

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, Birgit Homburger, Gisela Piltz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/8425 –**

### **Zwischenbericht zum Gesetz über die Einführung des Verfahrens zum elektronischen Einkommensnachweis**

#### **Vorbemerkung der Fragesteller**

Mit dem Gesetz über die Einführung des Verfahrens zum elektronischen Einkommensnachweis (ELENA) zielt das federführend zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) darauf ab, die Übermittlung arbeitnehmerbezogener Daten zwischen Arbeitgebern und Arbeitsverwaltung, Kommunen, Krankenkassen und der Justiz zu digitalisieren. Diese Nachweise benötigen Arbeitnehmer unter anderem, um gegenüber unterschiedlichen Behörden und Verbänden Leistungsansprüche geltend machen zu können. ELENA steht dabei seit Jahren im Spannungsfeld zwischen einem effizienten Datenschutz und der Realisierung effizienter Verwaltungsstrukturen.

1. In welchem Bearbeitungsstadium befindet sich das Gesetz über die Einführung des Verfahrens zum elektronischen Einkommensnachweis (ELENA) gegenwärtig (Stand Ende Februar), und wann wird ein Referentenentwurf zur Abstimmung erstellt sein?
2. Welche Ressorts sind in der Ausarbeitung des Gesetzes eingebunden, und wie beurteilen diese Ressorts jeweils den vorliegenden Gesetzentwurf (Einzelauflistung nach Ressort erbeten)?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im November 2006 einen Referentenentwurf vorgelegt und sämtlichen Ressorts zur Abstimmung zugeleitet. Im Rahmen dieser Abstimmung wurde dann der Nationale Normenkontrollrat (NKR) gebeten, die Bürokratiekosten der heutigen papiergebundenen Verfahren mit den künftigen Kosten des Verfahrens zur „Einführung des Elektronischen Einkommensnachweises“ zu vergleichen. Das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates liegt seit dem 10. Dezember 2007 vor (abrufbar unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)); es spricht sich für das

ELENA-Verfahren aus. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat daher in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung entschieden, in Kürze einen überarbeiteten Entwurf vorzulegen. Die Beschlussfassung des Bundeskabinetts soll noch vor der Sommerpause erfolgen.

3. In welchem Umfang wurden die Bundesländer und die europäischen Institutionen im bisherigen Bearbeitungsverfahren eingebunden?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat den Prozess der Entwicklung und Erprobung sehr offen gestaltet und die Realisierbarkeit durch ein Modellvorhaben erprobt. Dieses Modellvorhaben wurde von einem Beirat begleitet, in welchem neben Vertretern der Ressorts, des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit, der Sozialpartner, der Spitzenverbände der Sozialversicherungszweige auch ein Vertreter der Länder beteiligt waren.

Daneben wurden die Länder über das Modellvorhaben zur „Einführung des Elektronischen Einkommensnachweises“ (ursprünglich JobCard-Verfahren) und den Stand der Umsetzung in mehreren Gesprächsrunden durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unterrichtet. Auch war die „Einführung des Elektronischen Einkommensnachweises“ mehrfach Thema in der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder. In diesem Kreis hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Länder über den aktuellen Stand informiert.

Europäische Institutionen waren mangels europarechtlicher Bezüge bisher nicht involviert.

4. Wie beurteilen die Kommunen das Vorhaben, und welche Kosten werden den Kommunen nach den Planungen der Bundesregierung entstehen?

Die Einbindung der Kommunen wurde zum einen durch eine Unterrichtung der Kommunalen Spitzenverbände sichergestellt und zum anderen durch das Modellvorhaben, welches unter Beteiligung von Kommunen durchgeführt wurde.

Die durch die „Einführung des Elektronischen Einkommensnachweises“ in den Kommunen entstehenden Kosten sind nicht abschließend bestimmbar, da diese abhängig sein werden von der derzeitigen technischen Ausstattung der Kommunen mit onlinefähigen Computern und Kartenlesegeräten. Insoweit wird auf das Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates Bezug genommen (vgl. Antwort zu Frage 1).

5. Wie beurteilt der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ELENA im Allgemeinen und den bisherigen Bearbeitungsstand im Besonderen?

Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) hat im Kapitel 4.6 (Seite 48 ff.) seines 21. Tätigkeitsberichtes 2005 bis 2006 vom 24. April 2007 (Bundestagsdrucksache 16/4950) die datenschutzrechtliche Bewertung des Verfahrens zusammengefasst. Grundsätzlich hat sich an dieser Bewertung nichts geändert.

6. Über welche Beurteilungen von Landesdatenschutzbeauftragten verfügt die Bundesregierung bezüglich ELENA (Einzelauflistung mit Kurzzusammenfassung erbeten)?

Auch hierzu enthält das zuvor angesprochene Kapitel 4.6 im 21. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die entsprechenden Informationen.

7. Wie beurteilt der Nationale Normenkontrollrat ELENA im Allgemeinen und den bisherigen Bearbeitungsstand im Besonderen?

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) kommt in seinem Gutachten (vgl. Antwort zu Frage 1) u. a. zu folgender Schlussfolgerung (NKR; S. 4 f.):

„Aufgrund der vielfältigen Vorteile spricht sich der NKR für die Einrichtung des ELENA-Verfahrens (...) aus. Die Einführung des Verfahrens sollte aber in Verbindung mit einer konkreten Strategie zur schrittweisen Einbindung weiterer Bescheinigungen erfolgen. Nur dann lohnt sich der mit der Einrichtung erforderliche Umstellungsaufwand auch für die Wirtschaft. (...) Im Interesse der Reduzierung der Bürokratiekosten – insbesondere mit Blick auf das von der Bundesregierung formulierte Reduzierungsziel von 25 Prozent – ist eine zeitnahe und zügige Umsetzung des ELENA-Verfahrens erforderlich.“

8. Verfügt die Bundesregierung über Untersuchungsergebnisse, welche datenschutzrechtliche Gefährdungen aus der Einführung von ELENA erwachsen können?

Wenn ja, welche sind dies im Detail (Autor, Publikationsdatum, kurze inhaltliche Zusammenfassung)?

Bereits in der Konzeptionsphase wurde der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit beteiligt. Im Rahmen der Modellerprobung wurde eine eigenständige Arbeitsgruppe Datenschutz eingerichtet, deren Anforderungen unmittelbar in die technische und organisatorische Umsetzung eingearbeitet wurden. Diese frühe Beteiligung des Datenschutzes führte dazu, dass eine Trennung zwischen speichernder Stelle und der Registratur Fachverfahren stattfinden soll. Auch die Nutzung der Signaturkarte mit qualifiziertem elektronischen Zertifikat, als Voraussetzung für den Datenabruf und die Verwendung von zwei Signaturkarten (Prüfung der Legitimation der abrufenden Stelle und Gestattung des Datenabrufes durch den Bürger) sind Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe Datenschutz und der gutachterlichen Beteiligung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik. Im Rahmen von Modellvorhaben wurden die datenschutzrechtlichen Forderungen auf Basis von Risiko- und Bedrohungsanalysen getestet. Weitere Einzelheiten sind in den Endberichten der einzelnen Projektstufen und Gutachten festgehalten worden, welche über das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bezogen werden können.

Im Rahmen eines Seminars der Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg wurden verschiedene Sicherheitsaspekte des ELENA-Verfahrens getestet. Das Ergebnis ist u. a. im Fachmagazin UPDATE – Das Magazin für den Datenaustausch im Gesundheitswesen – Ausgabe 1/2007 Seite 9 ff. veröffentlicht worden. Die Testergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: „Wenngleich bei der Datenstelle daher selbst kein Eindringen möglich war, so konnten die Studenten doch bei den meldenden und abrufenden Stellen sicherheitsrelevante Anregungen zur weiteren Verbesserung der Sicherheitskonzepte liefern.“ Diese Anregungen wurden im Umsetzungskonzept ebenso berücksichtigt wie die des Bundes-

beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, die dieser in seinem 21. Tätigkeitsbericht (vgl. S. 48 ff.) skizzierte.

Datenschutzrechtliche Aspekte des Verfahrens wurden bereits in Fachzeitschriften erörtert (u. a. Christoph Schaefer, Verbesserter Grundrechtsschutz durch ein elektronisches Bescheinigungsverfahren in Zeitschrift für Rechtspolitik, 3/2006; S. 93 bis 96). Besonders hervorgehoben wird, dass das Verfahren sicherstellt, dass ein Arbeitgeber zukünftig keine Kenntnis darüber erlangen wird, ob eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer bzw. deren oder dessen Familienangehöriger oder Lebenspartner einen Antrag auf Sozialleistungen (u. a. Wohngeld oder Hilfe zum Lebensunterhalt) gestellt hat.

9. Verfügt die Bundesregierung über Untersuchungsergebnisse, welche wirtschaftlichen Effekte aus der Einführung von ELENA unter dem Gesichtspunkt „Bürokratieabbau“ zu erwarten sind?

Wenn ja, welche sind dies im Detail (Autor, Publikationsdatum, kurze inhaltliche Zusammenfassung)?

Es wird auf das unter Frage 1 genannte Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates verwiesen. Dabei kommt der Nationale Normenkontrollrat u. a. zu folgenden Ergebnissen (NKR; S. 2 bis 4):

„Das Regelungsvorhaben sieht zunächst vor, nur drei Bescheinigungen, die zur Erlangung des Arbeitslosengeldes und des Übergangsgeldes erforderlich sind, in ein elektronisches Verfahren zu überführen. (...) Die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im ELENA-Verfahren entsprechen in etwa dem Aufwand des heutigen papiergebundenen Verfahrens (...). Mit jeder weiteren Nutzung der Daten der elektronischen Entgeltbescheinigungen sind im Durchschnitt Entlastungseffekte von etwa 5 Mio. Euro für die Wirtschaft verbunden. Die Erweiterung des Datenabrufs für 10 weitere Transferleistungen würden Nettoentlastungen von etwa 50 Mio. Euro mit sich bringen (...).

Darüber hinaus kann das ELENA-Verfahren wesentliche Kostenersparnisse für die Verwaltung – zunächst für die Bundesagentur für Arbeit – bei der Weiterverarbeitung der elektronischen Entgeltbescheinigungen bringen. Durch die medienbruchfreie Bearbeitung von Anträgen entfallen die Kosten für die manuelle Übertragung der Daten der Papierbescheinigung in das Berechnungs- bzw. Bescheinigungsprogramm der Bundesagentur für Arbeit. Hier sind insbesondere auch die Fehlerquoten bei der Übertragung von papiergebundenen Bescheinigungen von Bedeutung. Im ELENA-Verfahren sind außerdem Plausibilitätsprüfungen zur Vermeidung der hohen Aufwendungen für Korrekturen von fehlerhaften oder unvollständigen Bescheinigungen vorgesehen.

Das ELENA-Verfahren stellt damit grundsätzlich auch für die Bundesagentur für Arbeit bereits bei den drei Bescheinigungen für die Zahlbarmachung des Arbeitslosengeldes I eine Kosten sparende Investition dar.

Entlastungseffekte ergeben sich ferner für die Bürgerinnen und Bürger. Bei der Beantragung von Sozialleistungen muss der Antragsteller heute oftmals zunächst Arbeitsbescheinigungen beim aktuellen Arbeitgeber oder bei früheren Arbeitgebern einholen, bevor er anschließend nochmals bei der zuständigen Beantragungsstelle vorstellig wird. Erst dann kann eine Berechnung der Sozialleistung vorgenommen werden.“

Künftig werden also die vom Arbeitgeber dem Arbeitnehmer zur Verfügung zu stellenden und für alle Antragstellungen erforderlichen Daten in der zentralen Speicherstelle vorliegen. Damit führt das ELENA-Verfahren insbesondere bei Aufnahme weiterer Leistungsarten zu erheblich beschleunigten und fehlerfreie-

ren Auszahlungen von Sozialleistungen an die leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger.

Zur Hebung der zuvor skizzierten Bürokratieabbaupotentiale ist daher jetzt vorgesehen, in einer ersten Stufe zunächst drei Bescheinigungen, die zur Erlangung des Arbeitslosengeldes und des Übergangsgeldes erforderlich sind, und in einer weiteren Stufe zusätzliche 10 Bescheinigungen in das Verfahren des elektronischen Einkommensnachweises zu überführen.

10. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse über den einmaligen Implementierungsaufwand von ELENA?

Wenn ja, wie hoch wird dieser quantifiziert?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der einmalige Umstellungsaufwand der Wirtschaft rund 17 Mio. Euro betragen wird (NKR; S. 28).

Auch die Informationstechnische Servicegesellschaft der gesetzlichen Krankenkassen (ITSG) schätzt den Aufwand der Unternehmen, die eigene Entgeltabrechnungssysteme nutzen, für erforderliche Softwareanpassungen in einer ähnlichen Größenordnung wie der Nationale Normenkontrollrat ein. Die ITSG beziffert die Anzahl anzupassender Entgeltabrechnungssysteme nachvollziehbar auf 170 000. Grundlage dieser Fallzahl bilden Teilnehmer am elektronischen Datenaustausch DEÜV. Teilnehmer sind dabei entweder Arbeitgeber, die direkt aus ihren Personalabrechnungssystemen die Meldungen an die Krankenkassen senden, oder Dienstleister (wie Steuerberater oder Rechenzentren), die für mehrere Arbeitgeber Meldungen erstellen. Weiterhin werden die Kosten für die Softwareanpassung auf maximal 100 Euro geschätzt. Diesem Wert liegt zugrunde, dass der Anwender bereits über die komplette Kommunikationsstruktur verfügt (bestehend aus Hardware, Software und Zertifikat für den verschlüsselten Datenaustausch für den Sozialversicherungsbereich). Mit 100 Euro wurde ein Durchschnittswert für ein Programm-Update angesetzt, das die erforderlichen Datenpakete für die Übermittlung der Entgeltbescheinigungsdaten aus den gespeicherten Personaldaten erzeugt. Vor diesem Hintergrund kann bei Einführung des ELENA-Verfahrens – bezogen auf die drei im Gesetzentwurf enthaltenen Bescheinigungsarten – der einmalige Umstellungsaufwand für die Wirtschaft auf 17 Mio. Euro beziffert werden.

Die Kosten für den Aufbau und den Betrieb der zentralen Speicherstelle und der Registratur Fachverfahren werden von der Bundesregierung mit weniger als 11 Mio. Euro pro Jahr veranschlagt.

Der Umstellungsaufwand in den Behörden kann nur für die Bundesagentur für Arbeit genau beziffert werden. Dieser wird mit 31 Mio. Euro veranschlagt (NKR; S. 30).

Wie unter Frage 4 dargelegt, lassen sich derzeit weder der Umstellungsaufwand noch die laufenden Betriebsaufwendungen für die kommunalen Behörden abschließend beziffern.

11. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse über den operationellen Aufwand zum dauerhaften Betrieb von ELENA?

Wenn ja, wie hoch wird dieser quantifiziert?

Im Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates wurde auf Basis der Angaben der Ressorts eine Kostenberechnung für drei Bescheinigungen nach § 312 Abs. 1 SGB III (Arbeitsbescheinigung), § 313 Abs. 1 SGB III (Nebeneinkommensbescheinigung) und § 315 Abs. 3 SGB III (Auskunftspflicht Dritter) vor-

genommen. Das heutige papiergebundene Verfahren für diese drei Bescheinigungen verursacht demnach jährliche Kosten in Höhe von rd. 106,9 Mio. Euro für die Wirtschaft (NKR; S. 19). Die jährlichen Kosten der Wirtschaft im ELENA-Verfahren werden auf rd. 108,3 Mio. Euro geschätzt (NKR; S. 27). Die Wirtschaft kann durch die vorgesehene Aufnahme weiterer Bescheinigungen in das ELENA-Verfahren mit spürbaren Entlastungen in Millionenhöhe rechnen (NKR; S. 3).

Wie bereits zuvor dargelegt kann der operationale Aufwand für die Kommunalbehörden derzeit nicht beziffert werden. Mit einer durchgehenden elektronischen und medienbruchfreien Abwicklung der mit ELENA zu verknüpfenden E-Government-Service-Anwendungen sind erschließbare Wirtschaftlichkeitspotentiale in erheblichem Umfang zu erwarten.

12. Welche Kosten sind bislang angefallen?

Vor einer Entscheidung über die „Einführung des Elektronischen Einkommensnachweises“ wurde im Rahmen eines mehrstufigen Modellvorhabens die technische Machbarkeit in dem sog. Job-Card-Projekt erprobt. Diese Erprobungen wurden in drei Projektstufen durchgeführt. Hierfür wurden Mittel in Höhe von 5 532 412,80 Euro aufgewendet.

13. Verfügt die Bundesregierung über Planungen oder Überlegungen, welche Partei die einmaligen und operationellen Aufwendungen jeweils zu tragen hat?

Wenn ja, wie lauten diese Planungen oder Überlegungen im Detail?

14. Wenn die Planungen oder Überlegungen noch andauern, welche verschiedenen Modelle wurden bislang in diesem Erwägungsprozess berücksichtigt, und wie lauten die (vorläufigen) Beurteilungen der verschiedenen Modelle aus Sicht der Bundesregierung?

Fragen 13 und 14 werden zusammen beantwortet.

Die Überlegungen gehen dahin, dass die Kosten der Errichtung der speichernden Stelle und der Registratur Fachverfahren mit rund 11 Mio. Euro in den Jahren 2009 bis 2013 (insgesamt rund 55 Mio. Euro) aus Bundesmitteln vorfinanziert werden. Nach Umsetzung der Einführung des elektronischen Einkommensnachweises und der Aufnahme des Betriebes sollen die laufenden Kosten durch ein Entgelt für den Datenabruf finanziert werden. Die vom Bund geleistete Vorfinanzierung soll in 10 Jahren, beginnend 2019, durch die Entgelte für den Datenabruf refinanziert werden.

Für die Freischaltung ihrer elektronischen Signaturkarte tragen die leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger Kosten, die der Nationale Normenkontrollrat mit rd. 10 Euro für drei Jahre beziffert (NKR; S. 4). Der Nationale Normenkontrollrat ist der Auffassung, dass die „vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und Kosteneinsparungen der elektronischen Signaturkarte, die zukünftig über den eingebauten Chip auf verschiedensten bereits vorhandenen Karten (Personalausweis, Bankkarte, Gesundheitskarte u. v. m.) aktiviert werden kann, (...) die Kosten (...) bei weitem übersteigen.“

Nach derzeitigem Stand geht die Bundesregierung davon aus, dass Arbeitgeber, abrufende Stellen und Arbeitnehmer jeweils ihre Kosten zur Verfahrenseinführung und den laufenden Betrieb selbst tragen. Gleichwohl soll eine Härtefallregelung zur Kostenübernahme für Arbeitnehmer vorgesehen werden.



15. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse über die technische Machbarkeit der Implementierung von ELENA?

Wenn ja, welche sind dies?

Wie unter Frage 3 dargelegt, wurde vor einer Entscheidung über die Einführung des elektronischen Einkommensnachweises ein Modellvorhaben durchgeführt. Dieses Modellvorhaben und die Erprobungen haben gezeigt, dass die Einführung des elektronischen Einkommensnachweises technisch realisierbar ist.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einsetzbarkeit von ELENA jeweils im Rahmen folgender Gebiete:
- a) Verfahren in der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III);
  - b) kommunale Verfahren (z. B. Wohngeld);
  - c) zivilrechtliche Verfahren (z. B. Prozesskostenhilfe);
  - d) Verfahren zur Bekämpfung der Schwarzarbeit;
  - e) strafrechtliche Verfahren (z. B. Steuerbetrug)?

Die Erprobung des ELENA-Verfahrens hat aufgezeigt, dass die Anforderungen bezüglich a bis c umgesetzt werden könnten. Die entsprechenden Entgeltbescheinigungsdaten können jeweils mit Zustimmung des Beteiligten von dem Leistungsträger aus dem Gesamtdatenbestand abgerufen werden. In dem Modellverfahren wurden diese Bescheinigungsarten untersucht. Was die Prozesskostenhilfe angeht, ist allerdings zu berücksichtigen, dass über deren Gewährung nicht allein auf der Grundlage einer Entgeltbescheinigung entschieden werden kann, weshalb das ELENA-Verfahren keine vollständige Aufgabe papiergebundener Verfahren ermöglicht.

Eine Nutzung des ELENA-Verfahrens zur Bekämpfung der Schwarzarbeit kommt nicht in Betracht, da die Nutzung der Daten für diese Zwecke aus Gründen des Datenschutzes nicht zugelassen ist. Zudem wäre ein Datenzugriff, der nur mit Zustimmung der zu überprüfenden Person möglich wäre, nicht zielführend; eine fehlende Mitwirkung würde demnach eine Überprüfung unmöglich machen.

Ähnliches gilt für die Nutzung des ELENA-Verfahrens im Strafverfahren (z. B. Steuerhinterziehung).

Allerdings wurde eine Nutzung des ELENA-Verfahrens für die beiden zuletzt genannten Einsatzgebiete bisher nicht untersucht.

