

Mause, Karsten

Working Paper

Digitale Transformation und das deutsche Sozialversicherungssystem: Polit-ökonomische Anmerkungen

Suggested Citation: Mause, Karsten (2020) : Digitale Transformation und das deutsche Sozialversicherungssystem: Polit-ökonomische Anmerkungen, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/217239>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Digitale Transformation und das deutsche Sozialversicherungssystem: Polit-ökonomische Anmerkungen

Karsten Mause*

Mai 2020

Abstract: Die sog. digitale Revolution hat inzwischen verschiedene Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche erfasst. In diesem Zusammenhang wird im Bereich der Sozialpolitik seit längerem untersucht, wie sich die Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland (d. h. Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung) bereits ausgewirkt hat bzw. künftig auswirken könnte. Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Beitrag mit zwei spezifischen Fragestellungen innerhalb des Sozialstaatsdiskurses auseinander. Zum einen wird erörtert, ob die Versichertendaten beim Staat bzw. bei den Sozialversicherungsträgern sicher sind. Zum anderen wird auf die bereits im vordigitalen Zeitalter häufig gestellte Frage eingegangen, ob es gerecht ist, dass Beamte nicht Teil des Solidarsystems sind. Diese Fragestellungen werden aus einer polit-ökonomischen Perspektive betrachtet, also aus Sicht der Politischen Ökonomie als multidisziplinärem Fachgebiet an der Schnittstelle von Politik- und Wirtschaftswissenschaft.

Keywords: Digitalisierung, Datenschutz, Sozialpolitik, Solidarität, Politische Ökonomie.

* Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststr. 100, D-48151 Münster, Deutschland, E-Mail: karsten.mause@uni-muenster.de

Suggested Citation: Mause, Karsten (2020): Digitale Transformation und das deutsche Sozialversicherungssystem: Polit-ökonomische Anmerkungen. In: Martin Dabrowski, Mark Radtke & Patricia Ehret (Hrsg.): *Digitale Transformation und Solidarität*. Paderborn: Schöningh, S. 31–43 (forthcoming).

1. Einleitung: Von der industriellen zur digitalen Revolution

In historischer Perspektive ist rückblickend festzustellen, dass bedeutende technische Neuerungen oftmals mit grundlegenden Veränderungen in der Weise einhergehen, wie Menschen wirtschaften, arbeiten und (zusammen)leben. So wurde beispielsweise das, was heute gemeinhin als industrielle Revolution bezeichnet wird, insbesondere durch die verstärkte, industrielle Ausnutzung der Wasser- und Dampfkraft zu Beginn des 19. Jahrhunderts angestoßen und vorangetrieben.¹ Dieser technische Fortschritt machte es u. a. möglich, Güter in großer Stückzahl zu produzieren. Die Bedingungen zur industriellen Massenfertigung wurden später noch dadurch verbessert, dass elektrische Energie und Fließbänder in der Produktion eingesetzt werden konnten.² Verschwiegen werden sollte freilich nicht, dass der technische Fortschritt nicht nur Probleme lösen und Chancen eröffnen kann, sondern mitunter auch neue Probleme und Herausforderungen mit sich bringt. Im Zuge der eingangs skizzierten industriellen Revolution stellte sich z. B. die soziale Frage, wie die Arbeiter vor Ausbeutung durch die Fabrikeigentümer bzw. die Besitzer der Produktionsmittel geschützt werden können. Und auch die durch die Massenproduktion verursachte Umweltverschmutzung wurde zunehmend zum Problem, dem u. a. staatlicherseits begegnet wurde. Aus Sicht der Politischen Ökonomie als multidisziplinärem Fachgebiet an der Schnittstelle von Politik- und Wirtschaftswissenschaft stellt Staatstätigkeit vielfach eine Reaktion auf soziale und ökologische Probleme und Herausforderungen dar, die sich durch technischen Wandel ergeben.³

Im Folgenden kann und soll nicht auf sämtliche Chancen und Probleme eingegangen werden, die bestimmte technische Neuerungen für Wirtschaft und Gesellschaft in Europa und anderen Erdteilen seit dem 19. Jahrhundert geschaffen haben.⁴ Der Fokus liegt auf den Auswirkungen der sog. digitalen Revolution, also des seit den 1970er-Jahren zunehmend zu beobachtenden Einsatzes von Computern. Konkret geht es um die Frage, wie sich die Digitalisierung auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland auswirkt; also auf die Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung. Diese Frage steht im Mittelpunkt des in diesem Band abgedruckten Aufsatzes von *Gerhard Kruip* zum Thema „Digitalisierung und Auswirkungen auf die Sozialversicherungen“.

¹ Ausführlicher dazu z. B. *Marsden* (2004).

² Siehe hierzu z. B. *Schmidt* (2017).

³ Vgl. *Mause* (2018); *Obinger* (2019). Zur Einführung in die Politische Ökonomie z. B. *Mause u. a.* (2018); *Mause* (2019a).

⁴ Siehe dazu etwa *Kromphardt* (2015).

Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um die schriftliche Fassung eines Korreferats zu *Kruips* Beitrag zu der interdisziplinären Fachtagung „Digitale Transformation und Solidarität“. Dessen Beitrag gibt zwar einen informativen Überblick über verschiedene Probleme und Herausforderungen, die sich durch die Digitalisierung für das System der sozialen Sicherung in Deutschland ergeben; wobei der Autor bewusst und völlig zu Recht nicht nur die Sozialversicherungen (d. h. Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung), sondern auch das System der sozialen Grundsicherung, das jedem Bürger in verschiedenen Lebenslagen ein Existenzminimum gewähren soll (u. a. Grundsicherung im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit oder Langzeitarbeitslosigkeit), in seine Analyse des Sozial-/Wohlfahrtsstaates mit einbezieht. Zudem werden in seinem Beitrag Möglichkeiten zur Bearbeitung und Lösung der dargestellten Probleme aufgezeigt und diskutiert. Im Folgenden sei auf drei Aspekte eingegangen, die in dem Beitrag von *Kruip* lediglich ansatzweise behandelt werden.

2. Was kann die Sozialethik konkret zum Thema beitragen?

Zunächst stellt sich aus meiner Sicht die Frage, ob die Sozialethik als Wissenschaftsdisziplin wirklich so wenig zum Themenkomplex „Digitalisierung und Sozialversicherungen“ beitragen kann, wie es angesichts der sehr wenigen sozialetischen Bezüge in dem *Kruip*-Aufsatz scheint. So fällt bei der Lektüre des Aufsatzes auf, dass darin kaum auf sozialetische Aspekte des Themas eingegangen wird. Im Prinzip wird in weiten Teilen des Beitrags ein Überblick über das behandelte Thema aus arbeitsmarktökonomischer und arbeitsmarktsoziologischer Perspektive gegeben. Dies ist einigermaßen verwunderlich, denn von einem Theologen und Sozialethiker hätten vermutlich viele Leser erwartet, dass zumindest kurz erläutert wird, welche sozialetischen Kategorien und Perspektiven in Bezug auf den im Beitragstitel benannten Themenbereich „Digitalisierung und Auswirkungen auf die Sozialversicherungen“ relevant sind.

Angesichts des Tagungstitels „Digitale Transformation und Solidarität“ stellt sich z. B. die Frage, ob und inwieweit die Digitalisierung Aspekte der Solidarität – als eine der Grundkategorien der christlichen Sozialethik – im Rahmen des Sozialversicherungssystems berührt. Oder, um exemplarisch einen weiteren naheliegenden Aspekt zu nennen, stellt sich unter dem Stichwort Gerechtigkeit bzw. Fairness die Frage, ob sich innerhalb des gegenwärtigen deutschen Sozialversicherungssystems Ungerechtigkeiten identifizieren lassen

und ob diese – sofern vorhanden – durch die Digitalisierung beseitigt oder eher noch verstärkt werden.

Die gerade angerissenen Fragestellungen sind zugegebenermaßen nicht einfach und schnell zu analysieren. Antworten auf derartige sozialetische Fragen zu finden erscheint jedoch in Hinblick auf mögliche Erkenntnisgewinne vielversprechender zu sein, als bloß das zu referieren, was Wirtschaftsforschungsinstitute oder einzelne Ökonomen bereits zu den (potentiellen) Effekten der Digitalisierung auf die deutschen Sozialversicherungen herausgefunden haben. Kurzum: in dem *Kruip*-Beitrag ist aus meiner Sicht leider wenig darüber zu erfahren, was denn nun genau „die“ Sozialethik oder verschiedene sozialetische Schulen, Denkrichtungen etc. zur Behandlung oder gar Lösung bestimmter Probleme und Herausforderungen beitragen können, die sich durch die Digitalisierung für das deutsche System der Sozialversicherungen (möglicherweise) ergeben. Ohne vorherige Lektüre des *Kruip*-Aufsatzes mag der gerade geäußerte Kritikpunkt etwas pauschal, harsch und ungehörig erscheinen. Allerdings werden sicherlich auch andere Leser des Beitrags zu einem ähnlichen Urteil gelangen.

3. Ist es gerecht, dass Beamte nicht Teil des Solidarsystems sind?

Während es sich bei der im vorangehenden Abschnitt gemachten Anmerkung um einen generellen Kritikpunkt handelt, verstehen sich die Anmerkungen in diesem und im nachfolgenden Abschnitt nicht als kritische Kommentare, sondern als Ergänzungen zu dem Beitrag von *Kruip*. Anknüpfend an den oben erwähnten Gerechtigkeitsaspekt ist in der Debatte um die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland etwa festzustellen, dass es Meinungsumfragen zufolge viele Bundesbürger als ungerecht und unsolidarisch empfinden, dass Beamte nicht in Form von Arbeitnehmerbeiträgen zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems beitragen. Beispielsweise war im Jahre 2018 in einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage eine deutliche Mehrheit (86 %) der durch *Infratest dimap/Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung* Befragten Bundesbürger der Meinung, dass auch Beamte in die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung einzahlen sollten.⁵ Zudem hält jeweils die Mehrheit der Befragten Beamte für eine gegenüber anderen Arbeitnehmern privilegierte Berufsgruppe; und zwar in puncto Gesundheitsversorgung (72 %), beim Kündigungsschutz (80 %) und bei der Altersversorgung (83 %).

⁵ Vgl. *Infratest dimap* (2018).

Die (Sonder-)Behandlung von Beamten im deutschen Sozialversicherungssystem (mehr dazu unten) berührt somit offensichtlich den Aspekt der Solidarität, als einem Bestandteil des Tagungsthemas „Digitale Transformation und Solidarität“. Inwiefern die Frage, warum Beamte als relativ kleine Bevölkerungsgruppe – im Jahre 2018 waren rund 1,8 Millionen Bundesbürger Beamte –⁶ nicht Teil des hier betrachteten Solidarsystems sind, auch den Themenkomplex „Digitale Transformation“ tangiert, wird spätestens bei der Lektüre des Beitrags von *Kruip* klar: Von allen darin beschriebenen erwarteten oder bereits eingetretenen negativen Effekten des digitalen Wandels in der Arbeitswelt scheint eine spezielle Arbeitnehmergruppe nicht betroffen zu sein: die bereits auf Lebenszeit verbeamteten Gesellschaftsmitglieder, deren Risiko, arbeitslos zu werden, bei nahe Null liegt. Von daher macht es durchaus Sinn, kritisch zu hinterfragen, warum Beamte nicht Teil des Solidarsystems sind. Im Übrigen gilt es zu beachten, dass nicht nur die 1,8 Millionen Beamten selbst, sondern auch deren Ehepartner und Kinder – unter bestimmten Bedingungen – verschiedene Leistungen aus dem Beamtenversorgungssystem erhalten (u. a. im Bereich Krankenversicherung).

Gegenwärtig wird Beamten im deutschen Sozialversicherungssystem in vielerlei Hinsicht eine Art Sonderstatus gewährt.⁷ Da Beamte in der Regel einen unbefristeten Arbeitsvertrag besitzen und ihnen nur im Falle gravierender Gesetzesverstöße gekündigt werden kann (d. h. hoher Kündigungsschutz und niedriges Arbeitslosigkeitsrisiko), müssen Beamte nicht in die *Arbeitslosenversicherung* einzahlen. Und somit werden vom Bruttolohn des einzelnen Beamten auch keine gesetzlichen Arbeitslosenversicherungsbeiträge abgezogen bzw. einbehalten. Diese Praxis erscheint einleuchtend, denn warum sollten Beamte ihr individuelles Risiko, arbeitslos zu werden, mittels Beitragszahlungen in die gesetzliche Arbeitslosenversicherung absichern, wenn die Wahrscheinlichkeit, im weiteren Leben den Beamtenjob zu verlieren (und dann vielleicht auf Arbeitslosengeld angewiesen zu sein), nahe Null liegt. Freilich drängt sich an dieser Stelle schon die Frage auf, ob es überhaupt notwendig und noch zeitgemäß ist, dass Stellen im öffentlichen Dienst mit sog. Lebenszeitbeamten besetzt werden. So könnte der Staat z. B. Professoren und Lehrer an staatlichen Bildungseinrichtungen im Rahmen von unbefristeten Arbeitsverträgen einstellen, wobei dem Arbeitnehmer im Falle von Vertragsverletzungen (Rechtsverstöße, Nichterfüllung von Leistungskriterien etc.) – genauso

⁶ Vgl. *Müncher* (2018).

⁷ Die folgenden Ausführungen basieren auf den in *Müncher* (2018) und *Wohleb* (2019) enthaltenen Informationen sowie auf eigenen Recherchen bei den Trägern der verschiedenen Sozialversicherungen.

wie bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen im privatwirtschaftlichen Sektor – die Entlassung bzw. Kündigung droht.

Zudem ist festzustellen, dass Beamte keine Beiträge zur gesetzlichen *Rentenversicherung* zahlen, sondern sie erhalten nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst eine Beamtenpension, die aus öffentlichen Haushaltsmitteln bzw. Steuergeldern (d. h. von der Gemeinschaft der Steuerzahler) finanziert wird. Dementsprechend werden vom Bruttolohn des einzelnen Beamten auch keine gesetzlichen Rentenversicherungsbeiträge abgezogen bzw. einbehalten. Und genau dieser Punkt bildet seit Jahren im öffentlichen Diskurs den Ansatzpunkt für kritische Nachfragen: Ist es gerecht, dass Beamte eine Pension aus der Staatskasse erhalten, ohne sich jedoch – wie ‚normale‘ Arbeitnehmer – zuvor selbst mit direkten Beitragszahlungen an der Finanzierung ihrer staatlichen Altersversorgung zu beteiligen? So gesehen ist es wenig überraschend, dass – wie oben erwähnt – viele Bürger für eine Abschaffung des gerade skizzierten Beamtenpensionssystems plädieren. Dieser populäre Vorschlag ist freilich leichter geäußert als umgesetzt.

So dürfte es rechtlich schwierig bzw. unmöglich sein, bereits im Dienst befindliche Beamte zu zwingen, vom Beamtenpensions- in das Rentenversicherungssystem zu wechseln (Stichwort: Bestandsschutz). Und würde man Beamten – sofern rechtlich überhaupt zulässig – eine freiwillige Wechselmöglichkeit einräumen, dann ist zu erwarten, dass nur sehr wenige von dieser Wechselmöglichkeit Gebrauch machen werden, da sie sich auf diese Weise höchstwahrscheinlich finanziell schlechterstellen würden. Derzeit liegt nämlich das durchschnittliche Pensionsniveau bei 66,6 % des letzten Bruttogehalts als Beamter, während ‚normale‘ Arbeitnehmer bzw. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Durchschnitt lediglich 48 % ihres letzten Lohns als gesetzliche Rente ausgezahlt bekommen; wobei die Bemessungsgrundlage nicht das letzte Gehalt (wie im Falle von Beamten), sondern die im gesamten bisherigen Arbeitsleben durch individuelle Rentenbeitragszahlungen und andere Faktoren (u. a. Kindererziehungs-/Pflegezeiten) erworbenen Rentenanwartschaften sind.⁸ Rein technisch betrachtet, wäre ein Wechsel jedoch unproblematisch: Würde z. B. ein Beamter im Alter von 45 Jahren freiwillig in das gesetzliche Rentenversicherungssystem wechseln, so würde er für die zuvor im Staatsdienst geleisteten Arbeitsjahre durch seinen Arbeitgeber (d. h. den Staat) im gesetzlichen System nachversichert. Und die restlichen Jahre bis zur Verrentung

⁸ Vgl. Müncher (2018).

würde dieser Beamte und der Staat als sein alter und neuer Arbeitgeber monatlich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen.

Im Falle der *Krankenversicherung* haben Beamte in Deutschland in der Regel die Möglichkeit zu entscheiden, ob sie sich gesetzlich oder privat versichern möchten. Jedoch entscheiden sich die meisten Beamten für die private Variante, da sie bei der Wahl der gesetzlichen Variante nicht nur den Arbeitnehmerbeitrag, sondern auch den Arbeitgeberbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung leisten müssten, wodurch das Nettogehalt erheblich geschmälert wird. Derzeit sind rund 90 % der Beamten in Deutschland privat krankenversichert.⁹ Die Wahl zwischen privater und gesetzlicher Absicherung des Krankheitsrisikos von Beamten wird dadurch entscheidend beeinflusst, dass Kommunen, Bundesländer und der Bund in der Regel keine Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung zahlen – aber sich an den beim Beamten und seiner Familie anfallenden Krankheitskosten in Form einer sog. Beihilfe beteiligen: übernommen werden 50 % bis 80 % der Krankheitskosten, so dass sich der einzelne Beamte bzw. seine Familienmitglieder lediglich mit 20 % bis 50 % selbst zusätzlich bei einer privaten Krankenkasse versichern muss. Nicht nur den Beamten selbst, sondern auch ihren Ehepartnern und Kindern (solange die Kindergeldberechtigung besteht) wird also der staatliche Beihilfeanspruch gewährt; vorausgesetzt, die Familienmitglieder haben keine eigene Krankenversicherung.

Wie die oben erwähnte Bevölkerungsumfrage zeigt, wird es von vielen Bürgern als ungerecht und unsolidarisch empfunden, dass die meisten Beamten – anders als die meisten ‚normalen‘ Arbeitnehmer – nicht Teil des gesetzlichen Krankenversicherungssystems sind.¹⁰ Rechtlich dürfte es schwierig bzw. unmöglich sein, Beamte zum Wechsel vom privaten in das gesetzliche System zu zwingen. Aber das Beispiel Hamburg zeigt, dass es rechtlich und praktisch möglich ist, die Wahl der GKV für Beamte attraktiver zu machen. So bietet es die Freie Hansestadt Hamburg seit August 2018 neu einzustellenden Kandidaten an, einen Arbeitgeberzuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung zu zahlen, falls sich ein Beamter für das gesetzliche Krankenversicherungssystem entscheidet. Unter diesen Bedingungen erhöht sich die Attraktivität des gesetzlichen Systems; wobei sich ein halbes Jahr nach Einführung der Neuregelung rund 1000 der insgesamt 40000 Beamten in Hamburg für die gesetzliche Variante

⁹ Vgl. Wohleb (2019).

¹⁰ Siehe dazu auch Lauterbach (2007).

entschieden.¹¹ Jenseits des Hamburger Falls könnten die öffentlichen Arbeitgeber zudem bei Neueinstellungen natürlich generell überlegen, ob die betreffende Stelle überhaupt mit einem Lebenszeitbeamten anstelle eines im Rahmen eines ‚normalen‘ unbefristeten Arbeitsverhältnis angestellten Beschäftigten besetzt werden muss. Im letztgenannten Fall würde der öffentliche Arbeitgeber und der sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer jeweils Beiträge in die gesetzliche Krankenversicherung entrichten.

Es dürfte deutlich geworden sein, dass die Umsetzung des populären Vorschlags, Beamte auch in das Solidarsystem der deutschen Sozialversicherung zu integrieren, leichter gesagt als getan ist. Die Realisierung dieser Forderung würde nämlich einen fundamentalen Umbau einzelner Teilbereiche des Sozialversicherungssystems bedeuten. In diesem Zusammenhang wäre nicht nur juristisch zu prüfen, welche Reformschritte überhaupt rechtlich zulässig und möglich sind (Bestandsschutz, Anwartschaften usw.). Außerdem kann es sein, dass die Betonung des Wertes bzw. Prinzips der Solidarität bei etwaigen Reformen zu Lasten anderer Ziele (z. B. den Aspekt der Finanzierbarkeit) geht. So mag es aus Gerechtigkeits-/Fairnesserwägungen auf den ersten Blick naheliegend sein, dass bereits beschäftigte und neu einzustellende Beamte in dasselbe Renten- und Krankenversicherungssystem einzahlen, in das auch ‚normale‘ Arbeitnehmer einzahlen. Dieser Akt der Solidarität kann aber – bei näherer Betrachtung – in dem Sinne teuer erkauft werden, dass die Integration der Beamten in die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung insgesamt zu einer Kostensteigerung auf Seiten der öffentlichen Arbeitgeber im Vergleich zur Situation im *Status quo ante* führen würde. Anders formuliert: bei Reformen in diese Richtung dürfte auch dem Kostenaspekt beziehungsweise dem Aspekt der Finanzierbarkeit eine gewichtige Rolle zukommen. Das heißt, vor derartigen Reformen müsste überprüft bzw. genau ausgerechnet werden, ob die öffentlichen Haushalte bzw. die Gemeinschaft der Steuerzahler durch bestimmte Reformschritte im Endeffekt stärker belastet würden. Dies gibt auch *Kruip* an einer Stelle seines Beitrags zu bedenken.¹²

Wie bereits oben erwähnt, kann aber jenseits der Diskussion, ob das gegenwärtige System der Beamtenversorgung (d. h. staatliche Alimentation von rund 1,8 Millionen Bundesbürgern und ihren Familienmitgliedern) mit Blick auf den großen Rest der inzwischen rund 82 Millionen Bürger umfassenden Gesellschaft ‚fair‘, ‚gerecht‘, ‚solidarisch‘ etc. ist, die grundsätzliche Frage gestellt werden, in welchen Arbeitsbereichen es heutzutage überhaupt noch notwendig

¹¹ Vgl. Wohleb (2019).

¹² Vgl. Kruip (2020), S. 13. In diese Richtung argumentieren auch Maio (2018); Müncher (2018).

ist, dass eine Tätigkeit von dem speziellen Arbeitnehmertypus des Beamten ausgeführt wird. Warum müssen beispielsweise Hochschullehrer und Lehrer Lebenszeitbeamte sein? Bei allen Reformüberlegungen ist aus Sicht der ökonomischen Theorie der Bürokratie in der Tradition von *William A. Niskanen* (1933–2011) sowie in der Perspektive der auf *Mancur Olson* (1932–1998) zurückgehenden ökonomischen Interessengruppen-Theorie zudem zu bedenken, dass die Beschneidung oder gar Abschaffung bestimmter Beamtenprivilegien oder gar die Abschaffung des Berufsbeamtentums vermutlich auf heftigen Widerstand seitens der betroffenen Beamten und ihrer Interessenverbände stoßen wird.¹³

Die gerade genannten polit-ökonomischen Theorieansätze gehen bei ihrer Analyse des Staats-/Verwaltungsapparats sowie Interessengruppenverhaltens von der theoretischen (Modell-) Annahme aus, dass Politiker, Verwaltungsmitarbeiter und Interessengruppenvertreter primär ihre eigenen Interessen verfolgen – was nicht ausschließt, dass eigennutzorientiertes Verhalten durch verschiedene Governance-Mechanismen (Gesetze, Regulierungen etc.) in gemeinwohlorientierte Bahnen gelenkt werden kann. Bezogen auf den in diesem Beitrag betrachteten Kontext, ist festzustellen, dass Beamte zwar nur einen sehr kleinen, aber sehr gut organisierten Teil der Gesamtbevölkerung darstellen. Seit Jahren versteht es z. B. der Deutsche Beamtenbund als Interessenverband gekonnt, gleich zu Beginn der immer mal wieder aufkommenden Reformdiskussionen öffentlichkeitswirksam und unmissverständlich klar zu machen, warum aus Beamtensicht bestimmte Reformschritte aus rechtlichen oder anderen Gründen unmöglich seien und einen unfairen Angriff auf das Beamtentum darstellten. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass laut den offiziellen Angaben auf der Bundestagsinternetseite im Juli 2019 insgesamt 174 Mitglieder des Deutschen Bundestags Beamte waren. Angesichts von insgesamt 709 Bundestagsabgeordneten liegt der Beamtenanteil im Parlament demnach derzeit bei 24,4 %. Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung (2,2 %) sind Beamte folglich im Bundestag stark überrepräsentiert. In Anbetracht der Machtressourcen der Beamten als sehr gut organisierter gesellschaftlicher Interessengruppe ist der Eintritt von grundlegenden Reformen des Systems der deutschen Beamtenversorgung in absehbarer Zeit also als eher unwahrscheinliches Ereignis einzustufen.

¹³ Vgl. *Heine / Mause* (2013). Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie bzw. Interessengruppen als Teilgebiete der Neuen Politischen Ökonomik grundlegend *Niskanen* (1971) bzw. *Olson* (1965).

4. Digitalisierung und Versichertendaten: Datenschutz als Sisyphus-Aufgabe

Abschließend sei kurz noch auf ein Problem bzw. eine Herausforderung aufmerksam gemacht, die in dem Beitrag von *Kruip* nicht angesprochen wird. So stellt sich die Frage, ob im Zeitalter der Digitalisierung die Versichertendaten bei den Trägern der Sozialversicherungen sicher aufgehoben sind. Die Problematik des Datenschutzes spielte natürlich auch bereits im vordigitalen Zeitalter eine Rolle. Verglichen mit den Zeiten, in denen die Träger der Sozialversicherungen und Anbieter im Gesundheitssektor die Daten der Versicherten lediglich in Aktenform aufbewahrten, hat sich das Gefahrenpotential jedoch erheblich erhöht.

So ist es heutzutage recht einfach und schnell möglich, sich aus einer Datenbank große Mengen an Versichertendaten herunterzuladen. Der Datenabfluss kann vor Ort, etwa an einem Computer in einem Büro eines Sozialversicherungsträgers geschehen; oder aber via Fernzugriff auf die Computer und Server der jeweiligen Einrichtung. Das Herunterladen kann durch zugriffsberechtigte Personen wie z. B. Mitarbeiter vorgenommen werden, die die Daten dann weitergeben (z. B. an Dritte weiterverkaufen). Auch kann der Zugriff durch nicht zugriffsberechtigte Personen (etwa Hacker) erfolgen, die die ergaunerten Daten für kriminelle Zwecke weiterverwenden. Im Gegensatz dazu war das „Ergaunern“ größerer Datenmengen in der Zeit, wo die Versichertendaten noch in Papierakten aufbewahrt wurden, sicherlich eine zeitaufwendigere Tätigkeit (abschreiben, fotokopieren, abfotografieren etc.) und mit einem höheren Entdeckungsrisiko (z. B. im Falle eines Büroeinbruchs) verbunden. Digitale Kriminelle gelangen hingegen zumeist unbemerkt an ihre Datenbeute. Und außerdem ist es heutzutage schnell und einfach möglich, erbeutete Datensätze über das Internet in die ganze Welt zu versenden, um diese z. B. auf Servern im Ausland zu speichern. Ohne Internet hat sich der Datentransfer in früheren Zeiten – etwa via Telefon oder Briefpost – sicher schwieriger und zeitaufwendiger gestaltet.

Es dürfte klar sein, dass dem Thema Datenschutz im digitalen Zeitalter eine enorme Bedeutung zukommt. Und unter Stichworten wie der „gläserne Patient“ werden in den letzten Jahren zunehmend in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft die Chancen und Risiken der Digitalisierung für den Umgang mit Versichertendaten diskutiert.¹⁴ Hier soll freilich nicht behauptet werden, dass die Daten der Versicherten in Deutschland, die bei den Trägern der Sozialversicherungen sowie anderen Akteuren im Sozialsystem (Ärzte, Krankenhäuser usw.)

¹⁴ Siehe z. B. *Rosenbach u. a. (2015); Herth (2019)*.

gespeichert sind, gegenwärtig nicht in ausreichendem Maße geschützt seien. Und zugegebenermaßen gab es bislang in Deutschland meines Wissens keinen größeren Datenmissbrauchs- bzw. Datenschutz-Skandal, in den der Sozialstaat bzw. öffentlich-rechtliche Akteure der Sozialversicherung verwickelt waren. Aber hin und wieder finden sich in den Medien durchaus besorgniserregende Berichte, die illustrieren, dass es sich bei den oben skizzierten Bedrohungen nicht bloß um potentielle Gefahren handelt. So wurde im September 2019 bekannt, dass in rund 50 Ländern (u. a. USA, Brasilien, Türkei, Indien) rund 16 Millionen Datensätze von Patienten im Internet öffentlich einsehbar waren, da sich diese auf ungeschützten Servern von Ärzten und Kliniken befanden. In Deutschland waren in diesem Zusammenhang mehr als 13000 Datensätze betroffen.¹⁵ Zudem war es in Deutschland Journalisten bei drei 2014, 2015 und 2016 durchgeführten Versuchen gelungen, bei zwei deutschen Krankenkassen ein bestehendes, offen zugängliches „Datenleck“ für ihre anschließend in den Medien berichteten „Datendiebstähle“ auszunutzen.¹⁶

Derartige Fälle verdeutlichen, dass die persönlichen und sensiblen Daten, die im Sozialversicherungssystem über die Bürger vorliegen, schnell in „falsche Hände“ geraten können. Daraus ergibt sich die offensichtliche Schlussfolgerung, dass sich die beteiligten Akteure, denen Versichertendaten anvertraut werden, stets aufs Neue Gedanken darüber machen müssen, mit welchen Instrumenten sie die Daten der Versicherten noch besser vor unerlaubten Zugriffen und Verletzungen der Privatsphäre schützen können. In diesem Sinne stellt im Zeitalter der Digitalisierung der Datenschutz auch im Sozialversicherungssystem einer Gesellschaft eine fortwährende Sisyphus-Aufgabe dar.

Und wie das aktuelle Beispiel der Volksrepublik China illustriert,¹⁷ scheint es keineswegs ein Science-Fiction-Szenario zu sein, dass die große Menge an Daten, die u. a. in der Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung über die Bürger eines Landes gespeichert ist, durch den Staat auch zum Zwecke der Überwachung und „Steuerung“ der Bevölkerung genutzt werden kann. Dass die Staatsführung eines Gemeinwesens zu einem totalitären Überwachungsstaat mutiert, mag wie eine Dystopie klingen, wie sie z. B. der britische Schriftsteller *George Orwell* (1903–1950) in seinem im Jahre 1949 erschienenen Roman „*Nineteen Eighty-Four*“ beschrieben hat. Allerdings ist 70 Jahre nach Erscheinen dieses

¹⁵ Vgl. *Zierer / Tanriverdi* (2019).

¹⁶ Vgl. *DAZ* (2016).

¹⁷ Siehe z. B. *Strittmatter* (2018).

Buches eben dies in China zu beobachten. Dort macht sich gegenwärtig ein autoritäres Regime den technischen Fortschritt in Form der Digitalisierung zu Nutze, um seine Bürger zu überwachen und zu besseren Bürgern im Sinne der Staatsideologie zu erziehen. Aus polit-ökonomischer Perspektive können demnach nicht nur Wirtschaftsunternehmen (z. B. Facebook, Google & Co.) oder andere Akteure im privaten Sektor einer Gesellschaft (z. B. Kriminelle) zur Gefahr für die Privatsphäre der Gesellschaftsmitglieder werden,¹⁸ sondern mitunter auch der Staat selbst.¹⁹ Anders gewendet kann schließlich festgehalten werden, dass der Staat, der zum Schutze der Bevölkerung im Bereich des Datenschutzes einiges unternimmt (Expertentreffen, Strategiepapiere, Informationskampagnen, Gesetze, Verordnungen usw.), unter Umständen selbst zu einer ernsthaften Bedrohung für die Privatsphäre seiner Bürgerinnen und Bürger werden kann.

Literatur

- Acquisti, Alessandro / Taylor, Curtis / Wagman, Liad* (2016): The Economics of Privacy, in: *Journal of Economic Literature* 54, S. 442–492.
- DAZ* (2016): Gesundheitsinformationen: Erneut Datenleck bei Krankenkasse offengelegt, in: *Deutsche Apotheker Zeitung* online vom 14.03.2016, <https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2016/03/14/erneut-datenleck-bei-krankenkasse-offengelegt>
- Heine, Klaus / Mause, Karsten* (2013): Delegation und demokratische Kontrolle: Können Behörden politisch zu unabhängig sein?, in: *Theurl, Theresia* (Hrsg.): *Unabhängige staatliche Institutionen in der Demokratie*, Berlin, S. 85–114.
- Herth, Felix* (2019): Digitalisierung als Traum oder Trauma. Wohin führt uns der gläserne Patient?, in: *Pneumo News* 11(2), S. 3.
- Infratest dimap* (2018): Meinungen zum Thema Beamtenstatus. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage im Auftrag des Hessischen Rundfunks, Berlin.
- Kromphardt, Jürgen* (2015): *Analysen und Leitbilder des Kapitalismus von Adam Smith bis zum Finanzkapitalismus*, Marburg.
- Kruip, Gerhard* (2020): Digitalisierung und Auswirkungen auf die Sozialversicherungen, in diesem Band.
- Lauterbach, Karl* (2007): *Der Zweiklassenstaat. Wie die Privilegierten Deutschland ruinieren*, Berlin.
- Maio, Giovanni* (2018): Wäre eine Bürgerversicherung gerecht? Gerechtigkeitsethische Überlegungen, in: *Der Freie Zahnarzt* 62(2), S. 22–23.
- Marsden, Ben* (2004): *Watt's Perfect Engine: Steam and the Age of Invention*, New York.
- Mause, Karsten* (2017): A Politico-Economic Perspective on Privacy in Public Spaces, in: *Timan, Tjerk / Newell, Bryce C. / Koops, Bert-Jaap* (Hrsg.): *Privacy in Public Space: Conceptual and Regulatory Challenges*, Cheltenham/UK, S. 91–111.
- Mause, Karsten* (2018): Ökonomie und Staat, in: *Voigt, Rüdiger* (Hrsg.): *Handbuch Staat*, Wiesbaden, S. 211–221.

¹⁸ Siehe dazu z. B. *Acquisti u.a.* (2016); *Zuboff* (2019).

¹⁹ Vgl. zur ambivalenten Rolle des Staates in diesem Zusammenhang ausführlicher *Mause* (2017); *Mause* (2019b).

- Mause, Karsten* (2019a): Political Economy, in: *Marciano, Alain / Ramello, Giovanni B.* (Hrsg.): *Encyclopedia of Law and Economics*, New York, S. 1599–1606.
- Mause, Karsten* (2019b): Schutz der (digitalen) Privatsphäre als Staatsaufgabe? Eine polit-ökonomische Analyse, in: *Aldenhoff, Christian / Edeler, Lukas / Hennig, Martin / Kelsch, Jakob / Raabe, Lea / Sobala, Felix* (Hrsg.): *Digitalität und Privatheit: Kulturelle, politisch-rechtliche und soziale Perspektiven*, Bielefeld, S. 63–83.
- Mause, Karsten / Müller, Christian / Schubert, Klaus* (Hrsg.) (2018): *Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium*, Berlin/Heidelberg.
- Müncher, Thomas* (2018): Beamtenpensionen: So gut geht es deutschen Beamten im Ruhestand, in: FOCUS MONEY ONLINE vom 22.12.2018, https://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/beamtenpensionen-umsorgt-wie-auf-wolke-sieben-so-gut-geht-es-deutschen-beamten-im-ruhestand_id_6941437.html
- Niskanen, William A.* (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Obinger, Herbert* (2019): Sozio-ökonomische Theorie des Wohlfahrtsstaates, in: *Obinger, Herbert / Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden, S. 97–116.
- Olson, Mancur* (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge.
- Rosenbach, Marcel / Schmergal, Cornelia / Schmundt, Hilmar* (2015): Digitalisierung: Der gläserne Patient, in: *Der Spiegel* vom 05.12.2015, S. 10–18.
- Schmidt, Rudi* (2017): Fordismus/Massenproduktion, in: *Hirsch-Kreinsen, Hartmut / Minssen, Heiner* (Hrsg.): *Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie* (2. Aufl.), Baden-Baden, S. 143–148.
- Strittmatter, Kai* (2018): *Die Neuerfindung der Diktatur: Wie China den digitalen Überwachungsstaat aufbaut und uns damit herausfordert*, München.
- Wohleb, Dirk* (2019): Beihilfetarife: Wann sich die gesetzliche Krankenversicherung für Beamte lohnt, in: *Handelsblatt Online* vom 23.04.2019, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge/versicherung/beihilfetarife-wann-sich-die-gesetzliche-krankenversicherung-fuer-beamte-lohnt/24242858.html>
- Zierer, Maximilian / Tanriverdi, Hakan* (2019): Patienteninformationen: Millionen Daten ungeschützt im Netz, in: *tagesschau.de* vom 17.09.2019, <https://www.tagesschau.de/investigativ/br-recherche/patientendaten-101.html>
- Zuboff, Shoshana* (2019): *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York.