

Gesetz zur Einrichtung des Verfahrens des elektronischen Einkommensnachweises (ELENA-Verfahren)

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

Kurzfassung

Auf Bitte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und mit Zustimmung der beteiligten Ressorts hat der NKR das derzeit geltende papiergebundene Verfahren und das ELENA-Verfahren (die Konzepte des BMWi und des BMF) auf Bürokratiekosten für Wirtschaft, für Bürgerinnen und Bürger und für die Verwaltung geprüft. Der NKR empfiehlt, das ELENA-Verfahren einzuführen und dabei dem Konzept des BMWi den Vorzug zu geben. Die Empfehlung begründet der Rat wie folgt:

Derzeit erstellen Arbeitgeber jährlich Millionen Entgeltbescheinigungen, die Arbeitnehmer zur Beantragung verschiedener Sozialleistungen benötigen. Allein für die rund 6,5 Millionen Arbeitsbescheinigungen, die für die Beantragung und Berechnung des Arbeitslosengeldes I erforderlich sind, entstehen der Wirtschaft jährlich Bürokratiekosten von etwa 100 Mio. Euro. Die Daten zu Erstellung dieser Bescheinigungen entnehmen Arbeitgeber in der Regel ihrer jeweiligen Buchhaltungssoftware und übertragen diese dann in ein entsprechendes Formular. Vielfach finden aber auch schon Entgeltabrechnungsprogramme Anwendung, die eine automatische Erstellung von Bescheinigungen ermöglichen. Im Ergebnis erhält der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber stets eine Papierbescheinigung, die er der leistungsgewährenden Stelle übermittelt. Die Sachbearbeiter in der leistungsgewährenden Stelle übertragen anschließend die Daten der Papierbescheinigung in ihr Bearbeitungsprogramm. Bei anderen an das Arbeitsentgelt anknüpfenden Sozialleistungen finden entsprechende Verfahren mit weiteren Entgeltbescheinigungen statt.

Mit dem heutigen papiergebundenen Verfahren werden die Möglichkeiten, die die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie bietet, daher nicht effizient genutzt. Es besteht ein kostenträchtiger Medienbruch.

Mit dem vom BMWi vorgelegten Gesetzentwurf zur Einrichtung des Verfahrens des elektronischen Einkommensnachweises (ELENA-Verfahren) soll dieser Medienbruch aufgehoben werden. Das Regelungsvorhaben sieht zunächst vor, nur drei Bescheinigungen, die zur Erlangung des Arbeitslosengeldes und des Übergangsgeldes erforderlich sind, in ein elektronisches Verfahren zu überführen. Hierbei übermitteln die Arbeitgeber auf elektronischem Wege monatlich einen Datensatz an eine Zentrale Speicherstelle. Beantragt der Arbeitnehmer eine Sozialleistung, so greift die Bundesagentur für Arbeit (BA) zusammen mit dem Antragsteller über dessen elektronische Signatur auf die Zentrale Speicherstelle zu und überführt die Daten automatisch in die Bescheinigungssoftware der BA.

Die technische Funktionsfähigkeit des ELENA-Verfahrens wurde in dem sog. Job-Card-Projekt ausführlich und erfolgreich erprobt. Der zur flächendeckenden Umsetzung des Verfahrens im August 2007 vorgelegte Gesetzentwurf war zwischen den Ressorts der Bundesregierung unter anderem deshalb nicht konsensfähig, weil das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung streitig ist.

Im Oktober 2007 legte das BMF ein alternatives Konzept zur Einführung des ELENA-Verfahrens vor. Das BMF-Konzept sieht die Erstellung und Übermittlung von Entgeltbescheinigungen über die Strukturen des ELSTER-Programms der Finanzverwaltung vor.

Die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im ELENA-Verfahren entsprechen in etwa dem Aufwand des heutigen papiergebundenen Verfahrens, wobei es innerhalb der Gruppe der Unternehmen Nettobelastete und Nettoentlastete gibt. Aus Sicht des Rates greift allerdings

der Blick auf die bisher vorgesehenen drei Bescheinigungen zu kurz. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf muss der Grundstein für ein umfassendes elektronisches Verfahren gelegt werden, das nicht nur drei, sondern eine möglichst große Anzahl von Bescheinigungen für weitere entgeltabhängige Transfers umfasst. Mit jeder weiteren Nutzung der Daten der elektronischen Entgeltbescheinigungen sind im Durchschnitt Entlastungseffekte von etwa 5 Mio. Euro für die Wirtschaft verbunden. Die Erweiterung des Datenabrufs für 10 weitere Transferleistungen würde Netto-Entlastungen von etwa 50 Mio. Euro mit sich bringen. Aus Sicht des Rates sind deshalb gerade nicht nur die kurzfristigen Effekte der drei Bescheinigungen, sondern die langfristig erreichbaren Einspareffekte durch Einbeziehung weiterer Bescheinigungspflichten – im ursprünglichen Gesetzentwurf waren über 20 Entgeltbescheinigungen vorgesehen – ausschlaggebend.

Darüber hinaus kann das ELENA-Verfahren wesentliche Kostenersparnisse für die Verwaltung - zunächst für die Bundesagentur für Arbeit - bei der Weiterverarbeitung der elektronischen Entgeltbescheinigungen bringen. Durch die medienbruchfreie Bearbeitung von Anträgen entfallen die Kosten für die manuelle Übertragung der Daten der Papierbescheinigung in das Berechnungs- bzw. Bescheinigungsprogramm der BA. Hier sind insbesondere auch die Fehlerquoten bei der Übertragung von papiergebundenen Bescheinigungen von Bedeutung. Im ELENA-Verfahren sind außerdem Plausibilitätsprüfungen zur Vermeidung der hohen Aufwendungen für Korrekturen von fehlerhaften oder unvollständigen Bescheinigungen vorgesehen.

Das ELENA-Verfahren stellt damit grundsätzlich auch für die Bundesagentur für Arbeit bereits bei den drei Bescheinigungen für die Zahlbarmachung des Arbeitslosengeldes I eine kostensparende Investition dar.

Entlastungseffekte ergeben sich ferner für die Bürgerinnen und Bürger. Bei der Beantragung von Sozialleistungen muss der Antragsteller heute oftmals zunächst Arbeitsbescheinigungen beim aktuellen oder bei früheren Arbeitgebern einholen, bevor er anschließend nochmals bei der zuständigen Beantragungsstelle vorstellig wird. Erst dann kann eine Berechnung der Sozialleistung vorgenommen werden. Mit Einführung des ELENA-Verfahrens würden für alle Antragstellungen die erforderlichen Daten in der Zentralen Speicherstelle vorliegen. Damit führt das ELENA-Verfahren insbesondere bei Aufnahme weiterer Leistungsarten zu erheblich beschleunigten und fehlerfreieren Auszahlungen von Sozialleistungen an die leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger.

Die Bedenken, die Antragsteller von Arbeitslosengeld könnten durch die Kosten für die elektronische Signaturkarte übermäßig belastet werden, teilt der Rat nicht. Zwar wird die Karte derzeit noch wenig genutzt, vor allem weil sie auch im Hinblick auf ihre weitreichenden Nutzungsmöglichkeiten weitgehend unbekannt ist. Sie wird aber zukünftig eine Schlüsselstellung nicht nur für den Verkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Behörden, sondern auch im privaten Geschäftsverkehr – z.B. Einkäufe per Internet – einnehmen. Die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und Kosteneinsparungen der elektronischen Signaturkarte, die zukünftig über den eingebauten Chip auf verschiedensten bereits vorhandenen Karten (Personalausweis, Bankkarte, Gesundheitskarte u.v.m.) aktiviert werden kann, werden die Kosten von 10,- Euro für drei Jahre bei weitem übersteigen. Bedenken, gerade Antragsteller mit geringem Einkommen wie Arbeitslose, könnten durch diesen Betrag ungerechtfertigt belastet werden, können dadurch ausgeräumt werden, dass die Kosten der Freischaltung der Signaturkarte für diese Gruppe in Höhe von geschätzten 25 Mio. Euro in der Anfangsphase erstattet werden.

Aufgrund der vielfältigen Vorteile spricht sich der NKR für die Einrichtung des ELENA-Verfahrens in der Variante aus, die an dem praktisch erprobten und rechtlich abgesicherten DEÜV-Verfahren der Sozialversicherungsträger anknüpft (BMWi-Konzept). Die Einführung des Verfahrens sollte aber in Verbindung mit einer konkreten Strategie zur schrittweisen Einbindung weiterer Bescheinigungen erfolgen. Nur dann lohnt sich der mit der Einrichtung erforderliche Umstellungsaufwand auch für die Wirtschaft.

Das BMF-Konzept hat auf den ersten Blick zwar höhere Entlastungseffekte. Der NKR hat jedoch Zweifel, ob die Vorteile unter den bisherigen datenschutz- und verfassungsrechtlichen Prämissen des BMWi-Konzepts zum Tragen kommen können. Ferner kommen die Vorteile des BMF-Konzeptes nur bei einer vollständige Einbeziehung des heutigen DEÜV-Verfahrens in das ELSTER-Verfahren zum Tragen. Eine einzige E-government-Plattform sowohl für sozialrechtliche als auch fiskalische Daten stellt unter Effizienzgesichtspunkten zwar eine ideale Lösung dar. In den Niederlanden hat sich auch gezeigt, dass ein solcher Ansatz durchaus möglich ist. Eine solche Plattform müsste jedoch zu einer umfassenden Änderung des DEÜV-Konzepts führen und würde damit weitere Änderungskosten verursachen. Aus Sicht des Rates ist jedoch nicht anzunehmen, dass sich die gesetzlichen Krankenkassen derzeit von ihren Standards und Normen für den elektronischen Datenaustausch abwenden würden. Das BMAS hat sich dazu in seiner Stellungnahme zum Grobkonzept "ELENA in ELSTER" wie folgt geäußert: „Grundsätzlich gilt, dass die Sozialversicherung auch weiterhin alle Dialogverfahren über das etablierte und problemlos funktionierende Meldeverfahren der Sozialversicherung (DEÜV) abwickeln wird. Das gilt insbesondere für die Melde- und Beitragsverfahren der Arbeitgeber wie auch für die Bereiche Entgeltersatzleistungen, berufsständische Versorgungseinrichtungen und Zahlstellen. Eine Integration in das ELSTER-Verfahren wird aus systematischen wie praktischen Gründen grundsätzlich ausgeschlossen.“

Im Interesse der Reduzierung der Bürokratiekosten – insbesondere mit Blick auf das von der Bundesregierung formulierte Reduzierungsziel von 25 Prozent – ist eine zeitnahe und zügige Umsetzung des ELENA-Verfahrens erforderlich. Derzeit stellt das BMF-Konzept lediglich ein Grobkonzept dar, das noch keiner datenschutzrechtlichen Prüfung unterzogen wurde. Demgegenüber wurde das BMWi-Konzept umfassend in Pilotprojekten auf seine Funktionsfähigkeit erprobt und erfüllt auch die Auflagen des Datenschutzbeauftragten, was eine auch öffentlich wahrnehmbare relativ schnelle Einrichtung des Verfahrens ermöglichen würde.

Inhalt

| | | |
|------------|--|-----------|
| I | Einleitung | 7 |
| 1. | Prüfbitte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie | 7 |
| 2. | Untersuchungsgegenstand und Fragestellung | 7 |
| 3. | Vorgehensweise | 8 |
| II | Bürokratiekosten des heutigen Verfahrens | 9 |
| 1. | Bürokratiekosten der Wirtschaft für Arbeitsbescheinigungen | 9 |
| 1.1 | Verwaltungsprozesse im Unternehmen | 10 |
| 1.2 | Zeitaufwand einer Arbeitsbescheinigung | 11 |
| 1.3 | Bestimmung der Arbeitskosten | 11 |
| 1.4 | Stückkosten der Informationspflicht „Arbeitsbescheinigung“ | 12 |
| 1.5 | Bestimmung der jährlichen Fallzahl | 12 |
| 1.6 | Berücksichtigung von Rückfragen und Korrekturen | 13 |
| 1.7 | Ergebnis: Bürokratiekosten der Wirtschaft für die Arbeitsbescheinigung | 14 |
| 2. | Bürokratiekosten der Wirtschaft der Nebeneinkommensbescheinigung | 15 |
| 3. | Bürokratiekosten der Wirtschaft der Allgemeinen Auskunftspflicht | 16 |
| 4. | Ergebnis | 17 |
| III | Bürokratiekosten des BMWi-Konzepts zum ELENA-Verfahren | 17 |
| 1. | Überblick über das ELENA-Verfahren | 17 |
| 2. | Jährliche Kosten der Wirtschaft | 18 |
| 2.1 | Basiskosten der Wirtschaft | 19 |
| 2.1.1 | Monatlicher Zeitaufwand je Arbeitgeber | 19 |
| 2.1.2 | Ermittlung der Arbeitskosten | 20 |
| 2.1.3 | Ermittlung der Stückkosten | 20 |
| 2.1.4 | Ermittlung der Fallzahl | 21 |
| 2.1.5 | Zwischenergebnis | 22 |
| 2.2 | Kosten zur Eingabe von Änderungsmerkmalen | 22 |
| 2.2.1 | Zeitaufwand pro Fall | 22 |
| 2.2.2 | Ermittlung der Arbeitskosten | 22 |
| 2.2.3 | Ermittlung der Stückkosten | 22 |
| 2.2.4 | Ermittlung der Fallzahl | 23 |
| 2.2.5 | Zwischenergebnis | 23 |
| 2.3 | Ergebnis | 23 |
| 3. | Einmaliger Umstellungsaufwand für die Wirtschaft | 23 |
| 4. | Bürokratiekosteneffekte für Bürger und Verwaltung | 24 |
| 4.1 | Bürokratiekosteneffekte für Bürger | 24 |
| 4.1.1 | Belastungseffekte | 24 |
| 4.1.2 | Entlastungseffekte | 25 |
| 4.2 | Bürokratiekosteneffekte für die Verwaltung | 25 |
| 4.2.1 | Belastungseffekte | 25 |
| 4.2.2 | Entlastungseffekte | 26 |
| 5. | Zufassende Darstellung der Ergebnisse des ELENA-Verfahrens | 27 |
| IV | Bürokratiekosten des BMF-Konzepts zum ELENA-Verfahren | 27 |
| 1. | Jährliche Bürokratiekosten der Wirtschaft | 28 |
| 2. | Einsparpotentiale des BMF-Konzepts | 29 |
| 2.1 | Nutzung der ELSTER-Zertifikate | 29 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 2.2 | Kosten für Software-Updates | 30 |
| 2.3 | Automatische Erzeugung der Lohnsteueranmeldung | 30 |
| 3. | Umstellungsaufwand für die Unternehmen | 30 |
| 4. | Bürokratiekosteneffekte für Bürger und Verwaltung | 31 |
| 4.1 | Bürokratiekosteneffekte für Bürger | 31 |
| 4.2 | Bürokratiekosteneffekte für die Verwaltung | 31 |
| V | Gegenüberstellung der drei Verfahren | 33 |
| 1. | Jährliche Bürokratiekosteneffekte der Wirtschaft | 33 |
| 2. | Einmaliger Umstellungsaufwand für die Wirtschaft | 33 |
| 3. | Bürokratiekosteneffekte der Bürger | 34 |
| 4. | Einrichtungs- und Umstellungsaufwand der Verwaltung | 34 |
| VI | Zusammenfassende Stellungnahme | 35 |
| VII | Anlage | 38 |
| 1. | Begründung: Zeitaufwand einer Arbeitsbescheinigung | 38 |
| 1.1 | Gutachten des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) | 38 |
| 1.2 | Stellungnahme des BMWi zu Fragenkatalog Nr. 1 | 38 |
| 1.3 | Abgenommene Ergebnisse der Bestandsmessung | 39 |
| 2. | Begründung: Fallzahl der Arbeitsbescheinigung | 39 |
| 2.1 | Ausgangslage | 39 |
| 2.2 | Würdigung | 40 |
| 3. | Fragenkatalog Nr. 1 | 42 |
| 3.1 | Prozess zur Ausstellung einer Arbeitsbescheinigung | 42 |
| 3.2 | Bestimmung der Zeitparameter beim manuellen Verfahren (Segment 1) | 44 |
| 3.3 | Bestimmung der Zeitparameter bei IT-Lösungen (Segment 2) | 47 |
| 3.4 | Bestimmung der Arbeitskosten | 47 |
| 3.5 | Bestimmung der Fälle | 48 |
| 4. | Fragenkatalog Nr. 2 | 52 |
| 4.1 | Grundsätzliche Arbeitsschritte/Verwaltungsprozesse im Unternehmen | 53 |
| 4.2 | Zeitaufwand im Unternehmen zur monatlichen Erstellung und Übermittlung des Datensatzes | 53 |
| 4.3 | Notwendigkeit einer Signatur zur Übermittlung des Datensatzes | 55 |
| 4.4 | Zeitaufwand zur Eingabe von Änderungsmerkmalen | 56 |
| 4.5 | Protokollmeldung | 56 |
| 5. | Fragenkatalog Nr. 3 (ITSG) | 56 |
| 5.1 | Anwendung der Ausfüllhilfe sv.net | 56 |
| 5.2 | Anzahl meldepflichtiger Unternehmen im ELENA-Verfahrens | 58 |
| 5.3 | Einmaliger Umstellungsaufwand auf das ELENA-Verfahren | 58 |
| 5.4 | Weitere Fragen | 59 |
| 6. | Fragenkatalog Nr. 4 (BMF) | 60 |

I Einleitung

1. Prüfbitte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) befindet sich derzeit der Gesetzentwurf zur Einführung des elektronischen Einkommensnachweises (ELENA-Verfahren) in der Ressortabstimmung. Einen ersten Gesetzentwurf zum ELENA-Verfahren hat das BMWi dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) bereits am 27. November 2006 zur Stellungnahme vorgelegt. Mit diesem Entwurf sollten 22 (Entgelt-) Bescheinigungsarten in das elektronische Verfahren einbezogen werden. Der NKR hat dem Entwurf am 19. Dezember 2006 zugestimmt. Allerdings war der Entwurf im Ressortkreis nicht konsensfähig.

Vor diesem Hintergrund erarbeitete das BMWi im August 2007 entsprechend einem Kompromissvorschlag des Bundeskanzleramtes einen neuen Gesetzentwurf. Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf umfasst dieser nicht mehr 22, sondern nur noch 3 Bescheinigungen.

Bisher haben auch diesem Entwurf nicht alle Ressorts zugestimmt. Sie folgten allerdings dem Vorschlag des BMWi, den NKR als unabhängiges Gremium um eine Stellungnahme zu bitten. Vor diesem Hintergrund bat St Otremba (BMWi) den NKR mit Schreiben vom 22. Oktober 2007 "um eine gutachterliche Stellungnahme zu den Kosten im heutigen papiergebundenen Verfahren bzw. zu den künftigen Kosten im ELENA-Verfahren".

Bei den bisher zu dem aktuellen Gesetzentwurf vorliegenden Kosten-Nutzen-Analysen stehen sich insbesondere unterschiedliche Positionen des BMWi, des Bundesministerium der Finanzen (BMF) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) gegenüber:

Das BMWi geht derzeit im Saldo von einer jährlichen Entlastung der Wirtschaft (rd. 50 Mio. Euro) durch Einführung des ELENA-Verfahrens aus. Demgegenüber schätzt das BMF, dass der Gesetzentwurf zu einer Belastung in Höhe von 44 Mio. Euro führen würde. Das BMAS hat vor allem Zweifel an der bisher zugrunde gelegten Fallzahl jährlich auszustellender Arbeitsbescheinigungen.

Parallel zum BMWi-Konzept legte das BMF im Oktober 2007 ein alternatives Konzept zur Einrichtung des ELENA-Verfahrens vor. Dieses sieht eine Umsetzung über die Strukturen von ELSTER, der E-government-Plattform zur Abgabe einer elektronischen Steuererklärung, vor.

Mit dem vorliegenden Gutachten kommt der NKR der Prüfbitte des BMWi nach und hofft, damit einen wichtigen Beitrag für die weitere Entscheidungsfindung zum geplanten Regelungsvorhaben leisten zu können.

2. Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Untersuchungsgegenstand des Rates bilden Bürokratiekosten, die Wirtschaft, Bürgern und der Verwaltung durch die Befolgung von Informationspflichten entstehen. Die gutachterliche

Stellungnahme konzentriert sich dabei auf die Informationspflichten des § 312 Abs. 1 SGB III (Arbeitsbescheinigung), § 313 SGB III (Nebeneinkommensbescheinigung) sowie § 315 Abs. 3 SGB III (Allgemeine Auskunftspflicht Dritter).

Derzeit erfüllen Arbeitgeber diese Informationspflichten im Rahmen eines papiergebundenen Verfahrens. Mit dem vom BMWi vorgelegten Entwurf zur Einführung des ELENA-Verfahrens sollen Arbeitgeber die Bescheinigungen IT-gestützt und medienbruchfrei übermitteln.

Neben dem vom BMWi vorgelegten Entwurf (nachfolgend BMWi-Konzept) wurde vom BMF ein alternatives Konzept vorgelegt (nachfolgend BMF-Konzept). Basierend auf den Rahmenbedingungen des vorliegenden Gesetzentwurfs sieht das BMF-Konzept die Umsetzung des ELENA-Verfahrens über die Infrastruktur von ELSTER vor.

Vor diesem Hintergrund werden in dem vorliegenden Gutachten die Bürokratiekosten der oben genannten Informationspflichten für das

- heutige papiergebundene Verfahren,
- BMWi-Konzept zur Umsetzung des ELENA-Verfahrens und
- BMF-Konzept zur Umsetzung des ELENA-Verfahrens

gutachterlich ermittelt und systematisch gegenübergestellt.

Aus Sicht des Rates greift der Blick allein auf die Bürokratiekosteneffekte des derzeitigen Gesetzentwurfes zu kurz. Das ELENA-Verfahren ist so konzipiert, dass mittelfristig nicht nur drei, sondern eine Vielzahl Bescheinigungsarten aufgenommen werden. Grundlage der weiteren politischen Entscheidungsfindung dürfen deshalb nicht allein die drei derzeit vorgesehenen Bescheinigungsarten sein.

3. Vorgehensweise

Der Rat hat die Bürokratiekosten auf der Grundlage des Standardkosten-Modells ermittelt.¹ Für die Bürokratiekosten der Wirtschaft wurden dabei zunächst die Verwaltungsprozesse zur Befolgung der Informationspflichten in den jeweiligen Verfahren analysiert. Im Anschluss wurden für die einzelnen Prozesse die Kostenparameter Zeitaufwand, Arbeitskosten, Fallzahlen und sonstige Kosten ermittelt.

Weiterhin hat der Rat die einmaligen Umstellungskosten bei Einführung des ELENA-Verfahrens betrachtet.

Da für Bürger und Verwaltung bisher keine verbindliche einheitliche Methode festgelegt wurde, werden für diese Bereiche allein die zentralen Aspekte herausgestellt.

Zur Erstellung des Gutachtens hat der Rat zunächst alle vorhandenen Informationsquellen – z.B. Gesetzentwurf zum ELENA-Verfahren, Gutachten, Konzepte, Ergebnisse der Bestandsmessung, Kommentare – analysiert und ausgewertet. Zur Klärung offener Fragen

¹ Zur Methode des Standardkosten-Modells vgl. Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratiekosten, Berlin, August 2006.

wurden 4 Fragebögen (siehe Anlage 3 bis 6) erstellt und an die betroffenen Ressorts übermittelt:

- Fragebogen Nr. 1 bezieht sich auf die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im heutigen papiergebundenen Verfahren; Übermittlung an BMAS, BMWi/ITSG, Statistisches Bundesamt (Destatis) und BMF;
- Fragebogen Nr. 2 bezieht sich auf die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im BMWi-Konzept; Übermittlung an BMWi und ITSG;
- Fragebogen Nr. 3 bezieht sich auf Bürokratiekosten der Wirtschaft, Bürger und Verwaltung im BMWi-Konzept; Übermittlung an BMWi und ITSG;
- Fragebogen Nr. 4 bezieht sich auf Bürokratiekosten der Wirtschaft, Bürger und Verwaltung im BMF-Konzept; Übermittlung an BMF.

Zudem führte der Rat im Anschluss Gespräche mit den beteiligten Ressorts.²

II Bürokratiekosten des heutigen Verfahrens

Derzeit benötigen abhängig Beschäftigte zur Beantragung von Sozialleistungen, wie z.B. dem Arbeitslosengeld entsprechende Bescheinigungen ihres Arbeitgebers. So ermittelt bspw. die Arbeitsverwaltung auf Grundlage der vom Arbeitgeber ausgestellten Arbeitsbescheinigung die Höhe des Arbeitslosengeldes und des Übergangsgeldes.

Nachfolgend werden die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft zur Erstellung und Übermittlung von Arbeitsbescheinigungen (§ 312 SGB III), Nebeneinkommensbescheinigungen (§ 313 SGB III) und der Allgemeinen Auskunftspflicht (§ 315 SGB III) systematisch ermittelt.

1. Bürokratiekosten der Wirtschaft für Arbeitsbescheinigungen

Der Arbeitgeber ist zur Ausstellung einer Arbeitsbescheinigung gem. § 312 Abs. 1 SGB III gesetzlich verpflichtet:

„Bei Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses hat der Arbeitgeber alle Tatsachen zu bescheinigen, die für die Entscheidung über den Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Übergangsgeld erheblich sein können (Arbeitsbescheinigung); dabei hat er den von der Bundesagentur hierfür vorgesehenen Vordruck zu benutzen. In der Arbeitsbescheinigung sind insbesondere

- die Art der Tätigkeit des Arbeitnehmers,

² BMWi zusammen mit der ITSG am 7. November 2007; BMAS am 15. November 2007, BMF zusammen mit mgm technologies und secunet am 15. November 2007.

- Beginn, Ende, Unterbrechungen und Grund für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses und
- das Arbeitsentgelt und die sonstigen Geldleistungen, die der Arbeitnehmer erhalten oder zu beanspruchen hat, anzugeben.

Die Arbeitsbescheinigung ist dem Arbeitnehmer vom Arbeitgeber bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses auszuhändigen.“

1.1 Verwaltungsprozesse im Unternehmen

In der Unternehmerpraxis kommen zur Erstellung einer Arbeitsbescheinigung zwei grundsätzliche Fallkonstellationen in Frage:

Zum einen besteht die Möglichkeit der Nutzung entsprechender **IT-Lösungen**. Dabei sind wiederum zu unterscheiden:

- Integrierte Verarbeitung durch ein Entgeltabrechnungsprogramm: Der Arbeitgeber erstellt auf Knopfdruck die Entgeltbescheinigung. Die Daten werden automatisiert aus den gespeicherten Personaldaten übernommen.
- Ein Entgeltabrechnungsprogramm liefert die Daten: Der Arbeitgeber übernimmt die Entgeltbescheinigungsdaten aus dem Entgeltabrechnungsprogramm und überträgt diese manuell auf das Formular des Leistungsträgers. Fallweise sind dabei Berechnungen erforderlich (z.B. Addition der Auszahlungen).

Zum anderen kann die Arbeitsbescheinigung **manuell** vom Arbeitgeber auf einem Formular der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgestellt werden.

Keines dieser drei Verfahren stellt in der Praxis eine zu vernachlässigende Größe – im Sinne eines normal effizienten Unternehmens – dar. Daher sollten bei einer Bewertung nach SKM alle Verfahren bei der Berechnung Berücksichtigung finden.

Zur Berechnung der Kosten nutzte der NKR Daten des Statistischen Bundesamtes. Die Informationspflicht „Arbeitsbescheinigung“³ wurde im Rahmen der Bestandsmessung ausführlich durch insgesamt 42 Interviews gemessen, davon

- 19 Telefoninterviews,
- 12 Interviews im Rahmen eines Fragebogens und
- 11 Interviews vor Ort.

Befragt wurden dabei

- 7 kleinere Unternehmen mit weniger als 49 Mitarbeitern,
- 13 mittlere Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern und
- 22 große Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern.⁴

³ ID-Nr. der Bestandsmessung: 200609220920091

⁴ Vgl. Anlage 3.12.

Die befragten Unternehmen decken alle o.g. grundsätzlichen Fallkonstellationen ab. Vor diesem Hintergrund hat der Rat eine Segmentierung nach der Unternehmensgröße auf Basis der Messergebnisse des Statistischen Bundesamtes vorgenommen.

1.2 Zeitaufwand einer Arbeitsbescheinigung

Die folgende Tabelle gibt die Ergebnisse des nach SKM vom Statistischen Bundesamt ermittelten Zeitaufwands wieder:

| Verfahrensschritte | Unternehmensgröße | | |
|--|-------------------|-----------|-----------|
| | Klein | Mittel | Groß |
| Beschaffung der Daten | 10 | 0 | 0 |
| Formular ausfüllen | 10 | 10 | 2,5 |
| Berechnungen durchführen | 10 | 5 | 5 |
| Daten und Einträge intern prüfen | 10 | 5 | 3 |
| Arbeitsbescheinigung kopieren, übergeben und archivieren | 5 | 3 | 2,5 |
| Gesamtzeit | 45 | 23 | 13 |

Das Statistische Bundesamt hat hierzu erklärt: „Unterteilt man die Unternehmen nach ihrer Größe und betrachtet jeweils den Median der Zeiten in den Segmenten, so wird deutlich, dass der Zeitbedarf zur Erstellung einer Arbeitsbescheinigung bei den kleineren Unternehmen um einiges länger ist als bei mittleren und größeren. Die gemessenen Zeitunterschiede können als *Indiz für einen stärkeren Softwareeinsatz* bei der Erstellung einer solchen Bescheinigung in größeren Unternehmen gesehen werden.“⁵

Eine ausführliche Begründung des zugrunde gelegten Zeitaufwands findet sich in der Anlage VII.1.

1.3 Bestimmung der Arbeitskosten

Bei den Arbeitskosten legte der Rat den im Rahmen der Bestandsmessung ermittelten Tarif in Höhe von 28,50 Euro/Stunde zugrunde.

Dieser Tarif wurde von keinen der beteiligten Ressorts in Frage gestellt.

⁵ Vgl. Anlage VII.3.2.2.

1.4 Stückkosten der Informationspflicht „Arbeitsbescheinigung“

Aufgrund der ermittelten Zeitwerte und Arbeitskosten ergeben sich für die einzelnen Segmente (Unternehmensgröße) folgende Stückkosten pro Arbeitsbescheinigung:

| Unternehmensgröße | Zeit in Stunden ⁶ | | Arbeitskosten in Euro pro Stunde | | Stückkosten in Euro |
|-------------------|------------------------------|---|----------------------------------|---|---------------------|
| Klein | 0,75 | * | 28,50 | = | 21,38 |
| Mittel | 0,38 | * | 28,50 | = | 10,93 |
| Groß | 0,22 | * | 28,50 | = | 6,18 |

1.5 Bestimmung der jährlichen Fallzahl

Zur Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Belastung ist die Anzahl jährlich auszustellender Arbeitsbescheinigungen zu bestimmen.

Im Rahmen der Bestandsmessung wurde eine Fallzahl von 6,5 Mio. rechtlich auszustellender Arbeitsbescheinigungen ermittelt. Diese Fallzahl war zwischen den einzelnen Ressorts umstritten. So ist das BMWi der Auffassung, dass eine Bescheinigungspflicht auch dann besteht, wenn sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse enden. Es geht daher bei der Berechnung der Bürokratiekosten von rund 14 Mio. Arbeitsbescheinigungen aus. Demgegenüber umfasst die Bescheinigungspflicht laut BMAS nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Im Rahmen dieses Gutachtens wurde diese Thematik ausführlich mit allen Beteiligten erörtert. Der Rat kommt im Ergebnis zu der Auffassung, dass die im Rahmen der Bestandsmessung ermittelte Fallzahl von 6,5 Mio. Arbeitsbescheinigungen zugrunde zu legen ist. Eine ausführliche Begründung dieser Entscheidung findet sich in der Anlage VII.2.

Ausgehend von dieser Größenordnung ist zu klären, wie sich diese Anzahl beendeter Beschäftigungsverhältnisse auf die Unternehmensgröße verteilt. Eine Statistische Erhebung liegt hierzu nicht vor. Anhaltspunkte zur Bestimmung dieses Verhältnisses liefert das IAB-Betriebspanel. Das Panel trifft Aussagen zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nach Größenklassen des Unternehmens:

⁶ Vgl. Tabelle unter II.1.2

| Unternehmen mit | Anteil an den Personalabgängen |
|---------------------------|--------------------------------|
| 1 bis 9 Beschäftigte | 22% |
| 10 bis 49 Beschäftigte | 25% |
| 50 bis 249 Beschäftigte | 28% |
| 250 und mehr Beschäftigte | 25% |
| Gesamt | 100% |

Quelle: IAB-Betriebspanel 2006

Diese Daten geben Aufschluss über die relative Verteilung beendeter Beschäftigungsverhältnisse nach Größenklassen der Unternehmen. Legt man diese Daten zugrunde, ergibt sich für die einzelnen Größenklassen folgender Anteil:

- Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern: 47% bzw. 3,1 Mio. Arbeitsbescheinigungen;
- Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten: 28% bzw. 1,8 Mio. Arbeitsbescheinigungen;
- Unternehmen mit 250 und mehr Beschäftigten: 25% bzw. 1,6 Mio. Arbeitsbescheinigungen.

1.6 Berücksichtigung von Rückfragen und Korrekturen

Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit sind im heutigen papiergebundenen Verfahren in einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl von Fällen Rückfragen bei Arbeitgebern erforderlich, die durch eine elektronische Meldung vermieden werden könnten. Derartige Rückfragen erzeugen stets Arbeitsaufwand im Unternehmen. Dieser Arbeitsaufwand bildet zwar keinen Bestandteil der allgemeinen SKM-Berechnungen. Da er allerdings im ELENA-Verfahren in einem relevanten Umfang vermieden werden kann, ist er bei einer Gegenüberstellung der Verfahren zu berücksichtigen.

Zeitaufwand: Zum Zeitaufwand für derartige Rückfragen – die nach Auskunft der BA in der Regel telefonisch erfolgen – liegen keine statistische Erhebungen vor. Daher wird der Zeitaufwand pro Rückfrage auf 10 Minuten geschätzt.

Arbeitskosten: Die Arbeitskosten werden entsprechend den oben genannten Ausführungen auf 28,50 Euro/Stunde beziffert.

Stückkosten: Vor diesem Hintergrund ergeben sich für Rückfragen Stückkosten in Höhe von 4,75 Euro.

Anzahl jährlicher Rückfragen: Nach Auskunft der BA sind Rückfragen in folgenden Fällen erforderlich:

- Rückfragen sind häufig notwendig, wenn der Arbeitslose Angaben zu Sperrzeiten bestreitet (ca. 10 Prozent der Arbeitsbescheinigungen). Dies lässt sich durch eine elektronische Form der Meldung nicht vermeiden.
- Rückfragen sind auch wegen nicht vollständiger Angaben erforderlich (Felder nicht angekreuzt bzw. keine Eintragungen). Dies betrifft 25 bis 30 Prozent der Fälle, vereinzelt

werden sogar weit über 40 Prozent geschätzt. Die fehlenden Angaben werden vom Antragservice der Agentur telefonisch beim Arbeitgeber erfragt. In diesem Umfang könnten automatisierte Plausibilitäts- und Vollständigkeitsprüfungen den Arbeitsaufwand für Rückfragen vermeiden.

- Unplausible Angaben dürften im Wesentlichen die Bemessungsgrundlagen betreffen (10 bis 15 Prozent). Dies betrifft in aller Regel fehlende Entgeltabrechnungszeiträume. Auch hier wird telefonisch beim Arbeitgeber zurückgefragt.

Diese Teilmengen überlagern sich. Die Quote vermeidbarer telefonischer Rückfragen bei technischer Unterstützung durch das ELENA-Verfahren dürfte daher nach Auffassung der BA bei ca. 30 Prozent der Arbeitsbescheinigungen liegen.

Eine statistische Erhebung, wie viele Arbeitsbescheinigungen pro Jahr von der Bundesagentur für Arbeit verlangt werden, liegt nicht vor. Aus diesem Grund wird im Rahmen der Kostenrechnung von einer Mindestanzahl ausgegangen. Das heißt, die Ermittlung der Fallzahl erfolgt unter der Annahme, dass pro Antragstellung auf Arbeitslosengeld mindestens eine Arbeitsbescheinigung vorgelegt werden muss. Die Anzahl jährlicher Anträge wird von der BA auf 2,91 Mio. beziffert.⁷ Bei 30 Prozent bzw. 872.100 dieser 2,91 Mio. Anträge wären damit mindestens telefonische Rückfragen erforderlich, die sich durch Einrichtung des ELENA-Verfahrens vermeiden ließen.

Ergebnis: Im Ergebnis können die Kosten für Rückfragen auf etwa 4,14 Mio. Euro beziffert werden. Nach Auffassung des Rates stellen diese Kosten jedoch nur einen Mindestbetrag dar. Es ist durchaus vorstellbar, dass pro Antragstellung im Durchschnitt 2 Arbeitsbescheinigungen abgerufen werden.

1.7 Ergebnis: Bürokratiekosten der Wirtschaft für die Arbeitsbescheinigung

| Unternehmensgröße | Fallzahl | | Kosten für eine Arbeitsbescheinigung in Euro | | Gesamtkosten in Euro |
|-------------------|-----------------|---|--|---|----------------------|
| Klein | 3,1 Mio. | * | 21,38 | = | 65,3 Mio. |
| Mittel | 1,8 Mio. | * | 10,93 | = | 19,9 Mio. |
| Groß | 1,6 Mio. | * | 6,18 | = | 10,0 Mio. |
| Rückfragen | 520.000 | * | 4,75 | = | 4,1 Mio. |
| Gesamt | 6,5 Mio. | | | | 99,3 Mio. |

Im Ergebnis ergibt eine Berechnung nach SKM jährliche Kosten der Wirtschaft im heutigen papiergebundenen Verfahren von rund 99,3 Mio. Euro.

⁷ Die Fallzahl ergibt sich aus dem Median der Jahre 2005 (3,5 Mio.), 2006 (2,9 Mio.) und 2007 (2,5 Mio.).

2. Bürokratiekosten der Wirtschaft der Nebeneinkommensbescheinigung

Die zweite Bescheinigungsart im vorliegenden Gesetzentwurf zur Einrichtung des ELENA-Verfahrens ist die Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 Abs.1 SGB III:

„Wer jemanden, der Berufsausbildungsbeihilfe, Ausbildungsgeld, Arbeitslosengeld oder Übergangsgeld (laufende Geldleistungen) beantragt hat oder bezieht, gegen Arbeitsentgelt beschäftigt oder gegen Vergütung eine selbständige Tätigkeit überträgt, ist verpflichtet, diesem unverzüglich Art und Dauer der Beschäftigung oder der selbständigen Tätigkeit sowie die Höhe des Arbeitsentgelts oder der Vergütung für die Zeiten zu bescheinigen, für die diese Leistung beantragt worden ist oder bezogen wird. Er hat dabei den von der Bundesagentur vorgesehenen Vordruck zu benutzen. Die Bescheinigung über das Nebeneinkommen ist dem Bezieher der Leistung vom Dienstberechtigten oder Besteller unverzüglich auszuhändigen.“

Über die im Rahmen der Bestandsmessung ermittelten Bürokratiekosten besteht Konsens. Von einer detaillierten Analyse – entsprechend dem Vorgehen bei der Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III – wurde deshalb abgesehen. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Bestandsmessung vorgestellt:

| Kostenparameter der Nebeneinkommensbescheinigung nach § 313 SGB III |
|--|
| Zeitaufwand: 0,2 Stunden (bzw. 11,5 Minuten) |
| Arbeitskosten: 28,50 Euro/Stunde ⁸ |
| Stückkosten: 5,46 Euro |
| Geschätzte jährliche Fallzahl: ⁹ 1.000.000 |
| Bürokratiekosten: 5,46 Mio. Euro |

Quelle: Nutzerdatenbank der Ressorts, Statistisches Bundesamt, V 1.4.4.

Im Ergebnis ergibt eine Berechnung nach SKM jährliche Kosten der Wirtschaft im heutigen papiergebundenen Verfahren von rund 5,5 Mio. Euro.

⁸ In der Bestandsmessung wurden Arbeitskosten von 29,46 Euro/Stunde zugrunde gelegt. Auf Nachfrage des NKR hat das Statistische Bundesamt jedoch vorgeschlagen, für alle drei Bescheinigungsarten von einem einheitlichen Tarif in Höhe von 28,50 Euro/Stunde (mittleres Lohnniveau) auszugehen. Vgl. hierzu Leitfaden für die Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell, Berlin, Januar 2007, Seite 27.

⁹ Geschätzte Fallzahl von der Bundesagentur für Arbeit. Vgl. Ergebnisse der Bestandsmessung ID-Nr. 200609220920092.

3. Bürokratiekosten der Wirtschaft der Allgemeinen Auskunftspflicht

Die dritte Bescheinigungsart im vorliegenden Gesetzentwurf zur Einrichtung des ELENA-Verfahrens bildet die Allgemeine Auskunftspflicht nach § 315 Abs. 3 SGB III:

„Wer jemanden, der

1. eine laufende Geldleistung beantragt hat oder bezieht, oder dessen Ehegatten oder Lebenspartner oder
2. nach Absatz 2 zur Auskunft verpflichtet ist,

beschäftigt, hat der Agentur für Arbeit auf Verlangen über die Beschäftigung, insbesondere über das Arbeitsentgelt, Auskunft zu erteilen, soweit es zur Durchführung der Aufgaben nach diesem Buch erforderlich ist.“

Über die im Rahmen der Bestandsmessung ermittelten Bürokratiekosten besteht Konsens. Von einer detaillierten Analyse – entsprechend dem Vorgehen bei der Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III – wurde deshalb abgesehen. Nachfolgend werden deshalb die Ergebnisse der Bestandsmessung vorgestellt:

| Kostenparameter der Allgemeinen Auskunftspflicht Dritter nach § 315 Abs. 3 SGB III |
|---|
| Zeitaufwand: 0,2 Stunden (bzw. 11,5 Minuten) |
| Arbeitskosten: 28,50 Euro/Stunde ¹⁰ |
| Stückkosten: 5,46 Euro |
| Geschätzte jährliche Fallzahl: ¹¹ 381.087 |
| Bürokratiekosten: 2,08 Mio. Euro |

Quelle: Nutzerdatenbank der Ressorts, Statistisches Bundesamt, V 1.4.4.

Im Ergebnis ergibt eine Berechnung nach SKM jährliche Kosten der Wirtschaft im heutigen papiergebundenen Verfahren von rund 2,1 Mio. Euro.

¹⁰ In der Bestandsmessung wurden Arbeitskosten von 40,23 Euro/Stunde zugrunde gelegt. Auf Nachfrage des NKR hat das Statistische Bundesamt jedoch vorgeschlagen, für alle drei Bescheinigungsarten von einem einheitlichen Tarif in Höhe von 28,50 Euro/Stunde (mittleres Lohnniveau) auszugehen. Vgl. hierzu Leitfaden für die Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell, Berlin, Januar 2007, Seite 27.

¹¹ Die Fallzahl wurde im Rahmen der Bestandsmessung ermittelt. Sie ergibt sich aus der folgenden Rechnung: 5.444.100 Anträge pro Jahr insgesamt; davon werden 10% nach § 315 SGB 3 geprüft. Von diesen 544.410 werden 30 % nach § 315 (2) SGB 3 und 70 % nach § 315 (3) SGB 3 geprüft. Diese Rechnung wurde mit Arbeitsagentur Magdeburg und Bremen entwickelt. Vgl. Ergebnisse der Bestandsmessung ID-Nr. 200610241040433.

4. Ergebnis

Die derzeitigen Bürokratiekosten für die Wirtschaft im heutigen papiergebundenen Verfahren für die drei Informationspflichten – § 312, § 313 SGB und § 315 Abs. 3 SGB III – werden auf insgesamt 106,9 Mio. Euro beziffert.

| Ermittelte Bürokratiekosten | |
|--|-------------------------|
| § 312 (Arbeitsbescheinigung): | 99,34 Mio. Euro |
| § 313 (Nebeneinkommensbescheinigung): | 5,46 Mio. Euro |
| § 315 Abs. 3 (Allgemeine Auskunftspflicht Dritter) | 2,08 Mio. Euro |
| Bürokratiekosten: | 106,88 Mio. Euro |

III Bürokratiekosten des BMWi-Konzepts zum ELENA-Verfahren

Im Rahmen des Gutachtens wurden vom Rat sowohl die jährlich wiederkehrenden Kosten der Wirtschaft als auch der einmalige Umstellungsaufwand auf das ELENA-Verfahren in den Blick genommen.

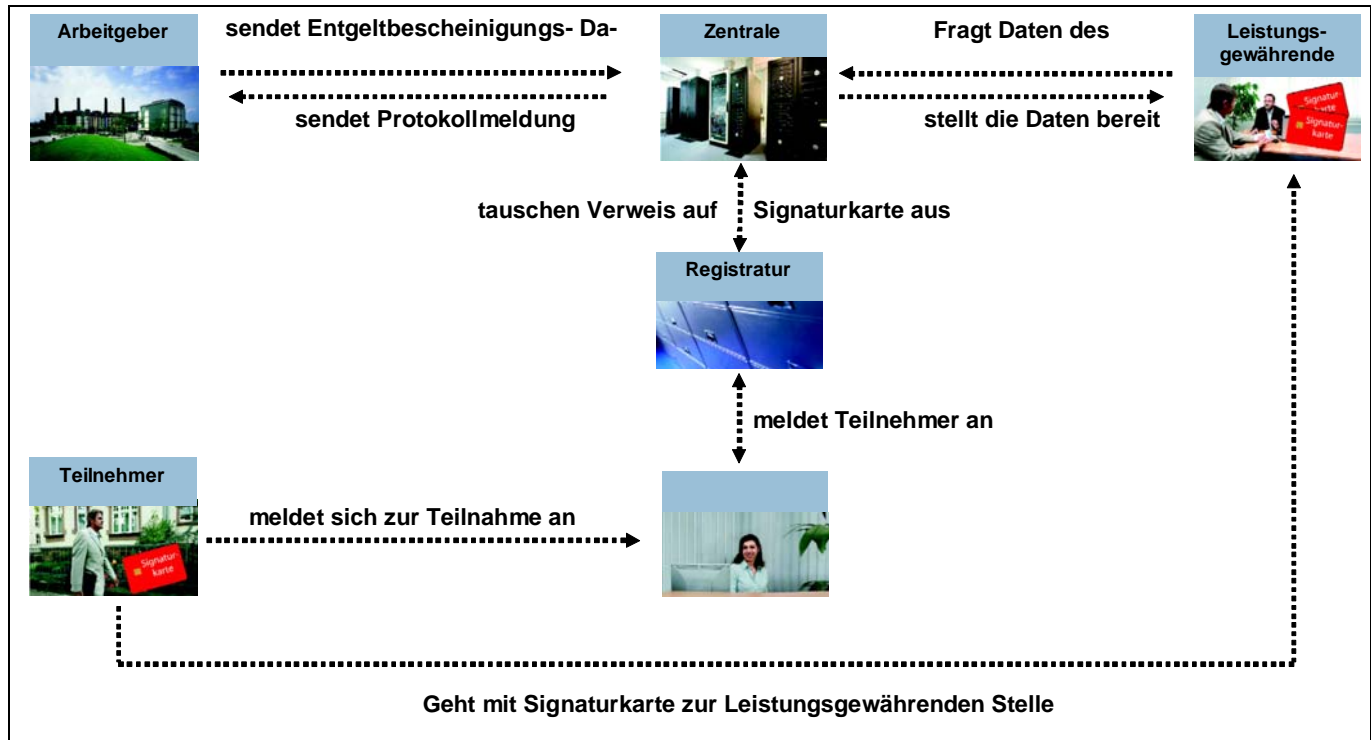
Nachfolgend erfolgt die Berechnung der jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft (III.2). Im Anschluss wird auf den einmaligen Umstellungsaufwand der Wirtschaft eingegangen (III.3). Unter III.4 werden die relevanten Bürokratiekosteneffekte für Bürger und Verwaltung herausgestellt.

1. Überblick über das ELENA-Verfahren

Das BMWi sieht in dem oben dargestellten papiergebundenen Verfahren einen kostenträchtigen Medienbruch. Daher soll mit dem Gesetzentwurf zur Einrichtung des ELENA-Verfahrens der Einstieg in ein elektronisches Bescheinigungsverfahren erfolgen. In einem ersten Schritt soll die Bundesagentur für Arbeit als abrufende Stelle künftig den elektronischen Einkommensnachweis nutzen. Mit dem ELENA-Verfahren wird die Verpflichtung der Arbeitgeber zur schriftlichen Ausstellung von Bescheinigungen durch die Verpflichtung zur monatlichen elektronischen Meldung von Einkommensdaten (im Rahmen eines Multifunktionalen Verdienstdatensatzes – MVDS) an eine zentrale Datenbank ersetzt. Aus dieser Zentralen Speicherstelle ruft die Bundesagentur für Arbeit bei Bedarf die Daten ab und berechnet auf ihrer Grundlage die Leistung. Der Beschäftigte hat sich mit einer qualifizierten elektronischen Signatur als Teilnehmer zum ELENA-Verfahren anzumelden. Die Daten

können nur nach Anmeldung und unter seiner Mitwirkung – unter Einsatz der qualifizierten Signatur bei der abrufenden Stelle – abgerufen werden.¹²

Das Verfahren lässt sich wie folgt zusammenfassend darstellen:



Quelle: BMWi-Präsentation zur Vorstellung des ELENA-Verfahrens, Dezember 2006

2. Jährliche Kosten der Wirtschaft

Mit Blick auf die jährlich wiederkehrenden Kosten der Wirtschaft werden zwei Kostenarten unterschieden:

Zum einen fallen – unabhängig von der Anzahl einzubeziehender Bescheinigungsarten – mit Blick auf die Erstellung und Übermittlung des MVDS sog. **Basiskosten** an.

Zum anderen erfordern bestimmte Bescheinigungsarten die **fallbezogene Eingabe von Änderungsmerkmalen** in den MVDS. So müssen für die Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III bestimmte Daten bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses eingegeben werden. Diese fallbezogene Eingabe von Änderungsmerkmalen entfällt allerdings bei den Bescheinigungen nach § 313 und § 315 Abs. 3 SGB III.

¹² Vgl. Vorblatt zum Gesetzentwurf zur Einführung des Verfahrens zur Einrichtung des elektronischen Einkommensnachweises, Stand 5. September 2007, S. 1.

2.1 Basiskosten der Wirtschaft

Das ELENA-Verfahren erfolgt auf technischer Basis des DEÜV-Verfahrens.¹³ Die Bürokratiekosten der Unternehmen richten sich deshalb nach dem System, über das derzeit DEÜV-Meldungen an die SV-Träger erfolgen. Unterschieden werden dabei die folgenden zwei Systeme:

- eigene Entgeltabrechnungssysteme von Unternehmen oder entsprechenden Dienstleistern wie Steuerberater;¹⁴
- die Elektronische Ausfüllhilfe sv.net.

Eine elektronische Ausfüllhilfe unterscheidet sich von einem Entgeltabrechnungsprogramm dadurch, dass die Daten zunächst vollständig manuell erfasst und danach elektronisch übermittelt werden.

2.1.1 Monatlicher Zeitaufwand je Arbeitgeber

Nachfolgend wird zunächst allein der Zeitaufwand für die reine monatliche Übermittlung des Datensatzes ermittelt. Nicht betrachtet werden fallbezogene Änderungen in der Datenmaske. Diese können sowohl im Falle der Kündigung als auch bei Änderungen wie dem Arbeitsentgelt anfallen (vgl. III.2.2). Sie bilden jedoch stets Grundlage unterschiedlicher Informationspflichten und werden daher separat betrachtet.

Segment 1: Nutzung eigener Entgeltabrechnungssysteme

Auf Nachfrage des Rates bestätigt die ITSG, dass bei Nutzung eigener Entgeltabrechnungssysteme die Erstellung und Übermittlung quasi per Knopfdruck automatisch für alle Mitarbeiter eines Unternehmens erfolgt. Da auch ein vollautomatischer Prozess gewisse Vorarbeiten im Unternehmen erfordert (z.B. System öffnen etc.), ist ein Zeitaufwand pro meldendes Unternehmen von 5 Minuten anzunehmen.¹⁵

Segment 2: Nutzung der elektronischen Ausfüllhilfe sv.net

Bei der elektronischen Ausfüllhilfe müssen zwei Versionen unterschieden werden:

- Online-Version (Segment 2.1);
- PC-Version (Segment 2.2).

¹³ Verfahren zur Übermittlung von Sozialversicherungsmeldungen und Beitragsnachweisen nach den Richtlinien der Datenerfassungs- und Übermittlungsverordnung (DEÜV). Im Rahmen der gesetzlichen Änderungen nach DEÜV dürfen Arbeitgeber seit dem 01.01.2006 die Sozialversicherungsmeldungen und Beitragsnachweise nur noch elektronisch mittels Datenfernübertragung melden.

¹⁴ Nach Auskunft der ITSG sind unter „eigene Entgeltabrechnungssysteme“ alle Arbeitgeber einzuordnen, die entweder direkt aus einem eigenen Entgeltabrechnungssystem die Datenlieferung übermitteln oder einen Dienstleister (wie z.B. Steuerberater mit einem eigenständigen Entgeltabrechnungsprogramm) mit der Entgeltabrechnung und Datenübermittlung beauftragt haben.

¹⁵ Vgl. Anlage VII.4.2.1.

In der Online-Version werden keine Daten gespeichert. Demgegenüber wird in der PC-Version der Personal- und Firmenstamm einmalig erfasst und kann dann für jegliche Meldungen genutzt werden. Das heißt, es müssen nur die monatlich schwankenden Werte erfasst werden.¹⁶

Beide Versionen sind derzeit – abhängig von Beschlüssen der Krankenkassen-Organisationen – kostenlos verfügbar.¹⁷

Segment 2.1 PC-Version:

Bei der PC-Version wird der Zeitaufwand pro Arbeitnehmer auf etwa 2 Minuten geschätzt. Da die Ausfüllhilfe nach Auskunft der ITSG jedoch lediglich von kleinen Unternehmen angewendet wird, kann eine durchschnittliche Mitarbeiteranzahl von 5 angenommen werden. Damit ist für die Kostenrechnung ein Zeitaufwand von monatlich 10 Minuten pro Arbeitgeber zu veranschlagen.

Segment 2.2 Online-Version:

Bei der Online-Version wird der Zeitaufwand pro Arbeitnehmer auf etwa 10 Minuten geschätzt. Da laut ITSG die Ausfüllhilfe lediglich in Kleinstbetrieben Anwendung findet, kann eine durchschnittliche Mitarbeiteranzahl von 3 angenommen werden. Damit ist für die Kostenrechnung ein Zeitaufwand von monatlich 30 Minuten pro Arbeitgeber zu veranschlagen.

Entsprechend dieser Segmentierung können die Ergebnisse zum Zeitaufwand wie folgt zusammengefasst werden.

| Monatlicher Zeitaufwand pro Arbeitgeber und Segment | |
|--|------------|
| Segment 1 (Nutzung Entgeltabrechnungssysteme): | 5 Minuten |
| Segment 2.1 (PC-Version der Ausfüllhilfe): | 10 Minuten |
| Segment 2.2 (Online-Version der Ausfüllhilfe): | 30 Minuten |

2.1.2 Ermittlung der Arbeitskosten

Entsprechend den Annahmen beim heutigen papiergebundenen Verfahren werden Arbeitskosten von 28,50 Euro/Stunde zugrunde gelegt. Dies beinhaltet auch, dass keine Unterscheidung zwischen Ausführung „im eigenen Unternehmen“ oder „durch einen Dienstleister“ wie Steuerberater vorgenommen wird.

2.1.3 Ermittlung der Stückkosten

Die nachfolgende Tabelle gibt die ermittelten Stückkosten für die unter 2.1.1 identifizierten Segmente wieder:

¹⁶ Vgl. Anlage VII.4.2.2.

¹⁷ Ebenda.

| | Zeit in Stunden | | Arbeitskosten in Euro pro Stunde | | Stückkosten in Euro |
|-------------|------------------------|---|---|---|----------------------------|
| Segment 1 | 0,08 | * | 28,50 | = | 2,37 |
| Segment 2.1 | 0,17 | * | 28,50 | = | 4,75 |
| Segment 2.2 | 0,50 | * | 28,50 | = | 14,25 |

2.1.4 Ermittlung der Fallzahl

Zur Ermittlung der jährlichen Gesamtkosten – bei monatlicher Übermittlung eines Datensatzes – ist die Fallzahl zu ermitteln. Diese setzt sich zusammen aus der jährlichen Periodizität und der Anzahl meldepflichtiger Unternehmen.

Bei einer monatlichen Übermittlung des Datensatzes beträgt die Periodizität 12.

Die Anzahl meldepflichtiger Arbeitgeber wird laut Angabe der ITSG auf 2,8 Mio. beziffert. Da sich die Stückkosten zwischen der „Nutzung eigener Entgeltabrechnungssysteme“ und der „Nutzung der elektronischen Ausfüllhilfe“ unterscheiden, ist für jedes einzelne Segment eine Fallzahl zu ermitteln.

Von der ITSG wurde hierzu nachvollziehbar dargestellt, dass derzeit etwa 270.000 Arbeitgeber die elektronische Ausfüllhilfe zur Erstellung und Übermittlung des MVDS nutzen würden. 80 Prozent entfallen dabei auf Nutzer der PC-Version und 20 Prozent auf Nutzer der Online-Version.¹⁸

Ausgehend von der Gesamtzahl meldepflichtiger Arbeitgeber (2,8 Mio. Arbeitgeber) ergeben sich für die einzelnen Segmente daher folgende Fallzahlen:

| Fallzahlen pro Segment | | | |
|---|--------------------|--------------|------------------|
| | Anzahl Unternehmen | Periodizität | Fallzahl |
| Segment 1 (Entgeltabrechnungssysteme): | 2,53 Mio. | 12 | 30,4 Mio. |
| Segment 2.1 (PC-Version der Ausfüllhilfe): | 0,22 Mio. | 12 | 2,6 Mio. |
| Segment 2.2 (Online-Version der Ausfüllhilfe): | 0,05 Mio. | 12 | 0,6 Mio. |
| Summe | 2,80 Mio. | 12 | 33,6 Mio. |

¹⁸ Vgl. Stellungnahme der ITSG zu Frage 1, Fragenkatalog Nr. 3.

2.1.5 Zwischenergebnis

| | Stückkosten | Fallzahl | Basiskosten |
|---|-------------|------------------|-----------------------|
| Segment 1 (Entgeltabrechnungssysteme): | 2,37 Euro * | 30,4 Mio. | 72,0 Mio. Euro |
| Segment 2.1 (PC-Version der Ausfüllhilfe): | 4,75 Euro * | 2,6 Mio. | 12,4 Mio. Euro |
| Segment 2.2 (Online-Version der Ausfüllhilfe): | 14,25 * | 0,6 Mio. | 8,6 Mio. Euro |
| Summe | | 33,6 Mio. | 92,9 Mio. Euro |

Die Basiskosten der Wirtschaft bei monatlicher Übermittlung eines Datensatzes werden auf rund 92,9 Mio. Euro beziffert.

2.2 Kosten zur Eingabe von Änderungsmerkmalen

Der derzeitige Gesetzentwurf zur Einführung des Verfahrens des elektronischen Einkommensnachweises umfasst drei Bescheinigungsarten. Bei Einbeziehung der Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III würde für den Arbeitgeber die Verpflichtung zur Ausstellung einer schriftlichen Arbeitsbescheinigung zwar entfallen. Unabhängig von den oben dargestellten Basiskosten muss der Arbeitgeber allerdings bei dieser Bescheinigungs- bzw. Informationspflicht im ELENA-Verfahren bestimmte Daten bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses (z.B. Beschäftigungsende) in den MVDS eintragen. Dieser erhöhte Zeitaufwand ist in der Kostenrechnung zu berücksichtigen.

Bei den beiden anderen Bescheinigungsarten nach § 313 und § 315 Abs. 1 SGB III fällt dieser fallbezogene Mehraufwand nicht an.

2.2.1 Zeitaufwand pro Fall

Der Zeitaufwand ist unabhängig von den genutzten Systemen und wird einheitlich pro Fall auf 5 Minuten geschätzt.

2.2.2 Ermittlung der Arbeitskosten

Entsprechend den Annahmen bei dem heutigen papiergebundenen Verfahren werden Arbeitskosten von 28,50 Euro/Stunde zugrunde gelegt. Dies beinhaltet auch, dass keine Unterscheidung zwischen Ausführung „im eigenen Unternehmen“ oder „durch einen Dienstleister“ vorgenommen wird.

2.2.3 Ermittlung der Stückkosten

Aufgrund dieser Annahmen beziffert der Rat die Stückkosten bei Eingabe von Änderungsmerkmalen auf 2,37 Euro (0,08 Stunden*28,50 Euro/Stunde).

2.2.4 Ermittlung der Fallzahl

Zur Ermittlung der jährlichen Gesamtkosten bei der Eingabe von Änderungsmerkmalen ist die Fallzahl zu ermitteln. Diese ergibt sich aus der Anzahl jährlich beendeter Beschäftigungsverhältnisse. Entsprechend den Annahmen unter **II.1.5** beträgt die Fallzahl daher 6,5 Mio.

2.2.5 Zwischenergebnis

| Stückkosten | | Fallzahl | | Gesamtkosten in Euro |
|-------------|---|----------|---|----------------------|
| 2,37 Euro | * | 6,5 Mio. | = | 15,4 Mio. Euro |

Die jährlichen Gesamtkosten aufgrund der Eingabe von Änderungsmerkmalen werden auf 15,4 Mio. Euro beziffert.

2.3 Ergebnis

Auf Grundlage der ermittelten Zwischenergebnisse betragen die jährlichen Kosten der Wirtschaft im ELENA-Verfahren 108,3 Mio. Euro.

| | Stückkosten | | Fallzahl | Basiskosten |
|--|--------------------|--|------------------|------------------------|
| Basiskosten | | | 33,6 Mio. | 92,9 Mio. Euro |
| Segment 1 (Entgeltabrechnungssysteme): | 2,37 Euro * | | 30,4 Mio. | 72,0 Mio. Euro |
| Segment 2.1 (PC-Version der Ausfüllhilfe): | 4,75 Euro * | | 2,6 Mio. | 12,4 Mio. Euro |
| Segment 2.2 (Online-Version der Ausfüllhilfe): | 14,25 Euro * | | 0,6 Mio. | 8,6 Mio. Euro |
| Kosten für die Eingabe von Änderungsmerkmalen | 2,37 Euro * | | 6,5 Mio. | 15,4 Mio. Euro |
| Gesamt | | | | 108,3 Mio. Euro |

3. Einmaliger Umstellungsaufwand für die Wirtschaft

In Unternehmen, die eigene Entgeltabrechnungssysteme nutzen, wird eine gewisse Softwareanpassung erforderlich sein. Die ITSG beziffert die Anzahl anzupassender Entgeltabrechnungssysteme nachvollziehbar auf 170.000. Grundlage dieser Fallzahl bilden Teilnehmer am elektronischen Datenaustausch DEÜV. Teilnehmer sind dabei entweder Arbeitgeber, die direkt aus ihren Personalabrechnungssystemen die Meldungen an die

Krankenkassen senden, oder Dienstleister (wie Steuerberater oder Rechenzentren), die für mehrere Arbeitgeber Meldungen erstellen.¹⁹

Weiterhin werden die Kosten für die Softwareanpassung auf maximal 100 Euro geschätzt. Diesem Wert liegt zugrunde, dass der Anwender bereits über die komplette Kommunikationsstruktur verfügt (bestehend aus Hardware, Software und Zertifikat für den verschlüsselten Datenaustausch für den Sozialversicherungsbereich). Mit 100 Euro wurde ein Durchschnittswert für ein Programm-Update angesetzt, das die erforderlichen Datenpakete für die Übermittlung der Entgeltbescheinigungsdaten aus den gespeicherten Personaldaten erzeugt.²⁰

Vor diesem Hintergrund kann bei Einführung des ELENA-Verfahrens – bezogen auf die drei im Gesetzentwurf enthaltenen Bescheinigungsarten – der einmalige Umstellungsaufwand für die Wirtschaft auf 17 Mio. Euro beziffert werden.

| Softwareanpassung pro System | | Fallzahl | | Gesamtkosten |
|------------------------------|---|----------|---|--------------|
| 100 Euro | * | 170.000 | = | 17 Mio. Euro |

4. Bürokratiekosteneffekte für Bürger und Verwaltung

4.1 Bürokratiekosteneffekte für Bürger

4.1.1 Belastungseffekte

Von den drei im vorliegenden Gesetzentwurf zur Einrichtung des ELENA-Verfahrens eingeführten Informationspflichten sind Bürger unmittelbar betroffen, die eine der dort abschließend aufgeführten Leistungen beantragen wollen. Nur diese sind verpflichtet, sich vor der Beantragung der Leistung eine Signaturkarte mit qualifiziertem Zertifikat zum ELENA-Verfahren anzumelden, um einen Abruf ihrer Daten zur Leistungsberechnung zu ermöglichen.

Die Kosten für die Anschaffung der qualifizierten Signatur auf einer Bankkarte belaufen sich nach Aussagen der Kreditwirtschaft auf ca. 10 Euro für drei Jahre.²¹ Möglich wäre auch die Nutzung der qualifizierten Signatur auf dem elektronischen Personalausweis. Die Kosten dafür sind jedoch noch nicht bekannt. Auch nicht bekannt ist, ob die Krankenkassen Gebühren für die Nutzung der qualifizierten Signatur auf der elektronischen Gesundheitskarte erheben.

¹⁹ Vgl. Anlage VII.5.3.

²⁰ Ebenda.

²¹ Das BMF argumentiert hierzu, dass die Kosten in Höhe von 10 Euro nur dann realistisch wären, wenn sich alle potenziellen Bürger eine solche Signaturkarte anschaffen würden. Anderenfalls dürften die Kosten höher liegen. Vgl. Protokoll der NKR-Sitzung am 15. November 2007.

²² Nach Auskunft des ITSG liegt die Fehlerquote im heutigen DEÜV-Verfahren bei unter 1 Prozent.

Ferner benötigt der Antragsteller (Bürger) kein Kartenlesegerät bzw. einen PC, da er die Karte vor Ort beim Leistungsträger einsetzt und dessen Infrastruktur nutzt.

Die Bedenken, die Antragsteller von Arbeitslosengeld könnten durch die Kosten für die elektronische Signaturkarte übermäßig belastet werden, teilt der Rat nicht. Zwar ist die Karte derzeit noch wenig genutzt, vor allem weil sie auch im Hinblick auf ihre weit reichenden Nutzungsmöglichkeiten weitgehend unbekannt ist. Sie wird aber zukünftig eine Schlüsselstellung nicht nur für den Verkehr zwischen Bürgern und Behörden, sondern auch im privaten Geschäftsverkehr – z.B. Einkäufe per Internet – einnehmen. Die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und Kosteneinsparungen der elektronischen Signaturkarte, die zukünftig über den eingebauten Chip auf verschiedensten bereits vorhandenen Karten (Personalausweis, Bankkarte, Gesundheitskarte u.v.m.) aktiviert werden kann, werden die Kosten von 10,- Euro für drei Jahre bei weitem übersteigen. Bedenken, gerade Antragsteller mit geringem Einkommen wie Arbeitslose, könnten durch diesen Betrag ungerechtfertigt belastet werden, können dadurch ausgeräumt werden, dass die Kosten der Freischaltung der Signaturkarte für diese Gruppe in Höhe von geschätzten 25 Mio. Euro in der Anfangsphase erstattet werden.

4.1.2 Entlastungseffekte

Aufgrund fehlender Datengrundlagen ist eine quantitative Bewertung der Entlastungseffekte für Bürger im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich. Qualitativ betrachtet können allerdings die folgenden Vorteile für die Teilnehmer am ELENA-Verfahren herausgestellt werden:

In einer Vielzahl von Fällen muss der Antragsteller Arbeitsbescheinigungen bei früheren Arbeitgebern einholen und anschließend nochmals bei der Bundesagentur für Arbeit vorstellig werden, bevor eine Berechnung des Arbeitslosengeldes vorgenommen werden kann. Mit Einführung des ELENA-Verfahrens liegen diese Daten in der zentralen Speicherstelle vor. Dadurch kann die Zahlbarmachung sofort vorgenommen werden, was eine beschleunigte Auszahlung an den Leistungsberechtigten zur Folge hat.

Selbstverständlich setzt dies voraus, dass alle für die Leistungsberechnung erforderlichen Daten vollständig von den Arbeitgebern übermittelt wurden. Gegenüber dem heutigen papiergebundenen Verfahren wird die Fehlerquote im ELENA-Verfahren durch die vorgesehenen Plausibilitätsprüfungen jedoch stark reduziert.²²

In Fällen, wo die Daten im MVDS dennoch fehlerhaft vorliegen, muss der Antragsteller allerdings nicht ein zweites Mal vorstellig werden, da er der Bundesagentur nur einmal die Berechtigung zum Datenabruf gegeben hat.

4.2 Bürokratiekosteneffekte für die Verwaltung

4.2.1 Belastungseffekte

Die Funktionsfähigkeit des ELENA-Verfahrens erfordert einen Einrichtungs- und Umstellungsaufwand bei der öffentlichen Hand. Dieser setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

Zentrale Speicherstelle und Registratur Fachverfahren

Für den Aufbau der Zentralen Speicherstelle und der Registratur Fachverfahren im Jahr 2008 und den laufenden Betrieb bis 2012 werden jährlich bis zu 10 Mio. Euro benötigt. Auf die Zentrale Speicherstelle und auf die Registratur Fachverfahren entfallen dabei jeweils rund 5 Mio. Euro pro Jahr. In diesem Betrag sind sowohl die technische Ausstattung als auch die Personalkosten und der laufende Betrieb der Stellen enthalten.

Im Ergebnis belaufen sich die Kosten für den Zeitraum von 2008 bis 2012 auf 50 Mio. Euro.

Umstellungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit

Bei der Bundesagentur für Arbeit folgen etwaige Mehrkosten aus der notwendigen Ausstattung mit Hard- und Software, Datenlesegeräten für Signaturkarten und der Anschaffung von Signaturkarten für den Datenabruf durch Sachbearbeiter. Diese Umstellungskosten belaufen sich nach Schätzung der Bundesagentur für Arbeit auf etwa 31 Mio. Euro.²³

Gegebenenfalls Kostenübernahme für qualifizierte Signaturkarte

Sollten die Kosten des Bürgers für die qualifizierte Signaturkarte erstattet werden, würden der öffentlichen Hand Mehrbelastungen in Höhe von bis zu 25 Mio. Euro im Jahr entstehen.²⁴

4.2.2 Entlastungseffekte

Entsprechend den Ausführungen bei Bürgern, lassen sich auch die Entlastungseffekte bei der Bundesagentur für Arbeit aufgrund fehlender Daten nicht quantifizieren. Qualitativ lassen sich diese Einspareffekte jedoch wie folgt herausstellen:

Die Vorteile ergeben sich insbesondere durch die medienbruchfreie Bearbeitung von Anträgen. Wenn sich der Sachbearbeiter als Empfangsberechtigter bei der Zentralen Speicherstelle identifiziert hat, ermöglicht dies den sicheren und schnellen Zugriff auf alle für die Leistungsberechnung erforderlichen Arbeitnehmerdaten. Derzeit erfordert die Bearbeitung eines Antrages die Übertragung der papiergebundenen Bescheinigungen in das elektronische Berechnungs- und Bescheinigungssystem der Bundesagentur für Arbeit. Dieser Übertragungsaufwand könnte bei entsprechender Softwareanpassung²⁵ im zukünftigen ELENA-Verfahren entfallen.

²³ Die Kosten entstehen durch den Abruf-Agent (16,1 Mio. Euro), den Abruf-Tool (6,8 Mio. Euro), den Aufbau des technischen Betriebes, einschließlich der Installation, Test etc. (2,5 Mio. Euro), der Ausstattung mit Kartenlesern für die Teilnehmer (2,1 Mio. Euro) und der Anpassung der bestehenden Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit (3,2 Mio. Euro).

²⁴ Vgl. Begründung zu Gesetzentwurf zur Einführung des Verfahrens zur Einrichtung des elektronischen Einkommensnachweises, Stand 5. September 2007.

²⁵ Die Kosten für die Softwareanpassung sind in dem Umstellungsaufwand der BA bereits enthalten (vgl. III.4.2.1).

Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Entlastungseffekt ergibt sich aus der stark reduzierten Fehlerquote von Arbeitnehmerdaten. Im heutigen DEÜV-Verfahren für Sozialversicherungsmeldungen konnte dieser von 30 Prozent auf unter 1 Prozent reduziert werden. Dementsprechend reduziert sich auch in der Bundesagentur für Arbeit der Aufwand für mögliche Rückfragen bei Arbeitgebern (vgl. auch II.1.6).

5. Zufassende Darstellung der Ergebnisse des ELENA-Verfahrens

| | Bürokratiekosteneffekte |
|---|--------------------------------|
| Wirtschaft | |
| Jährliche Bürokratiekosten: | 108 Mio. Euro |
| Einmaliger Umstellungsaufwand: | 17 Mio. Euro |
| Bürger | |
| Jährliche Kosten der qualifizierten Signatur | 3,30 Euro |
| Verwaltung | |
| Aufbau der Zentralen Speicherstelle und der Registratur Fachverfahren (Kosten für den Zeitraum 2008 bis 2012) | 50 Mio. Euro |
| Umstellungsaufwand der Bundesagentur für Arbeit | 31 Mio. Euro |

IV Bürokratiekosten des BMF-Konzepts zum ELENA-Verfahren

Das BMF-Konzept sieht die Umsetzung des ELENA-Verfahrens über die E-Government-Plattform ELSTER vor. Bei ELSTER handelt es sich um eine IT-Infrastruktur mit der heutzutage elektronische Meldungen zu steuerlich relevanten Daten abgegeben werden können.

Das BMF schlägt vor, diese Plattform auch für die Einrichtung des ELENA-Verfahrens zu nutzen. Hierzu hat das BMF ein erstes Grobkonzept „ELENA in ELSTER“, Version 1.0, vom 27. November 2007 vorgelegt.

Da das Grobkonzept bisher keinen Aufschluss über die Kosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung enthält, wurde dem BMF ein entsprechender Fragenkatalog übermittelt.²⁶ Zudem fand zwischen dem BMF und dem NKR am 15. November 2007 ein gemeinsames Gespräch statt, in dem weitere Fragen geklärt werden konnten.

Weiterhin ist es für die Vergleichbarkeit beider Konzepte erforderlich, dass für die Kostenrechnung die rechtlichen Rahmenbedingungen zugrunde gelegt werden, die auch beim jetzigen Gesetzentwurf maßgeblich sind. So geht beispielsweise der jetzige Gesetzentwurf von einer monatlichen Übermittlung des MVDS an die Zentrale Speicherstelle aus. Diese jährliche Periodizität von 12 ist daher auch bei der Kostenrechnung des BMF-Konzepts zugrunde zu legen.

1. Jährliche Bürokratiekosten der Wirtschaft

Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit mit dem BMWi-Konzept wurde dem BMF ein Fragenkatalog zur Verfügung gestellt. In diesem Fragenkatalog wurde zunächst die Kostenrechnung für das BMWi-Konzept skizziert. Entsprechend dieser Skizze hat das BMF in seiner Stellungnahme zu folgenden Fragen Stellung genommen:

- Welche Verwaltungsprozesse werden im Unternehmen bei der Umsetzung des BMF-Konzepts ablaufen?
- Sind auch bei Anwendung des BMF-Konzepts unterschiedliche Segmente zu bilden, insbesondere mit Blick auf kleine Unternehmen?
- Welcher Zeitaufwand wird im Unternehmen für die einzelnen Prozesse und Segmente jeweils anfallen?
- Welche Fallzahlen sind für die einzelnen Prozesse und Segmente jeweils zugrunde zu legen?

Zu diesen Fragen hat das BMF wie folgt Stellung genommen:

„Bezüglich der ablaufenden Prozesse für die ELENA-Verfahren, der zu erwartenden Fallzahlen sowie dem Zeitaufwand zur Bearbeitung entsteht durch die Umsetzung des BMF-Konzepts zunächst keine Änderung. Daher werden die im Fragenkatalog Nr. 4 aufgeführten Werte zugrunde gelegt.“²⁷

Vor diesem Hintergrund kann im Rahmen dieses Gutachtens zunächst festgestellt werden, dass die Kosten im BMF-Konzept vergleichbar mit dem BMWi-Konzept (108 Mio. Euro) sind. In Bezug auf die zugrunde gelegten Fallzahlen dürften sich auch aus Sicht des NKR keine maßgeblichen Änderungen gegenüber dem BMWi-Konzept ergeben. Allerdings ist dem Rat eine Beurteilung nicht möglich, ob sich auch beim Kostenparameter „Zeitaufwand“ keine Änderungen ergeben.

²⁶ Vgl. Anlage 6.

²⁷ Vgl. Anlage 6.1.1.

2. Einsparpotentiale des BMF-Konzepts

Trotz dieser mit dem BMWi-Konzept vergleichbar hohen jährlichen Kosten ergibt sich nach Auffassung des BMF eine jährliche Entlastung der Wirtschaft in Höhe von rund 81 Mio. Euro durch folgende Aspekte:

- Nutzung der ELSTER-Zertifikate (69,3 Mio. Euro);
- Ersparnis bei Software-Updates (6,1 Mio. Euro);
- Erfassung der Daten in nur einem System, automatische Ermittlung der Lohnsteueranmeldung aus den ELENA-Daten (5,5 Mio. Euro).

Im Rahmen des gemeinsamen Gesprächs am 15. November 2007 hat der NKR diese Aspekte erörtert und nimmt hierzu wie folgt Stellung:

2.1 Nutzung der ELSTER-Zertifikate

Nach Auffassung des BMF wurde in der vorliegenden Kostenrechnung des BMWi-Konzepts nicht betrachtet, dass der Arbeitgeber für die Durchführung des ELENA-Verfahrens sich mit einem elektronischen Zertifikat authentifizieren muss. Dieses Zertifikat wird im BMWi-Konzept durch das Trustcenter der ITSG ausgestellt; dort kostet ein 3 Jahre gültiges Zertifikat 60 Euro. Das heißt, es entstehen jedem Arbeitgeber jährliche Kosten von 20 Euro für das Zertifikat. Hinzu kommt der ebenfalls alle 3 Jahre erforderliche Arbeitsaufwand für die Beantragung des Zertifikats und die Installation der jeweils verwendeten Software, den das BMF auf 30 Minuten pro Unternehmen schätzt, d.h. 14,25 Euro alle 3 Jahre oder 4,75 Euro pro Jahr. Für 2,8 Mio. Unternehmen entstehen somit beim BMWi-Konzept Bürokratiekosten von jährlich 69,3 Mio. Euro (24,75 pro Jahr und Unternehmen).²⁸ Bei der Umsetzung des BMF-Konzepts würde dieser Kostenblock entfallen.

Unabhängig von der Richtigkeit dieser Kostenrechnung – fraglich ist insbesondere, ob eine Fallzahl von 2,8 Mio. oder 170.000 zugrunde gelegt werden müsste – würde diese Entlastung nur dann zum Tragen kommen, wenn das gesamte DEÜV-Verfahren über ELSTER-Zertifikate ablaufen würde. Die Aussage des BMF berücksichtigt nicht, dass das BMWi-Konzept an die bestehenden Strukturen des DEÜV-Verfahrens anknüpft. Das heißt, schon jetzt entstehen den teilnehmenden Unternehmen Kosten für die Zertifikate. Inwieweit sich die Spitzenverbände der gesetzlichen Krankenkassen von ihren bisherigen Standards und Normen für den elektronischen Datenaustausch abwenden würden, erscheint zu diesem Zeitpunkt zumindest fraglich. In jedem Fall müsste ein entsprechender Gesetzentwurf zur Einführung des ELENA-Verfahrens dann nicht nur die bisherigen drei Entgeltbescheinigungsdaten des SGB III, sondern darüber hinaus auch die Meldungen an die Sozialversicherungsträger umfassen.

Unter Zugrundelegung der bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen kann dieser vom BMF herausgestellte Mehrwert deshalb nur als theoretischer Ansatz verstanden werden. Bei einer Gegenüberstellung beider Konzepte kann er jedoch keine Berücksichtigung finden.

²⁸ Vgl. Anlage 6.1.2.4.

2.2 Kosten für Software-Updates

Nach Auffassung des BMF ergibt sich bei der elektronischen Erfassungshilfe ein Unterschied zu den Kosten des BMWi-Konzepts. Danach würde bei der Realisierung des BMF-Konzepts ein einziges PC-Programm (ElsterFormular) sowohl für die Lohnsteuermeldungen an die Finanzverwaltung als auch für die ELENA-Meldungen verwendet. Der Aufwand zur Aktualisierung der Software wird auf 1 Stunde pro Unternehmen und Jahr geschätzt. Bei 216.000 Unternehmen entspricht dies jährlichen Kosten von 6,2 Mio. Euro beim BMWi-Konzept, die bei Umsetzung des BMF-Konzepts entfallen würden.

Dieser vom BMF herausgestellte Mehrwert würde ebenfalls nur dann zum Tragen kommen, wenn entsprechend den Ausführungen zu 2.1 „Nutzung der ELSTER-Zertifikate“ auch das heutige DEÜV-Verfahren in das ELSTER-Verfahren integriert werden würde. Denn auch der Aufwand zur Aktualisierung der PC-Version der elektronischen Ausfüllhilfe (vgl. III.2.1.1) entsteht Nutzern (Arbeitgebern) schon heute.

Unter Zugrundelegung der bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen kann dieser vom BMF herausgestellte Mehrwert deshalb ebenfalls nur als theoretischer Ansatz verstanden werden. Bei einer Gegenüberstellung beider Konzepte kann er jedoch keine Berücksichtigung finden.

2.3 Automatische Erzeugung der Lohnsteueranmeldung

Darüber hinaus geht das BMF davon aus, dass die „bei der Online- und der PC-Version für die ELENA-Meldungen erfassten Daten direkt als Grundlage für die (ebenfalls monatlich erforderliche) Lohnsteueranmeldung genutzt werden können, so dass das jeweilige Programm diese Meldung automatisch mit erzeugen kann. (Bei Umsetzung des BMWi-Konzepts müssen die Daten in separaten Portalen bzw. Programmen erfasst werden, so dass diese automatische Erzeugung nicht möglich ist.)“²⁹ Nach Kostenrechnung des BMF entspricht dies einer Kostensenkung von 5,5 Mio. Euro pro Jahr.

Der NKR erachtet diesen vom BMF herausgestellten Mehrwert als technisch möglich und unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswerten Vorteil. Eine Beurteilung, inwieweit eine solche automatische Ermittlung der Lohnsteueranmeldung auch datenschutz- und verfassungsrechtlich zulässig ist, ist dem NKR nicht möglich. Sollte dies jedoch der Fall sein, so stellt sich im Umkehrschluss die Frage, ob eine automatische Erzeugung der Lohnsteueranmeldung nicht auch über die heutige elektronische Ausfüllhilfe des DEÜV-Verfahrens möglich wäre – d.h. ob der vom BMF herausgestellte Mehrwert nicht auch im BMWi-Konzept theoretisch zum Tragen kommen könnte.

3. Umstellungsaufwand für die Unternehmen

Aus Sicht des BMF sind keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Konzepten zu erwarten.³⁰ Vor diesem Hintergrund kann im Rahmen dieses Gutachtens allein festgestellt

²⁹ Vgl. Anlage 6.1.2.3.

³⁰ Vgl. Anlage 6.1.4.1.

werden, dass die Kosten im BMF-Konzept zunächst mindestens vergleichbar mit dem BMWi-Konzept (17 Mio. Euro) sind.

4. Bürokratiekosteneffekte für Bürger und Verwaltung

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich vor allem auf die Unterschiede zum BMWi-Konzept. Für eine detaillierte Darstellung von Gemeinsamkeiten wird auf die Ausführungen im **Teil III** verwiesen.

4.1 Bürokratiekosteneffekte für Bürger

Hinsichtlich der Kosten für eine qualifizierte Signaturkarte ergeben sich für den Bürger keine Unterschiede zum BMWi-Konzept. Die derzeit angenommenen Kosten für eine qualifizierte Signaturkarte von jährlich 3,30 Euro würden auch im BMF-Konzept anfallen.

Vereinfachungen für den Bürger ergeben sich jedoch nach Auffassung des BMF durch die Möglichkeit über das ElsterOnline-Portal Anträge zu stellen bzw. Abruffreigaben zu erteilen sowie durch die Möglichkeit der Dateneinsicht über das Portal.

Die Möglichkeit der Antragstellung von zu Hause aus setzt voraus, dass hierfür auch die gesetzliche Möglichkeit besteht. Gerade in Bezug auf das Arbeitslosengeld ist diese Möglichkeit im SGB III jedoch ausgeschlossen. So verpflichtet § 122 SGB III den Arbeitssuchenden zum persönlichen Erscheinen bei der Antragstellung.

Zudem hat der Datenschutzbeauftragte für das BMWi-Konzept ausdrücklich das sog. „Vier-Augen-Zwei-Karten-Prinzip“ gefordert. Das heißt, ein Zugriff auf Daten eines Arbeitnehmers setzt die Mitwirkung einer öffentlichen Stelle voraus. Fraglich ist, inwieweit der Datenschutzbeauftragte von dieser Forderung bei Umsetzung des BMF-Konzepts absehen würde.

Für die Vergleichbarkeit beider Konzepte werden im Rahmen dieses Gutachtens die gleichen Rahmenbedingungen hinsichtlich des Datenschutzes zugrunde gelegt. Vor diesem Hintergrund ergibt sich für den Bürger kein Mehrwert gegenüber dem BMF-Konzept.

4.2 Bürokratiekosteneffekte für die Verwaltung

Die Funktionsfähigkeit des ELENA-Verfahrens erfordert auch im BMF-Konzept einen Einrichtungs- und Umstellungsaufwand für die öffentliche Hand. Dieser Realisierungsaufwand wird vom BMF auf insgesamt ca. 62 Mio. Euro beziffert und setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen.³¹

³¹ Vgl. E-Mail des BMF an den NKR vom 27. November 2007.

Zentrale Speicherstelle und Registratur Fachverfahren

Diese Kosten beinhalten die Hardware-Beschaffung sowie die Entwicklung und den Betrieb im Zeitraum 2008 bis 2012 und entstehen etwa zu 50% (15 Mio. Euro) für die Realisierung der Zentralen Speicherstelle und zu 50% (16 Mio. Euro) für die Realisierung der "Registratur Fachverfahren", also die Registrierungsverfahren für Arbeitnehmer und Sachbearbeiter und die Rollenverwaltung. In diesem zweiten Block sind ebenso die zur Erweiterung der Kommunikationsinfrastruktur erforderlichen Maßnahmen enthalten, außerdem die Bereitstellung von Registrierungs- und Abfragemöglichkeiten für den Bürger über das ElsterOnline-Portal sowie die erforderliche übergreifende Projekt-Koordination und Kommunikation.

Umstellungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit

Die seitens der abrufenden Stellen (speziell der Bundesagentur für Arbeit) erforderlichen Maßnahmen zur Erweiterung der Dialogsysteme, Erstellung von Abrufagenten, Einbindung in die vorhandenen Prozesse etc. sind (ebenso wenig wie bei dem im Gesetzentwurf angegebenen Kosten für das BMWi-Verfahren) nicht enthalten. Hier erwartet das BMF, dass eine Implementierung dieser Maßnahmen auf der Basis von ELENA in ELSTER mindestens so effizient sein wird, wie auf der Basis des BMWi-Konzepts. Damit wäre der Umstellungsaufwand bei der BA vergleichbar mit dem des BMWi Konzept und könnte auf rund 31 Mio. Euro beziffert werden.

Im Ergebnis ergeben sich daher gegenüber dem BMWi-Konzept Einsparungen bei der Einrichtung der Zentralen Speicherstelle und dem Registratur Fachverfahren im Saldo von 19 Mio. Euro für den Zeitraum 2008 bis 2012.

Wesentliche Gründe, die aus Sicht des BMF zu Einsparungen gegenüber dem BMWi-Verfahren führen, sind:

- Der Basis-Betrieb wird bereits durch ELSTER getragen.
- Für die Registratur Fachverfahren muss ein bestehendes Registrierungsverfahren nur ausgebaut werden; durch die Möglichkeit einer Registrierung über das Portal müssen keine lokalen Registrierungsstellen aufgebaut werden.
- Nutzung einer existierenden Basis für die Kommunikation der Arbeitgeber mit ELSTER
- Qualifizierte Signaturkarten werden in ELSTER bereits unterstützt.
- Die Sicherheitskonzeption von ELSTER ist bereits ISO 27001 zertifiziert (ab 2008).

V Gegenüberstellung der drei Verfahren

1. Jährliche Bürokratiekosteneffekte der Wirtschaft

Im Rahmen der Kostenrechnung wurden für die drei geprüften Verfahren die folgenden jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft ermittelt:

| Verfahren | Jährliche Bürokratiekosten |
|-------------------------------------|----------------------------|
| Heutiges papiergebundenes Verfahren | 107 Mio. Euro |
| BMWi-Konzept zum ELENA-Verfahren | 108 Mio. Euro |
| BMF-Konzept zum ELENA-Verfahren | 108 Mio. Euro |

Im Saldo ergeben die Kostenrechnungen, dass die Einrichtung des ELENA-Verfahrens gegenüber dem heutigen papiergebundenen Verfahren zu einer Belastung von etwa einer Mio. Euro führen würde.

In Bezug auf die Kostenrechnung des BMF-Konzepts ist anzumerken, dass die Kostenrechnung auf der Annahme basiert, dass es gegenüber dem BMWi-Konzept zu keinen wesentlichen Änderungen kommt.

Die vom BMF herausgestellten Vorteile gegenüber dem BMWi-Konzept würde nur dann zum Tragen kommen, wenn sich die im vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde gelegten datenschutz- und verfassungsrechtlichen Prämissen ändern würden. Zudem müsste der Gesetzentwurf dahingehend angepasst werden, dass das gesamte bisherige elektronische Verfahren für Meldungen an die Sozialversicherungsträger (DEÜV) integriert wird. Um die Vergleichbarkeit beider Konzepte sicherzustellen kann dieser „Mehrwert“ deshalb in der Kostenrechnung keine Berücksichtigung finden.

2. Einmaliger Umstellungsaufwand für die Wirtschaft

Sowohl das BMWi-Konzept als auch das BMF-Konzept erfordern einen gewissen Umstellungsaufwand der Wirtschaft für die Anpassung von Software. Dieser wurde in beiden Konzepten auf 17 Mio. Euro beziffert.

3. Bürokratiekosteneffekte der Bürger

In beiden Konzepten zur Einrichtung des ELENA-Verfahrens benötigen die Teilnehmer am ELENA-Verfahren eine qualifizierte Signaturkarte. Die jährlichen Kosten für diese qualifizierte Signaturkarte werden auf 3,30 Euro beziffert.

Diesen Kosten stehen in beiden Konzepten Entlastungseffekte gegenüber. In einer Vielzahl von Fällen muss der Antragsteller derzeit zunächst Arbeitsbescheinigungen bei früheren Arbeitgebern einholen und anschließend nochmals bei der Bundesagentur für Arbeit vorstellig werden, bevor eine Berechnung des Arbeitslosengeldes vorgenommen werden kann.

Mit Einführung des ELENA-Verfahrens liegen diese Daten in der zentralen Speicherstelle vor. Indem der Antragsteller die Bundesagentur für Arbeit berechtigt, auf die Daten zuzugreifen, liegen dem Sachbearbeiter sofort alle erforderlichen Daten zur Berechnung des Arbeitslosengeldes vor. Dadurch kann die Zahlbarmachung sofort erfolgen, was eine beschleunigte Auszahlung an den Leistungsberechtigten zur Folge hat.

Selbstverständlich setzt dies voraus, dass alle für die Leistungsberechnung erforderlichen Daten vollständig von den Arbeitgebern übermittelt wurden. Gegenüber dem heutigen papiergebundenen Verfahren wird die Fehlerquote im ELENA-Verfahren durch die vorgesehenen Plausibilitätsprüfungen jedoch stark reduziert.

In Fällen, wo die Daten im MVDS dennoch fehlerhaft vorliegen, muss der Antragsteller aber nicht ein zweites Mal vorstellig werden, da er der Bundesagentur bereits einmal die Berechtigung zum Datenabruf gegeben hat.

Da für eine Vergleichbarkeit beider Konzepte zum ELENA-Verfahren die selben datenschutzrechtlichen Prämissen und derzeitigen Anforderungen an die Beantragung von Arbeitslosengeld zugrunde gelegt wurden, sieht der NKR im BMF-Konzept keinen Mehrwert gegenüber dem BMWi-Konzept für den Bürger.

4. Einrichtungs- und Umstellungsaufwand der Verwaltung

Die Funktionsfähigkeit des ELENA-Verfahrens erfordert in beiden Konzepten einen Einrichtungs- und Umstellungsaufwand in der öffentlichen Verwaltung.

Dieser Aufwand umfasst die folgenden Aspekte:

Einrichtung der Zentralen Speicherstelle und der Registratur Fachverfahren

Im BMWi-Konzept werden die Kosten für die Einrichtung der Zentralen Speicherstelle und der Registraturfachverfahren für den Zeitraum vom 2008 bis 2012 auf etwa 50 Mio. Euro beziffert.

Dieser Einrichtungsaufwand wird im BMF-Konzept mit 31 Mio. Euro für den selben Zeitraum angegeben.

Eine abschließende Beurteilung, inwieweit diese Kosten realistisch sind, ist dem NKR nicht möglich. Gegenüber dem BMF-Konzept stützen sich die Kostenrechnungen des BMWi allerdings nicht auf ein Grobkonzept, sondern auf bereits seit 2002 durchgeführte Pilotprojekte.

Umstellungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit

Im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs würde ein Umstellungsaufwand bei der Bundesagentur für Arbeit als abrufende Stelle anfallen. Dieser Umstellungsaufwand wird in beiden Konzepten auf etwa 31 Mio. Euro beziffert.

Gegebenenfalls Kosten für die Erstattung der qualifizierten Signatur

Sollten die Kosten des Bürgers für die qualifizierte Signaturkarte erstattet werden, würden der öffentlichen Hand – unabhängig davon, welches Konzept zum Tragen kommt – Mehrbelastungen in Höhe von bis zu 25 Mio. Euro im Jahr entstehen.

VI Zusammenfassende Stellungnahme

Der NKR empfiehlt, das ELENA-Verfahren einzuführen und dabei dem Konzept des BMWi den Vorzug zu geben. Die Empfehlung begründet der Rat wie folgt:

Derzeit erstellen Arbeitgeber jährlich Millionen Entgeltbescheinigungen, die Arbeitnehmer zur Beantragung verschiedener Sozialleistungen benötigen. Allein für die rund 6,5 Millionen Arbeitsbescheinigungen, die für die Beantragung und Berechnung des Arbeitslosengeldes I erforderlich sind, entstehen der Wirtschaft jährlich Bürokratiekosten von etwa 100 Mio. Euro. Die Daten zu Erstellung dieser Bescheinigungen entnehmen Arbeitgeber in der Regel ihrer jeweiligen Buchhaltungssoftware und übertragen diese dann in ein entsprechendes Formular. Vielfach finden aber auch schon Entgeltabrechnungsprogramme Anwendung, die eine automatische Erstellung von Bescheinigungen ermöglichen. Im Ergebnis erhält der Arbeitnehmer vom Arbeitgeber stets eine Papierbescheinigung, die er der leistungsgewährenden Stelle übermittelt. Die Sachbearbeiter in der leistungsgewährenden Stelle übertragen anschließend die Daten der Papierbescheinigung in ihr Bearbeitungsprogramm. Bei anderen an das Arbeitsentgelt anknüpfenden Sozialleistungen finden entsprechende Verfahren mit weiteren Entgeltbescheinigungen statt.

Mit dem heutigen papiergebundenen Verfahren werden die Möglichkeiten, die die moderne Informations- und Kommunikationstechnologie bietet, daher nicht effizient genutzt. Es besteht ein kostenträchtiger Medienbruch.

Mit dem vom BMWi vorgelegten Gesetzentwurf zur Einrichtung des Verfahrens des elektronischen Einkommensnachweises (ELENA-Verfahren) soll dieser Medienbruch aufgehoben werden. Das Regelungsvorhaben sieht zunächst vor, nur drei Bescheinigungen, die zur Erlangung des Arbeitslosengeldes und des Übergangsgeldes erforderlich sind, in ein elektronisches Verfahren zu überführen. Hierbei übermitteln die Arbeitgeber auf elektronischem Wege monatlich einen Datensatz an eine Zentrale Speicherstelle. Beantragt

der Arbeitnehmer eine Sozialleistung, so greift die Bundesagentur für Arbeit (BA) zusammen mit dem Antragsteller über dessen elektronische Signatur auf die Zentrale Speicherstelle zu und überführt die Daten automatisch in die Bescheinigungssoftware der BA.

Die technische Funktionsfähigkeit des ELENA-Verfahrens wurde in dem sog. Job-Card-Projekt ausführlich und erfolgreich erprobt. Der zur flächendeckenden Umsetzung des Verfahrens im August 2007 vorgelegte Gesetzentwurf war zwischen den Ressorts der Bundesregierung unter anderem deshalb nicht konsensfähig, weil das Kosten-Nutzen-Verhältnis für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung streitig ist.

Im Oktober 2007 legte das BMF ein alternatives Konzept zur Einführung des ELENA-Verfahrens vor. Das BMF-Konzept sieht die Erstellung und Übermittlung von Entgeltbescheinigungen über die Strukturen des ELSTER-Programms der Finanzverwaltung vor.

Die jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft im ELENA-Verfahren entsprechen in etwa dem Aufwand des heutigen papiergebundenen Verfahrens, wobei es innerhalb der Gruppe der Unternehmen Nettobelastete und Nettoentlastete gibt. Aus Sicht des Rates greift allerdings der Blick auf die bisher vorgesehenen drei Bescheinigungen zu kurz. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf muss der Grundstein für ein umfassendes elektronisches Verfahren gelegt werden, das nicht nur drei, sondern eine möglichst große Anzahl von Bescheinigungen für weitere entgeltabhängige Transfers umfasst. Mit jeder weiteren Nutzung der Daten der elektronischen Entgeltbescheinigungen sind im Durchschnitt Entlastungseffekte von etwa 5 Mio. Euro für die Wirtschaft verbunden. Die Erweiterung des Datenabrufs für 10 weitere Transferleistungen würde Netto-Entlastungen von etwa 50 Mio. Euro mit sich bringen. Aus Sicht des Rates sind deshalb gerade nicht nur die kurzfristigen Effekte der drei Bescheinigungen, sondern die langfristig erreichbaren Einspareffekte durch Einbeziehung weiterer Bescheinigungspflichten – im ursprünglichen Gesetzentwurf waren über 20 Entgeltbescheinigungen vorgesehen – ausschlaggebend.

Darüber hinaus kann das ELENA-Verfahren wesentliche Kostenersparnisse für die Verwaltung - zunächst für die Bundesagentur für Arbeit - bei der Weiterverarbeitung der elektronischen Entgeltbescheinigungen bringen. Durch die medienbruchfreie Bearbeitung von Anträgen entfallen die Kosten für die manuelle Übertragung der Daten der Papierbescheinigung in das Berechnungs- bzw. Bescheinigungsprogramm der BA. Hier sind insbesondere auch die Fehlerquoten bei der Übertragung von papiergebundenen Bescheinigungen von Bedeutung. Im ELENA-Verfahren sind außerdem Plausibilitätsprüfungen zur Vermeidung der hohen Aufwendungen für Korrekturen von fehlerhaften oder unvollständigen Bescheinigungen vorgesehen.

Das ELENA-Verfahren stellt damit grundsätzlich auch für die Bundesagentur für Arbeit bereits bei den drei Bescheinigungen für die Zahlbarmachung des Arbeitslosengeldes I eine kostensparende Investition dar.

Entlastungseffekte ergeben sich ferner für die Bürgerinnen und Bürger. Bei der Beantragung von Sozialleistungen muss der Antragsteller heute oftmals zunächst Arbeitsbescheinigungen beim aktuellen oder bei früheren Arbeitgebern einholen, bevor er anschließend nochmals bei der zuständigen Beantragungsstelle vorstellig wird. Erst dann kann eine Berechnung der Sozialleistung vorgenommen werden. Mit Einführung des ELENA-Verfahrens würden für alle Antragstellungen die erforderlichen Daten in der Zentralen Speicherstelle vorliegen. Damit führt das ELENA-Verfahren insbesondere bei Aufnahme weiterer Leistungsarten zu erheblich

beschleunigten und fehlerfreieren Auszahlungen von Sozialleistungen an die leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger.

Die Bedenken, die Antragsteller von Arbeitslosengeld könnten durch die Kosten für die elektronische Signaturkarte übermäßig belastet werden, teilt der Rat nicht. Zwar wird die Karte derzeit noch wenig genutzt, vor allem weil sie auch im Hinblick auf ihre weitreichenden Nutzungsmöglichkeiten weitgehend unbekannt ist. Sie wird aber zukünftig eine Schlüsselstellung nicht nur für den Verkehr zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Behörden, sondern auch im privaten Geschäftsverkehr – z.B. Einkäufe per Internet – einnehmen. Die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und Kosteneinsparungen der elektronischen Signaturkarte, die zukünftig über den eingebauten Chip auf verschiedensten bereits vorhandenen Karten (Personalausweis, Bankkarte, Gesundheitskarte u.v.m.) aktiviert werden kann, werden die Kosten von 10,- Euro für drei Jahre bei weitem übersteigen. Bedenken, gerade Antragsteller mit geringem Einkommen wie Arbeitslose, könnten durch diesen Betrag ungerechtfertigt belastet werden, können dadurch ausgeräumt werden, dass die Kosten der Freischaltung der Signaturkarte für diese Gruppe in Höhe von geschätzten 25 Mio. Euro in der Anfangsphase erstattet werden.

Aufgrund der vielfältigen Vorteile spricht sich der NKR für die Einrichtung des ELENA-Verfahrens in der Variante aus, die an dem praktisch erprobten und rechtlich abgesicherten DEÜV-Verfahren der Sozialversicherungsträger anknüpft (BMWi-Konzept). Die Einführung des Verfahrens sollte aber in Verbindung mit einer konkreten Strategie zur schrittweisen Einbindung weiterer Bescheinigungen erfolgen. Nur dann lohnt sich der mit der Einrichtung erforderliche Umstellungsaufwand auch für die Wirtschaft.

Das BMF-Konzept hat auf den ersten Blick zwar höhere Entlastungseffekte. Der NKR hat jedoch Zweifel, ob die Vorteile unter den bisherigen datenschutz- und verfassungsrechtlichen Prämissen des BMWi-Konzepts zum Tragen kommen können. Ferner kommen die Vorteile des BMF-Konzeptes nur bei einer vollständigen Einbeziehung des heutigen DEÜV-Verfahrens in das ELSTER-Verfahren zum Tragen. Eine einzige E-government-Plattform sowohl für sozialrechtliche als auch fiskalische Daten stellt unter Effizienzgesichtspunkten zwar eine ideale Lösung dar. In den Niederlanden hat sich auch gezeigt, dass ein solcher Ansatz durchaus möglich ist. Eine solche Plattform müsste jedoch zu einer umfassenden Änderung des DEÜV-Konzepts führen und würde damit weitere Änderungskosten verursachen. Aus Sicht des Rates ist jedoch nicht anzunehmen, dass sich die gesetzlichen Krankenkassen derzeit von ihren Standards und Normen für den elektronischen Datenaustausch abwenden würden. Das BMAS hat sich dazu in seiner Stellungnahme zum Grobkonzept "ELENA in ELSTER" wie folgt geäußert: „Grundsätzlich gilt, dass die Sozialversicherung auch weiterhin alle Dialogverfahren über das etablierte und problemlos funktionierende Meldeverfahren der Sozialversicherung (DEÜV) abwickeln wird. Das gilt insbesondere für die Melde- und Beitragsverfahren der Arbeitgeber wie auch für die Bereiche Entgeltersatzleistungen, berufsständische Versorgungseinrichtungen und Zahlstellen. Eine Integration in das ELSTER-Verfahren wird aus systematischen wie praktischen Gründen grundsätzlich ausgeschlossen.“

Im Interesse der Reduzierung der Bürokratiekosten – insbesondere mit Blick auf das von der Bundesregierung formulierte Reduzierungsziel von 25 Prozent – ist eine zeitnahe und zügige Umsetzung des ELENA-Verfahrens erforderlich. Derzeit stellt das BMF-Konzept lediglich ein Grobkonzept dar, das noch keiner datenschutzrechtlichen Prüfung unterzogen wurde. Demgegenüber wurde das BMWi-Konzept umfassend in Pilotprojekten auf seine Funktionsfähigkeit erprobt und erfüllt auch die Auflagen des Datenschutzbeauftragten, was eine auch öffentlich wahrnehmbare relativ schnelle Einrichtung des Verfahrens ermöglichen würde.

VII Anlage

1. Begründung:

Zeitaufwand einer Arbeitsbescheinigung

Der Notwendigkeit einer Segmentierung der Verwaltungsprozesse wurde von allen beteiligten Ressorts zugestimmt.³² Mit Blick auf diese Segmentierung hat das Statistische Bundesamt, die im Rahmen der Bestandsmessung ermittelten Ergebnisse erneut ausgewertet.

Nachfolgend wird zu den weiteren vorliegenden Datengrundlagen Stellung genommen.

1.1 Gutachten des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM)

Zur Bestimmung der Zeitparameter könnte auch auf Daten eines IfM-Gutachtens³³ zurückgegriffen werden. Im Rahmen des Gutachtens wurde in insgesamt 14 Unternehmen per Stoppuhr-Methode ermittelt, welcher Zeitaufwand im Unternehmen bei der Erstellung einer Arbeitsbescheinigung entsteht. Gegenüber den Erhebungen des Statistischen Bundesamtes weist diese Untersuchung jedoch nachfolgende Defizite auf:

- Die Untersuchung deckt nicht alle Standardaktivitäten ab, sondern betrachtet allein den reinen Erstellungsaufwand. Nicht untersucht wurde beispielsweise das Archivieren, Kopieren und Aushändigen der Arbeitsbescheinigung;
- Eine erforderliche Segmentierung kann allein zwischen Unternehmen (Anzahl 12) vorgenommen werden, die das Formular manuell oder halbautomatisch ausfüllen und Unternehmen (Anzahl 2), die eine entsprechende SAP-Software zur vollautomatischen Erstellung nutzen.
- Mit 42 untersuchten Unternehmen stützt sich das Ergebnis der Bestandsmessung auf eine größere Datengrundlage.

1.2 Stellungnahme des BMWi zu Fragenkatalog Nr. 1

BMWi weist darauf hin, dass die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Projektes JobCard erklärte, „dass in etwa 50% aller Antragsfälle fehlerhafte Angaben gemacht werden oder Rückfragen [beim Arbeitgeber] erforderlich sind. Diese Korrekturläufe sind nicht in der Berechnung berücksichtigt und dokumentieren einen erheblichen Zeitaufwand.“

Diesem Aspekt hat der NKR unter **II.1.6** Rechnung getragen.

³² Vgl. Stellungnahme der Ressorts zu Frage 1, Fragenkatalog Nr. 1.

³³ Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen. Gutachten im Auftrag des BMWi vom Institut für Mittelstandsforschung.

1.3 Abgenommene Ergebnisse der Bestandsmessung

Die o.g. Ergebnisse der Bestandsmessung spiegeln sich nicht in der aktuellen Datenbank, d.h. den von den Ressorts abgenommenen Ergebnissen wieder. Dies ist auf die fehlende Segmentierung zurückzuführen. Die Ergebnisse der Datenbank weisen lediglich einen Standardprozess mit einer Gesamtzeit von 14,5 Minuten aus. Die jährlichen Gesamtkosten werden auf rund 45 Mio. Euro beziffert (Fallzahl 6,5 Mio. Arbeitsbescheinigungen, Arbeitskosten 28,50 Euro/Stunde).

2. Begründung: Fallzahl der Arbeitsbescheinigung

2.1 Ausgangslage

Ein Parameter zur Berechnung der Bürokratiekosten des geltenden papiergebundenen Verfahrens ist die Anzahl der auszustellenden Arbeitsbescheinigungen. Nach dem SKM-Leitfaden/ SKM-Handbuch der Bundesregierung ist bei der Ermittlung der Zahl der Arbeitsbescheinigungen zu unterstellen, dass sich alle Arbeitgeber gesetzeskonform verhalten. Es sind also nicht die tatsächlichen Verhältnisse maßgeblich, sondern es ist die Anzahl an Arbeitsbescheinigungen zu Grunde zu legen, die nach § 312 Abs. 1 SGB III ausgestellt werden muss.

Zwischen BMF, BMWi und BMAS ist die Anzahl der Arbeitsbescheinigungen umstritten:

Das vom **BMF** zitierte Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nimmt lediglich die tatsächlich zur Leistungsgewährung herangezogenen Arbeitsbescheinigungen in den Blick und kommt im Ergebnis auf 2,7 Mio. Arbeitsbescheinigungen³⁴ pro Jahr. Das BMAS hält diese Zahl zur Berechnung der Bürokratiekosten nicht für geeignet und verweisen darauf, dass jährlich mindestens 6,5 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beendet werden, die eine Bescheinigungspflicht auslösen.

Das **BMWi** nimmt hingegen eine Bescheinigungspflicht auch für sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse an. Es geht daher bei der Berechnung der Bürokratiekosten von rund 14 Mio. Arbeitsbescheinigungen aus. Das BMWi stützt seine Auffassung im Wesentlichen auf Literaturmeinungen³⁵. Zudem beruft es sich auf die Durchführungsanweisung der Bundesagentur. In der Durchführungsanweisung Nr. 1.1 der Bundesagentur zu § 312 SGB III heißt es wörtlich:

„Die Bescheinigungspflicht besteht auch bei Annahme von Versicherungsfreiheit der Beschäftigung. Die Ausstellung kann von der Agentur für Arbeit oder aufgrund arbeitsrechtlichen Anspruchs von dem Arbeitslosen gefordert werden.“

Auf Nachfrage führte die **Bundesagentur für Arbeit** (Bundesagentur) aus, dass die Bescheinigungspflicht nach § 312 SGB III nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen

³⁴ Vgl. IAB-Betriebspanel 2006.

³⁵ (z.B. Wagner in GK-SGB III, Rz. 7 zu § 312)

betreffe, da die Arbeitsbescheinigung nur für die Entscheidung über Leistungsansprüche relevant sei. Die vom BMWi zitierte Dienstanweisung beziehe sich lediglich auf Zweifelsfälle. Die Bundesagentur habe durch die Formulierung „auch bei Annahme von Versicherungsfreiheit“ zum Ausdruck bringen wollen, dass es nicht auf das subjektive Moment ankomme. Vielmehr bestehe die Bescheinigungspflicht ggf. auch bei arbeitnehmerähnlichen Personen, den sog. „Scheinselbständigen“.

Das **BMAS** beruft sich auf die bei der Bestandsmessung ermittelten Fallzahlen, wonach jährlich 6,5 Mio. Arbeitsbescheinigungen nach § 312 SGB III ausgestellt werden müssen. Es legt die Norm dahingehend aus, dass grundsätzlich nur nach Beendigung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse eine Bescheinigungspflicht für die Arbeitgeber besteht.

Das BMAS stützt seine Auffassung darauf, dass nach dem Wortlaut der Norm nur die Tatsachen zu bescheinigen seien, *„die für die Entscheidung über den Anspruch auf Arbeitslosengeld erheblich sein können.“* Eine Beschäftigung „die von vornherein keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld nach sich ziehen kann, weil es sich z.B. um eine nicht versicherungspflichtige Beschäftigung handelt, sei nicht vom Wortlaut des § 312 erfasst und zudem auch nicht notwendig. Eine Bescheinigungspflicht in diesen Fällen sei unverhältnismäßig, *„weil eine zusätzliche Leistung des Arbeitgebers gefordert würde, die für die Bundesagentur für Arbeit (BA) von vornherein ohne Bedeutung wäre.“* Es geht zudem – anders als das BMF – nicht davon aus, *„dass die tatsächliche Zahl der ausgestellten Bescheinigungen deutlich niedriger liegt.“*³⁶

2.2 Würdigung

Aus der Sicht des Rates ist bei der Berechnung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell eine Fallzahl von 6,5 Mio. Bescheinigungen zugrunde zu legen. Nach unbestrittener Einschätzung des Statistischen Bundesamtes werden jährlich in dieser Größenordnung sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beendet. Und nur auf solche erstreckt sich die Bescheinigungspflicht der Arbeitgeber nach § 312 SGB III.

Nach dem Wortlaut des § 312 Abs. 1 SGB III hat der Arbeitgeber nur Tatsachen zu bescheinigen, die für eine Entscheidung über einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Übergangsgeld erheblich sein können. Sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse können solche Leistungsansprüche regelmäßig nicht begründen. Der Wortlaut der Norm gibt also Anhaltspunkte dafür, dass sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse nicht von der Bescheinigungspflicht erfasst sind.

Selbst, wenn man annehmen wollte, dass sich aus dem Wortlaut des § 312 SGB III keine Einschränkung auf versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ergibt und auch geringfügige und andere versicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse bescheinigungspflichtig wären³⁷, müsste diese Auslegung aufgrund des Normzwecks weiter reduziert werden. Die Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III dient allein der Erleichterung eines potenziellen Verwaltungsverfahrens bei der Gewährung von Arbeitslosengeld und

³⁶ E-Mail des BMAS gegenüber dem NKR vom 15. November 2007

³⁷ so z.B. Hauck/Noftz-Voelzke, § 312 Rz. 37; PK-SGB III- Siefert-Hänsele, § 312 Rz. 7.

Übergangsgeld. Die Bescheinigung der für den Leistungsbezug erforderlichen Daten dient der Beweissicherung (z.B. bei Verlust der Lohnunterlagen).³⁸ Sie soll darüber hinaus das Verfahren zur Leistungsgewährung beschleunigen und im Versicherungsfall eine schnelle Feststellung der Lohnersatzleistungen nach Voraussetzungen und Höhe ermöglichen. Sie liegt also im Interesse des Arbeitnehmers und auch im (Vollzugs-) Interesse der Bundesagentur, deren Ermittlungen dadurch erleichtert werden.³⁹

Die Annahme einer Bescheinigungspflicht für sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse ist mit dieser Zweckbestimmung § 312 SGB III nicht in Einklang zu bringen. Die Bescheinigungen wären sinnlos, da hier keine zur Erfüllung eines Leistungsanspruchs relevanten Tatsachen bescheinigt werden und die Arbeitsverwaltung bei der Entscheidung über den Anspruch auf Arbeitslosengeld und Übergangsgeld nicht unterstützt würde.

Es gibt in der Praxis Fälle, in denen die Arbeitsverwaltung das Vorliegen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund der Angaben des Antragstellers nicht immer zweifelsfrei beantworten kann (z.B. bei arbeitnehmerähnlichen Personen und Scheinselbständigen). Manchmal werden Beschäftigte vom Arbeitgeber auch als sozialversicherungsfrei behandelt, obwohl sie tatsächlich sozialversicherungspflichtig sind. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn der vorgeblich geringfügig Beschäftigte eine weitere Tätigkeit ausübt und zusammen mit dieser in Wahrheit versicherungspflichtig ist. In diesen Zweifelsfällen benötigt die Bundesagentur zur Aufklärung des Sachverhalts zusätzliche Nachweise für die Berechnung des Leistungsanspruchs.

Auf diese Einzelfälle bezieht sich auch die Durchführungsanweisung der Bundesagentur. Die Arbeitsbescheinigung wird jedoch nicht in jedem Zweifelsfall angefordert, um Zweifelsfälle zu klären. Der Bundesagentur stehen zur Ermittlung der notwendigen Tatsachen im Verwaltungsverfahren auf Entscheidung über einen Leistungsantrag gegen den Arbeitgeber auch die allgemeinen Auskunftsansprüche (§ 315 SGB III, § 98 SGB X) zur Verfügung.⁴⁰ Darüber hinaus kann sie sich zur Klärung in Zweifelsfällen zunächst auch vom Antragsteller andere Nachweise (z.B. Verdienstbescheinigungen) vorlegen lassen, um mögliche Leistungsansprüche zu prüfen. Flächendeckend, zusätzliche, über Sinn und Zweck des § 312 SGB III hinaus gehende Bescheinigungspflichten für die Arbeitgeber, sind angesichts ihres belastenden Charakters unverhältnismäßig und daher nicht gerechtfertigt.⁴¹

Dies gilt auch, da Verstöße gegen die Bescheinigungspflicht oder unrichtige oder unvollständige Angaben nach § 404 Abs 2 Nr 19 SGB III als Ordnungswidrigkeit gewertet und mit Geldbuße bewährt sind. Unrichtige oder unvollständige Angaben können nach § 321 Nr. 1 SGB III zudem einen Schadensersatzanspruch der Bundesagentur gegenüber dem Arbeitgeber nach sich ziehen.

³⁸ Gagel- Steinmeyer, § 312 Rz. 23

³⁹ Gagel- Steinmeyer, § 312 Rz. 11f.

⁴⁰ Hoehl in NZS 2005 Heft 12, S. 637

⁴¹ Hoehl in NZS 2005 Heft 12, S. 632

Nach der einschränkenden Interpretation des § 312 SGB III besteht eine Bescheinigungspflicht des Arbeitgebers nur bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

3. Fragenkatalog Nr. 1

3.1 Prozess zur Ausstellung einer Arbeitsbescheinigung

Zur Erfüllung der Verpflichtung des Arbeitgebers nach § 312 SGB III kommen in der Praxis zwei Fallkonstellationen in Frage. Zum einen besteht die Möglichkeit der Nutzung entsprechender IT-Lösungen (z.B. SAP integriertes Bescheinigungswesen) durch den Arbeitgeber. Zum anderen kann die Arbeitsbescheinigung manuell durch ein von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestelltes Formular vom Arbeitgeber ausgefüllt werden.⁴² Da in der Praxis keines der beiden Verfahren hinsichtlich ihrer Anwendungshäufigkeit eine zu vernachlässigende Größe – im Sinne eines normal effizienten Unternehmens – darstellt, sollten bei einer Bewertung nach SKM beide Verfahren bei der Berechnung Berücksichtigung finden.

Stimmen Sie der Notwendigkeit einer solchen Segmentierung zu?

3.1.1 Stellungnahme BMWi

Grundsätzliche Zustimmung der Notwendigkeit der Segmentierung.

Es wird darauf hingewiesen, dass neben den genannten Alternativen weitere in Betracht kommen. Deshalb sollte eine Segmentierung konsequenterweise in vier Kategorien erfolgen:

1. Integrierte Verarbeitung durch ein Entgeltabrechnungsprogramm: Der Arbeitgeber erstellt auf Knopfdruck die Entgeltbescheinigung. Die Daten werden auf den geführten Personaldaten übernommen und das geforderte Formular des jeweiligen Leistungsträger ausgefüllt.
2. Entgeltabrechnungsprogramm liefert die Daten: Der Arbeitgeber entnimmt die Entgeltbescheinigungsdaten aus dem Entgeltabrechnungsprogramm und überträgt diese manuell auf das Formular des Leistungsträgers. Fallweise sind Berechnungen erforderlich (z.B. Addition der Auszahlungen für mehrere Monate).
3. Arbeitgeber beauftragt Dienstleistungsunternehmen: Der Arbeitgeber beauftragt den Steuerberater mit der Erstellung der Entgeltbescheinigung. Vorgang alternativ wie in 1 oder 2 beschrieben.
4. Arbeitgeber erstellt manuelle Entgeltbescheinigungen: Der Arbeitgeber ermittelt aus den Kopien der Entgeltabrechnungen der Arbeitnehmer die Entgeltbescheinigungsdaten und überträgt diese manuell in das Formular des Leistungsträgers.

⁴² Durchführungsanweisungen zur Arbeitsbescheinigung, Anhang 2, Nr. 1.2.

Eine exakte Aussage zur Häufigkeit der o.a. Varianten kann seitens der ITSG nicht getroffen werden. Wir verweisen auf die Ergebnisse der Studie des Instituts für Mittelstandsforschung (2004). Allerdings kann SAP kein alleiniger Maßstab sein, da neben SAP weitere ca. 250 Entgeltabrechnungsprogramme von ca. 190 Software-Herstellern bekannt sind. Nur in den wenigsten Programmen ist die Erstellung von Entgeltbescheinigungsformularen integriert, so dass der Arbeitgeber Variante 2 bis 4 nutzen wird.

3.1.2 Stellungnahme DESTATIS

Wir stimmen der Notwendigkeit zu.

3.1.3 Stellungnahme BMF

Ihrem Ansatz, bei Ermittlung des Kosten-Nutzenverhältnisses des ELENA-Verfahrens von den in der Praxis entstehenden Kosten der Wirtschaft beim heutigen papiergebundenen Verfahren auszugehen ist, stimme ich zu.

Der Notwendigkeit einer Segmentierung stimme ich ebenfalls zu. Ich rege jedoch an, die Segmentierung nach den folgenden bei der Erfüllung der Verpflichtung des Arbeitgebers nach § 312 SGB III in der Praxis vorkommenden Fallkonstellationen vorzunehmen:

- a). Maschinelles Verfahren: Nutzung einer in eine maschinelle Lohnbuchhaltung integrierten IT-Lösung z.B. SAP integriertes Bescheinigungswesen (Unternehmen 24 und 25)
- b). Halbmaschinelles Verfahren: Nutzung einer nicht integrierten IT-Lösung, d.h. Ausfüllen des Vordrucks am PC (Unternehmen 5, 10, 20, 21)
- c). Manuelles Verfahren: manuelles Ausfüllen eines von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellten Papierformulars (Unternehmen 3, 12, 14, 16, 22 und 23)

3.1.4 Stellungnahme ITSG

Eine Segmentierung muss konsequenterweise in vier Kategorien erfolgen:

1. Integrierte Verarbeitung durch ein Entgeltabrechnungsprogramm
Der Arbeitgeber erstellt auf Knopfdruck die Entgeltbescheinigung. Die Daten werden auf den geführten Personaldaten übernommen und das geforderte Formular des jeweiligen Leistungsträger ausgefüllt.
2. Entgeltabrechnungsprogramm liefert die Daten. Der Arbeitgeber entnimmt die Entgeltbescheinigungsdaten aus dem Entgeltabrechnungsprogramm und überträgt diese manuell auf das Formular des Leistungsträgers. Fallweise sind Berechnungen erforderlich (z.B. Addition der Auszahlungen für mehrere Monate).
3. Arbeitgeber beauftragt Dienstleistungsunternehmen. Der Arbeitgeber beauftragt den Steuerberater mit der Erstellung der Entgeltbescheinigung. Vorgang alternativ wie in 1 oder 2 beschrieben.
4. Arbeitgeber erstellt manuelle Entgeltbescheinigungen. Der Arbeitgeber ermittelt aus den Kopien der Entgeltabrechnungen der Arbeitnehmer die Entgeltbescheinigungsdaten und überträgt diese manuell in das Formular des Leistungsträgers.

Eine exakte Aussage zur Häufigkeit der o.a. Varianten kann seitens der ITSG nicht getroffen werden. Wir verweisen auf die Ergebnisse der Studie des Instituts für Mittelstandsforschung (2004).

Allerdings kann SAP kein alleiniger Maßstab sein, da neben SAP weitere ca. 250 Entgeltabrechnungsprogramme von ca. 190 Software-Ersteller bekannt sind. Nur in den wenigsten Programmen ist die Erstellung von Entgeltbescheinigungsformularen integriert, so dass der Arbeitgeber Variante 2 bis 4 nutzen wird.

3.1.5 **Stellungnahme BMAS**

Zustimmung

3.2 **Bestimmung der Zeitparameter beim manuellen Verfahren (Segment 1)**

Zur Bestimmung der Zeitparameter könnte auf Daten eines IfM-Gutachtens (2004)⁴³ zurückgegriffen werden. Im Rahmen des Gutachtens wurde in insgesamt 14 Unternehmen per Stoppuhr-Methode ermittelt, welcher Zeitaufwand im Unternehmen bei der Erstellung einer Arbeitsbescheinigung entsteht. Untersucht wurden dabei sowohl Unternehmen, die das Formular manuell ausfüllen als auch Unternehmen die eine SAP-Software nutzen. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden die 14 untersuchten Unternehmen dahingehend ausgewertet, inwieweit es sich um ein Unternehmen im Sinne des Segments 1 handelt. Hierzu zählen 12 der 14 untersuchten Unternehmen.⁴⁴ Im Anschluss wurde von allen gemessenen Zeitwerten der Median gebildet. Im Ergebnis ergibt sich für diese Unternehmen ein Zeitaufwand von 28,5 Minuten. Der Median ist ein anerkannter statistischer Wert, der auch im Rahmen der Bestandsmessung Anwendung findet.

Mit Blick auf eine Segmentierung in ein Manuelles Verfahren und ein IT-Verfahren ist noch zu klären, ob zur Bestimmung der Zeitparameter auf Daten der Bestandsmessung zurückgegriffen werden kann. Der Datenbank zur Bestandsmessung (IDNr. 200609220920091) ist zunächst nur ein Standardprozess zur Arbeitsbescheinigung zu entnehmen.

Stimmen Sie den getroffenen Annahmen zur Bestimmung der Zeitkomponente nur für Segment 1 zu?

3.2.1 **Stellungnahme BMWi**

Der Annahme wird grundsätzlich zugestimmt.

Jedoch wird darauf verwiesen, dass die dem Forschungsgutachten des IFM nicht alle notwendigen Zeitfaktoren, wie sie im SKM-Verfahren umfasst werden, erhoben wurden. Im

⁴³ Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen. Gutachten im Auftrag des BMWi vom Institut für Mittelstandsforschung.

⁴⁴ Vgl. IfM (2004), S. 84f.: In das Segment 1 fallen die Unternehmen 2,3, 5, 10, 12, 14, 16, 17, 20, 21, 22, 23.

SKM-Verfahren sind neben den notwendigen Vorarbeiten (mögliche Beschaffung des Formulars, Ausfüllen, Übergabe an den Arbeitnehmer, Archivierung und ggfs. weitere Ausstellung an den Arbeitnehmer bzw. Auskunftspflicht unmittelbar gegenüber der BA). Das IfM-Gutachten führt die unterschiedlichen Fallkonstellationen aus und ermittelt einen statistischen Mittelwert. Eine Ausweitung der Studie auf eine größere Anzahl von Unternehmen, die auch andere Entgeltabrechnungsprogramme einsetzen, würde vermutlich einen Trend zur Annahme erhöhten Aufwands gegenüber dem ermittelten Mittelwert aufzeigen. SAP-Programme bieten aufgrund Ihrer umfangreichen Funktionen einen hohen Komfort für die Sachbearbeiter. Da SAP aber nicht der Marktführer der Anbieter von Entgeltabrechnungsprogrammen ist und eine gleichwertige Funktionalität nur von wenigen Entgeltabrechnungsprogrammen angeboten wird, dürfte der Anteil der manuellen Arbeiten zu gering bemessen sein.

3.2.2 Stellungnahme DESTATIS

Wir stimmen der Annahme zur Bestimmung der Zeitkomponente für Segment 1 nicht zu.

Die Informationspflicht wurde im Statistischen Bundesamt ausführlich durch insgesamt 42 Interviews gemessen, davon 19 Telefoninterviews, 12 Interviews im Rahmen eines Fragebogenversands und 11 Interviews vor Ort. Befragt wurden dabei 7 kleinere Unternehmen, mit weniger als 49 Mitarbeitern, 13 mittlere Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern und 22 große Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern.

Eine Segmentierung kann somit auf der Basis der Messergebnisse des Statistischen Bundesamtes vorgenommen werden.

Unterteilt man die Unternehmen nach ihrer Größe und betrachtet jeweils den Median der Zeiten in den Segmenten, so wird deutlich, dass der Zeitbedarf zur Erstellung einer Arbeitsbescheinigung bei den kleineren Unternehmen um einiges länger ist, als bei mittleren und größeren. Die gemessenen Zeitunterschiede können als Indiz für einen stärkeren Softwareeinsatz bei der Erstellung einer solchen Bescheinigung in größeren Unternehmen gesehen werden.

Die folgende Tabelle zeigt die zeitlichen Unterschiede für die einzelnen Standardaktivitäten im Median in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße:

| Größe \ Gesamtzeit | Unternehmen | | |
|--|-------------|-----------|-----------|
| | klein | mittel | groß |
| <u>Standardaktivität 2:</u> Beschaffung der Daten | 10 | 0 | 0 |
| <u>Standardaktivität 3:</u> Formulare ausfüllen | 10 | 10 | 2,5 |
| <u>Standardaktivität 4:</u> Berechnungen durchführen | 10 | 5 | 5 |
| <u>Standardaktivität 5:</u> Daten und Einträge intern prüfen | 10 | 5 | 3 |
| <u>Standardaktivität 12:</u> Unterlagen kopieren und verteilen, archivieren | 5 | 3 | 2,5 |
| Gesamtzeit | 45 | 23 | 13 |

Basis: Messergebnisse Statistisches Bundesamt

3.2.3 Stellungnahme BMF

Den getroffenen Annahmen zum Zeitaufwand im Segment 1 stimme ich nicht zu.

Die Werte der Unternehmen 2 (Simulation) und 17 (Nutzung eines Internetformulars) sollten hier nicht berücksichtigt werden. Die Werte der Unternehmen 5, 10, 20 und 21 sind dem Segment „halbmaschinelles Verfahren“ zuzuordnen; der durchschnittliche Wert beträgt hier durchschnittlich 14,7 min. Der Zeitaufwand im manuellen Verfahren (Unternehmen 3, 12, 14, 16, 22 und 23) beträgt daher durchschnittlich 39,1 min.

3.2.4 Stellungnahme ITSG

Das IfM-Gutachten führt die unterschiedlichen Fallkonstellationen aus und ermittelt einen statistischen Mittelwert. Eine Ausweitung der Studie auf eine größere Anzahl von Unternehmen, die auch andere Entgeltabrechnungsprogramme einsetzen, würde vermutlich einen Trend zur Annahme erhöhter Aufwände gegenüber dem ermittelten Mittelwert aufzeigen. SAP-Programme bieten aufgrund Ihrer umfangreichen Funktionen einen hohen Komfort für die Sachbearbeiter. Da SAP aber nicht der Marktführer der Anbieter von Entgeltabrechnungsprogrammen ist und eine gleichwertige Funktionalität nur von wenigen Entgeltabrechnungsprogrammen angeboten ist, dürfte der Anteil der manuellen Arbeiten zu gering bemessen sein.

3.2.5 **Stellungnahme BMAS**

Zustimmung

3.3 **Bestimmung der Zeitparameter bei IT-Lösungen (Segment 2)**

Im Rahmen der oben genannten IfM-Studie wurden in zwei Unternehmen Zeitwerte gemessen, die zur Erstellung einer Arbeitsbescheinigung mittels SAP-Software anfallen. Der Median ergibt für diese Unternehmen einen Zeitaufwand von 4,8 Minuten.

Stimmen Sie den getroffenen Annahmen zum Zeitaufwand im Segment 2 zu?

3.3.1 **Stellungnahme BMWi**

Zustimmung zu Annahme des Zeitaufwandes (mit Hinweis zur Stellungnahme bei Frage 2).

3.3.2 **Stellungnahme DESTATIS**

Nein, wir stimmen der Annahme zur Bestimmung der Zeitkomponente für Segment 2 nicht zu.

Auch hier gilt der Vorschlag, dass ausschließlich die Zeitmessungen des Statistischen Bundesamtes für die Segmentierung verwendet werden.

3.3.3 **Stellungnahme BMF**

Den getroffenen Annahmen zum Zeitaufwand im Segment 2 stimme ich zu.

3.3.4 **Stellungnahme ITSG**

Die ITSG kann die Messergebnisse der IfM-Studie nicht kommentieren, da im Rahmen des JobCard-Projektes keine Vergleichsmessungen durchgeführt wurden. (siehe Ausführungen zu Frage 2)

3.3.5 **Stellungnahme BMAS**

Zustimmung

3.4 **Bestimmung der Arbeitskosten**

Bei den Arbeitskosten wurde der im Rahmen der Bestandsmessung ermittelte Tarif in Höhe von 28,50 Euro/Stunde zugrunde gelegt.

Stimmen Sie dieser getroffenen Annahme zu?

3.4.1 Stellungnahme BMWi

Zustimmung zur getroffenen Annahme (mit Hinweis zur Stellungnahme bei Frage 2, da die Kosten hier durch die Gebührenordnung bestimmt sein können).

3.4.2 Stellungnahme DESTATIS

Diese Annahme ist für die Berechnung auf Basis der durchschnittlichen Unternehmensgröße korrekt.

Die Arbeitskosten werden sich jedoch in Abhängigkeit der Unternehmensgröße verändern. Unverändert bleiben allerdings der Wirtschaftszweig und das Qualifikationsniveau, ebenfalls Faktoren, die die Tarifhöhe beeinflussen.

3.4.3 Stellungnahme BMF

Der getroffenen Annahme wird zugestimmt. (Nicht überprüft)

3.4.4 Stellungnahme ITSG

Wir gehen davon aus, dass das IfM die Arbeitskosten zum Zeitpunkt der Studie auf der Basis von amtlichen Statistiken korrekt ermittelt haben und diese Kosten auch in den Infrastrukturkosten für den Arbeitsplatz enthalten sind.

3.4.5 Stellungnahme BMAS

Zustimmung

3.5 Bestimmung der Fälle

Zur Bestimmung der gesamtwirtschaftlichen Belastung muss die Häufigkeit der Fälle bestimmt werden. Hierzu ist zunächst zu bestimmen, wie oft pro Jahr ein Beschäftigungsverhältnis beendet wird.⁴⁵ Eine entsprechende Statistik liegt hierzu vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) vor. Danach wurden im Jahr 2005 13,4 Mio. und im Jahr 2006 15,3 Mio. Beschäftigungsverhältnisse beendet. Im Ergebnis ergibt der statistische Median eine Anzahl beendeter Beschäftigungsverhältnisse von 14,3 Mio.

Ausgehend von dieser Größenordnung ist zu klären, in welchem Verhältnis eine manuelle Erstellung (Segment 1) und in wie vielen Fällen eine Erstellung nach Segment 2 erfolgt. Eine statistische Erhebung zu dieser Fragestellung liegt hierzu nicht vor. Das Verhältnis wird

⁴⁵ Die Anzahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse ist deshalb zugrunde zulegen, da dies dem Wortlaut des § 312 SGB III entspricht. Das Standardkosten-Modell berücksichtigt nicht, wie viele Unternehmen sich rechtswidrig im Sinne des § 312 SGB III verhalten, d.h. keine Arbeitsbescheinigung nach Beenden eines Beschäftigungsverhältnisses ausstellen. Anders wäre es, wenn der Wortlaut des § 312 SGB III sinngemäß wie folgt lauten würden: „Auf **Anfrage/Antrag** hat der Arbeitgeber bei Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses alle Tatsachen zu bescheinigen, ...“. In diesem Fall würde es sich um eine fallbezogenen Häufigkeit handeln, die die tatsächliche Anzahl ausgestellter Arbeitsbescheinigungen zugrunde gelegt.

deshalb durch die Annahme bestimmt, dass je größer das Unternehmen ist, je höher auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine IT-Lösung genutzt wird.

Anhaltspunkte zur Bestimmung dieses Verhältnisses liefert das IAB-Betriebspanel. Das Panel trifft Aussagen zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nach Größenklassen von Unternehmen:

| Unternehmen mit | Personalabgänge nach IAB | Anteil an den Abgängen |
|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| 1 bis 9 Beschäftigte | 248.000 | 22% |
| 10 bis 49 Beschäftigte | 292.000 | 25% |
| 50 bis 249 Beschäftigte | 318.000 | 28% |
| 250 und mehr Beschäftigte | 291.000 | 25% |
| Gesamt | 1.148.000 | 100% |

Legt man zugrunde, dass Unternehmen mit bis zu 49 Mitarbeitern die manuelle Variante wählen, so betrifft dies rund 45% aller beendeten Beschäftigungsverhältnisse. Übertragen auf 14,3 Mio. beendete Beschäftigungsverhältnisse wären das 6,4 Mio. Arbeitsbescheinigungen. Für das Segment 1 wäre entsprechend eine Häufigkeit von 7,9 Mio. zugrunde zu legen.

Stimmen Sie den oben dargestellten Annahmen zu, insbesondere dass etwa 45% aller Arbeitsbescheinigung manuell und etwa 55% aller Arbeitsbescheinigungen mit Hilfe einer entsprechenden IT-Lösung erstellt werden.

Wenn nein, warum nicht? Welches Verhältnis wäre Ihrer Meinung nach zugrunde zulegen. Gibt es Quellen, die eine verlässlichere Aussage hierzu treffen?

3.5.1 Stellungnahme BMWi

Grundsätzliche Zustimmung.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die Daten des IAB-Betriebspanels nicht zwingend sind. Einerseits ist darzulegen, dass tatsächlich nur rund 1.148.000 Unternehmen Mitarbeiter beschäftigen und andererseits sagt die Segmentierung der Unternehmen nichts über die tatsächlich angewandte Technologie aus. Aus den unter Frage 1 getroffenen Anmerkungen kann abgeleitet werden, dass die Quote für die manuelle und maschinelle Erstellung von Arbeitsbescheinigungen möglicherweise nicht korrekt angesetzt ist. Statistiken hierzu liegen nicht vor. Nach unseren Schätzungen sollte das Verhältnis wie folgt angesetzt werden:

- 20 % der Meldungen werden mit maschineller Unterstützung des Entgeltabrechnungsprogramms erstellt,
- 40 % werden von Dienstleistern wie Steuerberater erstellt;
- 40% werden manuell erstellt.

Nach unserer Auffassung bleibt die Korrekturquote bei falsch ausgefüllten Bescheinigungen, die in die Arbeitszeitmessung korrekterweise aufzunehmen ist, gänzlich unberücksichtigt. Im

Rahmen des Projektes JobCard erklärte die Bundesagentur für Arbeit, dass in etwa 50% aller Antragsfälle fehlerhafte Angaben gemacht werden oder Rückfragen erforderlich sind. Diese Korrekturläufe sind nicht in der Berechnung berücksichtigt und dokumentieren einen erheblichen Zusatzaufwand.

3.5.2 Stellungnahme DESTATIS

a). Wir stimmen der Fallzahl von 14,3 Mio. zu.

Die von uns für die Berechnung zu Grunde gelegte Fallzahl, die im Rahmen der IfM-Studie ermittelt wurde, ist nicht korrekt. Die Studie betrachtet lediglich den Sachverhalt der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses durch Kündigung. In der Kurzfassung des Ergebnisberichts zur IfM-Studie heißt es: „Bei der Schätzung der Anzahl der Kündigungen gilt es zum Einen die Anzahl der Beschäftigten zu berücksichtigen, die in die Arbeitslosigkeit entlassen werden und zum Anderen Kündigungen von Arbeitnehmern, die eine andere Beschäftigung annehmen, d.h. die lediglich den Arbeitsplatz wechseln“. Die Kündigung ist jedoch nicht der einzige Sachverhalt durch den ein Arbeitsverhältnis beendet werden kann. Da eine Arbeitsbescheinigung laut Gesetz in jedem Fall, in dem ein Beschäftigungsverhältnis beendet wird, auch bei geringfügig oder kurzfristig Beschäftigten, auszufüllen ist, ist die Fallzahl entsprechend zu korrigieren.

b). Wir stimmen den Annahmen teilweise zu.

Wir schlagen vor – Bezug nehmend auf die Verhältnisse der Abgänge je Unternehmensgröße aus dem IAB-Betriebspanel – die Informationspflicht somit auf der Basis unserer Messungen neu zu berechnen.

Hierfür nehmen wir an, dass die kleinen Unternehmen unter 50 Mitarbeitern die Arbeitsbescheinigung manuell ausfüllen (wie in der obigen Annahme formuliert, dies entspricht 47% aller Unternehmen). Bei den mittelgroßen Unternehmen bis 249 Mitarbeitern gehen wir davon aus, dass beide Verfahrensweisen, sowohl die manuelle als auch die maschinelle Variante gepflegt werden (entspricht 28% der Unternehmen), während die großen Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten hauptsächlich über entsprechende IT-Lösungen für die maschinelle Ausstellung der Arbeitsbescheinigung verfügen (entspricht 25% der Unternehmen).

Fazit:

Die Kosten für die Erstellung einer Arbeitsbescheinigung nach SGB 3, § 312 I werden sich aufgrund der Segmentierungen in Verbindung mit der höheren Fallzahl erhöhen. Das genaue Ausmaß ist noch zu bestimmen.

3.5.3 Stellungnahme BMF

Bei einer Segmentierung in ein maschinelles, halbmaschinelles und manuelles Verfahren (s.o.) ist eine pauschale Annahme, dass etwa 45% aller Arbeitsbescheinigung manuell und etwa 55% aller Arbeitsbescheinigungen mit Hilfe einer entsprechenden IT-Lösung erstellt werden, ist nicht hinreichend genau.

Bei einer Ermittlung der in der Praxis (s.o.) tatsächlich entstehenden Kosten der Wirtschaft beim heutigen papiergebundenen Verfahren ist auch zu berücksichtigen, dass viele

Unternehmen keine (unnötigen) Arbeitsbescheinigungen nach Beenden eines Beschäftigungsverhältnisses ausstellen und sich rechtswidrig im Sinne des § 312 SGB III verhalten. Den Kosten der tatsächlich ausgestellten Bescheinigungen sind ggf. die nach § 404 Abs. 3 i.V.m. § 404 Abs. 2 Nr. 19 SGB III festgesetzten Geldbußen für nicht (rechtzeitig) ausgestellte Bescheinigungen hinzuzurechnen.

Hinsichtlich der Zahl der tatsächlich anlassbezogen ausgestellten Bescheinigungen nach § 312 SGB III verweise ich auf mein Schreiben vom 12. Oktober 2007 - IV C 6 - O 1000/07/0027-2 - DOK 2007/0466558 (Anlage).

Im Übrigen halte ich Ihren Vorschlag, § 312 SGB III sinngemäß wie folgt zu formulieren: „Auf Anfrage/Antrag hat der Arbeitgeber bei Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses alle Tatsachen zu bescheinigen, ...“ und unabhängig von einer Einführung des ELENA-Verfahrens auf die Pflicht zur Erteilung nicht benötigter Bescheinigungen nach § 312 SGB III zu verzichten, für praxisingerecht.

3.5.4 Stellungnahme Bundesagentur für Arbeit

Zu Ihrer Anfrage ist Folgendes zu bemerken:

Die Bescheinigungspflicht nach § 312 SGB III betrifft nur versicherungspflichtige Beschäftigungen. Die Arbeitsbescheinigung ist nur für die Beurteilung eines neuen Anspruchs auf Arbeitslosengeld relevant. Sie dient insbesondere der Feststellung des Alg-Anspruchs dem Grunde und der Höhe nach. Die DA 1.1 zu § 312 SGB III ist so zu verstehen, dass der Arbeitgeber auch bei irriger Annahme der Versicherungsfreiheit auf Verlangen eine Arbeitsbescheinigung auszustellen hat, nicht aber generell bei Versicherungsfreiheit.

Nicht versicherungspflichtige Beschäftigungen können einen Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht herbeiführen. So ist auch bei Beendigung einer solchen Beschäftigung keine Bescheinigung nach § 312 SGB III zu erstellen. Für Beschäftigungen während des Leistungsbezuges werden Nebeneinkommensbescheinigungen nach § 313 SGB III ausgestellt. Diese sind monatlich erforderlich.

3.5.5 Stellungnahme ITSG

Aus den unter Frage 1 getroffenen Anmerkungen leiten wir ab, dass die Quote für die manuelle und maschinelle Erstellung von Arbeitsbescheinigungen möglicherweise nicht korrekt angesetzt ist. Statistiken hierzu liegen uns nicht vor. Nach unseren Schätzungen sollte das Verhältnis wie folgt angesetzt werden: 20 % der Meldungen werden mit maschineller Unterstützung des Entgeltabrechnungsprogramms erstellt, 40 % werden von Dienstleistern wie Steuerberater erstellt; 40% werden manuell erstellt.

Nach unserer Auffassung bleibt die Korrekturquote bei falsch ausgefüllten Bescheinigungen, die in die Arbeitszeitmessung korrekterweise aufzunehmen ist, gänzlich unberücksichtigt. Im Rahmen des Projektes JobCard erklärte die Bundesagentur für Arbeit, dass in etwa 50% aller Antragsfälle fehlerhafte Angaben gemacht werden oder Rückfragen erforderlich sind. Diese Korrekturläufe sind nicht in der Berechnung berücksichtigt und dokumentieren einen erheblichen Zusatzaufwand.

3.5.6 Stellungnahme BMAS

Zu Frage 5 habe ich folgende Anmerkungen:

Ihre Rechtsauffassung, nach § 312 SGB III sei die Anzahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse zugrunde zu legen (insb. Fußnote 4), teile ich nicht. Nach dem Wortlaut der Norm sind alle (aber auch nur die) Tatsachen zu bescheinigen, die für die Entscheidung über den Anspruch auf Arbeitslosengeld erheblich sein können. Wird eine Beschäftigung beendet, die von vornherein keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld nach sich ziehen kann, weil es sich z.B. um eine nicht versicherungspflichtige Beschäftigung handelt, ist eine Bescheinigungspflicht daher bereits vom Wortlaut nicht notwendig. Darüber hinaus dürfte eine Bescheinigungspflicht in diesen Fällen auch unverhältnismäßig sein, weil eine zusätzliche Leistung des Arbeitgebers gefordert würde, die für die Bundesagentur für Arbeit (BA) von vornherein ohne Bedeutung wäre. Soweit die Durchführungsanweisungen der BA in diesem Zusammenhang missverständliche Informationen enthalten, werden diese gerade aktualisiert.

Aus diesem Grund kann die in der Statistik der DRV genannte Zahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse nicht mit der vom Gesetz vorgesehenen Bescheinigungspflicht gleich gestellt werden. So sind nach § 26 Abs. 2 SGB III Personen in einer geringfügigen Beschäftigung im SGB III versicherungsfrei. Allein hierdurch sind 4-5 Mio. Fallzahlen abzuziehen. Auch kurzfristige Beschäftigte sind im SGB III grundsätzlich nicht versicherungspflichtig, so dass die Zahlen der DRV insoweit ebenfalls nicht übernommen werden können. Schließlich dürfte sich die in der Statistik der DRV angegebene Anzahl der versicherungspflichtig Beschäftigten auf die Versicherungspflicht nach dem SGB VI beziehen. Diese weicht jedoch von der Versicherungspflicht nach dem SGB III ab (z. B. Geistliche, s. § 1 Nr. 4 SGB VI einerseits und § 26 Abs. 1 Nr. 2 und 4 SGB III).

Die in SKM angegebenen Fallzahlen (6,5 Mio. Bescheinigungen) stellen nicht nur die tatsächlich ausgestellten Bescheinigungen dar, sondern umfassen alle beendeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse. In diesen Fällen hätte von Rechts wegen eine Arbeitsbescheinigung nach § 312 SGB III ausgestellt werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Zahl der ausgestellten Bescheinigungen deutlich niedriger liegt.

Daher sind die in SKM angegebenen Fallzahlen zugrunde zu legen.

4. Fragenkatalog Nr. 2

Der vorliegende Fragenkatalog richtet seinen Fokus auf die jährlich wiederkehrenden Kosten der Arbeitgeber bei Anwendung des ELENA-Verfahrens.

Der Fragenkatalog wurde allein der ITSG (Herr Flex) mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt.

4.1 Grundsätzliche Arbeitsschritte/Verwaltungsprozesse im Unternehmen

Folgende Verwaltungsprozesse sind im Unternehmen bei Anwendung des ELENA-Verfahrens relevant:

- Die monatliche Erstellung und Übermittlung des Datensatzes;
- Eingabe von Änderungsmerkmalen (z.B. bei Kündigung) in den Datensatz.

Frage: Sind die o.g. allgemeinen Verwaltungsabläufe vollständig? Wenn nein, welche Verwaltungsabläufe sind ebenfalls relevant?

Stellungnahme: Die Verwaltungsabläufe sind vollständig beschrieben. Der monatlich zu übermittelnden Datensatz Entgeltscheinigungen kann durch einen nachfolgenden Datensatz Änderungen bzw. Korrekturen (z.B. fehlerhaft übermitteltes Nettoentgelt) erfahren.

4.2 Zeitaufwand im Unternehmen zur monatlichen Erstellung und Übermittlung des Datensatzes

Nach bisherigen Erkenntnissen des NKR richtet sich der Zeitaufwand im ELENA-Verfahren nach dem System, über das heutzutage DEÜV-Meldungen an die SV-Träger erfolgen. Unterschieden werden zwei verschiedene Systeme:

- Eigene Entgeltabrechnungssysteme;
- sv.net. (elektronische Ausfüllhilfe).

Frage: Ist diese Annahme korrekt?

Stellungnahme: Ja. Unter der Kategorie eigene Entgeltabrechnungssysteme sind alle Arbeitgeber einzuordnen, die entweder direkt aus einem eigenen Entgeltabrechnungssysteme die Datenlieferungen übermitteln oder einen Dienstleister (wie z.B. Steuerberater mit einem eigenständigen Entgeltabrechnungsprogramm) mit der Entgeltabrechnung und Datenübermittlung beauftragt haben.

Eine elektronische Ausfüllhilfe unterscheidet sich von einem Entgeltabrechnungsprogramm dadurch, dass die Daten vollständig manuell erfasst und danach elektronisch übermittelt werden. Der Anwender benutzt eine eigene Vorlage, aus der die erforderlichen Angaben übernommen werden.

4.2.1 Zeitaufwand bei eigenen Entgeltabrechnungssystemen

Wie hoch ist der Zeitaufwand bei eigenen Entgeltabrechnungssystemen - unabhängig von einer „einmaligen“ Softwareanpassung? Erfolgt die Erstellung und Übermittlung quasi per Knopfdruck automatisch für alle Mitarbeiter eines Unternehmens. Unter dieser Annahme wäre der Zeitaufwand vergleichbar mit der vollautomatischen Erstellung einer Arbeitsbescheinigung (vgl. IfM 2004, S. 84) und es könnte eine Zeitwand pro Unternehmen und Monat von 4,8 Minuten angenommen werden.

Frage: Inwieweit stimmen Sie mit diesen Annahmen überein? Ja

Stellungnahme: Oder ist möglicherweise für jeden Mitarbeiter eine separate Meldung (Knopfdruck) erforderlich? Nein

4.2.2 Zeitaufwand bei sv.net

Wie hoch wäre der Zeitaufwand bei Nutzung von sv.net, wiederum unabhängig vom Umstellungsaufwand?

Nach Erkenntnissen des NKR müssen bei sv.net zwei Versionen unterschieden werden:

- Online Version;
- PC-Version, bei der Daten einmalig manuell erfasst und gespeichert werden.

Frage: Müsste bei der Online-Version der gesamte Datensatz (xxx Felder) monatlich erneut erfasst und für jeden Mitarbeiter separat übermittelt werden?

Stellungnahme: Ja. In der gültigen sv.net/online Version 7.0 und in der ab 01.01.2008 verfügbaren sv.net/online Version 8.0 werden keine Daten gespeichert. Eine Anpassung in einer nachfolgenden Version ist denkbar.

Frage: Wäre dies bei der PC-Version nicht der Fall? D.h. müsste der Arbeitgeber für jeden Mitarbeiter nur einmalig den Datensatz für ELENA erstellen?

Stellungnahme: In sv.net/classic wird der Personal- und Firmenstamm einmalig erfasst und kann für jegliche Meldungen genutzt werden. Das heißt, es müssen nur die monatlich schwankenden Werte erfasst werden.

Frage: Ist auch die PC-Version kostenlos verfügbar?

Stellungnahme: Derzeit ja; abhängig von Beschlüssen der Krankenkassen-Organisationen.

Frage: Ist bei effizienter Nutzung von sv.net der Zeitaufwand für ein Unternehmen vergleichbar mit dem eines eigenen Entgeltabrechnungssystems, d.h. rund 5 Minuten pro Monat für alle Arbeitnehmer des Unternehmens?

Stellungnahme: Ja; sofern die sv.net/classic Version zum Einsatz kommt und nur für wenige Arbeitnehmer Meldungen abgegeben werden. Der Aufwand in sv.net/online ist erhöht, da die Angaben jeweils vollständig erfasst werden.

Anmerkung: sv.net/online ist als reine Papierersatzlösung für die manuelle Erfassung von Formularen ausgelegt. Arbeitgeber, die mehrere Meldungen im Monat mit sv.net erstellen, nutzen die PC-Version sv.net/classic mit Zwischenspeicherung der Personalstammdaten.

4.2.3 Anzahl der derzeit genutzten Plattformen

Den ITSG-Informationsschriften sind folgenden Daten zu entnehmen:

- Anzahl meldepflichtiger Arbeitgeber: 2,8 Mio.
- Anzahl der Arbeitgeber mit eigenen Entgeltabrechnungssystemen: 150.000

- Anzahl der Arbeitgeber die sv.net nutzen: 650.000 (unabhängig von Online- und PC-Version)

Frage: Zu klären wäre die nach bisherigen Erkenntnissen des NKR vorhandene Differenz von rund 2 Mio. Arbeitgebern.

Stellungnahme: Die Angabe zu meldepflichtigen Arbeitgebern ist aktuell. Die Zahl 2.8 Mio. sind die Betriebsnummern, die im Datenaustausch bekannt sind, über die Arbeitgeber Sozialversicherungs-meldungen (also An- und Abmeldungen von Versicherten) abgegeben. Jeder Arbeitgeber benötigt zwingend eine Betriebsnummer für die Teilnahme am Beitrags- und Meldeverfahren in der Sozialversicherung. Ein Arbeitgeber kann u.U. mehrere Betriebsnummern z.B. für Filialen beantragen.

Zwischenzeitlich sind ca. 170.000 Teilnehmer registriert, die in der Lage sind, am verschlüsselten Datenaustausch teilzunehmen. Teilnehmer, sind entweder Arbeitgeber oder Dienstleister (z.B. Steuerberater oder Rechenzentren wie Datev), die aus Entgeltabrechnungs-programmen elektronische Meldungen an die Annahmestellen der Krankenkassen senden. Die Teilnehmer übermitteln für eine oder mehrere Betriebsnummern (=Arbeitgeber) die elektronischen Daten. Im Falle eines Rechenzentrums kann das auch für eine Vielzahl von Arbeitgebern zutreffen (in der Spitze mehrere Hunderttausend Arbeitgeber-Meldungen von einem Rechenzentrum). Somit ist auch die Differenz von 2.0 Mio. zu erklären.

sv.net wird zudem auch von Arbeitgebern für Sonder-Meldungen genutzt, obwohl der Arbeitgeber ein Entgeltabrechnungsprogramm einsetzt und mit diesem elektronische Meldungen abgibt.

4.3 Notwendigkeit einer Signatur zur Übermittlung des Datensatzes

Nach bisherigen Erkenntnissen benötigt der Arbeitgeber zur Übermittlung des Datensatzes keine elektronische Signatur.

Frage: Ist diese Annahme korrekt? Wenn nein, welche einmaligen und laufenden Kosten wären damit verbunden?

Stellungnahme: Die Datenschutzbeauftragten haben gefordert, dass personenbezogenen Daten über öffentliche Telekommunikationsleitungen nur übertragen werden dürfen, sofern die Daten verschlüsselt werden. Die Gesetzliche Krankenversicherung hat daraufhin ein Verfahren entwickelt, dass den Einsatz einer Verschlüsselung unter Nutzung eines für jeden Teilnehmer unterschiedlichen Zertifikates (sog. Private Key Infrastructure PKI) erfordert. siehe auch Frage 2.3

Der Teilnehmer am Datenaustausch (Arbeitgeber oder Dienstleister) benötigt ein Zertifikat und schützt damit alle Datenlieferungen für die unterschiedliche Anzahl der von ihm zu meldenden Arbeitgeber. Heute werden über diesen Transportweg – alle Teilnehmer verfügen über die Hardware, Software und das Zertifikat – Beitragsnachweise, Sozialversicherungsmeldungen und Entgeltbescheinigungen (für Krankengeld, Mutterschaftsgeld u. Erkrankung des Kindes) übertragen. Das ELENA-Verfahren setzt genau auf diesem Verfahren auf und nutzt den gleichen Transportweg. Es wird nur eine weitere Datenannahmestelle eingerichtet.

4.4 Zeitaufwand zur Eingabe von Änderungsmerkmalen

Unter der Voraussetzung, dass der Arbeitgeber eine Plattform nutzt, in der der Datensatz einmalig eingegeben und gespeichert wird, kann dieser bei Eintreten von Änderungen geöffnet werden und es werden fallbezogen lediglich die Parameter geändert. Bei Kündigung wird also bildlich gesprochen in einem Feld lediglich ein entsprechender Haken in einer Datenmaske gemacht.

Frage: Ist diese Annahme korrekt? Unter dieser Annahme könnte ebenfalls auf die Zeitparameter des o.g. IfM-Gutachtens (Frage 2.1) zurückgegriffen werden. Bei der Angabe von Änderungsmerkmalen (wie „Beendigung des „Beschäftigungsverhältnisses“) könnte dann fallbezogen ein Zeitaufwand von rund 5 Minuten angenommen werden.

Stellungnahme: Inwieweit stimmen Sie mit dieser Annahme überein? Ja

4.5 Protokollmeldung

ELENA sieht das Senden einer Protokollmeldung an den Arbeitgeber vor.

Frage: Sind die bisherigen IT-Strukturen im Rahmen des DEÜV-Verfahrens für eine solches Empfangen von Informationen ausreichend?

Stellungnahme: Ja

5. Fragenkatalog Nr. 3 (ITSG)

Wiederkehrende Kosten im ELENA-Verfahren

5.1 Anwendung der Ausfüllhilfe sv.net

Für den Rat ist derzeit noch nicht abschließend geklärt, wie hoch der monatliche Zeitaufwand im Unternehmen bei Nutzung der elektronischen Ausfüllhilfe sein wird. Der Rat hat die ITSG so verstanden, dass eine Anwendung der Ausfüllhilfe nur für Unternehmen mit wenigen Arbeitnehmer geeignet ist. Das heißt, bei einer Anzahl von beispielsweise 5 Arbeitnehmern kann die monatliche Übermittlung (ohne dass der Datensatz geändert wird) durchaus 30 Minuten in Anspruch nehmen.

Wäre diese Annahme berechtigt, so ist im Rahmen der Kostenrechnung eine Segmentierung vorzunehmen. Bisher hat der Rat – unabhängig von der angewendeten Plattform (Entgeltabrechnungssystem oder sv.net) einen einheitlichen Zeitaufwand von 5 Minuten angenommen.

Daran anknüpfend stellt sich die Frage, wie viele Unternehmen die elektronische Ausfüllhilfe im ELENA-Verfahren anwenden würden. Für eine Berechnung wäre zu dem die durchschnittliche Größe dieser Unternehmen (Anzahl der Arbeitnehmer) relevant. Für diese Größe müsste auch ein durchschnittlicher Zeitaufwand ermittelt werden.

Frage:

a). *Anzahl der Unternehmen, die eine Ausfüllhilfe anwenden würden ?*

Ist die Zahl von 650.000 korrekt?

Stellungnahme: Nein, ca. 70.000 von diesen Anwendern sind bereits heute im Besitz eines Entgeltabrechnungsprogramms und geben damit i.d.R. die Sozialversicherungsmeldungen und Beitragsnachweise ab. Das bedeutet, diese Anwender nutzen sv.net nur für Sonderfälle.

Unbekannt ist die Anzahl der Anwender, die z.B. von Ihrem Steuerberater die Entgeltabrechnung durchführen lassen und die Daten – zur Einsparung weiterer Kostenrechnungen des Steuerberaters – auf Formulare übertragen.

Zudem nutzen Arbeitgeber auch noch Programme, die nicht systemuntersucht sprich für den elektronischen Datenaustausch nicht zugelassen sind. Die Anwender haben diese Programme im Einsatz, da Sie zu niedrigen Preisen (max. 100 €) abgegeben werden. Diese Programme liefern die Vorgabewerte in einer nicht kontrollierten Qualität. Der Anwender ist gezwungen, die Daten in die Ausfüllhilfe sv.net zu übertragen und elektronisch zu versenden. (Eine Schätzung spricht von über 100.000 Anwender der „grauen“ Programme).

Nach diesen Rahmenbedingungen nutzen also max. 580.000 Anwender (650.000 minus 70.000) sv.net zur Abgabe der Meldungen. Allerdings kann aufgrund der vorliegenden Infos davon ausgegangen werden, dass zu einem großen Anteil Arbeitgeber mit wenigen Beschäftigten in diese Gruppe einzuordnen sind.

Es ist derzeit nicht die Anzahl der Arbeitgeber bekannt, die sv.net nur für die Abgabe der Meldungen für geringfügig Versicherte nutzen. Auch ist die Anzahl der geringfügig Versicherten (bis 400 €) nicht erfasst, die mittels sv.net an die Minijob-Zentrale der Knappschaft gemeldet werden. Im Jahr 2006 wurden über sv.net insgesamt ca. 7.5 Mio. Sozialversicherungsmeldungen abgegeben. Davon wurden ca. 3.5 Mio. an die Minijob-Zentrale weiter geleitet.

Legt man diese Werte zugrunde, könnte man davon ausgehen, dass die Hälfte der sv.net Nutzer – also ca. 270.000 – sv.net nur für die Abgabe der für die Entgeltbescheinigungen zur Ermittlung des Arbeitslosengeldes nicht relevanten Daten nutzt. Daher sollte die Rechnung mit ca. 270.000 Arbeitgebern, die sv.net zur Abgabe der Entgeltbescheinigungsdaten nutzt, gemacht werden.

Wie ist das Verhältnis zwischen PC- und Online-Version?

Stellungnahme: 80 % nutzen sv.net/classic als PC-Version und 20% sv.net/online als reine Online-Eingabemaske.

Gibt es berechtigte Gründe, die dafür sprechen nur die Online-Version zu nutzen?

Stellungnahme: Ja. Wenn nur sehr wenige Meldungen und diese auch noch selten abgegeben werden, lohnt es sich nicht, das Programm sv.net/classic auf einem PC zu installieren.

b). *Durchschnittliche Mitarbeiteranzahl für diese Unternehmen?*

Stellungnahme: Eine verbindliche Angabe ist nicht möglich, da bis dato keine Statistik vorliegt. Aufgrund der obigen Ausführungen sollte davon ausgegangen werden, dass es sich überwiegend um Kleinbetriebe handelt.

c). *Zeitaufwand für diese Mitarbeiteranzahl?*

Stellungnahme: Für sv.net/online schätzen wir (keine Messung) einen Aufwand von 8 Minuten; für sv.net/classic von ca. 2 Minuten pro Arbeitnehmer. Begründet wird dies mit der Funktion der Programme. In sv.net/online müssen alle Daten jeweils neu erfasst werden. In sv.net/classic können die Personal- und Firmenstammdaten gespeichert werden und es werden nur die dynamischen Daten erfasst.

d). *Anzahl der Unternehmen, die ein Entgeltabrechnungssystem nutzen. Müsste Differenz aus 2,8 Mio. – 1.a) sein?*

Stellungnahme: Insgesamt zählen wir derzeit 2.8 Mio. Arbeitgeber. Von diesen setzten nach der o.a. Rechnung 580.000 sv.net ein. Daher nutzen mind. 2.22 Mio. Arbeitgeber ein Entgeltabrechnungsprogramm.

5.2 Anzahl meldepflichtiger Unternehmen im ELENA-Verfahrens

Frage: Ist die Anzahl meldepflichtiger Unternehmen im ELENA-Verfahren identisch mit der im heutigen DEÜV-Verfahren?

Hintergrund: Von der Verpflichtung zur Teilnahmen am DEÜV-Verfahren gibt es nach Auffassung des Rates Ausnahmen. Gelten diese Ausnahmen rechtlich auch für ELENA.

Stellungnahme: Nein. Da die geringfügig Versicherte bzw. deren Entgelt (sofern diese die einzige Einnahme ist) nicht zur Berechnung des Arbeitslosengeldes herangezogen werden, müssen hierfür auch keine Entgeltbescheinigungen erfasst werden.

5.3 Einmaliger Umstellungsaufwand auf das ELENA-Verfahren

Frage:

a). *Für wie viele Entgeltabrechnungssysteme muss eine Softwareanpassung vorgenommen werden?
Ist die Zahl von 126.000 noch aktuell?*

Stellungnahme: Nein. Wir zählen ca. 170.000 Teilnehmer am elektronischen Datenaustausch.

- b). *Sind die durchschnittlichen Kosten für eine Softwareanpassung von 100 Euro plausibel?*

Stellungnahme: Dies ist ein geschätzter Maximalwert. Der Anwender verfügt über die komplette Kommunikationsinfrastruktur bestehend aus Hardware, Software und Zertifikat für den verschlüsselten Datenaustausch mit Sozialversicherungsbereich. Mit 100 Euro wurde ein Durchschnittswert für ein Programm-Update angesetzt, dass die erforderlichen Datenpakete für die Übermittlung der Entgeltbescheinigungsdaten aus den gespeicherten Personaldaten erzeugt.

- c). *Erfordert das Elena-Verfahren den Einsatz einer eigenen PKI oder können bereits vorhandene Zertifikate des DEÜV-Verfahrens verwendet werden? Wenn ja, welche Kosten wären damit verbunden?*

Stellungnahme: Die Zertifikate aus dem DEÜV-Verfahren werden genutzt; es entstehen also keine Zusatzkosten. Die PKI ist bereits vorhanden.

- d). *Welcher zusätzliche Zeitaufwand aufgrund der einmaligen Eingabe von Mitarbeiterdaten (Ausfüllen/Erstellen des MVDS) ist im Unternehmen oder bei Dienstleistern erforderlich?*

Stellungnahme: Keiner. Die Datensätze für den MVDS werden im Rahmen des monatlichen Abrechnungslaufes erstellt und zum Versand gebracht.

- e). *Welcher Aufwand entsteht Unternehmen, die die elektronische Ausfüllhilfe anwenden?*

Stellungnahme: Derzeit ist die Nutzung von sv.net und den Programmen kostenfrei.

5.4 Weitere Fragen

Nach Auffassung des Rates lauten die Aussagen der Ressort wie folgt: Bereits 99 Prozent der Unternehmen nutzen bereits DEÜV, so dass hier keine "Systemumstellung" erfolgt und keine "gefühlte" Belastung auftreten wird. Es verändern sich lediglich die Datensätze.

Bei Elster sind es m.E. heute nur 30 Prozent aller Unternehmen, die Elster nutzen. Ggf. müssen wir aber auch hier von 100 Prozent ausgehen, da ab 1.1.08 die elektronische Lohnsteuerklärung ohnehin einen "Systemwechsel" erforderlich macht.

Frage: *Wie hoch ist der Anteil der Unternehmen, die das DEÜV Verfahren heute nutzen?*

Für den Bereich des DEÜV-Verfahrens (besser Beitrags- und Meldewesen im Sozialversicherungsbereich) sind diese Annahmen korrekt.

Frage: *Kosten beim Bürger/Verwaltung:*

- a). *Die Kosten beim Bürger sind noch unklar. BMF führte dazu u.E. aus:*

- 5 Euro Anschaffung der Karte
- ca. 60 Euro für die Zertifizierung (gilt für 3 Jahre)
- ca. 50 Euro für ein Lesegerät

Stellungnahme: Falsch. Nach den Aussagen der Kreditwirtschaft zur Nutzung der qualifizierten Signatur fallen Kosten für den Teilnehmer in Höhe von ca. 10 Euro (inkl. Zertifikat, Karte ist in Form ec-Karte vorhanden) für drei Jahre an. Es ist noch nicht bekannt, was die qualifizierte Signatur auf dem elektronischen Personalausweis kostet. Auch nicht bekannt ist, ob die Krankenkassen Gebühren für die Nutzung der qual. Signatur auf der elektronischen Gesundheitskarte erheben.

Der Leistungsantragsteller benötigt nicht zwingend ein Kartenlesegerät bzw. einen PC, da er die Karte vor Ort beim Leistungsträger einsetzt und dessen Infrastruktur nutzt. Sofern Portal-Lösung für Online-Abwicklungen angeboten werden und der Leistungsantragsteller diese von zuhause nutzen will, ist ein Kartenleser erforderlich (hier würden wir aber 30 Euro veranschlagen).

- b). *Hat die Bundesagentur die Umstellungskosten geschätzt? Wenn ja, wie hoch ist die flächendeckende Anschaffung für die Lesegeräte?*

Stellungnahme: Bitte wenden Sie sich direkt an die Bundesagentur (Herrn Dr. Schnitzler)

Frage: *Vorteile beim Verwaltungsvollzug: Ist es richtig, dass bei Elena künftig kein "Systembruch" mehr stattfindet- nur so ließen sich ja die Vorteile (Fehlerminimierung, gesparte Arbeitszeit im Vollzug...) umsetzen. (Bitte getrennt darstellen für die drei Bescheinigungen der Bundesanstalt für Arbeit und die anderen.)*

Stellungnahme: siehe Abschlussbericht JobCard

Frage: *Die Pilotierung der "Job Card" wird vom BMAS als "Erfolg" gewertet. Ging es hier lediglich um die technische Machbarkeit oder auch um andere Aspekte? Kann ITSG uns den Bericht zur Evaluation des Projekts zur Verfügung stellen?*

Stellungnahme: *Ist beigefügt*

Frage: *Hat die Bundesagentur im Rahmen der Pilotierung nur Bescheinigungen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnissen getestet oder auch für sozialversicherungsfreie?*

Stellungnahme: siehe Abschlussbericht JobCard. Ggf. können Details nachgereicht werden.

6. Fragenkatalog Nr. 4 (BMF)

Um die Vergleichbarkeit beider Konzept zu gewährleisten sollte sich die Kostenrechnung für das BMF-Konzept an dem o.g. BMWi-Konzept orientieren. Bezogen auf die jährlich wiederkehrenden Bürokratiekosten der Wirtschaft sind dabei folgende Fragen relevant?

- Welche Verwaltungsprozesse werden im Unternehmen bei Umsetzung des Konzepts ablaufen
- Nach Auffassung des Rates sind die Prozesse mit dem des BMWi-Konzepts vergleichbar (monatliche Übermittlung und Eingabe von Änderungen)

- Sind auch bei Anwendung des BMF-Konzepts unterschiedliche Segmente zu bilden, insbesondere mit Blick auf kleine Unternehmen
- Welcher Zeitaufwand wird im Unternehmen für die einzelnen Prozesse und Segmente jeweils anfallen?
- Welche Fallzahlen sind für die einzelnen Prozesse und Segmente jeweils zugrunde zulegen?
 - In der Stellungnahme des BMF vom 12. Oktober 2007 - IV C 6 - O 1000/07/0027-2 - DOK 2007/0466558 wird auf Grundlage des IAB-Panels die Anzahl auszustellender Arbeitsbescheinigungen mit 2,6 Mio. angegeben. Der Rat bittet das BMF, dieses Zahl erläutern. Relevant dabei ist insbesondere die Frage, ob diese Zahl auch die rechtlich auszustellenden Arbeitsbescheinigungen umfasst.

Neben den jährlichen Bürokratiekosten der Wirtschaft sind folgende Fragen relevant:

- Welcher einmalige Umstellungsaufwand käme auf die Unternehmen zu (z.B. Kosten einer Softwareanpassung)?
- Welche Kosteneffekte hat das Konzept auf die (Verwaltungs-)Prozesse der Bundesagentur für Arbeit und auf den Bürger (z.B. Anschaffung einer elektronischen Signatur)?

Die Antworten auf die o.g. Fragen sollten für den Rat nachvollziehbar begründet werden.

Stellungnahme des BMF zum Fragenkatalog Nr. 4 vom 14. November 2007

Im Fragenkatalog Nr. 4 zur Gutachterlichen Stellungnahme zum Kosten-Nutzenverhältnis des ELENA-Verfahrens bitten Sie um eine Kostenrechnung für das BMF-Konzept (Realisierung der ELENA-Verfahren über die ELSTER-Infrastruktur). Diese soll sich an der Kostenrechnung für das vorliegende BMWi-Konzept orientieren, unter Beachtung folgender Fragen und Aspekte bzgl. der jährlichen Bürokratiekosten für die Wirtschaft:

- Welche Verwaltungsprozesse werden im Unternehmen bei Umsetzung des Konzeptsablaufen? (Nach Auffassung des Rates sind die Prozesse mit dem des BMWi-Konzepts vergleichbar – monatliche Übermittlung und Eingabe von Änderungen)
- Sind auch bei Anwendung des BMF-Konzepts unterschiedliche Segmente (Unternehmensgrößen) zu bilden, insbesondere mit Blick auf kleine Unternehmen?
- Welcher Zeitaufwand wird im Unternehmen für die einzelnen Prozesse und Segmente jeweils anfallen?
- Welche Fallzahlen sind für die einzelnen Prozesse und Segmente jeweils zugrunde zulegen?

Darüber hinaus sollen folgende Fragen betrachtet werden:

- Welcher einmalige Umstellungsaufwand käme auf die Unternehmen zu?
- Welche Kosteneffekte hat das Konzept auf die (Verwaltungs-)Prozesse der Bundesagentur für Arbeit und auf den Bürger?

1. Kostenrechnung für das BMF-Konzept („ELENA über ELSTER“)

1.1 Einführung

Bezüglich der ablaufenden Prozesse für die ELENA-Verfahren, der zu erwartenden Fallzahlen sowie dem Zeitaufwand zur Bearbeitung entsteht durch die Umsetzung des BMFKonzepts zunächst keine Änderung. Daher werden die im Fragenkatalog Nr. 4 aufgeführten Werte zugrunde gelegt.

Ein Einsparpotential ergibt sich jedoch durch Aspekte, die im Folgenden näher ausgeführt werden:

- Geringere Kosten für die Authentifizierung der Arbeitgeber (Zertifikate)
- Einfachere Softwarewartung
- Entfall einer separaten monatlichen Datenerfassung für die Lohnsteuer-Anmeldung

1.2 Berechnungsgrundlage

1.2.1 Relevante Verwaltungsprozesse

Gemäß der vorliegenden Kostenrechnung für das BMWi-Konzept sind folgende Verwaltungsprozesse relevant:

- Monatliche Übermittlung eines „regulären“ Multifunktionalen-Verdienst-Datensatzes (MVDS)
- Übermittlung eines „erweiterten“ / angepassten MVDS unter bestimmten Umständen (z.B. Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses, Änderung bestimmter Stammdaten wie der Krankenkassenzugehörigkeit)

In der Kostenrechnung des BMWi bisher nicht betrachtet, aber sehr wohl relevant sind die Aufwände und Kosten für die Ausstellung und Erneuerung der elektronischen Zertifikate, die zur Authentifizierung der Unternehmen für die Verfahren erforderlich sind.

1.2.2 Unternehmenssegmente und Erfassungsvarianten

Es sind (wie beim BMWi-Konzept) verschiedene Varianten zu unterscheiden, wie die ELENA-Daten erfasst bzw. erzeugt werden können:

- Erfassung über eine „Online-Version“ (browser-basiert über ein Internet-Portal)
- Erfassung über eine elektronische Ausfüllhilfe („PC-Version“)
- Automatische Erzeugung durch ein Entgeltabrechnungssystem

Diese 3 Varianten richten sich (wiederum genau wie bei der Kostenrechnung des NKR zum BMWi-Konzept) generell an verschiedene Unternehmenssegmente:

- Die Online-Version wird überwiegend von Kleinstbetrieben (durchschnittlich 3 Mitarbeiter) genutzt, dieses Segment besteht aus ca. 54.000 Unternehmen.
- Die PC-Version wird von kleinen Unternehmen (durchschnittlich 5 Mitarbeiter) genutzt, dieses Segment besteht aus ca. 216.000 Unternehmen.
- Der Großteil der Unternehmen nutzt Entgeltabrechnungssysteme, dieses Segment besteht aus ca. 2,53 Mio. Unternehmen.

1.2.3 Zeitaufwände und Kosten für Verwaltungsprozesse

Generell wird wie bei der Kostenrechnung des NKR für das BMWi-Konzept für die Ermittlung der Bürokratiekosten von Arbeitskosten in Höhe von 28,50€/h ausgegangen.

Abhängig vom zu betrachtenden Verwaltungsprozess und der eingesetzten Variante entstehen jedoch unterschiedliche Zeitaufwände. Für die monatliche Übermittlung des Datensatzes werden ebenfalls die Werte des NKR angenommen:

- Online-Version: 10 Minuten pro Arbeitnehmer und Monat (Stückkosten: 4,75 €)
- PC-Version: 2 Minuten pro Arbeitnehmer und Monat (Stückkosten: 0,95 €)
- Entgeltabrechnungssystem: 5 Minuten pro Unternehmen und Monat (Stückkosten: 2,28 €)

Für die Eingabe von Änderungsmerkmalen entstehen gemäß der Kostenrechnung – unabhängig vom Unternehmenssegment bzw. Erfassungsverfahren – Stückkosten von 2,28 € pro Vorgang (entsprechend 5 Minuten), bei einer (noch zu klärenden) Fallzahl von unter Umständen bis zu 14,3 Mio. Im Weiteren wurde von einer Fallzahl in Höhe von 6,5 Mio. ausgegangen.

Die in diesem Abschnitt genannten Aufwände entstehen bei der Umsetzung des BMF-Konzepts in gleichem Umfang.

Es ergibt sich jedoch ein Einsparpotential bei der Umsetzung des BMF-Konzepts, weil bei der Online- und der PC-Version die für die ELENA-Meldungen erfassten Daten direkt als Grundlage für die (ebenfalls monatliche erforderliche) Lohnsteueranmeldung genutzt werden können, so dass das jeweilige Programm diese Meldung automatisch mit erzeugen können. (Bei Umsetzung des BMWi-Konzepts müssen die Daten in separaten Portalen bzw. Programmen erfasst werden, so dass diese automatische Erzeugung nicht möglich ist.)

Wir gehen davon aus, dass der bisherige Zeitaufwand für die Erstellung der Lohnsteueranmeldung identisch mit den o.g. Schätzungen für die Erstellung eines ELENA-Datensatzes ist, d.h. 4,75 € für die Online-Version und 0,95 € für die PC-Version. Dies entspricht einer Kostensenkung von 5,5 Mio. Euro pro Jahr bei der Realisierung des BMF-Konzepts.

1.2.4 Zeitaufwände und Kosten für Unternehmens-Zertifikate

In der vorliegenden Kostenrechnung für das BMWi-Konzept wurde nicht betrachtet, dass der Arbeitgeber für die Durchführung der ELENA-Verfahren sich mit einem elektronischen Zertifikat authentifizieren muss. Dieses Zertifikat wird im BMWi-Konzept durch das Trustcenter der ITSG ausgestellt; dort kostet ein 3 Jahre gültiges Zertifikat 60 Euro. D.h. es entstehen jedem Arbeitgeber jährliche Kosten von 20 Euro für das Zertifikat. Hinzu kommt der ebenfalls alle 3 Jahre erforderliche Arbeitsaufwand für die Beantragung des Zertifikats und die

Installation in die jeweils verwendete Software, den wir mit 30 Minuten pro Unternehmen schätzen, d.h. 14,25 Euro alle 3 Jahre oder 4,75 Euro pro Jahr. Für 2,8 Mio. Unternehmen entstehen somit beim BMWi-Konzept Bürokratiekosten von jährlich 69,3 Mio. Euro (24,75 € pro Jahr und Unternehmen).

Bei der Umsetzung des BMF-Konzepts entfällt dieser Kostenblock, weil

- die Ausstellung der Unternehmenszertifikate bei ELSTER für das Unternehmen kostenlos ist;
- die Nutzung eines Zertifikats für die Abgabe der Lohnsteuerbescheinigung ab 2009 verpflichtend ist und somit jedes Unternehmen bereits für die Teilnahme an den vorhandenen ELSTER-Verfahren ein Zertifikat haben wird, welches dann auch für ELENA genutzt werden kann;
- die Zertifikatserneuerung bei ELSTER automatisch erfolgt und grundsätzlich keine manuellen Eingriffe erfordert.

1.2.5 Kosten für Software-Updates

In der vorliegenden Kostenrechnung für das BMWi-Konzept wurden ebenfalls die Kosten für die Einspielung von Software-Updates nicht betrachtet. Diesen Aspekt betrachten wir ausschließlich für das Unternehmenssegment, das die elektronische Erfassungshilfe benutzt, weil sich nur dort Unterschiede zwischen den beiden Konzepten ergeben:

Bei der Online-Version entstehen für die Unternehmen keine Kosten, weil die Portale zentral aktuell gehalten werden.

Beim Einsatz von Entgeltabrechnungssystemen ergeben sich keine Unterschiede, weil diese Systeme von den Softwareherstellern gepflegt werden und der Aktualisierungsprozess für den einzelnen Arbeitgeber gleich aufwändig ist, unabhängig davon, ob das System die Meldungen über ein oder mehrere Verfahren verschickt.

Nur bei der elektronischen Erfassungshilfe ergibt sich ein Unterschied, weil bei der Realisierung des BMF-Konzepts ein einziges PC-Programm (ElsterFormular) sowohl für die Lohnsteuermeldungen an die Finanzverwaltung als auch für die ELENA-Meldungen verwendet wird, so dass nur dieses eine Programm (statt 2 Programmen bei einem getrennten Verfahren für ELENA) aktualisiert werden muss.

Wir schätzen den Aufwand für die Aktualisierung der Software auf 1 Stunde pro Unternehmen. Bei 216.000 Unternehmen entspricht dies jährlichen Kosten von 6,2 Mio. Euro beim BMWi-Konzept, die bei Umsetzung des BMF-Konzepts entfallen.

1.3 Gegenüberstellung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft

Folgende nach Unternehmenssegmenten gegliederte Aufstellung stellt die Bürokratiekosten der beiden Konzepte gegenüber:

1.3.1 Online-Version (54.000 Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|---|--------------|-------------|-----------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 9.200.000 | 9.200.000 | 0 |
| Wegfall der separaten Erfassung der LSt-Anmeldung | 0 | -3.078.000 | 3.078.000 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 285.814 | 285.814 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 1.336.500 | 0 | 1.336.500 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 0 | 0 | 0 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 10.822.314 | 6.407.814 | 4.414.500 |

1.3.2 PC-Version (216.000 Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|---|--------------|-------------|------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 12.300.000 | 12.300.000 | 0 |
| Wegfall der separaten Erfassung der LSt-Anmeldung | 0 | -2.462.400 | 2.462.400 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 1.143.257 | 1.143.257 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 5.346.000 | 0 | 5.346.000 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 6.156.000 | 0 | 6.156.000 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 24.945.257 | 10.980.857 | 13.964.400 |

1.3.3 Entgeltabrechnungssystem (2,53 Mio. Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|---|--------------|-------------|------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 70.000.000 | 70.000.000 | 0 |
| Wegfall der separaten Erfassung der LSt-Anmeldung | 0 | 0 | 0 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 13.390.929 | 13.390.929 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 62.617.500 | 0 | 62.617.500 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 0 | 0 | 0 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 146.008.429 | 83.390.929 | 62.617.500 |

1.3.4 Gesamtbetrachtung (2,8 Mio. Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|---|--------------|-------------|------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 91.500.000 | 91.500.000 | 0 |
| Wegfall der separaten Erfassung der LSt-Anmeldung | 0 | -5.540.400 | 5.540.400 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 14.820.000 | 14.820.000 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 69.300.000 | 0 | 69.300.000 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 6.156.000 | 0 | 6.156.000 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 181.776.000 | 100.779.600 | 80.996.400 |

D.h. die Unternehmen werden durch die Umsetzung des BMF-Konzepts anstelle des BMWi-Konzepts jährlich um ca. 81 Mio. Euro entlastet.

1.4 Weitere Fragestellungen

1.4.1 Umstellungsaufwand für die Unternehmen (Softwareanpassung)

Aus unserer Sicht sind hier keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Konzepten zu erwarten.

1.4.2 Kosteneffekte für die Prozesse der Bundesagentur für Arbeit und den Bürger

Aus unserer Sicht sind hier keine nennenswerten Unterschiede zwischen den beiden Konzepten zu erwarten.

Für den Bürger ergeben sich jedoch Vereinfachungen durch die Möglichkeit, über das ElsterOnline-Portal Anträge zu stellen bzw. Abruffreigaben zu erteilen, sowie durch die Möglichkeit der Dateneinsicht über das Portal.

2. Optionen des BMF-Konzepts („ELENA über ELSTER“)

2.1 Weitere Prozessoptimierungen bei den Unternehmen

Zur weiteren Optimierung des BMF-Konzepts könnten die Verwaltungsprozesse im Unternehmen abweichend vom BMWi-Konzept wie folgt gestaltet werden:

- a). Registrierung des Unternehmens für elektronisch authentifizierte Übermittlung (einmalig über das ElsterOnline-Portal – soll für die Übermittlung von Lohnsteuerbescheinigungen verpflichtend vorgesehen werden);
- b). Monatliche elektronische Übermittlung einer Verdienstbescheinigung aus der maschinellen Lohnbuchhaltung an die Finanzverwaltung;
- c). Anlassbezogene Übermittlung ergänzender Daten zum Einkommensnachweis, die nicht aus der maschinellen Lohnbuchhaltung entnommen werden können, an eine Zentrale Speicherstelle (diese Daten werden auf Anfrage der Abrufenden Stelle mit den monatlich übermittelten Daten zusammengeführt bereitgestellt).

Die weitergehende Vereinfachung der Prozesse ergibt sich, da die Übermittlung einer entsprechenden „Verdienstbescheinigung“ über ELSTER die monatlich zu übermittelnde Lohnsteuer-Anmeldung (§ 41a EStG) sowie die bei Abschluss des Lohnkontos verpflichtende Übermittlung einer Lohnsteuerbescheinigung (§ 41b EStG) entbehrlich machen kann. Bei kleineren Arbeitgebern ist derzeit eine vierteljährliche bzw. jährliche Übermittlung vorgesehen.

2.2 Gegenüberstellung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft bei der weiteren Prozessoptimierung

Folgende nach Unternehmenssegmenten gegliederte Aufstellung stellt die Bürokratiekosten der beiden Konzepte gegenüber:

2.2.1 Online-Version (54.000 Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|--|--------------|-------------|------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 9.200.000 | 9.200.000 | 0 |
| Wegfall der LSt-Anmeldung | 0 | -3.078.000 | 3.078.000 |
| Wegfall der LSt-Bescheinigung | 0 | -10.965.375 | 10.965.375 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 285.814 | 285.814 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 1.336.500 | 0 | 1.336.500 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 0 | 0 | 0 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 10.822.314 | -4.557.561 | 15.379.875 |

2.2.2 PC-Version (216.000 Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|--|--------------|-------------|------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 12.300.000 | 12.300.000 | 0 |
| Wegfall der LSt-Anmeldung | 0 | -2.462.400 | 2.462.400 |
| Wegfall der LSt-Bescheinigung | 0 | -8.772.300 | 8.772.300 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 1.143.257 | 1.143.257 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 5.346.000 | 0 | 5.346.000 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 6.156.000 | 0 | 6.156.000 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 24.945.257 | 2.208.557 | 22.736.700 |

2.2.3 Entgeltabrechnungssystem (2,53 Mio. Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|--|--------------|-------------|------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 70.000.000 | 70.000.000 | 0 |
| Wegfall der LSt-Anmeldung | 0 | 0 | 0 |
| Wegfall der LSt-Bescheinigung | 0 | 0 | 0 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 13.390.929 | 13.390.929 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 62.617.500 | 0 | 62.617.500 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 0 | 0 | 0 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 146.008.429 | 83.390.929 | 62.617.500 |

2.2.4 Gesamtbetrachtung (2,8 Mio. Unternehmen)

| | BMWi-Konzept | BMF-Konzept | Ersparnis |
|--|--------------|-------------|-------------|
| monatliche MVDS-Übermittlung | 91.500.000 | 91.500.000 | 0 |
| Wegfall der LSt-Anmeldung | 0 | -5.540.400 | 5.540.400 |
| Wegfall der LSt-Bescheinigung | 0 | -19.737.675 | 19.737.675 |
| Eingabe von Änderungsmerkmalen | 14.820.000 | 14.820.000 | 0 |
| Pflege der Unternehmenszertifikate | 69.300.000 | 0 | 69.300.000 |
| Software-Update für separates ELENA-Programm | 6.156.000 | 0 | 6.156.000 |
| Jährliche Bürokratiekosten (gesamt) | 181.776.000 | 81.041.925 | 100.734.075 |

D.h. die Unternehmen werden durch die Umsetzung des erweiterten BMF-Konzepts anstelle des BMWi-Konzepts jährlich um ca. 100 Mio. Euro entlastet.

2.3 Kosteneffekte auf die (Verwaltungs-)Prozesse der Bundesagentur für Arbeit und auf den Bürger (z.B. Anschaffung einer elektronischen Signatur)

Das BMF-Konzept ist nicht auf die Nutzung qualifizierter elektronischer Signaturen angewiesen. ELSTER nutzt erfolgreich andere sichere Verfahren, die zur Authentifizierung sowohl der abrufenden Stellen als auch der Bürger geeignet sind. Bei einer Nutzung dieser

Verfahren entfallen die Kosten für die Anschaffung qualifizierter elektronischer Signaturen für Arbeitnehmer in Höhe durchschnittlich zunächst 50,- Euro/Jahr.

Schon im ersten Jahr würde das eine Ersparnis von 130 Millionen Euro bei einer angenommenen Nutzerzahl von 2.6 Millionen bedeuten. Diese Kosten würden beim Bürger oder bei der Bundesagentur für Arbeit anfallen, soweit diese zur Kostenübernahme verpflichtet wäre. Perspektivisch werden die Kosten je Karte mit steigender Nutzerzahl sinken.