



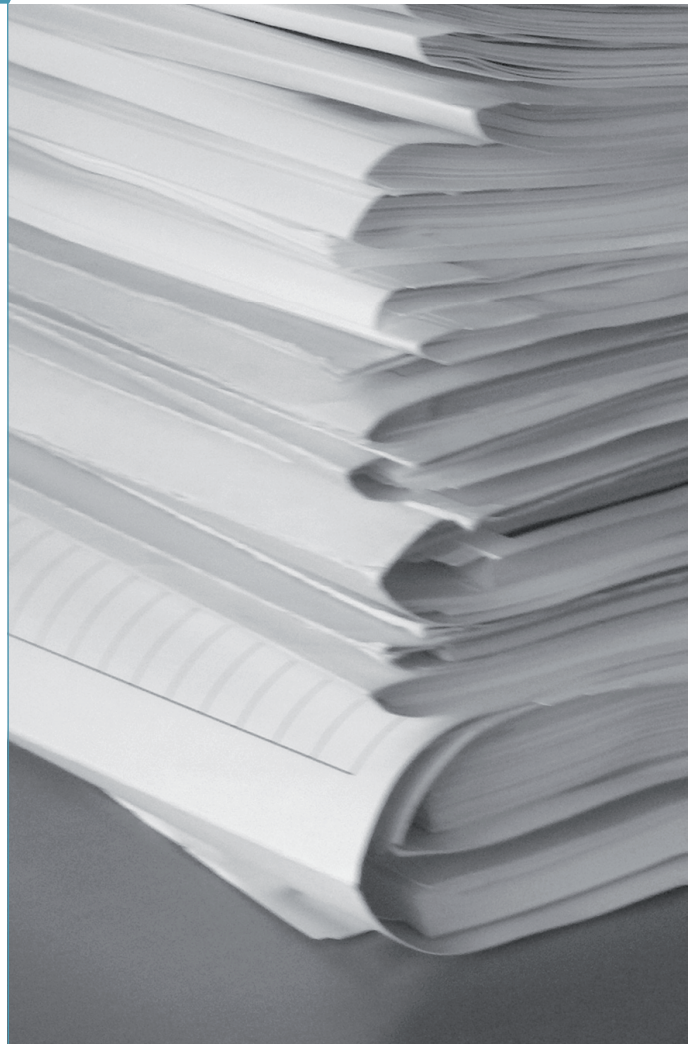
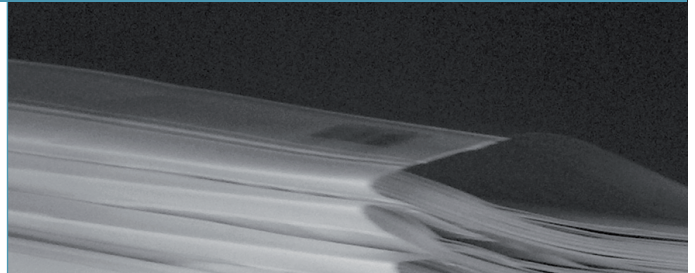
Nationaler
Normenkontrollrat

NKR-Gutachten

ELENA- Verfahren

Auswirkungen des
ELENA-Verfahrens auf
Wirtschaft, Bürger und
Verwaltung

September 2010



Gutachten des NKR zu den Auswirkungen
des ELENA-Verfahrens auf
Wirtschaft, Bürger und
Verwaltung

13. September 2010

Inhalt

I	KERNAUSSAGEN	7
II	KURZFASSUNG	9
1.	Kosten und Einsparungen bei geltender Rechtslage	10
1.1	Auswirkungen auf die Wirtschaft	11
1.2	Auswirkungen auf die Verwaltung	11
1.3	Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger	13
2.	Möglichkeiten zur Verbesserung des ELENA-Verfahrens	15
2.1	Einbeziehung weiterer Entgeltbescheinigungen in das ELENA-Verfahren	15
2.2	Verbesserung der Ausfüllhilfe sv.net	16
2.3	Verzicht auf QES beim Bürger	16
2.4	Ausgabe der Signaturkarten durch abrufende Stellen	17
2.5	Verlängerung des Gültigkeitszeitraums der QES	17
3.	Empfehlungen des NKR	18
III	GUTACHTEN	21
1.	Einleitung	21
1.1	Ausgangslage	21
1.2	Ziel und Aufbau des Gutachtens	21
1.3	Vorgehen	22
1.4	Überblick über das ELENA-Verfahren	23
2.	Auswirkungen auf die Verwaltung	24
2.1	Einleitung	24
2.2	Agenturen für Arbeit	26
2.2.1	Verfahren zur Beantragung und Bewilligung von Arbeitslosengeld I	26
2.2.2	Prozessschritte im heutigen und zukünftigen Verfahren	27
2.2.3	Abschätzung der jährlichen Kosten und Einsparungen bei der BA	28
2.2.4	Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen bei der BA	35
2.2.5	Einmaliger Umstellungsaufwand der BA	36
2.2.6	Zwischenergebnis: Kosten und Einsparungen bei der BA	36

2.3	Elterngeldstellen	37
2.3.1	Vorgehen	37
2.3.2	Überblick über das heutige Verfahren	37
2.3.3	Überblick über das zukünftige Verfahren der Beantragung von Elterngeld	37
2.3.4	Modellrechnung für die jährlichen Kosten und Einsparungen der Elterngeldstellen	38
2.3.5	Einmaliger Umstellungsaufwand der Elterngeldstellen	43
2.3.6	Zwischenergebnis: Kosten und Einsparungen bei den Elterngeldstellen	44
2.4	Wohngeldstellen	45
2.4.1	Vorgehen	45
2.4.2	Überblick über das heutige Verfahren	45
2.4.3	Überblick über das zukünftige Verfahren der Beantragung von Wohngeld	46
2.4.4	Modellrechnung für die jährlichen Kosten und Einsparungen	46
2.4.5	Einmaliger Umstellungsaufwand der Wohngeldstellen	52
2.4.6	Zwischenergebnis: Kosten und Einsparungen bei den Wohngeldstellen	52
2.5	Gesamtergebnis	53
3.	Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger	54
3.1	Erforderlichkeit einer QES	54
3.2	Wegfall der Arbeits-/ Entgeltbescheinigungen	55
3.3	Beschleunigung des Antrags- bzw. Entscheidungsverfahrens	55
3.4	Notwendigkeit des persönlichen Erscheinens	55
4.	Auswirkungen auf die Wirtschaft	56
4.1	Grundsätzliche Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft	56
4.2	Besonderheiten bei Kleinstunternehmen	57
5.	Potenziale durch Einbeziehung weiterer Bescheinigungen	59
5.1	Konkretes Potenzial zur Einbeziehung weiterer Bescheinigungen	59
5.2	Allgemeine Auswirkungen auf das Kosten-/Nutzenverhältnis	61
5.2.1	Verwaltung	61
5.2.2	Bürgerinnen und Bürger	62
5.2.3	Wirtschaft	62
6.	Möglichkeiten für ein kostengünstigeres ELENA-Verfahren	64
6.1	Datenabruf durch schriftliche Einverständniserklärung anstelle der QES	64
6.2	Elektronischer Identitätsnachweis anstelle der QES	65
6.3	Einführung einer Mittelstandsklausel	65
6.4	Verbesserung der Software sv.net	66
6.5	Ausgabe der QES durch abrufende Stellen	67
6.6	Verlängerung der Gültigkeitsdauer der QES	68

7.	Weitere strategische und rechtliche Aspekte	69
7.1	Nutzungsmöglichkeiten und Potenzial der QES	69
7.1.1	Nutzungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung	69
7.1.2	Nutzungsmöglichkeiten außerhalb der Verwaltung	70
7.2	Vereinfachung der rechtlichen Regelungen	70
7.3	Datenschutzrechtliche Aspekte	71
7.4	Folgen einer Aussetzung des ELENA-Verfahrens	71
7.5	Erfordernis der Abstimmung bei IT-Großprojekten	71
IV	GLOSSAR	73
V	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	75

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Jährliche Kosten und Einsparungen	10
Abb. 2:	Auswirkungen auf die Verwaltung	12
Abb. 3:	Relevanz der Qualifizierten Elektronischen Signatur	13
Abb. 4:	Vor- und Nachteile für Bürger	14
Abb. 5:	Abrufende Stellen nach derzeitiger Rechtslage	24
Abb. 6:	Bisheriges Verfahren zur Beantragung von Arbeitslosengeld I	26
Abb. 7:	Prozessschritte im heutigen und zukünftigen ELENA-Verfahren	27
Abb. 8:	Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen bei der BA	35
Abb. 9:	Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen der Elterngeldstellen	43
Abb. 10:	Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen der Wohngeldstellen	51
Abb. 11:	Gesamtergebnis – Auswirkungen auf die Verwaltung	53
Abb. 12:	Vor- und Nachteile für Bürger	54
Abb. 13:	Auswirkungen auf Wirtschaft	56
Abb. 14:	Anzahl der Bescheinigungen nach Größe des Unternehmen	57
Abb. 15:	Einbeziehung weiterer Bescheinigungen	61

I Kernaussagen

- » Auf Bitte des BMWi hat der NKR die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens hinsichtlich Be- und Entlastungen für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung geprüft.
 - Nach geltender Rechtslage führt das Verfahren in den ersten Jahren zu einer Gesamtentlastung von jährlich 8,3 Mio. Euro.
 - Für die Wirtschaft ergibt sich eine Gesamtentlastung von 90,6 Mio. Euro pro Jahr.
 - Der Verwaltung entsteht ein jährlicher Mehraufwand von 82,3 Mio. Euro. Mit Abstand größter Kostentreiber ist hierbei mit 70 Mio. Euro die Erstattung der Kosten für die Qualifizierte Elektronische Signatur (QES).
 - Für Bürger ist insbesondere vorteilhaft, dass der Bürger bei der Beantragung von Arbeitslosen-, Eltern- oder Wohngeld keine Entgeltbescheinigung von seinem Arbeitgeber mehr beschaffen muss und eine schnellere Antragsbearbeitung möglich ist. Nachteilig ist, dass für die Beschaffung der QES zusätzliche Wege und Wartezeiten anfallen. Zudem ist bei Wohn- und Elterngeld eine postalische Beantragung nicht mehr ohne Weiteres möglich.
- » Zur Reduzierung des Aufwands sollte die Bundesregierung folgende Maßnahmen prüfen:
 - Einbeziehung weiterer Bescheinigungen: Die Wirtschaft würde dadurch um weitere 15 Mio. Euro entlastet. Für die Verwaltung würde dies zu einer Reduzierung des Abrufentgelts führen, aber auch zu zusätzlichen Kosten bei neuen abrufenden Stellen, insbesondere für die Erstattung der Kosten der QES.
 - Verlängerung des Gültigkeitszeitraums der QES: Derzeit ist für eine QES mit dreijähriger Gültigkeit von Kosten in Höhe von 25 Euro auszugehen. Bei einer zehnjährigen Gültigkeitsdauer könnten die Kosten zwischen 20 Euro (Aufbringen bei der Produktion des neuen Personalausweises) und 45 Euro (nachträgliches Aufbringen der QES auf eine Karte) liegen. Die jährlichen Kosten einer QES würden sich damit von 8,33 Euro auf 2,00 Euro bzw. 4,50 Euro reduzieren.
 - Schriftliches Einverständnis des Bürgers zum Datenabruf anstelle der QES, sofern dies datenschutzrechtlich bestätigt wird: Der Bürger könnte einen unabhängigen Dritten – z.B. den Datenschutzbeauftragten der abrufenden Behörde – im Zuge der Antragstellung schriftlich ermächtigen, dem Datenabruf einmalig zustimmen. Der Bürger selbst würde dann keine QES benötigen. Dieser Dritte würde gemeinsam mit dem Sachbearbeiter der Behörde unter Einsatz von zwei QES den Datenabruf vornehmen. Das 2-Karten/Schlüssel-Prinzip, das nach Aussage des Bundesdatenschutzbeauftragten datenschutzrechtlich erforderlich ist, bliebe damit gewahrt. Bei Wohn- und Elterngeld wäre weiterhin eine postalische Antragstellung möglich. Unabhängig von dem hier dargestellten Zusammenhang müsste eine Vertretungsregelung ohnehin gefunden werden, z.B. für den Fall einer Erkrankung des Antragstellers. Der Vorschlag wird derzeit vom Bundesdatenschutzbeauftragten geprüft. Ein abschließendes Ergebnis steht noch aus. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwieweit diese Regelung zeitlich befristet werden soll und ob eine Anpassung gesetzlicher Grundlagen erforderlich ist.

-
- Übergangsweise Ausgabe der QES durch abrufende Stellen: Auch dies würde Bürgern Wege und Wartezeiten ersparen. Bei den abrufenden Stellen könnte dies jedoch zu einem Mehraufwand führen.
 - Verbesserung des Meldeverfahrens für kleinere Unternehmen durch Änderung der Ausfüllhilfe sv.net: Nach Auffassung der ITS¹, die die Ausfüllhilfe sv.net entwickelt hat, ist es möglich, diese Ausfüllhilfe so zu ändern, dass die ELENA-Monatsmeldung gebündelt für alle Arbeitnehmer quasi auf Knopfdruck abgegeben werden kann, sofern inhaltlich keine Änderungen erforderlich sind. Dies führt zu einer Entlastung von 270.000 Unternehmen um 10 Mio. Euro pro Jahr. Da die Unternehmen ohnehin verpflichtet sind, monatlich elektronische Meldungen an die Sozialversicherungsträger abzugeben, dürfte der dann noch verbleibende Aufwand gering sein. Für die Unternehmen, die die Meldungen über Steuerberater in Zusammenarbeit mit der DATEV eG abgeben, dürfte sich in der Regel der Aufwand nicht erhöhen, da nach Auskunft der DATEV eG diese selbst keine höheren Gebühren für das ELENA-Verfahren in Rechnung stellt. Inwieweit Steuerberater dennoch höhere Gebühren verlangen, kann von hier aus nicht beurteilt werden.
 - Vereinfachung der zugrundeliegenden rechtlichen Regelungen: Dies würde eine Verkleinerung des ELENA-Datensatzes ermöglichen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs, die im Koalitionsvertrag in Aussicht gestellt wird.
- » Zudem sind folgende strategische und rechtliche Aspekte zu berücksichtigen:
- Das ELENA-Verfahren kann Grundlage für weitere Prozessoptimierungen in der Verwaltung und im privaten Rechtsverkehr sein: z.B. nicht nur Abruf von Bescheinigungen, sondern ein dauerhaft vollständig medienbruchfreies Antragsverfahren. Denkbar ist, dass sich auch zusätzliche Möglichkeiten für den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr ergeben.
 - Das ELENA-Verfahren ist ein Baustein, um Bürokratie durch Digitalisierung von Informations- und Verwaltungsvorgängen zu reduzieren. Es zielt auf die Verbreitung der QES und unterstützt dadurch die Entwicklung von E-Government in anderen Anwendungsbereichen.
 - Das ELENA-Verfahren ist am 1. Januar 2010 angelaufen. Inzwischen liefern über 2 Millionen Unternehmen regelmäßig Daten an die Zentrale Speicherstelle 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 besteht zudem die Gefahr, dass die weitere Erhebung von Daten wegen der fehlenden Verhältnismäßigkeit die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufwerfen könnte.

¹ Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung GmbH.

II Kurzfassung

Seit Anfang des Jahres sind Arbeitgeber gesetzlich verpflichtet, Lohndaten ihrer Mitarbeiter – sog. elektronische Entgeltnachweise (ELENA) – an eine Zentrale Speicherstelle zu melden.² In jüngster Zeit wird dieses Verfahren von manchen als zu bürokratisch kritisiert. Während einige Unternehmen sich dafür aussprechen, das ELENA-Verfahren unverändert beizubehalten, mahnen andere (insbesondere kleine) Unternehmen Nachbesserungen an. Teilweise wurde auch gefordert, das Verfahren ganz auszusetzen. Aufgrund dieser Debatte hat der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie am 6. Juli 2010 den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) gebeten, die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens zu untersuchen. Mit dem vorliegenden Gutachten kommt der NKR dieser Prüfbitten nach. Nachdem er 2007 bereits eine gutachterliche Stellungnahme zu den Auswirkungen des ELENA-Verfahrens für die Wirtschaft abgegeben hatte,³ wird nun eine umfassende Betrachtung vorgenommen. Damit werden erstmals auch die Kosten und Einsparungen der Verwaltung sowie der Bürokratieaufwand der Bürgerinnen und Bürger umfassend in den Blick genommen.

Um das ELENA-Verfahren zu verstehen und angemessen würdigen zu können, bedarf es eines kurzen Rückblicks auf seine Entstehungsgeschichte und die damit verbundene politisch-strategische Zielsetzung. Planung und Umsetzung des ELENA-Verfahrens haben mehrere Jahre gedauert. In dieser Zeit wurde die technische Umsetzung erprobt und Vor- und Nachteile erörtert. Ziel dieses staatlichen IT-Großprojekts zum Bürokratieabbau war die Entlastung der rund drei Millionen Arbeitgeber, die pro Jahr etwa 10 Millionen Entgeltbescheinigungen ausstellen müssen. Weiteres Ziel waren Effizienzsteigerungen in der Arbeitsverwaltung sowie bei Eltern- und Wohngeldstellen. Hiervon sollten auch Bürgerinnen und Bürger profitieren.

Das ELENA-Verfahren sollte darüber hinaus den Anstoß für eine breite Anwendung der qualifizierten elektronischen Signatur (QES) geben. So sollten unter anderem Behörden mittels der QES ihre Prozesse automatisieren und effizienter gestalten können.

Der NKR hat sich in seinem Gutachten im Wesentlichen mit den Kosten und Einsparungen sowie mit den Möglichkeiten zur Verbesserung des ELENA-Verfahrens beschäftigt. Welche strategische Bedeutung das ELENA-Verfahren für andere E-Government-Projekte hat, kann nur beispielhaft dargestellt werden.

² Gesetz über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Verfahrensgesetz) vom 07.10.2008.

³ Gemäß § 2 Absatz 1 NKR-G lag der Fokus des Gutachtens auf Bürokratiekosten, die der Wirtschaft durch Erfüllung von Informationspflichten entstehen. Aussagen zum Aufwand der Verwaltung (zum Beispiel Kosten der QES) wurden damals der Begründung des ELENA-Verfahrensgesetzes entnommen und nicht gesondert geprüft.

1. Kosten und Einsparungen bei geltender Rechtslage

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über die Be- und Entlastungen durch das ELENA-Verfahrens in den ersten Jahren.⁴ Danach führt das ELENA-Verfahren nach heutiger Rechtslage im Saldo zu einer Gesamtentlastung von 8,3 Mio. Euro pro Jahr. Für die Wirtschaft ergibt sich dabei eine jährliche Gesamtentlastung von rund 90,6 Mio. Euro. Der Entlastung der Wirtschaft steht ein jährlicher Mehraufwand für die Verwaltung (Agenturen für Arbeit, Wohn- und Elterngeldstellen) in Höhe von rund 82,3 Mio. Euro gegenüber. Einsparungen und Kosten sind somit sehr unterschiedlich verteilt. Der Aufwand für Bürgerinnen und Bürger ist in der Berechnung nicht quantifiziert worden, da dieser nicht monetär darstellbar ist.

Mögliche positive Effekte (zum Beispiel durch eine flächendeckende Verbreitung der QES sowie die Fortschritte im Hinblick auf vollelektronische Verwaltungsprozesse), die in einer längerfristigen Betrachtung eintreten können, lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht belastbar abschätzen (vgl. Kapitel III.7). Zudem bilden diese Zahlen nicht bereits getätigte Aufwendungen der Arbeitgeber und der Verwaltung ab. Diese sind jedoch bei weiteren strategischen Entscheidungen zur Umsetzung des ELENA-Verfahrens zu berücksichtigen.

	Bundes-agentur für Arbeit	Eltern-geld-stellen	Wohn-geld-stellen	Wirt-schaft	Bürger	Gesamt
Mehr- bzw. Minder-aufwand	41,6	11,0	29,7		Vorteile » Einholen der Arbeitsbescheinigung entfällt » schnellere Antragsbearbeitung » Beantragung von Sozialleistungen ohne Kenntnis des Arbeitgebers » ggf. elektronische Antragstellung Nachteile » zusätzlicher Aufwand für die Beschaffung der QES, d.h. zusätzliche Wege und Wartezeit » keine postalische Antragstellung	
		82,3		-90,6		-8,3
Angaben in Mio. Euro.						
Abb. 1: Jährliche Kosten und Einsparungen						

⁴ Der Betrachtungszeitraum ist das Jahr 2014, um Verzerrungen wegen der Anschubfinanzierung auszuschließen.

Von zentraler Bedeutung sind die Kosten der Verwaltung für die Erstattung der QES. Diese belaufen sich auf rund 70 Mio. Euro. Der Nationale Normenkontrollrat legt dabei Kosten für die einzelne QES von 25 Euro für drei Jahre⁵ zugrunde. Eine Erhöhung bzw. Verringerung dieser Kosten um 10 Euro würde gesamtwirtschaftlich zu einem Mehr- bzw. Minderaufwand von 25 Mio. Euro führen (vgl. Kapitel III.2.2.3.1).

1.1 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die in dem NKR-Gutachten aus dem Jahr 2007 für die Wirtschaft ermittelten Kostenparameter wurden im Lichte der aktuellen Gesetzeslage überprüft. Da sie weiterhin aktuell sind, wurden sie auch dem vorliegenden Gutachten zugrunde gelegt. Danach führt das ELENA-Verfahren insgesamt zu einer Entlastung der Wirtschaft um 90,6 Mio. Euro. Entlastet werden insbesondere mittlere und große Unternehmen, die ihre Meldungen zumeist vollautomatisiert abgeben.

Für Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern (Kleinstunternehmen) kann das ELENA-Verfahren zu einer Mehrbelastung gegenüber dem heutigen papiergebundenen Verfahren führen. Die Kosten werden maßgeblich davon bestimmt, wie ein Unternehmen das Meldeverfahren organisiert. Gibt der Unternehmer die Meldungen monatlich manuell mit der derzeit angebotenen Version der Ausfüllhilfe sv.net ab, wird die Kostenbelastung für ihn durch das ELENA-Verfahren voraussichtlich größer sein als die Entlastung durch den Wegfall anlassbezogener Papierbescheinigungen.

Bei den übrigen Kleinstunternehmen ist der Aufwand davon abhängig, ob externe Dienstleister im Zuge des ELENA-Verfahrens ihre Gebühren für die monatlichen Meldungen erhöht haben. Für die Unternehmen, die die Meldungen über Steuerberater in Zusammenarbeit mit der DATEV eG abgeben, dürfte sich in der Regel der Aufwand nicht erhöhen, da nach Auskunft der DATEV eG diese selbst keine höheren Gebühren für das ELENA-Verfahren in Rechnung stellt. Inwieweit Steuerberater dennoch höhere Gebühren verlangen, kann von hier aus nicht beurteilt werden.

1.2 Auswirkungen auf die Verwaltung

Nach derzeitiger Rechtslage werden ab 1. Januar 2012 die Agenturen für Arbeit sowie Wohn- und Elterngeldstellen (abrufende Stellen) das ELENA-Verfahren in ihren jeweiligen Fachverfahren nutzen.

5 Zwar ermöglicht das derzeit gültige Signaturgesetz für die QES eine Geltungsdauer von 5 Jahren. Die Berechnung in der Gesetzesbegründung basierte jedoch auf 3 Jahren und die im Rahmen der Anhörung des NKR ermittelten Preise bezogen sich überwiegend immer noch auf diesen Zeitraum. Die Gültigkeitsdauer der QES hat Einfluss auf ihre Kosten. Je länger sie ist, umso geringer sind die jährlichen Kosten.

12 Kosten und Einsparungen bei geltender Rechtslage

Auswirkungen auf die Verwaltung

In allen drei Rechtsbereichen führt das ELENA-Verfahren im Saldo zu einer jährlichen Belastung von insgesamt 82,3 Mio. Euro. Zwar wird die Antragsbearbeitung effizienter (zum Beispiel durch weniger Rückfragen und Korrekturen) und dadurch können jährlich 17,1 Mio. Euro eingespart werden. Diesen Einsparungen steht jedoch ein jährlicher Mehraufwand von 99,4 Mio. Euro gegenüber. Damit werden die Einsparungen der Verwaltung durch die zu erwartenden Mehrkosten deutlich übertroffen.

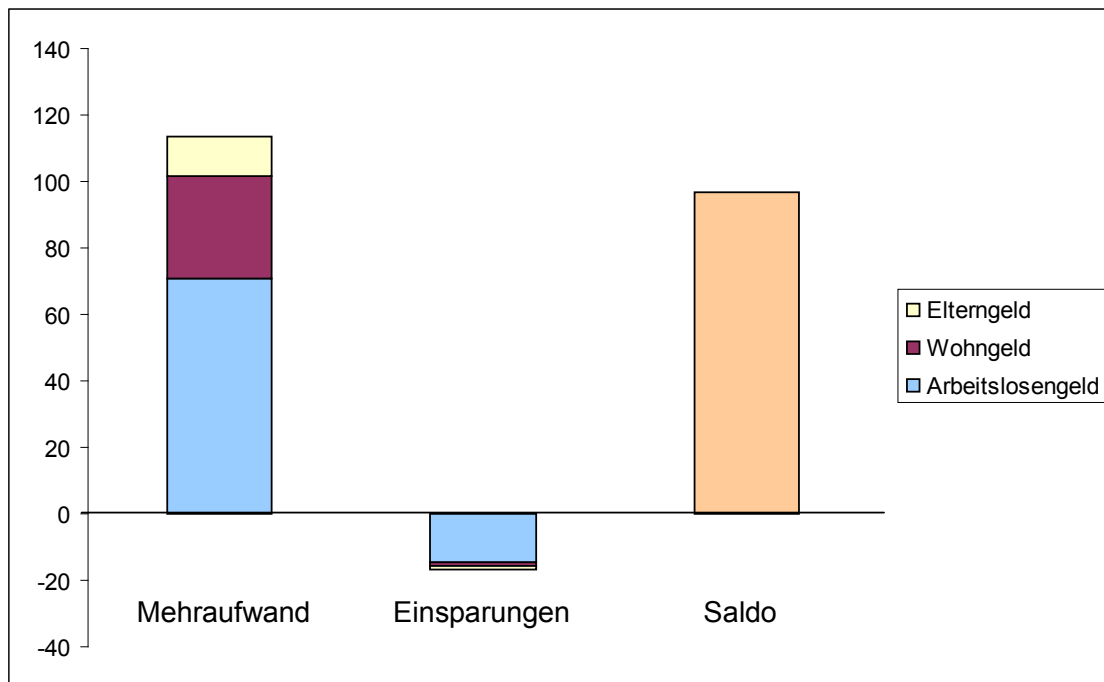


Abb. 2: Auswirkungen auf die Verwaltung

Die zusätzlichen Kosten resultieren in erster Linie aus der Erstattung der Kosten der QES in Höhe von 70 Mio. Euro (70 Prozent der Verwaltungskosten).

Darüber hinaus entstehen den abrufenden Stellen vor allem Kosten durch

- » die Entgegennahme der Einverständniserklärungen einschließlich Vertretungen (9 Prozent),
- » die Anmeldung der Leistungsbezieher zum ELENA-Verfahren (7 Prozent) und
- » das Abrufentgelt (6 Prozent).

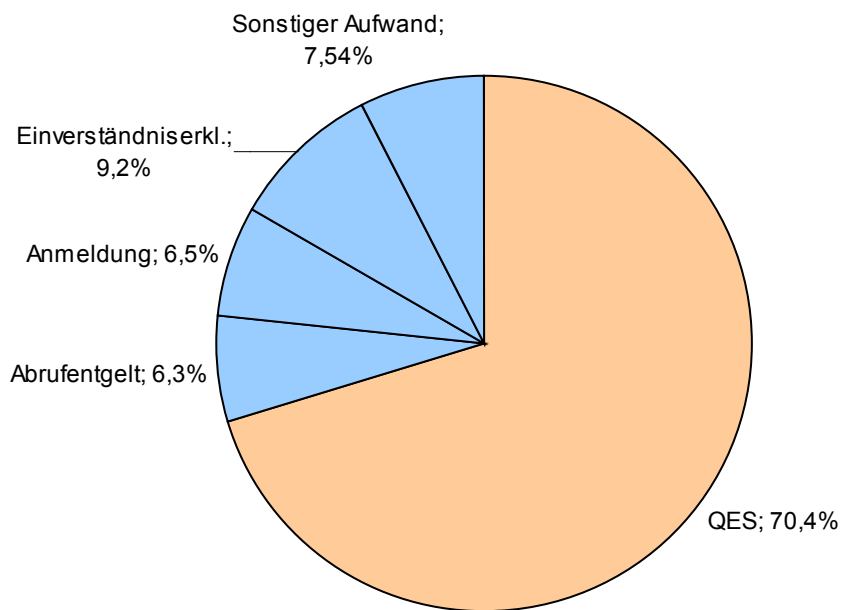


Abb. 3: Relevanz der Qualifizierten Elektronischen Signatur

1.3 Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger

Für die jährlich rund 5 Mio. betroffenen Bürgerinnen und Bürger hat das ELENA-Verfahren sowohl Vorteile als auch Nachteile.

Vorteile ergeben sich vor allem dadurch, dass der Bürger bei der Beantragung von Arbeitslosen-, Eltern- oder Wohngeld keine Einkommensbescheinigung von seinem Arbeitgeber mehr beschaffen muss. Ferner ist für ihn vorteilhaft, dass – die Richtigkeit der gemeldeten Daten unterstellt – eine schnellere Antragsbearbeitung möglich ist und gegebenenfalls eine schnellere Auszahlung der beantragten Leistung erfolgt. Zudem erfährt der Arbeitgeber durch die Abfrage der Daten bei der Zentralen Speicherstelle (ZSS) nicht, dass eine Sozialleistung beantragt wurde. Die Antragsteller steuern beim ELENA-Verfahren den Informationsfluss ihrer Daten damit selbst.

Nachteilig ist hingegen, dass das ELENA-Verfahren auch zu einem Mehraufwand beim Bürger führt. Es ist davon auszugehen, dass (in der Anfangszeit) die Mehrzahl der Bürger bei Antragstellung noch über keine Karte mit QES verfügt und sich diese zunächst beschaffen muss. Konkret bedeutet das, dass diese Bürger zunächst persönlich bei einem Trust-Center⁶ vorsprechen und eine QES beantragen müssen. In einigen Trust-Centern kann die QES dann gleich mitgenommen werden, während dies bei anderen zu einer Wartezeit von 2 bis 3 Tagen führt. Nach

⁶ Ein Trust-Center ist ein Dienstleister, der die jeweilige Identität des Kommunikationspartners in elektronischen Kommunikationsprozessen bescheinigt. Beispielsweise übernehmen Anbieter von QES die Rolle eines Trust-Centers.

dieser Wartezeit kann dann – wenn der Bürger über die erforderliche IT-Ausstattung verfügt – die QES von ihm zu Hause online auf seine Speicherkarte heruntergeladen werden oder die Karte wird ihm mit der QES auf dem Postweg zugestellt, wo er sie persönlich in Empfang nehmen muss. Ein weiterer Nachteil ist, dass der Bürger bei der Beantragung von Wohn- oder Elterngeld nunmehr im Regelfall persönlich bei der jeweiligen Behörde erscheinen muss. Bislang wurden diese Anträge überwiegend postalisch gestellt. Dies ist künftig nicht mehr möglich. Elektronisch kann ein Antrag künftig nur dann gestellt werden, wenn der Antragsteller selbst über die erforderliche IT-Ausstattung verfügt und die Behörde ein entsprechendes Online-Portal zur Verfügung stellt. Bei der Beantragung von Wohngeld kommt – sofern eine elektronische Beantragung nicht möglich ist – hinzu, dass nicht nur der Antragsteller selbst, sondern auch alle anderen erwerbstätigen Haushaltsangehörigen bei der Behörde erscheinen müssen. Ein wenig wird dieser Nachteil dadurch abgemildert, dass sowohl bei der Anmeldung zum ELENA-Verfahren als auch bei der Einverständniserklärung ein gesetzlicher Vertreter für den Teilnehmer handeln kann (zum Beispiel Eltern für minderjährige Kinder).

Vorteile	Nachteile
Einholen der Arbeitsbescheinigung beim Arbeitgeber entfällt	i.d.R. Beschaffen der QES
Schnellere Antragsbearbeitung, weniger Fehler	Beim Wohn- und Elterngeld ist postalische Antragsstellung nicht mehr ohne Weiteres möglich
Beantragung von Sozialleistungen ohne Kenntnis des Arbeitgebers	Zusätzliche Wege und Wartezeiten

Abb. 4: Vor- und Nachteile für Bürger

2. Möglichkeiten zur Verbesserung des ELENA-Verfahrens

Das ELENA-Verfahren ist mit erheblichen Kosten verbunden. Vor diesem Hintergrund hat der NKR untersucht, welche Möglichkeiten es gibt, das ELENA-Verfahren effizienter und kostengünstiger zu gestalten.

2.1 Einbeziehung weiterer Entgeltbescheinigungen in das ELENA-Verfahren

In der Begründung zum ELENA-Verfahrensgesetz wird ausgeführt, dass schrittweise weitere Bescheinigungen in das Verfahren einbezogen werden sollen. Aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) könnten hierfür in erster Linie elf Bescheinigungen aus den Bereichen Grundsicherung für Arbeitsuchende, Renten- und Unfallversicherung in Betracht kommen.⁷ Bei Einbeziehung dieser Bescheinigungen würden jährlich weitere 2 Mio. Papierbescheinigungen entfallen.

Dies hätte darüber hinaus folgende Auswirkungen:

- » Die Wirtschaft würde zusätzlich um rund 15 Mio. Euro entlastet. Damit würde sich die Entlastung der Wirtschaft auf rund 105 Mio. Euro pro Jahr erhöhen. Voraussetzung ist allerdings, dass sich durch die Erweiterung des ELENA-Datensatzes der monatliche Meldeaufwand der Unternehmen nicht erhöht.
- » Zudem würde sich in der Verwaltung die Anzahl der Abrufe um 2 Mio. erhöhen. Dies würde wiederum zu einer Reduzierung des bisherigen Abrufentgelts von 1,30 Euro auf rund 1 Euro führen und damit bei den bisher abrufenden Stellen – Agenturen für Arbeit, Wohn- und Elterngeldstellen – Kosten von rund 2,5 Mio. Euro pro Jahr sparen.
- » Darüber hinaus dürften Synergieeffekte dadurch eintreten, dass Antragsteller häufiger aufgrund einer vorangegangenen Beantragung von Arbeitslosen-, Eltern- oder Wohngeld bei einer neuerlichen Antragstellung keine QES mehr benötigen (Mehrfachnutzung der QES). So kommen beispielsweise durchschnittlich 30 Prozent der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher (sog. Aufstocker) aus dem Arbeitslosengeld I-Bezug. Bei diesem Personenkreis würden in vielen Fällen bereits die QES vorhanden sein.
- » Gleichwohl wäre auch bei den neuen abrufenden Stellen – Jobcenter, Träger der Renten- und Unfallversicherung – im Saldo mit einem jährlichen Mehraufwand zu rechnen, da auch bei ihnen in der Anfangszeit erhebliche Kosten insbesondere durch die Erstattung der Kosten der QES entstehen würden.

⁷ Denkbar wären zum Beispiel die Bescheinigungen aus dem Rechtskreis SGB II nach den §§ 57 und 58 SGB II.

2.2 Verbesserung der Ausfüllhilfe sv.net

Unternehmen, die kein eigenes Entgeltabrechnungsprogramm haben oder ihre Meldung von einem externen Dienstleister (zum Beispiel Steuerberater) vornehmen lassen, können die Daten mit der Ausfüllhilfe sv.net übermitteln. Das ist bei knapp 10 Prozent der Unternehmen der Fall (überwiegend Kleinstunternehmen). Die Meldung – ohne Eingabe von Änderungsmerkmalen – über sv.net verursacht Kosten in Höhe von 15 Mio. Euro. Bislang übersenden diese Unternehmen monatlich den ausgefüllten ELENA-Datensatz für jeden Mitarbeiter einzeln an die ZSS. Nach Aussage der ITSG, die die Ausfüllhilfe sv.net entwickelt hat, ist es möglich, die Ausfüllhilfe so zu ändern, dass die ELENA-Monatsumeldung gebündelt quasi auf Knopfdruck für alle Arbeitnehmer abgegeben werden kann, sofern keine inhaltlichen Änderungen erforderlich sind. Diese Maßnahme würde Kleinstunternehmen um rund 10 Mio. Euro entlasten. Da die Unternehmen ohnehin verpflichtet sind, monatliche Meldungen an die Sozialversicherungsträger abzugeben, dürfte der dann noch verbleibende Aufwand eher gering sein. Ferner sollte geprüft werden, ob die Ausfüllhilfe insgesamt anwenderfreundlicher gestaltet werden kann.

2.3 Verzicht auf QES beim Bürger

Beim Bürger könnte auf die QES zugunsten einer schriftlichen Einverständniserklärung verzichtet werden. Stattdessen könnte er einen unabhängigen Dritten – zum Beispiel den Datenschutzbeauftragten der abrufenden Behörde – im Zuge der Antragstellung schriftlich ermächtigen, dem Datenabruf einmalig zuzustimmen. Dieser Dritte würde gemeinsam mit dem Sachbearbeiter der Behörde unter Einsatz von zwei QES den Datenabruf vornehmen.

Dies würde dazu führen, dass der Bürger selbst dann keine QES benötigen würde, um die Leistung zu beantragen. Bei Wohn- und Elterngeld wäre weiterhin eine postalische Antragstellung möglich. Das 2-Karten/ Schlüssel-Prinzip, das nach Aussage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) datenschutzrechtlich erforderlich ist, bliebe damit gewahrt. Für die Verwaltung würden die Kosten für die Erstattung der QES, die Personalkosten für das Erstattungsverfahren und die Personalkosten für die Anmeldung des Antragstellers zum Verfahren entfallen.

Der Vorschlag wird derzeit vom BfDI geprüft. Ein abschließendes Ergebnis steht noch aus. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwieweit diese Regelung zeitlich befristet werden soll und ob eine Anpassung gesetzlicher Grundlagen erforderlich ist.

Neben datenschutzrechtlichen Aspekten und der Frage der Notwendigkeit gesetzlicher Änderungen wäre auch zu prüfen, ob bzw. inwieweit technische Änderungen erforderlich sind und ob diese rechtzeitig von den abrufenden Stellen zum 1. Januar 2012 umgesetzt werden können.

2.4 Ausgabe der Signaturkarten durch abrufende Stellen

Um eine der o. g. Leistungen zu beantragen, benötigt der Bürger zukünftig eine QES. Da diese vor allem in der Anfangszeit beim Bürger nicht vorhanden sein dürfte, muss er sich diese zunächst bei einem Trust-Center beschaffen. Dies führt aufgrund der zusätzlichen Wege zu unterschiedlichen Einrichtungen zu einem erheblichen Aufwand und gegebenenfalls auch zu einer Verzögerung des Antragsverfahrens.

Um diesen Aufwand zu reduzieren, könnten abrufende Stellen für eine Übergangszeit Aufgaben im Zusammenhang mit der Beantragung und Erstellung der QES übernehmen. Ausgabe, Anmeldung zum ELENA-Verfahren und Abruf der Daten wären dann innerhalb eines Termins bei der Behörde möglich. Dies würde einerseits zu einer Reduzierung der Kosten der QES führen und den Bürger entlasten. Andererseits würde dies aber zu einem erhöhten Personalaufwand der Verwaltung führen.

2.5 Verlängerung des Gültigkeitszeitraums der QES

Der Aufwand für Bürger und Verwaltung könnte erheblich reduziert werden, wenn der Gültigkeitszeitraum wie beim neuen Personalausweis (nPA) auf 10 Jahre verlängert und die QES direkt bei der Produktion des Ausweises aufgebracht würde.

Nach Angaben von D-Trust würden die Kosten bei einer zehnjährigen Gültigkeitsdauer zwischen 2,00 Euro (Aufbringen bei der Produktion) und 4,50 Euro (Nachträgliches Aufbringen) pro Jahr liegen.⁸ Das heißt, bei der Erstellung des nPA würden einmalig Kosten in Höhe von 20 Euro oder von 45 Euro bei nachträglicher Beantragung entstehen.

Gleichzeitig hätte dies auch positive Auswirkungen auf den Personalaufwand, der der Verwaltung im Zuge der Anmeldung zum ELENA-Verfahren entsteht. Zudem müssten sich Bürger nur noch alle 10 Jahre eine QES beschaffen, im besten Fall gleichzeitig mit der Beantragung eines nPA. Das Volumen der zu erstellenden QES würde sich mittelfristig verringern, da ein Teil der Beantragenden nicht mehr alle 3 Jahre eine neue QES beantragen müsste.

⁸ Der NKR legt in seinem Gutachten Kosten für eine QES von 8,33 Euro pro Jahr zugrunde (bei dreijähriger Laufzeit).

3. Empfehlungen des NKR

Auf Grundlage seiner Untersuchungen empfiehlt der NKR der Bundesregierung bei weiteren strategischen Entscheidungen zur Umsetzung des ELENA-Verfahrens vor allem folgende Aspekte abzuwägen:

1. Kosten und Einsparungen des ELENA-Verfahrens nach heutiger Rechtslage (siehe Kapitel III.2-III.4),
2. Möglichkeiten zur Verbesserung des ELENA-Verfahrens (siehe Kapitel III.6),
3. strategische Bedeutung von ELENA für weitere E-Government-Projekte (siehe Kapitel III.7).

Dabei sollten aus Sicht des NKR insbesondere folgende Maßnahmen auf ihre Umsetzbarkeit hin geprüft werden:

- » Einbeziehung weiterer Bescheinigungen (siehe Kapitel III.5),
- » Verbesserung der Meldemöglichkeiten für „Selbstmelder“ (siehe Kapitel III.6.4),
- » Ersatzlösung für die QES beim Bürger (siehe Kapitel III.6.1),
- » Ausgabe der QES durch abrufende Stellen, um vor allem Bürgerinnen und Bürger zu entlasten (siehe Kapitel III.6.5) und
- » Verlängerung des Gültigkeitszeitraums der QES (siehe Kapitel III.6.6).

Nach Auffassung des NKR ist das ELENA-Verfahren ein wichtiger Baustein, um langfristig Bürokratiekosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung zu senken. Die Vorteile des ELENA-Verfahrens können sich erst dann vollständig entfalten, wenn nicht nur die Entgeltbescheinigungen von der abrufenden Stelle elektronisch abgerufen werden, sondern der Bürger das gesamte Antragsverfahren online erledigen kann.

Die Anhörung von Sachverständigen durch den NKR hat ergeben, dass das ELENA-Verfahren einen weiterführenden Nutzen bieten kann, wenn weitere Schritte in Richtung eines flächendeckenden E-Governments gegangen werden. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass durch elektronische Verfahren signifikante Kosteneinsparungen erreicht werden und diese wesentlich zur Verwaltungsmodernisierung beitragen können. Online-Verfahren sind aus einer bürgernahen und kundenfreundlichen Verwaltung nicht mehr wegzudenken. So wird zum Beispiel von der Möglichkeit der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) immer häufiger Gebrauch gemacht. Viele Bürger empfinden es jedoch als unnötigen bürokratischen Aufwand, dass aufgrund des Schriftformerfordernisses zusätzlich eine Papierversion an die Behörde übersandt werden muss. Dies ist bei Nutzung der QES nicht mehr nötig. Der NKR geht davon aus, dass die Verbreitung der QES perspektivisch zu einem größeren Online-Angebot der Verwaltungen aber auch für den elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr führen wird. Das ELENA-Verfahren gibt hierfür einen wichtigen Impuls.

Das ELENA-Verfahren ist am 1. Januar 2010 angelaufen. Inzwischen liefern über 2 Millionen

Unternehmen regelmäßig Daten an die Zentrale Speicherstelle. 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.

Für das ELENA-Verfahren sind die datenschutzrechtlichen Aspekte von zentraler Bedeutung. Beim ELENA-Verfahren werden in großem Umfang Sozialdaten an einer Stelle gespeichert. Die Daten werden unabhängig vom Bedarfsfall erhoben, was dazu führt, dass ein erheblicher Teil der Daten niemals abgerufen werden wird. Daher ist – auch in Hinblick auf mögliche Übergangslösungen – den datenschutzrechtlichen Belangen in vollem Umfang Rechnung zu tragen.⁹

In diesem Zusammenhang besteht bei einem befristeten Aussetzen des ELENA-Verfahrens die Gefahr, dass die weitere Erhebung von Daten wegen der fehlenden Verhältnismäßigkeit die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufwerfen könnte.

In den Anhörungen, die der NKR durchgeführt hat, ist ferner deutlich geworden, dass eine bessere Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bei IT-Großprojekten notwendig ist. Das Nebeneinander verschiedener IT-Anwendungen führt insbesondere bei der Wirtschaft zu erhöhten Kosten, die durch eine bessere Abstimmung vermeidbar wären. Wenig zweckmäßig erscheint zum Beispiel, dass trotz des erklärten politischen Ziels einer flächendeckenden Verbreitung der QES der nPA nur mit der eID ausgestattet werden soll. Dies erscheint auch insofern nicht sinnvoll, als der nPA andere Mengengerüste ermöglicht und die Stückpreise für die QES, die von öffentlichen Haushalten zu tragen sind, deutlich gesenkt werden könnten.

Die Umstellung auf IT-Lösungen darf im Übrigen nicht als Argument dazu dienen, die dringend notwendige Vereinfachung der zugrundeliegenden rechtlichen Regelungen aufzuschieben. Eine Vereinfachung der Rechtsbereiche würde eine Verkleinerung des Datensatzes ermöglichen, der monatlich von den Arbeitgebern an die ZSS zu melden ist. Dies würde nicht nur die Arbeitgeber entlasten, sondern auch die Rechtsanwendung auf Seiten der Verwaltung vereinfachen. Darüber hinaus würden die Regelungen für den Bürger leichter verständlich. Als zentraler Ansatzpunkt ist hier die Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe für alle Rechtsbereiche zu nennen. Obwohl die damit einhergehenden Probleme seit geraumer Zeit diskutiert werden, konnte hier noch immer kein Durchbruch erzielt werden. Die Umsetzung des Koalitionsvertrages, der die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs im Rahmen der rechtsübergreifenden Harmonisierung der Verpflichtungen und Schwellenwerte des Handels-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrechts in Aussicht stellt,¹⁰ ist somit auch von großer Bedeutung für das ELENA-Verfahren.

⁹ Vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2010, in dem die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen zur Vorratsdatenspeicherung konkretisiert werden.

¹⁰ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“, Seite 16.

III Gutachten

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Bislang stellen Arbeitgeber bei Bedarf papiergebundene Bescheinigungen über die Arbeitsentgelte ihrer Beschäftigten aus. Diese werden vor allem für die Beantragung bestimmter Sozialleistungen (zum Beispiel Arbeitslosen-, Eltern- und Wohngeld) benötigt. Ab 1. Januar 2012 soll die Bescheinigung auf Papier durch ein elektronisches Verfahren ersetzt werden.

Der NKR hat die Einführung des ELENA-Verfahrens seit Ende 2006 begleitet. Er hat bereits im Dezember 2007 auf Bitten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) ein Gutachten zum bisherigen papiergebundenen Verfahren und dem ELENA-Verfahren vorgelegt.¹¹ Den Schwerpunkt dieses Gutachtens bildeten die Bürokratiekosten, die der Wirtschaft aus der Erfüllung von Informationspflichten entstehen.¹²

Inzwischen ist das Gesetz zur Einführung des ELENA-Verfahrens in Kraft getreten.¹³ Seit Januar 2010 sind alle Arbeitgeber verpflichtet, monatlich das Entgelt für ihre Beschäftigten an eine Zentrale Speicherstelle (ZSS) zu melden. Seither wird das ELENA-Verfahren von verschiedenen Seiten kritisiert. Die Kritik richtet sich gegen den Mehraufwand für kleine Unternehmen und die zusätzlichen Kosten der öffentlichen Verwaltung. Zudem sind datenschutzrechtliche Bedenken geäußert worden.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie den NKR am 6. Juli 2010 gebeten, die Kosten der Verwaltung für die Einführung und den Betrieb des ELENA-Verfahrens zu prüfen. Mit dem vorliegenden Gutachten kommt der NKR der Prüfbitte nach.

1.2 Ziel und Aufbau des Gutachtens

Ziel des Gutachtens ist eine möglichst umfassende und ganzheitliche Betrachtung der Auswirkungen des ELENA-Verfahrens. Schwerpunkte bilden dabei Kosten und Einsparungen der Verwaltung (Kapitel 2). Zusätzlich werden die Auswirkungen auf die Bürger beschrieben (Kapitel 3). Die Auswirkungen auf die Wirtschaft werden auf Grundlage des oben genannten NKR-Gutachtens und unter besonderer Berücksichtigung kleiner Unternehmen dargestellt (Kapitel 4).

¹¹ Gutachterliche Stellungnahme zum papiergebundenen Verfahren und den künftigen Kosten des ELENA-Verfahrens. Download unter www.normenkontrollrat.bund.de.

¹² Gemäß § 2 Absatz 1 NKR-G.

¹³ Gesetz über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises vom 28. März 2009.

Darüber hinaus befasst sich das Gutachten mit der Frage, welche Potentiale sich für das ELENA-Verfahren durch die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen ergeben (Kapitel 5). Schließlich werden Umsetzungsalternativen erläutert, die zu einer kostengünstigeren Durchführung des ELENA-Verfahrens führen könnten (Kapitel 6). Im letzten Kapitel des Gutachtens werden weitere strategische und rechtliche Aspekte im Hinblick auf künftige Entscheidungen über das ELENA-Verfahren dargestellt.

1.3 Vorgehen

Der NKR hat zunächst die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage untersucht. Auf dieser Grundlage hat er Möglichkeiten zur Verbesserung des Verfahrens geprüft.

Bei der Berechnung der Kosten und Einsparungen betrachtet der NKR das Jahr 2014, da der Bund zuvor einen Teil der Kosten der Verwaltung im Wege einer Anschubfinanzierung übernimmt. Die Kosten der Verwaltung werden erst ab 2014 voll zum Tragen kommen, da dann die Kosten des Verfahrens in Form eines Abrufentgelts auf die abrufenden Stellen umgelegt werden.¹⁴

Zur Erstellung des Gutachtens hat der NKR mit Vertretern folgender Institutionen Gespräche geführt:

- » Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie,
- » Bundesministerium für Arbeit und Soziales,
- » Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung,
- » Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,
- » Bundesministerium des Innern,
- » Bundesministerium der Justiz,
- » Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
- » Bundesagentur für Arbeit,
- » Bundessteuerberaterkammer,
- » Deutscher Städtetag,
- » Deutscher Landkreistag,
- » Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung GmbH,
- » D-Trust,
- » S-Trust sowie
- » DATEV eG.

Der NKR stützt sich bei der Begutachtung der Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf Angaben und Statistiken der oben genannten Institutionen. Die Angaben wurden weitgehend in Interviews und schriftlichen Abfragen erhoben sowie auf Plausibilität überprüft.

¹⁴ Diese finanzieren dann die Kosten in Form des Entgelts für die einzelnen Datenabrufe von der ZSS. Vgl. Kapitel 2.1.

1.4 Überblick über das ELENA-Verfahren

Bisher erstellen Arbeitgeber jährlich rund 10 Millionen Entgeltbescheinigungen, die die Beschäftigten zur Beantragung von Arbeitslosengeld I, Wohngeld oder Elterngeld benötigen. Dazu übergibt der Arbeitgeber seinen Beschäftigten eine Bescheinigung in Papierform. Die Beschäftigten leiten diese Bescheinigung dann mit den übrigen Antragsunterlagen an die Behörde weiter. Um den Antrag auf Sozialleistung zu bearbeiten, werden die Daten der Papierbescheinigung in die jeweilige Bearbeitungssoftware der Behörde übertragen.

Ab 2012 soll das papiergebundene Verfahren für folgende Bescheinigungsarten ersetzt werden:

- » Arbeitsbescheinigung (§ 312 Sozialgesetzbuch Drittes Buch – SGB III),
- » Nebeneinkommensbescheinigung (§ 313 SGB III),
- » Auskunft über die Beschäftigung (§ 315 SGB III),
- » Auskünfte über den Arbeitsverdienst zum Wohngeldantrag (§ 23 Wohngeldgesetz) und
- » Einkommensnachweise (§§ 2 und 9 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz).

Mit dem ELENA-Verfahren soll der Medienbruch vermieden werden, der durch die Übertragung der Entgeltdaten von Papierbescheinigungen in die IT-Fachverfahren entsteht. Dazu melden alle Arbeitgeber die Daten dieser Entgeltbescheinigungen elektronisch an die ZSS. Diese Verpflichtung besteht seit dem 1. Januar 2010. In der ZSS werden die Daten in verschlüsselter Form gesammelt und künftig bei der Beantragung von Sozialleistungen von der jeweiligen Behörde abgerufen. Für den Abruf ist die Zustimmung des Antragstellers notwendig. Wenn diese vorliegt, werden die Daten elektronisch an die Behörde übermittelt und – so das Ziel – automatisch in das jeweilige IT-Fachverfahren übernommen. Damit können die oben genannten Papierbescheinigungen entfallen.

Bescheinigungen, die nicht vom ELENA-Verfahren erfasst sind, müssen weiterhin in Papierform ausgestellt werden.

2. Auswirkungen auf die Verwaltung

2.1 Einleitung

Nach derzeitiger Rechtslage werden ab dem 1. Januar 2012 folgende Behörden (abrufende Stellen) Daten aus dem ELENA-Verfahren abrufen und zur Bewilligung der Sozialleistung in ihren jeweiligen Fachverfahren nutzen:

Abrufende Stellen	Entgeltbescheinigung
Agenturen für Arbeit	Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III
	Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 SGB III
	Auskünfte über die Beschäftigung nach § 315 Abs. 3 SGB III
Wohngeldstellen	Auskünfte über den Arbeitsverdienst zum Wohngeldantrag nach § 23 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes
Elterngeldstellen	Einkommensnachweise nach § 2 Abs. 7 Satz 4 und § 9 des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes

Abb. 5: Abrufende Stellen nach derzeitiger Rechtslage

Schwerpunkt des Gutachtens bilden die jährlichen Kosten und Einsparungen sowie der einmalige Umstellungsaufwand dieser Behörden. Das Gutachten unterscheidet zwischen drei Kostenbereichen:

(1) **Kosten für die Erstattung der qualifizierten elektronischen Signatur**

Zum Datenabruf benötigt jeder Antragsteller eine qualifizierte elektronische Signatur (QES). Diese Kosten sollen von den abrufenden Stellen „in angemessener Höhe“¹⁵ erstattet werden. Da QES auch außerhalb des ELENA-Verfahrens genutzt werden können (zum Beispiel im Rechtsverkehr mit Banken und Versicherungen), werden diese Kosten inklusive der hieraus entstehenden Personalkosten als eigenständiger Kostenbereich ausgewiesen.

(2) **Leistungsunabhängige ELENA-Kosten**

Leistungsunabhängige ELENA-Kosten sind solche, die durch die Umsetzung des ELENA-Verfahrens entstehen, unabhängig vom konkreten Bewilligungsverfahren. Hierzu gehören die Kosten für die Anmeldung und Auskünfte zum ELENA-Verfahren.

¹⁵ Vgl. § 103 Absatz 6 SGB IV.

(3) Leistungsabhängige ELENA-Kosten

Das ELENA-Verfahren verändert die Prozesse zur Leistungsbewilligung innerhalb der Verwaltung bei Arbeitslosen-, Wohn- und Elterngeld. So werden die Daten insbesondere nicht mehr per Hand in das jeweilige IT-Fachverfahren eingegeben, sondern elektronisch abgerufen und übernommen. Die dadurch entstehenden Kosten bzw. Einsparungen werden den leistungsabhängigen ELENA-Kosten zugeordnet.

Für die abrufenden Stellen werden zu diesen Kostenbereichen der einmalige Umstellungsaufwand sowie die jährlichen Kosten und – soweit vorhanden – die jährlichen Einsparungen dargestellt.

Darüber hinaus fallen Kosten für den laufenden Betrieb der ZSS und der Registratur Fachverfahren (RFV) an. In der Begründung zum ELENA-Verfahrensgesetz werden die Kosten für die ZSS und die RFV mit 11 Mio. Euro pro Jahr angegeben. Diese Kosten werden im Wege der Anschubfinanzierung einschließlich 2013 vom Bund erstattet. Danach sollen sie von den abrufenden Stellen getragen werden. Bei einer Gesamtzahl von jährlich 8,45 Mio. Abrufen¹⁶ ergibt sich pro Abruf ein Entgelt in Höhe von 1,30 Euro. Diese Entgelte sind in den leistungsabhängigen ELENA-Kosten enthalten.

¹⁶ Agenturen für Arbeit: 6,45 Mio. Abrufe, Wohngeldstellen: 1,4 Mio. Abrufe, Elterngeldstellen: 0,6 Mio. Abrufe pro Jahr. Die Zahl der Abrufe ist kleiner als die Zahl heutiger Papierbescheinigungen, da nicht jede der bisher ausgestellten Bescheinigungen auch tatsächlich im Zuge eines Antragsverfahrens genutzt wird.

2.2 Agenturen für Arbeit

Zur Berechnung der Auswirkungen auf die Agenturen für Arbeit werden die Kosten des heutigen papiergebundenen Verfahrens dem zukünftigen ELENA-Verfahren gegenübergestellt.

2.2.1 Verfahren zur Beantragung und Bewilligung von Arbeitslosengeld I

Das heutige papiergebundene Verfahren zur Beantragung von Arbeitslosengeld I lässt sich wie folgt vereinfacht darstellen:

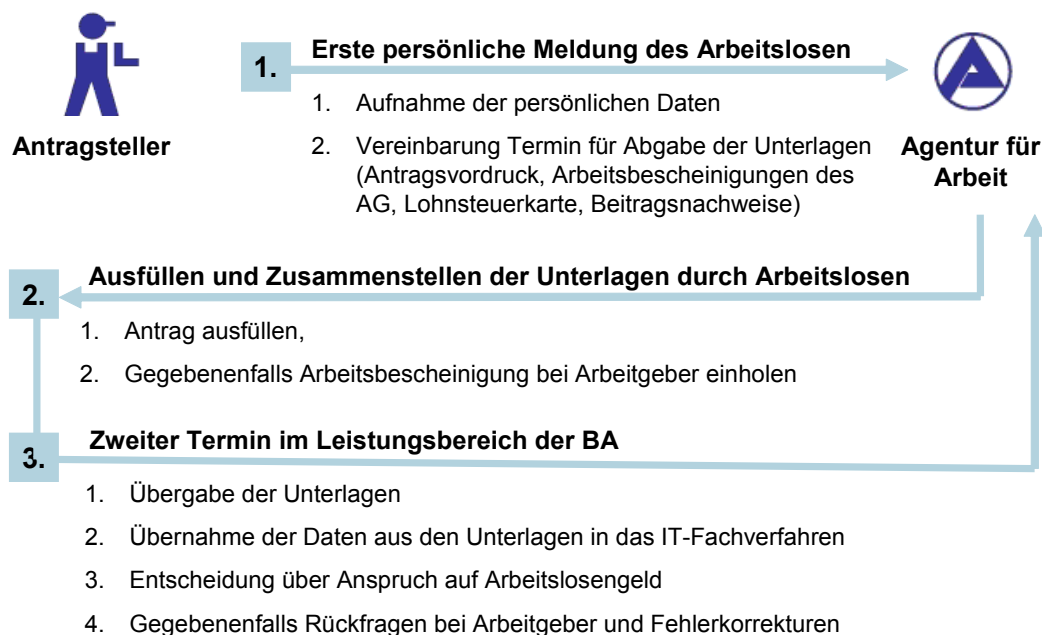


Abb. 6: Bisheriges Verfahren zur Beantragung von Arbeitslosengeld I

Der Antragsteller meldet sich persönlich¹⁷ bei der Agentur für Arbeit. Bei diesem ersten Termin werden seine persönlichen Daten aufgenommen und es wird ein Folgetermin zur Abgabe aller erforderlichen Antragsunterlagen vereinbart.

Anschließend füllt der Arbeitslose die Antragsunterlagen aus und beschafft die notwendigen Arbeitsbescheinigungen, falls ihm diese nicht schon mit seinen Arbeitspapieren ausgehändigt worden sind.

Beim zweiten Termin in der Agentur für Arbeit überträgt der Sachbearbeiter alle fehlenden Daten per Hand in das IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit (BA). Anschließend wird über den Anspruch auf Arbeitslosengeld I entschieden.

¹⁷ Vgl. § 122 Absatz 1 Satz 1 SGB III.

Im zukünftigen ELENA-Verfahren wird sich der Antragsteller zunächst ebenfalls persönlich bei der Agentur für Arbeit melden. Gegenüber dem heutigen Verfahren entfallen das Beschaffen und Vorlegen der Arbeitsbescheinigung in Papierform (2.2. der Abbildung) und die manuelle Übertragung der Daten der Arbeitsbescheinigung in das IT-Fachverfahren (3.2. der Abbildung). Jedoch werden künftig für den Antragsteller folgende Schritte zusätzlich erforderlich sein:

- (1) Er wird im Vorfeld der Antragstellung eine QES erwerben müssen.
- (2) Mit der QES muss sich der Antragsteller zum ELENA-Verfahren anmelden. Dies kann entweder von zu Hause aus erfolgen, wenn der Antragsteller über die erforderliche IT-Ausstattung verfügt, oder in der Agentur für Arbeit.
- (3) Schließlich muss der Antragsteller sein Einverständnis zum Datenabruf durch die Behörde gegenüber der ZSS erklären.

Die BA geht davon aus, dass durch das ELENA-Verfahren die Fehlerhäufigkeit deutlich reduziert wird, da eine manuelle Übertragung künftig nicht mehr notwendig ist. Darüber hinaus erwartet sie, dass Rückfragen zu Arbeitsbescheinigungen bei Arbeitgebern zurückgehen (3.4. der Abbildung).

2.2.2 Prozessschritte im heutigen und zukünftigen Verfahren

Das ELENA-Verfahren verursacht eine Reihe zusätzlicher Prozessschritte. In der Gesamtbeurteilung beider Verfahren lassen sich insgesamt 13 Prozessschritte identifizieren, die für die Abschätzung der Kosten und Einsparungen relevant sind:

	Prozessschritte im heutigen Verfahren	Prozessschritte im zukünftigen ELENA-Verfahren	Kostenbereiche
(1)		Kosten der QES/ Erstattungsverfahren	Kosten für die Erstattung der QES
(2)		Anmeldung zum ELENA-Verfahren mittels QES	Leistungsunabhängige ELENA-Kosten
(3)		Gewährung der Selbstauskunft	
(4)		Bearbeitung eines Überprüfungsantrags	
(5)		Weitergehende Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahren	

Abb. 7: Prozessschritte im heutigen und zukünftigen ELENA-Verfahren

(6)		Zustimmung des Antragstellers zum Abruf der Daten	Leistungsabhängigen ELENA-Kosten
(7)		Widerruf und Änderung der Zustimmung zum Abruf der Daten	
(8)		Einrichtung von Vertretungen	
(9)		Widerruf oder Änderung von Vertretungen	
(10)		Erneute Vorsprachen bei Ablauf der Einverständniserklärung	
(11)	Kontrolle der Daten der Arbeitsbescheinigung und Übertragung in das IT-Fachverfahren der BA	Abruf der ELENA-Daten, Kontrolle und Übernahme der Daten in das IT-Fachverfahren	
(12)	Kontrolle der Daten der Bescheinigungen nach §§ 313 und 315 SGB III und Übertragung in das IT-Fachverfahren der BA	Abruf der ELENA-Daten, Kontrolle und Übernahme der Daten in das IT-Fachverfahren	
(13)	Rückfragen, Korrekturen	Rückfragen, Korrekturen	

Abb. 7: Prozessschritte im heutigen und zukünftigen ELENA-Verfahren

Nachfolgend werden für die einzelnen Prozessschritte die jährlichen Kosten und zu erwartenden Einsparungen dargestellt.

2.2.3 Abschätzung der jährlichen Kosten und Einsparungen bei der BA

Die Kostenschätzung stützt sich mangels anderer Quellen im Wesentlichen auf Angaben der BA. Kostenparameter, die davon abweichen, sind in den nachfolgenden Ausführungen kenntlich gemacht.

Grundlage der Kostenschätzung bilden folgende Angaben:

- » Arbeitskosten = 39,52 Euro pro Stunde,¹⁸
- » Jährliche Anzahl der Neuzugänge der Leistungsbezieher von Arbeitslosengeld I = 3.000.000,¹⁹
- » Rund 790 Liegenschaften,²⁰
- » Abrufentgelt = 1,30 Euro.²¹

¹⁸ Gewichteter Durchschnittskostensatz der BA inkl. Sachkostenpauschale.

¹⁹ Neuzugänge im Rechtskreis SGB III lt. Arbeitslosenstatistik der BA.

²⁰ 178 Agenturen und gut 610 Geschäftstellen.

²¹ Vgl. Kapitel 2.1.

2.2.3.1 Erstattung der QES

Prozessschritt 1

Um einen Antrag auf Arbeitslosengeld I stellen zu können, benötigt der Antragsteller ab 1. Januar 2012 eine QES. Gemäß § 103 Absatz 6 SGB IV müssen die abrufenden Stellen den Bürgern auf Antrag die Kosten für die QES in angemessener Höhe erstatten, wenn der Bürger sich eine Karte mit einer QES nach Aufforderung der abrufenden Stelle hin beschafft. Dadurch entstehen bei den abrufenden Stellen zwei Kostenblöcke: die Erstattungskosten für die QES und die Kosten für das Erstattungsverfahren.

Es liegen derzeit keine verlässlichen Daten darüber vor, wie hoch die Kosten für eine QES sein werden. Das BMWi ging in seiner Begründung zum ELENA-Verfahrensgesetz davon aus, dass zu Beginn der Datenabrufe am 1. Januar 2012 für eine QES Kosten von 10 Euro für drei Jahre marktüblich sein werden. Nach Aussage der Vertreter von S-Trust fallen gegenwärtig mindestens Kosten von 25 Euro pro QES mit dreijähriger Gültigkeitsdauer an. Hierbei sind Kostensenkungen durch eine hohe Zahl ausgegebener QES (Skaleneffekte) bereits berücksichtigt. Der NKR geht daher in seiner Kostenrechnung von 25 Euro pro QES aus. Ein niedrigerer Wert dürfte zumindest in der Anfangszeit nicht realistisch sein.

Der NKR nimmt an, dass jährlich bei 45 Prozent der Leistungsbezieher (1,35 Mio.) die Kosten der QES erstattet werden müssen. Dieser Annahme liegt zugrunde, dass ein Teil der Antragsteller sich unabhängig von der Antragstellung eine QES beschafft hat bzw. ein Teil der QES bereits im Rahmen anderer Antragsverfahren erstattet wurde.²²

Entsprechend der Annahme der BA soll davon ausgegangen werden, dass 5 Prozent der Karten (67.500) verloren gehen und in diesen Fällen eine neue Karte erstattet werden muss.

Den Zeitaufwand für die Erstattung schätzt die BA auf 2 Minuten pro Fall.

Unter Zugrundelegung dieser Parameter führt die Erstattung der QES bei der BA zu einem jährlichen Vollzugaufwand von 37,3 Mio. Euro.

Sollten sich die Kosten für eine QES um 10 Euro erhöhen oder reduzieren, würde dies zu einem Mehr- bzw. Minderaufwand von 14 Mio. Euro führen.

	Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
Kosten für die Erstattung neuer Karten	1.350.000	-	-	25,00	33.750
Kosten für Erstattung verlorener Karten	67.500	-	-	25,00	1.688
Personalaufwand für Kostenerstattung	1.417.500	2	39,52	-	1.867
Gesamt					37.305

²² Dies kann eine frühere Beantragung von Arbeitslosengeld I oder auch von Wohn- oder Elterngeld innerhalb der letzten drei Jahre sein.

2.2.3.2 Leistungsunabhängige ELENA-Kosten

Prozessschritt 2 – Anmeldung zum ELENA-Verfahren

Um Arbeitslosengeld zu beantragen, muss sich der Antragsteller gemäß § 98 Absatz 1 SGB IV zunächst zum ELENA-Verfahren anmelden. Dies geschieht mittels QES. Meldet sich ein Bürger im Rahmen der Beantragung von Arbeitslosengeld an, so gilt diese Anmeldung – entsprechend der Gültigkeit der QES (bisher in der Regel drei Jahre) – auch für ein mögliches Antragsverfahren im Bereich Wohn- oder Elterngeld. Mit der Anmeldung wird der Bürger zum Teilnehmer am ELENA-Verfahren.

Die Anmeldung kann durch den Sachbearbeiter in der Agentur für Arbeit, aber auch durch den Antragsteller von zu Hause aus – wenn die entsprechende Infrastruktur vorhanden ist – oder an Selbstbedienungsterminals in der Agentur für Arbeit vorgenommen werden. Darüber hinaus wird ein Teil der Antragsteller bereits aufgrund eines vorangegangenen Leistungsbezugs zum ELENA-Verfahren angemeldet sein. Es wird daher davon ausgegangen, dass 30 Prozent der Antragsteller bei der Antragstellung mit Hilfe eines Sachbearbeiters der Agentur für Arbeit angemeldet werden müssen.

Pro Anmeldeverfahren rechnet die BA mit 5 Minuten Zeitaufwand. Dieser beinhaltet auch die Beratung und Information des Antragstellers zum Anmeldevorgang.

Vor diesem Hintergrund entsteht ein jährlicher Vollzugsaufwand von rund 3 Mio. Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
900.000	5	39,52	-	2.964

Prozessschritt 3 – Selbstauskunft

Gemäß § 103 Absatz 3 SGB IV hat jeder Teilnehmer Anspruch auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten. Die Auskunft kann gegenüber der ZSS, der RFV oder gegenüber einer abrufenden Stelle geltend gemacht werden.

Zur effizienten Umsetzung dieses Anspruchs wird die BA in den Agenturen Selbstbedienungsterminals bereitstellen.

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass bei schätzungsweise 1 Prozent aller Teilnehmer ein zusätzlicher Personalaufwand von 5 Minuten entsteht.

Hieraus ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 99.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
30.000	5	39,52	-	99

Prozessschritt 4 – Überprüfungsantrag

Hat ein Teilnehmer gemäß § 99 Absatz 5 SGB IV den begründeten Verdacht, dass die vom Arbeitgeber zu seiner Person übermittelten Daten nicht korrekt übermittelt oder gespeichert worden sind, kann er bei der abrufenden Stelle eine Überprüfung beantragen.

Es wird davon ausgegangen, dass jährlich 1 Prozent aller Teilnehmer einen Überprüfungsantrag stellen.

Bei einem Arbeitsaufwand von 5 Minuten ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 99.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
30.000	5	39,52	-	99

Prozessschritt 5 – Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahrensgesetz

Es wird davon ausgegangen, dass jährlich bei 3 Prozent aller Teilnehmer (90.000) ein weitergehender Beratungsaufwand zum ELENA-Verfahren anfällt und dieser 3 Minuten pro Fall in Anspruch nehmen wird.

Im Ergebnis ergibt sich hieraus ein jährlicher Vollzugsaufwand von 178.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
90.000	3	39,52	-	178

Zusammenfassend ergibt sich für die BA durch Wahrnehmung leistungsunabhängiger ELENA-Aufgaben ein jährlicher Mehraufwand von rund 3,3 Mio. Euro.

2.2.3.3 Leistungsabhängige ELENA-Kosten**Prozessschritt 6 – Einverständniserklärung**

Für den Abruf der Daten ist eine Einverständniserklärung des Antragstellers erforderlich.

Diese wird bei jeder Antragstellung erforderlich sein. Es wird auch hier davon ausgegangen, dass ein Teil der Einverständniserklärungen durch den Antragsteller selbst von zu Hause aus oder an Selbstbedienungsterminals in der Agentur für Arbeit vorgenommen werden. Hierfür wird ein Abschlag von 40 Prozent angesetzt. Damit müssen die Agenturen für Arbeit jährlich von 60 Prozent der Antragsteller (1,8 Mio.) Einverständniserklärungen entgegennehmen.

Bei einem geschätzten Arbeitsaufwand von 3 Minuten pro Einverständniserklärung ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 3.557.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
1.800.000	3	39,52	-	3.557

Prozessschritt 7 – Widerruf oder Änderung der Einverständniserklärung

Es wird angenommen, dass jährlich 3 Prozent der Antragsteller (54.000), die ihr Einverständnis in den Datenabruf mit Hilfe eines Behördenmitarbeiters erklärt haben (1.800.000), ihre Einverständniserklärung widerrufen oder ändern. Daraus ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von rund 71.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
54.000	2	39,52	-	71

Prozessschritt 8 – Einrichtung von Vertretungen

Der Abruf der Daten kann auch durch einen Vertreter erfolgen. Der NKR geht davon aus, dass jährlich 5 Prozent (150.000) der Antragsteller, die ihr Einverständnis in den Datenabruf mit Hilfe eines Behördenmitarbeiters erklärt haben, eine Vertretung einrichten lassen möchten. Bei einem geschätzten Zeitaufwand von 7 Minuten pro Fall ergibt sich hieraus ein Vollzugsaufwand von rund 692.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
150.000	7	39,52	-	692

Prozessschritt 9 – Widerruf von Vertretungen

Ein vergleichbarer Vollzugsaufwand entsteht durch den Widerruf von Bevollmächtigungen.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
150.000	7	39,52	-	692

Prozessschritt 10 – Erneute Vorsprachen bei Ablauf des Einverständnisses

Es wird davon ausgegangen, dass 1 Prozent der unter Prozessschritt 6 genannten 1,8 Mio. Antragsteller (18.000) ihre Abrufgenehmigung erneut abgeben werden, da die Einverständniserklärung entweder begrenzt erteilt wurde oder der Leistungsbezug unterbrochen war. Dies verursacht einen jährlichen Vollzugsaufwand von rund 47.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
18.000	4	39,52	-	47

Prozessschritt 11 – Abruf und Übertragung der Daten der Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III in das IT-Fachverfahren der BA

Ist der Antragsteller zum ELENA-Verfahren angemeldet und hat er seine Einverständniserklärung zum Abruf seiner Daten mittels QES erklärt, erfolgt der Abruf der Daten.

Bisher mussten die Daten der Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III manuell in das IT-Fachverfahren der BA übertragen werden. Nunmehr erfolgen der Abruf und die Übertragung medienbruchfrei. Die BA geht davon aus, dass dies im Saldo zu einer Zeitersparnis von einer Minute pro Fall führt. Diese führt zu Einsparungen von rund 2 Mio. Euro.

Für jeden Abruf hat eine abrufende Stelle ab 2014 ein Abrufentgelt von 1,30 Euro zu entrichten (vgl. Kapitel 2.1). Dies verursacht jährliche Kosten von rund 3,9 Mio. Euro.

Die Mitarbeiter der BA werden selbst keine QES benötigen, um die Daten von der ZSS abrufen zu können, da die BA beabsichtigt, die Abrufe über einen sog. Abrufagenten zu steuern, sofern dies datenschutzrechtlich zulässig ist.

Im Saldo führen die Übertragung und der Abruf von Daten der Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III zu einem jährlichen Mehraufwand von rund 1,9 Mio. Euro.

	Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
Abruf der Daten, Kontrolle und Übertragung der Daten nach § 312 SGB III	3.000.000	-1	39,52		-1.976
Abrufentgelt	3.000.000			1,30	3.900
Gesamt					1.924

Prozessschritt 12 – Abruf und Übertragung der Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 SGB III und Auskünfte über die Beschäftigung nach § 315 SGB III in das IT-Fachverfahren der BA

Bezieher von Arbeitslosengeld I können im Rahmen der Arbeitslosigkeit in bestimmten Grenzen einer Beschäftigung nachgehen. Das auf diesem Wege erzielte Einkommen wird zum Teil auf die monatliche Leistung angerechnet.

Mit der Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 SGB III bestätigt der Arbeitgeber die Art und den Umfang der Beschäftigung sowie die Höhe des Arbeitsentgelts für die Zeiten, in welchen Arbeitslosengeld bezogen wird.

Ferner ist in das ELENA-Verfahren die Bescheinigung nach § 315 SGB III einbezogen. Danach hat ein Arbeitgeber oder ein sonstiger Dritter der Agentur für Arbeit Auskunft zu geben, wenn er jemandem, der von der Agentur eine laufende Geldleistung bezieht, Leistungen erbringt, die die Geldleistung der Behörde mindern oder ausschließen können.

Die Übertragung und der Abruf dieser Bescheinigungen im ELENA-Verfahren führen im Saldo zu einem Mehraufwand von einer Minute pro Fall. Dieser erklärt sich aus der Dauer des Abrufs und den hierfür erforderlichen administrativen Tätigkeiten. Der dadurch anfallende Aufwand ist im Ergebnis höher als die Einspareffekte, die sich bei der Leistungsbearbeitung durch den elektronischen Abruf der Entgeltdaten ergeben. Es wird angenommen, dass jährlich 3,45 Mio. Bescheinigungen²³ übertragen und abgerufen werden müssen.

²³ Nebeneinkommensbescheinigungen müssen unter Umständen monatlich vorgelegt werden. Aus diesem Um-

Insgesamt ist daher mit einem jährlichen Vollzugsaufwand von rund 6,8 Mio. Euro zu rechnen.

	Fallzahl	Zeitaufwand in Minuten	Arbeitskosten pro Stunde	Sonstige Kosten in €	Kosten in 1.000 €
Abruf der Daten, Kontrolle und Übertragung der Daten	3.450.000	1	39,52		2.272
Abrufentgelt	3.450.000			1,30	4.485
Gesamt					6.757

Prozessschritt 13 – Rückfragen und Korrekturen

Im heutigen papiergebundenen Verfahren sind häufig Rückfragen bei Arbeitgebern erforderlich, was sowohl im Unternehmen als auch in der BA einen erheblichen Aufwand verursacht. Diese können durch die im ELENA-Verfahren automatisiert ablaufenden Plausibilitätskontrollen zum Teil vermieden werden.

Zudem treten bei der heutigen manuellen Übertragung in das IT-Fachverfahren Fehler auf, die in einem medienbruchfreien Verfahren ausgeschlossen sind.

Nach Schätzung der BA lassen sich bei 30 Prozent der 6,45 Mio. zu bearbeitenden Bescheinigungen²⁴ (rund 1,9 Mio.) Rückfragen und Korrekturen vermeiden. Im Einzelfall nimmt die BA eine Zeitersparnis von 10 Minuten an. Insgesamt ergibt sich daraus eine Ersparnis von rund 12,7 Mio. Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
1.935.000	-10	39,52	-	-12.745

Zusammenfassend ergibt sich für die BA durch Wahrnehmung leistungsabhängiger ELENA-Aufgaben ein jährlicher Mehraufwand von rund 1 Mio. Euro.

stand erklärt sich die vergleichsweise hohe Zahl der erforderlichen Bescheinigungen.

24 Summe aus Fallzahl Prozessschritt 11 (3 Mio.) + Prozessschritt 12 (3,45 Mio.).

2.2.4 Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen bei der BA

In der nachfolgenden Tabelle werden die Schätzungen der Kosten und Einsparungen für den jährlichen Vollzugsaufwand zusammenfassend dargestellt. Danach ist im Jahr 2014 mit einem Mehraufwand von 56,3 Mio. Euro zu rechnen. Davon entfallen 66 Prozent der Kosten für die Erstattung der QES an. Dem Mehraufwand stehen Einsparungen von 14,7 Mio. Euro gegenüber. Im Saldo führt dies zu Kosten von 41,6 Mio. Euro.

	Prozessschritte im zukünftigen ELENA-Verfahren		Kostenbereiche	
	Mehr- bzw. Minderaufwand in 1.000 €		Mehr- bzw. Minderaufwand in 1.000 €	
(1)	Kosten der QES/ Erstattungsverfahren	37.305	Kosten für die Erstattung der QES	37.305
(2)	Anmeldung zum ELENA-Verfahren mittels QES	2.964	Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	3.339
(3)	Gewährung der Selbstauskunft	99		
(4)	Bearbeitung eines Überprüfungsantrags	99		
(5)	Weitergehende Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahren	178		
(6)	Zustimmung des Antragstellers zum Abruf der Daten	3.557	Leistungsabhängige ELENA-Kosten	995
(7)	Widerruf und Änderung der Zustimmung zum Abruf der Daten	71		
(8)	Einrichtung von Vertretungen	692		
(9)	Widerruf oder Änderung von Vertretungen	692		
(10)	Erneute Vorsprachen bei Ablauf der Einverständniserklärung	47		
(11)	Abruf der ELENA-Daten, Kontrolle und Übernahme der Daten in das IT-Fachverfahren	1.924		
(12)	Abruf der ELENA-Daten, Kontrolle und Übernahme der Daten in das IT-Fachverfahren	6.757		
(13)	Rückfragen, Korrekturen	-12.745		
Gesamt				41.639
Abb. 8: Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen bei der BA				

2.2.5 Einmaliger Umstellungsaufwand der BA

Zur Umsetzung des ELENA-Verfahrens muss in den abrufenden Stellen eine entsprechende IT-Infrastruktur aufgebaut werden. Die BA rechnet mit rund 34 Mio. Euro haushaltswirksamen Umstellungskosten. Diese setzen sich zusammen aus:

- » Systementwicklungskosten (14 Mio. Euro),
- » Anpassungen der Fachverfahren (3 Mio. Euro),
- » zentraler Hardware (9 Mio. Euro),
- » Kartenlesegeräten (2 Mio. Euro) sowie
- » dezentraler Hardware (6 Mio. Euro).

2.2.6 Zwischenergebnis: Kosten und Einsparungen bei der BA

In der nachfolgenden Tabelle werden die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die BA zusammenfassend dargestellt:

Kostenbereiche	Jährliche Kosten und Einsparungen (Mio. €)	Einmalige Umstellungskosten (Mio. €)
Kosten für die Erstattung der QES	37,3	
Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	3,3	
Leistungsabhängige ELENA-Kosten	1,0	
Gesamt	41,6	34,0

Das ELENA-Verfahren führt bei der BA zu jährlichen Mehrkosten von rund 41,6 Mio. Euro und zu einem einmaligen Umstellungsaufwand von rund 34 Mio. Euro. Die Tabelle zeigt, dass die Kosten für die Erstattung der QES mit 37 Mio. Euro der wesentliche Kostenfaktor sind.

2.3 Elterngeldstellen

2.3.1 Vorgehen

Anders als für die Beantragung von Arbeitslosengeld I liegen für die Beantragung von Elterngeld kaum Daten vor. Daher wird – nach einer Gegenüberstellung des heutigen und des künftigen Verfahrens – zunächst erläutert, welche Daten für diesen Bereich vorliegen und wo Datenlücken sind. Sodann werden die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Beantragung von Elterngeld anhand einer Modellrechnung auf Grundlage der im vorigen Abschnitt ausgeführten Einschätzungen für die Beantragung von Arbeitslosengeld I dargestellt.

2.3.2 Überblick über das heutige Verfahren

Das heutige Verfahren zur Beantragung von Elterngeld lässt sich wie folgt vereinfacht darstellen:

Der Antragsteller beschafft zunächst die erforderlichen Antragsunterlagen. Dies geschieht überwiegend im Internet, teilweise auf telefonische Nachfrage, teilweise im Bürgeramt.

In einem zweiten Schritt füllt der Antragsteller das Formular aus und stellt die notwendigen Nachweise zusammen. Dies sind zum Beispiel: Entgeltbescheinigung, Geburtsurkunde des Kindes, Meldebescheinigung, Nachweis über ausgezahltes Mutterschaftsgeld und Arbeitslosenzuschuss, Negativbescheinigung (bei Alleinerziehenden).

In mehr als der Hälfte der Fälle wird der Antrag mit den Nachweisen per Post, in manchen Fällen persönlich vor Ort, in seltenen Fällen elektronisch bei der Behörde eingereicht.

Nach dem Anlegen des Vorgangs und der Eingabe der Daten aus den Unterlagen in das IT-Fachverfahren prüft der Sachbearbeiter das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen und entscheidet über den Antrag auf Elterngeld.

2.3.3 Überblick über das zukünftige Verfahren der Beantragung von Elterngeld

Wie im heutigen Verfahren wird sich der Antragsteller zunächst die erforderlichen Antragsunterlagen beschaffen.

Anders als im heutigen Verfahren muss der Antragsteller keine Entgeltbescheinigung beibringen, da diese Angaben dem ELENA-Datensatz entnommen werden. Hinsichtlich der übrigen Nachweise ergeben sich keine Veränderungen zum heutigen Verfahren.

Ein postalisches wie auch ein elektronisches Einreichen der Antragsunterlagen ist künftig nur noch dann möglich, wenn der Antragsteller zu Hause über die für das ELENA-Verfahren erforderliche IT-Ausstattung verfügt (PC inkl. Kartenlesegerät, Software, Internetzugang). Außerdem muss die Behörde ein Online-Portal vorhalten, damit der Antragsteller sein Einverständnis zum Datenabruf erklären kann. Ansonsten muss der Antragsteller zum Datenabruf bei der Behörde erscheinen.²⁵ Dies dürfte nach Einschätzung der Kommunalen Spitzenverbände wohl der Regelfall sein.

Die Behörde muss für das ELENA-Verfahren zunächst – soweit nicht schon vorhanden – die infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen (PCs inkl. Kartenlesegeräte, Software, Internetzugang, ggf. Selbstbedienungsterminals). Ferner müssen die Mitarbeiter zum Abruf von Daten als zum Datenabruf Berechtigte authentifiziert werden.

Für den Bürger werden bei der Beantragung von Elterngeld – mit Ausnahme des Abrufs der Bescheinigungen nach §§ 313 und 315 SGB III – die gleichen ELENA-spezifischen Prozessschritte anfallen wie bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I.²⁶

Die Entgeltdaten werden durch die Behörde automatisch abgerufen und in das IT-Fachverfahren übernommen. Alle übrigen Daten müssen wie bisher aus den Papierbescheinigungen übertragen werden.

2.3.4 Modellrechnung für die jährlichen Kosten und Einsparungen der Elterngeldstellen

Dem NKR liegen lediglich Daten zur Zahl der Leistungsbezieher sowie zur Gesamtzahl der Abrufe vor: Im Jahr 2009 wurden nach Angaben des BMFSFJ insgesamt 450.000 Leistungsfälle gezählt, in welchen der Antragsteller zumindest teilweise Einkommen aus einer nichtselbständigen Beschäftigung erzielte. Damit werden im Bereich Elterngeld 450.000 Abrufe pro Jahr unterstellt.

Im Hinblick auf die Veränderungen durch das ELENA-Verfahren liegen zu den einzelnen fachspezifischen Prozessschritten bei der Beantragung von Elterngeld keine Zeit- bzw. Kostenschätzungen vor.

Die Grundlage der Modellrechnung bilden – mit Ausnahme des Abrufs und der Übernahme der Daten aus den Bescheinigungen nach §§ 313 und 315 SGB III – die Prozessschritte, die für die Begutachtung der Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die BA zugrunde gelegt worden sind. Soweit keine Daten aus dem Bereich Elterngeld vorlagen, hat der NKR die Prozessdaten, die die BA für die Beantragung von Arbeitslosengeld I angenommen hat, auf den Bereich Elterngeld übertragen.

²⁵ Alternativ kann der Antragsteller sein Einverständnis auch an einem Selbstbedienungsterminal der Elterngeldstelle oder einer anderen abrufenden Stelle erklären.

²⁶ Vgl. 2.2.2.

2.3.4.1 Erstattung der QES

Prozessschritt 1 – Erstattung der QES

Für die Modellrechnung werden wie bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I Kosten für die QES in Höhe von 25 Euro angenommen.

Der NKR geht davon aus, dass bei 80 Prozent der Antragsteller (360.000) die Kosten der QES erstattet werden müssen. Dieser Annahme liegt zugrunde, dass ein Teil der Antragsteller sich unabhängig von der Antragstellung eine QES beschafft hat bzw. ein Teil der QES bereits im Rahmen anderer Antragsverfahren erstattet wurde.²⁷ Aufgrund der dreijährigen Gültigkeit der QES ist hier jedoch davon auszugehen, dass die Zahl der Antragsteller, die aus einem früheren Antragsverfahren auf Elterngeld eine bereits erstattete QES besitzen, vernachlässigbar gering ist.

Da die QES, falls sie noch nicht vorhanden ist, nur für die konkrete Antragstellung beschafft wird, ist davon auszugehen, dass die Zahl der Karten, die verloren gehen, anders als bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I hier zu vernachlässigen ist.

Unter Zugrundelegung dieser Parameter führt die Erstattung der QES bei den Elterngeldstellen zu einem jährlichen Aufwand von 7,7 Mio. Euro.

	Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
Kosten für die Erstattung neuer Karten	360.000			25,00	9.000
Personalaufwand für Kostenerstattung	360.000	2	39,52		474
Gesamt					9.474

2.3.4.2 Leistungsunabhängige ELENA-Kosten

Prozessschritt 2 – Anmeldung zum ELENA-Verfahren

Anders als bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I geht der NKR beim Elterngeld davon aus, dass 80 Prozent der Antragsteller (360.000) durch einen Sachbearbeiter der Elterngeldstellen angemeldet werden müssen. Hintergrund ist auch hier die dreijährige Gültigkeit der QES.²⁸

Damit dürfte bei den Elterngeldstellen ein jährlicher Vollzugsaufwand von 1,2 Mio. Euro entstehen.

²⁷ Dies kann eine frühere Beantragung von Arbeitslosengeld I oder auch von Wohn- oder Elterngeld innerhalb der letzten drei Jahre sein.

²⁸ Vgl. Prozessschritt 1.

Elterngeldstellen

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
360.000	5	39,52	-	1.186

Prozessschritt 3 – Selbstauskunft

Es wird davon ausgegangen, dass auch die Elterngeldstellen Selbstbedienungsterminals bereitstellen. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass bei schätzungsweise 1 Prozent aller Antragsteller (4.500) ein Personalaufwand von 5 Minuten entsteht.

Hieraus ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 15.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
4.500	5	39,52	-	15

Prozessschritt 4 – Überprüfungsantrag

Auch hier wird davon ausgegangen, dass jährlich 1 Prozent aller Teilnehmer einen Überprüfungsantrag stellen wird.

Bei einem Arbeitsaufwand von 5 Minuten ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 15.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
4.500	5	39,52	-	15

Prozessschritt 5 – Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahrensgesetz

Auch hier wird davon ausgegangen, dass jährlich bei 3 Prozent aller Teilnehmer (13.500) ein weitergehender Beratungsaufwand zum ELENA-Verfahren entsteht. Im Ergebnis ergibt sich hieraus ein jährlicher Vollzugsaufwand von 27.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
13.500	3	39,52	-	27

Zusammenfassend ergibt sich nach der Modellrechnung für die Elterngeldstellen durch Wahrnehmung leistungsunabhängiger ELENA-Aufgaben ein jährlicher Mehraufwand von rund 1,2 Mio. Euro.

2.3.4.3 Leistungsabhängige ELENA-Kosten

Prozessschritt 6 – Einverständniserklärung

Es wird hier davon ausgegangen, dass ein Teil der Einverständniserklärungen durch den Antragsteller selbst von zu Hause aus oder an Selbstbedienungsterminals vorgenommen wird. Hierfür wird ein Abschlag von 10 Prozent angesetzt. Damit müssen die Elterngeldstellen jährlich von 90 Prozent der Antragsteller (405.000) Einverständniserklärungen entgegennehmen.

Bei einem geschätzten Arbeitsaufwand von 3 Minuten pro Einverständniserklärung ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 800.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
405.000	3	39,52	-	800

Prozessschritt 7 – Widerruf oder Änderung der Einverständniserklärung

Es ist davon auszugehen, dass die Einverständniserklärung im Regelfall nur für einen Antrag abgegeben wird. Die Anzahl der Fälle, in welchen die Erklärung widerrufen bzw. geändert wird, dürfte daher sehr gering und zu vernachlässigen sein.

Prozessschritt 8 – Einrichtung von Vertretungen

Der NKR geht davon aus, dass jährlich 5 Prozent der Antragsteller (22.500) eine Vertretung einrichten lassen. Bei einem geschätzten Zeitaufwand von 7 Minuten pro Fall ergibt sich hieraus ein Vollzugsaufwand von rund 104.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
22.500	7	39,52	-	104

Prozessschritt 9 – Widerruf von Vertretungen

Da davon auszugehen ist, dass die Vertretung nur für eine Antragstellung eingerichtet wird, dürften die Fälle des Widerrufs der Vertretung zu vernachlässigen sein.

Prozessschritt 10 – Erneute Vorsprachen bei Ablauf des Einverständnisses

Gleiches dürfte für den Ablauf der Genehmigung gelten.

Prozessschritt 11 – Abruf und Übertragung der Daten der Arbeitsbescheinigung nach §§ 2 und 9 BEEG in das IT-Fachverfahren der Elterngeldstellen

Mangels anderer Angaben soll auch hier davon ausgegangen werden, dass der elektronische Abruf im Saldo zu einer Zeitersparnis von einer Minute pro Fall führt. Diese würde Einsparungen von 290.000 Euro nach sich ziehen.

Für jeden Abruf ist ab 2014 ein Abrufentgelt von 1,30 Euro zu entrichten (vgl. Kapitel 2.1). Dies verursacht jährliche Kosten von 585.000 Euro.

Anders als bei der BA ist bei den Elterngeldstellen nicht davon auszugehen, dass diese jeweils einen Abrufagenten beschaffen werden. Da damit für jeden Mitarbeiter der Elterngeldstellen eine QES erforderlich ist, um Daten abrufen zu können, sind diese Kosten hier ebenfalls zu berücksichtigen. Entsprechend den Kosten für ein für drei Jahre gültiges Zertifikat von 25 Euro, sollen hier 8,33 Euro pro Jahr angenommen werden. Ferner soll davon ausgegangen werden, dass pro Elterngeldstelle fünf Mitarbeiter eine QES benötigen (insgesamt 1.400).

Insgesamt führen der Abruf der Daten, die Übertragung und die Authentifizierungskosten zu einem jährlichen Mehraufwand von 300.000 Euro.

	Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
Abruf der Daten, Kontrolle und Übertragung der Daten	450.000	-1	39,52		-296
Abrufentgelt	450.000			1,30	585
Authentifizierungskosten	1.400			8,33	12
Gesamt					300

Prozessschritt 12 – Abruf und Übertragung der Nebeneinkommensbescheinigung und der Auskunftsbescheinigung

Dieser Prozessschritt entfällt beim Elterngeld.

Prozessschritt 13 – Rückfragen und Korrekturen

Es soll hier angenommen werden, dass wie beim Arbeitslosengeld bei 30 Prozent der 450.000 zu bearbeitenden Bescheinigungen (135.000) Rückfragen und Korrekturen erforderlich sind. Im Einzelfall soll von einer Zeitersparnis von 10 Minuten im Vergleich zum heutigen Verfahren ausgegangen werden. Insgesamt ergibt sich eine Ersparnis von 889.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
135.000	-10	39,52	-	-889

Zusammenfassend ergibt sich nach der Modellrechnung für die Elterngeldstellen durch Wahrnehmung leistungsabhängiger ELENA-Aufgaben ein jährlicher Mehraufwand von 315.000 Euro.

2.3.4.4 Ergebnis: Jährliche Kosten und Einsparungen bei den Elterngeldstellen

In der nachfolgenden Tabelle werden die Schätzungen der Kosten und Einsparungen für den jährlichen Vollzugsaufwand auf Basis der Modellrechnung zusammenfassend dargestellt. Danach ist im Jahr 2014 mit einem Mehraufwand von rund 11 Mio. Euro zu rechnen.

Prozessschritte im zukünftigen ELENA-Verfahren Mehr- bzw. Minderaufwand in 1.000 €			Kostenbereiche Mehr- bzw. Minderaufwand in 1.000 €	
(1)	Erstattung der QES	9.474	Kosten für die Erstattung der QES	9.474
(2)	Anmeldung zum ELENA-Verfahren mittels QES	1.186	Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	1.242
(3)	Gewährleistung der Selbstauskunft	15		
(4)	Bearbeitung eines Überprüfungsantrags	15		
(5)	Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahren	27		
(6)	Einverständniserklärung zum Abruf der Daten	800	Leistungsabhängige ELENA-Kosten	315
(7)	Widerruf und Änderung der Einverständniserklärung	0		
(8)	Einrichtung von Vertretungen	104		
(9)	Widerruf oder Änderung von Vertretungen	0		
(10)	Vorsprachen bei Ablauf der Abrufgenehmigung	0		
(11)	Abruf der Daten, Kontrolle und Übertragung der Daten	300		
(12)	entfällt	entfällt		
(13)	Rückfragen, Korrekturen	-889		
			Gesamt	11.031

Abb. 9: Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen der Elterngeldstellen

2.3.5 Einmaliger Umstellungsaufwand der Elterngeldstellen

Hierzu liegt dem NKR lediglich die Zahl der Elterngeldbehörden bundesweit vor. Diese beläuft sich auf 280. Eine Einschätzung, in welcher Höhe Kosten für Hard- und Software bei den Elterngeldbehörden entstehen, liegt nicht vor. Eine modellhafte Berechnung ist hier nicht möglich, da der Investitionsbedarf von Elterngeldstelle zu Elterngeldstelle sehr unterschiedlich sein kann.

2.3.6 Zwischenergebnis: Kosten und Einsparungen bei den Elterngeldstellen

In der nachfolgenden Tabelle werden die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Elterngeldstellen zusammenfassend dargestellt:

Kostenbereiche	Jährliche Kosten und Einsparungen (Mio. €)	Einmalige Umstellungskosten
Kosten für die Erstattung der QES	9,5	
Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	1,2	
Leistungsabhängige ELENA-Kosten	0,3	
Gesamt	11,0	k.A.

Das ELENA-Verfahren führt nach der obigen Modellrechnung bei den Elterngeldstellen zu jährlichen Mehrkosten von 11 Mio. Euro und zu einem nicht bezifferbaren einmaligen Umstellungsaufwand. Die Tabelle zeigt, dass die Kosten für die Erstattung der QES mit 9,5 Mio. Euro (78 Prozent) der wesentliche Kostenfaktor sind.

2.4 Wohngeldstellen

2.4.1 Vorgehen

Wie für die Beantragung von Elterngeld liegen auch für die Beantragung von Wohngeld kaum Daten vor. Daher wird auch hier – nach einem Überblick über das heutige und das künftige Verfahren – zunächst erläutert, welche Daten für diesen Bereich vorliegen und wo Datenlücken sind. Sodann werden die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Beantragung von Wohngeld anhand einer Modellrechnung auf Grundlage der Einschätzungen für die Beantragung von Arbeitslosengeld I dargestellt.

2.4.2 Überblick über das heutige Verfahren

Das heutige Verfahren zur Beantragung von Wohngeld lässt sich wie folgt vereinfacht darstellen:

Der Antragsteller beschafft zunächst die erforderlichen Antragsunterlagen. Dies geschieht im Internet, auf telefonische Anfrage oder im Bürgeramt.

In einem zweiten Schritt füllt der Antragsteller das Formular aus und stellt die notwendigen Nachweise zusammen. Dies sind zum Beispiel: Entgeltbescheinigung, Einkommensnachweise des Antragstellers und der erwerbstätigen Haushaltsangehörigen, Nachweis der Mietzahlung/ Fremdmittelbescheinigung, Ausbildungsnachweise der Kinder, Bescheid über weitere Transferleistungen (zum Beispiel Kinderzuschlag), Rentenbezüge, Zins- und Tilgungsplan, Miet- bzw. Kaufvertrag.

Häufig wird der Antrag mit den Nachweisen per Post, in manchen Fällen persönlich vor Ort, in seltenen Fällen elektronisch bei der Behörde eingereicht.

Nach dem Anlegen des Vorgangs und der Eingabe der Daten aus den Unterlagen in das IT-Fachverfahren prüft der Sachbearbeiter das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen und entscheidet über den Antrag auf Wohngeld. Anders als bei Arbeitslosen- und Elterngeld hat er hier auf Grundlage der Einkommensdaten eine Prognoseentscheidung für die kommenden zwölf Monate zu treffen.

2.4.3 Überblick über das zukünftige Verfahren der Beantragung von Wohngeld

Wie im heutigen Verfahren wird sich der Antragsteller zunächst die erforderlichen Antragsunterlagen beschaffen.

Anders als heute muss der Antragsteller keine Entgeltbescheinigung beibringen, da diese Angaben dem ELENA-Datensatz entnommen werden. Hinsichtlich der übrigen Nachweise ergeben sich keine Veränderungen zum heutigen Verfahren.

Ein postalisches wie auch ein Einreichen der Antragsunterlagen auf elektronischem Wege ist künftig nur noch dann möglich, wenn der Antragsteller zu Hause über die für das ELENA-Verfahren erforderliche IT-Ausstattung verfügt (PC inkl. Kartenlesegerät, Software, Internetzugang). Ansonsten müssen der Antragsteller sowie alle erwerbstätigen Haushaltsangehörigen zum Datenabruf bei der Behörde erscheinen,²⁹ soweit keine Vertretungsmöglichkeit gegeben ist.

Die Behörde muss für das ELENA-Verfahren zunächst – soweit nicht schon vorhanden – die infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen (PCs inkl. Kartenlesegeräte, Software, Internetzugang, ggf. Selbstbedienungsterminals). Ferner müssen die Mitarbeiter der Wohngeldstellen als zum Abruf von Daten Berechtigte authentifiziert werden.

Für den Bürger werden bei der Beantragung von Wohngeld – mit Ausnahme des Abrufs der Bescheinigungen nach §§ 313 und 315 SGB III – die gleichen ELENA-spezifischen Prozessschritte anfallen wie bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I (vgl. Kapitel 2.2.2).

Die Entgeltdaten werden durch die Behörde automatisch abgerufen und für den Antragsteller sowie für die übrigen erwerbstätigen Haushaltsmitglieder in das System übernommen. Alle übrigen Daten müssen wie bisher aus den Papierbescheinigungen übertragen werden.

2.4.4 Modellrechnung für die jährlichen Kosten und Einsparungen

Dem NKR liegen für den Bereich Wohngeld nur wenige Daten vor: Nach Angaben des BMVBS ist von 1,4 Mio. Teilnehmern am ELENA-Verfahren auszugehen. Die Zahl der Anträge auf Wohngeld, für welche ELENA-Daten abgerufen werden müssen, dürfte sich auf 850.000 belaufen.³⁰

Im Hinblick auf die Veränderungen durch das ELENA-Verfahren liegen zu den einzelnen fachspezifischen Prozessschritten bei der Beantragung von Elterngeld keine Zeit- bzw. Kostenschätzungen vor.

²⁹ Alternativ kann der Antragsteller sein Einverständnis auch an einem Selbstbedienungsterminal der Wohngeldstelle oder einer anderen abrufenden Stelle erklären.

³⁰ Der Grund für die Differenz zwischen der Zahl der Teilnehmer und der Zahl der Anträge ist, dass im Bereich Wohngeld das Einkommen aller erwerbstätigen Haushaltsangehörigen berücksichtigt wird.

Die Modellrechnung beruht – soweit keine Daten aus dem Bereich Wohngeld vorliegen – auch hier auf den Einschätzungen der BA für die Beantragung von Arbeitslosengeld I. Die für die Abschätzung der Kosten und Einsparungen relevanten Prozessschritte sind – mit Ausnahme des Abrufs und der Übernahme der Daten aus den Bescheinigungen nach §§ 313 und 315 SGB III – die gleichen wie bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I (vgl. Kapitel 2.2.2).

2.4.4.1 Erstattung der QES

Prozessschritt 1 – Erstattung der QES

Für die Modellrechnung sollen auch hier Kosten für die QES in Höhe von 25 Euro angenommen werden.

Der NKR geht davon aus, dass bei 60 Prozent der Antragsteller (840.000) die Kosten der QES erstattet werden müssen. Dieser Annahme liegt zugrunde, dass ein Teil der Antragsteller sich unabhängig von der Antragstellung eine QES beschafft hat bzw. ein Teil der QES bereits im Rahmen anderer Antragsverfahren erstattet wurde.³¹ Berücksichtigt ist hier, dass die Zahl der Antragsteller, die aufgrund einer früheren Antragstellung bereits eine Karte besitzen, im Bereich Wohngeld wegen des Erfordernisses der jährlichen Antragstellung innerhalb der dreijährigen Gültigkeit der QES höher sein dürfte als beim Elterngeld.

Wie bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I soll hier davon ausgegangen werden, dass sich der Anteil der Karten, der verloren geht, auf 5 Prozent beläuft (42.000).

Unter Zugrundelegung dieser Parameter führt die Erstattung der QES bei den Wohngeldstellen zu einem jährlichen Aufwand von 23,2 Mio. Euro.

	Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
Kosten für die Erstattung neuer Karten	840.000			25,00	21.000
Kosten für Erstattung verlorener Karten	42.000			25,00	1.050
Personalaufwand für Kostenerstattung	882.000	2	39,52		1.162
Gesamt					23.212

³¹ Dies kann eine frühere Beantragung von Arbeitslosengeld I oder auch von Wohn- oder Elterngeld innerhalb der letzten drei Jahre sein.

2.4.4.2 Leistungsunabhängige ELENA-Kosten

Prozessschritt 2 – Anmeldung zum ELENA-Verfahren

Wie bei der Beantragung von Arbeitslosengeld I geht der NKR hier davon aus, dass 50 Prozent der Antragsteller bzw. der erwerbstätigen Haushaltsangehörigen (700.000) durch einen Sachbearbeiter der Wohngeldstellen angemeldet werden müssen. Hintergrund ist auch hier die dreijährige Gültigkeit der QES.³²

Damit dürfte bei den Wohngeldstellen ein jährlicher Vollzugsaufwand von 2,3 Mio. Euro entstehen.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
700.000	5	39,52	-	2.305

Prozessschritt 3 – Selbstauskunft

Es soll davon ausgegangen werden, dass auch die Wohngeldstellen Selbstbedienungsterminals bereitstellen. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass bei schätzungsweise 1 Prozent aller Teilnehmer (14.000) ein Personalaufwand von 5 Minuten entsteht.

Hieraus ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 46.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
14.000	5	39,52	-	46

Prozessschritt 4 – Überprüfungsantrag

Auch hier wird davon ausgegangen, dass jährlich 1 Prozent aller Teilnehmer einen Überprüfungsantrag stellen wird (14.000).

Bei einem Arbeitsaufwand von 5 Minuten ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 46.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
14.000	5	39,52	-	46

Prozessschritt 5 – Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahrensgesetz

Es wird davon ausgegangen, dass jährlich bei 3 Prozent aller Teilnehmer (42.000) ein weitergehender Beratungsaufwand zum ELENA-Verfahren besteht.

Im Ergebnis ergibt sich hieraus ein jährlicher Vollzugsaufwand von 83.000 Euro.

³² Vgl. Prozessschritt 1.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
42.000	3	39,52	-	83

Zusammenfassend ergibt sich nach der Modellrechnung für die Wohngeldstellen durch Wahrnehmung leistungsunabhängiger ELENA-Aufgaben ein jährlicher Mehraufwand von rund 2,5 Mio. Euro.

2.4.4.3 Leistungsabhängige ELENA-Kosten

Prozessschritt 6 – Einverständniserklärung

Es wird wie beim Elterngeld davon ausgegangen, dass ein Teil der Einverständniserklärungen durch den Antragsteller selbst von zu Hause aus oder an Selbstbedienungsterminals vorgenommen wird. Hierfür soll ein Abschlag von 10 Prozent gemacht werden. Damit müssen die Wohngeldstellen jährlich von 90 Prozent der Teilnehmer bzw. der erwerbstätigen Haushaltsangehörigen (1,26 Mio.) Einverständniserklärungen entgegennehmen.

Bei einem geschätzten Arbeitsaufwand von 3 Minuten pro Einverständniserklärung ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von 2,5 Mio. Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
1.260.000	3	39,52	-	2.490

Prozessschritt 7 – Widerruf oder Änderung der Einverständniserklärung

Es wird wie beim Bereich Arbeitslosengeld angenommen, dass jährlich 3 Prozent der Teilnehmer (37.800), die nicht selbständig ihr Einverständnis in den Datenabruf erklärt haben, ihre Einverständniserklärung widerrufen oder ändern. Daraus ergibt sich ein jährlicher Vollzugsaufwand von rund 50.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
37.800	2	39,52	-	50

Prozessschritt 8 – Einrichtung von Vertretungen

Der NKR geht davon aus, dass jährlich 5 Prozent der Teilnehmer (70.000) eine Vertretung einrichten lassen möchten. Bei einem geschätzten Zeitaufwand von 7 Minuten pro Fall ergibt sich hieraus ein Vollzugsaufwand von 323.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
70.000	7	39,52	-	323

Prozessschritt 9 – Widerruf von Vertretungen

Ein vergleichbarer Vollzugsaufwand entsteht durch den Widerruf von Bevollmächtigungen.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
70.000	7	39,52	-	323

Prozessschritt 10 – Erneute Vorsprachen bei Ablauf des Einverständnisses

Es wird davon ausgegangen, dass 1 Prozent der abgegebenen 1,26 Mio. Einverständniserklärungen (12.600) wegen Ablaufs des Einverständnisses erneut abgeben werden muss, da die Einverständniserklärung entweder begrenzt erteilt wurde oder der Leistungsbezug unterbrochen war. Dies verursacht einen jährlichen Vollzugsaufwand von 33.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
12.600	4	39,52	-	33

Prozessschritt 11 – Abruf und Übertragung der Daten der Auskünfte über den Arbeitsverdienst zum Wohngeldantrag nach § 23 Wohngeldgesetz in das IT-Fachverfahren der Wohngeldstellen

Mangels anderer Angaben soll auch hier davon ausgegangen werden, dass der elektronische Abruf im Saldo zu einer Zeitersparnis von einer Minute pro Fall führt. Diese hätte Einsparungen von 922.000 Euro zur Folge.

Für jeden Abruf ist ab 2014 ein Abrufentgelt von 1,30 Euro zu entrichten (vgl. 2.1). Dies verursacht jährliche Kosten von knapp 1,8 Mio. Euro.

Wie bei den Elterngeldstellen ist auch hier nicht davon auszugehen, dass die Wohngeldstellen jeweils einen Abrufagenten beschaffen werden. Da damit für jeden Mitarbeiter der Wohngeldstellen eine QES erforderlich ist, um Daten abrufen zu können, sind diese Kosten hier ebenfalls zu berücksichtigen. Entsprechend den Kosten für ein für drei Jahre gültiges Zertifikat von 25 Euro, sollen hier 8,33 Euro pro Jahr angenommen werden. Ferner soll davon ausgegangen werden, dass pro Wohngeldstelle zehn Mitarbeiter eine QES benötigen (insgesamt 14.000).

Insgesamt führen der Abruf der Daten, die Übertragung und die Authentifizierungskosten zu einem jährlichen Mehraufwand von knapp 1 Mio. Euro.

	Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
Abruf der Daten, Kontrolle und Übertragung der Daten	1.400.000	-1	39,52		-922
Abrufentgelt	1.400.000			1,30	1.820
Authentifizierungskosten	14.000			8,33	117
Gesamt					1.015

Prozessschritt 12 – Abruf und Übertragung der Nebeneinkommensbescheinigung und der Auskunftsbescheinigung

Dieser Prozessschritt entfällt beim Wohngeld.

Prozessschritt 13 – Rückfragen und Korrekturen

Da nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bisher nur bei einem geringen Anteil der Bescheinigungen Rückfragen und Korrekturen notwendig sind, soll hier davon ausgegangen werden, dass bei 5 Prozent der 1,4 Mio. zu bearbeitenden Bescheinigungen (70.000) Rückfragen und Korrekturen erforderlich sind. Im Einzelfall soll von einer Zeitersparnis von 6 Minuten ausgegangen werden.

Insgesamt ergibt sich daraus eine Ersparnis von 277.000 Euro.

Fallzahl	Zeitaufwand (Min.)	Arbeitskosten pro Stunde (€)	Sonstige Kosten (€)	Kosten (1.000 €)
70.000	-6	39,52	-	-277

Zusammenfassend ergibt sich nach der Modellrechnung für die Wohngeldstellen durch Wahrnehmung leistungsabhängiger ELENA-Aufgaben ein jährlicher Mehraufwand von 4 Mio. Euro.

2.4.4.4 Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen bei den Wohngeldstellen

In der nachfolgenden Tabelle werden die Schätzungen der Kosten und Einsparungen für den jährlichen Vollzugsaufwand auf Basis der Modellrechnung zusammenfassend dargestellt. Danach ist im Jahr 2014 mit einem Mehraufwand von rund 29,6 Mio. Euro zu rechnen.

Prozessschritte im zukünftigen ELENA-Verfahren Mehr- bzw. Minderaufwand in 1.000 €			Kostenbereiche Mehr- bzw. Minderaufwand in 1.000 €	
(1)	Erstattung der QES	23.212	Kosten für die Erstattung der QES	23.212
(2)	Anmeldung zum ELENA-Verfahren mittels QES	2.305	Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	2.481
(3)	Gewährleistung der Selbstauskunft	46		
(4)	Bearbeitung eines Überprüfungsantrags	46		
(5)	Beratung und Rückfragen zum ELENA-Verfahren	83		

Abb. 10: Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen der Wohngeldstellen

(6)	Einverständniserklärung zum Abruf der Daten	2.490	Leistungsabhängigen ELENA-Kosten	3.956
(7)	Widerruf und Änderung der Einverständniserklärung	50		
(8)	Einrichtung von Vertretungen	323		
(9)	Widerruf oder Änderung von Vertretungen	323		
(10)	Vorsprachen bei Ablauf der Abrufgenehmigung	33		
(11)	Abruf der Daten, Kontrolle und Übertragung der Daten ...	1.015		
(12)	Entfällt	Entfällt		
(13)	Rückfragen, Korrekturen	-277		
Gesamt				29.649
Abb. 10: Ergebnis – Jährliche Kosten und Einsparungen der Wohngeldstellen				

2.4.5 Einmaliger Umstellungsaufwand der Wohngeldstellen

Zu dem einmaligen Umstellungsaufwand liegt dem NKR lediglich die Zahl der Wohngeldbehörden bundesweit vor. Diese beläuft sich auf 1.374. Eine Einschätzung, in welcher Höhe Kosten für Hard- und Software bei den Wohngeldbehörden entstehen, liegt nicht vor. Eine modellhafte Berechnung ist hier nicht möglich, da der Investitionsbedarf von Wohngeldstelle zu Wohngeldstelle sehr unterschiedlich sein kann.

2.4.6 Zwischenergebnis: Kosten und Einsparungen bei den Wohngeldstellen

In der nachfolgenden Tabelle werden die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Wohngeldstellen zusammenfassend dargestellt:

Kostenbereiche	Jährliche Kosten und Einsparungen	Einmalige Umstellungskosten
Kosten für die Erstattung der QES	23,2	
Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	2,5	
Leistungsabhängige ELENA-Kosten	4,0	
Gesamt	29,7	k.A.
Angaben in Mio. Euro.		

Das ELENA-Verfahren führt nach der obigen Modellrechnung bei den Wohngeldstellen zu jährlichen Mehrkosten von 29,7 Mio. Euro und zu einem nicht bezifferbaren einmaligen Umstellungsaufwand. Die Tabelle zeigt, dass die Kosten für die Erstattung der QES mit 23,2 Mio. Euro (75 Prozent) der wesentliche Kostenfaktor sind.

2.5 Gesamtergebnis

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Verwaltung. In allen drei Rechtsbereichen führt das ELENA-Verfahren im Saldo zu einer jährlichen Belastung. Diese beläuft sich insgesamt auf 82,3 Mio. Euro. Zwar wird die Antragsbearbeitung effizienter (zum Beispiel durch weniger Rückfragen und Korrekturen bei Entgeltbescheinigungen), wodurch jährlich knapp 17,1 Mio. Euro eingespart werden können. Diesen Einsparungen steht jedoch ein jährlicher Mehraufwand von rund 99,4 Mio. Euro gegenüber. Damit werden die Einsparungen der Verwaltung durch die zu erwartenden Mehrkosten deutlich übertroffen. 70 Prozent der Kosten (70 Mio. Euro) entstehen dabei durch die Kosten der Erstattung der QES.

	Agenturen für Arbeit	Elterngeldstellen	Wohngeldstellen	Gesamt
Kosten für die Erstattung der QES	37,3	9,5	23,2	70,0
Leistungsunabhängige ELENA-Kosten	3,3	1,2	2,5	7,0
Leistungsabhängige ELENA-Kosten	1,0	0,3	4,0	5,3
Gesamt	41,6	11,0	29,7	82,3
Umstellungsaufwand	34,0	k. A.	k. A.	

Angaben in Mio. Euro.

Abb. 11: Gesamtergebnis – Auswirkungen auf die Verwaltung

3. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger

Von dem ELENA-Verfahren werden 3 Mio. Empfänger von Arbeitslosengeld I, 1,4 Mio. Wohngeld- und 450.000 Elterngeldempfänger betroffen sein. Hierbei bestehen teilweise Überschneidungen der Empfängerkreise. Wie groß diese Überschneidungen sind, lässt sich nicht genau beziffern.

Eine Quantifizierung der Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Bürger ist nicht möglich. Qualitativ wird die Einführung des ELENA-Verfahrens für den Bürger, der einen Antrag auf eine der oben genannten Leistungen stellen möchte, folgende Auswirkungen haben:

Vorteile	Nachteile
Einholen der Arbeitsbescheinigung beim Arbeitgeber entfällt	i.d.R. Beschaffen der QES
Schnellere Antragsbearbeitung, weniger Fehler	Beim Wohn- und Elterngeld ist postalische Antragsstellung nicht mehr ohne Weiteres möglich
Beantragung von Sozialleistungen ohne Kenntnis des Arbeitgebers	Zusätzliche Wege und Wartezeiten
Abb. 12: Vor- und Nachteile für Bürger	

3.1 Erforderlichkeit einer QES

Für die Beantragung der oben genannten Leistungen ist ab Januar 2012 eine Karte mit QES erforderlich. Die QES ist derzeit in Deutschland nur bei sog. Power-Usern verbreitet (zum Beispiel Steuerberater, Rechtsanwälte). Der NKR geht daher davon aus, dass der Großteil der Bürger derzeit über keine QES verfügt. Die Antragsteller werden sich daher eine QES vor bzw. im Zuge der Antragstellung besorgen müssen. Ansonsten erhalten sie die Sozialleistung nicht bzw. verzögert. Konkret bedeutet das, dass die Bürger zunächst persönlich bei einem Trust-Center vorsprechen und eine QES beantragen müssen. In einigen Trust-Centern kann die QES dann gleich mitgenommen werden, während dies bei anderen zu einer Wartezeit von 2 bis 3 Tagen führt. Nach dieser Wartezeit kann die QES dann – wenn der Bürger über die erforderliche IT-Ausstattung verfügt – von ihm zu Hause online auf seine Speicherkarte heruntergeladen werden oder die Karte wird ihm mit der QES auf dem Postweg zugestellt, wo er sie persönlich in Empfang nehmen muss. Der Bürger bekommt auf Antrag die Kosten für die QES nach § 103 SGB IV³³ in „angemessener Höhe“ von der Behörde erstattet. Ob die Erstattung kostendeckend sein wird, lässt sich bislang nicht einschätzen.

Die Übernahme der Kosten für die Karte selbst (zum Beispiel neuer Personalausweis, Gesundheitskarte, EC-Karte etc.) ist nicht vorgesehen.³⁴ In den Fällen, in denen Bürger zum Zwecke

³³ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie kann ab 2014 durch Rechtsverordnung die Höhe der Erstattung regeln.

³⁴ Hintergrund hierfür ist, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des ELENA-Verfahrensgesetzes davon ausgegangen wurde, dass im Jahr 2012 in ausreichendem Umfang signaturfähige Karten in Umlauf sind.

einer Antragstellung eine Karte beschaffen müssen, sind diese selbst zu finanzieren. Die Höhe der Kosten hängt von der jeweiligen Karte ab und können daher nicht abgeschätzt werden.

3.2 Wegfall der Arbeits-/ Entgeltbescheinigungen

Bislang musste sich der Arbeitnehmer bei Beantragung von Arbeitslosengeld I, Wohn- oder Elterngeld von seinem Arbeitgeber eine Entgeltbescheinigung auf Papier ausstellen lassen. Durch die Übermittlung der Daten an die ZSS durch den Arbeitgeber ist es für den Bürger ab dem 1. Januar 2012 nicht mehr erforderlich, eine Arbeits- bzw. Entgeltbescheinigung zu beschaffen. Dieser Aufwand entfällt damit. Außerdem erfährt der Arbeitgeber durch die Abfrage der Daten bei der ZSS nicht, dass eine Sozialleistung beantragt wurde.

3.3 Beschleunigung des Antrags- bzw. Entscheidungsverfahrens

Durch die monatliche Meldung des Arbeitgebers liegen die Entgeltdaten zum Zeitpunkt der Antragstellung vor. Damit entfällt – die Vollständigkeit und Richtigkeit der gemeldeten Daten unterstellt – die Verzögerung, die bislang oftmals dadurch eintritt, dass die Arbeits- bzw. Entgeltbescheinigungen nicht zum Zeitpunkt der Antragstellung vorliegen. Das ELENA-Verfahren könnte somit eine schnellere Bearbeitung ermöglichen. Dies könnte wiederum zu einer zügigeren Auszahlung der Leistung führen.

3.4 Notwendigkeit des persönlichen Erscheinens

Beim Arbeitslosengeld I ist das persönliche Erscheinen gesetzlich vorgeschrieben. Beim Elterngeld und Wohngeld hingegen ist die Antragstellung postalisch und teilweise elektronisch möglich. Insbesondere die Antragstellung per Post wird häufig genutzt.

Durch das ELENA-Verfahren wird das persönliche Erscheinen des Bürgers nunmehr auch beim Wohn- und Elterngeld erforderlich sein. Es ist – was vor allem in den ersten Jahren selten der Fall sein dürfte – nur dann entbehrlich, wenn er privat über die notwendige IT-Ausstattung zur Einwilligung in den Datenabruf verfügt und zudem die Behörde ein entsprechendes Online-Portal bereitstellt.

Im Fall der Beantragung von Wohngeld ist zu beachten, dass alle erwerbstätigen Haushaltsangehörigen bei der Behörde erscheinen und in den Datenabruf einwilligen müssen (nicht nur der Antragsteller), da für die Entscheidung über den Antrag das Einkommen aller Haushaltsangehörigen zugrunde gelegt wird. Dies dürfte nach Einschätzung der Kommunalen Spitzenverbände in den meisten Fällen erforderlich sein.

4. Auswirkungen auf die Wirtschaft

4.1 Grundsätzliche Auswirkungen auf die Bürokratiekosten der Wirtschaft

Zu den Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf die Bürokratiekosten³⁵ der Wirtschaft hat der NKR am 10. Dezember 2007 ein Gutachten vorgelegt.³⁶ Dabei wurden die Prozesse des papiergebundenen Verfahrens und die daraus resultierenden Kosten im Unternehmen schrittweise analysiert und dem ELENA-Verfahren gegenübergestellt.

Bei der Berechnung der Kosten hat der NKR eng mit den relevanten Akteuren (BMF, BMWi, BMAS, BA, ITSG und Statistisches Bundesamt) zusammengearbeitet.

Grundlage des Gutachtens bildete der im August 2007 vom BMWi vorgelegte Gesetzentwurf. Dieser enthielt nur die drei Bescheinigungen des SGB III.³⁷ Danach führte das ELENA-Verfahren im Saldo zu einer jährlichen Mehrbelastung von rund 1 Mio. Euro.

Die in dem NKR-Gutachten aus dem Jahr 2007 für die Wirtschaft ermittelten Kostenparameter wurden im Lichte der aktuellen Gesetzeslage nochmals überprüft und dem vorliegenden Gutachten zugrunde gelegt. So wurden im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Bescheinigungen zur Beantragung von Wohn- und Elterngeld in das ELENA-Verfahren einbezogen. Für diese beiden Bescheinigungen betragen die Kosten im papiergebundenen Verfahren insgesamt 14,3 Mio. Euro.

Zudem wurde das ELENA-Verfahren gegenüber dem ursprünglichen Entwurf vollständig in das bestehende Verfahren zur Meldung der Sozialversicherungsbeiträge (DEÜV-Verfahren) integriert. Diese Verfahrensoptimierung führte im Gesetzentwurf zu einer Reduzierung der Bürokratiekosten der Wirtschaft um 77 Mio. Euro.

Jährliche Kosten im papiergebundenen Verfahren			Jährliche Kosten im ELENA-Verfahren
Arbeitslosengeld I	§ 312 SGB III	99,3	30,6
	§ 313 SGB III	5,5	
	§ 315 SGB III	2,1	
Wohngeld	§ 23 WoGG	10,8	
Elterngeld	§§ 2 und 9 BEEG	3,5	
121,2			30,6
Kosten in Mio. Euro.			
Abb. 13: Auswirkungen auf Wirtschaft			

³⁵ Gemäß § 2 Abs. 1 NKR-G.

³⁶ Gutachterliche Stellungnahme des NKR zum heutigen papiergebundenen Verfahren und den künftigen Kosten des ELENA-Verfahrens.

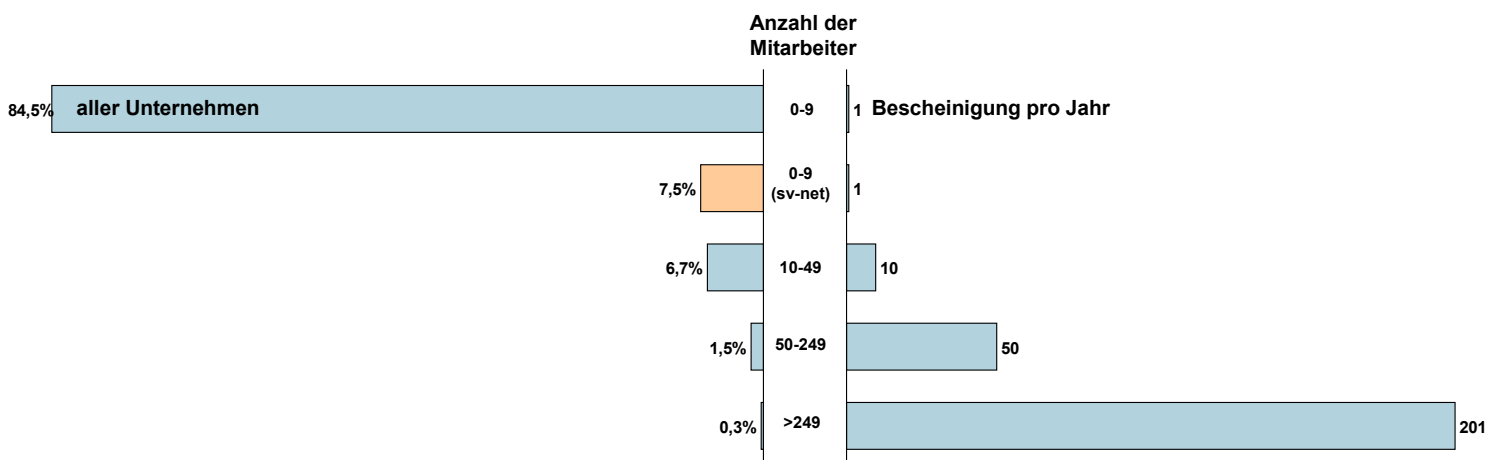
³⁷ Dies sind die Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III, die Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 SGB III und die Auskunft über die Beschäftigung nach § 315 SGB III.

Im Ergebnis geht der NKR daher davon aus, dass mit dem ELENA-Verfahren eine jährliche Entlastung der Wirtschaft von 90,6 Mio. Euro einhergeht.

4.2 Besonderheiten bei Kleinstunternehmen

Bereits in seinem damaligen Gutachten hat der NKR herausgestellt, dass es – ungeachtet des Gesamtentlastungseffekts – Unternehmen gibt, die durch das ELENA-Verfahren belastet werden und solche, die entlastet werden. Für Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern (Kleinstunternehmen) kann das ELENA-Verfahren unter Umständen zu Belastungen im Vergleich zum heutigen papiergebundenen Verfahren führen,³⁸ da diese bislang durchschnittlich nur eine Bescheinigung pro Jahr ausstellen,³⁹ sie künftig jedoch monatlich an die ZSS melden müssen.

Derzeit sind insgesamt 10 Mio. Bescheinigungen im ELENA-Verfahren erfasst, die von Arbeitgebern jährlich ausgestellt werden müssen. Wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht, stellt ein Kleinstunternehmen im Durchschnitt nur eine Bescheinigung pro Jahr aus. Kleinstunternehmen machen rund 90 Prozent aller Unternehmen aus. Demgegenüber fallen in einem großen Unternehmen durchschnittlich rund 200 Bescheinigungen pro Jahr an. Dies sind rund 0,3 Prozent der Unternehmen.



Quelle: eigene Abbildung, vgl. NKR-Gutachten 2007 S. 59.

Abb. 14: Anzahl der Bescheinigungen nach Größe des Unternehmen

Der bisherige jährliche Aufwand zur Erstellung von Papierbescheinigungen ist für Kleinstunternehmen relativ gering. So wurden im NKR-Gutachten 2007 Kosten für eine Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III von 21,40 Euro ermittelt. Nicht berücksichtigt wurden Gebühren, die anfallen, wenn der Arbeitgeber die Bescheinigung beispielsweise von einem Steuerberater ausfüllen lässt.

Demgegenüber verursacht das ELENA-Verfahren einen monatlichen Aufwand zur elektroni-

³⁸ In Deutschland gibt es rund 3,3 Mio. Kleinstunternehmen.

³⁹ Ebenda, S. 3.

schen Übermittlung des ELENA-Datensatzes an die ZSS, wenn sich Änderungen bei den Arbeitnehmerdaten ergeben oder der Arbeitgeber die Meldung ohne Entgeltabrechnungsprogramm sondern mit der Ausfüllhilfe sv.net abgibt.

Nimmt der Unternehmer die monatliche Meldung selbst vor – dies ist bei 7,5 Prozent⁴⁰ aller Unternehmen der Fall – kann die Kostenbelastung durch das ELENA-Verfahren unter Umständen größer sein als die Entlastung durch den Wegfall der anlassbezogenen Papierbescheinigung.

Bei den übrigen Kleinstunternehmen (84,5 Prozent aller Unternehmen) ist der Aufwand davon abhängig, ob externe Dienstleister im Zuge des ELENA-Verfahrens ihre Gebühren für die für monatliche Arbeitnehmermeldungen erhöht haben. Für die Unternehmen, die die Meldungen über Steuerberater in Zusammenarbeit mit der DATEV eG abgeben, dürfte sich in der Regel der Aufwand nicht erhöhen, da nach Auskunft der DATEV eG diese selbst keine höheren Gebühren für das ELENA-Verfahren in Rechnung stellt. Inwieweit Steuerberater dennoch höhere Gebühren verlangen, kann von hier aus nicht beurteilt werden.

Bei einer Betrachtung des Aufwands müsste allerdings auch der Wegfall der Gebühren berücksichtigt werden, die die Steuerberater für die Ausstellung von Papierbescheinigungen verlangen. Dieser kann im Einzelfall nicht unerheblich sein.

40 Vgl. NKR-Gutachten 2007, Seite 24.

5. Potenziale durch Einbeziehung weiterer Bescheinigungen

Das ELENA-Verfahren ist so konzipiert, dass schrittweise weitere Bescheinigungen in das Verfahren integriert werden sollen. Nachfolgend wird untersucht, wie hoch das konkrete Potenzial der Einbeziehung weiterer Bescheinigungen ist und welche Auswirkungen dies auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis insgesamt hätte.

5.1 Konkretes Potenzial zur Einbeziehung weiterer Bescheinigungen

Der Gesetzentwurf zum ELENA-Verfahren (Stand Dezember 2006) sah ursprünglich die Einbeziehung der folgenden 16 Bescheinigungen vor:

Nr.	Antragsverfahren	Art der Bescheinigung	Fallzahl	Zuständige Behörde
1	Arbeitslosengeld I (In ELENA enthalten)	Arbeitsbescheinigung, § 312 SGB III	7,9 Mio.	Bundesagentur für Arbeit
2		Nebeneinkommensbescheinigung, § 313 SGB III		
3		Auskunft für Angehörige des Antragstellers, § 315 SGB III		
4	Arbeitslosengeld II	Arbeitgeberauskunft, § 57 SGB II	1,2 Mio.	Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger
5		Einkommensbescheinigung, § 58 SGB II		
6		Auskunft über die Beschäftigung, § 60 SGB II		
7	Kindergeld	Bescheinigung des Arbeitgebers des Kindes, § 68 EStG, über den Arbeitslohn, einbehaltene Steuern und Sozialabgaben sowie den auf der Lohnsteuerkarte eingetragenen Freibetrag, soweit es sich um die Durchführung des Kindergeldverfahrens durch Familienkassen im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 11 Satz 2 des Finanzverwaltungsgesetzes handelt.	Vorschrift wurde aufgehoben	Familienkasse, z.B. BA, Landesämter, Kommunal- oder Sparkassenverbände
8		Bescheinigungen, § 10 Bundeskindergeldgesetz	< 10.000	

Konkretes Potenzial zur Einbeziehung weiterer Bescheinigungen

9		Nachweis über das Einkommen eines Kindes zur Ermittlung seines Einkommens, § 6a Abs. 3 Bundeskindergeldgesetz	k. A.	
10	Kinderzuschlag	Nachweis über das Einkommen des mit dem Kind zusammen lebenden allein erziehenden Elternteils, Ehepaares oder als eingetragene Lebenspartner oder in einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft zusammen lebenden Paares zur Ermittlung des elterlichen Einkommens, § 6a Abs. 4 Bundeskindergeldgesetz	k. A.	Familienkasse der BA
11	Berücksichtigung von Rentenanwartschaften	Bescheinigung des Arbeitgebers über Höhe und Zeitraum des Arbeitsentgelts, § 98 SGB X, soweit sie für die Ermittlung erworbener Rentenanwartschaften im Rahmen eines Versorgungsausgleichs notwendig ist.	k. A.	Für das Hauptverfahren zuständige Behörde (Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung)
12	Wohngeld (In ELENA enthalten)	Auskünfte über Arbeitsverdienst zum Wohngeldantrag, § 25 Abs. 2 Wohngeldgesetz	1,4 Mio.	Weitestgehend Kommunen
13	Wohnberechtigungsschein	Auskünfte über Einkommen, die von der zuständigen Behörde für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins nach § 27 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung oder für sonstige Einkommensprüfungen im Rahmen des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung oder des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen verlangt werden.	< 10.000	Weitestgehend Kommunen, ausnahmsweise Landesämter
14	Elterngeld (In ELENA enthalten)	Arbeitgeberbescheinigung zum Antrag auf Elterngeld nach § 9 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz	600.000	Teilweise Landesämter, überwiegend Kommunen
15	Unterhaltsvorschuss	Nachweis über den Arbeitsverdienst des in § 6 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes bezeichneten Elternteils nach § 6 Abs. 2 Satz 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes	< 30.000	Kommunen (Jugendämter)
16	Unterhaltssicherung für Wehrpflichtige	Verdienstbescheinigung zur Berechnung von Leistungen nach § 20 Abs. 2 des Gesetzes über die Sicherung des Unterhalts der zum Wehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen und ihrer Angehörigen	< 20.000	Weitestgehend Kommunen

Die in der Tabelle angegebenen Fallzahlen beruhen überwiegend auf den Angaben der SKM-Datenbank des Statistischen Bundesamtes.

Fünf dieser Bescheinigungen (Nr. 1-3, 12, 14) sind bereits im jetzigen ELENA-Verfahren enthalten.

Das BMAS prüft derzeit, welche Entgeltbescheinigungen in das Verfahren einbezogen werden können. Nach einer ersten Einschätzung kommen mittelfristig folgende Bescheinigungen in Frage:

Abrufende Stellen	Entgeltbescheinigung
Bundesagentur für Arbeit	Verdienstbescheinigung für Kinderzuschlag
Jobcenter	Arbeitsbescheinigung Verdienstbescheinigung
Träger der Rentenversicherung	Bescheinigung zum Antrag auf Befreiung von der Zuzahlung Bescheinigung über Verdienstausschlag im Rahmen der Haushaltshilfe Gesonderte Meldung über bereits abgerechnete Zeiträume Bescheinigung von Bruttoarbeitsentgelt bei Hinterbliebenen
Unfallversicherung	Verdienstbescheinigung zur Feststellung des Jahresarbeitsverdienstes Verdienstbescheinigung für die Anrechnung von Einkommen auf Hinterbliebenenrenten Verdienstbescheinigung für die Berechnung von Verletzten- und Übergangsgeld

Abb. 15: Einbeziehung weiterer Bescheinigungen

Bei Einbeziehung dieser Bescheinigungen könnten jährlich etwa 2 Mio. Papierbescheinigungen entfallen.

5.2 Allgemeine Auswirkungen auf das Kosten-/Nutzenverhältnis

Die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen in das ELENA-Verfahren hat vor allem positive Auswirkungen auf die jährlichen Kosten der bisher abrufenden Stellen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Unternehmen. Von der Einbeziehung weiterer Bescheinigungen dürften zudem auch Bürgerinnen und Bürger profitieren.

Gleichzeitig führt die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen aber auch zu einer jährlichen Mehrbelastung und zu Umstellungsaufwand in neuen abrufenden Stellen.

Nachfolgend wird eine Prognose über die Auswirkungen auf die einzelnen oben genannten Akteure abgegeben.

5.2.1 Verwaltung

Für die BA, die Wohn- und Elterngeldstellen hat die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen vor allem Auswirkungen auf die Abrufkosten, das heißt die Kosten für leistungsabhängige Aufgaben.

Bisher beträgt das Entgelt pro Abruf 1,30 Euro. Dieses berechnet sich aus den jährlichen Kosten der ZSS und RFV sowie der Anzahl jährlicher Abrufe (vgl. Kapitel 2.1):

$$\text{Abrufentgelt (1,30 €)} = 11 \text{ Mio. € (laufende Kosten)} / 8,45 \text{ Mio. (Abrufe)}$$

Durch Einbeziehung der oben genannten Bescheinigungen dürfte sich die Anzahl der Abrufe um rund 2 Mio. erhöhen. Dies hätte eine Reduzierung des Abrufentgelts auf rund 1,00 Euro zur Folge.

Der jährliche Aufwand abrufender Stellen bei den leistungsabhängigen Aufgaben würde sich dadurch wie folgt reduzieren:

Abrufende Stelle	Bisherige Kosten (Mio. €)	Reduzierung (Mio. €)	Zukünftige Abrufkosten (Mio. €)
Bundesagentur für Arbeit	1,0	2,0	-1,0
Wohngeldstellen	4,0	0,4	3,6
Elterngeldstellen	0,3	0,1	0,2
	5,3	2,5	2,8

Ferner dürften Synergieeffekte dadurch entstehen, dass mehr Antragsteller aufgrund einer vorangegangenen Beantragung von Arbeitslosen-, Eltern- oder Wohngeld bei einer neuerlichen Antragstellung keine QES mehr benötigen. So kommen beispielsweise durchschnittlich 30 Prozent der erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieher (sog. Aufstocker) aus dem Arbeitslosengeld I-Bezug. Bei diesem Personenkreis würden in vielen Fällen bereits QES vorhanden sein.

Gleichwohl wäre auch bei den neuen abrufenden Stellen – Jobcenter, Träger der Renten- und Unfallversicherung – im Saldo mit einem jährlichen Mehraufwand zu rechnen, da auch bei ihnen erhebliche Kosten insbesondere durch die Erstattung der QES entstehen.

5.2.2 Bürgerinnen und Bürger

Da die Kosten für die Signatur grundsätzlich erstattet werden, hat die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen keinen direkten Einfluss auf die monetäre Belastung von Bürgern. Für Bürger, die bisher nicht am ELENA-Verfahren teilgenommen haben, werden die Vor- und Nachteile vergleichbar sein mit denen der bisherigen Teilnehmer am ELENA-Verfahren (Arbeitslosengeld I-, Wohn- und Elterngeldbezieher). Allerdings dürfte sich die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen positiv auf die allgemeine Akzeptanz von Signaturkarten auswirken.

5.2.3 Wirtschaft

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen in das ELENA-Verfahren zur Entlastung der Wirtschaft führt.

Die konkrete Entlastung bei Einbeziehung weiterer Bescheinigungen hängt davon ab, wie hoch der Aufwand für eine Bescheinigung im heutigen papiergebundenen Verfahren ist. Dieser ist von Bescheinigung zu Bescheinigung sehr unterschiedlich. Eine Auswertung der SKM-Datenbank des Statistischen Bundesamtes kommt zu dem Ergebnis, dass Unternehmen pro Bescheinigung Kosten von durchschnittlich 7,70 Euro entstehen.⁴¹

Die Einbeziehung weiterer 2 Mio. Bescheinigungen würde damit zu einer Entlastung um 15 Mio. Euro führen.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Einbeziehung weiterer Bescheinigungen nicht zu einem erhöhten Aufwand bei der monatlichen Meldung führt (zum Beispiel durch eine umfangreiche Erweiterung des ELENA-Datensatzes).

Im Ergebnis hätte die Einbeziehung weiterer 2 Mio. Bescheinigungen eine Entlastung von rund 15 Mio. Euro zur Folge.

41 Nicht einbezogen sind Kosten für ggfs. höhere Gebühren externer Dienstleister.

6. Möglichkeiten für ein kostengünstigeres ELENA-Verfahren

Das ELENA-Verfahren führt nach geltender Rechtslage zu Mehrkosten bei der Verwaltung. Diese sind größtenteils auf die Erstattung der Kosten für die QES zurückzuführen.

Für Kleinstunternehmen kann sich eine Belastung daraus ergeben, dass diese bislang vergleichsweise wenige Bescheinigungen ausstellen mussten, nun jedoch monatlich die erforderlichen Daten zu melden haben.

Vor diesem Hintergrund wurden von verschiedenen Seiten Vorschläge gemacht, um das Verfahren insgesamt einfacher und kostengünstiger zu gestalten.

6.1 Datenabruf durch schriftliche Einverständniserklärung anstelle der QES

Beim Bürger könnte auf die QES zugunsten einer schriftlichen Einverständniserklärung verzichtet werden. Mit der schriftlichen Einverständniserklärung würde der Antragsteller einen unabhängigen Dritten – zum Beispiel den Datenschutzbeauftragten der abrufenden Behörde – ermächtigen, für ihn dem Datenabruf einmalig zuzustimmen. Dieser Dritte würde gemeinsam mit dem Sachbearbeiter der Behörde unter Einsatz von zwei QES den Datenabruf vornehmen.

Bei diesem Verfahren würde der Antragsteller weder eine Karte noch eine QES benötigen, um die Leistung zu beantragen. Damit würden für die Verwaltung die Kosten für die Erstattung der QES, die Personalkosten für das Erstattungsverfahren und die Personalkosten für die Anmeldung des Antragstellers zum Verfahren entfallen. Zudem könnte der Antrag auf Wohn- oder Elterngeld auch weiterhin postalisch eingereicht werden, da das Einverständnis zum Datenabruf mit der Antragstellung schriftlich erklärt werden könnte. Das 2-Karten/Schlüssel-Prinzip, das nach Aussage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) datenschutzrechtlich erforderlich ist, bliebe damit gewahrt.

Der NKR hat mit dem BfDI diese und andere Alternativen zum geltenden Verfahren diskutiert. Der BfDI hält die QES aus datenschutzrechtlichen Gründen für unverzichtbar. Er teilt jedoch die Einschätzung des NKR, dass die Umstellung des Verfahrens ab 2012 wegen des Erfordernisses der QES zu einem erheblichen Mehraufwand führen wird und von daher erhebliche Akzeptanzprobleme zu erwarten sind. Vor diesem Hintergrund wird derzeit geprüft, ob unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten Vereinfachungen zugelassen werden können. Das Ergebnis der Prüfung steht noch aus, ist aber für die nächsten Wochen zugesagt.

Der NKR empfiehlt der Bundesregierung zusammen mit dem BfDI zu prüfen, ob und ggf. welche Alternativen zum geltenden Verfahren umgesetzt werden können.

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwieweit diese Regelung zeitlich befristet werden soll und ob eine Anpassung gesetzlicher Grundlagen erforderlich ist. Weiterhin ist zu prüfen, ob bzw. inwieweit technische Änderungen erforderlich würden und ob diese rechtzeitig von den abrufenden Stellen zum 1. Januar 2012 umgesetzt werden könnten.

6.2 Elektronischer Identitätsnachweis anstelle der QES

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hält es grundsätzlich für denkbar, dass anstelle der QES der elektronische Identitätsnachweis (eID) eingesetzt wird. Die Freigabe des Datenabrufs würde dann mittels des im neuen Personalausweis integrierten elektronischen Identitätsnachweises und eines Zugangs-PINs durchgeführt werden. Eine Signaturkarte mit einer qualifizierten Signatur wäre nicht erforderlich.

Vorteil dieses Verfahrens wäre – bei automatischer Ausstattung des neuen Personalausweises mit einer eID –, dass nach und nach eine flächendeckende Verbreitung einer Karte gewährleistet wäre.

Allerdings geht das BMI davon aus, dass Ende 2011 nur gut 13 Mio. neue Personalausweise ausgegeben sein werden. Außerdem wären hierfür sowohl gesetzliche als auch technische Änderungen erforderlich, so dass Datenabrufe nicht ab dem 1. Januar 2012, sondern erst ab einem späteren Zeitpunkt möglich sein dürften. Darüber hinaus werden auch hier von Seiten des Bundesministeriums der Justiz und dem BfDI Bedenken erhoben. Die eID gewährleiste nicht den gleichen hohen Schutz der persönlichen Daten wie eine QES. Dieser hohe Schutz sei jedoch gerade auch vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung vom 2. März 2010 unverzichtbar.

6.3 Einführung einer Mittelstandsklausel

Zur Entlastung von Kleinstunternehmen hat das BMWi vorgeschlagen, eine Mittelstandsklausel einzuführen. Damit soll Kleinstunternehmen die Wahlmöglichkeit eröffnet werden, nicht am ELENA-Verfahren teilzunehmen. Wie die Mittelstandsklausel konkret ausgestaltet sein soll, ist noch unklar. Unterstellt man einen Schwellenwert von bis zu zehn Mitarbeitern, bis zu dem eine solche Wahlmöglichkeit bestehen würde, könnten etwa 90 Prozent der Unternehmen (3,5 Mio. Gewerbetreibende) von der Mittelstandsklausel Gebrauch machen.

Damit könnten Unternehmen, die vom jetzigen ELENA-Verfahren profitieren, dies auch wei-

terhin tun, und Unternehmen, für die das ELENA-Verfahren eine Belastung mit sich bringt, beim bisherigen Verfahren bleiben.

Für die Verwaltung würden hingegen die Vorteile des Verfahrens – wie Medienbruchfreiheit, Vollständigkeit der Daten und Schnelligkeit – zum Teil verlorengehen. Dem geringeren Nutzen würden die unveränderten Kosten gegenüber stehen, die die Einführung des ELENA-Verfahrens bei der Verwaltung verursacht (Schaffen der infrastrukturellen Voraussetzungen wie zum Beispiel die Anschaffung von Lesegeräten, etc.). Ein erheblicher Aufwand dürfte für die Verwaltung auch dadurch entstehen, dass sie zwei Verfahren parallel – eines für Papierbescheinigungen und eines für den elektronischen Abruf – vorhalten müsste.

Nachteilig für den Bürger wäre, dass er sich wie bisher eine Papierbescheinigung beschaffen müsste, wenn er bei einem Kleinstunternehmen arbeitet oder gearbeitet hat, das nicht am ELENA-Verfahren teilnimmt.

Zudem wird es Fälle geben, in denen dem Bürger zusätzlicher Aufwand dadurch entsteht, dass er Entgeltnachweise von unterschiedlichen Arbeitgebern einreichen muss. Er muss sich dann bei jedem Arbeitgeber erkundigen, ob er eine Papierbescheinigung zu besorgen hat oder ob der Abruf mittels QES erfolgen kann.

Diesen Ansatz hält der NKR nicht für zielführend, da dadurch der Gesamtnutzen des ELENA-Verfahrens in Frage gestellt wird. Zwar wäre eine solche Regelung für die betroffenen Unternehmen grundsätzlich positiv, da sie sich für das jeweils günstigere Verfahren entscheiden könnten. Für die Verwaltungen gingen jedoch die Vorteile zum großen Teil verloren – bei gleich bleibenden Mehrkosten für die Einführung des Systems und den laufenden Betrieb. Für Bürgerinnen und Bürger könnte dieses Verfahren zu Unsicherheiten führen.

6.4 Verbesserung der Software sv.net

Unternehmen, die kein eigenes Entgeltabrechnungsprogramm haben oder ihre Meldung von keinem externen Dienstleister (zum Beispiel Steuerberater) vornehmen lassen, können dies mit der Ausfüllhilfe sv.net erledigen, die unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird. Die Software nutzen derzeit knapp 10 Prozent der Unternehmen (überwiegend Kleinstunternehmen). Die Meldungen über sv.net verursachen Kosten in Höhe von 15 Mio. Euro.⁴²

Das Unternehmen erstellt mit der Ausfüllhilfe monatlich den ELENA-Datensatz für jeden einzelnen Mitarbeiter. Die Datensätze werden im Unternehmen gespeichert. Es ist bereits heute nicht erforderlich, den Datensatz monatlich vollständig neu auszufüllen. Sofern sich an den Arbeitnehmerdaten nichts ändert, muss für die monatliche Meldung nur der Zeitraum angepasst werden, für den der Datensatz übermittelt wird. Dies muss bisher für jeden einzelnen Mitarbeiter gemacht werden.

⁴² Die Berechnung beinhaltet nicht die Mehrkosten von Fällen, in welchen Änderungen gemeldet werden. Diese belaufen sich auf weitere 15,4 Mio. Euro.

Nach Auffassung der ITSG, die die Ausfüllhilfe sv.net entwickelt hat, ist es möglich, diese Ausfüllhilfe so zu vereinfachen, dass die ELENA-Monatsmeldung gebündelt für alle Arbeitnehmer quasi auf Knopfdruck abgegeben werden kann, sofern inhaltlich keine Änderungen zu den personenbezogenen Daten der jeweiligen Arbeitnehmer erforderlich sind. Die für den jeweiligen Monat erforderlichen Datums- bzw. Zeitangaben würden automatisiert von sv.net vortragen.

Die aktive Steuerung der Abgabe der ELENA-Monatsmeldung „per Knopfdruck“ muss erhalten bleiben, da der Arbeitgeber damit auch bestätigt, dass die Monatsmeldungen zu den einzelnen Arbeitnehmern weiterhin abgegeben werden. Eine Funktion, die Monatsmeldungen bis zum aktiven Stopp eigenständig abgeben würde, birgt die Gefahr, dass Meldungen mit fehlerhaften Werten oder auch für bereits ausgeschiedene Arbeitnehmer abgegeben werden. Die daraus zwangsläufig resultierenden Stornierungen führen zu Mehraufwand bei allen Beteiligten.

Mit dieser Vereinfachung könnten Kleinstunternehmen jährlich um rund 10 Mio. Euro entlastet werden. Da die Unternehmen auch aus anderen Gründen verpflichtet sind, monatliche Meldungen an die Sozialversicherungsträger abzugeben, dürfte der dann noch verbleibende Aufwand eher gering sein.

Ferner sollte geprüft werden, ob die Eingabemaske von sv.net benutzerfreundlicher gestaltet werden kann.

6.5 Ausgabe der QES durch abrufende Stellen

Um Arbeitslosengeld I, Elterngeld oder Wohngeld zu beantragen, benötigt der Bürger künftig eine QES. Da diese in den nächsten Jahren bei einem Großteil der Bürger nicht vorhanden sein dürfte, muss der Antragsteller sich diese zunächst bei einem Trust-Center beschaffen. Dies führt aufgrund der zusätzlichen Wege zu unterschiedlichen Einrichtungen zu einem erheblichen Aufwand und gegebenenfalls auch zu einer Verzögerung des Antragsverfahrens.

Um diesen Aufwand zu reduzieren, könnten die abrufenden Stellen für eine Übergangszeit Aufgaben im Zusammenhang mit der Beantragung und Erstellung der QES übernehmen. Ausgabe der QES, Anmeldung zum ELENA-Verfahren und Abruf der Daten wären dann gegebenenfalls innerhalb eines Termins bei der Behörde möglich. Dies würde den Bürger entlasten, allerdings in dieser Übergangszeit zu einem erhöhten Personalaufwand bei der Verwaltung führen. Zu prüfen wäre diesbezüglich die datenschutzrechtliche Machbarkeit sowie die Frage, inwieweit hierfür rechtliche Änderungen notwendig wären. Außerdem müsste geprüft werden, welchen Vorlauf die abrufenden Stellen benötigen würden, um diese Aufgaben übernehmen zu können. Auch hier wäre zu prüfen, ob bzw. inwieweit technische Änderungen erforderlich würden und ob diese rechtzeitig von den abrufenden Stellen zum 1. Januar 2012 umgesetzt werden könnten.

6.6 Verlängerung der Gültigkeitsdauer der QES

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, dass über 70 Prozent der Kosten der Verwaltung durch die Erstattung der QES entstehen. Der Rechnung wurden Kosten für eine QES mit dreijähriger Gültigkeit von 25 Euro (8,33 Euro pro Jahr) zugrunde gelegt.

Der Aufwand für Bürger und Verwaltung könnte erheblich reduziert werden, wenn der Gültigkeitszeitraum auf 10 Jahre erhöht und die QES direkt bei der Produktion des neuen Personalausweises aufgebracht wird.

Die Erhöhung des maximalen Gültigkeitszeitraums einer QES setzt die Änderung der Signaturverordnung voraus. Unter Federführung des BMWi befindet sich der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Signaturverordnung derzeit in der Ressortabstimmung. Der Verordnungsentwurf sieht eine Anpassung des maximalen Gültigkeitszeitraums einer QES auf 10 Jahre vor. Dies entspricht dem Gültigkeitszeitraum des neuen Personalausweises. Die Änderungen sollen zeitgleich mit Einführung des neuen Personalausweises (1. November 2010) umgesetzt werden. Damit wären auf Seiten des Gesetzgebers die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer einer QES gegeben. Gleichwohl müsste noch geprüft werden, ob die sicherheitstechnischen Voraussetzungen gegeben sind, um die QES mit einer Gültigkeitsdauer von 10 Jahren ausgeben zu können. Die zuständige Behörde hierfür ist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Das Aufbringen der QES bei der Produktion des neuen Personalausweises führt zu erheblichen Einsparungen, da auf die bei der Bundesdruckerei und D-Trust vorhandene Infrastruktur aufgesetzt werden kann und bestehende Registrierungs- und Produktionsprozesse nur noch modifiziert werden müssen. Nach Angaben von D-Trust würden die Kosten bei einer zehnjährigen Gültigkeitsdauer zwischen 2,00 Euro (Aufbringen bei der Produktion) und 4,50 Euro (Nachträgliches Aufbringen im Feld) pro Jahr liegen. Das heißt bei der Erstellung des neuen Personalausweises würden einmalig Kosten in Höhe von 20 Euro oder von 45 Euro bei nachträglicher Beantragung fällig werden.

Gleichzeitig hätte dies auch positive Auswirkungen auf den Personalaufwand, der der Verwaltung im Zuge der Anmeldung zum ELENA-Verfahren entsteht. Zudem müssten sich Bürger nur noch alle 10 Jahre eine QES beschaffen, im besten Fall gleichzeitig mit der Beantragung eines neuen Personalausweises. Das Volumen der zu erstellenden QES würde sich mittelfristig auch verringern, da ein Teil der Beantragenden nicht mehr alle 3 Jahre eine neue QES beantragen müsste.

7. Weitere strategische und rechtliche Aspekte

7.1 Nutzungsmöglichkeiten und Potenzial der QES

7.1.1 Nutzungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung

Das ELENA-Verfahren und die damit einhergehende Verbreitung der QES kann Grundlage für weitere Prozessoptimierungen sein. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass durch elektronische Verfahren signifikante Kosteneinsparungen erreicht werden und diese wesentlich zur Verwaltungsmodernisierung beitragen können. Online-Verfahren sind aus einer bürgernahen und kundenfreundlichen Verwaltung nicht mehr wegzudenken. So wird zum Beispiel von der Möglichkeit der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) immer häufiger Gebrauch gemacht.

Derzeit müssen bei elektronischen Antragsverfahren die Unterlagen wegen des Schriftformerfordernisses (Unterschrift) zusätzlich noch postalisch an die Behörde geschickt werden. Dies empfinden viele Bürger als unnötigen bürokratischen Aufwand. Da die QES die Unterschrift ersetzt, könnten künftig Antragsverfahren vollständig elektronisch abgewickelt werden. Hierzu müssten die Behörden bestehende Online-Portale (wie bei einigen Eltern- und Wohngeldstellen) entsprechend ausbauen bzw. neue Portale einrichten.

Bei der Verwaltung kann die medienbruchfreie Antragstellung zu nennenswerten Einsparungen führen. Die Anträge können schneller bearbeitet werden. Außerdem werden Fehler vermieden, die bislang durch die manuelle Übertragung von Daten aus Papierbescheinigungen in die IT-Fachverfahren entstehen. Ferner werden Rückfragen und Fehlerkorrekturen bei der Antragsbearbeitung in den Fällen vermieden, in welchen aufgrund von maschinellen Plausibilitätskontrollen fehlerhafte Angaben schon im Vorfeld korrigiert werden können.

Die BA zum Beispiel sieht die QES als wichtige Basistechnologie. Die QES bzw. das ELENA-Verfahren ist nach ihrer Ansicht ein zentraler Baustein für weitere E-Government-Lösungen. Die BA plant mittelfristig die Einführung eines Kundenportals mit Signaturkartenunterstützung, um Leistungsanträge vollelektronisch bearbeiten zu können. Ein solches Kundenportal könnte Mitteilungen und Schreiben der Kunden rechtssicher entgegennehmen. Gleiches gilt für die Zustellung von Schreiben der BA. Dies führt nach Auskunft der BA zu einer erheblichen Verschlankung der Prozesse sowie zu Kosteneinsparungen auf beiden Seiten (zum Beispiel durch Reduzierung von Porto-, Telefon- und Druckkosten).

Für den Bürger würden durch elektronische Antragsverfahren die Behördengänge wie auch eine postalische Übermittlung der Antragsunterlagen entfallen. Außerdem würde der Bürger von der schnelleren Antragsbearbeitung profitieren.

Das Potenzial der QES bzw. des ELENA-Verfahrens kann sich nach Auffassung des NKR erst dann vollständig entfalten, wenn nicht nur Entgeltbescheinigungen von den abrufenden Stellen elektronisch abgerufen werden, sondern der Bürger das gesamte Antragsverfahren online erledigen kann. Der NKR geht davon aus, dass die Verbreitung der QES perspektivisch zu einem größeren Online-Angebot führen kann. Das ELENA-Verfahren kann hierfür einen wichtigen Impuls geben.

7.1.2 Nutzungsmöglichkeiten außerhalb der Verwaltung

Bürgerinnen und Bürger können die QES auch außerhalb von Verwaltungsverfahren nutzen. Möglich ist beispielsweise der Einsatz der QES beim sicheren Online-Banking und beim medienbruchfreien Abschluss von Verträgen. Der Kreis der QES- Anwender beschränkt sich bisher allerdings im Wesentlichen auf sog. „Power-User“ (zum Beispiel Rechtsanwälte und Steuerberater).

Die mit dem ELENA-Verfahren einhergehende Verbreitung der QES kann ein Impulsgeber für eine verstärkte Nutzung der QES im Rechts- und Wirtschaftsverkehr sein.

7.2 Vereinfachung der rechtlichen Regelungen

Die Umstellung auf IT-Lösungen darf nicht als Argument dazu dienen, die dringend notwendige Vereinfachung der entsprechenden Rechtsbereiche aufzuschieben. Eine Vereinfachung der Rechtsbereiche würde eine Verkleinerung des Datensatzes ermöglichen, der monatlich von den Arbeitgebern an die ZSS zu melden ist. Dies würde nicht nur die Arbeitgeber entlasten, sondern auch die Rechtsanwendung auf Seiten der Verwaltung vereinfachen. Darüber hinaus würden die Regelungen für den Bürger verständlicher. Als zentraler Ansatzpunkt ist hier die Vereinheitlichung der Einkommensbegriffe zu nennen. Obwohl die damit einhergehenden Probleme seit geraumer Zeit diskutiert werden, konnte hier noch immer kein Durchbruch erzielt werden. Die Umsetzung des Koalitionsvertrages, der die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs im Rahmen der rechtsübergreifenden Harmonisierung der Verpflichtungen und Schwellenwerte des Handels-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrechts in Aussicht stellt,⁴³ ist somit auch von großer Bedeutung für das ELENA-Verfahren.

43 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“, Seite 16.

7.3 **Datenschutzrechtliche Aspekte**

Für das ELENA-Verfahren sind die datenschutzrechtlichen Aspekte von zentraler Bedeutung. Beim ELENA-Verfahren werden in großem Umfang Sozialdaten an einer Stelle gespeichert. Die Daten werden unabhängig vom Bedarfsfall erhoben, was dazu führt, dass ein erheblicher Anteil der Daten niemals abgerufen werden wird. Daher ist – auch in Hinblick auf mögliche Übergangslösungen – den datenschutzrechtlichen Belangen in vollem Umfang Rechnung zu tragen.⁴⁴

7.4 **Folgen einer Aussetzung des ELENA-Verfahrens**

Das ELENA-Verfahren ist am 1. Januar 2010 angelaufen. Inzwischen liefern über 2 Millionen Unternehmen regelmäßig Daten an die ZSS. Das heißt, die Wirtschaft hat bereits erheblich in die Umsetzung des ELENA-Verfahrens investiert. Bei Aussetzen 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 besteht ferner die Gefahr, dass eine weitere Erhebung von Daten wegen der fehlenden Verhältnismäßigkeit die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufwerfen könnte.

7.5 **Erfordernis der Abstimmung bei IT-Großprojekten**

In den Anhörungen, die der NKR durchgeführt hat, ist deutlich geworden, dass eine bessere Abstimmung innerhalb der Bundesregierung bei IT-Großprojekten notwendig ist. Das Nebeneinander verschiedener IT-Anwendungen führt insbesondere bei der Wirtschaft zu erhöhten Kosten, die durch eine bessere Abstimmung vermieden werden könnten. Wenig zweckmäßig erscheint zum Beispiel, dass trotz des erklärten politischen Ziels einer flächendeckenden Verbreitung der QES der neue Personalausweis nur mit der eID ausgestattet werden soll. Dies erscheint auch insofern nicht sinnvoll, als der nPA in großer Zahl hergestellt wird und deshalb die Stückpreise für die QES, die von öffentlichen Haushalten zu tragen wären, deutlich gesenkt werden könnten.

⁴⁴ Vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 2010, in dem die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen zur Vorratsdatenspeicherung konkretisiert werden.

IV Glossar

Abrufende Stellen

Abrufende Stellen sind die Behörden, die von der Zentralen Speicherstelle Daten abrufen. Nach geltender Rechtslage sind dies die Agenturen für Arbeit sowie die Wohn- und Elterngeldstellen.

Anmeldung zum ELENA-Verfahren

Beschäftigte, Beamte, Richter und Soldaten haben sich zum Verfahren anzumelden, sobald ein Nachweis erforderlich wird. Die Anmeldung erfolgt über eine Anmeldestelle oder unmittelbar bei der Registratur Fachverfahren.

Qualifizierte Elektronische Signatur/ Zertifikat

Eine Qualifizierte Elektronische Signatur (QES) ist nach dem Signaturgesetz eine elektronische Signatur, die auf einem (zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung gültigen) qualifizierten Zertifikat beruht und mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erstellt wurde.

Registratur Fachverfahren

Aufgabe der Registratur Fachverfahren (RFV) ist es unter anderem, die Zertifikate der Teilnehmer mit der Versicherungs- oder Verfahrensnummer des Teilnehmers zu verbinden und zu speichern.

Selbstbedienungsterminals

An einem Selbstbedienungsterminal kann sich der Antragsteller zum Beispiel selbst zum ELENA-Verfahren anmelden oder sein Einverständnis zum Datenabruf erklären.

Teilnehmer

Beschäftigte, Beamte, Richter und Soldaten haben sich zum ELENA-Verfahren anzumelden, sobald ein Nachweis erforderlich wird. Mit dieser Anmeldung oder mit der ersten Datenmeldung des Arbeitgebers wird der Beschäftigte, Beamte, Richter oder Soldat Teilnehmer am Verfahren.

Trust-Center

Ein Trust-Center ist ein Dienstleister, welcher die jeweilige Identität eines Teilnehmers bescheinigt. Häufig handelt es sich um Anbieter von Zertifikaten.

Zentrale Speicherstelle

In der Zentralen Speicherstelle (ZSS) werden die Daten in verschlüsselter Form gespeichert.

V Abkürzungsverzeichnis

BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
NKRG	Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
SGB IV	Viertes Buch Sozialgesetzbuch
SGB VI	Sechstes Buch Sozialgesetzbuch
WoGG	Wohngeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BA	Bundesagentur für Arbeit
ITSG	Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung
eID	Elektronischer Identitätsnachweis
nPA	neuer Personalausweis
RFV	Registratur Fachverfahren
QES	Qualifizierte Elektronische Signatur
ZSS	Zentrale Speicherstelle

HERAUSGEBER:

Nationaler Normenkontrollrat

Willy-Brandt-Str. 1

D-10557-Berlin

<http://www.normenkontrollrat.bund.de>

E-Mail: nkr@bk.bund.de

REDAKTION:

Nationaler Normenkontrollrat

Berlin, September 2010

SATZ UND GESTALTUNG:

Nationaler Normenkontrollrat, Berlin

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Nationalen Normenkontrollrates unentgeltlich abgegeben. Sie ist nicht zum gewerblichen Vertrieb bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen/Wahlwerbern oder Wahlhelferinnen/Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben politischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin/dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme des Nationalen Normenkontrollrates zugunsten einzelner politischer Gruppen gewertet werden könnte.