

7. Digitalisierung von Elternleistungen²³

7.1 Einführung

Im Fokus der Digitalisierung von Bürgerleistungen steht oft das Ziel, die Zugänglichkeit von Leistungen zu verbessern, um, so die Hoffnung, eine bessere Inanspruchnahme zu ermöglichen und die Bürger zu entlasten. Verwaltungsleistungen sollen sich dazu an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger orientieren und nicht an formalen Zuständigkeiten von Behörden und Rechtsgebieten (Hunnius et al. 2016). Insofern bietet es sich an, Verwaltungsleistungen, die inhaltlich zusammenhängen, aber in unterschiedlichen Rechtsbereichen angesiedelt sind, zu kombinieren.

Die Geburt eines Kindes stellt eine solche Lebenslage dar, bei der junge Eltern gleich mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Ämtern zu tun haben. Einerseits müssen personenstandsrechtliche Pflichten wie die Geburtsanzeige erfüllt werden, andererseits sind Leistungen wie Kinder- und Elterngeld zu beantragen. In zwei unabhängigen Pilotprojekten in Bremen (ELFE)²⁴ (große Lösung) und Hamburg (KzK)²⁵ (kleine Lösung) wurden daher digitale Kombinationsträger entwickelt, die Verwaltungsleistungen bündeln (vgl. auch Bogumil et al. 2022). Im Folgenden werden die dort verfolgten Ansätze vorgestellt und verdeutlicht, warum eine Nachnutzung zumindest von ELFE aktuell kaum umsetzbar ist.

7.2 Ausgangslage

7.2.1 Verwaltungsleistungen rund um die Lebenslage Geburt

Mit der Geburt eines Kindes sind in Deutschland zahlreiche Verwaltungsvorgänge verbunden. Im Rahmen des OZG-Leistungskatalogs werden zu diesem Leistungsbündel vor allem die Geburtsanzeige durch die Krankenhäuser oder Geburtseinrichtungen inklusive der Namensbestimmung durch die Eltern sowie die Beantragung verschiedener Transferleistungen, darunter Kindergeld und Elterngeld, gefasst (Stocksmeier/Hunnius 2018: 23–26).

23 Das vorliegende Kapitel entstand unter umfangreicher Mitwirkung von Dr. Moritz Heuberger.

24 Umfasst die Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung, Kindergeld und Elterngeld.

25 Umfasst die Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung und Kindergeld.

Tabelle 20: Elternleistungen aktueller Digitalisierungsprojekte im Überblick

Leistung	Rechtsgrundlage	Zuständige Behörde
Geburtsanzeige und Ausstellung der Geburtsurkunde	§§ 18ff. Personenstandsgesetz (PStG)	Kommunales Standesamt (des Geburtsorts)
Kindergeld	§§ 31f. und §§ 62ff. Einkommensteuergesetz (EStG), Bundeskindergeldgesetz (BKGG)	Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit <i>bei Beschäftigten öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber:</i> Familienkasse des Dienstherrn oder die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit
Elterngeld	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)	<i>in Baden-Württemberg:</i> Landesbank Baden-Württemberg <i>in Bayern:</i> Elterngeldstelle des Zentrum Bayern Familie und Soziales <i>in Hessen:</i> Ämter für Versorgung und Soziales <i>im Saarland:</i> Elterngeldstelle des Landesamtes für Soziales <i>in Schleswig-Holstein:</i> Elterngeldstellen des Landesamtes für Soziale Dienste <i>übrige Bundesländer:</i> Elterngeldstellen der Kreise bzw. kreisfreien Städte oder Bezirksämter
Mutterschaftsgeld	§§ 19 und 20 Mutterschutzgesetz (MuSchG), § 24i Fünftes Sozialgesetzbuch (SGB V)	Gesetzliche Krankenversicherung oder Bundesamt für Soziale Sicherung

(Quelle: eigene Zusammenstellung)

Die Geburtsanzeige hat innerhalb einer Woche nach der Geburt gegenüber dem Standesamt des Geburtsortes zu erfolgen. Allerdings müssen die Eltern nur bei Hausgeburten dafür selbst beim Amt vorstellig werden, da Krankenhäuser und Geburtseinrichtungen bei dortigen Geburten die Anzeige übernehmen. Dennoch sind hierfür Angaben und Nachweise der Eltern erforderlich, außerdem wird hierbei die Namensbestimmung des neugeborenen Kindes vorgenommen. Diese Geburtsanzeige ist wiederum Voraussetzung für die Beantragung von Kindergeld sowie Elterngeld. Auch beim Mutterschaftsgeld, das im Vorfeld der Geburt beantragt und auch bereits vor der Entbindung

ausgezahlt wird, ist die Geburtsurkunde zur Fortzahlung des Mutterschaftsgelds an die Krankenversicherung bzw. das Bundesamt für Soziale Sicherung zu übermitteln.²⁶

Diese Tatsache, dass die Eltern die gleichen Angaben sowohl beim Antrag auf Kindergeld als auch bei der Geburtsbeurkundung machen müssen, führte etwa in Hamburg zu der Fragestellung, ob man diesen Prozess nicht besser parallel bearbeiten kann (ELTERN09). Daraus entstand die Idee, Antragsverfahren in einem einfachen Formular zu kombinieren, um die Eltern zu entlasten. Zugleich rückt der Austausch von Daten zwischen den unterschiedlichen Verwaltungen in den Vordergrund. Das Leistungsbündel der Lebenslage der Geburt eines Kindes ist ein Bereich, in dem eine Vielzahl von Behörden unterschiedlicher Ebenen (u.a. kommunale Standesämter, die Elterngeldstellen der Länder und die Bundesagentur für Arbeit) miteinander interagieren müssen, wenn Dienste den Bürgern möglichst reibungslos zur Verfügung gestellt werden sollen (siehe Tabelle 20).

Die Kombianträge von ELFE und KzK entsprechen damit konzeptionell dem Once-Only-Prinzip: Damit Daten von Bürgern möglichst nur noch einmal an die Verwaltung geliefert werden müssen, sollen die Behörden in die Lage versetzt werden, Daten untereinander auszutauschen, statt wiederholt dieselben Daten und Dokumente bei den Bürgern anzufordern. Mit der Einwilligung der Eltern sollen die verantwortlichen Stellen die erforderlichen Daten selbst per Einzel- oder automatischem Registerabruf beziehen können, unter Wahrung der Anforderungen insbesondere der DSGVO. Damit müssen notwendige Papiernachweise wie die Geburtsurkunde nicht zur Antragsstellung präsentiert werden und manuelle Prüfungen sollen durch automatisierte ersetzt werden.

7.2.2 Aktueller Stand der Digitalisierung

In Deutschland wurden getrennt voneinander zwei unterschiedliche Modelle solcher digitalen Kombianträge entwickelt: Das sehr bekannt gewordene Bremer Modell kombiniert die Namensbestimmung/Geburtsurkunde, Kindergeld sowie Elterngeld („Einfache Leistungen für Eltern“, ELFE), während Hamburg eine etwas abgespeckte Version der Kombination von Namensbestimmung/Geburtsurkunde und Kindergeld („Kinderleicht zum Kindergeld“;

26 Weiterhin werden zum Leistungsbündel „Geburt“ auch die Leistungen *Erklärung zur Vaterschafts-/Mutterschaftsanerkennung*, die *Sorgeerklärung*, *Zuwendungen bei Mehrlingsgeburten*, die beitragsfreie *Mitversicherung* von Familienangehörigen in den gesetzlichen Krankenkassen und auch die *Hebammenhilfe* gezählt (Stockmeier/Hunnus 2018: 23–26), die hier nicht weiter betrachtet werden.

KzK) eingeführt hat. Auch außerhalb dieser Stadtstaaten werden bzw. wurden ähnliche Ansätze z.B. in Chemnitz, hier mit Ergänzung des Mutterschaftsgelds, sowie in Hamm verfolgt, wo der Fokus jedoch eher auf der Kombination der Leistungen oder auch einzelnen Digitalisierungsansätzen lag, aber nicht auf der Digitalisierung eines integrierten Kombiantrags.

Digitale Verfahren
abseits des
Kombiantrags

Unabhängig vom Kombiantrag gibt es für einzelne dieser Leistungen bereits digitale Verfahren. So wird neben eigenständigen Landeslösungen in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Hessen die Lösung „ElterngeldDigital“ vom Bundesministerium für Familie, Senioren und Jugend (BMFSFJ) zentral bereitgestellt und von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen nachgenutzt.²⁷ Dort können sich Bürger elektronisch authentifizieren und ihre Daten unmittelbar an die zuständige Elterngeldstelle übermitteln. In Sachsen-Anhalt gibt es noch keinen Online-Antrag. Kindergeld als Leistung des Bundes können Eltern bundesweit online über die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit beantragen.

7.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation und Digitalisierbarkeit

Datenaustausch als
Herausforderung

Die Herausforderung bei der Kombination der Verwaltungsleistungen rührt vor allem aus dem komplexen Geflecht von Zuständigkeiten in der Sozialpolitik (vgl. Bogumil/Gräfe 2023: 17–20). Zu kombinieren sind hier sowohl kommunale, Landes- und Bundesleistungen als auch Leistungen der gesetzlichen Versicherungssysteme. Die verschiedenen Vollzugsbehörden sind aber in der Regel nicht gesetzlich dazu ermächtigt, Daten – insb. besonders geschützte Sozialdaten (Bogumil/Gräfe 2022a: 65–69) – miteinander auszutauschen. Insofern ist es wie beim Elterngeld notwendig, dass die Geburtsurkunde erst durch die Bürger der Elterngeldstelle vorgelegt werden muss. Um aber die rechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben wie den Kombiantrag ELFE zu schaffen, sind in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen vorgenommen worden. Als Reaktion auf den vom Bundesrat beschlossenen Entschließungsantrags „ELFE – Einfache Leistungen für Eltern“²⁸ wurde das „Gesetz zur Digitalisierung von Familienleistungen“ im Juni 2020 von der Bundesregierung²⁹ sowie im November 2020 vom Bundestag beschlossen³⁰.

27 Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Hessen sollen in Kürze folgen.

28 <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2018/0301-0400/307-18.pdf>

29 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2020/0436-20.pdf>

30 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw45-de-digitalisierung-familienleistungen-802452>

Die zuständigen Standesämter, Krankenkassen, Elterngeldstellen und die Deutsche Rentenversicherung werden damit prinzipiell – bei Einwilligung der Eltern – zum elektronischen Datenaustausch ermächtigt.

Mittlerweile ist für das Kindergeld zudem die Geburtsurkunde rechtlich gar nicht mehr nötig, weil das Standesamt die Geburt an das Einwohnermeldeamt meldet. Dieses trägt die Informationen in das Personenregister ein – ein automatischer Abgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) folgt. Dieses generiert eine Steuer-ID und sendet diese an die Meldeadresse des Kindes per Post. Die Familienkasse benötigt daher die Geburtsurkunde nicht mehr, sondern nur noch die Steuer-ID. Im Online-Kindergeldantrag der Bundesagentur für Arbeit müssen die Eltern ebenfalls nur noch diese Steuer-ID eintragen.

Kein Nachweis der Geburtsurkunde mehr beim Kindergeld nötig

Bei der Beantragung von Elterngeld benötigen die meisten Eltern auf Grund der verschiedenen Optionen (Basiselterngeld, ElterngeldPlus, Partnerschaftsbonus) im Vorfeld allerdings eine persönliche Beratung. Oft wird der Antrag nicht direkt bei der Geburt, sondern erst wesentlich später gestellt (bis zu drei Monate nach der Geburt), da sich die neuen Eltern erst auf die geänderten Lebensumstände einstellen möchten. Elterngeld sei so individuell, es gebe so viele verschiedene Fallgestaltungen, so viele verschiedene Unterlagen, dass das dazu führen würde, dass der Kombiantrag nicht mehr übersichtlich wäre, wird daher eingewandt (ELTERN11). Zudem kann das Elterngeld erst nach Ende des Mutterschaftsgelds beantragt werden. Daher ist eine kombinierte Antragstellung mit der Geburtsanzeige in vielen Fällen nicht möglich.

Komplexität und Beratungsbedarf beim Elterngeld

Notwendig wären also weitere Rechtsanpassungen und Rechtsvereinfachungen und ggf. auch Ausnahmegenehmigungen. Für die Digitalisierungsprojekte stellt sich also die Problematik, mit den verschiedenen Instanzen (Bundesfinanzministerium zusammen mit BZSt, Familienkasse/Bundesagentur für Arbeit verantwortlich für Kindergeld, Bundesinnenministerium verantwortlich für Personenstandsgesetze, Landesgesetzgeber für Elterngeld sowie Datenschutzbeauftragte) zu verhandeln und einen gemeinsamen Konsens zu entwickeln.

7.3 Das Projekt ELFE: Beispiele Bremen und Hamm

In der Freien Hansestadt Bremen ist der Onlinedienst ELFE seit März 2022 mit den Leistungen Geburtsanzeige/Namensbestimmung, Elterngeld und Kindergeld für eine eingegrenzte Nutzergruppe in Bremen gestartet, nachdem es zunächst ein Pilotprojekt zur Geburtsanzeige seit 2020 gab. Erreicht wurde dies dadurch, dass die beteiligten Stellen im Hintergrund elektronisch

die entsprechenden Nachweise austauschen bzw. auf ohnehin vorhandene digitale Daten zurückgreifen. Elternpaare können die genannten Anträge in einem Onlinedienst beantragen und verschiedenen Datenabrufen zustimmen. Sie melden sich dazu mit der eID-Funktion ihres Personalausweises im Onlinedienst an, indem Sie z.B. ihr Smartphone als Lesegerät verwenden. In einem zweiten Schritt wählen sie die gewünschten Leistungen aus und werden durch den Onlineantrag geführt. Zum einen können Eltern dem Abruf ihrer Gehaltsdaten über die Datenschnittstelle der deutschen Rentenversicherung zustimmen. Die gesetzliche Grundlage hierfür stellt der neugeschaffene § 108a SGB IV dar. Die so ermittelten Gehaltsdaten von den Arbeitgebern der Antragsstellenden werden durch den Onlinedienst ELFE medienbruchfrei und vollautomatisiert in das Fachverfahren der Elterngeldstelle übermittelt. Zum anderen wird den Eltern die Möglichkeit geboten, dem Datentransfer zwischen Standesamt und Elterngeldstelle zuzustimmen, so dass die Daten über die Beurkundung der Geburt im Hintergrund zwischen den Behörden ausgetauscht werden und die Erbringung von Papierurkunden somit entfallen kann.

Der Pilotierungsprozess der Geburtsurkunde war im Bremer Standesamt im Oktober 2020 gestartet worden (ELTERN02, ELTERN03, ELTERN04). Da es sich um eine rein kommunale Angelegenheit handelt, war dieser Schritt nicht genehmigungspflichtig und damit vergleichsweise einfach umsetzbar. Im Februar 2022 wurde das Elterngeld hinzugenommen, inklusive des Abrufs von Einkommensdaten über die Servicestelle der Deutschen Rentenversicherung. Letztlich konnte auch das Kindergeld in den Pilotprozess zugeschaltet werden. Voraussetzung hierfür war allerdings eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bundesfinanzministerium und dem Land Bremen, da das Kindergeld nach dem EstG eine Leistung im Bundesvollzug darstellt. Diese Genehmigung gilt aber gegenwärtig nur für Bremen. Eine Verwendung desselben Verfahrens in anderen Bundesländern ist daher derzeit beim Kindergeld ausgeschlossen.

In der Praxis ist dieses prinzipiell sehr innovative Verfahren jedoch von einigen Nutzungseinschränkungen geprägt. So können nur solche Personen ELFE nutzen, die verheiratet sind. Da die Geburtsurkunden der Eltern in der Regel nicht digital vorhanden sind (erst von ab 2009 geborenen Personen), ist die Heiratsurkunde somit das relevante und erforderliche Dokument, an das die Geburtsurkunde des Kindes anknüpft. Außerdem muss die Eheschließung in Bremen stattgefunden haben, da die Standesämter verschiedener Kommunen derzeit ihre Daten noch nicht flächendeckend austauschen. Zusätzlich ist ELFE derzeit auf erstgeborene Kinder limitiert, da durch die Nachnamenswahl für das erste Kind die Auswahl für jedes Weitere determiniert ist, aber vom System nicht abgerufen werden kann. Wenn bei aus-

Nutzungseinschränkungen

ländischen Staatsbürgerschaften mindestens eines Elternteils ausländisches Namensrecht zum Tragen kommt, das eine individuelle Beratung erfordert und das mit seinen Varianten nicht im System abgebildet werden kann, ist ELFE außerdem nur dann nutzbar, wenn beide Elternteile die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

Für die Beantragung von Kindergeld und Elterngeld gelten weitere Einschränkungen. Da Daten zum für den Elterngeldanspruch relevanten Einkommen der Eltern bei der Rentenversicherung nur für Angestellte vorliegen, ist die Nutzung auf diese Gruppe beschränkt. Auf Grund des Fehlens eines zentralen Bürgerkontos können Anträge zudem nicht zwischengespeichert werden. Es ist also nicht möglich, Informationen schon vor der Geburt vorzubereiten und danach um fehlende Angaben zu ergänzen, sondern es müssen alle Informationen zeitgleich vorliegen. Ferner müssen sich beide Elternteile zeitgleich mit der elektronischen Ausweisfunktion ihres Personalausweises identifizieren. Insgesamt müssen für die umfängliche Nutzung von ELFE folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Geburt des Kindes in Bremer Geburtskliniken
- Kind ist Erstgeborenes
- Kind muss leibliches Kind der Antragsstellenden sein
- Beide Eltern haben deutsche Staatsbürgerschaft
- Wohnsitz beider Eltern ist Bremen
- Kein Auslandsbezug der Arbeit der Eltern oder Bezug ausländischer Renten
- Heirat der Eltern in Bremen nach 2009
- Beide Eltern sind angestellte Arbeitnehmer
- Kind lebt in gemeinsamem Haushalt der Eltern
- Beide Eltern besitzen deutschen Personalausweis mit freigeschalteter eID

Konkret bedeutet dies, dass die große Mehrzahl der Fälle nicht über ELFE abgedeckt werden kann. Insbesondere können alle Eltern ohne deutsche Staatsbürgerschaft, Beamte, Selbstständige, Erwerbslose, Unverheiratete, Geschiedene, Personen, die außerhalb Bremens geheiratet haben oder außerhalb Bremens wohnen, ELFE gar nicht oder nur für einzelne Leistungen nutzen.

Durch die zahlreichen Einschränkungen ist die Nutzung von ELFE derzeit nur sehr gering und wird Stand Mitte 2023 mit insgesamt 25 eingegangenen Anträgen angegeben. Ein Großteil der Anträge geht dabei allerdings auf Mitarbeitende einer einzelnen Arbeitgeberin zurück, mit der Echtfälle getestet wurden. Im Laufe des Jahres 2024 ist durch Verfahrensoptimierungen damit zu rechnen, dass einige Einschränkungen aufgehoben werden können. Dies gilt für die Beschränkung auf leibliche Kinder im gleichen Haushalt und auf Angestellte für den Elterngeldantrag. Für die Identifizierung soll neben dem neuen Personalausweis auch eine eID-Karte und der elektronische

Geringe Nutzung

Aufenthaltstitel (eAT) verwendet werden können. Für die anderen Einschränkungen ist dagegen aus Sicht der Projektverantwortlichen in absehbarer Zeit keine Lösung zu erwarten.

Laut Evaluationsbericht 2022 ist eine breite Nutzung von ELFE aber auch nicht das zentrale Ziel des Projektes, sondern es dient eher als Vorreiterprojekt für die die Machbarkeit von Once-Only-Verwaltungsleistungen und die Schließung von Digitalisierungslücken (Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 2023). Der größte Mehrwert von ELFE besteht im Moment darin, dass es möglich wurde, alle wesentlichen geburtsbezogenen Leistungen über ein Verfahren digital beantragen zu können.

Die zahlreichen Einschränkungen haben sich bisher auch auf potenzielle Nachnutzungsinteressenten ausgewirkt, so dass gegenwärtig nur noch die Stadt Hamm mit konkreterem Interesse an der Einführung von ELFE genannt wird. Hier wird im Moment mit großem Engagement an der Einrichtung eines analogen und digitalen Familienrathauses gearbeitet und die Nachnutzung von ELFE ist prinzipiell von hohem Interesse. Allerdings zeigen sich beim Versuch der Nachnutzung zahlreiche Problemlagen. Für die Nutzung in Hamm müsste zunächst von Seiten des Landes NRW eine Verwaltungsvereinbarung sowohl mit der Deutschen Rentenversicherung als auch mit dem Bundeszentralamt für Steuern geschlossen werden, um entsprechende Daten austauschen zu können. Ferner müsste eine Datendrehscheibe entwickelt und außerdem das Fachverfahren des Landes für das Elterngeld (Elterngeld Digital) von IT.NRW mit einer OSCI-Schnittstelle oder einem XTA-Intermediär aufgerüstet werden, um den Datenaustausch zu ermöglichen. Da diese Schnittstelle nur für ELFE benötigt werden würde, ist mit einer schnellen Umsetzung nicht zu rechnen, da die Ressourcen von IT.NRW nach Aussage des NRW-Familienministeriums (MKJFGFI) auf absehbare Zeit noch in anderen OZG-Projekten gebunden sind. Auch die Finanzierung dieser Arbeiten wäre zu klären. In Hamm müsste eine Projektstruktur geschaffen und mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Dort müssten die internen Akteure koordiniert und die Abstimmung mit den externen Stakeholdern gesucht werden. Gleichzeitig müssten die Prozesse in den Fachämtern auf ELFE ausgerichtet werden sowie umfangreiche Anpassungen an den Fachverfahren erbracht werden.

Dem bisher überschaubaren Mehrwert von ELFE stehen also zahlreiche Einschränkungen gegenüber, die diesen Nutzen erheblich verringern. Dies hat in der Stadt Hamm dazu geführt, dass die Bemühungen zur Umsetzung von ELFE zunächst zurückgestellt werden. Es wurde beschlossen, ELFE zwar weiter zu beobachten, aber die für die Einführung nötigen Ressourcen momentan eher in andere Digitalisierungsvorhaben mit höherem Nutzwert zu investieren. Sollten die Nutzungseinschränkungen von ELFE schneller als

Nachnutzungs-
interesse in Hamm
(NRW)

erwartet abgebaut werden können und sich auch die Übernahme durch andere Kommunen abzeichnen, so dass sich Netzwerkeffekte ergeben, wäre das Thema neu zu bewerten.

Im Vergleich dazu hatte Bremen deutlich bessere Projektbedingungen. Durch die Doppelrolle als Kommune und als Bundesland gab es keine Abstimmungsbedarfe zwischen diesen beiden Ebenen. Gleichzeitig hat Bremen die Federführung bei der OZG-Umsetzung des Themenfeldes „Eltern und Familie“ und konnte über den Bundesrat Einfluss auf Gesetze nehmen. Begleitet wurde ELFE durch ein externes Projektmanagement (Capgemini, INIT) und es standen umfassende Mittel zur OZG-Umsetzung zur Verfügung. Trotz hoher Priorisierung und idealer Ausgangslage benötigte das Projekt aber mehrere Jahre von der Idee 2017 bis zur Umsetzung 2022.

Vorteilhafte Projektbedingungen in Bremen, die in der Fläche nicht reproduzierbar sind

ELFE hat das Ziel, durch die Kombination verschiedener Anträge und automatischer Datenabrufe die Antragsstellung für die Eltern zu vereinfachen. Der eigentliche Bearbeitungsprozess in den Fachämtern ändert sich durch den geänderten Eingangsweg jedoch nicht. Auf Seiten der Verwaltung sind somit keine Vorteile zu erwarten. Durch die Einschränkungen des Nutzerkreises ist sogar eher ein höherer Informations- und Erklärungsaufwand wahrscheinlich. Entscheidend ist also, ob auf Seiten der Bürger, in diesem Falle der Eltern, entsprechende Mehrwerte entstehen, die die hohen Aufwände der Umsetzung rechtfertigen würden. In der Theorie sparen diejenigen Eltern, die alle vier Leistungen gleichzeitig beantragen, im Gegensatz zur Einzelbeantragung etwas Zeit und werden auch von der wiederholten Einreichung von Belegen entlastet. Besonders hoch wäre die Zeitersparnis, wenn die Anträge ansonsten nur vor Ort im Amt gestellt werden könnten. Anders als die meisten Kommunen bietet Hamm allerdings den Service, dass die Geburtsanzeige einschließlich der Namensanzeige und der Aushändigung der Geburtsurkunde direkt im Krankenhaus durch ein mobiles Team des Standesamtes erledigt wird (Stadt Hamm o.J.). Eltern erhalten hier also bereits jetzt eine bessere (analoge) Leistung als über einen Online-Antrag überhaupt möglich wäre.

Vorteile durch ELFE, aber hohe Aufwände zur Implementation

Im Übrigen konkurriert ELFE mit den schon bestehenden digitalen Antragsverfahren von Bund und Ländern, bei denen Kindergeld und Elterngeld als Einzelleistungen beantragt werden können. Eltern aus Hamm können beispielsweise das Elterngeld seit kurzem über das vom Land NRW eingeführte Verfahren „Elterngeld Online“ im „Familienportal.NRW“ beantragen. Kindergeld können Eltern bundesweit online über die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit beantragen. Somit bestünde der Mehrwert von ELFE in Hamm lediglich aus der gleichzeitigen Beantragung von Eltern- und Kindergeld. Für viele Kommunen erscheinen daher die Aufwände für eine Nachnutzung bislang zu groß, um einen begrenzten Nutzen zu erzielen.

Folglich ist auch nicht damit zu rechnen, dass ELFE in größerem Ausmaß auf andere Bundesländer bzw. Kommunen ausgeweitet wird.

7.4 „Kinderleicht zum Kindergeld“: Beispiele Hamburg und Chemnitz

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat dagegen bereits 2017 gemeinsam mit der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit ein Pilotprojekt unter dem Titel „Kinderleicht zum Kindergeld“ (KzK) initiiert. Der Grundgedanke hinter dem Projekt bestand zuallererst darin, Eltern durch die Verknüpfung von Standesamt und Familienkassen zu entlasten. Daraus entstand die Idee, ein einfaches Kombiformular für Namensbestimmung/Geburtsurkunde und Kindergeld zu implementieren, in dem ausschließlich jene Daten abgefragt werden sollten, die in der Verwaltung noch nicht verfügbar sind. Die Integration von Elterngeld ist in Hamburg dagegen nicht geplant. Das Elterngeld ist nach Einschätzung der Akteure ungleich schwieriger zu kombinieren, da viel mehr Prozesse, mehr Behörden und mehr Daten eingebunden werden müssten.

Zunächst nur
kombinierter
Papierantrag

KzK wurde für einen kombinierten Papierantrag geplant und umgesetzt. Die Digitalisierung der Leistungen wurde erst später ins Auge gefasst und umgesetzt. Als Testlauf wurden in Hamburg zwei Pilotkliniken ausgewählt, die in einem ersten Schritt für ein halbes Jahr Kombianträge für die Geburtsanmeldung und Kindergeld in Papierform einführten. Konkret ging es dabei um die Geburtsurkunde (Bestellung und Bezahlung von Extra-Exemplaren) inkl. Namensbestimmung sowie dem Eintrag im Meldewesen, Veranlassung Steuer-ID sowie Kindergeldantrag. Diese Anträge werden alle auf drei DIN-A4-Seiten gebündelt. Um ein gemeinsames Verständnis zu erreichen und die Verlässlichkeit zu erhöhen, wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen allen Kliniken, dem Land Hamburg, den Standesämtern und der Familienkasse geschlossen. Das Projekt startete im Juni 2018, begleitet durch einen enormen Ansturm der Eltern (in erster Linie durch Mund-zu-Mund-Propaganda). Nach einer Vereinbarung mit dem Bund wurde der Antrag stufenweise in der gesamten Stadt eingeführt und schließlich digitalisiert. Bevor jedoch bestehende Prozesse digitalisiert wurden, sind zunächst die Verfahrensschritte an sich definiert und vereinfacht worden.

Hohe Nachfrage
nach dem Papier-
antrag, geringe
Nachfrage nach
dem digitalen
Verfahren

Der ursprüngliche Zeitplan wurde auf Grund des Nachfragebooms verworfen und der Antrag schon vorher in allen elf Hamburger Geburtskliniken eingeführt. Auch die Ausweitung auf sehr unterschiedliche Kliniken und Träger funktionierte problemlos. Online verfügbar ist der Kombiantrag seit Mitte 2021 in allen Kliniken der Stadt. Jedoch auch hier nur für Eltern, die nach 2009 in Hamburg geheiratet haben – aus den gleichen Gründen wie in Bre-

men, weil auch in Hamburg erst seitdem die Eheurkunde digital vorliegt. Dies betrifft aber immerhin schon rund 25 % aller Geburten in Hamburg (rund 25.000/Jahr). Während jedoch der Papierantrag großen Anklang findet, ist die Nachfrage nach dem digitalen Antrag sehr gering. Dies liegt aber vor allem an der häufig nicht aktivierten eID des Personalausweises sowie den auch von ELFE bekannten Einschränkungen auf in Hamburg verheiratete Eltern (ELTERN09).

Die verwaltungswirtschaftlichen Abläufe sind zudem medienbruchbelastet, da etwa die Geburtsanzeige durch die Krankenhäuser nicht direkt in die Fachverfahren der Standesämter übernommen werden kann (ELTERN10). Vom Standesamt werden die Daten dann an die Familienkasse digital weitergegeben – allerdings nur in der digital beantragten Variante. Beim papierbasierten KzK-Antrag versendet das Standesamt dagegen eine Kopie der Namensbestimmung, getackert an den Kindergeldantrag, per Post an die Familienkasse. Selbst den Beschäftigten ist aber unklar, warum das Verfahren hier unterschiedlich abläuft: Beim Online-Service wird direkt bei Antragstellung eine Auftragsnummer vorab als Information an die Familienkasse gesendet. Daher reicht der Familienkasse später die Meldung des Standesamts mit der Auftragsnummer. Eine Integration in die Fachverfahren der Familienkasse ist allerdings auch nicht geplant. Trotzdem mache diese Variante das gesamte Verfahren deutlich schneller, vor allem, weil dadurch die Postwege entfallen (ELTERN10). Statt durchschnittlich 30 Tage Bearbeitungszeit allein für das Kindergeld konnte durch den Zusammenschluss der verschiedenen Leistungen eine Bearbeitungsdauer von nur 6,5 Tagen für alles erreicht werden (ELTERN09).

Interne Abläufe

In Hamburg werden durch die Digitalisierung deutliche Verbesserungen in der Datenqualität vermeldet: Namen und Anschrift werden direkt aus dem Personalausweis ausgelesen und müssen nicht angegeben werden. Die Fehleranfälligkeit ist deutlich reduziert und die manuelle Prüfung entfällt teilweise. Der Vorteil beim digitalen Verfahren ist zudem, dass hier keine Originalurkunden vorgelegt werden müssen, weil man mit digitalen Urkunden arbeitet.

Das Hamburger Modell ist auch Vorbild für einen ähnlichen Kombiantrag für Elternleistungen in Chemnitz. Im Projekt „Chemnitz macht’s Einfach“ können Eltern seit 2020 im Krankenhaus den Papier-Kombiantrag zur Geburtsanzeige, für das Kindergeld, die Fortzahlung des Mutterschaftsgelds und den Familienpass³¹ abgeben, der dann dem Standesamt zugeht, welches wiederum die entsprechenden Unterlagen (inkl. einer Abschrift der

„Nachnutzung“ der
Papier-Lösung

31 Der „Familienpass“ ist eine sächsische Besonderheit für einkommensschwache Familien.

Geburtsurkunde) für das Mutterschaftsgeld an die Krankenkasse und für das Kindergeld an die Familienkasse weiterleitet. Jährlich erfolgen aus Chemnitz ca. 2300 Anträge auf Kindergeld im Rahmen des Kombiantrags (ELTERN11). Nach diesem Vorbild setzt sich auch die Familienkasse Sachsen-Anhalt für die Einführung eines papierbasierten Kombiantrags ein (ELTERN14).

Die Digitalisierung des Verfahrens wird jedoch in diesen Projekten als „nicht machbar“ (ELTERN11) eingeschätzt. So sei man mit zu hohen Datenschutzanforderungen konfrontiert und die Herausforderungen seien technisch schwer zu lösen. Im Übrigen könne die „teure“ Digitalisierung nicht gerechtfertigt werden, wenn die Inanspruchnahme so gering wie in Hamburg und Bremen ist (ELTERN11).

Digitalisierte
Teilprozesse

Gleichwohl profitiert auch dieser analoge Prozess von der Digitalisierung von Teilprozessen, die in den letzten Jahren etabliert wurde. So wird das Geburtenregister im Standesamt elektronisch geführt. Nach der Beurkundung im Fachverfahren klicken die Sachbearbeitenden auf „Senden“ und ein automatischer Abgleich wird in Gang gesetzt. Die Informationen zum neuen Kind gehen an das Meldeamt, die Personenstandsregister der Eltern und an die Statistik. Die Meldebehörde übermittelt die Information ihrerseits an das Bundeszentralamt für Steuern, welches eine Steuer-ID für das Kind generiert und diese an die Meldeadresse des Kindes per Post verschickt. Die Familienkasse benötigt für das Kindergeld dank der Steuer-ID rechtlich aber inzwischen keinen Nachweis der Geburtsurkunde mehr. Im normalen, digitalen Kindergeldantrag müssen die Eltern diese Steuer-ID eintragen. Aber Chemnitz hat einen Datenaustausch zwischen Familienkasse und dem Bundeszentralamt für Steuern eingerichtet. Hier wird regelmäßig ein Abgleich über Auszahlungen und Steuer-IDs gemacht – um Missbrauch zu verhindern. Diese Schnittstelle kann aber auch zur Ermittlung der Steuer-ID für das Kindergeld verwendet werden (ELTERN11).

7.5 Schlussfolgerungen

Die Digitalisierung von Elternleistungen bietet prinzipiell eine Vielzahl von Vorteilen, wie eine schnellere und effizientere Bearbeitung von Anträgen, eine höhere Nutzerfreundlichkeit für die Bürger sowie geringere Fehleranfälligkeit bei der Datenerfassung. Allerdings bestehen zahlreiche Nutzungseinschränkungen zumindest für die „große Lösung“ (einschließlich Elterngeld).

Das Beispiel ELFE ist einerseits eine erhebliche Innovation im Bereich des gegenseitigen Datenaustausches zwischen Behörden. Es ist in Bremen erstmals gelungen, einen automatischen Abruf von Gehaltsdaten durch die Rentenversicherung bzw. die dort angeschlossenen Arbeitgeber zu ermögli-

chen. Zudem hat es im Verlauf des Projektes vielfältige Anregungen gegeben, wie bestehende Digitalisierungshürden auch durch gesetzliche Optimierungen beseitigt werden können. Andererseits sind die Nutzungszahlen aufgrund der bestehenden Nutzungseinschränkungen sehr gering. Es ist in absehbarer Zeit auch nicht damit zu rechnen, dass sich dies nachhaltig verbessert. Vor allem die notwendige Kooperation unterschiedlichster Verwaltungen von Kommunen, Land und Bund gestaltet sich vielfach schwierig, sei es aufgrund fehlenden Willens zur Zusammenarbeit, oder wegen bestehender rechtlicher Anforderungen, insbesondere datenschutzrechtlicher Art, die dem verwaltungsübergreifenden Datenaustausch oft entgegenstehen (Bogumil/Gräfe 2022a: 65–69). Ferner steht die technische Umsetzung vor besonderen Herausforderungen (ELTERN11). In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg konnten einige dieser Probleme gelöst werden. Auch in Chemnitz ist es gelungen, zumindest für den papierbasierten Datenaustausch eine Kooperation zwischen Kliniken, Stadt und Familienkasse sowie den Krankenkassen aufzubauen. Es ist gegenwärtig aber nicht zu erkennen, dass digitale Kombianträge für Elternleistungen, wie das Projekt ELFE, in größerem Ausmaß auf andere Bundesländer und Kommunen ausgeweitet werden. Ob sich das „abgespeckte“ Modell aus Hamburg stärker verbreitet, wird zu beobachten sein.

