



Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft

3/2005

Soziale Sicherung in Österreich

Herausgegeben vom
Bundesverband der landw. Berufsgenossenschaften,
Gesamtverband der landw. Alterskassen und
Bundesverband der landw. Krankenkassen

Weißensteinstraße 70/72, 34131 Kassel
Telefon: 0561/9359-240
Telefax: 0561/9359-244

Gesamtschriftleitung: Dr. Harald Deisler

Redaktion
Dr. jur. Hans-Jürgen Sauer - Unfallversicherung
Eckhart Stüwe - Alterssicherung, Zusatzversorgung
Hubert Lohaus - Gemeinsame Aufgabenerledigung
Albert Münz - Redaktionelle Gestaltung

Druck: Hans Meister KG, Druck- und Verlagshaus,
Werner-Heisenberg-Straße 7, 34123 Kassel

Verlagspostamt Kassel

Die mit Namen gekennzeichneten Beiträge geben die Auffassung der Verfasser wieder. Der Nachdruck ist nur mit Einwilligung der Schriftleitung unter Quellenangabe gestattet. Für unverlangte Manuskripte und Besprechungsexemplare übernimmt die Schriftleitung keine Gewähr.

Inhalt 3/2005

FACHBEITRÄGE

Peter Mehl

- Soziale Sicherung der Landwirte in Österreich –
Modell für eine Reform des agrarsozialen
Sicherungssystems in Deutschland? 235

DOKUMENTATION

Frank Lehmann

- Einführung einer bundeseinheitlichen kassenarten-
übergreifenden Krankenversicherungsnummer
gem. § 290 SGB V 259
- Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2004 zur
Haushalts- und Wirtschaftsführung im öffentlichen Dienst 279
- Data Warehouse und Data Mining im öffentlichen Bereich
- Datenschutzrechtliche und -technische Aspekte - 288
- Altersrenten: Auslandszahlungen zugenommen 315

PERSÖNLICHES

- Otto Deppmeyer ausgezeichnet 316
- Ehrenzeichen LSV 317

BÜCHER

- Berufskrankheiten 2004 320
- Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit 320

Peter Mehl¹

Soziale Sicherung der Landwirte in Österreich – Modell für eine Reform des agrarsozialen Sicherungssystems in Deutschland?

1 Einleitung

Im agrarsozialen Sicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland sind heute schon mehr aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Mitglieder als aktive Landwirte versichert. Bedingt durch den Strukturwandel im Agrarbereich steht die landwirtschaftliche Sozialversicherung (LSV) damit schon jetzt vor einer Situation, in der die anderen sozialen Sicherungssysteme in Deutschland in Folge der demographischen Entwicklung erst in dreißig Jahren stehen werden. Die LSV ist daher bei der Finanzierung ihrer Ausgaben auf externe Unterstützung angewiesen. Im Jahr 2005 werden hierfür knapp 3,7 Mrd. € aus dem Etat des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) aufgewendet. Im Jahr 2003 lagen die Bundeszuschüsse noch bei 4,1 Mrd. €. Dies verdeutlicht die Einsparzwänge des Bundes und macht zugleich nachvollziehbar, warum das Sondersystem bei den versicherten Landwirten, die in Folge der Bundesmittelkürzungen Beitragserhöhungen hinnehmen mussten, in Misskredit geraten ist (vgl. Mehl, 2005a, 2005b).

Auch in anderen Mitgliedstaaten der EU gibt es agrarsoziale Sondersysteme, die mit vergleichbaren Problemen konfrontiert sind². Es liegt daher nahe, einen Blick über die Grenze zu werfen, um die Anpassungsstrategien der agrarsozialen Sicherungssysteme in anderen Ländern kennen zu lernen und ggf. daraus Nutzen für die Lösung der eigenen Probleme ziehen zu können.

Wenn man Lösungen in anderen Ländern als mögliche Impulsgeber für eine Weiterentwicklung des agrarsozialen Sicherungssystems in der Bun-

1 Dr. Peter Mehl, Institut für Ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, 0531/ 596-5243, peter.mehl@fal.de.

2 Unter den Mitgliedstaaten der EU gibt es agrarsoziale Sondersysteme für Landwirte und deren Familien in Deutschland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Österreich, Polen sowie in Spanien für Landwirte mit kleineren Unternehmen. Für die Probleme der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Polen, vgl. Cieplinski, 1996; Mehl, 1997; World Bank, 2000; Mehl und Hagedorn, 2002, für Österreich vgl. Schwarz, 2004.

Informationen zum System der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Österreich werden auch im nächsten SdL veröffentlicht.

desrepublik Deutschland heranziehen möchte, dann bietet das agrarsoziale Sicherungssystem in Österreich gute Voraussetzungen hierfür: Die Architektur der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland und Österreich gleicht sich, bezogen auf Süddeutschland existieren auch ähnliche agrarstrukturelle Gegebenheiten. Für eine nähere Befassung mit dem System in Österreich spricht weiterhin, dass dort in den letzten Jahren erhebliche Umgestaltungen stattgefunden haben, die Bereiche betreffen, die auch in Deutschland im Zentrum der Reformdiskussion stehen.

Folgerichtig stößt das österreichische Beispiel bei Politik, Berufsstand und LSV-Trägern in Deutschland auf ein wachsendes Interesse. So sagte etwa die stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Gerda Hasselfeldt, in einem Interview mit dem Bayerischen Landwirtschaftlichen Wochenblatt im Mai 2005:

„Ich finde den österreichischen Ansatz hochinteressant. Er ist sicher nicht zu hundert Prozent auf Deutschland zu übertragen. Man kann aber einiges lernen. Zum einen wird die Eigenständigkeit der LSV erhalten und zum anderen wird eine Verzahnung geschaffen, die eine größere Unabhängigkeit von isolierten Haushaltseingriffen in die LSV mit sich bringt.“

Die Resonanz, die das österreichische Beispiel in Deutschland gefunden hat, zeigt sich auch darin, dass sich einige der Vorschläge des Bayerischen Bauernverbandes zur zukünftigen Ausgestaltung des agrarsozialen Sicherungssystems an der Sozialversicherung der Bauern in Österreich orientieren (vgl. Bayerischen Bauernverband, 2005). Auch die Zeitschrift „Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft“ befasste sich in ihren letzten beiden Ausgaben ausführlich mit der Alterssicherung und der Krankenversicherung der Landwirte in Österreich (Jilke et al., 2004; Jilke et al., 2005). Allerdings sind diese Darstellungen aus einer österreichischen Perspektive geschrieben. Daher werden zentrale Fragen, die aus deutscher Sicht an das österreichische System gestellt werden, nicht aufgegriffen.

Die folgende vergleichende Darstellung und Analyse der agrarsozialen Sicherungssysteme in Deutschland und Österreich zielt zunächst darauf ab, die Informationsgrundlage für die oben skizzierte Diskussion zu verbessern. Leitend für die Auswahl der zu vergleichenden Aspekte war die Fragestellung, wie das österreichische System der agrarsozialen Sicherung mit der doppelten Herausforderung aus agrarstrukturellem Wandel und demographischer Entwicklung umgeht bzw. ob es diese bislang besser gemeistert hat als die deutsche Variante. Dies impliziert ggf. auch die Frage, inwieweit sich die österreichischen Strategien auf die deutsche LSV übertragen lassen.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen werden im Folgenden zentrale Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden agrarsozialen Sicherungssysteme, die Sozialversicherung der Bauern in Österreich (SVB) und die landwirtschaftliche Sozialversicherung in Deutschland (LSV), dargestellt und kommentiert. Die Auswahl der zu vergleichenden Aspekte erfolgt aus der Perspektive der Diskussion um die Reform der LSV. Die Beschränkung auf signifikante, weil für die derzeitige Reformdiskussion als relevant anzusehenden Bestimmungen, impliziert den Verzicht darauf, die Unterschiede im Detail zu berücksichtigen. Dies erscheint aber als notwendig, nicht zuletzt aus Gründen der Überschaubarkeit. Die Zusammenstellung erfasst zunächst bereichsübergreifende Aspekte und vergleicht dann nach Sicherungssystemen, wobei jeweils der versicherte Personenkreis, die Leistungen und Leistungsvoraussetzungen, sowie die Finanzierung durch Beiträge und Bundeszuschüsse berücksichtigt werden.

2 Bereichsübergreifende Aspekte

Ein Blick auf die grundlegenden Strukturen und die Entwicklungsgeschichte von SVB und LSV zeigt eine ganze Reihe von Gemeinsamkeiten der beiden Systeme, aber auch wichtige Unterschiede.

So gilt etwa in beiden Systemen das Prinzip der Selbstverwaltung: Der Staat überträgt bestimmte Aufgaben der betroffenen Personengruppe oder deren Vertretern und nimmt dabei lediglich eine Aufsichtsfunktion wahr. Für beide Systeme kennzeichnend ist weiterhin der Grundsatz der sozialen Sicherheit „aus einer Hand“, der besagt, dass in SVB wie LSV alle Versicherungszweige, also Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Unfallversicherung, sozusagen unter einem Dach vereinigt sind.

Eine besonders auffällige Parallelität zeigt die etappenweise Entwicklung der sozialen Absicherung, die sich in beiden Systemen zeitlich nach der sozialen Absicherung der abhängig Beschäftigten vollzog und schrittweise zu einer stetigen Ausweitung des versicherten Personenkreises und des Leistungsumfangs geführt hat. Diese Entwicklung verlief in Deutschland und Österreich in eher zeitlicher Korrespondenz. Wesentliche Etappen in der landwirtschaftlichen Alterssicherung - in Deutschland vom Bargeldzuschuss (1957) zur Teilsicherung (1974) bis zur obligatorischen Ehegatten- bzw. Bäuerinnensicherung (1995), in Österreich vom Zuschussrentensicherungsgesetz (1958) zur vollwertigen Pensionssicherung (1971) bis zur Einführung einer obligatorischen Ehegatten- bzw. Bäuerinnensicherung (1992) – verliefen nahezu zeitgleich. Parallelität zeigt sich in der relativ späten Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung in Österreich (1965) und Deutschland (1972).

Gleichwohl gibt es auch Unterschiede.

Die SVB ist wie die LSV eine eigenständige Einrichtung, die sich allerdings stärker in das gesamte System der österreichischen Sozialversicherung integriert sieht (Ledermüller, 2005) als die deutsche LSV. Diese stärkere Integration ist aber für das österreichische Sozialversicherungssystem insgesamt kennzeichnend. Die Sozialversicherung in Österreich ist, ähnlich wie das deutsche System, teils territorial, teils berufsständisch geordnet, erfasst aber im Unterschied zur deutschen Sozialversicherung nahezu alle Erwerbstätigen. Zudem ist die Trägerlandschaft deutlich weniger zersplittert als in Deutschland: Die insgesamt 27 Träger haben sich über die Sicherungsbereiche hinweg zu einem Dachverband, dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, zusammengeschlossen (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Die Organisation der Sozialversicherung in Österreich

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger		
Unfallversicherung	Krankenversicherung	Pensionsversicherung
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt	9 Gebietskrankenkassen	Pensionsversicherungsanstalt
	8 Betriebskrankenkassen	
	SVA der gewerblichen Wirtschaft	
Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau		
Sozialversicherungsanstalt der Bauern		
Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter		
		VA des österr. Notariates

Für die SVB in Österreich ist nicht das Landwirtschaftsministerium, sondern das Bundesministerium für soziale Sicherung, Generationen und Konsumentenschutz sowie das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen zuständig, die Bundeszuschüsse erfolgen aus dem Etat des Bundesministeriums der Finanzen. In Deutschland ressortieren die Bundesmittel im Haushalt des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), die fachliche Zuständigkeit liegt beim BMVEL und beim Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (BMGS).

Im Unterschied zur deutschen LSV, die durch acht regionale Träger und den bundesweit agierenden Träger des Gartenbaus ausgeführt wird, existiert in Österreich eine zentrale Organisationsstruktur bzw. Bundesträger mit Regionalstellen: Der österreichische Bundesträger hat im Jahr 2001 die bisherigen Landesstellen ersetzt. Die Regionalbüros sind für die

Versichertenbetreuung und für die operativen Aufgaben im jeweiligen Bundesland zuständig, nehmen aber keine strategischen Aufgaben mehr wahr. Dies obliegt der Hauptstelle in Wien. Der Vorstand der Hauptstelle in Wien (14 Mitglieder) setzt sich überwiegend aus den Vorsitzenden der Regionalbüros zusammen, was auf eine weiterhin föderal organisierte Entscheidungsstruktur hindeutet. Nach Angaben von Generaldirektor Ledermüller wurden durch den zentralen Träger bislang 40 % der Leitungsfunktionen, 15 % des Personals und 11 Mio. € eingespart. Seit kurzem werden Fusionsgespräche mit der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SGW) geführt, die aus dem parlamentarischen Raum angestoßen wurden. Zielvorstellung: Die Schaffung eines eigenen Sozialversicherungsträgers der Selbständigen. Schon gegenwärtig wird mit der SGW intensiv kooperiert: Seit 2003 gibt es das Unternehmen SVD Büromanagement GmbH der SGW und der SVB, das für diese beiden Träger den so genannten Back-Office-Bereich (Facility Management, Einkauf, Liegenschaftsverwaltung, gemeinsames Druckzentrum) nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen durchführt.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zur deutschen LSV liegt im einheitlichen Beitragsbemessungsmaßstab für alle Sicherungsbereiche der SVB. Der so genannte Versicherungswert wird über Korrekturfaktoren aus dem steuerlichen Einheitswert ermittelt. Das Verfahren ist in etwa vergleichbar zur Ermittlung des Einkommens aus Land- und Forstwirtschaft beim Beitragszuschuss in der deutschen Alterssicherung der Landwirte (bei nicht buchführungspflichtigen Landwirten). Im Unterschied zum deutschen Beitragszuschuss in der Alterssicherung der Landwirte wird in Österreich nicht zwischen Haupt- und Nebenerwerbslandwirten differenziert. Seit 2001 gibt es in Österreich zusätzlich die Möglichkeit, anstelle des Einkommensbescheids für die im Einkommenssteuerbescheid ausgewiesenen Einkünfte als Beitragsbemessungsgrundlage zu optieren (dann sind allerdings Beitragszuschläge fällig). In der deutschen LSV ist die Beitragsgestaltung sehr viel komplizierter und uneinheitlicher: In der Alterssicherung besteht ein so genannter Einheitsbeitrag für alle Versicherten, der sich an der Beitrags/Leistungsrelation der GRV bemisst (abzüglich 10 %). Faktisch durchbrochen wird das Prinzip des Einheitsbeitrags durch die Leistung Zuschuss zum Beitrag, den Landwirte mit niedrigerem Einkommen (bis zu 15.500 € p.a.) auf Antrag erhalten. Beim Beitragszuschuss werden alle Einkommensarten berücksichtigt. Bei buchführungspflichtigen Betrieben ist dabei der Einkommenssteuerbescheid maßgeblich, bei nicht- buchführungspflichtigen Betrieben gilt ein korrigierter Wirtschaftswert (ähnlich dem Versicherungswert in Österreich). In der Landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) und der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) werden die Beiträge der landw. Unternehmer nicht nach dem Einkommen, sondern nach (für LKV und LUV unterschiedlichen) Ersatzmaßstäben festgelegt. Gängige Beitragsbemessungsmaß-

stäbe sind der Arbeitsbedarf, der Flächenwert/korrigierte Flächenwert, der Wirtschaftswert oder Jahresarbeitswert. Hierfür verantwortlich sind die einzelnen Selbstverwaltungen der regionalen Träger, die dabei Vorgaben des Gesetzgebers zu beachten haben. In der Krankenversicherung sind 20 Beitragsklassen vorgeschrieben. Der Beitrag der Klasse 20 muss mindestens das sechsfache des Beitrages der Klasse 2 und mindestens 90 v. H. des Vergleichsbeitrages (Höchstbeitrag der jeweiligen regionalen AOK) betragen. In der Unfallversicherung haben die LBGen das Unfallrisiko angemessen zu berücksichtigen.

Die Vorteile des österreichischen Beitragsbemessungssystems liegen in der guten Verwaltungspraktikabilität³. Eine Übertragung des Systems auf die LSV wäre technisch gesehen problemlos möglich. Gleichwohl wären dabei die Nachteile abzuwägen: Die Korrelation zwischen Einheitswert und Einkommen streut nicht unerheblich, v.a. bei Betrieben ab 30.0000 € Einheitswert (deshalb in Österreich auch die Beitragsgrundlagenoption). Die gilt allerdings auch für den korrigierten Wirtschaftswert (Alterssicherung) bzw. in stärkerem Ausmaß für den in der Kranken- und Unfallversicherung häufig verwendeten Flächenwert. Für den Bereich der Unfallversicherung ist einzuwenden, dass bei Einführung des Versicherungswerts in Deutschland weder das Ausmaß der versicherten Arbeit noch das Unfallrisiko hinreichend erfasst würden. Eine Übernahme des österreichischen Systems in der LUV würde daher bedeuten, die Bestrebungen zu ignorieren, diese Faktoren stärker zu verankern.

3 Alterssicherung

Unterschiedliche Alterssicherungskonzeption

Seit Jahresbeginn 2005 gilt in Österreich das „Allgemeine Pensionsgesetz“ (APG), das weitgehend alle Erwerbstätigen (d.h. auch die Beamten) in ein neues Alterssicherungssystem einbindet. Die bestehenden Pensionsgesetze für Arbeitnehmer (ASVG), Gewerbetreibende (GSVG), Landwirte (BSVG) und Beamte (Pensionsgesetz) bleiben in geänderter (=harmonisierter) Form in Kraft, d.h. das neue APG ist gewissermaßen das gemeinsame Dach über diesen Gesetzen. Das APG kann so als Ausdruck und vorläufiger Höhepunkt einer Entwicklung verstanden werden, bei der sich die SVB an die allgemeinen Systeme angenähert und berufsständische Besonderheiten abgelegt hat, ohne die Eigenständigkeit aufzugeben. Ein solcher Annäherungsprozess an die

3 Die erheblichen regionalen Beitragsunterschiede für vergleichbare Betriebe in Deutschland wären auch bei bundeseinheitlich gleichen Maßstäben vorhanden. Sie sind im Wesentlichen auf unterschiedliche Risikostrukturen zurückzuführen. Abhilfe könnten interregionale Lastenausgleichsverfahren oder ein Bundesträger schaffen.

Alterssicherung der Arbeitnehmer hat auch bei der deutschen Alterssicherung der Landwirte (AdL) mit dem Gesetz zur Reform der agrarsozialen Sicherung (ASRG) im Jahr 1995 stattgefunden. Allerdings hat man sich beim ASRG im Unterschied zu Österreich gegen eine Harmonisierung insofern entschieden, als der Teilsicherungscharakter des Systems und seine agrarpolitischen Zielsetzungen aufrechterhalten blieben. Deshalb basieren das deutsche und das österreichische System auf unterschiedlichen Alterssicherungskonzeptionen, die ihren Niederschlag auch im Beitrags- und Leistungsrecht finden.

Die landwirtschaftliche Alterssicherung Deutschland basiert auf drei Bestandteilen (Altersgeld, Altenteil, private Vorsorge). Daher wird ein Einheitsbeitrag erhoben (allerdings modifiziert durch das Beitragszuschusssystem), der eine Grundsicherung bildet, die durch das Altenteil und durch individuelle Vorsorgemaßnahmen aufgestockt werden sollte. Im Unterschied hierzu sieht die österreichische Lösung keinen Einheitsbeitrag vor, sondern setzt auf die individuelle Absicherung des Einkommensniveaus im Rentenalter mit Hilfe der gesetzlichen Vorsorge. Diese unterschiedliche Alterssicherungskonzeption hat zur Folge, dass sich die Alterssicherung in der SVB beim Versicherungsumfang, im Leitungssystem und bei der Finanzierung deutlich von der deutschen AdL unterscheidet.

Versicherter Personenkreis

In Österreich gibt es in der Alterssicherung und der Krankenversicherung eine Mehrfachversicherung: Arbeiter- oder Angestellter, die zugleich Landwirte im Nebenerwerb (NE-Landwirte) sind, sind nicht nur nach dem allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG), sondern auch nach dem Bauernsozialversicherungsgesetz (BSVG) pensionsversichert; es bestehen also mehrere Pflichtversicherungen nebeneinander bis zur Höchstbeitragsgrenze. In der AdL gibt es zwar durchaus auch NE-Landwirte, die parallel in der landwirtschaftlichen Alterssicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sind. Im Unterschied zur Lösung in Österreich haben die NE-Landwirte in Deutschland aber die Möglichkeit, sich von der AdL befreien zu lassen, das sie in vielen Fällen auch wahrnehmen

Leistungsvoraussetzung und Leistungshöhe

Wie in Deutschland so war auch in Österreich bis 1993 die Betriebsab- oder aufgabe für die Inhaber von Betrieben mit einem Einheitswert von über 33.000 Schilling (ca. 2.398 €) vorgeschrieben. Seitdem können Landwirte in Österreich auch nach Erreichung des regulären Rentenalters Rente beziehen *und* den Hof weiterbewirtschaften (nur bei vorzeitiger Rente, etwa wegen Erwerbsunfähigkeit nicht). Es gibt deshalb laut Generaldirektor Ledermüller in Österreich eine ganze Reihe von Pensionisten, die ihren Betrieb weiterführen. Probleme einer dadurch verzögerten Hofabgabe und einer

Verschlechterung der Altersstruktur der Betriebsleiter seien aus der Aufgabe des Hofabgabepflichtigen nicht entstanden. Von 1993 bis 2000 gab es bei weiterer Ausübung einer Erwerbstätigkeit (also auch bei Verzicht auf eine Hofabgabe und Weiterbewirtschaftung des Betriebes) eine Teilpension in Höhe von 85 % des Rentenanspruchs.

Das harmonisierte Rentensystem nach dem APG soll im Leistungsbereich der Formel 45-60-80 folgen: Nach 45 Versicherungsjahren wird mit Rentenalter 65 eine Pension in Höhe von 80 % des Lebensdurchschnittseinkommens erreicht. Das neue Recht gilt in vollem Umfang zunächst nur für ab 2005 neu Versicherte. Für Personen, die zu Jahresbeginn das 50. Lebensjahr vollendet haben, bleibt dagegen das Altrecht bestehen. Für Personen, die am 01.01.2005 das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und vor dem 01.01.2005 mindestens einen Versicherungsmonat erworben haben, werden zwei Pensionen errechnet (Parallelrechnung). Die beiden Pensionen werden dann im Verhältnis der Versicherungszeiten vor und nach 01.01.2005 aufgeteilt.

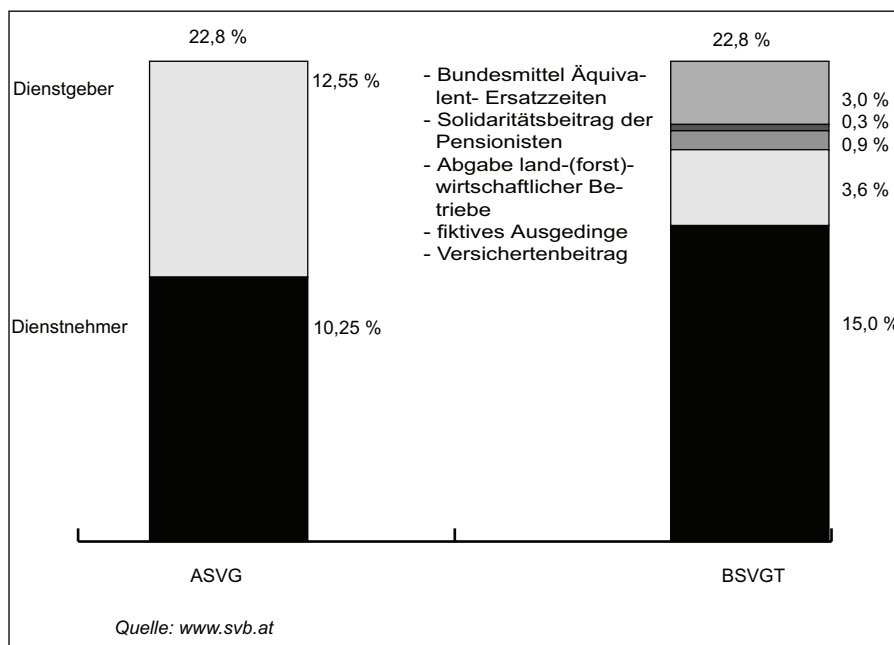
Die gesetzliche Altersrente in der Landwirtschaft ist in Österreich höher als in Deutschland, wobei die so genannte Ausgleichszulage (Mindestrente) eine wesentliche Rolle spielt: 29 von 100 Rentnern in der SVB beziehen eine Ausgleichszulage. Damit liegt die SVB weit über allen anderen Trägern der Pensionsversicherung in Österreich (Schwarz, 2004), obwohl bei der Feststellung der Berechtigung in der SVB ein fiktives Ausgedinge (=Altenteil) angerechnet wird. Dadurch wird die Mindestpension für Landwirte geringer als für die Angehörigen der anderen Berufsgruppen. Bei der Ausgleichszulage erfolgt im Unterschied zur deutschen Sozialhilfe oder zur Grundsicherung im Alter keine Anrechnung von Vermögen. Die Durchschnittspension aus der SVB lag im Jahr 2004 bei Männern bei 886 €, bei Frauen bei 443 €. Das durchschnittliche Regelaltersgeld in Deutschland betrug im Jahr 2004 beim landwirtschaftlichen Unternehmer 478,91 €, beim Ehegatten lag es bei 223,54 €.

Finanzierung

Vor Inkrafttreten der Pensionsharmonisierung hatte der Bund die Beiträge der Landwirte verdoppelt, gewissermaßen einen Arbeitgeberanteil übernommen. Diese Regelung war mit dem neuen Gesetz, mit dem gesellschaftliche Solidarität nicht nur zwischen den Generationen, sondern auch zwischen den Berufsgruppen dauerhaft sichergestellt werden soll, nicht länger aufrechtzuerhalten. Der Beitragssatz im harmonisierten Pensionssystem beträgt künftig 22,8 Prozent. Dieser ist für alle Berufsgruppen gleich, wobei von den Landwirten nur ein Beitragssatz von zunächst 14,5 % aufzubringen ist, der bis 2007 auf 15 % steigt. Die restlichen 7,8 % speisen sich aus unterschiedlichen Quellen (3,6 Prozent: Anrechnung des fiktiven Ausgedinges bei Ausgleichszulagenbeziehern, 0,9 Prozent Anrechnung der Abgabe

der land(forst)wirtschaftlichen Betriebe, 0,3 Prozent: Anrechnung des Solidaritätsbeitrages aller Bauern-Pensionisten, 3,0 Prozent: Bundesmittel für die Abgeltung der Ersatzzeitenfinanzierung bei den Unselbständigen). Der reduzierte Beitragssatz für Landwirte (15 %) gegenüber dem allgemeinen Beitragssatz von 22,8 % wird mittlerweile von Teilen der österreichischen Öffentlichkeit (Gewerkschaften, Arbeiterkammer) kritisiert, nachdem zuvor auf Expertenebene aber auch in der Sozialpartnerschaft Einvernehmen über den Beitragssatz erzielt worden war.

Übersicht 2: Beiträge in der harmonisierten Pensionistensicherung in der allgemeinen Sozialversicherung und in der Sozialversicherung der Bauern in Österreich



Der Bund übernimmt in Österreich die Defizitdeckung für die gesamte Pensionistensicherung. Im Jahr 2004 betrug der Bundesmittelzuschuss 5,846 Mrd. € oder 23 % der Ausgaben. In Deutschland betrug der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2003 53,9 Mrd. € oder 27,5 % der Ausgaben.

Insgesamt bestehen im Bereich der Alterssicherung die größten Unterschiede zwischen SVB und LSV, die aus der unterschiedlichen Sicherungskonzeption – Teilsicherung versus Absicherung des individuellen Einkommens im Rentenalter - resultiert. Eine Übertragung der österreichischen Lösung auf die Alterssicherung der Landwirte in Deutschland wäre daher ein zentraler

Wechsel der Politikkonzeption. Diese würde dem allgemeinen Trend, weg von staatlich garantierter Vollsicherung und hin zu mehr Eigenvorsorge, zuwiderlaufen.

4 Unfallversicherung

1999 wurde die Unfallversicherung im SVB insbesondere im Leistungsrecht grundlegend reformiert. Die neue bäuerliche Unfallversicherung gilt für alle Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten seit Inkrafttreten. In Deutschland wurde dagegen bei der Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch (SGB VII) im Jahr 1996 auf eine grundlegende inhaltliche Reform verzichtet.

Versichertenkreis

Wie in Deutschland handelt es sich bei der Unfallversicherung in der SVB um eine Betriebsversicherung, bei der ein Betriebsbeitrag zu entrichten ist. Wie in Deutschland, so gibt es auch in Österreich viele Betriebe, die nur der Unfallversicherungspflicht unterliegen, da die untere Grenze für Versicherungspflicht bei einem Einheitswert von 150 € liegt und damit deutlich unter der Grenze bei der Alterssicherung und Krankenversicherung (1.500 € Einheitswert). Die SVB wies 2004 in der Krankenversicherung 159.000 versicherte aktive Mitglieder, in der Alterssicherung 176.000 versicherte aktive Mitglieder und in der Unfallversicherung 299.515 Betriebe auf. Die Diskrepanz zwischen der Zahl der in der Alters- und Krankenversicherung versicherten aktiven Landwirte (AdL 2004: 298.626 Landwirte und Ehegatten; LKV 2004: 200.874 landwirtschaftliche Unternehmer) und der Zahl der in der Unfallversicherung einbezogenen Unternehmen (2003: 1,703 Mio. beitragspflichtige Unternehmen) ist in Deutschland daher erheblich größer als in Österreich.

Ein wesentlicher Unterschied zur deutschen LUV liegt darin, dass Arbeitnehmer nicht in der SVB, sondern in der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) versichert sind. Landwirtschaftliche Unternehmer bezahlen 1,4 % der Lohnsumme für ihre Arbeitnehmer an die AUVA. Diese Regelung entspricht der am Status ausgerichteten Struktur des Sozialversicherungssystems in Österreich. Eine analoge Ausgliederung der Arbeitnehmer aus der LUV wäre dagegen in Deutschland kaum zu verwirklichen. Im Unterschied zu Österreich erfolgt die Unfallversicherung in Deutschland branchen- und nicht statusbezogen, d.h. Arbeitnehmer in Landwirtschaft und Gartenbau sind in der LUV abgesichert. Bei einer statusbezogenen Lösung in Deutschland würde sich die Frage stellen, wo die Arbeitnehmer im Gartenbau (die Mehrzahl der Versicherten in der Gartenbau-BG) und in der Landwirtschaft der neuen Bundesländer zukünftig versichert werden könnten.

Leistungsrecht

Vorrang der Krankenversicherung bei Heilbehandlungskosten: Im Unterschied zur deutschen Regelung werden Heilbehandlungskosten von SVBG-UV nur dann getragen, wenn ärztliche Behandlung nach Unfall in speziellen Einrichtungen der Unfallversicherung erfolgt; ansonsten kommt die Krankenversicherung für die Kosten auf. Etwaige Selbstbeteiligungen der stationären (nicht der ambulanten) Behandlung werden dann allerdings erstattet.

Die Berechnung von Unfallrenten in Deutschland und Österreich folgt der gleichen Systematik: Es werden keine tatsächlichen Einkünfte, sondern ein fiktiver Jahresarbeitsverdienst zugrundegelegt, wobei der angesetzte Jahresarbeitsverdienst und damit die neu festgestellten Unfallrenten in Österreich seit der Reform 1999 deutlich höher liegen als in Deutschland. Die Rente wird als Jahresrente berechnet und als laufende Rente monatlich ausgezahlt. Dabei liegt die Wartezeit für den Bezug einer Unfallrente in Österreich mit einem Jahr deutlich über der Wartezeit für eine Unfallrente in der deutschen LUV (13 Wochen).

Übersicht 3: Höhe der monatlichen Unfallrenten für Landwirte in Deutschland und Österreich (2005 in €)

	Zugrundegelegter Jahresarbeitsverdienst 2005	Unfallrente bei 20% MdE	Unfallrente bei 100% MdE
Österreich	15.659,06	173,99	1.304,92
Deutschland	10.655,59 / 15.983,39	118,39	887,97

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Angaben der BLB und der SVB

Die Reform in Österreich im Jahr 1999 führte zu einer Verdreifachung der Unfallrenten für aktive Landwirte. Da die Kostenneutralität die zentrale Vorgabe für die Reform war, werden auf der anderen Seite keine Unfallrenten mehr bei Unfällen im Rentenalter bezahlt und bestehende Unfallrenten bei Erreichung des Rentenalters abgefunden. Allerdings hat der österreichische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung vom März 2005 den Wegfall einer Betriebsrente in der Unfallversicherung bei gleichzeitigem Bezug einer Altersrente als nicht verfassungskonform eingestuft und die Aufhebung der entsprechenden Gesetzespassage zum 31. 03. 2006 festgelegt. Insofern sind gesetzliche Nachbesserungen in diesem Bereich zwingend erforderlich.

Finanzierung

Im Unterschied zu Deutschland, wo die Zuschüsse des Bundes zur LSV lediglich im jeweiligen Haushaltsgesetz festgeschrieben werden und daher in

der Vergangenheit stark schwankten, leistet der Bund einen Beitrag in Höhe von einem Drittel der Beiträge. Die SVB-UV erwirtschaftet gegenwärtig sogar einen Überschuss von 11 bis 12 Mio. pro Jahr. Dieser Überschuss wird zur Abdeckung der Defizite der SVBG-KV verwendet. Vorausberechnungen ergeben nach Angaben von Direktor Ledermüller, dass die SVB-UV bis 2020 Überschüsse erwirtschaftet.

Kein strukturwandelbedingtes Defizit in Österreich? Den deutschen Betrachter der landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Österreich interessiert besonders, warum dieser Sicherungsbereich gegenwärtig Überschüsse erwirtschaftet, die zur Abdeckung der Defizite der LKV in Österreich eingesetzt werden, obwohl es auch in Österreich einen strukturwandelbedingten Rückgang der Beitragszahler bei weiterlaufenden Unfallrentenverpflichtungen gibt. Mögliche Ansatzpunkte aus Sicht der SVB:

- Die Aufwendungen für die Unfallversicherung in der SVB lagen im Jahr 1999, nicht zuletzt aufgrund des niedrigen Unfallrentenniveaus bei 74,8 Mio. €. Bedingung bei der Reform der Unfallversicherung 1999 war deren Aufkommensneutralität.
- Die Versicherung der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer in der AUVA stellt die SVB von strukturwandelbedingten Altlasten in diesem Bereich frei.
- Die Finanzierung (Betriebsbeitrag von 1,9 Prozent der Beitragsgrundlage = Versicherungswert; Bundesbeitrag in Höhe eines Drittels der Beitragseinnahmen. (2003: 26,4 Mio. €)) blieb bei der Reform im Jahr 1999 unverändert.
- Rückgang der Arbeitsunfälle. Der prozentuelle Rückgang an Arbeitsunfällen übersteigt den Rückgang der Versichertenzahlen bei weitem (siehe „Entwicklung der bäuerlichen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten“ unter http://www.svb.at/esvapps/page/page.jsp?p_pageid=127&p_menuid=2287&p_id=3).
- Heilbehandlungskosten bei Unfällen entstehen zunächst in der Krankenversicherung (s.o.). Daher liegen die Kosten für Heilbehandlung in der Unfallversicherung lediglich bei 8,3 Mio. € und ca. 10 % des Leistungsvolumens. (In Deutschland liegen die Kosten für Heilbehandlung bei 279 Mio. € und damit bei knapp einem Drittel der Leistungsausgaben).

Eine vertiefende vergleichende Analyse der Ausgabenentwicklung der Unfallversicherung in LSV und SVB wäre zweifellos ein interessantes und lohnendes Unterfangen.

5 Krankenversicherung

Von allen Sicherungsbereichen der SVB ist die Krankenversicherung in den letzten Jahren wohl am häufigsten umgestaltet worden. Rechtsänderungen des beitragspflichtigen Personenkreises und Einkommens, die Umstellung des Leistungssystems auf Sachleistungen und mehrfache Veränderungen der Zuschüsse Dritter zur Krankenversicherung in der SVB sind seit 1998 zu verzeichnen. Ursache hierfür ist wie in Deutschland der teilweise Rückzug des Staates aus der Mitfinanzierung der Krankenversicherung. Weitere Umgestaltungen der Finanzierung stehen möglicherweise bevor, weil die Solidargemeinschaft ähnlich wie die deutsche LKV eine ungünstige Risikostruktur aufweist.

Ausweitung beitragspflichtiger Personenkreis

Als erster Schritt zur Ausweitung des beitragspflichtigen Personenkreises in der Krankenversicherung der SVB erfolgte die Aufhebung der Ehegattensubsidarität. Der im Betrieb tätige Ehegatte ist seitdem nicht mehr bei seinem außerlandwirtschaftlich erwerbstätigen Ehegatten mitversichert. Übergangsbestimmungen legen aber fest, dass bestehende Ausnahmen unter bestimmten Voraussetzungen erhalten bleiben. Als weiterer Schritt wurde die generelle Nachrangigkeit der Krankenversicherung in der SVB durch die Mehrfachversicherung ersetzt. Bis Ende 1999 war die Krankenversicherungspflicht in der SVB gegenüber der Versicherungspflicht nach anderen Gesetzen nachrangig. Lag eine Pflichtversicherung nach einem anderen Gesetz in der Krankenversicherung vor, so entstand keine Pflichtversicherung. Seit 2000 gibt es nun in der Krankenversicherung wie in der Alterssicherung eine Mehrfachversicherung. Wenn eine Person mehrere versicherungspflichtige Erwerbstätigkeiten ausübt, so unterliegt sie auch mehrfach der Pflichtversicherung. Die zusätzliche Beitragsbelastung wurde stufenweise eingeführt (Zehntelregelung). Der Krankenversicherungsbeitrag für Mehrfachbeschäftigte im SVB erreicht so erst im Jahr 2009 die volle Höhe. In Deutschland sind Landwirte, je nach dem Schwerpunkt ihrer beruflichen Tätigkeit, entweder im landwirtschaftlichen oder in der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung versichert oder als hauptberuflich selbständig Erwerbstätiger (außerhalb der Landwirtschaft) versicherungsfrei, ähnlich der Regelung also, die in Österreich bis Ende 1999 galt.

Durch die Mehrfachversicherung und die Einschränkung der Ehepartnersubsidarität (Ausnahme von der Bauernversicherung, wenn der Ehepartner bereits in einer anderen Krankenversicherung pflichtversichert war) hat sich seit 1.1.2000 die Zahl der beitragspflichtigen Mitglieder der landwirtschaftlichen Krankenversicherung in Österreich deutlich erhöht. Die Zahl der Mitglieder in der KV der SVB ist von 228.795 (1993) auf 280.391 (2003) gestiegen. Die Relation zwischen aktiven Mitgliedern und Pensionsempfängern hat sich

durch die o.g. Ausweitung der Versichertenzahl deutlich verbessert (auf 100 pflichtversicherte Aktive kamen 1970 57,4 Pensionisten, 1992 waren es bereits 140 Pensionisten, 2003 dann wieder 96,6 Pensionisten aufgrund der oben skizzierten Ausweitung des Kreises der Pflichtversicherten; durch die beschriebenen Maßnahmen erfolgte ein Anstieg der Zahl der versicherten aktiven Mitglieder von 94.000 (1993) auf 142.000 (2003).

Unterschiede im Leistungsbereich

Im Leistungsbereich hat sich die Krankenversicherung in der SVB stark an die Regelungen der Krankenversicherung für Arbeitnehmer und damit auch den Gegebenheiten in der deutschen LKV angenähert. Dort entspricht der Leistungskatalog, mit Ausnahme der Leistung Betriebshilfe anstelle von Krankengeld, weitgehend den Regelungen der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung. In der Krankenversicherung der SVB gab es dagegen bis 1999 kein Sach- sondern ein Geldleistungsprinzip sowie eine durchgängige Selbstbeteiligung der SVBG-Versicherten in Höhe von 20 % (stationäre Leistungen 10 %). Seit 1994 wurde eine tendenzielle Angleichung mit dem ASVG vollzogen, wobei die Selbstbeteiligung je nach Kassenart weiterhin sehr unterschiedlich ausgestaltet ist („Fleckerlteppich“), im landwirtschaftlichen System aber nach wie vor tendenziell höher liegt als bei anderen Trägern. Die höhere Selbstbeteiligung und das Geldleistungsprinzip bis 1999 haben vermutlich dazu beigetragen, dass das System trotz der sich bis 1999 erheblich verschlechternden Relation zwischen aktiven Landwirten und Altenteilern finanzierbar blieb.

Finanzierung

Der Bund zahlte bis 2000 direkte Zuschüsse an die KV-SVB (2000 48,2 Mio. €). Durch seine Defizitdeckung im Bereich der Pensionistensicherung unterstützt er die Krankenversicherung der SVB indirekt, weil die Krankenversicherungsbeiträge der Pensionisten der SVB vervielfacht werden (s.u.).

Ab dem Jahr 2001 wurde die KV-SVB in den Ausgleichsfonds der Krankenversicherungsträger (kassenübergreifendes Solidarsystem wie deutscher Risikostrukturausgleich, allerdings mit deutlich geringerem Umverteilungsvolumen) aufgenommen. Der KV-SVB hat in den Jahren 2002 und 2003 insgesamt 117 Mio. € aus diesem Fond erhalten. Diese Maßnahme wurde jedoch im März 2004 vom Verfassungsgerichtshof als nicht verfassungsgemäß eingestuft: Zuschüsse seien solange nicht gerechtfertigt, wie die Beitragssätze der KV unter dem Durchschnitt der allgemeinen KV liegen und besondere Begünstigungen und Beitragsbefreiungen bestehen.

In Folge dessen wurde vom Gesetzgeber 2004 ein Maßnahmenpaket zur Sicherstellung der Finanzierung der KV-SVB verabschiedet:

- Betragserhöhung auf ASV-Niveau von 7,4 %;
- Einbeziehung von bäuerlichen Nebentätigkeiten in die Beitragspflicht;
- Anpassung der Mindestbetriebsgrundlage bei Optionsbetrieben;
- die SVB-KV erhält jedes Jahr 20 Mio. € aus Mitteln der Tabaksteuer;
- die SVB-KV darf den Überschuss der SVB-UV übernehmen. (Überschuss rührt auch aus dem Bundeszuschuss in Höhe eines Drittels der Beiträge).

Die jetzige Finanzierungs-Regelung in Österreich hat vermutlich nur Übergangscharakter; die o.g. Maßnahmen scheinen darauf abzuzielen, die Punkte, die einer Einbeziehung der SVB-KV in den Ausgleichsfonds der ASV entgegenstehen, auszuräumen.⁴

Quersubventionierung der Krankenversicherung durch die Pensionsversicherung

In Österreich wird der vom einzelnen Pensionisten abgeführte Krankenversicherungsbeitrag aus Mitteln der Pensionsversicherung (aufgrund der Defizitdeckung des Bundes also aus Steuermitteln) vervielfacht. Die Pensionisten der SVB-KV tragen daher einen höheren Anteil an der Finanzierung als die aktiven Landwirte, obwohl die Zahl der versicherten aktiven Landwirte incl. Familienangehörige Ende 2004 mit 158.914 höher lag als die Zahl der Pensionisten (138.539) und der Beitragssatz der Bauern-Pensionisten (2005: 4,95 %) unter dem der aktiven Landwirte liegt. Im Jahr 2003 lag die Beitragssumme der Pensionisten bei 223 Mio. €, das Beitragsvolumen der aktiven Landwirte bei 101,9 Mio. €. Der erhebliche Sprung zwischen 2000 (131,1 Mio. € Pensionistenbeitrag) und 2001 (213,3 Mio. €) erklärt sich daraus, dass der Beitragssatz der Pensionisten im Jahr 2001 auf 4,25 Prozent (von 3,75 %) und der Vervielfachungsfaktor auf 439 Prozent (von 315 %) angehoben wurde. Mit dieser Vervielfachung der ebenfalls erhöhten

4 Schwarz (2004) argumentiert in diese Richtung: „Eine nachhaltige Regelung von Bundesmitteln ist (...) nur dann nachvollziehbar zu gewährleisten, wenn im bäuerlichen Sozialsystem die gleichen Bedingungen wie in anderen Sozialsystemen herrschen. Diese Argumentation war im Übrigen auch ein Grund für den Verfassungsgerichtshof, in seinem Erkenntnis die SVB von der Teilnahme am Ausgleichsmechanismus der Krankenversicherungsträger ab sofort auszuschließen. Orientierung für nunmehr notwendige Maßnahmen ist daher eine Angleichung der beitrags- und leistungsrechtlichen Eckpfeiler des bäuerlichen Systems an andere Sozialsysteme.“

Eigenbeiträge der Pensionisten zum Ausgleich des Strukturwandels und des höheren Leistungsaufkommens der Pensionisten wurde der o.g. Rückzug des Bundes aus der direkten Finanzierung der Bauern-Krankenversicherung kompensiert.

Die Quersubventionierung der Krankenversicherung durch Mittel der Pensionsversicherung, die über Hebesätze auf die Beiträge der Pensionisten zur Krankenversicherung erfolgt, ist keine Besonderheit der Sozialversicherung der Bauern, sondern wird in allen Systemen in Österreich praktiziert.⁵

Auffällig ist der im Vergleich zu Deutschland (ca. 14,2 % im Bundesdurchschnitt) generell deutlich niedrigere Beitragssatz von 7,4 % in der Krankenversicherung. Mögliche Ansatzpunkte hierfür sind:

- Auf der Leistungsseite ein deutlich höheres Ausgabenniveau in Deutschland (2000: 2.748 US-\$ pro Kopf Bevölkerung; Österreich: 2.013 US-\$).
- Auf der Beitragsseite schlägt die deutlich geringere Arbeitslosigkeit als in Deutschland (Österreich: 4,2 %; Deutschland 10,5 (2004) sowie der Umstand zu Buche, dass die gesetzliche Krankenversicherung in Österreich 99 %, in Deutschland lediglich 90 % der Bevölkerung umfasst; 10 % der Bevölkerung, überwiegend die so genannten „guten Risiken“, sind in einer privaten Krankenversicherung abgesichert.

Insgesamt ist die Problemlage in der Krankenversicherung der SVB ähnlich wie bei der deutschen LKV, wobei die in Österreich insgesamt deutlich niedrigeren Beitragssätze entschärfend wirken. Aber auch in Österreich führt der steigende Anteil von Altenteilern in der Krankenversicherung, deren Beiträge i.d.R. nicht kostendeckend sind, und die tendenziell zurückgehende Zahl der im Erwerbsleben stehenden Mitglieder, zu Finanzproblemen, die durch die o.g. vielfältigen Maßnahmen angegangen wurden. Die Ausweitung des Kreises der Versicherten (Einführung der Mehrfachversicherung; Einschränkung der Ehegattensubsidarität) in Österreich hat diese Entwicklung abgeschwächt, dadurch aber zeitlich nur etwas nach hinten verschoben. Der demographische Effekt wird so verschoben, aber nicht aufgehoben. Analoge Maßnahmen in Deutschland wären grundsätzlich möglich, würde allerdings v.a. die soziale Sicherung für Landwirte im Nebenerwerb verteuern (Beitragsentrichtung in die LKV; beitragsfreie Mitversicherung beim außerlandwirtschaftlich erwerbs-

5 Folgende Hebesätze gelten im Mai 2005: Pensionsversicherungsanstalt (Arbeitnehmer): 180 %; Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft: 201 %; Versicherungsanstalt für Eisenbahn und Bergbau: 318 %; Sozialversicherung der Bauern 397 %). Da in der Pensionsversicherung eine Defizitdeckung des Bundes gilt, sind also in allen Systemen Bundesmittel im Spiel.

tätigen Ehegatten entfällt). Über entsprechende Schritte wird voraussichtlich im Zuge der Diskussion um die Reform der gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland (Bürgerversicherung vs. Solidarische Gesundheitsprämie) in der nächsten Wahlperiode diskutiert und entschieden werden.

6 Bundesmittel und Beitragsbelastung

Ergänzend zur Darstellung der Finanzierung in den einzelnen Sicherungsbereichen sollen im Folgenden die Unterstützung des Bundes sowie die Beitragsbelastung der Landwirte in Deutschland und Österreich verglichen werden.

Bundesanteil an der Finanzierung

Der Bundesanteil an der Finanzierung der SVB lag im Jahr 2004 mit knapp 70 % höher als in der LSV (ca. 59 %). Darin enthalten ist auch die Ausgleichszulage, die den Pensionisten ein bestimmtes Mindesteinkommen garantiert (Volumen 2005: 241 Mio. €). Bei den o.g. Vergleichszahlen werden allerdings die Unterschiede in der Absicherung des Pflegerisikos nicht berücksichtigt. In Österreich ist das so genannte Pflegegeld (Ausgabenvolumen 2004: 184 Mio. €) Bestandteil der Pensionistenversicherung, in Deutschland existiert seit 1995 eine eigene Pflegeversicherung, auch im Bereich der Landwirtschaft. Wie die anderen Sicherungsbereiche der LSV, so kann auch die Landwirtschaftliche Pflegeversicherung ihre Ausgaben nicht aus eigener Kraft finanzieren. Im Unterschied zu den anderen agrarsozialen Sicherungssystemen wird jedoch der Ausgabenüberschuss der landwirtschaftlichen Pflegekassen in Deutschland (Zuschüsse 2003: 241 Mio. €; Beitragseinnahmen: 113,6 Mio. €) nicht über Zuschüsse des Bundes, sondern über den Finanzausgleich aller Pflegekassen abgedeckt. Rechnet man die Zuschüsse aus dem Finanzausgleich der Pflegekassen zu den Bundesmitteln für die LSV hinzu, so beläuft sich der Anteil der LSV-Ausgaben, die nicht aus Beiträgen finanziert werden, auf 63,1 %, nähert sich also der Fremdfinanzierungsquote der SBV in Österreich etwas an. Der Fremdfinanzierungsanteil der LSV (Bundesmittel und Ausgleichszahlungen der Pflegekassen) sinkt allerdings wieder zurück auf 59 %, berücksichtigt man die Kürzungen der Bundeszuschüsse zur LUV im Bundeshaushalt 2005, auf voraussichtlich 150 Mio. €.

Übersicht 4: Finanzierung der agrarsozialen Sicherungssysteme in Deutschland und Österreich (in Mio. €; Zahlen für Österreich 2005, für Deutschland 2004)

	Österreich			Deutschland		
	Gesamt- ausgaben	Bund	in %	Gesamt- ausgaben	Bundesmittel bzw. Finanzaus- gleich der Pflegekassen	in %
Alterssicherung	1.777			3.131	2.348	75,0
Krankenversicherung	498			2.089	1.028	49,2
Unfallversicherung	110			853	216	25,3
Pflege	184			361	242	67,0
Insgesamt	2.569	1.798	70,0	6.434	3.834	63,1

Quelle: SVB, Agrarbericht der Bundesregierung, Rechnungsergebnisse der Landwirtschaftlichen Pflegekassen.

Eine Zuordnung der Bundeszuschüsse zu den einzelnen Sicherungsbereichen kann für Österreich wegen der Finanztransfers zwischen diesen Bereichen nicht erfolgen.

Beitragsbelastung

Die Analyse der Beitragsbelastung in unterschiedlichen Systemen der sozialen Sicherung, etwa zwischen der Alterssicherung der Landwirte und der gesetzlichen Rentenversicherung, ist schon innerhalb eines Nationalstaates kein leichtes Unterfangen. Eine solche Analyse hat u.a. unterschiedliche Beitragsbemessungsgrundlagen, Unterschiede beim beitragspflichtig versicherten und beim beitragsfrei mitversicherten Personenkreis, insbesondere beim Ehegatten des Landwirts, und schließlich besonders die Unterschiede im Leistungsrecht (Leistungshöhe, Leistungsvoraussetzungen, Selbstbehalte im Bereich der Krankenversicherung) zu berücksichtigen und ist daher ein aufwändiges und anspruchsvolles Unterfangen. Das gilt in noch stärkerem Maße für den Vergleich der Beitragsbelastung in den Sozialversicherungssystemen verschiedener Staaten, selbst wenn, wie im Fall der LSV und der SVB, die Systeme eine ganze Reihe von Gemeinsamkeiten und parallelen Entwicklungslinien aufweisen. Die folgenden Ausführungen sind daher lediglich vorsichtig als „Trendaussagen“ zu interpretieren. Sie können eine vergleichende Analyse der Beitragsbelastung der Betriebe in Österreich und Deutschland keineswegs ersetzen.

Übersicht 5: Monatsbeiträge in der Sozialversicherung der Bauern in Österreich (2005 in €)

Einheitswert	Versicherungswert	Beitrag Alters- sicherung	Beitrag Kranken- versicherung	Beitrag Unfall- versiche- rung	Summe
4.000	596,90 ¹	86,55	44,77	11,34	142,66
10.000	1.498,33	217,26	112,37	28,47	358,10
30.000	2.917,44	423,03	218,81	55,43	697,27
50.000	3.452,87	513,72	265,72	67,31	846,75
79.800	4.235,00 ²	614,08	317,63	80,47	1.012,17

1) Mindestbetrag

2) Höchstbetrag

Quelle: Beitragstabelle der bäuerlichen Sozialversicherung, eigene Zusammenstellung.

Unter dem Vorbehalt der oben gemachten Einschränkungen ergibt der Vergleich in absoluten Zahlen folgendes Bild: Die Beitragsbelastung in Deutschland dürfte im Bereich der Alterssicherung (v.a. auf Grund des Beitragzuschussystems) unter der in Österreich liegen, allerdings sind auch die Pensionen für das Betriebsleiterpaar höher als das Altersgeld in Deutschland (Einheitsbeitrag in Deutschland 2005 in den alten Bundesländern 199 €/ Monat, durch Beitragszuschuss in der höchsten Zuschussklasse reduziert bis auf 80 €/ Monat, allerdings für landwirtschaftliche Unternehmer(in) und Ehegatten fällig⁶). Im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung dürften viele Betriebe in Deutschland höher mit Beiträgen belastet sein als vergleichbare Betriebe in Österreich, ohne dass diese höheren Beiträge auf ein grö-

6 In Österreich sind ebenfalls beide Ehepartner in der Pensionsversicherung versichert, wenn sie den landwirtschaftlichen Betrieb auf gemeinsame Rechnung und Gefahr führen oder, falls nur ein Ehepartner den landwirtschaftlichen Betrieb auf alleinige Rechnung und Gefahr führt, und der andere Ehepartner hauptberuflich im land(forst-)wirtschaftlichen Betrieb des Ehepartners beschäftigt ist. Allerdings wird der Beitrag zur Pensionistenversicherung im Unterschied zur deutschen Regelung i.d.R. nicht höher, da nur jeweils die Hälfte des Versicherungswertes des Betriebes Beitragsgrundlage je Ehepartner ist (wobei dann eine besondere Mindest- und Höchstbeitragsgrundlage zu berücksichtigen ist).

ßeres Leistungsspektrum oder höhere Unfallrenten in Deutschland zurückgeführt werden könnten⁷.

7 Lehren aus dem österreichischen Beispiel?

Alle bäuerlichen Sozialversicherungsträger in Europa haben das Problem zu meistern, dass sich das Verhältnis von aktiven Mitgliedern zu Mitgliedern im Rentenalter stetig verschlechtert. Ein ständiger Anpassungsdruck und die Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung von außen sind die Folge. Aus der Perspektive der versicherten Landwirte hat die SVB in Österreich diese Aufgabe zweifellos bislang besser gemeistert als die deutsche LSV. Die Landwirte in Österreich erhalten ein höheres Maß an sozialer Absicherung zu einem geringeren Preis als die deutschen Landwirte. Dabei spielen die höheren Zuschüsse des Bundes bei der Finanzierung der SVB eine wesentliche Rolle, weniger eine stärkere Verzahnung mit den allgemeinen Sicherungssystemen im Bereich der Finanzierung. Mit Ausnahme der Alterssicherung wird die SVB nicht über einen Finanzverbund mit den anderen Trägern, sondern sie wird wie die LSV aus Steuermitteln unterstützt.

Ob und inwieweit die höheren Bundeszuschüsse auf die günstigere Lage der öffentlichen Haushalte in Österreich zurückzuführen sind oder ob sie eher aus der für die Landwirtschaft vorteilhafteren institutionellen Einbindung erklärt werden können, muss hier offen bleiben. Vermutlich sind beide Gesichtspunkte relevant. Zweifellos sind die Bundeszuschüsse in Österreich weniger sichtbar als in Deutschland, weil sie nicht aus dem Agraretat stammen, sondern im Etat des Finanzministeriums budgetiert sind. Zugleich erscheinen sie weniger angreifbar, weil im Unterschied zu Deutschland Beitragssätze erhoben werden, die sich in der Höhe nicht wesentlich von den Beitragssätzen der anderen Träger der Sozialversicherung in Österreich unterscheiden. In jüngster Vergangenheit hat diese Vergleichbarkeit zu Beitragserhöhungen im Bereich der Krankenversicherung beigetragen, in nächster Zukunft könnte sie dazu führen, dass der niedrigere Beitragssatz von 15 % in der Alterssicherung gegenüber dem allgemeinen Beitragssatz von 22,5 % unter verstärktem Rechtfertigungsdruck gerät. Insgesamt aber scheint mir die vergleichbare Höhe der Beitragssätze eine wichtige Hilfestellung dafür, einseitigen Sparaktionen zu Lasten der Landwirtschaft erfolgreich entgegenzutreten zu kön-

7 Der Generaldirektor der SVB, Franz Ledermüller, kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Er sieht für die deutsche LSV „deutlich niedrigere Leistungen in der Alterssicherung, in der Krankenversicherung höhere Beiträge bei vergleichbarem Leistungsniveau, in der Unfallversicherung vergleichbare Leistungen, aber bei höherer Beitragsbelastung. (Ledermüller, 2005b, S. 5).

nen. Dies wäre möglicherweise eine Lehre, die sich aus dem österreichischen Beispiel für die Weiterentwicklung des agrarsozialen Sicherungssystems in der Bundesrepublik Deutschland ziehen ließe.

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die Übertragbarkeit begrenzt ist. Die günstigere Situation in Österreich ist ganz wesentlich auf Umstände zurückzuführen, die zumindest kurzfristig in Deutschland kaum zu erreichen sind:

- das höhere Ausmaß der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des agrarsozialen Sicherungssystems in Österreich;
- die geringeren Lasten aus der Vergangenheit, dadurch dass Leistungsverbesserungen etwa in der Unfallversicherung oder das Sachleistungsprinzip in der Krankenversicherung erst vor wenigen Jahren eingeführt wurden,
- die geringeren Leistungsausgaben im Gesundheitsbereich insgesamt (Beitragssatz 7,5 % zu im Durchschnitt 14,2 % in Deutschland);
- die günstigere Situation in Österreich, die sich in der deutlich niedrigeren Arbeitslosenquote und in der Erfüllung der Maastricht-Kriterien⁸ niederschlägt.

Hinzukommt, dass soziale Sicherungssysteme nicht auf der grünen Wiese entstehen, sondern historisch gewachsen und mit vielen anderen Rechtsbereichen (etwa dem Steuer- und dem Arbeitsrecht) eng korreliert sind. Daher wäre es unrealistisch anzunehmen, man könne Einzelelemente eines anderen agrarsozialen Sicherungssystems aus dem Gesamtzusammenhang herauslösen und gewissermaßen problemlos in das deutsche System „implantieren“. Eine wissenschaftlich fundierte Antwort auf die Frage, ob und ggf. welche Elemente Eingang in eine Weiterentwicklung des deutschen agrarsozialen Sicherungssystems finden sollten, würde daher eine umfassendere vergleichende Analyse der agrarsozialen Sicherungssysteme in Deutschland und Österreich erfordern, als hier geleistet werden konnte. Eine solche Analyse müsste über den Vergleich einzelner Bestandteile und Ergebnisse hinausge-

8 Das öffentliche Defizit in Österreich lag im Jahr 2002 bei 0,2 % (Deutschland: 3,5 %), im Jahr 2003 bei 1,1 % (Deutschland: 4,1 %).

hen und sich mit den jeweiligen Ursachen und Wirkungszusammenhängen auseinandersetzen. Eine solche Analyse ist jedoch kurzfristig nicht zu leisten⁹.

Dennoch können einzelne Lösungen in Österreich die Diskussion um die Weiterentwicklung der deutschen LSV anregen (bzw. haben dies bereits getan; vgl. BBV-Papier). Auch deshalb, weil am österreichischen Beispiel empirisch überprüft werden könnte, welche Wirkungen und Folgen in Österreich bereits veranlasste Reformschritte gehabt haben, über die in Deutschland gegenwärtig diskutiert wird. Wichtige Stichworte in diesem Zusammenhang sind:

- die Einspareffekte durch die Schaffung eines Bundesträgers,
- die Vor- und Nachteile der Einführung eines einheitlichen Beitragsmaßstabs für alle Sicherungsbereiche,
- die Auswirkungen des Verzichts auf das Hofabgabepflichtverhältnis in der Alterssicherung,
- die (sozialen und finanziellen) Auswirkungen der Leistungseinschränkungen in der Unfallversicherung für Versicherte im oder bei Erreichen des Rentenalters,
- die stärkere Verzahnung mit der allgemeinen gesetzlichen Sozialversicherung im Bereich der Finanzierung.

Insofern schließt dieser Beitrag mit dem Plädoyer, den Blick über den eigenen Grenzzaun auf die agrarsozialen Sicherungssysteme nicht nur in Österreich, sondern auch beispielsweise in Frankreich, Polen und Italien fortzusetzen und zu intensivieren.

9 Die wissenschaftliche Literatur zum Vergleich der agrarsozialen Sondersysteme in der EU ist entweder mittlerweile veraltet, (Eggers, 1980; Winkler, 1992; Melita, 1993) bzw. auf die der EU beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas begrenzt (Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries/Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, 2003). Zudem wurde bislang stets nur die Alterssicherung untersucht. Neben diesen Arbeiten liegen nach meinem Kenntnisstand lediglich die Auflistungen von MISSOC (Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit in der Europäischen Union) vor; vgl.: (http://europa.eu.int/comm/employment_social/socprot/missoc98/english/f_main.htm).

Literatur

Bayerischer Bauernverband (2005): Zukunft des agrarsozialen Sicherungssystems in Deutschland. Beschluss des Präsidiums des Bayerischen Bauernverbands vom 21. 3. 2005.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft: Lage der österreichischen Landwirtschaft – Grüner Bericht, Wien, verschiedene Jahrgänge.

Eggers, K. J (1980): Agrarsoziale Sicherung im EG-Vergleich. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.

Cieplinski, M. (1996): Instruments for Actions Supporting Occupational Activity within the Farmers Social Insurance System in Polen. Report to the 5th Baltic Conference on Social Security in Rostock-Warnemünde, (unpublished paper).

Hagedorn, K. und Mehl, P. (2002) : The German System of Social Security for Farmers: Are there any Lessons to be learned for Poland? UBEZPIECZENIA SPOLECZNE, Wies i Rolnictwo, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, S.71-86.

Hasselfeldt, G. (2005): Große, grundlegende Lösung gesucht. Interview mit dem Bayerischen Landwirtschaftlichen Wochenblatt, 21. 5. 2005.

Jilke, H., Perktold, C., Seyringer-Rasch, I. (2004): Das bäuerliche Renten-Versicherungs- Beitrags- und Leistungsrecht in Österreich. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft (o. J.), H. 3, S. 329-360.

Jilke, H., Perktold, C., Seyringer-Rasch, I. (2005): Die bäuerliche Krankenversicherung in Österreich. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft (o. J.), H. 2, S. 160-178.

Ledermüller, F. (2005a): Sozialversicherungsanstalt der Bauern. Handout einer Präsentation vor einer Arbeitsgruppe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in Deutschen Bundestag, Berlin, 14. 3. 2005.

Ledermüller, F. (2005b): Interview mit SVB-Info: Generaldirektor Ledermüller in Berlin. Präsentation der bäuerlichen Sozialversicherung. SVB-Info (o. Jg.), Heft 4, S. 4-5.

Mehl, P. (1997): Transformation of the Social Security System in Agriculture in East Germany. Lessons for Central and Eastern European Countries? In: Frohberg, Kl., Weingarten, Peter (ed.): The Significance of Politics and Institutions for the Design and Formation of Agricultural Policies. Studies of the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe., Band 2,: Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk: 1998, S. 139-156.

Mehl, P. (2005a): Landwirtschaftliche Krankenversicherung. Größere Lasten für Aktive. DLG-Mitteilungen 120, H. 1, S. 26-27.

Mehl, P. (2005b): Landwirtschaftliche Unfallversicherung: Die Beiträge steigen weiter. DLG-Mitteilungen 120, H. 6, S. 26-29.

Melita, F. (1993): Die soziale Sicherheit in der Landwirtschaft in fünf europäischen Ländern. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 2, S. 167-181.

Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries/ Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (2003): Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries. Report for the European Commission – Directorate General for Agriculture.

Schwarz, G. (2004): Das bäuerliche Sozialsystem. Soziale Sicherheit (o. Jg.), H. 10.

SVB-Info (2004): Leitfaden der bäuerlichen Sozialversicherung.

Winkler, W. (1992): Die Altersversicherung der Landwirte in der Europäischen Gemeinschaft. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft. o. Jg., H. 2, S. 214-248.

World Bank (2000): Farmers' Social Security System in Poland. Policy Options for the Future.

Frank Lehmann

**Einführung einer bundeseinheitlichen
kassenartenübergreifenden Krankenversicherternummer
gem. § 290 SGB V**

Inhaltsverzeichnis

- 1 Allgemeines**
 - 1.1 Rechtsgrundlage
 - 1.2 Begründung
 - 1.3 RV Nummer als Basis der KV-Nummer
 - 1.4 Ursprüngliche Hindernisse
 - 1.5 RV-Nummer als KV-Nummer / Änderung der Auffassung zur Verwendung der RV-Nummer

- 2 Verfahren mit der Rentenversicherung**
 - 2.1 Personenkreise Stichtag
 - 2.2 Versicherungsnummer als Basis der Krankenversicherternummer
 - 2.3 Bestandsabgleich mit der Rentenversicherung
 - 2.4 Beschäftigte und gleichgestellte Personen
 - 2.5 Personen ohne Beziehung zur Rentenversicherung
 - 2.6 Datenerhebung
 - 2.7 Terminpläne
 - 2.8 Zeitrahmen zur RV-Nummernvergabe

- 3 Verfahren mit der Vertrauensstelle**
 - 3.1 Einrichtung einer zentralen Vergabestelle für KV-Nummern
 - 3.2 KV-Nummer und Pseudonymisierung
 - 3.2.1 KV-Nummer
 - 3.2.2 Pseudonymisierung
 - 3.2.3 Graphische Darstellung:
 - 3.3 Still- / Totlegung von RV-Nummern und Auswirkung auf KV-Nummer
 - 3.4 Terminpläne
 - 3.5 Zeitrahmen

- 4 Innen- / Außenwirkung**

- 5 Datenaustausch / Datensicherheit**
 - 5.1 Datenaustausch
 - 5.1.1 Datenversand von der LKK zur Vertrauensstelle (VST)
 - 5.1.2 Datenversand von der Vertrauensstelle zu den LKKen
 - 5.2 Datensicherheit beim Transport zwischen den Institutionen

- 6 Graphische Darstellung der Abläufe**

1 Allgemeines

Durch das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz – GMG) vom 14. November 2003 wurde eine bundeseinheitliche, kassenübergreifende Krankenversichertennummer vorgeschrieben.

1.1 Rechtsgrundlage

Die „Gemeinsamen Richtlinien zur Einführung einer neuen Krankenversichertennummer (KV-Nummer) nach § 290 SGB V“ i. V. m. § 290 SGB V bilden derzeit die Grundlage der Umsetzung.

1.2 Begründung

Hintergrund für die Einführung der neuen, einheitlichen KV-Nummer ist die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte (eGK). Grundlage für eine kassenunabhängige, personenbezogene Verarbeitung von Versichertendaten (z. B. Rezept, Krankenakte, Notfalldaten) ist das Vorliegen einer eindeutig jeden einzelnen Versicherten identifizierenden KV-Nummer. Diese Nummer wird einmalig vergeben und bleibt der Person lebenslang zugewiesen.

1.3 RV-Nummer als Basis der KV-Nummer

Die Vergabe der KV-Nummer erfolgt auf Basis der Rentenversicherungsnummer (RV-Nummer), die jede natürliche Person von den Trägern der Rentenversicherung zukünftig erhalten wird. Problematisch war, dass die RV künftig auch RV-Nummern für Personen vergeben muss, die grundsätzlich nie oder noch nie zum Kreis der Versicherten in der gesetzlichen RV gehört haben oder zu ihr gehören werden.

1.4 Ursprüngliche Hindernisse

§ 290 Satz 3 SGB V a. F. verbot bislang ausdrücklich die Verwendung der RV-Nummer als KV-Nummer. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Kostenersparnis wurde darüber diskutiert, die Rentenversicherungsnummer als Ordnungskriterium ebenfalls in der gesetzlichen Krankenversicherung zu verwenden. Wegen der Gefahr, dadurch ein verfassungswidriges allgemeines Personenkennzeichen zu schaffen, wurde dies bislang aber stets verworfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Volkszählungsurteil von 1983 ein allgemeines Personenkennzeichen als gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht verstoßend und damit als verfassungsrechtlich unzulässig qualifiziert, weil es „eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch eine Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger“ ermöglichen würde (BVerfGE 65, 1, 53). An dieser Rechtsprechung wurde bislang festgehalten.

ten, nicht zuletzt auf Initiative des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD).

So war etwa nach der Wiedervereinigung zu entscheiden, wie mit der in der ehemaligen DDR vorhandenen Personenkenzahl (PKZ) verfahren werden sollte. Diese diente im Rahmen der automatisierten Datenverarbeitung für alle Bereiche der staatlichen Verwaltung und der staatlich gelenkten Wirtschaft als Identifikationsmerkmal für alle Bestände. Im Einigungsvertrag (Anlage I, Kapitel II, Sachgebiet C, Abschnitt III, Nr. 3) wurde gegen eine Fortgeltung der PKZ entschieden. Er sah vielmehr vor, dass sämtliche Dateien, die nach dem PKZ geordnet waren, umgehend nach anderen Merkmalen umgeordnet werden mussten. Dieses Ziel wurde im Laufe des Jahres 1999 verwirklicht (vgl. hierzu Klässer, DRV 2000, 530, 535).

Ebenfalls der Vermeidung eines allgemeinen Personenkennzeichens diente der zum 1. Januar 1989 mit dem Gesundheits-Reformgesetz in Kraft getretene § 290 SGB V a. F. Danach war die Krankenversicherung verpflichtet, für jeden Versicherten eine Krankenversichertennummer zu verwenden, durfte aber nach einer bis zum 1. Januar 1992 dauernden Übergangsfrist nicht mehr die Rentenversicherungsnummer zu diesem Zwecke nutzen (vgl. § 290 Satz 3 SGB V a.F.). Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD) und die Datenschutzbeauftragten der Länder hatten deshalb in diesem Gesetzgebungsverfahren die Einführung einer gesonderten Krankenversichertennummer gefordert. Dies konnte nur dadurch erreicht werden, dass sich die beiden Nummern in ihrem Aufbau deutlich unterscheiden und nicht voneinander ableitbar sind.

1.5 RV-Nummer als KV-Nummer / Änderung der Auffassung zur Verwendung der RV-Nummer

Die Einführung der eGK mit ihren technischen Erfordernissen an eine einheitliche individuelle Mitgliedsnummer für jeden Versicherten zwang jedoch zum Umdenken. Auch hier wurde aus Gründen der Kostenersparnis und der Verwaltungsvereinfachung nach einer Möglichkeit gesucht, aus einem bestehenden Verfahren heraus eine Nummer ableiten zu können. Nach mehreren Gesprächen und Austausch von Konzepten wurde zwischen der gesetzlichen Krankenversicherung, den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung (RV), dem BfD und dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) die Ableitung einer KV-Nummer aus der RV-Nummer vereinbart. § 290 SGB V wurde in Absatz 1 um folgende Formulierung erweitert:

„Eine Verwendung der Rentenversicherungsnummer zur Bildung der Krankenversichertennummer entsprechend der Richtlinie nach Absatz 2 ist zulässig, wenn nach dem Stand von Wissenschaft und Technik sichergestellt ist, dass nach Vergabe der Krankenversichertennummer weder aus

der Krankenversichertennummer auf die Rentenversicherungsnummer noch aus der Rentenversicherungsnummer auf die Krankenversichertennummer zurückgeschlossen werden kann; dieses Erfordernis gilt auch in Bezug auf die vergebende Stelle. Wird die Rentenversicherungsnummer zur Bildung der Krankenversichertennummer verwendet, ist für Versicherte, die noch keine Rentenversicherungsnummer erhalten haben, eine Rentenversicherungsnummer zu vergeben.“

2 Verfahren mit der Rentenversicherung

Zwischen den Trägern der Rentenversicherung und den Spitzenverbänden der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wurde vereinbart, dass vor Einführung des KV-Nummer-Verfahrens ein kompletter Abgleich der Personen-Datenbestände der RV mit den entsprechenden Daten der Krankenversicherung durchgeführt wird, um eine möglichst hohe Übereinstimmung zu erreichen.

2.1 Personenkreise Stichtag

Für die Zuweisung einer KV-Nummer und damit auch für das vorgeschaltete Bestandsabgleichverfahren mit der RV sind alle Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) relevant, die am Tag der Vergabe der KV-Nummer in einem Versicherungsverhältnis stehen. Für in der Vergangenheit beendete Versicherungsverhältnisse wird keine KV-Nummer vergeben.

2.2 Versicherungsnummer als Basis der Krankenversichertennummer

Die Krankenkassen führen kein eigenes personenidentifizierendes Verfahren durch, sondern nutzen als unveränderbares Identifikationsmerkmal die Rentenversicherungsnummer. Dies setzt voraus, dass alle Personen, für die eine Krankenversichertennummer nach § 290 SGB V vergeben werden soll, auch eine Rentenversicherungsnummer haben.

Soweit der Krankenkasse eine Versicherungsnummer nicht bekannt ist, wird nach § 290 SGB V die Neuvergabe einer Rentenversicherungsnummer durch die Krankenkasse initiiert. Die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung teilt der zuständigen Krankenkasse daraufhin eine bestehende Versicherungsnummer mit. Ist keine Versicherungsnummer vorhanden, vergibt die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung (DSRV) die für das Verfahren nach § 290 SGB V benötigte Rentenversicherungsnummer nach Anforderung durch die Krankenkasse.

2.3 Bestandsabgleich mit der Rentenversicherung

Der Bestandsabgleich wird durch die Krankenkassen initiiert. Für den Bestandsabgleich wird ein bereits im DEÜV-Verfahren gängiges Anfrageverfahren

genutzt. Aus Differenzierungsgründen wird jedoch nicht die Verfahrenskennung DEÜV sondern - neu - die Kennung KVNR genutzt.

Grundsätzlich erfolgt der Bestandsabgleich für die Personenkreise, für die eine neue Krankenversichertennummer vergeben werden soll und die im Bestand einer Krankenkasse vorhanden sind. Die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung nimmt die zum Bestandsabgleich übersandten Datensätze der Krankenkassen an und gibt innerhalb von 14 Tagen eine Rückmeldung.

2.4 Beschäftigte und gleichgestellte Personen

Für Beschäftigte und gleichgestellte Personen ist eine RV-Nummer nach § 147 SGB VI zu vergeben. Im Regelfall ist die RV-Nummer bei der Krankenkasse zur Durchführung des Meldeverfahrens nach der DEÜV bekannt und gespeichert.

2.5 Personen ohne Beziehung zur Rentenversicherung

In der gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Personen ohne Beziehung zur Rentenversicherung haben unter Umständen keine Rentenversicherungsnummer. Dies sind im Bereich der landwirtschaftlichen Krankenversicherung z. B. ein Großteil der landwirtschaftlichen Unternehmer und Altenteiler, ferner mitarbeitende Familienangehörige ohne Arbeitsvertrag und eine Vielzahl von Familienversicherten. Für sie wird nunmehr durch die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung nach § 147 Abs.1 SGB VI eine Rentenversicherungsnummer vergeben.

Personenkreise, bei denen es im Regelverfahren nicht zur Neuvergabe oder Bekanntgabe einer Rentenversicherungsnummer im Rahmen der DEÜV kommt, benötigen ebenfalls eine Rentenversicherungsnummer für die Vergabe einer Krankenversichertennummer. Dies sind insbesondere

- Neugeborene,
- Zuwanderer,
- Familienangehörige,
- landwirtschaftliche Unternehmer,
- Altenteiler einschließlich Antragsteller,
- Personen nach § 264 SGB V,
- Versorgungsberechtigte nach dem Bundesversorgungsgesetz und verwandter Rechtskreise,
- Berechtigte nach dem über- und zwischenstaatlichen Krankenversicherungsrecht (Sozialversicherungsabkommen),
- Personen nach §§ 21, 26, 26a SGB XI,
- nicht rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer, Auszubildende,
- freiwillig Versicherte in der Krankenversicherung,

- Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB III,
- Studenten, Fachhochschüler, Praktikanten.

2.6 Datenerhebung

Die Krankenkassen führen Bestände, die regelmäßig u. a. wegen der Auswirkungen auf den Risikostrukturausgleich (nur allg. GKV ohne LKV) validiert werden. Diese Daten bilden die Grundlage für die zusätzliche Datenerhebung bei Einführung der neuen KV-Nummer.

Durch den Versicherten sind zusätzlich die Daten, die für die Vergabe einer RV-Nummer relevant sind (insbesondere Geburtsort), mitzuteilen.

Es erfolgt eine Anpassung bzw. Erweiterung der entsprechenden Vordrucke um die Datenfelder Rentenversicherungsnummer und Krankenversicherungsnummer, sowie Daten, die für die Vergabe einer Rentenversicherungsnummer relevant sind (insbesondere Geburtsort und Geburtsdatum).

Die Versicherten werden von den Krankenkassen informiert und angehalten, ihre Daten in Übereinstimmung mit den amtlichen Unterlagen mitzuteilen. Auch wenn bereits eine RV-Nummer bekannt ist, wird der Versicherte angehalten, alle Datenfelder anzugeben. Die Krankenkassen überprüfen die Angaben der Versicherten auf Vollständigkeit und Richtigkeit.

Im Regelverfahren wird den Krankenkassen empfohlen, sich die Angaben des Versicherten durch die Vorlage amtlicher Unterlagen bestätigen zu lassen. Alternativ kann eine Datenerhebung durch Auskünfte bei den Einwohnermeldeämtern erfolgen.

2.7 Terminpläne

2.7.1 Terminplan für Verfahren mit der Rentenversicherung

Die Möglichkeit des Bestandsabgleichs mit der Rentenversicherung besteht seit dem 1. April 2005, sofern das entsprechende abgestimmte Fachverfahren mit der Kennung KVNR eingerichtet wurde.

- seit 01.04. 2005: Bestandsabgleich für den gesamten Versichertenbestand der Krankenkassen
- seit 01.06.2005: Vergabe von Rentenversicherungsnummern für Versicherte ohne Rentenversicherungsnummer

Die Prüfung von Mehrfachvergabe-Verdachtsfällen kann in Einzelfällen bis zu zwei Monate andauern.

2.7.2 Terminplan für Verfahren mit der Vertrauensstelle

seit 1.5. 2005 Testverfahren für alle Krankenkassen

seit 19.9.2005 Pilotverfahren mit ausgewählten Krankenkassen

seit 1.11.2005 Regelverfahren der VST KV-Nummer

Im Zeitraum 1.11.2005 bis zum 31.3.2006 erfolgt die Vergabe von KV-Nummern für alle versicherten Personen. Für in der Vergangenheit beendete Versicherungsverhältnisse wird keine KV-Nummer vergeben.

2.8 Zeitrahmen zur RV-Nummernvergabe

Die Krankenversicherung erwartet die Bereitstellung einer RV-Nummer durch die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung für den Regelfall innerhalb von 24 Stunden. Der Regelfall liegt vor, wenn

- dem Rentenversicherungsträger die zur Vergabe der Nummer notwendigen Daten vollständig vorliegen.
- kein Mehrfachvergabeverdacht

besteht.

3 Verfahren mit der Vertrauensstelle

3.1 Einrichtung einer zentralen Vergabestelle für KV-Nummern

Die Vergabe einer neuen KV-Nummer erfolgt zentral von einer räumlich, organisatorisch und personell von den Krankenkassen und ihren Verbänden getrennten unabhängigen Vertrauensstelle (VST). Diese Stelle wurde mittlerweile bei der Firma ITSG in Rodgau eingerichtet. Die ITSG GmbH ist mit dem Beschluss des Arbeitskreises II vom 27.10.2004 von den Spitzenverbänden der gesetzlichen Krankenversicherung (Spik) beauftragt worden, die Vergabe der neuen KV-Nummer umzusetzen, eine Vertrauensstelle aufzubauen und ihren Betrieb sicherzustellen.

In einer „Verfahrensbeschreibung zur Erzeugung einer Krankenversichertennummer nach § 290 SGB V bei der Vertrauensstelle Krankenversichertennummer“ legen die Spitzenverbände der Krankenkassen im Benehmen mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz die Verfahrensvorgaben für die Generierung der Krankenversichertennummer und den Betrieb der Vertrauensstelle fest.

3.2 KV-Nummer und Pseudonymisierung

3.2.1 KV-Nummer

Die Krankenversichertennummer besteht aus einem unveränderbaren Teil und einem veränderbaren Teil. Im veränderbaren Teil sind eine bundeseinheitliche Angabe zur Kassenzugehörigkeit und der Bezug eines Angehörigen zum Mitglied enthalten.

Für die Krankenversichertennummer ergibt sich folgender grundsätzlicher struktureller Aufbau:

Unveränderbarer Teil	kassenübergreifender 10-stelliger Ordnungsbegriff als Pseudonym aus der Rentenversicherungsnummer: Stellen Inhalt 1 Alpha-Zeichen 2 bis 9 8-stellige lfd. Zählnummer 10 Prüfziffer
Veränderbarer Teil bundeseinheitliche Angaben zur Kassenzugehörigkeit	Institutionskennzeichen (9-stellig) Stellen Inhalt 11 bis 19 Institutionskennzeichen der Krankenkasse
Bezug der Angehörigen zum Mitglied	Stellen Inhalt 20 bis 29 10-stelliger Ordnungsbegriff des Hauptversicherten
Prüfziffer	Stelle Inhalt 20 / 30 Prüfziffer

Das "Institutionskennzeichen der Krankenkasse" ist das Institutionskennzeichen, welches für die Gesundheitskarte verwendet wird. Es wird davon ausgegangen, dass der unveränderbare Teil, der veränderbare Teil und der Bezug eines Familienangehörigen zum Mitglied jeweils getrennt in einem Datenfeld abgebildet werden. In den Regelverfahren der Krankenkassen, in der Außendarstellung und im Schriftverkehr wird grundsätzlich nur der unveränderbare Teil der Krankenversichertennummer (Stelle 1-10) verwendet.

Das Datenfeld für den unveränderbaren Teil umfasst 10 Stellen.

Das Datenfeld für den veränderbaren Teil (Kassenzugehörigkeit) umfasst 9 Stellen.

Der Bezug eines Familienangehörigen zum Mitglied wird durch Verwendung des unveränderbaren Teiles der Krankenversicherturnummer des Mitglieds hergestellt und umfasst somit 10 Stellen. Im Fall, dass in einer Anwendung in einem Datenfeld der unveränderbare Teil (10-stellig, Stelle 1-10) und die Kassenzugehörigkeit (9-stellig, Stelle 11-19) abgebildet wird, ist eine zusätzliche Prüfziffer (1-stellig, Stelle 20) erforderlich.

Im Falle, dass in einem Datenfeld der unveränderbare Teil, die Kassenzugehörigkeit und der Bezug zum Mitglied abgebildet werden, ist eine zusätzliche Prüfziffer (1-stellig, Stelle 30) erforderlich. Der Bezug eines Familienangehörigen zum Mitglied kann durch krankenkasseninterne Verfahren erfolgen. Der unveränderbare Teil der Krankenversicherturnummer beginnt an der ersten Stelle mit einem Großbuchstaben. Der Großbuchstabe wird zufällig aus dem Wertebereich A bis Z gebildet. Umlaute werden nicht verwendet.

Die 2. bis 9. Stelle sind numerisch. Eine Ziffernfolge, in der mehr als drei gleiche Ziffern hintereinander auftreten, ist auszuschließen.

Beispiele :

Krankenversicherturnummer für einen Versicherten

A000500015	104940005	8
unveränderbarer Teil:	A000500015	Nummer des Versicherten
veränderbarer Teil:	104940005	IK der Krankenkasse
Prüfziffer:	8	

Krankenversicherturnummer mit Bezug eines Familienangehörigen zum Mitglied

C000500021	104940005	A000500015	0
unveränderbarer Teil:	C000500021		Nummer des Versicherten (Familienangehöriger)
veränderbarer Teil:	104940005		IK der Krankenkasse
Bezug zum Mitglied:	A000500015		unveränderbarer Teil der Krankenversicherturnummer des Mitglieds
Prüfziffer:	0		

Die Prüfziffern für den unveränderbaren Teil der Krankenversicherturnummer (Stelle 10) sowie für die gesamte Krankenversicherturnummer (Stelle 20 bzw. 30) erfolgt im Beispiel nach dem Modulo 10-Verfahren mit den Faktoren 1, 2, 1, 2, 1, 2, 1, 2, 1.

Es muss an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die eigentliche personenbezogene KV-Nummer der unveränderbare Teil der

in § 290 SGB V beschriebenen Krankenversichertennummer ist. Nur diese Nummer wird von der VST vergeben und bei den Krankenkassen für den Versicherten geführt. Die weiteren Bestandteile werden bei Bedarf in den Fachverfahren der Krankenkassen ermittelt und z. B. auf der eGK abgespeichert oder aufgedruckt.

3.2.2 Pseudonymisierung

3.2.2.1 Grundsatz

Die Pseudonymisierung der Rentenversicherungsnummer erfolgt in der Vertrauensstelle. Dort wird mittels eines Pseudonymisierungsverfahrens aus einer Rentenversicherungsnummer ein Pseudonym gebildet. Diesem Pseudonym ordnet die Vertrauensstelle eine Krankenversichertennummer zu. Personenidentifizierende Daten einer versicherten Person werden hierzu nicht benötigt. Die neue Krankenversichertennummer wird von der Vertrauensstelle an die zuständige Krankenkasse gemeldet. Eine Speicherung der RV-Nummer bei der VST ist nicht vorgesehen.

3.2.2.2 Verschlüsselung

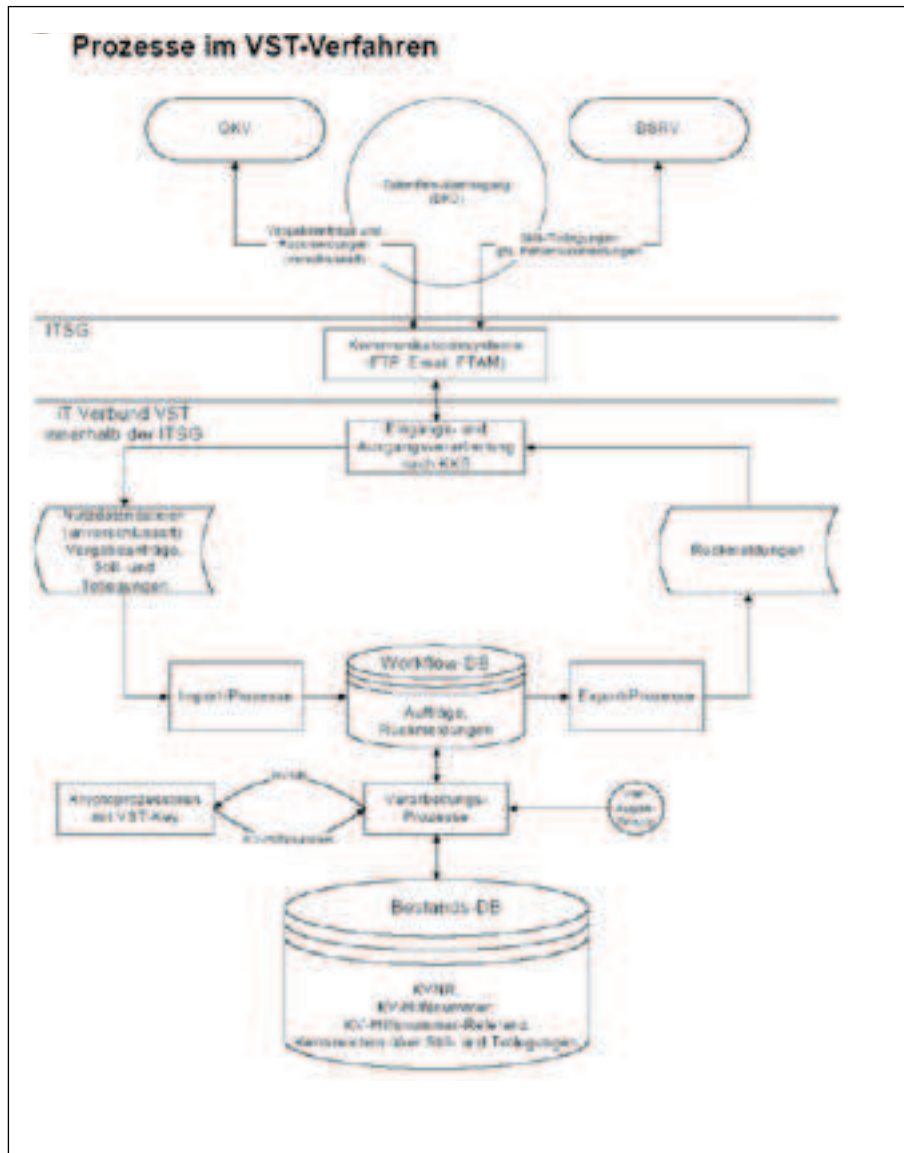
Neue KVNRn werden anhand des Kryptoprozessors pseudozufällig erzeugt. Außerdem wird sichergestellt, dass keine Nummer doppelt vergeben wird.

Die Pseudonymisierung der VSNR erfolgt durch ein Einweg-Pseudonymisierungsverfahren. Zur Anwendung kommt der vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfohlene Algorithmus RIPE Message Digest 160 (RIPE-MD160), dabei führt ein gleicher Eingangswert immer zum gleichen Ausgangswert. Aus Sicherheitsgründen wird ein geheimer, nur der Vertrauensstelle bekannter Schlüssel (VST-Key) in Kombination mit der RV-Nummer als Eingangswert genutzt. Der VST-Key (Länge größer 160 Bit) wird vom BSI einmalig erstellt und der Vertrauensstelle zur Verfügung gestellt. Die Rückführbarkeit der Krankenversichertennummer auf die ursprüngliche Rentenversicherungsnummer ist durch einen so genannten Hash-Algorithmus ausgeschlossen.

Meldungen des DSRV über still-/totgelegte RV-Nummern führen zur entsprechenden Kennzeichnung des Datenbestandes und im Falle der mit Referenz stillgelegten Rentenversicherungsnummer zur korrekten Referenzierung im Datenbestand.

Die Steuerung des Verarbeitungsprozesses wird von 2 VST-Operatoren im Vier-Augen-Prinzip über Chip-Karten autorisiert.

3.2.3 Graphische Darstellung:



3.3 Still- /Totlegung von RV-Nummern und Auswirkung auf KV-Nummer

Jede Krankenkasse erhält über die VST alle KV-Nummern, die aus Still- und Totlegungen von RV-Nummern resultieren, die der VST durch die DSRV gemeldet wurden. Bei Stilllegungen wird die korrekte KV-Nummer mitgeteilt. Zu bearbeiten sind nur die Versicherungsnummern, die sich im Bestand der jeweiligen Kasse befinden. Dies gilt auch dann, wenn das Mitgliedskonto zum Zeitpunkt der Meldung nicht aktiv ist. Die Veränderung von KV-Nummer und RV-Nummer müssen dauerhaft nachvollziehbar bleiben, damit die Zuordnung späterer Geschäftsprozesse auf Basis der alten KV-Nummer und RV-Nummer möglich bleibt.

3.4 Terminpläne

Die Durchführbarkeit des Gesamtprozesses für die Vergabe neuer KV-Nummern wurde in Testläufen seit dem 1. Mai 2005 sichergestellt.

Seit 19. September 2005 erfolgt der Pilotbetrieb mit ausgewählten Krankenkassen. Positiven Verlauf voraussetzend, beginnt die VST ihren Regelbetrieb, ab dem KV-Nummern vergeben werden können, mit Wirkung vom 1. November 2005.

3.5 Zeitrahmen

Für die erstmalige Bestandsumsetzung ist der Zeitraum vom 1. November 2005 bis 31. März 2006 eingeplant.

4 Innen- /Außenwirkung

Die Krankenversichertennummer steht grundsätzlich für alle Verfahren ab dem 01. April 2006 zur Verfügung. Sie wird ab dem 01. April 2006 im Innenverhältnis der Krankenkassen verpflichtend in den nachfolgenden Formularen verwendet:

- Kündigungsbestätigung für ein Mitglied (§ 175 Abs. 2 SGB V),
- Meldung der neu zuständigen Krankenkasse (Anlage 4 Meldeverfahren-FV, § 10 SGB V) und
- Fragebogen „Angaben zur Feststellung der Familienversicherung nach § 10, Abs. 6 SGB V“ (Anlage 1 des Meldeverfahren-FV).

Die Verwendung der Krankenversicherthennummer im Außenbereich (externer Schriftwechsel z. B. mit dem Versicherten, Leistungserbringern, Informationsschreibern zur neuen Krankenversicherthennummer) orientiert sich an der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte. Die Bekanntgabe der neuen Krankenversicherthennummer ist daher kassenindividuell, regional und zeitlich differenziert. Dies gilt auch für die Verwendung in den technischen Verfahren (z. B. Datenaustausch mit Leistungserbringern).

5 Datenaustausch / Datensicherheit

5.1 Datenaustausch

5.1.1 Datenversand von der LKK zur Vertrauensstelle (VST)

Dies betrifft Anfragen über bestehende KV-Nummern bzw. Neubeartragungen derselben. Die von allen LKKen eingehenden Daten werden bei der Kopfstelle der Bundesverbände der landwirtschaftlichen Krankenkassen (BLK) entgegengenommen. Hier findet zunächst eine Vorprüfung der Daten statt. Sofern Fehler festgestellt wurden, werden – je nach Fehlergrad – die gesamte Datenlieferung oder Teile von dieser an die übermittelnde LKK zurückgewiesen. Fehlerfreie Datensätze werden an die VST weitergeleitet.

5.1.2 Datenversand von der Vertrauensstelle zu den LKKen

Es handelt sich hier um Rückmeldungen aus Anfragen der LKKen. Die von der VST eingehenden Daten werden bei der Kopfstelle des BLK entgegengenommen. Es findet zunächst eine Vorprüfung dieser Daten statt. Sofern Fehler ermittelt werden, wird – je nach Fehlergrad – die gesamte oder Teile der Datenlieferung an die VST zurückgewiesen. Fehlerfreie Datensätze werden an die LKKen zur Übernahme in die Datenbestände weitergeleitet.

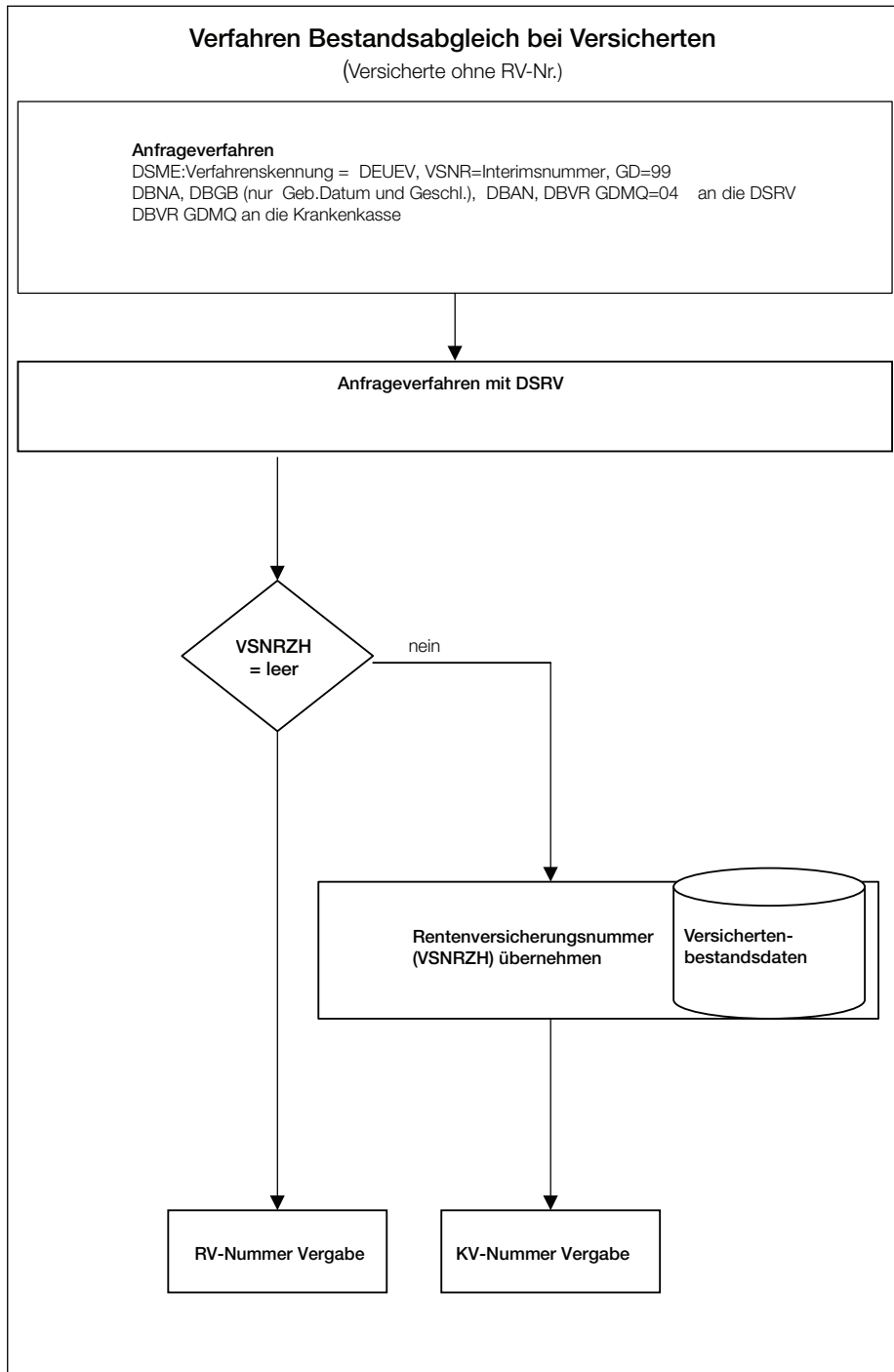
5.2 Datensicherheit beim Transport zwischen den Institutionen

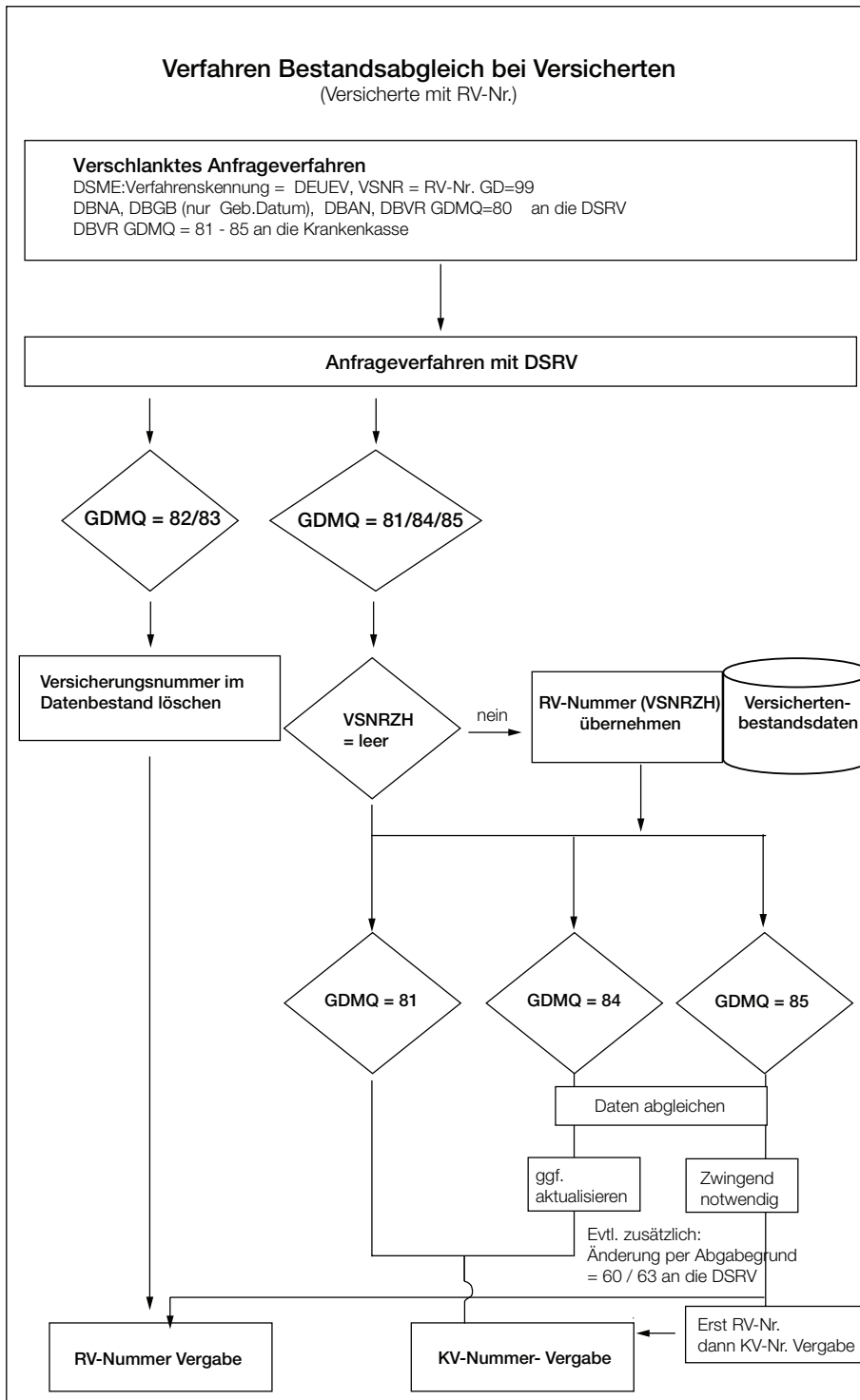
Der Datensicherheit wurde bei der Konzeption der Datenaustauschverfahren ein besonderes Maß an Schutzwürdigkeit zuteil. Die Transportwege zwischen der Datenstelle der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (DSRV) werden verschlüsselt sowie im bereits bewährten DEÜV-Verfahren durchgeführt. Zu diesem Zweck wurde derzeit die bestehende Software sowohl auf Seiten der DSRV als auch bei den Kopf- und Weiterleitungsstellen der GKV um das Verfahren KV-Nummer erweitert.

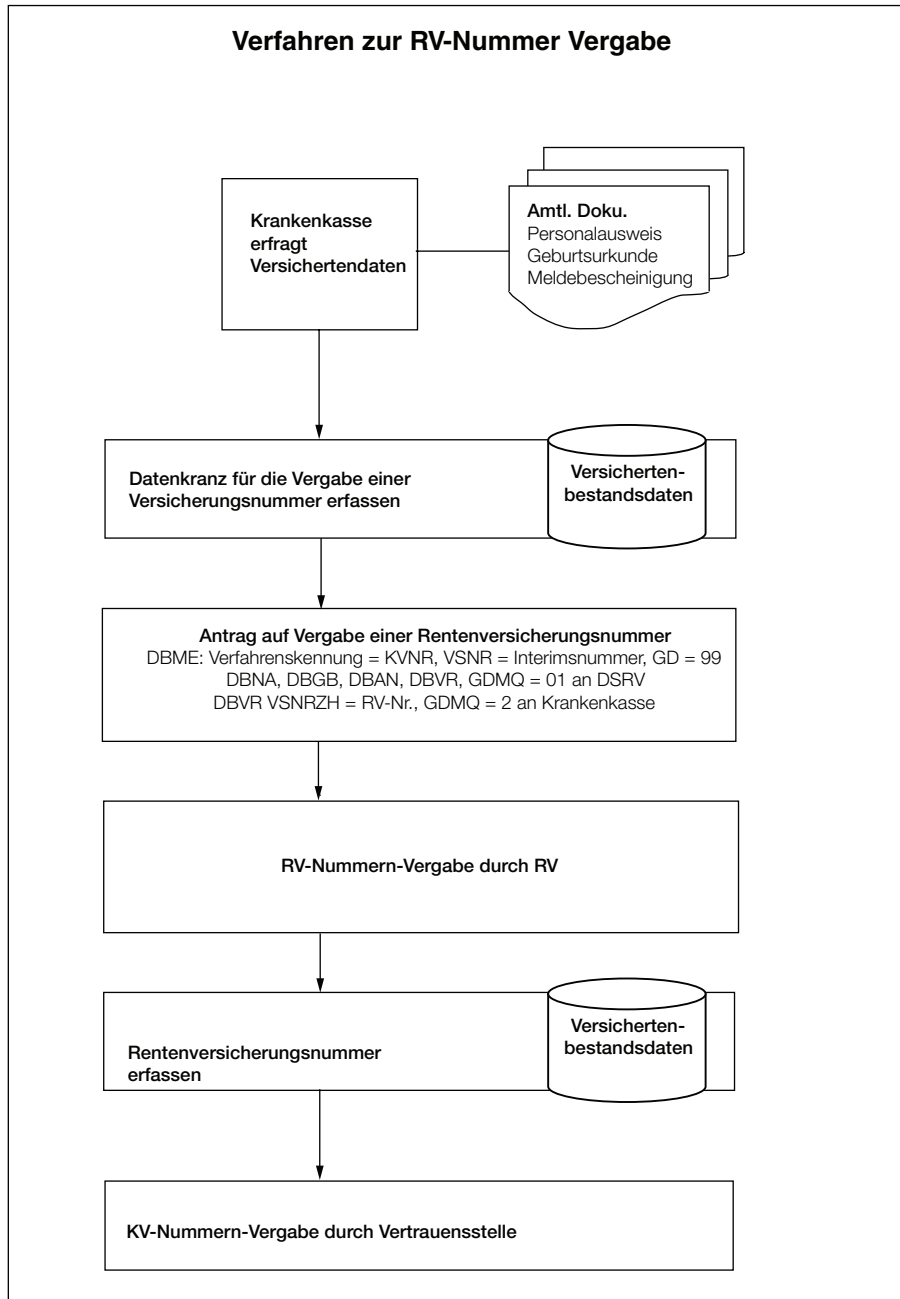
Völlig neu konzeptioniert wurde derzeit das Verfahren „Datenaustausch mit der Vertrauensstelle“. Details zum Ablauf und zur Verschlüsselung der KV-Nummer wurden bereits unter Punkt 3.2.2.2 beschrieben. Der Datenaustausch zwischen der VST und den Kopf- und Weiterleitungsstellen der GKV findet ebenfalls sicher verschlüsselt nach den bewährten Verfahren statt.

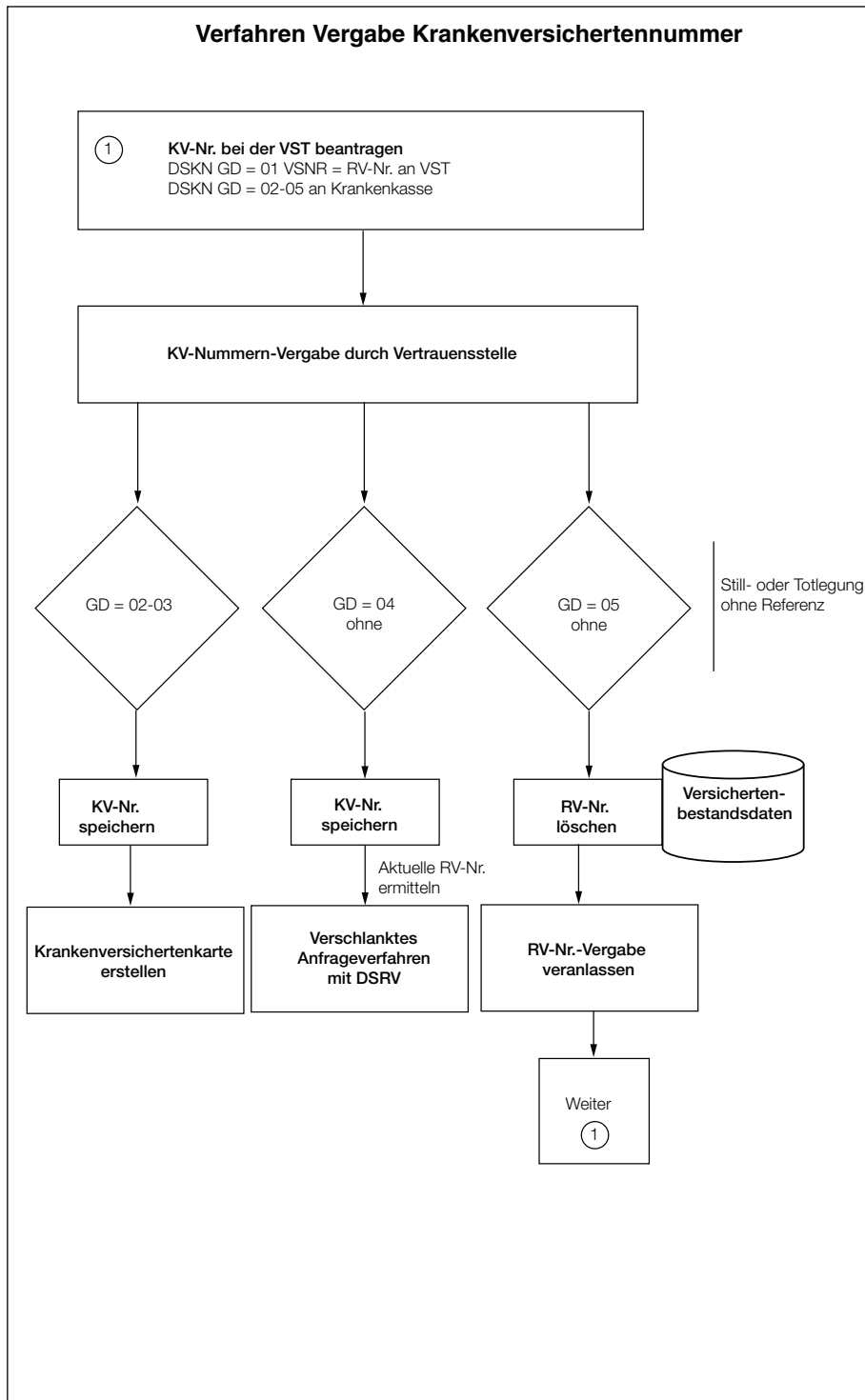
Der interne Datenverkehr zwischen der Kopfstelle und den LKKen findet unverschlüsselt statt, da hier kein Datentransport über das Internet stattfindet.

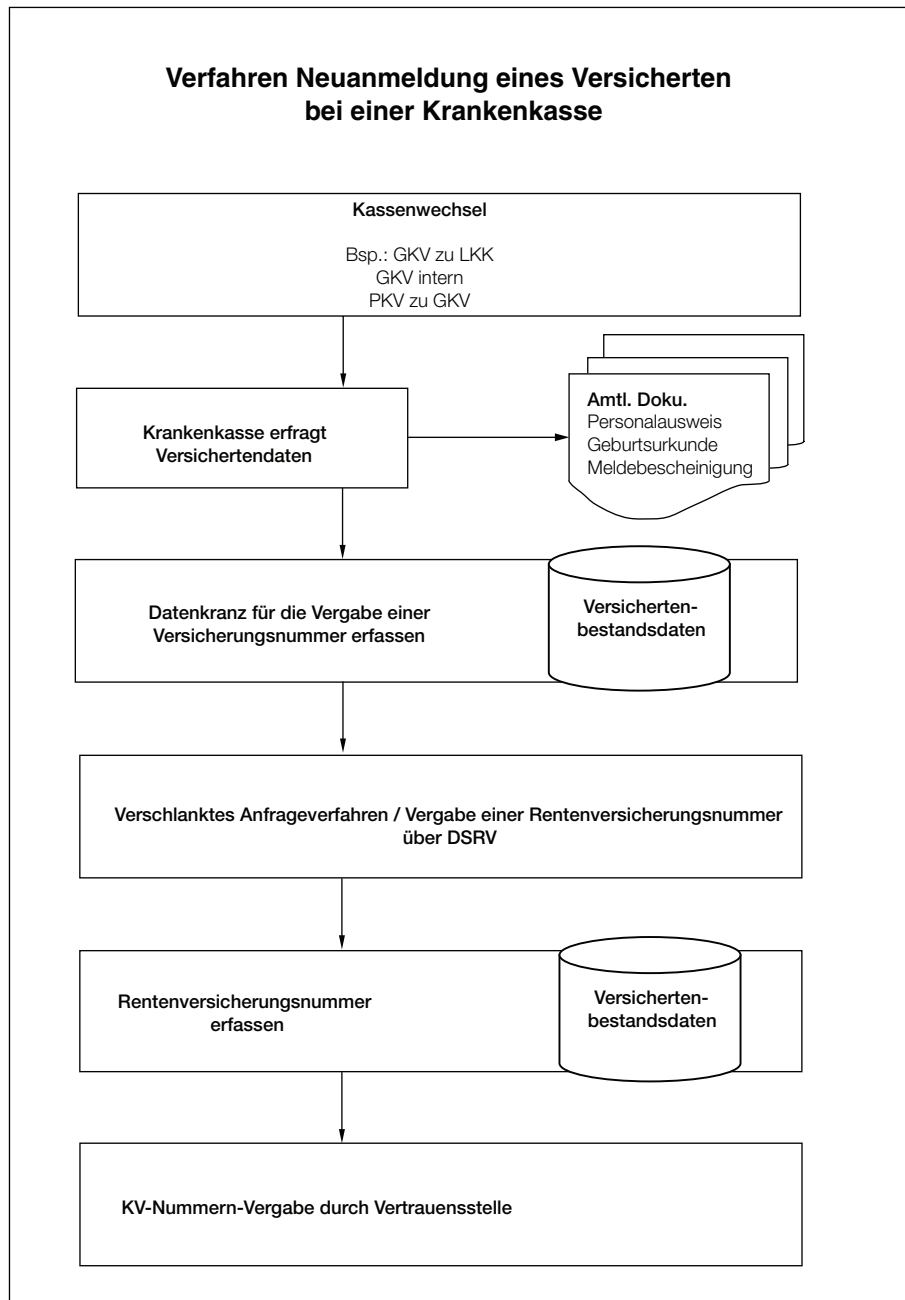
6. Graphische Darstellung der Abläufe

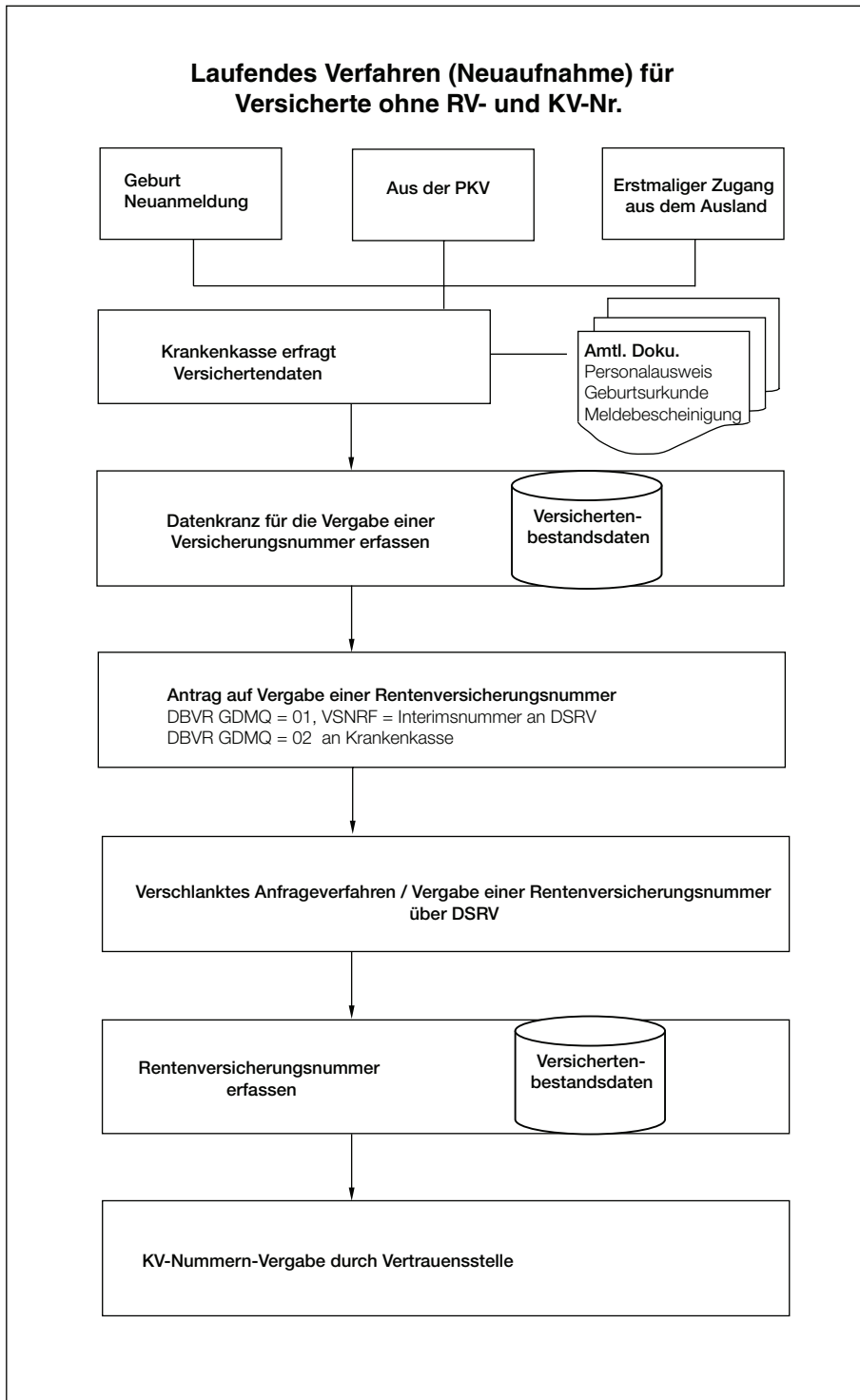


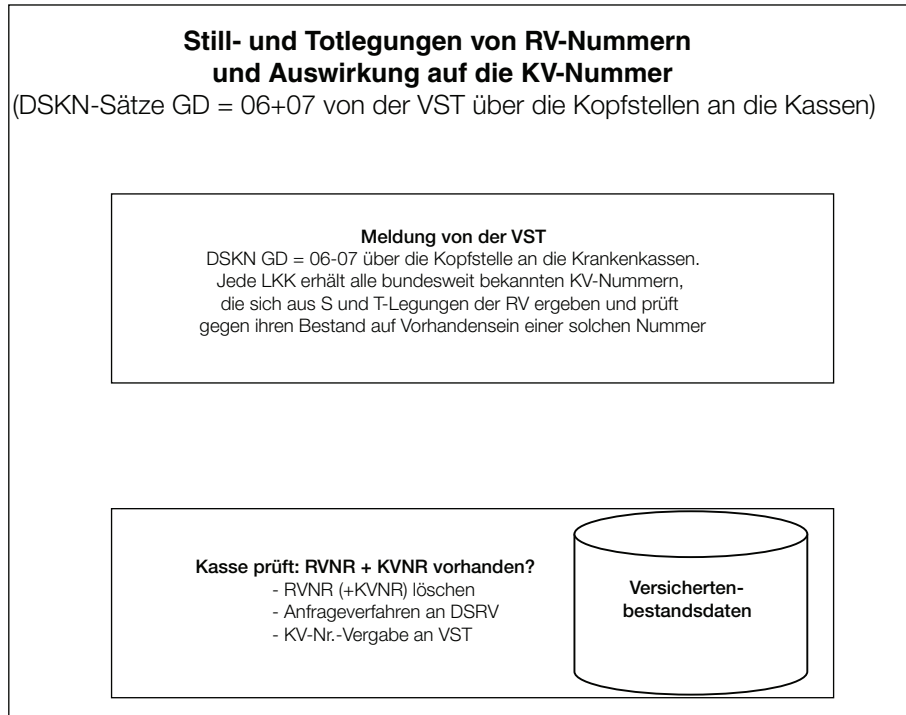




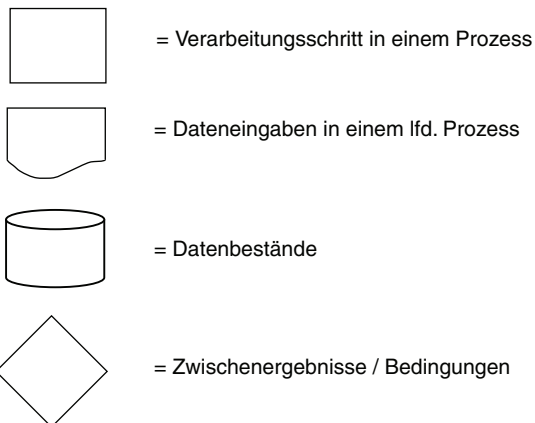








Legende



Verfasser:

Frank Lehmann

Dipl. Verw. Wirt

Spitzenverbände der Landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger

Informatikzentrum

Weißensteinstraße 70 - 72

34131 Kassel

Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im öffentlichen Dienst¹

3 Mangelhafte Anwendung des Vergaberechts

Viele Dienststellen und Zuwendungsempfänger des Bundes wenden Vergaberecht häufig nur unzureichend an. Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Querschnittsprüfung der Vergaben der Jahre 2000 bis 2003 eine sehr hohe Anzahl freihändiger Vergaben fest. Auch große Aufträge wurden oft nicht vorschriftsmäßig europaweit ausgeschrieben. Zudem waren Verdingungsunterlagen häufig diskriminierend und Angebotsbewertungen nicht objektiv.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit teilte dem Deutschen Bundestag im Oktober 2003 mit, die Vergaberechtsnovelle des Jahres 1999 habe zwar nicht den erhofften verstärkten Wettbewerb und die stärkere Beteiligung ausländischer Bieter erbracht. Sie habe aber zu einer sorgfältigeren Abwicklung der Vergabeverfahren und zu einer erhöhten Akzeptanz des Vergaberechts in der Verwaltung geführt. Diese Auffassung wird durch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestätigt.

Die festgestellten Mängel sind keine Bearbeitungsfehler. Sie sind in erster Linie auch keine Folge zu komplizierter und detailüberfrachteter Vorschriften. Die Auftraggeber ließen häufig den Wirtschaftlichkeits- und den Wettbewerbsgrundsatz als Prinzipien des Vergaberechts außer Betracht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit strebt gemeinsam mit anderen betroffenen Ressorts der Bundesregierung weitere Deregulierungen und Bürokratieabbau im Vergabewesen an. Die bisherigen Änderungen konnten die mangelnde Bereitschaft der öffentlichen Auftraggeber zu wettbewerbsgerechtem Verhalten aber nicht beseitigen.

Angesichts der Risiken fehlerbehafteter Vergabeverfahren, daraus resultierender Schadensersatzansprüche von Bietern und möglicher Sanktionen der EG sollte sich das Bundesministerium nicht nur um Bürokratieabbau bemühen, sondern auch nachdrücklich auf die Einhaltung des geltenden nationalen wie auch des EG-Vergaberechts hinwirken.

3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2003 übergreifend die Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Bund unter besonderer Berücksichtigung des

¹ Folgende Abhandlung ist unter dem Titel „Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Teil II“ als Drucksache 15/4200 des Deutschen Bundestages, der 15. Wahlperiode erschienen .

EG-Vergaberechts geprüft. Einbezogen waren eine Vielzahl oberster und nachgeordneter Bundesbehörden, bundesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts sowie Zuwendungsempfänger des Bundes. Daneben fanden auch Prüfungen bei Landesdienststellen statt, die mit der Vergabe von Bauaufträgen des Bundes betraut sind. Mit dem Vergaberecht befassen sich auch die Bemerkungen „Ausschreibungen von Bauleistungen des Bundes entsprechen nicht EG-Vergaberecht“ (s. Nr. 17), „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hält bei VOF-Ausschreibungen EG-Vergaberecht nicht ein“ (s. Nr. 18) und „Verstöße gegen Vergaberecht bei der Unterbringung von Dienststellen“ (s. Nr. 42) sowie die weiteren Prüfungsergebnisse „Verfahren der Auftragsvergabe wird verbessert“ (s. Nr. 55) und „Bundeswehr verbessert das Vergabeverfahren für Lufttransporte nach Afghanistan“ (s. Nr. 54).

3.2 Grundlagen und wirtschaftliche Bedeutung des Vergaberechts

Unter „Vergaberecht“ sind die Regeln und Vorschriften zu verstehen, die dem Staat, seinen Behörden und Institutionen eine bestimmte Vorgehensweise beim Einkauf von Gütern und Leistungen vorschreiben. Oberstes Ziel des Vergaberechts ist die Verpflichtung, so wirtschaftlich wie möglich einzukaufen. Es soll für funktionierenden Wettbewerb im Einkaufsverfahren sorgen, um ein optimales Verhältnis von Preis und Leistung zu erzielen. Außerdem soll die wirtschaftliche Macht des Staates als eines starken Nachfragers auf den Märkten reguliert und für alle Marktbeteiligten kalkulierbar gemacht werden.

Die wirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens vermitteln die folgenden Zahlen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) aus dem Jahre 2002 hätten Bund, Länder und Gemeinden jährlich Aufträge in Höhe von rund 250 Mrd. Euro vergeben, was einem Anteil von 13 % am Bruttoinlandsprodukt entspreche.

3.3 Regelwerk

Nationales Vergaberecht muss den Vorgaben des EG-Vergaberechts entsprechen. Von Bedeutung für das Vergaberecht der Europäischen Gemeinschaft (EG) sind insbesondere die vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot. Ausgehend von diesen Grundsätzen hat die EG das Vergabewesen durch Vergaberichtlinien geregelt. Dazu gehören insbesondere

- die Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge,
- die Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge,
- die Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge.

Die Mitgliedstaaten müssen die im EGV enthaltenen Grundsätze unmittelbar auf alle Auftragsvergaben anwenden. Die EG-Vergaberichtlinien sind in nationales Recht umzusetzen. Dies hat Deutschland getan.

Die EG hat inzwischen die drei Richtlinien in einer neuen, einheitlichen EG-Vergaberichtlinie zusammengefasst und im Februar 2004 verabschiedet.

EG-Richtlinien sind im Unterschied zu EG-Verordnungen in der Regel nicht unmittelbar anzuwenden, sondern entfalten ihre Rechtswirkung durch Umsetzung in nationales Recht. Trotzdem können die EG-Vergaberichtlinien in der Systematik der Rechtsprechung und der Anwendung von Gemeinschaftsrecht unmittelbare Auswirkungen auf das nationale Vergabewesen haben. Soweit nationales Recht im Widerspruch zu Gemeinschaftsrecht steht, hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang. Bei Verstößen gegen EG-Vergaberecht ergeben sich für den Bundeshaushalt folgende Risiken:

- Die Nichtbeachtung von EG-Vergaberecht stellt eine Vertragsverletzung im Sinne des Artikels 226 EGV dar. Im derzeit noch zweistufig ausgestalteten Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 228 EGV kann dies nach vorgegangener Klage der Europäischen Kommission beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) im weiteren Verfahren zu einem Zwangsgeld oder zu Pauschalzahlungen führen, die aus dem Bundeshaushalt zu leisten wären. Im nationalen Verfahren sind zudem Schadensersatzansprüche beteiligter Bieter gegen den betreffenden öffentlichen Auftraggeber möglich.
- In den „Vorabentscheidungsverfahren“ nach Artikel 234 EGV befindet der EuGH im Rahmen der ihm zur Entscheidung vorgelegten Fragen auch darüber, ob eine nationale vergaberechtliche Regelung oder die Anwendung einer nationalen Vergabevorschrift im Einzelfall den Anforderungen des EG-Rechts genügt. Die EuGH-Entscheidung ist bindend. Daraus kann sich ergeben, dass nationale Gerichte Vergabeentscheidungen aufheben bzw. benachteiligten Bietern Schadensersatz zusprechen.
- Sowohl die Europäische Kommission wie auch der Europäische Rechnungshof prüfen die Verwendung von EG-Mitteln umfassend. Ergeben sich dabei Verstöße gegen das EG-Vergaberecht, kann dies zum Verlust von EG-Fördermitteln führen. Für Aufträge mit Auftragswerten unter den in EG-Richtlinien festgelegten Schwellenwerten gilt nationales Vergaberecht. Für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte sind die Regeln des europäischen Vergaberechts anzuwenden.

3.4 Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe von Aufträgen sowohl oberhalb als auch unterhalb der Schwellenwerte für die Jahre 2000 bis 2003 geprüft.

3.4.1 Grundsatz der Vergabe öffentlicher Aufträge im freien und gleichen Wettbewerb

Der EGV fordert grundsätzlich die Vergabe öffentlicher Aufträge in einem allen Wirtschaftsteilnehmern zugänglichen Verfahren. Ausnahmen von der nationalen öffentlichen Ausschreibung bzw. dem europaweiten offenen Verfahren sind nur unter engen, abschließend geregelten Voraussetzungen zulässig. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass 20 von 25 geprüften Auftraggebern die Mehrzahl ihrer Aufträge ohne schlüssige Begründung in nicht allgemein zugänglichen Verfahren (Freihändige Vergabe oder Beschränkte Ausschreibung) ohne vorherigen öffentlichen Teilnehmerwettbewerb vergaben. Regelmäßig lag der Anteil dieser Vergaben zwischen 50 % und 60 %. Zwei der geprüften Zuwendungsempfänger vergaben über 90 % ihrer Aufträge auf diesem Wege.

3.4.2 Mindestanteil europaweiter Vergaben für Bauaufträge

Um einen möglichst umfassenden Wettbewerb sicherzustellen, sind die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, bei Baumaßnahmen mindestens 80 % des Auftragsvolumens in europaweiten Verfahren zu vergeben. Diese Vorgabe hielten die geprüften Stellen nur bei wenigen Baumaßnahmen ein. Den genauen Anteil konnten die Baudienststellen nicht angeben, da sie weitgehend auf Aufstellungen zum Anteil der EG-weiten Ausschreibungen verzichtet hatten.

3.4.3 Neutrale Leistungsverzeichnisse und Verdingungsunterlagen

Mit Blick auf das Diskriminierungsverbot ist es bei Auftragsvergaben grundsätzlich nicht zulässig, einzelstaatliche statt europäische Normen zu verwenden sowie bestimmte Hersteller- bzw. Fabrikatvorgaben in Leistungsverzeichnissen zu machen. Elf der geprüften Auftraggeber beachteten diesen Grundsatz nicht, ohne dass dafür eine Begründung vorlag. Insbesondere Leistungsverzeichnisse bei Bauprojekten enthielten regelmäßig zahlreiche nationale technische Spezifikationen und nicht zwingende Fabrikatsvorgaben. Gleiches gilt für wissenschaftliche Einrichtungen. Ihre Leistungsverzeichnisse passten vielfach nur auf einen bestimmten, oft bereits im Vorfeld des Vergabeverfahrens favorisierten Anbieter. Andere Auftraggeber ließen Leistungsverzeichnisse von Unternehmen erstellen und forderten sie anschließend zur Angebotsabgabe auf. Die Unternehmen gaben auf die von ihnen erstellten Leistungsverzeichnisse optimale Angebote ab und erhielten den Zuschlag.

Nachweise zur Zuverlässigkeit sowie zur technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Bietern sind ebenfalls diskriminierungsfrei zu gestalten. Ausschreibungen forderten vielfach Auszüge aus dem (deutschen) Gewerbezentralregister bzw. „Tariftreueerklärungen“. Dies führte zur Verdrängung ausländischer Bieter, da solche Nachweise nur von nationalen Bietern erbracht werden können. Andererseits forderte ein großer öffentlicher Auftraggeber

eine „Eigenerklärung zur Schwarzarbeit“, die ausländische Bieter auch dann zum weiteren Verfahren zulässt, wenn sie gegen Steuer- bzw. Sozialrecht ihres Heimatlandes verstoßen haben. Dies diskriminiert Bieter, die sich an gesetzliche Vorgaben halten. Obwohl nur auf den jeweiligen Auftragsgegenstand bezogene Nachweise zulässig sind, forderte dieser Auftraggeber außerdem Nachweise zum Qualitäts- und Umweltmanagement der Bieter, die weit über die jeweils zu beschaffende Lieferung bzw. Leistung hinausgingen.

3.4.4 Wettbewerbsgerechte Angebots- und Zuschlagsfristen

Das Vergaberecht gibt Fristen für die Vorlage der Angebote durch die Bieter (Angebotsfrist) und für die Angebotsbewertung einschließlich der Zuschlagsentscheidung des Auftraggebers (Zuschlagsfrist) vor. Bieter sollen ausreichend Zeit zur Erstellung sachgerechter Angebote haben und vor unwirtschaftlichen Preisbindungen durch lange Bearbeitungszeiträume des Auftraggebers geschützt sein. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verkürzten die geprüften Auftraggeber häufig die Angebotsfristen und/oder verlängerten die Zuschlagsfristen, ohne dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme vorlagen.

3.4.5 Faire und objektive Prüfung und Wertung der Angebote

Zur Wahrung des Gleichbehandlungs- und des Transparenzgrundsatzes schreibt das Vergaberecht insbesondere vor, Angebote vom weiteren Verfahren auszuschließen, die nicht dem Leistungsverzeichnis oder den sonstigen Ausschreibungsbedingungen entsprechen. Zudem dürfen nur solche Kriterien in die Angebotsbewertung einfließen, die den Bietern zuvor bekannt gegeben wurden – möglichst in der Reihenfolge ihrer Bedeutung. Eine Reihe der geprüften Auftraggeber ließ Angebote im weiteren Verfahren, obwohl sie unvollständig waren und nicht den Ausschreibungsbedingungen entsprachen. So konkurrierten sie mit sachgerechten Angeboten und erhielten zum Teil auch den Zuschlag. Einige Auftraggeber nahmen im laufenden Verfahren Kriterien hinzu, die sie zuvor nicht bekannt gemacht hatten.

Mit einer Ausnahme legten alle geprüften Auftraggeber in mehr als 90 % der Fälle nicht die zuvor bekannt gegebenen Kriterien bei der Angebotsbewertung zugrunde. Ohne Angabe von Gründen forderte ein Auftraggeber von ihm selbst schlecht bewertete Teilnehmer eines Wettbewerbes zur Angebotsabgabe auf und schloss gleichzeitig besser bewertete Bewerber vom weiteren Verfahren aus.

3.4.6 Umfassende Dokumentation von Vergabeverfahren

Nachprüfbares Vergabeverfahren setzen eine umfassende Dokumentation aller Maßnahmen und Entscheidungen mit den jeweiligen Begründungen voraus. Um Transparenz zu gewährleisten, muss der Vergabebericht das gesamte

Verfahren so darstellen, dass ein Dritter, z. B. ein Gericht, es nachvollziehen kann. Die erhebliche Bedeutung des Vergabevermerks bei Rechtsschutzverfahren haben die nationalen Gerichte und der Europäische Gerichtshof wiederholt bestätigt.

Die Dokumentation gab bei allen geprüften Stellen Anlass zu Beanstandungen. In aller Regel waren die Wahl der Vergabeart (Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bzw. des offenen Verfahrens) und/ oder die Zuschlagsentscheidung nicht begründet. Häufig fehlten Vergabevermerke ganz.

3.4.7 Informationspflichten gegenüber unterlegenen Bietern und Bewerbern

Es ist wesentlicher Bestandteil des Bieterschutzes, dass unterlegene Bieter zeitnah über die Ablehnung ihres Angebotes informiert werden. Ihnen müssen die wesentlichen Ablehnungsgründe und der erfolgreiche Bieter mitgeteilt werden. Unterlegene Bieter sind deshalb stets im Voraus über beabsichtigte Zuschlagsentscheidungen zu unterrichten. Auf entsprechenden schriftlichen Antrag können die Bieter noch weitergehende Informationen zu der Zuschlagsentscheidung und ihren Hintergründen erhalten.

Eine Reihe der geprüften Auftraggeber verzichtete in 30 % bis 50 % der Fälle darauf, die unterlegenen Bieter zu unterrichten. Ein weiterer Auftraggeber teilte den Bietern im Rahmen der Unterrichtung vor Vertragsabschluss mit, aufgrund der Vertraulichkeit der Angebote könne er keine Auskünfte erteilen. Damit beschränkte er die Bieter in ihren zusätzlichen Informationsrechten.

3.4.8 Unterrichtung der Europäischen Gemeinschaft

Bei europaweiten Vergabeverfahren ist die EG innerhalb von 48 Tagen nach dem Zuschlag über die Auftragsvergabe zu unterrichten. Die Mitteilung wird im Amtsblatt der EG veröffentlicht.

Zusätzlich erstellt jeder öffentliche Auftraggeber jährlich eine statistische Aufstellung der von ihm im letzten Jahr vergebenen Aufträge für die Europäische Kommission. Die Aufstellung enthält, nach Auftrags- und Vergabeart gegliedert, alle Aufträge oberhalb des Schwellenwertes für europaweite Verfahren. Öffentliche Auftraggeber auf Bundesebene melden zudem den Gesamtwert der von ihnen vergebenen Aufträge unterhalb dieses Schwellenwertes. Das Bundesministerium bündelt alle Meldungen und sendet sie an die Kommission.

Einige der geprüften Auftraggeber unterrichteten das jeweils zuständige Bundesministerium häufig verspätet über die Auftragsvergaben; teilweise versandten sie keine Mitteilungen. Ein Auftraggeber erstellte bis zum Jahre 1999 keine statistischen Aufstellungen. Seine seitdem Deutscher Bundestag

– 15. Wahlperiode – 99 – Drucksache 15/4200 versandten Aufstellungen enthielten nur einen geringen Teil der tatsächlich von ihm vergebenen Aufträge. Dies gilt auch für die übrigen geprüften Auftraggeber. Häufig enthielten die Aufstellungen zudem erhebliche Fehler und Widersprüche.

3.4.9 Korruptionsprävention

Die Korruptionsprävention ist ein wesentliches Anliegen des europäischen Vergaberechts. Im nationalen Rahmen ist dies etwa in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung umgesetzt. Danach sollen Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits grundsätzlich getrennten Organisationseinheiten übertragen werden.

Einige der geprüften Stellen ließen das Vergabeverfahren in seinen unterschiedlichen Phasen in einer Hand. Andere ließen zu, dass nicht die Vergabestelle, sondern der zuständige Fachbereich als Bedarfsträger selbst das Vergabeverfahren organisierte. Dem Ziel, Korruptionsrisiken schon im Ansatz wirksam zu begegnen, werden solche Verfahren nicht gerecht.

3.5 Maßnahmen der Bundesregierung

Das Bundesministerium teilte dem Deutschen Bundestag im „Bericht der Bundesregierung zum Vergaberechtsänderungsgesetz“ vom Oktober 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2034) mit, Vergabeverfahren würden seit dem Jahr 1999 sorgfältiger vorbereitet und durchgeführt. Die Akzeptanz der Vergaberegeln habe sich deutlich erhöht. Allerdings sei es nicht zu der erhofften Stärkung des Wettbewerbs gekommen. Eine stärkere Beteiligung ausländischer Bieter sei ebenfalls nicht festzustellen.

Die Bundesregierung kündigte Verbesserungen durch die „Initiative Bürokratieabbau“ an. Die dazu gegründete Arbeitsgruppe „Verschlankung des Vergaberechts“, deren Vorsitz das Bundesministerium hatte, gab am 5. Dezember 2003 ihren Abschlussbericht ab. Sie empfahl Deregulierungen im Vergaberecht und die Einführung von Rechtsschutzverfahren für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. National seien aber nur solche Anstrengungen möglich, die der Umsetzung des novellierten EG Vergaberechts nicht entgegenstünden. Das Bundeskabinett beschloss am 10. Dezember 2003 ein „Sieben-Punkte-Programm zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen“, das von einem Ressortarbeitskreis unter Vorsitz des Bundesministeriums und des Bundesministeriums des Innern umgesetzt werden soll. Der Arbeitskreis hat sich auf seiner Sitzung am 4. Mai 2004 konstituiert.

3.6 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das Vergabeverhalten der von ihm geprüften öffentlichen Auftraggeber als unzureichend bewertet. Er hat beanstandet, dass geltende Vergabevorschriften nicht beachtet werden. Das kann zu unwirtschaftlichen Beschaffungen führen, die den Bundeshaushalt unnötig belasten. Außerdem drohen Schadensersatzansprüche unterlegener Bieter und Sanktionen durch die EG. Eine Missachtung von EG-Vergaberecht könnte darüber hinaus mit einer Aussetzung europäischer Fördermittel geahndet werden.

Im Gegensatz zu den Ausführungen des Bundesministeriums gegenüber dem Deutschen Bundestag hat der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen keine sorgfältigere Abwicklung von Vergabeverfahren und keine gesteigerte Akzeptanz des Vergaberechts feststellen können. Freihändige Vergaben in bis zu 90 % der Fälle, die regelmäßige Vergabe großer Aufträge in nationalen Verfahren, diskriminierende Ausschreibungsunterlagen und mangelhafte Angebotsbewertungen stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen des europäischen Vergaberechts. Diese Defizite dürften zu dem Mangel an Wettbewerb und der geringen Beteiligung ausländischer Bieter erheblich beigetragen haben. Die im Sieben-Punkte-Programm der Bundesregierung dargestellten Ziele und Maßnahmen erscheinen zwar grundsätzlich geeignet, den mit dem Vergabewesen verbundenen Verwaltungsaufwand zu mindern. Bisher aber konnten Bürokratieabbau und Deregulierung allein wenig daran ändern, dass in vielen Behörden offensichtlich die Bereitschaft fehlt, sich wettbewerbsgerecht zu verhalten.

3.7 Stellungnahme des Bundesministeriums

In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium ausgeführt, es habe keine rechtlichen Möglichkeiten, öffentliche Auftraggeber zur Einhaltung des Vergaberechts zu verpflichten. Es gehe davon aus, dass ein vereinfachtes und verständlicheres Vergaberecht zu einer höheren Akzeptanz und besserer Handhabung bei öffentlichen Auftraggebern führen werde. Dadurch sei auch zu erreichen, dass die Anforderungen des Vergaberechts sorgfältiger beachtet würden. Für eine entsprechende Reform des Vergaberechts setze es sich ein.

3.8 Abschließende Bewertung

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten typischen Mängel bei Auftragsvergaben des Bundes sind überwiegend keine Bearbeitungsfehler im Rahmen grundsätzlich ordnungsgemäßer Vergabeverfahren. Sie sind in erster Linie auch keine Folge zu komplizierter und detailüberfrachteter Vorschriften. Vielfach ignorierten die Auftraggeber vielmehr grundlegende Prinzipien des Vergaberechts. Dazu gehören der Grundsatz öffentlicher Ausschreibung,

das Diskriminierungsverbot und das Prinzip der fairen und nachprüfaren Angebotsbewertung. Vereinfachte Vergabeverfahren allein schaffen kein Bewusstsein für die Einhaltung des Vergaberechts. Das Bundesministerium sollte im Rahmen der anstehenden Novellierung und durch flankierende Maßnahmen gegenüber den Ressorts die Akzeptanz für wettbewerbsgerechtes Verhalten steigern.

Fehlerhafte Vergabeverfahren bergen Risiken und können zu Schadensersatzansprüchen von Bietern führen. Deshalb sollte sich das für Vergaberecht federführende Bundesministerium nicht nur um Bürokratieabbau bemühen, sondern auch nachdrücklich auf die Einhaltung des geltenden nationalen wie auch des EG-Vergaberechts hinwirken.

Data Warehouse und Data Mining im öffentlichen Bereich*)
- Datenschutzrechtliche und -technische Aspekte -

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit der ständig zunehmenden Leistungsfähigkeit der in Wirtschaft und Verwaltung eingesetzten Informations- und Telekommunikationstechnik wächst die Menge der automatisiert gespeicherten personenbezogenen Daten unaufhaltsam. Aus allen Lebensbereichen werden Daten beispielsweise durch Nutzung von Chipkartensystemen und neuen Kommunikationsmedien preisgegeben und sowohl in Privatunternehmen als auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung gespeichert. Datensparsamkeit und Datenvermeidung spielen noch immer und zum Teil ganz bewusst eine untergeordnete Rolle.

In Unternehmen und Behörden wächst das Interesse, das gesammelte Datenmaterial effektiver als bisher zu nutzen. Dabei wird davon ausgegangen, dass zu einem Betroffenen (Kunden) nicht durch Bewertung einzelner Daten ein aussagefähiges Gesamtbild entsteht, sondern erst durch die Analyse der Gesamtheit aller verfügbaren Daten einer Person und ihrer Beziehungen zueinander.

Das Data Warehouse ermöglicht diese neue Betrachtungsweise der Daten, indem in ihm alle im Unternehmen bzw. in der Behörde verfügbaren Daten nach bestimmten Kriterien sortiert gespeichert und zur Analyse und Auswertung bereitgehalten werden. Bisher unbekannte Zusammenhänge zwischen Einzeldaten sollen mit Hilfe des so genannten Data Mining aus der Gesamtheit des Datenbestandes erkannt werden, um aus diesen - die Aussagekraft der einzelnen Angaben meist deutlich übersteigenden - Informationen vor allem wirtschaftliche Vorteile für die speichernde Stelle erzielen zu können. Dabei ist beabsichtigt, dem Manager und künftig wohl bald auch dem Behördenleiter aus der Fülle des Datenmaterials nur die strategisch wichtigen Informationen - möglichst in ansprechender und visuell einprägsamer Form - darzustellen, ohne dass er den Ballast der täglich anfallenden operativen Daten wahrnimmt und dabei auf die ständige Mitwirkung von Informatikern und Statistikern angewiesen ist. Die sich rasant entwickelnde Leistungsfähigkeit von Hardware und Datenbanktechnologien bietet dabei immer bessere Möglichkeiten zur Analyse und zur verständlichen, grafischen Präsentation von Datenbeständen.

*) Dieser Artikel erschien als Information des Landesbeauftragten für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern, die auch im Internet unter „<http://www.lfd.m-v.de/informat/dwh>“ abgerufen werden kann. Autoren sind: Gabriel Schulz, Andreas Waldenspuhl (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern), Sven Hermerschmidt (Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg)

1.2 Ziel der Abhandlung

Auch wenn Data-Warehouse-Konzepte bisher meist nur im Bereich der Privatwirtschaft anzutreffen sind, erscheint die Untersuchung dieser neuen Technologie aus datenschutzrechtlicher und -technischer Sicht auch durch die für den öffentlichen Bereich zuständigen Datenschutzbeauftragten geboten, um für die Diskussion über Anwendung dieser Konzepte in der Verwaltung gewappnet zu sein. Künftige Anwender sollen den möglichen Nutzen für Wirtschaft und Verwaltung sorgfältig gegenüber den Gefahren für die Privatsphäre des Einzelnen abwägen können und im Ergebnis dieses Prozesses die jeweils erforderlichen und angemessenen datenschutzfreundlichen Technologien einsetzen.

Den Schwerpunkt der rechtlichen Bewertung bilden die für den öffentlichen Bereich geltenden Datenschutznormen, wobei aber versucht wird, allgemeingültige Aussagen herauszuarbeiten, welche auch auf den privatwirtschaftlichen Bereich übertragbar sind.

1.3 Gang der Darstellung

Zunächst werden die wichtigsten, mit dem Konzept des Data Warehouse zusammenhängenden Begriffe definiert und erläutert (2. Kapitel) sowie die erforderlichen Softwaregrundlagen im Überblick vorgestellt (3. Kapitel). Anschließend werden verschiedene Überlegungen dargestellt, die den Einsatz des Data Warehouse in der Verwaltung interessant erscheinen lassen (4. Kapitel) und konkrete Realisierungsbeispiele aufgeführt (5. Kapitel). Den Hauptteil der Arbeit bilden die datenschutzrechtliche Bewertung des Data-Warehouse-Konzeptes (6. Kapitel) und die damit einhergehenden Empfehlungen für seine datenschutzgerechte Umsetzung (7. Kapitel). Am Ende werden die Ergebnisse zusammengefasst und die Konsequenzen für das weitere Vorgehen gezogen (8. Kapitel).

2. Begriffe

2.1 Operative Datenbasis

Den Bestand an Daten einer Daten verarbeitenden Stelle, der ständig zur unmittelbaren Aufgabenerfüllung benötigt wird, bezeichnet man als operative Datenbasis. Diese Daten resultieren aus den Einzeloperationen des Tagesgeschäfts und kennzeichnen den Ablauf oder Status einzelner Geschäfts- bzw. Verwaltungsvorgänge. Aus datenschutzrechtlicher Sicht korrespondiert die operative Verarbeitung eng mit der Aufgabe der Daten verarbeitenden Stelle und hat nicht die Gewinnung strategischer Aussagen zum Ziel.

2.2 Data Warehouse

Im Data Warehouse werden alle von einer Daten verarbeitenden Stelle jemals erhobenen und gespeicherten Daten nach einem einheitlichen System geordnet und jederzeit verfügbar zum Abruf für unterschiedliche Zwecke bereitgehalten. Die Daten kommen aus allen Bereichen der Daten verarbeitenden Stelle. So können im nicht-öffentlichen Bereich beispielsweise neben Vertriebsinformationen und Kommunikationsdaten auch die Transaktionsdaten der Zahlungsvorgänge sowie weitere Informationen über die Kauf- und Zahlgewohnheiten des einzelnen Kunden einfließen. In der öffentlichen Verwaltung wäre denkbar, dass sämtliche Vorgänge aller Organisationseinheiten einer Stelle (z. B. Ämter einer Kommune oder Abteilungen eines Ministeriums usw.) betroffenen- oder bearbeiterbezogen recherchierbar gespeichert werden.

Im Gegensatz zur operativen Datenbasis, bei der Daten i. d. R. nach Abschluss des Vorgangs schwer zugreifbar archiviert oder gelöscht werden, hält das Data Warehouse Daten über einen langen Zeitraum umfassend für Recherchezwecke vor.

2.3 Management-Informationssystem

Die Idee des Data Warehouse ist nicht neu. Bereits in den 70er Jahren wurde der Versuch unternommen, Managemententscheidungen auf der Basis der gespeicherten Daten einer Daten verarbeitenden Stelle zu treffen. Die damals propagierten Management-Informationssysteme konnten die an sie gestellten Erwartungen jedoch nie erfüllen, weil im Gegensatz zum Data-Warehouse-Konzept strategische Daten direkt aus der operativen Datenbasis gewonnen werden sollten.

2.4 Extraktionswerkzeuge

Das Zusammenführen aller operativen Daten einer Daten verarbeitende Stelle in das Data Warehouse ist keinesfalls eine triviale Aufgabe. Hierfür sind spezielle Softwarekomponenten erforderlich, die als Extraktionswerkzeuge bezeichnet werden. Sie haben u. a. die Aufgabe, Rohdatenstrukturen zu analysieren, Daten zu selektieren und für die Zusammenführung in das Data Warehouse vorzubereiten. Nach erfolgter Zusammenführung werden diese Werkzeuge für umfangreiche Prüfungen und ggf. Korrekturen genutzt. Erschwert wird das Zusammenführen der Daten insbesondere dadurch, dass in einer Daten verarbeitenden Stelle verschiedene Computersysteme und -programme eingesetzt werden, die ganz unterschiedliche Datenstrukturen erzeugen. Aus diesem Grund enthalten auf dem Markt angebotene Data-Warehouse-Systeme bis zu 170 verschiedene Importschnittstellen.

2.5 Data Mart

Aus den o. g. Gründen ist das allumfassende, unternehmens- bzw. behördenweite Data Warehouse zur Zeit kaum realisierbar. In der Praxis erfolgt die Zusammenführung von Datenbeständen aber schon erfolgreich auf der Ebene von Abteilungen oder Geschäftsbereichen einer Daten verarbeitenden Stelle. Ein derart verkleinertes, themenspezifisches Data Warehouse wird als Data Mart (Marktplatz) bezeichnet.

2.6 Data Mining

Die Zusammenführung aller Daten im Data Warehouse bzw. im Data Mart und die danach erfolgte Trennung von der operativen Datenbasis ist Voraussetzung für die weitere Informationsgewinnung. Unter dem Begriff des Data Mining werden alle Verfahren subsumiert, mit denen die scheinbar zusammenhanglosen Daten des Data Warehouse nach bisher unbekanntem, wissenswerten Zusammenhängen durchsucht werden. Dabei kommt es nicht mehr darauf an, dass der Verdacht eines Zusammenhangs durch kluge Fragestellungen an das System bestätigt werden soll. Vielmehr soll der Computer selbstständig nach unbekanntem, bisher verborgenen Mustern oder Trends suchen.

3. Softwaregrundlagen

Softwarebasis des Data Warehouse ist i. d. R. ein auch als Standardsoftware verfügbares Datenbank-Management-System (DBMS). Die Menge der unterschiedlichen Daten, die im Data Warehouse vorgehalten werden (bei Warenwirtschaftssystemen können Größenordnungen von mehr als 20 Terabyte erreicht werden), hat auch zur Folge, dass die Zahl der Nutzer eines solchen Systems groß ist. Diese Nutzer sind in der Mehrheit jedoch keine IT-Fachleute, die detaillierte Kenntnisse über DBMS und Abfragesprachen haben. Deshalb ist der erste Schritt zur effektiveren Gestaltung der Informationsgewinnung die Bereitstellung von grafischen Benutzeroberflächen und leicht bedienbaren Visualisierungswerkzeugen. Auch Nicht-Experten werden damit in die Lage versetzt, u. a. durch intelligente Menüführung Abfragen zu formulieren und die Ergebnisse mit Hilfe grafischer Darstellungen auszuwerten.

Ein Data Warehouse soll jedoch mehr leisten als ein konventionelles DBMS. Deshalb werden Data-Mining-Tools angeboten, die in den Daten verborgene Regeln entdecken, bisher nicht erkannte Zusammenhänge aufdecken oder bestimmte Sachverhalte voraussagen. Es können Unregelmäßigkeiten aufgespürt und „Ausreißer“ sichtbar gemacht werden. Zur Datenanalyse werden neue Softwaretechnologien wie neuronale Netze, Case Based Reasoning, Regelinduktion oder Clustering genutzt.

Der Grund für den Einsatz solcher Technologien für das Data Warehouse ist die Lernfähigkeit der darauf basierenden Softwareprodukte. Die Software trai-

niert sich mit einem teilweise selbstorganisierenden Lernprozess anhand vorhandener Daten selbst. Es werden weiche Fragestellungen beispielsweise zur Generierung von Hypothesen sowie deren Validierung eingesetzt.

4. Data Warehouse in der Verwaltung

Obwohl Data-Warehouse-Konzepte zur Zeit fast nur mit privaten Unternehmen in Zusammenhang gebracht werden, stammt die Idee aus der Verwaltung. Bereits Anfang der 60er Jahre wurden Vorstellungen entwickelt, dass der Daseinsvorsorgestaat die allgemeine Bedürfnisbefriedigung durch seine Verwaltungstätigkeit sicherstellen sollte. Die einsetzende Nutzung von Computern in der Verwaltung führte zu den ersten großen Datensammlungen. Man hoffte, dass mit diesen Daten auch die Verhaltensweisen in der Gesellschaft erforscht werden können. Die zur Verfügung stehende Rechentechnik war zu der Zeit jedoch nicht annähernd in der Lage, dieses hoch gesteckte Ziel zu erreichen.

Durch die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und die zunehmende Nutzung von Data-Warehouse-Technologien durch die Privatwirtschaft kommt die Nutzung des Data-Warehouse-Konzeptes auch für den öffentlichen Bereich ins Gespräch.

So gibt es inzwischen in nahezu allen Verwaltungen auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden umfangreiche Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung. Um Verwaltungsabläufe effektiver und damit letztlich kostensparender zu gestalten, ist in aller Regel eine fundierte Datenbasis erforderlich, aus der die möglichen Instrumente für eine Änderung der Abläufe entwickelt werden können. Dabei liegt es nahe, Daten, die von verschiedenen Organisationseinheiten einer Behörde zu ganz unterschiedlichen Zwecken erhoben, gespeichert und verarbeitet werden, in einem Data Warehouse zusammenzuführen. Die so zusammengeführten und im Data Warehouse gespeicherten Daten könnten dann mit Werkzeugen des Data Mining nach allen möglichen Richtungen mit dem Ziel ausgewertet werden, Effektivierungspotentiale zu entdecken, auf die bisher niemand gekommen ist. Mit der Verwaltungsmodernisierung in engem Zusammenhang steht die Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung in die öffentliche Verwaltung, bei der ebenfalls Data-Warehouse-Technologien genutzt werden könnten.

Unabhängig von Projekten der Verwaltungsmodernisierung ist es möglich, dass Behörden für die Erstellung von behördeninternen Statistiken auf Data-Warehouse-Systeme und -technologien zurückgreifen.

Schließlich ist auch nicht auszuschließen, dass im Sozialversicherungsbereich Data-Warehouse-Systeme eingesetzt werden, um auch hier mit Hilfe von Data Mining bisher nicht bekannte Zusammenhänge zu erkennen und zu nutzen.

In allen Fällen stellt sich aus datenschutzrechtlicher Sicht die Frage, ob ein Data Warehouse in der öffentlichen Verwaltung mit den Grundsätzen des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1983 vereinbar ist. Es wird vor allem darauf ankommen, ob die von den Datenschutzgesetzen von Bund und Ländern geforderte Zweckbindung bei der Verarbeitung - insbesondere der Nutzung - personenbezogener Daten gewährleistet werden kann. Zusätzliche Einschränkungen sind dabei bei besonders sensiblen Daten, wie beispielsweise Sozial- oder Personaldaten, gegeben.

5. Realisierungsbeispiele

Data-Warehouse-Konzepte sind keineswegs nur Zukunftsmusik. Hinter Begriffen wie „Semantic Computing“, „Knowledge Processing“ oder „Computer Animation and Simulation“ verbergen sich ganz konkrete Verfahren und am Markt bereits angebotene Produkte, die als Bausteine für ein Data Warehouse dienen. Große Softwarefirmen bieten neben kompletten Data-Warehouse-Produkten und Einzelbausteinen mit wohlklingenden Namen wie „Business Information Warehouse“ oder „sphinxVision“ auch bereits Schulungen zu solchen Produkten an.

Was demnächst auch in Deutschland erwartet werden kann, zeigt ein Blick in die USA. Der „gläserne Kunde“ ist beispielsweise in einer amerikanischen Warenhauskette, die bereits Supermärkte in Deutschland eröffnet hat, längst Wirklichkeit. Der Konzern weiß genau, welche Produkte in welchen Filialen zu welchem Preis angeboten werden können, weil er detailliert registriert, welcher Kunde welche Waren in seinem Einkaufswagen hat.

Inzwischen werden allerdings in vielen Ländern bei Anbietern und Nutzern von Data Warehouse auch die Gefahren dieser Technologien erkannt. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zumindest in den Industriestaaten eine zunehmende Sensibilität für den Schutz der Privatsphäre zu beobachten ist und in vielen Ländern - insbesondere in Europa, aber auch in Kanada - Data-Warehouse-Systeme an rechtliche Grenzen stoßen. Deshalb unternehmen auch bedeutende Anbieter von Data Warehouses zunehmend den Versuch, datenschutzfreundliche Technologien (privacy enhancing technologies - PET) in ihre Systeme zu implementieren.

Die Funktionsweise eines Data Warehouse unter Nutzung von PET könnte dabei in etwa wie folgt aussehen:

Zunächst werden eine Vielzahl von sehr detaillierten personenbezogenen Kundendaten erhoben und im Data Warehouse gespeichert. Innerhalb des Data Warehouse werden dann die identifizierenden Daten von den übrigen Daten getrennt. Somit werden die Daten innerhalb des Data Warehouse pseudonymisiert. Das Data Warehouse bietet nun die Möglichkeit, die Fülle

der Daten mit Hilfe von Data Mining auszuwerten und auf unterschiedlichen Ebenen (sog. views) zusammenzuführen. Wichtig ist, dass bei dieser Art der Nutzung der Daten keine Zugriffe auf die identifizierenden Daten möglich sind. Die Wiederherstellung eines Personenbezuges soll also weitgehend ausgeschlossen werden.

Die eingesetzten PET konzentrieren sich dabei auf die Beschränkung des Zugangs zu den Daten, vermeiden aber nicht die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten. Das Unternehmen stellt für sein Data Warehouse darüber hinaus verschiedene tools zur Verfügung, die es ermöglichen, dass z. B. auf Wunsch des Kunden einzelne Datensätze physisch gelöscht werden können oder die betroffenen Personen einen lesenden Zugriff auf alle ihre eigenen Daten erhalten können. Ob solche tools in Anspruch genommen werden, hängt aber vom Käufer des Data Warehouse ab.

Obwohl die bisher genannten Beispiele aus der privaten Wirtschaft stammen, ist auch zu beobachten, dass staatliche Stellen den Nutzen dieser neuen Technologie mehr und mehr erkennen. So ist beispielsweise die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht dabei, für die Börsenaufsicht Softwareagenten einzuführen, die aus täglich etwa einer halben Million Meldungen über Käufe und Verkäufe von Aktien und Optionsscheinen verdächtige Transaktionen herausfiltern sollen, um verbotene Insidergeschäfte aufzudecken.

Ein weiteres konkretes Beispiel ist der von den Betriebskrankenkassen (BKK) in Deutschland geschaffene Datenverbund BKK-InfoNet mit einer gemeinsamen Datenbank für alle BKK. Diese Datenbank dient nicht nur dazu, die üblichen Datenverarbeitungsvorgänge der Krankenkassen, insbesondere zur Abrechnung mit den Leistungserbringern und zur Verwaltung der Mitglieder, an einer Stelle zu konzentrieren und damit zu effektivieren. Vielmehr werden die zu ganz unterschiedlichen Zwecken gespeicherten - zuvor pseudonymisierten - Daten von Versicherten, Leistungserbringern und anderen Leistungsträgern zusammengeführt und Auswertungen nach verschiedenen Richtungen - etwa zum Zwecke der Qualitätssicherung - vorgenommen.

Gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist zu klären, ob das Konzept des Data Warehouse in Verbindung mit dem Einsatz datenschutzfreundlicher Technologien Grundlage für datenschutzrechtlich zulässige Verfahren zur Datenverarbeitung sein kann.

6. Datenschutzrechtliche Bewertung

6.1 Einführung

Aufgabe des Datenschutzes ist es, das Recht des Einzelnen zu schützen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner Daten zu

bestimmen. Dieses Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wurde vom Bundesverfassungsgericht im sog. Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff.) aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz hergeleitet. Der Umsetzung dieses - mittlerweile in einigen Landesverfassungen ausdrücklich genannten - Grundrechts dienen die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder sowie die datenschutzrechtlichen Bestimmungen bereichsspezifischer Rechtsvorschriften.

Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gilt für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch die öffentlichen Stellen des Bundes und durch die Privatwirtschaft. Anwendungsbereich der Landesdatenschutzgesetze ist der Umgang mit personenbezogenen Daten durch die öffentlichen Stellen der Länder. Grundlage der folgenden Ausführungen ist das BDSG; die Landesdatenschutzgesetze werden nur dann erwähnt, wenn sie Regelungen enthalten, die im öffentlichen Bereich zu einer abweichenden Bewertung führen.

Die bereichsspezifischen Datenschutznormen basieren auf den Vorschriften und vor allem auf den Begriffen der allgemeinen Datenschutzgesetze. Als *leges speciales* gehen sie diesen grundsätzlich vor (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BDSG). Diese Abhandlung beschränkt sich allerdings auf die Darstellung der Zulässigkeit nach den allgemeinen Datenschutzgesetzen. Im Anwendungsbereich der bereichsspezifischen Gesetze wäre eine Reihe zusätzlicher Fragen zu beantworten. Dies würde den Rahmen dieses Papiers sprengen.

Dem Datenschutzrecht unterliegen nur personenbezogene Daten, also nach der Definition des § 3 Abs. 1 BDSG „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener)“. Daten einer juristischen Person, z. B. einer Anstalt oder einer Aktiengesellschaft, fallen genauso wenig unter das Datenschutzrecht wie Daten, die keiner konkreten natürlichen Person zugeordnet werden können, also anonym sind.

Eine Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz des Data Warehouse ist, dass alle verfügbaren Daten der Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge und damit auch der Kunden bzw. Betroffenen erfasst werden. Um von anonymen Datenbeständen sprechen zu können, würde es nicht ausreichen, beispielsweise auf die Speicherung der Namen von Kunden oder anderer ihrer Identifikation dienenden Schlüssel (z. B. die Kundennummer) zu verzichten. Die Menge der darüber hinaus gespeicherten Daten (Anschrift, Kommunikationsdaten, Transaktionsdaten von Bezahlvorgängen, Bankverbindungen usw.) gestattet es i. d. R. ohne weiteres, den Personenbezug mit vertretbarem Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft herzustellen. Um die Personenbeziehbarkeit sicher auszuschließen, wäre es also erforderlich, auch auf wenigstens einen Teil solcher Daten zu verzichten.

In der Wirtschaft wurde bisher in vielen Fällen der Personenbezug aber geradezu gefordert. Strategisches Ziel der Nutzung des Data Warehouse ist oft eine zielgerichtete, kundenorientierte und damit personenbezogene Werbung. Die Analyse der Daten soll mitunter auch zeigen, welcher Kunde „wechselgefährdet“ ist oder frühzeitig als potentieller „säumiger Schuldner“ erkannt wird. Mittlerweile gibt es aber auch Ansätze, wonach die vorhandenen personenbezogenen Daten frühzeitig pseudo oder gar anonymisiert und dennoch interessante Informationen für die Unternehmen gewonnen werden (siehe 5. Kapitel).

Insgesamt ist festzuhalten: Aus der Zielsetzung des Data-Warehouse-Konzeptes folgt, dass wenigstens in einzelnen Phasen des Umgangs mit den Daten diese zumindest personenbeziehbar und damit personenbezogene Daten sind.

Gemäß § 4 Abs. 1 BDSG sind die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit

- das BDSG es erlaubt,
- eine andere Rechtsvorschrift es zulässt oder
- der Betroffene eingewilligt hat.

Die Zulässigkeit des Umgangs mit personenbezogenen Daten nach dem BDSG und den Landesdatenschutzgesetzen wird unter 6.2, die aufgrund einer Einwilligung unter 6.3 untersucht. Dabei werden die besonderen Arten personenbezogener Daten i. S. v. § 3 Abs. 9 BDSG nicht berücksichtigt. Diese sind Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit Gesundheit oder Sexualleben. Der Umgang mit ihnen ist nur unter Erfüllung weiterer Voraussetzungen zulässig (z. B. §§ 4a, 13 Abs. 2, 14 Abs. 5 und 6, 28 Abs. 6 bis 9 BDSG).

6.2 Zulässigkeit nach den Datenschutzgesetzen

6.2.1 Einführung

Im Folgenden sollen die wesentlichen Probleme, die sich aus datenschutzrechtlicher Sicht bei einem Data Warehouse ergeben können, aufgezeigt werden. Dabei werden zunächst die nicht-öffentlichen Stellen betrachtet (6.2.2), bevor unten (6.2.3) speziell und ausführlicher auf die Besonderheiten von Data Warehouse in der öffentlichen Verwaltung eingegangen wird.

6.2.2 Nicht-öffentlicher Bereich

Die Ermächtigung der datenverarbeitenden Stelle, personenbezogene Daten in einem Data Warehouse zu erheben, verarbeiten oder nutzen, kann sich - wie oben (6.1) gezeigt - unter anderem aus dem BDSG ergeben. Als Rechts-

vorschrift i. S. v. § 4 Abs. 1 BDSG kommt zunächst die allgemeine Datenverarbeitungsvorschrift für den nicht-öffentlichen Bereich, § 28 BDSG, in Betracht. § 28 BDSG gestattet das Speichern, Verändern, Übermitteln oder Nutzen personenbezogener Daten für die Erfüllung eigener Geschäftszwecke unter bestimmten Voraussetzungen.

So könnte möglicherweise der Vertragszweck (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG) den Betrieb eines Data Warehouse decken. Da die Daten jedoch langfristig gespeichert werden und gerade nicht nur als operative Datenbasis zur Durchführung einzelner Geschäftsvorgänge dienen, weicht die vom Vertrag gedeckte von der im Data Warehouse vorgesehenen Nutzung der Daten ab und entfällt somit als Rechtsgrundlage.

So schließt beispielsweise der Kunde einer Bank den Vertrag zur Abwicklung von Zahlungstransaktionen. Die Ausführung der entsprechenden Anweisung durch die Bank erfordert die Verarbeitung zahlreicher Datensätze (u. a. die Übermittlung des Zahlungsgrundes). Die Bank übermittelt diese Informationen lediglich im Auftrag ihres Kunden während der Ausführung der Transaktion (Vertragszweck). Der Zahlungsgrund ist kein Vertragsdatum der Bank und darf deshalb nach Abschluss der Transaktion von ihr für eigene Zwecke nicht länger gespeichert und ausgewertet werden.

Folglich entfällt mit Erfüllung des jeweiligen Vertragszwecks die Erlaubnis zur Datenverarbeitung nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG. Das gleiche gilt für vertragsähnliche Vertrauensverhältnisse im Sinne dieser Vorschrift. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG würde die Speicherung und weitere Verarbeitung in einem Data Warehouse nur dann erlauben, wenn gerade dies Vertragszweck wäre. Davon ist i. d. R. nicht auszugehen.

Die Datenverarbeitung im Data Warehouse könnte weiterhin aufgrund einer Interessenabwägung gem. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BDSG zulässig sein. Dabei ist zu beachten, dass die Vorschrift kein Auffangtatbestand zu § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG ist, so dass nach Nr. 1 erforderliche Daten nicht nach Nr. 2 zu anderen Zwecken verarbeitet oder genutzt werden können.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BDSG müsste einerseits das Speichern bestimmter Daten im Data Warehouse der Wahrung berechtigter Interessen des Betreibers dienen. Dass mit dem Betrieb eines Data Warehouse tatsächlich berechnete Interessen eines Unternehmens gewahrt werden können (welche auch immer das sein mögen), kann nie mit Sicherheit gesagt werden, da der Erfolg der Auswertungen sich vorher überhaupt nicht einschätzen lässt. Darüber hinaus dürfen andererseits schutzwürdige Interessen des Betroffenen der Verarbeitung der Daten im Data Warehouse nicht entgegenstehen. Ob die Auswertung der Daten und die Verknüpfung mit anderen Daten sowie die Interpretation des Ergebnisses schutzwürdige Interessen tatsächlich un-

berührt lässt, darf wohl zu Recht bezweifelt werden. Es ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass im Ergebnis der Auswertungen der Betroffene zu Unrecht als potentieller „säumiger Schuldner“ oder aus anderen Gründen als „unzuverlässiger Kunde“ klassifiziert wird. Bereits die Tatsache, dass er als „gläserner Kunde“ geführt wird, dürfte nicht im Interesse des Betroffenen sein.

Es bleibt festzuhalten, dass auch die Interessenabwägung gem. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BDSG als Rechtsgrundlage für den Betrieb eines Data Warehouse mit personenbezogenen Daten ausscheiden dürfte.

Im Data Warehouse werden u. U. auch personenbezogene Daten aus öffentlichen Quellen verarbeitet. Sofern nicht das schutzwürdige Interesse des Betroffenen am Ausschluss der Verarbeitung überwiegt, könnte der Betrieb des Data Warehouse dann auf § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BDSG gestützt werden. Diese Vorschrift kann jedoch nicht für das gesamte Data Warehouse als Rechtsgrundlage dienen. Selbst für den aus öffentlichen Quellen stammenden Teil der Daten ist zu bezweifeln, ob die Verarbeitung im Data Warehouse zulässig ist, da durchaus schutzwürdige Interessen Betroffener überwiegen können, wenn diese Daten mit anderen verknüpft und ausgewertet werden.

6.2.3 Öffentlicher Bereich

6.2.3.1 Erheben

Nach § 13 Abs. 1 BDSG ist das Erheben personenbezogener Daten zulässig, wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung der Aufgaben der Daten verarbeitenden Stelle erforderlich ist.

Zu untersuchen ist, ob die Erhebung personenbezogener Daten direkt für die Verwendung im Data Warehouse zulässig ist. Dazu müsste das Betreiben eines Data Warehouse selbst eine Aufgabe der Daten verarbeitenden Stelle oder für eine andere Aufgabe erforderlich sein. Bestimmungen, die einer Daten verarbeitenden Stelle den Betrieb eines Data Warehouse vorschreiben, existieren bislang weder im allgemeinen, noch im bereichsspezifischen Datenschutzrecht.

Ein Data Warehouse könnte aber für eine andere Aufgabe der Daten verarbeitenden Stelle erforderlich sein. Bei Daten, die in einem Data Warehouse verarbeitet werden, steht zum Zeitpunkt ihrer Erhebung/Speicherung nicht fest, auf welche Weise sie ausgewertet, mit welchen anderen Daten sie verknüpft, welche neuen Informationen durch ihr Hinzukommen zu den anderen Daten gewonnen und wie diese Informationen - und damit auch die erhobenen Daten - genutzt werden. Zumindest für die typischen öffentlichen, dem allgemeinen (Datenschutz-)Recht unterliegenden Stellen, die Aufgaben der Eingriffs- und Leistungsverwaltung erfüllen, ist eine solche Datenerhebung nicht zulässig.

Denn Daten, von denen man bei der Erhebung noch nicht weiß, wofür sie „gut“ sind, können zur Erfüllung einer konkreten Aufgabe eines staatlichen Eingriffs oder einer Leistungsgewährung nicht erforderlich sein. Dass sie dafür u. U. nützlich sein können, reicht nicht aus. Es bleibt eine unzulässige Datenerhebung auf Vorrat. Denkbar wäre eine Erhebung für bereichsspezifisch geregelte spezielle, vor allem statistische Zwecke, oder mit Einwilligung des Betroffenen (Abschnitt 6.3).

Etwas anderes könnte für Datenerhebungen zu wissenschaftlichen Zwecken gelten, da Datenumgang im Forschungsbereich durch das Datenschutzrecht privilegiert wird. Auch könnte die Sammlung und Auswertung verschiedenartiger personenbezogener Daten durch Data-Mining-Technologien für die Forschung vielversprechend sein. So schreibt § 40 Abs. 1 BDSG lediglich vor, dass für wissenschaftliche Zwecke erhobene Daten nur für solche Zwecke verarbeitet werden dürfen. Dem Wortlaut nach verlangt sie keine vorhergehende Festlegung des genauen Forschungszweckes. Die originäre Datenerhebung zu Forschungszwecken wäre aber wiederum nur aufgrund einer speziellen Rechtsvorschrift oder einer Einwilligung zulässig. Da Rechtsvorschriften, die eine Erhebung zu Forschungszwecken vorsehen, nicht ersichtlich sind, bleibt als Legitimation nur die Einwilligung der Betroffenen. Für diese gilt das unten im Punkt 6.3 Ausgeführte. Damit ist auch hier zweifelhaft, ob die Datenerhebung zum Zwecke der Auswertung in einem Data Warehouse zulässig ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Erhebung personenbezogener Daten für den Zweck der Verwendung in einem Data Warehouse i. d. R. nicht durch Vorschriften des allgemeinen Datenschutzrechts gerechtfertigt werden kann.

6.2.3.2 Verarbeiten

Gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 BDSG ist Verarbeiten das Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten.

Eine wichtige Form der Verarbeitung ist das Speichern. Das Speichern personenbezogener Daten ist nach § 14 Abs. 1 BDSG zulässig, wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der Daten verarbeitenden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und es für die Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben bzw., wenn keine Erhebung vorausgegangen ist, gespeichert worden sind.

In 6.2.3.1 wurde dargelegt, dass die Erhebung von personenbezogenen Daten für die Verwendung in einem Data Warehouse unzulässig ist. Die dort angestellten Überlegungen gelten auch für eine unmittelbare Speicherung ohne vorangehende Erhebung. Somit kommt eine Speicherung nach § 14 Abs. 1 BDSG grundsätzlich nicht in Betracht.

Die Speicherung personenbezogener Daten, die für andere Zwecke erhoben oder erstmals gespeichert worden sind (Zweckänderung), richtet sich nach § 14 Abs. 2 BDSG und wird ausführlich in 6.2.3.3 behandelt.

Für das Verändern, Übermitteln, Sperren und Löschen personenbezogener Daten, welche in einem Data Warehouse gespeichert sind, ergeben sich bei der Anwendung der einschlägigen Vorschriften keine rechtlichen Besonderheiten. In technischer Hinsicht kann es insoweit Probleme geben, als das Berichten, Sperren oder Löschen als Rechtsfolge sich nicht nur auf sämtliche Kopien eines Datums, sondern vor allem auch auf solche Daten und Informationen auswirkt, die durch Verarbeitung und Nutzung des in Rede stehenden Datums entstanden sind. Ähnliche Schwierigkeiten können bei den Verarbeitungsformen Anonymisieren und Pseudonymisieren entstehen.

6.2.3.3 Zweckbindung

Wie in 6.2.3.1 gezeigt, werden personenbezogene Daten von öffentlichen Stellen zulässigerweise dann erhoben, wenn es zu deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist, vgl. § 13 BDSG. Alle weiteren Datenverarbeitungsvorgänge, wie z. B. Speichern (siehe 6.2.3.2) und Nutzen, setzen voraus, dass die Daten für den Zweck verarbeitet werden, für den sie erhoben worden sind.

Bei einem Data Warehouse einer öffentlichen Stelle sind die Daten in aller Regel nicht zum Zwecke der weiteren Auswertung in einem Data Warehouse erhoben worden. Sinn des Data Warehouse ist es ja gerade, dass die Daten für Zwecke verarbeitet und vor allem genutzt werden, die mit dem ursprünglichen Erhebungszweck nichts zu tun haben. Die Daten werden für die operative Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigt. Sieht man von dem Fall ab, dass die Daten eigens zum Zwecke der Auswertung in einem Data Warehouse erhoben worden sind, so ist in den übrigen Fällen für das Nutzen der Daten in einem Data Warehouse eine Änderung des Erhebungszwecks - also eine Durchbrechung der Zweckbindung - erforderlich.

Alle Datenschutzgesetze enthalten Ausnahmetatbestände, nach denen Daten auch zu einem anderen als dem Erhebungszweck genutzt werden dürfen. Die einzelnen Vorschriften in den Bundesländern und im BDSG ähneln sich dabei mehr oder weniger stark. Hier wird wie oben auf § 14 BDSG und zwar dessen Abs. 2 abgestellt. Mit jeder Zweckänderung ist ein neuer Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden. Die Ermächtigung zur Zweckänderung in § 14 Abs. 2 BDSG ist wegen der Bedeutung des Grundrechts eng auszulegen.

Die Zweckänderung könnte zulässig sein, weil eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder zwingend voraussetzt, § 14 Abs. 2 Nr. 1 BDSG. Eine Rechtsvorschrift, die das zweckverändernde Nutzen von Daten in einem Data Warehouse ausdrücklich zulässt, ist nicht ohne Weiteres erkennbar. Dasselbe gilt für eine

Rechtsvorschrift, die eine solche Zweckänderung zwingend voraussetzt. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Zweifeln an dieser Formulierung, müsste es sich zumindest um eine Rechtsvorschrift handeln, die nicht ausgeführt werden kann, ohne dass die Daten zweckändernd in einem Data Warehouse ausgewertet werden. Eine solche Rechtsvorschrift ist nicht denkbar und würde auf jeden Fall gegen das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil geforderte Gebot der Normenklarheit verstoßen.

Eine weitere Möglichkeit der zulässigen Zweckänderung mit dem Ziel der Auswertung in einem Data Warehouse wäre die Einwilligung des Betroffenen, § 14 Abs. 2 Nr. 2 BDSG. Dies soll hier nicht weiter besprochen werden, sondern wird unter 6.3 gesondert behandelt.

Weiterhin kommt gemäß § 14 Abs. 2 Nr. 3 BDSG in Betracht, dass die Zweckänderung offensichtlich im Interesse des Betroffenen liegt und nicht davon auszugehen ist, dass er in Kenntnis der Zweckänderung seine Einwilligung verweigern würde. Diese Lösung dürfte ebenfalls ausscheiden. Die Vorschrift verlangt, dass der Betroffene klar überwiegende unmittelbare Vorteile davon hat, dass seine ursprünglich zu einem anderen Zweck erhobenen Daten in einem Data Warehouse ausgewertet werden. Das kann in der Regel nicht angenommen werden. Zwar mag es zumindest mittelbare Vorteile für die Bürger geben, wenn Daten in einem Data Warehouse ausgewertet werden, da sich möglicherweise viele Verwaltungsabläufe auch zum Nutzen der Bürger verbessern lassen könnten. Konkrete Vorteile, die aus der Nutzung gerade seiner Daten entstehen, kann der Betroffene jedoch nicht erlangen. Angesichts der Gefahren, die ein Data Warehouse unter Verwendung personenbezogener Daten für das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen darstellt, ist vielmehr davon auszugehen, dass ein Data Warehouse deutlich mehr Nachteile als Vorteile für den Betroffenen hat. Darüber hinaus kann aus eben diesen Gründen auch nicht angenommen werden, dass ein Betroffener seine Einwilligung erteilen würde, weshalb die Voraussetzungen des § 14 Abs. 2 Nr. 3 BDSG schon deshalb nicht gegeben sind.

§ 14 Abs. 2 Nr. 4 BDSG scheidet als Legitimation für die Zweckbindung von vornherein aus, da die Nutzung in einem Data Warehouse in keinem Zusammenhang mit der Unrichtigkeit von Daten steht und der Sinn des Data Warehouse nicht in der Korrektur unrichtiger Daten liegt.

Stammen die Daten aus allgemein zugänglichen Quellen, ist unter den weiteren Voraussetzungen von § 14 Abs. 2 Nr. 5 BDSG ebenfalls eine Zweckänderung möglich. Sollen solche Daten in einem Data Warehouse genutzt werden, entstehen allerdings die gleichen Probleme, die oben unter 6.2.2 hinsichtlich § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BDSG beschrieben wurden. Die Nutzung wird in der Regel also spätestens an den überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Betroffenen, die Zweckbindung einzuhalten, scheitern.

Die Zusammenhänge, die mit einem Data Warehouse untersucht und festgestellt werden sollen, dienen - abgesehen von dem Fall, dass die Daten eigens zu diesen Zwecken erhoben worden sind - weder der Strafverfolgung oder -vollstreckung noch der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Insofern kommen nach § 14 Abs. 2 Nr. 6 und 7 BDSG keine Zweckänderungen zugunsten der Nutzung in einem Data Warehouse in Betracht.

Ebenso wenig sind Fälle denkbar, bei denen die zweckändernde Nutzung von Daten in einem Data Warehouse zur Abwehr schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte einer anderen Person erforderlich ist, so dass auch § 14 Abs. 2 Nr. 8 BDSG als Rechtsgrundlage ausscheidet.

Die Zweckänderung nach § 14 Abs. 2 Nr. 9 BDSG (die Daten sind für die Durchführung wissenschaftlicher Forschung erforderlich) ist schon deshalb zweifelhaft, weil es sich um ein bestimmtes Forschungsvorhaben handeln muss. Dies ist aufgrund der Charakteristik des Data Warehouse aber vorher gerade nicht abzusehen. Darüber hinaus wird die Zulässigkeit i. d. R. an den überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Betroffenen scheitern, die nicht wissen können, in welcher Art und Weise ihre Daten im Data Warehouse verarbeitet werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die mit einer Änderung des Erhebungszwecks einhergehende Nutzung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen in einem Data Warehouse nach § 14 Abs. 2 BDSG im Allgemeinen nicht zulässig ist.

Darüber hinaus könnte die Nutzung personenbezogener Daten in einem Data Warehouse nach § 14 Abs. 3 BDSG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften zulässig sein. Die Norm stellt klar, dass die Nutzung personenbezogener Daten zu den dort genannten Zwecken (Aufsicht, Rechnungsprüfung) keine Änderung des Erhebungszwecks darstellt, sondern von diesem Primärzweck mit umfasst ist. Zu beachten ist, dass § 14 Abs. 3 BDSG keine eigenständige Befugnis ist, personenbezogene Daten zu den dort genannten Zwecken zu verarbeiten oder zu nutzen. Die Verarbeitung bzw. Nutzung muss selbstverständlich trotzdem zur Aufgabenerfüllung i. S. v. § 14 Abs. 1 BDSG erforderlich sein.

In Betracht kommt hier eine Nutzung der Daten für Organisationsuntersuchungen gemäß § 14 Abs. 3 Satz 1 BDSG. Bei solchen Untersuchungen sind vor allem Personaldaten der Beschäftigten betroffen, deren zulässige Verarbeitung nach bereichsspezifischem Recht (z. B. § 35 DSG M-V oder § 29 BbgDSG) zu beurteilen wäre. Auf diese Thematik wird nicht weiter eingegangen.

6.3 Einwilligung

6.3.1 Allgemeine Voraussetzungen nach den Datenschutzgesetzen

Eine mögliche Legitimation zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen stellt die Einwilligung des Betroffenen dar. Grundsätzlich ist jeder Datenverarbeitungsvorgang erlaubt, soweit der Betroffene darin eingewilligt hat, vgl. nur § 4 Abs. 1 BDSG. § 4a BDSG und die entsprechenden Bestimmungen der Landesdatenschutzgesetze stellen besondere Anforderungen an die Form und den Inhalt von Einwilligungen.

Formal bedarf die Einwilligung grundsätzlich der Schriftform und muss in bestimmter Art und Weise erkennbar gemacht werden.

Inhaltlich muss vor allem sichergestellt werden, dass der Betroffene den genauen Inhalt und die Tragweite seiner Einwilligung erkennt. Dies hat bestimmte Informationspflichten der Daten verarbeitenden Stelle zur Folge. Nur eine informierte Einwilligung (informed consent) ist wirksam. Der Betroffene muss wissen, zu welchem Zweck welche Daten gespeichert, übermittelt oder sonst verarbeitet werden. Bei Übermittlungen muss ihm auch der Adressatenkreis bekannt sein.

Im öffentlichen Bereich besteht nur scheinbar ein gleichberechtigtes Verhältnis zwischen Einwilligung und der Erlaubnis zur Datenverarbeitung aufgrund einer Rechtsvorschrift. Hier kann nicht außer Acht gelassen werden, dass öffentliche Stellen nur ausnahmsweise auf die Einwilligung zurückgreifen können, solange es an einer ausdrücklichen bereichsspezifischen Regelung fehlt. Dies liegt vor allem daran, dass öffentliche Stellen ohnehin darauf beschränkt sind, ihren gesetzlich und verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben nachzugehen. Eine Datenverarbeitung, die außerhalb der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Stelle stattfindet, kann deshalb grundsätzlich auch nicht durch die Einwilligung des Betroffenen legitimiert werden.

6.3.2 Einwilligung und Data Warehouse

Legt man die oben beschriebenen Anforderungen an Wirksamkeit und Zulässigkeit einer Einwilligung zugrunde, so ist fraglich, ob ein Betroffener der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten in einem Data Warehouse einschließlich notwendiger Zweckänderungen in diesem Sinne zustimmen kann.

Wie schon mehrfach ausgeführt, gehört das Betreiben eines Data Warehouse nicht zu den Aufgaben einer öffentlichen Stelle und ist zu deren Erfüllung nicht erforderlich. Deshalb ist es zweifelhaft, ob dies durch eine Einwilligung umgangen werden kann. Wäre dies zulässig, würde die öffentliche Stelle außerhalb der ihr zustehenden Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten. Die Datenverarbeitung würde auf der Basis einer Einwilligung durchgeführt,

die zu erteilen der Betroffene sich angesichts des hoheitlichen Charakters staatlicher Tätigkeit möglicherweise gar gezwungen sieht.

Selbst wenn man die oben genannten Bedenken ausräumen könnte, so wäre die Einwilligung auch aus anderen Gründen in jedem Fall unwirksam. Bei einem Data Warehouse ist es nicht möglich vorherzusagen, welche Datenverarbeitungsvorgänge stattfinden, was deren Ergebnis ist, oder für welchen Zweck die im Data Warehouse ablaufenden Verarbeitungsvorgänge im Einzelnen jeweils erfolgen. Der Verarbeitungszweck ergibt sich gerade erst aus den Ergebnissen nicht im Einzelnen vorhersehbarer Verarbeitungsvorgänge. Eine informierte Einwilligung wie sie § 4a BDSG und die entsprechenden Vorschriften der Landesdatenschutzgesetze verlangen, kann daher nicht erteilt werden.

Das Betreiben eines Data Warehouse durch öffentliche Stellen aufgrund einer Einwilligung nach § 4 Abs. 2 i. V. m. § 4a BDSG ist deshalb nicht möglich. Da die Anforderungen an die Einwilligung bei den bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften entweder in etwa denen des BDSG entsprechen oder noch höher sind, gilt dies auch dort. Diese Problematik wird daher nicht gesondert ausgeführt.

7. Datenschutzfreundliche Technologien und Data Warehouse

7.1 Einführung

Die Zulässigkeit der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, wie in einem Data Warehouse, und damit auch ihre Akzeptanz beim Betroffenen/Kunden hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit sie nach dem Prinzip der Datensparsamkeit erfolgt. Es verlangt, so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, verarbeiten und zu nutzen, vgl. § 3a BDSG. Datenvermeidung ist die stets anzustrebende Form der Datensparsamkeit. In diesem Fall werden bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationssystemen keine personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und genutzt.

Bereits heute ist eine Reihe von Techniken und Hilfsmittel zur Umsetzung der Philosophie der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit verfügbar. Die Technologie, die dafür gesorgt hat, dass personenbezogene Daten gespeichert, genutzt und weitergegeben werden können, ist auch zur Wahrung der Privatheit des Einzelnen nutzbar. Diese Möglichkeiten der modernen Datenschutztechnologie, die mit dem Begriff „Privacy enhancing technologies“ (PET) bezeichnet wird, umfasst ein ganzes System technischer Maßnahmen.

Im Abschnitt 7.2 werden die Methoden Anonymisierung, Pseudonymisierung und der Identity Protector vorgestellt, die wichtigsten Realisierungshilfen dazu genannt und schließlich allgemeine Empfehlungen zur Implementierung eines datenschutzfreundlichen DV-Systems gegeben. Unter 7.3 wird dann - was

schon in Kapitel 5 angesprochen wurde - ausführlich untersucht, wie mit Hilfe von PET datenschutzrechtliche Probleme bei der Datenverarbeitung im Data Warehouse gelöst werden können.

7.2 Methoden und Werkzeuge

7.2.1 Anonymisierung

Anonymisierung ist eine Veränderung personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig hohem Aufwand einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen Person zugeordnet werden können.

Die Qualität der Anonymisierungsprozedur hängt von verschiedenen Einflussfaktoren ab. Entscheidend hierfür sind der Zeitpunkt der Anonymisierung, die Rücknahmefestigkeit der Anonymisierungsprozedur, die Mächtigkeit der Menge, in der sich der Betroffene verbirgt, und die Möglichkeit zur Verkettung einzelner Transaktionen desselben Betroffenen.

Auch konkrete Einzelangaben in einem Datensatz / einer Transaktion (z. B. Beruf/Amt = Bundeskanzler, konkrete Einkommensangaben) sind für die Qualität der Anonymisierungsprozedur von Bedeutung und können die Mächtigkeit der Menge, in der sich der Betroffene verbirgt, verringern. Sind im Wertebereich Werte vorhanden, die die Anonymität gefährden, müssen sie mit anderen zusammengefasst werden. Ist eine solche Veränderung aus technischen oder inhaltlichen Gründen nicht möglich, kann keine Anonymität erreicht werden.

Das Ziel datenschutzfreundlicher Technologien ist es u. a., Daten schon ohne Personenbezug zu erheben oder bereits personenbezogen erhobene Daten so bald wie möglich zu anonymisieren. Ein Höchstmaß an Anonymität wird erreicht, wenn personenbezogene Daten gar nicht erst entstehen. Gelungene Beispiele hierfür sind anonyme Telefonkarten und anonyme Zahlkarten im öffentlichen Personennahverkehr. Beispiele für die Anwendung der Anonymisierung sind im Bereich der Statistik und in der Forschung zu finden.

7.2.2 Pseudonymisierung

Pseudonymisierung ist das Verändern personenbezogener Daten durch eine Zuordnungsvorschrift derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse ohne Kenntnis oder Nutzung der Zuordnungsvorschrift nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig hohem Aufwand einer natürlichen Person zugeordnet werden können.

Dazu werden beispielsweise die Identifikationsdaten durch eine Abbildungsvorschrift in ein willkürlich gewähltes Kennzeichen (das Pseudonym) überführt. Ziel eines solchen Verfahrens ist es, nur bei Bedarf und unter Einhaltung

vorher definierter Rahmenbedingungen den Personenbezug wieder herstellen zu können. Die Reidentifizierung kann mitunter auch ausschließlich dem Betroffenen vorbehalten bleiben.

Das Mittel der Pseudonymisierung sollte insbesondere dort eingesetzt werden, wo Anonymisierung nicht möglich ist. Die Qualität der Pseudonymisierungsprozedur hängt von den gleichen Einflussfaktoren ab, wie die Stärke der Anonymisierungsprozedur, nämlich vom Zeitpunkt der Pseudonymisierung, von der Rücknahmefestigkeit der Pseudonymisierungsprozedur, von der Mächtigkeit der Menge, in der sich der Betroffene verbirgt, und von der Möglichkeit zur Verkettung einzelner Transaktionen/Datensätze desselben Betroffenen. Insbesondere können Transaktionen/Datensätze, die unter demselben Pseudonym getätigt/gespeichert wurden, miteinander verkettet werden.

Unter gleichen Bedingungen ist die Anonymisierung datenschutzfreundlicher als die Pseudonymisierung. Das Pseudonym kann dazu benutzt werden, den Personenbezug wiederherzustellen. Ansonsten kann ohne Berücksichtigung der genannten Faktoren nicht pauschal beurteilt werden, ob die Anonymisierung oder die Pseudonymisierung datensparsamer ist.

Je nach Verknüpfbarkeit und Geheimnisträger des Pseudonyms kann der Personenbezug

- nur vom Betroffenen (selbstgenerierte Pseudonyme),
- nur über eine Referenzliste (Referenz-Pseudonyme) oder
- nur unter Verwendung einer sog. Einweg-Funktion mit geheimen Parametern (Einweg-Pseudonyme)

wiederhergestellt werden.

Pseudonyme ermöglichen es, den Personenbezug herzustellen, so dass die Identität der Person nur in den vorab bestimmten Einzelfällen erkennbar wird.

Pseudonyme sollen zufällig und nicht vorhersagbar gewählt werden. Die Menge der möglichen Pseudonyme soll so mächtig sein, dass bei zufälliger Auswahl nicht zweimal das gleiche Pseudonym generiert wird. Ist eine hohe Sicherheit erforderlich, muss die Menge der Pseudonymkandidaten mindestens so mächtig sein, wie der Wertebereich sicherer kryptografischer Hashfunktionen.

Pseudonyme sollten insbesondere nicht anwendungsübergreifend, sondern nur für jeweils ein Verfahren eingesetzt werden. Jede anwendungsübergreifende Benutzung eines einzigen Pseudonyms würde die Gefahr erhöhen, dass aus sämtlichen, mit dem Pseudonym verbundenen Daten ein detailliertes Personenprofil erstellt werden kann, das wiederum den Rückschluss auf

eine bestimmte Person erleichtert. Aber auch innerhalb einer Anwendung ist die Verwendung nur eines einzigen Pseudonyms nicht unproblematisch.

7.2.3 Der Identity Protector

DV-Systeme, für die eine anonyme Nutzungsform nicht vollständig möglich ist, sollten derart in unterschiedliche Einzelprozesse zerlegt werden, dass unmittelbar personenbezogene Daten (Identitätsdaten) nur erhoben, verarbeitet und genutzt werden, wo dies unabdingbar nötig ist.

Durch geeignete technische Maßnahmen muss dafür Sorge getragen werden, dass die Bereiche des DV-Systems, die den vollen Personenbezug mit den Identitätsdaten benötigen, strikt von jenen getrennt werden, die mit einem Pseudonym auskommen. Das heißt, nur die tatsächlich und unmittelbar benötigten Daten stehen dem jeweiligen Prozess zur Verfügung. Eine Zusammenführung von Identitätsdaten und Pseudonymdaten ist nur unter vorab und genau definierten Umständen möglich.

Diese Aufgaben kann ein Identity Protector leisten. Er kann als Systemelement (Prozess) betrachtet werden, das den Austausch von Identitätsdaten und Pseudonymdaten zwischen den übrigen Systemelementen steuert.

Für einen Identity Protector sind verschiedene Ausprägungsformen möglich:

- a) eigenständiges Element in einem DV-System,
- b) eigenständiges DV-System, das unter der Kontrolle des Benutzers steht,
- c) eigenständiges DV-System, das unter der Kontrolle einer Vertrauensstelle steht.

Im Falle a) sollte der Identity Protector ein - auch für den Betreiber des DV-Systems - unveränderbarer Baustein sein. Die Realisierung ließe sich als Softwarebaustein im DV-System selbst, im zugrundeliegenden Betriebssystem oder auch als Hardwarekomponente mit zugehöriger Software (z. B. als „Black-Box-Lösung“) bewerkstelligen.

Im Falle b) wäre eine Abbildung des Identity Protector z. B. in Form einer Smart-Card möglich. Der Identity Protector hat folgende Funktionalitäten:

- kontrollierte Offenlegung und Freigabe der Identität,
- Generierung von Pseudonymen,
- Umsetzung von Pseudonymen in weitere Pseudonyme,
- Umsetzung von Identitäten in Pseudonyme (Pseudonymisierung),
- Umsetzung von Pseudonymen in Identitäten (Depseudonymisierung),
- vorbeugende Missbrauchsbekämpfung (u. a. durch die erstgenannte Funktionalität).

7.2.4 Realisierungshilfen

Als Hilfsmittel zur Umsetzung der in 7.2.1 bis 7.2.3 dargestellten Methoden kommen vor allem folgende Werkzeuge in Betracht:

- Hashfunktionen
- (blinde) digitale Signaturen
- (Signatur-schlüssel-)Zertifikate
- biometrische Verfahren
- Vertrauensstellen (Trust Center)

7.2.5 Empfehlungen zur Vorgehensweise

Um die o. g. Grundsätze bei der Entwicklung oder Modifizierung von DV-Systemen in ausreichendem Maße berücksichtigen zu können, ist folgende Vorgehensweise empfehlenswert:

Zunächst müssen Daten verarbeitende Systeme und Teilsysteme einschließlich ihrer Schnittstellen definiert werden. Bei dieser Definition muss auch eine Unterscheidung derjenigen Systeme und Teilsysteme erfolgen, in denen

- ohne personenbezogene Daten gearbeitet werden kann,
- personenbezogene Daten anonymisiert werden können,
- personenbezogene Daten pseudonymisiert werden können bzw.
- der direkt herstellbare Personenbezug unvermeidlich ist.

Ist eine Anonymisierung oder eine Pseudonymisierung erforderlich, so ist für das jeweilige System/Teilsystem eine entsprechende Prozedur zu finden,

- die die personenbezogenen Daten frühestmöglich anonymisiert bzw. pseudonymisiert,
- die nicht unzulässig beeinflusst werden kann (Integrität),
- die aus dem System/Teilsystem nicht mit geringem Aufwand wieder entfernt werden kann (Rücknahmefestigkeit),
- die den Betroffenen in einer hinreichend großen Menge möglicher Betroffener verbirgt und
- die die Verkettbarkeit von Einzeldaten oder Transaktionen zu Datenspuren unterdrückt.

Stellt sich heraus, dass die vorhandenen Risiken mit dem so konstruierten System nicht hinreichend reduziert werden können, so müssen ggf. Teile des Definitionsprozesses und Teile des Gestaltungsprozesses wiederholt werden.

7.3 Anwendung datenschutzfreundlicher Technologien auf Data Warehouse

7.3.1 Grundsatz

Aus Kapitel 6 folgt, dass in einem Data Warehouse grundsätzlich keine personenbezogenen Daten gespeichert, auf sonstige Weise verarbeitet oder genutzt werden können. Damit ist ein wichtiger Teil der o. g. Zielsetzung des Data-Warehouse-Konzeptes im öffentlichen Bereich nicht umsetzbar. Das Betreiben eines Data Warehouse kann aber auch ohne die Verwendung personenbezogener Daten sinnvoll sein, beispielsweise dann, wenn es um statistische Aussagen und Gruppenverhalten geht.

Auch für ein „anonymes“ Data Warehouse bildet die vorhandene operative Datenbasis, welche u. a. alle im Tagesgeschäft anfallenden personenbezogenen Daten enthält, die Grundlage für die zu verarbeitenden Daten. Dazu müssen die Daten der operativen Datenbasis unter Einsatz der PET und der dargelegten Vorgehensweise anonymisiert im Data Warehouse gespeichert werden.

7.3.2 Form der Speicherung der operativen Datenbasis

7.3.2.1 Speicherung in einem Datensatz

Zunächst soll der einfache Fall betrachtet werden, dass die in der operativen Datenbasis gespeicherten personenbezogenen Daten von jeder Person (rechtmäßig - davon wird im Folgenden ausgegangen) in einem einzigen Datensatz gespeichert sind. Dann dürfen die Datensätze nur mit einer reduzierten Anzahl von Datenfeldern in das Data Warehouse übertragen werden. Gemäß dem Abschnitt 7.2.1 müssen alle Felder entfernt werden, die einen unmittelbaren (Name) oder einen mittelbaren Personenbezug ermöglichen. Letzteres kann sich wie oben ausgeführt aus einzelnen Werten oder aus der Kombination der in verschiedenen Datenfeldern des selben Datensatzes enthaltenen Werten ergeben.

Ist der Personenbezug nur für wenige Personen über den Wert eines bestimmten Datenfeldes möglich, so könnte auch daran gedacht werden, auf die Übertragung aller Werte für diese Personen zu verzichten, dafür aber das besagte Datenfeld mit seinen Werten für die anderen Personen in das Data Warehouse zu übernehmen. Eine andere Möglichkeit wäre, die Wertemenge so zu vergrößern, dass ein Personenbezug nicht mehr hergestellt werden kann.

7.3.2.2 Speicherung in einer Datenbank

Komplizierter wird es, wenn die personenbezogenen Daten der einzelnen Personen in verschiedenen Datensätzen in einer Datenbank gespeichert sind. Im Allgemeinen gibt es sog. Schlüssel(-Felder), über die die Datensätze,

welche die Daten zur selben Person enthalten, miteinander verknüpft werden können. Bei dieser Verbindung der Datenfelder zu einer Person sind dann die im vorstehenden Absatz ausgeführten Überlegungen anzustellen. Die technische Umsetzung für die überwiegend anzutreffenden relationalen Datenbanken erfolgt in der Weise, dass über eine Datenbankabfragesprache, beispielsweise SQL, ein mehrstufiger Programmbefehl abgesetzt wird, der mit Hilfe der Schlüsselfelder das Kreuzprodukt der betreffenden Datensätze bildet (Join), davon die interessierenden Datenfelder auswählt (Select) und diese schließlich in das Data Warehouse überträgt (Export). Gegen die kurzfristige Speicherung aller Datenfelder zu einer Person im Kreuzprodukt der Datensätze während der Befehlsausführung bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken.

7.3.2.3 Speicherung in verschiedenen Datenbank(system)en

Sind die Daten zu einer Person in logisch und physisch verschiedenen Datenbank(system)en gespeichert, so kann i. d. R. nicht einfach wie im o. g. Fall ein mehrstufiger Programmbefehl formuliert werden, der dann das gewünschte Ergebnis liefert. Vielmehr müssen erst die technischen Grundlagen für eine Verknüpfung der Datensätze geschaffen werden. Hierbei müssen voraussichtlich folgende Schritte durchgeführt werden:

- Zurverfügungstellung entsprechenden Speicherplatzes
- Transport der von verschiedenen Systemen und Speicherorten kommenden Datensatzkopien mit Betriebssystembefehlen zum neuen Speicherplatz
- Anpassung der unterschiedlichen Formate
- Übertragung der zuvor mittels der Dateibeschreibungen ausgewählten Felder, die weder allein noch kombiniert einen Personenbezug ermöglichen, in das Data Warehouse
- Löschung der zwischengespeicherten Daten

Probleme bereitet hier die zeitlich nicht unerhebliche Zwischenspeicherung der personenbezogenen zusammengeführten Datensätze, die - wie in 6.2.3.3 dargelegt - grundsätzlich als Verstoß gegen § 14 BDSG unzulässig sein dürfte. Eine Lösung könnte sein, die einzelnen Schritte vom Transport der Daten auf den neu geschaffenen Speicherplatz bis hin zur Löschung aller zwischengespeicherten Daten in einer Art „black box“ so miteinander verkettet ablaufen zu lassen, dass ein Zugriff auf die Daten weder während des normal ablaufenden Prozesses noch bei dessen (von außen erzwungener) Unterbrechung möglich ist.

7.3.2.4 „Anonymisierungs-Black-box“

Zur Anonymisierung bietet sich eine Variante des in 7.2.3 beschriebenen Identity Protector an. Kontrolliert von einer Vertrauensstelle sollte ein von ihr signierter String eingegeben werden können. Dieser enthält die Bezeichnung der keinen Personenbezug ermöglichenden Datenfelder, die in das Data Warehouse übertragen werden können. Der String ist der Daten verarbeitenden Stelle zwar bekannt - sinnvoller Weise sogar von ihr vorgeschlagen -, kann aber nicht mehr von ihr geändert, insbesondere nicht erweitert werden. Statt der Pseudonymisierungsfunktion hätte der Identity Protector eine Anonymisierungsfunktion, die zwei Operationen durchführt: kontrollierte Ausgabe nur der im String vorgegebenen Datenfelder, anschließend Löschung sämtlicher Daten. Diese beiden Operationen dürfen dabei nicht von der kritischen Prozedur der personenbezogenen Verknüpfung der verschiedenen Datensätze getrennt werden können. Die für den Identity Protector vorgesehene Funktionskombination „vorbeugende Missbrauchsbekämpfung durch kontrollierte Offenlegung und Freigabe der Identität“ muss dabei - kontrolliert, versiegelt und möglichst zertifiziert - so eingestellt sein, dass die Preisgabe der Identität überhaupt nicht möglich ist.

Von den in 7.2.3 genannten drei Ausprägungsformen des Identity Protector sollte „c) eigenständiges DV-System, das unter der Kontrolle einer Vertrauensstelle steht“ gewählt werden. „Kontrolle“ bedeutet hier nicht notwendig, dass die Vertrauensstelle den Identity Protector ständig beaufsichtigt oder gar den alleinigen Zugriff auf ihn hat. Es genügt, wenn der Identity Protector von der Vertrauensstelle so (kryptografisch) sicher „abgeschlossen“ und gegebenenfalls physisch versiegelt worden ist, dass der Daten verarbeitenden Stelle ein Zugriff auf personenbezogene Daten ohne Kenntnis des Schlüsselwortes auch durch Manipulation oder Zerstörung des Identity Protector nicht möglich ist.

8. Schlussfolgerungen

Die o. g. Betrachtungen machen deutlich, dass für das Betreiben eines Data Warehouse mit personenbezogenen Daten derzeit keine Rechtsgrundlage existiert. Im Grunde genommen ist das aber keine neue Erkenntnis.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1969 festgestellt, dass es mit der Menschenwürde unvereinbar sei, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und katalogisieren. Spätestens nach dem Volkszählungsurteil ist auch klar, dass die Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken nicht zulässig ist. Solche Datensammlungen könnten beispielsweise Basis für die Erstellung detaillierter Persönlichkeitsprofile sein. 1988 stellte deshalb

auch der Bundesgerichtshof fest, dass im staatlichen und im privaten Bereich die zwangsweise und heimliche Erstellung solcher Persönlichkeitsprofile verboten ist.

Diese höchstrichterlichen Entscheidungen beschreiben im Grunde genommen genau das Data-Warehouse-Konzept, ohne diesen Begriff selbst zu nennen. Die Entscheidungen verdeutlichen, dass solche Konzepte mit personenbezogenen Daten grundsätzlich nicht realisiert werden dürfen.

Die EG-Datenschutzrichtlinie kommt zum gleichen Ergebnis. Auch dort wird die Forderung aufgestellt, personenbezogene Daten nur mit einer festgelegten Zweckbestimmung zu verarbeiten (Art. 7), wobei nicht zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen unterschieden wird. Darüber hinaus wird klargestellt, dass besonders sensible Daten, die z. B. politische Meinungen, die Gesundheit oder das Sexualleben betreffen, grundsätzlich nicht verarbeitet werden dürfen (Art. 8, siehe dazu auch den letzten Absatz von 6.1). Weiterhin stellt das durch Art. 15 der Richtlinie aufgestellte - und in den Datenschutzgesetzen (z. B. § 6a BDSG) umgesetzte - Verbot automatisierter Entscheidungen, die beispielsweise die Kreditfähigkeit eines Betroffenen bewerten, eine weitere erhebliche Einschränkung für den Betrieb von Data Warehouse dar.

Jetzt die Schlussfolgerung zu ziehen, ein Data Warehouse dürfte aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlich nicht betrieben werden, wäre aber sicher voreilig. Wie insbesondere die Ausführungen im Kapitel 7 gezeigt haben, können Data-Warehouse-Systeme unter Nutzung datenschutzfreundlicher Technologien so konzipiert werden, dass sie den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Natürlich sind dann technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich, die eine Deanonymisierung verhindern.

Das Ziel, strategisch wichtige Informationen aus einem solchen Datenbestand abzuleiten, kann trotzdem erreicht werden. Durch sinnvolle Aggregation und Partitionierung von Einzelangaben kann die Herstellung des Personenbezugs verhindert oder wenigstens erheblich erschwert werden. Für bestimmte Kundengruppen beispielsweise könnten trotzdem wertvolle Verkaufsinformationen abgeleitet werden, wobei aus datenschutzrechtlicher Sicht bereits die Zuordnung Einzelner zu solchen Kundengruppen problematisch ist. Das gleiche gilt für die Gewinnung strategischer Erkenntnisse im Bereich der Verwaltung.

Für alle technischen und organisatorischen Maßnahmen, die den Personenbezug der gespeicherten Daten verhindern oder einschränken, gilt jedoch immer, dass sie die Funktionalität des Data Warehouse beeinträchtigen. Dennoch muss an die Anwender dieser Technologien appelliert werden, sich im Interesse des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu beschränken und Data-Warehouse-Systeme nicht unter Verwendung personenbezogener Daten zu betreiben.

Literatur

- Arbeitskreis Technik: (der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder) „Datenschutzfreundliche Technologien“, Schwerin, 1998
- Baeriswyl, B.: „Data Mining und Data Warehousing: Kundendaten als Ware oder geschütztes Gut?“, RDV 2000, S. 6 ff.
- Bizer, J.: „TK-Daten im Data Warehouse“, DuD 10/1998
- Büllesbach, A.: „Datenschutz bei Data Warehouses und Data Mining“, CR 1/2000, S. 11 ff.
- Knoll, U.: „Echtes Wissen kommt aus Daten“, UNIXopen 11/1998
- Management Circle GmbH: Seminarangebot SAP Business Information Warehouse, 1999
- Management Circle GmbH: Seminarangebot Praxisleitfaden für erfolgreiche Data Warehouse-Konzepte, 1999
- Möller, F.: „Ungeschliffene Diamanten“, Datenschutz Nachrichten 3/1998
- Möller, F.: „Data Warehouse als Warnsignal an die Datenschutzbeauftragten“, DuD 10/1998
- Möncke, U.: „Data Warehouses - eine Herausforderung für den Datenschutz?“, DuD 10/1998
- Schweizer, A.: „Data Mining Data Warehousing, Datenschutzrechtliche Orientierungshilfen für Privatunternehmen“, Zürich, 1999

Abkürzungsverzeichnis

BbgDSG	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BKK	Betriebskrankenkassen
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach Band und Seite
DBMS	Datenbank-Management-System
DSG M-V	Landesdatenschutzgesetz von Mecklenburg-Vorpommern
DV	Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
i. d. R.	in der Regel
i. S. v.	im Sinne von
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
PET	privacy enhancing technologies

Altersrenten: Auslandszahlungen zugenommen

Monatlich werden von den landwirtschaftlichen Alterskassen etwa 617.000 Renten gezahlt. Während der größte Anteil der Leistungen nach Deutschland fließt, haben in den letzten Jahren die Auslandszahlungen stetig zugenommen. Fast 2.400 Empfänger von Altersrenten beziehen ihre Leistungen aus Deutschland. Die europäischen Nachbarländer bilden dabei traditionell den Schwerpunkt. Transferiert werden Zahlungen in alle Kontinente. Insgesamt summieren sich die Auslandszahlungen jährlich auf rund 0,8 Mio. Euro.

PERSÖNLICHES

Otto Deppmeyer ausgezeichnet



Otto Deppmeyer aus Hessisch Oldendorf-Hemeringen, Kreis Hameln-Pyrmont, wurde am 26.08.2005 mit dem Bundesverdienstkreuz am Bande ausgezeichnet. In seiner Laudatio würdigte Landrat Rüdiger Butte das besonders vielfältige und langjährige ehrenamtliche Engagement des 58-jährigen Landwirtschaftsmeisters. Dabei machte er deutlich, dass eine Demokratie ohne Ehrenamt nicht funktionieren und dass ein gutes Vorbild mehr als tausend Worte bewirke. Mit Otto Deppmeyer werde deshalb zu Recht ein Vorbild geehrt, dessen Einsatz für die Allgemeinheit bereits vor über 30 Jahren in der Landjugendbewegung auf Landes-, Bundes- und Europaebene begonnen habe.

Als Ortsbürgermeister, Bürgermeister und Fraktionsvorsitzender im Kreistag habe sich der Ausgezeichnete hohe Verdienste in der Kommunalpolitik erworben. Der Schwerpunkt seiner Arbeit liege aber im sozialpolitischen Bereich. Als Landvolkvicepräsident sei er auf Landesebene für die Sozialpolitik des Niedersächsischen Landvolkverbandes verantwortlich. Darüber hinaus sei er alternierender Vorstandsvorsitzender der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung Niedersachsen-Bremen (LSV NB). Dieses Engagement werde auf Bundesebene durch seine aktive Mitarbeit im Sozialpolitischen Ausschuss des Deutschen Bauernverbandes und bei den Spitzenverbänden der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung ergänzt. Lothar Lampe, Bockstedt, Kreis Diepholz, machte in seiner Würdigung die gestiegene Bedeutung der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung deutlich und bezeichnete „OD“ als soziales Gewissen des Berufsstandes. Deshalb sei es folgerichtig gewesen, dass die Ordensanregung von der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung Niedersachsen-Bremen ausgebracht worden ist. Mit Otto Deppmeyer werde zudem ein Mann geehrt, der „weiter mache“ und der sich auch dadurch auszeichne, dass er sich der wichtigen aber zeitraubenden Kleinarbeit in den die Entscheidungen der Selbstverwaltung vorbereitenden Ausschüssen in besonders intensiver Weise annehme.

H.-G. S.

Ehrenzeichen LSV

Die Vorstände der Bundesverbände der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger haben den nachstehend aufgeführten Persönlichkeiten der Selbstverwaltung das Ehrenzeichen LSV verliehen:

Ehrenzeichen in Gold

Siegfried Hornung

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Baden-Württemberg

Bundesverbände der landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger

Ehrenzeichen in Silber

Heiner Böttcher

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

Georg Freiherr von und zu Brenken

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Astrid Gehrke

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland

Klaus Griepentrog

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Henry Hofmann

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland

Clemens Freiherr von Ketteler-Harkotten

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Wilhelm Klänhammer

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Joachim Kühne

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Rolf Küster

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Heinrich Menger

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

Heinrich Mühlenmeier

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Norbert Schnier

Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Ehrenzeichen in Bronze

Ewald Barth

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Benno Basso

Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Hans-Henning Blomeyer

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Herbert Böhle

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Winfried Buchmann

Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Peter Bunzemeier

Gartenbau-Berufsgenossenschaft

Heinrich Dingerdissen

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Claus Engler

Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Hans Feindt

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Hermann Friem

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

Christa Gelbrich

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Hartmut Grimm

Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Gerhard Henne

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Gerhard Hupe

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

Peter Ilchmann

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Wolfgang Jaeger

Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Klaus Jeremies

Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland

Sylvia Laurenz
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Dieter Linden
Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Gerhard Meier
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Johannes von Niebelschütz
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Elke Oldenburg
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Willi Ottmann
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Michael Padberg
Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

Josef Peitz
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Sieghard Pohle
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Reinhold Pressmar
Sozialversicherungsträger für den Gartenbau

Günther Preußner
Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland

Herbert Reker
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Bernhardine Schmitz
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Rudolf Schubert
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Mittel- und Ostdeutschland

Herbert Telljohann
Landwirtschaftliche Sozialversicherungsträger Nordrhein-Westfalen

Hubert Thieme
Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland

Gerhard Wiedemeier
Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Nordrhein-Westfalen

BÜCHER

Berufskrankheiten 2004. *Krebsbedingte Erkrankungen. Beruflich verursachte Hauterkrankungen. Die Einschätzung der MdE. 5. Potsdamer BK-Tage. Hrsgg. von Jörg Oehme, Landesverband Norddeutschland der gewerblichen Berufsgenossenschaften. 2005, 213 S., kartoniert, EUR 39,80, ISBN 3 503 08726 5, Erich Schmidt Verlag. Online Bestellung unter: [www.ESV.info/3 503 08726 5](http://www.ESV.info/3_503_08726_5).*

Die Potsdamer BK-Tage fanden am 4. und 5. Juni 2004 zum 5. Mal statt. Die krebsbedingten Erkrankungen bildeten ein Hauptthema. Die Wichtigkeit und Möglichkeiten der Früherkennung dieser oftmals fulminant verlaufenden Erkrankungen wurden ebenso diskutiert wie neue Möglichkeiten der Diagnostik und Therapie. Aufgezeigt wurden auch neue Ergebnisse der Überlebenschancen bei Mesotheliom-Erkrankungen die Möglichkeiten „alternativer“ Therapien.

Die bisherigen Begutachtungs-Empfehlungen der Unfallversicherungsträger wurden ergänzt um das „Bamberger Merkblatt“ zur Begutachtung beruflich verursachter Hauterkrankungen. Damit sind die Unfallversicherungsträger der Forderung des Bundessozialgerichts gefolgt, diese in Form eines antizipierten Sachverständigengutachtens auszulegen. Ergänzt wurde das Thema um Schulungsangebote der Unfallversicherungsträger und neue Forschungsergebnisse zum Hautschutz.

Im Rahmen der Leistungsfeststellung ist die Minderung der Erwerbsfähigkeit festzustellen. Die Bedingungen, die darin einfließen, wurden in einer Vielzahl von Vorträgen aller am Feststellungsverfahren Beteiligten dargestellt.

Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit. *Strukturen, Kompetenzen, Verfahren. Von Dr. Ulrich Wenner, Dr. Franz Terdenge, beide Richter am Bundessozialgericht und Karen Krauß, Richterin am Landessozialgericht. 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, 2005, 350 Seiten, kartoniert, EUR 29,80, ISBN 3 503 08399 5, Erich Schmidt Verlag.*

Die Neuauflage berücksichtigt alle zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft getretenen Änderungen des materiellen Sozialrechts und des gerichtlichen Verfahrensrechts. Das Buch gibt praxisnahe Informationen unter eingehender Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Erläutert werden:

- Stellung und Aufgaben der Sozialgerichte
- das sozialgerichtliche Verfahren aller drei Instanzen,
- der typische Verfahrensablauf und die Gestaltungsmöglichkeiten aller Verfahrensbeteiligten,
- die Einbeziehung der sozialgerichtlichen Rechtsprechung in den europäischen Rechtsraum
- der einstweilige Rechtsschutz, der insbesondere in Sozialhilfverfahren

und krankenversicherungsrechtlichen Streitfällen zunehmend wichtiger wird

- das für Rechtsanwälte bedeutsame Kostenrecht, dessen Darstellung für die Neuauflage ebenfalls umfassend neu bearbeitet wurde.

Die drei Autoren aus der Richterschaft kennen alle drei Instanzen der Gerichtsbarkeit aus eigener Erfahrung und stehen somit für verlässliche Informationen.