



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Dokumentation

---

## Entwicklung bei der Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“

**Entwicklung bei der Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 031/24  
Abschluss der Arbeit: 06.05.2024  
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung und Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Notwendigkeit der Harmonisierung</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Projekt „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“ und semantische Interoperationalität</b>	<b>6</b>

## 1. Fragestellung und Einleitung

Der Auftraggeber führt unter Hinweis auf einen Bericht des Bundesministeriums der Finanzen aus, dass es im Einkommensteuerrecht, beim Wohngeld, beim Bürgergeld etc. unterschiedliche Einkommensbegriffe gebe, die nicht die gleichen Bausteine umfassten. Er fragt nach einer wissenschaftlichen Einschätzung/Analyse zu den Harmonisierungsmöglichkeiten, den Überschneidungen und Problematiken.

Als Grundlage für die nachfolgende Arbeit dient die Dokumentation des Fachbereichs WD 4 [„Zur Harmonisierung des Begriffs ‚Einkommen‘“](#) vom März 2023, die im Folgenden um die Inhalte aktueller rechtlicher und technischer Diskussionen ergänzt wird. In der Dokumentation vom März 2023 wurde bereits erläutert, warum eine **Harmonisierung des Einkommens** im bestehenden Steuer- und Sozialsystem in Deutschland nach Einschätzung von Experten nicht möglich ist. Im nachfolgenden Text liegt der Schwerpunkt auf der Notwendigkeit der **Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“** vor dem Hintergrund der Digitalisierung des Verwaltungshandelns, insbesondere des Once-Only-Prinzips.

## 2. Notwendigkeit der Harmonisierung

Die Notwendigkeit einer Harmonisierung ergibt sich aus dem politischen Willen<sup>1</sup>, das Once-Only-Prinzip schnellstmöglich einzuführen. Die gesetzliche Grundlage findet sich in § 5 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG).<sup>2</sup>

Das Once-Only-Prinzip verfolgt das Ziel, dass Bürger und Unternehmen notwendige Angaben zu ihrem Einkommen nur noch ein einziges Mal an die Verwaltung übermitteln müssen. Die Behörden dürfen die Daten mit Einverständnis des Bürgers untereinander austauschen und zum Beispiel zur Berechnung der zu zahlenden Steuern, aber auch zur Berechnung des Anspruchs auf verschiedene Sozialleistungen (wieder)verwenden.<sup>3</sup>

Von der Idee einer Harmonisierung des Einkommens in dem Sinne, einen einzigen Einkommensbetrag sowohl als steuerliche Bemessungsgrundlage als auch als einzige Anspruchsgrundlage für alle Sozialleistungen zur ermitteln, wurde Abstand genommen. Wie in der oben genannten Dokumentation des Fachbereichs WD 4 anhand eines Gutachtens des Nationalen Normenkontrollrats dargelegt, sind die Anspruchsgrundlagen für die verschiedenen Sozialleistungen in Deutschland vor allem aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben zu unterschiedlich. Gleichwohl gibt es Überschneidungen: Mehrere Teile des Einkommens liegen allen Ansprüchen auf Sozialleistungen zugrunde und werden von allen zuständigen Behörden abgefragt. Der Nationale Normenkontrollrat

---

1 [Koalitionsvertrag 2021-2025](#) zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Seite 26, abgerufen am 2. Mai 2024.

2 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25. Juli 2013, Bundesgesetzblatt I Seite 2749. Die Änderung der Vorschrift durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG), Bundestags-Drucksache 20/8093, wird derzeit im Vermittlungsausschuss beraten.

3 Bundesministerium der Finanzen: [Das Once-Only-Prinzip: für eine nutzerzentrierte, agile Verwaltung](#), Monatsbericht Juni 2023, Seite 42, abgerufen am 2. Mai 2024.

schlug deshalb im Jahr 2021 vor, das Einkommen in einzelne Module zu zerlegen, um sie entsprechend den Vorgaben der Sozialgesetze für die Berechnung eines Anspruchs wie bei einem Baukasten zusammensetzen zu können.

Wie im Sachstand von WD 4 ausgeführt, nahm der IT-Planungsrat<sup>4</sup> die Vorschläge des Nationalen Normenkontrollrats zur Kenntnis.<sup>5</sup> 2022 beauftragte der IT-Planungsrat unter anderem die Freie Hansestadt Bremen, für das Themenfeld „Familie & Kind“ Vorschläge vorlegen, wie relevante Einkommensdaten zukünftig im Sinne des Once-Only-Prinzips standardisiert und abgerufen werden können.<sup>6</sup>

### 3. Projekt „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“

In seinem Monatsbericht vom Juni 2023 berichtet das Bundesministerium der Finanzen über die Arbeit eines ressort- und ebenenübergreifenden Netzwerkes zum Once-Only-Prinzip, das das Bundesministerium der Finanzen, das Bundeskanzleramt und die Freie Hansestadt Bremen initiiert hätten. Unter seiner Federführung fördert das Bundesministerium der Finanzen die Abstimmung zwischen den Personen, die Rechtsvorschriften ausarbeiten, den Personen, die für den Vollzug dieser Rechtsvorschriften zuständig sind, und den Personen, die für den Vollzug IT-Lösungen entwickeln.<sup>7</sup>

In Zusammenarbeit mit dem Netzwerk seien im Projekt „Once-Only: Marktplatz und Datenmatching“ mehr als 200 Verwaltungsleistungen<sup>8</sup> identifiziert worden, für die Daten zum Einkommen relevant seien. In zehn näher untersuchten Verwaltungsleistungen, zu denen zum Beispiel das Bürgergeld und Wohngeld gehörten, habe das Projektteam anhand der gesetzlichen Vorgaben mehr als 200 Einkommens-Bausteine identifiziert, von denen 44 Einkommensbausteine für eine einzige Verwaltungsleistung, 157 Einkommensbausteine für mehrere Verwaltungsleistungen und 29 Einkommensbausteine für mindestens fünf Verwaltungsleistungen abgefragt würden. Ein Baustein, der in jeder Verwaltungsleistung abgefragt werde, sei das Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 19 Einkommensteuergesetz (EStG).<sup>9</sup>

---

4 Der IT-Planungsrat ist das zentrale politische Steuerungsgremium zwischen Bund und Ländern und fördert und entwickelt gemeinsame nutzungsorientierte IT-Lösungen für eine effiziente und sichere digitale Verwaltung, vergleiche IT-Planungsrat: [Die Aufgaben des deutschen IT-Planungsrats](#), abgerufen am 3. Mai 2024.

5 IT-Planungsrat: [Digitale Datenaustauschverfahren und Einkommensbegriff modularisieren](#), 23. Juni 2021, 35. Sitzung, Beschluss 2021/27, abgerufen am 2. Mai 2024,

6 IT-Planungsrat: [Datenaustauschverfahren und Einkommensbegriff](#), 22. Juni 2022, 38. Sitzung, Beschluss 2022/25, abgerufen am 2. Mai 2024.

7 Vergleiche Fußnote 3, Seite 43.

8 Vergleiche zur Identifizierung von Leistungen, den Anspruchsberechtigten, den zuständigen Behörden und den „Komplexitätstreibern“ auch das aktuelle Gutachten von Deloitte im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats: [Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen](#), März 2024, insbesondere die Übersicht auf Seite 18f., abgerufen am 2. Mai 2024..

9 Vergleiche Fußnote 3, Seite 45.

Aus diesem Grund habe das Projektteam die zehn näher untersuchten Verwaltungsleistungen zusätzlich in Bezug auf die Einkommensteuererklärung analysiert. Dabei hätten rund 300 Einkommensbausteine gefunden werden können. Nur 15 Einkommensbausteine der zehn analysierten Verwaltungsleistungen würden nicht in der Einkommensteuererklärung abgefragt. Dies zeige, dass durch die Einkommensteuererklärung viele Daten entstünden, die sich für eine weitere Nutzung durch andere Behörden eignen.<sup>10</sup>

Bei seiner Recherche zu bestehende Verfahren zum Datenaustausch habe das Projektteam 140 Beziehungen zwischen Institutionen gefunden, die bereits Daten zum Einkommen digital untereinander austauschten. Dabei nutzten sie Abrufverfahren aus Datensammlungen wie zum Beispiel rvBEA<sup>11</sup>, das den elektronischen Datenaustausch zwischen den Arbeitgebern und den Rentenversicherungsträgern verstärkt, oder GKVnet zum Datenaustausch im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens.<sup>12</sup>

Als Beispiel für die Umsetzung von Anwendungsfällen des Once-Only-Prinzips hebt der Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen die Möglichkeit des digitalen Elterngelds in der Freien Hansestadt Bremen hervor. Es gebe eine Schnittstelle zur Rentenversicherung, über die der Arbeitgeber mit Zustimmung des Arbeitnehmers Daten zum Einkommen aus nichtselbständiger Arbeit automatisch der zuständigen Behörde übermittelt. Das Elterngeld benötige noch mehr Einkommens-Bausteine, die ohne große Umstände in das digitale Verfahren eingebunden werden könnten.<sup>13</sup>

Das Bundesministerium der Finanzen kommt zu dem Ergebnis, dass es für die weitere Umsetzung des Once-Only-Prinzips einer Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“ sowie die elektronische Nutzbarmachung der Bausteine, zum Beispiel für den Datenaustausch, durch semantische Interoperationalität bedürfe.<sup>14</sup>

#### **4. Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“ und semantische Interoperationalität**

In einem neuen Gutachten vom März 2024 legt der Nationale Normenkontrollrat den Istzustand bei der Harmonisierung aus seiner Sicht dar: Die Kumulation von Sozialleistungen habe zu einem Zustand von nicht harmonisierten Begrifflichkeiten und unbestimmten Rechtsbegriffen in den einzelnen Regelungen geführt, der Rechtsbegriff „Einkommen“ sei ein Beispiel. Er werde in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich definiert. In der Praxis würden zwischen den Leistungen unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, -zeiträume und Personengruppen für das zu berücksichtigende Einkommen genutzt. An der Schnittstelle zwischen den Vollzugsbehörden käme

---

10    Vergleiche Fußnote 3, Seite 47.

11    Die gesetzlichen Grundlagen wurden im Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen vom 3. Dezember 2020, Bundesgesetzblatt I, Seite 2668 geschaffen.

12    Vergleiche Fußnote 3, Seite 47f.

13    Vergleiche Fußnote 3, Seite 49f.

14    Vergleiche Fußnote 3, Seite 50.

es dadurch zu komplexen Umrechnungserfordernissen, die sich insbesondere im verfahrensübergreifenden Datenaustausch negativ bemerkbar machten. Der Nationale Normenkontrollrat fordert den Gesetzgeber auf, den Rechtsbegriff „Einkommen“ zeitnah umzusetzen und plädiert, wie 2021 von ihm vorgeschlagen, für einen harmonisierten modularisierten Einkommensbegriff.<sup>15</sup>

Nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen kann die Harmonisierung des Rechtsbegriffs „Einkommen“ zum Beispiel durch ein Rechtsbegriffsbestimmungsgesetz gelingen. In dem Gesetz würden Rechtsbegriffe eindeutig und klar definiert. Gleiches werde gleich und Ungleiches ungleich bezeichnet.<sup>16</sup> Der Fachbereich WD 4 konnte zum jetzigen Zeitpunkt keine öffentlich zugänglichen Informationen über den Stand dieses Vorhabens recherchieren.

Zusätzlich müsse laut Bundesministerium der Finanzen die technische Seite betrachtet werden. Die semantische Interoperationalität von IT-Systemen erfordert, dass Daten nicht nur technisch ausgetauscht, sondern vom empfangenden System auch inhaltlich „verstanden“ werden müssen und direkt maschinell verarbeitbar sind. Dies beinhaltet auch ein Recht, dass die Nachnutzung von Daten durch die gezielte Wahl von Rechtsbegriffen mit nachnutzbar dahinterliegenden Daten ermöglicht.<sup>17</sup> Das Bundesministerium der Finanzen schlägt in seinem Monatsbericht vom Juni 2023 ein Data Repository vor, das erfasse, in welchen Registern und Fachverfahren welche Rechtsbegriffe wie semantisch und technisch abgebildet seien.<sup>18</sup>

Der IT-Planungsrat beschloss am 19. März 2024 die Einrichtung der Projektgruppe "Semantische Interoperabilität".<sup>19</sup> Um semantische Interoperationalität zu erreichen, müssten Rechtsbegriffe und Datenstrukturen (zum Beispiel für die Abbildung von Adressen) und Dateninhalte (Terminologien, zum Beispiel Begriffe wie „Unternehmen“, „Einkommen“, „Kind“) zwischen den Beteiligten abgestimmt werden. Dazu gebe es bereits an unterschiedlichen Stellen (EU, Bund, Länder, Wissenschaft) Aktivitäten. Diese Vorhaben arbeiteten zurzeit wenig koordiniert, dauerten lange und liefen zum Teil parallel.<sup>20</sup>

Deshalb werde die Projektgruppe bis Juli 2024 den Ist-Stand erheben und einen Anwendungsfall auswählen, anhand dessen ein verbesserter Datenaustausch mit Hilfe standardisierter Datenstrukturen und Dateninhalte (Terminologien) verdeutlicht werde. Im Juli und August 2024 sei geplant, dieses Zwischenergebnis auf openCode zu veröffentlichen, um Anmerkungen und Rückmeldungen aus Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zu erhalten. Auf dieser Basis

---

15 Nationaler Normenkontrollrat, Deloitte: [Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen](#), März 2024, Seiten 33 und 100, abgerufen am 2. Mai 2024.

16 Vergleiche Fußnote 3, Seite 50.

17 IT-Planungsrat: Einrichtung einer (temporären) Projektgruppe: Erarbeitung des IST-Zustandes und „best practices“ für Methoden und Prozesse zur [Herstellung und Wahrung semantischer Interoperabilität in der föderalen IT-Landschaft](#), abgerufen am 2. Mai 2024.

18 Vergleiche Fußnote 3, Seite 50.

19 IT-Planungsrat: [Einrichtung Projektgruppe "Semantische Interoperabilität"](#) 19. März 2024, 30. Sitzung Abteilungsleiter-Runde, Beschluss 2024/05-AL, abgerufen am 2. Mai 2024.

20 Vergleiche Fußnote 17.

werde der Anwendungsfall überarbeitet und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die finalen Ergebnisse seien in einem Bericht im Oktober 2024 zu erwarten.<sup>21</sup>

\*\*\*

---

21    Vergleiche Fußnote 17.