

Vortrag Frank Robben, Einführung.

DIE METHODE DER ERFASSUNG DER ZUR BERECHNUNG DER SOZIAL-
VERSICHERUNGSLEISTUNGEN AN ARBEITNEHMER BENÖTIGTEN SOZIALDATEN.
EIN VERGLEICH ZWISCHEN BELGIEN UND DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND.

1. EINFÜHRUNG.

Die Aufgabe des Systems der sozialen Sicherheit ist die Sorge für den sozialen Schutz der Gesellschaft. Die Erfüllung dieser Aufgabe erfordert detaillierte Kenntnis der Lage der Schutzbedürftigen. Nicht die Leistungsberechnung an sich, sondern die Notwendigkeit, die Anknüpfungstatsachen zu erkennen, die der Leistung zugrunde liegen, kompliziert das Sozialrecht, wenn es vermeiden will, daß der eine zuviel und der andere zu wenig bekommt. Der Arbeitslose muß seine Stelle unfreiwillig verloren haben, der Arbeitsunfähige muß wirklich krank sein, etc. Wenn die Bedürfnisse erst bekannt sind, ist die Leistungsfeststellung eine leichte Sache.

Die Gerechtigkeit eines Systems der sozialen Sicherheit erweist sich jedoch leider nicht im Recht, sondern in der Wirklichkeit. Je besser die Bedürfnisse erkannt sind und respektiert werden, desto gerechter kann ein System sozialer Sicherheit sein. Aus diesem Grunde ist ein ständiges Ansteigen der Nachfrage nach Sozialdaten zu verzeichnen.

Dieser wachsende Informationsbedarf steht aber in einem

Vortrag Frank Robben, Einführung.

Spannungsverhältnis zu anderen gesellschaftliche Werten; dem Datenschutz und dem Recht des Individuums auf den Schutz seiner Persönlichkeit wird zunehmend Aufmerksamkeit gewidmet. Das Recht des Bürgers, das System der sozialen Sicherheit als öffentlichen Dienst zweckmäßig auszugestalten, gekoppelt mit der Pflicht der Sozialversicherungsträger, die Verwaltungskosten zu minimieren, wurde in der Vergangenheit weniger betont ¹⁾. In Anbetracht der gegenwärtigen technologischen Entwicklung impliziert die praktische Durchsetzung dieses Prinzips dort, wo es möglich ist, den Einsatz von Computern bei der Erfüllung der verschiedenen Aufgaben.

Das Spektrum sämtlicher Aufgaben der Träger der Sozialversicherung beschränkt sich schon seit langem nicht mehr auf die Beitragserhebung und die Verschaffung von Geld-, Sach- und Dienstleistungen ²⁾. Immer mehr wird der Akzent gelegt auf Prävention, auf die Auskunftspflicht und Beratungspflicht der Behörde dem Versicherten gegenüber, auf die Analyse der Effizienz der Leistungen und der Erfolgskontrolle, verbunden mit der Formulierung von Verbesserungsvorschlägen, auf die Mitwirkung bei der Sozialplanung etc. Noch mehr als im Rahmen der traditionellen Aufgaben ist technische Unterstützung bei der Informationsverarbeitung notwendig zu Erfüllung dieser immer mehr ins Bewußtsein rückenden Pflichten.

Elektronische Datenverarbeitung ist jedoch nur möglich, wenn Daten auf magnetisch lesbaren Trägern verfügbar sind. Ohne vorhergehende Rationalisierung der Sammlung und Speicherung von

Vortrag Frank Robben, Einführung.

Daten, bleibt die Entwicklung von Anwendungsprogrammen zwecklos. Jedem Versuch zur Automatisierung fehlt die praktische Relevanz, wenn er nicht auf vorhandene Daten zurückgreifen kann.

Die Optimierung der Datenerfassung und -speicherung soll nicht nur der Erstellung von Software zur Subsumtion von juristischen Normensystemen auf Daten zeitlich vorangehen, sondern darüber hinaus völlig unabhängig davon geschehen. In der Informatik wird nämlich allgemein angenommen, daß Datenunabhängigkeit eine wesentliche Voraussetzung für eine zweckmäßige Datenverwaltung und -verarbeitung ist. Die Berührungsebenen zwischen Daten und Programmen sollen so beschaffen sein, daß die Software nicht durch logische oder physische Änderungen in der Datenstruktur beeinflußt wird. Datenunabhängigkeit geht Hand in Hand mit der Verringerung der Datenredundanz und der Optimierung der Datenordnung ³⁾.

Vor diesem Hintergrund erschien es nützlich, empirisch zu untersuchen, auf welche Weise die Sozialversicherungsträger die zur Erfüllung ihrer Aufgaben - unter denen die Verschaffung von Leistungen trotz der geschilderten Tendenz noch immer einen zentralen Platz einnimmt - benötigten Daten erfassen und verwalten.

Im folgenden wird zuerst die in Belgien angewandte Methode der Datensammlung und -speicherung beschrieben, wo die Problematik noch in hohem Maße unerforscht ist. Danach soll die konkrete Lage

Vortrag Frank Robben, Einführung.

in der Bundesrepublik geschildert werden, wo bereits mehr Energie in den Ausbau eines effizienten Sozialinformationssystems verfeuert wurde. Schließlich wird, nach einer Beurteilung beider Systeme, für Belgien ein Reformvorschlag formuliert werden.

Im Interesse einer möglichst genauen Durchdringung der untersuchten Bereiche mußten inhaltliche Beschränkungen vorgenommen werden, die hier zunächst erläutert werden sollen.

Da die Untersuchung vom belgischen System der sozialen Sicherheit ausgeht, ergibt sich die erste Beschränkung aus dem belgischen Inbegriff von Sozialversicherung. Dort gibt es die folgenden sieben Zweige, die auch der vorliegenden Untersuchung zugrunde gelegt wurden: Arbeitslosenversicherung, Arbeitsunfallversicherung, Berufskrankheitsversicherung, Kindergeld, Krankenversicherung, Rentenversicherung und Urlaubsversicherung der Arbeiter ⁴⁾. Selbstverständlich wurde hier sowohl die Beitrags- als auch die Leistungsseite in Augenschein genommen. Zweitens wurde nur die Sozialversicherung der Arbeitnehmer, nicht dagegen die Lage der Selbständigen und der Beamten untersucht. Drittens konnte innerhalb der Kategorie der Arbeitnehmer nur auf die "Normalfälle" eingegangen werden: sozialrechtliche Sonderfälle, wie z.B. Binnenschiffer, Bergleute etc. blieben außer Betracht. Viertens wurden nur diejenigen Informationsflüsse untersucht, die die Zurverfügungstellung der für die Feststellung der Beiträge bzw. Leistungen notwendigen Daten bezwecken. Informationelle Austauschbeziehungen, die ausschließlich zum Ziel haben, Doppelleistungen oder Mißbräuche

Vortrag Frank Robben, Einführung.

zu verhindern, überschreiten grundsätzlich den Rahmen dieser Untersuchung.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der belgischen Lage.

2. BESCHREIBUNG DER AKTUELLEN SITUATION IN BELGIEN.

2.1. Datenerfassung.

2.1.1. Die Beitragsseite.

Das belgische Sozialversicherungssystem zählt die oben genannten sieben Zweige. Die Beiträge für all diese Sektoren werden zentral durch eine speziell dafür errichtete öffentliche Anstalt, die "Rijksdienst voor Sociale Zekerheid" (R.S.Z.), einkassiert und danach gemäß den gesetzlich festgelegten Verteilungsquoten weiterverteilt ⁵⁾. Die Beiträge werden als Prozentsatz des vom Versicherten verdienten Lohnes berechnet. Ermäßigungen oder Erhöhungen von diesem Satz werden je nach tatsächlich erbrachter Arbeitsleistung oder nach der Zahl der vom Arbeitgeber beschäftigten Arbeitnehmer durch eine Vielzahl von Regelungen angeordnet.

Die hierfür benötigten Auskünfte werden durch den Arbeitgeber oder durch ein von ihm frei gewähltes und bezahltes Lohnbüro dreimonatlich auf vorgedruckten Formularen, je Arbeitnehmer gesondert, an die R.S.Z. übermittelt. Maschinell lesbare Träger werden nie benutzt. Die Beiträge werden vom Arbeitgeber oder vom Lohnbüro selbst berechnet und unmittelbar gezahlt. Stichprobenweise nimmt die R.S.Z. Kontrollen vor Ort vor, die zur Korrektur der Beitragsberechnung führen können.

2.1.2. Die Leistungsseite.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der belgischen Lage.

Lohn- und Arbeitszeitdaten.

Obwohl die meisten Sozialversicherungsleistungen ⁶⁾ an Hand des während eines gesetzlich bestimmten Zeitraums (Referteperiode) durch den Versicherten verdienten Lohns berechnet werden, wenn nötig ergänzt mit imaginären Löhnen für Ersatzzeiten ⁷⁾, und die R.S.Z. grundsätzlich ausreichenden detaillierte Auskunft über Löhne und Arbeitszeiten bekommt, übermittelt diese Anstalt nur in beschränktem Maße die ihr mitgeteilten Informationen an andere Träger der Sozialversicherung. Auch bewahrt sie die Daten nicht ausreichend lange auf, als daß andere Anstalten in der Lage wären, ggf. die benötigten Informationen abzufragen. Nur mit der Rentenversicherung und dem Sektor Urlaubsgeld besteht eine feste Austauschbeziehung. Der Austausch geschieht jedoch sehr unzweckmäßig, sowohl bezüglich des benutzen Mediums, als der angewendeten Methoden. Die Übertragung findet auf dem Papierweg statt, was unverständlich ist, da sowohl die R.S.Z. als auch die zwei Adressaten ⁸⁾ danach, jeder für sich, die Auskunft in elektronischen Dateien speichern. Im übrigen werden die Duplikate ohne jede vorangehende Kontrolle verschickt. Sogar die Prüfung auf rein rechnerische Fehler wird den Empfängern überlassen, denen die Pflicht obliegt, Unvollkommenheiten an die R.S.Z. zu melden. Diese Arbeitsweise bringt enorme Kosten und zeitaufwendige Regulierungsverfahren mit sich.

Die Bereiche, die durch die R.S.Z. nicht systematisch mit Lohn- und Arbeitszeitdaten bedient werden, sammeln die benötigten Auskünfte auf eigene Faust beim Bürger, nachdem dieser die

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der belgischen Lage.

Realisierung eines sozialen Risikos bei der zuständigen Sozialversicherungsanstalt angemeldet hat ⁹⁾. Gegenseitige Koordination und Informationsaustausch finden fast nicht, und wenn überhaupt, nur unrationell statt. Das impliziert, daß der Befragte, sei es der Arbeitgeber oder sein Lohnbüro, sei es der Arbeitnehmer, mehrmals dieselbe Auskunft erteilen muß. Unsere Forschung ergab jedoch, daß alle Lohn- und Arbeitszeitdaten, über die Arbeitgeber und Arbeitnehmer verfügen, in einem einzigen Dokument konzentriert sind. Es handelt sich um das sog. Lohnkonto, das der Arbeitgeber gemäß den arbeitsrechtlichen Bestimmungen ¹⁰⁾ für jeden Arbeitnehmer führen muß. In der Praxis muß der Arbeitgeber also dieselben Daten mehrmals von demselben Dokument auf verschiedene Formulare überschreiben, jedoch jedesmal anders geordnet und eingeteilt. Jede Anstalt vertritt ja ihre eigene Philosophie bezüglich der Informationserfassung und -verarbeitung. Ohne sich um die Modalitäten der Buchhaltung und der Datenverwaltung beim Informationsgeber zu kümmern, fordert jede Anstalt eine Darstellung der Auskünfte nur nach ihren eigenen Bedürfnissen und Formen. Manche Einrichtungen, wie die R.S.Z. und die "Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening" (R.V.A.), gehen sogar weiter und drängen dem Arbeitgeber in übertriebenem Maße die Interpretation historischer Daten auf. Zu diesem Zweck überladen sie den Auskunftspflichtigen mit einer Unmenge von Anweisungen.

Überdies lassen die verwendeten Fragebogen meist inhaltlich zu wünschen übrig: oft wird zu wenig oder zu wenig differenzierte

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der belgischen Lage.

Information verlangt, andererseits bleiben veraltete Unterscheidungsmerkmale ohne Grund beibehalten.

Identifikationsdaten.

Auch im Bereich der Identifikationsdaten des Versicherten findet ein gleichartiger mehrfacher Transfer identischer Daten statt. Diese Daten bleiben über längere Zeit unverändert und sind in Belgien zum größten Teil in einer von den gemeindlichen Meldeämtern gespeisten Datenbank ("Rijksregister") zentral verfügbar. An sich gibt es keine gesetzlichen Einwände gegen die Benutzung dieser Daten im Rahmen der Sozialversicherung. Im Gegenteil, der jüngst veröffentlichte Endbericht des Königlichen Kommissars zur Reform der sozialen Sicherheit propagiert ausdrücklich eine derartige Zusammenarbeit ¹¹⁾. Dennoch werden heutzutage auf jedem Formular sehr detaillierte und ausgeweitete personenbezogene Informationen gefordert. In den seltenen Fällen, in denen Auskunft vom "Rijksregister" bezogen wird ¹²⁾, geschieht dies zur Kontrolle der Richtigkeit der durch den Bürger erteilten Daten.

Daten über eingetretene Versicherungsfälle.

Auch diese Daten, mit denen die Realisierung eines sozialen Risikos beschrieben wird, werden nicht auf die rationellste Weise erhoben. Vor allem die seltene Anwendung des Systems des dritten Zahlers ¹³⁾ in der Krankenversicherung wird in Belgien heftig kritisiert. In Belgien muß der Patient in der Regel den vollständigen Preis der medizinischen Leistung an den Therapeuten

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der belgischen Lage.

vorauszahlen. Als Nachweis der medizinischen Behandlung unterschreibt der Leistungserbringer eine Bescheinigung, auf der er (wenn die Leistung erstattungsfähig ist) den entsprechenden Code einsetzt. Gegen Abgabe dieses Attests an die Krankenkasse, zusammen mit der Vorlegung seines Mitgliedschaftsbuches, wird die erbrachte Vorleistung (ggf. teilweise) zurückgezahlt.

Die allgemeine Einführung des Systems des dritten Zahlers würde das überflüssige Hin- und Hersenden von Formularen vermeiden. Auch der jüngste Vorschlag des Sozialministers zur Automatisierung des Datentransfers zwischen dem Therapeuten und der Krankenkasse in den Fällen, in denen das System des dritten Zahlers schon angewendet wird ¹⁴⁾, stieß auf Widerstand der Ärztegewerkschaft, die sich hier, wie so oft, auf die ärztliche Schweigepflicht berief, obwohl der Einsatz von EDV bei der Datenübertragung dieses Recht keineswegs mehr einschränkt, als die papierene Methode.

2.2. Datenspeicherung und -verarbeitung.

Nachdem die Daten erhoben worden sind, werden sie durch jede Anstalt gesondert in Dateien gespeichert und teilweise maschinell, teilweise manuell ausgewertet und verarbeitet. Zwischen den verschiedenen Satellitendatenbanken existieren keine elektronischen Verbindungen. Ein Informationsaustausch geschieht ausschließlich auf Papier.

Jede Anstalt erstellt Statistiken für ihren Bereich selbst. Eine

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der belgischen Lage.

effiziente Unterstützung der Sozialplanung auf nationaler Ebene fehlt aber. Die Beeinflussung eines Sozialversicherungszweiges durch Maßnahmen und Entwicklungen in einem anderen, und die Interdependenz von auf die selbe Gesellschaft einwirkende Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik erfordern nämlich eine adäquate Analyse und Auswertung sämtlicher Informationen unter Berücksichtigung der gegenseitigen Zusammenhängen.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

3. BESCHREIBUNG DER AKTUELLEN DEUTSCHEN LAGE.

3.1. Datenerfassung.

Wie in Belgien ist die Versicherteneigenschaft in den meisten Fällen nicht von der effektiven Beitragsentrichtung abhängig ¹⁵⁾. Grundsätzlich anders ist es nur in der Rentenversicherung.

Diese Basisidee hat in der Bundesrepublik anders als in Belgien nicht zu einer institutionellen Aufteilung geführt. Eine spezielle Einzugsanstalt besteht nicht. Die Beiträge für die Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung werden von der zuständigen Krankenkasse eingezogen und an die betreffenden Einrichtungen weitergeleitet. Die Beiträge für den Bereich Arbeitsunfall- und Berufskrankheiten ¹⁶⁾ werden unmittelbar an die zuständige Berufsgenossenschaft abgeführt.

Innerhalb der Anstalten, die sowohl Aufgaben auf der Haben-, als auf der Sollseite erfüllen, werden beide Funktionen organisatorisch strikt getrennt. Die Erfassung und Speicherung der zur Beitragsberechnung benötigten Daten einerseits, und der zur Feststellung der sozialen Rechte des Bürgers erforderlichen Informationen andererseits, verlaufen in vollkommen getrennten Bahnen. Ein Datenaustausch zwischen den zwei Systemen findet nur zu Kontroll- und Planungszwecken statt.

3.1.1. Die Beitragsseite.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

Auf der Beitragsseite ist Ordnungsmerkmal der Zahlungspflichtige, im Falle eines pflichtversicherten Arbeitnehmers ist dies der Arbeitgeber. Die notwendigen Auskünfte werden stets auf Papier angefordert. Normalerweise meldet der zahlungspflichtige Arbeitgeber auf der "Beitragsnachweisung" für jede Beitragsgruppe¹⁷⁾ die sämtliche Arbeitnehmer betreffende beitragspflichtige Lohnmasse global. Der Arbeitgeber oder das von ihm beauftragte Lohnbüro berechnet dann die Beiträge. Manche Krankenkassen bieten den kleineren Unternehmen jedoch an, die Beiträge dann selbst zu veranschlagen, wenn das Arbeitsentgelt für jeden Beschäftigten in der Lohnmeldung spezifiziert wird. Die vom Zahlungspflichtigen erteilten Informationen werden nach Eingabe über einen Bildschirm in elektronischen Dateien gespeichert.

3.1.2. Die Leistungsseite.

Ganz getrennt von der Datei "Beitragswesen" führt jede Sozialversicherungsanstalt eine Mitgliederbestandsdatei, in der, neben Identifikationsdaten, die Versicherungszeiten, und im Falle der Rentenversicherung, auch die zur Leistungsberechnung relevanten Lohndaten aufgenommen werden. Die Krankenkassen und die Berufsgenossenschaften verwalten überdies noch eine Leistungsdatei, in der die erbrachten Leistungen gespeichert sind, unter Verweis auf den jeweiligen Empfänger. Die Sammlung der für die Leistungsberechnung notwendigen Daten geschieht zum Teil in gegenseitiger Zusammenarbeit, jedoch meistens für jeden Träger gesondert.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

3.1.2.1. Meldeverfahren im Rahmen der DEVO/DÜVO.

1973 wurde durch die erste Datenerfassungsverordnung ¹⁸⁾ und die erste Datenübermittlungsverordnung ¹⁹⁾ für die Kategorie der Pflichtversicherten ein Meldeverfahren eingeführt, an dem die Krankenversicherung, die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung beteiligt sind. Dieses System schaffte die veraltete Arbeitsweise der papierenen Versicherungskarten ab. Eine Rationalisierung des neuen Verfahrens wurde Anfang 1981 durchgeführt ²⁰⁾. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu wollen, können die Grundzüge des gegenwärtigen Systems wie folgt zusammengefaßt werden ²¹⁾ : sobald ein Arbeitsverhältnis entsteht, für das Beiträge zur Kranken- oder Rentenversicherung oder zur Bundesanstalt für Arbeit (BfArb) zu entrichten sind, ist der Arbeitgeber verpflichtet, den Beginn dieser Beschäftigung bei der zuständigen Krankenkasse anzumelden. Bei der Beendigung der Beschäftigung im versicherungsrechtlichen Sinne, bei einer Änderung des Arbeitsverhältnisses, die den sozialrechtlichen Status des Arbeitnehmers beeinflußt (z.B. Erlöschen der Pflichtversicherteneigenschaft) oder bei Unterbrechung der Beschäftigung für mindestens einen Kalendermonat muß der Arbeitgeber dies zusammen mit dem seit der letzten Angabe durch den Arbeitnehmer verdienten Lohn mitteilen. Um wenigstens einmal jährlich den Lebenslauf jedes Pflichtversicherten zu aktualisieren, müssen vor dem 31. März alle noch nicht übermittelten Lohn- und Arbeitszeitdaten für das vergangene Jahr gemeldet werden.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

Grundsätzlich werden all diese Daten auf optisch lesbaren Vordrucken ausgefüllt. Sämtliche Meldungen können auf maschinell verwertbaren Datenträgern erstattet werden, wenn dieses Verfahren von der zuständigen Krankenkasse ausdrücklich zugelassen wurde 22) 23). Wichtigste Voraussetzung dafür ist, daß die Beschäftigungszeiten und die Höhe der beitragspflichtigen Bruttoarbeitsentgelte betreffenden Daten aus maschinell geführten Lohn- und Gehaltskonten herrühren. Die zuständige Krankenkasse sammelt die eingehenden Meldungen und speichert die Identifikations- und Arbeitszeitangaben in einer maschinell geführten Mitgliederbestandsdatei. Nach Prüfung auf Richtigkeit und Vollständigkeit leitet die Krankenkasse die Angaben auf einem Magnetband (oder sonst maschinell verwertbaren Datenträgern) an die Rentenversicherungsträger weiter. Bei Angestellten werden diese direkt an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) in Berlin übermittelt, die ein Versicherungskonto errichtet. Bei Arbeitern werden die Daten zunächst nicht an die Rentenversicherungsträger, sondern an die Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung (DSRV) in Würzburg übermittelt, die sie an die jeweils zuständigen Versicherungsanstalten weiterleitet. Zu diesem Zwecke führt die DSRV eine Stammsatzdatei, in der für jeden Versicherten eine Versicherungsnummer, einige zusätzliche Identifikationsdaten und die für ihn zuständigen Rentenversicherungsträger in zeitlichem Ablauf gespeichert sind 24). Nur die zuständige Versicherungsanstalt speichert auch die Lohn- und Beschäftigungszeitdaten. Die BfA und die DSRV vermitteln der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg aus den bei ihnen

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

eingehenden Meldungen Beschäftigungsdaten, die dort für die Erstellung einer Betriebs- und Beschäftigtenstatistik benötigt werden.

3.1.2.2. Sonstige Erhebungsmethoden.

Lohn- und Arbeitszeitdaten.

Im Gegensatz zur Rentenversicherung, die für die Berechnung der Renten kontinuierliche Angaben über die Berufstätigkeit des Versicherten und über den Lohn, den er während seiner Laufbahn verdient hat, benötigt, so daß eine regelmäßige Informationserhebung erforderlich ist, brauchen die anderen Versicherungszweige für die Leistungsberechnung nur bestimmte Lohn- und Arbeitszeitdaten für einen gesetzlich festgelegten Zeitraum vor dem Eintritt des jeweiligen sozialen Risikos. Eine systematische Speicherung aller Lohndaten aus dem Leben aller Bürger in diesen Anstalten wäre also offensichtlich unrationell. Dagegen wäre es theoretisch möglich, zur gegebenen Zeit auf die Lohndatenbank der Rentenversicherung Rückgriff zu nehmen. Jedoch benötigen die anderen Träger zeitlich stärker spezifizierte Auskünfte, die im Rentenversicherungskonto so nicht vorhanden sind. Die in der Rentenversicherung gespeicherten Informationen sind zu grob aufgeschlüsselt, um innerhalb der ganzen Sozialversicherung benutzt werden zu können. Dies zwingt die anderen Anstalten dazu vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer ggf. die Ergänzung auf eigenen papierenen Vordrucken zu verlangen.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

Identifikationsdaten.

Die Speicherung und der gegenseitige Austausch von Identifikationsdaten wird in der Bundesrepublik erheblich durch die strenge Datenschutzgesetzgebung erschwert. Ein Gesetzentwurf zur Einführung eines allgemeinen Personenkennzeichnens stieß auf heftige Kritik ²⁵⁾, und ein Bewußtseinswandel ist hier in naher Zukunft nicht zu erwarten. Die Einrichtung einer umfassenden Datenbank, ähnlich dem "Rijksregister" in Belgien, scheint unmöglich, so daß auch auf dieser Ebene die Versicherungsanstalten zum Alleingang verdammt sind. In der Praxis dient die Versichertennummer der Rentenversicherung in den wenigen Fällen, in denen der Austausch von personenbezogenen Daten gesetzlich erlaubt ist, schon jetzt zur Identifikation ²⁶⁾.

Daten über eingetretene Versicherungsfälle.

Die Daten über eingetretene Versicherungsfälle werden immer über den papierenen Weg erhoben. Diese Arbeitsweise ist in den meisten Fällen vernünftig, da es sich um einmalige Übertragungen mit stets wechselnden Quellen handelt. Dort aber, wo Datentransfer systematisch stattfindet, nämlich in der Krankenversicherung zwischen den ärztlichen Vereinigungen und den Krankenkassen (in der Bundesrepublik wird das System des dritten Zahlers, mit Ausnahme der Privatversicherung, schon allgemein angewendet), würde der Einsatz von elektronisch lesbaren Trägern jedoch zu Einsparungen führen. Wie in Belgien wird diese Methode auch in der Bundesrepublik im Namen der ärztlichen Schweigepflicht durch die Therapeuten abgewehrt ²⁷⁾.

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

3.2. Datenspeicherung und -verarbeitung.

Nach der Erfassung speichert jede Anstalt für sich die erhaltenen Informationen in elektronischen Dateien.

Das frühe Interesse der deutschen Sozialversicherungsanstalten am Einsatz der EDV bei der Datenerfassung hat die Automatisierung der Datenverarbeitung beschleunigt. Fast alle automatisierbaren Aufgaben werden computerunterstützt erfüllt ²⁸⁾. Innerhalb jedes Versicherungszweiges wird bei der Konzeption und der Pflege der Anwendungsprogramme Koordination und Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Anstalten angestrebt ²⁹⁾. Die einzelnen Initiativen werden in einen Gesamtplan integriert, manchmal sogar verrechtlicht, als Pflicht in einem Gesetz aufgenommen ³⁰⁾. Die Anpassung an den Stand der technologischen Entwicklung wurde immer betont: so ging man im Laufe der Zeit systematisch von der Stapelverarbeitung zur Dialogmethode über. Auch zeigten die deutschen Sozialversicherungsanstalten zusammen mit den französischen als erste Interesse am relativ neuen Medium Btx ³¹⁾. Vor allem wird hier auf die Möglichkeit der Verbesserung der Kommunikation mit dem Versicherten durch den Gebrauch dieses Mediums hingewiesen ³²⁾. An der EDV bei den Anstalten wurde nämlich aus bestimmten Kreisen die Kritik geäußert, die Beziehungen zum Versicherten würden zu stark formalisiert und standardisiert ³³⁾.

Die Verfügbarkeit automatisch verarbeitbarer Versichertendaten

Vortrag Frank Robben, Beschreibung der deutschen Lage.

hat in der Bundesrepublik auch die Basis für eine zweckmäßige Computerunterstützung der Sozialplanung geschaffen ³⁴⁾. Aus den verschiedenen Sozialversicherungszweigen werden für die Sozialpolitik wichtige Informationen, in der Regel anonymisiert, zentral in der Sozialdatenbank des Bundesarbeits- und Sozialministeriums gesammelt. Durch Verknüpfung mit anderen Daten können zur angemessenen Zeit die Kosten einer gesetzgeberischen Maßnahme a priori kalkuliert, die Entwicklungen innerhalb der unterschiedlichen Versicherungszweige verfolgt, finanzielle Prognosen erstellt werden, etc. ³⁵⁾

Vortrag Frank Robben, Beurteilung der beschriebenen Systemen.

4. BEURTEILUNG DER BESCHRIEBENEN SYSTEME.

4.1. Mangelnde Einmaligkeit der Datenerhebung.

Es gelingt keinem der beiden Systeme, die Einmaligkeit der Datenerhebung ausreichend sicherzustellen. Der Bürger wird mit Vordrucken, auf denen er mehrmals gleichlautende Informationen geben muß, überbelastet. Dies stellt für den oft ratlosen Befragten ein Ärgernis dar, das sich krass abhebt vom sozialen Anspruch eines Systems der sozialen Sicherheit.

Im belgischen System wird der Bürger darüber hinaus durch den Mangel an Einheitlichkeit und Eindeutigkeit des Begriffsarsenals dazu gezwungen, dieselben historischen Daten jedesmal anders zusammenzustellen. Wie oben ausgeführt entwirft ja jede Anstalt ihren Fragebogen in der Form, die ihren spezifischen Bedürfnissen entspricht, selbst. Daß derselbe Begriff auf den diversen Formularen eine unterschiedliche Bedeutung hat und so den Ausfüllenden verwirren kann, wird nicht berücksichtigt.

Belgien.

Daß der Grundsatz der Einmaligkeit der Erhebung in der Praxis keine Durchsetzung findet, hat unserer Meinung nach in beiden untersuchten Ländern verschiedene Gründe: in Belgien scheinen neben der bereits erwähnten Uneinheitlichkeit und Mehrdeutigkeit der benützten Begriffe, vor allem der Mangel an einer koordinierten Informatisierungspolitik innerhalb der

Vortrag Frank Robben, Beurteilung der beschriebenen Systemen.

Sozialversicherung sowie der Mangel an organisierten Verbindungen zwischen den Sozialversicherungsträgern und anderen gesellschaftlichen Institutionen (wie den gemeindlichen Meldeämtern, dem Fiskus, etc.) die wichtigsten Ursachen zu sein. In der Praxis existieren zwar eine Personaldatenbank und eine Lohndatenbank, und nach belgischem Recht bestehen keine grundsätzlichen Einwendungen gegen den Gebrauch der in diesen Datenbanken verfügbaren Informationen zur Berechnung sozialer Ansprüche. Weil aber die Schaffung von gegenseitigen Austauschbeziehungen bis jetzt der Privatinitiative der einzelnen Anstalten überlassen wurde, findet gegenwärtig nur sporadisch Zusammenarbeit statt.

Bundesrepublik Deutschland.

In der Bundesrepublik dagegen haben zentrale Begriffe, wie Lohn³⁶⁾, im gesamten Bereich der Sozialversicherung denselben Inhalt. Außerdem hat der Gesetzgeber versucht, die ausnahmsweise zulässige Datenübertragung abschließend zu beschreiben. Wo die Zusammenarbeit fehlt, ist dies sicherlich nicht auf die Laxheit der Normenmacher zurückzuführen. Die tief verwurzelte, weil von jeher bestehende institutionelle Verzettlung, die technischen Unterschiede der Finanzierungsweise der verschiedenen Sicherungszweige und die bewußt hohe Bewertung des Datenschutzes³⁷⁾ scheinen in der Bundesrepublik für die existierenden Doppelflüsse verantwortlich zu sein. Die ersten zwei Faktoren erklären, warum Beiträge nicht zentral einkassiert werden. Der dritte Punkt, die praktische Durchsetzung des Datenschutzes, hat

Vortrag Frank Robben, Beurteilung der beschriebenen Systemen.

zu dem Grundsatz geführt, daß die Speicherung personenbezogener Daten nur dann zulässig ist, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle notwendig ist ³⁸⁾. Durch dieses Prinzip wird der Rentenversicherung die Möglichkeit genommen, ihre Lohn- und Beschäftigungszeitdatenbank so zu strukturieren, daß die Anstalten aus anderen Zweigen sie ebenfalls auswerten können. Wie oben ausgeführt, wurde auch die Einführung eines für den Ausbau einer Identifikationsdatenbank erforderlichen allgemeinen Personenkennzeichens aus der Angst vor dem "gläsernen Menschen" abgewehrt.

4.2. Interpretationen der Daten durch den Bürger.

Beide Systeme überlassen die juristische Interpretation der historischen Beschäftigungsdaten dem Befragten. Die Subsumtion von Lohn- und Arbeitszeitdaten erfordert jedoch eine gründliche Kenntnis des Sozialrechts, die vom Ausfüller nicht erwartet werden kann. Übrigens kann die von ihm betriebene Qualifikationsarbeit durch die erhebende Anstalt nicht kontrolliert werden, auch nicht an Hand der meist detaillierten Fragebogen. Der Mangel an Rechtskenntnissen kann auch durch die Überhäufung des Bürgers mit Anweisungen nicht adäquat beseitigt werden. Auch wenn solche Instruktionen schon durchgearbeitet werden, so garantiert dies keineswegs ein hinreichendes und zuverlässiges Verständnis ihres Inhalts. Wenn die Sozialversicherungseinrichtungen begleitende Erklärungen als ein notwendiges Instrument zur richtigen Interpretation der Beschäftigungsdaten betrachten, nehmen die Anweisungen sofort

Vortrag Frank Robben, Beurteilung der beschriebenen Systemen.

unermessliche Formen an. Im übrigen müssen sie, wegen der Änderungstendenz des Sozialrechts und der unerschöpflichen Erfindungskraft der Versicherten, der Arbeitgeber und der Sozialpartner bei der Ausgestaltung neuer Arbeitsbedingungen, kontinuierlich nachgebessert werden. In Belgien werden diese Probleme, wie gesagt, durch das uneinheitliche und mehrdeutige Begriffsarsenal verschärft.

Aus diesen Gründen erfordert die Optimierung der Datenübertragung unserer Meinung nach eine einmalige, jedoch vollständige und detaillierte Wiedergabe der "Rohdaten" über das jeweilige Beschäftigungsverhältnis, wie es in der Praxis ausgestaltet, und wie es von den Beteiligten (Arbeitgeber/Arbeitnehmer) verstanden und archiviert worden ist. Der Zwang des Ausfüllers zur künstlichen Zusammenfügung oder zu artifizieller Zersplitterung in seiner Datenverwaltung soll vermieden werden. Die Begriffe und Größen, die im jeweiligen Arbeitsverhältnis tatsächlich verwendet werden, sollen respektiert werden.

4.3. Mangelnde Einsatz der EDV bei der Datenerhebung in der belgischen Sozialversicherung.

Nur in Bezug auf Belgien soll schließlich der unzureichende Einsatz von magnetisch lesbaren Trägern angeprangert werden. Dort, wo mit einer festen Regelmäßigkeit große Mengen von gleichartigen Informationen in einer gleichartigen Ordnung von derselben Quelle zu demselben Adressaten gesendet werden müssen, steht die Rentabilität elektronischer Datenübertragung außer

Vortrag Frank Robben, Beurteilung der beschriebenen Systemen.

Frage. Diese Voraussetzungen sind, was die periodischen Lohn- und Arbeitszeitdaten betrifft, erfüllt, so daß hier die Automatisierung des Datentransfers durchgeführt werden sollte; dies umso mehr, weil sich aus unserer Forschung ergab, daß sowohl auf der Seite der Fragenden als auch auf der Seite der Befragten die Auskunft bereits in erheblichem Maße in elektronischen Dateien vorhanden ist. Fast alle in der belgischen Sozialversicherung beteiligten staatlichen und privaten Einrichtungen speichern die über den papierenen Weg erhaltene Information in Computerdateien. Auch die Lohnbüros (bei denen der größte Teil der kleinen Unternehmen Kunde ist ³⁹⁾) und die größeren Betriebe führen schon seit langem die Lohnverwaltung der Arbeitnehmer auf automatisierte Weise durch. Dem Vorschlag, elektronische Datenübertragung zu fördern und gegenüber dem Gebrauch von papierenen Vordrucken zu bevorzugen, stehen infolgedessen keine bedeutsamen technischen und finanziellen Einwände entgegen. Jedoch hat sich die rationellere Methode in der Praxis nur ausnahmsweise durchsetzen können ⁴⁰⁾.

Das deutsche System: Wahlmöglichkeit.

In dieser Hinsicht kann das deutsche System dem belgischen als Beispiel dienen. Die Wahlmöglichkeit des Arbeitgebers zwischen der Anwendung von Papier oder Magnetband zur Übertragung der arbeitnehmerspezifischen Beschäftigungsdaten, soweit die für den automatisierten Transfer eingesetzten Programme den gestellten Qualitätsanforderungen entsprechen, ist für die Praxis eine befriedigende Lösung. Für kleinere Unternehmen, die die

Vortrag Frank Robben, Beurteilung der beschriebenen Systemen.

Informatisierung ihrer Personalverwaltung aus betriebswirtschaftlichen Gründen noch nicht beschlossen haben, könnte es ja zu nicht verantwortbaren zusätzlichen Kosten führen, wenn die Sozialversicherung sie auf die elektronische Datenübertragung verpflichten würde. Deswegen soll Papier als mögliches Medium beibehalten werden. Wie in der Bundesrepublik sollen die Vordrucke jedoch so strukturiert werden, daß die Umsetzung in elektronisch verwertbare Daten optimal vereinfacht wird.

Richtig ist es jedoch den automatisierten, meist größeren Unternehmen die zweckmäßigere Arbeitsmethode anzubieten. Sie zu zwingen, die in elektronischen Dateien verfügbaren Informationen auf Papier zu erteilen, um sie nachher wieder in Computerdateien zu speichern, wäre eine unsinnige Geld-, Zeit- und Energievergeudung.

Die Option für ein paralleles System fördert übrigens auch einen reibungslosen Übergang von der rein papierenen Arbeitsweise zur oben beschriebenen Methode. Die Tatsache, daß trotz der zur Zulassung zur elektronischen Datenübertragung strengen Voraussetzungen dieses Verfahren bereits für ein Drittel der Arbeitnehmer nach der DÜVO geschieht ⁴¹⁾, beweist, daß die Methode, die die Alternative erlaubt, eine richtige Initiative gewesen ist.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

5. REFORMVORSCHLAG FÜR BELGIEN.

Da in Belgien die Datenerfassung noch nicht rationalisiert und auch dort, wo dies möglich wäre, noch nicht automatisiert wurde, ist eine zweckmäßige Datenverarbeitung und -auswertung nicht durchführbar. Mit den Erfahrungen des deutschen Systems und der geäußerten Kritik im Hinterkopf wird im folgenden ein Modell für eine effiziente Datenerfassungsmethode vorgeschlagen. Es wurde in erster Linie für Belgien entwickelt, aber kann mutatis mutandis als allgemeines Schema gelten.

5.1. Ausgangspunkt.

Unser Ausgangspunkt ist folgender: die Fälle, in denen eine Sozialversicherungsanstalt den Bürger zum Zweck der Informationserteilung angeht, sollen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Nur die notwendigen Daten dürfen erhoben werden, und die Einmaligkeit der Auskunft soll gewährleistet werden. Nur zur Berichtigung von Fehlern und zur Ergänzung von Unvollständigkeiten darf der Bürger ein zweites Mal über dieselben Daten befragt werden, soweit der Mangel ihm zuzurechnen ist. Der Bürger soll die notwendige Auskunft verschaffen, aber die Aufbürdung des Subsumtionsvorganges auf ihn, also die Interpretation und die Verarbeitung der historischen Daten durch ihn, soll ausgeschlossen sein. Die Anstalten sollen künftig diese Kompetenz nicht mehr abwälzen können.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Dabei soll ein optimales Gleichgewicht gesucht werden zwischen zwei Zielsetzungen: dem Bürger bei der Mitteilung der Daten so wenig Umstände und Mühen zu bereiten einerseits; und andererseits zu garantieren, daß die erteilte Auskunft dem Gefragten entspricht und mit der sozialen Wirklichkeit übereinstimmt.

Diese Zielsetzungen können unserer Meinung nach realisiert werden ohne die gegenwärtige Ausgestaltung und Struktur der sozialen Sicherheit wesentlich zu berühren. Unser Vorschlag impliziert keine Änderungen, weder was die Art und Weise der Berechnung und Verschaffung von Leistungen, noch was die Kompetenzverteilung zwischen den Einrichtungen betrifft. Es ist jedoch notwendig, daß die existierenden Anstalten zu einer administrativen Zusammenarbeit kommen und ihre modernen Datenverarbeitungstechniken aufeinander abstimmen. Dies muß allmählich geschehen und darf keine zusätzlichen finanziellen Anstrengungen verursachen. Im Gegenteil wird eine gut funktionierende Koordination die Kosten erheblich senken und die Zweckmäßigkeit erhöhen.

Durch die Umstellung der gegenwärtigen ungeordneten und zersplitterten, papierenen Informationsflüsse zu einem strukturierten und harmonisierten Datenflow wird zum einen mehr und genauere Auskunft an alle am Netz angeschlossenen Einrichtungen zur Verfügung gestellt, und zum anderen wird jede Vergeudung bei der Datenerfassung und -verarbeitung ausgeschlossen.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

5.2. Methode der Datenerhebung beim Bürger.

Vor allem soll die Datenerfassung beim Bürger rationalisiert werden. Einigen Schlüsselanstalten soll eine führende Rolle zugewiesen werden bei der Erhebung der von jeder Anstalt benötigten Basisauskunft.

5.2.1. Datentypen und Erhebungsmethoden.

Inhaltlich lassen sich die zur Feststellung der sozialen Ansprüche des Bürgers notwendigen Daten nach dem Kriterium der Übertragungsfrequenz in zwei Kategorien einteilen: zum einen die Angaben über die allgemeine Lebenssituation des Versicherten (Identität, Familienstand, Kinder, Arbeitgeber, etc.) und über die Tatsachen, die diesen Zustand abändern (Geburts- oder Sterbefälle, (Arbeits-)Unfall, (Berufs-)Krankheit, Entlassung, etc.); zum anderen die Daten über Lohn und Beschäftigung des Betroffenen.

Die erste Kategorie von Daten ist naturgemäß recht dauerhaft. Die Ereignisse, die die Lage beeinflussen finden eher selten statt und verursachen Modifizierungen, die wieder einen recht stabilen Charakter haben. Die zweite Art von Informationen betrifft Werte, die sich ihrer Art nach periodisch und regelmäßig ändern. Mit anderen Worten, die Lohn- und Beschäftigungszeitdaten müssen kontinuierlich erteilt werden, während zur Verfolgen des allgemeinen Lebenslaufs eine einmalige Meldung genügt, gekoppelt an die Vermutung, daß der Zustand unverändert bleibt, solange

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

nicht Angaben über Änderungen mitgeteilt werden.

"Dauerhafte" Daten.

Die "dauerhaften" Daten werden bis jetzt durch die Sozialversicherungsträger unkoordiniert erhoben und gespeichert. Seit das Gesetz vom 8. August 1983 ⁴²⁾ das "Rijksregister" unter bestimmten Voraussetzungen dem öffentlichen Gebrauch zugänglich gemacht hat, sollen die Sozialversicherungsanstalten auf die zeit- und kostenaufwendige Datenerfassung beim Bürger verzichten und sich dieses neuen Instruments bedienen. Die dauerhaften Informationen, die nicht im "Rijksregister" aufgenommen sind, sollen von der Einrichtung, die sie zunächst benötigt, erhoben werden. Eine zu weit durchgesetzte Zentralisierung könnte die Funktionalität einschränken. Sobald derartige Daten vom Bürger erteilt werden, sollen diese entweder in der 1981 im Sozialministerium eingerichteten Sozialdatenbank gespeichert werden, soweit es allgemeine personenbezogene Daten betrifft, die mehrere der beteiligten Anstalten benötigen, oder in der peripherischen Datenbank der erhebenden Anstalt, wenn es sich um Daten handelt, derer hauptsächlich nur eine Einrichtung bedarf. Über ein auszuarbeitendes Netzwerk müssen jedoch die anderen Anstalten, wenn nötig, zu der Satellitendatenbank Zugang haben können (infra).

"Nicht-dauerhafte" Daten.

Bezüglich den "nicht-dauerhaften" Daten, d.h. die periodischen Lohn- und Beschäftigungszeitdaten, die fast jeder

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Sozialversicherungsträger täglich benötigt, ist eine völlige Zentralisierung wohl möglich und erwünscht. Die R.S.Z. hat in diesem Bereich in Belgien eine jahrelange Tradition und erhebt jetzt schon Auskünfte für die Rentenversicherung und den Sektor Urlaubsgeld der Arbeiter. Ihre Aufgabe soll ausgedehnt werden auf die anderen Zweige. Dies impliziert, daß ihre Datenbank über ausreichend detaillierte Daten für den gesamten Bereich der Sozialversicherung verfügen muß.

Lange Zeit dachten wir, daß diese Forderung auf unüberwindliche Hindernisse stoßen würde. Auf den ersten Blick schien die Entwicklung eines neuen "Superfragebogens" notwendig, in dem alle möglichen Spezifizierungen des Lohnes und der Beschäftigungszeiten von jedem Arbeitnehmer enthalten sein müßten. Unsere Nachforschungen bei den Lohnbüros und den Arbeitgebern wies aber aus, daß ein solches "All-round-formular" in der Praxis schon besteht und bereits viele Jahre angewendet wird, wenn auch nicht im sozialrechtlichen Bereich. Der Arbeitgeber oder das von ihm beauftragte Lohnbüro muß nach den Bestimmungen des Arbeitsrechts für jeden Arbeitnehmer ein Lohnkonto führen ⁴³⁾. Dieses Dokument ist das einzige Instrument, mit dem die Arbeitgeber, bzw. die Lohnbüros, das Ausfüllen der Vordrucke, die ihnen von allen Seiten zugeschickt werden, bewerkstelligen. Manche Sozialversicherungsträger verlangen sogar, jedesmal wenn Zweifel besteht oder Daten angefochten werden, systematisch das Lohnkonto (R.S.Z.), oder verzichten gegenüber dem Arbeitgeber auf den Fragebogen, wenn statt dessen

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

das Lohnkonto zugesandt wird (Fonds voor Arbeidsongevallen (F.A.O.)).

Die durchgeführten Interviews und die Überprüfung sämtlicher Formulare wiesen im übrigen aus, daß alle erhobenen Lohn- und Arbeitszeitdaten im Lohnkonto zusammengefaßt sind. Dieses buchhalterische Basisinstrument soll nach Anpassung und Uniformisierung die zentrale Funktion erhalten, die es schon jetzt mittelbar einnimmt.

5.2.2. Das geeignete Erhebungsmedium.

Auf der Suche nach dem geeigneten Medium für den Datentransfer zwischen Bürger und Sozialversicherungsanstalt soll für eine Minimalisierung der administrativen und finanziellen Lasten gesorgt werden. In Anbetracht der Vorteile, die eine maschinelle Verarbeitung der Daten bietet, soll die Automatisierung der Informationserfassung angeregt werden. Jedoch soll wie in der Bundesrepublik berücksichtigt werden, daß noch nicht jeder Betrieb über einen Computer verfügt.

Deswegen erachten wir es für notwendig, daß die Datenübertragung zwischen dem Bürger und den Sozialversicherungsanstalten nach seiner Wahl auf Papier oder maschinell lesbaren Trägern erfolgen kann. Unter der Voraussetzung, daß dabei die kleineren Unternehmen nicht benachteiligt werden, steht Maßnahmen zur Stimulierung der maschinellen Alternative nichts entgegen (z.B. Beitragsermäßigung bei maschineller Übertragung).

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

5.3. Methode der Datenspeicherung und des Datenaustausches zwischen der Sozialversicherungsträgern untereinander.

5.3.1. Automatisierung.

In Bezug auf die Datenspeicherung und den Datenaustausch zwischen Sozialversicherungsträgern untereinander optieren wir für eine völlige Automatisierung. Infolge der technologischen Entwicklung, ist allen Argumenten, die für die klassische Arbeitsweise sprachen, der Boden entzogen. Das traditionelle Medium Papier ist in hohem Maße untauglich, um die soziale Sicherheit des 21. Jahrhunderts zu gewährleisten. Die Kosten papierener Verarbeitung werden fortschreitend unbezahlbar. Datenmassen werden viel schneller und mit einem höheren Richtigkeits- und Gleichmäßigkeitsgrad, unter Vermeidung unerwünschter Reduktion maschinenunterstützt verarbeitet, als in traditioneller manueller Sachbearbeitung ⁴⁴⁾. Darüber hinaus erfordert das Duplizieren von papierener Information bedeutend mehr Zeit als das Kopieren elektronischer Daten. Schließlich findet Datenübertragung erheblich zweckmäßiger über moderne On-line-Techniken statt, als über traditionelle Wege wie Briefpost und Telefon.

5.3.2. Zentrale oder dezentrale Speicherung ?

Eine andere Frage betrifft den Zerstreuungsgrad der gespeicherten Daten. Sollen alle zur Feststellung der sozialen Ansprüche des Bürgers notwendigen Informationen in einer Datenbank zentralisiert werden, zu denen die Verarbeitungscomputer der

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

verschiedenen Anstalten unmittelbar Zugang haben? Oder erscheint es vorteilhafter, die Daten funktionell zwischen den Einrichtungen aufzuteilen und den Austausch über einen koordinierenden Computer zu organisieren?

Aus rein technischer Sicht ist eine zentralisierte Speicherung sicherlich zu bevorzugen. Diese Lösung würde in globo am wenigsten externen Speicherplatz und Apparatur erfordern und würde die Zugriffszeit zu den Daten verkürzen. Die Technik spielt jedoch gegenüber den für die andere Alternative sprechenden Gründen eine untergeordnete Rolle.

So kann die Geschichte der belgischen Sozialversicherung ja nicht in einigen Augenblicken ungeschehen gemacht werden. Die Entwicklung hat zu einer Verzahnung der Institutionen, sowohl staatlicher als auch privater Anstalten geführt, zwischen denen, über eine Vielzahl von Kompromissen, eine äußerst heikle Kompetenzverteilung zustande gekommen ist. Jede Einrichtung will vermeiden, Einbußen seiner Wertigkeit hinnehmen zu müssen oder ihre Autonomie zu verlieren. Die Entscheidung auf höheren Befehl einen "big brother", eine zentrale Datenbank, auszubauen, würde zwischen den Anstalten untereinander einen Machtstreit entfesseln, ähnlich wie der Konflikt zwischen dem "Rijksregister" und den gemeindlichen Meldeämtern die Einführung des Registers jahrelang verzögert hat.

Überdies verwenden die meisten Sozialversicherungsträger bereits jetzt in mehr oder weniger ausgeprägtem Maße Computer bei der

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Datenverarbeitung, so daß schon, wenn auch wenig geordnet, Apparatur, Software und beschränkte Datenbanken vorhanden sind. Es wäre Kosten- und Zeitverschwendung dieses verfügbare Instrumentarium in das zu errichtende Netzwerk nicht einzubeziehen.

Der Idee eines großen zentralen Computers, der alle Aufgaben erledigt und alle Daten bei sich konzentriert, stehen in einem demokratischen System auch prinzipielle Erwägungen entgegen. Die Zusammenlegung zu vieler Daten in einer Hand ist immer der Anfang von Machtabenteuern. Die Erfahrung hat gelehrt, daß derartige monströse Maschinen rasch unbeherrschbar werden. Die gegenwärtige technologische Lage begünstigt zudem kleine Anlagen, die zu einem Netzwerk verbunden sind: zu einem niedrigeren Preis können in einem solchen System Datenspeicherung und -verarbeitung, mit Hilfe kleinerer dezentralisierter Computer, die von einer koordinierenden Maschine geführt werden, zweckmäßiger ablaufen. Diese dirigiert und speist die untergeordneten Computer, ohne selbst deren Arbeit an sich zu ziehen. Ein solches Konzept ist nicht unvereinbar mit den oben erwähnten Machtinteressen der Sozialversicherungsträger, so daß eine Lösung am besten in dieser Richtung zu suchen sein wird.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

5.4. KURZE ÜBERSICHT DER ZUR VERWIRKLICHUNG UNSERES VORSCHLAGS NOTWENDIGEN MAßNAHMEN.

5.4.1. Strukturelle Uniformierung des Lohnkontos.

Gegenwärtige Lage.

Wie oben erwähnt, sind in Belgien alle auf den Fragebögen der unterschiedlichen Sozialversicherungsanstalten erhobenen Lohn- und Arbeitszeitdaten in dem Lohnkonto zusammengefaßt, das der Arbeitgeber gemäß Art. 13 ff. des königlichen Beschlusses vom 8. August 1980 für jeden Arbeitnehmer führen muß. Am Inhalt des Dokuments muß also nichts geändert werden. Eine rationelle Anwendung im Bereich der Sozialversicherung erfordert jedoch strukturelle Gleichförmigkeit.

Der wichtigste Grund, warum bis jetzt eine allgemeine Verwendung dieses Kontos innerhalb der Sozialversicherung nicht durchgeführt wurde, ist in dem Mangel an Uniformität zu sehen, der zu erheblichen Lese- und Verarbeitungszeiten für die Sozialversicherungsanstalten führt. Jeder Arbeitgeber oder jedes Lohnbüro hat eine spezifische Einteilung und Gestaltung des Dokuments, die fragmentarisch, je nach den Bedürfnissen, durch die Zeit entstanden und angepaßt worden sind. Zur Zeit ist ja nur ein Mindestinhalt des Lohnkontos gesetzlich festgelegt. Die äußere Strukturierung wird dem Kontoführer überlassen.

Vermeidung der juristischen Qualifikation durch den Betroffene.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Objekt des Informationsbedarfs der Sozialversicherungsanstalten sind faktische Daten, die dann als korrekt angesehen werden können, wenn sie mit der historischen Wirklichkeit des Beschäftigungsverhältnisses übereinstimmen. Diese Wirklichkeit wird bestimmt durch die konkrete Organisation der Arbeit, die in jedem Betrieb anders aussehen kann. Durch die Nutzbarmachung des Dokuments, in dem diese historischen Fakten dargestellt sind, ohne die Belastung der Befragten mit der juristischen Interpretation dieser Daten, könnten viele Quellen von Mißverständnissen aus der Welt geschafft werden. Indem dem Informationsgeber die Qualifikation der Lohn- und Arbeitszeitdaten entzogen wird, kann die Unnachprüfbarkeit der Subsumtionsergebnisses überwunden werden. Die Notwendigkeit einer Unmenge von Anweisungen über prädefinierte Begriffe entfällt. Durch den Verzicht auf die Kategorisierung in vorgängig festgelegte Ordnungsbegriffe durch den Informanten wird überdies die unerwünschte Reduktion der Komplexität der faktischen Lage vermieden. Standardisierung neigt dazu, soziale Unterschiede zu verdecken, sodaß der Gerechtigkeitsgrad des Systems der sozialen Sicherheit Einbußen erleidet ⁴⁵⁾.

Subsumtion und Codierung durch die erhebende Anstalt.

Wenn der Befragte schon nicht juristisch subsumieren darf, muß er dennoch in seiner Buchhaltung Basiseinheiten und Begriffe zur Beschreibung des Arbeitsverhältnisses verwenden. Da oben gesagt wurde, daß die faktischen Gegebenheiten bei der Datenverwaltung respektiert werden sollen
✓ und der Zwang des Befragten zu künstlicher Zusammenstellung oder

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

zu artifizieller Zersplitterung der Daten vermieden werden soll, darf eine Umstrukturierung sicherlich nicht dazu führen, dem Arbeitgeber eine uniforme Buchhaltung aufzuerlegen.

Wie kann aber die vorgeschlagene Arbeitsweise mit dem Bedarf der Sozialversicherungsanstalten an einem gleichförmigen, schnell les- und verarbeitbaren Dokument versöhnt werden? Und wie kann sie zu einer Minimalisierung der administrativen Lasten des Arbeitgebers führen?

Wenn die faktische Situation statt durch vordefinierte Kategorien in einem arbeitgeberspezifischen Jargon vermittelt wird, wie können die Anstalten dann seine Mitteilungen entziffern? Wenn vom Befragten jedesmal eine Erläuterung seiner Arbeitsweise gefordert werden soll, impliziert das für ihn mehr Arbeit und für die empfangende Einrichtung eine erhebliche Lesezeit. In dieser Form droht die Einmaligmachung der Datenübertragung in eine Verschlechterung der gegenwärtigen Lage umzuschlagen.

Vorausgesetzt, daß die Arbeitsorganisation eines Unternehmens nicht kontinuierlich variiert, wird folgende Methode vorgeschlagen: wenn ein Arbeitgeber zum ersten Mal ein Arbeits- oder Besoldungsregime der Sozialversicherung mitteilen muß, beschreibt er sein allgemeines System detailliert oder sendet eine Kopie der diesem Regime zugrundeliegenden Bestimmungen (Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung, Arbeitsvertrag, etc.) an die zentrale datenerhebende Anstalt. Auf dem Lohnkonto verweist er an

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

angemessener Stelle durch einen Code auf diese Beilagen.

Die zentrale datenerhebende Anstalt codiert dieses Regime nach ihrer betriebsinternen Systematik. In ihrer Datenbank wird der Arbeitgebercode des Lohnkontos automatisch durch ihren allgemeinen Code ersetzt. Dieser von Amts wegen zu ermittelnde Code wird dem Arbeitgeber mitgeteilt, so daß er die Richtigkeit der Subsumtion der Daten einigermaßen nachprüfen und künftig den offiziellen Index verwenden kann. Solange das Regime sich in der Praxis nicht ändert, benützt der Arbeitgeber diesen Code beim Informationstransfer. Sobald eine Modifizierung eintritt, ist der Arbeitgeber verpflichtet, das neue Regime anzumelden, was die Frage nach einer eventuellen Neuindexierung durch die datenerhebende Anstalt impliziert. Wenn umgekehrt eine neue Rechtslage eine Neucodierung nötig macht, muß die Einzugsstelle die Arbeitgeber aus eigener Initiative über die Änderung informieren. Auf lange Sicht könnte sogar an ein automatisches Korrekturverfahren zwischen Datenbanken gedacht werden.

Ausgestaltung des Lohnkontos als Basisinstrument.

Nach der Durchsetzung des eingeführten Systems könnte das vorgedruckte Lohnkonto aussehen wie ein Formular, auf dem nur noch große Untergliederungen (Identifikation des Versicherten und seines Arbeitgebers, geleistete Arbeit, verdienter Lohn) verzeichnet sind. Durch die Ergänzung des Lohnkontos mit gleichförmigen Codes werden das Arbeitsverhältnis sowie die unterschiedlichen Lohnbestandteile und -beträge für einen

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

bestimmten Zeitraum beschrieben.

Vorteile dieses Systems.

Bezüglich der Lesbarkeit bietet die vorgeschlagene Arbeitsweise gegenüber dem gegenwärtig durch die diversen Lohnbüros angewendeten Methoden den enormen Vorteil, daß die Struktur des Dokuments und die benützten Codes uniform sind. Der ausfüllende Arbeitgeber kann sich darauf beschränken, für jeden gesetzlich bestimmten Zeitraum einmal die Beschäftigungsdaten mitzuteilen. Weil die informationserhebende Einrichtung juristisch subsumiert, muß er sich nicht um das Verständnis ausgedehnter Anweisungen bemühen.

Die einmalige und zentralisierte Codierung garantiert optimal die Richtigkeit dieser Arbeit und vermeidet Zeitvergeudung auf beiden Seiten: der Befragte muß nicht jedesmal die zur Indexierung notwendigen juristischen Kenntnisse parat haben, und die Verwaltung der Sozialversicherung wird befreit von der zeitraubenden Überprüfungs- und Korrekturarbeit. Weil der Arbeitgeber alle Auskünfte erteilt, über die er verfügt, muß das Formular nicht bei der kleinsten Änderung irgendeiner Regelung Hals über Kopf angepaßt werden. Es soll übrigens unterbunden werden, daß die Sozialversicherungsanstalten nach dem Erhalt eines detailliert und korrekt ausgefüllten Lohnkontos weitere Informationen über das Beschäftigungsverhältnis des Versicherten erheben.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Schließlich bietet das Codesystem breite Möglichkeiten zur Automatisierung der Datenübertragung zwischen den Sozialversicherungsträgern. Sobald die zentrale datenerhebende Anstalt ein faktisches Regime offiziell indexiert hat, können Computer und On-line-techniken unbeschränkt zum Datentransfer eingesetzt werden. Jede Einrichtung findet in dem Lohnkonto das Maximum an vorhandener Information und kann diese nach ihren spezifischen Zielsetzungen verarbeiten, eine Aufgabe, die z.Z. zwischen der Verwaltung und den Arbeitgebern auf eine unzusammenhängende und schwer zu überprüfende Weise aufgeteilt ist.

Ausarbeitung eines schlüssigen Codierungssystems.

Das Hauptproblem des angeführten Vorschlags stellt die Ausarbeitung eines schlüssigen und brauchbaren Codierungssystems dar. Die Systematik soll nicht zu sehr auf die momentan geltende Rechtslage abgestimmt sein. Eine zu sehr daran orientierte Indexierung durch die datenerhebende Anstalt kann nämlich zum Verlust in der Aufzeichnung faktisch bestehender Unterschiede führen, die vielleicht nicht jetzt, sondern später juristische Relevanz gewinnen können.

Auf die Frage, wie weit solche Aufgliederungen durchgeführt werden sollen, lautet die Antwort: jedenfalls so weit, wie der Arbeitgeber sie selbst für seine Zielsetzungen durchführt. Durch eine möglichst genaue Berücksichtigung der faktischen Verhältnisse bei der Codierung werden die

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Sozialversicherungsanstalten in die Lage versetzt, soziale Ansprüche gleichmäßig und gerecht zu verwalten.

Natürlich muß das Codierungssystem kontinuierlich angepaßt werden. Die oben schon angeschnittene Erfindungskraft der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie ihrer Vertretungen, was die Beschäftigungsbedingungen betrifft, und die nicht ausbleibenden Änderungen und Erneuerungen des Sozialrechts, führen zu einem sich ständig komplizierenden Spektrum von sozialversicherungsrechtlichen Gestaltungen. Die Codierungsmethode soll in der Weise konzipiert werden, daß neue Entwicklungen problemlos integriert werden können. Die detaillierte Ausarbeitung des Systems soll in einem genauen Studium der Regelungen und des Begriffsarsenals der unterschiedlichen Sozialversicherungszweige wurzeln. Das Resultat muß fortwährend auf seine Richtigkeit überprüft werden.

5.4.2. Forcierung einer zweckmäßigen Automatisierungspolitik innerhalb der Sozialversicherung.

Der Gesetzgeber soll den weiteren Ausbau der existierenden Datenbanken und der Errichtung neuer dort, wo sie nötig sind, stimulieren. Darüber hinaus gehört es zu seinen Aufgaben, durch den Ausbau eines von einem zentral koordinierenden Computer gesteuerten Netzwerks ein effizientes Zusammenwirken zwischen den allgemeinen und den peripherischen Datenbanken zustande zu bringen. Hier darf nicht auf von den einzelnen Anstalten ausgehende und von der Realisierung spezieller Bedürfnisse

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

abhängige Initiativen gewartet werden. Eine durchdachte und wohlerwogene Informatisierungspolitik soll so schnell wie möglich die Basis für eine zweckmäßige Verwaltung der Sozialversicherung schaffen, die zu einem großen Teil nichts anderes ist, als ein massenhaft informationsverarbeitendes Unternehmen.

Unserer Meinung nach sind die großen Züge einer solchen Politik die folgenden: alle staatlichen und privaten Sozialversicherungsträger sollen gesetzlich verpflichtet werden, die zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben notwendigen Daten auf elektronischen Trägern empfangen bzw. versenden zu können. In gegenseitiger Zusammenarbeit sollen die Einrichtungen genau verabreden, welche Informationen in welcher Datenbank verfügbar sein sollen. Dabei sollen Doppelspeicherungen mit Ausnahme von Back-ups aus Sicherheitsgründen auf ein Minimum beschränkt werden.

Die Einrichtung eines koordinierenden Computers soll den Informationsaustausch zwischen den Einrichtungen steuern und beaufsichtigen. Die zentrale Einheit hat eine dreifache Aufgabe:

- 1) den Verarbeitungscomputern der verschiedenen Anstalten, unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (infra), einen kontrollierten Zugang zu den Datenbanken der anderen Einrichtungen zu verschaffen, soweit dies zur Berechnung der Ansprüche des Bürgers erforderlich ist;
- 2) die Speicherung, Verbesserung, Löschung oder Ergänzung der Informationen einer der am Netz angeschlossenen Datenbanken

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

den Verarbeitungscomputern der anderen betroffenen Sozialversicherungsanstalten mitzuteilen;

- 3) und die zur nationalen Verwaltung der Sozialversicherung notwendigen Daten zu sammeln und Statistiken als Grundlage der Sozialplanung auszuarbeiten.

Im Grunde genommen könnte diese Rolle von der im Sozialministerium neu errichteten Sozialdatenbank übernommen werden. In den jüngsten Verhandlungen über die Reform des belgischen Systems der sozialen Sicherheit wurde der Ausbau dieser Datenbank und der Beziehungen zu den bereits bestehenden (und schon weiter entwickelten) Satellitendatenbanken viel Aufmerksamkeit gewidmet. Wenn Titel VI, Hauptstück IV des Vorentwurfs des belgischen Sozialgesetzbuches, über die Informatisierung in der Sozialversicherung, verwirklicht wird, steht nichts der Durchsetzung unseres Vorschlages entgegen.

5.5.3. Der Erlaß einer gesetzlichen Datenschutzregelung.

Problemaufriß.

Eine zentral koordinierte Informationsverarbeitung führt zu einer sehr viel schnelleren Verfügbarkeit einer größeren Menge von Daten über den Versicherten, als das klassische papierene Verarbeitungswesen. Die Anwendung moderner On-line-techniken und das Vermögen des Computers zur schnellen Ordnung, Verknüpfung und Selektion einer Vielzahl von Daten erhöhen erheblich die Zugänglichkeit und den Ausstrahlungsbereich der personenbezogenen

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Informationen. Durch Kombination und Koppelung von Daten können die für bestimmte Zwecke gesammelten Daten mit der Gefahr, die für die anfängliche Zwecksetzung gezogenen Grenzen zu überschreiten, in einem anderen Zusammenhang ausgenützt werden⁴⁶⁾.

Der Ausarbeitung einer angemessenen Datenschutzregelung soll also verschärfte Beachtung geschenkt werden. In Belgien ist dieses Thema noch nicht gesetzlich geregelt. Während des letzten Jahrzehnts wurden verschiedene Gesetzentwürfe bezüglich dieser Materie im Parlament eingebracht⁴⁷⁾, und auch auf internationaler Ebene wurden Initiativen ergriffen⁴⁸⁾. Eine gründliche Besprechung dieser Dokumente überschreitet den Rahmen dieses Vortrags. Ebenso fehlt uns der Platz, um eine detaillierte Regelung vorzustellen. Wir werden uns auf die Formulierungen einiger Grundbemerkungen beschränken. Anderswo haben wir diese Problematik ausführlicher behandelt⁴⁹⁾.

Einheitliche Regelung.

Erstens soll deutlich gemacht werden, daß eine Unterscheidung zwischen elektronischer und klassischer, papierener Verarbeitung wirklichkeitsfremd ist. Sobald Daten computerunterstützt verwaltet und bewertet werden, entsteht eine Osmose mit den traditionellen Techniken. Der Ausbau einer gesonderten Deontologie für jedes der beiden Verfahren impliziert ein fiktives Zersplittern der in der Praxis verschlungenen Techniken und führt zu einem wenig befriedigenden Datenschutz, der dann an

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Hand einer Trapezübung zwischen den beiden Regelungen realisiert werden müßte. Deswegen ist eine Regelung, wie sie § 35 Abs.1 SGB I trifft, den Sozialdatenschutz für automatisierte und traditionelle Datenverarbeitungsmethoden einheitlich zu regeln, vorzugswürdig.

Stellenwert der Funktionalität.

Die zweite Bemerkung ergibt sich aus der Natur der Sozialversicherung als gesellschaftlichem Institut, das soziale Nöte, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, etc., auffangen will. Die soziale Sicherheit der Gesellschaft kommt in Bedrängnis durch schlechtes Funktionieren ihrer Einrichtungen (Armut, soziale Unruhe, Gefährdung der Volksgesundheit, etc.). Deswegen muß das Recht des Bürgers auf Schutz seiner Persönlichkeit vor dem Recht der Gesellschaft auf Information jedesmal, wenn für die Sozialversicherungsanstalten eine absolute Notwendigkeit an einer Auskunft besteht, weichen. Der Widerspruch, der darin besteht, das Individuum dadurch schützen zu wollen, daß Verbesserungsmaßnahmen, die letztlich seinen sozialen Schutz bezwecken, verhindert werden, muß gesehen werden. Eine Feindlichkeit gegenüber den Instrumenten, die den sozialen Schutz erheblich besser vermitteln können, wird sich letzten Endes gegen den Bürger selbst richten. Wie jedes Informationsverarbeitungsinstrument, das die technologisch-kulturelle Entwicklung voranbrachte (Buch, Film, Fernsehen, etc.), kann auch der Computer mißbraucht werden. Dies kann aber kein Grund sein, seine Anwendung dort, wo es nützlich ist, zu

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

verhindern. Vor allem in Bereichen wie der Sozialversicherung, wo diese Technik in hohem Maße dem Gemeinnutzen dient, darf keine abbremsende Politik betrieben werden.

Es ist dann auch zu bedauern, daß Gefahren, die mit dem Gebrauch dieses äußerst nützlichen Instruments verbunden sind, noch regelmäßig in einem Atemzug mit den Risiken, die aus der Anwendung von Geräten resultieren, die nur ausnahmsweise positiv Verwendung finden können, wie Abhöranlagen oder anderen Spionageeinrichtungen, genannt werden ⁵⁰⁾. Während nach früherer Auffassung die negativistische Idee vom Datenschutz, als defensivem Mittel zur Bekämpfung des Mißbrauchs, im Mittelpunkt stand, werden glücklicherweise mehr und mehr positive Vorschriften, die eine vernünftige Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung ermöglichen, erlassen ⁵¹⁾.

Das deutsche Grundmuster der Datenschutzregelung.

Ein grundsätzlich befriedigendes Grundmuster zur Lösung der Problematik kann in der Regelung, die zum ersten Mal in dem inzwischen berühmt gewordenen Datenschutzgesetz des Landes Hessen vom 7. Oktober 1970 propagiert wurde und mittlerweile bereits in andere Regelungen übernommen worden ist, gesehen werden. Das System will den Schutz des Betroffenen auf vierfache Weise absichern: erstens werden den datenverarbeitenden Stellen Verpflichtungen bezüglich der Qualität der verarbeiteten Informationen auferlegt. Zweitens räumt es dem Betroffenen Informationsrechte ein, die es ihm ermöglichen, den Stand der

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

über ihn gespeicherten Daten zu erfahren und die Verwendung seiner Daten einigermaßen mitzubestimmen. Drittens wird ein System unabhängiger Kontrollinstitutionen geschaffen, die die Einhaltung der Vorschriften überwachen. Und schließlich enthält das Gesetz Bußgeldvorschriften und Strafbestimmungen, um Gesetzesverletzungen ahnden zu können.

Kritik am sektoralen Verständnis.

Die Anwendung dieses Modells in der Praxis soll jedoch in einem grundlegenden Punkt kritisiert werden: die allgemeine negative Vorschrift des § 11 Abs. 1, die später als § 9 Abs. 1 in das BDSG übernommen wurde, die bestimmt, daß das Speichern personenbezogener Daten nur dann zulässig ist, wenn es zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist, geht im Rahmen der Sozialversicherung zu weit. Wie oben dargelegt, wird eine rationelle Datenverwaltung dadurch zu sehr beschränkt. Durch die Ausdehnung des Verständnisses des § 9 Abs. 1 BDSG auf die Struktur der Datenspeicherung wird der Rentenversicherung die Möglichkeit genommen, die Lohn- und Beschäftigungszeitdaten des Versicherten so zu ordnen, daß alle Sozialversicherungsanstalten sie benutzen können. Die extensive Auslegung des Anwendungsbereichs dieser Bestimmung folgt aus der oben kritisierten negativistischen Betrachtungsweise, die die Datenerfassung grundsätzlich verbietet und nur dort, wo es nötig ist, eine Ausnahme dieses Prinzips erlaubt.

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Die durch §§ 67 ff. SGB X in weiterem Maße zulässige Austauschmöglichkeit zwischen den Sozialversicherungsanstalten untereinander hilft diesem Mangel nur wenig ab, weil selbstverständlich nur vorher erhobene und gespeicherte Daten übertragen werden können.

Bei der Analyse der Bedürfnisse muß die Sozialversicherung als Ganzes betrachtet werden. Die einzelnen Zweige und Anstalten dürfen nicht als selbständige Einheiten gedacht werden. Der notwendige gegenseitige Datenaustausch zwischen Sozialversicherungsträgern darf nicht dadurch verhindert werden, daß der bei der Erhebung verwendete Detailliertheitsgrad oder die bei der Speicherung benutzte Ordnungsstruktur nur auf den konkreten Bedarf eines einzelnen Sektors oder einer einzelnen Einrichtung abgestimmt wird.

Datenschutzregelung bezüglich der Datenspeicherung und des Datenaustausches innerhalb der Sozialversicherung.

Nach einer minutiösen Analyse der Bedürfnisse der verschiedenen Sozialversicherungsanstalten soll im Gesetz die Arbeitsteilung festgelegt werden: in groben Zügen soll angeordnet werden, welcher Träger welche Kategorien von Daten erheben und speichern darf bzw. muß und für welche Zwecke der Transfer zulässig sein soll. Den Inhalt und die Präzisierung der Informationen sowie die konkrete Gestaltung der Austauschbeziehungen sollen die Anstalten jedoch selbst in ständiger gegenseitiger Rücksprache bestimmen. Der Datentransfer verläuft rechtmäßig, sobald die Erfüllung der

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Aufgaben der Sozialversicherungsanstalten insgesamt dadurch erleichtert wird.

Der Grund für die Datenerhebung und -übertragung soll dem Betroffenen bei bestimmten Gelegenheiten mitgeteilt werden. Überdies sollen die Sozialversicherungsträger in gegenseitiger Koordination die Informationsflüsse deutlich in einer kostenlos erhältlichen Broschüre darstellen. Die Forderung nach einer genauen gesetzlichen Beschreibung von Datenspeicherung und -austausch als Voraussetzung der Rechtmäßigkeit würde eine zweckmäßige Arbeit lähmen. Die lebhafteste Art des Sozialrechts und seine Zielsetzung, so genau und so rasch wie möglich die Ansprüche der Schutzbedürftigen zu erkennen und zu befriedigen, erfordern eine gewisse Flexibilität. Diese ist jedoch gefährdet, wenn die Anstalten durch Überverrechtlichung zu sehr von einem langsamen Gesetzgeber abhängig werden.

Schließlich soll vermieden werden, die Verarbeitung von Sozialdaten dort, wo es außerhalb des strikt sozialversicherungsrechtlichen Bereichs im engeren Sinne nötig oder wünschenswert ist, im Namen des Datenschutzes zu verunmöglichen. Die Rechtssicherheit erfordert hier sicherlich Genauigkeit bei der Begriffsbestimmung und der Ausgestaltung des Systems. Nicht alle interessanten Anwendungen sind jedoch voraussehbar, z.B. im Bereich der Wissenschaft oder der Sozialplanung. Wenn die Anonymität der Daten gewährleistet ist, die dadurch erreicht werden kann, daß ausschließlich die jeweils relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden, also

Vortrag Frank Robben, Reformvorschlag für Belgien.

Identifikationsdaten oder Daten, die die Reidentifizierung ermöglichen, nicht weitergegeben werden, steht einer solchen Verwendung nichts entgegen.

6. SCHLUBBEMERKUNG.

Unser Reformvorschlag führt durch die Vermeidung jeder überflüssigen Informationserhebung zu erheblicher Kosteneinsparung bei den Sozialversicherungsanstalten sowie bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Sozialversicherung und Informationsbeschaffern impliziert überdies eine schnellere Abwicklung. Die Verfügbarkeit der Lohn- und Arbeitszeitdaten kann zudem von enormer Nützlichkeit für wissenschaftliche Zwecke sowohl auf Mikro- als auf Makroebene sein.

Die Vorteile beschränken sich jedoch nicht auf die technische Ebene. Sobald das neue System funktioniert, wird deutlich werden, daß nicht die Art der Information je nach der Nachfrage der jeweiligen Anstalt unterschiedlich ist (die gegenwärtig vertretene Philosophie), sondern daß die Unterschiede erst durch die Interpretation der Daten gemäß den rechtlichen Bestimmungen hervorgebracht werden.

Der Sinn und Unsinn vieler Gesetzesbestimmungen wird bei einer rationellen Informationsverarbeitung einfacher zu den Versicherten durchdringen. Zur Zeit hält der Bürger es für normal, daß die Arbeitslosen-, Kranken-, Renten-, Arbeitsunfall- und Berufskrankheitenversicherung, die alle die Ersetzung erlittenen Lohnverlustes zum Ziel haben, jede für sich auf eine andere Weise diesen Verlust berechnen. Jede Anstalt verarbeitet

Vortrag Frank Robben, Schlußbemerkung.

dieselben historischen Daten, die sich rückwirkend nicht mehr verändern lassen; dennoch ruft das gegenwärtige Verhalten der Anstalten - so verwendet z.B. jede Anstalt ihren eigenen Fragebogen - den Eindruck hervor, daß nach wesentlich verschiedenen Informationen gesucht wird. Ein einheitliches System der Datenerhebung wird zudem die Transparenz des Sozialrechts selbst erhöhen: wenn trotz einer zentralen Erfassung die Anstalten bei der Anspruchsberechnung zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, kann dies das Bewußtsein des Publikums für Ungerechtigkeiten und Unstimmigkeiten im Sozialrecht schärfen.

Das gegenwärtige Chaos behindert die demokratische Kontrolle der sozialgesetzgeberischen Arbeit. Der größte Widerstand gegen egal welche Harmonisierung der Sozialversicherung wird übrigens durch diejenigen geleistet, die aus der Undurchschaubarkeit Nutzen ziehen. Deswegen trägt die Sorge für eine rationelle Datenverarbeitung innerhalb der Sozialversicherung zur Lösung der Krise bei, in der sie sich befindet.

Vortrag Frank Robben, Fußnoten.

FUßNOTEN.

- 1) Dennoch, obwohl sehr allgemein, siehe VAN LANGENDONCK, J., Handboek sociale zekerheid, Leuven, Acco, 1983, II, 297 ff.
- 2) SENDLER, H., Automation in der Sozialversicherung. Rechtsfragen zwischen technischer und sozialer Realisation, Sankt-Augustin, Asgard-Verlag, 1982, 79.
- 3) VAN DEN BULCKE, J., Databasesystemen voor de praktijk, Antwerpen-Deventer, Kluwer, 1984, 17-19.
- 4) Obwohl das Urlaubsgeld, nach seinem Zweck und Inhalt, eigentlich zum Arbeitsrecht gehört, ist dieser Sektor, jedenfalls für die Arbeiter, in der belgischen Gliederung formell im Sozialrecht angesiedelt. Dies wahrscheinlich, weil das Verfahren dem der anderen Sozialversicherungszweige sehr ähnlich ist (Erhebung der Beiträge durch die R.S.Z., Leistungserstattung durch die Urlaubskassen). Das Urlaubsgeld der Angestellten dagegen wird unmittelbar vom Arbeitgeber an den Arbeitnehmern gezahlt. In den meisten Lehrbüchern wird das ganze Urlaubsgeldrecht als Teil des Arbeitsrechts behandelt.
- 5) Die grundsätzliche Unabhängigkeit der Ansprüche von der effektiven Beitragsentrichtung hat diese institutionelle Aufteilung ermöglicht.
- 6) Nur zur Berechnung des Kindergeldes spielt das verdiente Arbeitsentgelt, wegen der pauschalen Art der Leistungen, keine zentrale Rolle. In diesem Zweig ist die geleistete Arbeit die relevante Größe.

- 7) Nebenbei wollen wir bemerken, daß die Definition zentraler Begriffe wie "loon", "referteperiode", "gelijkgestelde periode", sowie die Bestimmungen zur Vervollständigung des Basislohnes im Falle einer lückenhaften Referteperiode für jeden Sozialversicherungszweig unterschiedlich sind, was zu zahlreichen Problemen führt.
- 8) In Belgien führt eine öffentliche Sparkasse, die "Algemene Spaar- en Lijfrentekas" (A.S.L.K.), das Rentenversicherungskonto. Die jüngsten Reformvorschläge nehmen dieser Einrichtung zu Recht ihre sozialrechtlichen Funktionen (siehe Artikel 285 Voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid van de Commissie Dillemans, sine loco, 1985).
- 9) Der Grundsatz, "kein Recht auf Sozialversicherungsleistungen ohne Antrag", wird bis jetzt im belgischen Sozialrecht strikt gewahrt, trotz mancher Kritik in der Rechtslehre.
- 10) Siehe Artikel 13 ff. des königlichen Beschlusses vom 8. August 1980.
- 11) Siehe Artikel 279 und Artikel 283 Voorontwerp van Wetboek van Sociale Zekerheid van de Commissie Dillemans (Anm. 8).
- 12) Nämlich durch die "Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers" (R.K.W.) (Kindergeld).
- 13) Damit ist gemeint, daß der Patient nur das "remgeld" ("Bremsegeld") (d.h. den Teil der Leistung, der nicht von der Sozialversicherung getragen wird) an den Leistungserbringer bezahlt, und der Therapeut den Restbetrag unmittelbar von der Krankenkasse erhält.

- 14) Das System des dritten Zahlers wird vor allem bei stationärer Behandlung angewendet.
- 15) Die Pflichtversicherten in der Arbeitsunfall-, Berufskrankheiten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung werden nämlich mit Eintritt der die Versicherungspflicht begründenden Umstände zum Versicherte (BLEY, H., Sozialrecht, Frankfurt, Metzner-Verlag, 1982, 142), also der größte Teil der Arbeitnehmer.
- 16) In Belgien sind die Arbeitsunfallversicherung und die Berufskrankheitenversicherung als getrennte Sozialversicherungszweige ausgestattet. In der Bundesrepublik sind sie unter dem Name "echte Unfallversicherung" zusammengefaßt. Hier ist auch nur eine Anstalt (die Berufsgenossenschaft) für den ganzen Sektor zuständig.
- 17) MUSCULUS, K., en STEFFENS, J., Abrechnung der Beiträge zur Sozialversicherung, Sankt-Augustin, Asgard-Verlag, 1978, 16.
- 18) 24 november 1972, BGBI. I S. 2159.
- 19) 18 december 1972, BGBI. I S. 2482.
- 20) Siehe die 2. Datenerfassungsverordnung vom 29. Mai 1980 (BGBI. I S. 593 und die 2. Datenübermittlungsverordnung vom 29. Mai 1980 (BGBI. I S. 616), beide geändert durch eine Verordnung vom 21. März 1984 (BGBI. I S. 482), vgl. SCHNEIDER, H., Neue Meldevorschriften in der Sozialversicherung ab 1.1.1981, SozVers 1980, 233-246.
- 21) Eine gründlichere Erläuterung bei SCHNEIDER, H. (Anm. 20).
- 22) Siehe § 7 2. Datenübermittlungsverordnung.

- 23) Den Arbeitgebern die nicht an dem vollmaschinellen Verfahren teilnehmen, weil sie über die entsprechende technische Maschinenausstattung nicht verfügen, wird sogar unter weniger strengen Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt, die Jahresmeldungen mit Hilfe einer EDV-Anlage auf Endlosvordrucken zu erteilen (§ 5 Abs.2 2. DEVO).
- 24) EIDENMÜLLER, K., 10 Jahre Datenstelle der deutschen Rentenversicherung, DRV 1985, 455.
- 25) Siehe z.B. KIRCHBERG, A., Personenkennzeichen - Ende der Privatsphäre, ZRP 1977, 137-139.
- 26) Auch die Verwendung der Rentenversicherungsnummer als Identifikationsmerkmal beim Datenaustausch innerhalb der Sozialversicherung wird durch manche Autoren für verfassungswidrig gehalten (siehe STEINMÜLLER, W., Personenkennzeichen, Versichertenummer und Personalausweis. Eine systemanalytische und verfassungsrechtliche Studie zu Datenverbund und Datenschutz im Sozial- und Sicherheitsbereich, Datenverarbeitung im Recht 1983, 264).
- 27) SENDLER, H. (Anm. 2), 193-199.
- 28) So sind die Führung von Mitgliederbeständen, die Beitrags- und Leistungsberechnung, die statistische Verarbeitung und die Buchhaltung bereits in jedem Zweig weitgehend informatisiert. Die später betonten Aufgaben (Prävention, Auskunfts- und Beratungspflicht gegenüber den Versicherten, etc.) werden in geringerem Maße technisch unterstützt.
- 29) Einen globalen Überblick der unterschiedlichen Zweigen gibt SENDLER, H. (Anm. 2), 100, und die dort zitierte

Literatur.

- 30) Siehe z.B. § 12 Abs.2 2. DEVO, § 1325 Abs.3 RVO und § 79 Abs.1 S.2 SGB IV.
- 31) Bildschirmtext (Btx) ist ein von der Deutschen Bundespost in September 1983 als allgemeiner Fernmeldedienst eingeführtes Datenübertragungsnetz. Btx soll in Zusammenarbeit mit Telefon und Fernseher oder Monitor einen Dialog mit Computern ermöglichen.
- 32) Siehe DRINDA, K., Btx - Kommunikationsmedium der Träger der Sozialen Sicherheit mit Zukunft ?, DAngVers 1985, 257-260.
- 33) HORN, U., Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standartisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, Kassel, 1983, 2; SCHÄFER, W., Mehr Bürgernähe durch moderne Informationstechnik - Phrase oder Chance ?, in: REINERMANN, H., u.a., Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1981, 515.
- 34) SCHMIDT, H., Das Sozialinformationssystem der Bundesrepublik Deutschland. Sozialinnovation durch Informationstechnologie, Eutin, ADL-Verlag, 1977, 144 S.
- 35) ZSCHAU, H., Zehn Jahre Sozialdatenbank, Bundesarbeitsblatt 1983, nr. 12, 5-7.
- 36) Siehe § 14 ff. SGB IV.
- 37) Aus der jüngsten sozialpsychologischen Forschungen ergibt sich jedoch, "daß der Datenschutz keine eigenständige psychische Betroffenheit in der Öffentlichkeit hat, sondern erst durch die Häufigkeit und durch eine Qualifizierung in

der öffentliche Meinung der Publizistik zum Gegenstand von Sorge und Angst in der Bevölkerung wird" (X., Geringes Datenschutzbewußtsein beim Bürger, Datenschutzberater 1985, nr.7, 16).

- 38) § 9 Abs.1 Bundesdatenschutzgesetz.
- 39) Siehe RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, Jaarverslag dienstjaar 1982, Brussel, 1984, 321 ff.
- 40) Nur der A.S.L.K. (Rentenversicherung) und der R.J.V. (Urlaubsgeld der Arbeiter) können größere Unternehmen die zu erteilende Daten auf Magnetband verschaffen. Zur Beitragsberechnung müssen dieselbe Informationen jedoch erneut auf Papier an die R.S.Z. mitgeteilt werden.
- 41) Siehe DÜVO-Eingangsst Statistik des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger, unveröffentlicht.
- 42) Belgisch Staatsblad, 21. April 1984, S.5247-5249.
- 43) Siehe Artikel 13 ff. des königlichen Beschlusses vom 8. August 1980.
- 44) BECKER, U. (Anm.33), 494; VAN TREECK, W., Bestimmungsgründe unterschiedlicher Organisationsstrukturen bei gleicher Technologie - Beispiel eines DV-Systems im Krankenkassenbereich, in: REINERMANN, H., u.a. (Anm.33), 485.
- 45) BRINCKMANN, H., u.a., Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt, 1974, 27.
- 46) SCHILDER, A., Juridische aspecten van de privacybescherming op de universiteiten, in: DE WILD, A. und EILDERS, B.

- (ed.), Jurist en Computer, Deventer, Kluwer, 1983, 141.
- 47) Das jüngste ist das "Wetsontwerp tot bescherming van bepaalde aspecten van de persoonlijke levenssfeer", Parlementaire Stukken, Kamer, 1983-84, nr. 778.
- 48) So das Übereinkommen Nr. 108 des Europarates zum Schutz des Menschen bei der Verarbeitung personbezogener Daten.
- 49) ROBBERN, F., VAN STEENBERGHE, J. und VIAENE, J., Algemene schets van een rationele informatieverwerking in de sociale zekerheid, Abhandlung im Rahmen eines Wettbewerbs der Data-Stat-Stiftung, Leuven, 1985, 58 ff., noch unveröffentlicht.
- 50) Siehe die Gesetzesentwürfe, die beim belgischen Parlament eingebracht wurden.
- 51) HONDIUS, F., Een grondrecht op databescherming ?, in: DE WILD, A. und EILDERS, B. (ed.) (Anm.46), 171.