

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinz Grohmann

Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten?

Paul Kevenhörster

Der Einsatz von Computern in der Demokratie

Informationsprobleme von Parlament und Regierung

Bernd H. Liedtke

Der Computer im Amt

Dieter Fröhlich/Dieter Fuchs/Hubert Krieger

Technischer Wandel und Arbeitnehmerbeteiligung
in Europa

B 19/89
5. Mai 1989

Grohmann, Heinz, Dr. rer. pol., geb. 1921; Professor emeritus; 1970—1987 Professor für Statistik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt; 1975—1981 Sachverständiger beim Sozialbeirat; seit 1985 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Mikrozensus und Volkszählung.

Veröffentlichungen u. a.: Die Entwicklung eines Bevölkerungsmodells zur Beurteilung der Finanzierung der dynamischen Rente, Berlin 1965; Die Deckung des Datenbedarfs von Wissenschaft und Verwaltung. Tendenzen bei Erhebungsmethodik, Antwortverhalten und Datenschutz, in: Karl Furmaniak/Ulrich Weihe (Hrsg.), Volkszählung 1987. Informationsertrag und künftige Entwicklung des Informationsbedarfs, München 1988, S. 167 ff.

Paul Kevenhörster, Dr. rer. pol., geb. 1941; 1974—1982 o. Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Westfalen-Lippe und an der Universität Münster; 1982—1988 Kurator der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE); seit April 1988 o. Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Veröffentlichungen u. a.: Das politische System Japans, Köln—Opladen 1969; Das Rätssystem als Instrument zur Kontrolle politischer und wirtschaftlicher Macht, Opladen 1974; Politik im elektronischen Zeitalter, Baden-Baden 1984; Entwicklungsbeiträge durch Dialog und Training, Baden-Baden 1988.

Bernd H. Liedtke, Dr. phil., geb. 1941; seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH in Sankt Augustin.

Veröffentlichungen u. a.: (zusammen mit A. Tepper) Sozialverträglicher Technikeinsatz in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit einem kommunalen Bürgeramt, München—Wien 1989; Citizen Impact of a Municipal Information System: Some Empirical Evidence, in: Peter Kovacs/Elek Straub (Hrsg.), Governmental and Municipal Information Systems, Amsterdam 1988.

Dieter Fröhlich, Dr. rer. pol. habil., geb. 1935; wiss. Angestellter des ISO-Instituts, Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitserfahrung und Bildungsverhalten, Frankfurt—New York 1978; (zusammen mit H. Krieger/R. Rudat/R. Schneider) Gewerkschaften vor den Herausforderungen der Neunziger Jahre, Frankfurt—New York 1989.

Dieter Fuchs, Dr. phil., geb. 1946; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Veröffentlichungen u. a.: Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989; (Mitherausgeber von) Continuities in Political Action, Berlin—New York 1989.

Hubert Krieger, Dr. rer. pol., geb. 1951; Forschungsleiter im Bereich Partizipation und industrielle Beziehungen in der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin.

Veröffentlichungen u. a.: Das Arbeitsmarktverhalten von Arbeitslosen, Köln 1982; (zusammen mit K. Liepelt/R. Schneider/M. Smid) Arbeitsmarktkrise und Arbeitnehmerbewußtsein, Frankfurt—New York 1989.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7
5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier,
Tel. 06 51/4 60 41 86, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten?

I. Einleitung

Fast fünf Jahre lang ist in der Bundesrepublik Deutschland heftig und kontrovers eine öffentliche Diskussion über Nutzen und Risiken einer Volkszählung geführt worden, die teilweise irrationale Züge angenommen hatte. Sie fand schlagartig ein Ende, als die Zählung vorüber und damit das Ausmaß der gestellten Fragen jedermann unmittelbar einsichtig geworden war. Als 18 Monate später die ersten Ergebnisse verlauteten, wurden diese mit Interesse, aber ohne besondere Emotionen zur Kenntnis genommen. Die Frage nach dem Datenbedarf des Staates sowie den Methoden und Risiken der Bedarfsdeckung bleibt gleichwohl relevant und gewinnt eher noch an Bedeutung. Sie kann nun wieder

mit mehr Nüchternheit diskutiert werden. Dazu sollen in diesem Beitrag zunächst einige grundsätzliche Gedanken vorgetragen und dann durch eine systematische Auswahl von Beispielen staatlichen Datenbedarfs konkretisiert und illustriert werden.

Die Beispiele werden sich weitgehend auf den Bedarf an personenbezogenen Daten beziehen. Besondere Beachtung soll der Frage gewidmet werden, ob in einem freiheitlich-demokratischen Rechts- und Sozialstaat mit marktwirtschaftlicher Ordnung der Datenbedarf tendenziell reduziert werden kann oder ob er im Gegenteil sogar permanent wächst.

II. Gesellschaftliche Entwicklung und Datenbedarf

Fast alles Leben auf der Erde ist gekennzeichnet durch eine beinahe unablässige Aufnahme und Verwertung von Informationen. Auf diese Weise wird eine ständige — passive oder aktive — Anpassung an die jeweilige Umwelt ermöglicht. Nur so ist Leben erhaltbar und entwicklungsfähig. Das läßt sich über die gesamte Entwicklungsgeschichte des Lebens auf der Erde verfolgen. Dabei sind die Fähigkeiten zur Informationsaufnahme und diejenigen zur verhaltenssteuernden Informationsverwertung in der Regel kunstvoll aufeinander abgestimmt. Das einzellige Augentierchen *Euglena* besitzt nichts als einen Pigmentfleck, der einen Schatten durch den winzigen Körper wirft (Informationsaufnahme) und eine Geißel, deren permanente Bewegungen von jenem Schatten so beeinflusst werden, daß sich das Tierchen zum Sonnenlicht hin ein wenig vorteilhafter bewegt als bei reinen Zufallsbewegungen (Informationsverwertung)¹⁾. Je höher ein Organismus entwickelt ist, desto differenzierter ist seine Fähigkeit zur Informationsaufnahme einerseits und zur lebenserhaltenden oder lebensfördernden Reaktion darauf andererseits. Die scharfen Adleraugen korrespondieren genau mit der Fähigkeit des rasanten Sturzfluges auf ein Beutetier. Das wäre ohne das andere nutzlos. Bei höheren Tieren sorgt ein kompliziertes ererbtes oder durch erste Lebenseindrücke geprägtes Programm

lebenszeitlich dafür, daß bestimmte Formen von komplexen Sinnesreizen bestimmte lebenswichtige Reaktionen auslösen; wir bezeichnen das als intuitives Verhalten. Auch hier entsprechen sich Sinnesorgane und Verhaltensfähigkeiten in ihrem Komplexitätsgrad wechselseitig. Der Mensch schließlich als das am höchsten entwickelte Lebewesen ist nicht nur auf besonders feinsinnige Weise imstande zu sehen, zu hören, zu fühlen usw.; Sprache und Verstand versetzen ihn in die Lage, Informationen auch in höchst vielfältiger Weise überindividuell zu vermitteln, zu verarbeiten und durch entsprechend differenziertes Handeln zu verwerten.

Dieser Zusammenhang gilt noch mehr für menschliche Gemeinschaften: Familie, gesellschaftliche Gruppen, Unternehmen, Staat. Hier sind Informationsaufnahme- und Informationsverwertungsorgane nicht mehr ererbt oder durch Erziehung und Erfahrung erworben; sie müssen in ganz bestimmter, dem jeweiligen Komplexitätsgrad der Gemeinschaft entsprechender Weise organisiert werden. Die Sammlung, die Verarbeitung und die Verwertung von Informationen wird zu einer eigenständigen Funktion der Gemeinschaft, die für deren Erhaltung und Weiterentwicklung eine fundamentale Bedeutung hat, ja lebensnotwendig ist. Diese Bedeutung wächst folglich im Entwicklungsprozeß mit fortschreitendem Komplexitätsgrad der Gesellschaft. So gesehen ist das Schlagwort von der Infor-

¹⁾ Vgl. Hoimar v. Ditfurth, *Der Geist fiel nicht vom Himmel. Die Evolution unseres Bewußtseins*, 1983⁵, S. 110 ff.

mationsgesellschaft — wenngleich etwas überpointierend — keineswegs unbegründet.

Das Anwachsen einer kaum noch überschaubaren Informationsfülle, das durch die rasanten Fortschritte der Informations- und Kommunikationstechnik gerade gegenwärtig enorm gefördert wird, birgt freilich auch Risiken. Dabei ist das Datenschutzrisiko noch nicht einmal das größte. Viel bedeutsamer ist die Gefahr irrationaler Auswahl, irrtümlicher oder gezielt falscher Verwertung und Verbreitung und das Ziehen fehlerhafter Schlußfolgerungen. Die Furcht scheint nicht unbegründet, daß eine Überfülle von Informationen die notwendige Abstimmung von Informationsgewinnung und Informationsverwertung mehr behindert als erleichtert. Deshalb bedarf es einer rationalen und sinnvollen Organisation, um diese Funktion optimal zu erfüllen. Es bedarf einer institutionalisierten, zugleich aber auch kontrollierten und auf permanente Verbesserung angelegten Informations-Infrastruktur, die nicht minder wichtig ist als die Verkehrs- oder die Energieversorgungs-Infrastruktur.

Nun ist der Informationsbegriff sehr umfassend und vielschichtig. In diesem Beitrag geht es nur um eine bestimmte, gesellschaftlich freilich besonders wichtige Art von Informationen, nämlich um Daten im Sinne von Angaben über Personen, Sachen, Institutionen, Ereignisse oder dergleichen, die sich als solche erfassen, speichern und weiterverarbeiten lassen, einschließlich der Ergebnisse solcher Weiterverarbeitungen. Das bisher allgemein über Informationen Gesagte gilt jedoch auch hier.

Daß ein modernes Gemeinwesen, das aus bloßer Lebenserfahrung heraus nicht mehr überschaubar ist, der systematischen Datensammlung und -auswertung bedarf, wird kaum jemand bestreiten. Noch vor einer näheren Konkretisierung des Datenbedarfs (darum wird es in den Abschnitten III und IV gehen) lassen sich schon im vorhinein einige allgemeine Aussagen — oder zumindest nicht unbegründete Vermutungen — über die Beziehungen zwischen Freiheit, Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit sowie Wettbewerbswirtschaft einerseits und Datenbedarf andererseits formulieren.

Umfang und Differenzierungsgrad des Datenbedarfs hängen, wie gesagt, vom Komplexitätsgrad einer Gesellschaft und deren natürlicher, sozialer und ökonomischer Umwelt ab. Dieser aber wächst ganz offensichtlich in einer auf Freiheit und Demokratie angelegten Gesellschaftsform besonders stark. Die Freiheit der persönlichen Lebensgestaltung, die Ausbildung partikularer Interessen und Interessenvertretungen und die Einwirkung der Bürger und der sozialen Gruppen auf die staatliche Entwicklung eröffnen fortwährend mehr Handlungsmöglichkeiten des einzelnen, der Gruppe und

auch des Staates²⁾. Das beginnt bei der zeitlichen und räumlichen Planung und Gestaltung von Partnerschaftsbeziehungen und Familien. Individuelle Freiheit führt hier zu immer neuen und differenzierteren Partnerschafts- und Familienstrukturen. Die Freiheit bei der Wahl der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit führt zu einer zunehmenden Differenzierung von Ausbildungsmöglichkeiten und Erwerbstätigkeitsformen mit immer variantenreicheren Übergangswegen. Alte Berufsbilder lösen sich auf, und ein häufiger Wechsel von Tätigkeitsfeldern wird teils durch den technischen Fortschritt erzwingen, teils durch Aus- und Weiterbildung ermöglicht. Steigende Realeinkommen fördern die Flexibilität und damit den Variantenreichtum von Entscheidungen in bezug auf Wohnung, Arbeitsstätte, Vermögensbildung, ja die Lebensgestaltung schlechthin. Damit wächst das Bedürfnis nach immer mehr und verschiedenartigen Gütern und Dienstleistungen und entsprechenden Produktionsanlagen und -prozessen.

Das alles verlangt nach Orientierung, macht diese aber zugleich immer aufwendiger und schwieriger. Orientierung in komplexen Gesellschaften bieten vor allem allgemeine Wertvorstellungen und soziale Normen, an deren Ausbildung die sozialen Gruppen, nicht zuletzt die Parteien, maßgeblich beteiligt sind, sowie Einsichten in bestehende demographische, ökonomische und soziale Gesetzmäßigkeiten und Zusammenhänge (Theorien), die zu gewinnen und ständig zu überprüfen vor allem Aufgabe der Wissenschaft ist. Auf jeden Fall bedarf es der objektiven umfassenden und hinreichend differenzierten Daten über die bestehenden Verhältnisse und deren Entwicklung. Ohne diese geraten Wertvorstellungen nur allzu leicht zu Utopien, und Theorien bleiben realitätsferne Hypothesen. Erst recht setzt konkretes Handeln nach allgemeinen Wertvorstellungen und unter Nutzung der gewonnenen Einsichten und Erkenntnisse immer die Kenntnis der jeweils gerade gegebenen relevanten Fakten, also Daten, voraus.

Darum bemüht sich schon der private Haushalt, soweit es seine persönlichen Verhältnisse angeht. Soziale Gruppen, Vereine, Kirchen und Gewerkschaften schaffen sich ihr eigenes Registrierungs- und Rechnungslegungssystem. Von nicht zu überschätzender Bedeutung sind die Informationssysteme der Unternehmen. Dann aber fehlt es noch immer an Daten über die Gesamtbevölkerung, die Gesamtwirtschaft, die gesellschaftlichen Lebensbedingungen und Lebensverhältnisse. Selbst wenn dem freiheitlich-demokratischen Staat gar keine eigenständigen Gestaltungsfunktionen zugewiesen

²⁾ Siehe hierzu Walter Müller, Den Trends des sozialen Wandels auf die Spur kommen. Informationsbedarf und rationale Politik, in: Das Parlament vom 26. April 1986, S. 1 f.

wären, hätte er zumindest die Aufgabe einer gesellschaftlichen Datengrundversorgung für die Bürger, für die von diesen gebildeten sozialen Gruppen, für die wirtschaftlichen Institutionen sowie für die, die als Mittler zwischen Bürger, Gruppen und Staat fungieren, die Medien, und nicht zuletzt für die zum Nutzen aller tätige Wissenschaft.

Tatsächlich hat aber gerade der freiheitlich-demokratische Rechtsstaat moderner Prägung eine ganze Menge eigener Gestaltungsfunktionen. Sie lassen sich an der Bezeichnung aller Bundes- und Landesministerien und zahlreicher anderer Behörden und Verwaltungen ablesen. Es geht um äußere und innere Sicherheit, um Wirtschaft und Finanzen, um die Beziehungen zu anderen Staaten und supranationalen Organisationen, um Verkehr und Wohnungsbau, um Familie und Gesundheit, um Arbeit und soziale Sicherung, um Wissenschaft und Bildung, um die Erhaltung des Geldwertes und der Umwelt und vieles andere. Auf die starke Kompetenzverteilung bei einem föderativen Staatsaufbau wie dem der Bundesrepublik Deutschland muß besonders hingewiesen werden. Hierzu gehören nicht nur die besonders ausgeprägten Länderzuständigkeiten und die erforderliche Abstimmung zwischen Bund und Ländern, sondern auch die den Gemeinden vom Grundgesetz zugewiesenen Rechte und Pflichten. Zu beachten ist ferner, daß zum Staat nicht nur die Gebietskörperschaften, sondern auch die Deutsche Bundesbank, die Bundesanstalt für Arbeit, sämtliche Zweige der Sozialversicherung und alle diejenigen öffentlichen Einrichtungen zählen, deren Träger staatliche Institutionen sind, wie Schulen, Krankenhäuser, Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen. Daran wird deutlich, wie vielschichtig der staatliche Datenbedarf in einem Gemeinwesen wie dem unseren ist.

Das alles gilt erst recht, wenn man bedenkt, daß in einem solchen Staat alle wesentlichen Entscheidungen in einem oftmals langwierigen Prozeß entwickelt und begründet werden und nach ihrer Realisierung kontrollierbar sein müssen. Daraus resultiert die Verpflichtung des Staates, die zu eben solchen Zwecken notwendigen Daten nicht nur für sich selbst, sondern für die gesamte Öffentlichkeit bereitzustellen.

Was aber sind das für Daten, die Staat und Öffentlichkeit brauchen? Das Bundesdatenschutzgesetz, das sich allerdings nur mit personenbezogenen Daten befaßt, definiert diese als „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer be-

stimmten oder bestimmbar natürlichen Person“³⁾. Für juristische Personen, Sachen oder Ereignisse könnte man sie analog definieren als Merkmale solcher Objekte oder Ereignisse. Entscheidend bliebe dabei zunächst einmal der Bezug jeweils auf ein ganz bestimmtes Individuum, Objekt oder Ereignis. Wie der Begriff der Daten schon besagt handelt es sich jeweils um eine Mehrzahl davon, möglicherweise sogar eine große Vielzahl. In Begriffen wie Datenverarbeitung und Datenübertragung sind ganz schlicht Gesamtheiten von gleichartigen, aber dennoch individuell unterschiedenen Informationen gemeint.

Für Datenbedarf, Datennutzung und Datensicherung ist es von ganz zentraler Bedeutung, ob der individuelle Bezug für die Zweckerfüllung notwendig ist oder nicht. Das erste trifft bei jeder Art von Verwaltungsmaßnahmen zu, die sich gerade auf das betreffende Individuum, Objekt oder Ereignis beziehen. Die Erhebung personenbezogener Daten, die stets einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht bedeuten, für solche Zwecke ist deswegen auch einer strengen Zweckbindung unterworfen. Das heißt, sie darf nicht auf Vorrat vorgenommen und dann nach Bedarf für beliebige Zwecke personenbezogen benutzt werden⁴⁾. Hier stellt sich also das Problem der Datensicherheit in voller Schärfe; denn der Individualbezug muß notwendigerweise erhalten bleiben, solange der Zweck nicht endgültig erfüllt ist. Dem diesbezüglichen Datenbedarf ist Abschnitt III gewidmet.

Völlig anders liegen die Dinge, wenn es um summarische, aggregierte Informationen über die jeweiligen Gesamtheiten geht, insbesondere deren zahlenmäßigen Umfang und deren Zusammensetzung nach vielerlei Merkmalen sowie um die vielfältigsten Beziehungen zueinander. Auch hierbei erfolgt die Erhebung zwar stets individuell bzw. fallbezogen. Das Individuum wird aber sogleich zum bloßen Merkmalsträger ohne eigene Identität. Diese ist für die Zweckerfüllung irrelevant. Selbst wenn es nur eine einzige Person einer bestimmten Kategorie gibt (z. B. einen hundertjährigen Mann in einem bestimmten Gebiet), interessiert nicht mehr das Individuum als solches, sondern nur noch die Tatsache, daß es gerade eine Einheit in dieser Kategorie gibt. Hier geht es also um Statistik. Solche Datenerhebungen sind Gegenstand des Abschnitts IV.

⁴⁾ Eine so enge und konkrete Zweckbindung verlangt das Bundesverfassungsgericht dagegen bei der Datenerfassung für statistische Zwecke bemerkenswerterweise nicht. Siehe dazu das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 (Volkszählungsurteil) = BVerfGE 65, 45 ff.

³⁾ Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz - BDSG) vom 27. Januar 1977, BGBl. I, S. 201 ff., § 2 Abs. 1.

III. Datenbedarf für den personenbezogenen Verwaltungsvollzug

Ein solcher staatlicher Datenbedarf bestünde gar nicht, wenn sich der Staat ganz auf die Setzung von Rahmenregeln des Gesellschaftslebens beschränken würde. Das ist jedoch selbst bei äußerster Liberalität kaum denkbar. Schon die Durchführung von Wahlen, die Förderung von Familien, die Verfolgung von Straftaten und vieles andere verlangen Maßnahmen, die jeweils ganz bestimmte Personen oder Familien betreffen. Zwar gehört es durchaus in die öffentliche Auseinandersetzung, ob und in welchem Maße auf diese Weise in die individuellen Lebensläufe einzugreifen ist; dennoch gibt es in dieser Hinsicht kaum öffentliche Diskussionen oder ein erkennbares Akzeptanzproblem. In bezug auf die Datenerfassung könnte freilich ohnehin nur strittig sein, welche individuellen Daten für den jeweiligen Zweck erforderlich und wie lange sie dafür aufzubewahren sind. Aber auch darüber wird kaum öffentlich gestritten. Das hat einen einfachen Grund: Die meisten der staatlichen Maßnahmen begünstigen die jeweils Betroffenen, und wo das nicht zutrifft, wie bei der Besteuerung, ist die Einsicht in die Notwendigkeit fest etabliert. Eine Ausnahme bildet die Datenbeschaffung und Datenspeicherung zum Zwecke polizeilicher Ermittlungen; darüber gibt es sogar ganz heftige Auseinandersetzungen.

An einigen Beispielen soll dieser Datenbedarf etwas näher veranschaulicht werden. Von zentraler Bedeutung ist hier das staatliche Meldewesen. Es unterliegt einer bundeseinheitlichen Rahmenregelung, wird durch Landesgesetze genauer bestimmt und ist stark dezentral organisiert. Auf der Ebene der Gemeinden wird jeder Einwohner mit Name, Anschrift, Geschlecht, Geburtstag und -ort, Familienstand, gegebenenfalls früherer Anschrift und einigen weiteren Merkmalen registriert. Dieses Meldewesen entspringt nicht nur einem allgemeinen Bedürfnis des Staates, zu wissen, welcher Personenkreis ihm mit ganz bestimmten Rechten und Pflichten zugeordnet ist — und für den er eine bestimmte Verantwortung übernommen hat —, sondern ganz konkreten staatlichen und öffentlichen Einzelaufgaben. Es bildet die Grundlage für die Ausstellung von Personaldokumenten, die Erstellung von Wahlunterlagen, die Organisation der Einschulung der Schulpflichtigen und der Kontrolle der Schulpflicht, der Einberufung zu Bundeswehr oder Zivildienst, der Versendung der Lohnsteuerkarten und anderem mehr. Es ist zugleich ein Instrument zur Auffindung gesuchter Personen (etwa nach einem Unfall oder einem Verbrechen) oder zur Bestätigung der Fortdauer eines Pensionsanspruchs. In allen Fällen, in denen Rechtsfolgen an die Existenz eines Wohnsitzes geknüpft sind (Vergabe von Studienplätzen, Bestimmung der Aufenthaltsdauer bei Ausländern, insbesondere bei Einbürgerungen), ist die melderechtliche Registrie-

rung unverzichtbar. Es gibt sogar ein öffentliches Interesse daran, daß Privatpersonen bei Vorliegen eines berechtigten Interesses über das Meldewesen die Anschrift einer gesuchten anderen Privatperson ausfindig machen können. Hier besteht ein konkreter, für den Verwaltungsvollzug notwendiger Bedarf an Einzeldaten.

Die im Meldewesen erfaßten Einzeldaten sind ganz auf die genannten Zwecke beschränkt. Angaben etwa über den erlernten Beruf oder die ausgeübte Erwerbstätigkeit fehlen völlig. Nicht einmal der Haushalts- und Familienzusammenhang ist aus den Melderegisterdaten ableitbar, sofern er nicht für die Ausstellung der Lohnsteuerkarten erforderlich ist.

Die Daten des Meldewesens bilden zugleich eine wichtige Grundlage für andere Verwaltungsstellen und -maßnahmen. So sind z. B. schon innerhalb der Gemeinden sowohl die Wohnungs- als auch die Sozialämter darauf angewiesen. Vor allem die letzteren brauchen darüber hinaus noch eine ganze Menge weiterer Daten, wenn sie ihrer Aufgabe gerecht werden wollen. Die Gewährung von Sozialhilfe setzt voraus, daß zuvor die Art der Anspruchsberechtigung (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe in besonderen Lebenslagen) geprüft und gegebenenfalls die Höhe der Leistung festgesetzt wird. Sozialhilfe ist weder eine festbezifferte Leistung, die stets unbesehen gezahlt wird, noch unterliegt sie einer freien Ermessensentscheidung. Deshalb sind eine ganze Reihe von Informationen laufend notwendig, die sich nicht nur auf die antragstellende Person, sondern den ganzen Haushalt und möglicherweise andere unterhaltsverpflichtete Personen beziehen.

Hier wird ein für den staatlichen Datenbedarf überaus wichtiger Aspekt deutlich: Je mehr Gesetzgeber und/oder Verwaltung bemüht sind, Einzelfallgerechtigkeit, Vermeidung von Willkür und Schutz vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme sozialer Leistungen miteinander zu verbinden, desto mehr individuelle Informationen — eben Daten — sind für den Verwaltungsvollzug notwendig.

Ein geradezu klassisches Beispiel dafür liefert die gesetzliche Rentenversicherung. Die Realisierung des Versicherungsprinzips in einer dynamischen Wirtschaft als primäres und die des sozialen Ausgleichs als sekundäres Ziel verlangen eine Fülle von Lebensdaten zur Feststellung von Rentenansprüchen. Sie beziehen sich praktisch auf das gesamte Erwerbsleben vom 16. Lebensjahr an bis zum Eintritt des Versicherungsfalles. Monat für Monat oder Jahr für Jahr sind die Ausübung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung, der erzielte Brutto-lohn, empfangene Sachzuwendungen, bestimmte Arten von im Ausland ausgeübten Tätigkeiten,

Ausbildungs- und Arbeitslosigkeitszeiten, abgelegte Prüfungen und anderes mehr festzuhalten. Um zu vermeiden, daß dies alles erst beim Eintritt eines Versicherungsfalles erhoben und nachgewiesen wird, was dann oftmals gar nicht mehr in vollem Umfang möglich ist, gilt es heute als außerordentlicher Fortschritt, daß alle diese rentenversicherungsrelevanten Daten soweit wie möglich laufend nachgewiesen und bei den Versicherungsträgern gespeichert werden. Soweit das in der Vergangenheit noch nicht geschehen ist, wird es Zug um Zug nachgeholt, bis für alle aktiven Versicherten eine vollständige Rentenbiographie gespeichert ist. Dabei ist das Rentenversicherungsrecht keineswegs auf Dauer festgeschrieben. Kommen neue technische oder wirtschaftliche Entwicklungen oder veränderte sozialpolitische Wertvorstellungen ins Spiel, dann werden neue Regelungen kodifiziert, die wiederum neue oder andere Daten über die Versicherten oder ihre Ehepartner oder Kinder verlangen. Ein Beispiel dafür war die Neuregelung des Hinterbliebenenrentenrechts im Jahre 1985 mit der Neueinführung von Anrechnungsvorschriften, ein anderes die Einführung von Kindererziehungszeiten. Da Rentenrechtsänderungen zudem in aller Regel Übergangszeiten notwendig machen, in denen teils frühere Regelungen, teils die neuen zur Anwendung kommen, läßt sich erahnen, welche Informationsfülle für die Gestaltung und Erhaltung eines ökonomisch ausgewogenen und sozial gerechten Rentenversicherungsrechts nötig sind. Hierbei hat es noch nie ein Akzeptanzproblem in bezug auf die Berechtigung des Staates zur Datenerfassung gegeben.

Unbestritten ist ferner der Datenbedarf für die Arbeitsvermittlung. Arbeitslose lassen sich nur vermitteln, wenn ihre Personalien und eine Reihe weiterer individueller Daten dem Arbeitsamt zur Verfügung stehen. Ganz besonders datenintensiv ist die Erhebung der Lohn- und Einkommensteuer. Auch

für diesen Zweck wird eine Vielzahl von personenbezogenen Daten keineswegs aus Neugier oder überkommener Routine verlangt, sondern aus dem Bestreben des Gesetzgebers heraus, individuell nach der Leistungsfähigkeit zu besteuern und dabei zusätzlich eine Reihe politischer, ökonomischer oder sozialer Nebenziele mit zu verwirklichen und überdies nach Möglichkeit Mißbrauch zu verhindern.

Die Reihe der Beispiele ließe sich fortsetzen. Zu verweisen ist etwa auf die Standesämter, die Gerichte, die Schulen, die Krankenkassen, die Krankenhäuser, die Gas- und Elektrizitätswerke und viele andere staatliche oder halbstaatliche Stellen mit einem Bedarf an Daten zur Erfüllung ihrer Funktionen.

In allen genannten Beispielen handelt es sich um personenbezogene Daten. Der Bedarf an Daten über Betriebe und Unternehmen für den Verwaltungsvollzug ist ebenfalls groß. Zu einem erheblichen Teil ergibt er sich aus bestimmten Schutzbedürfnissen heraus. Beispiele sind die Gewerbeaufsicht, die Bankenaufsicht, die Versicherungsaufsicht. Aber auch die Förderung bestimmter Wirtschaftszweige, etwa der Landwirtschaft, des Bergbaus oder der Stahlindustrie läßt sich oftmals nicht ohne individuelle Daten über die betroffenen Unternehmen erreichen. Dabei ist der Datenbedarf um so größer, je mehr Einzelfallgerechtigkeit und Effizienz der Maßnahmen angestrebt werden.

Alle diese Betrachtungen sollten nicht nur zeigen, aus welchen konkreten Anlässen heraus für den Verwaltungsvollzug eine Erhebung von Daten und deren laufende Aktualisierung notwendig sind. Es sollte darüber hinaus deutlich werden, daß das Verfügen über Daten erst die Chance eröffnet, die allgemeinen staatlichen Ziele so in die Tat umzusetzen, daß die individuellen Verhältnisse möglichst sachgerecht berücksichtigt werden können.

IV. Der Bedarf an statistischen Daten zur Erklärung und Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit

1. Zielsetzungen der Statistik

Vom Bedarf für den auf den Einzelfall abgestellten Verwaltungsvollzug grundsätzlich zu unterscheiden ist der Bedarf an statistischen Daten zur Beschreibung, Erklärung, Planung und Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Hier interessieren nicht mehr die Einzeldaten für bestimmte Personen, Objekte oder Ereignisse als solche, obwohl sie für die statistischen Zwecke durchaus erst einmal erhoben werden müssen. Das Ziel sind vielmehr

summenhafte, aggregierte und nach vielerlei Merkmalen differenzierte Aussagen, und selbst da richtet sich das Interesse nur selten auf eine einzelne Zahl, sondern mehr auf Einsichten, die erst eine Vielzahl solcher Daten nach mehr oder weniger intensiver methodischer Auswertung vermitteln. Mit dem Verzicht auf den Einzelfall, auf das Individuelle einer Person, eines Objekts oder eines Ereignisses wird aber etwas ganz Wesentliches gewonnen: ein (wenngleich nur zahlenmäßiger) Überblick über die Gesamtheit einer Bevölkerung, einer Wirtschaft, einer Gesellschaft, deren Zusammensetzung nach

einer Vielzahl relevanter sachlicher und regionaler Merkmale und ihrer Veränderungen im Zeitablauf. Und mehr noch: Durch geeignete methodische Auswertungen werden Zusammenhänge und Abhängigkeiten, Gesetz- oder Regelmäßigkeiten des wirtschaftlichen und sozialen Geschehens sichtbar, die am Einzelfall nie erkennbar sind. Damit sind zugleich die beiden grundlegenden Zielsetzungen der Statistik angesprochen: die Beschreibung von Zuständen und Abläufen (z. B. einer Bevölkerung und ihrer laufenden Veränderungen) und die Gewinnung und Überprüfung von Gesetz- oder Regelmäßigkeiten (z. B. über die Geburtenhäufigkeit, die Sterblichkeit und die regionale Mobilität).

Schon die Beschreibung von Zuständen und Abläufen in Wirtschaft und Gesellschaft ist in einer hochentwickelten freiheitlich-pluralistischen Gesellschaft alles andere als eine einfache Aufgabe⁵⁾. Die dafür benötigten Begriffe müssen sinnvoll gebildet und gleichwohl statistisch operational sein, sie sollen modernen Entwicklungen Rechnung tragen und gleichwohl über die Zeit hinweg vergleichbar sein. Sie müssen in ihrem sachlichen, regionalen und zeitlichen Differenzierungsgrad um so weiter gehen, je verschiedenartiger die tatsächlichen Lebensverhältnisse sind, je mehr Eigenverantwortlichkeiten den regionalen Untergliederungen — wie Ländern und Gemeinden — zugewiesen sind und je rascher sich die Verhältnisse verändern. Und je mehr vom Staat erwartet wird, auf einen Ausgleich unterschiedlicher Lebensbedingungen von sozialen Schichten oder weniger entwickelten Regionen hinzuwirken, desto anspruchsvoller ist der statistische Datenbedarf. Die Grenzen liegen freilich dort, wo durch eine zu weit gehende Differenzierung die Fallzahlen zu klein werden.

Die Gewinnung und Überprüfung statistischer Gesetz- oder Regelmäßigkeiten als zweite Zielsetzung dient nicht nur einem allgemeinen Erkenntnisinteresse. Sie ist notwendig zur Erklärung bemerkenswerter, insbesondere unerwarteter Vorgänge, zur Vorausschätzung künftiger Entwicklungen und zur zielgerichteten Einflußnahme auf diese Entwicklung, also generell zur politischen Gestaltung des Gemeinwesens. Wenn es hier an hinreichend differenzierten Daten mangelt, sind Fehleinschätzungen und Fehlurteile und damit auch Fehlentscheidungen unvermeidlich. Die Folgekosten sind dann oftmals weit höher als die der Datenbeschaffung. In vielen Fällen lassen sich Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sogar nur durch einen Rückgriff auf die Individualebene, d. h. auf Daten, die sich auf Einzelpersonen oder Haushalte beziehen (Mikrodaten), befriedigend aufklären. Auch dann ist aber nicht die Identität dieser Personen oder Haushalte

⁵⁾ Vgl. Heinz Grohmann, Vom theoretischen Konstrukt zum statistischen Begriff — Das Adäquationsproblem, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 69 (1985), S. 1 ff.

von Interesse, sondern allein, daß sie Träger bestimmter Merkmale sind, die sich in bestimmten Situationen in bestimmter Weise verhalten⁶⁾.

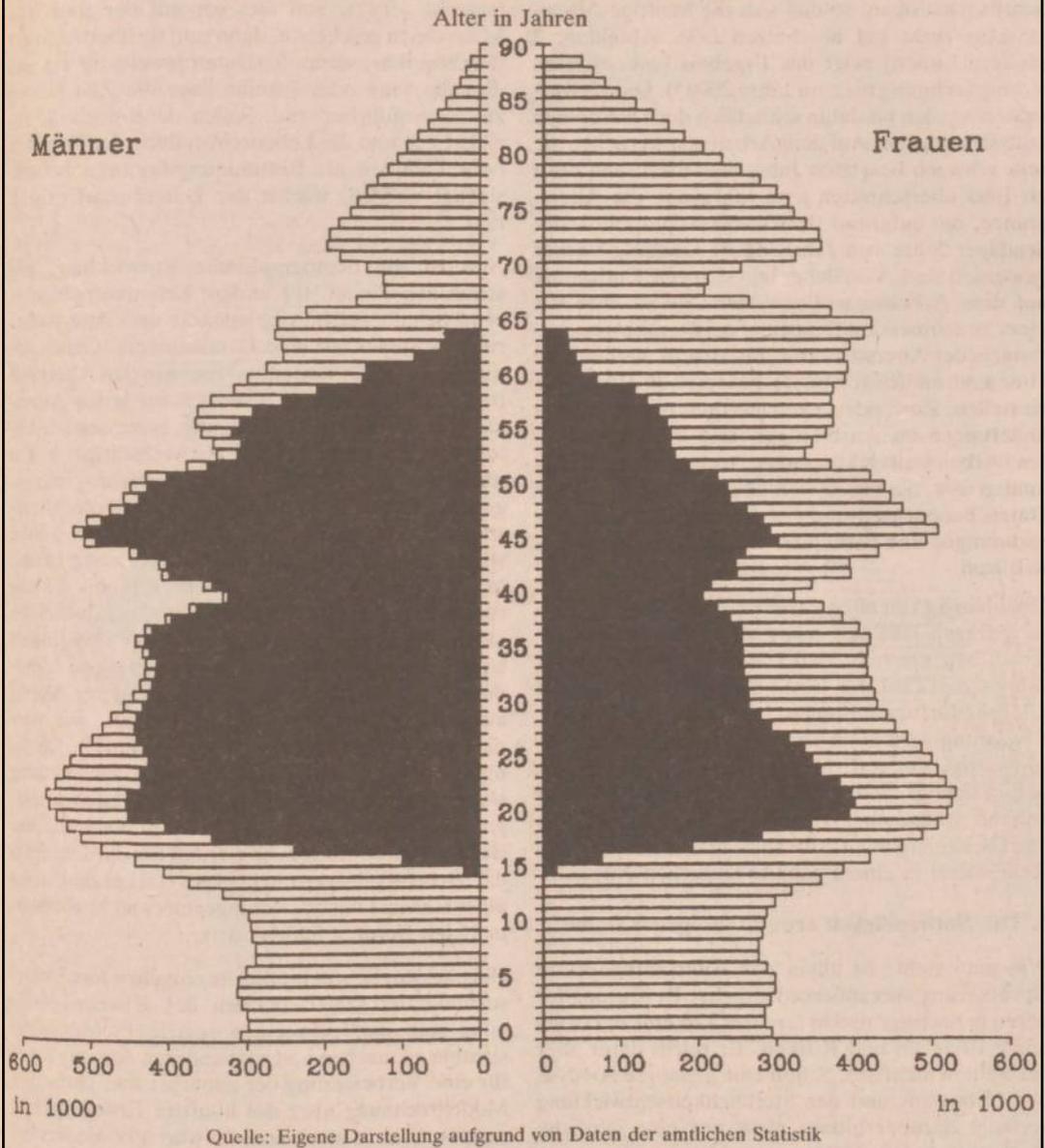
2. Demographische Veränderungen und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen

Im folgenden werden einige konkrete Aufgabenstellungen und der damit verbundene Datenbedarf von Staat und Öffentlichkeit näher betrachtet. In Zentrum aller staatlichen Aktivitäten steht die Bevölkerung. Sie ist Kultur-, Wirtschafts-, Siedlungs-, Rechts- und politische Gemeinschaft. Es besteht deswegen ein geradezu elementarer Bedarf an Daten über die Größe und Struktur der Bevölkerung und der sie bildenden Familien und Haushalte, ihre laufenden Veränderungen durch Geburten, Sterbefälle, Wanderungen, Eheschließungen und Ehelösungen sowie über die Faktoren, die diese Veränderungen bestimmen. Da solche Veränderungen im allgemeinen nur langsam vor sich gehen und nur allmähliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur bewirken, finden sie oft nicht das ihnen gebührende Interesse. Der scharfe Geburtenrückgang seit Mitte der sechziger Jahre, dessen Auswirkungen zuerst in den Kindergärten und Schulen deutlich erkennbar wurden und dessen langfristige Folgen für die spätere Alterssicherung seit über zehn Jahren mit Sorgen diskutiert werden, hat die Bedeutung demographischer Veränderungen für die gesamte Gesellschaft aber wieder einmal stärker ins öffentliche Bewußtsein gebracht. Gewiß ist es keine staatliche Aufgabe, in den Bevölkerungsprozeß regulierend einzugreifen, doch gehen von diesem so vielfältige mittel- und langfristige Wirkungen auf viele Lebensbereiche aus, daß seine eingehende Beobachtung und Analyse allein notwendig ist, um unerwünschte Folgen abzumildern oder eine frühzeitige Anpassung herbeizuführen.

Zwei Abbildungen mögen die Bedeutung dieses Vorgangs veranschaulichen. Abbildung 1 (äußere Linien) zeigt den Altersaufbau der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1986. Wie man sieht, steht die sogenannte Alterspyramide auf einem überaus schmalen Sockel. Selbst der sehr schwache Jahrgang 1945 ist heute noch stärker als jeder einzelne Jahrgang der jetzt unter 14jährigen Kinder. Die heute 20- bis 25jährigen entstammen dagegen den starken Geburtsjahrgängen um 1964. Allein daraus wird unmittelbar einsichtig, warum wir vor wenigen Jahren noch eine exorbitante, kaum zu befriedigende Lehrstellennachfrage hatten und warum sich diese inzwischen fast in ihr Gegenteil verkehrt hat. Wir finden ferner eine Erklärung für die seit einigen Jahren anhaltende Überfüllung

⁶⁾ Vgl. z. B. Heinz P. Galler, Familien- und Haushaltsprognosen mit Mikromodellen, in: Herwig Birg/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Demographische Methoden zur Prognose der Haushalts- und Familienstruktur, Frankfurt 1986, S. 73 ff.

Abb. 1: Wohnbevölkerung und Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1986



der Universitäten, stellen aber auch – vielleicht mit Verwunderung – fest, daß sich die Rentenversicherung aus demographischer Sicht zur Zeit in einer relativ günstigen Lage befindet: Die Gruppe der über 65jährigen Männer ist überaus schwach vertreten; die Zahl der Frauen im Rentenalter ist zwar weit größer, der Geburtenausfall des ersten Weltkrieges entlastet aber, und im übrigen sind die Rentenansprüche dieser Frauen wegen ihrer früheren geringeren Erwerbstätigkeit verhältnismäßig niedrig.

Daß die demographische Entwicklung allein für solche Betrachtungen nicht ausreichend ist, zeigt gegenwärtig die Tatsache, daß die Überfüllung

an den Universitäten noch nicht, wie man hätte erwarten können, abnimmt, sondern sich sogar verstärkt hat. Es sind dafür eben noch weitere Daten heranzuziehen, besonders über das Übergangsverhalten der nachwachsenden Generation von der Ausbildung in den Beruf. Wiederum ist auf die Tatsache zu verweisen, daß die wachsende Entscheidungsfreiheit und die Diversifizierung von Ausbildungsmöglichkeiten die Einsicht in die Zusammenhänge erschwert und zusätzliche Daten zur Erklärung notwendig macht.

Die aktuelle Altersstruktur bietet zugleich einen Ansatz für demographische Prognose- oder Modell-

rechnungen⁷⁾. Da jeder Jahrgang jährlich ein Jahr älter wird, rückt die Alterspyramide Schritt für Schritt nach oben, so daß sich die künftige Altersstruktur recht gut abschätzen läßt. Abbildung 2 (äußere Linien) zeigt das Ergebnis einer solchen Vorausrrechnung bis zum Jahre 2000⁸⁾. Die Universitäten werden bis dahin schließlich doch wesentlich entlastet werden. Auf dem Arbeitsmarkt rücken die sehr schwach besetzten Jahrgänge nach, und etwa ab 1995 überschreiten jene Jahrgänge die Altersgrenze, die aufgrund der Bevölkerungspolitik der dreißiger Jahre von Jahrgang zu Jahrgang stärker geworden sind. Von daher läßt sich eine Entlastung auf dem Arbeitsmarkt erwarten. Sie ist aber mit einer zunehmenden Belastung der Rentenversicherung, ja der Alterssicherung überhaupt, verbunden. Hier sind natürlich weitere Faktoren in Rechnung zu stellen: Zuwanderungen aus dem Ausland, Veränderungen im Ausbildungs- und Erwerbsverhalten, Arbeitszeitverkürzungen, technische Entwicklungen usw. Sie lassen sich aber aufgrund weiterer Daten beobachten und bei Erklärungen, Vorausrrechnungen und beim politischen Handeln berücksichtigen.

Unabhängig von allen Arbeitsmarkt- und Versicherungsfragen läßt sich aus dem gegenwärtigen Altersaufbau ersehen, daß schon in den neunziger Jahren die Zahl der hochbetagten und damit oft pflegebedürftigen Frauen zunehmen wird. Diese Erwartung wird noch verstärkt, wenn man die gegenwärtige stetige Erhöhung der Lebenserwartung berücksichtigt. Seit 1970 sinkt nämlich, was wieder anhand statistischer Zahlen nachweisbar ist, die Sterblichkeit in allen Altersjahren und vor allem im Rentenalter in einem ganz beachtlichen Ausmaß.

3. Die Notwendigkeit erwerbsbezogener Daten

Wie man sieht, ist allein der Altersaufbau einer Bevölkerung von außerordentlicher Bedeutung für deren in nächster und in fernerer Zukunft zu erwartende Chancen und Risiken. Er reicht dafür aber bei weitem nicht aus. Schon eine genauere Analyse der Geburten- und der Sterblichkeitsentwicklung verlangt darüber hinaus nicht nur eine jährliche Registrierung von Geburten und Sterbefällen, sondern deren Differenzierung nach erklärenden Merkmalen — wie Geschlecht, Alter, Familienstand, Ehedauer, Todesursache und anderes mehr — und darüber hinaus noch in entsprechender Weise gegliederte Bevölkerungsbestandszahlen. Zu einer tiefgründigeren Analyse würden u. a. zusätzlich noch erwerbsbezogene Merkmale gehören. Das adäquate Verfahren sind zudem nicht Quer-

schnitts-, sondern Längsschnittsanalysen, bei denen der ganze Lebenszyklus von Frauenjahrgängen untersucht wird⁹⁾. Soll dies gar auf der Basis von Mikrodaten geschehen, dann sind sie überhaupt nur durchführbar, wenn die Daten jeweils für ein und dieselbe Frau oder Familie über die Zeit hinweg zusammenführbar sind. Sollen dann noch die soziale Lage und die Lebenseinstellung der Personen oder Familien als Bestimmungsfaktoren berücksichtigt werden, wächst der Datenbedarf exorbitant.

Nun ist die demographische Entwicklung, wie schon angedeutet, für andere Lebensvorgänge — etwa Schulbesuch, Arbeitsmarkt und Alterssicherung — immer nur eine Determinante. Gehen wir nur einen Schritt weiter und fügen in den Altersaufbau von Abbildung 1 zusätzlich für jeden Altersjahrgang die Erwerbsbeteiligung, gemessen am Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose), an der Gesamtpersonenzahl — die sogenannte Erwerbsquote — ein, so wird die Altersstruktur des Erwerbspersonenpotentials (ohne stille Reserve) sichtbar (siehe die schwarze Fläche in Abbildung 1). Stellen wir dieser Graphik die entsprechende für das Jahr 2000 gegenüber, wobei die altersspezifischen Erwerbsquoten der Einfachheit halber unverändert angenommen sind (siehe Abbildung 2), dann ergibt sich ein ganz anderer Altersaufbau des Erwerbspersonenpotentials, was wiederum nicht ohne Folgen bleiben kann¹⁰⁾. Dominieren heute die 45- bis 50jährigen zahlenmäßig stark, während die ebenfalls stark besetzten Altersgruppen zwischen 20 und 25 Jahren noch auf ihre Berufschancen warten, so werden um das Jahr 2000 die 30- bis 40jährigen ein überaus starkes zahlenmäßiges Gewicht haben, wohingegen es an Nachwuchs in vielen Berufen fehlen dürfte.

Ein nächster Schritt müßte die eingehendere Untersuchung der Determinanten der Erwerbsbeteiligung sein, um zum einen soziale Problemlagen sichtbar zu machen und zum anderen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der zunächst sehr einfachen Modellrechnung über das künftige Erwerbspersonenpotential zu gewinnen. So wären besonders bei den nachrückenden und den ausscheidenden Jahrgängen die vorhandenen Qualifikationen und Berufe zu berücksichtigen. Bei den Frauen verlangt die Analyse eine Verknüpfung der erwerbswirt-

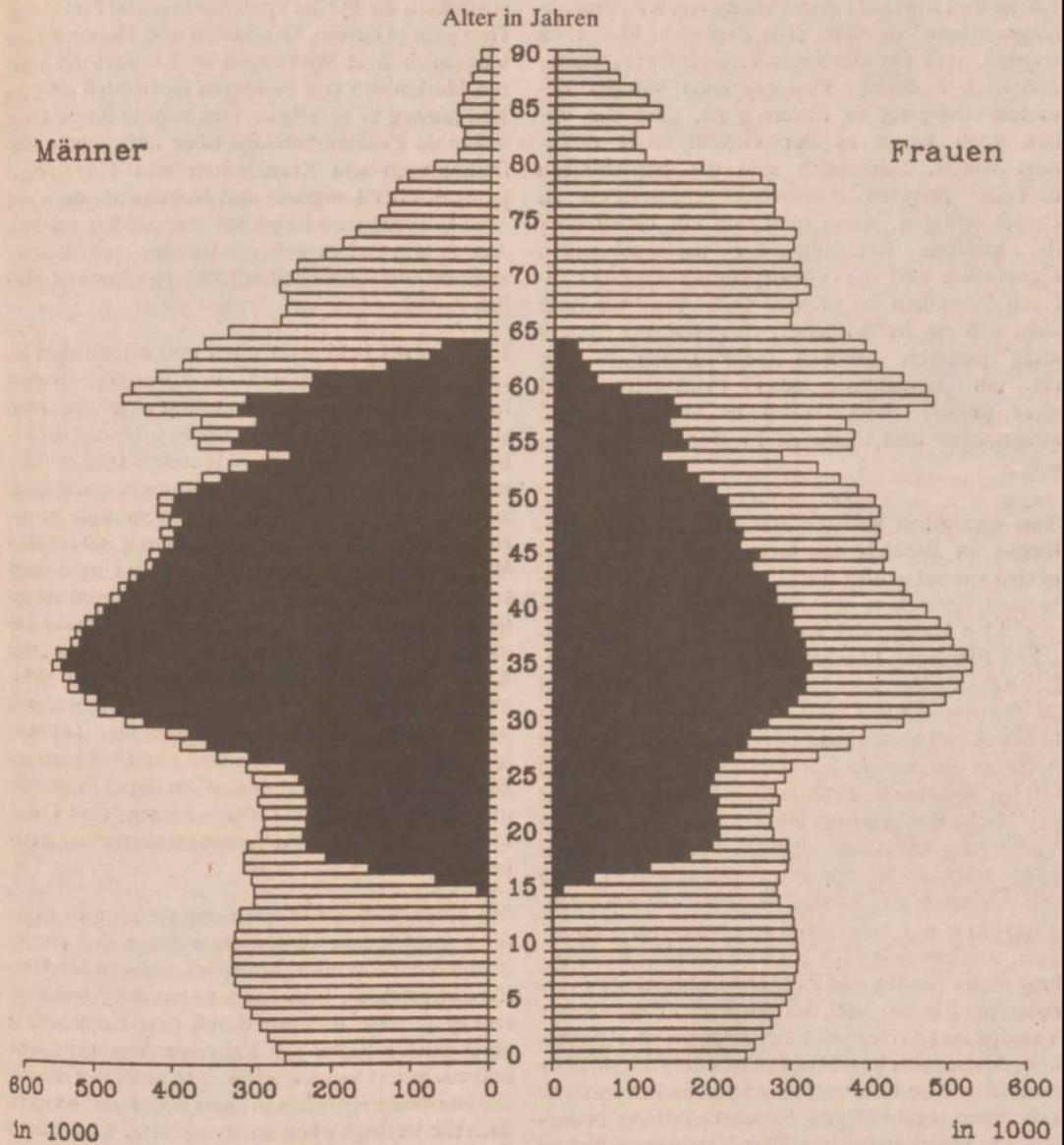
⁷⁾ Vgl. z. B. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung — gestern, heute und morgen, Mainz 1985, S. 182 ff.

⁸⁾ Basis war die fortgeschriebene Bevölkerung am 31. 12. 1986. Vorausrrechnet wurde mit den Geburtenhäufigkeiten von 1986 und den Sterbewahrscheinlichkeiten von 1979/81; Wanderungen wurden nicht einbezogen.

⁹⁾ Vgl. z. B. Herwig Birg/Johannes Huinink/Helmut Koch/Hubert Vorholt, Kohortenanalytische Darstellung der Geburtenentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: IBS-Materialien Nr. 10, hrsg. vom Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, Bielefeld 1984.

¹⁰⁾ Eine eingehende Darstellung solcher Modellrechnungen mit Ergebnissen findet sich in: Manfred Thon, Das Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 105, Nürnberg 1986.

Abb. 2: Wohnbevölkerung und Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2000



Quelle: Eigene Voraussrechnung unter vereinfachten Annahmen

schaftlichen Daten mit solchen der Familie oder des Haushalts. Man sieht, wie rasch dann der Datenbedarf wächst, um wieviel informativer die Ergebnisse dann aber auch werden.

4. Probleme der sozialen Wohlfahrt

Am letzten Beispiel erkennt man noch eine andere Eigenart des Datenbedarfs. Es genügt nicht, einmal die erwerbsstatistischen Daten zu erheben und ein andermal die familiären; erst die Kombination beider Arten erlaubt die erforderlichen Einsichten in

die sozialen Problemlagen und ihre Hintergründe. Die künftigen Probleme der Alterssicherung lassen sich ebenfalls nicht allein aufgrund weniger demographischer und erwerbswirtschaftlicher Merkmale hinreichend analysieren oder gar einer sachgerechten Lösung zuführen. Wie kompliziert die Ermittlung von Rentenansprüchen im Einzelfall ist, wurde schon in Abschnitt III gezeigt. Zwar müssen nicht alle Details auch bei Voraussrechnungen und Problemlösungsansätzen berücksichtigt werden. Aber einige davon dürfen doch nicht vernachlässigt werden, z. B. die von den aktiven Versicherten bisher

schon erworbenen Rentenanwartschaften und die entsprechenden beiderseitigen Anwartschaften bei Ehepaaren sowie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Vor allem aber darf nicht übersehen werden, daß ein durchaus vergleichbares demographisch bedingtes Problem auch bei der Beamtenversorgung zu erwarten ist, über das bisher noch kaum in der Öffentlichkeit diskutiert wurde. Schließlich sind die betrieblichen und die privaten Altersversorgungssysteme zu berücksichtigen, wenn man sich ein Urteil über die künftige Belastung der nachwachsenden Generation und die Versorgungsstruktur der älteren Menschen verschaffen will. Abermals zeigt sich, daß ein freiheitliches, vielgestaltiges System nicht weniger, sondern mehr Daten braucht als ein schematisierendes Plansystem, und zwar gerade dann, wenn es zugleich sozial ausgewogen und finanziell tragbar gestaltet sein soll.

Von wesentlich anderer Art sind die Datenprobleme im Bereich des Gesundheitswesens. Zunächst einmal gehört die Gesundheit zu den sensibelsten Bereichen individueller Lebensbedingungen. Man könnte sich fragen, ob sie einer statistischen Erfassung überhaupt zugänglich sein sollte. Bei näherer Betrachtung kommt man jedoch bald zu einem anderen Urteil. Im Hinblick auf ansteckende Krankheiten mag ein öffentliches Interesse noch am ehesten einsichtig sein. Da Arbeitsausfall infolge Krankheit, Frühinvalidität, physische und psychische Behinderung und vor allem die ärztliche Versorgung selbst außerordentliche, vom einzelnen kaum tragbare Kosten verursachen, gehört es zu den Aufgaben des Staates, nicht nur diese Kostenübernahme auf eine sozial tragbare Weise zu regeln, sondern sich auch ein Bild über die Entwicklung dieser Kosten und ihrer Determinanten zu verschaffen. Ebenso sind das Ausmaß medizinischer Versorgung (Ärzte nach Facharztgruppen, Apotheken, Arzneimittelmarkt) Lebensbedingungen, über deren Stand und Entwicklung Staat und Öffentlichkeit einer regelmäßigen Berichterstattung bedürfen, um Überkapazitäten oder Versorgungslücken frühzeitig erkennbar zu machen. Es ist zu beklagen, daß die Reform des Gesundheitswesens in jüngster Zeit, die vor allem der Kostendämpfung dienen sollte, fast ausschließlich an ganz bestimmten Einzelregelungen diskutiert worden ist, ohne die gesamtgesellschaftlichen quantitativen Zusammenhänge dabei besonders zu beachten. Wenig Beachtung hat eine Neuregelung gefunden, die unmittelbar mit statistischem Datenbedarf zu tun hat. Um die Verschreibungshäufigkeiten der Kassenärzte überschaubar zu machen und gegebenenfalls in Grenzen zu halten, werden künftig Stichprobenerhebungen bei zwei Prozent der Ärzte in jedem Quartal durchgeführt, bei denen die ärztlichen und die ärztlich verordneten Leistungen arzt- und versichertenbezogen erfaßt und ausgewertet werden¹¹⁾.

Eine Art ganz besonders sensiblen Datenbedarfs ist schließlich die für die epidemiologische Forschung. Hier geht es darum, Diagnosen und Therapien einschließlich ihrer Wirkungen im Kontext mit anderen Merkmalen von Patienten individuell über die Zeit hinweg zu verfolgen. Das könnte bisher kaum bekannte Zusammenhänge über individuelle Einflußfaktoren von Krankheiten und Therapiewirkungen, über Langzeit- und Nebenwirkungen von Medikamenten und anderes erforschbar machen. Auf diesem Gebiet steht die Bundesrepublik hinter anderen hochentwickelten Ländern allerdings deutlich zurück.

Ein weiteres Feld staatlichen und öffentlichen Interesses sind Einkommens- und Vermögensverteilung. Auch hier ist die Sensibilität gegenüber statistischen Erhebungen groß; zur Beurteilung der Lebensverhältnisse und ihres Wandels sind sie aber nun einmal unentbehrlich. Es ist nicht einzusehen, warum eine Gesellschaft nicht ebensowohl eine positive Entwicklung der allgemeinen materiellen Wohlfahrt dokumentieren wie soziale Ungleichheiten und relative oder gar absolute Notlagen aufzeigen sollte. Weder die „neue Armut“ noch die Zumutbarkeit von Eigenvorsorge für Alter und Krankheit werden ohne Einkommensdaten sichtbar. Im übrigen darf man nicht übersehen, daß immer mehr staatliche Begünstigungen (Kindergeld, Sparförderung, Bafög usw.) an Einkommensgrenzen gebunden sind — und um deren finanzielle und soziale Bedeutung abzuschätzen, sind Daten über Einkommens- und Vermögensverteilungen erforderlich.

Mit einer bloßen Einkommenserhebung ist es jedoch nicht getan. Einkommensdaten sind nur im Zusammenhang mit zahlreichen anderen Merkmalen aussagefähig. Insbesondere hat die Armutforschung gezeigt, daß nur durch eine Kombination einer ganzen Reihe von Kriterien Armut definiert und analysiert werden kann, was nicht nur die Erfassung dieser Kriterien in einer Erhebung, sondern auch die Verfügbarkeit anonymisierter Einzeldaten voraussetzt¹²⁾. An diesem Beispiel wird sichtbar, daß ein bestimmter Datenkomplex nicht notwendig nur ein einziges Bedürfnis befriedigen muß. Einsichten in bestimmte Aspekte der Einkommensverteilung braucht der Finanzminister zur Vorausschätzung des Steueraufkommens und zur Vorbereitung einer Steuerreform, der Arbeitsminister zur Neugestaltung des Hinterbliebenenrentenrechts,

¹¹⁾ Vgl. das Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz — GRG) vom 20. Dezember 1988, BGBl. I, S. 2477 ff., Erster Teil, Artikel 1, Fünftes Buch, § 106 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, S. 2509 f.

¹²⁾ Vgl. Thomas Klein, Sozialer Abstieg und Verarmung von Familien durch Arbeitslosigkeit. Eine mikroanalytische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt-New York 1987.

der Wirtschaftsminister zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und Aussichten, der Innenminister zur Regelung von Bafög und Sozialhilfe, die Wissenschaft zur Untersuchung von Wohlfahrtslagen und Wohlfahrtsdefiziten sowie zur Untersuchung von Transfersystemen und Transferwirkungen, was wiederum der Beurteilung der gesellschaftlichen Entwicklung durch Staat und Öffentlichkeit dient.

Nehmen wir einen letzten Bereich eines personen- oder haushaltsbezogenen Datenbedarfs: das Wohnungswesen. Daß eine staatliche Wohnungsbauförderungspolitik Daten über Wohnungsbestände und Wohnungsbedarf benötigt, braucht keine nähere Begründung. Globaldaten reichen dafür nicht aus; Neubau- und noch mehr Sanierungsförderungsmaßnahmen können ohne sehr differenzierte Daten über Wohnungsstrukturen und Wohnungsstrukturbedarf zu immensen Fehlinvestitionen verleiten.

Gerade dieses Beispiel verdeutlicht noch eine ganz andere wesentliche Besonderheit des Datenbedarfs für Staat und Öffentlichkeit: Eine Gegenüberstellung von Wohnungsbestand und Wohnungsbedarf macht überhaupt nur in regionaler Differenzierung einen Sinn, und zwar bis hinunter zumindest auf die Gemeindeebene. Ähnliches gilt für den Arbeitsmarkt, für die Gesundheitsversorgung, für Schul- und Hochschulbauten usw. Fast alle benötigten Daten werden in starker regionaler Differenzierung gebraucht, wenn sie ihren Zweck voll erfüllen sollen. Das gilt in einem föderalistischen Staat noch viel mehr als in einem stärker zentralistisch ausgerichteten Staatswesen.

Stark regionalisierte Daten haben auch eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Raumordnungspolitik sucht nach sozio-ökonomisch bedeutsameren Einteilungen, als es die administrativen sind: Stadtregionen, Raumordnungsregionen, siedlungsstrukturelle Kreistypen. Diese lassen sich nur durch stark differenzierte Regionaldaten bilden. Und wenn

Raumordnungspolitik darauf gerichtet sein soll, auf gleichwertige Lebensbedingungen in den Regionen hinzuwirken, ist ein Indikatorensystem notwendig, das für jede Region in vergleichbarer Weise die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Verdienstmöglichkeiten, die Wohnungsverhältnisse, die medizinische Versorgung, die Umweltbedingungen und anderes mehr beschreibt.

Mit dem hier aufgeführten Datenbedarf ist immer noch nur ein Teil dessen, was Staat und Öffentlichkeit brauchen, angesprochen, nämlich der personen-, familien- oder haushaltsbezogene Bedarf. Der darüber hinausgehende Datenbedarf sei nur mit einigen Stichworten erwähnt. Er bezieht sich vor allem auf wirtschaftliche Vorgänge, wie Produktion und Investition, auf Güter-, Geld- und Kapitalmärkte, auf die außenwirtschaftlichen Verflechtungen und auf die Unternehmen aller Wirtschaftszweige sowie die wirtschaftlichen Verbände. Aber auch Wahlen, Rechtspflege, Bildung und Kultur sind Bereiche mit einem gesamtgesellschaftlichen Datenbedarf. Umweltgefährdung und Umweltschutz kommen hinzu. Selbst wenn der Staat sich in allen diesen Bereichen mit Eingriffen in die freie Entwicklung weitgehend zurückhalten wollte, wird er es teils aus sozialen, teils aus rechtsstaatlichen Gründen oder aufgrund internationaler Rahmenbedingungen oder um der Erhaltung eines freien Wettbewerbs oder der Umwelt willen nicht tun können. Im übrigen besteht dieser Bedarf nicht nur als Voraussetzung staatlicher Planung und Gestaltung, sondern eben auch als Voraussetzung einer freien Urteilsbildung auf Seiten der Bürger. Die häufige Verwendung globaler Indikatoren — wie der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate, der Inflationsrate oder des Leistungsbilanzsaldos — darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese sich auf eine Vielzahl von Daten unterschiedlichster Art stützen und nur unter Berücksichtigung der sektoralen, funktionalen und regionalen Zusammenhänge sachgerecht interpretiert werden können.

V. Wege zur Deckung des statistischen Datenbedarfs

Auf die Datenbeschaffung für den personen- oder einzelfallbezogenen Verwaltungsvollzug braucht hier nicht eingegangen zu werden. Sie wird von den jeweiligen Verwaltungsstellen selbst vorgenommen. Die Datenspeicherung erfolgt zunehmend in zentralen Rechenzentren. Über die Datensicherheit wachen die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder. Solche Verwaltungsstellen besorgen in aller Regel die Aufbereitung und Auswertung ihrer Daten für statistische Zwecke. Soweit ein öffentliches Interesse daran besteht, wird es durch Veröffentlichung der Ergebnisse befriedigt.

Angesichts des großen und ständig wachsenden Datenbedarfs und seiner gesamtgesellschaftlichen Bedeutung reicht das jedoch bei weitem nicht aus. Es bedarf einer systematischen und effizienten Organisation, die eine dauerhafte Datenbeschaffung, eine hohe Qualität und Verlässlichkeit, regionale und zeitliche Vergleichbarkeit der Daten, gleichwohl Anpassungsfähigkeit an neuere Entwicklungen und nicht zuletzt eine systematische Abstimmung zwischen den Begriffen und Verfahrensweisen der verschiedenen Statistikbereiche gewährleistet. Während in anderen Ländern wesentliche Teile der Da-

tenbeschaffung von den sachlich zuständigen Ministerien oder Behörden wahrgenommen werden, liegt diese Aufgabe in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend in den Händen der amtlichen Statistik, bestehend aus dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder, ergänzt durch die statistischen Ämter vieler großer Gemeinden. Als staatliche Einrichtungen mit der Funktion gesamtgesellschaftlicher Datenversorgung sind daneben vor allem die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Arbeit zu nennen.

Die amtliche Statistik hat aber auch ihre Grenzen. Allein die Bindung aller ihrer Erhebungen an qualifizierte Rechtsgrundlagen (Gesetze oder eigens durch Gesetz zugelassene Rechtsverordnungen) und die neuerdings stark zunehmende Reglementierung ihrer Erhebungsmodalitäten schränken ihre Flexibilität stark ein. Hinzu kommt, daß sie zur Wahrung der Amtlichkeit ihrer Ergebnisse tunlichst die Beschaffung von Informationen über Einstellungen und Meinungen vermeidet. Solche weichen Daten gehören jedoch ebenfalls zur umfassenden Informationsversorgung.

Neben der amtlichen Statistik hat sich deswegen eine Vielzahl von anderen, teils staatlich, teils privat finanzierten Datenproduzenten etabliert, die mittlerweile einen beträchtlichen Teil des gesellschaftlichen Datenbedarfs decken. Sie ergänzen die Datenbereitstellung durch die amtliche Statistik, stützen sich zum Teil auf deren Ergebnisse bei der Anlage oder Adjustierung ihrer Stichproben und übernehmen in methodischer Hinsicht oftmals eine Vorreiterrolle, aus der auch die amtliche Statistik Nutzen zieht. Alle zusammen stellen eine statisti-

sche Informations-Infrastruktur dar, die zu den bedeutsamsten Lebensgrundlagen der Gesellschaft gehört¹³⁾.

Sie wird von dieser heute allerdings nicht in ihrem vollen Wert geschätzt. Das mag zum einen daran liegen, daß ihre Produkte als öffentliche Güter jedermann zur Verfügung stehen und scheinbar nichts kosten. Es liegt zum zweiten wohl auch daran, daß sich bei der Datennutzung jedermann für sachkundig hält, obwohl dazu nicht nur statistische Begriffs- und Methodenkenntnisse, sondern ebenso Erfahrung im Umgang mit statistischen Zahlen und Sachkunde auf dem jeweiligen Anwendungsgebiet gehören. Ebenso spielt es wohl eine Rolle, daß die subjektive Orientierung an Einzelfällen, seien sie nun selbst erlebt oder durch Medien verbreitet, in Verbindung mit eigenen Vor- und Werturteilen das Bemühen um objektive, umfassende und zugleich hinreichend differenzierte Wirklichkeitserkenntnis nur allzu leicht verdrängt. Es könnte sich auf die Dauer als fatal erweisen, wenn die Fülle der täglich auf uns einströmenden Informationen unterschiedlichster Art und zudem die Furcht vor den neuen, letztlich ja effizienteren Informationsverarbeitungstechniken den Blick für eine realistische Beurteilung und Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit verzerren oder verschleiern würden.

¹³⁾ Vgl. Heinz Grohmann, Von der „Kabinettsstatistik“ zur „Statistischen Infrastruktur“. Reflexionen über eine Dienstleistung für die Gesellschaft, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 73 (1989), S. 1 ff. sowie Max Wingen, Herausforderungen der amtlichen Statistik durch den gesellschaftlichen Wandel, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 73 (1989), S. 16 ff.

Der Einsatz von Computern in der Demokratie

Informationsprobleme von Parlament und Regierung

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Folgen der Mikroelektronik sind seit langem Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion. So werden die Auswirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechniken auf den politischen Prozeß und die politischen Institutionen ausgesprochen unterschiedlich beurteilt¹⁾. Die einen schreiben dem Einsatz der neuen Technologien eine höhere Effektivität staatlichen Handelns, eine bessere Transparenz politischer Abläufe und eine breitere Konsensbildung zu, die durch eine stärkere Rückkopplung

zwischen dem politischen System und der Wählerschaft ermöglicht werden. Andere dagegen rechnen mit einer weiteren Stärkung der Stellung von Verwaltung und Experten (*Technokratie*), mit einer Beeinträchtigung der Gewaltenteilung als Folge der Stärkung der Exekutive und schließlich mit einer zugleich intensiveren und breiteren Kontrolle des einzelnen Bürgers durch die Bürokratie. Beide Argumentationsstränge deuten darauf hin, daß sich das Verhältnis von Regierung und Parlament in Zukunft nachhaltig ändern wird.

I. Das elektronische Zeitalter: Anforderungen an Politik und Verwaltung

Die dritte industrielle Revolution richtet derart neue Anforderungen an Politik und Verwaltung, daß diese ihre Fähigkeit zur Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung verbessern müssen. Die politischen Institutionen sind auf leistungsfähige Systeme der Informationsverarbeitung und Politikberatung angewiesen. Dies gilt um so mehr, als durch zunehmende Arbeitsteilung der Verwaltung und wachsende Spezialisierung der Wissenschaften eine wissenschaftlich-bürokratische Vorformulierung politischer Probleme begünstigt und geradezu gefördert wird. Diese Vorprägung ist insoweit wissenschaftlich, als sich die fachliche Untermauerung politischer Entscheidungen durch die Verwaltung auf eine Indienstnahme der Wissenschaft stützt; sie ist insofern bürokratisch, als wissenschaftlich begründbare Entscheidungsalternativen aus dem Kontext wissenschaftlicher Politikberatung frühzeitig ausgeblendet werden müssen. Die Rezeption des Expertenwissens durch die Verwaltung ermöglicht einen Gewinn an politisch-administrativer Orientierung, führt aber zugleich auch einen Verlust an politischer Kontrolle herbei. Politische Richtungsmaßstäbe, die der Legitimation politischer

Entscheidungen – des Parlaments wie der Wählerschaft – dienen, werden durch Regeln arbeitsteiliger, bürokratischer Informationsverarbeitung, verbunden mit wissenschaftlichen Erkenntnis- und Wertungskriterien, in den Hintergrund gedrängt.

Die Dynamik der Wissensausweitung und die Leistungsexplosion der neuen Kommunikationstechniken stellen an Politik und Verwaltung höhere Anforderungen bei der Festlegung des eigenen Informationsbedarfs und der Informationsverarbeitung²⁾.

Eine systematischere Informationsauswahl ist geboten und damit zugleich auch eine frühzeitige Offenlegung der Auswahlkriterien. Wenn dies unterbleibt, sind politische Orientierungsverluste unvermeidbar, weil unklar bleibt, welche Informationsbasis und welche Wertmaßstäbe politischen Entscheidungen jeweils zugrunde liegen. Hier zeigt sich ein grundsätzliches politisches Dilemma; denn bei öffentlicher Diskussion der Informationsgrundlagen besteht die Gefahr, daß Grundsatzentscheidungen unter Hinweis auf noch fehlende Informationen, Gutachten und Gegengutachten immer wieder hinausgezögert werden, damit unter Umständen ganz unterbleiben und durch nur kurzfristig verbindliche Ad-hoc-Lösungen ersetzt werden. Unter diesen Voraussetzungen können Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit der politischen Entscheidungsträger abnehmen, wie insbesondere die Diskussionen um Energiepolitik, Umweltschutz

¹⁾ Vgl. zum gesamten Themenkomplex: Ulrich von Alemann/Heribert Schatz, Mensch und Technik. Grundlagen und Perspektiven einer sozialverträglichen Technikgestaltung, Opladen 1986, S. 630 ff.; Hans Lenk/Günter Ropohl (Hrsg.), Technik und Ethik, Stuttgart 1987; Paul Kevenhörster, Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik, Baden-Baden 1984; Jürgen von Kruedener/Klaus von Schubert (Hrsg.), Technikfolgen und sozialer Wandel. Zur politischen Steuerbarkeit der Technik, Köln 1981; Jürgen Reese u. a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt-New York 1979.

²⁾ Vgl. P. Kevenhörster (Anm. 1), S. 27 ff.

und Technologiefolgenabschätzung in den letzten Jahren immer wieder vor Augen geführt haben.

Wenn Richtung und Gehalt politischer Entscheidungen nicht durch Maßstäbe der Informationsauswahl und Informationsverarbeitung bestimmt werden sollen, die der öffentlichen politischen Kontrolle weitgehend entzogen sind, und wenn die damit verbundene Gefahr der Datenherrschaft gebannt werden soll, muß der demokratische Staat Offenheit, Dezentralisierung und Pluralität der Kommunikationsnetze gewährleisten. Politische Entscheidungsspielräume offenzuhalten und politische Orientierungsverluste zu vermeiden, bedeutet unter diesen Bedingungen, das informationstechni-

sche Wissen breit zu streuen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß durch den Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechniken solche Handlungsfelder der Wirtschafts- und Sozialpolitik bevorzugt werden, bei denen auf vorhandene Datenbestände zurückgegriffen werden kann. Auf diese Weise können die neuen Techniken lediglich als negative Argumentationshilfe wirken. Datenbestände würden vor allem aufgrund der Filter ihrer Selektion und der Kriterien ihrer Verarbeitung, zu Innovationsbremsen: Es würden bereits in der Konzeptionsphase von Gesetzesentwürfen nur solche Vorhaben zugelassen, die mit den bisherigen Informationsbeständen und im Rahmen der bisherigen Kalkulationsmuster interpretiert werden können.

II. Neue Chancen der Objektivierung

Besteht aufgrund dieses Wirkungszusammenhangs die Gefahr einer einseitigen, durch Datenherrschaft bedingten Auswahl von Entscheidungsalternativen, so wird der politische Handlungsspielraum durch andere Wirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechniken teilweise qualitativ verändert, teilweise aber auch erweitert. Die häufigere und weitere Konfrontation mit Daten begründet einen „psychologischen Zwang zur Sachlichkeit“³⁾ und zur Offenlegung von Vorurteilen sowie interessenbedingter Standpunkte; dadurch eröffnen sich neue Chancen der Objektivierung politischer Entscheidungen, wird das politische Kalkül durch Einbeziehung neuer Optionen erweitert und die systematische politische Planung erleichtert.

Der politischen Führung stellt die Anwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken systematische Verbundinformationen zur Verfügung, die für strukturpolitische Konzeptionen der Raumordnung, für sektorale Bilanzen der Rohstoff- und Energieversorgung, für Bilanzen der Umweltbelastung sowie für Forschung, Entwicklung und Technologie in unterschiedlichen wirtschaftlichen Bereichen genutzt werden können. Dieser Ausweis von Querschnittsaspekten fördert die im allgemeinen ohnehin nur schwach entwickelte „positive Koordination“ zwischen den Ressorts und ermöglicht zumindest in Ansätzen fachübergreifende politische Planung.

³⁾ Spiros Simitis, Gesetzgebung und Automation, in: Erwin Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969, S. 630.

Die Parlamente stehen schon allein deshalb vor neuen Anforderungen an ihre Kapazität zur Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung, weil sich die zunehmende Automatisierung des Verwaltungshandelns und der Gesetzesplanung in mehrfacher Hinsicht auf die Qualität von Gesetzgebung und Verwaltung auswirkt⁴⁾: Formale Programme werden bevorzugt; mehr und mehr Sachverhalte werden automatisiert; die Programmsetzung verlagert sich in der Verwaltungshierarchie nach oben; die koordinierte Standardisierung gleicher Programme und Datenformate erfordert eine Zentralisierung der Verwaltungsorganisation. Die Ebenen der politischen Programmsetzung und der Datenverarbeitung rücken unter den Bedingungen der *Verwaltungsautomation* immer weiter auseinander; politische Programme müssen zunächst einmal in Verwaltungsprogramme und diese dann wiederum in Programme der Datenverarbeitung umgesetzt werden. Zwischen politische Vorgaben und Verwaltungshandeln schiebt sich eine weitere Instanz.

Die Folge ist, daß sich der automatisierte Verwaltungsapparat verselbständigt. Es drohen Flexibilitätsverluste von Politik und Verwaltung. Mit zunehmender Formalisierung der Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung wächst die Gefahr, daß sich die Verwaltungsorganisation versteinert.

⁴⁾ Vgl. Hans Brinckmann/Klaus Grimmer/Kurt Lenk/Dieter Rave, Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt 1974, S. 50 ff., 100 ff.

III. Der Informationsvorsprung der Regierung: ein Strukturproblem parlamentarischer Demokratie

Unter den Bedingungen der Leistungsexplosion des modernen Wohlfahrtsstaates und der Automation des Verwaltungshandelns vergrößert sich der Informationsvorsprung der Regierung gegenüber dem Parlament. Mit zunehmender Spezialisierung der Politik und wachsender Interdependenz der politischen Entscheidungsfelder verlagert sich das Arbeitsfeld der Verwaltung von der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für Einzelfragen zu langfristigen Arbeits- und Ausführungsprogrammen komplexer Sachgebiete. Auf diese Weise festigt die Regierung ihr Informations- und Planungsmonopol⁵⁾. Die staatliche Leistungsverwaltung in all ihren Einsatzbereichen umfassend zu kontrollieren, sind die Abgeordneten daher immer weniger in der Lage. Damit ist ein zentrales Strukturproblem moderner Demokratien aufgeworfen: die Diskrepanz zwischen administrativer Kompetenz und parlamentarischer Kontrolle.

Die zunehmende Spezialisierung der Verwaltungsorganisation verleitet diese zu einer technischen und ökonomischen Rechtfertigung bereits eingespielter und bewährter Verfahren der Verwaltungsautomation und verhärtet ihre Strukturen. Der politische Handlungsspielraum wird eingeengt⁶⁾. Die Verwaltung verfügt über die Datenbestände und stärkt ihre Stellung gegenüber Parlament, Medien und Wählerschaft. Verbände mit leistungsfähigen Informationssystemen werden ihren Konkurrenzvorsprung gegenüber durchsetzungsschwächeren Verbänden sowie nicht organisierten Interessen weiter ausbauen, ebenso Beamte mit unmittelbarem Zugang zu Informationssystemen zu Lasten ihrer Kollegen ohne einen solchen Zugang und technisch ausgebildete Experten zu Lasten konventionell geschulter Mitarbeiter — ein Vorgang, der schon heute zu beobachten ist. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß insbesondere im Bereich der Sozialpolitik als Folge der zunehmenden Anwendungsbreite der Informations- und Kommunikationstechniken die Instrumentalisierbarkeit der Verwaltungsarbeit für artikulations- und organisationsstarke Interessen zunimmt⁷⁾. Sozialpolitische Maßnahmen werden stärker standardisiert, und die Wahrnehmung neuer sozialer Probleme eher behindert.

⁵⁾ Vgl. Heinz Rausch, Die wissenschaftliche Beratung des fünften Deutschen Bundestages, in: Hans Maier/Klaus Ritter/Ulrich Matz (Hrsg.), Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 539.

⁶⁾ Vgl. Franz Göttinger, EDV-Planung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1972, S. 13 ff., 38 ff.

⁷⁾ Vgl. Thore Karlsen/Hagen Kühn, Arbeitsprozeß Informationstechnologie und Leistungsqualität in sozialstaatlichen Institutionen, Wissenschaftszentrum Berlin, IIVG/dp 84—210, Berlin 1984, S. 5 ff., 39 f.

Im Verhältnis von Regierung und Parlament zeigt sich die *Ambivalenz* der Wirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechniken. Einerseits wird das Handeln von Regierung und Verwaltung durchsichtiger; die Regierung kann langfristig planen und aufgrund eines verbesserten Berichtswesens die Tätigkeiten der Ressorts und nachgeordneten Behörden wirksamer koordinieren und steuern. Andererseits schafft der Einsatz der neuen Technologien nicht direkte, sondern synthetische Information — die Welt existiert in Zahlenkolonnen. Im allgemeinen ist es dann nur den Experten und in den wenigsten Fällen den Gesetzplanern selbst möglich, diese Informationen zu prüfen. Im modernen Wohlfahrtsstaat, der durch ein rapides Wachstum der staatlichen Leistungen und durch eine Explosion der zu ihrer Bearbeitung erforderlichen Daten gekennzeichnet ist, machen die Politiker immer mehr Daten zur Grundlage ihrer Entscheidungen, deren Informationsgehalt sie nicht überprüfen können. Dadurch nimmt die Gefahr zu, daß politisch nicht verantwortliche, aber mit dem Datenmaterial wie seiner Verarbeitung vertraute Experten einen immer größeren Einfluß gewinnen, während die politische Führung in Regierung und Parlament die Orientierung verliert. Wollen sich aber die politisch Verantwortlichen der drohenden „Herrschaft der Experten“ von vornherein widersetzen, so laufen sie Gefahr, das Instrumentarium der neuen Informations- und Kommunikationstechniken gleichwohl einseitig im Sinne vorgefaßter Meinungen und Erwartungen zu gebrauchen und dabei Daten falsch zu interpretieren.

Die politische Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland scheint dadurch gekennzeichnet zu sein, daß Regierung und Verwaltung eine „Informationsdiät“ betreiben, die die *Gefahren politischer Orientierungsverluste* auf Seiten des Parlaments weiter verstärkt. Denn Informationen, die dem Parlament Ansätze zur Kritik bieten könnten, werden, wenn möglich, nicht weitergegeben, und die Parlament und Medien zufließenden Informationen werden so gefiltert, daß sie die Politik der Regierung rechtfertigen. Die demokratische Ordnung kann sich jedoch nur legitimieren, wenn strukturelle Ungleichgewichte der Informationsversorgung zwischen den politischen Institutionen vermieden werden und zudem jeder die Chance hat, sich frei und gründlich zu informieren. Die einem Gesetzesentwurf zugrundeliegenden Informationen müssen daher dem Bundestag in jedem Fall zur Verfügung stehen.

An der Schnittstelle Regierung/Parlament zeigt sich besonders eindrucksvoll, daß die zentrale Steuerung der Informationsverarbeitung kein technologi-

scher Imperativ sein kann⁸⁾. Das Postulat der *Pluralität der Technologieanwendung* gilt für die politischen Institutionen selbst. Diese Pluralität ist unabdingbare Voraussetzung des Wettbewerbs um Information und damit zugleich der politischen Kontrolle des Informationsmißbrauchs.

Nicht ein Mangel an verfügbarer, sondern an problemorientierter, verarbeiteter Information kennzeichnet die parlamentarische Informationslücke. Unstrittig ist, daß die Informationsmöglichkeiten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in den letzten Jahrzehnten erheblich verbessert worden sind — durch den Ausbau der wissenschaftlichen Dienste, den Aufbau des parlamentarischen Informationssystems und weitere Maßnahmen. Das Informationsangebot ist daher keineswegs insgesamt unzureichend, wohl aber unzureichend präsentiert, zugänglich und aufbereitet. Die Abgeordneten, vor allem von der Informationsverarbeitung der Ministerialbürokratie und der Verbände abhängig, befinden nicht über Ziele und Alternativen der Gesetzgebungsarbeit, sondern widmen sich Details. Die internen Informationsquellen des Parlaments (Ausschußdienst, Wissenschaftlicher Dienst, Stäbe der Fraktionen) reichen in ihrer gegenwärtigen Form und Nutzung ebenso wenig wie die externen Informationsquellen aus, die alte und neue Informationslücke des Parlaments aufzufüllen.

Besteht schon im Bereich der Exekutive eine offensichtliche Kluft zwischen der interdependenten Problemstruktur und der segmentierten Entscheidungsstruktur politischen Handelns⁹⁾, so ist diese Diskrepanz im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament noch weitaus größer. Hier stellt sie sich als Kluft zwischen komplexer Entscheidungsstruktur und segmentierter parlamentarischer Detailkontrolle dar. Unter diesen Bedingungen ist der Bundestag nur punktuell in der Lage, exekutive Entscheidungen nachzuvollziehen und daraufhin seine Kontrollfunktion auszuüben. Durch den bloßen Nachvollzug einzelner Regierungsvorhaben geht der Blick für Interdependenzen verloren, deren Erkennung für die parlamentarische Kontrolle,

Kritik und Alternativenfindung notwendig wäre. Auch exekutive Zuständigkeitsprobleme — „Kompetenzen-Wirrwarr“ und „Ressortimperialismus“ — tragen dazu bei, Handlungsinterdependenzen und Handlungsalternativen für Parlament und Wählerschaft unsichtbar werden zu lassen.

Zu Nervensträngen des elektronischen Zeitalters sind computergestützte Informationsnetze geworden, die in der Regel der Verwaltung zugeordnet sind¹⁰⁾. Dies gilt für *Datenbanken*, die als „elektronische Karteikästen“ zur Verfügung stehen, wie zum Beispiel das Spurendokumentationssystem (SPUDOK) des Bundeskriminalamtes, das Auskunftssystem über Personen, Institutionen, Objekte und Sachen (PIOS) und das Ausländerzentralregister; es gilt aber auch für die anspruchsvolleren *Informationsnetze*, die das bundesweit vorhandene Sachwissen zentral zusammenfügen wie das Zentrale Verkehrsinformationssystem (ZEVIS), das Zentrale Dokumentationssystem des Bundespresseamtes (BPA-Dok) oder das neue Datennetz der Bundesanstalt für Arbeit. Auf dieser Datengrundlage werden weitere analytische Anwendungen des Computereinsatzes möglich — etwa Simulationsmodelle zur Analyse von Entscheidungssituationen und zur Ermittlung optimaler Lösungsvorschläge. Das hierdurch verfügbare, neue Herrschaftswissen (Max Weber) wird im allgemeinen nach den Vorgaben der Verwaltung aufgebaut und steht ausschließlich zu ihrer Disposition. „Wirtschaft, Regierung und Verwaltung haben sich im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte eine Reihe von Datenbanken aufgebaut, auf die sie ohne große Zeitverzögerung unmittelbaren Zugriff haben. Im Gegensatz dazu wirkt der Umgang der einzelnen Abgeordneten mit Informationen nahezu archaisch.“¹¹⁾ Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages stellen vor diesem Hintergrund vor allem Mängel an technischer und sachlicher Amtsausstattung, an fachlicher Zusammenarbeit, an Informationsdiensten und Dokumentationsdienstleistungen sowie an schneller Kommunikation fest.

IV. Die Informationskrise des Parlaments

Die fehlende Nachprüfbarkeit und mangelnde Verarbeitung der parlamentarischen Informationen bewirken die fachliche, informatorische und damit auch die politische Überlegenheit von Regierung

und Verwaltung gegenüber dem Parlament. Die klassischen Informationsrechte des Parlaments helfen hier nicht weiter — weder Budgetrecht noch Haushaltskontrolle, weder das Auskunfts- und Berichtsverlangen an die Regierung noch die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, weder parlamentarische Anfragen noch die Vergabe von Gutachten. *Alternativen* politischer Optionen aber müssen bereits zu Beginn der Gesetzesberatungen entwickelt werden.

Der zwischen den Ressorts praktizierte Abstimmungsprozeß beruht im allgemeinen auf der Ver-

⁸⁾ Vgl. P. Kevenhörster (Anm. 1), S. 363–384.

⁹⁾ Vgl. Fritz Scharpf, *Planung als politischer Prozeß*, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M., 1973.

¹⁰⁾ Vgl. Otto Ulrich, *Politik aus der Maschine*, in: *Die Zeit* vom 29. April 1988.

¹¹⁾ Sigrid Skarpelis-Sperk, *Zwischen Hungerkur und Informationsverstopfung. Was helfen Computer dem Parlament?*, in: *Das Parlament* vom 9. August 1986.

ständigung über eine bestimmte Option und der schrittweisen Ausblendung aller anderen, nicht konsensfähigen Alternativen (*negative Koordination*). Diese Alternativen aber sind nachträglich für das Parlament nicht mehr verfügbar, denn die Bürokratie wird die dem Parlament zufließenden Informationen so filtern, daß diese den eigenen Regelungsvorschlag begründen und rechtfertigen. Diese *bürokratische Informationsdiät*, die im Interesse von Regierung und Verwaltung liegt, soll der Ministerialverwaltung einen Informationsvorsprung gegenüber dem Parlament verschaffen und kritische Informationen zur Sicherung des eigenen Einfluß- und Ermessensspielraums zurückhalten. Die Ausweitung der Staatsaufgaben und ihre zunehmende Komplexität bauen diesen Informationsvorsprung des Regierungsapparats gegenüber dem Parlament noch weiter aus; denn dieser Expansion steht keine vergleichbare Leistungssteigerung des parlamentarischen Kontrollapparats gegenüber. Das Autonomiestreben der Verwaltung und die Ausweitung der staatlichen Leistungen, verursacht durch wachsende Versorgungs- und Leistungserwartungen von Interessengruppen und Wählern, haben Staatshaushalte und Verwaltungsapparate aufgebläht, und diese Expansion allein gilt bereits vielfach als ein augenfälliger Leistungsnachweis des Staates gegenüber der Öffentlichkeit. Wie immer die Leistungsfähigkeit eines stetig expandierenden Verwaltungsapparates einzuschätzen sein mag — die parlamentarische Informationslücke dürfte sich durch diese Ausweitung noch mehr vergrößert haben.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken tragen zu einer erheblichen Verbesserung der Informationsversorgung des Regierungsapparats bei. Dies erfolgt durch die größeren Verarbeitungsmöglichkeiten und die bessere Qualität der Daten in rechnergestützten Informationssystemen. Ein Zugriffsrecht des Parlaments auf die Datenbanken der Regierung allein wird seine Analysekapazität nicht vergrößern und die parlamentarische Informationslücke nicht schließen. Ein solcher Zugriff würde das Parlament noch mehr auf die informatorischen Grundlagen des Regierungshan-

delns fixieren und zu einer schrittweisen Ausblendung politischer Alternativen aus der öffentlichen Auseinandersetzung führen. Denn jedes zur Gesetzesplanung verwendete Analysemodell der Informationsverarbeitung ist in hohem Maße politikbestimmt und damit von politischen Prioritäten sowie finanziellen und technischen Engpässen abhängig¹²⁾. Es erlaubt daher vielfach nicht die Analyse von Alternativen, die von ganz anderen Überlegungen ausgehen. Die Alternativfunktion der parlamentarischen Opposition macht aber gerade diese Analyse zu einem zentralen Punkt des parlamentarischen Selbstverständnisses. Ohne Alternativanalysen sind wirksame Kritik und wirksame Kontrolle nicht vorstellbar¹³⁾.

Zwar verfügt der Bundestag über vielfältige Möglichkeiten, die Bundesregierung zu Auskünften zu veranlassen, aber er ist nur begrenzt in der Lage, Vollständigkeit und Richtigkeit dieser Informationen zu überprüfen. Denn der Bundestag wird nur mit dem Ergebnis der Meinungsbildung innerhalb der Exekutive konfrontiert und kann die unterschiedlichen Informations- und Bewertungsgrundlagen nachträglich nicht mehr im Detail verwerten¹⁴⁾. So müssen Gesetzesvorlagen der Regierung auch dann geschlossen im Parlament vertreten werden, wenn zwischen den beteiligten Ressorts Meinungsverschiedenheiten bestanden haben. Der Bundestag verfügt weder über die den Regierungsinitiativen zugrundeliegenden informatorischen Voraussetzungen, noch kennt er mögliche Entscheidungsalternativen. Er hat sich in seiner Organisations- und Entscheidungsstruktur den Veränderungen der Exekutive nicht ausreichend angepaßt und vermag diese folglich auch nicht wirksam zu kontrollieren. Der Bundestag benötigt daher ein auf seine Funktionen abgestimmtes Informations- und Beratungssystem, um auch die Planungskontrolle durch den Nachweis alternativer Politikoptionen wirksam ausüben zu können. Dazu ist der Ausbau des Wissenschaftlichen Dienstes zu einem Gesetzgebungshilfsdienst erforderlich, des weiteren der Aufbau einer leistungsfähigen Institution der Technologiefolgen-Abschätzung und -Bewertung.

V. PARLAKOM — ein Weg aus der Krise

Die Verfügung über neue Informationstechniken und ihre Nutzung sind Voraussetzungen eigenständiger Urteilsbildung und Gegensteuerung des Parlaments gegenüber den vielbeschworenen Gefahren einer Verwissenschaftlichung der Politik, der

Expertokratie sowie der Verlagerung politischer Entscheidungen auf Experten und Datenbanken. Die Computerisierung der Politik beschwört neue Gefahren für die demokratische Richtungsbestimmung einer Politik herauf, die nicht zum Anhängsel der Modernisierung werden darf.

Vordringlich ist eine bessere Informationsausstattung und Beratung des Deutschen Bundestages auch deshalb, weil es gilt, die parlamentarische Alternativ-, Kritik- und Kontrollfunktion dadurch zu

¹²⁾ Vgl. Peter Hoschka/Uwe Kalbhen (Hrsg.), Datenverarbeitung in der politischen Planung, Frankfurt-New York 1975.

¹³⁾ Vgl. P. Kevenhörster (Anm. 1), S. 116 ff.

¹⁴⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3826 (1972), Anhang, Das Informationsrecht des Parlaments, S. 172.

stützen, daß das Parlament über ein breiteres Spektrum politischer Optionen verfügen kann und nicht von vornherein auf die Vorgaben der Ministerien eingeengt wird. Erfahrungen mit der sozialpolitischen Verwertung sozialwissenschaftlicher Informationen sollten eine Warnung sein: Empirische Untersuchungen sozialwissenschaftlicher Informationsnutzung haben für dieses Politikfeld nachgewiesen, daß derartige Informationen nur soweit berücksichtigt werden, als sie sich in das Orientierungsschema der Bürokratie und in die Haushaltsplanung der Regierung einfügen¹⁵⁾. Gerade für das Parlament ist es aber bei der Wahrnehmung seiner Funktionen entscheidend, über eigene Fragestellungen, Perspektiven und Optionen zu verfügen — oder doch zumindest verfügen zu können. Die vorhandenen Informations- und Beratungskapazitäten sind jedenfalls unzureichend.

Die Planungen des Deutschen Bundestages zum Aufbau eines neuen parlamentarischen Informations- und Kommunikationssystems (PARLAKOM) sehen ein stufenförmiges Konzept vor, bei dessen Verwirklichung der Bundestag Mitte der neunziger Jahre mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken vollständig ausgestattet sein wird¹⁶⁾. Während in der ersten als Modellversuch angelegten Phase in zunächst 50 Abgeordnetenbüros und in ca. 20 weiteren Büros des organisatorischen Umfeldes Systeme für Textverarbeitung und Textkommunikation für jeweils eigene Informationssammlungen vorgesehen sind, sollen in der zweiten Phase die unterschiedlichen Dienstleistungen des Bundestages (wie die Bearbeitung von Sitzungsunterlagen, der Aufbau interner Informationsdienste, die Erweiterung des Wissenschaftlichen Dienstes) mit neuen Informationstechniken durch Ausstattung der Abgeordnetenbüros mit Enderäten abgewickelt werden. Schließlich sollen in der dritten Ausbauphase aufwendige analytische Anwendungen durch Verbindungen zu anderen, externen Datenbanken, zum Programm Gesta (Stand der Gesetzgebung) und zu Informationsbeständen der Exekutive ermöglicht werden.

Ziel des PARLAKOM-Konzeptes ist die Stärkung der Stellung des einzelnen Abgeordneten sowohl in seiner Funktion als Ombudsman von Wählerinteressen als auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber. Dies macht es erforderlich, den Informationsaspekt parlamentarischer Arbeit neben organisatorischen Bedingungen als *einen* Aspekt der konkreten Arbeitsmöglichkeiten der Abgeordneten zu sehen. Voraussetzungen effektiverer Arbeit sind sowohl informationstechnische Verbesserungen als auch bessere, unmittelbare Zuarbeit für den einzel-

nen Abgeordneten. Nur mit einer ausreichenden informationstechnischen Infrastruktur und mehr qualifizierten Mitarbeitern werden die Abgeordneten auf Dauer ihren jeweiligen Aufgaben und Interessen entsprechende Informationen aus bundestagsinternen und bundestagsexternen Datenbanken anfordern und aufbereiten können¹⁷⁾. Sie würden dadurch ihre fachlich-politische Kompetenz und ihre politische Präsenz vor Ort nachhaltig verbessern. Zudem würde ihre informationspolitische Stellung gegenüber hierarchisch ordnenden Aktivitäten der Fraktionsführungen gefestigt.

Die dem PARLAKOM-Konzept zugrundeliegende Untersuchung der Möglichkeiten zur Unterstützung der Tätigkeiten der Abgeordneten durch neue Informations- und Kommunikationstechniken hat zu Recht die Analyse des Bedarfs an IuK-Technik in den Büros der Abgeordneten in den Mittelpunkt gestellt¹⁸⁾. Der Modellversuch soll der Einführung von IuK-Technik vor Ort und der Überprüfung der Tragfähigkeit des Konzeptes dienen. Folglich umfassen die drei Stufen des Modellversuches die Einführung zuverlässiger neuer Bürotechnik im Büro der Abgeordneten in Bonn und im Wahlkreis, die Nutzung der Bürotechnik auf der Grundlage einer vielseitigeren Kommunikationsinfrastruktur für kooperative Aufgaben und schließlich die zunehmende Nutzung der technisch-organisatorischen Infrastruktur für anspruchsvollere Aufgaben wie etwa analytische Anwendungen. Dadurch sollen auf Dauer nicht nur die analytischen Kapazitäten der Büros der einzelnen Abgeordneten, sondern auch die der Ausschüsse und Arbeitsgruppen verbessert werden.

Der Modellversuch PARLAKOM macht es den Abgeordneten des Bundestages seit Oktober 1987 möglich, die Dienste von 6 000 in- und ausländischen Datenbanken für ihre Arbeit zu nutzen¹⁹⁾. Das geschieht durch mehrdimensionale Suchvorgänge, bei denen Sachbegriffe, Namen und Daten miteinander verknüpft werden. Inzwischen sind 85 Abgeordnete an diesem Modellversuch beteiligt, der mit Hilfe der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung und der Firma ADV/ ORGA gestartet worden ist. Die erste Stufe des Modellversuchs — einfache Büroanwendungen einschließlich Textproduktion und Ablage, Kommunikation mit dem Wahlkreisbüro, Zugang zu einfachen Informationsdiensten — ist bereits abgeschlossen. Die zweite und dritte Phase des Modellversuchs werden aber dadurch erschwert, daß die Parteiapparate und teilweise auch die Fraktionen

¹⁵⁾ Vgl. Bernhard Badura/Peter Gross, Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976, S. 242 ff.

¹⁶⁾ Vgl. Hans-Jürgen Lange, Der Computer allein macht den Abgeordneten nicht kompetenter, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Juni 1988, S. 14.

¹⁷⁾ Vgl. Peter Mambrey, Informations- und Kommunikationstechniken im Deutschen Bundestag, in: Computer und Recht, 3 (1987) 8, S. 542—546.

¹⁸⁾ Vgl. Erich Vorwerk u. a., Studie über die Möglichkeiten zur Unterstützung der Tätigkeiten der Abgeordneten durch neue Informations- und Kommunikationstechniken und -medien, Endbericht, Birlinghoven 1986, S. 3, 26, 35.

¹⁹⁾ Vgl. Günter Pursch, PARLAKOM soll Information erleichtern, in: Das Parlament vom 5. Dezember 1987.

inzwischen eigene interne Computersysteme unterschiedlicher Hersteller aufgebaut haben²⁰). Dadurch werden direkte Leitungskontakte der Abgeordneten mit ihren Parteiorganisationen und mit den Fraktionsstäben, die für die parlamentarische Arbeit unverzichtbar sind, erschwert und sind nur mittels Teletex und Telefax möglich. Auch wenn inzwischen der gesamte Haushaltsausschuß an PARLAKOM angeschlossen ist, beschwören diese Probleme die Gefahr herauf, daß sich die parlamentarischen Kommunikationsstrukturen stärker segmentieren und die parlamentarischen Informationshierarchien sich weiter verfestigen.

Die Auswirkungen des neuen parlamentarischen Informations- und Kommunikationssystems auf die parlamentarische Kommunikationsstruktur sind nur schwerlich abzuschätzen, da sie von weiterreichenden organisatorischen Grundsatzentscheidungen zur Stellung der einzelnen Abgeordneten, der Fraktionen und des Parlaments insgesamt abhängen. Eine Ausstattung der Abgeordnetenbüros, die den besonderen Informationsbedürfnissen und Tätigkeitserfordernissen parlamentarischer Tätigkeit entspricht, wird nicht nur die Arbeit dieser Büros erleichtern, sondern den Parlamentariern vor allem die präzisere Auswahl aus einer stetig anschwellenden Informationsflut ermöglichen²¹). Dabei ist die Notwendigkeit des jederzeitigen Zugriffs zu externen wie internen Informationssammelstellen besonders vordringlich.

Ein erster Zwischenbericht der Begleitforschung zum Modellversuch PARLAKOM stellt einerseits fest, daß der überwiegende Teil der Mitarbeiter der Abgeordneten den Computer für die Büroarbeit nicht mehr missen möchte, konstatiert aber andererseits auch deutliche Mängel bei der Steuerung und Kontrolle der Umsetzung des Modellversuchs, bei der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen Bundestagsverwaltung, Fraktionen und Exekutive bei der angestrebten Realisierung einer bundestageeinheitlichen Kommunikationsinfrastruktur und schließlich Defizite aufgrund des Auseinanderfallens von fachlichen Vorgaben und Haushaltskompetenz²²). Die bisher durchgeführten Schulungen wurden akzeptiert; das inzwischen eingerichtete Benutzer-Service-Zentrum hat sich bewährt; der Computer wird von den meisten Mitarbeitern täglich genutzt; die Nutzung der Geräte, zur Zeit im

wesentlichen auf Textverarbeitung beschränkt, steigt an; die Zugangsmöglichkeiten zu Datenbanken sollen ausgebaut werden. Es verbleiben allerdings noch ungelöste Probleme des Datenschutzes und der Datensicherheit.

Wie sind die langfristigen Wirkungen von PARLAKOM einzuschätzen? Einerseits können die neuen Informations- und Kommunikationstechniken Kooperationsfähigkeit und Responsivität der Abgeordneten erhöhen und dadurch der dominierenden Stellung der Fraktionsführungen entgegenwirken, so daß sie einen schnelleren Informationszugang und eine höhere Verarbeitungskapazität fördern²³). Dezentralisierung, Deregulierung und Dehierarchisierung würden die Stellung des Parlaments durch Verbesserungen bei der Wahrnehmung der Kontroll- und Gesetzgebungskompetenz stärken. Eine primär fraktionsbezogene Anwendung der neuen Techniken würde jedoch die Stellung der Fraktionsspitzen weiter stärken und die Hierarchien innerhalb des Bundestages vertiefen. Die Durchsetzung eines Konzepts, das die Anwendung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken in ihrer vollen Anwendungsbreite (wie sie durch die drei Planungsstufen dokumentiert wird) vorrangig im einzelnen Abgeordnetenbüro vorsieht, erscheint auf Dauer wenig wahrscheinlich, da es nicht nur einen hohen personellen, organisatorischen und finanziellen Aufwand erfordert, sondern auch auf Dauer eine Abkehr von den Grundsätzen der primär fraktionsgesteuerten Parlamentsarbeit erzwingen würde²⁴). Es ist zudem mehr als fraglich, ob die volle Bandbreite der parlamentarischen Anwendungsmöglichkeiten der neuen Techniken — Datenbankabfragen, Computersimulationen, Dokumentationen etc. — überhaupt in den einzelnen Abgeordnetenbüros ausgenutzt werden kann. Hier zeigt sich, daß die Anwendung der neuen Techniken im Parlament politische Reformen nahelegt, die die Analysefähigkeit von einzelnen Abgeordneten und von Arbeitsgruppen und Fraktionen verbessern. Der Standort des Abgeordneten, der Arbeitsgruppen und Fraktionen ist neu zu bestimmen. Ohne eine solche Standortbestimmung wird ein neues parlamentarisches Informations- und Kommunikationssystem nur vorhandene Trends verstärken, die bestehenden Informationsungleichgewichte aber nicht beseitigen können.

²⁰) Vgl. Sabine Bolwin, Knoten in der Leitung, in: Das Parlament vom 5. Dezember 1987.

²¹) Vgl. Peter Ehrlich, Kommt der elektronische Bundestag?, in: Neue Bonner Depesche, Nr. 5/Mai 1986, S. 5.

²²) Vgl. Peter Mambrey/Gerhard Wurch, Der Modellversuch PARLAKOM. Ein Arbeitsbericht der Begleitforschung, Birlinghoven 1988, S. 2, 5, 8 ff.

²³) Zum Begriff der Responsivität siehe Herbert Uppendahl, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 12 (1981) 1, S. 123–134.

²⁴) Vgl. H.-J. Lange (Anm. 16), S. 14.

VI. Politische Technikbewertung

Die technologiepolitischen Entscheidungen der letzten Jahre zeichnen sich vor allem durch ihre Größenordnung (Globalität der Wirkungen), ihren Zeithorizont (Spätfolgen über Generationen), die Irreversibilität (Unwiederbringlichkeit, Umkehrverspätung) und die Undurchschaubarkeit ihrer Ursachen, Wirkungszusammenhänge und Folgen (Komplexität) aus²⁵⁾. Die Notwendigkeit politischer Verantwortung für technologiepolitische Entscheidungen weist auf eine neue Anforderung an das politisch-administrative System hin: die langfristigen Folgen technologiepolitischer Entscheidungen zu antizipieren. Die institutionelle Verantwortung für diese Folgen kann die Politik nur wahrnehmen, wenn sie die Entwicklungsmöglichkeiten der Technik ausreichend analysiert, die vielfältigen Folgen der Technik abschätzt und Alternativen bedenkt, diese Folgen bewertet und Gestaltungschancen aufzeigt.

An Regierung und Parlament stellt der technische Wandel die Anforderung, die Richtung der technologischen Neuerungen und ihre Wirkungen soweit erforderlich institutionell zu steuern und politisch zu kontrollieren. Dabei sind Bewertung und Kontrolle der Technologiefolgen keineswegs in das Belieben der Politiker gestellt; denn politische Technikbewertung ist letztlich „eine Prozedur institutionalisierter Ethik des technischen Handelns“²⁶⁾ und damit Grundlage einer prospektiven, politischen Verantwortung des technischen Wandels. Der Kern dieser Verantwortung besteht darin, daß Folgen technischer Neuerungen, die eine politische Regelung oder politische Interventionen erforderlich machen, bewertet werden, *bevor* sich die hierdurch ausgelösten Innovationen verbreiten. Dadurch wird die Technikbewertung zu einer nicht nur individuellen Aufgabe von Experten, Unternehmern und Verbrauchern, sondern auch zu einer institutionellen Aufgabe: „Konzertierte Technikbewertung hat die institutionelle Unterstützung der Individuen und die individuelle Unterstützung der Institutionen miteinander zu verbinden. Einerseits ist eine Pluralität von Institutionen zu entwickeln, welche die individuelle Verantwortungsbereitschaft und Verantwortungsfähigkeit stärken und absichern; und andererseits sind Aufklärung und Engagement der Individuen zu fördern, damit diese sich an geeigneten Institutionen wirksam beteiligen.“²⁷⁾

Selbst wenn sich Politiker im parlamentarischen Regierungssystem dieser Aufgabenstellung widersetzen, können sie nicht darüber hinwegsehen, daß

²⁵⁾ Vgl. Carl Böhrer, Technikfolgen als Problem für die Politiker, in: Christoph Zöpel (Hrsg.), Technikkontrolle in der Risikogesellschaft, Bonn 1988, S. 85–117.

²⁶⁾ Günter Ropohl, Neue Wege, die Technik zu verantworten, in: Hans Lenk/Günter Ropohl (Hrsg.), Technik und Ethik, Stuttgart 1987, S. 166.

²⁷⁾ Ebd., S. 170.

die Wahrnehmung technischer Risiken durch die Öffentlichkeit auch in gesellschaftlichen Bereichen, die vormals als unpolitisch galten, stark gewachsen ist und der Handlungsdruck auf die Politik größer geworden ist. Damit ist erneut die Frage nach dem *Primat der Politik* aufgeworfen. Es ist nur folgerichtig, wenn in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um Großtechnologien normative Maßstäbe der Zumutbarkeit entworfen werden, die als erster Test zur Beurteilung der politischen Verantwortbarkeit von Technologien herangezogen werden können. Bei diesen Kriterien handelt es sich insbesondere um Intensität und Größenordnung der absehbaren Folgen des Technologieeinsatzes, um dessen zeitlichen Rahmen, die Irreversibilität der Folgen sowie um die Abklärung noch unbekannter Nebenfolgen.

Es ist daher eine vorrangige Aufgabe der Forschungs-, Technologie- und Wirtschaftspolitik, Risiken und Gefährdungen als Folgen technologischen Wandels und gesellschaftlicher Modernisierung möglichst frühzeitig offenzulegen und Alternativen einer sozialverträglichen Technikgestaltung aufzuzeigen²⁸⁾.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken bieten gewiß neue Gestaltungschancen, sie sind aber entweder schädlich oder nützlich nach Maßgabe ihrer gesellschaftlichen Anwendung. Dies erfordert den Aufbau einer leistungsfähigen *Technologiefolgen-Abschätzung*. Besonders in diesem Politikfeld ist der Deutsche Bundestag auf neue Beratungsformen angewiesen, da die herkömmlichen Beratungsmöglichkeiten zu einer umfassenden und zugleich fundierten Technologiefolgen-Abschätzung nicht ausreichen²⁹⁾. Der Aufbau neuer Beratungsnetze und neuer Beratungsformen ist in zweifacher Hinsicht voranzutreiben: Zum einen ist das vorhandene Netz von Forschungseinrichtungen zu nutzen, zum anderen müssen für die spezifischen Beratungsbedürfnisse des Parlaments eigene Kapazitäten neu aufgebaut werden. Die bloße Verlagerung von Beratungsaufgaben auf die vorhandenen (Groß-)Forschungseinrichtungen reicht hierzu nicht aus. Denn das spezifische technologiepolitische Beratungsproblem des Parlaments wird nicht durch eine Ausweitung der Zahl der zu erstellenden Gutachten — bei großer Di-

²⁸⁾ Vgl. Klaus Lompe, „Verwissenschaftlichung“ der Politik als Element der Modernisierung der Industriegesellschaft? — Wissenschaft und Technologiepolitik in der „Risikogesellschaft“, in: S. Bachmann/Michael Bohnet/Klaus Lompe (Hrsg.), Industriegesellschaft im Wandel. Chancen und Risiken heutiger Modernisierungsprozesse, Braunschweig 1988, S. 10 ff.; ders. (Hrsg.), Techniktheorie — Technikforschung — Technikgestaltung, Opladen 1987.

²⁹⁾ Vgl. Josef Bugl, Nutzen und Risiken moderner Technik prüfen. Wie kann das Parlament über die Herausforderungen durch den technisch-wissenschaftlichen Fortschritt beraten?, in: Das Parlament vom 14. Juni 1986.

stanz der wissenschaftlichen Gutachter zum politischen Alltagsbetrieb — gelöst, sondern nur durch neue Formen des interaktiven Dialogs zwischen Politikern und Experten, die in der politischen Diskussion bisher nicht berücksichtigte Handlungsoptionen zu Tage fördern und zur Disposition stellen. Es ist gerade die vorrangige technologiepolitische Aufgabe des Parlaments, die Rahmenbedingungen des technisch-sozialen Wandels mit langfristigen Perspektiven zu gestalten.

In der Forschungs- und Technologiepolitik ist eine Intensivierung der parlamentarischen Beratungen besonders vordringlich. Als neue Form des Dialogs zwischen Wissenschaft und Politik sollte der Bundestag eine leistungsfähige Struktur der Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung in seiner Mitte verankern. Dabei muß es vornehmlich darum gehen, gesellschaftliche Voraussetzungen und Folgen der Technikanwendung zu ermitteln, das Fachwissen der unterschiedlichen Teildisziplinen interdisziplinär zu bündeln und vor allem Alternativen der Technikwahl aufzuzeigen. Auf diesem Wege wird das Parlament seinem Verfassungsauftrag der — auch technologiepolitischen — Schutzgebung und Gefahrenabwehrung eher gerecht und könnte zudem einen wirksameren Beitrag zu einer rationaleren öffentlichen Diskussion leisten. Von dieser Debatte könnten zugleich Anstöße für neue Technikentwicklungen ausgehen. Nicht die Thematisierung, sondern die Verdrängung von Risiken und Chancen neuer Technologien ist auf Dauer innovationshemmend.

Die Enquete-Kommission „Einschätzung und Bewertung von Technikfolgen, Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung“ des 10. Bundestages hat am 14. Juli 1986 ihren Bericht zur Institutionalisierung einer Beratungskapazität für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung beim Deutschen Bundestag vorgelegt³⁰). In diesem Bericht spricht sich die Kommission einvernehmlich für die Einrichtung einer parlamentarischen „Kommission zur Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen“ in Verbindung mit einer ständigen wissenschaftlichen Einheit beim Deutschen Bundestag aus. Damit sollte der Bundestag ein Signal setzen und eine dauerhafte Beratungskapazität für seine Aufgaben schaffen, indem die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages durch Einfügung eines neuen § 56 ergänzt wird, der die Einsetzung einer „Kommission zur Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen“ vorsieht, die ihrerseits mit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages in dieser Kommission Empfehlungen an den Bundestag aussprechen kann. Zur Begründung verweist die Enquete-Kommission auf die Tatsache, daß die politische Verantwortung für staatliches Handeln im

Umgang mit Technik gestiegen ist³¹). Die Politik müsse Chancen und Gefahren von technischen Entwicklungen bewerten und bewältigen. Hierzu soll der Deutsche Bundestag seinen technischen Informations- und Wissensstand verbessern, zumal die dem Parlament gegenwärtig zugeordneten Dienste nicht dazu ausreichen, den Bundestag zur vorausschauenden Analyse und Bewertung wissenschaftlich-technischer Entwicklungslinien zu befähigen. Dies gelte vor allem für die nichtintendierten, indirekten, synergistischen und langfristigen Folgen technischer Neuerungen³²). Angesichts des problematischen Informationsvorsprungs der Exekutive muß sichergestellt werden, „... daß das Parlament insgesamt und seine Fraktionen kompetente Dialogpartner der Regierung bleiben“³³). Vorgeschlagen wird eine bundestagsinterne Einrichtung für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung, deren Aufgabe es ist, die wissenschaftliche Informationsgewinnung an den parlamentarischen Beratungsbedürfnissen auszurichten. Die parlamentarische Steuerung der neu zu schaffenden wissenschaftlichen Einheit soll von einer „Kommission zur Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen“ wahrgenommen werden.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen, die von der Enquete-Kommission „Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung“ des 11. Deutschen Bundestages beraten werden, steht einstweilen noch aus. In der aktuellen Debatte um diesen Lösungsvorschlag, der sich seinerseits auf eine wissenschaftliche und politische Diskussion stützt, die in der Bundesrepublik Deutschland — wenn auch in Wellenbewegungen — seit 1973 geführt wird³⁴), werden erneut Bedenken geäußert, die weder neu noch originell, aber politisch offensichtlich wirksam sind: Gerade wegen starker Ideologisierungstendenzen von Technikfolgen in Teilen der Bevölkerung bis hin zu „fundamentalistischen“ Bewertungstendenzen benötigt der Deutsche Bundestag um so mehr eine eigene Analyse- und Bewertungskapazität. Es geht nicht um die politische Indienstnahme zweckfreier Wissenschaft, sondern um den möglichst frühzeitigen, fundierten Ausweis technologiepolitischer Handlungsalternativen. Es geht nicht um die pauschale Übernahme des bewährten Modells des *Office of Technology Assessment* der Vereinigten Staaten in den unterschiedlichen politisch-institutionellen Kontext des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik, sondern darum, vor allem amerikanische sowie außerdem schwedische Erfahrungen in der Technologiefolgen-Abschätzung und -Bewertung für den Deutschen Bundestag überhaupt nutzbar zu machen. Es geht ferner nicht um die politische Steuerung des wissenschaftlich-tech-

³¹) Vgl. ebd., S. 6 f.

³²) Vgl. ebd., S. 10.

³³) Ebd., S. 16.

³⁴) Vgl. Carl Böhret/Peter Franz, *Technologiefolgenabschätzung. Institutionelle und verfahrensmäßige Lösungsansätze*, Frankfurt-New York 1982.

³⁰) Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/5844, 14. Juli 1986.

nischen Fortschritts, sondern vielmehr darum, die technologiepolitische Richtungsbestimmung durch den Bundestag überhaupt erst zu ermöglichen und die politische Technikbewertung nicht vollends zum Monopol der Forschungsbürokratie — und der jeweils auf sie einwirkenden Interessen — werden zu lassen. Gerade wer keine *monopolistische*, sondern eine *pluralistische Technikbewertung* anstrebt, muß zur Sicherung pluraler Bewertungen und entsprechender technologiepolitischer Optionen eine leistungsfähige Beratungskapazität für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung beim Deutschen Bundestag aufbauen — erst Recht vor dem Hintergrund schwerwiegender Funktionsmängel des forschungs- und technologiepolitischen Wettbewerbs in Wirtschaft und Wissenschaft. Wer eine fundierte Technikbewertung als Instrument des Parlaments gegenüber der Regierung fordert, kommt nicht umhin, einen engen Dialog zwischen Abgeordneten und Sachverständigen zu institutionalisieren und die hierfür erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

Dies leisten die Empfehlungen der Enquete-Kommission des 10. Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1986 in überzeugender Weise: Der Dialog wird institutionalisiert, die parlamentarische Verantwortung gewahrt, das vorhandene Netz forschungs- und technologiepolitischer Einrichtungen wirksam genutzt und der organisatorische und haushaltspolitische Aufwand in überschaubaren Grenzen gehalten. Warum ist es so schwer, diese Empfehlungen umzusetzen? Wer die fünf Legislaturperioden seit Beginn der Diskussion um Technologiefolgenabschätzung in der Bundesrepublik Deutschland betrachtet, wird entdecken, daß die forschungs- und technologiepolitische Informations- und Beratungslücke des Parlaments immer von der jeweiligen parlamentarischen *Opposition* entdeckt und politisch artikuliert wurde³⁵). Mit dem Regierungswechsel aber wandeln sich offensichtlich auch Perzeption und Bewertung dieser Informations- und Beratungslücke. So entsteht ein Zyklus von Problemwahrnehmung (aus der Oppositionsrolle) und Problemverdrängung (aus der Regierungsrolle), der dem übergreifenden Informations- und Beratungsbedarf nicht gerecht ist. Dieser Zyklus wird so lange fortgesetzt, wie die Abgeordneten der

³⁵) Es war die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die im Jahre 1973 einen ersten Vorstoß zur Schaffung einer parlamentarischen Arbeitskapazität zur Technologiefolgenabschätzung („Amt zur Beurteilung technischer Entwicklungen beim Deutschen Bundestag“) unternommen hat. Derzeit konstatiert die Frankfurter Allgemeine Zeitung (23. Februar 1989, S. 5). „daß nun die SPD-Opposition vorantreibt, was der damalige Oppositionsabgeordnete und heutige Forschungsminister Riesenhuber (CDU) in seiner Oppositionszeit gefordert hat.“

jeweiligen Koalitionsmehrheit ihren durch die Forschungsbürokratie und die mit ihr kooperierenden Allianzen aus Großforschungseinrichtungen, Unternehmen und Verbänden vermittelten technologiepolitischen Wissensstand als ausreichend für die Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Aufgaben erachten und die Gefahren einseitiger Informationsauswahl (und entsprechender politischer Beeinflussung, wenn nicht Lenkung) gering einschätzen.

Die Schaffung einer Beratungskapazität für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung beim Deutschen Bundestag erfordert indessen einen breiten parlamentarischen Konsens. Die Empfehlungen der Enquete-Kommission sind ausgewogen, realistisch und konsensfähig. Die Umsetzung dieser Empfehlungen sollte nicht wieder vertagt und nicht etwa dem 12. Deutschen Bundestag überantwortet, sondern noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode eingeleitet werden. Damit könnte das Parlament einen gewichtigen, dauerhaften Beitrag dazu leisten, die technologiepolitische Diskussion jenseits modischer Strömungen des Technikoptimismus oder Technikpessimismus zu versachlichen, die informatorischen Voraussetzungen für die Ausübung der parlamentarischen Alternativ-, Kritik- und Kontrollfunktion zu verbessern und die *politische* Steuerung und Kontrolle der Technologiepolitik zu stärken. Daß Demokratien des Auslands auf diesem dornigen Weg weiter vorangeschritten sind, sollte ermutigen. Mehr als bisher würde der Bundestag zu einem Forum vorausdenkender politischer Technikgestaltung.

Bei andauernder, unzureichender technologiepolitischer Information und Beratung des Deutschen Bundestages besteht jedoch die Gefahr verdeckter forschungs- und technologiepolitischer Weichenstellungen fort, die vom Parlament nicht ausreichend zu überblicken und zu bewerten sind. Angesichts irreversibler Folgen technologiepolitischer Entscheidungen muß es darum gehen, den *Primat der Politik* wiederherzustellen. Weder Detailforschung noch „hohe Politik“ sind die vorrangige Aufgabe parlamentarischer Technologiefolgen-Abschätzung, sondern das Aufspüren und die Präsentation von Alternativen, um das Handlungsrepertoire technologiepolitischer Optionen sichtbar zu machen und zu erweitern. In der Präsentation und Diskussion bisher verschütteter Handlungsalternativen, die im typischen Verlauf der Gesetzesplanung schrittweise ausgeblendet worden sind, besteht die vorrangige Aufgabe einer neuen Institution parlamentarischer Technologiefolgen-Abschätzung und -Bewertung. Das Konzept liegt vor, der Deutsche Bundestag ist gefordert.

Der Computer im Amt

„Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.“ (Art. 78 Abs. 2 Verf NW)

„Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues.“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 GO NW)

In einer Feldstudie wurde untersucht, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechniken in der öffentlichen Verwaltung über Kosteneinsparungen hinaus, die fraglich sind!), auch dem Bürger Vorteile verspricht. Zunächst wird ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben vorgestellt, das in seiner Art bisher kaum Nachahmer gefunden hat. Es war ausdrückliches Ziel des Vorhabens, durch den Einsatz von mehr und besserer Informationstechnik

zu mehr Bürgernähe einer Stadtverwaltung bei gleichzeitiger Wahrung der berechtigten Interessen der Beschäftigten in dieser Verwaltung beizutragen. Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, inwieweit der Einsatz von Informationstechnik aus der Sicht des Bürgers als gelungen eingeschätzt werden kann. Dazu wird zunächst die Ausgangslage anfangs der achtziger Jahre nachgezeichnet und dann berichtet, was aus den damals formulierten Zielvorstellungen geworden ist²⁾.

I. Das Bürgeramt

Zwischen 1980 und 1987 wurde von der Stadt Unna in Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung mbH (GMD) das Vorhaben „Bürgeramt“ durchgeführt, das in seinen ersten Phasen auch eine großzügige finanzielle Förderung vom Bundesminister für Forschung und Technologie erfuhr.

Die Stadt Unna hatte sich mit dem Vorhaben das Ziel gesteckt, überkommene Formen arbeitsteiliger Aufgabenwahrnehmung in der Kommunalverwaltung zugunsten einer Bündelung publikumsintensiver

Aufgaben an einer Stelle zu überwinden. Es galt die Parole „nicht die Bürger, sondern die Daten sollen laufen“. Gleichzeitig sollten das Informationsangebot, die Auskunftsfähigkeit und die Beratungsleistungen wie ganz allgemein der Bürgerservice (z. B. publikumsfreundliche Öffnungszeiten, Hilfe beim Ausfüllen von Formularen und bei der Vereinbarung von Terminen) verbessert werden. Mit diesem Vorhaben sollten — nicht nur

¹⁾ Und sei es nur deswegen, weil angestrebte Kostenreduzierungen (insbesondere im Personalbereich) durch gestiegene Fallzahlen wettgemacht werden. Vgl. Klaus Lenk, Verwaltungspolitische Perspektiven der Informationstechnik, in: IBM Nachrichten, 38 (1988), Special „Öffentliche Dienste“, S. 8. Es ist überhaupt fraglich, ob der oft zitierte Rationalisierungsdruck in der öffentlichen Verwaltung die Hauptursache für deren Technisierung ist. Wie anders könnte man sich erklären, daß nach einer fünfzehnjährigen Geschichte der Automatisierung der Kraftfahrzeugzulassungsstellen erst ca. 20% automatisiert waren, zu diesem Zeitpunkt weitere 33% an eine Automatisierung überhaupt nicht dachten und von diesen viele Be- und Auslastungskennziffern aufwiesen, die schon bei geringerer Ausprägung anderen Zulassungsstellen als Argument für eine Automatisierung dienten? Vgl. Klaus Lange/Frank Sippel, Verwaltungsautomation und Bürgerservice, Opladen 1986, S. 149 ff. und Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Kraftfahrzeug-Zulassungswesen — Bestandsanalyse, Köln 1977 (KGSt-Bericht 4/1977).

²⁾ Dieser Beitrag stützt sich auf die Ergebnisse von vier empirischen Erhebungen, die im Verlauf des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens durchgeführt worden sind: Am Anfang des Vorhabens wurde eine interviewergestützte Befragung von Besuchern städtischer Ämter (Publikumsbefragung 1981) und eine schriftliche Umfrage unter der Bürgerschaft (Bürgerumfrage 1982) durchgeführt. Beide Befragungen wurden gegen Ende des Vorhabens unter Wahrung des methodischen Ansatzes mit aktualisierten Befragungsinhalten wiederholt (Bürgerumfrage 1986 und Publikumsbefragung 1987); vgl. Bernd H. Liedtke, Einrichtung eines Bürgeramts aus Bürgersicht. Ergebnisse der Publikumsbefragung 1981 und der Bürgerumfrage 1982 in Unna, Sankt Augustin 1984 (GMD-Studie Nr. 92); ders., Bürgeramt, Computer und alles andere. Bürgermeinungen zur Arbeit von Rat und Verwaltung in Unna, Sankt Augustin 1988 (GMD-Arbeitspapiere Nr. 300). Ergänzt wird das Material durch Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativerhebung (GMD-Survey 1983), die 1983 von Infratest Sozialforschung, München im Auftrag der GMD durchgeführt worden ist; vgl. Klaus Lange, Das Image des Computers in der Bevölkerung, Sankt Augustin 1984 (GMD-Studie Nr. 80); eine leicht zugängliche Kurzfassung der Ergebnisse findet sich in ders., Zwischen Hoffen und Bangen, in: Bild der Wissenschaft, 21 (1984) 1, S. 61 ff.

in Unna beklagte — Leistungsdefizite an der Nahtstelle zwischen Bürger und Verwaltung wenn schon nicht gänzlich beheben, so doch sicht- und spürbar abgebaut werden. Die kundenorientierten organisatorischen Änderungen bei Banken und Sparkassen wurden von Unnas Stadtdirektor immer wieder als Vorbild genannt. Er argumentierte, die Kommunalverwaltung müsse sich als Dienstleistungsbetrieb verstehen, und befürchtete, ein weiteres Auseinanderklaffen der Qualität öffentlicher und privater Dienstleistungen könne zu einem Legitimationsverlust aller Organe der kommunalen Selbstverwaltung führen³⁾.

Die GMD als die öffentliche Großforschungseinrichtung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik in der Bundesrepublik wollte mit ihrem Engagement in diesem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben unter anderem exemplarisch zeigen, daß der Einsatz moderner Informationstechniken zu Lösungen führen kann, die sowohl bürger- als auch mitarbeitergerecht sind. Heute würde man solche Lösungen als sozialverträglich bezeichnen⁴⁾.

Ein filigranes Netz von Mitwirkungsmöglichkeiten institutionalisierter bzw. organisierter und ad hoc formierter Interessenvertretungen⁵⁾ wurde geschaffen, um die durchaus anspruchsvollen Zielvorstellungen des Vorhabens inhaltlich zu füllen und über dessen gesamte Laufzeit im Alltagsgeschäft einer Systementwicklung nicht verkümmern zu lassen. Tatsächlich wurde keine einzige Entscheidung gegen den protokollierten Widerspruch irgendeiner der beteiligten Gruppen durchgesetzt⁶⁾. Umfangreiche Dokumentationen über das Vorhaben in seiner Vielschichtigkeit und mit seinen Ergebnissen sind allgemein zugänglich⁷⁾.

³⁾ Zur verwaltpolitischen Begründung des Vorhabens vgl. beispielsweise Klaus Dunker, Kommunale Bürgerämter und Informationstechnik, in: Heinrich Reinermann u. a. (Hrsg.), Neue Informationstechniken — Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988, S. 259—278, hier insbesondere S. 261.

⁴⁾ Das Engagement der GMD beruhte auf Problemeinschätzungen, die in ihrem Auftrag gefertigt worden waren; vgl. unter anderem Jürgen Reese u. a., Gefahren der informationstechnologischen Entwicklung, Frankfurt—New York 1979.

⁵⁾ Auf der örtlichen Ebene waren der Personalrat, die Gewerkschaft, der Stadtrat, eine Mitarbeiterarbeitsgruppe, ein Bürgerarbeitskreis und eine „Bürgeranwältin“ beteiligt, auf überörtlicher Ebene der Regierungspräsident, einer der kommunalen Spitzenverbände des Landes Nordrhein-Westfalen, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) sowie der Hauptvorstand der Gewerkschaft.

⁶⁾ Vgl. Peter Mambrey/Reinhard Oppermann/August Tepper, Computer und Partizipation, Opladen 1986, S. 105 ff.

⁷⁾ Die folgenden Titel zeigen die Reichweite von Ansatz, Vorgehen und Ergebnissen des Vorhabens: Klaus Dunker/Albert Noltemeier (Hrsg.), Organisationsmodelle für ein Bürgeramt und deren Realisierung in der Stadt Unna. Schlußbericht, Sankt Augustin 1985 (GMD-Studie Nr. 95); Bernd H. Liedtke/August Tepper, Sozialverträglicher Technischeinsatz in der Kommunalverwaltung, München—Wien 1989. Eine knappe, technisch-organisatorisch orientierte Darstellung des Vorhabens findet sich zusammen mit einer

Das Bürgeramt Unna wurde 1984 in einer ersten Ausbaustufe eröffnet. Waren es damals im wesentlichen die Aufgaben der Melde- und Paßämter, die im Bürgeramt mit dem Bürgertelefon („Kummerstrippe“) zusammengefaßt wurden, so ist das heutige Aufgabenspektrum des Bürgeramts um zahlreiche weitere Aufgaben aus allen Teilen der Stadtverwaltung erweitert und um ein breit gefächertes Angebot an Informationsmaterial ergänzt.

Neben der funktionalen Aufgabenkonzentration und der Aufwertung von Auskunft und Beratung zu einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe sind zwei weitere Organisationsprinzipien für das Bürgeramt kennzeichnend. Im Bürgeramt gibt es keine an einzelne Mitarbeiter gebundenen Zuständigkeiten: Jeder Mitarbeiter ist für alles zuständig und alle Mitarbeiter können jede Aufgabe gleich qualifiziert wahrnehmen. Im Projekt sprach man von der Überwindung spezialisierter Aufgabenwahrnehmung zugunsten einer „Einheitssachbearbeitung“ durch Allround-Sachbearbeiter. Der Bürger kommt ins Amt und wendet sich an den nächsten freien Mitarbeiter.

Das Bürgeramt wurde in der Form einer Zentrale (im Eingangsbereich des Rathauses) und mehreren über das Stadtgebiet verteilten Außenstellen realisiert. Außenstellen und Zentrale unterscheiden sich nur in der Zahl der Arbeitsplätze, nicht im Aufgabenspektrum. Auf örtliche Zuständigkeiten wurde verzichtet. Damit verkürzen sich nicht nur die Wege zum Amt insbesondere für die Vorortbewohner. Das Prinzip der räumlichen Dezentralisation erlaubt darüber hinaus jedem Bürger, sich mit seinen Angelegenheiten an jede der Außenstellen oder an die Zentrale zu wenden unabhängig davon, wo er wohnt, einkauft oder arbeitet; überall werden alle Aufgaben des Bürgeramts gleich qualifiziert wahrgenommen.

Die vier Konstruktionsprinzipien des Bürgeramts sind nicht unabhängig voneinander, sie bedingen sich gegenseitig. Unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten beispielsweise ist die räumliche Dezentralisation von Verwaltungsleistungen nicht denkbar ohne eine gleichzeitige funktionale Aufgabenkonzentration und eine Aufhebung spezialisierter Arbeitsteilung. Wie anders können sich Mitarbeiter in kleinen Verwaltungsstellen gegenseitig vertreten? Wie anders als mit deren Auslastung lassen sich Verwaltungsaußenstellen gegenüber dem Bürger als Steuerzahler rechtfertigen⁸⁾?

Würdigung durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in: Klaus Dunker, Forschungsprojekt „Einsatz der Informationstechnik in einem kommunalen Bürgeramt“, in: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.), Das Bürgeramt Unna, KGSt-Mitgliederbericht Nr. 16/1986. Alle Titel enthalten Hinweise auf weiteres Schrifttum zum Vorhaben.

⁸⁾ Das Vorhaben Bürgeramt zeigt, daß räumliche Zentralisation von Verwaltungsaufgaben, deren funktionale Zersplitterung und arbeitsteilige Erfüllung (also der organisationspolitische Kern der Funktionalreform in den sechziger Jahren) zum Zweck der Effizienzsteigerung heute nicht mehr als Allheilmittel von Funktions- und Leistungsschwächen der öffentlichen Verwaltung gelten können.

Die Umsetzung der Konstruktionsprinzipien bedingte erhebliche Eingriffe in die gewachsene Organisation (die gewollt waren — siehe oben) und erhebliche Anstrengungen, um das Personal dem Anspruch des Vorhabens entsprechend fort- und weiterzubilden⁹⁾. Die Realisierung des Bürgeramts war aber auch nur vorstellbar unter extensiver Nutzung der Möglichkeiten, die die Informationstechnik heute bietet. Dazu ist insbesondere der gleichzeitige Zugriff auf einen konsistenten und aktuellen Datenbestand von mehreren Arbeitsplätzen aus als

Vorstufe einer zukünftigen aktenarmen Sachbearbeitung zu zählen.

Das Bürgeramt hat von Anfang an öffentliches Interesse über die Stadtgrenze von Unna hinaus gefunden. Die Wissenschaft hat das Vorhaben skeptisch bis kritisch begleitet¹⁰⁾. Über das Vorhaben wurde aber nicht nur in der Fachöffentlichkeit diskutiert¹¹⁾. Im Gegensatz zur nahezu einhellig positiven und manchmal enthusiastischen Reaktion in Unna selbst war und ist die Resonanz außerhalb der Stadt merkwürdig zwiespältig.

II. Ein Blick zurück

Am Anfang des Vorhabens Bürgeramt war es durchaus strittig, ob die Vorstellung vom bürgerechten Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung nicht in sich selbst widersprüchlich wäre.

In den siebziger Jahren erfuhr das Thema „Computer und Staat“ bzw. „Computer in der Verwaltung“ jenseits der juristisch und politikwissenschaftlich geführten Datenschutz-Diskussion zunehmendes Interesse in *Akademia*¹²⁾. Was dort noch vermuthalber diskutiert wurde, sickerte als Erwartung,

wenn nicht Gewißheit ins öffentliche Bewußtsein¹³⁾.

Meinungsumfragen belegten, daß seit der Mitte der siebziger Jahre die öffentliche Diskussion um das Für und Wider der Entwicklung und des Einsatzes von Informationstechnik der Tendenz nach skeptischer und kritischer geworden war¹⁴⁾. Für den Trend der allgemeinen Meinungsverschlechterung maßgeblich waren die damaligen Diskussionen um insbesondere drei Themen¹⁵⁾:

- der Computer als großer Bruder,
- die Seelenlosigkeit des Computers,
- der Computer als Job-Killer.

Unter dem Schlagwort vom Computer als großem Bruder und dessen Pendant, dem gläsernen Bürger, wurden Probleme des Datenschutzes und des Umgangs mit personenbezogenen Daten in allen ihren Ausprägungen diskutiert. Die Diskussionen gipfelten im Zusammentreffen mit dem Zeithorizont von *Orwells* „1984“¹⁶⁾ und dem Urteil des Bundesver-

⁹⁾ Diese Anstrengungen waren in ihrer Bedeutung für das Gelingen des Vorhabens anfangs vielleicht etwas unterschätzt worden.

¹⁰⁾ Als Beispiel einer eher skeptischen Haltung kann die „37. Speyerer These“ dienen: „Ein Bürgeramt als zentraler Ort der Bearbeitung ‚vor die Klammer gezogener‘ Besucheranliegen ist kein Allheilmittel“ (Heinrich Reiner mann, *Verwaltungsinnovation und Innovationsmanagement*. 92 Speyerer Thesen zur Bewältigung der informationstechnischen Herausforderung, Heidelberg 1986, S. 28). Als Beispiel einer kritisch-ablehnenden Auseinandersetzung steht Lothar Beyer, *Wandel der Strategien und Kontinuität der Folgeprobleme. Automation im Einwohnerwesen*, in: Klaus Grimmer (Hrsg.), *Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen*, Basel 1986, S. 183 ff.

¹¹⁾ Besonders eindrucksvoll waren die Berichte in der Süddeutschen Zeitung vom 19. April 1985 („Computer erledigt den Parteienverkehr. Modell eines ‚Bürgeramtes‘ der Stadt Unna auf der Hannover Messe zu sehen“ — das Bürgeramt war es wert, gleich nach dem größten Kran der Welt erwähnt zu werden) und in den VDI-Nachrichten vom 18. 10. 1985 („Die Stadt Unna probt die Bürgernähe. Die Verwaltung wird menschlicher durch EDV-Einsatz“).

¹²⁾ Die Fragestellungen des ersten Forschungsvorhabens zum Thema „Computer und Verwaltung“ wurden 1974 veröffentlicht; vgl. Hans Brinckmann u. a., *Verwaltungsautomation. Thesen über Auswirkungen automatisierter Datenverarbeitung auf Binnenstruktur und Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung*, Darmstadt 1974. Ein zusammenfassender Ergebnisbericht erschien 1982: Hans Brinckmann u. a., *Automatisierte Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über die Rationalisierung der Steuerverwaltung*, Frankfurt-New York 1981. Den Brückenschlag zur interessierten Öffentlichkeit hat — neben Reese u. a. (Anm. 4) — Klaus Lenk mit seinen Beiträgen „Implikationen der Verwaltungsautomation für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger“ (in: Wolfgang Hoffmann-Riem [Hrsg.], *Bürgernähe Verwaltung?*, Neuwied 1979, S. 140 ff.) und „Informationstechnik und Gesellschaft“ (in: Günter Friedrichs/Adam Schaff [Hrsg.], *Auf Gedeih und Verderb. Mikroelektronik*

und Gesellschaft. Bericht an den Club of Rome, Wien 1982, S. 289 ff.) geschlagen.

¹³⁾ Während die Politiker in aller Regel bei der Bewertung des Technikeinsatzes die bekannte Sowohl-als-auch-Haltung einnahmen (vgl. für andere: Rupert Scholz, *Technisierung der Verwaltung — Steuerungs- und Kontrollproblem für den demokratischen Rechtsstaat*, in: Gerhart Rudolf Baum u. a., *Technisierte Verwaltung. Entlastung oder Entfremdung des Menschen?* Bad Godesberg 1981, S. 55 ff.) waren andere in ihrer Einschätzung eindeutiger (vgl. wiederum für andere: Gerd E. Hoffmann, *Computer, Macht und Menschenwürde*, aktualisierte Ausgabe, Frankfurt 1979).

¹⁴⁾ Seit 1983 soll sich der Trend gewendet haben; vgl. o. V., *Keine Angst vor Computern. Die Einstellung der deutschen Bevölkerung zum Computer wird immer positiver*, in: IBM Nachrichten, 37 (1987) 288, S. 72 f. Vgl. neuerdings Hans Mathias Kepplinger, *Künstliche Horizonte. Die Darstellung von Technik in der Presse und ihr Einfluß auf die Ansichten der Bevölkerung 1965—1986*, Unveröffentl. Projektbericht im Auftrag des BMFT, o. O. o. J. (Mainz 1988). Demnach wäre das GMD-Survey (Anm. 2) zum Zeitpunkt des öffentlichen Meinungstiefs durchgeführt worden.

¹⁵⁾ Der Computer als Kriegsherr wurde erst später ein Thema.

¹⁶⁾ *Erinnert sei an die SPIEGEL-Titel: Die neue Welt von 1984 (3. 1. 1983), Volkszählung. „Laßt 1 000 Fragebogen glühen“ (28. 3. 1983) und Der neue Personalausweis. „Eintrittskarte für den Überwachungsstaat“ (8. 8. 1983).*

Tabelle 1: Das Image der öffentlichen Verwaltung wird durch das Image des Computers in Ämtern und Behörden geprägt — und umgekehrt.

Frage: Der verstärkte Einsatz von moderner Informationstechnik und Computern in Ämtern und Behörden könnte unterschiedliche Auswirkungen haben. Bitte kreuzen Sie in der folgenden Liste an, welche der genannten Auswirkungen der Computer-Einsatz in Ämtern und Behörden Ihrer Meinung nach haben wird¹⁷⁾.

Ämter und Behörden werden bzw. die Arbeit in Behörden wird ...	GMD-Survey 1983	Bürgerumfrage Unna 1986
A ... unpersönlicher	83%	73%
B ... schneller	80%	70%
C ... bürgerferner	72%	53%
D ... mächtiger	60%	53%
E ... genauer	60%	53%
F ... unzugänglicher	50%	•
G ... undurchschaubarer	50%	•
H ... einfacher	•	37%
J ... billiger	37%	•
K ... teurer	36%	•
L ... komplizierter	•	35%
M ... durchschaubarer	23%	•
N ... zugänglicher	12%	•
O ... fehlerhafter	9%	12%
P ... bürgernäher	7%	13%
Q ... langsamer	6%	6%
R ... persönlicher	6%	5%
S ... schwächer	5%	3%
Befragte insgesamt	2000	1638

* Item nicht abgefragt.

¹⁷⁾ Der exakte Frageaufbau ist dokumentiert in K. Lange, Das Image des Computers in der Bevölkerung, Sankt Augustin 1984, S. 37 und B.H. Liedtke, Bürgeramt, Computer und alles andere, Sankt Augustin 1988, Anlage 1.

fassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Volkszählung¹⁷⁾. Wie die Ergebnisse des GMD-Surveys¹⁸⁾ zeigten, hatte zumindest damals die Bevölkerung erhebliche Zweifel am bürgerorientierten Umgang mit Informationen durch die öffentliche Verwaltung und ein ausgeprägtes Mißtrauen gegenüber der Geheimniskrämerei öffentlicher Stellen — und zwar unabhängig davon, ob dort Computer eingesetzt waren oder nicht¹⁹⁾. Welche Veränderungen erwartete — und erwartet — der Bürger unter diesen Umständen vom verstärkten Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung, in welche Richtung hin würde sich die öffentliche Verwaltung seiner Ansicht nach bewegen? In Tabelle 1 werden die Ergebnisse des GMD-Surveys und der Bürgerumfrage 1986 in Unna auf eine entsprechende Frage miteinander verglichen²⁰⁾.

¹⁷⁾ Vom 15. Dezember 1983, in dem die Karlsruher Verfassungsrichter die Grundzüge des „informationellen Selbstbestimmungsrechts“ entwickelt haben.

¹⁸⁾ Vgl. Anm. 2.

¹⁹⁾ Immerhin stimmten 81% der Befragten der Aussage „Ämter und Behörden lassen den Bürger im Unklaren, welche Daten über ihn gespeichert sind“ voll oder teilweise zu; vgl. K. Lange/F. Sippel (Anm. 1), S. 185.

²⁰⁾ Vgl. ebd., S. 29f.; K. Lange, Das Image (Anm. 2), S. 35f. Die tabellarischen Leerstellen erklären sich aus dem Umstand, daß für die Zwecke der Bürgerumfrage 1986 zwei Gegensatzpaare gegen ein anderes ausgetauscht worden sind.

Bemerkenswert ist die nahezu perfekte Übereinstimmung der beiden Rangfolgen trotz unterschiedlicher Gesamtheiten, unterschiedlicher Befragungsumstände und trotz der mehr als drei Jahre, die zwischen beiden Befragungen liegen. Es ergab sich ein Bündel von Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung, von denen mindestens die Hälfte der Befragten meint, sie würden durch den Einsatz von Informationstechnik verstärkt. Im Verbund mit den übrigen Merkmalen verlieren dann selbst solche Eigenschaften wie Schnelligkeit, Genauigkeit, ja sogar Einfachheit ihre Unschuld, die, jede für sich genommen, auch aus Bürgersicht durchaus positiv bewertet werden können und so bewertet werden²¹⁾.

Demgegenüber finden sich am anderen Ende der Rangfolge die Eigenschaften, die den Menschen, bzw. das Lebende allgemein in seiner Unvollkommenheit auszeichnen. Hobbes' Bild vom Staat als Leviathan (immerhin noch ein — wenngleich ungeheuerliches — Lebewesen²²⁾) scheint ersetzt durch jenes der Staatsmaschine, aus deren räderwerkgleicher Logik, die Ausnahmen nicht kennt, es kein Entrinnen gibt. Mangelnde Anteilnahme und Leidenschaftslosigkeit aber sind Eigenschaften, die Bürokratien nicht erst heute zugeschrieben werden²³⁾. Offensichtlich handelt es sich hier um tiefstehende Vorbehalte sowohl gegenüber der Bürokratie wie gegenüber dem Computer, die sich im Fall des Einsatzes von Computern in der öffentlichen Verwaltung gegenseitig verstärken.

Damit sind wir beim zweiten Thema, das die Seelen- und Gefühllosigkeit des Computers und die Befürchtung hervorhebt, der verbreitete Einsatz von Informationstechnik könnte nicht nur die Zahl und Intensität persönlicher Kontakte mindern, sondern zwischenmenschliche Kommunikation schlechthin verkümmern lassen. In beiden Bürgerumfragen in Unna wurde in Anmerkungen zu den einschlägigen Fragen eine durch den Computer bewirkte zunehmende Entfremdung zwischen den Menschen diagnostiziert:

„Die Fahrkartenautomaten bei der Bahn sind ein Greuel. Der Verkauf am Schalter dauert länger, seitdem der große Apparat dort steht, aber wenigstens ist dort noch ein Mensch, den man ansprechen kann. Sollte bei den städtischen Ämtern diese un-

²¹⁾ Klaus Lenk z. B. spricht in anderem Zusammenhang von größerer Pünktlichkeit und Regelmäßigkeit als Qualitätsverbesserung mancher Verwaltungsleistungen; vgl. ders., Implikationen (Anm. 12), S. 144.

²²⁾ Dieses Bild ist schon am Anfang aller Debatten über Computer und Staat verwendet worden; vgl. Malte v. Berg u. a., Schafft die Datenverarbeitung den modernen Leviathan?, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung, 2 (1972), S. 3 ff.

²³⁾ Vgl. Victor A. Thompson, Without Sympathy or Enthusiasm. The Problem of Administrative Compassion, University (Alabama) 1975.

menschliche Entwicklung auch Platz greifen, dann kann ich nur sagen, Erbarmung! Ob es innerbetrieblich ein Vorteil ist, kann ich nicht wissen.“²⁴⁾

Dieses Zitat und die darin geäußerte Befürchtung scheinen im Widerspruch zu der Beobachtung zu stehen, daß sich Menschenschlangen vor den Geldautomaten der Banken auch während der allgemeinen Geschäftszeiten bilden. In dem Zitat verbirgt sich aber noch eine weitere Befürchtung neben jener des Verlustes zwischenmenschlicher Kommunikation. Die zweite Befürchtung richtet sich auf das sehr viel hautnahere Problem, die Technik könne in einem entscheidenden Augenblick versagen oder man könnte mit ihr nicht zurechtkommen. Schon das Personal am Fahrkartenschalter, das — so geht die Überlegung manches Kunden — im Umgang mit der Technik geschult worden ist, hat allem Anschein nach Schwierigkeiten im Umgang mit dieser Technik. Wie anders sollte man sich sonst als Außenstehender die Tatsache erklären, daß der Erwerb einer Fahrkarte heute trotz Einsatz einer Technik, deren herausragendes Merkmal die Schnelligkeit ist, länger dauert als früher? Wehe, wenn man nun selbst im Kampf mit dieser Technik allein gelassen wird, niemand in der Nähe ist, der einem hilft. Das steht beim Geldautomaten nicht zu befürchten, es sei denn, man hat die Geheimzahl vergessen — doch da kann einem nicht einmal der persönliche Kundenberater helfen.

Das dritte Thema, das damals und heute viele Diskussionen um den sozialverträglichen Einsatz von

Informationstechnik bestimmt, sind die Befürchtungen, daß es so etwas wie ein ökonomisches Gesetz „mehr Computer = mehr Arbeitslose“ gebe²⁵⁾. Vorbehalte gegenüber einem vermutet übermäßigen Einsatz von Informationstechnik zum Zweck rein personalkostenreduzierender Rationalisierung sind überall dort stark ausgeprägt, wo wegen der regionalen oder sektoralen wirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitsmarkt stark belastet ist. Für nur wenige bundesdeutsche Wirtschaftsregionen galt das in ähnlicher Weise wie für das krisengeschüttelte Ruhrgebiet. Im öffentlichen Bewußtsein bestand dort die Wirtschaftsentwicklung aus einer Folge von Zechenstilllegungen, Massenentlassungen in der Stahlindustrie und Diskussionen um Werksschließungen auch in Branchen, die einmal als zukunftssicher galten.

Unna hat eine eigene Vergangenheit als Zechenstadt. Unna ist keine Zechenstadt mehr; die Stadt zeigt sich vielfältig und sicherlich auch erfolgreich bemüht, neue Handels- und Produktionsbetriebe anzusiedeln. Dennoch pendeln weiterhin täglich viele ihrer Einwohner zur Arbeit nach Dortmund. Auch gibt es ausgeprägte verwandtschaftliche und freundschaftliche Kontakte zu den Nachbargemeinden. Trotz seiner Randlage ist Unna vom Geschehen im Revier nicht abgenabelt. Deswegen kann es nicht überraschen, daß in Unna zu Beginn des Vorhabens Bürgeramt wie an dessen Ende am häufigsten mit dem Arbeitsplatzargument eher pessimistische Einschätzungen der Computer-Zukunft begründet und eher optimistische Einschätzungen dieser Zukunft relativiert worden sind²⁶⁾.

III. Drei Forderungen

Wie begründet oder unbegründet die verschiedenen Befürchtungen der Bevölkerung auch (gewesen) sein mögen, sie sind Realität in dem Sinn, daß sie das Denken desjenigen prägen, der solche Befürchtungen hat, und seine Entscheidungen und sein Handeln mitbestimmen. Das gilt auch für seine Erwartungen und vielleicht auch seine Vorbehalte, mit denen er in ein Amt oder eine Behörde kommt, um dort etwas geregelt zu bekommen. Die Umfrageergebnisse am Anfang des Vorhabens schlossen die Wirksamkeit solcher Befürchtungen auch innerhalb der Bürgerschaft und damit des Verwaltungspublikums in Unna nicht aus²⁷⁾. Vorbehalte und Befürchtungen waren aber nicht so ausgeprägt, daß man damit die politische Forderung hätte begründen können, im geplanten Bürgeramt auf den sichtbaren Einsatz von Informationstechnik von vornherein zu verzichten.

Die Stadt Unna wollte mit dem Bürgeramt Zugangsbarrieren zur Verwaltung abbauen. Es galt

²⁵⁾ Für eine differenziertere Betrachtung der Problematik siehe z. B. Karl Steinbuch, Technisierung der Verwaltung — Wirklichkeit und Möglichkeiten, in: G. R. Baum u. a. (Anm. 13), S. 45 f.

²⁶⁾ Vgl. B. H. Liedtke, Einrichtung eines Bürgeramts aus Bürgersicht (Anm. 2), S. 58 f.; ders., Einrichtung eines Bürgeramts aus Bürgersicht, Materialien, Band 2, Sankt Augustin 1984 (GMD-Arbeitspapiere Nr. 88), S. 137 ff.

²⁷⁾ Unsere Untersuchungen konnten jedoch gewisse schwarzfärberische Behauptungen über das Erscheinungsbild der Computerisierung der öffentlichen Verwaltung weder auf der faktischen Ebene (der damalige Zustand der Stadtverwaltung) noch auf der Vorstellungsebene (das Bild des Bürgers von der Stadtverwaltung) bestätigen; vgl. K. Lenk, Implikationen (Anm. 12), S. 143: „Der Kunde der wohlfahrtstaatlichen Massenverwaltung ist zunehmend irritiert. Er versteht seine Wasserrechnung nicht mehr. Einen für seinen Fall zuständigen Sachbearbeiter sucht er oft vergebens. Hat er ihn gefunden, so gibt dieser der EDV die Schuld für Fehler und Unregelmäßigkeiten. Die Kontrolle an den Grenzen wird dichter; ihre Wirkungsweise bleibt dem Bürger verborgen. Er fühlt sich von Maschinen verwaltet.“

²⁴⁾ So der Kommentar einer Befragten in der Bürgerumfrage 1982.

demnach, durch den Technikeinsatz im Bürgeramt keine neuen und keine neuartigen Barrieren entstehen zu lassen. Darum wurde die Diskussion in die Bürgerschaft von Unna getragen. Schließlich wurden drei Forderungen „aus Bürgersicht“ als Maßstab für den Erfolg des Technikeinsatzes im Bürgeramt aufgestellt²⁸⁾:

— „Reparatur“ bisher stark mangelbehafteter EDV-Verfahren;

— sichtbar „dienender“ nicht „steuernder“ Einsatz von Informationstechnik im Bürgeramt;

— Transparenz im Umgang mit personenbezogenen Daten.

IV. Reparatur mangelbehafteter Datenverarbeitungsverfahren

Die Forderung, zunächst fehlerbehaftete Datenverarbeitungsverfahren zu verbessern, ehe weitere Verwaltungsaufgaben automatisiert würden, richtete sich in Unna auf das dort eingesetzte Verfahren zur Veranlagung von Grundstückseigentümern zu den Grundbesitzabgaben (darunter besonders zu den Müllabfuhrgebühren). Die Fehlerhaftigkeit dieser Bescheide war notorisch und wurde aus der Bürgerschaft heraus deutlich und heftig kritisiert. Einige Ursachen für die Fehleranfälligkeit entfielen später mit der Implementierung eines neuen Datenverarbeitungsverfahrens auf der stadteigenen EDV-Anlage. Aber auch heute noch ist die Wahr-

scheinlichkeit für einen fehlerhaften Bescheid hoch und die Berichtigung eines solchen Bescheids für den Bürger aufwendig. Diese Fehler liegen nun nicht mehr an Eigenheiten des Datenverarbeitungsverfahrens und können somit nicht mit EDV-Mitteln behoben werden. Sie haben ihre Ursachen im Veranlagungsverfahren selbst. Nur durch einen entsprechenden politischen Veränderungswillen könnte ein weniger fehleranfälliges Verfahren eingeführt werden²⁹⁾. Hier zeigte sich eine Grenze der kommunalpolitischen Ausstrahlung des Vorhabens Bürgeramt. Was die zweite Forderung betrifft, war das Vorhaben erfolgreicher.

V. Der sichtbare Einsatz von Informationstechnik

Bis zur Eröffnung des Bürgeramtes hatte es der Bürger in Unna bei der Regelung seiner Angelegenheiten mit der Stadtverwaltung allenfalls mit mehr oder minder lesbaren und verständlichen Computerausdrucken zu tun, wie den bereits erwähnten Grundbesitzabgaben- und Müllgebührenbescheiden oder Wohngeldbescheiden oder Bescheiden über die Gewährung von Sozialleistungen. Diese Bescheide wurden — namens der Stadt — von der Gemeinsamen Kommunalen Datenverarbeitungszentrale (des Kreises Unna) oder vom Regionalen Landesrechenzentrum in Oberhausen erstellt. Die technische Ausstattung, mit deren Hilfe die Bescheide berechnet und gedruckt wurden, war dem Bürger entrückt, für ihn unsichtbar. Diese Situation hat sich mit der Eröffnung des Bürgeramtes radikal geändert. Datensichtgeräte stehen auf allen Arbeitsplätzen und einige recht klobig wirkende Arbeitsplatzdrucker sind nicht zu übersehen. Wie beeindruckt zeigt sich davon der Bürger³⁰⁾?

Wie es der Zufall wollte, stellte der Implementationsprozeß in Unna gerade bezüglich dieser Fragestellung ein Experiment dar. Das Bürgeramt wurde mit der Zentrale und den beiden ehemaligen Verwaltungsstellen als Bürgeramtsaußenstellen eröffnet. Von da ab wurden die meisten Aufgaben des ehemaligen Einwohnermeldeamtes mit Onlinedialogverfahren unterstützt: Im Beisein des Besuchers wurden Meldeangelegenheiten am Bildschirm bearbeitet und Anträge auf einen Paß oder einen Personalausweis nicht mehr vom Antragsteller ausgefüllt, sondern am Arbeitsplatz unterschriftsfertig ausgedruckt.

Anlässlich der Eröffnung wurden die Räumlichkeiten des ehemaligen Einwohnermeldeamtes als Bürgeramtszentrale aufwendig umgestaltet und ausgestattet. In den Bürgeramtsaußenstellen wurde vorerst nichts verändert. Die größere der beiden Außenstellen wurde einige Monate vor der Bürgerumfrage 1986 umgestaltet. Die kleinere Außenstelle wurde erst nach Abschluß der Erhebungen renoviert und neu ausgestattet. Datensichtgeräte und Drucker (und Mitarbeiter, die daran hantierten) gab es in der Zentrale und in den Außenstellen seit Beginn des Experimentes.

In der Bürgerumfrage wurden diejenigen, die bereits persönlich im Bürgeramt gewesen waren und die die ehemaligen Räumlichkeiten kannten, gefragt, ob sie gegenüber früher auffällige Veränderungen festgestellt hätten. Dem Schaubild 1 zufolge haben deutlich mehr Besucher der Bürgeramtszentrale (A) als Besucher der einen Bürgeramtsaußen-

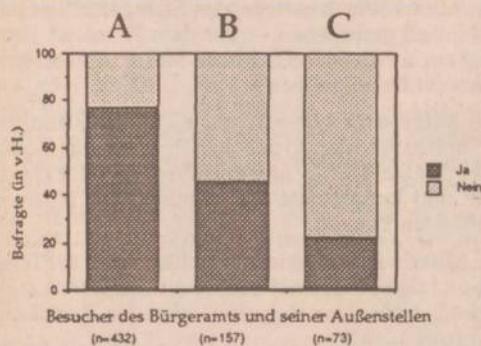
²⁸⁾ Vgl. B. H. Liedtke, Einrichtung eines Bürgeramtes aus Bürgersicht (Anm. 2), S. 40 f.

²⁹⁾ Es geht hier um die Frage, ob die Haushaltsgröße oder ob die Abfallmenge das Hauptveranlagungsmerkmal sein soll. Dies ist vielerorts politisch strittig.

³⁰⁾ Klaus Grimmer, Die Automation und das Verhältnis der Verwaltung zum Bürger, in: Die Öffentliche Verwaltung, 35 (1982), S. 257: „Blieben bislang die Modernisierungsanstrengungen der Verwaltung dem Bürger weitgehend verborgen, werden für ihn nun auch die maschinellen Bestandteile der Computersysteme sichtbar.“ Dadurch, so wurde argumentiert, würden sich die Vorbehalte des Bürgers gegenüber dem „Computer im Amt“ noch verstärken.

Schaubild 1: Der Computer zählt nicht zu den Auffälligkeiten, an die man sich erinnert

Frage: Falls Sie das Bürgeramt bereits kennen, haben Sie bei Ihrem Besuch irgendwelche auffälligen Veränderungen gegenüber früher (der Zeit vor 1984) festgestellt?



- A** Die Bürgeramtszentrale wurde in umgebauten und neu möblierten Räumlichkeiten eröffnet.
- B** Diese Bürgeramtsaußenstelle wurde erst einige Monate vor der Bürgerumfrage '86 umgebaut und neu möbliert.
- C** Diese Bürgeramtsaußenstelle war zum Zeitpunkt der Umfrage weder neu möbliert noch renoviert.

stelle (B), und dort wiederum deutlich mehr Besucher als Besucher der anderen Bürgeramtsaußenstelle (C) gegenüber früher solche Auffälligkeiten festgestellt.

Schaubild 1 scheint die unterschiedlichen Zeitpunkte widerzuspiegeln, zu denen die Räumlichkeiten der Zentrale und der Außenstellen umgestaltet worden sind. Diese Abbildung kann nur so verstanden werden, daß es nicht (allein) und nicht vorrangig die Datensichtgeräte und der Umgang mit diesen durch die Mitarbeiter sind, was die Besucher als Veränderung beeindruckt hat. Diese Einschätzung verstärkt sich noch, wenn man die Antworten genauer betrachtet.

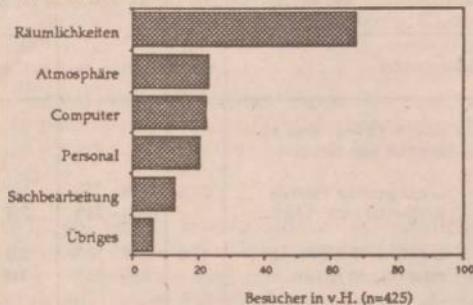
Fast alle Befragten, denen gegenüber früher Veränderungen aufgefallen waren, haben auch in Stichworten notiert, was sie besonders beeindruckt hat. Hier einige Beispiele für die Art der Antworten³¹⁾:

- **Räumlichkeiten:** Anordnung der Schalter – moderner Umbau – alles ist freundlicher gestaltet und übersichtlicher – die Bittsteller dürfen sich setzen – neue Einrichtung;
- **Atmosphäre:** persönlicher, freundlicher – es ist persönlicher geworden – freundliche Atmosphäre;
- **Informationstechnik:** Einsatz von Computern – der Bildschirm – technische Ausstattung – die Bearbeitung wird hier mit Computer und Sichtgeräten durchgeführt;

³¹⁾ Vgl. B. M. Liedtke, Bürgeramt, Computer (Anm. 2), S. 51 ff.

Schaubild 2: Andere Dinge im Bürgeramt sind auffälliger als der Computer

Ja, ich habe gegenüber früher auffällige Veränderungen festgestellt, und zwar ...



– **Personal:** gute Sachkenntnis des Personals – die äußerst nette Beratung – vielleicht ist man höflicher – daß die Damen bei Auskünften unterschiedlicher Ansicht sind;

– **Sachbearbeitung:** es geht schneller – Rückfragen werden direkt und schneller erledigt – schnelle Bedienung;

– **Übriges:** man braucht nicht so viel zu suchen – ein Sachbearbeiter für verschiedene Vorgänge.

Schaubild 2 zeigt die Auswertung über alle Befragte. Die Prozentanteile addieren sich zu mehr als 100 Prozent, weil die Antworten einer ganzen Reihe von Befragten mehr als einer Kategorie zugeordnet wurden (z. B. „freundliche Leute und neue Möbel“). Glaubt man den Zahlen, dann fühlen sich die Besucher des Bürgeramts vor allem anderen durch die renovierten und umgestalteten Räumlichkeiten beeindruckt³²⁾.

Die überwiegende Mehrheit der Befragten der Bürgerumfrage und der Publikumsbefragung war auch nicht irritiert und verunsichert, wenn ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin in ihrer Gegenwart das Datensichtgerät bediente. In Tabelle 2 sind die Antworten auf eine entsprechende Frage der Bürgerumfrage 1986 nach dem Umfang an Verwaltungserfahrung der Befragten und danach aufgeschlüsselt, ob das Bürgeramt zum Zeitpunkt der Befragung bereits persönlich bekannt war. Natur-

³²⁾ Die Fragen in der Bürgerumfrage waren insofern wertneutral, als sie offen ließen, ob den Befragten ein Sachverhalt angenehm oder unangenehm aufgefallen war. Die Durchsicht der Antworten ließ vermuten, daß diese in aller Regel durchaus anerkennend gemeint waren. Allerdings gab es auch einige prägnante kritische Äußerungen, wie z. B. „etwas persönlichere Raumaufteilung, keine Zunahme an Freundlichkeit beim Personal“. Um nun keinem Trugschluß aufzusitzen, wurden in der Publikumsbefragung 1987 die Besucher des Bürgeramts beim Verlassen des Amtsgebäudes gefragt, was ihnen bei diesem Amtsbesuch angenehm und was ihnen unangenehm aufgefallen war. Die Auswertungen bestätigten die hier referierten Ergebnisse: Die Datensichtgeräte und Arbeitsplatzdrucker wurden von keinem einzigen Besucher kritisch oder anerkennend erwähnt.

Tabelle 2: Der Computer wird nicht als störend empfunden

Frage: Wenn Sie in ein Amt gehen und dort werden Datensichtgeräte benutzt – fühlen Sie sich dann in Ihrem Gespräch mit dem Sachbearbeiter oder mit der Sachbearbeiterin irgendwie gestört?

Befragte, die ...	weiß nicht	nein	ja	Befragte (N)
... das Bürgeramt noch nicht kannten und die ...				
... nur geringe Verwaltungserfahrungen hatten	35%	58%	7%	492
		90%	10%	318
... größere Verwaltungserfahrungen hatten	16%	74%	10%	233
		88%	12%	197
... bereits persönlich im BA gewesen waren und die ...				
... nur geringe Verwaltungserfahrungen hatten	21%	71%	8%	414
		90%	10%	327
... größere Verwaltungserfahrungen hatten	9%	77%	14%	445
		85%	15%	404

lich gab es stark unterschiedliche Ausprägungen des Anteils der „weiß nicht“-Antworten in den einzelnen Befragtengruppen³³). Wenn man davon absieht, dann zeigen sich erstaunlich konstante Proportionen über alle Befragtengruppen. Wollte man die kaum sichtbaren Unterschiede interpretieren, dann ist es nicht der sichtbare Einsatz von Informationstechnik an sich, der stört. Der Einsatz von Informationstechnik kann und wird nur denjenigen irritieren, der aufgrund seiner Erfahrungen mit Ämtern und Behörden bereits in irgendeiner Form kritisch sensibilisiert worden ist.

Auch bei dieser Frage haben die meisten derjenigen, die sich durch Datensichtgeräte gestört fühlten, ihre Antwort erläutert. Wie wegen der Frageformulierung nicht anders zu erwarten war, bezog sich die Mehrzahl dieser Erläuterungen auf die verschiedensten Facetten der Rolle der Informationstechnik im Gespräch von Mensch zu Mensch. Es ergab sich jedoch ein auffälliger Unterschied im Gehalt dieser Erläuterungen von Befragten, die das Bürgeramt bereits persönlich kannten, und Befragten, die noch nicht im Bürgeramt gewesen waren. Während letztere die Gesprächssituation ganz allgemein als unpersönlich charakterisierten, bemerkten Besucher des Bürgeramts dagegen sehr konkret (dem Sinn nach):

„Der Mitarbeiter schenkt dem Gerät mehr Aufmerksamkeit als meinem Anliegen.“

Nahezu die Hälfte aller Erläuterungen von Befragten, die das Bürgeramt bereits kannten (. . . und

³³) Wobei man die Rangfolge der Ausprägungen sehr wohl hätte voraussagen können: Je mehr Erfahrungen mit Ämtern und Behörden im allgemeinen oder über das Bürgeramt im besonderen jemand zu haben meint, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß er mit „weiß nicht“ antwortet.

vom Technikeinsatz irritiert waren), hatten diese Qualität.

Sollte auch nur ein Körnchen Wahrheit in den Kommentaren der Befragten stecken (und wer sollte daran zweifeln), dann bieten sich verschiedene Erklärungen an:

Die Mitarbeiter benutzen das Sichtgerät, um sich – bildlich gesprochen – vor dem Kunden zu verstecken, so wie sie sich früher hinter Aktenstößen versteckt haben mögen.

Die Mitarbeiter beherrschen nicht die Kunst der Gesprächsführung, so daß ihre Besucher die Benutzung des Sichtgeräts nicht als förderlich für die rasche und kompetente Erledigung ihrer Anliegen empfinden können.

Die Mitarbeiter kommen nur schlecht mit der Technik und den Programmen zurecht und können sich deshalb nicht dem Besucher oder der Besucherin voll zuwenden.

Allen diesen Fällen kann mit Maßnahmen abgeholfen werden, die die Qualifikation des Personals erhöhen, sei es fachlich, in der Gesprächsführung, im Umgang mit den Arbeitsmitteln oder in der Bewältigung von Streßsituationen – wo auch immer die Probleme liegen sollten. Vielleicht muß das Personal auch durch entsprechende Anreize zusätzlich motiviert werden. Diese Maßnahmen sind natürlich dann vergebens, wenn die Programme so untauglich oder die Maschinen so anfällig oder überlastet sein sollten, daß sich die Mitarbeiter der Technik nicht bedienen können, sondern gegen sie ankämpfen müssen. Aber diese Situation gab es nach Auskunft der Sachbearbeiter und der Amtsleitung des Bürgeramts in Unna nicht.

Einen zweiten Schwerpunkt der Erläuterungen zur Frage nach möglichen Irritationen durch Datensichtgeräte bildete die Tatsache, daß die Besucher des Bürgeramts nicht auf den Bildschirm sehen konnten, wenn und während die Sachbearbeiter das Datensichtgerät bedienten. Im Verlauf des Projekts war irgendwann einmal die Möglichkeit diskutiert und dann als wenig praktikabel verworfen worden, mittels eines „Doppelbildschirms“ den Besucher oder die Besucherin an der Tätigkeit der Sachbearbeiterin teilhaben zu lassen. Es gibt Beispiele in der Praxis, wo durch den Standort des Bildschirms relativ zum Standort bzw. Sitzplatz des Besuchers dessen Neugier befriedigt wird³⁴). Auch hier ist es nicht die Informationstechnik an sich, die den Besucher irritiert, sondern eine konkrete technisch-organisatorische Lösung.

³⁴) Letztlich gaben in Unna bei der Abwägung des persönlichen Interesses des Besuchers, andere Besucher nicht in seine Unterlagen sehen zu lassen, und seinem Interesse zu sehen, was da auf dem Bildschirm geschieht, die räumlichen Gegebenheiten im Amt den Ausschlag. Heute wird immer dann, wenn es der Besucherandrang zuläßt, der Bildschirm dem Besucher zugedreht, der sein Interesse an der Bildschirmarbeit zu erkennen gibt. Aber mancher Besucher möchte wohl gern und traut sich dann doch nicht zu fragen.

VI. Transparenz im Umgang mit personenbezogenen Daten

Hier gerät nun die Forderung nach Transparenz im Umgang mit personenbezogenen Daten ins Blickfeld, die ursprünglich ebenfalls „aus Bürgersicht“ an das Vorhaben Bürgeramt gerichtet worden war. Abgeleitet aus der übergeordneten Zielvorstellung erhöhter Bürgernähe der Kommunalverwaltung, sollte mit dieser Forderung der Gedanke einer aktiven im Gegensatz zu einer bloß reaktiven Datenschutzpolitik im Vorhaben Bürgeramt verankert werden. Damit war gemeint, die (informations)technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, um dem Wunsch des Bürgers auf einfache und bequeme Weise entsprechen zu können, zu erfahren, wo in der Kommunalverwaltung was mit den Angaben zu seiner Person gemacht wird. Wären diese Voraussetzungen einmal geschaffen — so die Überlegung — sollte der Gedanke, sich als Bürger über seine Daten informieren zu lassen, in die Bürgerschaft hineingetragen werden. Das verstärkte Wissen um Kontrollmöglichkeiten könnte das Vertrauen des Bürgers in den person- und sachgerechten Umgang mit seinen Daten durch die Stadtverwaltung fördern und so letztlich die Kommune in ihrer Funktion als Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus stärken.

Rückblickend ist festzustellen, daß die Forderung einer aktiven Datenschutzpolitik nicht eingelöst worden ist. Dafür gibt es mehrere Gründe. Der wichtigste Grund ist in der Tatsache zu sehen, daß die wahre Bedeutung dieser Forderung im Verlauf des Vorhabens nicht erkannt worden ist. Sie war im — wohlverstandenen — Bürgerinteresse, jedoch nicht vom Bürger selbst erhoben worden: Obwohl ausgeprägte Bedenken in der Bürgerschaft bestanden (und wohl auch heute noch bestehen), weil in der Stadtverwaltung Unna viele persönliche Daten gespeichert sind, wußte doch die überwiegende Mehrheit der Befragten nicht, daß die Stadt jedem Bürger Auskunft über die bei ihr gespeicherten Daten geben muß³⁵⁾. Die Möglichkeiten einer extensiven Auslegung und Ausschöpfung der Datenschutzgesetze im Interesse des Bürgers hatten in

den Diskussionen der Projektgruppen nachgeordneten Rang. Die Forderung war in der Konkurrenz um die Zuteilung von Zeit, Geld und Personal zu ihrer Verwirklichung gegenüber anderen Zielvorstellungen, die aus der Sicht der Systementwickler ähnlich berechtigt erschienen, tendenziell unterlegen. Tatsächlich hatte diese Vorstellung nie den Rang eines ausdrücklichen Projektziels und wurde in den projektleitenden Gremien nie als solches diskutiert³⁶⁾.

Mehr noch, da der Landesdatenschutzbeauftragte das Konzept und die Realisierung des Bürgeramts kritisch beobachtete und prüfte, konnte mit dem Verweis auf dessen Einverständnis gesagt werden, allen Datenschutzbelangen sei hinreichend Rechnung getragen worden³⁷⁾.

Wenn die Bedeutung (auch über Unna hinaus) der Forderung richtig gesehen worden wäre, wäre sicherlich noch keine perfekte Lösung in dem Sinne gefunden worden, daß in der täglichen Auseinandersetzung mit ihr nicht der Wunsch nach Verbesserungen entstanden wäre. Aber es hätte — zunächst unter Umständen beschränkt auf die Verfahren, die im Bürgeramt technikerunterstützt wahrgenommen werden — gezeigt werden können, wo die Schwierigkeiten und die Lösungsmöglichkeiten einer aktiven Datenschutzpolitik tatsächlich liegen und wie man sich beispielsweise einen persönlichen Datenkontenauszug vorzustellen hätte³⁸⁾.

³⁵⁾ 59 % der Befragten der Bürgerumfrage 1986 (31 % der Befragten der Publikumsbefragung 1987) nannten „große“ oder „gewisse“ Bedenken, 66 % der Befragten der Publikumsbefragung kannten die Auskunftspflicht der Stadt nicht.

³⁶⁾ Der Verfasser hatte den Eindruck, daß zumindest seitens der Systementwickler wenig Neigung bestand, die Forderung nach einer aktiven Datenschutzpolitik zu einem Sachproblem werden zu lassen. Eine Konkretisierung der Forderung im Sinne von Gestaltungsvorschlägen wurde von ihnen nie verlangt. Die Systementwickler, also die Personen, die dafür Sorge zu tragen hatten, daß Maschinen und Programme termingerecht einsatzfähig waren, waren verständlicherweise wenig geneigt, durch eine — aus ihrer Sicht nachträgliche — Ausweitung der Zielfunktion in unbestimmte Richtung das Risiko eines Scheiterns des Vorhabens unkalkulierbar zu erhöhen.

³⁷⁾ Nach Meinung des Verfassers ein Beispiel für die verbreitete Verhaltenstendenz in der öffentlichen Verwaltung, ein Nichttätigwerden mit dem Hinweis zu rechtfertigen, es würde streng nach Recht und Gesetz verfahren.

³⁸⁾ Versiegelt wie ein Gehaltsauszug und — genau wie dieser — mal mehr und mal weniger verständlich.

VII. Zusammenfassung: Haupt- und Nebenkriegsschauplätze

Die Untersuchungen in Unna haben gezeigt, daß der Einsatz von Informationstechnik im Bürgeramt unter dem Gesichtspunkt der Mitarbeiter-Publikumsbeziehungen — entgegen den ursprünglichen Erwartungen — absolut unproblematisch ist. Die Ergebnisse passen auch ins Bild der allgemeinen Entwicklung: Es läßt sich nicht leugnen, daß manche Bescheide (z. B. die der Finanzverwaltung) in den letzten Jahren leserlicher geworden sind und daß beispielsweise die An- und Ummeldung von Kraftfahrzeugen vielerorts in einer angenehmeren Atmosphäre bei deutlich kürzeren Wartezeiten als früher vorstatten gehen.

Man kann noch weitergehen und behaupten, daß derjenige, der das Argument, Informationstechnik entmensliche die Beziehungen zwischen Personal und Publikum, gegen den Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung ins Feld führt, bewußt oder unbewußt ein Scheingefecht führt und damit von der eigentlichen Problematik des Technikeinsatzes in der öffentlichen Verwaltung ablenkt³⁹⁾. Die zentrale Problematik liegt weiterhin in der Frage, welche Aufgaben und Tätigkeiten mit welchem Ziel durch den Einsatz von Informationstechnik unterstützt werden (sollen) und ob und wie der Aufgabenvollzug auch vom Bürger nachvollzogen und kontrolliert werden kann⁴⁰⁾. Diese Frage transzendiert den bloßen Technikeinsatz bei weitem. Bedingt durch die Entwicklungsdynamik von Technik und Gesellschaft ist sie stets aufs neue zu stellen und zu beantworten. Sie rührt an die Fundamente der staatlichen Verfaßtheit.

Mit dem Vorhaben Bürgeramt ist der Nachweis geführt worden, daß der Bürger den Einsatz von

Informationstechnik sehr wohl als einen Weg zur Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung akzeptiert. Allerdings, so scheint es, ist die Akzeptanz des Bürgers von einer Reihe von Voraussetzungen und Nebenbedingungen abhängig, die in Unna vorlagen, die aber nicht zwangsläufig anderenorts in gleicher Weise gegeben sein, sondern vielleicht erst hergestellt werden müssen: Die Verwaltung muß zur Erneuerung im Bürgerinteresse bereit sein, sie muß dem Bürger diese Bereitschaft glaubwürdig vermitteln können, und der Bürger muß der Verwaltung grundsätzlich vertrauen, kurz, das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung muß alles in allem ungestört sein. Diese Voraussetzungen sind auf der kommunalen Ebene eher gegeben (aber keineswegs selbstverständlich) und leichter herzustellen als auf der überörtlichen Ebene.

Die Erfahrungen haben gezeigt, daß der Technikeinsatz das Verhältnis zwischen Bürger und Staat/Verwaltung überall dort beeinträchtigen kann, wo staatliche Institutionen zentralistisch organisiert sind (z. B. die Finanzverwaltung) oder die Kommunen Bundes- und Landesrecht im Auftrag ausüben und ihnen die Freiheit zur Verfahrensgestaltung genommen ist (heute z. B. im Paß- und Ausweiswesen). Dort ist es den dem Bürger nächsten Verwaltungsstellen nicht oder erst nach geraumer Zeit möglich, Form und Inhalt der Aufgabenerfüllung an den tatsächlichen (und von jedem noch so schlecht ausgebildeten Behördenbediensteten wahrzunehmenden) Bürgerbedürfnissen auszurichten.

Besonders stark wird das Verhältnis zwischen Bürger und Staat durch den Einsatz von Informationstechnik dort beeinträchtigt, wo die staatlichen Institutionen von jeher bürgerfremd, weil dem Bürger fremd, ihm entrückt sind: Geheimdienste, Verfassungsschutzorgane, Bundeskriminalamt usw. Je verdeckter eine staatliche Institution operiert, desto undurchschaubarer und befremdlicher wird der Technikeinsatz, desto mißtrauischer wird der Bürger gegenüber der die Technik einsetzenden Institution. Das sind die Felder, die aufmerksam beobachtet werden müssen, um Fehlentwicklungen im Ansatz zu erkennen und auf ihre Korrektur zu drängen.

³⁹⁾ Das Scheingefecht um die behauptete mangelnde Technikakzeptanz durch den Klienten wird heute vor allem in den örtlichen Sozialverwaltungen geführt. Dabei entsteht manchmal der Eindruck, von Verwaltungsmitarbeitern würde die Existenz von Klientenängsten behauptet, um von eigenen (Rationalisierungs)-Ängsten abzulenken.

⁴⁰⁾ Das öffentliche Interesse sollte sich mehr auf den Verwendungszweck von Informationstechnik als auf die Art „erlaubter“ Technik in Ämtern und Behörden richten. Ein generelles Verbot der Verwendung (privater) Personal-Computer in der öffentlichen Verwaltung, wie vom saarländischen Datenschutzbeauftragten Gerhard Schneider gefordert (vgl. Handelsblatt vom 20. 2. 1989), ist allemal nur eine Verlegenheitsreaktion. So lassen sich die Probleme nicht auf Dauer lösen.

Technischer Wandel und Arbeitnehmerbeteiligung in Europa

I. Partizipation in Europa: Erste Ergebnisse des „sozialen Dialogs“

Internationale Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten verlangt heute und in absehbarer Zukunft die Entwicklung und den Einsatz neuer Informationstechnologien in der Produktion und im Dienstleistungsbereich. Diese Technologien haben Rückwirkungen auf die Länder, die sie einsetzen: Sie verändern die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung, Art und Reichweite dieser Veränderungen sind heute noch nicht genau abzuschätzen, und diese Situation der Unsicherheit über die Konsequenzen der neuen Informationstechnologien läßt Raum zu großen Hoffnungen, aber auch zu Befürchtungen.

Die strategische Bedeutung der technologischen Innovation und ihre unbestimmten sozialen Folgen haben bei den politischen Akteuren und bei den Sozialpartnern auf europäischer Ebene verstärkte Initiativen ausgelöst. Die Europäische Kommission implementiert weitreichende Programme der Technikentwicklung und -anwendung und fördert einen innereuropäischen Technologietransfer¹⁾. UNICE, der Zusammenschluß der europäischen Arbeitgeberverbände, betont die Notwendigkeit einer zügigen und flexiblen Anwendung der neuen Technologien. Dagegen verweist der europäische Gewerkschaftsbund (EGB) auf soziale Risiken und die Notwendigkeit der Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien, um denkbare negative Entwicklungen der Arbeits- und Lebensbedingungen einzuschränken.

Alle drei Beteiligten – EG-Institutionen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften – stimmen darin überein, daß eine effiziente Anwendung der neuen Informationstechnologien dann am erfolgreichsten ist, wenn sie in einen breiten sozialen Konsens eingebettet ist. Sozialer Konsens ist aber nur erreichbar, wenn beide Tarifparteien von den mittel- und langfristig positiven Auswirkungen der technologischen Innovationen auf ihre Klientel überzeugt sind.

Dieses Problembewußtsein hat in der Europäischen Gemeinschaft einen politischen Ausdruck gefunden: Das Thema „Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien“ wurde, neben

dem Thema der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Produktionsstrukturen, ein zentraler Gegenstand im sozialen Dialog, den Jaques Delors, der Präsident der EG-Kommission, initiierte und der im November 1985 in Val Duchesse erstmals stattfand. Grundgedanke des sozialen Dialogs ist, die europäische Entwicklung in schwierigen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik durch eine aktive Beteiligung der Tarifparteien voranzutreiben. Die EG-Kommission wirkt hierbei eher vermittelnd und überläßt die Erstinitiative den Gewerkschaften und den Arbeitgebern.

Als Ergebnis dieses Dialogs wurde im März 1987 eine gemeinsame Erklärung der Sozialpartner in Val Duchesse verabschiedet. In diesem Dokument erkennen die Sozialpartner

„the need to make use of the economic and social potential offered by technological innovation in order to enhance the competitiveness of European firms and to strengthen economic growth thus creating one of the necessary conditions for better employment and, taking particular account of progress in the field of ergonomics, for improved working conditions . . .“²⁾.

Beide Seiten stimmen darin überein, daß bei technologischen Veränderungen in den Unternehmen und Betrieben mit weitreichenden Auswirkungen auf die Beschäftigten die Arbeitnehmer und/oder ihre Vertreter informiert und konsultiert werden sollen, und zwar in Übereinstimmung mit den Gesetzen, Vereinbarungen und Verfahrensweisen, die in den jeweiligen Ländern der Europäischen Gemeinschaft gelten. Diese Information und Konsultation

„must facilitate and should not impede the introduction of new technology, the final decision being exclusively the responsibility of the employer or of the decision-making bodies of the firm. It is understood that this prerogative does not exclude the possibility of negotiation where the parties take a decision to that effect . . .“.

2) Social Dialogue: Follow-Up of Val Duchesse – Joint Opinion of the Working Party „Social Dialogue and New Technology“ Concerning Information and Consultation, Brüssel, 5. März 1987.

1) Z. B. die FAST-, ESPRIT-, BRITE-, DELTA- und DRIVE-Programme.

Diese politische Entwicklung bildet den Hintergrund der im folgenden dargestellten Forschungsergebnisse der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin³). Zentrales Thema der Studie sind der gegenwärtige Umfang, die Effekte und die künftig gewünschte Intensität von Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien in der Europäischen Gemeinschaft. Dabei wird überprüft, inwieweit die Vorstellungen der EG-Kommission

sowie der europäischen Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern den Motiven, dem Handeln und den Erfahrungen der Akteure in den Unternehmen entspricht. Geplant ist eine Umfrage in allen zwölf Mitgliedsländern der EG. In fünf Mitgliedsländern — Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Dänemark — ist die Umfrage (mit knapp 5 000 Interviews) bereits erfolgt. Gegenstand unserer Analyse sind die Befragungsergebnisse aus diesen fünf Ländern.

II. Neue Informationstechnologien: Potentiale für erweiterte Arbeitnehmerbeteiligung

Die politische Diskussion über die Erweiterung der Arbeitnehmerbeteiligung in Europa wurde durch eine veränderte Sicht von Technologieentwicklung und -einsatz beeinflusst: Lange Zeit herrschte in der Theorie ein deterministisches Denken vor, wonach Technikanwendung in den Unternehmen einer eigenen, unveränderlichen Logik folgt, nur eine einzige optimale technische Lösung erlaube und dementsprechend auch absehbare Wirkungen für das Unternehmen und die Beschäftigten habe. Diese traditionelle Sicht der Technik wurde anfangs umstandslos auf die neuen Informationstechnologien übertragen. Auf der Grundlage dieses Determinismus formierten sich dann zwei Ansichten, die die Konsequenzen der neuen Technologie optimistisch oder pessimistisch beurteilten.

Zahlreiche Gewerkschaften und viele Arbeitnehmer teilten die pessimistische Sichtweise und standen den neuen Technologien ablehnend gegenüber. Angesichts ihrer großen Effizienz befürchtete man vor allem Arbeitsplatzverluste, Lohninbußen, Dequalifizierung und verschärfte Kontrolle der Arbeit. Die Gewerkschaften und die betrieblichen Interessenvertreter sahen ihre Aufgabe vor allem in der Eindringung und Abwehr dieser befürchteten Negativwirkungen. Dieser reaktive Politikansatz ließ den Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern naturgemäß wenig Handlungsspielraum.

Seit einigen Jahren setzt sich nun eine neue Bewertung von Technik und Technikeinsatz durch: Forschungsergebnisse und praktische Erfahrungen haben verdeutlicht, daß der Einsatz von Technik nie so deterministisch verlief und so eindeutige Auswirkungen hatte, wie gemeinhin angenommen⁴). Vielmehr konnte nachgewiesen werden, daß dieselbe Technik oft sehr unterschiedlich eingesetzt wurde,

was dann auch zu unterschiedlichen Wirkungen für die Beschäftigten führte. Galt dies bereits für die älteren Technologien, so trifft dies insbesondere auf die neuen Informationstechnologien zu. Sie enthalten ein großes Potential verschiedenartiger Anwendungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen Formen der Arbeitsorganisation und der Qualifikationsentwicklung und -anwendung⁵). Die neue Technik eröffnet größere Gestaltungsspielräume für alle Beteiligten, wobei die Gestaltungsspielräume mit zunehmender Komplexität der verwendeten Informationstechnologie tendenziell wachsen⁶).

Für das Management, für die Gewerkschaften und für die betrieblichen Arbeitnehmervertreter bedeutete diese Erkenntnis eine Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten: Die Planung, die Auswahl und die Einführung neuer Technologien kann zum Gegenstand eigener betrieblicher Politik werden. Aus der Sicht der Beschäftigten eröffnet sich die Möglichkeit der Einbeziehung einzelner Arbeitnehmer und ihrer kollektiven Interessenvertretung in Prozesse der Gestaltung der Technikanwendung, die zu wünschenswerten und konsensfähigen Arbeitsbedingungen führen.

Auch innerhalb der Arbeitgeberverbände und des Managements setzte eine Debatte über Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien ein: Der Einsatz komplexer und teurer Informationstechnologie ist in der Regel mit großen Unsicherheiten über ihr Funktionieren und ihre ökonomischen und arbeitsorganisatorischen Auswirkungen behaftet. So zeigen die Forschungsergebnisse und praktischen Erfahrungen:

— Der Planungsprozeß ist normalerweise langwieriger als erwartet.

— Die Einführung der neuen Technologien ist in der Regel mit großen technischen und organisatori-

³) Die Stiftung (Europäische Stiftung, Shankill, Co. Dublin, Irland) wird von der EG-Kommission finanziert. Sie wird drittelparitätisch kontrolliert durch Gewerkschaften, Arbeitgeber und staatliche Stellen.

⁴) Vgl. Burkhard Lutz, Berufsbildung, Technik und Arbeitsorganisation, in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Beiheft 4 (1983), S. 24–36.

⁵) Vgl. Arndt Sorge, Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozeß, Frankfurt–New York 1985.

⁶) Vgl. Ernst Staudt, Wachsende Freiräume in der Gestaltung von Arbeitsorganisation, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 17 (1984), S. 94–104.

schen Problemen verbunden, die meist nicht vorab gelöst werden können.

Diese Schwierigkeiten haben in zahlreichen europäischen Unternehmen dazu geführt, technologische Innovation faktisch als einen Lernprozeß zu behandeln, dessen erster Schritt darin besteht, die Problemstellung aus der Sicht der Betroffenen zu definieren. Betroffen sind dabei die unterschiedlichsten Hierarchieebenen und Abteilungen eines Unternehmens, Managementpositionen und normale Arbeitnehmer. Der Ansatz, technische Innovation als Lernprozeß aller Beteiligten zu behandeln, verweist auf die Bedeutung frühzeitiger und intensiver Einbeziehung von Beschäftigten für eine erfolgreiche Technologieeinführung. Das Wissen, die Erfahrung und die Intelligenz der Arbeitnehmer gehen somit als Produktivfaktor in den Planungs-, Gestaltungs und Implementierungsprozeß der Technik ein.

III. Untersuchungsmethode

In der ersten Untersuchungsphase, über die hier berichtet wird, wurde die Beteiligung von Arbeitnehmern bei der Einführung moderner Informationstechnologien durch eine mündliche Befragung von Managern und Arbeitnehmervertretern in den vier großen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) und in Dänemark erhoben. Insgesamt wurden 4 654 Interviews durchgeführt. Damit ist diese Befragung die bei weitem größte Untersuchung, die zum Thema Arbeitnehmerbeteiligung in Europa jemals durchgeführt wurde. Die Interviews verteilen sich je zur Hälfte auf Manager und auf Arbeitnehmervertreter⁸⁾ in 1 768 Firmen. Im Durchschnitt wurden pro Firma zwei Manager, überwiegend aus dem Mittelmanagement, befragt. Die Zahl der Arbeitnehmervertreter pro Firma entspricht spiegelbildlich der Zahl der befragten Manager. Durch die national unterschiedlichen Regelungen von Arbeitnehmervertretung in Europa ist die Gruppe der befragten Arbeitnehmervertreter relativ heterogen. In der Bundesrepublik handelt es sich ausschließlich um Betriebsräte.

Die Studie konzentriert sich auf fünf Wirtschaftszweige: Im Produktionsbereich wurden der Maschinenbau und die Elektroindustrie, im Dienstleistungs-

Aus Sicht des Managements sprechen weitere Gründe für die verstärkte Mitsprache von Arbeitnehmern und ihrer Interessenvertretungen im Prozeß der gegenwärtigen technologischen Innovationen: Zentrale Unternehmensziele bei der Einführung neuer Informationstechnologien sind die Verbesserung der Produktqualität und der Flexibilität der Produktion. Diese Ziele werden durch qualifizierte und motivierte Mitarbeiter, die sich mit der Technologie und mit wichtigen Unternehmenszielen identifizieren, am besten erreicht⁷⁾. Kooperative industrielle Beziehungen und ein gutes Betriebsklima erhalten somit den Charakter eines zentralen Produktionsfaktors. Die Einbeziehung von Arbeitnehmern und der betrieblichen Interessenvertretung in strategisch wichtige Entscheidungsprozesse bei technischen Innovationen könnte diese kooperativen industriellen Beziehungen fördern.

stungsbereich Banken, Versicherungen und der Einzelhandel untersucht. Dabei erfolgte die Auswahl der Betriebe nach dem Zufallsprinzip, wobei drei wichtige Einschränkungen galten: Es wurden nur Betriebe erfaßt, die neue Informationstechnologien anwenden, die eine bestimmte Beschäftigtenzahl aufwiesen (im Einzelhandel beispielsweise mehr als 50 Beschäftigte) und die eine institutionalisierte Interessenvertretung hatten. So sind in der deutschen Auswahl Firmen ohne Betriebsrat nicht enthalten.

Der Zugang zu den Firmen erfolgte über den Personalchef. Inwieweit hierdurch eine Selbstauswahl von Betrieben mit positiven Erfahrungen hinsichtlich der neuen Technologien und der Arbeitnehmerbeteiligung stattfand, ist mit den eigenen Daten nicht zu entscheiden. Ein Abgleich unserer Daten mit einer Untersuchung des Arbeitsministeriums in Großbritannien, die diese mögliche Verzerrung mit Sicherheit nicht hat, zeigt eine auffallende Parallelität beider Untersuchungsergebnisse⁹⁾. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf eine unverzerrte Auswahl der Fünf-Länder-Studie. Die Untersuchung wurde durch Harris (London) und GfK (Nürnberg) koordiniert und zwischen Februar und Mai 1987 durchgeführt.

⁷⁾ Vgl. Horst Kern/Michael Schumann, Das Ende der Arbeitsteilung?, München 1984. Für die zentralen Aussagen des Buches in Kurzfassung vgl. den Aufsatz der Autoren, Industriearbeit im Umbruch. Versuch einer Voraussage, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/84, S. 31–38. Ähnlich: Michael C. Piore/Charles Sabel, Das Ende der Massenproduktion, Berlin 1985.

⁸⁾ Um leichte Verzerrungen bei der Befragtenauswahl auszugleichen, wurde die Zahl von jeweils 2 327 Managern und Arbeitnehmervertretern in der empirischen Analyse gewichtet. Die nachfolgenden Schaubilder basieren auf der gewichteten Zahl von jeweils 2 477 Befragten.

⁹⁾ Vgl. W. W. Daniel, Workplace Industrial Relations and Technical Change, London 1987.

IV. Intensität der Partizipation in Europa

Ein zentrales Ziel dieser Untersuchung ist die Bestandsaufnahme, die Beschreibung des Umfangs bisheriger Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung von Informationstechnologien in Europa. Ein methodisches und inhaltliches Problem besteht hier in der Vielfalt unterschiedlicher nationaler Beteiligungsmodelle und historisch gewachsener Regelungen in den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Einige wichtige Trennungslinien in den Modellen und den Inhalten von Arbeitnehmerbeteiligung sollen vorweg erwähnt werden:

– Es gibt institutionalisierte Formen der Arbeitnehmervertretung, durch die Partizipation entweder gesetzlich oder tarifvertraglich geregelt sind. Ihnen stehen andere Beteiligungsformen gegenüber, beispielsweise ad-hoc Maßnahmen, kurzfristige oder auf einzelne Aufgaben bezogene Partizipationsregelungen in Form von task-forces, Projektgruppen, Qualitätszirkeln oder Arbeitsgruppen.

– Länder unterscheiden sich nach eher tarifvertraglichen (Dänemark, Italien, Großbritannien) oder nach eher gesetzlichen Regelungen (Niederlande, Bundesrepublik). Bei tarifvertraglichen Regelungen können stark zentralisierte Abkommen vorherrschen (Dänemark, Italien), während wir in Großbritannien und Irland eher Betriebsvereinbarungen vorfinden.

– Auch die Inhalte der verschiedenen Regelungsformen variieren beträchtlich. Hier lassen sich eher prozedurale und eher substantielle Inhalte unterscheiden. Prozedurale Vereinbarungen regeln Form und Ablauf der Arbeitnehmerbeteiligung, während sich substantielle Vereinbarungen auf Probleme der Arbeitsorganisation, Arbeitssicherheit, Arbeitsbedingungen, Qualifikation, Lohnniveau etc. beziehen.

Wenn im folgenden Überblick über einige Aspekte der Arbeitnehmerbeteiligung in fünf EG-Staaten referiert wird, müssen wir uns dieser Vielfalt von Partizipationsregelungen und der manchmal unterschiedlichen Bedeutungsinhalte bewußt bleiben. Der Versuch einer ersten europäischen Situationsanalyse hat mit diesem Normalproblem des interkulturellen Vergleichs zu leben. Dies gilt gleichermaßen für den Versuch, für die Intensität von Arbeitnehmerbeteiligung ein einheitliches Maß zu finden, das die Vielfalt innerhalb Europas analytisch erfaßt. Gewisse Schwierigkeiten einer präzisen arbeits- und tarifvertraglichen Zuordnung sowie der genauen Interpretation der einzelnen Beteiligungsformen lassen sich in dieser komparativen Perspektive natürlich nicht vermeiden.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden fünf Niveaus der Beteiligung von Arbeitnehmervertretern unterschieden:

– *keine Arbeitnehmerbeteiligung*: Das Management plant und implementiert die neuen Technologien ohne jedwede Arbeitnehmerbeteiligung.

– *Information*: Das Management informiert die Arbeitnehmervertreter schriftlich oder in gemeinsamen Treffen.

– *Konsultation*: Es werden gemeinsame Komitees eingerichtet, in denen die Arbeitnehmervertreter nicht nur durch das Management informiert werden, sondern auch selber Stellung nehmen und bei unterschiedlicher Auffassung vom Management eine Begründung erwarten können.

– *Verhandlungen*: In gemeinsamen Verhandlungskommissionen auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene werden vertraglich bindende Resultate erarbeitet.

– *Volle Mitbestimmung*: Die Arbeitnehmervertreter haben ein Vetorecht. Entscheidungen bedürfen der Zustimmung beider Parteien.

Befragt man nun Manager und Arbeitnehmervertreter in fünf EG-Staaten nach der Intensität der Arbeitnehmerbeteiligung im Sinne der hier vorgestellten Definition, so ergeben sich zwei zentrale Ergebnisse (vgl. Schaubild 1):

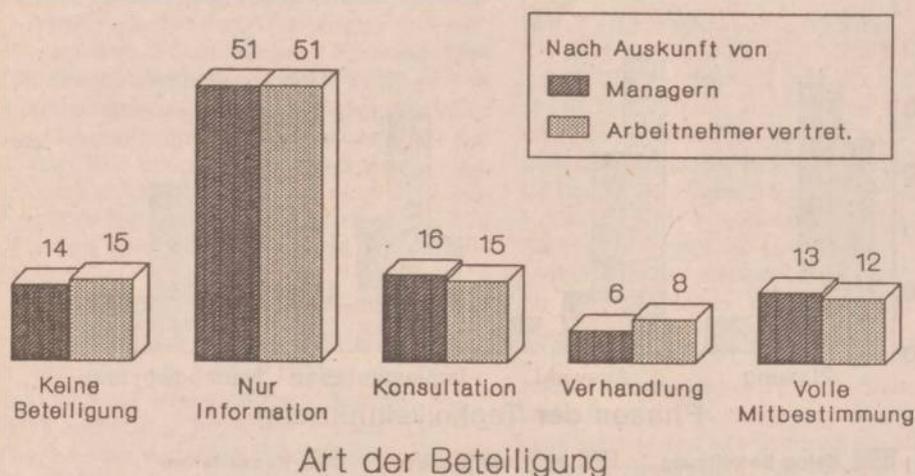
– Das Ausmaß faktischer Beteiligung bei der Einführung neuer Technologien ist gering.

– Beide Befragtengruppen nehmen diese Situation fast identisch wahr.

Nach Angabe von 14 Prozent der Manager fehlt in den Firmen jedwede Arbeitnehmerbeteiligung. Die Hälfte der Manager (51 Prozent) informiert die Arbeitnehmervertreter über die technische Innovation. 16 Prozent der Manager berichten von Konsultationen, sechs Prozent von Verhandlungen, und in 13 Prozent der Fälle wird volle Mitbestimmung praktiziert. Mit anderen Worten: Formen der Arbeitnehmerbeteiligung mit größeren Konsequenzen sind verhältnismäßig selten. Die zumeist praktizierte Beteiligung hat ihren Schwerpunkt lediglich in der Form der alleinigen Informierung der Arbeitnehmervertreter über technische Veränderungen durch das Management.

Der Antwortvergleich von Managern und Arbeitnehmervertretern in Schaubild 1 zeigt nur minimale Unterschiede. Die Antworten sind so gut wie dekongungsgleich. Aus methodischer Sicht ist dies ein deutlicher Hinweis auf die Qualität der erhobenen Daten. Die Ergebnisse können deshalb als eine gute Annäherung an die faktischen Verhältnisse in den untersuchten Firmen akzeptiert werden.

Schaubild 1: Bisherige Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung Neuer Technologien (in Prozent)



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987.

Manager: N = 2.477; Arbeitnehmervertreter: N = 2.477.

Technologische Innovationen haben Prozeßcharakter. Die Einführung neuer Technologien durchläuft einen längeren Zeitraum und mehrere Phasen. Für die empirische Analyse eines solchen Innovationsprozesses unterscheiden wir die folgenden vier Phasen:

– *Planungsphase:* Hier fällt die grundsätzliche Entscheidung über die technische Innovation. In diese Entscheidung fließen Überlegungen über die durch die neue Technologieintroduction anzustrebenden Unternehmensziele ein.

– *Phase der Technikauswahl:* Auf der Grundlage der in der Planungsphase getroffenen Entscheidungen wird die zur Zielerreichung geeignete Technik ausgewählt.

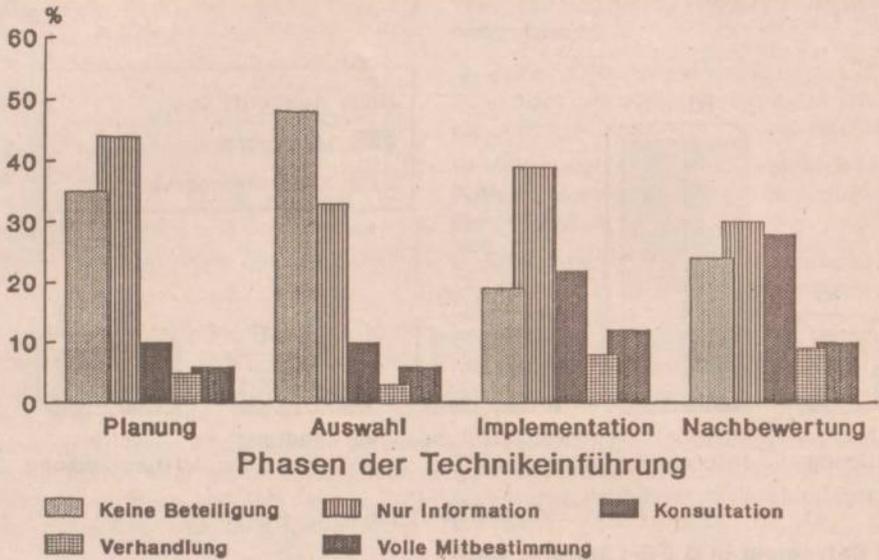
– *Implementationsphase:* Die ausgewählte Technik wird im Betrieb installiert. Diese Phase ist insofern problematisch, da die neue Technik in die bestehende Betriebsorganisation eingebunden oder eventuell eine neue Organisationsform entwickelt werden muß. Durch die Neuartigkeit gerade der Informationstechnologie, auf die sich bewährte Organisationsformata meist nicht ohne weiteres übertragen lassen, ist diese Phase im allgemeinen gekennzeichnet als ein Experimentierstadium mit Lösungsversuchen. Dabei müssen die Produktion und der Geschäftsbetrieb solange mit konventionellen Mitteln weitergeführt werden, bis die neue Technik den Beteiligten beherrschbar erscheint.

– *Phase der Nachbewertung:* Hier ist die neue Technologie installiert, und es werden Optimierungen im Betriebsablauf vorgenommen und kurzfristig auftretende Störungen behoben. Auch erfolgt hier die Beurteilung der neuen Situation im Lichte der ursprünglichen Investitionsüberlegungen.

Betrachten wir die vier Phasen im Überblick, so erweisen sich die ersten beiden Zeitabschnitte der Investitionsplanung und der Technikauswahl als die strategischen, die Implementations- und die Nachbewertungs-Phase als die operationalen Phasen der Innovation. In den strategischen Phasen fallen die Grundsatzentscheidungen, die den Rahmen für spätere arbeitsorganisatorische Lösungen schon weitgehend vorgeben. Von den beiden operationalen Phasen ist im betrieblichen Alltag vor allem das Implementationsstadium von Bedeutung. Hier bewegen sich Entscheidungen in einem zwar wichtigen, durch die Festlegungen in den vorangegangenen Phasen jedoch bereits stark eingegrenzten Rahmen von Detaillösungen.

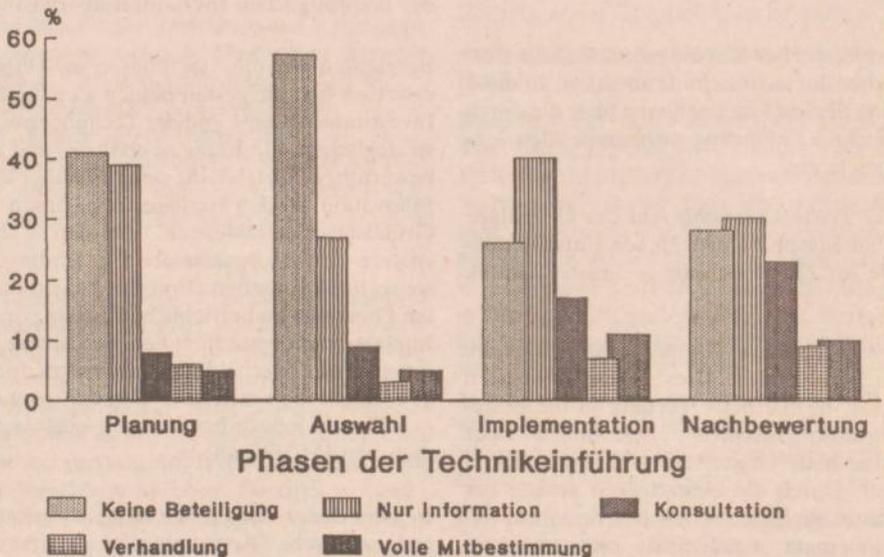
In jeder dieser vier Phasen ist Arbeitnehmerbeteiligung möglich. Die empirische Analyse zeigt ein typisches Muster der Intensität von Arbeitnehmerbeteiligung in den vier Innovationsphasen (vgl. Schaubilder 2 und 3): Intensivere Beteiligungsformen finden wir am ehesten in den beiden operationalen Phasen. Sie sind vergleichsweise selten in den Phasen der Technikplanung und -auswahl.

Schaubild 2: Art und Zeitpunkt von Arbeitnehmerbeteiligung bei Technischeinführung - Manager



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987; 2.477 Manager.

Schaubild 3: Art und Zeitpunkt von Arbeitnehmerbeteiligung bei Technischeinführung - Arbeitnehmervertreter



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987; 2.477 Arbeitn.Vert.

Nach den Auskünften beider Befragtengruppen lassen sich die beiden strategischen Phasen durch eine Kombination von fehlender Beteiligung und alleiniger Informierung charakterisieren: Für die Planungsphase geben 35 Prozent der Manager keine Arbeitnehmerbeteiligung an; 44 Prozent informieren ihre Belegschaften und Arbeitnehmervertreter. Somit umfassen Konsultationen, Verhandlungen und Mitbestimmungsprozeduren nur 21 Prozent aller Beteiligungsformen in der Planungsphase. Die befragten Arbeitnehmervertreter zeichnen ein fast identisches Bild über die Planungsphase. An diesem Punkte zeigt sich, daß strategische Entscheidungen über technische Innovationen in den fünf EG-Ländern weiterhin ein Vorrecht des Managements sind.

Noch geringer ist die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in der Phase der Technikauswahl. Zwar entfallen auch hier 19 Prozent der Beteiligungsformen auf Konsultationen, Verhandlungen und Mitbestimmung. Jedoch ist — nach Manager-Auskunft — der Anteil von Nicht-Beteiligung mit 48 Prozent besonders hoch und geht zu Lasten der Informierung der Beschäftigten. Die befragten Arbeitnehmervertreter geben sehr ähnliche Informationen, nur sind diese noch etwas negativer: Allein 57 Prozent geben an, in dieser Phase nicht in Entscheidungen einbezogen zu werden, und nur 16 Prozent verweisen auf Formen der Konsultation, Verhandlung und Mitbestimmung.

Dieses Analyseergebnis verdeutlicht zwei Sachverhalte: Die Auswahl der für den Betriebszweck geeigneter Technologien verlangt technische Expertise und ist die Stunde der Ingenieure und anderer Experten. Andererseits verfügen die Arbeitneh-

mervertreter in der Regel nicht über das notwendige, hochspezialisierte Technikwissen. Insofern ergänzen sich beide Sachverhalte und erklären so die Tatsache geringer Arbeitnehmerbeteiligung in der Phase der Technikauswahl.

In den beiden operationalen Phasen verändert sich das Bild beträchtlich. Die Nicht-Beteiligung von Arbeitnehmervertretern geht deutlich zurück und macht Platz für die intensiveren Beteiligungsformen. Zwar bleibt auch hier das bloße Informieren nach Aussage beider Befragtengruppen die häufigste Beteiligungsform. Aber der Anteil von Konsultationen wächst kontinuierlich und erreicht in der Nachbewertungsphase einen Wert von 28 Prozent (Arbeitnehmervertreter: 23 Prozent). Gleiches gilt für Verhandlungen und volle Mitbestimmung: Nach Angaben sowohl der Manager als auch der Arbeitnehmervertreter liegen die Anteile in der Nachbewertungsphase bei identischen neun und zehn Prozent. Intensivere Arbeitnehmerbeteiligung konzentriert sich demnach am ehesten auf die beiden operationalen Phasen der Technikimplementation und -nachbewertung.

Betrachten wir die Antworten beider Gruppen im Zusammenhang, so zeigt sich eine frappierende Ähnlichkeit in den Informationen: Obwohl vor allem in den beiden strategischen Phasen die Informationen der Manager und der Arbeitnehmervertreter im Detail differieren, sind die Antwortmuster für die einzelnen Innovationsphasen doch weitgehend identisch. Die geringen Differenzen lassen sich auf den Nenner bringen: Manager tendieren dazu, die faktische Beteiligung der Arbeitnehmervertreter stärker zu betonen als diese selbst.

V. Die Erfolge der Partizipation

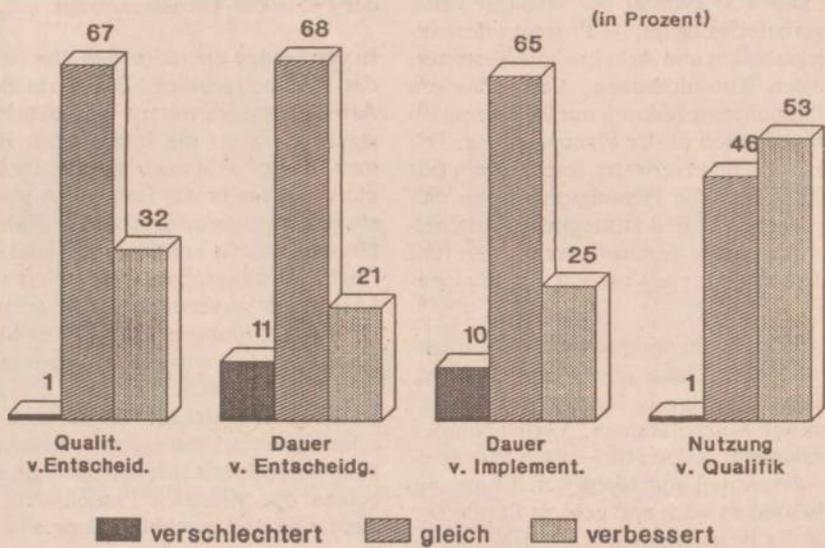
Partizipation hat nur dann eine Chance, als betriebliches Politikinstrument akzeptiert zu werden, wenn den Beteiligten aus ihrem partizipativen Verhalten zumindest keine Nachteile erwachsen. Sie kann als Handlungsmuster eigentlich nur dann gesucht und ausgebaut werden, wenn allen Beteiligten hieraus Vorteile erwachsen. Die Frage nach den Wirkungen oder Erfolgen der Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien gibt dementsprechend auch erste Hinweise über die Zukunft der Idee der Arbeitnehmerbeteiligung in Europa.

Ein wichtiger Einwand gegen Arbeitnehmerbeteiligung im Prozeß technischer Neuerungen ist — aus Management-Sicht — die Befürchtung, notwendige Entscheidungen könnten verzögert und dadurch die Effektivität der Unternehmung beeinträchtigt werden. Die Befragungsdaten aus den fünf europäischen Staaten bestätigen diese Befürchtung

nicht; das Gegenteil trifft sogar zu, wie die Schaubilder 4 und 5 belegen.

Der Vergleich der Einschätzungen von Managern und Arbeitnehmervertretern zu den Auswirkungen von Partizipation auf Qualität und Dauer von Entscheidungen sowie auf die Dauer von Technikimplementation sind in ihren Prozentanteilen so weitgehend identisch, daß die geringen Abweichungen fast in den Meßfehlerbereich der Datenerhebung fallen. Aus diesem Grunde können wir uns allein auf die Aussagen der Manager konzentrieren. Hier zeigt sich als erstes wichtiges Ergebnis, daß Arbeitnehmerbeteiligung die erwähnten drei Entscheidungsfelder in der Sicht von rund zwei Dritteln der befragten Manager weder negativ noch positiv beeinflussen. Wo Effekte genannt werden, liegen die positiven Wirkungen immer und zum Teil beträchtlich über den negativen Folgen.

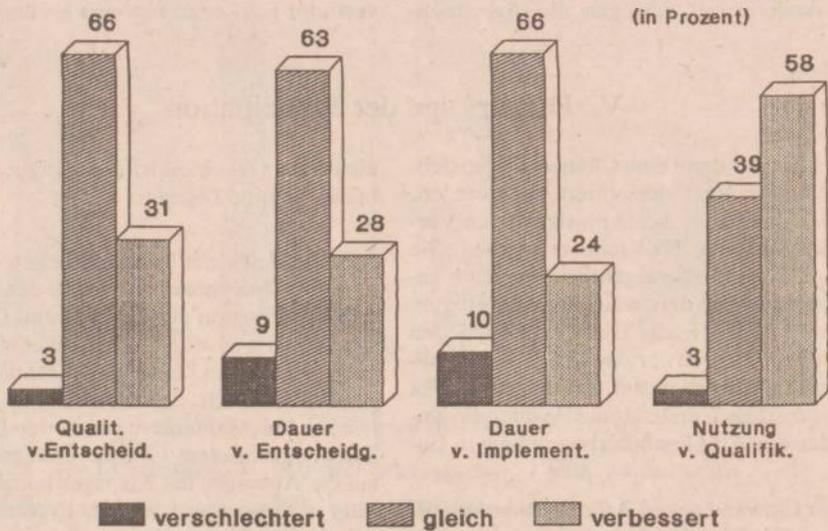
Schaubild 4: Wirkung der Arbeitnehmerbeteiligung auf Entscheidungsprozesse und Nutzung vorhandener Qualifikationen - Manager



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987; 2.477 Manager

Schaubild 5: Wirkung von Arbeitnehmerbeteiligung auf Entscheidungsprozesse und Nutzung vorhandener Qualifikationen -

Arbeitnehmervertreter



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987; 2.477 Arbeitnehmerv.

Ganz besonders gilt dies für die Qualität der Entscheidungsfindung: Kein Manager — der eine Prozentpunkt fällt in den Meßfehlerbereich — sieht hier Verschlechterungen aufgrund von Arbeitnehmer-Partizipation; jedoch fast ein Drittel (32 Prozent) gibt qualitativ verbesserte Entscheidungen zu Protokoll. Die Dauer der Technikimplentation wird nach Angaben eines Teils der Manager (10 Prozent) verlängert; ein Viertel der Befragten verweist jedoch auf eine Verkürzung des Technik-Einführungsprozesses. Gemessen an diesen Ergebnissen wird die Entscheidungsdauer unter dem Einfluß von Arbeitnehmerbeteiligung noch am negativsten beeinflußt. Den 11 Prozent Negativbewertungen stehen jedoch die Aussagen von 21 Prozent der Manager gegenüber, die auch hier positive Effekte im Sinne einer Verkürzung von Entscheidungsprozessen sieht. In diesen drei Problemfeldern überwiegen die Erfolge von Beteiligung ganz deutlich die negativen Folgen.

Die erhöhte Qualität der Entscheidungen korrespondiert mit dem außerordentlich positiven Urteil, das beide Parteien über die Nutzung des vorhandenen Qualifikationspotentials der Belegschaft im Zuge der Arbeitnehmerbeteiligung abgeben. 53 Prozent der Manager und 58 Prozent der Arbeitnehmervertreter weisen darauf hin, daß die technischen Innovationen auch durch die verstärkte Berücksichtigung und Einbeziehung des innerbetrieblichen Qualifikationspotentials gefördert wurden. Dieses Ergebnis ist in zweifacher Hinsicht bedeutsam: 1. Mitarbeiterqualifikationen beinhalten Modernisierungsreserven, die durch Beteiligungsverfahren aktiviert werden und die dem Unternehmen und seiner Wettbewerbsfähigkeit zugute kommen. Genutzte und aktivierte Qualifikationen erhöhen die Flexibilität, die Motivation und die Selbständigkeit der Beschäftigten, Eigenschaften, die für das optimale Funktionieren der neuen Informationstechnologien in den Betrieben häufig vorausgesetzt werden. Sie entlasten das Management bei der Technikeinführung und -anwendung. 2. Für die beteiligten Arbeitnehmer eröffnen sich bessere berufliche Chancen. Sie entwickeln ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten weiter, sie festigen ihr Arbeitsverhältnis, direkt durch die Entwicklung von Expertentum oder indirekt, indem ihre qualifizierte Arbeitsleistung zur Effektivität und zur Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens beiträgt.

Neben diesen wichtigen Problemen der Entscheidungsfähigkeit des Managements und der Nutzung von Mitarbeiterqualifikationen gibt es eher indirekte Aspekte innerbetrieblicher Politik, die für eine erfolgreiche Technikeinführung und für eine effiziente Anwendung der Technik in der Zukunft fast ebenso bedeutungsvoll sind. Angestoßen durch den Wirtschaftserfolg Japans und anderer asiatischer Länder gibt es seit einem Jahrzehnt in den Industrienationen des Westens eine lebhaft

Diskussion über die Merkmale und die Voraussetzungen erfolgreicher Wirtschaftsorganisationen. Unter dem Begriff der Unternehmenskultur oder Organisationskultur werden weltweit verschiedene Managementkonzepte zur Steigerung der Effizienz von Organisationen diskutiert¹⁰⁾. Mitarbeiterorientierung ist die zentrale Idee dieser Konzepte. Zu ihnen zählt Corporate Identity, das unverwechselbare Image eines Unternehmens nach außen und die Identifikation der Beschäftigten mit dem Unternehmen, aber auch die ältere Idee des Betriebsklimas aus der Human Relations Schule erfährt neues Interesse. Die emotionale Bindung von Mitarbeitern an ihr Unternehmen, mit dem sie sich identifizieren und das positive Engagement der Beschäftigten an ihren Arbeitsaufgaben werden als wichtige Voraussetzungen für den Organisationserfolg gefördert.

Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien trägt offensichtlich dazu bei, diese Managementziele zu erreichen, wie die Schaubilder 6 und 7 zeigen.

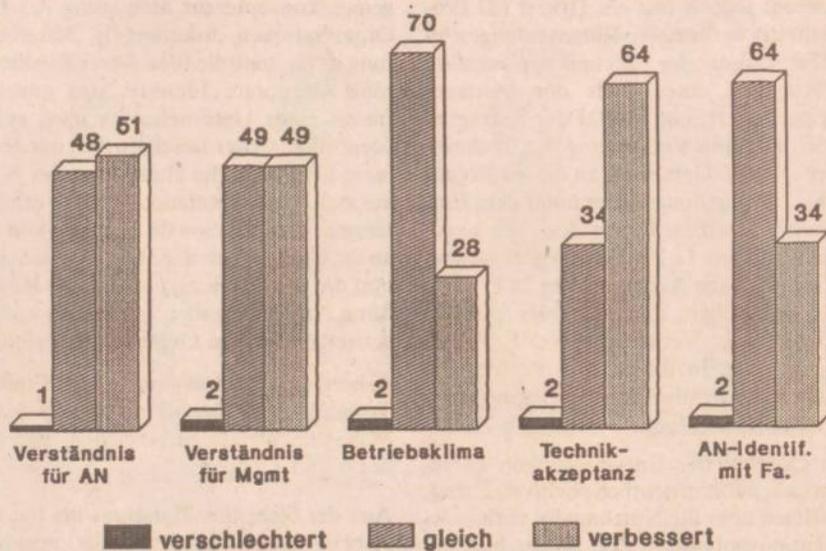
Aus der Sicht des *Managements* hat die bisherige Arbeitnehmerbeteiligung das gegenseitige Verständnis im Unternehmen beträchtlich verstärkt. Rund die Hälfte der Manager sieht eine größere Aufgeschlossenheit der Belegschaft gegenüber den eigenen Problemen. In gleichem Umfang ist ihre Sensibilität gegenüber den Mitarbeiterproblemen gewachsen. Ein gutes Viertel (28 Prozent) der Manager berichtet von einer Verbesserung des Betriebsklimas aufgrund von Arbeitnehmerbeteiligung im technischen Innovationsprozeß.

Die Akzeptanz der neuen Technik durch die Beschäftigten ist eine kritische Variable für erfolgreiche Innovationen. Widerstände der Arbeitnehmer verlangsamen den Einführungsprozeß und führen zu Reibungsverlusten und zu Ineffizienz in der Technikanwendung. Für dieses Problemfeld hat nach Aussagen der Manager die Arbeitnehmerbeteiligung einen außerordentlich positiven Effekt. Fast zwei Drittel der Manager (64 Prozent) verweisen auf eine erhöhte Technikakzeptanz bei den Beschäftigten als Folge von Arbeitnehmer-Partizipation. Ein weiterer Aktivposten ist, daß ein gutes Drittel der Manager (34 Prozent) eine verstärkte Identifikation der Arbeitnehmer mit ihrem Unternehmen sieht.

Arbeitnehmervertreter bewerten die Erfolge der Partizipation sehr ähnlich. Das gegenseitige Verständnis im Unternehmen hat sich erhöht; das Betriebsklima hat sich häufig verbessert; viele Belegschaften identifizieren sich stärker mit dem Unternehmen, und die Technikakzeptanz ist außerordentlich gewachsen. Dabei gibt es zwischen beiden

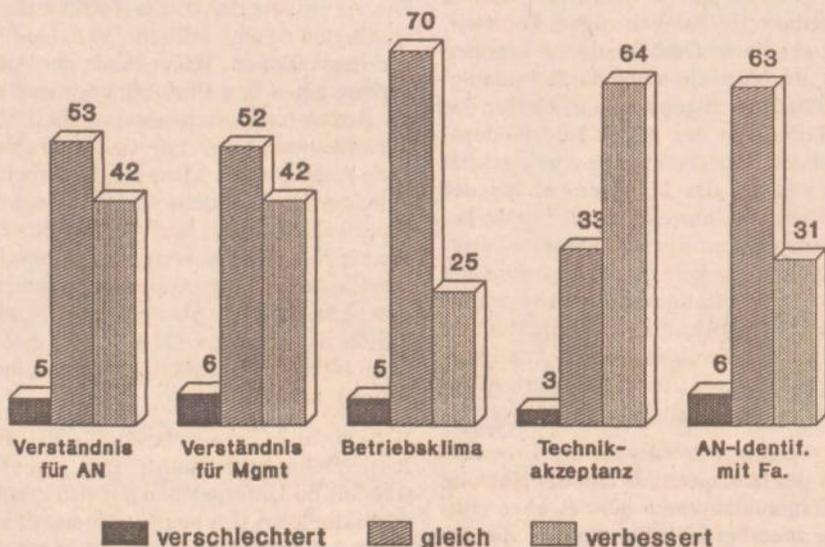
¹⁰⁾ Für einen Überblick über die Diskussion vgl. Eberhard Dülfer (Hrsg.), Organisationskultur. Phänomen — Philosophie — Technologie, Stuttgart 1988.

Schaubild 6: Wirkung der Arbeitnehmerbeteiligung auf verschiedene Bereiche - Manager (in Prozent)



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987. 2.477 Manager.

Schaubild 7: Wirkung der Arbeitnehmerbeteiligung auf verschiedene Bereiche - Arbeitnehmervertreter (in Prozent)



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987; 2.477 Arbeitnehmerv.

Gruppierungen nur geringe Unterschiede in der Bewertung. Arbeitnehmervertreter sehen die Erfolge der Partizipation nicht ganz so positiv wie das Management, und sie sehen zu etwas höheren Anteilen (im Durchschnitt fünf Prozent) auch Verschlechterungen, die vom Management kaum wahrgenommen wurden (durchschnittlich zwei Prozent).

Diese Einschränkungen trüben jedoch keineswegs das positive Gesamtbild. In den analysierten Wirkungsfeldern hat Arbeitnehmerbeteiligung bei der Einführung neuer Technologien in Europa aus der Sicht beider Gruppierungen kaum negative Effekte. Wo Partizipation Veränderungen bewirkt hat, überwiegen eindeutig die positiven Bewertungen.

VI. Die Zukunft von Arbeitnehmerbeteiligung

Es ist ein Allgemeinplatz psychologischer Erkenntnis, daß erfolgreiches Verhalten bestärkt und wiederholt wird. Wenden wir dieses Prinzip auf das Problem der Arbeitnehmerbeteiligung bei technologischen Innovationen an, so ist zu erwarten: Partizipation, die in der Vergangenheit positive Wirkungen für alle Beteiligten hatte, hat eine erhöhte Chance, in Zukunft intensiviert und ausgebaut zu werden. Wie bereits dargelegt, berichteten sowohl Manager als auch Arbeitnehmervertreter über zum Teil sehr positive Erfahrungen mit den praktizierten Beteiligungsverfahren. Welche Konsequenzen hat dies für die Entwicklung des Partizipationskonzepts in der Zukunft?

Schaubilder 8 und 9 fassen die Vorstellungen zusammen, die beide Gruppierungen über die Intensität der Beteiligung in den vier Phasen technischer Innovationsprozesse für die Zukunft haben. Als erstes Ergebnis ist hervorzuheben, daß sowohl Manager als auch Arbeitnehmervertreter in ihren Erwartungen an die Zukunft deutlich über die bisher praktizierten Beteiligungsformen hinausgehen (vgl. hierzu Schaubilder 2 und 3). Generell verschieben sich die Wünsche in beiden Gruppen zu den höheren Beteiligungsformen. Allerdings wird in diesem Punkte erstmals ein bedeutender Dissens zwischen beiden sichtbar, denn die Wünsche der Arbeitnehmervertreter sind viel weitreichender als die der Manager.

Unter den *Managern* haben sich die Anteile derer, die für die Zukunft keine Arbeitnehmerbeteiligung anstreben, gegenüber der Praxis in der Vergangenheit mehr als halbiert, und dies in fast allen Phasen der Technikeinführung. In den beiden operationalen Phasen lehnt nur jeder zehnte Manager jedwede Arbeitnehmerbeteiligung in der Zukunft ab. Bei der Planung und Auswahl neuer Technologie lehnen zwar 15 bzw. 25 Prozent der Manager eine künftige Arbeitnehmerbeteiligung ab, jedoch liegen diese Anteile gegenüber der Praxis in der Vergangenheit deutlich niedriger. Die größere Offenheit für Beteiligung macht sich vor allem im Wunsch nach verstärkten Konsultationen bemerkbar. In den beiden strategischen Phasen präferiert jeder vierte und in den operationalen Phasen ca. jeder

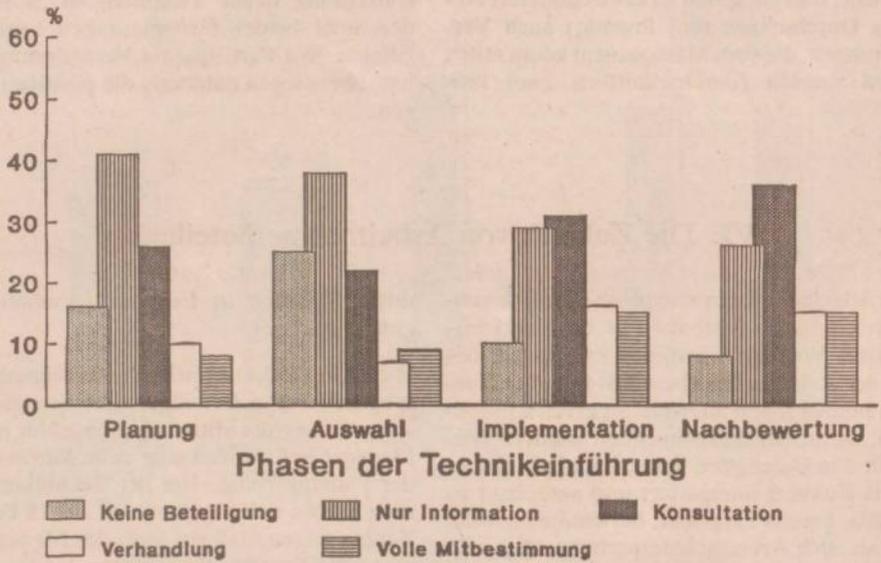
dritte Manager in Europa konsultative Beteiligungsverfahren.

Wenig Veränderungen hingegen zeigen sich bei den substantielleren Beteiligungsformen wie Verhandlungen und volle Mitbestimmung. Nur jeder zehnte Manager befürwortet eine volle Mitbestimmung in der Planungsphase. Bei der Technikimplementierung erhöht sich dieser Anteil auf 18 Prozent. Die Zahlen zeigen, daß aus Sicht des Managements die wichtigen Entscheidungen über den Gesamtprozeß technischer Innovationen auch in Zukunft bei der Unternehmensleitung verbleiben sollen. Abweichende Positionen werden nur von einer kleinen Minderheit der Manager, vor allem in Dänemark, vertreten.

Die Vorstellungen der *Arbeitnehmervertreter* über künftige Arbeitnehmerpartizipation gehen mehrheitlich jedoch weit über die Intentionen des Managements hinaus. In allen Phasen wünscht zumindest ein Viertel der Arbeitnehmervertreter jeweils Konsultationen und volle Mitbestimmung, und durchschnittlich 17 Prozent setzen auf Verhandlungsstrategien. Der Wunsch nach intensiven Beteiligungsformen ist für die beiden operationalen Phasen der Technikeinführung, der Implementation und der Nachbewertung, am ausgeprägtesten. Gleichermäßen deutlich richtet er sich auch auf die strategischen Phasen, wobei sich die Phase der Technikselektion (wie bereits in der Vergangenheit) als kritisch erweist, auch für die Manager: Obwohl vor wesentlich niedrigerem Niveau, wünschen hier beide Gruppen in der Zukunft wenig Arbeitnehmerbeteiligung, was sich in vergleichsweise hohen Prozentsätzen „keine Beteiligung“ sowie „nur Information“ ausdrückt. Somit erweist sich die konkrete Auswahl neuer Technologie als das für die Partizipationsidee sperrigste Handlungsfeld, und beide Gruppierungen bewerten die Situation ähnlich.

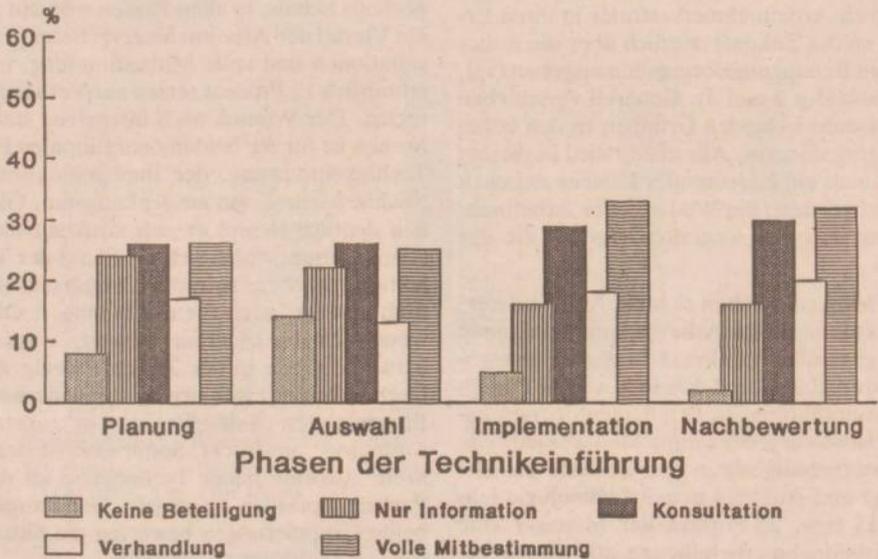
Schaubild 9 enthält ein weiteres interessantes und etwas verwirrendes Detail: In die Planungs- und der Selektionsphase wünscht rund ein Drittel der Arbeitnehmervertreter überhaupt nicht einbezogen oder nur informiert zu werden. In den beiden ope-

Schaubild 8: Art und Zeitpunkt künftiger Arbeitnehmerbeteiligung bei Technikeinführung - Manager



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987; 2.477 Manager.

Schaubild 9: Art und Zeitpunkt künftiger Arbeitnehmerbeteiligung bei Technikeinführung - Arbeitnehmervertreter



Quelle: Befragung in 5 EG-Ländern, 1987. 2.477 Arbeitnehmerv.

rationalen Phasen beträgt dieser Anteil immerhin noch rund 20 Prozent. Aus welchen Gründen könnten Arbeitnehmervertreter auf Einflußmöglichkeiten auf das Management verzichten wollen? Hier ist daran zu erinnern, daß die Idee einer Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an der Unternehmens- und Betriebspolitik in den europäischen Gewerkschaften nicht unumstritten ist. Oft zögern Gewerkschafter und ihre Organisationen, für Fragen der Beschäftigungssicherheit, der Arbeitsorganisation, der Qualifikationsentwicklung der Mitarbeiter und für andere Problembereiche Verpflichtungen zu übernehmen, durch die sie sich binden und die ihren Handlungsspielraum einengen könnten. Auch eine Beteiligung an der strategischen Technikplanung kann handlungslimitierende Verpflichtungen gegenüber dem Unternehmen und gegenüber den betrieblichen Folgen dieser Mitbestimmung bedeuten.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Trotz dieser Einschränkungen bleibt festzuhalten, daß im Durchschnitt der fünf analysierten Staaten der Europäischen Gemeinschaft sowohl das Management als auch die Arbeitnehmerseite künftig mehr Partizipation praktizieren möchten. Daß dabei die Arbeitnehmerseite in ihren Erwartungen hinsichtlich Intensität und Zeitpunkt der Beteiligung viel weiterreichende Vorstellungen hat als die Gegenseite, überrascht nicht. Erstaunlich ist eher, daß auch große Teile der Manager der Partizipationsidee für die Zukunft ein größeres Gewicht einräumen. Die positiven Erfahrungen der Arbeitnehmerbeteiligung haben hier ihre Spuren hinterlassen. Dabei verlieren die Manager ihre Vorrechte nicht aus dem Blick: Die Planung technologischer Innovationen fällt in ihren Verantwortungsbereich, und hier sind sie nur sehr begrenzt konzessionsbereit. Für die operationalen Phasen der technischen Innovation scheinen die Beteiligungsverfahren jedoch ihren Wert für das Management bewiesen zu haben. Die deutlich verstärkte Bereitschaft des Managements zu intensiver Partizipation ist Ausdruck dieser Erfahrung.

Gleiches gilt für die europäischen Arbeitnehmervertretungen. Sie sehen in den neuen Informations-

Hier werden Fragen des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses angesprochen, die generelle Bewertung des Wirtschaftssystems, des Umgangs mit der anderen Seite — den Unternehmern und Managern —, die Grundsatzfrage, wie konfliktreich oder kooperativ die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sein sollten. In der Bundesrepublik praktizieren beide Tarifparteien einen kooperativen Politikstil, und auch die Mitübernahme von Verantwortung für Unternehmen und Betriebe durch die Gewerkschaften und ihre Vertreter hat Tradition. Wir dürfen in diesem Zusammenhang jedoch nicht vergessen, daß wir hier europäische Daten zur Beteiligungsfrage diskutieren und daß die kooperativen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen der Bundesrepublik keine europäische Norm darstellen und auch unter den EG-Staaten, die in unserer Auswahl erfaßt sind, eher in der Minderheit sind.

technologien häufig Gefahren für ihre Mitglieder und ihre Organisation, wobei diese Gefahren oft nicht exakt benannt und eingeschätzt werden können. Diese Unsicherheit in der Situationseinschätzung ist auch eine Folge der noch unbekannteren Funktionsweisen und Konsequenzen der neuen Technologien selbst. Durch ihr aktives Engagement im Sinne versuchter Technikgestaltung können die Arbeitnehmervertretungen dazu beitragen, Unsicherheitszonen einzugrenzen und den gegenwärtigen wirtschaftlichen Strukturwandel in ihrem Sinne zu beeinflussen. Wie die Analysedaten zeigen, treffen sie dabei auf ein weitgehend aufgeschlossenes Management.

In dem Maße, in dem beide Seiten positive Effekte der Partizipation wahrnehmen, wächst ihre Bereitschaft zu kooperativem Verhalten im Prozeß der technologischen Modernisierung. Die bisherigen Daten belegen die überwiegend positiven Erfahrungen beider Seiten mit den praktizierten Beteiligungsverfahren. Dies eröffnet verstärkte Chancen eines kooperativen Politikstils zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der zur Zeit stattfindenden umfassenden technologischen Modernisierung in Europa.

Heinz Grohmann: Wozu brauchen Staat und Öffentlichkeit Daten?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/89, S. 3–14

Zwei Formen des öffentlichen Datenbedarfs werden im vorliegenden Beitrag unterschieden: Daten für den individuellen Verwaltungsvollzug und solche zur Beschreibung, Erklärung, Planung und Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit (statistische Daten). Im wesentlichen erfolgt dabei eine Beschränkung auf personen- bzw. bevölkerungsbezogene Daten. Grundsätzlich ist eine enge Zweckbindung Voraussetzung für die Zulässigkeit der Erhebung. Beispiele sind die Datenerhebung im Meldewesen, für die Sozialhilfe, die Rentenversicherung, die Arbeitsvermittlung und die Besteuerung. Der Datenbedarf ist um so größer und differenzierter, je mehr der Staat bei seinen Maßnahmen bemüht ist, die Verwirklichung sozialer Prinzipien, Einzelfallgerechtigkeit, aber auch Schutz vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Leistungen miteinander zu verbinden.

An Beispielen aus den Bereichen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung, Alterssicherung, Gesundheitswesen, Einkommens- und Vermögensverteilung und Wohnungswesen wird veranschaulicht, welche Arten von Daten gebraucht und welche Einsichten mit ihnen gewonnen werden. Auch hier wird deutlich, daß der Datenbedarf tendenziell um so größer und differenzierter ist, je mehr er dazu geeignet sein soll, den Anforderungen an den modernen Rechts- und Sozialstaat Rechnung zu tragen.

Paul Kevenhörster: Der Einsatz von Computern in der Demokratie. Informationsprobleme von Parlament und Regierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/89, S. 15–24

Die politischen Institutionen sind auf leistungsfähige Systeme der Informationsverarbeitung und Politikberatung angewiesen. Die Dynamik der Wissensausweitung und die Leistungsexplosion der neuen Kommunikationstechniken stellen an Politik und Verwaltung höhere Anforderungen bei der Festlegung des eigenen Informationsbedarfs und der Informationsverarbeitung. Offenheit, Dezentralisierung und Pluralität der Kommunikationsnetze sind erforderlich, um der Gefahr der Datenherrschaft vorzubeugen.

Die Automation des Verwaltungshandelns und die Leistungsausweitung des modernen Wohlfahrtsstaates vergrößern den Informationsvorsprung der Regierung gegenüber dem Parlament. Zu Nervensträngen des elektronischen Zeitalters sind computergestützte Informationsnetze geworden, die in der Regel der Verwaltung zugeordnet sind. Vordringlich ist daher eine bessere Informationsausstattung und Beratung des Deutschen Bundestages. Dabei geht es zum einen um den Aufbau eines neuen parlamentarischen Informations- und Kommunikationssystems, um den Bundestag mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken auszustatten. Es geht ferner um die Einrichtung einer leistungsfähigen Institution der Technologiefolgen-Abschätzung und -Bewertung, um den Primat der Politik in der Forschungs- und Technologiepolitik zu sichern und Chancen und Risiken des technologischen Wandels frühzeitig offenzulegen.

Bernd H. Liedtke: Der Computer im Amt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/89, S. 25–34

Gegen den Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung wurde und wird auch das Argument vorgebracht, dies würde den Bürger im Umgang mit der Verwaltung abschrecken. Trüfe dies zu, dann stünde das im Widerspruch zur Vorstellung, Qualitätsverbesserungen von Verwaltungsleistungen durch Technikeinsatz erreichen zu können. Es wird an einem Beispiel gezeigt, daß dies keineswegs so sein muß. Dazu werden die Ausgangslage, die Hoffnungen und die Befürchtungen zu Beginn der achtziger Jahre nachgezeichnet, die an ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben geknüpft waren, dessen ausdrückliches Ziel es war, durch den Einsatz von mehr und besserer Informationstechnik zu mehr Bürgernähe einer Kommunalverwaltung zu gelangen. Es wird berichtet, was aus der Sicht des Bürgers aus den ursprünglichen Zielvorstellungen geworden ist. Kurzgefaßtes Fazit: So wie sich die Stadtverwaltung heute präsentiert, ist der Einsatz von Informationstechnik durchaus gelungen.

Dieter Fröhlich/Dieter Fuchs/Hubert Krieger: Technischer Wandel und Arbeitnehmerbeteiligung in Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/89, S. 35–47

Im Sinne des von der Europäischen Kommission eingeleiteten sozialen Dialogs sollen durch Arbeitnehmerbeteiligung die technische Modernisierung der Betriebe gefördert und ihre innerbetrieblichen Wirkungen gesteuert werden. Zu diesem Thema plant die Europäische Gemeinschaft eine Befragung in allen EG-Mitgliedsstaaten. Für die Bundesrepublik, Großbritannien, Frankreich, Italien und Dänemark liegen erste Befragungsergebnisse von jeweils 2 326 Managern und Arbeitnehmervertretern vor.

Die Daten zeigen, daß das bisherige Ausmaß der Beteiligung von Arbeitnehmervertretern bei der Technischeinführung gering ist. Die Arbeitnehmerbeteiligung konzentriert sich vor allem auf die operativen Phasen der Technischeinführung. Sie ist besonders gering in den Phasen der Technikplanung und -auswahl. Im Urteil sowohl der befragten Manager wie der Arbeitnehmervertreter hat die praktizierte Beteiligung vielfach positive Effekte auf betriebliche Entscheidungsprozesse, auf die Nutzung von Mitarbeiterqualifikationen, auf das gegenseitige Verständnis der betrieblichen Akteure, auf die Technikakzeptanz und andere Bereiche. Für die Zukunft wünschen sowohl große Teile der Manager als auch der Arbeitnehmer den Ausbau von Beteiligungsverfahren.