

Antrag

der Fraktion GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Arbeit und Soziales

Informationelles Selbstbestimmungsrecht im ELENA-Verfahren

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. welche Arbeitnehmerdaten beim ELENA-Verfahren (elektronischer Entgelt-nachweis) gespeichert werden;
2. ob eine Speicherung von Arbeitskampfdaten (z. B. Streik, Aussperrung) erfolgt und wenn ja, wie sie diese Datenspeicherung vor dem Hintergrund der vom Grundgesetz garantierten Koalitionsfreiheit (Artikel 9 GG) bewertet;
3. ob im Fall der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses Daten erhoben werden über Abmahnungen und Kündigungsgründe;
4. ob sie die Rechtsauffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz teilt, dass mit dem ELENA-Verfahren Daten auf Vorrat gespeichert werden, die in vielen Fällen nicht gebraucht werden und wenn ja, wie die Einhaltung des Grundsatzes der Datensparsamkeit sichergestellt werden soll;
5. wie hoch sich nach ihren Schätzungen der Bürokratie- und Sachkosten-aufwand für die Unternehmen und Gehaltsabrechnungsstellen beläuft und welche geschätzten Entlastungen dem gegenüberstehen;

II.

unter Beteiligung des Landesbeauftragten für Datenschutz über den Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Datensätze des ELENA-Verfahrens überprüft werden mit dem Ziel der Beschränkung auf Daten, die für die vorgesehenen Verwaltungszwecke zwingend erforderlich sind.

26. 01. 2010

Kretschmann, Walter
und Fraktion

Begründung

Ab dem 1. Januar 2010 sind Arbeitgeber verpflichtet, die Entgeltdaten ihrer Beschäftigten an eine bei der Deutschen Rentenversicherung Bund eingerichtete zentrale Stelle zu melden. Von dem ELENA (elektronischer Entgeltnachweis) genannten Verfahren verspricht sich die Bundesregierung eine Entlastung der Arbeitgeber.

Bislang besteht immer noch keine Klarheit über den Umfang der im ELENA-Verfahren zu speichernden Daten. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit weist in einer Pressemitteilung vom 29. Dezember 2009 darauf hin, dass die Bundesregierung seiner Forderung nachkommen will, keine Arbeitskampfdaten zu speichern und die bei der Datenerfassung verwendeten Datensätze entsprechend zu ändern. Des Weiteren hat die Bundesarbeitsministerin zugesagt, die Ausführungsverordnung zu überprüfen mit dem Ziel, die Vereinbarkeit des ELENA-Verfahrens mit dem Grundsatz der Datensparsamkeit sicherzustellen. Eine rechtsverbindliche Korrektur ist jedoch bisher nicht erfolgt.

Behörden und Unternehmen beklagen zu Recht die große Rechtsunsicherheit bei der Anwendung des ELENA-Verfahrens und den hohen Bürokratieaufwand, der durch das immense Ausmaß der Datenspeicherung auf Vorrat entsteht.

Auch Verfassungsklagen gegen den Umfang und die Form der Datenspeicherung im ELENA-Verfahren sind bereits angekündigt.

Vor diesem Hintergrund muss die Landesregierung Klarheit schaffen über die Speicherpraxis in Baden-Württemberg und die erforderlichen politischen Weichenstellungen vornehmen, über den Bundesrat auf eine Korrektur des ELENA-Verfahrens hinzuwirken.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. Februar 2010 Nr. 33–0141.5/14/5756 nimmt das Ministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium und dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. welche Arbeitnehmerdaten beim ELENA-Verfahren (elektronischer Entgeltnachweis) gespeichert werden;

Welche konkreten Arbeitnehmerdaten beim ELENA-Verfahren übersandt bzw. von der Zentralen Speicherstelle gespeichert werden, ergibt sich zunächst allgemein aus dem ELENA-Verfahrensgesetz, speziell aus § 97 Abs. 1 Satz 2 bis Satz 4 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Es handelt sich um die Daten, die in den vom ELENA-Verfahrensgesetz erfassten Nachweisen aufzunehmen sind. Nach § 95 Abs. 1 SGB IV sollen folgende erfasste Nachweise durch das ELENA-Verfahrensgesetz ersetzt werden:

- Arbeitsbescheinigung nach § 312 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III),
- Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 SGB III,
- Auskunft über die Beschäftigung nach § 315 Abs. 3 SGB III,
- Auskünfte über den Arbeitsverdienst zum Wohngeldantrag nach § 23 Abs. 2 des Wohngeldgesetzes und
- Einkommensnachweise nach § 2 Abs. 7 Satz 4 und § 9 des Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetzes.

Eine nähere Bestimmung der konkreten Daten ergibt sich aus der auf Grundlage von § 97 Abs. 6 SGB IV zu erlassenden Verordnung zur Übermittlung der Daten im Verfahren zur Erstellung und Verarbeitung des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Datensatzverordnung) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Die Verordnung regelt in den §§ 4 bis 6 die Übermittlung folgender Arbeitnehmerdaten für die Speicherung in der Zentralen Speicherstelle:

- Name und die Anschrift der zu meldenden Person,
- bei ausländischen Anschriften das Länderkennzeichen,
- die Verfahrensnummer oder die Versicherungsnummer der zu meldenden Person,
- der Tag des Beginns der Beschäftigung und, wenn die Beschäftigung im letzten Abrechnungszeitraum geendet hat, der Tag des Endes der Beschäftigung sowie der bescheinigte Abrechnungszeitraum innerhalb eines Kalendermonats,
- die vereinbarte Wochenarbeitszeit,
- die Steuerklasse in Zahlen und die Zahl der Kinderfreibeträge,

- die Personengruppe, der Beitragsgruppenschlüssel, der Tätigkeitsschlüssel und die zuständige Einzugsstelle für den Gesamtsozialversicherungsbeitrag.

Ferner sind weitere Daten zum Entgelt zu übermitteln:

- das Gesamtbruttoentgelt,
- das fiktive Bruttoarbeitsentgelt, soweit es vom Gesamtbruttoentgelt abweicht,
- der individuell zu versteuernde Arbeitslohn, getrennt nach laufenden und sonstigen Bezügen und Abzügen,
- der pauschal besteuerte Arbeitslohn, getrennt nach den §§ 37 b, 40, 40 a und 40 b des Einkommensteuergesetzes,
- der steuerfreie Arbeitslohn,
- das Sozialversicherungsbruttoentgelt nach den §§ 341 bis 345 b SGB III, getrennt nach laufenden und einmaligen Bezügen und Abzügen,
- folgende gesetzliche Abzüge vom individuell steuerpflichtigen Arbeitslohn und Sozialversicherungsbruttoentgelt gesondert aus laufendem und einmaligem Bruttoentgelt:
 - Lohnsteuer, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag sowie
 - Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung sowie nach dem Recht der Arbeitsförderung,
- der Arbeitgeberzuschuss zu den Beiträgen für eine freiwillige oder private Kranken- und Pflegeversicherung sowie den Arbeitgeberanteil zu einer berufsständischen Versorgungseinrichtung,
- der Gesamtbeitrag zu einer freiwilligen Kranken- und Pflegeversicherung,
- der Gesamtpflichtbeitrag zu einer berufsständischen Versorgungseinrichtung,
- die vom Arbeitnehmer übernommenen pauschalen Steuerbeträge.

Ergänzende Regelungen betreffen die Pflicht zur Übermittlung zusätzlicher Daten bei Ausbildungsverhältnissen, Praktika und Heimarbeit sowie in sonstigen besonderen Fällen, insbesondere bei Beendigung von Arbeitsverhältnissen.

Die konkreten Datensätze werden auf Grundlage des § 28 b Abs. 6 SGB IV entwickelt. Der „Arbeitskreis ELENA“ (GKV-Spitzenverband, Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V., Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindeverbund, Deutscher Landkreistag, Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit) legt dabei die gemeinsamen Grundsätze für die Erstattung der Meldungen der Arbeitgeber an die Zentrale Speicherstelle fest. Die gemeinsamen Grundsätze bedürfen der Genehmigung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, das vorher die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände anzuhören hat und Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie herstellt. Der jeweilige Datensatz sowie weitere Informationen zum ELENA-Verfahren sind im Internet unter der Seite: www.das-elena-verfahren.de abrufbar.

2. ob eine Speicherung von Arbeitskampsdaten (z. B. Streik, Aussperrung) erfolgt und wenn ja, wie sie diese Datenspeicherung vor dem Hintergrund der vom Grundgesetz garantierten Koalitionsfreiheit (Artikel 9 GG) bewertet;

Im Hinblick auf die kritisierte Erhebung von Streikdaten konnte mit den Vertretern der Spitzenverbände der Sozialversicherung und der kommunalen Leistungsträger erreicht werden, dass Streikzeiten als solche nicht mehr bei der monatlichen Meldung erfasst werden; es reicht insoweit die Erfassung als „sonstige Fehlzeit“. Diese Angabe als „Fehlzeit“ wird bei der Bundesagentur für Arbeit für die Feststellung des Vorliegens eines Leistungsanspruches (Anwartschaftszeit, Anspruchsdauer) und für die Ermittlung des Bemessungsentgelts benötigt. Fehlzeiten, die ein Beschäftigungsverhältnis zusammenhängend mehr als einen Monat unterbrechen, sind bei der Berechnung der versicherungspflichtigen Tage für die Prüfung von Anwartschaftszeit und die Ermittlung der Anspruchsdauer außer Betracht zu lassen. Außerdem sind bei der Ermittlung des Bemessungsentgelts zur Bestimmung des Arbeitslosengeldes Fehltag innerhalb eines Lohnabrechnungszeitraumes für die Berechnung der Tage, an denen das angegebene Entgelt erzielt wurde, nicht zu berücksichtigen. Hierbei werden auch Fehlzeiten von weniger als einem Monat benötigt. Der Grund der Fehlzeit ist für beide Prüfungen grundsätzlich nicht von Interesse. Bestimmte Fehlzeitengründe (z. B. Krankengeld) sind jedoch für die Bundesagentur für Arbeit ein Anhaltspunkt für weitere Ermittlungen, um ggf. „Lücken“ in den Beitragszeiten (zugunsten des Antragstellers) aufzufüllen.

Da nicht alle Gründe explizit benötigt werden, wurde im Arbeitskreis ELENA-Verfahrensgrundsätze der Vorschlag erarbeitet und inzwischen auch umgesetzt, auf die Meldung bestimmter Gründe wie Streik und Aussperrung zu verzichten und diese Fehlzeiten pauschal als „sonstige unbezahlte Fehlzeit“ zu melden. Eine Unterscheidung nach „entschuldigtem“ und „unentschuldigtem“ Fehlzeiten ist im ELENA-Datensatz nicht vorhanden, auch ein Freitextfeld ist bei Fehlzeiten nicht vorgesehen.

3. ob im Fall der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses Daten erhoben werden über Abmahnungen und Kündigungsgründe;

Das ELENA-Verfahrensgesetz, die ELENA-Datensatzverordnung und auch die auf Grundlage von § 28 b Abs. 6 SGB IV entsprechend entwickelten Datensätze sehen Angaben über den Grund der Entlassung vor. Allerdings besteht eine Pflicht zur Meldung dieser Datensätze erst für Entgeltabrechnungen ab dem 1. Juli 2010. Bei der Übermittlung der Daten ist entsprechend der entwickelten Datensätze etwa anzugeben, ob die Kündigung aus betriebsbedingten Gründen oder aufgrund vertragswidrigen Verhaltens des Beschäftigten erfolgte. Auch das Datum einer vorausgegangenen Abmahnung ist anzugeben, soweit es sich um eine Kündigung durch den Arbeitgeber aufgrund vertragswidrigen Verhaltens des Arbeitnehmers handelt.

Hintergrund der Regelung ist, dass die Umstände einer Kündigung zur Berechnung des Arbeitslosengeldes erforderlich sind, insbesondere auch für die Frage, ob eine Sperrzeit zu Lasten des Arbeitslosen zu verhängen ist. Dies gilt auch für eine vorherige Abmahnung. Ein arbeitsvertragswidriges Verhalten des Arbeitslosen kann nur dann die Beendigung des Arbeitsverhältnisses rechtfertigen, wenn wegen des gleichen oder vergleichbaren Verhaltens eine Abmahnung ausgesprochen worden ist. Diese darf darüber hinaus nicht übermäßig alt sein, um als Begründung einer Kündigung herangezogen werden zu können, deshalb wird auch nach dem Datum der Abmahnung gefragt. Die fehlende Abmahnung kann also (zugunsten des Arbeitslosen) dazu führen, dass keine Sperrzeit eintritt. Wie alle Daten im ELENA-Verfahren können auch diese Werte nur durch eine berechnete abrufende Stelle (hier die Agentur für Arbeit) mit Einverständnis des Teilnehmers abgerufen werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die zu übermittelnden Daten nicht neu eingeführt wurden. Diese Daten wurden bereits früher erhoben; so sieht etwa § 312 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB III eine Angabe des Arbeitgebers über den Grund für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausdrücklich vor.

4. ob sie die Rechtsauffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz teilt, dass mit dem ELENA-Verfahren Daten auf Vorrat gespeichert werden, die in vielen Fällen nicht gebraucht werden und wenn ja, wie die Einhaltung des Grundsatzes der Datensparsamkeit sichergestellt werden soll;

Die Rechtsauffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz wird insoweit geteilt, dass im Rahmen des ELENA-Verfahrens Daten auf Vorrat gespeichert werden, was grundsätzlich kritisch zu sehen ist. Eine solche Speicherung auf Vorrat ist nur zulässig, wenn – wie hier geschehen – der mit ihr verfolgte Zweck durch den Gesetzgeber eindeutig festgelegt ist und die im Rahmen dieses Zweckes erfolgende Speicherung, Verarbeitung und Nutzung hinsichtlich aller personenbezogenen Angaben verhältnismäßig ist. Dies verlangt, dass jegliche Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist (BVerfGE 78, 77, 85). Darüber hinaus sind schon wegen der Vielzahl der Betroffenen und der Sensibilität der Daten rechtliche Vorgaben, insbesondere verfahrensmäßiger, technischer und organisatorischer Art sowie sichere Vorkehrungen gegen unbefugte Datenübermittlungen, Zweckänderungen und Datenmissbrauch zu treffen.

Hinsichtlich der Frage der Einhaltung des Grundsatzes der Datensparsamkeit wird auf die Stellungnahme zu Ziffer II. verwiesen.

Beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wurde zudem ein begleitender Beirat zur Umsetzung der ELENA-Verfahrensregelungen eingerichtet. Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist Mitglied dieses beratenden Gremiums, sodass datenschutzrechtliche Anforderungen auch in diesem Rahmen eingebracht und berücksichtigt werden können.

5. wie hoch sich nach ihren Schätzungen der Bürokratie- und Sachkostenaufwand für die Unternehmen und Gehaltsabrechnungsstellen beläuft und welche geschätzten Entlastungen dem gegenüberstehen;

Rund drei Millionen Arbeitgeber füllen bisher pro Jahr 60 Millionen Papierbescheinigungen aus. Zwischen der elektronischen Personalverwaltung der Arbeitgeber und der elektronischen Sachbearbeitung in den Behörden klafft eine Lücke, die weiterhin durch den traditionellen Informationsträger Papier überbrückt werden wird. Dieser Medienbruch wird durch das ELENA-Verfahren beseitigt. Die für Unternehmen anfallenden Kosten werden durch Einspareffekte mehr als aufgewogen. Der Nationale Normenkontrollrat schätzte die Gesamtentlastung durch das ELENA-Verfahren für die Arbeitgeber ab 2012 auf jährlich rund 85,6 Millionen Euro. Aufgrund des zugrundegelegten Zeitaufwands bei der Eingabe von Änderungsmerkmalen hat der Nationale Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme im Zusammenhang mit der ELENA-Datensatzverordnung das zuständige Bundesressort gebeten, die Kostenschätzung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

II.

unter Beteiligung des Landesbeauftragten für Datenschutz über den Bundesrat darauf hinzuwirken, dass die Datensätze des ELENA-Verfahrens überprüft werden mit dem Ziel der Beschränkung auf Daten, die für die vorgesehenen Verwaltungszwecke zwingend erforderlich sind.

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat zur ELENA-Datensatzverordnung bereits einen Entschließungsantrag beim Bundesrat eingebracht. Darin wird an die besondere datenschutzrechtliche und damit verfassungsrechtliche Brisanz des ELENA-Verfahrens erinnert, die sich vor allem daraus ergibt, dass einkommensrelevante Daten von allen abhängig Beschäftigten (über 30 Mio.) gespeichert werden sollen, ohne dass feststeht, dass diese Daten im Einzelfall tatsächlich gebraucht werden (Vorratsdatenspeicherung). Vor diesem Hintergrund muss den technisch-organisatorischen und rechtlichen Datenschutzanforderungen bei der Umsetzung des ELENA-Verfahrens mit der gebotenen Sensibilität Rechnung getragen werden. Hier sind weitere Verbesserungen möglich. Die Bundesregierung wird daher gebeten, im weiteren Verfahren zur Umsetzung des ELENA-Verfahrens den berechtigten datenschutzrechtlichen Anforderungen in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, die zu meldenden Daten auf das mit Blick auf die einbezogenen Sozialleistungsverfahren absolut notwendige Minimum zu beschränken. Es sind nur solche Daten einzubeziehen, die im Rahmen der Entscheidung über die Gewährung von Sozialleistungen regelmäßig von Belang sind.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 12. Februar 2010 der Verordnung zugestimmt und dabei eine Entschließung gefasst, die im Wesentlichen dem Antrag Baden-Württembergs entsprach.

In Vertretung

Halder

Ministerialdirektor