

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
www.datenschutzzentrum.de/

Stand 27.01.2010

Übermittlung von Daten im ELENA- Verfahren

Das ULD erreichen zahlreiche Anfragen zu ELENA. Besorgte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fragen, ob sie sich gegen die Übermittlung ihrer Daten an die ZSS wenden können. Arbeitgeber monieren den bürokratischen Aufwand des Meldeverfahrens und fragen, welche Daten genau sie an die Zentrale Speicherstelle in ELENA melden müssen. Der folgende Text versucht, diese Fragen zu beantworten.

Im Frühjahr 2009 verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur Einführung des ELENA-Verfahrens (BGBl. I, S. 634). Die zentralen Vorschriften finden sich jetzt in den [§§ 95 bis 103 SGB IV](#). Fünf Typen von papierbasierten Entgeltnachweisen im Bereich der Sozialversicherung und Sozialleistungen sollen durch elektronische Speicherungen ersetzt werden. Dies betrifft drei Bescheinigungen im Bereich des Arbeitslosengeldes I (Arbeitsbescheinigungen, Nebeneinkommensbescheinigungen und Auskünfte über die Beschäftigung nach dem Recht der Arbeitsförderung) sowie Auskünfte über den Arbeitsverdienst zum Wohngeldantrag und schließlich Einkommensnachweise im Zusammenhang mit dem Bundeselterngeld und Elternzeitgesetz. Damit sollen 80% der in der Praxis ausgestellten Bescheinigungen erfasst werden. Obwohl nur ein Bruchteil der in ELENA gespeicherten Daten für die Bearbeitung von Hilfeanträgen gebraucht werden, erfasst die gesetzliche Regelung alle Beschäftigten, Beamten, Richter und Soldaten. Dies war von den Datenschutzbeauftragten in der Vergangenheit immer wieder kritisiert worden.

Konkret sieht das im April 2009 in Kraft getretene Gesetz vor, dass ab Anfang Januar 2010 alle Arbeitgeber bestimmte Daten an die sog. zentrale Speicherstelle (ZSS) übermitteln, welche bei der Datenstelle der Träger der Rentenversicherung eingerichtet wurde. Der Datenabruf durch Stellen, die die jeweiligen Sozialleistungen gewähren, und damit der Wegfall der bisherigen Papiernachweise, soll von Anfang 2012 an erfolgen.

Auf technischer Ebene knüpft ELENA an die seit 2006 durchgeführte elektronische Datenübermittlung von den Arbeitgebern an die Sozialversicherungsträger an. Dazu benutzen die Arbeitgeber (bzw. deren Dienstleister) entweder ein Entgeltabrechnungsprogramm oder so genannte Ausfüllhilfen, die über das Internet verfügbar sind. Bei dieser [„systemuntersuchten“ Software](#) ist sichergestellt, dass alle vorgeschriebenen Daten übermittelt werden. Die in ELENA an die ZSS zu übermittelnden Daten sollen als neue Elemente in der entsprechenden Software vorgesehen werden.

Welche Daten sollen übermittelt werden? - das Gesetz

Die von den Arbeitgebern an die ZSS zu übermittelnden Daten sind im Gesetz aufgeführt: Vor- und Familiennamen, Geburtstag, Anschrift, Versicherungsnummer bzw. Verfahrensnummer, die eigens für die Personen vergeben wird, die keine Versicherungsnummer in der gesetzlichen Rentenversicherung haben. Zu melden sind zudem das erfasste Einkommen in Euro, Beginn und Ende des Zeitraumes, für den das erfasste Einkommen erzielt worden ist, sowie der Name und die Anschrift des Arbeitgebers und die Betriebsnummer des Beschäftigungsbetriebes.

Weiterhin sind die für den betreffenden Einkommensnachweis in den Gesetzen vorgesehenen Angaben zu übermitteln. Bei der Arbeitsbescheinigung im Rahmen des Arbeitslosengeldes I handelt es sich z. B. um die Art der Tätigkeit des Arbeitnehmers, Beginn, Ende, Unterbrechungen und Grund für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, das Arbeitsentgelt und sonstige Geldleistungen, die der Arbeitnehmer erhalten hat oder zu beanspruchen hat.

Das Gesetz sieht vor, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) eine Rechtsverordnung erlässt, mit der die Inhalte der Meldungen der Arbeitgeber an die ZSS inhaltlich näher bestimmt werden (die ELENA-Datensatzverordnung - ELENA-DV).

Gemeinsame Grundsätze und Datensatzbeschreibung

Da es um eine standardisierte elektronische Übermittlung geht, müssen die zu übermittelnden Daten und deren Format technisch eindeutig festgelegt werden. Dazu bestimmt ein Gremium nach [§ 28b Abs. 6 SGB IV](#) die sog. gemeinsamen Grundsätze der Datenübermittlung und als Anlage dazu den Inhalt der Datensätze für ELENA in der „[Datensatzbeschreibung](#)“. Das Gremium setzt sich zusammen aus Vertretern der Sozialversicherungsinstitutionen und der Kommunen und wird beraten durch je einen Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftliche Verwaltung und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik. Die Datensatzbeschreibung muss vom BMAS im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie genehmigt werden. Zuvor ist vom BMAS die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände anzuhören.

Das Gremium veröffentlichte im Herbst 2009 eine erste, noch nicht endgültige Datensatzbeschreibung (Version 1.1). Im Datenbaustein „DBKE - Kündigung/Entlassung“ waren viele Angaben zum Arbeitsvertrag und dessen Ende bzw. Unterbrechung vorgesehen. So sollte gemeldet werden, ob einer Kündigung eine Abmahnung vorausgegangen war; das Datum der Abmahnung war einzutragen. In einem Freitextfeld war das vermeintlich vertragswidrige Verhalten, welches Anlass zur Kündigung gab, zu beschreiben. Im Datenbaustein „DBFZ - Fehlzeiten“ war zu den Arten der Fehlzeiten u. a. anzugeben, ob diese auf einem rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Streik beruhten.

Zwar sind die umstrittenen Angaben zur Kündigung und zur Rechtmäßigkeit von Streiks auch vor der Einführung von ELENA in Formularen, die vom Arbeitgeber auszustellen sind, enthalten. In der bisherigen „Arbeitsbescheinigung“ für den Bezug von Arbeitslosengeld I ist anzugeben, ob der Kündigung eine Abmahnung vorausgegangen ist; auch das vermeintlich vertragswidrige Verhalten des Arbeitnehmers muss genannt werden. Es ist jedoch ein Unterschied, ob diese Informationen in einem individuellen Verfahren erhoben werden, oder ob sie auf Vorrat für alle Beschäftigten der Bundesrepublik Deutschland in einer zentralen Datenbank gespeichert werden.

Während es bei einem Formular für den Einzelfall genügt, dass dieses von der BA in Konkretisierung des Gesetzes bzgl. des Datenumfangs selbst gestaltet wird, ist es verfassungsrechtlich nicht ausreichend, dass ein demokratisch nicht legitimiertes Gremium den Aufbau von Datensätzen festlegt, die mit ihren hoch sensiblen Informationen aus dem Arbeitsverhältnis, die - wie z. B. die Teilnahme an Streiks - spezifisch durch das Grundgesetz geschützt sind, in einer Zentraldatei gespeichert werden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert, dass wesentliche Entscheidungen, die in die Rechte aller Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland eingreifen, durch das Parlament getroffen werden. Es ist sogar fraglich, ob die vorgesehene Verordnung eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für derart weitreichende Datenspeicherungen darstellt.

Nach Bekanntwerden der Bedenken an der Übermittlung vor allem der Angaben zu Streiks und Abmahnungen wurde mit Zustimmung des BMAS Ende Dezember 2009 die [geänderte Version 1.2 der Datensatzbeschreibung](#) veröffentlicht. Diese Fassung verzichtet auf Angaben zu rechtmäßigen bzw. unrechtmäßigen Streiks. Das BMAS hat weiterhin angekündigt, dass alle Daten in dem Katalog noch einmal auf ihre Notwendigkeit hin geprüft würden, einschließlich der immer noch enthaltenen Angaben zur Kündigung und Abmahnung sowie der diversen Freitextfelder.

ELENA-Datensatzverordnung

Im Dezember 2009 übermittelte die Bundesregierung den [Entwurf einer ELENA-DV](#) an den Bundesrat, da dieser gemäß § 97 Abs. 6 SGB IV der Verordnung zustimmen muss. Der Entwurf der Verordnung wird am 28.01.2010 im Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik des Bundesrates behandelt. In der Entwurfsfassung würde die Verordnung zwar eine Rechtsgrundlage für einige der zu übermittelnden Daten darstellen, wie z.B. für den Ort der Geburt und die Staatsangehörigkeit (siehe § 7 ELENA-DV). Allerdings nennt der Entwurf gerade die problematischen Daten nicht im Detail. Die Rede ist nur von „Daten zur Art der ausgeführten Tätigkeit sowie zu Beginn, Ende, Unterbrechung und Grund für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 ELENA-DV). Aus Sicht des ULD kann die Verordnung jedoch nur dann als hinreichende Rechtsgrundlage angesehen werden, wenn sie so detailliert ausgestaltet ist, dass alle zur Übermittlung vorgesehenen personenbezogenen Daten zweifelsfrei erfasst sind. Ein solcher abschließender Datenkatalog muss auf technischer Ebene, also bei der Beschreibung der Datensätze, durch fest definierte Datenfelder umgesetzt werden. Freitextfelder sind danach unzulässig.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob es nicht im Hinblick auf die so genannte Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich ist, die detaillierte Bestimmung der zu übermittelnden Datensätze durch ein parlamentarisch legitimiertes Gesetz vorzunehmen.

Solange eine ausdrückliche, detaillierte Festlegung der zu übermittelnden Daten in der Verordnung nicht vorgenommen wird, liegt für eine entsprechende Datenübermittlung und Datenspeicherung auch nach Erlass der Verordnung aus Sicht des ULD keine ausreichende Rechtsgrundlage vor.

Was ist zu tun?

Das ULD empfiehlt derzeit anfragenden Arbeitgebern, auf die Übermittlung der im Gesetz und in der Verordnung nicht explizit genannten Daten zu verzichten.

Zwar ist das Unterlassen von Meldungen eine Ordnungswidrigkeit und mit einem Bußgeld bewehrt. Es war aber kaum zu erwarten, dass die für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständige Deutsche Rentenversicherung Bund angesichts des Fehlens einer Rechtsgrundlage von ihrer Befugnis Gebrauch machen wird.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es für die von ELENA betroffenen Arbeitnehmer und Beschäftigten keine Möglichkeit gibt, sich etwa mit einem Widerspruch gegen die Weitergabe ihrer Daten durch den Arbeitgeber an die ZSS zu wenden. Insoweit handelt es sich im Grundsatz um eine gesetzliche Pflicht des Arbeitgebers, allerdings mit den oben genannten Einschränkungen.

Die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfahren nicht direkt, welche Daten über sie in der ZSS für den Nachweis in Sozialverfahren bereit gestellt werden. Sie können jedoch hiervon durch eine Auskunft nach § 103 Abs. 4 Sozialgesetzbuch (SGB) IV Kenntnis erlangen. Es besteht ein gesetzlicher Auskunftsanspruch. Gemäß der [öffentlichen Verfahrensbeschreibung](#) soll entgegen der gesetzlichen Regelung dieser Auskunftsanspruch „vor 2012 aber nicht realisierbar“ sein. Dies sei „aus datenschutzrechtlichen Gründen ... ohne Zwischenschaltung einer prüfenden abrufenden Stelle, also dem Vieraugenprinzip mit zwei Signaturkarten, nicht zu vertreten“. Dies wird vom ULD kritisiert: Es ist datenschutzrechtlich nicht vertretbar, dass ab 2012 Daten in Sozialverfahren genutzt werden, ohne dass deren Korrektheit zuvor von den Betroffenen überprüft werden kann.

Verantwortlich für die Datenverarbeitung ist die
Zentrale Speicherstelle (ZSS) ELENA
Datenstelle der Rentenversicherungsträger (DSRV)
Deutsche Rentenversicherung Bund
Postfach, 10704 Berlin bzw.
Ruhrstraße 2, 10709 Berlin.