

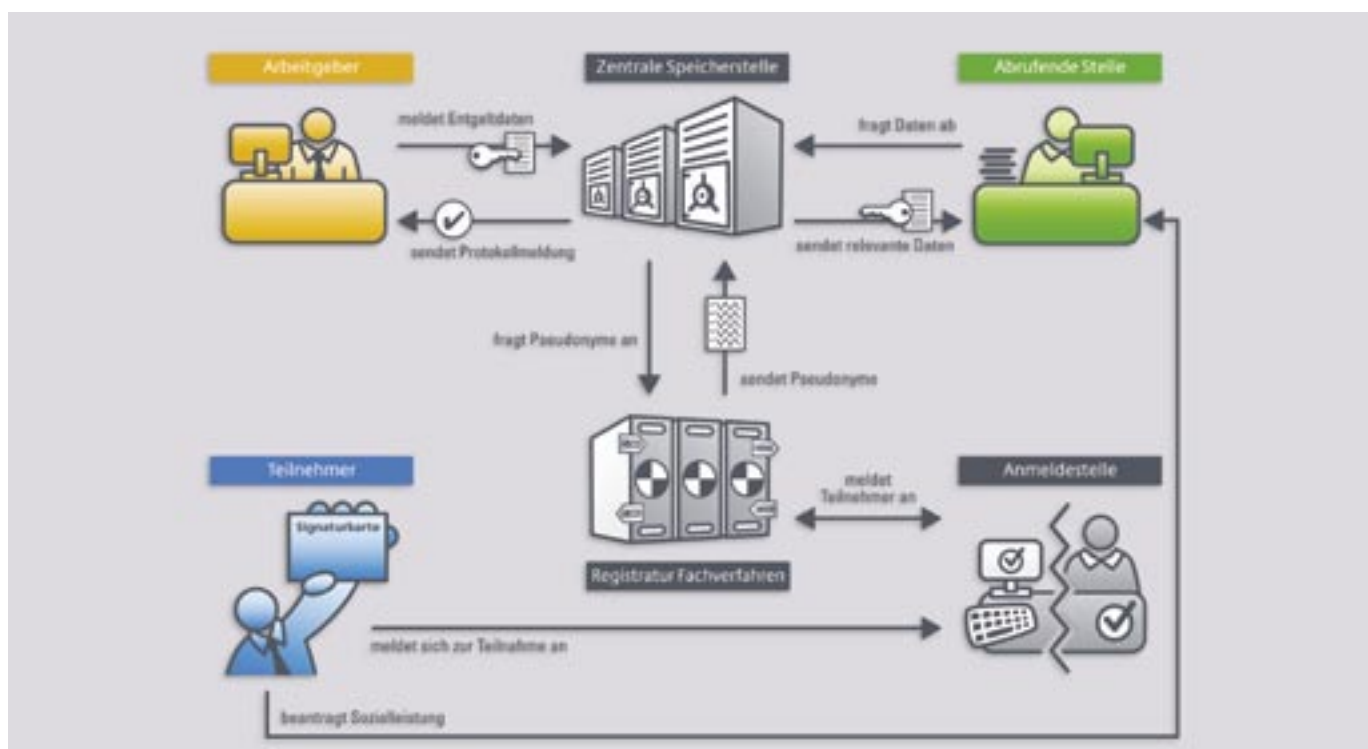
# ANGRIFF AUF DAS MONSTER

Als Meilenstein zur Entbürokratisierung ist die Einführung des Elektronischen Entgeltnachweises zum 1. Januar von der Bundesregierung angekündigt worden. Doch es hagelt von allen Seiten Kritik – insbesondere wegen der zentralen Speicherung von Arbeitnehmerdaten. Verfassungsbeschwerden wurde bereits eingereicht.

**E**lena – das klingt nach einer hübschen, exotisch-geheimnisvollen Frau mit dunklen, langen Haaren. Elena ist aber auch die Abkürzung für den Elektronischen Entgeltnachweis. Das Gesetz zu dem dazugehörigen Verfahren ist seit April 2009 in Kraft – und wird von allen Seiten torpediert. Initiiert zum Bürokratieabbau, wird es nicht nur wegen der technischen Probleme in den ersten Monaten kritisiert, sondern vor allem aufgrund der zentralen Speicherung von Arbeitnehmerdaten. Denn der Elektronische Entgeltnachweis bedeutet eine der größten Datensammel-Aktionen in Deutschland – „Elena, das Datenmonster“, hieß es Mitte März in der Wochenzeitung Die Zeit. Das klingt nicht mehr hübsch, vielleicht ein bisschen geheimnisvoll, aber vor allem furchterregend. Gestärkt vom Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Vorratsda-

tenspeicherung haben auf Initiative einer Datenschutzorganisation 22.000 Bürger Ende März sogar Verfassungsbeschwerden gegen das Elena-Verfahrensgesetz eingereicht. Die Gewerkschaft Verdi unterstützt die Klage. Sogar so mancher CDU-Politiker ist von Elena abgerückt. Wenn es ganz schlecht läuft für das Bundesarbeitsministerium, könnte das Gesetz vom Gericht vollständig gekippt werden. Dass sogar die **Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger** an der Rechtmäßigkeit des Datenübermittlungsverfahrens zweifelt, mit dem Arbeitgeber die Einkommensdaten der etwa 40 Millionen Beschäftigten seit 1. Januar an eine zentrale Sammelstelle der Deutschen Rentenversicherung in Würzburg senden, zeigt, wie groß die Gefahr des vollständigen Scheiterns für Elena ist. „Es ist fraglich, ob das Sammeln all dieser Daten geboten ist“,

## Das Elena-Verfahren



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

sagte die Ministerin auf einer Veranstaltung der Berliner Datenschutzrunde. Nach Aussage von **Verdi-Sprecher Christoph Schmitz** verstößt Elena gegen den Grundsatz der informationellen Selbstbestimmung. Da werde auf den Verdacht hin gespeichert, dass irgendwann mal Sozialleistungen beantragt werden könnten, so Schmitz. Deshalb hat Verdi Ende März angekündigt, Elena zu boykottieren. Datensätze sollen demnach nur noch exemplarisch übermittelt werden.

Laut einer repräsentativen **Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen** im Auftrag des Betriebssoftware-Anbieters Sage gaben 40 Prozent der Befragten im März an, das neue Gesetz gar nicht zu kennen, und 56 Prozent sagten, sie seien von der Datenübermittlung gar nicht in Kenntnis gesetzt worden. Das überrascht, ja erschreckt beinahe. Denn die Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, ihre Angestellten über die Datenweiterleitung zu informieren.

Viel ist schief gelaufen bei Elena. Dabei ist die Idee hinter dem Gesetz zu begrüßen. 60 Millionen Bescheinigungen in Papierform stellen die Arbeitgeber nach Auskunft des Arbeitsministeriums jährlich aus, damit der Arbeitnehmer gegenüber öffentlichen Stellen wie der Bundesagentur für Arbeit den Bezug bestimmter Leistungen nachweisen kann. Ab 2012 soll der Papierkram dann zugunsten einer elektronischen Variante entfallen. Das Ministerium beziffert die Entlastung für Unternehmen auf mehr als 85 Millionen Euro jährlich.

Dafür müssen die Personalabteilungen zurzeit einen enormen Mehraufwand stemmen. Für Elena werden mehr als 150 Daten abgefragt, wobei jedoch viele bereits durch die monatliche Abrechnung abgefangen werden. Es werden nun aber auch Zusatzangaben bei Kündigung, Entlassung und befristeten Verhältnissen gefordert. Dabei sind von den derzeit mehr als hundert existierenden Arbeitsbescheinigungen

durch das Elena-Verfahren im Augenblick lediglich fünf zu den Leistungen Wohn-, Eltern- und Arbeitslosengeld betroffen. Die Zahl der Nachweise, die ein mittelständisches Unternehmen dazu pro Jahr ausstellen muss, wenn ein Beschäftigter ausscheidet, dürfte überschaubar sein. Nun müssen die Daten aber zu jedem Arbeitnehmer kontinuierlich eingepflegt werden, egal, ob er demnächst aus dem Betrieb ausscheidet oder nicht.

Es gibt einige Stimmen, die die Entlastungen für kleinere Unternehmen durch Elena bezweifeln und den Nutzen eher bei Großkonzernen sehen. Auch auf Seiten der **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)** sieht man das Verhältnis des jetzigen Mehraufwands und der Entlastung ab 2012 kritisch. „Elena macht nur Sinn, wenn man das Verfahren deutlich besser nutzt“, sagt der **stellvertretende Hauptgeschäftsführer Alexander Gunkel**. Das Senden umfangreicher Datensätze lohne sich für Arbeitgeber nur, wenn man wesentlich mehr Bescheinigungen mit einbeziehen würde. Konkrete Vorschläge der BDA wären beispielsweise die Entgeltbescheinigungen für BAFÖG und Unterhaltsangelegenheiten sowie für das Kranken-, Mutterschafts- und Übergangsgeld. Langfristig kann Gunkel sich vorstellen, dass sämtliche Bescheinigungen einbezogen werden. Die Regierung hat ab 2015 eine Ausweitung unter anderem auf die Einsatzfelder Kranken- und Pflegekassen und Renten- und Unfallversicherung vorgesehen. Allerdings muss sie sich erstmal gegen die massiven Vorwürfe wehren.

## Ausbau des Elena-Verfahrens

Denn Angaben zu Entgelten, Steuern und Sozialabgaben werden zunächst mal nur gesammelt. Der Arbeitgeber schickt sie in einem multifunktionalen Datensatz für jeden Beschäftigten monatlich an die Zentrale Speicherstelle. Nach zwei Jahren soll es den Mitarbeitern möglich sein, auf ihre eigenen Daten zuzugreifen, wenn sie zum Beispiel einen Antrag auf Elterngeld stellen. Zu den gesendeten Daten gehören allerdings nicht nur gewöhnliche Angaben zum Entgelt, sondern unter anderem auch zu Fehlzeiten und Abmahnungen. Und ob alle jemals geschickten Daten wirklich gebraucht werden, steht noch nicht fest und darf zumindest bezweifelt werden. Datenschützer nennen so was Vorratsdatenspeicherung.

Nach Meinung von Gunkel ist die enorme Datenspeicherung ebenfalls nur dann gerechtfertigt, wenn ihr ein angemessenes Verhältnis der Nutzung entgegensteht. Auch deshalb sei der Ausbau des Verfahrens erforderlich.

Der Bundesrat hat im Februar gefordert auf das Sammeln überflüssiger Daten zu verzichten. Auch die Gewerkschaften kritisieren Angaben zu Abmahnungen und Kündigungen. In

## Elena – Digital statt Papier

Elena soll die Beantragung von bestimmten **Sozialleistungen vereinfachen** und beschleunigen. Tatsächlich klafft zwischen der elektronischen Personalverwaltung des Arbeitgebers und der elektronischen Sachbearbeitung in den Behörden eine Lücke, die noch durch den Informationsträger Papier überbrückt wird. Künftig soll es den Arbeitgebern ermöglicht werden, auf das Ausstellen schriftlicher Bescheinigungen zu verzichten. Stattdessen sind monatliche Entgeltdaten an eine **zentrale Speicherstelle** zu melden. Dort werden zum Beispiel die Höhe des Einkommens sowie Angaben zur Besteuerung gesammelt – und zwar bis zu fünf Jahre. Die Initiative zu dem Vorhaben wurde bereits von der rot-grünen Koalition ergriffen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beauftragte 2002 die **ITSG (Informationstechnische Servicestelle der Gesetzlichen Krankenversicherung GmbH)** mit einem Modellversuch. Die Federführung hat mittlerweile das Bundesarbeitsministerium.

## INTERVIEW

## „Elena ist nicht zu retten“

**Wolfgang Däubler, Professor am Bremer Institut für deutsches, europäisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht**



**Herr Professor Däubler, es gibt massive Kritik am Elena-Verfahrensgesetz. Was halten Sie grundsätzlich von Elena?**

Die Kritik ist berechtigt, weil die Gefahr besteht, dass ein nicht mehr überschaubarer Kreis von Informationen über einen Arbeitnehmer an einer zentralen Stelle gespeichert wird. Dies betrifft Abmahnungen und Kündigungen, doch gibt es keine Sicherung dagegen, dass viele andere sensib-

le Daten durch Änderung der Verwaltungsvorschriften auch einbezogen werden. Mich stört die Vielzahl der Daten, aber insbesondere auch die Tatsache, dass alles bei einer Stelle konzentriert ist.

**Aber die Sicherheitsmaßnahmen sind doch erheblich. Spielt das keine Rolle?**

Die Sicherheitsvorkehrungen spielen dabei eher eine sekundäre Rolle. Denn sie sind nie absolut wirksam. Jeder Systemadministrator kann – wenn er nur will und sich nicht an Richtlinien hält – an alle Daten rankommen.

**Welche Auswirkungen hat denn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Vorratsdatenspeicherung auf das Elena-Verfahrensgesetz?**

Das BVerfG hat betont, dass die Vorratsdatenspeicherung nicht generell unzulässig ist, doch muss sie dem Schutze überragend wichtiger Rechtsgüter dienen. So benötigt man für die Speicherung von Telefonverkehrsdaten den durch Tatsachen begründeten Verdacht einer schweren Straftat. Damit ist die Schwelle vom Gericht außerordentlich hoch gelegt worden, weshalb auch alle auf Vorrat gespeicherten Daten nach dem Telekommunikationsgesetz gelöscht werden mussten. Bei Elena wird lediglich der Zweck der Verwaltungsvereinfachung verfolgt. Das reicht als Grund für eine Vorratsdatenspeicherung nicht aus.

**»Mich stört die Vielzahl der Daten.«**

Außerdem hat das BVerfG bereits im Urteil

zur Volkszählung entschieden, dass die Verwaltung informationelle Gewaltenteilung praktizieren muss. Was die Planungsabteilung weiß, darf nicht automatisch der Polizei zur Verfügung stehen; sonst haben wir irgendwann wirklich den „Großen Bruder“. Diese Gewaltenteilung ist bei Elena nicht gewährleistet.

**Wie kann Elena ihrer Meinung nach gerettet werden?**

Elena ist meiner Meinung nach in dieser Form nicht rettbar. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird es das Bundesverfassungsgericht kippen. Was seine Befürworter bestenfalls erwarten können, ist eine verfassungskonforme Auslegung der Art, dass nur ganze wenige Daten auf diesem Wege gespeichert und verarbeitet werden dürfen. Am sinnvollsten wäre es, die Sache möglichst schnell zu beerdigen. ■

sogenannten Freitextfeldern ist bislang vorgesehen, dass die Unternehmen ihre Einschätzung zu vertragswidrigem Verhalten schildern. „Absolut skandalös“, nannte das **Verdi-Vorsitzender Frank Bsirske** in der Wochenzeitung Die Zeit.

Die schwarz-gelbe Koalition hat nun noch einmal beschlossen den Umfang der Datenerhebung zu beraten. Datensätze werden auf Rechtmäßigkeit und Erforderlichkeit überprüft. Dabei soll das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung Berücksichtigung finden.

Klar ist, dass die Daten ziemlich sicher aufbewahrt werden. Ihre Speicherung erfolgt in verschlüsselter Form und unter Pseudonym. Zudem ist „ein unkontrollierter Zugang ohne die persönliche Zustimmung nicht möglich“, so eine Sprecherin des Bundesarbeitsministeriums. Die gespeicherten Daten würden außerdem gelöscht, wenn sie nicht mehr für die Leistungsgewährung benötigt werden.

Doch gesendet werden sie anfangs trotzdem jeden Monat – der Arbeitnehmer kann dem nicht widersprechen. Dieses Senden von korrekten Datensätzen machte allerdings den Personalabteilungen und Software-Herstellern gerade in der Anfangsphase erhebliche Schwierigkeiten. „Eine Testphase hat gefehlt“, sagt **Herbert Kloubert von der VEDA GmbH**, einem Lösungsanbieter in den Bereichen HR, Finance und Accounting. „Der Echtbetrieb war unsere Testphase.“ Es habe einige Datenfelder gegeben, die nicht ausreichend definiert waren. Als Folge davon mussten sich zahlreiche Arbeitgeber mit Fehlermeldungen herumschlagen, die von der Speicherstelle zurückgeschickt wurden.

Das Procedere führte sowohl auf Seiten der Arbeitgeber, als auch auf Seiten der Softwareanbieter zu Verwirrung und Verärgerung. Nach Ansicht von Kloubert wird Elena allenfalls bis zum Jahresende sauber laufen. „Die Einführung des bisher noch nicht berücksichtigten Datenbausteins ‚Kündigung‘ ab 1. Juli birgt weitere Unsicherheiten in sich.“

Wie die große Mehrheit der Software-Häuser setzt auch VEDA beim Versenden der Daten auf die **Standard-Kommunikationssoftware Dakota der ITSG (Informati-onstechnische Servicestelle der gesetzlichen Kranken-versicherung)**. Hier gab es bis vor Kurzem ein weiteres Problem. Denn mit der bis Mitte April aktuellen Version war es zwar möglich, die Elena-Meldungen an die zentrale Speicherstelle zu versenden, nicht jedoch die Antwortprotokolle vom Elena-Server abzuholen. Der Arbeitgeber muss aber protokollieren, dass er die Daten gemeldet hat. Deshalb nutzten viele Anbieter, die nicht über eine eigene Kommunikationssoftware zum ZSS-Server verfügen, wie beispielsweise Datev, eine Zwischenlösung – die Meldungen wurden als E-Mail Anhang gesendet. Die Antwortprotokolle konnten in diesem Fall jedoch nicht maschinell verarbeitet werden. Manche Arbeitgeber verzichteten deshalb auf Anraten ihrer Software-Häuser in den ersten Monaten ganz auf das Verschicken der Daten und senden sie nach. Damit sei allerdings das Problem allenfalls verschoben, aber nicht gebannt, betont Herbert Kloubert.

Es bleibt festzuhalten: Elena ist nicht nur ein schöner Name. Der Elektronische Entgeltnachweis ist ein Datenprojekt, das nicht vollständig durchdacht scheint. Andere würden wohl von „Murks“ sprechen. Ausbaden müssen es vor allem die Mitarbeiter in den Personalabteilungen.

Jan C. Weilbacher

Foto: privat