

Horst Bruns und Tanja Klenk

Automatisierte Prüfung von Einkommen Stand, Anforderungen, Vorschläge

AUF EINEN BLICK

- Die rechtlichen Vorgaben, die technische Verfügbarkeit von Daten sowie die Prozesse und Strukturen der Sozialverwaltung haben einer Automatisierung der Einkommensprüfung bislang Grenzen gesetzt.
- Dennoch ist für den Grundrentenzuschlag für langjährige Versicherte mittlerweile ein automatisiertes Verfahren etabliert. In weiteren Feldern, wie etwa beim Elterngeld im Rahmen des Projektes *Einfach Leistungen für Eltern*, werden Konzepte erprobt und schrittweise implementiert. Diese Erfolge werfen die Frage auf, ob sich deren Vorgehensweise auf andere Leistungen übertragen lässt.
- Um das Potenzial einer automatisierten Einkommensprüfung vollständig auszuschöpfen, sind Anpassungen in der Rechtsgestaltung, der Technik, der Prozesse und der Organisation erforderlich. Dabei ist ein schrittweises Vorgehen mit unterschiedlicher Intensität der Reformen möglich – jede einzelne Maßnahme kann dazu beitragen, sowohl Bürger*innen als auch die Verwaltung spürbar zu entlasten.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Automatisierung von Verwaltungsprozessen soll einerseits den Zugang zu öffentlichen Leistungen für Berechtigte erleichtern und andererseits der Verwaltung angesichts des Personalmangels neue Handlungsspielräume eröffnen. Besonders aufwendig ist bei der Bewilligung von Sozialleistungen die Ermittlung und Prüfung von Einkommen – sowohl für die Antragsteller*innen als auch für die Verwaltung. Eine Automatisierung dieses Teilprozesses bietet daher ein erhebliches Potenzial zur Entlastung. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass rechtliche, technische, prozessuale und organisatorische Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet sind. Beim Grundrentenzuschlag für langjährig Versicherte ist eine solche Automatisierung bereits gelungen – hieraus ergibt sich die Frage, ob dieses Vorgehen auch auf weitere Sozialleistungen übertragbar ist.

ABSTRACT

The automation of administrative processes is intended, on the one hand, to facilitate access to public services for eligible individuals and, on the other, to create new room for maneuver for public administration in light of staff shortages. In the case of social benefits, one of the most labor-intensive steps – both for applicants and administrative staff – is the determination and verification of income. Automating this sub-process therefore holds considerable potential for reducing administrative burdens. However, this requires that the legal, technical, procedural, and organizational conditions are appropriately designed. In the case of the basic pension supplement ('Grundrentenzuschlag') for long-term insured persons, such automation has already been successfully implemented. This raises the question of whether this approach can be extended to other social benefits.

1 Einleitung

1.1. AUSGANGSPUNKT UND PROBLEMSTELLUNG

Die Digitalisierung – und insbesondere die Automatisierung – von Verwaltungsverfahren gilt als zentraler Lösungsansatz für eine Vielzahl aktueller Herausforderungen in Staat und Verwaltung. Sie steht im Zentrum politischer und administrativer Reformbestrebungen, die darauf abzielen, Verwaltungsprozesse zu beschleunigen, Bürokratie abzubauen und den Zugang zu öffentlichen Leistungen für Bürger*innen zu erleichtern, indem der sogenannte Erfüllungsaufwand reduziert wird – sowohl für Bürger*innen als auch für die Verwaltung. Letztere sieht sich zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, eine wachsende Kluft zwischen einer stetig zunehmenden Aufgabenfülle und dem längst chronisch gewordenen Fachkräftemangel zu überbrücken. Zu den erwarteten Vorteilen automatisierter Verfahren zählen jedoch nicht nur Effizienzgewinne, sondern auch eine stärkere Standardisierung des Verwaltungsvollzugs. Damit verbindet sich die Hoffnung, mögliche Fehlerquellen zu reduzieren und eine einheitlichere Anwendung des Rechts zu gewährleisten.

Automatisierung lässt sich dabei als (derzeit) höchste Stufe der digitalen Transformation öffentlicher Verwaltung begreifen. Sie zielt darauf ab, administrative Arbeits- und Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass der Mensch im operativen Ablauf nicht mehr unmittelbar eingreifen muss. Idealtypisch umfasst dies die vollständige Durchführung, Steuerung und Kontrolle eines Verwaltungsverfahrens durch technische Systeme. Weil Verwaltungsentscheidungen über Leistungsansprüche transparent und nachvollziehbar getroffen werden müssen, sind dem Einsatz von generativer künstlicher Intelligenz Grenzen gesetzt. Die Verantwortung für die Festlegung der Entscheidungsregeln für automatisierte Verfahrensabläufe verbleibt somit beim Menschen: Umfang und Ausgestaltung der Automatisierung beruhen auf normativen Vorgaben des Gesetzgebers, der hierfür Rechts- und Qualitätsstandards definiert. Die Verwaltung wiederum setzt die automatisierten Verfahren operativ um und sorgt hierbei für eine rechtssichere und funktionale Gestaltung der Verfahren.

Für die Automatisierung von Verwaltungsverfahren und Entscheidungen sind in Deutschland mittlerweile weitreichende, rechtliche Voraussetzungen geschaffen worden. Dennoch zeigt sich in der Praxis, dass die bestehenden Spielräume bislang nur zögerlich genutzt werden. Dies wirft die Frage auf, warum Automatisierungsprozesse trotz der rechtlichen und technischen Voraussetzungen nur punktuell umgesetzt werden und welche weiteren rechtlichen, technischen, prozessualen oder organisatorischen Voraussetzungen für eine breitere Umsetzung gegeben sein müssten.

Verwaltungsverfahren lassen sich immer dann automatisieren, wenn eine Standardisierung möglich ist. Sozialstaatliche Leistungen dienen jedoch häufig dazu, individuelle Risikolagen zu überbrücken oder Übergänge in der Lebensführung zu begleiten – also gerade dann, wenn die Lebensverhältnisse nicht oder nur schwer standardisierbar sind. Die vorliegende Expertise zeigt, dass ein einfaches ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ hier nicht weiterführt. Stattdessen ist ein Denken in

Stufen der Automatisierung zielführender: Auch Teilschritte oder Einzelelemente von Verfahren lassen sich standardisieren und damit zumindest abschnittsweise automatisieren.

Der typische Ablauf eines Verfahrens zur Gewährung von Sozialleistungen lässt sich in mehrere Schritte unterteilen. Der Prozess beginnt meist mit einem Erstkontakt durch die*den mögliche*n Berechtigte*n, um zunächst über Auskunft und Beratung ihre*seine Ansprüche zu klären, und endet mit der Gewährung bewilligter Leistungen (siehe Anlage 1). Ein zentrales Element in diesem Verfahrensablauf ist die Frage, wie Einkünfte nachgewiesen werden können bzw. müssen. Auf diesem wichtigen und zugleich abgrenzbaren Verfahrensschritt im sozialrechtlichen Leistungsprozess liegt der Fokus dieser Expertise. Andere Abschnitte eines idealtypischen Verwaltungsverfahrens – etwa die antragslose Leistungsgewährung im Sinne eines proaktiven Sozialstaats – werden nur am Rande thematisiert. Zwar sind im Sinne einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung alle Verfahrensbestandteile von Relevanz, sie weisen jedoch andere – insbesondere rechtliche – Herausforderungen auf, die einer eigenständigen Analyse bedürfen.

Von der rechtlichen, technischen, prozessualen und organisatorischen Ausgestaltung der Einkommensprüfung hängt ab, wie hoch der Erfüllungsaufwand für die Antragsteller*innen, aber auch für die Verwaltung ist. Bei abhängig beschäftigten Personen ist dieser Aufwand gering, da entsprechende Einkommensdaten häufig bereits über die Steuererklärung oder Gehaltsabrechnungen vorliegen. Für andere Personengruppen stellt sich die Situation deutlich komplexer dar: Insbesondere Selbstständige, Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen oder Bezieher*innen von Einkünften aus Kapitalvermögen sowie Vermietung und Verpachtung haben oft Schwierigkeiten, aktuelle und aussagekräftige Einkommensnachweise zu erbringen. Die Einkünfte können zudem stark schwanken, was ebenfalls eine verlässliche Abbildung der tatsächlichen Einkommenssituation über längere Bemessungs- und Bewilligungszeiträume schwierig macht.

1.2. GANG DER ARGUMENTATION

Die vorliegende Expertise analysiert die bereits bestehenden Verfahren der automatisierten Einkommensprüfung im Sozialrecht – insbesondere das Verfahren beim sogenannten Grundrentenzuschlag in der Rentenversicherung –, und prüft, ob diese für die Ermittlung von Leistungsansprüchen auch in anderen Bereichen der sozialen Sicherung anwendbar wären (z. B. Wohngeld, Bürgergeld, Jugendhilfe). Zudem wird untersucht, welche rechtlichen, technischen, prozessualen und organisatorischen Voraussetzungen für eine Übertragung erfüllt sein müssten. Hierbei werden Querbezüge zur Finanzverwaltung hergestellt, weil eine automatisierte Einkommensprüfung im Sozialrecht nicht unabhängig vom Steuerrecht eingeführt werden kann. Vielmehr gilt es, Synergien zwischen den beiden Bereichen zu nutzen.

Der Aufbau der Expertise ist wie folgt: Kapitel 2 beleuchtet zunächst den Rechts- und Sachstand zur Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsverfahren, um insbesondere die aktuellen Rahmenbedingungen der Automatisierung zu klären. Kapitel 3 leitet daraus zentrale Anforderungen an die Automatisierung ab – sowohl in rechtlicher und technischer Hinsicht als auch mit Blick auf die prozessualen und organisationalen Rahmenbedingungen. Kapitel 4 widmet sich der Analyse von Sozialleistungen und ihren Funktionen. Unterschieden werden vier grundlegende Zielrichtungen: Existenzsicherung, Unterstützung Geringverdienender, Entgeltersatzleistungen sowie die Bereitstellung sozialer Infrastruktur. Je nach Funktion der Leistung ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an Qualität und Aktualität der heranzuziehenden Einkommensnachweise. Kapitel 5 untersucht, an welchen Stellen Einkommensdaten bereits verfügbar sind und inwiefern die Sozialverwaltung – im Sinne des ‚Once-Only-Prinzips‘ – auf bereits erhobene Daten zugreifen könnte, um Bürger*innen wie auch Verwaltung von zusätzlichem Erhebungsaufwand zu entlasten. Kapitel 6 nimmt bestehende (teil-)automatisierte Verfahren der Einkommensanrechnung in den Blick und analysiert deren Reichweite, rechtliche

Konstruktion und praktische Grenzen. Kapitel 7 entwickelt auf Grundlage der vorherigen Befunde Reformüberlegungen zur Einkommensanrechnung in Systemen der sozialen Sicherung. Vorgestellt werden Maßnahmen mit unterschiedlichem Grad an Reformintensität. Im abschließenden Fazit (Kapitel 8) werden die zentralen politischen und administrativen Handlungserfordernisse zusammengefasst.

2 Rechts- und Sachstand Digitalisierung und Verwaltungsautomatisierung

Damit die Einkommensprüfung automatisiert erfolgen kann, ist die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung eine grundlegende Voraussetzung: Erst wenn Daten digital – und nicht nur in papierbasierten Anträgen und Akten – vorliegen und Verwaltungsprozesse zumindest teilweise elektronisch ablaufen, anstatt ausschließlich manuell bearbeitet und dokumentiert zu werden, können Daten maschinell verarbeitet und automatisiert werden. Während Automatisierung ohne vorherige Digitalisierung nicht möglich ist, führt umgekehrt nicht jede Form der Digitalisierung zwangsläufig zur Automatisierung. Diese gilt vielmehr als eine fortgeschrittene, derzeit oftmals als höchste Stufe verstandene Phase innerhalb eines mehrstufigen Digitalisierungspfads (jenseits der Verwendung generativer künstlicher Intelligenz).

Zugrunde liegt die Vorstellung eines digitalen Reifegradmodells, das mit jeder Stufe zunehmend tiefgreifende Veränderungen in Aufbau- und Ablaufstrukturen der Verwaltung mit sich bringt (Mergel 2019; Gräfe et al. 2024, S. 117). Anfangs beschränkt sich die digitale Transformation häufig auf die formale Digitalisierung bestehender Prozesse („digitization“), etwa durch das Scannen von Dokumenten oder die elektronische Speicherung von Verwaltungsdaten. Eine weitergehende Digitalisierung („digitalization“) erfordert bereits die Umgestaltung von Arbeitsabläufen und Zuständigkeiten.

Erst auf dieser Grundlage kann die eigentliche Automatisierung – als Teil einer umfassenden ‚digital transformation‘ – realisiert werden, in der Entscheidungsprozesse regelbasiert, integriert und maschinell ablaufen. Automatisierung ist in dieser Perspektive nicht nur – und möglicherweise nicht einmal primär – eine technische Herausforderung, sondern vor allem eine veraltungspolitische: Sie setzt eine Neugestaltung der horizontalen wie vertikalen Verwaltungsarchitektur voraus, insbesondere mit Blick auf die prozessuale Integration über Zuständigkeitsgrenzen hinweg. Deshalb wird neben der Sozialverwaltung auch die Finanzverwaltung in den Blick genommen.

2.1. E-GOVERNMENT

Die Idee, rechtlich relevante Handlungen wie Verwaltungsakte teil- oder sogar voll automatisiert durchzuführen, hat eine lange Geschichte, die sich bis in die Anfänge staatlicher Bürokratie zurückverfolgen lässt (Meder 2020). Praktische Relevanz gewinnt sie jedoch erst mit den technologischen Entwicklungen im Bereich der Datenverarbeitung und der künstlichen Intelligenz gegen Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Digitalisierung – und damit die potenzielle Automatisierung – von Verwaltungsakten ist ein vielschichtiger, sich schrittweise vollziehender Prozess.

Mit Blick auf die Verwaltungsarchitektur in Deutschland markiert insbesondere das E-Government-Gesetz (EGovG) von 2013 einen wichtigen Meilenstein. Es verfolgt das Ziel, Verwaltungsprozesse durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien effizienter,

transparenter und nutzerfreundlicher zu gestalten. Zentrale Bausteine des EGovG sind die Einführung der elektronischen Akte, die Möglichkeit zur elektronischen Nachweisführung und Zahlung durch Bürger*innen, die elektronische Erfüllung von Publikationspflichten sowie die Aufforderung an Behörden, Verwaltungsprozesse systematisch zu dokumentieren, zu analysieren und in maschinenlesbarer Form bereitzustellen. Kurzum: Das EGovG adressiert den gesamten Ablauf eines Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel, ihn zu digitalisieren – es schafft damit perspektivisch die Voraussetzungen für eine (Teil-)Automatisierung von Verwaltungsverfahren, benennt dieses Ziel jedoch nicht explizit.

Das EGovG gilt in erster Linie für die Bundesverwaltung sowie für jene Teile der Landesverwaltungen, die Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen. Weitere Bereiche wie die Sozial- und Finanzverwaltung, die hier relevant sind, fallen jedoch nicht in den Geltungsbereich des Gesetzes (Beckermann 2018, S. 168; Bernhardt 2021). Innerhalb des Sozialgesetzbuchs finden sich an verschiedenen Stellen entsprechende Regelungen. So fordert § 17 SGB I von den Sozialbehörden eine zeitgemäße und barrierefreie Ausführung von Sozialleistungen, wofür gemäß § 36a SGB I auch elektronische Kommunikationswege verwendet werden dürfen. Weitere Regelungen im Sozialverfahrensrecht (SGB X) eröffnen die Möglichkeit einer digitalen Sozialverwaltung.

2.2. ONLINEZUGANG

Eine größere öffentliche und politische Wirkung als die E-Government-Gesetze von Bund und Ländern entfaltete das Onlinezugangsgesetz (OZG), das 2017 in Kraft trat und zunächst eine Gültigkeit von fünf Jahren hatte – und dessen Umsetzung damit weitgehend in die Zeit der Coronapandemie fiel (Seckelmann 2024). Erst in diesem Kontext wurde vielen Bürger*innen wie auch politischen und administrativen Akteuren die Relevanz einer digitalisierten öffentlichen Verwaltung deutlich bewusst. Mit dem OZG – und den im Rahmen der Pandemie vom Bund bereitgestellten Mitteln – verlagerte sich der Fokus der Digitalisierungsbemühungen zunehmend auf die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger*innen. Im Zentrum stand die Zielsetzung, ‚online Zugang‘ zu Verwaltungsleistungen zu schaffen. Für den Bereich der sozialstaatlichen Leistungen gilt das OZG-Teilprojekt ‚Sozialplattform‘ als ein besonders sichtbares Beispiel dafür, wie der digitale Zugang zu einer Vielzahl existenzsichernder Leistungen strukturell vereinheitlicht und vereinfacht werden kann. Die Plattform schafft eine integrierte, digitale Zugangsstruktur zu Leistungen wie Wohngeld, Kinderzuschlag oder BAföG.

Die Sozialplattform kann allerdings bislang kaum Wirkung entfalten, da ihr Roll-out in die Fläche und eine breite Nutzung auf kommunaler und regionaler Ebene noch ausstehen. Ursachen hierfür sind zum einen ungeklärte Finanzierungsfragen – etwa unter welchen Bedingungen Kommunen oder Landkreise die im Rahmen des OZG entwickelten Lösungen dauerhaft nachnutzen dürfen –, zum anderen technische Hürden wie fehlende Schnittstellen zu den jeweiligen Fachverfahren. Durch den starken Fokus auf die Schnittstelle zwischen Bürger*innen und Verwaltung gerieten die nachgelagerten Abschnitte des Verwaltungsverfahrens zunehmend aus dem Blick: Die verwaltungsinternen Prozesse, die dem digitalen Zugang folgen, wurden im OZG von 2017 weder systematisch mitgedacht noch neugestaltet.

Das Sozialplattform-Projekt steht damit exemplarisch für viele OZG-Vorhaben: Trotz hoher politischer Aufmerksamkeit für den digitalen Zugang bleibt die tiefere Transformation der Verwaltungsprozesse bislang unvollständig. Diese Vernachlässigung interner Prozessdigitalisierung wurde vielfach kritisiert: Sie führte teils zur Schaffung neuer Medienbrüche oder teils zu deren Verfestigung, da Prozesse lediglich digital überformt, jedoch nicht grundlegend reorganisiert wurden (Einhaus und Klenk 2024; Gräfe 2024). Zugleich ist dem OZG zugutezuhalten, dass es die bestehende Heterogenität der IT-Infrastrukturen in der föderalen Verwaltungslandschaft erstmals deutlich sichtbar machte – und damit sowohl in die öffentliche Wahrnehmung als auch

auf die politische Agenda rückte. Die Weiterentwicklung dieser Infrastruktur gehört daher weiterhin zu den zentralen politischen Vorhaben.

Deutlich wird dies insbesondere im Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZG 2.0) vom 12.06.2024 und dem Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung mit der Agenda des zu Beginn der 21. Legislaturperiode geschaffenen Digitalministeriums. Die Einigkeit der politischen Akteure in Bezug auf die übergeordneten Zielsetzungen der digitalen Verwaltungstransformation darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die konkrete Umsetzung der Vorhaben hochgradig konfliktär ist. Strittig sind nicht die ‚üblichen‘ Auseinandersetzungen im föderalen Miteinander zu den Fragen der Finanzierung. Vielmehr wird kritisch diskutiert, wie konsequent gemeinsame Ziele wie die Schaffung interoperabler Lösungen oder die Nachnutzung digitaler Komponenten durchgesetzt werden sollen und ob hier z.B. verbindliche Fristen zu setzen oder potenzielle Sanktionen zu definieren sind (Gräfe und Bogumil 2024).

2.3. REGISTERMODERNISIERUNG UND DIGITALE IDENTITÄT

Ein weiteres Großprojekt, das in engem Zusammenhang mit der Umsetzung von OZG und EGovG steht, ist das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG), das als zentrales Element das Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) enthält. Die Modernisierung der Register und die einheitliche digitale Identität zielen darauf, die Grundlagen für einen digitalen – perspektivisch auch automatisierten – Datenaustausch zwischen Verwaltungsregistern zu verbessern. Das Registermodernisierungsgesetz sieht vor, die steuerliche Identifikationsnummer (§ 139b AO) als bereichsübergreifenden Identifikator einzuführen. Damit sollen bislang getrennt geführte Register technisch verknüpft werden. Das 2021 in Kraft getretene Identifikationsnummerngesetz sichert die bereichsübergreifende Nutzung der Steuer-ID rechtlich ab.

Allerdings ist die steuerliche Identifikationsnummer nicht die einzige Grundlage zur digitalen Identifikation in Verwaltungsverfahren. Parallel dazu wird unter Federführung von BMI und BSI ein eID-System entwickelt, das auf der eID-Funktion des Personalausweises basiert. Andere Ansätze verfolgen den Einsatz smartphonebasierter Wallet-Lösungen. Damit existieren derzeit mehrere, teils konkurrierende Initiativen zur digitalen Identität, deren Koordinierung bislang nur eingeschränkt gelingt. Die fehlende Synchronisierung zwischen diesen Projekten – sowohl zwischen den verschiedenen Identitätslösungen als auch im Zusammenspiel mit EGovG, OZG und Registermodernisierung – gilt als eine der zentralen Ursachen für Verzögerungen in der digitalen Verwaltungstransformation.

2.4. AUTOMATISIERUNG VON ENTSCHEIDUNGEN

Die beschriebenen Gesetze zur Verwaltungsdigitalisierung benennen die Verwaltungsautomatisierung nicht als explizites Ziel. Sie stehen jedoch in einem engen rechtlichen und verwaltungspolitischen Zusammenhang mit drei Regelungen zum vollständig automatisierten Erlass von Verwaltungsakten: § 35a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), § 155 Abs. 4 der Abgabenordnung (AO) sowie § 31a SGB X, der speziell für die Sozialverwaltung gilt (Braun Binder 2019; Guckelberger und Starosta 2021; Ludwigs und Velling 2023).

Das gemeinsame Ziel dieser seit 2017 geltenden Vorschriften besteht darin, Rechtssicherheit für den Einsatz technischer Systeme zu schaffen, mit denen Verwaltungsakte vollständig automatisiert – also ohne menschliche Mitwirkung – erlassen und entsprechende Bescheide erzeugt werden können. Automatisierte Verwaltungsakte müssen im Sozialrecht im Gegensatz zum allgemeinen Verwaltungsrecht nicht durch Rechtsvorschrift besonders zugelassen werden. Somit ist der Erlass durch vollständig automatisierte Einrichtungen möglich – wenn gewährleistet ist, dass die eingesetzten technischen Systeme hinreichend zuverlässig arbeiten.

Aus diesen notwendigen Kriterien für ein ‚digitaltaugliches Recht‘ ergibt sich in der Praxis eine sehr unterschiedliche Verbreitung automatisierter Verfahren. In der Finanzverwaltung ist ihr Einsatz weit verbreitet und ‚Standard‘, im Bereich der Sozialstaatsverwaltung erfolgen hingegen voll automatisierte Verfahren bislang nur in begrenztem Umfang beim Grundrentenzuschlag und in Teilen beim Elterngeld, obgleich es aus unserer Sicht viele Anwendungsfälle gäbe. Nur wenige Fälle bzw. Rechtsvorschriften erfordern im Sozialrecht eine ermittlungsintensive Beurteilung, und viele Sozialleistungen sind beim Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen ohne weiteres Ermessen zu gewähren. Insbesondere Geldleistungen werden in der Regel über IT-Fachverfahren berechnet, wofür die Daten aber meist noch manuell erfasst werden.

Die begrenzte Nutzung automatisierter Verwaltungsakte im Bereich sozialstaatlicher Leistungen ist vor allem auf die fehlenden technischen und organisatorischen Voraussetzungen in der Sozialstaatsverwaltung zurückzuführen. Dazu zählen insbesondere unzureichende Möglichkeiten zur digitalen Identifikation, das Fehlen digital nutzbarer Nachweisverfahren sowie mangelnde Schnittstellen bzw. fehlende Interoperabilität zwischen Fachverfahren.

2.5. STAND DER DIGITALISIERUNG IN DER FINANZVERWALTUNG

Die Finanzverwaltung¹ zeigt, dass diese beiden Bedingungen – die technische Machbarkeit und die verwaltungsorganisatorische Absicherung – dort wesentlich günstiger als im Bereich der Sozialverwaltung ausgeprägt sind. Die Finanzverwaltung gilt als Pionier der Verwaltungsautomatisierung (Martini und Nink 2018, S. 1128–1129): Bereits vor knapp 30 Jahren begann unter dem Projektkürzel *ELSTER* (*Elektronische Steuererklärung*) und unter Federführung der bayerischen Finanzverwaltung der Aufbau einer digitalen Infrastruktur zur elektronischen Abgabe von Steuererklärungen.

1999 war eine erste Nutzung möglich; in den Folgejahren wurde das System sukzessive auf alle Bundesländer ausgeweitet und stand ab 2005 bundesweit zur Verfügung. Seither wurde die Plattform technisch kontinuierlich weiterentwickelt, unter anderem durch die Einführung des *ELSTEROnline-Portals* (später ‚Mein ELSTER‘) mit erweiterten Funktionen wie der elektronischen Bescheidübermittlung, dem Abruf von Steuerdaten oder der Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation mit dem Finanzamt. Auch durch die Integration sicherer Authentifizierungsverfahren (mittels ELSTER-Zertifikat oder der eID-Funktion des Personalausweises) gilt ELSTER heute als ein Projekt mit einem hohen digitalen Reifegrad.

Ähnlich wie die Maßnahmen im Rahmen des OZG steht auch ELSTER vor der Herausforderung, die digitale Transformation sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen Bund und Ländern zu koordinieren – ein Prozess, der mit einem „nicht unerheblichen Abstimmungsaufwand“ verbunden ist (Gräfe et al. 2024, S. 117). Im Unterschied zum OZG ist es aber in der Finanzverwaltung gelungen, eine funktionale und vergleichsweise funktionsfähige Koordinationsstruktur zu entwickeln. Die Organisation und Weiterentwicklung von ELSTER erfolgt im Rahmen des Projekts *KONSENS* (*Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung*), das eine länderübergreifende Abstimmung der IT-Verfahren im Steuerbereich sicherstellt. Ein wesentlicher Grund dafür, dass ELSTER eine Vorreiterrolle in der Verwaltungsdigitalisierung einnimmt, liegt in der verpflichtenden Nutzung durch Steuerberater*innen und Unternehmen. Einen zusätzlichen Schub erhielt das System während der COVID-19-Pandemie, als auch viele Privatpersonen verstärkt auf das bereits technisch ausgereifte Angebot zurückgriffen (vgl. Statistik zur ELSTER-Nutzung: <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse>). Schließlich haben die Finanzbehörden in den vergangenen Jahren Organisationsreformen durchlaufen und eine Zentralisierung ihrer internen Strukturen vollzogen, wodurch die Koordination zwischen Behörden und über Verwaltungsebenen hinweg zusätzlich erleichtert wird.

¹ Hier wird der Begriff „Finanzverwaltung“ synonym zu „Steuerverwaltung“ verwendet.

3 Anforderungen an die Automatisierung von Verwaltungsverfahren

Die Automatisierung von Verfahren in der öffentlichen Verwaltung ist, wie im vorangegangenen Kapitel deutlich geworden ist, an eine Reihe grundlegender Anforderungen geknüpft. Sie betreffen sowohl die rechtliche und technische Ausgestaltung als auch prozessuale und organisationale Rahmenbedingungen. Erst das Zusammenspiel dieser Faktoren schafft die Voraussetzungen dafür, dass Automatisierung tragfähig eingeführt und verantwortungsvoll umgesetzt werden kann.

3.1. RECHTLICHE ANFORDERUNGEN

Automatisierte Verwaltungsentscheidungen bedürfen einer klaren gesetzlichen Grundlage, die sowohl ihre Verbindlichkeit als auch ihre Nachvollziehbarkeit gewährleistet. Die Entscheidungen selbst sowie die ihnen zugrunde liegenden Kriterien müssen transparent und überprüfbar sein. Dies umfasst insbesondere die Möglichkeit, die Entscheidungslogik gegenüber den Betroffenen offenzulegen, sowie das Vorhandensein effektiver Widerspruchsmöglichkeiten.

Der Ausgestaltung automatisierter Verfahren sind in einem demokratischen Rechtsstaat Grenzen gesetzt. Grundsätzlich ist die Verwaltung an die gesetzlichen Vorgaben gebunden und darf lediglich im Rahmen eines vorgegebenen Ermessens oder bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe über Weisungen interne Vorgaben machen. Somit wären selbstlernende Algorithmen, die technisch machbar erscheinen, verfassungsrechtlich unzulässig, weil sachfremde Verknüpfung von Lebenssachverhalten vorgenommen werden können und somit Bewertungen vom gesetzgeberischen Ziel abweichen könnten. Vielmehr müssen die digitalen Prozesse nachvollziehbar gestaltet sein, sodass auch automatisierte Entscheidungen transparent und inhaltlich begründet erscheinen (Martini et al. 2024, S. 68–73). Gerade weil der Sozialstaat für Menschen in prekären Situationen da sein soll, ist hier der Schutz vor Diskriminierungen bestimmter Bevölkerungsgruppen bei der Leistungsgewährung besonders wichtig.

Die Vorteile automatisierter Prozesse liegen hingegen in einer höheren Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Personen, die wegen erschwelter Zugänge und mangelnder Beratung ihre Ansprüche bislang nicht geltend machen (Janda 2024, S. 20). Über eine automatisierte Auswertung vorhandener Daten könnten mögliche Berechtigte aktiv von Sozialleistungsträgern auf ihre Ansprüche auf Sozialleistung hingewiesen werden, womit diese ihrer Pflicht zur allgemeinen Aufklärung, Beratung und Auskunft zu anderen Leistungen gemäß §§ 13 bis 15 SGB I nachkämen. Auch könnten andere Bereiche wie die Finanzverwaltung eingebunden werden: Wenn bei der Steuerveranlagung ein Hilfebedarf erkennbar ist, könnte der Antrag auf Sozialleistung bereits beim Finanzamt gestellt werden. § 16 Abs. 2 SGB I sieht vor, dass bei der Antragstellung bei einem unzuständigen Leistungsträger oder einer Gemeinde das dortige Eingangsdatum zählt – diese Norm könnte auf die Finanzverwaltung als weitere Stelle ausgeweitet werden. Schließlich ist zu überlegen, ob eine antraglose Gewährung von Sozialleistungen

möglich wäre, soweit dies mit dem Recht auf Selbstbestimmung vereinbar ist, auch auf Leistungen zu verzichten (Janda 2024, S. 19).

Bei diesen Überlegungen spielt der Schutz von Sozialdaten allerdings eine wichtige Rolle: Der sichere Umgang mit sensiblen, personenbezogenen Daten ist für die Akzeptanz automatisierter Verfahren zentral, sodass diese im Einklang mit geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen stehen müssen. Wenn Daten für Sozialleistungen von der Finanzverwaltung und weiteren Stellen außerhalb der Sozialverwaltung übernommen werden sollen, müssten diese in § 35 SGB I zur Wahrung des Sozialgeheimnisses eingebunden werden. Darüber hinaus sind hinsichtlich der Verarbeitung von Sozialdaten in §§ 67-85a SGB X entsprechende Regelungen zu treffen (Krahmer und Ahrend 2023, § 35 SGB I, Rn. 1). Das Gleiche gilt für die AO, die eine Ermächtigung bieten muss, damit Einkommensdaten für Zwecke des Sozialgesetzbuchs erhoben bzw. Steuerdaten an die Sozialverwaltung weitergegeben werden dürfen.

Neben der Gewährleistung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien stellt die Automatisierung von Verwaltungsverfahren weitere Anforderungen an ein digitaltaugliches Recht im engeren Sinne. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die semantische Interoperabilität, also die einheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen und normativen Strukturen. Sie bildet die Grundlage dafür, dass rechtliche Vorgaben eindeutig, konsistent und maschinenlesbar ausgestaltet werden können. Wenn die Einkommensermittlung im Sozialgesetzbuch uneinheitlich erfolgt und Definitionen sprachlich voneinander abweichen, dann lassen sich Prüfergebnisse eines Leistungsträgers nur eingeschränkt auf andere übertragen, weil ggf. Daten, die dort erforderlich sind, nicht einbezogen werden mussten. Die unterschiedliche Datenstruktur und deren Abbildung in leistungsspezifischen IT-Fachverfahren stehen einem Datenaustausch zwischen Sozialleistungsträgern im Sinne des Once-Only-Prinzips entgegen. Folglich setzt eine erfolgreiche Automatisierung die Angleichung der Einkommensprüfungen und die Vereinfachung einzelner Ermittlungsschritte voraus.

Empirisch zeigt sich jedoch, dass die einheitliche Verwendung von Rechtsbegriffen eher die Ausnahme als die Regel ist (Mohabbat Kar et al. 2019, S. 12; Achtert et al. 2021, S. 11–17). Viele Begriffe kommen in unterschiedlichen Rechtsgebieten vor, sind dort jedoch jeweils kontextspezifisch definiert. Mitunter variieren ihre Bedeutungen sogar innerhalb eines einzelnen Rechtsbereichs – abhängig vom jeweiligen gesetzlichen Rahmen. Diese begrifflichen Divergenzen spiegeln die Eigenlogiken der jeweiligen Rechtsgebiete wider. Sie sind Ausdruck unterschiedlicher politischer Dynamiken, Akteurskonstellationen und Anforderungen, denen rechtliche Regelungen jeweils genügen müssen. Rechtsbegriffe können daher je nach Anwendungsfeld unterschiedliche Bedeutungen annehmen. Diese kontextuelle Offenheit stellt jedoch ein erhebliches Hindernis für die Automatisierung von Verwaltungsverfahren dar (Seckelmann 2021).

Um Recht digitaltauglich zu machen, wird daher zunehmend auf die Modularisierung von Rechtsbegriffen gesetzt. Der in dieser Expertise relevante Einkommensbegriff gilt als paradigmatischer Fall: In einem vom Nationalen Normenkontrollrat beauftragten Gutachten (Achtert et al. 2021) wurden entsprechende Vorschläge formuliert, um die Voraussetzungen für semantische Interoperabilität, das heißt einheitlich automatisierte Berechnungsverfahren zu schaffen. In den einzelnen Sozialgesetzen findet sich entweder ein eigener („konstitutiver“) Einkommensbegriff, oder auf diese Definitionen wird vollständig bzw. teilweise verwiesen. Konstitutive Definitionen finden sich im Einkommensteuergesetz (EStG) und beim Bürgergeld (SGB II), worauf die Eingliederungshilfe (SGB IX) bzw. der Kinderzuschlag (BKGG) vollständig verweisen.² In dem Gutachten wird, wie in der steuer- und sozialrechtlichen Literatur üblich, zwischen den Bezügen bzw. Einkommensarten privilegierte bzw. freigestellte Einkommen sowie absetzbare Aufwendungen differenziert. Letztere werden weiter in Erwerbsaufwendungen

² Das SGB II verweist jedoch stellenweise auch auf das EStG. Die Sozialhilfe (SGB XII) als weiteres Leistungssystem zur Existenzsicherung trifft wiederum eigene, vom Bürgergeld unabhängige Regelungen. Das Gleiche gilt für das Wohngeld, welches sich an Familienhaushalte mit geringem Einkommen richtet.

(Werbungskosten, Betriebsausgaben) und private Aufwendungen (z. B. Steuern, Vorsorgeaufwendungen, Kindesunterhalt) unterteilt (Achttert et al. 2021, S. 31–34).

3.2. TECHNISCHE ANFORDERUNGEN

Damit digitaltauglich ausgestaltetes Recht tatsächlich automatisiert vollzogen werden kann, sind auch auf der technischen Ebene spezifische Anforderungen zu erfüllen. Die semantische Interoperabilität – also die Modularisierung oder schrittweise Harmonisierung von Rechtsbegriffen mit dem Ziel ihrer maschinenlesbaren Strukturierung – muss in syntaktische Interoperabilität überführt werden (Mohabbat Kar et al. 2019, S. 14). Das bedeutet, dass rechtliche Begriffe eindeutig mit digitalen Datenquellen verknüpft werden müssen. Hierfür wiederum sind nicht nur die Rechtsbegriffe selbst, sondern auch die zugehörigen Datenformate und Austauschprotokolle zu standardisieren, um einen reibungslosen, systemübergreifenden Datenaustausch zu ermöglichen.

Ein zentrales Instrument zur Umsetzung syntaktischer Interoperabilität in der öffentlichen Verwaltung ist das Standardisierungsrahmenwerk XÖV (XML in der öffentlichen Verwaltung) (ITZ-Bund 2025). XÖV definiert formale Datenmodelle und Austauschformate, die es ermöglichen, strukturierte Informationen zwischen unterschiedlichen IT-Systemen sicher, konsistent und medienbruchfrei auszutauschen. Durch die Festlegung gemeinsamer Schnittstellen, Datenfelder und Codierungsregeln schafft XÖV die Grundlage für interoperable Fachverfahren und stellt sicher, dass gleichbedeutende Inhalte systemübergreifend eindeutig erkannt und verarbeitet werden können (Achttert et al. 2021, S. 105–112).

Die Entwicklung und Pflege von XÖV-Standards erfolgt in föderal abgestimmten Verfahren unter Beteiligung von Fachressorts, IT-Dienstleistern und Koordinierungseinrichtungen wie *KoSIT*, der Koordinierungsstelle für IT-Standards, und *FITKO (Föderale IT-Kooperation)*. Diese übergreifende Steuerung ist notwendig, um Redundanzen zu vermeiden und eine einheitliche Umsetzung bei den beteiligten Akteuren, insbesondere den Ländern, Kommunen, Sozialversicherungsträgern und weiteren Behörden, sicherzustellen. Im Vergleich verschiedener Rechts- und Verwaltungsbereiche gilt die Finanzverwaltung bei der Entwicklung und Implementierung gemeinsamer Datenformate und Austauschprotokolle als relativ fortgeschritten. Gleichwohl hat der kürzlich veröffentlichte Abschlussbericht der Expertenkommission *Bürgernahe Einkommensteuer* (Blaufus et al. 2024) deutlich gemacht, dass auch in diesem Bereich der Standardisierungsprozess keineswegs abgeschlossen ist. Vielmehr bestehen weiterhin erhebliche Herausforderungen bei der ebenen- und bereichsübergreifenden Koordination, insbesondere mit Blick auf föderale Zuständigkeiten und gewachsene IT-Strukturen.

3.3. PROZESSUALE ANFORDERUNGEN

Die Wirksamkeit technischer Standards hängt schließlich nicht allein von ihrer formalen Definition ab, sondern ebenso von der tatsächlichen Verfügbarkeit und Qualität der zugrunde liegenden Daten. In diesem Zusammenhang kommt der bereits oben erwähnten Registermodernisierung eine zentrale Bedeutung zu (Kühn 2019). Ebenso wie Rechtsbegriffe und Daten sind auch Verwaltungsregister zu harmonisieren, zu vernetzen und interoperabel nutzbar zu machen. Automatisierungspotenziale lassen sich insbesondere dann realisieren, wenn die Verwaltung auf bereits vorliegende Daten zugreifen kann – wenn sie also weiß, was sie bereits weiß, um so den Erfüllungsaufwand für Verwaltung und Bürger*innen zu senken.

Auch wenn das Entlastungspotenzial für Bürger*innen und die Verwaltung durch Registermodernisierung allgemein als hoch eingeschätzt wird, so ist doch zu konstatieren, dass nicht alle für Verwaltungsentscheidungen relevanten Daten derzeit strukturiert bzw. maschinenlesbar

erhoben werden. Vor allem berufliche und private Aufwendungen, die sowohl steuerlich als auch sozialrechtlich relevant sind, müssen von Steuerpflichtigen bzw. Berechtigten einzeln nachgewiesen werden, weil eine digitale Erfassung bzw. Übermittlung von privaten Vorgängen nicht vorgesehen ist (z. B. die Kosten einer selbst organisierten Betreuung eines behinderten Kindes oder pflegebedürftiger Angehörige). Eine Pauschalisierung erfordert stets eine Abwägung zwischen den Zielen der Vereinfachung einerseits und der Einzelfallgerechtigkeit andererseits.

Wichtig ist zudem, dass die zugrunde liegenden Daten auch zeitlich präzise strukturiert sind. Gerade bei existenzsichernden Leistungen ist ein enger zeitlicher Bezug zwischen Datenerhebung und Leistungsbemessung entscheidend, um Aktualität und materielle Richtigkeit der Entscheidung zu gewährleisten. Insbesondere bei der Einkommensermittlung im Rahmen möglicher Sozialleistungen für Selbstständige, aber auch bei Einkommen aus Vermietung und Verpachtung stellt dies häufig eine große Herausforderung dar. Deren Höhe lässt sich in der Regel erst im Nachhinein genau ermitteln, weshalb bei Sozialleistungen wie dem Bürgergeld eine vorläufige Bewilligung vorgesehen ist, um anschließend eine endgültige Festsetzung vorzunehmen (Münder et al. 2024, § 41a SGB II, Rn. 11). Hier überwiegt das sozialstaatliche Gebot einer raschen Hilfe in der Not gegenüber dem Anspruch, über den Sachverhalt umfassende Gewissheit zu haben (Berlit et al. 2025, Kap. 51 Rn. 1). Insgesamt ist bei Einkommensdaten zu bedenken, dass diese schnell veralten und die Umsetzung des Once-Only-Prinzips im Gegensatz zu relativ konstanten Daten wie dem Personenstand und einer Behinderung hier nur eingeschränkt umsetzbar ist.

Eine weitere, keineswegs zu vernachlässigende, prozessuale Anforderung für automatisierte Verwaltungsentscheidungen ist die verlässliche Identifikation der Anspruchsberechtigten. Soll ein hoher Automatisierungsgrad erreicht werden, ist hierfür der Einsatz rechtssicherer digitaler Identitäten, etwa durch die Nutzung der eID, unerlässlich. Nur wenn sichergestellt ist, dass Anträge eindeutig einer natürlichen Person zugeordnet werden können, lassen sich voll automatisierte Verfahren rechtskonform und betrugssicher gestalten. Welche digitale Identität künftig als einheitlicher Identifikator im Verwaltungsvollzug dienen soll, ist derzeit allerdings noch nicht abschließend geklärt (Anke et al. 2025; Skierka 2025). In der politischen und fachlichen Debatte stehen sowohl verschiedene nationale Lösungen – wie die Online-Ausweisfunktion (eID) – als auch europäische Ansätze, etwa in Form digitaler Wallets im Rahmen der eIDAS-Reform, zur Diskussion. Auch die Steueridentifikationsnummer, die derzeit bereits bei der automatisierten Berechnung des Grundrentenzuschlags eingesetzt wird, gilt als möglicher Kandidat für ein verbindendes Identifikationsmerkmal in digitalen Verwaltungsverfahren. Ihre umfassende Nutzung konnte trotz des Registermodernisierungsgesetzes bislang jedoch nicht durchgesetzt werden – insbesondere aufgrund datenschutzrechtlicher Vorbehalte von Bürger*innen und der Sorge um den Schutz der informationellen Selbstbestimmung. Trotz funktionierender digitaler Identifizierungsmittel fehlt es in Deutschland weiterhin an einheitlichen, sektorübergreifenden und breit einsetzbaren digitalen Identitätslösungen (Skierka 2025, S. 446).

3.4. ORGANISATIONALE ANFORDERUNGEN

Schließlich müssen für die Automatisierung von Verwaltungsverfahren die organisationalen Voraussetzungen erfüllt sein. Über die bloße Anpassung technischer und prozessualer Abläufe hinaus erfordert eine flächendeckende Automatisierung Veränderungen in der Verwaltungsorganisation. Dazu zählen unter anderem geeignete Implementationsarchitekturen, die virtuelle Kommunikations- und Datenaustauschräume (Plattformen), Bürgerportale sowie technische Schnittstellen für die interne Nutzung umfassen. Erforderlich sind zudem koordinierende Einheiten, die für den Betrieb und die Weiterentwicklung dieser Systeme verantwortlich sind und einen reibungslosen Ablauf gewährleisten.

Für den hier relevanten Bereich der automatisierten Einkommensanrechnung im Sozialleistungsbereich erscheint die sogenannte Sozialplattform, die im Rahmen des OZG-Prozesses entwickelt wurde, grundsätzlich als geeignete Infrastruktur. Allerdings ist sowohl der derzeit abgebildete Verfahrensumfang als auch die faktische Reichweite des Roll-outs bislang begrenzt, sodass noch keine etablierte Standardlösung vorliegt (Einhaus und Klenk 2024; Gräfe und Bogumil 2024). Zudem zeigt der Entwicklungs- und Umsetzungsprozess der Sozialplattform – ebenso wie andere Großprojekte der digitalen Verwaltungsmodernisierung (etwa *eID* oder Registermodernisierung) – deutlich, dass der Übergang zu einem prozessorientierten Verwaltungshandeln kein Selbstläufer ist. Er setzt vielmehr voraus, dass über Ressortgrenzen hinweg und zwischen politischen Ebenen sowie Verwaltungseinheiten koordiniert gedacht und gehandelt wird – eine Herausforderung, die nicht nur politische Steuerung, sondern auch organisationale Lernprozesse aufseiten der Beschäftigten erfordert (siehe hierzu auch die Bestandsaufnahme der Expertenkommission für eine bürgerfreundliche Einkommensteuer, Blaufus et al. 2024). Deshalb kann sich die digitale Transformation auf die bisherigen Zuständigkeiten für Leistungen auswirken, indem hinderliche Schnittstellen abgebaut werden und neue Verfahrenswege geschaffen werden.

4 Sozialleistungen und Einkommen

Das folgende Kapitel gibt die Untersuchung aller einkommensabhängigen Sozialleistungen im Rahmen dieser Studie zur Automatisierung wieder. Für die Darstellung findet eine Konzentration auf die wesentlichen Unterschiede statt. Im Übrigen wird hier auf einige Leistungen nur kurz eingegangen, soweit die hier vorgenommenen Erörterungen übertragbar sind.

Das Themenfeld ‚Sozialleistungen und Einkommen‘ ist sehr breit gefasst und kann im Rahmen dieser Studie nicht in seiner Gesamtheit behandelt werden. So würde eine Reformdebatte zur automatisierten Einkommensanrechnung auch eine Auseinandersetzung mit den vermögensbezogenen Regelungen erfordern – diese bleiben in der vorliegenden Untersuchung jedoch ausgeklammert.³

4.1. EINTEILUNG DER LEISTUNGEN NACH FUNKTIONEN

Eine Vielzahl von Geld- und Sachleistungen des Sozialstaats ist vom Einsatz des Einkommens abhängig, doch was bei einer Leistung Einkommen darstellt, wessen Einkommen ebenfalls einzubeziehen ist und welcher Betrag am Ende eingesetzt wird, ist sehr unterschiedlich geregelt. Diese Unterschiede relativieren sich, wenn man die Sozialleistungen nach den Funktionen einteilt, die sie gegenüber den Berechtigten erfüllen. Je mehr eine Leistung der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums dient (Regelbedarfe, Wohnen, Bildung und Teilhabe), umso aktueller und umfassender sind die Einkommensdaten, die für eine solche Leistung angefordert werden. Daher sollen die Vorschriften zu den einkommensabhängigen Leistungen⁴ anhand abgestufter Funktionen untersucht werden, denn je nach Lebenslage unterstützt der Sozialstaat leistungsberechtigte Personen mit unterschiedlichen Instrumenten:

- Existenzsicherung,⁵

³ So sehen alle Gesetze über existenzsichernde Leistungen den Einsatz des gesamten verwertbaren Vermögens vor, unterscheiden sich dabei aber in dem Umfang der privilegierten Vermögensgegenstände und den Freibeträgen erheblich. Bei der Unterstützung von Geringverdienenden ist nur beim Zuschlag für langjährig Rentenversicherte keine Berücksichtigung von Vermögen vorgesehen. Grundsätzlich wird bei der Kostenbeteiligung für Leistungen der sozialen Infrastruktur das Vermögen nicht einbezogen; lediglich die Eingliederungshilfe orientiert sich beim Vermögenseinsatz an der Sozialhilfe. Bei einer Automatisierung der Vermögensprüfung ist zu bedenken, dass nicht zu allen Vermögensgegenständen digitale Nachweise vorhanden sind (außer Grundbuch, Kfz-Zulassung und Geldanlagen). Darüber hinaus kann eine Bewertung einzelner Gegenstände erforderlich sein, die ggf. Sachverständige erfordert (z. B. Kunstwerke).

⁴ Die Hilfe für Frauen bei Schwangerschaftsabbrüchen in besonderen Fällen nach Abschnitt 5 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes wird mit Blick auf die Fragestellung dieser Expertise (Automatisierung der Einkommensprüfung) ausgenommen, weil gem. § 20 Abs. 2 S. 3 SchKG Tatsachen lediglich glaubhaft zu machen sind und keine Einkommensnachweise gefordert werden. Im Übrigen gilt ein strenger Datenschutz, weil im gesamten Verfahren die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Frauen zu achten sind (§ 20 Abs. 5 SchKG), und dieser steht einer Automatisierung mit Beteiligung mehrerer Stellen entgegen.

⁵ Diese Funktion geht auf die Armenfürsorge zurück und wird einseitig vom Staat ohne konkrete Gegenleistung gewährt (Berlit et al. 2025, Kap. 1 Rn. 1 und 9).

- Unterstützung von Geringverdienenden,
- Entgeltersatz,
- Soziale Infrastruktur⁶ und Dienste mit Nutzungsgebühr⁷.

Einige Leistungen dienen der Existenzsicherung in sehr prekären Situationen, in denen Betroffene das soziokulturelle Existenzminimum nicht aus eigenem Einkommen decken können (Edtbauer und Rabe 2021, S. 1–13). Andere sollen Menschen mit geringem Einkommen unterstützen, um ein Abrutschen in existenzgefährdende Lagen zu vermeiden. Welche Personen als Geringverdienende gelten, ist uneinheitlich definiert;⁸ hier sollen darunter Personen bzw. Familienhaushalte verstanden werden, die sich im Grenzbereich zum sozialhilferechtlichen bzw. steuerrechtlichen Existenzminimum bewegen. Darüber hinaus gibt es Leistungen, die den vorübergehenden Ausfall von Erwerbseinkommen ersetzen.⁹ Schließlich kann die Inanspruchnahme von sozialer Infrastruktur und Diensten an die finanzielle Leistungsfähigkeit anknüpfen, indem sich die Nutzer*innen an den Kosten beteiligen müssen.

Die Leistungen zur Existenzsicherung umfassen das Bürgergeld (SGB II), die Sozialhilfe mit den Leistungen nach dem 3. bis 9. Kapitel SGB XII (u. a. Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Hilfe zur Pflege, Bestattungskosten), die Leistungen für Asylbewerber (AsylbLG) und die Ausbildungsförderung von Schüler*innen und Student*innen (BAföG).

Geringverdienende werden über Wohngeld (WoGG) und den Kinderzuschlag (BKGG) sowie in der Gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) über den Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherte (Grundrentenzeiten) unterstützt. Das BAföG könnte aus der Perspektive einer Familie auch unter die Unterstützungsleistungen für Geringverdienende gefasst werden, wenn ein Familienmitglied die Möglichkeit zum Studieren erhält. Gesondert zu behandeln sind die Leistungen zu Bildung und Teilhabe, weil diese sowohl im Rahmen der Existenzsicherung als auch der Unterstützungsleistungen für Geringverdienende vorgesehen sind (siehe Vorschläge in Abschnitt *Umstrukturierung von Bildung und Teilhabe*).

In bestimmten Situationen gewähren die jeweils zuständigen Sozialleistungsträger Entgeltersatzleistungen, um den Ausfall von Einkommen aus nicht selbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit auszugleichen.¹⁰ Neben den Übergangsgeldern bei Maßnahmen der Rehabilitation und Teilhabe im Sinne von § 65 SGB IX, wozu auch das Krankengeld und das Arbeitslosengeld zählen, fallen hierunter das Mutterschutzgeld und das Elterngeld. Das Verletztengeld der Unfallversicherung (SGB VII) stellt ebenfalls eine Entgeltersatzleistung dar.

⁶ „Soziale Infrastruktur ist die Gesamtheit der Einrichtungen und Dienste zur sozialen Versorgung der Bevölkerung“ (Winkel 2018, S. 2185).

⁷ Die Begrifflichkeit in dem hier betrachteten Funktionsbereich ist sehr uneinheitlich. In der Jugendhilfe wird eine „Kostenbeteiligung“ eingefordert (dritter Abschnitt des fünften Kapitels im SGB VIII), während in der Eingliederungshilfe ein „Einkommensbeitrag“ erbracht wird (§§ 92, 136 SGB IX). Im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung sind Zuzahlungen (§ 61 SGB V) zu leisten. Aus Sicht der Finanzwissenschaft werden Beiträge von allen ‚Mitgliedern‘ unabhängig von der tatsächlichen Nutzung erhoben, während Gebühren für Leistungen gezahlt werden, die individuell zurechenbar sind. Von dem Prinzip der (vollen) Kostendeckung kann – wie bei den hier genannten Leistungen – aus sozialpolitischen Gründen abgewichen werden (Nowotny und Zagler 2022, S. 190–191). Bei der Inanspruchnahme sozialer Infrastruktur und Dienste soll hier zwecks einheitlicher Bezeichnung der Oberbegriff ‚Nutzungsgebühr‘ verwendet werden.

⁸ Im Sozialversicherungsrecht versteht man gem. § 20 Abs. 3 SGB IV Auszubildende sowie Teilnehmer*innen am Freiwilligen Sozialen/Ökologischen Jahr und am Bundesfreiwilligendienst, die zz. unter 325 EUR monatlich verdienen, als „Geringverdiener“. An mehreren Stellen werden ebenso Personen, die einen monatlichen Lohn innerhalb der Gleitzone über der Geringfügigkeitsgrenze bis 2.000 EUR erhalten (§ 20 Abs. 2, 2a SGB IV), als Geringverdienende bezeichnet. Im Steuerrecht sind dies Steuerpflichtige, wenn sie einen Anspruch auf eine Mobilitätsprämie haben (§§ 101-109 EStG). Das Statistische Bundesamt fasst unter „Geringverdienende“ die unteren 10 % der Lohnskala. Eine genaue Abgrenzung wird hier anhand der Leistungsarten vorgenommen, die u. a. gewährt werden, um eine Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II bzw. SGB XII zu vermeiden (z. B. Kinderzuschlag; siehe § 6a BKGG).

⁹ Der Begriff der Entgelt- bzw. Einkommensersatzleistungen wird im Steuerrecht ebenfalls angewendet (Brandis et al. 2025, § 32b EStG, Rn. 50-52).

¹⁰ Im weiteren Sinne gehören hierzu Rentenleistungen (gesetzliche Renten SGB VI, Verletztenrente SGB VII), die jedoch in der Regel auf einer einmaligen Festsetzung zu Beginn des Leistungsbezugs beruhen und hier zwecks Eingrenzung nicht weiter betrachtet werden.

Schließlich bieten insbesondere die Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung den Berechtigten verschiedene Leistungen der **sozialen Infrastruktur** in Form von Einrichtungen und Diensten, für die eine Nutzungsgebühr vorgesehen ist. Das bekannteste Beispiel sind die Elternbeiträge für den Besuch einer Kindertagesstätte. Ebenfalls umfasst diese Funktion Leistungen der Krankenbehandlung und der Pflege.

Die Leistungen der **Sozialen Entschädigung**,¹¹ die hier nicht näher untersucht werden, weisen Bezüge zu den verschiedenen Funktionen auf, weshalb die Erkenntnisse übertragbar sind. Für die besonderen Leistungen im Einzelfall, die unter die Leistungen zur Existenzsicherung fallen, beruht die Einkommens- und Vermögensprüfung auf dem SGB XII, wobei für Berechtigte der Sozialen Entschädigung zusätzliche Absetzungen und Freibeträge vorgesehen sind. Die Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe (soziale Infrastruktur und Dienste) werden Geschädigten ohne Beteiligung an den Kosten erbracht. Während dieser Maßnahmen beziehen die Berechtigten Entgeltersatzleistungen. Der Berufsschadensausgleich, der bei einer besonderen beruflichen Betroffenheit gewährt wird, stellt einen dauerhaften Ersatz von Entgelt dar.¹²

4.2. EINKOMMENSPRÜFUNG IM SOZIALVERFAHREN

Der Anspruch auf Sozialleistungen hängt neben den persönlichen und sachlichen Voraussetzungen (z. B. versicherter Personenkreis, individuelle Bedarfe) je nach Leistung von wirtschaftlichen Voraussetzungen ab (Einkommen, Vermögen). Grundsätzlich müssen alle Voraussetzungen nachgewiesen sein, welches die Mitwirkung der Antragsteller*innen erfordert (§§ 60 bis 67 SGB I). Wenn Leistungen bezogen werden, müssen Berechtigte Änderungen unverzüglich mitteilen und entsprechende Unterlagen vorlegen. Nur wenn dies besonders geregelt ist, wird das Erfüllen von Tatbeständen vermutet,¹³ oder es wird über eine Pauschalisierung auf Nachweise verzichtet.¹⁴ Im Einzelnen lässt sich die Einkommensermittlung der verschiedenen Sozialleistungen nach dem Umfang der erforderlichen Prüfschritte differenzieren:¹⁵

- relevante Einkommensarten,
- Umfang des (nicht) zu berücksichtigenden Einkommens,
- zulässige Absetzungen,
- Freibeträge,
- Einsatzgemeinschaft,¹⁶
- Bemessungs- und Bewilligungszeitraum.

¹¹ Soziale Entschädigung wird Gewaltopfern, Impfgeschädigten und Geschädigten des Zweiten Weltkriegs sowie Angehörigen, Nahestehenden und Hinterbliebenen gewährt (§ 2 SGB XIV).

¹² Siehe im Einzelnen Verordnung zur Durchführung des Berufsschadensausgleiches nach § 89 des Vierzehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGBXIVSchAV).

¹³ Z. B. über das Bestehen einer eheähnlichen Gemeinschaft gem. § 7 Abs. 3a SGB II. Eine Vermutung kann je nach Konstellation von der Behörde oder den Antragsteller*innen durch Beweis widerlegt werden.

¹⁴ Z. B. die sogenannte Versicherungspauschale im Bürgergeld, wonach vom Einkommen erwachsener Personen für freiwillig abgeschlossene Versicherungen stets 30 EUR abzusetzen sind (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 Bürgergeld-V).

¹⁵ Beispielhaft: Bundesagentur für Arbeit (2024).

¹⁶ Im Bürgergeld (SGB II) wird der synonyme Begriff der Bedarfsgemeinschaft verwendet, der sich jedoch im Vergleich zur Sozialhilfe (SGB XII) bezüglich der einbezogenen Personenkreise (auch Partner*innen, die kein Elternteil der Kinder in der Bedarfsgemeinschaft sind, Kinder bis zum 25. Lebensjahr) und der Berechnung des Hilfebedarfs (horizontale Methode gem. § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II) unterscheidet.

Bei der Benennung des relevanten Einkommens orientiert sich das Sozialrecht an den Begriffen des Steuerrechts, wobei das Einkommen aus Erwerbstätigkeit eine besondere Stellung einnimmt. Die weiteren Einkommensarten wie Kapitaleinkünfte sowie Vermietung und Verpachtung werden je nach Funktion berücksichtigt oder nicht. Steuerfreie Einnahmen werden bei den existenzsichernden Leistungen und der Unterstützung Geringverdienender in unterschiedlichem Ausmaß einbezogen. Gerade hier sehen die Fachgesetze und Verordnungen eine Privilegierung von Einkommen vor. Diese Einkommen müssen von den Berechtigten nicht zur Bedarfsdeckung eingesetzt werden und bleiben bei der weiteren Einkommensprüfung unberücksichtigt.¹⁷ Unter die zulässigen Absetzungen fallen bei den meisten Leistungen zunächst die Steuern auf Einkommen sowie die Beiträge zur Sozialversicherung und zur Arbeitsförderung. Darüber hinaus ist in einzelnen Fachgesetzen u. a. die Absetzung von Werbungskosten, Versicherungsbeiträgen und Aufwendungen zur Altersvorsorge möglich. Schließlich sind insbesondere bei den existenzsichernden Leistungen Freibeträge auf das Einkommen aus Erwerbstätigkeit, aber auch auf Einkommen aus gesetzlichen Renten oder zusätzlicher Altersvorsorge vorgesehen.

Einkommensabhängige Sozialleistungen werden nicht nur vom Einsatz des eigenen Einkommens, sondern bei einigen Leistungen auch vom Einkommenseinsatz weiterer Personen abhängig gemacht. Die Einsatzgemeinschaft wird in dem jeweiligen Fachgesetz definiert, wobei vereinfacht Partner*innen untereinander und Eltern für ihre Kinder Einkommen einsetzen müssen.¹⁸

Je nach Leistungsart kann der Bemessungszeitraum vom Bewilligungszeitraum abweichen, indem entweder das Einkommen aus Vorjahren zugrunde gelegt wird¹⁹ oder die Bewilligung vorläufig anhand verfügbarer Einkommensdaten aus der Vergangenheit unter dem Vorbehalt einer endgültigen Feststellung erfolgt. Die Gewährung eines Vorschusses, wenn ein Anspruch dem Grunde nach besteht, aber die genaue Höhe noch nicht feststeht, ist allgemein in § 42 SGB I geregelt. Falls der Vorschuss jedoch höher als der tatsächliche Anspruch ist, dann sind übersteigende Zahlung zurückzuerstatten. Speziellere Regelungen finden sich in mehreren Sozialgesetzbüchern.²⁰ Bei schwankenden Einkünften wie bei Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit, Vermietung und Verpachtung sowie Kapitalerträgen ist die vorläufige und anschließend endgültige Feststellung des Anspruchs der Regelfall. Dies ist bei geringer Schwankungsbreite unproblematisch, soweit eine Aufrechnung mit den aktuellen Leistungsbezügen möglich ist. Wenn die prognostizierten von den tatsächlichen Einkünften jedoch erheblich abweichen, kann die Rückforderung der Überzahlungen zu Schwierigkeiten führen. Zum einen kann diese für den (ehemaligen) Berechtigten eine finanzielle Belastung darstellen, zum anderen muss die Verwaltung bei einer mangelnden Erfolgsaussicht einer Vollstreckung ihre Forderung niederschlagen. Unabhängig hiervon kann die Rückforderung von Überzahlungen zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führen, weshalb im Bürgergeld eine Bagatellgrenze von 50 EUR eingeführt wurde (§ 40 Abs. 1 S. 3 SGB II).

Nur bei wenigen Leistungen ist eine besondere Beurteilung des Einzelfalls erforderlich.²¹ Eine solche Einzelfallbetrachtung fordert lediglich die Sozialhilfe für die Leistungen nach dem 5. bis 9. Kapitel (insb. Hilfe zur Pflege) in § 87 Abs. 1 S. 2 SGB XII, wonach der angemessene Einsatz des Einkommens von verschiedenen Faktoren abhängt, die besonders zu würdigen sind.

¹⁷ Z. B. Aufwandsentschädigung für ehrenamtlich Tätige in Anlehnung an das Steuerrecht (§ 11a Abs. 1 Nr. 5 SGB II) oder die steuerfreien Einnahmen von pflegenden Angehörigen (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 Bürgergeld-V).

¹⁸ Die Sozialhilfe und später die Grundsicherung für Arbeitssuchende waren schon immer sehr ‚tolerant‘ und beziehen eheähnliche und gleichgeschlechtliche Gemeinschaften ein.

¹⁹ U. a. in der Eingliederungshilfe (§ 135 SGB IX) oder beim Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherte in der Rentenversicherung (§ 97a SGB VI).

²⁰ Z. B.: § 41a SGB II; § 26a WoGG, § 44a SGB XII, § 90 SGB XIV beim Berufsschadensausgleich.

²¹ Zwar können „notwendige“ Absetzungen in einem „angemessenen“ Umfang vorgenommen werden, um über diese unbestimmten Rechtsbegriffe der Verwaltung die Möglichkeit zu eröffnen, auch seltene Arten von Absetzungen einzu beziehen bzw. die Höhe an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Jedoch wird die Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe in Verwaltungsvorschriften näher ausgeführt (Bundesagentur für Arbeit 2024), sodass die Sachbearbeiter*innen bei den meisten Fällen regelhaft vorgehen.

Schließlich besteht ein Ermessen über die Höhe des Einkommenseinsatzes, wenn Einkommen unter der sozialhilferechtlichen Einkommensgrenze eingesetzt werden könnte (§ 88 SGB XII).

4.3. VERGLEICH DER SOZIALLEISTUNGEN

Ein Vergleich von Sozialleistungen anhand der Schritte einer Einkommensprüfung zeigt sowohl Unterschiede zwischen den Funktionsbereichen als auch innerhalb eines Funktionsbereichs (Anlage 2),²² sodass eine Übertragung von Einkommensfeststellungen zwischen den Leistungen gar nicht oder nur eingeschränkt möglich ist.

EXISTENZSICHERUNG

Die Leistungen zur Existenzsicherung (Tabelle 1 in Anlage 2) fordern, dass Berechtigte ihr aktuelles Einkommen zur Deckung des Lebensunterhalts einsetzen. Unter Einkommen können sowohl Einnahmen in Geld als auch in Geldeswert fallen, jedoch zeigen sich bei Letzterem Unterschiede zwischen den Rechtskreisen: Im Bürgergeld werden nur geldwerte Einnahmen aus einer Erwerbstätigkeit einschließlich Freiwilligendienste einbezogen, während in der Sozialhilfe (und bei Leistungen für Asylbewerber*innen) hier keine Einschränkungen gemacht werden. Der Katalog der privilegierten Einkommen wurde in den vergangenen Jahren inzwischen angeglichen, doch weichen die Gesetze teilweise noch voneinander ab. Bei den Absetzungen gelten unterschiedliche Pauschalen und die Einkommensfreibeträge sind nicht gleich hoch. Für Leistungsberechtigte ergibt sich daraus jedoch kein eindeutiger Vorteil in dem einen oder anderen Gesetz: Je nach individuellem Fall führen die Pauschalen und Freibeträge entweder im SGB II oder im SGB XII zu einem niedrigeren einzusetzenden Einkommen (siehe Anlage 3). Darüber hinaus treffen die Gesetze unterschiedliche, für die Rechtsanwender*innen komplizierte Vorgaben dazu, wie das Erwerbseinkommen von Schüler*innen²³ und das sogenannte Taschengeld bei Freiwilligendiensten²⁴ zu behandeln sind. Insgesamt beruhen diese Abweichungen mehr auf einer sektoralen Pfadabhängigkeit als auf einer gesetzgeberischen Logik. Beim BAföG werden neben bestimmten Sozialleistungen nur die positiven, steuerpflichtigen Einkünfte berücksichtigt. Die Privilegierungen beschränken sich auf Entschädigungszahlungen und zweckgebundene öffentliche Leistungen; hier gibt es im AsylbLG nur wenige Ausnahmen. Bei dem Einkommenseinsatz der Eltern für ihre Kinder weisen das Bürgergeld und das BAföG die Besonderheit auf, dass Eltern noch bis zum 25. Lebensjahr bzw. für die Dauer einer Ausbildung Einkommen für ihre Kinder einsetzen müssen. In der Sozialhilfe endet diese Verpflichtung mit der Volljährigkeit des Kindes; Gleiches gilt für das AsylbLG (Cantzler 2019, § 7 Rn. 22).

²² Die Tabellen in der Anlage 2 sollen einen Überblick vermitteln. Aus Gründen der Darstellung werden nur die wesentlichen Aspekte ohne spezifische Vorschriften aufgeführt. Es mussten nicht alle Sozialleistungen aufgeführt werden, weil viele auf die untersuchten Gesetze verweisen bzw. die Übergangsgelder bei Rehabilitation und Teilhabe nach den gleichen Grundsätzen berechnet werden (§ 66 SGB IX).

²³ Das Bürgergeld differenziert bei Schüler*innen nach Alter (unter 15 bzw. 15 bis 24 Jahre) und Zeitraum (Schulzeit/Ferien): § 11a Abs. 7 SGB II, § 11b Abs. 2b S. 1 Nr. 4 SGB II und § 1 Abs. 1 Nr. 9 Bürgergeld-V. Im Übrigen wird in den Fällen des § 11b Abs. 2b der Einkommensfreibetrag anders berechnet (§ 11b Abs. 3 S. 4 SGB II). Die Sozialhilfe hat zwei Vorschriften (§ 82 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 und 7c SGB XII), wobei 14-jährige Schüler*innen, die nach dem Jugendschutzgesetz arbeiten dürfen, von keiner Privilegierung profitieren. Unabhängig von der Höhe des Einkommens aus Erwerbstätigkeit ist der allgemeine Freibetrag anzuwenden (§ 82 Abs. 3 SGB XII).

²⁴ Diese Regelungen sind je nach Alter der Berechtigten noch komplexer (und werden in der juristischen Literatur sehr unterschiedlich erläutert): Für Freiwillige gilt im Bürgergeld gem. § 11b Abs. 2b S. 1 Nr. 3 SGB II bis zum 25. Lebensjahr eine Grundabsetzungspauschale in Höhe der aktuellen Geringfügigkeitsgrenze (zz. 556 EUR); ab 25 Jahren nach Satz 3 der Norm dann nur noch 250 EUR (ohne Dynamisierung). In der Sozialhilfe wird stattdessen der Tatbestand des Freiwilligendienstes unter 25 Jahren mit einer Privilegierung bis zur Geringfügigkeitsgrenze verbunden, sodass für das übersteigende Einkommen noch Versicherungsbeiträge und Werbungskosten absetzbar sind und der allgemeine Freibetrag auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit greift. Für Freiwillige ab 25 Jahre gilt ein ‚Freibetrag‘ von bis zu 250 EUR, mit dem aber die Absetzungen und Freibeträge insoweit abgegolten sind (§ 82 Abs. 2 S. 2 SGB XII).

In der Zeitnähe des Bemessungszeitraums unterscheiden sich Bürgergeld und BAföG dahin gehend, dass im Bürgergeld das aktuelle Einkommen der Eltern zugrunde gelegt wird, während sich beim BAföG das einzusetzende Elterneinkommen anhand des vorletzten Kalenderjahrs ermittelt.

UNTERSTÜTZUNG VON GERINGVERDIENENDEN

Das Bild bei der Unterstützung von Geringverdienenden (Tabelle 2 in Anlage 2) ist uneinheitlich. Während der Kinderzuschlag und der Unterhaltsvorschuss auf das SGB II verweisen, wird im Wohngeld, welches seinen Ursprung in den 1960ern hatte,²⁵ das Einkommen aller Haushaltsangehöriger in einem eigenständigen System festgestellt. Das Wohngeldgesetz führt mehrere steuerfreie Einnahmen auf, die berücksichtigt werden (Positivliste).²⁶ Im Bürgergeld (SGB II) hingegen werden grundsätzlich alle Einnahmen einbezogen und nur einige steuerfreie Einnahmen ausgenommen (Negativliste). Darüber hinaus werden alle Absetzungen pauschalisiert, ohne dass abweichend höhere Beträge vom Einkommen abgezogen werden dürfen. Somit sind Feststellungen zwischen diesen beiden Leistungen nicht wechselseitig übertragbar. In der Praxis führt dies zu erheblichen Abgrenzungsproblemen, die durch abweichende Bearbeitungszeiten zwischen Wohngeldstelle und Jobcenter verstärkt werden (Münder et al. 2024, § 5 SGB II Rn. 35). Darüber hinaus lässt sich eine regionale Ungleichbehandlung beim Wohngeld feststellen (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023, S. 15).

Als weitere Leistung zur Unterstützung Geringverdienender wurde 2021 der Zuschlag an Entgeltpunkten für eine langjährige Versicherung (Grundrentenzeiten) in der Gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt (§ 76g SGB VI). Diesem Zuschlag wird die Einkommenssituation der berechtigten Rentner*innen gegenübergestellt, die anhand der positiven, steuerpflichtigen Einkünfte zuzüglich des steuerfreien Anteils der Renten ohne Absetzungen ermittelt wird (§ 97a SGB VI).

ENTGELTERSATZLEISTUNGEN

Die Entgeltersatzleistungen (Tabelle 3 in Anlage 2) orientieren sich an dem bisherigen Einkommen aus Erwerbstätigkeit abzüglich Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, wobei die Länge des vorherigen Bemessungszeitraums vom spezifischen Zweck abhängt (vier Wochen bis ein Jahr).

Ein wesentlicher Unterschied liegt in dem Kreis der Berechtigten. Das Elterngeld richtet sich sowohl an nicht selbstständig als auch selbstständig Erwerbstätige. Weil Selbstständige über eine freiwillige Krankenversicherung auch Krankengeld in Anspruch nehmen können (sogenannte Wahlerklärung), wird dieses in entsprechenden Fällen anhand des Arbeitseinkommens nach Gewinnermittlung festgesetzt. Das Mutterschaftsgeld steht grundsätzlich nur abhängig beschäftigten Frauen zu, sodass sich dessen Höhe nach dem Arbeitsentgelt richtet (Ausnahmen siehe § 19 Abs. 2 MuSchG). Konsequenterweise gilt das Gleiche für das Arbeitslosengeld, bei dem jedoch keine Absetzungen vom Einkommen vorgenommen werden.²⁷ Beim Elterngeld wiederum sind die Sozialversicherungsbeiträge anhand pauschalisierter Vomhundertsätze vom Einkommen abzuziehen.

²⁵ Ursprünglich als ‚Wohnbeihilfen‘; Gesetzesentwurf vom 13.02.1963, Bundestag-Drucksache 4/971.

²⁶ Siehe im Einzelnen § 14 Abs. 2 WoGG. Der Absatz enthält 31 Nummern mit weiteren Unterpunkten, was sich auf den Umfang eines Wohngeldantrags entsprechend auswirkt.

²⁷ Arbeitslosengeld ist steuerfrei, unterliegt aber dem Progressionsvorbehalt gem. § 32b EStG. Vom Arbeitslosengeld sind Beiträge zu den Sozialversicherungen zu entrichten.

SOZIALE INFRASTRUKTUR

Zwei zentrale Bereiche sozialer Infrastruktur und sozialer Dienste, bei denen eine Beteiligung an den Kosten in Form von (sozial gestaffelten) Nutzungsgebühren vorgesehen ist (Tabelle 4 in Anlage 2), stellen die Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe dar.

Außerdem gehört das Gesundheitswesen zur sozialen Infrastruktur. Für deren Leistungen, wie Medikamente oder die stationäre Krankenhausbehandlung, müssen Krankenversicherte Zuzahlungen leisten. Zur Begrenzung der Zuzahlungen sieht die gesetzliche Krankenversicherung eine Belastungsgrenze vor, die grundsätzlich 2 % der Bruttoeinnahmen zum Lebensunterhalt beträgt (§ 62 SGB V). Welche Einkünfte darunterfallen, wird näher in einem gemeinsamen Rundschreiben der Spitzen- und Dachverbände der Krankenversicherungen ausgeführt, in dem man sich an den SGB II und XII orientiert (GKV-Spitzenverband et al. 2025).

Bei den drei betrachteten Leistungen unterscheiden sich vor allem die Bemessungszeiträume. Während sich die Belastungsgrenze für Zahlungen auf die Einkünfte im aktuellen Kalenderjahr bezieht, werden Beiträge für die Kindertageseinrichtung anhand des Vorjahres und für die Eingliederungshilfe anhand des Vorvorjahres festgesetzt. Eine wichtige Änderung des Bundesteilhabegesetzes stellte dar, dass Partner*innen nicht mehr ihr Einkommen für den anspruchsberechtigten Menschen mit Behinderung einsetzen müssen. Die Arten sozialer Infrastruktur, bei denen eine anteilige Nutzungsgebühr gefordert wird, sind nicht abschließend. Entsprechende Vorschläge werden für die Pflege formuliert, indem dort nicht die Versicherungsleistung, sondern die Selbstbeteiligung der Versicherten begrenzt ist (Rothgang et al. 2019, S. 31).

4.4. FOLGERUNGEN

Die Analyse der Einkommensprüfungen hat gezeigt, dass sich die Sozialleistungen erheblich sowohl in dem Umfang des einzubeziehenden Einkommens als auch in der zeitlichen Nähe zwischen Bewilligungs- und Bemessungszeitraum unterscheiden. Grundsätzlich lassen sich die Sozialleistungen nach Funktionen gruppieren, doch gibt es auch erkennbare Unterschiede (Anlage 4).

Bei der Einkommensprüfung im Rahmen des BAföG werden vor allem die positiven Einkünfte nach dem Steuerrecht zuzüglich bestimmter Sozialleistungen einbezogen und beim Elterneinkommen werden die Daten aus dem vorletzten Jahr zugrunde gelegt, während die Einkommensdaten bei den anderen Leistungen zur Existenzsicherung umfangreicher und aktueller sein müssen. Einen großen Unterschied weisen ebenfalls die Leistungen der sozialen Infrastruktur in beiden Dimensionen auf: Eingliederungshilfe und Jugendhilfe (Beiträge für Kindertageseinrichtungen und -pflege) legen zwar nahezu den gleichen Umfang von Einkommen zugrunde, doch fordert die Jugendhilfe einen geringeren zeitlichen Abstand zwischen Bemessung und Bewilligung. Die Ermittlung der Belastungsgrenze für Zuzahlungen gleicht der Jugendhilfe nur beim zeitlichen Abstand, legt aber in einem ähnlichen Umfang wie Bürgergeld und Sozialhilfe Einkommen zugrunde. Die Entgeltersatzleistungen unterscheiden sich im Wesentlichen nur in der Zeitnähe, und die Unterstützungsleistungen für Geringverdienende liegen relativ dicht beieinander.

Weitere Abweichungen lassen sich in dem Umfang der zulässigen Einkommensabsetzungen, der Gewährung von Pauschalen und der Höhe von Freibeträgen feststellen, wobei eindeutige Muster weder zwischen den Funktionsbereichen noch innerhalb dieser feststellbar sind. Bspw. werden beim Wohngeld Absetzungen durchgehend pauschalisiert, während sich der Kinderzuschlag am Bürgergeld orientiert. Das Bürgergeld wiederum sieht mehr Pauschalen als die Sozialhilfe vor.

Insgesamt besteht ein hohes Potenzial für eine Harmonisierung der Einkommensprüfungen im Sozialrecht, die sich an den Funktionsbereichen orientieren sollte. Mit Ausnahme der Entgeltersatzleistungen verhindert bislang die mangelnde semantische Interoperabilität eine Automatisierung. Während bei den Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums und der Unterstützung Geringverdienender grundsätzlich alle relativ aktuell verfügbaren Einkünfte berücksichtigt werden sollten, könnte die Inanspruchnahme sozialer Infrastruktur von einer allgemeinen finanziellen Leistungsfähigkeit abhängig gemacht werden. Hier bietet sich die Orientierung am versteuerten Einkommen an, welches in der Regel für das letzte bzw. vorletzte Kalenderjahr verbindlich festgestellt wurde.

Schließlich sollten alle infrage kommenden Absetzungen grundsätzlich in angemessener Höhe pauschalisiert werden, um auf Einzelnachweise zu verzichten. Gerade hierbei entsteht der meiste, kleinteilige Aufwand für Berechtigte und Verwaltung. Falls jemand höhere Absetzungen hat, müssten diese von Berechtigten mit Unterlagen geltend gemacht werden.

5 Verfügbarkeit von Einkommensdaten

Die Automatisierung einer Einkommensprüfung hängt vor allem von der digitalen Verfügbarkeit der Daten ab. Die wichtigste Quelle für Einkommensdaten stellt die Finanzverwaltung dar, doch sind einzelne Einkommensarten auch bei anderen Stellen verfügbar (siehe Anlage 5). Schließlich muss bedacht werden, dass nicht alle Einkommensdaten unmittelbar verfügbar sind, sondern diese zunächst durch die jeweilige Stelle erhoben bzw. bei dieser gemeldet werden müssen. Hierbei können Verzögerungen eintreten.

5.1. QUELLEN

Grundsätzlich sind der Finanzverwaltung alle Einkünfte bekannt, jedoch gibt es eine wichtige Ausnahme: Kapitalerträge werden gem. § 44 EStG an der Quelle ihrer Entstehung erhoben. D. h., Banken, Wertpapierdepots, Versicherungen usw. ziehen von den Zinsen, soweit diese über dem Freistellungsauftrag liegen, die sogenannte Abgeltungssteuer ab und führen diese beim Finanzamt ab. Weder das Finanzamt noch das Bundeszentralamt für Steuern (siehe § 45c EStG) erhalten Informationen darüber, welche Person die Kapitalertragssteuer geschuldet hat. Im Übrigen führt die Pflicht zur Steuererklärung dazu, dass dem Finanzamt grundsätzlich alle übrigen Einkommensdaten vorliegen. Diese Pflicht besteht aber nicht, wenn die Summe der Einkünfte unter dem Steuergrundfreibetrag von zurzeit 12.096 EUR liegt (§ 56 EStDV). Personen, die ausschließlich ein Einkommen aus nicht selbstständiger Erwerbstätigkeit beziehen, werden nicht zur Einkommensteuer veranlagt, weil die Steuer durch die Arbeitgeber*innen vom Lohn einbehalten und beim Finanzamt abgeführt werden. Daher stellen die Arbeitgeber*innen eine weitere wichtige Quelle für diese Einkommensart dar.

Soweit es sich um Einkommen aus einer selbstständigen Erwerbstätigkeit, Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder Vermietung und Verpachtung handelt, müssen diese durch die Steuerpflichtigen selbst oder ihre*n Steuerberater*innen gegenüber dem Finanzamt erklärt werden.

Sozialleistungen sind steuerlich entweder als Renten oder als Entgeltersatzleistungen relevant. Renten werden unter die sonstigen Einkünfte im Sinne von § 22 EStG gefasst und der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) bei der Deutschen Rentenversicherung (Bund) gemeldet. Entgeltersatzleistungen wie Eltern- oder Krankengeld unterliegen dem Progressionsvorbehalt gemäß § 32b EStG, d. h., sie sind zwar steuerfrei, wirken sich aber auf den Steuersatz aus und werden vom jeweiligen Leistungsträger der Finanzverwaltung mitgeteilt.

Sehr unterschiedlich ist die Verfügbarkeit steuerfreier Einnahmen nach §§ 3, 3b EStG gelagert, weil nur bei bestimmten Einnahmen eine Meldung an die Finanzverwaltung erfolgt (z. B. nebenamtliche Tätigkeit in der Lehre). Manche Daten sind lediglich dem Arbeitgeber und den Sozialversicherungen (s. u.) wegen der Beitragsabführung bekannt (insb. Sonn- und Feiertagszuschläge; siehe Sozialversicherungsentgeltverordnung), oder die Gelder fließen nur zwischen Privatpersonen (z. B. Zahlungen an pflegende Angehörige bis zur Höhe des Pflegegelds),

außer diese übersteigen die jeweiligen Freibeträge für die Steuerfreiheit (z. B. die sogenannte Übungsleiterpauschale).

Eine weitere Quelle bilden die Sozialversicherungen, weil die Arbeitgeber*innen den Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die jeweilige Krankenversicherung ihrer Beschäftigten abführen (§ 28d SGB IV) und von dort die Beiträge zu den anderen Sozialversicherungen und der Bundesagentur für Arbeit weitergeleitet werden (§ 28k SGB IV). Darum ist den Trägern der Sozialversicherungen die Höhe des sozialversicherungsrechtlich relevanten Bruttoeinkommens bekannt. Auf dieser Basis können sie die Festsetzung von Entgeltersatzleistungen vornehmen.

Für Personen, die in keinem Beschäftigungsverhältnis stehen, aber freiwilliges Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung sind, setzt die Krankenkasse die Beträge anhand der verfügbaren Einkommensdaten vorläufig fest (letzter Einkommensteuerbescheid, Nachweise über voraussichtliche Einnahmen bei Aufnahme der Selbstständigkeit). Dies gilt für Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit (sogenanntes Arbeitseinkommen) sowie aus Vermietung und Verpachtung. Das Mitglied kann, wenn der Einkommensteuerbescheid für das Beitragsjahr vorliegt, eine Neufestsetzung der Beiträge beantragen (§ 240 Abs. 4a SGB V).

5.2. ZEITRAUM

Die erforderliche Aktualität von Einkommensdaten hängt von der jeweiligen Sozialleistung ab (siehe Kapitel 4). Soweit diese Daten aber nicht unmittelbar bei den Berechtigten selbst angefordert werden, sind sie in der Regel nur mit einem zeitlichen Verzug verfügbar. Bis auf Löhne und Gehälter, worauf die Arbeitgeber*innen monatlich Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abführen, erfolgt eine Steuererklärung für die anderen Einkünfte grundsätzlich bis Ende Juli eines Jahres für das vorherige Kalenderjahr. Falls die Steuerpflichtigen ihre Erklärung durch eine*n Steuerberater*in erstellen lassen, muss diese erst Ende Februar des zweiten auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalenderjahres eingereicht werden (§ 149 AO).²⁸ Wenn man die in der Praxis auftretende Verzögerung bei der Steuererklärung und der Steuerfestsetzung berücksichtigt, dann sind in der Regel verbindliche Einkommensdaten erst für das Vorvorjahr bekannt.

Die Entgeltersatzleistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, werden von den jeweiligen Sozialleistungsträgern bis Ende Februar des Folgejahres gemeldet (§ 32b Abs. 3 EStG i. V. m. § 93c AO). Aktuellere Daten über diese Leistungen, die bei den Leistungen zur Existenzsicherung und der Unterstützung für Geringverdienende relevant sind, müssten daher unmittelbar bei den Leistungsträgern angefordert werden. Entsprechendes gilt für Rentenleistungen, die gemäß § 22a EStG bis zum 01.03. des Folgejahres der ZfA mitzuteilen sind.

5.3. ABSETZUNGEN

Die Höhe des konkret einzusetzenden Einkommens hängt bei den meisten Sozialleistungen von verschiedenen Absetzungen ab, deren Rechtsgrund öffentlicher oder privater Natur ist und die sowohl verpflichtend als auch freiwillig erfolgen.

Öffentlich-rechtliche Pflichtbeiträge sind über die jeweiligen Stellen verfügbar (Finanzamt, Sozialversicherungsträger) bzw. können diese anhand der erforderlichen Eckdaten (u. a. Personenstand, Kinderzahl) durch die einkommensprüfende Stelle selbst berechnet werden. Vorsorgeaufwendungen, die jemand aufgrund eines privatrechtlichen Vertrags leistet, liegen neben dem Vertragspartner auch der ZfA vor.

²⁸ Weil das Wirtschaftsjahr in der Land- und Forstwirtschaft vom Kalenderjahr abweicht, gelten für die Steuererklärung zu diesen Einkünften andere Stichdaten.

Schwieriger sind jedoch Absetzungen zu ermitteln, die jemand freiwillig ohne Rechtspflicht leistet bzw. die in den besonderen Lebensumständen begründet liegen (u. a. Unterhaltszahlungen, Aufwendungen aufgrund einer Behinderung oder Pflegebedürftigkeit). Ebenso wenig sind die einzelnen Werbungskosten zur Einkommenserzielung digital verfügbar (u. a. Arbeitsmittel, Fahrkosten). Daher werden für diese Positionen, soweit keine Pauschalen vorgesehen sind, von der Sozialverwaltung Nachweise und Erklärungen angefordert.

5.4. FOLGERUNGEN

Eine sichere Verfügbarkeit aller Einkommensdaten ist nur mit einem Abstand von zwei bis drei Jahren zwischen dem Bewilligungs- und Bemessungszeitraum gewährleistet. Aktuelle Daten liegen nur zum Einkommen aus nicht selbstständiger Erwerbstätigkeit bei der Finanzverwaltung sowie den Sozialversicherungsträgern vor. Renten- und Entgeltersatzleistungen sind der Finanzverwaltung zumindest aus dem Vorjahr bekannt; ansonsten müssen neuere Daten direkt an der Quelle, also beim jeweiligen Leistungsträger, abgerufen werden. Für die Entgeltersatzleistungen selbst können außer beim Elterngeld die zuständigen Sozialleistungsträger ihren eigenen Datenbestand heranziehen.

Kapitalerträge sind über andere Quellen als die Berechtigten oder die Finanzinstitute nicht verfügbar, weil diese anonymisiert als Abgeltungssteuer an die Finanzämter abgeführt werden, außer die Erträge werden zum Ausgleich der steuerlichen Belastung²⁹ in der Steuererklärung geltend gemacht. Somit ist dieses Einkommen im Regelfall einer Automatisierung nicht zugänglich.

Uneinheitlich ist die Quellenlage bei steuerfreien Einnahmen, die teilweise der Finanzverwaltung oder den Sozialversicherungsträgern bekannt sind. In Abwägung des Vorteils der Steuerfreiheit und des Erfordernisses, seine Bedarfe möglichst mit eigenen Mitteln zu decken, wäre ein bestimmter Freibetrag denkbar. Dieser könnte mit einer Pflicht zur Erklärung verbunden werden, wonach solche Einnahmen unter dem Freibetrag liegen; andernfalls sind diese im Antrag aufzuführen.³⁰

Abgesehen von den Steuern auf Einkommen und den Sozialversicherungsbeiträgen lassen sich weitere Absetzungen nur mit Aufwand oder gar nicht automatisiert ermitteln. Somit würde eine Ausweitung angemessener Pauschalen die Einführung automatisierter Einkommensprüfungen erheblich erleichtern. Darüberliegende Absetzungen müssten Berechtigte, falls dies vom Gesetzgeber zugelassen wird, dann mit eigenen Nachweisen selbst geltend machen.

²⁹ Gründe sind ungleich verteilte Freistellungsaufträge oder ein individueller Grenzsteuersatz unter dem Satz der Abgeltungssteuer.

³⁰ Im Falle fehlender oder unrichtiger Angaben dürfen bei schuldhaftem Handeln der Leistungsbescheid für die Vergangenheit zurückgenommen und zu viel gezahlte Leistungen zurückgefordert werden (§§ 45, 50 SGB X).

6 Stand automatisierter Einkommensprüfungen

In diesem Kapitel werden bestehende Verfahren und konzeptionelle Ansätze zur automatisierten Einkommensprüfung untersucht. Insgesamt werden fünf Verfahren diskutiert, die sich jedoch in ihrem Realisierungsgrad deutlich unterscheiden: Während sich im Bürgergeld und Wohngeld, die hier beispielhaft betrachtet werden, die Automatisierung auf den Datenabgleich anhand von Stammdaten beschränkt, erfolgt die Einkommensprüfung beim Grundrentenzuschlag für langjährig Versicherte vollständig automatisiert. Auch im Elterngeldverfahren für abhängig Beschäftigte wurde im Rahmen des Projekts *Einfach Leistungen für Eltern (ELFE)* ein automatisiertes Verfahren zur Einkommensprüfung entwickelt und teilweise implementiert – ein flächendeckender Roll-out steht allerdings noch aus. Darüber hinaus soll geprüft werden, welche Lösungen für eine Automatisierung in der vergangenen Legislaturperiode im Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung entwickelt wurden. Abschließend werden konzeptionelle Überlegungen innerhalb der Finanzverwaltung einbezogen, da diese eine zentrale Schnittstelle für die Einkommensprüfung bildet.

6.1. AUTOMATISCHER DATENABGLEICH BEI BÜRGERGELD UND WOHNUNGELD

Zwar existieren im Bereich des Bürgergeldes sowie des Wohngeldes bereits digitalisierte Verfahrensbestandteile, jedoch handelt es sich hierbei lediglich um einen automatisierten Datenabgleich (§ 52 SGB II, § 33 WoGG), um Leistungsmissbrauch durch Leistungsbeziehende aufzudecken (Deutscher Bundestag 2003, S. 64). Bei der Anspruchsprüfung werden Einkommensdaten nicht automatisiert erhoben, sondern von den Antragsteller*innen oder Dritten angefordert, um diese dann überwiegend manuell für das IT-Fachverfahren zu erfassen. Anhand der schematischen Prozessdarstellung in Anlage 6 ist erkennbar, dass Einkommensdaten nicht bei den genannten Stellen erhoben werden.

Für den automatisierten Datenabgleich werden verschiedene externe Datenquellen einbezogen. Im Mittelpunkt steht dabei der Abgleich von Kontostammdaten, insbesondere Name, Geburtsdatum, Anschrift und Versicherungsnummer der antragstellenden Personen. Darüber hinaus werden Informationen darüber abgefragt, ob Leistungen der gesetzlichen Renten- oder Unfallversicherung, der Arbeitsförderung oder andere staatliche Unterstützungsleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bezogen wurden. Ebenfalls wird geprüft, ob Kapitalerträge bzw. Vermögen vorliegen, die über die Freistellungsaufträge dem Bundeszentralamt für Steuern bekannt sind. Außerdem wird erfasst, ob angespartes Altersvorsorgevermögen – etwa aus Riese-Verträgen – vorliegt, und ob dieses noch für den Zweck der Altersvorsorge genutzt wird.

Eine zentrale Rolle im Datenaustausch kommt der sogenannten ‚Kopfstelle‘ zu, die den automatisierten Datenabgleich technisch und organisatorisch unterstützt. Im Fall des Bürgergeldes

wird der Datenabgleich für die Jobcenter von der Datenverarbeitungsstelle der Deutschen Rentenversicherung durchgeführt. Diese greift ihrerseits auf Daten des Bundeszentralamts für Steuern zurück. Weil die Zuständigkeit im Wohngeld landesrechtlich geregelt ist, finden sich in den Bundesländern unterschiedliche Zuordnungen.

Eine automatisierte Entscheidung über den Leistungsanspruch im engeren Sinne – also im Sinne eines vollständig digitalisierten Verfahrens ohne manuellen Eingriff – findet somit nicht statt. Die umfassende Ermittlung der Einkommenssituation verbleibt weiterhin bei den zuständigen Fachkräften in den Jobcentern bzw. Wohngeldstellen.

6.2. ANRECHNUNG BEI DER GRUNDRENTE SGB VI

Der Grundrentenzuschlag nach § 76g SGB VI, der zum 1. Januar 2021 in Kraft trat, soll Rentner*innen mit niedrigen Renten trotz langer Versicherungszeiten (mindestens 33 Jahre sogenannte Grundrentenzeiten) durch einen Zuschlag besser absichern. Der Zuschlag wird ohne Antragstellung und ohne individuelle Bedürftigkeitsprüfung, jedoch unter Berücksichtigung des zu versteuernden Einkommens sowie der steuerfreien Teile von Renten und Versorgungsbezügen gewährt. Das Vermögen der Rentner*innen und steuerfreie Einkünfte z. B. aus einer ehrenamtlichen Tätigkeit bleiben hingegen unberücksichtigt. Im gesamten Verfahren bildet die automatisierte Einkommensanrechnung das zentrale Element.

Im ersten Schritt prüft die Deutsche Rentenversicherung (DRV), ob die versicherte Person mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten aufweist, in denen kalenderjährlich eine Mindesthöhe von Entgeltpunkten erreicht wurde.³¹ Für diese Jahre werden die Entgeltpunkte bis zu einer bestimmten Grenze erhöht. Die Entgeltpunkte für den individuellen Grundrentenzuschlag werden den regulären Entgeltpunkten zur Rente (§ 70 SGB VI) hinzugerechnet.

In einem zweiten Schritt wird geprüft, in welcher Höhe die versicherte Person steuerpflichtiges Einkommen zuzüglich des steuerfreien Anteils der Rente bezieht, welches bei Übersteigen des jeweils relevanten Freibetrags beim Grundrentenzuschlag anzurechnen ist (§ 97a SGB VI). Das Besondere bei der Anrechnung ist, dass Bemessungs- und Bewilligungszeitraum um zwei Kalenderjahre auseinanderfallen, denn grundsätzlich wird das Einkommen des Vorvorjahres berücksichtigt; falls für jenes Jahr noch keine Veranlagung zur Einkommensteuer erfolgt ist, dann wird um ein weiteres Jahr zurückgegangen.

Für die Berechnung des einkommensabhängigen Zuschlags erhält die DRV von der Finanzverwaltung im Rahmen einer automatisierten Datenabfrage Informationen über das versteuerte Einkommen (§ 151b SGB VI). Die Rentenversicherung ist an die übermittelte Steuerfeststellung gebunden (§ 97a Abs. 2 S. 6 SGB VI).

Jedoch kann über dieses Verfahren nicht die Höhe der Kapitalerträge festgestellt werden, weil die Kapitalertragsteuer von den Finanzinstituten anonym an die Finanzämter abgeführt werden (siehe Abschnitt 5.1). Deshalb fordert der zuständige Träger der Rentenversicherung die Bezüher*innen von Grundrenten mit dem Grundrentenbescheid auf, innerhalb von drei Monaten die Höhe der steuerpflichtigen Kapitalerträge mitzuteilen und Nachweise beizufügen (§ 97a Abs. 6 S. 2 SGB VI).

Für die Berechnung des Grundrentenzuschlags ist – aufgrund unterschiedlicher Freibeträge – entscheidend, ob die betreffende Person verheiratet ist oder in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft lebt, wobei der Personenstand zwischen Bemessungs- und Bewilligungszeitraum abweichen kann. Daher sind zur Feststellung weitere Schritte erforderlich, bei denen noch andere Stellen einbezogen werden. Im sogenannten Ident-Abgleich-Verfahren richtet die DRV Anfragen an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Dabei wird geprüft, ob eine Ehe

³¹ Die Ermittlung der anspruchsberechtigten Personen verlief in der Einführungsphase nur teilweise automatisiert, da die Datenlage innerhalb der DRV nicht vollständig einheitlich ist: Bis Mitte der 1980er-Jahre wurden nicht alle Versicherten-daten konsequent elektronisch erfasst; potenzielle Auslandszeiten wurden gar erst ab den 1990er-Jahren systematisch in die elektronischen Versicherungskonten integriert.

eingegangen wurde. Ist das der Fall, übermittelt das BZSt die Steueridentifikationsnummer (IdNr) von Ehe- oder Lebenspartner*in an die DRV, die diese für den weiteren Datenaustausch mit den Finanzämtern nutzt. Darüber hinaus dient das Verfahren auch der Datenbereinigung: Es hilft, Unstimmigkeiten zwischen der Identität der rentenberechtigten Person und der bei der DRV hinterlegten Steueridentifikationsnummer zu erkennen und zu korrigieren (Deutscher Bundestag 2020, S. 32).

Weitere Verfahrensschritte sind in Fallkonstellationen erforderlich, in denen Versicherte zwar die Voraussetzungen für den Grundrentenzuschlag erfüllen, jedoch wegen eines Einkommens unter dem steuerlichen Grundfreibetrag keine Steuererklärung abgegeben haben (siehe Abschnitt 5.1). Daher kann die Finanzverwaltung für diese Personen keine Festsetzungsdaten melden. In diesen Fällen prüft die DRV, ob anrechenbares Einkommen vorliegt – etwa aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, aus der berufsständischen Versorgung oder aus Altersvorsorgeverträgen (z. B. Riester-Renten sowie private oder betriebliche Vorsorgeverträge). Die hierfür erforderlichen Informationen stammen aus dem Rentenbezugsmitteilungsverfahren (RBM) bzw. von der Finanzverwaltung, soweit es sich um Versorgungsbezüge handelt (§ 151b Abs. 3 S. 2 SGB VI).

Aus administrativer Perspektive ist hervorzuheben, dass die einzelnen Prozessschritte im Datenaustausch zwar technisch automatisiert ablaufen, jedoch weiterhin mit Bearbeitungsaufwand verbunden sind. Diese Form von ‚data work‘ – also die kontinuierliche organisatorische Arbeit an, mit und für Daten – wird in der politischen und gesellschaftlichen Debatte häufig übersehen. Innerhalb der Rentenversicherung sind mehrere Organisationseinheiten an der Berechnung des Grundrentenzuschlags beteiligt:

- Gem. § 151b Abs. 1 SGB VI ist bei der Deutschen Rentenversicherung eine ‚koordinierende Stelle‘ einzurichten, die eine wichtige Rolle zwischen den einzelnen Trägern der DRV und der Finanzverwaltung bzw. dem BZSt übernimmt. Die koordinierende Stelle führt die Datensätze zusammen und bearbeitet Fehlermeldungen.

Zwar kann sich die Rentenversicherung hierbei auf die bewährten Strukturen der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen bei der DRV Bund stützen, dennoch müssen die Aufgaben getrennt sein, weil die ZfA gem. § 6 Abs. 2 AO als Steuerbehörde tätig ist und aus Gründen des Schutzes von Steuer- und Sozialdaten keine Aufgaben der Rentenversicherung nach dem Sozialgesetzbuch wahrnehmen darf (Deutscher Bundestag 2020, S. 31–32).

- Die Datenstelle der Rentenversicherungsträger fungiert im Rahmen des § 151b SGB VI als Schnittstelle zwischen der ZfA und den Rentenversicherungsträgern. Sie übermittelt die relevanten Personendaten für den Datenaustausch mit der Finanzverwaltung und leitet im Gegenzug die ermittelten Einkommensdaten an die zuständigen Träger zurück.

Aus einer Stellungnahme der DRV im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Grundrentenzuschlags geht zudem hervor, mit welchen einmaligen Verwaltungsaufwänden die Umsetzung des neuen Instruments verbunden war. Aus Sicht der Verwaltung stellte die Einführung des automatisierten Grundrentenzuschlags eine mehrdimensionale Herausforderung dar. Zum einen erfolgte die Berechnung nicht pauschal, sondern individuell – was eine erneute Prüfung der Versichertenbiografien von rund 26 Millionen Bestandsrentner*innen erforderte. Zum anderen war die Berücksichtigung möglicher Einkommen von Ehe- bzw. eingetragenen Lebenspartner*innen besonders komplex. Die Rentenversicherung führt die Daten als individuelle Versicherungsverläufe, aus denen partnerschaftliche Verhältnisse in der Regel nicht hervorgehen. Kritisch wurde zudem angemerkt, dass die Verantwortung für die Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens zwar grundsätzlich bei der Finanzverwaltung liegt, dennoch im Rahmen der Beratung von den Mitarbeiter*innen der Rentenversicherung neben sozial- nun auch

steuerrechtliche Kenntnisse erwartet würden. Eine Herausforderung war zudem die Entwicklung und Einrichtung eines automatisierten Datenaustauschverfahrens zwischen der Finanzverwaltung und den Rentenversicherungsträgern zur Übermittlung des der Finanzverwaltung bekannten Einkommens (Deutsche Rentenversicherung Bund 2020).

6.3. AUTOMATISCHE PRÜFUNG VON ELTERNGELD

Für die Frage, inwieweit Verfahren der Einkommensanrechnung automatisierbar sind, stellt die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Kontext der Lebenslage **Geburt** – insbesondere im Rahmen des Projekts *ELFE – Einfach Leistungen für Eltern* – ein weiteres relevantes Praxisbeispiel dar. Nach der Geburt eines Kindes sind gleich mehrere behördliche Schritte erforderlich: die Meldung der Geburt zur Ausstellung der Geburtsurkunde sowie die Beantragung von Kindergeld und – in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle – auch von Elterngeld. Für diese Anträge müssen zahlreiche Angaben gemacht und Nachweise eingereicht werden – obwohl sich viele der geforderten Informationen überschneiden und der Verwaltung meist bereits vorliegen (Hagen 2019). In einem Digitalisierungslabor, das im Rahmen der Anfangsphase des OZG eingerichtet wurde und an dem alle Behörden beteiligt waren, die in die Verwaltung der Lebenslage Geburt eingebunden sind, wurde festgestellt: Rund 95 % der im Elterngeldantrag abgefragten Daten – etwa zu Familienstand, Wohnort, Bankverbindung, dem Bezug weiterer Transferleistungen und dem relevanten Einkommen – liegen den zuständigen Stellen bereits zum Zeitpunkt der Geburt vor. Außerdem zeigte sich, dass zwar etablierte Verfahren zum automatisierten Datenaustausch zwischen beteiligten Akteuren – etwa zwischen Arbeitgebern und Sozialversicherungsträgern – existieren, bislang jedoch nicht für die Bearbeitung von Familienleistungen genutzt wurden (Hagen 2020b, S. 42).

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Projekt ELFE das Ziel entwickelt, Eltern von Verwaltungsaufwand zu entlasten: Durch eine einmalige Einwilligung in die automatisierte Datenverarbeitung sollen Verwaltungsprozesse automatisch angestoßen und Nachweispflichten deutlich reduziert werden. Dies soll vor allem durch die Nutzung bereits vorhandener Verwaltungsdaten erfolgen. Der automatisierte Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden umfasst dabei auch den Abruf von Einkommensdaten (Virtuelle Region Nordwest 2020). Die rechtlichen Grundlagen für die Ermittlung des anzurechnenden Einkommens beim Elterngeldbezug sind in den §§ 2 bis 4 BEEG geregelt: Bei abhängig Beschäftigten dienen die Lohn- und Gehaltsbescheinigungen der maßgeblichen Bezugsmonate als Bemessungsgrundlage; bei Selbstständigen sind die im Einkommensteuerbescheid ausgewiesenen Gewinne heranzuziehen.

Wie bereits beim Grundrentenzuschlag kommt auch im Kontext des Elterngeldes der Datenstelle der Rentenversicherung eine zentrale Rolle zu. Im Auftrag der Elterngeldstellen fordern die Rentenversicherungsträger die relevanten Entgeltdaten anhand der Sozialversicherungsnummer elektronisch bei den Arbeitgebern an (Datenstelle der Rentenversicherung 2023).³² Nach einer Plausibilitätsprüfung werden diese an die jeweils zuständige Elterngeldstelle übermittelt. Das sogenannte rvBEA-Verfahren³³ bildet hierfür die technische Grundlage, während die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für den elektronischen Datenaustausch zwischen der Datenstelle der Rentenversicherung und den Arbeitgebern für das Elterngeld mit § 108a Abs. 1 SGB IV geschaffen wurden (Deutscher Bundestag 2020). Seit dem 1. Juli 2022 sind Arbeitgeber verpflichtet, die Datenübermittlung im Rahmen des rvBEA-Verfahrens elektronisch abzuwickeln und entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Für die Elterngeldstellen erfordert die Umsetzung automatisierter Einkommensabgleiche den Einsatz einer Software, die die Einwilligung der Antragsteller*innen zur Datenverarbeitung rechtssicher erfasst und automatisierte Registerabfragen initiiert. Die abgerufenen Informationen werden den jeweiligen Anträgen

³² Die Steueridentifikationsnummer befindet sich nicht in den Datenfeldern.

³³ Die Abkürzung „rvBEA“ steht für „Rentenversicherung (= rv) – Bescheinigungen elektronisch anfordern (= BEA)“.

zugeordnet und dem Fachverfahren zugeführt, sobald die Datensätze vollständig und prüffähig vorliegen (Hagen 2020a, S. 12).

Die automatisierte Einkommensprüfung beim Elterngeldbezug ist sowohl für Bürger*innen als auch für die Verwaltung eine Verbesserung. Für Eltern bietet die automatisierte Einkommensermittlung den Vorteil, dass sie keine Gehaltsbescheinigungen mehr einreichen müssen und der mit der Nachweisführung verbundene Aufwand entfällt. Allerdings gilt dies bislang nur für abhängig Beschäftigte. Für selbstständig Erwerbstätige besteht bislang keine Möglichkeit einer automatisierten Einkommensermittlung. Stattdessen müssen sie geeignete Einkommensnachweise, etwa in Form von Einkommensteuerbescheiden oder Einnahmenüberschussrechnungen, bei der Elterngeldstelle einreichen. Und auch für abhängig Beschäftigte ist das Verfahren nicht vollständig automatisiert: Eltern müssen aktiv darin einwilligen, dass die beteiligten Behörden in ihrem Namen die erforderlichen Daten bei anderen öffentlichen Stellen abrufen, bei denen diese bereits vorliegen – mindestens ein Behördenkontakt ist also weiterhin erforderlich. Zudem müssen sie ihre Elterngeld- und Teilzeitwünsche selbst übermitteln. Da dies mit individuellen Wahlfreiheiten verbunden ist, sichert dieser initiale Verfahrensschritt die Entscheidungsspielräume der Leistungsberechtigten und ist aus ihrer Perspektive sinnvoll.

Auch für die Verwaltung reduziert sich – sobald der automatisierte Datenabruf etabliert ist – der Bearbeitungsaufwand. Ein weiterer Vorteil aus Verwaltungssicht besteht darin, dass die automatisierte Datenübermittlung weniger fehleranfällig ist und seltener Korrekturen erfordert. Dadurch kann der Antrag deutlich schneller bearbeitet werden, wovon beide Seiten profitieren. ELFE gilt im Kontext der Verwaltungsautomatisierung in Deutschland als Best-Practice-Beispiel mit einem vergleichsweise hohen Reifegrad, an dem sich bislang zehn Bundesländer beteiligen (Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2025). Dort, wo das Projekt bereits umgesetzt ist, trägt es dazu bei, die Zahl notwendiger Behördenkontakte zu reduzieren. Bislang bildet ELFE nur einen Teil der Verwaltungsleistungen im Zusammenhang mit der Lebenslage Geburt ab. Das volle Potenzial digitalisierter Familienleistungen kann erst dann gehoben werden, *Wenn ELFE und ‚Kinderleicht zum Kindergeld‘ heiraten* (Klamroth und Forster 2021) – also, wenn die digitalen Verfahren zur Beantragung von Eltern- und Kindergeld miteinander verzahnt und als integrierter Dienst bereitgestellt werden.

6.4. ENTWURF FÜR EINE KINDERGRUNDSICHERUNG

Für den Stand der automatisierten Einkommensprüfung im Sozialrecht ist auch die Debatte um die Einführung einer Kindergrundsicherung relevant, die in der vergangenen (20.) Legislaturperiode mit großer öffentlicher Aufmerksamkeit geführt wurde. Die Kindergrundsicherung war als zentrales sozialpolitisches Reformvorhaben der Ampelkoalition im Koalitionsvertrag vereinbart worden. Das unter Federführung des Bundesfamilienministeriums entwickelte Konzept zielte darauf ab, verschiedene familienbezogene Leistungen – wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Leistungen für Kinder im Bürgergeld sowie das Bildungs- und Teilhabepaket – zu bündeln. Darüber hinaus sollte Kinderarmut wirksamer bekämpft werden, indem die Beantragung von Leistungen vereinfacht wird. Ein besonderes Augenmerk galt dabei Personen, die zwar anspruchsberechtigt sind, ihre Ansprüche jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht geltend machen. Der Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag 2023) beinhaltete auch Überlegungen zu einem digital unterstützten Antragsverfahren. Dieses sollte insbesondere dazu beitragen, schwer erreichbare Anspruchsberechtigte gezielter anzusprechen und die Quote der Inanspruchnahme deutlich zu erhöhen.

Trotz der grundsätzlichen Einigung im Koalitionsvertrag blieb der Gesetzentwurf innerhalb der Bundesregierung und in der Fachöffentlichkeit umstritten (Vorholz 2024). Der Gesetzentwurf wurde nicht verabschiedet und fiel der Diskontinuität am Ende der Legislaturperiode zum Opfer.

Für die Fragestellung dieser Expertise ist insbesondere die geplante Digitalisierung bzw. Automatisierung von Verfahrensschritten im Rahmen der Kindergrundsicherung von Relevanz. Im Gesetzentwurf wurde über Automatisierungspotenziale in zwei Bereichen nachgedacht: bei der Einkommensprüfung sowie bei einem der Leistungsgewährung vorgelagerten Kindergrundsicherungs-Check, der der Information und Beratung potenzieller Anspruchsberechtigter dienen soll.

Das vorgesehene Verfahren zur automatisierten Einkommensermittlung orientiert sich am oben beschriebenen Modell des Projekts *ELFE*.³⁴ Für den Nachweis von Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war vorgesehen, dass die Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) im Auftrag des Familienservice die erforderlichen Entgeltbescheinigungsdaten bei den auskunftspflichtigen Arbeitgeber*innen abrufen und an die zuständige Stelle übermittelt (Deutscher Bundestag 2023, S. 70). Die Problematik, dass Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und weitere Einkommensarten auf diesem Weg nicht automatisiert erfasst werden können, wurde im Gesetzentwurf nicht adressiert.

Auch Beratungsaspekte im Vorfeld des Leistungsbezugs sollten im Rahmen der Kindergrundsicherung automatisiert werden. Vorgesehen war hierzu die Einführung eines sogenannten Kindergrundsicherungs-Checks – eines Instruments, das als innovativer Ansatz präsentiert wurde – um Familien ‚proaktiv‘ über potenzielle Leistungsansprüche zu informieren und so zur Bekämpfung von Kinderarmut beizutragen (Deutscher Bundestag 2023, S. 3). Grundlage dieses Checks sollten vor allem Einkommensdaten sein, die bereits in verschiedenen Behörden elektronisch vorliegen. Sie sollten genutzt werden, um einen möglichen Anspruch auf den Kinderzuschussbetrag zu berechnen. Leistungen müssten damit nicht mehr von den Berechtigten selbst eingefordert werden, sondern würden – so die Zielsetzung – vom Staat „angeboten“. Geplant war damit ein „Paradigmenwechsel weg vom Prinzip der Holschuld hin zum Prinzip der Bringschuld“ (Deutscher Bundestag 2023, S. 3).

Allerdings relativiert sich dieser Anspruch bei näherem Blick auf die Umsetzung im Gesetzentwurf: Wie ausgeführt, setzt der Check die Einwilligung der Bürger*innen voraus und erfordert somit zunächst einen aktiven Kontakt zur Verwaltung. Erst danach kann der Kindergrundsicherungs-Check durchgeführt werden – zudem ohne rechtliche Verbindlichkeit seines Ergebnisses. Letztlich hätte ein Antrag weiterhin gestellt werden müssen, wobei der Anspruch erst im Antragsmonat entstehen sollte (§ 26 Abs. 3 S. 2 BKG-E); der Zeitpunkt der Anfrage für den ‚KiGruSi-Check‘ hätte sich hierauf nicht ausgewirkt. Dies hätte dazu führen können, dass durch eine Verzögerung bei der Durchführung des ‚Checks‘ eine Antragstellung erst in einem späteren Monat erfolgen könnte. Schließlich wurde bereits im Gesetzentwurf das Risiko von Beratungsfehlern durch eine falsch-negative Auskunft gesehen (Deutscher Bundestag 2023, S. 114). Die im Gesetzentwurf angelegte Idee einer proaktiven Beratung durch die Verwaltung – bei der die Behörde in Kenntnis eines finanziellen Unterstützungsbedarfs eigeninitiativ auf Anspruchsberechtigte zugeht – bedarf weiterer systematischer Klärung.

6.5. KONZEPT EINER ANTRAGSLOSEN STEUERVERANLAGUNG

Aufgrund paralleler Diskussionen in der Steuerpolitik soll hier näher auf die Vorschläge der Expertenkommission *Bürgernahe Einkommensteuer* zur Digitalisierung eingegangen werden (Blaufus et al. 2024, S. 130–185). Die Kommission hat ebenfalls mehrere rechtliche, technische, prozessuale und organisatorische Hürden für eine weitergehende Automatisierung der Einkommensteuerprüfung identifiziert. Zwar existiert mit ELSTER ein Datenportal, doch fehlt aufgrund der föderalen Struktur und verschiedener IT-Systeme ein einheitliches und übergreifendes Datenmodell, und die Datenweitergabe erfolgt meist mit Medienbrüchen (Blaufus et al.

³⁴ Laut Art. 9 des Entwurfes eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung sollte in das SGB IV der § 108c neu eingefügt werden (Deutscher Bundestag 2023, S. 49, 140–142).

2024, S. 133–136). Vielmehr ist auch in der Finanzverwaltung das Once-Only-Prinzip anzustreben, welches zunächst eine eindeutige digitale Identität erfordert. Weil mehrere Konzepte nebeneinander entwickelt werden (vgl. Abschnitt 3.3.), fehlt es aus der Sicht der Expertenkommission noch an Klarheit (Blaufus et al. 2024, S. 149).

In den digitalen Formularen zur Einkommensteuererklärung werden teilweise schon an die Finanzverwaltung gemeldete Daten genutzt (u. a. Vorsorgebeiträge), doch müssten für eine voll-elektronische Steuerveranlagung, wofür eine gesetzliche Ermächtigung in § 93c AO existiert, weitere Stellen mitteilungs-pflichtig werden. Für manche Steuertatbestände kann die Umsetzung leicht bewerkstelligt werden (z. B. Kindergeldberechtigte über die Familienkassen), doch für bestimmte private Aufwendungen (z. B. Kinderbetreuung, Unterhaltszahlungen) oder außergewöhnliche Aufwendungen im Zusammenhang mit Behinderung und Pflege erscheint dies kaum oder gar nicht umsetzbar. Hier ist die Finanzverwaltung weiterhin auf die Vorlage von manuellen Nachweisen angewiesen (Blaufus et al. 2024, S. 152–160). Soweit jedoch Daten digital verfügbar sind, sollte deren Einbezug geprüft werden. Hierzu zählt aus Sicht der Expertenkommission auch die Mitteilung von Kapitalerträgen durch Banken und weitere Finanzinstitutionen (Blaufus et al. 2024, S. 166).³⁵

Dennoch ließe sich unter bestimmten Voraussetzungen für einen größeren Kreis von Steuerpflichtigen eine antragslose, voll automatisierte Veranlagung umsetzen, sodass in deutlich weniger Fällen noch eine Steuererklärung erforderlich wäre. Eine Verbesserung beim unterjährigen Lohnsteuerabzugsverfahren kann durch eine Harmonisierung des zu versteuernden Einkommens und des sozialversicherungspflichtigen Einkommens erreicht werden. Zumindest sollten die zuständigen Ressorts die Berechnungsgrundlagen, an denen sich die Arbeitgeber*innen bzw. Steuerberater*innen orientieren können, gemeinsam bekannt geben (sogenannter Programmablaufplan³⁶). Bisher geht die Finanzverwaltung von pauschalen Annahmen über die Beiträge zur Sozialversicherung und Arbeitsförderung aus, während Arbeitgeber beide Rechtsgebiete in der Lohnabrechnung beachten müssen. Darüber hinaus müssen Arbeitnehmer*innen höhere Vorsorgebeiträge selbst geltend machen (Blaufus et al. 2024, S. 160–162).

Für eine Automatisierung ist das Steuerverfahren rechtlich anzupassen. Das Deklarationsprinzip sollte grundsätzlich erhalten bleiben. Eine antragslose Steuerveranlagung bedeutet nicht, dass die von Dritten übermittelten Daten bindend sind. Steuerpflichtige müssten dann die Möglichkeiten haben, sich im Nachhinein zu erklären. Schließlich kann durch eine weitere Pauschalisierung von Aufwendungen die Erforderlichkeit einer Steuererklärung verringert werden (Blaufus et al. 2024, S. 167–174).

6.6. FOLGERUNGEN

Der Grad der Automatisierung bei den hier betrachteten Verfahren entspricht den Feststellungen zur Verfügbarkeit von Einkommensdaten.

Zum einen werden beim Grundrentenzuschlag nach dem SGB VI die Daten der Finanzverwaltung mit zeitlichem Verzug berücksichtigt. Weil die meisten Rentner*innen neben der gesetzlichen Rente lediglich über Einnahmen aus zusätzlicher Altersvorsorge verfügen,³⁷ schwankt deren Einkommen kaum, sodass erhebliche Abweichungen zwischen dem Anspruch auf Grundrente und dem aktuell zur Verfügung stehenden Einkommen im Bewilligungszeitraum in aller

³⁵ Dies wäre auch für die Einkommensprüfung durch die Sozialverwaltung hilfreich, jedoch wird bei den folgenden Vorschlägen vom Status quo ausgegangen.

³⁶ Für das Lohnsteuerabzugsverfahren sind diese online verfügbar (Bundesministerium der Finanzen 2025).

³⁷ Die ausführlichsten verfügbaren Daten liefert der Bericht zur Alterssicherung in Deutschland für das Jahr 2019. Während bei den Personen ab 65 Jahren 87 % der Männer und 90 % der Frauen eine gesetzliche Rente beziehen, verfügen nur etwa ein Fünftel der Rentner*innen über Einkommen aus Kapitalvermögen bzw. Vermietung und Verpachtung (unter der Annahme von Überschneidungen, wozu keine genaueren Daten ausgewiesen sind). Einer Erwerbstätigkeit gehen 14 % der Männer und 8 % der Frauen nach, wobei es sich jeweils zur Hälfte um eine selbstständige Tätigkeit handelt (Heien und Krämer 2020, S. 132).

Regel nicht eintreten. Zum anderen ist die Rentenversicherung hinsichtlich der Kapitalerträge weiterhin auf die Mitwirkung der Berechtigten und auf die Vorlage manueller Nachweise angewiesen, sodass keine vollständige Automatisierung des Verfahrens erreicht wurde.

Die automatische Berechnung des Elterngelds im Projekt ELFE, woran sich der Entwurf einer Kindergrundsicherung anlehnte, beschränkt sich auf den wenn auch häufigen Fall, dass das relevante Einkommen aus Erwerbstätigkeit ausschließlich aus einer nicht selbstständigen Beschäftigung stammt, und ist zudem noch nicht in allen Bundesländern vollständig umgesetzt. Für Selbstständige ist weiterhin das manuelle Verfahren durchzuführen, weil für den Bemessungszeitraum des Elterngelds (zwölf Monate unmittelbar vor der Geburt des Kindes) keine Steuerfeststellung erfolgt sein kann, die sich zudem an Kalenderjahren orientiert.

Das Konzept für eine antragslose Steuerveranlagung zeigt ebenfalls, dass einer Automatisierung unter anderem die fehlenden digitalen Nachweise über eine Vielzahl von Absetzungen entgegenstehen und daher Pauschalisierungen einen wichtigen Baustein darstellen.

Somit erfordert eine umfassendere Automatisierung der Einkommensprüfung ein Umdenken in den rechtlichen Vorschriften zur Einkommensprüfung (Zeitnähe der Daten, Pauschalisierungen), eine Verknüpfung der Prozesse von Sozial- und Finanzverwaltung sowie darüber hinaus eine Überprüfung des bisherigen Leistungssystems und der Zuständigkeiten.

7 Vorschläge

Das folgende Kapitel bietet Vorschläge zur Verbesserung der Möglichkeiten einer automatisierten Einkommensberechnung. Um das Potenzial einer automatisierten Einkommensprüfung vollständig auszuschöpfen, sind Anpassungen in allen vier Dimensionen, aus denen sich Anforderungen an die Automatisierung von Verwaltungsverfahren ergeben, erforderlich: rechtlich, technisch, prozessual und organisatorisch. Doch fordern wir **keine grundlegende Strukturreform** des Sozialstaats, sondern schlagen ein schrittweises Vorgehen mit unterschiedlicher Intensität des Änderungsbedarfs vor.

Dabei ist es durchaus möglich, Reformen in den verschiedenen Dimensionen mit unterschiedlichem Tempo und in unterschiedlicher Tiefe zu verfolgen. So können rechtliche Anpassungen grundsätzlich unabhängig von technischen, prozessualen oder organisatorischen Reformen gedacht werden. Eine Vereinheitlichung der Vorschriften zur Einkommensprüfung sowie eine Reduktion manueller Nachweiserfordernisse würde bereits in existierenden Verfahren sowohl Bürger*innen als auch der Verwaltung spürbare Entlastung bringen (Abschnitt 7.1). So ließe sich etwa der Wechsel zwischen Rechtskreisen erleichtern, wenn dabei auf identische Datengrundlagen zurückgegriffen werden könnte – selbst dann, wenn die technische Unterstützung durch digitale Prozesse erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert wird.

Die Beispiele des Projekts ELFE im Elterngeld und des Grundrentenzuschlags zeigen jedoch, dass es sich lohnt, rechtliche Anforderungen sowie die technischen, prozessualen und organisatorischen Aspekte der Durchführungswege von Anfang an als zusammenhängende Gestaltungselemente zu verstehen.

Automatisierung kann nur gelingen, wenn die technologischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Für die Automatisierung der Einkommensprüfung bei sozialstaatlichen Leistungen sind insbesondere drei Aspekte zentral:

- Digitale Identifikationssysteme: Eine eindeutige Identifikation von Personen (etwa über die Steuer-ID oder die eID) ist Grundvoraussetzung für den verlässlichen Datenabgleich zwischen Behörden;
- Interoperabilität von IT-Systemen: Schnittstellen und Datenformate müssen kompatibel sein. Zwar existieren vielfach bereits technische Standards, doch werden diese bislang oft nicht flächendeckend angewendet oder durchgesetzt;
- Registermodernisierung: Um Daten automatisiert übernehmen zu können, müssen diese in strukturierter, maschinenlesbarer und möglichst aktueller Form vorliegen. Die Voraussetzung dafür ist eine Modernisierung der Registerlandschaft, einschließlich klarer Zuständigkeiten für Datenpflege und -bereitstellung.

Der Stand der digitalen Verwaltungsreform und die wichtigsten Baustellen wurden an anderer Stelle bereits ausführlich diskutiert (Seckelmann und Brunzel 2021; Krause et al. 2023; Klenk

et al. 2025). Die offenen Umsetzungsfragen, die sich im Zuge der digitalen Transformation des Sozialstaats stellen, werden im Folgenden daher nicht erneut rekapituliert.

Ein zentraler Ansatzpunkt unserer Reformvorschläge ist die Überlegung, die Zusammenarbeit zwischen Finanz- und Sozialverwaltungen grundlegend neu zu denken (siehe Abschnitt 7.2). Bei allen Fragen der Einkommensprüfung verfügt die Finanzverwaltung zweifelsohne über eine umfassende Expertise; diese wird bislang jedoch nicht für Zwecke der Einkommensprüfung für Sozialleistungen genutzt. In einem weitreichenden Reformszenario ließe sich sogar erwägen, dass die Finanzverwaltung im Rahmen der Steuererklärung auch die Anspruchsberechtigung von Bürger*innen auf Sozialleistungen identifiziert. Mit einem solchen Modell eines ‚proaktiven‘ Sozialstaats ließe sich die Umsetzung sozialrechtlicher Ansprüche effizienter und effektiver gestalten.

In eine ähnliche Richtung zielen unsere Vorschläge zur organisatorischen Neustrukturierung sozialstaatlicher Leistungen (Abschnitt 7.3): Leistungen mit vergleichbaren Funktionen oder identischem Adressatenkreis sollten bei **einem** zuständigen Leistungsträger bzw. einer Behörde gebündelt werden. Der Abbau von Leistungsgrenzen und damit verbundenen Schnittstellen würde auch die Automatisierung der Einkommensprüfung deutlich erleichtern. Von allen dargestellten Reformoptionen greift dieser Vorschlag am tiefsten in das materielle Recht ein und hätte zugleich Auswirkungen auf bestehende Zuständigkeiten.

7.1. RECHT: HARMONISIERUNG DER EINKOMMENSVORSCHRIFTEN

Bei der Vereinheitlichung der Vorschriften zur Einkommensprüfung sollte eine Orientierung an der hier vorgenommenen Einteilung der Sozialleistungen in vier Funktionen erfolgen, um den Umfang und die Zeitnähe der Einkommensdaten nach deren jeweiligem Erfordernis auszurichten (Anlage 7). Unsere wichtigsten Empfehlungen für diesen Bereich lauten: Verortung der Einkommensvorschriften je nach Funktion in einem Referenzgesetz, umfassende Pauschalisierung der Absetzungen, vorläufige und nachträgliche Feststellungen sowie Erklärungsprinzip bzw. Darlegungslast bei Abweichungen.

EXISTENZSICHERNDE LEISTUNGEN

Um eine klare Orientierung in der Rechtsanwendung zu bieten und gesetzliche Anpassungen zu erleichtern, schlagen wir vor, die Vorschriften zur Einkommensprüfung für alle existenzsichernden Leistungen **im SGB XII zu verorten**, welches bereits für die Regelbedarfsfestsetzung das Referenzgesetz ist. Wenn das SGB II und andere Fachgesetze sich stets auf diese Normen beziehen, dann können zweckwidrige Abweichungen zwischen den Einkommensberechnungen vermieden werden und die Feststellungen ohne weitere Prüfungen durch andere Stellen übernommen werden. Darüber hinaus sollte die Berechnung der Hilfebedarfe innerhalb einer **Einsatzgemeinschaft** einheitlich erfolgen. Bislang erschwert die Nutzung unterschiedlicher Berechnungsmethoden eine Hilfebedarfsfestsetzung. Während im Bürgergeld die sogenannte horizontale Methode zum Einsatz kommt, wonach das Gesamteinkommen der dortigen Bedarfsgemeinschaft zunächst den Gesamtbedarf decken soll, um dann die jeweiligen Bedarfsanteile der Familienmitglieder zu berechnen (§ 9 Abs. 2 S. 3 SGB II), wird in der Sozialhilfe die sogenannte vertikale Methode eingesetzt, bei der Hilfebedarf zunächst für jede Person einzeln ermittelt wird. Aus Gründen der Praktikabilität sollte der **vertikalen Methode** der Vorzug gegeben

werden.³⁸ Im Übrigen sollten Kinder ab der Volljährigkeit in allen bestehenden Rechtskreisen keine Einsatzgemeinschaft mehr mit ihren Eltern bilden.³⁹

Um Berechtigte und die Verwaltung von der Anforderung von Nachweisen zu entlasten, sollten **Absetzungen** so weit wie möglich **pauschalisiert** werden. Bis auf die Steuern auf Einkommen und die Beiträge zur Sozialversicherung und Arbeitsförderung, die anhand der bestehenden Rechtsvorschriften berechnet werden können, lassen sich alle anderen Absetzungen pauschalisieren (Versicherungs- und Vorsorgeaufwendungen, Werbungskosten). Dies entspricht auch dem Reformkonzept für die Finanzverwaltung (siehe Abschnitt 6.5). Falls höhere Absetzungen infolge besonderer Belastungen (z. B. Unterhaltszahlungen) bestehen, müssen die Berechtigten diese nachweisen.

Die Harmonisierung der Einkommensvorschriften sollte schließlich auch für die **Freibeträge** aus Einkommen aus Erwerbseinkommen und Altersvorsorge erfolgen, die bislang ebenfalls zu nicht sachlich begründeten Abweichungen zwischen den Rechtskreisen führen.

Weil für Leistungen zur Existenzsicherung möglichst aktuelle Einkommensdaten berücksichtigt werden sollen, könnte die Prüfung entweder auf digitalen Gehaltsnachweisen des Arbeitgebers beruhen⁴⁰ oder das Einkommen anhand verfügbarer Daten prognostiziert werden. Im letzteren Fall erfolgt, wie bereits u. a. in § 41a SGB II vorgesehen, eine **vorläufige Feststellung** des Anspruchs. Dieses Instrument könnte unter Abwägung folgender Gesichtspunkte ausgeweitet werden:⁴¹ Wenn aufgrund der nachträglichen Festsetzung eine Korrektur erforderlich ist, dann sind Bagatellgrenzen sowohl für Überzahlungen als auch für Rückforderungen sinnvoll.⁴² Weil bei diesen Leistungen das Gesamteinkommen der Berechtigten je nach Rechtskreis unterschiedlich schwankt, sind solche Korrekturen voraussichtlich regelmäßig erforderlich. Diese sind bei Bezieher*innen von Bürgergeld und Hilfe zum Lebensunterhalt wegen der wandelnden Lebensumstände am stärksten, während diese bei Berechtigten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hingegen relativ konstant sind. Kleine Beträge können auf die laufenden Leistungen angerechnet oder von BAföG-Empfänger*innen im Rahmen der Darlehensrückzahlung beglichen werden. Dennoch besteht das Risiko, dass höhere Rückforderungen nicht vollstreckt werden können, wenn das Einkommen unter der Pfändungsgrenze der Zivilprozessordnung liegt.

Bezüglich der **steuerfreien Einnahmen** sollen die Berechtigten erklären, dass diese entweder einem bestimmten Zweck dienen⁴³ oder unter einem angemessenen Freibetrag liegen.⁴⁴ Ansonsten müssen entsprechende Nachweise vorgelegt werden.

Ebenso wenig liegen **Kapitalerträge** bei anderen öffentlichen Stellen digital vor; über das Bundeszentralamt für Steuern kann lediglich über die gemeldeten Freistellungsaufträge die Existenz von Konten und Depots in Erfahrung gebracht werden. Weil die zuständigen Sozialleistungsträger bereits jetzt im Rahmen der Mitwirkung Kontoauszüge bei den Berechtigten anfordern dürfen, könnten die Kontostände und -bewegungen stattdessen künftig über eine Einwilligung bei der Antragstellung oder eine gesetzliche Ermächtigung im Sozialdatenschutz direkt

³⁸ Dies entspricht dem Vorschlag der Bundesratsausschüsse zum Gesetzentwurf der Kindergrundsicherung, die Anrechnung zwischen den verschiedenen Gesetzen auf die vertikale Methode zu vereinheitlichen und von der horizontalen Bedarfsanteilmethode des Bürgergelds abzuweichen (Deutscher Bundesrat 2023, S. 92–93).

³⁹ Über das Thema der Einkommensberechnung geht der Vorschlag hinaus, dass die Altersstaffelung (Regelbedarfsstufen) zwischen den Leistungen zur Existenzsicherung und dem Unterhaltsrecht für Kinder angeglichen werden sollte (Deutscher Verein 2025, S. 5–6). In der Empfehlung des Deutschen Vereins werden weitere Rechtsbegriffe genannt, die einer Harmonisierung bedürften (u. a. Wohnkosten).

⁴⁰ Die Vorlage von Gehaltsbescheinigungen ist bereits in § 58 SGB II noch manuell vorgesehen. Als Vorbild kann § 108a SGB IV dienen.

⁴¹ Daten zum Anteil vorläufiger Bewilligungen durch die Leistungsträger konnten nicht ermittelt werden.

⁴² Beim Bürgergeld beträgt die Bagatellgrenze für Rückforderungen 50 EUR (§ 40 Abs. 1 S. 3 SGB II). Diese könnte erhöht werden und auch für einen ggf. nachträglich höheren Anspruch gelten.

⁴³ Bspw. sind im Bürgergeld und der Sozialhilfe Entschädigungszahlungen der Sozialen Entschädigung (§ 28 Abs. 2 SGB XIV), Schmerzensgeld (siehe § 11a Abs. 2 SGB II) oder zweckgebundene Zahlungen wie Pflegegeld (§ 11a Abs. 3 SGB II) ausgenommen, weil deren Berücksichtigung eine Härte darstellen würde bzw. dem Zweck zuwiderliefe.

⁴⁴ Weil es oft um ehrenamtliche Tätigkeiten wie z. B. Übungsleiter*in geht, konnte man sich an der Pauschale von aktuell 3.000 EUR jährlich (= 500 EUR monatlich) orientieren (§ 11a Abs. 1 Nr. 5 SGB II).

bei den Finanzinstituten digital angefordert werden. Hierbei ist aber zu gewährleisten, dass außer Zahlbeträgen grundsätzlich keine Daten von Dritten (insb. Privatpersonen) übermittelt werden. Im Übrigen wäre zu prüfen, ob die Kapitalerträge von Berechtigten existenzsichernder Leistungen unter dem steuerlichen Freibetrag zukünftig nicht mehr berücksichtigt werden.

UNTERSTÜTZUNG VON GERINGVERDIENENDEN

Die Einkommensvorschriften für diese Leistungen sollten an die existenzsichernden Leistungen anschließen, um die Sozialberatung oder den Wechsel zwischen den Ansprüchen zu erleichtern. Daher können die meisten Vorschläge aus dem vorherigen Abschnitt übernommen werden. Diese betreffen vor allem die pauschalen Absetzungen, die Freibeträge sowie die Behandlung von steuerfreien Einnahmen und Kapitalerträgen.

Statt auf eine Prognose der aktuellen Einkommenssituation könnte wie beim Grundrentenzuschlag auf die Steuerdaten aus Vorjahren zurückgegriffen werden. Das Verfahren einer vorläufigen Bewilligung und einer endgültigen Feststellung des Anspruchs kann für diese Leistungen erst recht empfohlen werden, weil die Schwankungen in der Regel gering sind und für eine Anrechnung von Überzahlungen das verfügbare Einkommen von Geringverdienenden ausreichend erscheint.

ENTGELTERSATZLEISTUNGEN

Soweit es sich um Leistungen der Sozialversicherungsträger oder der Bundesagentur für Arbeit handelt, erfolgt hier bereits eine Automatisierung über die jeweiligen Fachverfahren der zuständigen Stellen. Eine Harmonisierung des Einkommensbegriffs für das Übergangsgeld bei medizinischer Rehabilitation und die Teilhabe am Arbeitsleben ist bereits 2001 mit der Einführung des SGB IX erfolgt (Deutscher Bundestag 2001, S. 109–110) und mit dem Bundesteilhabegesetz fortgeführt (Deutscher Bundestag 2016, S. 257–258) worden (seitdem die §§ 66 bis 70 SGB IX). In der Praxis gibt es bereits Ansätze für ein Once-Only-Prinzip, indem auf einzelne verfügbare Daten bei anderen Sozialleistungsträgern zurückgegriffen wird,⁴⁵ dennoch gibt es immer wieder Berichte aus der Praxis, dass es bei einem Trägerwechsel zur Verzögerung bei der Auszahlung der anschließenden Entgeltersatzleistungen kommt. Aus Sicht des Sozialdatenschutzes bestehen keine Hindernisse, denn für den Abruf von Einkommensdaten zwischen den Sozialleistungsträgern sind bereits entsprechende gesetzliche Ermächtigungen sowohl für die Erhebung als auch die Übermittlung gegeben.⁴⁶

Beim Elterngeld könnte das bereits bestehende automatisierte Verfahren für die Prüfung von Einkommen aus nicht selbstständiger Beschäftigung (ELFE) fortgeführt und weiter ausgebaut werden. Für selbstständig Beschäftigte könnte entsprechend dem Grundrentenzuschlag die Feststellung des letzten Einkommensteuerbescheides, soweit es sich um Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit handelt, vorläufig zugrunde gelegt werden, während Kapitalerträge für die Leistungshöhe schon im bisherigen Recht nicht beachtlich sind. Die Bewilligung von Elterngeld für diesen Personenkreis wird mit dem Vorbehalt einer späteren, endgültigen Feststellung verbunden.

⁴⁵ Die Rentenversicherung fordert bei Leistungen zur medizinischen Rehabilitation für die Ermittlung des Übergangsgelds die Höhe des Krankengelds elektronisch bei der Krankenkasse an (Deutsche Rentenversicherung 2024).

⁴⁶ Ein unverhältnismäßig hoher Aufwand i. S. v. § 67a Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SGB X kann in dem Ausfüllen eines Antragsvordrucks oder dem Vorlegen von Nachweisen liegen, wenn sich die Sozialbehörde diese über andere Sozialleistungsträger leichter beschaffen kann (Krahmer und Ahrend 2023, § 67a SGB X Rn. 20). Eine Übermittlung von Sozialdaten nach § 69 Abs. 1 Nr. 1 SGB X muss für die gesetzlichen Aufgaben der abrufenden Behörde erforderlich sein. Ein „permanentener Online-Datenabruf“ ist unter Beachtung weiterer Bestimmung ebenfalls im Rahmen dieser Norm zulässig (Krahmer und Ahrend 2023, § 69 SGB X Rn. 9).

Die Vorschriften zur Einkommensprüfung müssen für diese Sozialleistungen nicht erheblich angepasst werden, weil lediglich Steuern und Sozialabgaben abgesetzt werden.

SOZIALE INFRASTRUKTUR

Eine Harmonisierung der Einkommensvorschriften müsste insbesondere für die Jugendhilfe erfolgen, indem sich die Nutzungsgebühr wie bei der Eingliederungshilfe an dem zu versteuern den Einkommen orientiert.⁴⁷ Das Gleiche gilt für die hier untersuchte Belastungsgrenze für eine Zuzahlung zur Krankenbehandlung nach dem SGB V.

Die Höhe der Nutzungsgebühr bzw. die Belastungsgrenzen würden somit einheitlich anhand des letzten Steuerbescheids (Vor- bzw. Vorvorjahr) ermittelt. Dies könnte beispielsweise die Erhebung von Beiträgen für Kindertageseinrichtung bzw. zur Kindertagespflege deutlich erleichtern.⁴⁸

Die Berücksichtigung aktueller Einkommensdaten sollte zukünftig nur bei einer erheblichen Abweichung aufgrund veränderter Lebensumstände auf Antrag erfolgen (u. a. Arbeitslosigkeit, Insolvenz, weitere Kinder, Pflege, Behinderung), und diese Veränderungen sind von den Berechtigten bzw. kostenpflichtigen Personen nachzuweisen.

7.2. PROZESSE: SCHAFFUNG NEUER ZUGÄNGE

ABRUF VON EINKOMMENSDATEN

Bei diesem Vorschlag mit geringer Veränderungsintensität werden die jeweiligen Sozialleistungen wie bisher beantragt. Im Unterschied zum aktuellen Stand werden die jeweiligen Einkommensdaten jedoch automatisch von den antragsbearbeitenden Behörden bei der Finanzverwaltung oder den Sozialversicherungsträgern abgerufen. Insbesondere für die Ermittlung der Nutzungsgebühr für Leistungen der sozialen Infrastruktur wäre ein solches Vorgehen ausreichend. Nur so weit u. a. Daten zu Absetzungen digital nicht verfügbar sind und Berechtigte höhere Beträge als die vorgeschlagenen Pauschalen geltend machen möchten, müssen diese von den Antragsteller*innen erklärt werden. Die erforderlichen Nachweise erbringen sie selbst oder werden bei Dritten manuell angefordert. Anstelle der bisherigen Anforderung einer Vielzahl von Unterlagen im Regelfall tritt die Darlegung des Sonderfalls durch die*den Berechtigte*n. Für die Inanspruchnahme von Leistungen müssen Berechtigte weiterhin einen Antrag aus eigener Veranlassung stellen, soweit nicht bereits im Beratungskontakt mit einem Sozialleistungsträger auf mögliche Ansprüche hingewiesen wurde.

VERNETZUNG MIT DER FINANZVERWALTUNG

Ein Vorschlag mit höherer Veränderungsintensität besteht darin, die Vernetzung zwischen Steuer- und Sozialverwaltungsstrukturen nicht nur zur Einkommensprüfung, sondern auch für die Antragsstellung zu nutzen. So könnte Bürger*innen ein zusätzlicher Zugang zu Sozialleistungen eröffnet werden, indem im Rahmen der Steuererklärung mögliche Leistungsansprüche automatisiert geprüft werden.

⁴⁷ Soweit im Rahmen der Hilfen zur Erziehung Unterhalt geleistet werden muss (§ 91 Abs. 3 SGB VIII), bliebe dies von dem Vorschlag unberührt.

⁴⁸ Unabhängig hiervon bestehen Forderungen, dass insbesondere für eine verbesserte Bildung und Teilhabe von Kindern infrastrukturelle Angebote ausgebaut und kostenfrei zur Verfügung gestellt werden sollen (Deutscher Verein 2022, S. 5; S. 11–12).

Bürger*innen würden anschließend über potenzielle Anspruchsberechtigungen informiert und könnten die Antragstellung von dem Steuerportal veranlassen, sodass eine gesonderte Antragstellung nicht mehr erforderlich ist.⁴⁹ Als Eingangsdatum gilt gegenüber dem zuständigen Sozialleistungsträger dann das Datum der Steuererklärung, indem die Finanzverwaltung in § 16 Abs. 2 SGB I aufgenommen würde, wonach Anträge auch bei unzuständigen Behörden gestellt werden dürfen.

ALLGEMEINE VERANLAGUNG ZUR STEUER

Die volle Wirkung entfalten die hier gemachten Vorschläge, wenn alle Einwohner*innen Deutschlands zur Einkommensteuer veranlagt werden. Nach Einschätzung der Expertenkommission *Bürgernahe Einkommensteuer* kann dies für eine Vielzahl von Steuerpflichtigen antragslos erfolgen (siehe 6.5).

Alle anderen können je nach Einkommenssituation eine unterschiedlich gestaltete Steuererklärung abgeben. Vor allem Personen, die wegen eines Einkommens unter dem steuerrechtlichen Grundfreibetrag liegen und bisher keine Steuererklärung abgeben müssen, sollten niederschwellige Formulare nutzen dürfen.

Bei einem Hinweis auf Bedürftigkeit wird mit Einverständnis der Betroffenen ein Antragsverfahren auf Sozialleistungen eingeleitet, wobei die bei der Finanzverwaltung vorhandenen Einkommensdaten weitergeleitet werden (Eingangsdatum bei der Finanzverwaltung).

7.3. ORGANISATION: NEUORDNUNG VON LEISTUNGSSTRUKTUREN IM SOZIALSTAAT

Die folgenden Vorschläge zur organisatorischen Neuordnung von Zuständigkeiten und Leistungsstrukturen im Sozialstaat leiten sich aus der zentralen Fragestellung dieser Expertise ab – nämlich der Frage, wie sich die Automatisierung der Einkommensprüfung verbessern lässt. Aus der Perspektive bestimmter Funktionen liegt die Umstrukturierung einzelner Leistungen nahe, um die Aufwände der Einkommensprüfung, die sich aus der Vielzahl der Schnittstellen ergeben, zusätzlich zu mindern.

BÜNDELUNG VON EXISTENZSICHERUNG UND UNTERSTÜTZUNG GERINGVERDIENENDER

Infolge bestehender Leistungskonkurrenzen müssen bislang sowohl innerhalb als auch zwischen den Leistungen zur Existenzsicherung und zur Unterstützung von Geringverdienenden wechselseitige Anrechnungen durch die zuständigen Leistungsträger vorgenommen und Leistungsausschlüsse geprüft werden. Dies ist nicht nur durch die unterschiedlichen Einkommensvorschriften, sondern auch durch die Ausgestaltung der Leistungen erschwert (z. B. Bürgergeld und BAföG, Wohngeld). Somit könnte ein Abbau von Schnittstellen für eine weitere Automatisierung der Einkommensprüfung förderlich sein und die Beratung von Betroffenen, die sich an der Grenze zum Existenzminimum befinden, ebenfalls erleichtern.

Die Vereinheitlichung sollte einerseits in einer Grundsicherung für die verschiedenen Personengruppen (Arbeitssuchende, Studierende, Erwerbsgeminderte und Rentner*innen sowie ihre Familienangehörigen im Haushalt) und andererseits in einer auf die Grundsicherung

⁴⁹ Dies würde auch gelten, wenn jemand weiterhin seine Steuererklärung in Papierform abgibt.

abgestimmten Unterstützung von Einzelpersonen und Familien zum Wohnbedarf und der Teilhabe ihrer Kinder erfolgen.⁵⁰ Am besten wäre für beide Leistungskomplexe das kommunale Sozialamt geeignet, das Beratung bieten und die verschiedenen Personen zu ihrer jeweiligen Mitwirkungspflicht auffordern kann, die auch über andere Stellen umgesetzt (z. B. Teilhabe am Arbeitsleben über die Bundesagentur für Arbeit) oder belegt werden kann (z. B. Absolvierung eines Studiums über Prüfungsnachweise).⁵¹

Weitergehend sollte die Zuordnung, ob jemand existenzsichernde Leistungen oder eine Unterstützung als Geringverdienende*r erhält, nicht allein von der Einkommenshöhe abhängig gemacht werden, wie dies bislang in der Abgrenzung von Bürgergeld sowie Wohngeld und Kinderzuschlag der Fall ist. Vielmehr könnte bei konstantem Einkommen bzw. relativ geringen Schwankungen auf Antrag oder von Amts wegen der Wechsel in ein Berechnungsverfahren erfolgen, bei dem die steuerlichen Feststellungen aus den (Vor-)Vorjahren zugrunde gelegt werden. D. h., Personen bzw. Eltern, die regelmäßig arbeiten, aber deren Gehalt für Wohnen und die Kinder nicht reicht, oder Rentenbezieher*innen sollten von einem vereinfachten Verfahren profitieren.

UMSTRUKTURIERUNG VON BILDUNG UND TEILHABE

Daneben bündeln sich verschiedene Leistungen in dem Komplex Bildung und Teilhabe (BuT), obwohl diese zu unterschiedlichen Funktionen des Sozialgesetzbuches gehören und somit einen unterschiedlichen Einsatz von Einkommen fordern würden. Diese Leistungen sind sowohl in der Existenzsicherung (SGB II, SGB XII, AsylbLG) als auch bei der Unterstützung von Geringverdienenden vorgesehen (Kinderzuschlag, Wohngeld). Die bereits geschilderten Unterschiede in der Einkommensprüfung erschweren die Inanspruchnahme von Bildung und Teilhabe zusätzlich, weil nicht transparent ist, ob mögliche Leistungsberechtigte noch finanziell hilfebedürftig sind. Deshalb sollten diese auf verschiedene Leistungsarten anhand der hier verwendeten Funktionen (siehe Kapitel 4) verteilt werden.

Wenn man die einzelnen BuT-Leistungen betrachtet, dann fällt auf, dass diese nicht nur der Deckung individueller Bedarfe im Rahmen der finanziellen Existenzsicherung bzw. Unterstützung dienen,²³ sondern es sich um verschiedene Leistungen der sozialen Infrastruktur handelt. Bspw. steht die Mittagsverpflegung in einem engen Zusammenhang mit dem Ausbau von Ganztagschulen. Ebenso stellt die Lernförderung einen sozialen Dienst dar, und in einzelnen Bundesländern wird die Schülerbeförderung bereits durch Landes- oder kommunale Mittel getragen. Gleiches gilt für die soziale Teilhabe an sportlichen oder künstlerischen Aktivitäten.

Daher ist zum einen eine Erhöhung des Kindergelds um den regelmäßigen persönlichen Schulbedarf inklusive Schulbücher und weiterer Lernmaterialien zielführend, welches sich entsprechend in den Regelbedarfen für Kinder und Jugendliche bei den existenzsichernden Leistungen abbilden müsste. Zum anderen könnten die anderen Leistungen künftig als soziale Infrastruktur allen Kindern und Jugendlichen zur Verfügung stehen, wobei sich die Eltern einkommensabhängig an den Kosten beteiligen.

⁵⁰ In eine ähnliche Richtung ging der Vorschlag vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, der noch im Lichte der Diskussion der Kindergrundsicherung formuliert wurde, die zwei „Grundsicherungssysteme“ (Bürgergeld/Sozialhilfe, Kindergeld/Wohngeld/Kinderzuschlag) in ein dreistufiges System von „neuem“ Bürgergeld, Kindergrundsicherung und „neuem“ Wohngeld zu überführen. Die Überschneidung zu den hier gemachten Vorschlägen besteht darin, dass die Leistungen hinsichtlich der „Abschmelzrate“ (Einkommensanrechnung) besser aufeinander abgestimmt sein müssen. Darüber hinaus soll die Transferentzugsrate niedrig genug sein, um Arbeitsanreize zu bieten (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2023, S. 17–19).

⁵¹ Angesichts der Vielzahl der Vorschläge zur Reform der Grundsicherung sollte zumindest eine gebündelte Antragstellung angestrebt und „parallele Leistungsbezüge“ vermieden werden. Dies würde auch zur Verbesserung der Beratungsqualität beitragen (Deutscher Verein 2025, S. 6–7).

FAMILIENLEISTUNGEN ÜBER DIE FINANZVERWALTUNG

Schließlich können bestimmte Sozialleistungen für Familien (Kinder- und Elterngeld) durch die Finanzverwaltung erbracht werden, weil die erforderlichen Daten dort leichter verfügbar sind. Die Gewährung von Kindergeld sollte wie in anderen europäischen Ländern (Müller 2018; Lühr et al. 2019) antragslos mit Kenntnis der Geburt durch die Finanzverwaltung erfolgen, wenn von dort auch die Steuer-ID vergeben wird. Die Familienkasse als gesonderte Behörde wäre nicht mehr erforderlich.

Um der Forderung nachzukommen, Familienleistungen zusammenführen, könnte das Elterngeld, für das bislang landesrechtlich bestimmte Stellen zuständig sind, ebenfalls über die Finanzverwaltung erbracht werden, weil kein unmittelbarer Bezug zu den Sozialversicherungen besteht und die Prüfung von Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit dort bereits erfolgt. Darüber hinaus erhält die Finanzverwaltung über die monatliche Abführung der Lohnsteuer Kenntnis über eine Erwerbstätigkeit neben der Elternzeit, soweit es sich um ein Beschäftigungsverhältnis handelt.

Die Leistungen zur Existenzsicherung und zur Unterstützung von Geringverdienenden sollten nicht im Sinne einer negativen Einkommensteuer der Finanzverwaltung zugeordnet werden, weil aufgrund der prekären Lebenslagen ein besonderer Beratungsbedarf besteht. Darüber hinaus können über das Sozialrecht Mitwirkungspflichten gezielter durchgesetzt werden.

7 Fazit

Bislang hat die deutsche Sozialverwaltung noch keinen hohen Grad der Automatisierung erreicht. Die Sozialleistungen, die bereits automatisiert erbracht werden, bieten wichtige Erkenntnisse für eine weitere Umsetzung, doch bewegen sich diese Verfahren in engen Grenzen.

Um das Ziel einer umfassenden Automatisierung von Prozessen zu erreichen, sind neben technischen Voraussetzungen (u. a. digitale Identität, Datenformate und -felder) Anpassungen in den rechtlichen Vorschriften zur Einkommensprüfung, eine verstärkte Zusammenarbeit von Steuer- und Sozialverwaltung und eine Neuordnung bestimmter Leistungen erforderlich. Jeder einzelne Vorschlag kann schon zu Verbesserungen für die Berechtigten führen und den Verwaltungsvollzug erleichtern, ohne die bewährten Grundlagen unseres Sozialstaats infrage zu stellen. Wenn Politik und Verwaltung diese Vorschläge prüfen, sollten sie sich folgender Zielkonflikte bewusst sein:

- (1) Eine Automatisierung ist nur möglich, wenn man den zeitlichen Verzug zwischen Entstehen der Einkommensdaten und ihrer gesicherten Verfügbarkeit als unvermeidlich ansieht. Dann ließe sich über pauschalisierte Absetzungen und der vorläufigen Gewährung von Leistungen der Verwaltungsaufwand bei der Bewilligung verringern.
- (2) Dem Umfang der Pauschalisierung von Absetzungen steht das sozialstaatliche Ziel einer Einzelfallgerechtigkeit gegenüber. Bei der Abwägung der Optionen sollten mögliche Effizienzgewinne ein wichtiges Entscheidungskriterium sein.
- (3) Eine vorläufige Leistungsgewährung beinhaltet das Risiko, dass bei einer nachträglichen Prüfung zwischen prognostizierten und tatsächlichen Einkommen Abweichungen eintreten können. Dieses ist umso größer, je prekärer die Lebenssituation der Berechtigten ist. Der Verwaltungsaufwand kann über angemessene Bagatellgrenzen in einem vertretbaren Rahmen bleiben. Dennoch lässt sich nicht ausschließen, dass Überzahlungen nicht mehr zurückgefordert werden können. Das Risiko möglicher Rückforderungsverluste muss aber im Verhältnis zu den Effizienzvorteilen des automatisierten Vollzugs betrachtet werden.

Darum orientieren sich die hier gemachten Vorschläge an den Funktionen, die Sozialleistungen im Sozialstaat erfüllen, um aufzuzeigen, wie ein nach Umfang und Zeit differenzierter Einkommensersatz vertretbar ist, um die Potenziale einer Automatisierung zu realisieren.

Die Einkommensprüfung für Entgeltersatzleistungen bei abhängiger Beschäftigung (u. a. Krankengeld, Übergangsgeld), soweit die Träger von Rehabilitation und Teilhabe nach dem SGB IX zuständig sind, kann bereits auf Grundlage des bestehenden Rechts automatisiert werden. Soweit hierbei Daten zwischen Sozialleistungsträgern ausgetauscht werden, sind die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen gegeben. Insbesondere für das Elterngeld ist jedoch abzuwägen, ob es vertretbar ist, die letzte Veranlagung zur Einkommensteuer zugrunde zu legen. Diese

Daten sind für Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit bereits bei der Finanzverwaltung digital verfügbar.

Für die Berechnung von Nutzungsgebühren für die soziale Infrastruktur ist es für alle Rechtsgebiete möglich (z. B. Kitabeträge), wie beim Grundrentenzuschlag die Einkommensteuerdaten der Finanzverwaltung zu nutzen. Lediglich für die Höhe der Kapitalerträge ist momentan nur ein manueller Nachweis nötig.

Bei der Unterstützung für Geringverdienende und der Existenzsicherung empfiehlt sich ein differenziertes Vorgehen. Die Automatisierung der Einkommensprüfung anhand der Steuerdaten kann für Geringverdienende (Wohngeld, Kinderzuschlag) die Regel sein und nur in Ausnahmefällen sind aktuellere bzw. genauere Nachweise zu fordern (Erklärungsprinzip). Umgekehrt sollte bei den Leistungen zur Existenzsicherung die Option bestehen (Bürgergeld, Sozialhilfe, BAföG, außer AsylbLG), bei gering schwankenden Einkommen eine automatisierte Prüfung durchzuführen. Dies trifft vor allem für die meisten Beziehenden von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII zu, die oft nur eine gesetzliche Rente erhalten.

Literatur

- Achtert, Werner, Jan-Philipp Engelke, Alexandra Evdokimova, Kathleen Jennrich, Maria Marquardsen, Maximilian Möller, Sandra Schulte, Roman Seer und Regina Welsch. 2021. *Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht Der modulare Einkommensbegriff*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2021-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Anke, Jürgen, Daniel Richter und Martin Seiffert. 2025. Grundlagen, Entwicklungslinien und Perspektiven Digitaler Identitäten und Nachweise. In *Digitale Identitäten und Nachweise*, Hrsg. Jürgen Anke, Michael Kubach und Jan Sürmeli, 3–30, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Beckermann, Benedikt. 2018. E-Government-Gesetzgebung im Vergleich. *Verwaltung und Management* 24: 167–176.
- Bernhardt, Wilfried. 2021. E-Government-Gesetzgebung von Bund und Ländern im Vergleich und Best-Practice-Leitlinie. *Berichte des NEGZ*. Berlin: Kompetenznetzwerk Digitale Verwaltung - Nationales E-Government. <https://doi.org/10.30418/2626-6032.2021.21>.
- Blaufus, Kay, Frank Hechtner, Reiner Holznapel, Rainer Kambeck, Sebastian Koch, Florian Köbler, Torsten Lüth, Maria Marquardsen, Rudolf Mellinghoff, Lars Meyer-Pries, Nadine Riedel, Carsten Rothbart und Roman Seer. 2024. *Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung. Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer. Abschlussbericht der Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Brandis, Peter, Bernd Heuermann, Sina Baldauf und Walter Blümich. 2025. *Ertragsteuerrecht: Kommentar zum Einkommensteuergesetz, Körperschaftsteuergesetz, Gewerbesteuer-gesetz, Außensteuergesetz, Investmentsteuergesetz, Umwandlungssteuergesetz und Nebengesetze: Kommentar*. Stand: April 2025 (176. Ergänzungslieferung). München: Verlag Franz Vahlen.
- Braun Binder, Nadja. 2019. Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren, vollautomatisiert erlassene Verwaltungsakte und elektronische Aktenführung. In *Digitalisierte Verwaltung - Vernetztes E-Government*, Hrsg. Margrit Seckelmann, 311–326, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Bundesagentur für Arbeit. 2024. Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II - Fachliche Weisungen §§ 11 - 11b SGB II. Zu berücksichtigendes Einkommen. https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-p11-11b-sgb-ii-stand-01072023_ba044381.pdf. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Bundesministerium der Finanzen. 2025. Alle Beiträge zu: Programmablaufplan. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerarten/Lohnsteuer/Programmablaufplan/programmablaufplan.html>. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Cantzler, Constantin. 2019. *Asylbewerberleistungsgesetz: Handkommentar*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

- Datenstelle der Rentenversicherung. 2023. rvBEA - Bescheinigungen Elektronisch Anfordern. https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/01_Nationaler_Datenaustausch/03_Arbeitgeber/02_rvBEA/rvBEA_node.html. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Deutsche Rentenversicherung. 2024. Erklärung der Versicherten / des Versicherten - Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Formulare/DE/_pdf/G0512.html. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Deutsche Rentenversicherung Bund. 2020. Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährig in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Alterseinkommen (Grundrentengesetz). https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-drv.pdf?__blob=publicationFile&v=2 Zugegriffen: 3. September 2025.
- Deutscher Bundesrat. 2023. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung - Empfehlung der Ausschüsse. Drucksache 505/1/23.
- Deutscher Bundestag. 2001. Entwurf eines Sozialgesetzbuchs – Neuntes Buch – (SGB IX) Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 14/5074.
- Deutscher Bundestag. 2003. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 15/1516.
- Deutscher Bundestag. 2016. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) - Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/9522.
- Deutscher Bundestag. 2020. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) - Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales. Drucksache 19/20711.
- Deutscher Bundestag. 2023. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung, Drucksache 20/9092.
- Deutscher Verein. 2022. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung. Berlin: Deutscher Verein.
- Deutscher Verein. 2025. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung im Sozialrecht. Berlin: Deutscher Verein.
- Edtbauer, Richard und Annette Rabe. 2021. *Grundsicherungs- und Sozialhilferecht für soziale Berufe*. 5. Aufl. München: C.H.Beck.
- Einhaus, Maximilian und Tanja Klenk. 2024. Towards a platformised welfare state? How public administration, personal data, and third-sector welfare get entangled in a nation-wide digitalisation project. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 17/1: 13–34.
- GKV-Spitzenverband, AOK-Bundesverband GbR, BKK Dachverband e.V., IKK e.V., Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, Knappschaft, Verband der Ersatzkassen e.V. 2025. Gemeinsames Rundschreiben vom 04.12.2013 in der Fassung vom 12.03.2025 zu Einnahmen zum Lebensunterhalt. https://www.vdek.com/vertragspartner/leistungen/zuzahlungen/jcr_content/par/download_1500208867/file.res/Gemeinsames%20Rundschreiben%20vom%2004.12.2013%20in%20der%20Fassung%20vom%2018.19.06.2019%20zu%20Einnahmen%20zum%20Lebensunterhalt.pdf. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Gräfe, Philipp. 2024. Die Kommune im Geflecht der Online-Verwaltungsportale: A Tale of Too Many Portals. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 17/1: 125–147.

- Gräfe, Philipp und Jörg Bogumil. 2024. Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. In *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, Hrsg. Antonio Brettschneider, Stephan Grohs und Nora Jehles, 1–15, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Gräfe, Philipp, Liz Wehmeier, Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann. 2024. *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland: zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Guckelberger, Annette und Gina Starosta. 2021. Von der E-Akte bis zum automatisierten Verwaltungsakt: Instrumente und Prozesse in der Sozialverwaltung. In *Digitalisierung in der Sozialverwaltung*. Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 4:20–32.
- Hagen, Martin. 2019. Kundenorientierter Zugang zur Verwaltung durch eServices. In *Handbuch Digitale Verwaltung*, Hrsg. Hans-Henning Lühr, Roland Jakbowksi und Sabine Smentek, 275–286, Wiesbaden: KSV Medien.
- Hagen, Martin. 2020a. ELFE - Verschiedene Verwaltungsleistungen aus einer Hand. *Städtetag aktuell* 1:11–12.
- Hagen, Martin. 2020b. Zum Stand der Dinge in Sachen Digitalisierung im öffentlichen Sektor – mit praktischen Beispielen der nutzerzentrierten Umsetzung. In *Verständliche Verwaltungskommunikation in Zeiten der Digitalisierung*, Hrsg. Rudolf Fisch, 31–46, Baden-Baden: Nomos.
- Heien, Thorsten und Marvin Krämer. 2020. Alterssicherung in Deutschland 2019 (ASID 2019) - Zusammenfassender Bericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Janda, Constanze. 2024. *Zugänglichkeit des Sozialstaats. Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen*. <https://difis.org/publikationen/publikation/98/>. Zugegriffen: 03. September 2025.
- Klammroth, Brigitte und Florian Forster. 2021. Wenn ELFE und „Kinderleicht zum Kindergeld“ heiraten, kommt in neun Monaten der EFA-Dienst Geburt. https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2021/Ta_g_2_ELFE_und_Kindergeld.pdf. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Klenk, Tanja, Frank Nullmeier und Götz Wewer, Hrsg. 2025. *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, 2. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Krahmer, Utz und Judith Ahrend. 2023. *Sozialdatenschutzrecht: Persönlichkeitsschutz nach SGB I, SGB X, DS-GVO*. 5. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Krause, Tobias Alexander, Christian Schachtner und Basanta Thapa, Hrsg. 2023. *Handbuch Digitalisierung der Verwaltung*. Bielefeld: UTB Transcript Verlag.
- Kühn, Hannes. 2019. Ohne moderne Register ist kein digitaler Staat zu machen. *Innovative Verwaltung* 41: 39–42.
- Ludwigs, Markus und Annika Velling. 2023. Vollautomatisierte Verwaltungsakte im deutschen Recht. In *Digitalization as a challenge for justice and administration*, Hrsg. Markus Ludwigs, José Hernán Muriel Ciceri und Annika Velling, 35-54. Würzburg: University Press.
- Martini, Mario und David Nink. 2018. Subsumtionsautomaten ante portas? – Zu den Grenzen der Automatisierung in verwaltungsrechtlichen (Rechtsbehelfs-) Verfahren. *Deutsches Verwaltungsblatt* 133: 1128–1137.
- Martini, Mario, Florian Möslein und Frauke Rostalski. 2024. *Recht der Digitalisierung*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Meder, Stephan. 2020. *Rechtsmaschinen: von Subsumtionsautomaten, künstlicher Intelligenz und der Suche nach dem „richtigen“ Urteil*. Wien Köln Weimar: Böhlau Verlag.
- Mergel, Ines. 2019. Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12/1: 162–171.

- Mohabbat Kar, Resa, Basanta E. P. Thapa, Simon Sebastian Hunt und Peter Parycek. 2019. *Recht digital: Maschinenverständlich und automatisierbar. Impuls zur digitalen Vollzugstauglichkeit von Gesetzen*. Fraunhofer, Kompetenzzentrum Öffentliche IT. <https://publica-rest.fraunhofer.de/server/api/core/bitstreams/fc06654d-34fb-4947-9205-9ac5b9e3a9c4/content>. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Müller, Lena-Sophie. 2018. Digitale Verwaltung – in Deutschland (noch) kaum ein Thema. In *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht*, Hrsg. Christian Bär, Thomas Grädler und Robert Mayr, 285–290, Berlin, Heidelberg: Springer Gabler.
- Münder, Johannes, Udo Geiger, Anne Lenze, Christian Armbrorst, Uwe Berlit und Ulrich-Arthur Birk. 2024. *SGB II: Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar*. 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Nowotny, Ewald und Martin Zagler. 2022. *Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft*. 6. Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Popp, Gerhard, Insa Sommer und Lone Skak-Nørskov. 2019. Ein Blick zu den europäischen Nachbarn – Österreich und Dänemark als Vorbilder. In *Handbuch Digitale Verwaltung*, Hrsg. Lühr, Hans-Henning, Roland Jabkowski und Sabine Smentek, 93–110, Wiesbaden: KSV Medien.
- Rothgang, Heinz, Thomas Kalwitzki und Janet Cordes. 2019. Alternative Ausgestaltung der Pflegeversicherung. *Initiative zur Reform der Pflegeversicherung*. https://www.pro-pflegerreform.de/fileadmin/default/Gutachten/2_Gutachten_AAPV_-_Langfassung.pdf. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Seckelmann, Margrit. 2024. Onlinezugangsgesetz. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 1–9, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Seckelmann, Margrit und Marco Brunzel, Hrsg. 2021. *Handbuch Onlinezugangsgesetz: Potenziale - Synergien - Herausforderungen*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen. 2025. Startseite - ElterngeldDigital. <https://elterngeld-digital.de/ams/Elterngeld>. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Skierka, Isabel. 2025. Digitale Identitäten. In *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*, Hrsg. Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, 439–450, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Virtuelle Region Nordwest. 2020. ELFE Einfach Leistungen für Eltern. <https://www.vir-nordwest.de/projekte/elfe-einfach-leistungen-fuer-eltern-12958>. Zugegriffen: 3. September 2025.
- Vorholz, Irene. 2024. Systemgerechte Umsetzung statt unnötiger Verwaltungsreform. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1:52–66.
- Winkel, Rainer. 2018. Soziale Infrastruktur. *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 2185–2196. Hannover: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. 2023. *Reform der Grundsicherung*. Berlin.

Anlage 1 - Gesamtprozess Sozialleistungen

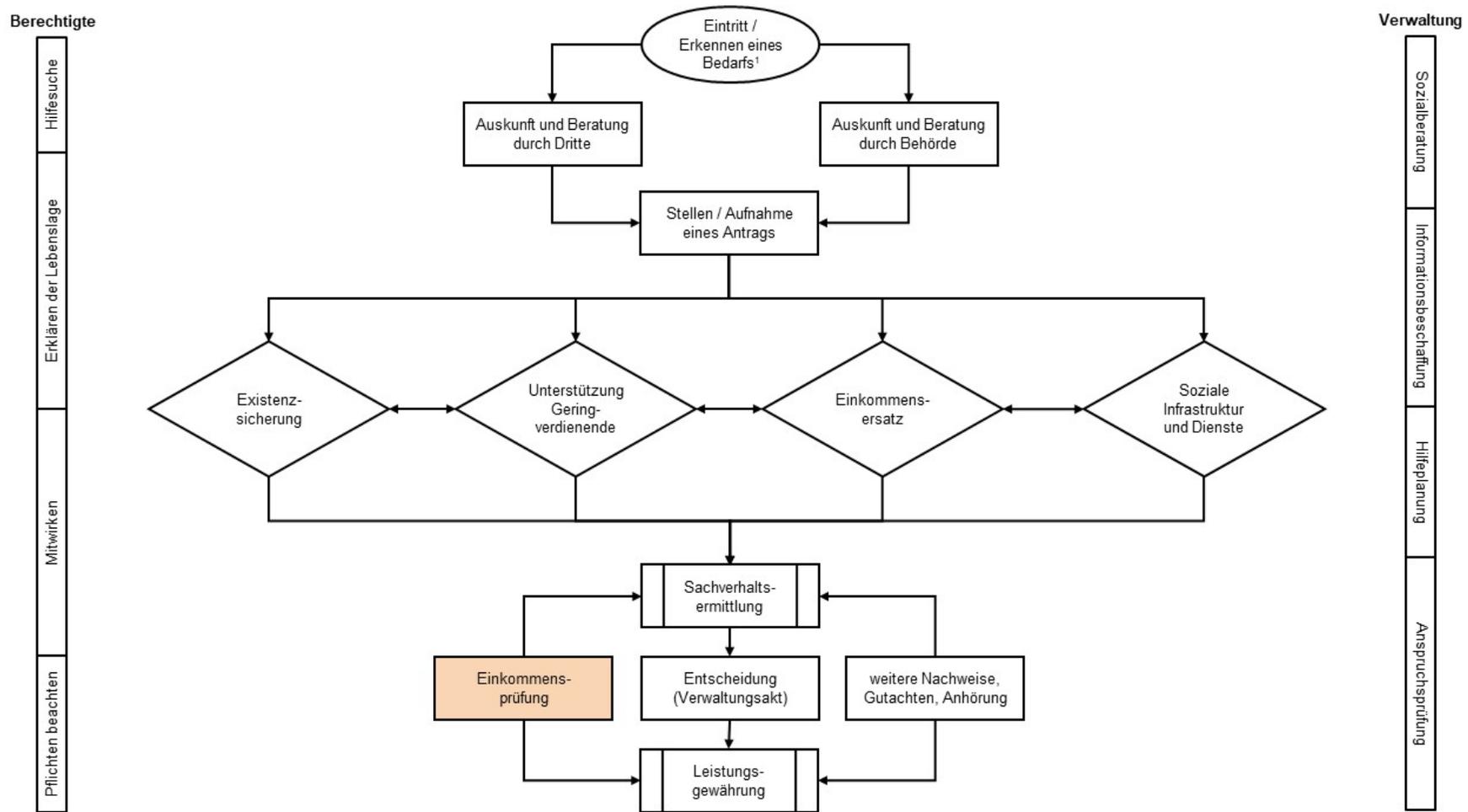


Abb. 1: eigene Darstellung¹

¹ Der Begriff des Bedarfs ist hier weit gefasst und beschränkt sich nicht auf sozialhilferechtliche Bedarfe. Vielmehr wird löst der Eintritt eines Risikos bzw. Versicherungsfalls (z.B. Krankheit) verschiedene Bedarfe aus (z.B. Krankenbehandlung, Einkommenssicherung) die durch verschiedene Sozialleistung gedeckt werden (z.B. Arztbesuch, Medikamente, Krankengeld).

Anlage 2 – Sozialleistungen und Einkommen

Tab. 1 – Existenzsichernde Leistungen

	Bürgergeld	Sozialhilfe	Leistungen für Asylbewerber*innen¹	BAföG
Einkommensarten	alle Einnahmen in Geld; in Geldeswert nur bei Erwerbstätigkeit	alle Einnahmen in Geld und Geldeswert	alle Einnahmen in Geld und Geldeswert	positive Einkünfte i. S. d. Steuerrechts; bestimmte Sozialleistungen; Kindergeld ausgenommen
privilegiertes Einkommen	bestimmte steuerfreie und steuerpflichtige Einnahmen (u. a. zweckgebundene Einnahmen; Entschädigungszahlungen)	ähnlich wie Bürgergeld, aber mit Abweichungen (insb. Freiwilligendienste)	wenige Ausnahmen	zweckgebundene öffentlich-rechtliche Einnahmen; Entschädigungszahlungen
Absetzungen	Steuern auf Einkommen, Vorsorgeaufwendungen, private Versicherungen, Werbungskosten; Kindesunterhalt	Steuern auf Einkommen, Vorsorgeaufwendungen, private Versicherungen, Werbungskosten	Erwerbsaufwendungen und private Aufwendungen ohne Vorsorge	Steuer, Vorsorgeaufwendungen
Pauschalen	für mehrere Absetzungen vorgesehen; Verzicht auf Nachweise	für einzelne Werbungskosten (Arbeitsmittel, Wegstrecke)	nur für Übungsleiter*in u. dgl.	vollständig nach bestimmten Personengruppen
Freibeträge	Einkommen aus Erwerbstätigkeit; Zuschlag aus Grundrentenzeiten	Einkommen aus Erwerbstätigkeit; Zuschlag aus Grundrentenzeiten; zusätzliche Altersvorsorge	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	allgemein auf das Gesamteinkommen
Einsatzgemeinschaft	Partner*innen untereinander; Eltern und deren Partner*in für Kinder U25	Partner*innen untereinander; Eltern für Kinder U18	Partner*innen untereinander; Eltern für Kinder U18	Partner*in, Eltern
Bemessungszeitraum	gleich Bewilligungszeitraum; ggf. vorläufige Leistungen	gleich Bewilligungszeitraum; ggf. vorläufige Leistungen	gleich Bewilligungszeitraum	Auszubildend gleich Bewilligungszeitraum; für Eltern vorletztes Kalenderjahr

¹ In den ersten 36 Monaten des Aufenthalts. Bei längerem Aufenthalt gilt gem. § 2 AsylbLG das SGB XII.

Tab. 2 – Unterstützung von Geringverdienenden

	Kinderzuschlag	Unterhaltsvorschuss	Wohngeld	Zuschlag Entgeltpunkte für langjährig Rentenversicherte
Einkommensarten	Verweis auf das SGB II	Verweis auf das SGB II wegen Hilfebedürftigkeit bis zum 18. Lebensjahr; Anrechnung Kindergeld beim Unterhaltsvorschuss	positive Einkünfte i. S. d. Steuerrechts; Liste einzusetzender, steuerfreier Einkünfte; Kindergeld ausgenommen	positive Einkünfte i. S. d. Steuerrechts; steuerfreier Teil von Renten
privilegiertes Einkommen	mittelbar über das SGB II	mittelbar über das SGB II	keine	keine
Absetzungen	mittelbar über das SGB II	mittelbar über das SGB II	Steuern auf Einkommen, Sozialversicherungsbeiträge, Werbungskosten, Unterhaltszahlungen	keine
Pauschalen	mittelbar über das SGB II	mittelbar über das SGB II	vollständig	keine
Freibeträge	mittelbar über das SGB II	mittelbar über das SGB II	allgemein auf das Einkommen; Zuschlag aus Grundrentenzeiten	allgemein auf das Einkommen über Höhe der Anrechnung
Einsatzgemeinschaft	Partner*innen, Eltern für Kinder U25	unterhaltsverpflichtete Eltern	Haushaltsmitglieder einschließlich Verwandter und Verschwägerter (u. a. Onkel, Tanten, Nichten und Neffen)	Partner*innen
Bemessungszeitraum	sechs Monate vor Beginn des Bewilligungszeitraums	mittelbar über das SGB II	gleich Bewilligungszeitraum im Einzelfall auch vorherige Zeiten	Vorjahre (bis zum dritten vorherigen Kalenderjahr)

Tab. 3 – Einkommensersatzleistungen

	Krankengeld	Mutterschaftsgeld/Zuschuss	Elterngeld	Arbeitslosengeld
Einkommensarten	Einkommen aus nicht selbstständiger Erwerbstätigkeit (Arbeitsentgelt); Gewinne aus selbstständiger Tätigkeit (Arbeitseinkommen)	Arbeitsentgelt	Arbeitsentgelt Arbeitseinkommen Anrechnung bestimmter Einnahmen inkl. aus Erwerbstätigkeit; Kindergeld wird nicht angerechnet	Arbeitsentgelt Anrechnung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit („Nebeneinkommen“)
privilegiertes Einkommen	keine bezogen auf Arbeitsentgelt und -einkommen	keine bezogen auf Arbeitsentgelt	nicht als laufender Lohn gezahlte Bezüge	keine bezogen auf Arbeitsentgelt
Absetzungen	Steuern auf Einkommen, Sozialversicherungsbeiträge	Steuern auf Einkommen, Sozialversicherungsbeiträge	Steuern auf Einkommen, Sozialversicherungsbeiträge	keine
Pauschalen	keine	keine	Sozialversicherungsbeiträge mit pauschalisierten Vomhundertsätzen	keine
Freibeträge	keine	keine	allgemein auf das Einkommen	keine
Einsatzgemeinschaft	keine	keine	keine	keine
Bemessungszeitraum	Durchschnitt für mind. vier Wochen bzw. einen Monat	Durchschnitt der letzten drei Monate	Gehalt der letzten zwölf Monate oder letzter Steuerbescheid	ein Jahr vor Arbeitslosigkeit

Tab. 4 – Soziale Infrastruktur und Dienste mit Nutzungsgebühr

	Belastungsgrenze bei Zuzahlungen zur Krankenbehandlung²	Kindertages-Einrichtungen / -pflege³	Eingliederungshilfe
Einkommensarten	alle Einnahmen in Geld und Geldeswert einschließlich existenzsichernde und Einkommensersatzleistungen	alle Einnahmen in Geld und Geldeswert	positive Einkünfte i. S. d. Steuerrechts; Verlustausgleich Bruttorenten
privilegiertes Einkommen	ähnlich SGB II/XII	wie SGB II/XII Kindergeld	steuerfreies Einkommen
Absetzungen	Betriebsausgaben (im Übrigen Sonderausgaben und Werbungskosten nicht absetzbar)	Steuern auf Einkommen, Vorsorgeaufwendungen, Werbungskosten	Werbungskosten bei steuerpflichtigen Einkommen
Pauschalen	keine	Belastungen der kostenbeitragspflichtigen Person (u. a. Schuldverpflichtungen, außer höhere Beträge werden nachgewiesen)	(Steuerrecht)
Freibeträge	Freibeträge für Haushaltsangehörige; Kinderfreibetrag	keine	Grundfreibetrag Freibetrag für Familienangehörige
Einsatzgemeinschaft	Ehegatten untereinander Kinder U18/familienversichert	Eltern für Kinder	Eltern für minderjährige Kinder
Bemessungszeitraum	aktuelles Kalenderjahr	vorheriges Kalenderjahr	vorvorheriges Kalenderjahr

² Siehe im Einzelnen: Gemeinsames Rundschreiben (der Krankenkassen) vom 04.12.2013 in der Fassung vom 12.03.2025 zu Einnahmen zum Lebensunterhalt; https://www.vdek.com/vertrags-partner/leistungen/zuzahlungen/_jcr_content/par/download_1500208867/file.res/Gemeinsames%20Rundschreiben%20vom%2004.12.2013%20in%20der%20Fassung%20vom%2018.19.06.2019%20zu%20Einnahmen%20zum%20Lebensunterhalt.pdf. Zugegriffen: 3. September 2025.

³ Für die Hilfe zur Erziehung gelten die gleichen Vorgaben für die Einkommensermittlung, lediglich der sogenannte Kostenbeitrag wird auf andere Weise festgesetzt.

Anlage 3 – Vergleich Einkommensberechnung Bürgergeld (SGB II) – Sozialhilfe (SGB XII)

Fall	Fall A - Einkommen Berechtigte*r ¹		Fall B - Einkommen wie Fall A	
	<ul style="list-style-type: none"> • Minijob: 556 EUR • Erwerbsminderungsrente auf Zeit: 444 EUR Absetzungen <ul style="list-style-type: none"> • keine Steuern; Sozialversicherungsbeiträge (ca.) 45 EUR • Hausrat- und Haftpflichtversicherung 15 EUR • keine nachgewiesenen Werbungskosten 		Absetzungen <ul style="list-style-type: none"> • Steuern; Sozialversicherung, Versicherungen wie Fall A • zusätzlich Kfz-Haftpflichtversicherung 40 EUR monatlich² • Werbungskosten <ul style="list-style-type: none"> ○ 20 km Wegstrecke zur Arbeit ○ drei Arbeitstage pro Woche 	
Rechtskreis	Bürgergeld	Sozialhilfe	Bürgergeld	Sozialhilfe
zu berücksichtigendes Einkommen	1.000,00 EUR	1.000,00 EUR	1.000,00 EUR	1.000,00 EUR
Absetzungen	SV-Beiträge 45,00 EUR Grundabsetzungspauschale ³ 100,00 EUR	SV-Beiträge 45,00 EUR Versicherungen 15,00 EUR Arbeitsmittel ⁴ 5,20 EUR	SV-Beiträge 45,00 EUR Versicherungen ⁵ 70,00 EUR Fahrten zur Arbeit ⁶ 44,00 EUR	SV-Beiträge 45,00 EUR Versicherungen 55,00 EUR Arbeitsmittel 5,20 EUR Fahrten zur Arbeit ⁷ 104,00 EUR
Freibetrag Erwerbstätigkeit ⁸	94,80 EUR	166,80 EUR	94,80 EUR	166,80 EUR
Einkommenseinsatz	760,20 EUR	768,00 EUR	746,20 EUR	614,00 EUR

¹ Je nachdem, ob eine auf Zeit voll erwerbsgeminderte Person, die selbst keine erwerbsfähige Person i.S.v. § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II ist, in einer Bedarfsgemeinschaft gem. § 7 Abs. 3 SGB II mit Erwerbsfähigen befindet oder nicht, hat sie entweder einen Anspruch auf Bürgergeld oder Hilfe zum Lebensunterhalt besteht, sodass der Einkommenseinsatz nach dem SGB II oder SGB XII ermittelt wird.

² Für den Zweck des Vergleichs wird von einer monatlichen Beitragszahlung ausgegangen, weil die Unterschiede durch die abweichenden Regeln zu den Werbungskosten bedingt sind. Eine monatliche Umrechnung der Jahresprämie zur Kfz-Haftpflichtversicherung ist gem. § 6 Abs. 1 Nr. 3 Bürgergeld-V nur im Rahmen des Bürgergelds zulässig. Die Anrechnung in der Sozialhilfe bei Fälligkeit bedeutet zwar in einem Monat eine deutliche höhere Absetzung, jedoch würde sich dies bei einer Betrachtung für das Gesamtjahr ausgleichen.

³ Gem. § 11b Abs. 2 SGB II, weil keine höheren Absetzungen zu Versicherungen, Altersvorsorge und Werbungskosten nachgewiesen werden.

⁴ Gem. § 3 Abs. 5 DVO zu § 82 SGB XII (Mindestabsetzung).

⁵ Kfz-Haftpflichtversicherung zzgl. Versicherungspauschale von 30 EUR gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 Bürgergeld-V.

⁶ Gem. § 6 Abs. 1 Nr. 5 Bürgergeld-V, wobei drei Wochenarbeitstagen elf Arbeitstage im Monat entsprechen: 11 Arbeitstage/Monat * 20 km/Arbeitstag * 0,20 EUR/km = 44,- EUR

⁷ Gem. § 3 Abs. 6 Nr. 2 DVO zu § 82 SGB XII, nach der unabhängig von den wöchentlichen Arbeitstagen monatlich 5,20 EUR pro Kilometer abgesetzt wird: 20 km * 5,20 EUR/km = 104,- EUR

⁸ § 11b Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 3 SGB II bzw. § 82 Abs. 3 SGB XII.

Anlage 4 – Umfang der Einkommensarten und der zeitlichen Nähe von Bemessungs- und Bewilligungszeitraum

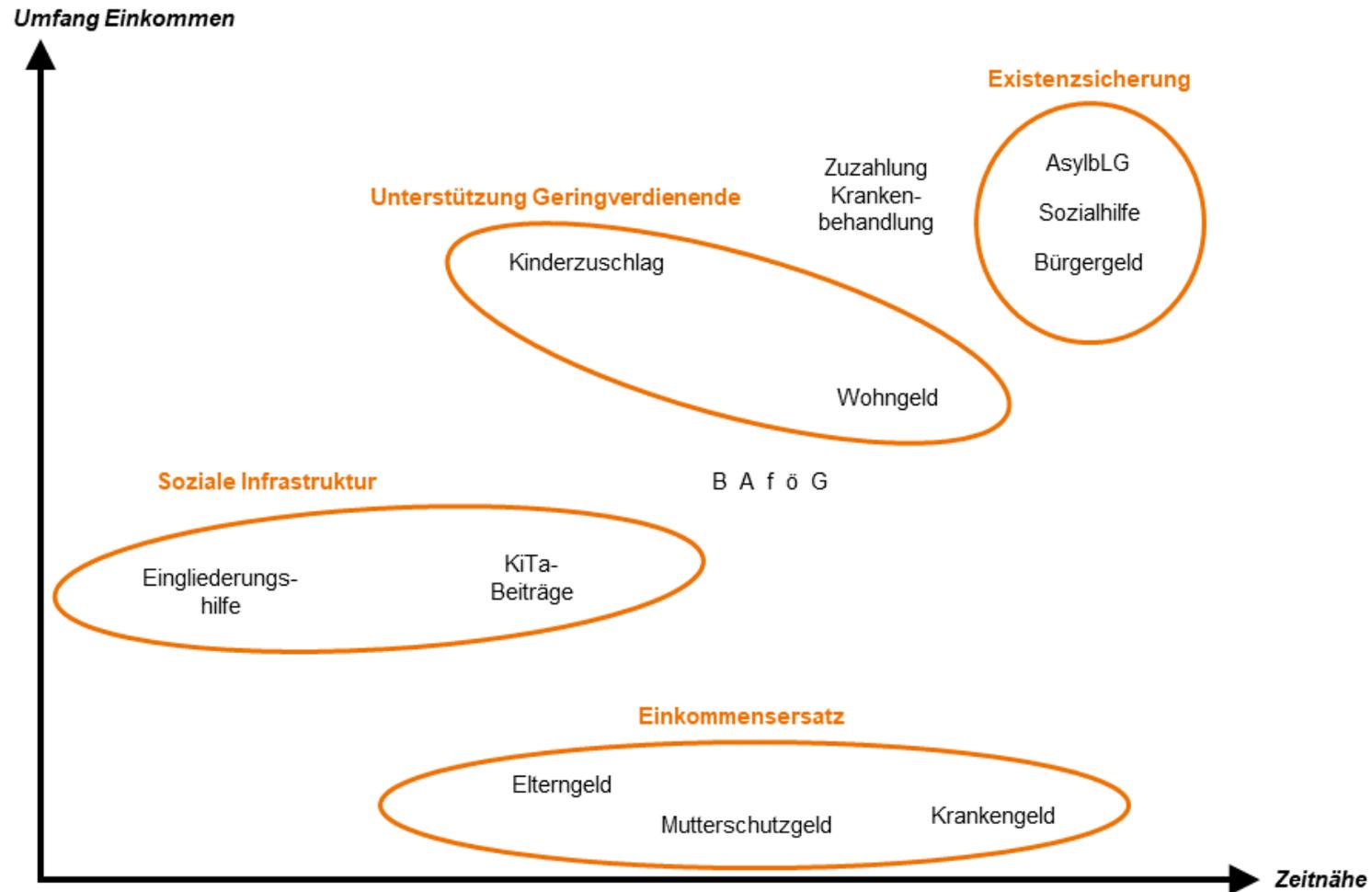


Abb. 2: eigene Darstellung.

Anlage 5 – Verfügbarkeit Einkommensdaten

		nicht-selbständige Tätigkeit	selbständige Tätigkeit	Gewerbebetrieb	Land- und Forstwirtschaft	Kapitalerträge ⁵	Vermietung und Verpachtung	sonstige Einkünfte ¹	Sozialleistungen ²
Steuererklärungspflicht³		grds. nicht ⁴	x	x	x	Freistellungsauftrag	x	x	
Quellen	Finanzamt	x	x	x	x	Steuern anonym	x	x	x
	Bundeszentralamt für Steuern					nur Stammdaten			
	Sozialversicherungen	x						x	x
	Arbeitgeber*in	x							
	Bank u.dgl.					x			
	sonstige	Steuerberater*in	Steuerberater*in	Steuerberater*in	Steuerberater*in	Steuerberater*in	Steuerberater*in ⁵	Steuerberater*in	Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen
Zeitraum		aktuell, Vorjahr	Vorjahr, Vorvorjahr ⁵	Vorjahr Vorvorjahr	Vorjahr, ⁶ Vorvorjahr	Vorjahr Vorvorjahr ⁷	Vorjahr, Vorvorjahr	aktuell, Vorjahr	aktuell, Vorjahr

¹ Renten, Einkünfte aus privaten Veräußerungsgeschäften, Gelegenheitseinkünfte, Abgeordnetenbezüge, private Altersvorsorge u.dgl. (§ 22 EStG).

² Entgeltersatzleistungen, die gem. § 32b EStG dem Progressionsvorbehalt unterliegen.

³ Bei einem Einkommen unter dem Grundfreibetrag (z.z. 12.096 EUR) muss keine Steuererklärung abgegeben werden (§ 56 EStDV).

⁴ Im Normalfall wird die Steuer durch den Abzug vom Lohn erhoben. Die Ausnahmen zur Veranlagung sind in § 46 EStG geregelt; u.a. beim Zusammentreffen mit anderen Einkünften.

⁵ Wenn die Steuererklärung durch ein*e Steuerberater*in erstellt wird, dann darf diese erst im zweiten auf den Besteuerungszeitraum folgende Kalenderjahr abgegeben werden (§ 149 Abs. 3 AO).

⁶ Wirtschaftsjahr abweichend vom Kalenderjahr (§ 149 Abs. 2 S. 2 AO).

⁷ Nur wenn ein Ausgleich bei der Steuererklärung geltend gemacht wird.

Anlage 6 - Ist-Prozess Bürger- und Wohngeld

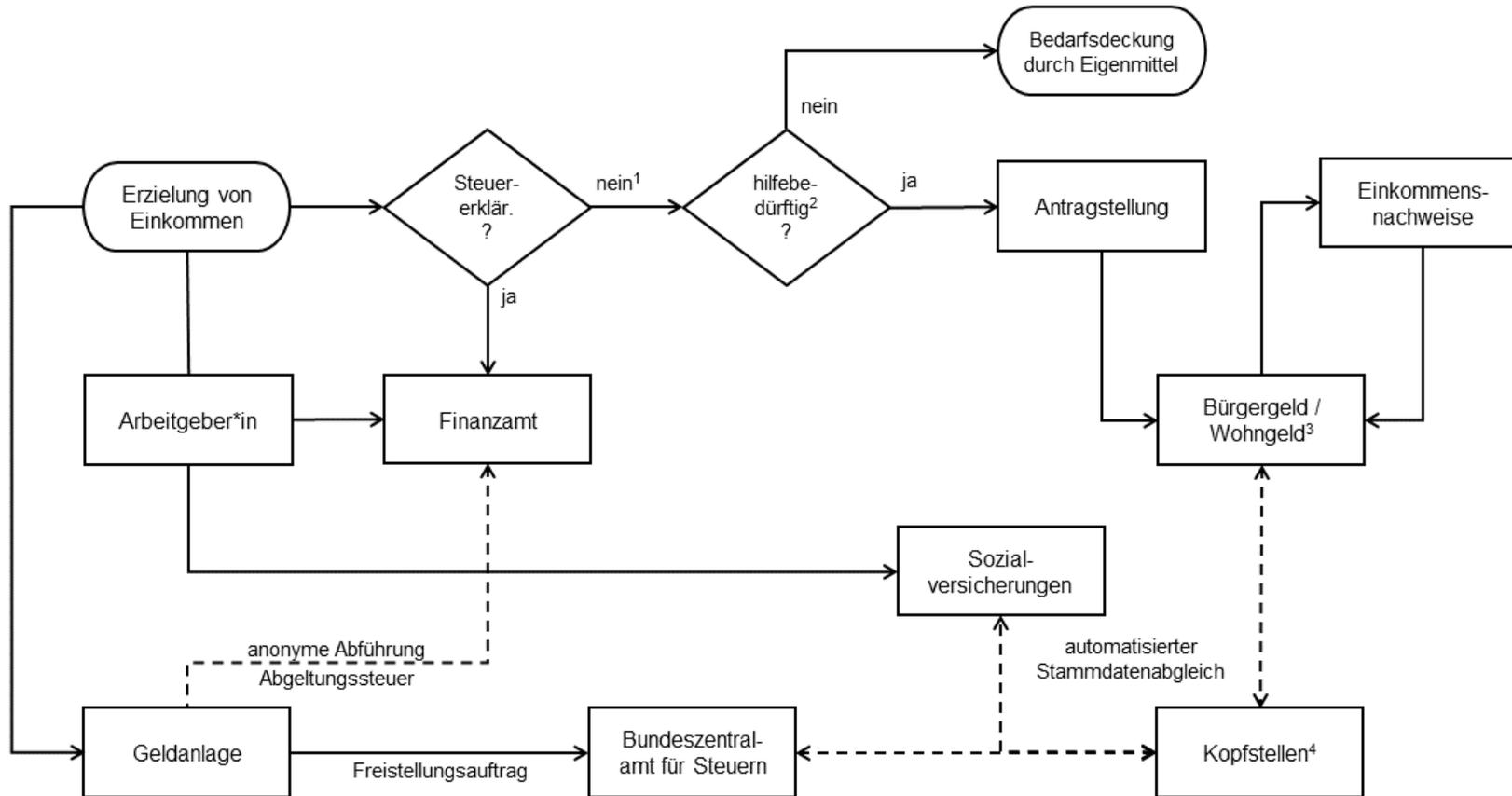


Abb. 3: eigene Darstellung

¹ Die hier getroffene Annahme ist, dass die bedürftige Person entweder ausschließlich Lohneinkommen bezieht oder mit seinen anderen Einkünften unter dem Steuergrundfreibetrag liegt.

² Die Antwort auf die Frage nach der Hilfebedürftigkeit wird hier subjektiv beantwortet. Das Nein kann somit auch eine Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen bedeuten.

³ Aus Gründen der Darstellungen werden die beiden Leistungen hier zusammengefasst.

⁴ Das Jobcenter und die Wohngeldstelle lassen den automatisierten Datenaustausch über unterschiedliche Kopfstellen durchführen (DRV Bund bzw. landesrechtlich bestimmte Stelle).

Anlage 7 – Harmonisierung Einkommensprüfung nach Funktionen

Umfang Einkommen



Abb. 4: eigene Darstellung

Über die Autor*innen

Tanja Klenk, Professorin für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr. Sie lehrt und forscht zur Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung.

Horst Bruns, Dozent für Sozialrecht, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Köln. Er lehrt zu Bürgergeld und Sozialhilfe und war zuvor im Bereich der Sozialen Entschädigung tätig.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser*innen verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)

Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik,

Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, September 2025

Inhaltliche Betreuung: Prof. Dr. Frank Nullmeier

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-7199