

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.**

**– Drucksache 17/6747 –**

### **Einstellung und Kosten des ELENA-Verfahrens**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Kaum anderthalb Jahre ist der elektronische Entgeltnachweis „ELENA“ alt – und schon steht er vor dem Aus. Das seit Jahren umstrittene IT-Großprojekt des Bundes soll laut einer gemeinsamen Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 18. Juli 2011 schnellstmöglich eingestellt werden.

Als Grund für die Einstellung geben die Bundesministerien die fehlende Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur an. Umfassende Untersuchungen hätten gezeigt, „dass sich dieser Sicherheitsstandard, der für das ELENA-Verfahren datenschutzrechtlich zwingend geboten ist, trotz aller Bemühungen in absehbarer Zeit nicht flächendeckend verbreiten wird“. Hiervon hänge aber der Erfolg des ELENA-Verfahrens ab (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 18. Juli 2011).

Die Bundesregierung kündigte außerdem an, „dafür Sorge zu tragen, dass die bisher gespeicherten Daten unverzüglich gelöscht und die Arbeitgeber von den bestehenden elektronischen Meldepflichten entlastet werden“ (ebd.). Hierzu werde das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Kürze einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen. Die Presseerklärung der beiden Bundesministerien lässt vermuten, dass es mit der elektronischen Erfassung von Arbeitnehmerdaten keineswegs vorbei ist, denn die Bundesregierung kündigte ferner an, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein Konzept erarbeiten werde, „wie die bereits bestehende Infrastruktur des ELENA-Verfahrens und das erworbene Know-how für ein einfacheres und unbürokratisches Meldeverfahren in der Sozialversicherung genutzt werden können“ (ebd.).

ELENA sollte zur Entbürokratisierung beitragen und Kosten sparen, indem alle zur Beantragung von Sozialleistungen nötigen Daten zentral gespeichert werden. So sollte der „elektronische Entgeltnachweis“ bei Anträgen auf Arbeitslosengeld, Wohngeld oder Elterngeld die Arbeitgeberbescheinigungen auf Papier ersetzen. Außerdem sollten Unternehmen um mehr als 85 Mio. Euro jährlich entlastet werden. Der Bund der Steuerzahler (BdSt) wies darauf hin, dass all diese Ziele nicht erreicht wurden und begrüßte daher die Entscheidung

der Bundesregierung. Der Vizepräsident des BdSt Reiner Holznagel erklärte in der „Neuen Osnabrücker Zeitung“ vom 19. Juli 2011 „leider haben zwei Bundesregierungen viel zu lange gezögert, um das Aus dieses Molochs zu vollziehen“.

Was zur Bürokratievereinfachung gedacht war, habe sich ins Gegenteil verkehrt. Tatsächlich seien durch das Projekt seit 2008 nach Angaben des BdSt allein dem Staat Kosten von mindestens 33 Mio. Euro entstanden. Dazu kämen noch die Kosten der Startfinanzierung in Höhe von 55 Mio. Euro (vgl. hierzu WELT Online vom 19. Juli 2011). Zu den Kosten des Bundes kämen laut Reiner Holznagel noch „ungeheure Kosten der Unternehmen“ hinzu (vgl. Neue Osnabrücker Zeitung vom 19. Juli 2011). Nach Angaben der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hätten die Unternehmen mehrere 100 Mio. Euro für ELENA ausgegeben. Ein Gutachten des Normenkontrollrats, das knapp über 8 Mio. Euro Nettoentlastung für die Unternehmen errechnete, wurde von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im Oktober letzten Jahres mit eigenen Berechnungen konfrontiert, die auf tatsächliche Mehrbelastungen von „wenigstens 145 Mio. Euro“ durch das ELENA-Verfahren hinausliefen (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 15. Oktober 2010).

Die unverzügliche Löschung aller bisher gespeicherten Daten wird nun von vielen Seiten, so auch von der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung in Sachsen-Anhalt (MIT), gefordert. MIT-Landesgeschäftsführer Tobias Schmidt bezeichnete ELENA als Beispiel „für die schlimmste Verschlimmbesserung von Verfahren“ (FOCUS ONLINE vom 19. Juli 2011). Durch die zusätzlichen Meldepflichten seien vor allem kleine und mittlere Unternehmen belastet worden. Was als Projekt zum Bürokratieabbau gedacht war, habe sich als völlig gegenteilig erwiesen. Bundesweit seien von Unternehmen etwa 500 Millionen ELENA-Datensätze an die Deutsche Rentenversicherung gemeldet worden (vgl. FOCUS ONLINE vom 19. Juli 2011).

Auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar hat in einer Presseerklärung ein sofortiges Handeln nach dem Ende des ELENA-Verfahrens gefordert. Peter Schaar erklärte, dass in der Datenbank sogar bereits über 700 Millionen Datensätze gespeichert sind und forderte daher den Bundesgesetzgeber auf, „die vollständige Löschung der Datensätze gesetzlich sicherzustellen“ (Presseerklärung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar vom 19. Juli 2011). Peter Schaar erklärte weiter, dass er als treuhänderischer Verwalter des ELENA-Hauptschlüssels, weiterhin darauf achten werde, dass ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet sei, auch in der Übergangsphase bis zur endgültigen Löschung der Daten (ebd.). Überlegungen zur künftigen Nutzung der ELENA-Infrastruktur dürften laut Peter Schaar nicht zu einem Verfahren mit „Datenschutz-light“ führen, sondern stattdessen müssten die zugrunde liegenden Strukturen kritisch überprüft werden. Das gelte „insbesondere für die Vielzahl der unterschiedlichen Einkommensbegriffe, die für die verschiedenen staatlichen Aufgaben verwandt werden“ (ebd.).

1. Seit wann wusste die Bundesregierung von den umfassenden Untersuchungen, die das Scheitern einer flächendeckenden Verbreitung der sogenannten qualifizierten Signatur (QES), des notwendigen Sicherheitsstandard für das ELENA-Verfahren, zum Ergebnis hatten, und um welche Untersuchungen handelt es sich im Einzelnen?

Die Bundesregierung hat Mitte 2010 beschlossen, das ELENA-Verfahren einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe auf Staatsekretärebene eingesetzt. Nachdem der Nationale Normenkontrollrat im September sein „Gutachten zu den Auswirkungen des ELENA-Verfahrens auf Wirtschaft, Bürger und Verwaltung“ vorgelegt hat, wurden die Prüfungen auf Fachebene entlang der Erkenntnisse aus dem Gutachten fortgesetzt.

2. Enthalten die Untersuchungen eine Prognose bis wann mit einer flächendeckenden Verbreitung der sogenannten qualifizierten Signatur (QES) in der Bundesrepublik Deutschland zu rechnen ist, und wenn ja wie lautet diese?

Die Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur hängt von einer Reihe unterschiedlichster Faktoren ab, wie beispielsweise der Akzeptanz in der Bevölkerung, der Existenz eines geeigneten Trägermediums oder den wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten. Sie kann daher nicht mit ausreichender Sicherheit prognostiziert werden.

3. Wie hoch belaufen sich die Gesamtkosten des ELENA-Verfahrens (bitte aufschlüsseln nach Kosten für den Bund, die Unternehmen und die Kommunen/Verwaltungen)?

Die Bundesregierung verfügt nicht über die erforderlichen Informationen, um die Gesamtkosten des ELENA-Verfahrens, einschließlich der Kosten für Wirtschaft, Länder und Kommunen, angeben zu können. Das ELENA-Verfahrensgesetz sieht für die Jahre 2009 bis 2013 Bundesausgaben in Höhe von jährlich bis zu 11 Mio. Euro für die Errichtung und den Betrieb der Zentralen Speicherstelle und der Registratur Fachverfahren vor.

4. Welche weiteren Kosten entstehen den Beteiligten durch die Einstellung des ELENA-Verfahrens (bitte analog zu Frage 3 auflisten)?

Die Bundesregierung verfügt derzeit nicht über die abschließenden Informationen, um die bei den Beteiligten durch die Einstellung des ELENA-Verfahrens gegebenenfalls anfallenden weiteren Kosten angeben zu können.

5. Welche Folgen hat die Einstellung des Verfahrens für die dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für ELENA zugewiesenen Mittel aus dem Bundeshaushalt?

Die für die Hauptschlüsselverwaltung zugewiesenen Personal- und Sachmittel sind solange erforderlich, wie der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BfDI) Aufgaben nach dem ELENA-Verfahrensgesetz zu erfüllen hat. Die Verwaltung des Datenbank-Hauptschlüssels ist daher erst beendet, wenn nach Inkrafttreten des Aufhebungsgesetzes der Datenbestand gelöscht worden ist.

6. Wie viele Datensätze sind bislang in der zentralen ELENA-Datenbank gespeichert?

Bei der Zentralen Speicherstelle des ELENA-Verfahrens sind bisher circa 700 Millionen Datensätze eingegangen.

7. Bis wann werden die Daten, die im ELENA-Verfahren erhoben und gespeichert wurden, gelöscht, wer ist dafür verantwortlich, wie wird sichergestellt, dass dies vollständig geschieht, und wer überwacht dies?

Die Bundesregierung wird nach der Sommerpause die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Aufhebung des ELENA-Verfahrens in die Wege leiten. Die gesetzliche Regelung wird unter anderem vorsehen, dass die bisher bei der Zentralen Speicherstelle gespeicherten Daten unverzüglich und vollständig nach Inkrafttreten des Aufhebungsgesetzes gelöscht werden.

8. Gibt es innerhalb der Bundesregierung schon Pläne zur künftigen Nutzung der ELENA-Infrastruktur, und wenn ja, wie sehen diese aus?

Wenn nein, warum nicht, und bis wann werden diese Pläne vorliegen?

Die Bundesregierung wird ein Konzept erarbeiten, wie die bereits bestehende Infrastruktur des ELENA-Verfahrens und die gewonnenen Erfahrungen für ein einfacheres und unbürokratisches Meldeverfahren in der Sozialversicherung genutzt werden können. Das weitere Verfahren wird derzeit abgestimmt.

9. Sieht die Bundesregierung durch das Scheitern von ELENA auch Konsequenzen für andere IT-Großprojekte des Bundes?

Wenn ja, welche sind dies?

Wenn nein, warum nicht?

Nein. Unmittelbare Auswirkungen auf andere Großprojekte werden nicht gesehen. Die Umsetzungsschwierigkeiten bei ELENA bestätigen allerdings die Notwendigkeit effektiver IT-Steuerungsstrukturen in Bund und Ländern und auch in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern, wie sie im Rahmen der Föderalismusreform II durch Ergänzung des Grundgesetzes um Artikel 91c geschaffen wurden. Damit kann künftig IT-Projektrisiken wirksamer begegnet werden. Insbesondere die frühzeitige und umfassende Befassung der IT-Verantwortlichen aller Bundesressorts (im IT-Rat) und der IT-Verantwortlichen der Länder unter Beteiligung der Kommunen (im IT-Planungsrat) ermöglicht eine breite Basis für die Entscheidung über Großprojekte.

10. Welche Folgen hat die fehlende Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur z. B. bei der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte und anderen Projekten des eGovernments?

Eine fehlende flächendeckende Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur hat keine unmittelbaren Folgen bei der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte. Mit dem Aufbau der Telematikinfrastruktur werden zukünftig Heilberufsausweise mit qualifizierten elektronischen Signaturen eingeführt.

11. Wie sollen die Arbeitgeber künftig von den bestehenden elektronischen Meldepflichten entlastet werden, wenn, wie unter anderem vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar gefordert, an den aufwendigen Datenschutzvorgaben keinerlei Abstriche vorgenommen werden dürfen?

Ein maßgebliches Ziel bei der Fortentwicklung der elektronischen Verfahren war und ist es, den Aufwand für alle Beteiligten weitestmöglich zu begrenzen, ohne dass es zu Abstrichen beim Datenschutz kommt. Deshalb wurden und werden sämtliche Überlegungen eng mit dem Bundesdatenschutzbeauftragten abgestimmt.