

ELFE – Einfach Leistungen für Eltern

_Toc510094837

1. Worum geht es? <i>Abstract</i> : Ziel und Rahmen des Projektes ELFE	2
2. Wo stehen wir? Ist-Zustand: Verwaltungsprozesse rund um die Geburt	2
2.1. Elternsicht.....	2
2.2. Behördensicht	3
2.3. Ermittelte Potenziale: behördliche Zusammenarbeit und Automatisierungsgrad	3
3. Projektziel von ELFE.....	3
3.1. Einwilligung der Eltern.....	4
3.2. Datenschutz.....	5
3.3. Prinzip der Freiwilligkeit	5
4. Nutzen von ELFE	5
4.1. Für Eltern	5
4.2. Für die Behörden	5
5. Wie kommen wir dahin? Umsetzung des Projektes ELFE	5
5.1. Vereinfachter Sollprozess.....	5
5.2. Rechtliche Anpassungen.....	7
5.3. Die technische Umsetzung	11
6. Verfahren zur Herbeiführung der notwendigen gesetzlichen Änderungen.....	13
Anlage, Abb. 1: Ist-Prozess	14
Anlage, Abb. 2: Soll-Prozess	15

1. Worum geht es? *Abstract*: Ziel und Rahmen des Projektes ELFE

Ziel des Projektes „Einfach Leistungen für Eltern“ (ELFE) ist die Verbesserung und Digitalisierung der Verwaltungsprozesse rund um die Geburt eines Kindes. Die Lösung ELFE – „Einfach Leistungen für Eltern“ – soll ohne Behördengang und komplizierte Anträge den Eltern die Geburtsurkunde für ihr Kind zuschicken sowie Elterngeld und Kindergeld auszahlen.

Vorliegendes Papier präsentiert den Ist-Zustand, Potenziale, eine Vision sowie rechtliche und technische Aspekte zur Umsetzung.

Das Projekt ELFE ist Gegenstand des Digitalisierungsprogrammes des Senats der Freien Hansestadt Bremen <https://www.finanzen.bremen.de/info/egovernment> und des Digitalisierungsprogrammes des IT-Planungsrates https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Digitalisierungsprogramm/DigPro_node.html und wird von der Freien Hansestadt Bremen mit ihrem Dienstleister Dataport umgesetzt.

Begleitend zu diesen Vorhaben hat die Virtuelle Region Nordwest (VIR-Nordwest) ein Förderprojekt „Online-Verfahren Elterngeld, Kindergeld und Geburtsurkunde in der ViR-Nordwest“ (Laufzeit 2018-2019) bei der Metropolregion Nordwest beantragt und bewilligt bekommen. Projektpartner sind Bremerhaven, Oldenburg, Delmenhorst, die Gemeinde Hude, Governikus und die Freie Hansestadt Bremen sowie die Virtuelle Region Nordwest selber. Informationen dazu finden Sie unter <https://www.vir-nordwest.de/>.

2. Wo stehen wir? Ist-Zustand: Verwaltungsprozesse rund um die Geburt

2.1. *Elternsicht*

Zurzeit sind mit der Geburt gleich mehrere Behördenkontakte verbunden: Die Geburt muss entweder über das Krankenhaus, das Geburtshaus, etc. oder direkt beim Standesamt des Geburtsortes (nicht des Wohnortes!) angezeigt werden. Die Krankenhäuser, Geburtshäuser, etc. sind ebenfalls zur Meldung der Geburt verpflichtet. Neben Ausweisen sind auch die Geburts- und Heiratsurkunden bzw. Vaterschaftserklärungen oder ähnliche Unterlagen vorzulegen. Das Kindergeld muss beim Jobcenter oder bei einer Familienkasse des Arbeitgebers (letzteres für Beschäftigte im öffentlichen Dienst) beantragt werden. Die meisten berufstätigen Eltern wählen zudem ein Eltern(teil)zeit-Modell nach der Geburt, um Beruf und Familie miteinander zu verknüpfen, und beantragen dafür Elterngeld, dies wiederum bei der Elterngeldstelle. Für die verschiedenen Anträge müssen die Eltern separat oft die gleichen Daten angeben und Dokumente vorlegen.

Im Rahmen des Projekts ELFE wurden in Interviews mit Eltern und zuständigen Dienststellen typische Probleme identifiziert:

- Anträge sind kompliziert und auch unter Hilfestellung nur schwer zu verstehen,
- Eltern verstehen nicht, warum sie immer wieder dieselben Daten eingeben müssen, obwohl andere Behörden schon über die Informationen verfügen,
- Eltern geben nicht gerne Originalurkunden, wie ihre eigenen Geburts- und Heiratskunden, aus der Hand – alternativ müssen sie dafür aber persönlich erscheinen,
- online ausfüllbare Formulare sind zwar vorhanden, da aber Papiernachweise wie z.B. Geburtsurkunde oder Gehaltsbescheinigungen vorgelegt werden müssen, ergeben sich kaum Anreize für eine digitale Abwicklung.

2.2. *Behördensicht*

Für die Behörden ist der Prozess nicht minder aufwändig. Durch die arbeitsteilige Antragsbearbeitung kommt es zu Doppelarbeiten und zu Verzögerungen, da z.B. Elterngeld- und Kindergeldstellen auf Vorlage einer besonderen Geburtsurkunde angewiesen sind, die zuvor durch das Standesamt ausgestellt werden muss.

Hinzu kommt eine hohe Beratungsintensität insbesondere beim Elterngeld. Um verschiedene Modelle von Eltern(teil)zeit zu unterstützen, steht eine Vielzahl von Varianten zur Verfügung, die familienpolitisch gewollt sind (z.B. Elterngeld Plus). Neben der Antragsbearbeitung kommt deshalb bei den Elterngeldstellen auch der Beratung ein hoher Stellenwert zu. Insgesamt gibt es in Deutschland ca. 280 Elterngeldstellen, die je nach Bundesland unterschiedlich organisiert sind und Personal in ausreichender Kapazität dauerhaft vorhalten müssen.

2.3. *Ermittelte Potenziale: behördliche Zusammenarbeit und Automatisierungsgrad*

Die einer Geburt folgenden Verwaltungsprozesse (Ausstellung der Geburtsurkunde, Beantragung von Kinder- und Elterngeld) sind in großem Maße vorhersehbar. Die Beantragungsquoten von Kindergeld und Elterngeld liegen bei fast 100 % der berechtigten Zielgruppen. Geburtsurkunden sind verpflichtend auszustellen. Diese Prozesse fallen praktisch „automatisch“ an.

Die behördlichen Prozesse nach einer Geburt greifen bereits heute an vielen Stellen gut ineinander und sind schon teilweise automatisiert: Nach der Anzeige einer Geburt beim Standesamt (das für den Geburtsort zuständig ist!) erfolgt eine Meldung dieser Geburt an die Meldebehörde des Wohnortes des neuen Kindes (in der Regel Wohnort der Eltern). Die Meldebehörde meldet die Geburt dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Diese generiert eine Identifikationsnummer¹, informiert das Kind (bzw. dessen Eltern) per Brief an die Adresse, die im Melderegister steht, und übermittelt die Identifikationsnummer an das Melderegister der jeweiligen Meldebehörde. Vergleiche zum Prozess auch Abb.1, Ist-Prozess (zur besseren Lesbarkeit in der Anlage).

3. **Projektziel von ELFE**

Das Projekt ELFE möchte den Nutzen für alle Beteiligten, insbesondere die Eltern, erhöhen und die behördliche Zusammenarbeit und Automatisierung optimieren (vgl. gleich auch ausführlich Abschnitt 5.2). Bereits während der Schwangerschaft können Verwaltungsleistungen in Anspruch genommen werden, wie z.B. Beratungen zu vorbereitenden Überlegungen, wie die Entscheidungen bezogen auf Elternzeit und Teilzeitarbeitsmodellen zu treffen sind. Ausgelöst durch die Geburt soll dann die Geburtsurkunde zugestellt, das Kindergeld ausgezahlt und das Elterngeld beantragt und berechnet werden (vgl. Abb. 2).

¹ § 139b Abgabenordnung

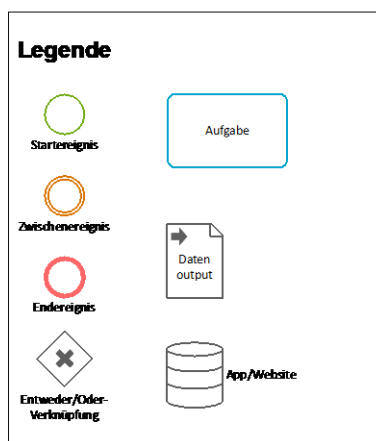
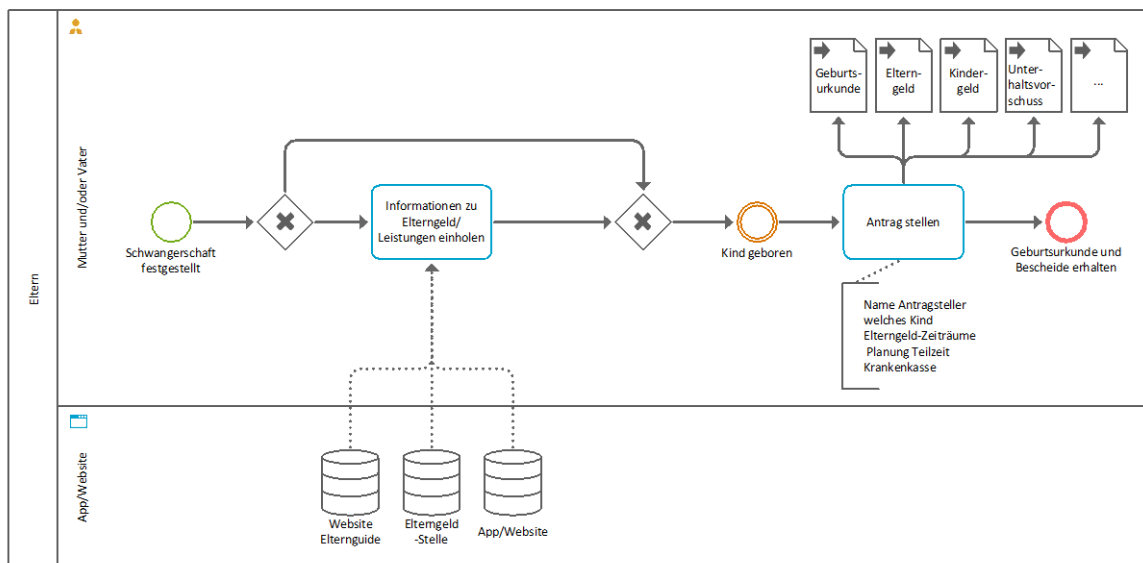


Abb. 2: „User Journey“ der Eltern

Im Grunde sind dann nur noch zwei Beiträge der Eltern erforderlich:

1. Eltern müssen ihre Entscheidungen mitteilen, insbesondere Eltern- und Teilzeitwünsche: Wie sollen die Monate Elternzeit verteilt werden, über die Zeit und zwischen den Eltern? Und ab wann möchte welches Elternteil für wie viele Stunden Teilzeit wieder zurück in den Beruf?
2. Eltern müssen aktiv einwilligen, dass die beteiligten Behörden in ihrem Auftrag die benötigten Daten von anderen öffentlichen Stellen abrufen, bei denen sie bereits vorhanden sind. Oder, wenn sie dies wünschen, eben wie bisher ihre Daten und Dokumente bei jedem Antrag einzeln vorlegen.

Der Anspruch von ELFE ist, dass mit der Einwilligung und der Beantwortung dieser wenigen Fragen (ggf. ergänzt um Informationen zur eigenen Krankenkasse, Unterhaltsvorschuss o.ä., das wird noch im Projekt erarbeitet) die Behörden automatisch die Anträge der Eltern erledigen können.

3.1. *Einwilligung der Eltern*

Eine elektronische Mitteilung des Standesamtes über die Geburt macht die Vorlage einer Geburtsurkunde im Original überflüssig. Und an Stelle der Gehaltsbescheinigung für die Elterngeldberechnung kann der Nachweis über das Einkommen durch einen Abruf der letzten elektronischen Lohnsteuerbescheinigung(en) für die Eltern, die die Arbeitgeber beim Finanzamt abgeben, erfolgen. Bei den

Stammdaten der Steuerpflichtigen ist zudem auch eine Bankverbindung hinterlegt. Diese könnte auch für die Zahlung der Leistungen verwendet werden.²

3.2. *Datenschutz*

Die Einwilligung erfüllt alle Anforderungen des Datenschutzes. Es ist eine einmalige Einwilligung, die zu einem klar definierten und begrenzten Zweck erfolgt. Zudem ist eine gesetzliche Erlaubnis für diese konkrete Form der Datenverarbeitung vorgesehen.

3.3. *Prinzip der Freiwilligkeit*

ELFE ist eine freiwillige Alternative: Wenn Eltern die Behörden nicht mit der automatischen Erstellung von Urkunden und der Auszahlung des Geldes beauftragen möchten, können sie die herkömmliche Bearbeitung in Anspruch nehmen.

4. **Nutzen von ELFE**

4.1. *Für Eltern*

Eltern profitieren, weil sie

- nur eine Einwilligung erteilen und die allernotwendigsten Angaben mitteilen, wie insbesondere ihre persönlichen Präferenzen,
- sie keine Daten doppelt eingeben müssen,
- die Vorlage von Belegen und Urkunden entfällt,
- sie Vertrauen darin finden, dass der Staat die ihnen zustehende Leistung korrekt ermittelt, und
- sie „automatisch“ Empfänger begünstigender Leistungen werden.

4.2. *Für die Behörden*

Die Behörden profitieren, weil sie

- von der händischen Antragsprüfung weitgehend entlastet werden,
- der Datenaustausch unter den Behörden schneller und effizienter organisiert wird und
- es weniger fehlerhafte Anträge und Bescheide gibt, die aufwändige Klärungsprozesse nach sich ziehen.

5. **Wie kommen wir dahin? Umsetzung des Projektes ELFE**

Das Projekt ELFE muss drei wesentliche Aufgaben lösen:

1. einen vereinfachten Sollprozesses vorschlagen (Abschnitt 5.1),
2. die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen schaffen (Abschnitt 5.2) und
3. die Lösung technisch realisieren (Abschnitt 5.3).

5.1. *Vereinfachter Sollprozess*

Das ELFE-Projekt in Bremen hat bereits einen Sollprozess für eine verbesserte Abwicklung skizziert (s. auch Abb. 2, zur besseren Lesbarkeit in der Anlage).

² An dieser Stelle wird noch nicht der Umgang mit abweichenden Fällen, wenn z.B. in Abtretungsfällen oder anderen Konstellationen andere Kontoverbindungen hinterlegt sind, thematisiert.

Zur Verbesserung der Prozesse stellt das Projekt ELFE die Sicht der Eltern in den Mittelpunkt und versucht die Prozesse und insbesondere ihre Zusammenhänge konsequent aus dieser Perspektive zu analysieren und optimieren (User Journey). Aus dem Ergebnis werden die erforderlichen Anpassungen im Prozess seitens der zuständigen Stellen der Verwaltung dann mit diesen gemeinsam abgeleitet und zu einem Soll-Prozess modelliert.

Zur Demonstration des Soll-Prozesses hat das Projekt ELFE eine App entwickelt. Die App entstand aus einer Analyse des bisherigen Ist-Prozesses und der Konzeption eines neuen Modells im Rahmen eines Design Thinking-Workshops. Dieser Workshop wurde im November 2017 in Bremen durchgeführt. Teilnehmer waren: die Elterngeldstelle Bremen, das Standesamt Bremen, das Krankenhaus Links der Weser, die Senatorin für Finanzen, die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport der Freien Hansestadt Bremen, die Finanzbehörde Hamburg, die Bundesagentur für Arbeit, das Jobcenter Bremen, der IT-Dienstleister Dataport und zwei Unternehmensberatungen.

Dabei wurde festgestellt, dass im Grundsatz alle Daten auf einem Elterngeldantrag schon vor der Antragstellung bei den Behörden vorhanden sind - zwar nicht in der Elterngeldstelle, aber in anderen Behörden, wie z.B. dem Standesamt oder dem Finanzamt.

Die App veranschaulicht das angestrebte Ziel einer neuen, digitalen Beziehung zwischen Eltern und Behörden (s. auch Abb. 3). Im Sinne der Veranschaulichung wurde bewusst auf die Berücksichtigung von Besonderheiten verzichtet. Sonderfälle können einerseits im Rahmen der – noch zu entwickelnden – zukünftigen Echtlösung nachgearbeitet werden. Andererseits will ELFE bewusst überprüfen, welche Ausnahmen von einem Standardprozess tatsächlich notwendig sind.

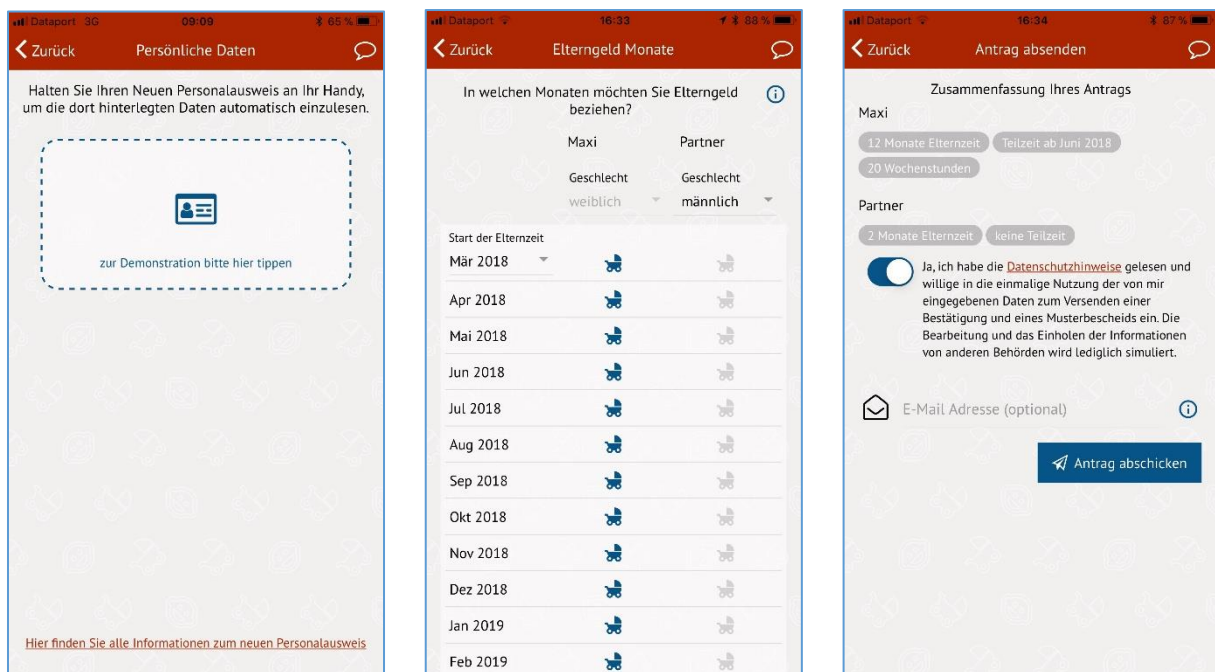


Abb. 3 Screenshots der Demonstrations-App zur Veranschaulichung der Vision (Einlesen der Namens- und Adressdaten der Antragstellerin/des Antragstellers vom neuen Personalausweis, Auswahl bzw. Verteilung der Elterngeldmonate, Antrag und Einwilligung in die Datenverarbeitung auf einer Seite)

An die Stelle eines siebenseitigen Formulars für Elterngeld, eines einseitigen Formulars für Kindergeld und die Anmeldung der Geburt tritt eine App, mit deren Hilfe die Identität der Eltern, ihre Einwilligung und die wenigen Entscheidungen, die von den Eltern zu treffen sind, abgefragt werden können.

Die Feedback-App wird vom Projekt ELFE im Laufe des Jahres 2018 getestet und mit allen Beteiligten am Prozess besprochen.

Der Sollprozess wird zurzeit durch das Projekt ELFE in Bremen konkretisiert. Darin fließen auch die Rückmeldungen aus dem Feedback zur App ein.

5.2. *Rechtliche Anpassungen*

Die Umsetzung der digitalen Vision von ELFE erfordert Anpassungen in einer Reihe von Gesetzen, die meisten davon auf Bundesebene:

- In den Fachgesetzen müssen die datenschutzrechtlichen Grundlagen für die behördenübergreifende Datenverarbeitung im Auftrag der Eltern gelegt werden (5.2.1.),
- weitere Anpassungen sind notwendig, um die digitale Bearbeitung zu ermöglichen (5.2.2.),
- eine eindeutige Identifizierung der Eltern bzw. des Kindes über die verschiedenen Datenbanken ist zu ermöglichen (5.2.3.).

5.2.1. *Datenschutzrechtliche Anpassungen*

Die Ausstellung von Geburtsurkunden wird durch das Personenstandsgesetz (PStG) geregelt, das Kindergeld durch das Bundeskindergeldgesetz (BKKG) und das Elterngeld durch das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG).

In diesen Gesetzen sind zunächst die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die vereinfachte Ausstellung von Geburtsurkunden, sowie die Zahlung von Kindergeld und Elterngeld zu regeln.

Behörden müssen von den Eltern ermächtigt werden, in ihrem Auftrag die Daten von anderen Behörden abrufen zu können (Einwilligungserklärung der Eltern). Das ist eine zwingende Voraussetzung nicht nur aus datenschutzgrundsätzlichen Erwägungen, wie sie durch die EU-Datenschutzgrundverordnung und das Bundesverfassungsgericht normiert sind. Sie sorgt auch für eine hohe Transparenz des Verfahrens, da die Einwilligung grundsätzlich nur anlassbezogen erteilt wird (also z.B. nur für diese Geburt, (noch) nicht aber für mögliche weitere Kinder usw.).

Zwar sieht die EU-Datenschutzgrundverordnung bereits in einer Einwilligung u.U. eine ausreichende Legitimation für die Datenverarbeitung vor. Da es sich hier aber um persönliche Daten wie Namen, Familienstand, Geburtsdaten, Gehaltsdaten, usw. handelt, sollen in den Fachgesetzen fachliche Normen eingefügt werden, um die Datenverarbeitung zu den genannten Zwecken erlauben, wenn eine Einwilligung der Eltern bzw. Betroffenen vorliegt.

Das E-Government-Gesetz des Bundes und das bremische E-Government-Gesetz enthalten Klauseln, die den Austausch von Nachweisen zwischen Behörden zusätzlich gesetzlich erlauben. So lauten z.B. §5 Abs. 2 EGovG und §5 Abs. 2 BremEGovG gleichlautend: „Die zuständige Behörde kann erforderliche Nachweise, die von einer deutschen öffentlichen Stelle stammen, mit der Einwilligung der oder des Verfahrensbeteiligten unmittelbar bei der ausstellenden öffentlichen Stelle elektronisch einholen“.

Die Bundesregierung und die Länder müssen nun prüfen, ob diese Regelung die Nachweispflicht im BEEG ersetzen kann oder ob weitere Regelungen notwendig sind.

5.2.2. *Fachrechtliche Anpassungen*

Neben der datenschutzrechtlichen Ermächtigung muss geprüft werden, ob weitere materielle Regelungen die digitalisierte Bearbeitung der Anträge erheblich vereinfachen können.

5.2.2.1. *Elektronische Übermittlung der Geburt(surkunde)*

Erstens soll das Erfordernis einer Vorlage einer Geburtsurkunde bei der Beantragung von Elterngeld und Kindergeld entfallen. Stattdessen soll ein elektronischer Abruf der Geburtsurkunde beim Standesamt bzw. eine elektronische Bestätigung, dass eine Geburtsurkunde ausgestellt wurde, erfolgen. Ersteres ist bereits grundsätzlich durch das PStG erlaubt, sowohl für die Standesämter untereinander (vgl. § 55 Abs. 2, Voraussetzung ist das Vorhandensein entsprechender technischer Einrichtungen) als auch für andere Behörden. Dazu ist allerdings entsprechendes Bundes- oder Landesrecht zu schaffen: „Die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens, das die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Stellen als Standesämter durch Abruf ermöglicht, ist nur zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung der Datenempfänger, der Art der zu übermittelnden Daten und des Zwecks der Übermittlung bestimmt wird.“ (§68 Abs. 2 PStG).

Wo diese Regelung zu treffen ist, muss noch geprüft werden. ELFE schlägt vor, dieses auf Bundesebene zu regeln, z.B. im Bundeselterngeldgesetz und Bundeskindergeldgesetz.

5.2.2.2. *Verzicht auf Gehaltsnachweise beim Elterngeld*

Eine zweite Aufgabe ist der Verzicht auf Gehaltsnachweise beim Elterngeld. Das Elterngeld beträgt grundsätzlich 67 Prozent des Einkommens aus Erwerbstätigkeit vor der Geburt des Kindes (§2 Abs. 1 BEEG). Für ELFE wesentlich ist, wie das Einkommen vor der Geburt festgestellt wird. Zurzeit erfolgt das über die Vorlage von Gehaltsnachweisen: „Grundlage der Ermittlung der Einnahmen sind die Angaben in den für die maßgeblichen Monate erstellten Lohn- und Gehaltsbescheinigungen des Arbeitgebers“ (§2c, Abs. 2, Satz 1 BEEG). Deshalb sind mindestens 12 Gehaltsnachweise vorzulegen, da die letzten zwölf Kalendermonate vor dem Monat des Kindes maßgeblich sind (vgl. §2b, Abs. 1 BEEG). Bei zwei erwerbstätigen Eltern verdoppelt sich die Zahl der Nachweise.

Für Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit) gibt es jedoch eine andere Regelung. Für sie gilt der Einkommenssteuerbescheid (§2d, Abs. 2, Satz 1). Und der Zeitraum sind nicht die letzten 12 Monate vor der Geburt, sondern der letzte (abgeschlossene) Veranlagungszeitraum vor der Geburt des Kindes (§2b, Abs. 2 BEEG).

ELFE schlägt vor, alternativ für den Nachweis nicht-selbständiger Arbeit einen Abruf der entsprechenden Daten aus den elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen der Arbeitgeber, die bei den Finanzämtern vorliegen, zurückzugreifen³, wenn die Eltern die Elterngeldstelle mit der Bearbeitung entsprechend beauftragen. Als maßgeblicher Zeitraum sollen dann nicht mehr die jeweils letzten Monate vor Beantragung der Elternzeit, sondern – wie bei Unternehmen – praktisch der letzte Veranlagungszeitraum (sprich Kalenderjahr) vor der Geburt gelten.⁴

Diese Lösung hätte den entscheidenden Vorteil, dass Eltern keine Gehaltsbescheinigungen mehr vorlegen müssen – der Antrag kann wesentlich schneller bearbeitet werden. Die Elterngeldstelle würde mit der Einwilligung der Eltern das Einkommen aus der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung des Vorjahres beim Finanzamt abfragen.

³ Diese elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen müssen bis zum 28. Februar des Folgejahres vorliegen.

⁴ Für Kinder, die zwischen dem 1.1. und 28.2. eines Jahres geboren werden, sind das die Daten aus dem vorletzten Jahr. Hier ist noch im Detail zu klären, ob das vertretbar ist oder ob weitere Alternativen möglich sind. In jedem Fall sollen Änderungen in den tatsächlichen Einkommensverhältnissen, wie jetzt auch, berücksichtigt werden.

5.2.2.3. Vereinfachung der Berechnung für Abzüge von Steuern

ELFE schlägt vor, noch weitere Anpassungen zu überprüfen. Ggf. wäre zu klären, ob die Berechnung für Abzüge von Steuern (§2e BEEG) und Sozialabgaben (§2f BEEG) ebenfalls vereinfacht werden kann, da diese ja in korrekter Form vorliegen, wenn auf eine beim Finanzamt vorliegende Lohnsteuerbescheinigung des Arbeitgebers zurückgegriffen wird. Ggf. könnten weitere Entlastungen für die Antragstellerinnen und Antragsteller eintreten, wenn ihre Auskunftspflichten nach §23 BEEG durch elektronische Nachweise (evtl. im Sinne von §5 BremEGovG bzw. EGovG) erfüllt werden können. Auch Arbeitgeber könnten eventuell von ihrer Auskunftspflicht nach §9 BEEG entlastet werden. Damit würde die Lösung einen weiteren Beitrag zum Bürokratieabbau leisten.

Die Regelung erscheint auch vertretbar, da Eltern, die Elterngeld beantragen, in der Mehrzahl der Fälle abhängig beschäftigt sind und Arbeitgeber grundsätzlich für alle Arbeitnehmer eine elektronische Lohnsteuerbescheinigung übermitteln müssen (§ 41b (1) S. 2 EStG).

5.2.2.4. Änderungen in der Abgabenordnung

Zu prüfen ist auch, welche Regelungen in der Abgabenordnung bzw. den auf sie beruhenden Rechtsverordnungen zu treffen sind, um den gewünschten Abruf zu ermöglichen. Zurzeit gilt, dass die Vorlage des erforderlichen Steuerbescheides eines selbständigen Unternehmers, der Elterngeld beantragt, bei der Elterngeldstelle als eine Zustimmung des Betroffenen gemäß § 30 Abs. 4 Nr. 3 AO anzusehen ist. Zu lösen ist noch die rechtliche Absicherung des geplanten (automatisierten) Verfahrens, bei dem der/die letzte/n Lohnsteuerbescheinigungen der Antragsteller elektronisch zwischen den Behörden übermittelt werden soll/en. Da bereits für Unternehmer die Vorlage von Einkommenssteuerbescheiden vorgesehen ist, werden hier jedoch keine grundsätzlichen Hürden vermutet. Das oft zitierte Steuergeheimnis kann bei entsprechenden rechtlichen Regelungen gewährleistet werden. Nach §30 Abs. 4 Nr. 2 und 3 sind grundsätzlich Möglichkeiten eröffnet, die Weitergabe steuerlicher Verhältnisse durch bundesgesetzliche Grundlagen oder Zustimmung der Betroffenen zu ermöglichen. Für die zulässige Übermittlung der Daten an Dritte (hier Elterngeldkasse) müsste demnach eine Rechtsgrundlage geschaffen werden (§ 30 Abs. 4 Nr. 2 AO) und/oder eine rechtssichere Möglichkeit der Zustimmung seitens des Antragstellers (§ 30 Abs. 4 Nr. 3 AO) geschaffen werden. Wenn das Steuergeheimnis rechtlich zulässig durchbrochen werden darf, ist nach Abs. 6 auch der automatisierte Abruf von geschützten steuerlichen Daten unter bestimmten Voraussetzungen automatisiert zulässig.

Die von ELFE angestrebte technische Lösung (s. Kapitel 4.3) ist also rechtlich nach den Vorgaben der AO in ihrer jetzigen Fassung noch nicht möglich. Die Abgabenordnung muss entsprechend geändert werden. Ferner bedarf es technischer und organisatorischer Vorgaben zur Wahrung des Steuergeheimnisses. Diese werden durch Rechtsverordnung durch das Bundesministerium für Finanzen mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt (§30, Abs. 6, Satz 2 AO). Ggf. sind wegen der Neuartigkeit der technischen Lösungen auch neue technische und organisatorische Maßnahmen zuzulassen, das würde dann die Notwendigkeit einer Anpassung der Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates erfordern.

5.2.2.5. Änderungen im Bundeskindergeldgesetz

Eine weitere Aufgabe ist die Reform des Bundeskindergeldgesetzes. §9 Abs. 1 Satz 1 BKKG sieht vor: „Das Kindergeld und der Kinderzuschlag sind schriftlich zu beantragen.“ Dagegen hat Österreich ein antragsloses Verfahren eingeführt: „Anlässlich der Geburt eines Kindes kann das Finanzamt die Familienbeihilfe automationsunterstützt ohne Antrag gewähren, wenn die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Familienbeihilfe sowie die maßgeblichen Personenstandsdaten gemäß § 48

Abs. 2 des Personenstandsgesetzes 2013 (PStG 2013), BGBl. I Nr. 16/2013, vorliegen.“ (§ 10a, Abs. 1 Österreichisches Familienlastenausgleichsgesetz).

In Österreich ist diese Regelung auch deshalb erfolgreich eingeführt worden, weil die Anspruchsberechtigte allein die Mutter sein kann. Trotzdem erscheint eine Übertragung auch auf Deutschland möglich, da die hier vorgesehene Möglichkeit der Aufteilung bzw. Zuordnung zu beiden Eltern durch eine entsprechende Entscheidung der Eltern, die elektronisch abzufragen wäre, erreicht werden würde. In jedem Fall ist das pragmatische Vorgehen, das in Österreich gewählt wurde, ein Vorbild, auch wenn die konkrete Lösung nicht 1:1 umgesetzt werden kann.

5.2.3. *Eindeutige Identifikation der Eltern*

Der dritte übergeordnete Bereich der rechtlichen Anpassungen behandelt die eindeutige Identifikation der Antragstellenden. In Deutschland gibt es keine übergreifende Personenkennziffer, obwohl die EU-Datenschutzgrundverordnung diese Möglichkeit grundsätzlich ermöglicht. In anderen Ländern wurden dazu Lösungen geschaffen, die datenschutzkonform betrieben werden können, z.B. in Österreich oder der Schweiz. S. dazu das Gutachten „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen. Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren“ des Normenkontrollrates von 2017 (s. [Normenkontrollrat 2017](#)). Unabhängig von dieser übergeordneten Fragestellung, ob Deutschland eine entsprechende Personenkennziffer einführen soll oder nicht, benötigt das Projekt ELFE nur eine Lösung für den spezifischen Bereich Geburtsurkunde, Elterngeld und Kindergeld, die auch ohne übergreifende Personenkennziffer umgesetzt werden kann.

Für das Projekt ELFE muss geprüft werden, wie die Antragsteller über die verschiedenen IT-Systeme eindeutig identifiziert werden können. Ein möglicher Ansatzpunkt wäre die Verwendung der Identifikationsnummer. Diese wird bereits jetzt automatisch vom Bundeszentralamt für Steuern erzeugt, wenn die Meldebehörde eine Neugeburt mitteilt. Umgekehrt wird die Identifikationsnummer im Melderegister gespeichert. Durch die Meldebehörden werden die Kinder bei einer Geburt den Eltern zugeordnet. D.h. es besteht eine Verknüpfung zwischen den Identifikationsnummern der Eltern und deren Kindern. Diese Beziehungen zwischen Eltern und Kindern gibt es auch für den Bereich der elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale (elektronische Lohnsteuerkarte), unabhängig davon, ob die Eltern ledig, verheiratet, dauernd getrennt lebend oder geschieden sind. An Hand dieser Verknüpfung werden die zu berücksichtigenden Kinderfreibeträge automatisch gebildet (§§ 39, 39a, 39e EStG).

Auch in den Elterngeldstellen wird die Identifikationsnummer der Eltern gespeichert, da das gezahlte Elterngeld als Lohnersatzleistung an die Finanzämter unter Verwendung der Identifikationsnummer gemeldet werden muss⁵.

Für die Verwendung der Identifikationsnummer gibt es hohe gesetzliche Hürden. Zum Beispiel wird derzeit durch das Fachrecht Bundesmeldegesetz (BMG) die Übermittlung der Identifikationsnummer an die Elterngeldstellen verhindert. Es ist zu prüfen, inwieweit hier enge gesetzliche Erlaubnistatbestände geschaffen werden können, bei denen die Identifikationsnummer genutzt werden darf, sofern eine entsprechende Einwilligung der Eltern vorliegt. Die entsprechenden Zwecke sollten ebenfalls gesetzlich normiert werden.

Das Beispiel Identifikationsnummer belegt aber auch, dass das hier vorgeschlagene Modell gesetzlich nicht ausschließlich Neuland ist. Der Prozess zur Erstellung der Identifikationsnummer läuft wie eben beschrieben vom Meldeamt zum Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und zurück. Den Brief, den die Eltern erhalten, wirkt bereits so wie das Ziel von ELFE: Eltern erhalten einfach automatisch vom Staat

⁵ § 32b (3) EStG

eine Nachricht, die durch das Ereignis Geburt ausgelöst wurde. Die Identifikationsnummer wird von Amts wegen erteilt – warum sollten Eltern nicht genauso leicht an begünstigende Leistungen wie Kindergeld und Elterngeld kommen?

5.3. Die technische Umsetzung

Die wesentlichen technischen Komponenten für eine Umsetzung sind im Grundsatz bereits vorhanden bzw. werden zurzeit entwickelt und implementiert. Dazu gehören:

- Nutzerkonto (gemäß §3 Abs. 2 Onlinezugangsgesetz, OZG), auch Servicekonto bzw. interoperables Servicekonto genannt, bereits in mehreren Bundesländern umgesetzt,
- Authentisierungslösung zur Identifikation der Antragstellerin bzw. des Antragstellers, insbesondere durch Nutzung der eID-Funktion des neuen Personalausweises und der AusweisApp2 für Smartphones,
- sicherer und protokollierbarer Datenaustausch zwischen Fachverfahren, z.B. über die vom IT-Planungsrat bzw. von der Innenministerkonferenz vorgegebenen Standards OSCI-Transport und XTA,
- Fachspezifische Standardisierung von Daten und Nachrichten zum Austausch von Informationen, wie z.B. XMeld, das schon jetzt zwischen Standesämtern, Meldebehörden und dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) eingesetzt wird,
- Fachverfahren zur Bearbeitung von Elterngeld, Kindergeld und Personenstandsunterlagen, die über Schnittstellen zu Online-Anträgen verfügen, insbesondere zur Lösung Elterngeld-Digital des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- Die Feedback-App – Vorbild für eine Umsetzung einer leicht zu bedienenden Softwareanwendung für Eltern (s.o.)

Daten werden zwischen allen beteiligten Fachverfahren (Standesamt, Meldewesen, Elterngeld, Finanzämter) bereits heute ausgetauscht – meistens zu verwaltungsinternen Zwecken.

Das Projekt Elterngeld-Digital des BMFSFJ ermöglicht schon jetzt bzw. in naher Zukunft, dass online eingegebene Daten elektronisch an die Elterngeldstelle gesendet und dort automatisch in die jeweiligen Fachverfahren eingepflegt werden. Das führt zu einer Entlastung der Elterngeldstellen. Auch die Online-Unterstützung der Eltern beim Ausfüllen des Formulars ist hilfreich. Dieses Projekt läuft dem Ansatz von ELFE nicht zuwider, im Gegenteil, beide Vorhaben können sich gegenseitig verstärken.

ELFE geht über den Ansatz von Elterngeld-Digital hinaus, weil der Antrag stark gekürzt und vereinfacht wird und die Vorlage von Anlagen entfallen soll. Damit kann eine medienbruchfreie Lösung angeboten werden.

Eine zentrale Neuerung bei ELFE ist die Protokollierung der Datenabrufe, um gegenüber den Antragstellern die notwendige Transparenz herzustellen und die Überprüfbarkeit zu gewährleisten.

ELFE will **nicht** die Datenbestände der öffentlichen Hand verknüpfen oder gar vermischen. Eine zentrale Datenhaltung ist ausdrücklich nicht vorgesehen. Der technische Ansatz geht davon aus, dass eine Behörde, z.B. die Elterngeldstelle, bei Vorliegen einer Einwilligung des Antragstellers, technisch realisiert z.B. als Berechtigungszertifikat, einen Abruf eines spezifischen Datums, z.B. das ermittelte Einkommen in der letztjährigen Steuererklärung, beim Finanzamt abrufen. Dieser Abruf wird protokolliert. Die Protokolle gewährleisten die Auditierbarkeit. In Abb. 4 ist ein Beispiel für ein entsprechendes Protokoll eingefügt.



Prüfprotokoll

Zusammenfassung der Abrufe und Signaturprüfungen:

Nr.	Datensatz	abgerufen durch	Tag/Uhrzeit	Signaturniveau	Signaturprüfung
1.	Standesamt	Sachbearbeiterin Eva Elfe	16.4.2018, um 16.23 Uhr	Qualifizierte elektronische Signatur	gültig
2.	Finanzamt	Sachbearbeiterin Eva Elfe	16.4.2018, um 16.27 Uhr	Qualifizierte elektronische Signatur	gültig

1. Standesamt:

— Signiertes Dokument: Standesamtsdaten_fuer_Elterngeld	
+ Datensatzspezifische Zusatzinformationen:	Signierter Datensatz
+ Signiert durch:	Eva Elfe
+ Aussteller des Signaturzertifikats:	D-Trust
Signaturgrund:	Antrag Elterngeld
Adresse:	Standesamt Bremen
— Abgefragte Daten:	- Geburtsurkunde Kind - Heiratsurkunde - Geburtsurkunde Antragsteller/in - Geburtsurkunde Partner/in
+ Signaturniveau:	Qualifizierte elektronische Signatur
+ Ergebnis der Signaturprüfung:	gültig
+ Details zur Prüfrichtlinie, Vertrauensliste und Prüfinstanz	

2. Finanzamt:

— Signiertes Dokument: Finanzamtsdaten_fuer_Elterngeld	
+ Datensatzspezifische Zusatzinformationen:	Signierter Datensatz
+ Signiert durch:	Eva Elfe
+ Aussteller des Signaturzertifikats:	D-Trust
Signaturgrund:	Antrag Elterngeld
Adresse:	Finanzamt Bremen
— Abgefragte Daten:	- Einkommen Antragsteller/in - Kontonummer Antragsteller/in - Einkommen Partner/in - Kontonummer Partner/in
+ Signaturniveau:	Qualifizierte elektronische Signatur
+ Ergebnis der Signaturprüfung:	gültig
+ Details zur Prüfrichtlinie, Vertrauensliste und Prüfinstanz	

Abb. 4: Beispiel für ein Protokoll des Datenabrufes zur Verwirklichung der Transparenz des Verfahrens

Die Lösung ELFE setzt eine Leistung bzw. sogar ein Leistungsbündel aus den vom OZG erfassten Leistungen elektronisch um. Sie wird deshalb auch über den Portalverbund von Bund und Ländern zugänglich gemacht und wird die zurzeit von Bund und Ländern geplanten gemeinsamen technischen Lösungen nutzen.

Die Freie Hansestadt Bremen und ihr Dienstleister Dataport erarbeiten die technische Umsetzung dieser Lösung. Dabei wird auch die Anwendung des IT-Planungsrates Governikus eingesetzt.

6. Verfahren zur Herbeiführung der notwendigen gesetzlichen Änderungen

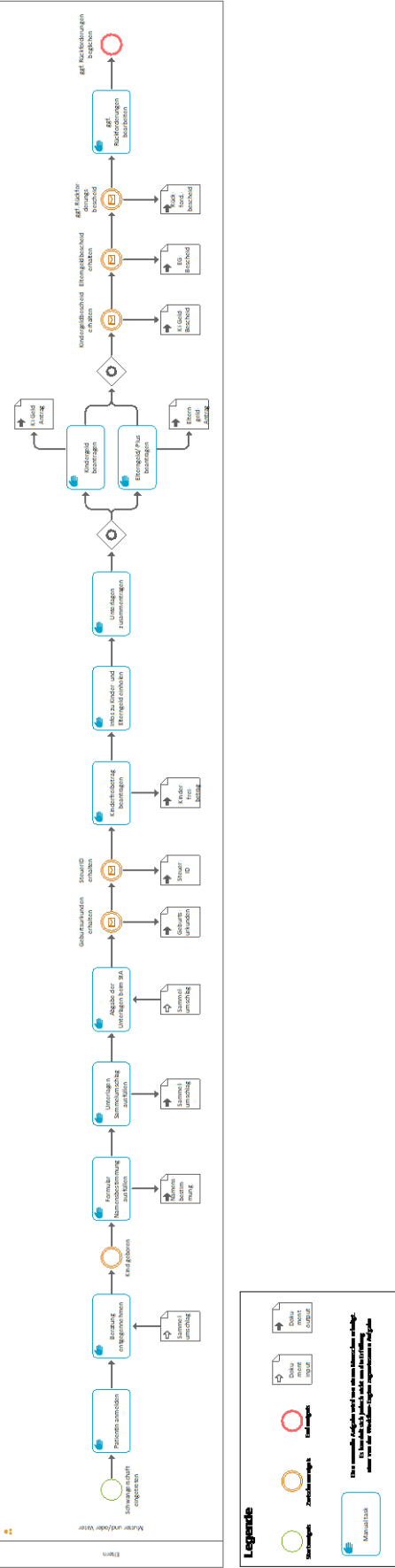
Zur Initiierung der rechtlichen Änderungen bereitet die Freie Hansestadt Bremen eine Bundesratsinitiative vor. Mit einem Entschließungsantrag sollen die Bundesregierung und der Bundesrat aufgefordert werden, die entsprechenden rechtlichen Änderungen vorzunehmen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die in Abschnitt 5.2.2. vorgeschlagenen Regelungen zur elektronischen Übermittlung der Geburtsurkunden, des alternativen Nachweises von Einkommen beim Elterngeld durch Zugriff auf Daten der elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen, der anlassbezogenen Auszahlung von Kindergeld und die Nutzung der Identifikationsnummer nach §139b AO.

Der Entschließungsantrag entspricht auch der politischen Zielsetzung des Koalitionsvertrages der aktuellen Bundesregierung. Dort heißt es: „Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen sollen ihre Daten grundsätzlich nur einmal angeben müssen. Mit ihrer Zustimmung sollen bestimmte zur Verfügung gestellte Daten unter den Behörden weitergegeben werden. Wir wollen damit auch erreichen, dass berechnete Leistungsansprüche, wie z.B. das Kindergeld nach der Meldung einer Geburt, künftig antragslos und proaktiv gewährt werden können. Dabei sorgen wir für sichere Kommunikationswege, sowie vollständige Transparenz und Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger über ihre Daten.“ (Kapitel Digitale Verwaltung, Zeilen 6082 – 6088).

Das Projekt entspricht zudem der Zielsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG), nach dem bis 2022 alle Verwaltungsleistungen online zur Verfügung zu stellen sind. „Bund und Länder sind verpflichtet, [...] ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.“ (§1 Abs. 1 OZG). Es ist jedoch notwendig, die entsprechenden Leistungen nicht nur zugänglich zu machen, sondern komplett digital anzubieten. Das OZG basiert auf Art. 91c, Abs. 5 GG, wo es heißt „Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats geregelt.“ Daher ist eine entsprechende weitergehende Absicht von allen Beteiligten zu vereinbaren (sofern sich diese nicht bereits durch eine entsprechende Gesetzesauslegung zu §1 Abs. 1 OZG ergibt die die Entstehungsgeschichte und Gesetzesbegründung berücksichtigt).

Die Bundesratsinitiative sollte deshalb die gemeinsame Unterstützung des Bundesrates für die Vision von ELFE herstellen.

Anlage, Abb. 1: Ist-Prozess



Anlage, Abb. 2: Soll-Prozess

