

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg



Per E-Mail an die

1. Kreisfreien Städte

2. Städte mit Wohngeldstellen

3. nachrichtlich:

Städte, Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften,
Verbandsgemeinden im Übrigen

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.komsanet.de
Internet: www.komsanet.de

Bank: Stadtparkasse Magdeburg
Kto-Nr.: 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: Herr Liebenehm
Durchwahl: 0391 5924-320

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
10-50-24 li-br

Datum
29.09.2010

Einführung des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA); Implementierung des Verfahrens und Gutachten des Nationalen Normenkontrollrates

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir hatten zuletzt mit dem KNSA-Beitrag Nr. 222/2009 über das Inkrafttreten des ELENA-Verfahrensgesetzes berichtet und erste Hinweise zur Umsetzung gegeben.

Wie bekannt, ist am 01.04.2009 das Gesetz über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Verfahrensgesetz vom 28.03.2009 [BGBl. I S. 634]) in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, die Bearbeitung von Anträgen auf Sozialleistungen wesentlich zu vereinfachen und zu beschleunigen. Mit dem ELENA-Verfahren sollen zunächst die für die Beantragung von Arbeitslosen-, Eltern- und Wohngeld erforderlichen Entgeltbescheinigungen in Papierform durch elektronische Bescheinigungen ersetzt werden. Später, ab etwa 2015, sollen nach und nach auch so genannte Entgeltersatzleistungen (z. B. Einkünfte aus Kranken-, Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld oder Rentenzahlungen) in das ELENA-Verfahren einbezogen werden.

Die Einführung des Verfahrens verläuft in mehreren Phasen. Nach einer ersten Vorbereitungsphase müssen seit Januar 2010 in der zwischenzeitlich angelaufenen Phase 2 alle Arbeitgeber monatlich die Entgeltdaten ihrer Beschäftigten an die zentrale Speicherstelle (ZSS) bei der Deutschen Rentenversicherung in Würzburg melden. Von dort sollen die „abrufenden Stellen“ (Behörden, die Sozialleistungen gewähren) die Entgeltdaten unmittelbar abrufen können. Zur Aktivierung des Verfahrens ist jeweils die Einwilligung des Antragstellers erforderlich, die dieser mittels einer qualifizierten elektronischen Signatur zu erteilen hat.

Zwischenzeitlich sind eine Reihe von Problemen bei der Umsetzung dieses Verfahrens erkannt worden. Am deutlichsten greifbar werden diese Schwierigkeiten bei der Beantragung von Wohngeld (in Sachsen-Anhalt sind die Kreisfreien Städte und die Städte ab 20.000 Ein-

wohner, im Übrigen die Landkreise zuständig). Vergleichbares gilt auch für die Beantragung von Elterngeld (in Sachsen-Anhalt sind die Kreisfreien Städte und die Landkreise zuständig).

Im Bereich des Wohngeldes haben erwerbstätige Antragsteller ihre Anträge bisher mit den erforderlichen Unterlagen (einschließlich Verdienstbescheinigung) in großer Zahl, wenn nicht überwiegend postalisch eingereicht. Kosten entstehen den Antragstellern allenfalls in geringem Umfang (Kopierkosten).

Zukünftig müssen sich die Antragsteller zum elektronischen Verfahren anmelden und ihr Einverständnis zur elektronischen Abfrage ihrer Daten erklären. Hierzu benötigen sie ein qualifiziertes Zertifikat nach dem Signaturgesetz. Da nur wenige Antragsteller über einen PC mit Kartenlesegerät verfügen dürften und die technischen und rechtlichen Voraussetzungen für eine Erledigung über das Internet (das wiederum nicht alle Antragsteller werden benutzen können) noch nicht vorliegen, müssen sie in der Wohngeldbehörde persönlich vorsprechen, um ihre Zustimmung zum Datenabruf für ihre Entgeltdaten zu erklären. Dasselbe gilt - soweit keine Vollmacht oder gesetzliche Vertretung vorliegt - für alle übrigen erwerbstätigen Mitglieder des wohngeldrechtlichen Haushaltes.

Da wohngeldberechtigte Personen in der Regel auch nicht über eine Chipkarte mit qualifizierter Signatur verfügen, müssen sie diese bei einem zugelassenen Transcenter aufwändig selbst beschaffen. Dies ist für durchschnittliche Wohngeldantragsteller kaum zumutbar.

Das vorgesehene Verfahren löst auch für die zuständigen Städte einen hohen, letztlich nicht zu rechtfertigenden Kostenaufwand aus. Dazu gehören zunächst die Kosten für Chipkarte und Zertifikat (rd. 60 - 80 Euro/Jahr).

Das ELENA-Verfahrensgesetz sieht weiter vor, dass die zuständigen Behörden dem Antragsteller die Zertifikatskosten „in angemessener Höhe“ erstatten. Während die Kosten der Chipkarte als solche nicht erstattungsfähig sind, sollen die Zertifikatskosten zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde aufgeteilt werden, was im Ergebnis jedoch auf ein Null-Summenspiel hinaus liefe. Wird der Eigenanteil des Antragstellers hoch angesetzt, ist der Protest der Betroffenen vorprogrammiert; wird er niedrig angesetzt, bleiben die Kommunen auf den Kostenfolgen einer übertrieben aufwändigen Regelung sitzen.

Der Kostenaufwand für die zuständigen Behörden geht darüber allerdings noch hinaus. Erforderliche Lesegeräte werden voraussichtlich mit Kosten zwischen 100 und 150 Euro pro Stück zu Buche schlagen. Daneben wird die persönliche Vorsprache der Antragsteller einen zusätzlichen Personalaufwand auslösen. Vorschussforderungen zur Vorfinanzierung der Signaturkosten lösen ebenso einen erhöhten Verwaltungsaufwand aus wie die entsprechenden Erstattungsverfahren. Weiterer Personalaufwand entsteht für die zuständigen Behörden dadurch, dass die für sie erforderliche Zulassung bei der zentralen Speicherstelle (ZSS) aufwändig ist. Die Kosten für den Betrieb des Gesamtverfahrens sind ab 2014 über Entgelte für Einzelabrufe vollständig von den abrufenden Behörden zu tragen.

All diesem steht als Folge des elektronischen Datenabrufes nur ein geringer Vorteil in Form eingesparter Dateneingabe (mechanischer Eingabeaufwand) und Einsparung an Papierbescheinigungen gegenüber.

Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat sich deshalb mit Schreiben vom 30.06.2010 an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Herrn Dr. Rainer Brüderle, gewandt und nachdrücklich gebeten, die weitere Umsetzung des ELENA-Ver-

fahrengesetzes jedenfalls solange auszusetzen, bis durch den neuen Personalausweis (auf dem auch eine elektronische Signierfunktion aufgebracht werden kann) eine angemessene Verbreitung der elektronischen Signatur in der Bevölkerung erfolgt ist. Weiterhin haben der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag deutlich gemacht, dass die Kommunen nicht in der Lage sind, die durch das ELENA-Verfahren zu erwartenden Zusatzkosten zu tragen.

Aufgrund des erheblichen politischen Drucks, der nicht zuletzt durch die Initiative der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände entstanden ist, hat der nationale Normenkontrollrat (NKR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ein ausführliches Gutachten zu den Kosten des ELENA-Verfahrens erstellt, das am 13.09.2010 vorgelegt wurde.

In einer früheren gutachterlichen Stellungnahme hatte der NKR nach dem Standardkostenmodell einseitig für die Wirtschaft noch eine Gesamtentlastung von 85,6 Mio. Euro pro Jahr ermittelt. In dem NKR-Gutachten vom 13.09.2010 werden nunmehr erstmals die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Wirtschaft, Bürger und Verwaltung dargestellt. Bei dieser differenzierten Darstellung relativiert sich der bisherige Entlastungseffekt deutlich.

Auf der Basis der bestehenden Rechtslage ergibt sich für die Wirtschaft eine Gesamtentlastung von 90,6 Mio. Euro pro Jahr durch das ELENA-Verfahren. Entlastet werden insbesondere mittlere und große Unternehmen, die ihre Meldungen zumeist vollautomatisch abgeben. Das Gutachten räumt ein, dass das ELENA-Verfahren für Kleinstunternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern zu einer Mehrbelastung gegenüber dem zurzeit noch praktizierten papiergebundenen Verfahren führen kann. Ohne näher auf die zum Teil geforderte Ausnahme dieses Adressatenkreises vom ELENA-Verfahren einzugehen, empfiehlt der NKR Nachbesserungen z. B. durch eine handhabbarere EDV.

Von entscheidender Bedeutung ist aber, dass der Entlastung der Wirtschaft ein jährlicher Mehraufwand von 82,3 Mio. Euro auf dem Verwaltungssektor entgegensteht. Dieser Mehraufwand ist für die einzelnen Bereiche wie folgt ermittelt worden:

Bundesagentur für Arbeit	41,6 Mio. Euro
Elterngeldstellen	11,0 Mio. Euro
Wohngeldstellen	29,7 Mio. Euro
insgesamt:	82,3 Mio. Euro/Jahr

Dabei wirkt sich die qualifizierte elektronische Signatur als wesentlicher Kostentreiber aus. Inwieweit weitere (Anlauf-)Kosten insbesondere für die technische Infrastruktur erforderlich sind, die nicht Gegenstand des NKR-Gutachtens waren, lässt sich noch nicht abschließend einschätzen.

Der NKR hat sich auch mit der Frage befasst, ob und in wie weit Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Dabei ist zu beachten, dass wegen der zentralen Vorratsdatenspeicherung beim ELENA-Verfahren ein besonders hoher Sicherheitsstandard gilt. Um die Bürger vor unberechtigten Zugriffen auf persönliche Daten zu schützen, darf die jeweilige Behörde die in einer zentralen Stelle gespeicherten Entgeltdaten jeweils erst dann abrufen, wenn der Antragsteller sie mit seiner Signaturkarte freigeben hat.

Bei Privatpersonen ist die qualifizierte elektronische Signatur gegenwärtig noch nicht so flächendeckend verbreitet, wie dies der Bundesgesetzgeber bei der Einführung des ELENA-Verfahrens angenommen hatte. Es ist davon auszugehen, dass sich dies in den nächsten Monaten auch nicht grundsätzlich ändern wird. Auf die betroffenen Bürger kommt somit ein erheblicher Aufwand für die Beschaffung der Signatur zu, wenn das ELENA-Verfahren bei der Beantragung von Wohngeld und Elterngeld Anfang 2012 unverändert eingeführt werden soll.

In diesem Zusammenhang hat der NKR eine kostengünstigere und bürgerfreundlichere Lösung in seinen Gutachten dargestellt, die derzeit unter datenschutzrechtlichen Aspekten geprüft wird. Dabei geht es um den Vorschlag, unter Einhaltung der weiterhin notwendigen datenschutzrechtlichen Standards Vertretungsmöglichkeiten für den Bürger zu schaffen. Darüber hinaus spricht sich der NKR für eine Verlängerung des Gültigkeitszeitraumes der qualifizierten Signatur aus.

Zu der von der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände geforderten Aussetzung des Verfahrens stellt das Gutachten fest: „Inzwischen liefern über 2 Millionen Unternehmen regelmäßig Daten an die zentrale Speicherstelle der Deutschen Rentenversicherung in Würzburg. Das heißt die Wirtschaft hat bereits erheblich in die Umsetzung des ELENA-Verfahrens investiert. Bei Aussetzung des Verfahrens muss gegebenenfalls damit gerechnet werden, dass ein Vertrauensverlust auf Seiten der Wirtschaft entsteht. Die Bereitschaft, bei der Umsetzung künftiger IT-Projekte mitzuwirken, könnte dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden.“ Bei einem befristeten Aussetzen des ELENA-Verfahrens bestehe zudem die Gefahr, dass die weitere Erhebung von Daten wegen der fehlenden Verhältnismäßigkeit die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufwerfen könnte.

Wir bitten zunächst um Kenntnisnahme. Zur weiteren Information ist das Gutachten des NKR „Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf Wirtschaft, Bürger und Verwaltung“ beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrage



Liebenehm

Anlage