

Zeitschrift: Wechselwirkung : Technik Naturwissenschaft Gesellschaft
Herausgeber: Wechselwirkung
Band: 2 (1980)
Heft: 7

Artikel: Von der sozialen Sicherheit zur sozialen Kontrolle? : Datenschutz in riskanten Systemen
Autor: Narwal, Herbert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-653308>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Herbert Narwal

Von der sozialen Sicherheit zur sozialen Kontrolle? Datenschutz in riskanten Systemen

Visionen: Alltag im Sozialstaat

„Na, Herr Schulze, Sie rauchen noch? Und dicker geworden sind Sie auch!“ Heinrich Harrer, Kontaktbeamter der Krankenkasse, hat es gelernt, mit Risikopersonen wie Herrn Schulze umzugehen. Er kann auch energisch sein. „Sie werden abnehmen und das Rauchen einstellen müssen.“ Er setzt ihm eine Frist: „Sie wissen ja, sonst werden wir Ihren Beitrag um 10 % erhöhen müssen.“

Woher weiß Heinrich Harrer um die Schwächen von Herrn Schulze? Die Krankenkasse hat ein Konzept verwirklicht, das die Gesellschaft für sozialen Fortschritt e.V. in Bonn 1979 der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Es beruht auf dem verstärkten Einsatz der Informationstechnologie bei den Krankenkassen und der wissenschaftlich-epidemiologischen Auswertung personenbezogener Daten.

Dieses Konzept ist noch Vision. Die folgenden Fälle sind heute bereits Realität:

- Ein Lehrer möchte wieder in den Schuldienst. Seine Personalakte enthält Hinweise auf eine Jahre zurückliegende psychische Erkrankung. Er erhält keine Anstellung.
- Ein Arbeitsuchender bekommt keine Arbeit. In der Vermittlungskartei beim Arbeitsamt befindet sich ein handschriftlicher Hinweis „ist völlig unqualifiziert“. Tatsächlich ist er eine qualifizierte Fachkraft.
- Das Bundeskriminalamt (BKA) geht im Zuge der sog. Terroristenfahndung mit einem Magnetband zum Rechenzentrum des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) in Würzburg, um es mit den dort gespeicherten Versicherten-daten von etwa 48 Millionen Deutschen abzugleichen. Das BKA ist erfolgreich.
- Eine Berufsgenossenschaft versendet einmal monatlich einen automatischen Auszug aus ihrer Mitgliederdatei (das sind versicherte Betriebe) an den Verfassungsschutz eines Bundeslandes.

Diese Beispiele stammen aus dem Bereich „Soziale Sicherung“, der unter anderem umfaßt:

1. Träger der gesetzlichen Sozialversicherung
 - Berufsgenossenschaften
 - Krankenkassen
 - Rentenversicherungsträger
 - überregionale Zusammenschlüsse dieser Träger
2. Arbeitsverwaltung (gegenwärtig 146 Arbeitsämter mit 501 Nebenstellen)
3. Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge
 - Ärzte/Zahnärzte
 - Krankenhäuser

- Apotheken
- ärztliche/zahnärztliche Verrechnungsstellen
- regionale und überregionale Zusammenschlüsse (z.B. Bundesärztekammer)
- 4. Kommunale soziale Einrichtungen
 - Sozialämter
 - BaFöG-Ämter
 - Drogenberatungsstellen
- 5. Einrichtungen bei Arbeitgebern
 - Betriebsärzte
 - Beihilfestellen für Beamte

Dieser, hier noch nicht annähernd vollständig beschriebene Bereich erfaßt etwa 90 % der sozialversicherungspflichtigen Bürger. Fast die gesamte Bevölkerung ist also potentiell betroffen. Trotz dieser Größenordnung ist der Öffentlichkeit, auch der am Datenschutz interessierten Öffentlichkeit, die Brisanz von Datensammlungen im Bereich der sozialen Sicherung bisher weitgehend entgangen. Die problematische Verengung der öffentlichen Diskussion auf den Sicherheitsbereich verstellt so den Blick auf folgende Fakten:

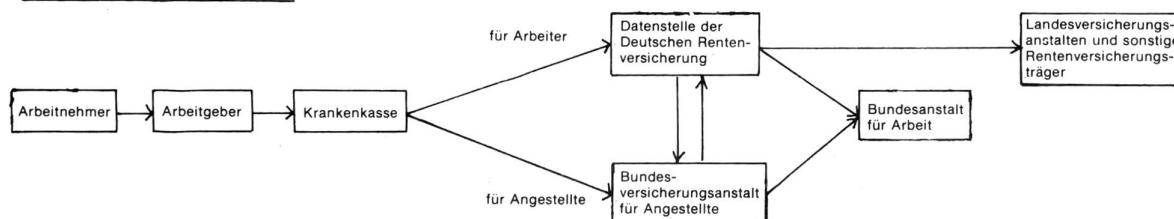
- Die deutsche Sozialversicherung verfügt über den aktuellsten Datenbestand in der BRD. Aufgrund der Datenerfassungsverordnung (DEVO) und der Datenübermittlungsverordnung (DÜVO) leiten die Arbeitgeber Daten an die Sozialversicherungsträger weiter.

Die gemessen an der Zahl der abgebildeten Personen größte deutsche Datei befindet sich beim VDR in Würzburg mit bis zu 75 Millionen personenbezogenen Datensätzen (eine Person kann maximal drei Datensätze erzeugen). Der VDR unterhält eine weitere Datei mit etwa 48 Millionen Datensätzen. Bei der Bundesanstalt für Arbeit existiert eine Datei mit etwa 30 Millionen Datensätzen. Da in diesen Dateien – auch im Interesse der Gespeicherten – die Adresse immer auf dem neuesten Stand ist, ist das Interesse z.B. der Sicherheitsbehörden, auf diesen Bestand zuzugreifen, verständlicherweise hoch.

- In keinem anderen Bereich entstehen soviel intime Daten in umfassenden Persönlichkeitsdossiers mit Dokumentationen über soziale und gesundheitliche Karrieren.
- Der Bereich der sozialen Sicherung ist der mit Abstand größte Verwaltungskomplex in der BRD (Sonderverwaltungsgesetz ausgenommen). Er ist vielfältig gegliedert (eine einzige Ersatzkasse z.B. hat allein über 1000 Zweigstellen, die Arbeitsverwaltung 146 Arbeitsämter unterschiedlicher Größe mit 501 Nebenstellen).

Obwohl es eigentlich keiner besonderen Phantasie bedarf, was man mit diesen Daten alles machen kann, wenn man es nur

DEVO-DÜVO-Datenflüsse



will, hat sich ein öffentliches Problembewußtsein bis jetzt nicht herausgebildet. Unter den wenigen Fachleuten werden folgende Problemschwerpunkte diskutiert:

- * Wer darf unter welchen Voraussetzungen auf Sozialdaten zugreifen?

Im Grundsatz soll der Bereich der sozialen Sicherung nach außen abgeschottet sein.

- * Abschottung im Inneren

Unter welchen Voraussetzungen darf z.B. eine Krankenkasse auf Daten der Arbeitsämter zurückgreifen?

Die Träger sollen sich nicht als einheitliche Verwaltung begreifen dürfen, innerhalb der jeglicher Datenaustausch zulässig ist.

- * Forschung mit Sozialdaten (Zweckentfremdungsverbot)
- * Gesundheits- und sozialpolitische Zielsetzungen des Systems der sozialen Sicherung

Ist die gegenwärtige Gesundheits- und Sozialpolitik überhaupt geeignet, das Grundanliegen des Datenschutzes – Selbstentfaltung einzelner und von Gruppen zu Lasten staatlicher Stellen – zu verwirklichen?

Juristische Regelung sozialer Probleme: Das Sozialgeheimnis

Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ist nur ein Rahmen, ein erster Schritt zur Regelung einer neuen Materie. Über die Notwendigkeit seiner Ergänzung durch bereichsspezifischen Datenschutz bestand schon bei seinem Inkrafttreten weitgehende Übereinstimmung. Die für das System der sozialen Sicherung bis jetzt zentrale bereichsspezifische Vorschrift war das sogenannte Sozialgeheimnis, § 35 Sozialgesetzbuch (SGB) I. Sie lautete:

„§ 35 Geheimhaltung

(1) Jeder hat Anspruch darauf, daß seine Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von den Leistungsträgern, ihren Verbänden, den sonstigen in diesem Gesetzbuch genannten öffentlich-rechtlichen Vereinigungen und den Aufsichtsbehörden nicht unbefugt offenbart werden. Eine Offenbarung ist dann nicht unbefugt, wenn der Betroffene zustimmt oder eine gesetzliche Mitteilungspflicht besteht.

(2) Die Amtshilfe unter den Leistungsträgern wird durch Absatz 1 nicht beschränkt, soweit die ersuchende Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben die geheimzuhaltenden Tatsachen kennen muß.

Dem Wortlaut nach handelte es sich bei dieser Vorschrift um eine besondere datenschutzfreundliche Regelung. Eine Offenbarung von Sozialdaten war nur zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hatte oder eine gesetzliche Mitteilungspflicht bestand. Eine Vielzahl von Durchbrechungen des Sozialgeheimnisses nicht nur durch unterschiedliche Behörden, sondern vor allem durch Staatsanwaltschaften und Gerichte belegen, daß dieser strikte Schutz in der Realität nicht durchsetzbar war. Niemand hat deshalb die Notwendigkeit bestritten, Möglichkeiten und Grenzen des Datenaustausches im Bereich der sozialen Sicherung neu zu regeln. Diese Neuregelung hätte ein Prüfstein dafür sein können, wie ernst es die Gesetzgebungsorgane mit der Durchsetzung des Datenschutzgedankens wirklich meinen und ob sie bereit und in der Lage sind, dem Interesse an Selbstentfaltung Vorrang vor bürokratischen Interessen zu verleihen.

Am 18. Juli 1980 ist das Gesetzgebungsverfahren für das neue

sogenannte „Sozialdatengesetz“ abgeschlossen worden (Sozialgesetzbuch, X. Buch, 2. Kapitel).

Das umfangreiche Paragraphenwerk belegt, daß der Datenschutz in wesentlichen Punkten eine entscheidende Niederlage hat einstecken müssen. Die folgenden Verschlechterungen verdienen besondere Beachtung:

1. Offenbarung für den Schutz der inneren und äußeren Sicherheit (§ 69)

Eine Offenbarung personenbezogener Daten ist jetzt zulässig, soweit sie im Einzelfall für die Aufgaben der Sicherheitsbehörden erforderlich ist. Offenbart werden dürfen Vor- und Familienname, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige und frühere Anschriften des Betroffenen, Name und Anschrift seiner derzeitigen und früheren Arbeitgeber.



Computerisierung der Sozialverwaltung –
Taylorisierung bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

Das Postulat „Abschottung nach außen“ ist damit im Prinzip aufgegeben. Die Sozialdaten stehen den Sicherheitsbehörden als aktuelles und umfassendes Melderegister zumindest im Einzelfall zur Verfügung.

2. Datenübermittlung (§ 78)

Für die Offenbarung von Sozialdaten gelten die Übermittlungsvorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (§§ 10, 11) nicht. Mit Hilfe dieser Vorschriften war es möglich, etwa den Datenaustausch zwischen einzelnen Sozialversicherungsträgern oder sogar zwischen den einzelnen Abteilungen innerhalb eines Trägers für unzulässig zu erklären.

Das Postulat „Abschottung im Innern“ ist damit im Prinzip aufgegeben. Die Sozialverwaltung sieht sich in dieser Vorschrift als Einheit, eine Vorstellung, vor der Datenschützer in den letzten Jahren wegen der riesigen, sensiblen Datensammlungen und der Vielzahl zuständiger Verwaltungsbehörden immer wieder gewarnt haben – wie sich zeigt, im Ergebnis erfolglos.

3. Offenbarung für Forschung oder Planung (§ 72)

„Eine Offenbarung personenbezogener Daten ist zulässig, soweit sie erforderlich ist

1. für die wissenschaftliche Forschung im Sozialleistungsbereich oder
 2. für die Planung im Sozialleistungsbereich durch eine öffentliche Stelle im Rahmen ihrer Aufgaben
- und schutzwürdige Belange des Betroffenen nicht beeinträchtigt werden oder das öffentliche Interesse an der Forschung oder Planung das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen erheblich überwiegt.“* (§ 72, Abs. 1 Satz 1).

Man sieht der Vorschrift ihre Brisanz nicht an, assoziiert man doch gemeinhin mit Begriffen wie Forschung, Wissenschaft oder Planung etwas Positives, man denkt an Fortschritt. Wenn die im Bereich der sozialen Sicherung dominanten Interessen

an Fortschritt denken, haben sie jedoch Visionen vor Auge, über die eingangs berichtet wurde. Sie denken mithin an Forschungen oder Planungen, die den einzelnen noch mehr zum Objekt bürokratischer Entscheidungen machen. Das hinter



dieser Vorschrift stehende Verständnis für soziale Problemlösungen legitimiert Verwaltungen, die Entmündigung des einzelnen durch Wissenschaft noch zu untermauern.

Zielkonflikte: Was tun?

Der Datenschutz im Bereich der sozialen Sicherung befindet sich in einem gegenwärtig nur schwer auflösbaren Dilemma: Die Aufwendungen von Staat und Wirtschaft für die soziale und gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung sind ständig gestiegen. Zugleich sind krankmachende Faktoren wie Streß, Umweltbelastungen, schlechte Arbeitsbedingungen gewachsen. Dem Einsatz der Mittel entspricht also kein adäquater Gegenwert.

Der leistungsgewährende Sozialstaat glaubt dieses Problem gegenwärtig nur so lösen zu können, daß er, unterstützt durch verstärkten Einsatz der Informationstechnologie, d.h. aber immer auch durch Substitution von Arbeit durch Kapital, präventiv in soziale Zusammenhänge eingreifen will. Um ein Beispiel zu geben: Es gilt als gesichert, daß Dicke und Raucher häufiger krank sind und eher sterben als sogenannte „normale“ Bürger; wenn man will, belasten sie die Solidargemeinschaft der Versicherten mit Kosten, die sie selbst mitverursacht haben. Also scheint es nahe zu liegen, systematisch Daten über die einzelnen Versicherten zu erheben, diese Daten systematisch und „wissenschaftlich“ auszuwerten und dann den einzelnen Versicherten, der durch das Raster gefallen ist, mit geeigneter Betreuungsstrategie auf den Weg der Gesundheit zu bringen. Die Worte „Dicke und Raucher“ lassen sich beliebig durch Worte wie „psychisch Auffällige“, „Querulanten“ usw. ersetzen.

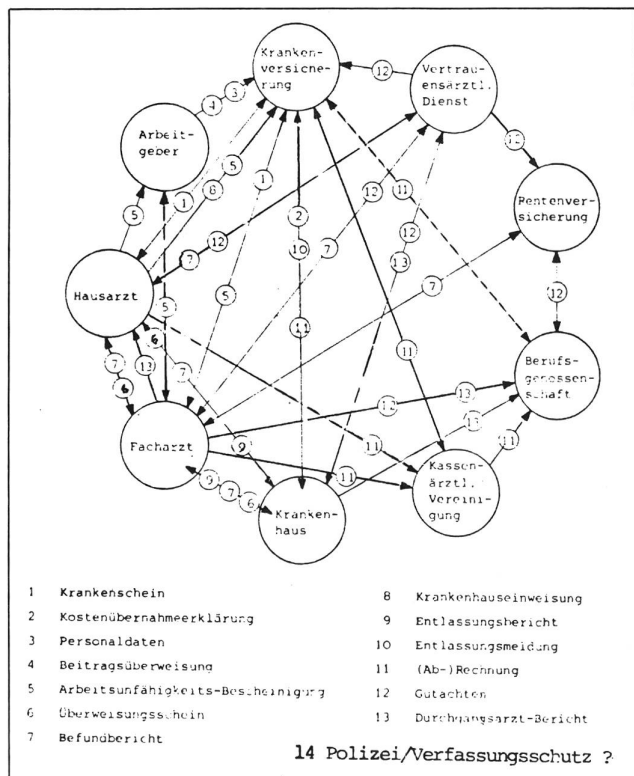
Diese Konzepte übernehmen für den einzelnen Betroffenen die Definition dessen, was für ihn gut ist und was nicht. Experten sagen ihm, was er tun soll. Objektiv übernimmt damit der Bereich der sozialen Sicherung die Funktionen sozialer Kontrolle, die früher den Sicherheitsbehörden zugewiesen war.

Praktisch jeder Bürger ist abhängig von Leistungen des Sozialstaates. Der Preis, der hierfür zu zahlen ist, liegt in der Ausweitung des bürokratischen Vorsorgebereichs und der Delegation der Definitionsmacht darüber, was als Wohlverhalten gilt, an bürokratische Organisationen.

Hier liegt nun das Dilemma des Datenschutzes: Wer erwartet, daß der Staat mit seinen Institutionen für alle nur denkbaren sozialen oder gesundheitlichen Probleme einsteht, kann ihm nicht gleichzeitig die Instrumente verweigern, mit denen büro-

kratische Institutionen allein handeln können, das sind: mehr Planung, mehr wissenschaftliche Forschung, verstärkter Einsatz der Informationstechnologie, mehr Personal.

Wer den Staat aus der Rolle des allseits kompetenten „Großen Bruders“ entlassen will, ohne dabei einer Vertiefung schon längst bestehender sozialer Ungerechtigkeiten das Wort zu reden (vgl. z.B. die Forderung nach Kostenbeteiligung der Patienten an ärztlichen Behandlungen), muß zeigen, wie er das Ziel „soziales und gesundheitliches Wohlbefinden“ der Bevölkerung anders erreichen will. Mit anderen Worten: Datenschutz im Bereich der sozialen Sicherung bleibt ohne ein Konzept für bessere gesundheitliche und soziale Versorgung vordergründiges und leeres Gerede. Es ist also falsch, Datenschutz von dem politischen Kontext zu isolieren, innerhalb dessen er wirken soll.



Beispiel eines patientenbezogenen Informationsnetzes zwischen Ärzten, Krankenhäusern und Versicherungen

Der Datenschutzgedanke beruht auf einem optimistischen Menschenbild – einem mündigen Bürger, der in der Lage und bereit ist, sich selbst zu verwirklichen. In seinem Interesse soll die Tätigkeit von Bürokratien auf das Erforderliche beschränkt werden. Anspruch und Wirklichkeit klaffen, wie gezeigt, schon jetzt auseinander. Alternativen liegen bei einem so umfassenden und kaum überschaubaren Komplex wie dem Bereich der sozialen Sicherung nicht auf der Hand, obwohl es ermutigende Schritte gibt: zu denken ist etwa an diverse Selbsthilfegruppen und Gemeinschaftsprojekte der Alternativbewegung – Versuche also, soziales und gesundheitliches Wohlbefinden eigenverantwortlich durch die Betroffenen selbst zu bestimmen. Bis jetzt haben bei diesen Versuchen Überlegungen zum Stellenwert der Informationstechnologie im Bereich sozialer Sicherung keine entscheidende Rolle gespielt. Sie müßten zum Ergebnis kommen, daß der zunehmende Einsatz der Informationstechnologie im Bereich der sozialen Sicherung die sozialen und gesundheitlichen Probleme der Bevölkerung nicht lösen kann. Im Gegenteil, sie werden sich verschärfen.