Alexander Roßnagel · Peter Wedde
Volker Hammer · Ulrich Pordesch

DIGITALISIERUNG DER GRUNDRECHTE?

MENSCH UND TECHNIK

SOZIALVERTRÄGLICHE TECHNIKGESTALTUNG 8

ZUR VERFASSUNGSVERTRÄGLICHKEIT DER
INFORMATIONEN- UND KOMMUNIKATIONS-
TECHNIK

Westdeutscher Verlag

Alexander Roßnagel · Peter Wedde
Volker Hammer · Ulrich Pordesch

Digitalisierung der Grundrechte?

Herausgeber: Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Schriftenreihe „Sozialverträgliche Technikgestaltung“ veröffentlicht Ergebnisse, Erfahrungen und Perspektiven des vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen initiierten Programms „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“. Dieses Programm ist ein Bestandteil der „Initiative Zukunftstechnologien“ des Landes, die seit 1984 der Förderung, Erforschung und sozialen Gestaltung von Zukunftstechnologien dient.

Der technische Wandel im Feld der Mikroelektronik und der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich weiter beschleunigt. Die ökonomischen, sozialen und politischen Folgen durchdringen alle Teilbereiche der Gesellschaft. Neben positiven Entwicklungen zeichnen sich Gefahren ab, etwa eine wachsende technologische Arbeitslosigkeit und eine sozialunverträgliche Durchdringung der Gesellschaft mit elektronischen Medien und elektronischer Informationsverarbeitung. Aber es bestehen Chancen, die Entwicklung zu steuern. Dazu bedarf es einer breiten öffentlichen Diskussion auf der Grundlage besserer Kenntnisse über die Problemzusammenhänge und Gestaltungsalternativen. Die Interessen aller vom technischen Wandel Betroffenen müssen angemessen berücksichtigt werden, die technische Entwicklung muß dem Sozialstaatspostulat verpflichtet bleiben. Es geht um sozialverträgliche Technikgestaltung.

Die Schriftenreihe „Sozialverträgliche Technikgestaltung“ ist ein Angebot des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Erkenntnisse und Einsichten zur Diskussion zu stellen. Es entspricht der Natur eines Diskussionsforums, daß die Beiträge die Meinung der Autoren wiedergeben. Sie stimmen nicht unbedingt mit der Auffassung des Herausgebers überein.

Alexander Roßnagel · Peter Wedde
Volker Hammer · Ulrich Pordesch

Digitalisierung der Grundrechte?

*Zur Verfassungsverträglichkeit
der Informations- und Kommunikationstechnik*

Westdeutscher Verlag

Der Westdeutsche Verlag ist ein Unternehmen der Verlagsgruppe Bertelsmann International.

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Horst Dieter Bürkle, Darmstadt

ISBN 978-3-531-12154-3

ISBN 978-3-322-94185-5 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-94185-5

Hinweis zu dieser elektronischen Ausgabe

Dieser Band wurde 1990 im Westdeutschen Verlag veröffentlicht. Dieser Verlag ging inzwischen in den Verlag Springer VS über und gehört zur Gruppe Springer Science+Business Media S.A. (www.springer.com).

Diese elektronische Fassung der "Digitalisierung der Grundrechte" wird von den Autoren nach Abstimmung mit dem Springer Verlag kostenlos über KOBRA (Kasseler OnlineBibliothek, Repository und Archiv), das Archiv für die wissenschaftlichen Dokumente der Universität Kassel, bereitgestellt.

Der Band wird weiterhin über den Springer Verlag vertrieben und kann dort auch in einer gedruckten Fassung bezogen werden. Die bibliographischen Angaben dazu finden Sie auf der vorhergehenden Seite.

Bensheim, im Juni 2017
Die Autoren.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek für diese Fassung:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet den Band in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.
URN: urn:nbn:de:hebis:34-2017062252636

KOBRA - Kasseler OnlineBibliothek, Repository und Archiv, Kassel, 2017
<https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de>

Alternativer Download: <http://www.provet.org> in der Rubrik "Veröffentlichungen"

INHALT

Vorwort	IX
 I. EINLEITUNG	
1. Verfassungsverträglichkeit – ein Kriterium der Technikbewertung	1
Die 'Informationsgesellschaft' – Licht und Schatten (1) – Dynamisches Verfassungsrecht (2) – Technikinduzierter Anpassungsdruck (5) – Das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit (6) – Rechtspflicht zur Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit (8)	
2. Methode und Gang der Untersuchung	11
Das derzeitige normative Modell und seine Verwirklichung (11) – Die Veränderung der Verwirklichungsbedingungen (12) – Änderungsdruck und Reaktionen der Rechtsordnung (16) – Gang der Untersuchung (18)	
 II. DER UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND: DIE KÜNFTIGEN SOZIO-TECHNISCHEN SYSTEME	
3. Randbedingungen	21
4. Die Entwicklung der IuK-Technik	26
Hardware (26) – Software (27) – Netze/Infrastruktur (27) – Mensch-Maschine-Schnittstelle (29) – Datenbanken (30) – 'Künstliche Intelligenz' (30) – Probleme des Einsatzes von Informationstechnik (31) – Entwicklungsmöglichkeiten jenseits von 2020 (32)	
5. Sozio-technische Systeme	34

III. ALLGEMEINE TECHNIKFOLGEN

6. **Machtsteigerung** 38
7. **Verstärkung gesellschaftlicher Entwicklungstrends** 41
Industrialisierung (41) – Kommerzialisierung (44) – Verwissenschaftlichung (47) – Prävention (51) – Bürokratisierung (54)

IV. FELDER DER SOZIALEN UND POLITISCHEN ORDNUNG DES GRUNDGESETZES

8. **Demokratie und ihre Voraussetzungen** 57
Die Untersuchungsfelder (57) – Normative Vorgaben des Grundgesetzes (59) – Probleme der Demokratie heute (66) – Die Informationsinfrastruktur der 'Informationsgesellschaft' (69) – Elektronisch gestützte Bürgergruppen (75) – Der Prozeß der politischen Willensbildung (78) – Computer im Parlament (84) – Demokratieverluste: Die Neuordnung der Telekommunikation (92) – Demokratische Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen (98) – Souveränität des demokratischen Souveräns (102) – Anpassungszwang und Reaktionen der Rechtsordnung (108)
9. **Begrenzung staatlicher Macht im Rechtsstaat** 118
Normative Vorgaben des Grundgesetzes (118) – Probleme des Rechtsstaats heute (122) – Vernetzung von Regierung und Verwaltung (126) – Verwaltungsintegration, Ressortverantwortung und informationelle Gewaltenteilung (129) – Bürgerservice und Bürgerkontrolle (135) – Instrumente der inneren Sicherheit (138) – Balancestörungen der geteilten Staatsgewalt (147) – Kommunale Selbstverwaltung im Rahmen elektronischer Verwaltungssysteme (150) – Anpassungsdruck und Reaktionen der Rechtsordnung (153)

10.	Ausgleich gesellschaftlicher Macht im Sozialstaat	164
	Normative Vorgaben des Grundgesetzes (164) – Probleme des Sozialstaats heute (168) – Betriebliche Sicherungssysteme (171) – Arbeitnehmer in einem computerisierten Betrieb (174) – Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen (176) – Machtverschiebungen zwischen den Sozialpartnern (178) – Die Informatisierung der Gesundheitsversorgung (180) – Grundrechtsentfaltung zwischen Computermethoden und Krankheitsprofilen (188) – Machtverschiebungen in der Telegesellschaft (196) – Anpassungsdruck und Reaktionen der Rechtsordnung (198)	
11.	Schutz persönlicher Integrität und sozialer Lebenszusammenhänge	206
	Normative Vorgaben des Grundgesetzes (206) – Zur Abschätzung von Technikfolgen im Alltag (210) – Informatisierte Haushalte (212) – Temex (216) – Verdatete Kunden (219) – Frauen in der 'Informationsgesellschaft' (224) – Persönlichkeitsentwicklung in einer elektronischen Welt (233) – Kommunikative Kompetenz (238) – Transparenz und Intransparenz (240) – Anpassungsdruck und mögliche Reaktionen der Rechtsordnung (243)	
12.	Das Grundgesetz in der 'Informationsgesellschaft'	251
V.	TECHNIKGESTALTUNG	
13.	Gestaltungsaufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten	259
14.	Gestaltungsalternativen	263
15.	Gestaltungsprobleme und Gestaltungsbedingungen	272
	Interessenwidersprüche (272) – Technischer 'Determinismus' (273) – Das Tempo technischer Veränderungen (274) – Vollendete Tatsachen (274) – Komplexität (275) – Ungewißheit künftiger Technikfolgen (276) – Universalität der Verwendungszwecke (277) – Verschiedenartige Gestaltungsformen (278) – Privatisierung (280) – Internationale Einflüsse (280) – Verfassungsverträgliche Technikgestaltung ist nötig und möglich (282)	

16. Politische Empfehlungen	283
Gesetzgebung (283) – Technische Normung (285) – Zulassungsverfahren (286) – Kritische Diskurse (288) – Datenschutz (289) – Eine Datenabgabe als Instrument zur Dateneinsparung (291) – Gegengewichte zur Informatisierung aller Lebensbereiche (294) – Sozialisierung von Informationen (296) – Transparenz staatlicher Informationsverarbeitung (297) – Intransparenz individuellen Verhaltens (297) – Neue Machtbegrenzungen (298) – Humane Gestaltung und gerechte Verteilung der Arbeit (299) – Betriebliche Sicherungssysteme (300) – Politisierung der Prävention (302) – Die Zukunft offen halten (302)	
EXPERTENGESPRÄCHE UND WORKSHOPS	304
ARBEITSPAPIERE	308
LITERATUR	311
ABKÜRZUNGEN	334

VORWORT

Unsere Gesellschaft versucht, ihre eigene Entwicklung durch normative Vorgaben zu steuern. Wie Wegweiser sollen uns die Grundrechte und die zentralen Prinzipien des Grundgesetzes die Richtung zu mehr Freiheit, Demokratie, Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit zeigen. Diese Wegmarken sollen jedem Streit entzogen sein und selbst von einer parlamentarischen Zweidrittel-Mehrheit nicht verändert werden dürfen.

Anders als bei festgegründeten Wegweisern beeinflusst aber der eingeschlagene Weg gesellschaftlicher Entwicklung die Richtung, in die die normativen Zielangaben weisen. Denn die Begriffe, die diese Ziele beschreiben, müssen entsprechend der zu regelnden Wirklichkeit unterschiedlich konkretisiert werden. Wer gesellschaftliche Verhältnisse verändert, ohne sich an den Zielen des Grundgesetzes zu orientieren, übt einen starken Druck auf die Verfassung aus, sich der veränderten Wirklichkeit anzupassen.

Die stärksten Kräfte zur Gesellschaftsveränderung gehen derzeit von der Technik aus – insbesondere von der Entwicklung und Anwendung informations- und kommunikationstechnischer Systeme. Sie üben bereits heute einen bestimmenden Einfluß auf unser Leben aus. Computer steuern Werkzeugmaschinen, Fertigungsstraßen und ganze Produktionsbereiche. Händler, Lieferanten, Banken und Kunden sind durch weitverzweigte Informationssysteme vernetzt. Staatliche Behörden verwalten die Bürger in riesigen Datenbanken. Sogar ins Privatleben dringt die Technik ein: Telespiele für Kinder, Bildschirmtext und Teleshopping für Erwachsene. Und alles dies ist erst der Anfang. Wir sind auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft'.

Viele drängen auf diesen Weg, weil sie hoffen, daß die Technik uns schwere, gefährliche und stupide Arbeit abnimmt, uns von langweiligen und zeitraubenden Tätigkeiten befreit, die Fülle menschlichen Wissens jedem zugänglich macht, uns hilft, unser Denken und unsere Phantasie erst richtig zu entfalten, und bei alledem auch noch die wirtschaftliche Produktivität gewaltig steigert. Nüchternere Vertreter verweisen schlicht auf Gewinnchancen oder die Zwänge des Weltmarkts.

Wer aber fragt danach, inwieweit dieser Weg mit den verfassungsrechtlichen Entwicklungszielen unserer Gesellschaft vereinbar ist? Wie sehr stärkt oder schwächt die Informatisierung der Gesellschaft die Verwirklichungschancen individueller Entfaltung und demokratischer Mitbestimmung? Wie sehr verändert sie durch ihren Anpassungsdruck unsere Begriffe von Freiheit, Demokratie, Rechts- und Sozialstaat?

Die Informations- und Kommunikationstechnik wird in einem atemberau-

benden Tempo fortentwickelt. Wir werden nahezu täglich mit neuen Produkten und Verfahren konfrontiert. Wie aber kann in diesem 'Strudel' ständiger Gesellschaftsveränderung verhindert werden, daß wir durch die – meist unbewußte – Veränderung unserer Wegmarken die Orientierung an den Zielen individueller Freiheit, demokratischer Gesellschaftsgestaltung und Begrenzung staatlicher und sozialer Macht verlieren? Gesteuert wird die Entwicklung vor allem durch die Sichtweise von Technikern, durch das Machtstreben von Bürokratien und durch die Gewinnerwartungen von Unternehmen. Diese Interessen sind jedoch blind gegenüber den meisten sozialen Folgen. In einer demokratischen Gesellschaft müssen in die Entwicklung solch gesellschaftsverändernder Technik auch die bisher ausgeblendeten Interessen eingehen. Vor allem aber müssen wir die Technik und das soziale Feld, in dem sie genutzt wird, so gestalten, daß die befürchteten gesellschaftlichen Risiken nicht Wirklichkeit werden.

Die Gefährdungen für die Emanzipationsziele des Grundgesetzes zu analysieren und nach Gestaltungsmaßnahmen zu suchen, die sie verhindern, ist das Thema dieses Buches. Es entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Informatisierung der Gesellschaft: Verfassungsverträglichkeit und Verletzlichkeit des sozialen und politischen Systems“. Die Autoren haben dieses als „Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet)“ von 1986 bis 1988 als Teil des Forschungsprogramms „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“ des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Ziel des Forschungsprojekts war, zwei Kriterien der Sozialverträglichkeit, nämlich die Verfassungsverträglichkeit der Informations- und Kommunikationstechnik und die Verletzlichkeit der Gesellschaft zu konkretisieren, mit ihrer Hilfe Zukunftspläne zur 'Informationsgesellschaft' zu bewerten und Gestaltungsvorschläge zu unterbreiten, die möglichst Freiheit und Demokratie verstärken und die Verletzlichkeit der Gesellschaft verringern. Dieses Buch enthält den zweiten Teil unserer Projektergebnisse: die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit künftiger Nutzungsformen der Informations- und Kommunikationstechnik.

Für die Darstellung künftiger Gesellschaftsentwicklungen sowie die Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen waren viele Gespräche mit Experten zu führen. Ohne von der Praxiserfahrung unserer Gesprächspartner zu profitieren – allein auf der Grundlage veröffentlichter Literatur – wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen. Für ihre Gesprächsbereitschaft schulden wir ihnen Dank. Für die gute Zusammenarbeit seitens des Auftraggebers und Projektträgers danken wir den Herren Ulrich von Alemann, Willi Riepert, Klaus Theo Schröder und Dieter Viefhues. Unser Dank gilt insbesondere Urs Andelfinger, Evelyne Billo, Uta Conze, Anne Flocken, Birgit Gumprecht-Riad, Michael Schneider, Jochen Scholz, Robert Stramm, Matthias Teinert und Rainer Steen, die unsere Arbeit auf vielfältige Weise unterstützt haben.

Darmstadt, Bremen, Heidelberg und Miltenberg,
im Juni 1989

Die Verfasser

I. EINLEITUNG

1. Verfassungsverträglichkeit – Ein Kriterium der Technikbewertung

Die 'Informationsgesellschaft' – Licht und Schatten

Wir werden künftig in einer Gesellschaft leben, in der Technik uns schwere, gefährliche und stupide Arbeit abnimmt, in der wir befreit sind von langweiligen und zeitraubenden Tätigkeiten, in der die Fülle menschlichen Wissens jedem zugänglich ist, in der sich unser Denken und sogar unsere Phantasie erst richtig entfalten können und in der bei alledem auch noch die wirtschaftliche Produktivität gewaltig gesteigert wird. Diese Gesellschaft wird offen, frei und demokratisch sein. Jeder kann sich in einer intellektuell anregenden informationellen Umwelt frei entfalten. Der schnelle, umfassende und freie Zugang zu Informationen erweitert die Freiheitsspielräume des einzelnen und der Gesellschaft. Demokratische Entscheidungsprozesse werden transparent. Als informierte, mündige Bürger können wir kompetent an ihnen teilnehmen.

Die 'Informationsgesellschaft' als offene Gesellschaft freier Informationsflüsse – so schön könnte unsere Zukunft sein, wenn wir nur die Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) umfassend nutzen. In solch hellem Licht schildern uns die Befürworter umfassender Informatisierung¹ ihre 'Informationsgesellschaft'. Dieses Licht wirft jedoch offenbar keine Schatten. Denn Nachteile umfassender Informatisierung werden nicht beschrieben.² Dabei ließe sich auch aus diesen eine Vision ausmalen:

Nehmen wir an, künftige Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechnik würden den Krankenkassen erlauben, auf der Basis von vollständigen Krankengeschichten, weiteren Lebensdaten des Versicherten und seiner Verwandten sowie den Erkenntnissen aus epidemiologischen Krankheitsregistern individuelle Krankheitsrisiken zu erkennen und einen speziellen Präventionskatalog zu erstellen. Dieser könnte vom Verbot, an bestimmten belastenden

1 S. z.B. Schwarz-Schilling, Der Landkreis 1983, 370; ders. 1988, 177 ff.; Bangemann 1988, 778 ff.; BDI 1988, 63; Haefner 1989, 31 ff.; ders. 1984, 179 ff.

2 Dies gilt nicht für Haefner, der sich mit möglichen Risiken auseinandersetzt, die möglichen Vorteile jedoch für überwiegend hält.

Arbeitsplätzen zu arbeiten, bis hin zu speziellen Verhaltensvorschriften für die Privatsphäre reichen. Wer gegen den individuellen Präventionskatalog grob verstößt, verliert dann ganz oder teilweise seinen Versicherungsschutz.³

Oder unterstellen wir eine Verwaltung, die vollständig von der Aktenbearbeitung auf elektronische Bürokommunikation übergegangen ist. Ihre gerichtliche oder parlamentarische Kontrolle wäre nur noch möglich, wenn – wie heute bei papierner Aktenführung – jederzeit nachprüfbar wäre, wann wer welche Angelegenheit wie bearbeitet oder beeinflusst hat. Sichergestellt wäre dies nur, wenn das Computernetzwerk jede Verwaltungshandlung unabänderbar festhält. Dieses Problem ist bislang noch nicht gelöst. Wäre dies jedoch der Fall, würde die zu Kontrollzwecken erforderliche Aufzeichnung aller Verwaltungsvorgänge zu einer totalen Registrierung des Verhaltens sämtlicher Verwaltungsangehörigen und zur elektronischen Erfassung aller Bürger führen, die mit der Verwaltung in Kontakt treten.⁴

Um ein drittes Beispiel zu bilden: Künftig dürften nahezu alle Unternehmen, Behörden und Organisationen vom Funktionieren ihrer Computernetzwerke so sehr abhängig sein, daß sie ohne diese nicht mehr weiterarbeiten könnten. Die Computersysteme werden aber gegen die Angriffsformen des 21. Jahrhunderts – 'Viren', 'logische Bomben' und sonstige 'Trojanische Pferde' – sehr anfällig sein. Während gegen externe Angreifer technisch ein weitgehender Schutz gewährleistet werden kann, sind bisher gegen solche Angriffe von innen keine ausreichenden technischen Sicherungsmöglichkeiten abzusehen. Die computerabhängigen Unternehmen, Behörden und Organisationen sind dann auf die Vertrauenswürdigkeit ihrer Mitarbeiter angewiesen. Da diese nicht unterstellt werden kann, müssen sie zur Sicherung ihrer 'Nervenzentren' und 'Nervenzentren' alle die Mitarbeiter überprüfen und überwachen, die Angriffe gegen Computersysteme durchführen könnten.⁵

Dynamisches Verfassungsrecht

Würde sich die gesellschaftliche Wirklichkeit in die eine oder andere Richtung verändern, dann hätte dies jedesmal auch gravierende Auswirkungen für das Rechtssystem. Die Entwicklung der Technik und ihrer Anwendungen können ihm daher nicht gleichgültig sein. Aber welche Bewertungsmaßstäbe kann die Rechtspraxis oder -wissenschaft für eine schleichende Veränderung der Verwirklichungsbedingungen von Rechtsnormen anbieten, die erst in Jahren oder Jahrzehnten manifest werden?

3 S. hierzu unten Kap. 10.

4 S. hierzu unten Kap. 9.

5 S. hierzu unten Kap. 9 sowie ausführlich Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989; Hammer/Roßnagel, Forum für interdisziplinäre Forschung 2/1988, 37 ff.; Hammer/Pordesch/Roßnagel 1988, 506 ff.

Ein Gericht etwa könnte geltendes Recht nur dann unmittelbar auf künftig mögliche Tatbestände anwenden, wenn eine Veränderung des Rechts ausgeschlossen wäre. Denn diese könnten schon heute nur dann als rechtmäßig oder rechtswidrig bewertet werden, wenn sichergestellt wäre, daß der heutige Maßstab auch morgen noch gilt. Diese Bedingung würde eine Evolution des Rechtssystems durch Verfassungsänderung und verfassungswandelnde Interpretation ausschließen. Die Verfassung muß aber auf gesellschaftliche Veränderungen flexibel reagieren können. So legen die bisherigen Erfahrungen – 34 Änderungsgesetze zwischen 1949 und 1976 sowie zahllose verfassungswandelnde Interpretationen⁶ – die Annahme nahe, daß das Verfassungsrecht auch künftig so entwicklungsfähig sein wird, den verschiedensten politischen und sozialen „Notwendigkeiten“ gerecht zu werden. „Ihr Inhalt muß“, so mit Konrad Hesse die überwiegende Meinung der Juristen, „notwendig ‘in die Zeit hinein’ offen bleiben“, um eine Evolution des Rechtssystems zu ermöglichen.⁷ Jede Verfassung muß in der Tat eine gewisse Flexibilität aufweisen, um wünschenswerte gesellschaftliche Entwicklungen nicht zu unterbinden.

Diese Flexibilität ist einmal möglich durch eine förmliche Änderung des Verfassungstextes. Sind zwei Drittel der Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats der Auffassung, das Grundgesetz entspreche nicht mehr ihren Vorstellungen gesellschaftlicher Bedürfnisse, können sie den Wortlaut verändern (Art. 79 GG). Von dem streng geregelten, öffentlich beachteten und daher oft auch umstrittenen Verfahren der Textänderung abgesehen, wandelt sich zum anderen das Verfassungsrecht oft still und unbemerkt durch eine allmähliche und permanente Bedeutungsänderung. Insbesondere die Grundrechte sind ihrer Wortfassung und Sprachgestalt nach überwiegend blankett- und generalklauselartige Grundsatzbestimmungen, die durch inhaltliche Weite und Unbestimmtheit ausgezeichnet sind. Allein aufgrund der sprachlich offenen Fassung der Grundrechte läßt sich nicht mit Eindeutigkeit entscheiden, ob beispielsweise die Pflicht zur Teilnahme an der Volkszählung die „Würde des Menschen“ verletzt, Bildschirmtext zum „Rundfunk“ gehört, Quotenregelungen für Frauen mit der „Gleichberechtigung“ beider Geschlechter zu vereinbaren sind oder ‘intelligente’ polizeiliche Videoüberwachungssysteme die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ beeinträchtigen.

Eine Subsumtion des zu entscheidenden Falls unter die Grundrechtsnorm ist daher in den seltensten Fällen möglich. Interpretation im Sinn der Erkenntnis eines vorgegebenen Inhalts ist wegen der Weite und Offenheit der Sprachstruktur der Grundrechte und ihrer fragmentarisch und bruchstückhaften normativ-begrifflichen Durchbildung nicht möglich. Vielmehr wird die Norm der sich wandelnden Wirklichkeit entsprechend unterschiedlich konkretisiert. Rechtsanwendung ist daher nicht bloß Erkenntnisakt, sondern auch Erzeugung

6 S. hierzu Hofmann 1987, 259 ff.; Roßnagel 1981, 95 ff.

7 Hesse, 1984, 12; s. hierzu näher Roßnagel 1984a, 18 ff.

von Recht, also immer auch Rechtsentwicklung.⁸ Der Text der Grundrechte liefert hierfür oft nur ein Stichwort, etwa Religion, Glaube, Gewissen, Meinung, Presse, Rundfunk, Beruf, Eigentum. Was unter die Begriffe im konkreten Fall gefaßt werden soll, ist nicht ohne Analysen der Realität zu entscheiden, die die betreffende Norm zu ordnen bestimmt ist. Da die zu regelnde Wirklichkeit geschichtlichen Veränderungen unterliegt, ändern sich mit ihr die Ergebnisse der Normkonkretisierung und es ergibt sich ein ständiger mehr oder minder erheblicher Verfassungswandel – obwohl der Normtext identisch bleibt.⁹

Daher kann für das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbestimmung „einen Bedeutungswandel erfahren, wenn in ihrem Bereich neue, nicht vorausgesehene Tatbestände auftauchen oder bekannte Tatbestände durch ihre Einordnung in den Gesamtverlauf einer Entwicklung in neuer Beziehung oder Bedeutung erscheinen.“¹⁰ Denn „Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderungen in diesem Bereich wandeln“.¹¹ Es geht davon aus, daß auch seine eigenen Rechtsauffassungen sich „auf Grund neuer Erkenntnis“,¹² über wissenschaftliche Einsichten,¹³ technische Innovationen¹⁴ oder gewandeltes Sozialverhalten ändern¹⁵ und dem „geläuterten sittlichen Empfinden der (jeweiligen) Gegenwart“¹⁶ anpassen werden.

Nahezu übereinstimmend gilt daher: Um im Wandel der Verhältnisse Beständigkeit zu bewahren, ist nicht Starrheit, sondern Elastizität gefordert. Diese Dynamik kann zu einer Effektivierung, aber immer auch zu einer restriktiveren Auslegung von Grundrechten führen, je nachdem was zum Schutz 'höherer Werte', der 'sozialen Gerechtigkeit', des 'demokratischen Prozesses' oder der 'politischen Gemeinschaftsbildung' als erforderlich angesehen wird. Die Elastizität, die für die Grundrechte selbst gilt, gilt ebenso für deren Grenzen. Auch die Eingriffsmöglichkeiten zur Verwirklichung des Gemeinwohls können nicht 'zeitlos' bestimmt werden, sondern sind von sich wandelnden Problemlagen abhängig.¹⁷

8 S. hierzu Müller 1976, 125 ff., 138 ff.; Böckenförde NJW 1974, 1529 ff.; ders. NJW 1976, 2091; Bryde 1982, 80 ff., 254 ff.; Starck VVDStRL 34, 49; Neumann V., Der Staat 1982, 554 f.; Stein 1984, Einleitung II Rdn 54 ff.

9 S. hierzu z.B. Müller 1976, 120 ff.; Roßnagel 1981, 27 ff., 89 ff.; ders., Der Staat 1983, 551; ders. 1984a, 18 ff.; Bryde 1982, 259 ff.; Starck VVDStRL 34, 58 ff.; Schneider H.-P. AöR 1974, 72.

10 BVerfGE 2, 380 (401); 3, 407 (422); 7, 342 (351); 40, 296 (315).

11 BVerfGE 74, 297 (350); 73, 118 (154).

12 BVerfGE 2, 79 (92).

13 BVerfGE 49, 286 (298 f.); 56, 54 (76 ff.).

14 BVerfGE 57, 295 (318, 322).

15 BVerfGE 39, 169 (187).

16 BVerfGE 4, 110 (114).

17 S. z.B. Bryde 1982, 276; Schneider H.P. AöR 1974, 78; Roßnagel 1984a, 22 mit Ausführun-

Technikinduzierter Anpassungsdruck

Das Grundgesetz regelt die meisten der für den politischen Prozeß bedeutsamen Fragen, besitzt einen verhaltensbestimmenden Anspruch und stabilisiert durch seine Orientierung an den Ideen der Demokratie, des Rechts- und des Sozialstaats kontrafaktische Erwartungen. Gesellschaftlicher Wandel am Grundgesetz 'vorbei' ist daher nicht möglich. Durchsetzen wird er sich nur, wenn ihm auch gelingt, die Verfassung entsprechend zu wandeln. Gesellschaftliche Veränderungen werden letztlich entweder als rechtmäßig anerkannt oder als rechtswidrig diskriminiert und zu unterdrücken versucht. Die Geltung der Verfassungsordnung hängt weitgehend auch davon ab, daß es gelingt, die Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Wirklichkeit zu reduzieren – entweder durch Veränderung der Wirklichkeit oder durch Anpassung des Rechts. Je umfassender das Grundgesetz gesellschaftliche Prozesse in ihren relevanten Aspekten erfaßt, desto eher ist bei gesellschaftlichem Wandel ein Auseinanderfallen zwischen Verfassungsrecht und gesellschaftlicher Wirklichkeit zu erwarten, desto stärker gerät die Verfassung aber auch unter Anpassungsdruck.¹⁸

Um die drei Eingangsbeispiele für mögliche Schattenseiten der 'Informationsgesellschaft' noch einmal aufzunehmen: Ist die technische Infrastruktur geschaffen und haben sich Informationsbeziehungen etabliert, wäre es kaum durchzusetzen, diese nun bestehenden Informationsmöglichkeiten nicht mehr zur Verbesserung der Volksgesundheit und zur Bekämpfung der Kostenexplosion im Gesundheitswesen zu nutzen. Schon eher würde sich anbieten, in einer Abwägung der konfligierenden Interessen das Arzt- und Patientengeheimnis angesichts der Belastung der Allgemeinheit durch das Risikoverhalten einzelner sozialkonform zu konkretisieren.¹⁹

Sind erstmal Milliarden in den technischen Aufbau eines landesweiten elektronischen Verwaltungssystems investiert und alle Verwaltungsabläufe an diese Infrastruktur gebunden, sind wesentliche Veränderungen des Systems oder gar dessen Aufgabe praktisch ausgeschlossen. Schon eher würde sich in dieser Situation aufdrängen, Grundsätze des Rechtsstaats technikgerecht so zu modifizieren, daß entweder die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandels reduziert wird oder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine kontrollnotwendige Einschränkung erfährt.²⁰

Oder sind im letzten Beispiel erst einmal 'Sachzwänge' geschaffen – in Form hoher Investitionen oder organisatorisch verfestigter Strukturen und Abläufe –, können diese nicht kurzfristig beseitigt werden – auch nicht, wenn durch unbeinflußbare Ereignisse plötzlich die Bedrohung von Computernetzwerken an-

gen zu der Problemsicht unterschiedlicher Grundrechtstheorien.

18 S. hierzu Bryde 1982, 27 ff.; Roßnagel 1981, 95 ff., 289 ff.; ders. 1984a, 23; Mayer-Tasch 1984, 243 ff.; Neubert/Westphalen 260.

19 S. hierzu unten Kap. 10.

20 S. hierzu unten Kap. 9; s. hierzu auch Wedde 1989, 67 ff.

steigt. Statt das Schadenspotential der elektronisch gesteuerten Unternehmen, Behörden und Organisationen zu reduzieren, würde sich schon eher anbieten, die Überprüfung und Überwachung der Mitarbeiter als verhältnismäßige Maßnahme zur Sicherung überragender Rechtsgüter zu legitimieren.²¹

Die drei Beispiele zeigen: Techniknutzung könnte mit vielen unbedachten Folgen verbunden sein, die ihre Ziele ins Gegenteil verkehren. Nur wenn solche Auswirkungen rechtzeitig erkannt werden, besteht die Möglichkeit, gezielt die positiven Folgen zu fördern und die negativen zu vermeiden. Umgekehrt kann es zu einer Korrektur vielfach zu spät sein, wenn die beschriebenen Folgen bereits auftreten. Es bleibt dann nur eine Anpassung des Rechts an die veränderte Wirklichkeit.

Das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit

Für das Bundesverfassungsgericht ist es jedoch unproblematisch, wenn durch heutige Entscheidungen ein künftig wirksam werdender Anpassungsdruck entsteht. Denn es ist der Überzeugung, daß, selbst wenn die zur rechtlichen Anerkennung drängenden Fakten bereits geschaffen sind, es immer noch „geeignete und rechtsstaatliche Mittel geben kann, den befürchteten Gefährdungen der freiheitlichen Lebensordnung“ zu begegnen: diese seien mit der geltenden Rechtsordnung eben nicht vereinbar.²² Wenn jedoch technische Veränderungen den normativen Gehalt rechtlicher Vorschriften verändern können, dann ist eine Antwort, die nur darauf hinweist, diese oder jene Entwicklung sei heute rechtswidrig, ungenügend. Denn was heute rechtswidrig ist, könnte morgen rechtmäßig sein.

Umgekehrt ist auch der 'beruhigende' Hinweis unbefriedigend, eine heute bedenkliche Technikanwendung werde später zulässig sein. Wenn es gilt, schleichende Bedrohungen von Verfassungszielen durch strukturelle Veränderungen ihrer Verwirklichungsbedingungen zu bewerten, die bis ins Zentrum der Grundrechte und anderer Verfassungsnormen hineinreichen können, dann ist die sich wandelnde Verfassung als solche ein unzureichender Maßstab. Wenn die Veränderungsprozesse sich nicht nur als äußerliches Verhältnis zwischen Faktizität und Normativität beschreiben lassen, sondern in das Recht selbst eindringen, kann der faktische Schwund der Grundrechte und anderer Verfassungsgewährleistungen, der durch die stille Veränderung der Rechtsbegriffe droht, nicht an den so geänderten Verfassungsnormen gemessen werden. Ein neuer, die zeitliche Dimension erfassender Maßstab ist folglich notwendig.

Denn entscheidend ist, wie *wir* die *künftigen* sozialen Auswirkungen des

21 S. hierzu unten Kap. 10 sowie Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989.

22 BVerfGE 49, 89 (131, 141); s. dagegen aber die vorsichtige, künftige Sachzwänge berücksichtigende Argumentation in der Fünften Rundfunk-Entscheidung BVerfGE 74, 297 (339).

'technischen Fortschritts' heute beurteilen sollen, um heute die richtigen Entscheidungen für morgen zu treffen. Wir benötigen also einen heute gültigen normativen Maßstab, an dem wir den künftigen Wandel der Rechtsordnung durch technische Veränderungen messen und bewerten können.²³ Die gegenwärtige normative Ordnung und künftige Risiken für die Verfassung können aber selten²⁴ in einem Schluß auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit einer heutigen Entscheidung in justitierbarer Weise verbunden werden. Wir können allerdings feststellen, wie sich die prognostizierte Entwicklung mit dem bisher konsentierten Rechtsverständnis verträgt. Zu untersuchen ist daher die *Verfassungsverträglichkeit* der technischen Entwicklung.

Verfassungsverträglichkeit ist ein normativer Begriff, der eine Bewertung künftiger Entwicklungen am Maßstab der heutigen Gewährleistungen des Grundgesetzes ermöglichen soll. Das Grundgesetz ist ein normativer Rahmen für eine bestimmte Ordnung und Entwicklung des gesellschaftlichen und politischen Prozesses – bekanntermaßen mit unterschiedlicher Regelungsdichte und auch blinden Flecken. Die Elemente dieses Ordnungs- und Entwicklungsrahmens können in funktionaler Betrachtungsweise auch als verfassungsrechtliche Ziele beschrieben werden. Verfassungsverträglichkeit ist dann die *Verträglichkeit der sozialen Voraussetzungen und Folgen technischer Veränderungen mit den Zielen des Grundgesetzes*.

Da das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit die geschichtliche Veränderung der Rechtsordnung auch in der Zukunft berücksichtigt, ja diese Möglichkeit ihm gerade zugrunde liegt, ist es nicht identisch mit Verfassungsmäßigkeit und auch nicht das Gegenteil von Verfassungswidrigkeit. Während diese Bewertungen bezogen auf einen Sachverhalt nur aussagekräftig sind, solange der normative Maßstab unverändert bleibt, macht die Prüfung der Verfassungsverträglichkeit dessen Änderung gerade zu ihrem Gegenstand.

Sie liefert daher in erster Linie einen Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Politikberatung. Die Prüfung der Verfassungsverträglichkeit ist daher nicht auf die beschränkten Möglichkeiten zur Thematisierung in justizförmigen Verfahren begrenzt. Politikberatung meint in diesem Zusammenhang nicht nur die Beratung von Regierungen und Parlamenten, Parteien und Verbänden, sondern vor allem Information der Öffentlichkeit über rechtliche und rechtspolitische Implikationen technischer Veränderungen. Diese Zweckorientierung auf Politikberatung hin ist für das Verständnis der Verfassungsverträglichkeitsprüfung von großer Bedeutung.

23 S. hierzu z.B. auch Bull RuP 1987, 132.

24 Eine Ausnahme könnte sich ergeben, wenn die verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates sich so verdichtet hat, daß ein vorbeugendes Handeln gerichtlich erzwungen werden könnte.

Rechtspflicht zur Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit

Wenn hier der rechtspolitische Charakter der Verfassungsverträglichkeitsprüfung betont wird, so gilt dies für konkretisierende Schlußfolgerungen aus ihren Ergebnissen. Diese sind in der Regel²⁵ Gegenstand des politischen Ermessens der Regierungen und Parlamente.²⁶ Mit gleicher Dringlichkeit ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Durchführung von Untersuchungen zur Verfassungsverträglichkeit technischer Systeme deren verfassungsrechtliche Pflicht ist.

Soweit Grundrechte nicht nur als subjektive Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe verstanden werden, sondern ihnen auch eine schützende und staatliches Handeln leitende Funktion zuerkannt wird,²⁷ sind die Veränderungen ihrer Verwirklichungsbedingungen grundrechtsrelevante Tatsachen. Staatliche Organe sind danach nicht nur zu einer Abwehr von Schäden, sondern auch zu einer aktiven, umfassenden, vorausschauenden Vorsorge für Freiheits- und Gleichheitsrechte verpflichtet.²⁸ Sie haben dafür zu sorgen, daß die notwendigen rechtlichen und sonstigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der grundrechtlichen Freiheiten bestehen.²⁹ Sie dürfen daher technische Systeme nicht zulassen, sondern müssen steuernd eingreifen, wenn deren Anwendung Grundrechten den Boden ihrer Verwirklichung zu entziehen droht.³⁰ Wenn technische Entwicklungen jedoch in der Lage sind, Sachzwänge zu schaffen, werden nachträgliche Korrekturen weitgehend wirkungslos sein. Um die normative Wirksamkeit der Grundrechte für die Zukunft zu sichern, bedarf es daher vorausschauender Untersuchungen grundrechtsbedrohender Entwicklungen. Technikfolgenabschätzung erweist sich somit als ein Gebot des Grundrechtsschutzes.³¹

Daher hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Schnellen Brüter in Kalkar zu Recht festgestellt, daß „die staatlichen Organe alle Anstrengungen zu unternehmen (haben), um mögliche Gefahren (für Grundrechte) frühzeitig zu erkennen und ihnen mit den erforderlichen, verfassungs-

25 Dies schließt nicht aus, daß ihre Ergebnisse auch im gerichtsförmigen Diskurs fruchtbar gemacht werden können. S. hierzu zum Beispiel den Versuch, sie im Argumentationszusammenhang des Wesentlichkeitsgrundsatzes und der Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers fruchtbar zu machen, in Roßnagel 1987b, 59 ff.

26 S. z.B. BVerfGE 49, 89 (131 f.).

27 S. hierzu z.B. Denninger vor Art 1 Rdn 29 ff.

28 S. hierzu Enquete-Kommission „Technikfolgenabschätzung“, BT-DrS 10/5884, 6; Zuck 1983, 26, 29; Rupp AöR 1976, 173; Hoffmann-Riem Art. 5 Rdn 9; Neubert/Westphalen 264; s. hierzu auch BVerfGE 33, 303 (330 ff.); 43, 291 (313 f.).

29 S. Hesse EuGRZ 1978, 433; Rupp AöR 1976, 173; Hoffmann-Riem Art. 5 Rdn 9; Denninger Vor Art. 1 Rdn 23; Podlech Art. 2 Rdn 33; Saladin 1984b, 238 ff.; Scholz/Pitschas 111; Kloepper 1970, 19 ff.; s. hierzu auch BVerfGE 20, 162 (176); 57, 295 (319 ff.).

30 S. z.B. Hoffmann-Riem AöR 1984, 307; Zuck 26, 29; Bull RuP 1987, 131.

31 S. hierzu auch Roßnagel 1984a, 24; Neubert/Westphalen 262, 269; s. hierzu auch Kramer/Riepert 1988; Saladin 1984b, 238 ff.

mäßigen Mitteln zu begegnen“.³² Diese Beobachtungs- und Schutzpflicht kann nicht nur für die Risiken der Atomenergie gelten, sondern ist auf alle grundrechtsbedrohenden Techniken zu erweitern. So fordert etwa „die Gefahr eines Mißbrauchs“ privaten Rundfunks „zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung“ vorbeugende Vorkehrungen gegen Vermachtung und Machtmißbrauch, weil „einmal eingetretene Fehlentwicklungen – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden können“.³³

Ein zweites verfassungsrechtliches Argument für das Gebot staatlicher Technikfolgenabschätzung und demokratischer Techniksteuerung ergibt sich aus dem Demokratieprinzip. Dieses verpflichtet das Parlament, die wesentlichen Entscheidungen für das politische Leben und die staatliche und gesellschaftliche Ordnung selbst zu treffen.³⁴ Angesichts der Gefahr, daß gerade hinsichtlich der technischen Entwicklung der zentrale Platz im Steuerungssystem politischer Willensbildung, der den Parlamenten nach der Verfassung zusteht, von Exekutive, Industrie und Sachverständigen eingenommen wird, ist die demokratischen Einfluß sichernde Funktion des Wesentlichkeitsgrundsatzes besonders zu betonen. Wenn technische Entwicklungen die Lebensbedingungen heute und für die Zukunft entscheidend prägen, dürfen die Entscheidungen über technische Alternativen nicht der Exekutive oder privaten Interessenten überlassen werden. Sie müssen vielmehr Gegenstand demokratischer Willensbildung sein.³⁵

Das Parlament oder die demokratische Öffentlichkeit können aber nur sinnvoll über Techniksysteme entscheiden, wenn sie auch über die möglichen Alternativen informiert sind und deren unterschiedliche soziale Auswirkungen kennen. Wenn gerade schwerwiegende künftige gesellschaftliche Folgen der Technik die Entscheidung über Technikanwendungen zu 'wesentlichen' Entscheidungen machen, dann kann das Parlament seine Pflicht zur politischen Leitentscheidung nur erfüllen, wenn es auch seinen Entscheidungsgegenstand kennt. Gleiches gilt für die Einflußnahme der demokratischen Öffentlichkeit auf diese Parlamentsentscheidungen. Demokratische Techniksteuerung setzt somit notwendig soziale Technikfolgenabschätzung voraus.

Als drittes Argument gilt es schließlich zu bedenken, was es eigentlich bedeutet, wenn in Art. 79 Abs. 3 GG etwa die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze selbst dem demokratisch legitimierten, verfassungsändernden Gesetzgeber entzogen sind, die technische Entwicklung aber ein Neuverständnis dieser Grundsätze erzwingen könnte, die weder der vom Verfassungsgeber

32 S. BVerfGE 49, 89 (132); s. hierzu auch Bull RuP 1987, 131.

33 BVerfGE 57, 295 (323).

34 S. hierzu näher Roßnagel 1987b, 17 ff. mwN aus der Rspr des BVerfG; s. hierzu auch unten Kap. 8.

35 S. hierzu auch Enquete-Kommission „Technikfolgenabschätzung“, BT-DrS 10/5884, 12 f.

noch der von dem heutigen Konsens gewünschten Interpretation entspricht? Sind nicht sowohl der Gesetzgeber als auch die Regierung und das Bundesverfassungsgericht gefordert, die Identität der Verfassung auch gegenüber dem technischen 'Fortschritt' zu bewahren?³⁶

Diesem Verfassungsgebot werden die staatlichen Organe nur in wenigen Ausnahmefällen gerecht. Es fehlt an politischer Nachfrage, an Institutionen, an Forschungsaufträgen, sonstigen Anreizen und daher auch an Angeboten aus der Wissenschaft, politik- und verfassungsrelevante Folgen neuer Technologien, alternative Entwicklungsmöglichkeiten, Bewertungskriterien und neue Gestaltungsinstrumente zu untersuchen.³⁷ Die folgende Untersuchung will auf diese Defizite aufmerksam machen. Sie will zeigen, daß die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit künftiger Technikanwendungen möglich ist und zur Technikbewertung beitragen kann. Sie will schließlich mit ersten Ergebnissen die Öffentlichkeit auf mögliche Gefährdungen von Grundrechten aufmerksam machen und die verantwortlichen staatlichen Organe dabei unterstützen, ihre Verfassungspflicht zum Schutz der Verfassung zu erfüllen.

36 S. hierzu auch Roßnagel 1989, 9 ff.

37 Eine wichtige Ausnahme dieser traurigen Bilanz ist das Forschungsprogramm „Mensch und Technik – sozialverträgliche Technikgestaltung“ des Landes Nordrhein-Westfalen. Von 1985 bis 1988 untersuchten etwa 100 Forschungsprojekte Fragen dieser Art, versuchten bewußt, Betroffene in den Forschungsprozeß einzubeziehen, präsentierten ihre Ergebnisse der Öffentlichkeit und boten vielfältige Gelegenheiten zur Diskussion sozialverträglicher Technikgestaltung.

2. Methode und Gang der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist, eine Vorstellung zu erarbeiten, wie eine künftige 'Informationsgesellschaft' aussehen könnte, zu analysieren, welche Auswirkungen die technischen und sozialen Veränderungen auf dem Weg zu ihr für die im Grundgesetz normierten Vorstellungen von Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Machtbegrenzung haben dürften, und daraus Schlußfolgerungen für die Gestaltung bestehender sozio-technischer Entwicklungsalternativen zu ermöglichen.

Technische Veränderungen können mehr individuelle und gesellschaftliche Emanzipation ermöglichen, sie können aber auch solche Entwicklungen verhindern oder unterdrücken, Erreichtes rückgängig machen oder neuen Gefährdungen aussetzen. Maßstab der Prüfung ist der heutige Standard an Freiheitsgewährleistungen, demokratischer Teilhabe, Kontrolle und Begrenzung sozialer und politischer Macht. Dieser wird den künftig zu erwartenden Rechtsänderungen gegenübergestellt. Je stärker künftige Entwicklungen die Entfaltung von Grundrechten und die Verwirklichung verfassungspolitischer Ziele ermöglichen, desto verfassungsverträglicher sind sie; je mehr sie – gemessen an diesem Maßstab – Verfassungsgewährleistungen einengen, desto weniger können sie es sein.¹

Um abschätzen zu können, wie sich bestimmte Anwendungen der IuK-Technik auf Verfassungsziele auswirken werden, ist das derzeitige Verständnis mit dem Verfassungsverständnis zu vergleichen, wie es aufgrund heutiger Kenntnisse über die Situation in einer Generation zu vermuten ist. Die Prüfung der Verfassungsverträglichkeit eines Technik-Systems setzt somit drei Untersuchungsschritte voraus.

Das derzeitige normative Modell und seine Verwirklichung

Zuerst sind die normativen Ziele des Grundgesetzes darzustellen. Soweit diese Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen sind, orientieren wir uns an der 'herrschenden Meinung', insbesondere der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Auch wenn wir diese nicht immer teilen, werden wir in diesem Untersuchungszusammenhang auf Kritik an ihr verzichten. Dadurch wird der Gegenstand der Untersuchung objektiviert. Für die Suche nach den tatsächlichen Gewährleistungen von Verfassungszielen sind weniger die eventuell richtigen, aber einflußlosen Erkenntnisse von 'Mindermeinungen' relevant, als vielmehr die praktischen Konkretisierungen von Grundgesetznormen in Gerichtsentscheidungen. Die Feststellung Smends aus dem Jahre 1962, „das Grundgesetz

1 S. zum Vorstehenden näher Roßnagel 1984a, 17 ff.; ders. RuP 1987, 4 ff.

gilt nunmehr praktisch so, wie das Bundesverfassungsgericht dies auslegt ...“² besitzt noch heute Gültigkeit und dürfte auch in Zukunft zutreffen, solange eine Verfassungsgerichtsbarkeit heutigen Zuschnitts besteht.

Dabei interessieren uns weniger die eher technischen Detailregelungen des Grundgesetzes über Kompetenzen und Verfahren, sondern vor allem dessen emanzipativen Gehalte: die normativen Versprechen von Freiheit und Gleichheit, Demokratie und Machtbegrenzung. In welcher Form haben die großen geschichtlichen Errungenschaften politischer Kultur in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland Eingang gefunden? Wie werden sie heute vom Bundesverfassungsgericht und der 'herrschenden Meinung' verstanden und welche Bedeutung haben sie für das Verfassungsleben? Wie werden sie sich künftig in einer 'Informationsgesellschaft' verändern?

Um einen Ausgangspunkt und einen Vergleichsmaßstab zu gewinnen, wird die Untersuchung künftiger Veränderungen auf die Darstellung der heutigen Realisierungsbedingungen gegründet. Da diese dem informierten Leser weitgehend bekannt sein dürften, begnügen wir uns jeweils mit wenigen Hinweisen.

Die Veränderung der Verwirklichungsbedingungen

In einem zweiten Schritt ist dann prognostisch abzuschätzen, wie die Anwendungen künftiger IuK-Systeme innerhalb eines zu erwartenden sozialen und politischen Prozesses die Verwirklichungsbedingungen von Verfassungszielen verändern dürften.

Kriterien der Technikbewertung und Vorschläge zur Technikgestaltung können politische Relevanz nur in geschichtlichen Verzweigungssituationen gewinnen. Die Freiheit, nach diesen zu entscheiden, setzt Handlungsalternativen voraus. Fehlen diese, können nur Sachzwänge vollzogen und deren negative Folgen beklagt werden. Daher wäre es auch im Fall der IuK-Techniken ideal, wenn unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten auf ihre Verfassungsverträglichkeit hin bewertet werden könnten. Die intensive Diskussion in der Öffentlichkeit hatte es zum Beispiel der Enquete-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“ möglich gemacht, vier politisch repräsentative Entwicklungs'pfade' des Energiesystems zu beschreiben. Diese konnten dann auf ihre Verfassungsverträglichkeit hin untersucht werden.³ Im Gegensatz zur Energiediskussion wurden im politischen Diskurs um die Nutzung der IuK-Technik bisher immer nur einzelne Folgen kritisiert. Konsistente Alternativen zu den Konzern- und Bürokratiestrategien wurden in dieser 'Arena' bisher noch nicht erörtert.

Zwar gab es einige wissenschaftliche Versuche, durch das Aufzeigen von

2 Smend 1962, 582; Ridder 1975, 50.

3 S. z.B. Roßnagel 1983a; ders. 1984a; Meyer-Abich/Schefold 1986, 61 ff.

Entwicklungsalternativen diese Diskussion anzustoßen.⁴ Im Rahmen des nordrhein-westfälischen Programms „Sozialverträgliche Technikgestaltung“ etwa wurden jüngst vier Optionen der Telekommunikation vorgestellt⁵ und weitere spezifische Szenarien geschrieben. Sie wurden entwickelt, um am Verhältnis von Mikroelektronik und Arbeitsmarkt beispielhaft zu zeigen, daß auch Betroffene an der Erstellung von Zukunftsbildern beteiligt werden können,⁶ um Kriterien der Sozialverträglichkeit an ihnen zu testen⁷ oder verschiedene wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten einer Region zu demonstrieren.⁸ Diese Szenarien sind jedoch für eine Analyse der Verfassungsverträglichkeit nur beschränkt geeignet. Sie sind zu sehr durch ein spezifisches Erkenntnisinteresse geprägt, und meist fehlen gerade die unter Verfassungsverträglichkeitsaspekten relevanten Merkmale. Sie können daher nicht Ausgangspunkt, sondern nur Hilfsmittel unserer Analyse sein.

Die Untersuchung kann also nicht an politisch relevanten Alternativen anknüpfen, sondern muß vielmehr dazu beitragen, solche zu entwickeln. Wir haben uns daher entschieden, ein *Zukunftsbild – als Fortschreibung heute absehbarer Trends* – zu zeichnen und wollen Ansätze für Alternativen aus der Kritik dieser Trendentwicklung gewinnen. Wir zielen auf eine Beschreibung des Trends, weil es aufgrund der atemberaubenden Geschwindigkeit IuK-technischer Entwicklungen vor allem darauf ankommt, die Folgen anstehender Entscheidungen zu bestimmen und möglichst schnell im Sinne sozialverträglicher Technikgestaltung zu beeinflussen. Hierzu ist es erforderlich, erst einmal zu wissen, was sein würde, wenn keine bewußte, an den Kriterien der Sozial- und Verfassungsverträglichkeit orientierte Gestaltung erfolgt.

Zwar gibt es, ebensowenig wie es *das Kapital* oder *den Staat* gibt, *den Trend*. Auch künftig wird es unterschiedliche Kapital- und Bürokratiestrategien und daher ebenso unterschiedliche Entwicklungstrends geben. Dennoch wird es nur eine Wirklichkeit geben, in der widersprüchliche Entwicklungstendenzen nebeneinander bestehen, sich gegenseitig bremsen oder zu einer neuen Entwicklung vereinen. Diese unterschiedlichen Interessen und Strategien gilt es zu berücksichtigen. Folglich kann selbst ein aus den Visionen der Mächtigen entwickeltes Zukunftsbild ebensowenig wie die Zukunft selbst völlig widerspruchsfrei sein.

Die Abschätzung der künftigen Technikentwicklung stößt auf das besondere Problem, daß die IuK-Technik nahezu omnifunktional und universell eingesetzt werden kann. Dies macht es sehr schwierig, künftige Anwendungsformen abzu-

4 S. z.B. Reese/Lange 1984 für politische Strategien in der Bundesrepublik; MANTO 1986 für die Auswirkungen auf Siedlung und Verkehr in der Schweiz.

5 S. Berger/Kühn/Kubicek/Mettler-Meibom/Voogd 1988.

6 S. Baumgartner u.a., 1988.

7 S. Müller-Reißmann/Bohmann/Schaffner 1988.

8 S. Gleich/Lucas/Schleicher 1988.

schätzen und die Vielzahl der möglichen Auswirkungen auch nur auf Verfassungsnormen zu prognostizieren. Für dieses Problem gibt es keine Patentlösung. Es reduziert sich in dem Maße, wie es gelingt, die wichtigsten sozialen Voraussetzungen und Folgen von IuK-Systemen exemplarisch zu beschreiben und zu bewerten.

Unser Zukunftsbild einer 'Informationsgesellschaft' ist keine Prophezeiung. Es kann vom Anspruch her schon deswegen keine sein, weil es zu Gestaltungsmaßnahmen führen soll, die negative Entwicklungen, soweit sie hier beschrieben werden, künftig verhindern. Es will sich gerade dadurch irren, daß es in das Bewußtsein aller heute Entscheidenden Breschen schlägt, die Konterstrategien ermöglichen. Die Darstellung der Trendentwicklung lebt von der Hoffnung, eine 'selfdestroying prophecy' zu sein. Es geht also nicht darum, die Zukunft vorherzusagen, sondern um eine *kritische Überprüfung heutiger Zukunftswünsche*. Das Zukunftsbild ist keine Antwort auf die Frage: Wie wird die Zukunft sein? Es will vielmehr durch die Information über eventuell unbedachte Folgen zu einer rationalen Klärung der Frage beitragen: Welche Zukunft sollen wir wollen?

So notwendig vorausschauende Forschung ist, sie kann „nicht mehr sein als Schätzung und Vermutung“.⁹ Unser Zukunftsbild ist daher eine bedingte Prognose. Da wir die Zukunft nicht kennen können, orientieren wir uns an den Interessen, Plänen und Hoffnungen, die die künftige Entwicklung wohl am stärksten bestimmen werden. Das Zukunftsbild ist also ein *Gedankenexperiment*, das eine mögliche Zukunft der gesellschaftlichen Bereiche, die für die Beurteilung der Verfassungsverträglichkeit der IuK-Technik relevant sind, unter der Voraussetzung beschreibt, daß sich die gegenwärtigen Trends fortsetzen und die (im doppelten Sinn) mächtigen Visionen realisieren. Es ist insoweit bedingt, als es bestimmte Randbedingungen der Entwicklung unterstellt und große Krisen oder gar Trendbrüche ausschließt. Seine Aussagekraft ist durch diese Bedingungen begrenzt. Da diese aber explizit dargestellt werden, kann das Zukunftsbild nachvollzogen, kritisiert und verbessert werden.

Zur zeitlichen Strukturierung des Zukunftsbildes haben wir zwei Orientierungspunkte gewählt:

- bald – in etwa 10 Jahren – also um das Jahr 2000
- später – in etwa 20 bis 30 Jahren – also um das Jahr 2020.

Wir sind uns des Wagnisses bewußt, in einem wissenschaftlichen und politischen Diskurs Aussagen zu gesellschaftlichen Verhältnissen über einen so langen Zeitraum zu treffen. Viele technische Systeme werden erst noch konzipiert und entwickelt. Wie kann da heute bereits angegeben werden, wie sie in 20 oder 30 Jahren angewendet und welche sozialen Folgen sie haben werden? Wäre es unter diesen Umständen nicht sinnvoller, sich auf einen Zeitrahmen von drei bis fünf Jahren zu beschränken? Gleichzeitig müssen wir aber annehmen, daß Ent-

9 Saladin 1972, 280; de Jouvenel 1967, 31 ff.; Flechtheim 1980, 131.

scheidungen von heute Auswirkungen haben können, die selbst den von uns gewählten Zeitrahmen weit übersteigen. Die Grenzen unserer Prognosefähigkeit, die Beschränktheit des Wissens um künftige Technikrisiken und um nützliche Anwendungen, führen uns in ein Dilemma. Die sozialen Auswirkungen eines Technik-Systems können nur für einen sehr kurzen Zeitraum relativ sicher vorhergesagt werden. Sind die künftigen Auswirkungen klar erkennbar, ist es für gestalterische Maßnahmen meist zu spät.

Genausowenig wie wir können die 'Entscheidungsträger' in Staat und Wirtschaft die Zukunft kennen. Sie aber treffen heute Entscheidungen, die noch in 20 oder 30 Jahren die Lebensverhältnisse bestimmen werden. Auf welcher Grundlage schätzen sie den gesellschaftlichen Bedarf, die volkswirtschaftlichen Kosten, die Umwelteinwirkungen und die Sozialverträglichkeit ihrer Entscheidungsfolgen ein – wenn sie dies überhaupt versuchen? Auch sie können dem beschriebenen Dilemma nur entgehen, indem sie unter Berücksichtigung des gesamten Wissens, das wir von unserer Zukunft haben können, versuchen, auch die zeitlich weiter entfernten Folgen zu beschreiben. Auf der gleichen Grundlage und mit dem gleichen Anspruch auf Seriosität ist es möglich (und notwendig), diese Zukunftsvisionen in einem Gedankenexperiment daraufhin zu überprüfen, wie sozialverträglich die Verhältnisse wären, in die sie uns führen wollen. Nur durch ein solches gedankliches Probehandeln können wir verlustarm lernen, Zukunftsrisiken bewußt reduzieren und Zukunftschancen nutzen.

Aus diesem Grund haben wir auch versucht, eine Zukunftsmöglichkeit mit einer großen Verwirklichungschance darzustellen. Das Zukunftsbild wurde daher orientiert an den vermutlich geschichtsmächtigsten Visionen und von den Interessen her konstruiert, die sich entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen wohl am ehesten durchzusetzen vermögen. Deren Zukunftsvorstellungen werden konzeptualisiert, um sie dann später von ihren bedachten und unbedachten positiven und negativen Folgen her bewerten zu können. Auch wenn wir zum Beispiel skeptisch sind, ob sich die Träume einer computerintegrierten Fabrik oder eines Glasfaseruniversalnetzes verwirklichen lassen, haben wir diese Konzeptionen zum Ausgangspunkt unserer Untersuchung genommen und nur im Hinblick auf übertriebene Erwartungen kupiert.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurden in einer modifizierten Delphi-Methode die im Anhang aufgeführten Experteninterviews durchgeführt und die dort genannte Literatur ausgewertet. In besonderem Maß wurden die bis zum Jahr 2020 reichenden Planungen der Deutschen Bundespost,¹⁰ die bis zum Jahr 2000 und weiter reichenden Empfehlungen der deutschen Industrie,¹¹ die Empfehlungen

10 S. BMPF 1984.

11 S. Bericht der vier Arbeitsgruppen an die Bundesregierung „Informationstechnik 2000“, 10. Juni 1987; BDI 1988.

der EG,¹² die Untersuchungen des Bundestags,¹³ der Bundesregierung,¹⁴ der Regierungen der Länder,¹⁵ und viele weitere offizielle Dokumente und Stellungnahmen von „Entscheidungsträgern“ in Wirtschaft und Staat berücksichtigt.¹⁶ Trotz der Orientierung an den durchsetzungsfähigsten Interessen und den herrschenden Trends müssen unterschiedliche Einschätzungen und widersprüchliche Informationen subjektiv bewertet und mit viel Phantasie zu einem 'Gesamtkunstwerk' verbunden werden. Letztlich ist und bleibt es daher das Zukunftsbild der Autoren.¹⁷

Schließen wollen wir unsere methodischen Bemerkungen zu dem zweiten Untersuchungsschritt mit einer salvatorischen Bemerkung der beteiligten Juristen: Unsere Untersuchung gewinnt an politischer Relevanz, je stärker die Prognose einer Trendentwicklung in der öffentlichen Diskussion geteilt wird. Für die juristische Bewertung sind jedoch die öffentliche Zustimmung und die methodischen Unsicherheiten der Prognose letztlich nur in geringem Maße relevant. Widersprüche gegen die Prognose sind nämlich keine Widerlegung ihrer rechtlichen Würdigung. Aus ihr ist dann immer noch der Schluß zu ziehen: Wenn die prognostizierten Folgen möglich sind, dann sind die entsprechenden verfassungspolitischen und -rechtlichen Konsequenzen zu ziehen, um sie – auch bei geringerer Wahrscheinlichkeit – zu befördern oder auszuschließen.¹⁸

Änderungsdruck und Reaktionen der Rechtsordnung

Von diesen Zukunftsannahmen ausgehend, sind schließlich in einem dritten Schritt der Änderungsdruck auf die Verfassung bzw. die möglichen Entwicklungschancen für verfassungsrechtlich gewünschte Zustände zu bestimmen, sowie abzuschätzen, wie das Rechtssystem auf den Druck oder die Möglichkeiten reagieren wird.

Obwohl Verfassungsnormen – wie wir gesehen haben – eine hohe Elastizität aufweisen, würde eine völlige Flexibilität etwa im Sinn einer fließenden Geltungsfortbildung ihre normative Kraft und ihren Anspruch, die Wirklichkeit zu gestalten, zu sehr beeinträchtigen. Entscheidend für die Bedeutungsänderung einzelner Vorschriften wird daher sein, wie stark der Änderungsdruck ist und

12 EG-Kommission 1987.

13 S. Enquete-Kommissionen „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ – BT-DrS 9/2442 und „Technikfolgenabschätzung“ – BT-DrS 10/6801 und die dazugehörenden Materialien.

14 S. BMFT 1984.

15 S. z.B. Innenminister NRW; Landesregierung NRW; Diebold/Dornier/Ikoss; Landesregierung Baden/Württemberg.

16 S. hierzu das Literaturverzeichnis.

17 Aus diesem Grund wurde auch auf Anmerkungen zu den Kap. 3 und 4 verzichtet.

18 S. hierzu auch Podlech 1973, 149 und 1975, 28.

welche normativen Reserven das Grundgesetz zur Sicherung bisheriger Verfassungsziele bereithält. In welchen Formen und mit welchen Argumenten könnte sich der von der Wirklichkeit ausgehende 'Sachzwang' rechtlich durchsetzen? Und in welchem Maße könnte er andererseits durch die Verfassung geformt werden?

Eine Abschätzung, welche Rechtsänderungen der Änderungsdruck konkret bewirken wird, ist unmöglich. Allenfalls lassen sich Spielräume abstecken, die das Rechtssystem tatsächlichen Entwicklungen einräumen könnte oder müßte. Oder umgekehrt formuliert: Es kann festgestellt werden, wo rechtliche Sicherungen gegen negative Veränderungen von Verfassungszielen oder Spielräume für positive Entwicklungen bestehen. Die Rechtsordnung hat auch bisher schon in vielen Bereichen Sachzwänge hinsichtlich der Funktionsfähigkeit gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen aufgenommen¹⁹ oder abgewiesen. Mit Hilfe dieser Erfahrungen und allgemeiner Annahmen der für die Zukunft absehbaren Rahmenbedingungen können auch schon heute die zu erwartenden Spielräume juristischer Reaktionen auf unterschiedliche Anpassungszwänge eingegrenzt werden.

Da die Frage entscheidend ist, welches die wahrscheinlichsten Veränderungen der Rechtsordnung sein werden, orientieren wir uns auch für diese Abschätzung an der Rechtsauffassung mit der größten Durchsetzungschance, also vor allem an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Denn das Verfassungsrecht ist zwar einerseits rigide, also formell schwer abänderbar, andererseits aber eine sprachlich offene und konkretisierungsbedürftige Verfassung. Es bietet sich daher an, eine Anpassung an veränderte Umstände über jeweils neue Konkretisierungen der abstrakten und elastischen Regelungen zu suchen. Für die Verfassungsentwicklung wird daher das zur Interpretation berufene Staatsorgan tendenziell wichtiger als der Inhaber der gesetzgebenden und verfassungsändernden Gewalt.

Es ist zu versuchen, die grundlegenden Argumentationsmuster, die bisher die Rechtsprechung und die herrschende Meinung prägen, in die Zukunft zu übertragen, und zu untersuchen, welche Lösungsmöglichkeiten für die Konflikte, die in einer Generation zu erwarten sind, aus ihnen entwickelt werden können. Das besondere Interesse richtet sich dabei auf Wandlungstendenzen, die in bisherigen Rechtsstrukturen schon angelegt sind und unter veränderten Umständen virulent würden. Es zielt auf juristische Argumentationen, die heute noch wenig, unter anderen Bedingungen aber große Chancen haben könnten, sich durchzusetzen, weil sie eine veränderte Wirklichkeit zu legitimieren vermögen. Dabei gilt die Suche vor allem möglichen Sicherungen gegen das Verfehlen verfassungsrechtlicher Ziele. Zu vermuten ist jedoch, daß der künftige Anpassungsdruck in bestehenden Uneindeutigkeiten und offengehaltenen Entscheidungsspielräumen Möglichkeiten findet, sich zu verwirklichen. Oder ist zu

19 S. hierzu z.B. die Auflistung in Roßnagel 1984a, 212.

erwarten, daß klare dogmatische Sicherungen, wenn sie bisher fehlen, gerade in Konfliktsituationen geschaffen werden?

Zum Abschluß dieser methodischen Vorbemerkungen sei noch auf zwei besondere Schwierigkeiten hingewiesen, vor die sich die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit von Technik-Systemen bisweilen gestellt sieht. Die Verfassung befindet sich aus vielerlei Gründen in einem ständigen Wandel. Wie können da bestimmte Veränderungen des Rechts konkret einem Technik-System zugeordnet werden? Abgesehen von Problemen, die durch konkrete Anwendungen der Technik oder deren spezifischem Sicherungsbedarf verursacht werden, kann in der Tat meist nur festgestellt werden, daß ein Trend oder eine Tendenz der verfassungsrechtlichen Entwicklung durch eine bestimmte Gestaltung des Technik-Systems verstärkt, unterstützt, vermindert oder blockiert wird. Diese Hinweise werden allerdings oft zu unpräzise sein, um konkrete politische Schlußfolgerungen zu erlauben.

Oft kann die Bewertung von Technik-Systemen nur Zielkonflikte deutlich machen. Die Nutzung der IuK-Technik könnte möglicherweise zwar die Freiheit der Individuen einschränken oder gefährden, gleichzeitig aber deren Wohlstand mehren und deren Sicherheit erhöhen. In einem solchen Fall ist nur möglich, diesen Zielkonflikt festzustellen und abzuschätzen, welchem Ziel in der praktischen Rechtsanwendung voraussichtlich zu Lasten eines anderen Ziels der Vorrang eingeräumt werden wird. Eine Gewichtung der Ziele ist möglicherweise aus der heutigen Verfassungsauslegung zu entnehmen und kann dann einer künftig veränderten Gewichtung gegenübergestellt werden. Ist dies nicht möglich, muß die Beurteilung, welche politische Relevanz den konkurrierenden Zielen zukommt, der politischen Diskussion überlassen werden. Allerdings vermag die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit dem politischen Diskurs selbst in diesem Fall immerhin einen Implikationskatalog zu bieten. Wer für diese verfassungsrechtlichen Ziele eintritt, müßte diese Entscheidung gutheißen, wem jene Ziele wichtig sind, eine andere.

Gang der Untersuchung

Um untersuchen zu können, in welcher Weise die technische Entwicklung Verfassungsnormen beeinflusst, sind im zweiten Teil als erstes die Techniken zu bestimmen, die für den Weg in die 'Informationssgesellschaft' bedeutsam sein werden (Kap. 4). Da die Technik sich jedoch nicht 'naturwüchsig' entwickelt, sondern von gesellschaftlichen Interessen gesteuert und begrenzt wird, sind zuvor noch die wichtigsten Randbedingungen der künftigen Technikanwendung zu identifizieren. Sie können hier nicht im Detail hergeleitet werden, sondern werden mit einem gewissen Anspruch auf Plausibilität als Annahmen gesetzt (Kap. 3). Beide Kapitel sind Teile aus dem ausführlichen Zukunftsbild einer 'Informationsgesellschaft', das wir in unserer Paralleluntersuchung zur „Verletz-

lichkeit der Informationsgesellschaft“ gezeichnet haben.²⁰

Dessen Ergebnisse werden hier insoweit zusammenfassend dargestellt, als dies für die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit unbedingt erforderlich ist. Wer mehr über dieses Zukunftsbild wissen möchte, sei auf diese schon vorliegende Untersuchung verwiesen. Technik wird immer in einem gesellschaftlichen Umfeld genutzt. Die sozialen Auswirkungen der Technik sind nur zu bestimmen, wenn deren Anwendungsbedingungen berücksichtigt werden. Der Untersuchungsgegenstand ist daher nur als sozio-technisches System vollständig erfaßt (Kap. 5).

Vor der eigentlichen Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit künftiger Technikanwendungen folgt im dritten Teil als Zwischenschritt die Analyse allgemeiner Technikfolgen – für das Verhältnis der jeweils beteiligten Akteure (Kap. 6) und für die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt (Kap. 7). Als Technikfolgen, die in nahezu allen Untersuchungsfeldern bedeutsam sind, werden sie quasi 'vor die Klammer gezogen'.

Im vierten Teil werden dann konkrete künftige Nutzungskonzepte der IuK-Technik auf ihre Verfassungsverträglichkeit hin untersucht. Dies geschieht in vier Untersuchungsfeldern, nämlich hinsichtlich der Demokratie und ihrer Voraussetzungen (Kap. 8), der Begrenzung staatlicher Macht im Rechtsstaat (Kap. 9), der Begrenzung gesellschaftlicher Macht im Sozialstaat (Kap. 10) und des Schutzes sozialer Lebenszusammenhänge und persönlicher Integrität (Kap. 11). In jedem der vier Felder werden entsprechend den drei dargestellten Untersuchungsschritten zuerst das normative Modell des Grundgesetzes und seine Realisierungsprobleme beschrieben, dann die durch IuK-Techniknutzung veränderten Verwirklichungsbedingungen abgeschätzt und schließlich der Anpassungsdruck und mögliche Reaktionen der Rechtsordnung erörtert. Schließlich werden die wesentlichen Ergebnisse zusammengefaßt (Kap. 12).

Die Beschreibung künftiger Technikkonzepte und ihrer Auswirkungen knüpft an die Darstellung der Technik- (Kap. 4) und Gesellschaftsentwicklung (Kap. 3, 6 und 7) an und verlängert und präzisiert einzelne besonders verfassungsrelevante Entwicklungslinien. Hier wie dort haben wir Trendprognosen versucht. Gefragt wurde, welche Entwicklung zu erwarten ist, wenn sie von der Struktur und Durchsetzungsfähigkeit der jeweils beteiligten Interessen bestimmt wird und keine bewußte und mächtige Gegensteuerung erfolgt. Während jedoch der Untersuchungsgegenstand (Teil 2) von den Visionen der Entscheidungsträger und den technischen und gesellschaftlichen Vorbedingungen her erst konstruiert werden mußte, wird er nun vorausgesetzt und auf seine Konsequenzen hin untersucht. Während das Bild künftiger Techniksysteme und ihrer gesellschaftlichen Einbettung als Untersuchungsgegenstand beansprucht, von den unterschiedlichsten Interessen als realistische Beschreibung der Trendentwicklung und damit als gemeinsame Diskussionsgrundlage akzeptiert zu werden,

20 S. Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989.

will die ihm folgende Analyse gesellschaftlicher Auswirkungen die Diskussion um die Verfassungsverträglichkeit überhaupt erst eröffnen.

Die beschriebenen Risiken für Freiheit und Demokratie sind allerdings nicht zwangsläufig. Sie sind nur zu erwarten, wenn die derzeit mächtigen Interessen sich entsprechend dem absehbaren Trend durchsetzen und keine kräftige Gegensteuerung erfolgt. Die Trendbeschreibung (Kap. 3 bis 12) soll zeigen, wo Gefahren für die freie und demokratische Verfassungsordnung zu befürchten sind, wo also Bedürfnisse und Ansatzpunkte für eine sozialverträgliche Gestaltung der Technik bestehen. Um nun nach Risikominderungen zu suchen, ist ein methodischer Bruch notwendig. Zu fragen ist nicht mehr nach der Trendentwicklung, sondern nach sozio-technischen Alternativen und Gestaltungsmöglichkeiten. Die Suche gilt themenspezifischen Bestandteilen eines erstrebenswerten Zukunftsbildes.

Im fünften Teil untersuchen wir daher nach der Erörterung des politischen Handlungsbedarfs und der Handlungsmöglichkeiten (Kap. 13) einige Beispiele verfassungsverträglicher Techniknutzung (Kap. 14). Danach gehen wir auf die wichtigsten Probleme ein, die einer verfassungsverträglichen Technikgestaltung im Wege stehen (Kap. 15), um dann schließlich mit Empfehlungen zu enden, wie sinnvolle Gestaltungsvorschläge politisch umgesetzt werden könnten (Kap. 16).

II. DER UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND: DIE KÜNFTIGEN SOZIO-TECHNISCHEN SYSTEME

3. Randbedingungen

Ähnlich wie in den vergangenen Jahren wird auch in Zukunft das Potential der IuK-Technik kräftig weiterentwickelt werden. Welche Bereiche der IuK-Technik in welchem Ausmaß gefördert werden und zur Anwendung gelangen, ist abhängig von den folgenden Randbedingungen.

Einen konstanten und starken Druck auf die Entwicklung und Anwendung von IuK-Technik wird der *Rüstungswettlauf* der Supermächte ausüben. In späteren Jahren wird auch der Konflikt zwischen den nördlichen bevölkerungsarmen Wohlstandsgesellschaften und den südlichen bevölkerungsreichen Armutsgesellschaften Rüstungsrechtfertigungen schaffen. Die IuK-Technik verspricht eine Verbesserung der Schlagkraft durch 'intelligente' Waffen und eine Optimierung der Informationsgewinnung und -verarbeitung sowie auf längere Sicht das fast vollständig automatisierte Gefechtsfeld. Ein Vorsprung in der IuK-Technik gilt als kriegsentscheidend. Ihn innerhalb des militärtechnologischen Wettlaufs nicht anzustreben, führt zu militärischer Unterlegenheit. Das militärische und das IuK-Wettrüsten sind untrennbar miteinander verbunden. Sie haben die gleichen Tatbestände, Ideologien und Interessen zur Grundlage. Unabhängig von jeder fördernden und begrenzenden Wirtschaftspolitik wird der Rüstungswettlauf die IuK-Entwicklung forcieren.

Die künftige Entwicklung des *Weltmarkts* wird für den wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland von größter Bedeutung sein. Sie ist gegenwärtig stark vom Weltmarkt abhängig. Dort wird die deutsche Volkswirtschaft in den nächsten Jahrzehnten einer zunehmend harten Konkurrenz ausgesetzt sein. Nach der vorherrschenden Überzeugung muß sie in dem Wettbewerb um die Märkte der Welt bestehen, wenn der Wohlstand in der Bundesrepublik erhalten und soziale Konflikte vermieden werden sollen.

Die beiden mächtigsten Konkurrenten, die USA und Japan, werden ihren relativen Vorsprung im Bereich der Bauelemente und der Datenverarbeitung auszubauen oder zumindest zu halten versuchen. Alle von Informationstechnik bestimmten Industriezweige sind in hohem Maß auf Überseeimporte von Mikroelektronik-Bauelementen und Datenverarbeitungsanlagen angewiesen. Die Möglichkeit, aufgrund amerikanischer Sicherheitsinteressen oder japanischer Industriepolitik von diesen abgeschnitten zu werden, wird als nicht zu verantwor-

tende Gefahr eingeschätzt. Auf reinen Hardware-Märkten ist die Konkurrenz der Billiglohnländer sehr groß und wird weiter ansteigen.

Das ökonomische 'Wettrüsten' ergreift zwar alle Nationalökonomien gleichermaßen. Keine Volkswirtschaft führt auf allen Teilmärkten. Eine eindeutige ökonomische Vormachtstellung einzelner Konkurrenten ist daher wenig wahrscheinlich. Doch kann es sich keine Nation leisten, sich abzukoppeln. Insbesondere ist die Bundesrepublik gezwungen, die Vorsprünge, die sie auf dem Weltmarkt hat, wie etwa in der Telekommunikation, zu halten. In rückständigen Bereichen muß sie versuchen aufzuholen, um nicht in ökonomische Abhängigkeiten zu geraten. In der Mikroelektronik wird daher mit starker staatlicher Unterstützung versucht, ein inländisches Produktionsvolumen zu erreichen, das dem Eigenbedarf der Bundesrepublik entspricht, der im Jahr 2000 etwa auf das zehnfache des heutigen gestiegen sein wird. Wer auf den internationalen Märkten nicht selbst durch im Inland produzierende Unternehmen mithalten kann, wird von ausländischen Produkten zunehmend bedrängt.

Durch den *europäischen Binnenmarkt* mit etwa 320 Millionen Einwohnern verfügen europäische Unternehmen ab 1992 über einen ausreichenden 'Heimatmarkt'. Sie haben den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital forciert, weil die alten Binnenmärkte zur Amortisierung der hohen, ständig steigenden Ausgaben für Forschung und Entwicklung zu klein waren. Dadurch verbesserte sich die Wettbewerbsposition Europas – vor allem im IuK-Bereich – gegenüber Japan und den USA nachhaltig. Um ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt zu erhöhen, suchen die großen Unternehmen europaweite Zusammenschlüsse. Die Fusionskontrolle wird nicht mehr an der möglichen Beherrschung eines nationalen Marktes, sondern am europäischen Markt und der Wettbewerbsfähigkeit am Weltmarkt orientiert. Die Zusammenschlüsse werden durch nationale und europäische Förderprogramme für Forschung und Entwicklung unterstützt.

Von der wirtschaftlichen Integration Europas profitierten Unternehmen aus dem Bereich der IuK-Technik in besonderem Maße. Eine europaweite Normung und Standardisierung der IuK-Technik und verbindliche Vorgaben zur Digitalisierung und Liberalisierung der Telekommunikation schaffen bis zum Jahr 2000 die Voraussetzungen für einen einheitlichen und offenen Markt für IuK-Produkte und -Dienstleistungen in ganz Europa. Er bietet eine ausreichend große Produktionsbasis und dient als Testmarkt für weltmarktfähige Produkte. Als Gegenleistung für diese Vorteile müssen allerdings viele staatliche Entscheidungskompetenzen auf die Gemeinschaft übertragen werden. Und Zugeständnisse sind erforderlich zur Harmonisierung von Umweltnormen, Sicherheitsstandards und sozialen Schutznormen.

Stärker noch als in anderen vergleichbaren Industrienationen ist in der Bundesrepublik mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Die deutsche Bevölkerung wird von 57 Mio. (1983) auf etwa 52 Mio. im Jahre 2000, 48 Mio. im Jahre 2010 und 38 Mio. im Jahre 2030 zurückgehen. Demgegenüber dürfte der Anteil

der ausländischen Mitbürger von derzeit 4,5 Mio. auf etwa 7 Mio. im Jahre 2000 ansteigen, danach jedoch wegen der sozialen Integrationsprobleme nicht mehr bedeutend anwachsen. Die Gewichtsverlagerung in der Bevölkerungsstruktur von den Jungen zu den Alten wird zwar den Arbeitsmarkt entlasten, zugleich jedoch zu einer Abfolge demographischer Wellen oder 'Problembergen' führen: vom 'Schülerberg' über den 'Studentenberg' bis zum späteren 'Rentnerberg'. Bei einer Beibehaltung des heutigen Rentenrechts müßten dann die Rentenbeiträge beinahe verdoppelt, bei einer Beibehaltung des heutigen Beitragssatzes das Bruttorentenniveau halbiert werden. Ähnliche Probleme werden im Gesundheitswesen entstehen. Immer mehr alte Menschen werden eine wachsende medizinische Versorgung beanspruchen, gleichzeitig werden aber die Transferleistungen in diesen Bereich immer schwerer zu erbringen sein. Dies wird beide Bereiche einem Druck zur Rationalisierung und Privatisierung aussetzen. Die Alten werden ihren hohen Stimmenanteil nutzen, um ihre Interessen durchzusetzen. Sie werden zur Sicherung ihrer Versorgung Druck ausüben, die wirtschaftliche Produktivität mit Hilfe der IuK-Technik zu steigern.

Die *Volkswirtschaft* der Bundesrepublik verfügt nur über einen relativ kleinen Binnenmarkt, der in Zukunft noch weiter an Bedeutung einbüßen wird. Abnehmende Bevölkerungszahlen und tendenziell sinkende Einkommen als Folge steigender Sozialabgaben machen eine starke Nachfrage und stabile Kaufkraft nicht sehr wahrscheinlich. Trotz der Wachstumsimpulse durch den europäischen Binnenmarkt ist die Wirtschaftsentwicklung von hoher struktureller Arbeitslosigkeit und nur geringen Wachstumsraten des Sozialprodukts gekennzeichnet. Wirtschaftlicher Aufschwung und eine Verringerung der Arbeitslosigkeit werden nur durch höhere Exportanstrengungen und dies insbesondere in den expandierenden Märkten der IuK-Technik möglich sein. Als 'Schlüsselindustrie' wird ihr eine besondere strategische Bedeutung zugemessen. Denn der internationale Wettbewerb übt einen permanenten Rationalisierungsdruck und damit einen Zwang zur Verwendung von IuK-Techniken auf nahezu alle Bereiche der Volkswirtschaft aus.

Auf dem Arbeitsmarkt wird der Bevölkerungsrückgang zwar zu einer gewissen Entspannung führen, der Rationalisierungsdruck durch die Weltmarktkonkurrenz und die ansteigende Zahl arbeitssuchender Frauen werden jedoch weiterhin eine stagnierend hohe Arbeitslosenquote verursachen. Danach könnte mit einer deutlichen Abnahme der Arbeitslosigkeit erst gegen 2010 gerechnet werden. Recht günstige Arbeitsmarktbedingungen werden bis dahin für eine intellektuelle Oberschicht, für eine breitere Schicht von wissenschaftlich-technisch versierten Fachleuten und für die Mehrzahl der Dienstleistungsberufe zu erwarten sein.

Erwerbslosigkeit, Segmentierung des Arbeitsmarktes und Flexibilisierung der Lohnarbeit schwächen die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften. Obwohl eine leichte Reduzierung der regelmäßigen Wochenarbeitszeit errungen werden kann, ist es nicht möglich, eine gleichmäßige Verteilung der gesellschaftlichen

Arbeit durchzusetzen. Neben den Stammbeschaften auf gesicherten Arbeitsplätzen wird es viele Erwerbstätige mit zeitlich befristeten oder auf eine Teilzeit beschränkten Arbeitsverträgen, gelegentlich tätige Selbständige, sowie ein großes Heer Arbeitsloser geben. Das gesicherte Aufkommen einer 'Zweidrittelmehrheit' überdeckt die relative Armut des Rests. Ein deutliches Anwachsen der Schattenwirtschaft geht mit dem Abbau sozialer Auffangmechanismen einher.

In der *politischen Steuerung* der wirtschaftlich-technischen Entwicklung werden technische Innovationen als wesentliche Voraussetzung für die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und als entscheidender Motor für das Wirtschaftswachstum angesehen. Es besteht die Überzeugung, daß einzelne nationale Unternehmen ohne staatliche Unterstützung auf dem Weltmarkt nicht bestehen können. Daher fördert der Staat insbesondere im IuK-Bereich Zusammenschlüsse von Unternehmen, um so über bisherige Branchengrenzen hinweg Kapital und Know How zu konzentrieren. Technische Innovationen werden außerdem gefördert, weil die Hoffnung besteht, über eine wachsende Wirtschaft gesellschaftliche Probleme, wie zum Beispiel das der Massenarbeitslosigkeit, lösen und Ressourcen-Überschüsse im Verteilungskampf zur Friedensstiftung verwenden zu können.

Eckpunkte dieser Politik sind eine massive Förderung der IuK-Industrie, vor allem durch Übernahme von Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, Verbesserungen der Aus- und Weiterbildung, gezielte Beschaffungsprogramme der öffentlichen Hand als Starthilfe für neue Produkte, ein zügiger Ausbau der Telekommunikationsnetze, Zulassung privater Rundfunkveranstalter, Rückbau sozialstaatlicher Regelungen, ohne dabei gravierende Konflikte zu riskieren, und die gesetzliche Beschränkung gewerkschaftlicher Gegenmachtpotentiale, soweit sie den Ausbau der informationstechnischen Infrastruktur verzögern und die Anwendung neuer Technologien hinausschieben könnten.

Die Bundesregierung betreibt für die Telekommunikation eine angebotsorientierte Infrastruktur- und Ordnungspolitik. Sie will „Hebammendienste“ für die Durchsetzung neuer IuK-Angebote leisten. Die Deutsche Bundespost ist in drei weitgehend selbständig wirtschaftende Unternehmen aufgeteilt, in den 'Postdienst', die 'Postbank' und TELEKOM. Wie in ganz Europa behält das staatliche Unternehmen das Monopol für die erdgebundenen Netze. Telekommunikationsdienste und der Endgerätemarkt werden liberalisiert, um die Konkurrenz auf diesen Gebieten und damit die Verbraucherakzeptanz zu erhöhen. Ende der 80er Jahre war zwar noch der Fernsprechkreis im Monopol von TELEKOM. Nach seiner Integration in das ISDN werden auch für diesen Dienst um das Jahr 2000 private Anbieter zugelassen. Der 'gelbe' Postdienst erleidet durch Reduzierung der 'Quersubventionen', die daraus folgenden Gebührenerhöhungen und die dadurch bedingten Einschränkungen des materiellen Schriftverkehrs zugunsten der Telekommunikation große Umsatzeinbußen.

Das Ansteigen der Weltbevölkerung und die weitere Industrialisierung wer-

den die Naturkreisläufe in noch stärkerem Maße als bisher stören und in immer kürzeren Abständen zu *Umweltkatastrophen* führen. Zum einen fehlt es auch weiterhin an wirksamen Lösungen für die kontinuierlichen globalen Probleme – Zerstörung der Ozonschicht und CO₂-Aufheizung der Atmosphäre. Trotz einschneidender Maßnahmen zur Luftreinhaltung verliert die Bundesrepublik einen großen Teil ihrer Wälder. Die schleichende Vergiftung der Böden und des Grundwassers läßt die Nahrungsmittelproduktion zu einem ernstem Problem werden. Zum anderen werden Unfälle in Chemieanlagen, Atomkraftwerken oder gentechnischen Produktionsstätten immer wieder zu Umweltzerstörungen führen und die Lebensbedingungen auch in der Bundesrepublik beeinträchtigen. Dennoch bleiben die Katastrophen weit unterhalb des Schadenspotentials, das durch solche Anlagen gegeben ist. Der Weg der Industrialisierung wird daher zwar immer schärfer kritisiert, aber nicht mehrheitlich in Frage gestellt. Die mit ihm verbundenen ökologischen Risiken werden mehrheitlich weiter verdrängt.

Der Bedeutungsverlust traditioneller *Wertorientierungen*, verursacht durch die gesellschaftlichen Strukturveränderungen, wird sich in Zukunft fortsetzen. Der abnehmende Anteil der Berufstätigen an der Gesamtbevölkerung, die Verkürzung der Lebens- und Wochenarbeitszeit, die Wechsel- und Anpassungsleistungen innerhalb eines Berufslebens werden die prägende Kraft der Erwerbsarbeit für kollektive und individuelle soziale Identitäten vermindern. Sozialstaatliche Leistungen, Risikoübernahmen und steigende Einkommen erlauben für viele, Lebenserfahrungen und -bestätigungen vermehrt im Freizeit- und Konsumbereich zu suchen. Die fortschreitende soziale Differenzierung der Gesellschaft und der Rückgang gemeinsamer sozialer Erfahrungen wird ein Nebeneinander vielfältiger Wertmuster verursachen, instabile, an jeweiligen Zwecken orientierte Haltungen vermehren und eine hohe Wertschätzung von Individualität und Unabhängigkeit bewirken. Dementsprechend wird die Integrationskraft von großen ideologischen Organisationen wie Kirchen, Parteien oder Gewerkschaften ebenso sinken wie die des Staates. Für ihr Werben um Bevölkerungsgruppen müssen sie ebenfalls ihre Organisationsphilosophie an vielen unterschiedlichen gesellschaftlichen Werten orientieren.

4. Die Entwicklung der Iuk-Technik

Unter Annahme dieser Randbedingungen dürften in der nächsten Generation folgende Iuk-Techniken entwickelt und zur Nutzung bereitgestellt werden:

Hardware

Die Iuk-Forschung und -Entwicklung wird in allen technischen Bereichen weitere Verbesserungen erzielen. Rechner und Speicher werden noch erheblich leistungsfähiger, kleiner und billiger werden. Trotz zunehmender Leistung benötigen sie immer weniger Rohstoffe und Energie. Die Hardware-Produktion erfolgt zunehmend rechnergestützt und ermöglicht komplexere und höher integrierte Schaltelemente. Die heutigen Verfahren der Chipherstellung werden hinsichtlich der Integrationsdichte zwar an physikalische Grenzen stoßen. Mit Hilfe neuer Rechnerkonzepte und neuer Materialien werden dennoch weitere Leistungssteigerungen möglich. Zu Lasten von Standard-Bauelementen wird Systemwissen zunehmend in anwendungsspezifische Schaltungen integriert.

Die Kapazität von Speicherbausteinen wird durch höhere Integrationsdichte und neue Chipmaterialien von gegenwärtig einem Megabit bis auf etwa 64 Megabit (8 Millionen Zeichen pro Speicherbaustein, der nur wenige Millimeter groß ist) im Jahr 2000 angehoben. In ähnlichem Umfang wird die Zugriffsgeschwindigkeit steigen. Bis dahin sind als Speicher auch optische Platten ähnlich den heutigen CD-Platten verfügbar, die – anders als zur Zeit – mehrfach beschrieben werden und Milliarden von Zeichen speichern können.

In der Verarbeitungstechnik wird die Leistungsfähigkeit der Prozessoren bis zum Jahr 2000 um etwa zwei Größenordnungen steigen. Durch höher integrierte und schnellere Chips werden PCs die Rechenleistung heutiger Großrechner anbieten. Prozessoren aus neuen Halbleitermaterialien wie z.B. Gallium-Arsenid werden Großsysteme um etwa das Hundertfache schneller machen. Mit Hilfe von supraleitenden Materialien wird für bestimmte Rechner der Widerstand von Funktionselementen auf Chips fast 'auf Null' reduziert. Die dadurch verringerte Wärmeentwicklung erlaubt es, Bauelemente dichter zu packen. Bis zum Jahr 2020 könnten elektronische durch optische, vielleicht sogar durch bio-chemische Bauelemente ersetzt und dadurch in ihrer Leistung weiter gesteigert werden.

Die Speicherkapazität und die Rechengeschwindigkeit werden darüber hinaus durch neue Systemarchitekturen verbessert. Beispielsweise ist der heute am Anfang stehende parallele Einsatz vieler Prozessoren bis zum Jahr 2000 produktionsreif. Dann wird es möglich sein, verschiedenartige Teilaufgaben von verschiedenen Prozessoren gleichzeitig bearbeiten zu lassen und die Ergebnisse zusammenzuführen. Durch die technischen Verfahren der Höchstintegration wer-

den auch Ein-Chip-Prozessoren mit der Leistungsfähigkeit heutiger PCs verfügbar sein. Sie werden in tragbaren PCs oder zur Steuerung komplexer Geräte eingesetzt.

Software

Parallel zum Preisverfall der Hardware wird der Kostenanteil der Software an der IuK-Technik ansteigen. Dies und die wachsende Komplexität der Aufgabenstellung üben einen starken Druck aus, durch verbessertes Software-Engineering Software schneller, billiger und besser herzustellen.

Die Softwareentwicklung wird von Programmiersprachen zu immer höheren, der natürlichen Sprache näheren Auftragssprachen übergehen, die es erlauben, dem Rechner unmittelbar mitzuteilen, welche Aufgabe gelöst werden soll, ohne daß im Detail spezifiziert werden muß, wie sie zu lösen ist. Die Übertragbarkeit eines Programms von einer Anlage auf eine andere wird durch spezielle Programmiersysteme ermöglicht. Daneben kann ein solcher Austausch durch 'virtuelle Maschinen' unterstützt werden. Mit Hilfe eines entsprechenden Programms führt ein Rechner B Befehle so aus, wie dies auf der Hardware der Maschine A der Fall sein würde. Dadurch kann eine Aufgabe unabhängig vom konkreten Hardwaresystem bearbeitet und die Abhängigkeit von einem Hersteller erheblich verringert werden.

Netze/Infrastruktur

In der Übermittlungstechnik wird durch verbesserte elektrische und optische Leitungen die Übertragungskapazität erheblich gesteigert. Die Übermittlungssysteme arbeiten digital. Dadurch wird es möglich, verschiedene Informationstypen – Sprache, Text, Bild, Daten – in der gleichen Form darzustellen und zu übermitteln. Diese Integration erlaubt, alle Informationstypen zu kombinieren. Die Normung von Übertragungsprotokollen ermöglicht technisch offene, von jedem gegen Entgelt benutzbare Netze.

TELEKOM wird bis zum Jahr 2000 das derzeitige Fernmeldenetz Zug um Zug zu einem Integrated Services Digital Network (ISDN) ausbauen und flächendeckend anbieten. Etwa die Hälfte der 6000 Vermittlungsstellen und etwa ein Viertel der 27 Millionen Hauptanschlüsse werden bereits digitalisiert sein. Bis dahin werden viele Multifunktionsterminals nutzen, eine Kombination aus Telefon und Bildschirmgerät, durch das Festbild-, Sprach- und Datenübertragung kombiniert werden können. Neben den schon heute bestehenden Telekommunikationsdiensten werden beispielsweise ein verbessertes Btx, langsames Bewegtbild, eine Kombination von Teletex und Telefax (Textfax) und Fernmeß- und -wirkdienste (Temex) von TELEKOM und anderen Unternehmen angebo-

ten. Aufbauend auf diesen Standarddiensten herrscht eine starke Konkurrenz um Verschlüsselungs-, Sprachspeicher-, Bildspeicher-, Mailbox-, Datenbank- und ähnliche Dienste.

Parallel zur ISDN-Integration wird TELEKOM die Glasfasernetze weiter ausbauen und auf dieser Basis mit der Zusammenfassung aller Dienste in einem einheitlichen Breitband-Universalnetz (IBFN) beginnen. Dessen höhere Leistungsfähigkeit ermöglicht, alle Formen der Individual- und Massenkommunikation (Radio/TV) in einem einzigen Netz zusammenzufassen. Das IBFN wird zunächst durch Erweiterung der ISDN-Technik um Breitbandvermittlungseinrichtungen und später durch Integration auf der Vermittlungsebene realisiert. Bei einem flächendeckenden Angebot werden bis zu einer Million Nutzer an die Breitbandindividualkommunikation angeschlossen sein. Parallel hierzu werden auch die Kupferkoaxialkabelnetze weiter ausgebaut, um bereits vor dem Jahr 2000 Kabelfernsehen bei Nachfrage schnell zur Verfügung stellen zu können.

Bis zum Jahr 2020 wird die Netzintegration weiter fortschreiten. Zu erwarten ist, daß im Schmalband-ISDN alle Vermittlungsstellen und 80% der Anschlüsse digitalisiert sind. Durch die hohe Anschlußdichte werden die ISDN-Dienste attraktiver und vermehrt genutzt. Etwa ein Drittel der Anschlüsse wird breitbandig sein. Dadurch werden z.B. Bildfernsprechen, Videokonferenzen, Bildabruf- und Verarbeitungsdienste, kombinierte Bild-, Text- und Sprachdienste und schnelle Datenübertragung möglich sein. Glasfaserverkabelung wird flächendeckend angeboten, es werden jedoch noch lange nicht alle Haushalte angeschlossen sein.

Bis 2000 wird ein einheitliches europaweites digitales Netz für mobile Telekommunikation mit einer Kapazität für Millionen von Teilnehmern entstehen. Tragbare Systeme mit der Leistungsfähigkeit heutiger Großrechner werden über dieses Netz von jedem Platz aus Verbindung zu Datenbanken aufnehmen, Daten und Programme abrufen oder übermitteln können. Diese Mobilität ermöglicht neue ortsunabhängige Anwendungsformen in Arbeit und Freizeit.

Fortschritte in der Laser-, Satelliten-, Funk- und Antennentechnik werden bis zum Jahr 2000 die gleichzeitig zu nutzenden Fernsprech- und Fernsehkanäle pro Satellit (heute 12000 bzw. 4) vervielfachen und deren Leistungsfähigkeit erhöhen. Die neuen Medium-Power-Satelliten werden sowohl für die Programmverbreitung zu den Kopfstationen der Kabelnetze als auch für die Individualkommunikation genutzt. Antennen für den Direktempfang müssen nicht mehr die Form von Schüsseln haben, sondern können als flexibler Streifen zum Beispiel auch an Fahrzeugen oder tragbaren Geräten angebracht werden. Mittelfristig wird die Satellitenkommunikation in eine Angebotslücke stoßen, da sie auch bei geringer Teilnehmerdichte kurzfristig die Einführung von Breitbanddiensten ermöglicht. Sie wird daher für die Übertragung von Bewegtbildern, die schnelle Datenübertragung und die Massenkommunikation, insbesondere für den mobilen Empfang von TV-Sendungen, eine große Bedeutung erlangen. Für die erdgebundene Individualkommunikation in der Bundesrepublik und Europa wird

sie allerdings keine ernsthafte Konkurrenz sein: Wegen der ausgebauten Telekommunikationssysteme besteht hierfür kein Bedürfnis und die relativ wenigen Kanäle auf den Satelliten könnten diese auch nicht ersetzen.

Die Erhöhung der Transportkapazitäten für Raumflüge ermöglichen es in der Zeit bis 2020, dort große multifunktionale Relaisstationen zu errichten. Wegen der fortschreitenden Glasfaserverkabelung wird ihre Bedeutung für die Telekommunikation allerdings zurückgehen. Sie werden vor allem für die transkontinentale Kommunikation, für die Fernerkundung und für Leitsysteme von Schiffen, Flugzeugen und Fahrzeugen eingesetzt.

Die Leistungsverbesserungen der Hardware und standardisierte Systemchnittstellen bieten die Möglichkeit, Systeme zu dezentralisieren und zu vernetzen. Informationsverarbeitung und -übermittlung können zunehmend verbunden werden. Dies ermöglicht große Datenbank-Systeme, die über offene Netze schnellen Zugriff auf Informationen, deren beliebige Verknüpfung und Auswertung erlauben. Betreiber großer Rechenzentren werden die Möglichkeit nutzen, Aufträge zwischen ihren Rechnern auszutauschen, um Kapazitätslücken und -überschüsse auszugleichen oder günstige Rechenzeit einzukaufen. Eine solche Lastverteilung wird mittels Satellitenverbindungen auch international verwirklicht.

Mensch-Maschine-Schnittstelle

Verbesserte Systemzugänge werden in Zukunft die Bedienungsfreundlichkeit und damit auch die Akzeptanz der IuK-Techniken spürbar erhöhen. Bereits heute werden Tastaturen angeboten, die durch Software auf Flüssigkeits-Kristallanzeigen erzeugt und verändert werden können. Bis zum Jahr 2000 wird es möglich sein, IuK-Systeme durch eine der natürlichen Sprache ähnliche Tastatureingabe anzusprechen. Verschiedene Informationssysteme werden mit einer universellen Anfragesprache genutzt werden können. Lediglich ausgefallene Wünsche müssen in einer Spezialsprache formuliert werden. Die Benutzerchnittstellen werden flexibel gestaltet. Fachleute passen sie sich ihren Wünschen selbst an. Weniger versierte Personen nutzen Geräte, die ihr Ausgabeverhalten mit Methoden der 'künstlichen Intelligenz' an die Qualifikationen des Benutzers automatisch anpassen und ihn führen. Als neuer Systemzugang wird die Eingabe gesprochener Sprache erschlossen. Statt der heutigen etwa nur 400 Worte können bis zum Jahr 2000 gesprochene Fachtexte sprecherabhängig erkannt werden. Bis zum Jahr 2020 wird der Sprachumfang erweitert und sprecherunabhängig analysiert werden. Nicht alle Mensch-Maschine-Kontakte werden jedoch 'natürlichsprachlich' sein können: zumindest Spezialprobleme werden weiterhin formal beschrieben werden müssen. Auch werden zwischen einem Dialog mit einer 'natürlichsprachlichen' Schnittstelle und einer umgangssprachlichen Kommunikation unter Menschen schon deshalb immer Unter-
schiede

de bestehen, weil nur in dieser Mimik, Gestik, Stimmungen und andere den Kontext und die Atmosphäre einer Kommunikation begründende Umstände erfaßt werden können.

Als Ausgabegeräte werden im Jahr 2000 neben qualitativ verbesserten Großbildschirmen auch flache Flüssigkristall-Bildschirme und Plasma-Displays eingesetzt, die hochauflösende Graphik beherrschen. Wo dies sinnvoll erscheint, werden Informationen in Sprache ausgegeben. Hardcopies werden relativ preiswert mit Farblaserdruckern hergestellt.

Datenbanken

Bis zum Jahr 2000 wird der Funktionsumfang von Datenbanken beträchtlich erweitert werden. Neben formatierten Daten können auch unformatierte Texte, Sprache und Bildinformationen gespeichert und abgefragt werden. Viele Datenbanken werden als verteilte Systeme arbeiten. Zur Abfrage von Fachinformationen wird aber immer noch Fachkenntnis und Strukturwissen erforderlich sein. Bis zum Jahr 2020 wird der Zugang zu Informationen durch 'Information Retrieval Systeme', zum Teil auf Volltextbasis, erheblich erleichtert, die die Auswertung von Texten automatisch unterstützen. Durch Methoden der 'Künstlichen Intelligenz' kann das Informationssystem auch einem relativ unkundigen Laien Fachkenntnisse anbieten, indem es sich dessen Informationsniveau anpaßt.

'Künstliche Intelligenz'

Wesentliche Fortschritte werden in der Entwicklung 'Künstlicher Intelligenz' (KI) möglich sein. Allerdings werden einem universellen Einsatz von KI-Systemen auch um das Jahr 2000 noch viele Hürden entgegenstehen. Probleme der Wissensakquisition, der Modellierung, der Formalisierung und der Komplexität bzw. der Umfang der zu bearbeitenden Informationen stellen nach wie vor Grenzen der Anwendung dar. Bis zum Jahr 2020 werden weitere Verbesserungen erreicht. Aber auch sie werden nur beschränkte Anwendungen auf begrenzten Gebieten ermöglichen, vermutlich jedoch keine 'Weltwissenssysteme'.

Sprachverstehende Systeme werden im kommenden Jahrzehnt sprecherabhängige Texte weitgehend und sprecherunabhängige eingeschränkt verstehen und einen 'natürlichsprachlichen' Dialog führen können. Über das Erfassen natürlicher Sprache hinaus werden KI-Systeme in abgegrenzten Gebieten ein 'kognitives', jedoch nie ein einführendes Verständnis erreichen können. In 20 bis 30 Jahren dürften Computer technische oder wissenschaftliche Texte verstehen und auch übersetzen können. Die Spracherkennung könnte dann selbst bei fließendem Text sprecherunabhängig möglich sein. Dialekte und Umgangssprache werden allerdings nur beschränkt erfaßt werden können.

Bis zum Jahr 2000 werden *'bildverstehende' Systeme* bereits relativ komplexe Gebilde erkennen und bewegte Bilder verarbeiten können. Danach sind sogar bild- und sprachverstehende Systeme zu erwarten, die sowohl visuelle Informationen als auch sprachliche Informationen verarbeiten und eine mit dem Fernsehbild beobachtete Situation bewegter Bilder sprachlich darstellen können. Die automatische Analyse von Bildern wird jedoch nicht ganzheitlich, sondern jeweils nur auf einem Ausschnittsniveau, und die von natürlicher Umgebung nur sehr beschränkt möglich sein.

Expertensysteme werden im nächsten Jahrzehnt in der Lage sein, in vielen begrenzten Wissenschafts- und Technikgebieten das Wissen eines guten Experten zur Verfügung zu stellen. Kombiniert mit Systemen zur Spracherkennung und -ausgabe ermöglichen sie Schnittstellen, die sich den Kenntnissen des Benutzers anpassen können. Sie bestehen aus einer *'Wissensbank'*, in die Fachkräfte die Informationen des Wissensgebiets eingeben, und aus einem *'Inferenz-System'*, das die zur Aufgabenlösung relevanten Informationen aus der Datenbank holt und logisch verknüpft. Durch die Entwicklung bereichsspezifischer Expertensystemhüllen (Shells) wird die Produktion von Expertensystemen erheblich erleichtert. Expertensysteme werden um 2000 sogar beginnen, selbständig Wissen zu erwerben und aus Fehlern zu lernen. Zum Teil können sie untereinander kombiniert werden und ihr Wissen austauschen. In zwei oder drei Jahrzehnten werden diese Entwicklungen ausgereift und integraler Bestandteil vieler technischer Produkte sein. Diese könnten mit einer gewissen *'Eigenintelligenz'* versehen sein, die es ihnen gestattet, sich selbst zu kontrollieren, die Zusammenarbeit mit übergeordneten Systemen zu koordinieren und mit dem Menschen *'natürlich-sprachlich'* zu kommunizieren.

Durch die Kombination der KI-Fortschritte in der Bild- und Wissensverarbeitung mit motorischen Komponenten könnten bereits im nächsten Jahrzehnt die ersten leicht umrüstbaren *KI-Roboter* zum Einsatz kommen und in vollautomatischen Fabrikationsanlagen integriert werden. In der Zeit zwischen 2010 und 2020 könnten dann auch autonome mobile Roboter für eine breitere Anwendung in einfach strukturierter Umgebung *'reif'* sein.

Probleme des Einsatzes von Informationstechnik

Interne Probleme der Informatik und Randbedingungen der Einsatzumgebung werden auch künftig die Einsatzmöglichkeiten von IuK-Systemen beschränken. Diese Schranken werden sich zwar mit der Entwicklung der Anwendungssysteme und gesellschaftlichen Anpassungsprozessen verschieben. Dennoch werden IuK-Technikanwendungen nicht unbegrenzt realisiert werden können. Oft werden allerdings die Grenzen und Probleme von den Entwicklern der Technik nicht gesehen. Sie machen sich dann aber als negative Rückkopplungen immer wieder bemerkbar.

Die Informatik arbeitet als Ingenieurwissenschaft mit naturwissenschaftlichen Methoden und unterliegt daher den grundsätzlichen erkenntnistheoretischen Schwierigkeiten der Naturwissenschaften. Zum einen ist immer zu fragen, ob das Analysieren der Wirklichkeit und ihre Synthetisierung in einem Modell der komplexen objektiven Realität gerecht wird. Zum anderen könnte das Verständnis von Naturzusammenhängen als eindeutig kausale Beziehungen – wie es der sequentiellen Bearbeitung von Aufgaben in einem Rechner zugrundeliegt – nicht immer der Realität von Wechselwirkungen in Natur und Gesellschaft entsprechen.

Praktische Probleme der Informatik ergeben sich aus dem Modellcharakter ihrer Systeme. Weil sie durch Abstraktion aus der Wirklichkeit konstruiert werden, ergeben sich Schwierigkeiten aus der Rollentrennung zwischen Entwickler und Anwender von Programmen. Denn in der Regel fehlt dem Informatiker das Fach- und Erfahrungswissen des Anwenders. Darüberhinaus hängt die Bedeutung von Einflußgrößen als relevant oder irrelevant erst von der Bewertung des künftigen Benutzers ab. Subjektive Bewertungen wie etwa die 'Eignung' eines Menschen können nur sehr unvollständig quantitativ dargestellt werden. Zum dritten überfordert die Komplexität der Wirklichkeit oft entweder die Analysefähigkeit der Bearbeiter oder das Komplexitätsniveau des Modells. Schließlich können sich aus der problemnotwendigen Größe von Systementwicklungen Probleme in der Projektorganisation ergeben: Niemand mehr überblickt das gesamte Projekt.

Voraussetzung einer informationstechnischen Aufgabenlösung ist die exakte Analyse und Beschreibung der relevanten Sachverhalte. In der Regel wird hierfür ein quantitatives Modell der Wirklichkeit benötigt. Dazu ist es oft notwendig, qualitative in quantitative Maßstäbe umzuwandeln oder subjektives Wissen, Fühlen und Meinen explizit zu machen und in Klassen einzuteilen. Die zu modellierenden Wirklichkeiten sperren sich aber häufig gegen eine solche Formalisierung. Sie müssen folglich entweder an die Notwendigkeiten des EDV-Systems angepaßt werden oder entziehen sich einer solchen Bearbeitung. Für viele gesellschaftliche Probleme, die durch subjektives Erleben, durch Erfahrungen, durch Intuitionen, durch Werthaltungen oder durch Freiheitsstreben geprägt sind, wird eine informationstechnische Bearbeitung unangemessen sein.

Entwicklungsmöglichkeiten jenseits von 2020

Wir erleben erst den Anfang umwälzender technischer Entwicklungen. Der heute eingeleitete dynamische Prozeß rasanten technischen Wandels wird noch weit über das Jahr 2020 hinausgetrieben. Um anzudeuten, wohin dieser Weg führen könnte, seien jenseits unseres Zukunftsbildes noch einige 'Farbtupfer' aus der Palette technischer Visionen gesetzt.

Bereits heute gibt es Versuche, Bau- und Funktionsprinzipien des Gehirns in

sogenannten neuronalen Netzwerken nachzuahmen. Statt einer Zentraleinheit bei herkömmlichen Computern führen mehrere tausend Prozessoren, als synthetische Gehirnzellen zu einem neuronalen Netz vielfältig verknüpft, die Aufgaben aus. Die Speicherplätze sind gleichmäßig über das Netz verteilt, so daß in unmittelbarer Nähe eines Prozessors auch ein Speicher vorhanden ist. Statt in einer Sequenz von Instruktionen wie in herkömmlichen Computern programmiert zu werden, würde ein solches Netz anhand von Einzelfällen 'trainiert'. In nicht völlig vorhersagbarer Weise würden die gewünschten Funktionen durch Selbstorganisation der Verbindungspunkte während eines Lernvorgangs festgelegt. Solche neuronalen Netzwerke könnten für Aufgaben eingesetzt werden, die Kreativität und hohe Flexibilität erfordern. Mit ihrer Hilfe könnten mobile Roboter gesteuert, künstliche Augen und Ohren entwickelt oder endlich die Informationsflut in einer 'Informationsgesellschaft' bewältigt werden.

Ein weiterer qualitativer Techniksprung gelänge, wenn auf der Basis chemischer und biologischer Prozesse Rechner aufgebaut werden könnten. Moleküle würden nahezu verlustfrei durch die Weitergabe von Elektronen schalten, Zellen könnten in ihren Genen gewaltige Informationsmengen abspeichern. Die 'natürliche' Vermehrung in Nährflüssigkeit würde teure Produktionsstraßen und hochempfindliche Maschinen ersetzen. Speicher, Verarbeitungskapazität und Daten könnten für Pfennigbeträge reproduziert werden.

Vielleicht gelingt es sogar in ferner Zukunft, die Nervenbahnen von Menschen mit der Übertragungstechnik zu koppeln. Der Mensch liehe dem Computer seine Sinnesorgane, seine Phantasie und Kreativität, der Rechner dem Menschen seine Speicher- und Verarbeitungskapazität. Mensch und Maschine, Pilot und Flugzeug, Wissenschaftler und Datenbank wären eine höchst effiziente Einheit.

5. Sozio-technische Systeme

Technik entwickelt sich nicht autonom. Sie wird von Menschen oder – für die heutige Situation oft präziser – von mächtigen Organisationen gefordert, erforscht, erfunden, konzipiert, erprobt, finanziert, verkauft und angewandt. Nicht alles, was technisch machbar ist, wird auch Anwendung finden. Welche Technik in welchem Umfang wie genutzt wird, hängt vorwiegend von den Wünschen und Bedürfnissen, den Interessen und Konflikten derjenigen ab, die über die einzelnen Schritte im Entstehungs- und Verbreitungsprozeß einer Technik entscheiden. Für die Abschätzung künftiger Technikfolgen ist die Kenntnis technischer Möglichkeiten zwar notwendig, aber keineswegs hinreichend. Im vorangegangenen Kapitel wurden gewissermaßen die Vehikel vorgestellt, auf denen wir den Weg in eine 'Informationsgesellschaft' zurücklegen werden. Ausschlaggebend ist nun aber – um im Bild zu bleiben –, welche Vehikel wir uns aussuchen, mit welcher Geschwindigkeit wir fahren und – vor allem – wohin wir mit ihnen steuern.

In der Technik wird menschliches Erfahrungswissen materialisiert. In dieser Form kann es gesellschaftlich verbreitet und unabhängig vom Erfahrungsträger genutzt werden. Technik repräsentiert daher auch gegenständlich den arbeitsteiligen Prozeß gesellschaftlicher Arbeit. Sie ist ein Produkt der jeweils spezifischen Organisation der Gesellschaft, ihrer Produktionsweise, ihrer Kultur, ihrer Machtstrukturen, ihrer Wertsetzungen. Technische Systeme sind somit immer in einen sozialen Handlungskontext eingebunden. Zugleich vergegenständlichen und verfestigen sie dessen soziale Strukturen.¹ Sie erweitern oder verengen dadurch den Spielraum möglichen Verhaltens für Institutionen, Gruppen und Mitglieder der Gesellschaft.²

Verfassungsrelevante Auswirkungen können daher niemals der Technik als solcher zugerechnet werden. 'Rein technisch' erscheinen technische Systeme allenfalls in der isolierenden Betrachtungsweise der Konstruktion oder des naturwissenschaftlichen Experiments. Die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit hat dagegen immer ein sozio-technisches System zum Gegenstand. Technik findet Anwendung durch Menschen zu einem bestimmten Zweck entsprechend ihren Bedürfnissen und Interessen. Sie wird jeweils in einer bestimmten sozialen und politischen Situation eingesetzt, die durch ihr geschichtliches Werden geprägt ist. Die vorfindlichen sozialen und politischen Interessen sowie Konflikte beeinflussen die Entstehung und Anwendung der Technik und werden gleichzeitig in umgekehrter Richtung durch sie beeinflußt und verändert.

Gesellschaftliche Auswirkungen der Technik können somit nur dem sozio-

1 S. hierzu z.B. Simonis 1988, 3; Gut/Schumacher 1988, 14 f.; Brinckmann 1984, 105 f.; Kubicek 1988b, 2, 21; Koslowski 8; Ropohl 1985, 114.

2 S. Podlech 1988, 118.

technischen System zugeordnet werden, das von ihr geprägt wird. Unter dem Begriff des *sozio-technischen Systems* sollen außer den technischen Artefakten auch ihr jeweils spezifisches Nutzungskonzept sowie ihr soziales und organisatorisches Umfeld erfaßt werden, das die konkrete Zwecksetzung und Ausformung des Techniksystems bestimmt. Der Begriff des sozio-technischen Systems verweist auf die menschlichen, sozialen und organisatorischen Bestandteile eines Gesamtsystems, die erst ermöglichen, daß das in Artefakten und Programmen vergegenständlichte Handeln aktualisiert werden kann. Im folgenden wird der Ausdruck Technik-System in dieser Bedeutung verwendet.

Ein Personalinformationssystem etwa ist in diesem Sinne nicht nur der Computer mit seinen Programmen zur Stammdatenverwaltung, Lohnberechnung, Leistungserfassung und statistischen Auswertung. Seine gesellschaftlichen Auswirkungen als sozio-technisches System können erst erkannt und bewertet werden, wenn etwa die Organisation der Datengewinnung, die Arbeitnehmer als Datenobjekte und das Nutzungskonzept des Arbeitgebers miteinbezogen werden. Technik läßt sich als soziale Realität nur im Einsatz analysieren und letztlich nur in ihrer sozialen Anwendung bewerten. Nur unter Berücksichtigung der konkreten Einsatzbedingungen und der beteiligten Interessen kann herausgearbeitet werden, wer welche Vorteile und wer welche Nachteile durch die Techniknutzung erfährt.

Der Begriff des sozio-technischen Systems verweist also auf den gesellschaftlichen Antrieb zur Techniknutzung und damit auch immer auf die Alternativen, dieses Ziel zu erreichen. Letztlich geht es darum, gesellschaftliche Probleme zu lösen. Dies kann durch soziales Handeln oder durch den Einsatz von Technik geschehen – in der Regel durch beides. *Technikgestaltung* bezieht sich auf beide Bestandteile dieses Begriffs, erfaßt also mehr als nur die Veränderung von Maschinen und Geräten. Zur Lösung eines sozialen Problems (Beispiel: der Wunsch nach Unterhaltung) konkurrieren meist verschiedene technische Lösungen (Kupfer- oder Glasfasernetz für die Bewegtbildübertragung), verschiedene Organisationsformen (Vermittlungs- oder Verteilnetz), systemare Alternativen (Versorgung über Kabel oder direktstrahlende Satelliten), unterschiedliche rechtlich-organisatorische Nutzungskonzepte (privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk), aber immer auch soziale Alternativen (Theater, Stadtteilgruppen, Vereine). Begreifen wir eine technische Lösung dieses Problems als sozio-technisches System, dann bleiben die anderen Gestaltungsmöglichkeiten durch eine veränderte Wahl und Kombination dieser verschiedenen Ebenen und Alternativen präsent.

Diese Fassung des Untersuchungsgegenstandes lenkt den Blick auf spezielle Schwierigkeiten in der Analyse möglicher Technikfolgen und auf ebenso spezifische Erleichterungen in der Technikgestaltung.

Die Schwierigkeiten der Folgenanalyse gründen darin, daß IuK-Technik für sehr viele Zwecke und Interessen Verwendung finden kann. Während in herkömmlichen Geräten das 'Verwendungsprogramm' in ihrer Struktur material-

siert ist, besteht für die neuen Informations- und Kommunikationstechniken ein entscheidender Unterschied zwischen Programm und technischem Gerät: Der Computer, so wie er vor uns steht, wird mit jedem neuen Programm zu einem anderen technischen System. Er kann eine unbegrenzte Anzahl verschiedener Aufgaben erfüllen. Die prinzipiell universelle Anwendbarkeit dieser Techniksysteme ist in ihrem formalen Charakter begründet. Alles was formalisierbar ist und wofür exakte Verarbeitungsregeln definiert werden können, kann von IuK-Technik verarbeitet werden. Ob ein Sachverhalt diese Voraussetzungen erfüllt, wird in der Regel nicht durch technische Grenzen, sondern von sozialen Interessen und Zweck-Mittel-Überlegungen bestimmt. Diese manifestieren sich bei IuK-Systemen folglich vor allem in der organisatorischen Einbettung sowie in der Software als der in Maschinsprache übersetzten menschlichen Erfahrung.³

Aus der Universalität der Verwendungsweisen folgen zwei besondere Probleme gesellschaftlicher Technikfolgenabschätzung. Zum einen ist die IuK-Technik keine Einzeltechnik wie etwa Atomkraftwerke. Es handelt sich vielmehr um eine „Technikfamilie, deren Glieder auf ganz unterschiedliche Aufgaben hin entwickelt wurden“.⁴ Einheitliche Aussagen über soziale Technikfolgen sind daher allenfalls auf einem sehr abstrakten Niveau möglich. Je nach Zweckbestimmung und organisatorischer Einbettung kann sie zu sehr unterschiedlichen Auswirkungen führen.

Zum anderen lassen sich nur sehr selten Technikfolgen aus bestimmten inhärenten Wirkungen der IuK-Technik prognostizieren. So ist IuK-Technik zwar potentiell geeignet, eine Dezentralisierung und den Abbau von Hierarchien einzuleiten. Doch dürfen diese Folgen nicht unmittelbar mit dem Einsatz von IuK-Technik gleichgesetzt werden. Denn diese ist ebenso in der Lage, die bisherigen Strukturen zu verfestigen oder gar zu einer weiteren Zentralisierung und Hierarchisierung beizutragen. Welche Folgen tatsächlich eintreten, ist keine Frage der Technik, sondern abhängig von dem – normativ begründeten – Konzept und dem strukturellen Kontext der Techniknutzung. „Nutzungsmöglichkeiten, Chancen und Risiken, Erleichterungen und Belastungen ergeben sich nicht zwangsläufig durch die neuen IuK-Techniken, sondern durch die Art und Weise, wie sie genutzt und eingesetzt werden. Sie sind vor allem auch abhängig von den organisatorischen, rechtlichen und sozialen Bedingungen, die wiederum selbst das Ergebnis von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen, aber auch betrieblichen und individuellen Entscheidungsprozessen sind.“⁵

Wenn aber die Folgen der technologischen Entwicklung nicht durch die IuK-

3 S. hierzu z.B. Bammé u.a. 150; Steinmüller 1988, 29; Gut/Schumacher 1988, 15 f.; Kubicek 1988b, 14; Mettler-Meibom 1987, 63.

4 Herrmann 1987, 87.

5 Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 89; s. hierzu z.B. auch Steinmüller 1981, 160; Brinckmann 1987, 100; Lange 1987, 158 sowie Kap. 9.

Technik als solche bereits determiniert sind, sondern vor allem durch gesellschaftliche Nutzungskonzepte und Anwendungsbedingungen bestimmt werden, erleichtert dies andererseits die Technikgestaltung. Zwar sind die 'Basis-technologien' durch Entscheidungen auf anderer Ebene und oft in anderen Kontinenten vorgegeben und die Gestaltungsmöglichkeiten durch nationale und internationale Technikstandards beschränkt. Auf der Anwenderebene verbleibt aber immer noch ein erheblicher organisatorischer Spielraum unterschiedlicher Einsatzmöglichkeiten, der es erlaubt, durch spezifische Gestaltung der Nutzungsbedingungen in breitem Umfang gewünschte Wirkungen zu erreichen und unerwünschte Folgen zu vermeiden.

Da mit Hilfe der IuK-Technik geistige Vorgänge automatisiert werden, die meist eine geschichtliche Tradition haben, wird sie selten zu Zwecken genutzt, die bisher noch nie verfolgt wurden. Vielmehr werden überwiegend Funktionen, die schon bekannt sind, auf Techniken übertragen oder durch sie unterstützt. Das durch den Technikeinsatz 'Neue' ist dann, daß dies automatisch oder technikunterstützt – und dadurch um ein Vielfaches zuverlässiger, ausdauernder, effektiver oder schneller – geschieht und so eine neue Qualität gewinnt. Beispielsweise gab es schon immer Kontrollen – jetzt aber können sie automatisiert und dadurch viel öfter, viel schneller, an mehr Orten und viel effektiver durchgeführt werden.

Unterschiedliche Gestaltungen des sozio-technischen Systems führen zu unterschiedlichen Folgen. Diese Auswirkungen entstehen vor allem dadurch, daß eine bestimmte Nutzung der Technik gegebene Verhältnisse und Entwicklungen verändert oder neue konstituiert. Die Umgestaltung sozio-technischer Systeme stärkt folglich Interessen oder schwächt sie, fördert Entwicklungen oder hemmt sie.

III. ALLGEMEINE TECHNIKFOLGEN

6. Machtsteigerung

Diesen stärkenden und schwächenden Einfluß des IuK-Technik-Einsatzes auf gegebene Interessen und seine fördernde oder hemmende Wirkung auf gesellschaftliche Entwicklungstrends gilt es zuerst zu untersuchen, bevor die Auswirkungen der IuK-Technik auf Verfassungsziele erörtert werden können. Hierfür ist es sinnvoll, zwischen den unmittelbaren Folgen und den – oft nicht intendierten – Folgen für die Makrostruktur der gesellschaftlichen Informationsverarbeitung und Kommunikation zu unterscheiden.¹ Die Folgen für den Anwender werden in diesem, die Systemfolgen im nächsten Kapitel untersucht.

Durch den zweckspezifischen Einsatz von Technik werden Interessen gestärkt oder geschwächt und Frontlinien von Konfliktsituationen verändert. Die unter dem Blickwinkel der Verfassungsverträglichkeit wohl wichtigste Folge für denjenigen, der IuK-Technik für seine Zwecke einsetzt, ist deren *machtsteigernder Effekt*, die Verbesserung der Möglichkeit, den eigenen Willen anderen aufzuzwingen.² Ihre Einführung hat eine ähnliche Wirkung, wie wenn während eines Spiels plötzlich neue Züge erlaubt werden. Dies ist bei einem gegebenen Stand des Spieles für beide Parteien nicht gleichermaßen vorteilhaft.³

Ein Akteur – ein einzelner oder eine Organisation – kann die IuK-Technik nutzen, um sich in einer immer komplexeren Umwelt besser zu orientieren, um sein Handeln nach vorgegebenen Zielen zu verbessern, um seinen Handlungsspielraum zu erweitern, seine Kontrollfähigkeit zu erhöhen oder um seine Machtausübung besser zu legitimieren. In allen vier Fällen kann seine Macht gegenüber seinen Kontrahenten anwachsen. Bisherige Machtgleichgewichte können verschoben werden. Denn Information ist eine immaterielle Abbildung von Personen, Dingen oder Prozessen. Ihre Repräsentation erlaubt Planung, Steuerung und Kontrolle, schafft also Möglichkeiten, andere zu beeinflussen und eigene Zwecke durchzusetzen. Je mehr jemand über einen anderen weiß, umso leichter kann er ihn zum Ziel seiner Aktivitäten machen. Verfügt er über ausreichende Informationen, wird sein Gegenüber für ihn transparent, er kann ihn besser überwachen und seine Reaktionen leichter vorausberechnen. Er kann (muß nicht) ihn beherrschen. Information ist somit immer auch mögliche Herr-

1 S. hierzu Reese 1979a, 44 f.

2 S. zu diesem Machtbegriff Weber 1922, 542.

3 S. hierzu allgemein Meyer-Abich 1984, 221.

schaft, potentielle Machtausübung.⁴ Diese wird noch gesteigert, wenn der einzelne nicht weiß oder wissen kann, welche Informationen ein anderer über ihn hat. Die IuK-Technik ermöglicht somit die Produktion und Distribution von Macht – nicht mehr nur – wie mit Papier und Bleistift – 'handwerklich', sondern künftig 'industriell' und damit um Potenzen effektiver.⁵

Für den machtssteigernden Effekt des Computereinsatzes sind zwei Stufen zu unterscheiden. Bereits der isolierte Einsatz eines Computers verbessert die Steuerungs- und Kontrollfähigkeit des jeweiligen Anwenders gegenüber seiner Umwelt. Für ihn selbst stellt der Computer allerdings ein überschaubares und beherrschbares Werkzeug dar, das in erster Linie seine Eigenkontrolle und Eigensteuerung erhöht. Ist der Mikrocomputer hingegen Terminal eines großen Computersystems wird der Steuerungs- und Kontrolleffekt gegenüber der Umwelt potenziert und vor allem aber der einzelne Anwender in die Steuerungs- und Kontrolltätigkeit des Systems einbezogen. Das Computersystem ist nicht mehr Werkzeug des Anwenders, sondern Steuerungs- und Kontrollsystem des Systemherrn.⁶

Zählgewalt ist seit jeher Herrschaftsgewalt. „Wer zählt, herrscht“.⁷ Durch die Übertragung von Koordinations-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen werden Herrschaftsmechanismen auf die IuK-Systeme übertragen. Die Zwecke und die Macht des Systemherrn sind eingelassen sowohl in die einzelnen Anweisungen als auch in die gesamte Struktur des Systems. Sie erscheinen den Betroffenen aber nicht mehr als solche, sondern als objektive, sachliche und neutrale Anforderungen eines technischen Systems. Der weitverbreitete Glaube an die Unfehlbarkeit von Computern und daran, daß Informationen aus Computersystemen objektiv und wahr seien, verstärkt noch diesen Effekt. Dieser Verschleierungsaspekt erhöht die Legitimationsfähigkeit von Macht.⁸ „Der Computer ist das Gesicht der gesichtslosen Macht.“⁹

Aufgrund all dieser Eigenschaften können IuK-Systeme für den Systemherrn ideelle Machtverstärker sein.¹⁰ Jedoch sind nicht alle gesellschaftlichen Interessen in der Lage, diesen Effekt gleichermaßen für sich zu nutzen. Der erhebliche Kapitaleinsatz, der zur Projektierung und Durchführung von IuK-Systemen notwendig ist, schafft eine 'natürliche' Machtprämie für die ökonomisch oder poli-

4 S. hierzu z.B. Steinmüller 1976, 6; ders. 1979, 426; Kubicek 1988b, 85; Lutterbeck 1976, 58; Guggenberger 1987, 34.

5 S. hierzu z.B. Steinmüller 1981, 166 f.; ders. 1986, 57 f.; ders. 1988, 25; Kubicek/Rolf 1985, 273 f.

6 S. hierzu z.B. Kubicek 1988b, 15f.; 1988a, 96.

7 Guggenberger 1987, 34.

8 S. hierzu z.B. Ortmann 1984, 107 ff.; Kubicek/Rolf 1985, 68, 273 ff.; Steinmüller 1988, 31.

9 Guggenberger 1987, 31.

10 S. Nora/Minc 1979, 63 f.; Steinmüller 1981, 167.

tisch Stärkeren.¹¹ IuK-Systeme werden daher „die Aktionsmöglichkeiten der Macht erweitern“.¹² Außerdem können hierarchisch und bürokratisch organisierte Großorganisationen die spezifischen Eigenschaften der IuK-Technik besser ausnutzen als einzelne Bürger oder nach anderen Prinzipien aufgebaute Organisationen.¹³ Der Einsatz von IuK-Systemen kann daher – und soll ja meist auch – gegebene Machtbeziehungen zugunsten der schon Mächtigen verschieben.

11 S. z.B. Steinmüller 1981, 173, 178, 183; ders. 1986, 63; ders. 1988, 25; Krauch 1979, 72 f.; Minc/Nora 1979, 63 f.; Kubicek/Rolf 1985, 273 f.

12 Nora/Minc 1979, 123; s. hierzu auch Reese 1979, 44; Steinmüller 1988, 25, 145; Kubicek 1988a, 85 f.

13 S. hierzu näher unten Kap. 7.

7. Verstärkung gesellschaftlicher Entwicklungstrends

Auf entsprechendem Abstraktionsniveau können für die gesellschaftliche Entwicklung gewisse Trends festgestellt werden, die zwar auch vor der Einführung der IuK-Technik schon bestanden, durch die Anwendung dieser Technik jedoch einen besonderen Aufschwung erleben. Vermutlich dürfte die IuK-Technik ihre schwerwiegendsten sozialen Folgen dadurch verursachen, daß ihre Anwendung – oft unbewußt oder ungewollt – diese Entwicklungstrends unterstützt und verfestigt. Sie geht mit ihnen unlösbar Verbindungen ein, die die künftige gesellschaftliche Entwicklung in hohem Maße prägen werden. Fünf solcher – für die Beurteilung der Verfassungsverträglichkeit künftiger Technikanwendungen besonders relevanter – Trends sollen in diesem Kapitel exemplarisch umrissen werden.¹

Industrialisierung

Nach einer ersten Phase der Industrialisierung durch Maschinisierung der Handarbeit befinden wir uns heute mit der Maschinisierung der Kopfarbeit und der Kommunikation in einer zweiten, expansiven Phase.² Industrialisierung ist vor allem durch folgende Strukturmerkmale gekennzeichnet: Die Arbeitsprozesse werden dem Lohnprinzip unterworfen, auf wissenschaftlicher Grundlage funktional differenziert, soweit möglich auf Maschinen übertragen und in einer fabrikmäßigen Organisation kombiniert. Diese Produktionsweise ermöglicht Massenproduktion und ist verbunden mit einer wachsenden Konzentration und Zentralisierung von Kapital.³

Die erste Phase der Industrialisierung, der Übergang von der handwerklichen zur maschinellen Herstellung und Verteilung materieller Güter, basierte im wesentlichen auf naturwissenschaftlichen Kenntnissen und hatte die Ressource Natur zur Grundlage. Entscheidend für ihren historischen Erfolg war die enorme Steigerung der Arbeitsproduktivität. Diese Leistungssteigerung ist nicht vorwiegend der Automatisierung körperlicher Arbeit zuzuschreiben, sondern vor allem Ergebnis der Aufspaltung bisher individueller und handwerklicher

1 Ein wichtiger hier nicht untersuchter Trend ist die Rationalisierung sozialer Beziehungen. – S. hierzu z.B. Nora/Minc 1979, 63; Narr 1986, 35. – Er wird jedoch in Kap. 11 in etlichen Beispielen illustriert.

2 S. hierzu z.B. Hack 1987, 26 ff.; Ulrich 1981, 133; Steinmüller 1981, 151 f.; ders. 1988, 18; Kubicek GMH 1986, 356; ders. 1988, 84 f.; Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1987, 1041; Eurich 1982, 96; Rock/Rosenthal 1985, 45; Reinermann 1986, 112; Berger/Gerken 1988, 479.

3 S. hierzu z.B. Hack 1987, 35 f.

Arbeitsprozesse, ihrer Anpassung an den Arbeitstakt der Maschinen sowie ihrer Einbindung in den organisatorischen Zusammenhang der Fabrik.⁴

Künftig ist nicht nur zu erwarten, daß der Produktionsprozeß materieller Güter zunehmend informatisiert wird, um ihn besser kontrollieren und rationalisieren zu können. Wegen der tendenziellen Erschöpfung der natürlichen Ressourcen dürften auch die Anstrengungen verstärkt werden, Materie und Energie einzusparen und Energie durch Information zu ersetzen. Körperliche Arbeit wird dadurch immer mehr mit maschineller Intelligenz ausgestattet.

Stärker noch als durch diese Informatisierung materieller Produktion ist die neue Phase der Industrialisierung durch eine Ausweitung dieser Produktionsform auf immaterielle Produkte gekennzeichnet, die auf der materiellen Produktionswirtschaft aufbaut.⁵ Wie in der Vergangenheit für die körperliche Arbeit, sind in Zukunft auch für die geistige Arbeit eine enorme Steigerung der Produktivität sowie neue Kapitalverwertungschancen zu erwarten – wenn sie industriell organisiert wird. Diese Erwartung wird einen unwiderstehlichen Drang zur Verbreitung industrieller Produktionsweisen in allen Gesellschaftsbereichen ausüben. Industrielle Produktion ist dann nicht mehr mit einem (bestimmten) materiellen Substrat verknüpft. Sie wird vielmehr zu einer gesellschaftlichen Formbestimmung für sämtliche Herstellungsprozesse und die zugehörigen Vertriebsapparate.⁶ Neben der Ausbeutung der Natur ergreift sie nun zusätzlich die Ressource 'Sozialwelt', also den Bereich der Information und Kommunikation.⁷ Voraussetzung dieser Expansion industrieller Produktionsformen ist die Maschinisierung von Informations- und Kommunikationsprozessen. Die Industrialisierung geistiger Prozesse wäre ohne die Weiterentwicklung der IuK-Techniken nicht möglich.

Nur mit ihrer Hilfe können in industriellen Prozessen Informationen verändert, kombiniert und dadurch neue Informationen erzeugt werden. Nur auf der Grundlage einer fortgeschrittenen IuK-Technik können Programme industriell hergestellt und 'Software-Fabriken' errichtet werden, können industriell produzierte Literatur und 'Kulturfabriken' entstehen, können Fernsehsendungen und Spielfilme industriell gefertigt und so 'Traumfabriken' gegründet werden. Die künftige kapitalistische Informations- und Bewußtseinsindustrie wird eine symbiotische Verbindung mit den neuen IuK-Techniken eingehen.

Die zweite Phase der Industrialisierung weist viele Parallelen zur ersten auf: Sie schafft ebenfalls 'Werkzeuge', die allerdings eher als 'Sinnes-' und 'Denkzeuge' bezeichnet werden müssen, da sie nicht mehr das Handwerk, sondern intellektuelle und sensorische Fähigkeiten des Menschen fortsetzen und ersetzen.⁸

4 S. Steinmüller 1981, 164.

5 S. z.B. Rock/Rosenthal 1985, 45; Reinermann 1986, 114.

6 S. hierzu z.B. Hack 1987, 33.

7 S. hierzu z.B. Steinmüller 1988, 20.

8 S. hierzu z.B. Steinmüller 1988, 20 f.; Kubicek 1988, 84 f.

Diese Phase faßt (Informations-)Maschinen und Menschen zu Informationssystemen, also zu standardisierten Arbeitsabläufen höheren Organisationsgrades zusammen. Diese lösen das Büro ab, wie schon zuvor die Fabrik Werkstatt und Manufaktur.⁹ Kopfarbeit wird immer stärker ökonomischen Zwängen und dadurch Rationalisierungsprozessen unterworfen: Der Gesamtarbeitsprozeß geistiger Arbeit wird nach formalen Effizienzkriterien umkonstruiert, so daß der Maschine-Mensch-Verbund einen im Sinne des jeweiligen Produktionsziels maximalen Output erzeugt. Die individuellen Kopfarbeiter werden durch IuK-Technik diszipliniert und in eine fabrikmäßige Organisation gezwungen.¹⁰

Gleichwohl sehen die neuen 'Fabriken' wegen der völlig anderen Funktion ihrer 'Denk-' und 'Sinneszeuge' und der dadurch ermöglichten neuartigen Arbeitsorganisation vollkommen anders aus. Die 'Fabriken' des Geistes und der Sinne sind die Informationssysteme und Kommunikationsnetze.¹¹ Für sie paßt nicht mehr die Vorstellung einer ortsfesten, festgelegten Zwecken dienenden Maschine oder Fabrik zur Herstellung materieller Güter. Telekommunikation macht die Leistungen dieser neuen Fabriken, nämlich immaterielle Güter wie Daten und Programme, allgegenwärtig und zeitgleich verfügbar. Die Programmierbarkeit der IuK-Systeme auf fast beliebige Produkte von Kopfarbeit macht sie für universelle Zwecke verwendbar und damit sehr anpassungsfähig.¹² Schließlich unterscheidet sich die Industrialisierung der Kopfarbeit von der der Handarbeit dadurch, daß sie nicht nur von der Wirtschaft, sondern jetzt auch unmittelbar vom Staat vorangetrieben wird.¹³ Wir haben es also mit einer Industrialisierung neuen Typs zu tun, geprägt durch teils wohlbekannte alte, teils grundlegend neue Eigenschaften.

Dadurch sind auch einige gesellschaftliche Folgen dieses Prozesses bekannt, andere dagegen neu. Unvertraut ist beispielsweise, daß wesentliche Teile der intellektuellen, sensorischen und kommunikativen Fähigkeiten des Menschen technisiert, also durch Geräte ergänzt oder ersetzt werden. Dadurch werden alle Teile der Gesellschaft, nicht nur die Bereiche der Produktion und Verteilung von Gütern, sondern auch der Sektor der Dienstleistungen sowie der Wohn- und Freizeitbereich von neuen technologischen Strukturen erfaßt.¹⁴ In die neuen IuK-Systeme sind jedoch soziale, ökonomische und kulturelle Strukturierungen eingebaut. Datenbanken, Warenwirtschaftssysteme, elektronische Zahlungssysteme oder programmgesteuerte Kommunikationssysteme sind keine neutralen Werkzeuge, derer sich das Individuum je nach Interesse bedienen könnte. Sie legen vielmehr die Strukturen fest, innerhalb derer der einzelne agieren kann.

9 S. hierzu z.B. Steinmüller 1981, 153 f.; ders. 1988, 21.

10 S. hierzu z.B. Steinmüller 1981, 164.

11 S. Steinmüller 1988, 21.

12 S. Kap. 5 sowie Steinmüller 1981, 169 ff.; 1988, 21 f.

13 S. Steinmüller 1988, 150.

14 S. hierzu z.B. Steinmüller 1988, 18.

Sie erbringen aktiv Leistungen, erzeugen neue Informationen, fordern auf, erinnern, kontrollieren, bewerten. Mit der Industrialisierung geistiger Arbeit ist somit auch immer die industrielle Produktion sozialer Realität verbunden.¹⁵

Das Produkt der Informationssysteme besteht aus Daten und Programmen, also letztlich aus abstrakten Wissens- und Verfahrensmodellen zum Zwecke einer besseren Beherrschung der abgebildeten Menschen und Dinge. Das Produkt der Informationstechnik ist eine Beherrschungsmöglichkeit, also Macht. Informations- und Kommunikationssysteme sind somit auch 'Fabriken' zur quasi-industriellen Produktion und Verteilung von Macht.¹⁶

So wie in der ersten Phase der Industrialisierung die Maschinisierung der körperlichen Arbeit zugleich zu einer Erleichterung und Entwertung menschlicher Arbeit führte, so ist auch für die zweite Industrialisierungswelle damit zu rechnen, daß die Menschen von Denktätigkeiten entlastet, gleichzeitig aber die Leistungen des menschlichen Gehirns entwertet werden.¹⁷ Und ebenso, wie die rücksichtslose Ausbeutung der natürlichen Ressourcen durch die Techniken der ersten Industrialisierung als Zerstörung der Natur sichtbar wird, steht zu befürchten, daß die zweite Phase der Industrialisierung eine zur Umweltzerstörung analoge Verschmutzung der Sozialwelt nach sich ziehen wird.¹⁸

Kommerzialisierung

Die Wirtschaftsordnung kapitalistischer Gesellschaften tendiert dazu, immer mehr Güter und Dienstleistungen zu vermarkten und zu kommerzialisieren. Nachdem die Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft durch die Verwandlung von Arbeitskraft in Warenform definiert war, dürfte die künftige 'Informationsgesellschaft' wesentlich geprägt werden durch die Verwandlung von Informationen und Kommunikation in Waren.¹⁹

Ebenso wie Nachrichten und Unterhaltung durch die Privatisierung von Rundfunk und Fernsehen vermarktet werden, wird *Telekommunikation* durch die eingeleitete und noch viel weitergehend erstrebte Privatisierung der Postnetze und -dienste zur kommerziellen Ware verwandelt. Die Informatisierung der Betriebe und Haushalte wird künftig den kommunikativen Austausch von Verständigungsakten zunehmend auf technische Kommunikationsmedien übertragen. Die Mediatisierung kommunikativen Handelns geht in einem privatisierten Telekommunikationssystem einher mit ihrer ökonomischen Funktionalisierung.

15 S. hierzu z.B. Hack 1987, 56; Brinckmann 1986, 25 ff.

16 S. hierzu näher oben Kap 6.

17 S. hierzu Alemann/Schatz 1986, 508.

18 S. hierzu näher Mettler-Meibom 1987; Kubicek/Rolf 1986, 270; Kubicek 1988a, 88 ff.; Steinmüller 1981, 187; 1988, 20, 34, 160; Ulrich 1981, 135.

19 S. hierzu z.B. Podlech 1976, 37; ders. 1973, 29.

Denn diese Medien werden von ihren Anbietern nach Kriterien ökonomischer Rationalität betrieben. Insoweit nun Individual- und Massenkommunikation auf neue Technologien übertragen werden, sind sie auch ökonomischen Beurteilungsmaßstäben unterworfen.

Mediatisierte Kommunikation wird so zu einem käuflichen Gut, zur Ware. Austauschprozesse werden damit bereits in ihrem kommunikativen Zustand kommen ökonomisiert und damit auch kostenpflichtig. Bisher war nur das Objekt des Tausches bewertet, nicht aber der interaktive Prozeß des Tausches selbst. Mit der Einführung und erst recht mit der umfassenden Durchsetzung einer ökonomisierten Kommunikationsinfrastruktur sind aber schon Marktpreise zu entrichten, bevor man auf dem Markt angekommen ist und überhaupt ein physisches Gut kaufen kann. Es fallen erst einmal Kosten für Anschlüsse und Endgeräte an, dann aber auch für jeden Kommunikationsakt. In der 'Informationsgesellschaft' werden darüber hinaus bereits erhebliche Grundkosten für Informationen zu entrichten sein, die der allgemeinen Orientierung dienen, bevor die eigentliche Such- und Kaufphase einsetzt. Damit vermag sich der Warencharakter der Kommunikation in allen Gesellschaftsbereichen zu etablieren. Jeder Kontakt außerhalb der Rufweite ist dann marktvermittelt – zu Freunden, zum Arzt, zu Behörden oder zu Unternehmen. Die Marktgesellschaft erfaßt damit auch kommunikatives Handeln in den Bereichen, die bislang nicht voll in den Prozeß des wertrationalen Handelns einbezogen waren.²⁰

Ebenso wie die Kommunikation wird künftig auch der *Wissensbestand* der Gesellschaft Information für Information den Marktgesetzen unterworfen werden. Dies gilt kurzfristig vor allem für aktuelle Wirtschaftsinformationen und für naturwissenschaftlich-technisches Wissen,²¹ aber auch jene Informationen, die eine Person im Sozialbereich definieren, werden privatisiert und zur Ware verwandelt werden. Langfristig dürfte die Privatisierung und kommerzielle Aneignung auch in die Nischen der Informationsproduktion vordringen, in denen Wissen bisher noch vom Gewinnstreben ausgeschlossen war und als öffentliches Gut behandelt wurde.

Zur Ware können Informationen im großen Stil nur durch die spezifischen Eigenschaften der IuK-Technik werden. Sie erst ermöglicht, die erforderlichen großen Mengen an Informationen zu sammeln und anzubieten. Sie schafft die neuen Zugangsmöglichkeiten zu Informationen, die für die Etablierung eines Informationsmarktes notwendig sind. Indem sie örtliche Begrenzungen aufhebt und die Zugriffsgeschwindigkeit erhöht, macht sie für andere eine eigene Informationssammlung entbehrlich. Sie ermöglicht den gleichzeitigen Zugriff auf Datenbestände durch viele Benutzer und die problemlose Vervielfältigung von Informationen. Sie erlaubt, aus einem vorhandenen Bestand Daten individuell und zweckgerichtet auszuwählen. Die Sammlung von Informationen wird dadurch

20 S. hierzu näher Rock/Rosenthal 1985, 45 ff.

21 S. hierzu Becker/Bickel NZZ v. 29.4.1987; Becker 1984, 19.

relativ unabhängig von einer Systematik der Datenererschließung und macht unspezifische Datensammlungen auf Vorrat ökonomisch tragbar und sinnvoll.²²

Erst wenn große Datenmengen systematisch gesammelt, gespeichert, aufbereitet, verändert und selektiert, erst wenn sie punkt- und zeitgenau weitergegeben oder zurückgehalten werden können, wenn sie schließlich in unverarbeiteter oder in Form von Halbfertig- oder Fertigprodukten im Angebot sind, können Informationen den Mechanismen von Märkten unterworfen werden. Die technischen Möglichkeiten der IuK-Technik sind für eine globale Vermarktung der Ware Information Voraussetzung und Antrieb zugleich.²³

Neben ihrer Gebrauchswerteigenschaft, ihrer Nützlichkeit für andere, ist für die Kommerzialisierung von Informationen noch eine weitere soziale Eigenschaft notwendig: ihre Exklusivität. Einen Tauschwert kann eine Information nur dann erlangen, wenn sie zuvor monopolisiert und privat angeeignet wurde. Nur wenn ein Interessent sie nicht auf andere Weise erlangen kann, ist er bereit, sie gegen Geld auf dem Markt zu kaufen. Wissensexklusivität kann sich verschiedenartig äußern: zeitlicher Vorsprung im Wissen, qualitativ neuartiges Wissen, Unterdrückung bestimmter Wissensbestände.

Solche Exklusivitäten herzustellen, setzt ein Zusammenspiel von politischer, ökonomischer und technologischer Macht voraus. Eines der größten Hindernisse zur Herausbildung exklusiven und damit vermarktbareren Wissens sind die bislang öffentlichen Wissensbestände, vor allem also Bibliotheken, Universitäten und Regierungsinstitutionen. Diese Hindernisse werden gegenwärtig vor allem durch den Aufbau und die Anwendung neuer Informationstechnologien abgebaut.²⁴

Der künftige Doppelcharakter der Information – ähnliches gilt für die Kommunikation – als Inhalt und Ware wird einige spezifische Folgen haben, die auch die Verfassungsverträglichkeit künftiger IuK-Systeme beeinflussen. Wenn eine Technik zur Verfügung steht, die eine ökonomisch ausgereifte Vermarktung von Informationen zulässt, dann vermittelt die Verfügung über diese Ware Macht. Die rechtzeitige, umfassende, genaue, selektive und monopolistische Verfügung über qualitativ hochstehende Informationen wird so zu einem der strategisch wichtigsten Momente im politischen, wirtschaftlichen und nationalen Wettbewerb privater und staatlicher Akteure.

In der Bundesrepublik wird der Aufbau privatwirtschaftlich operierender, zentraler Datenbanken mit großem Subventionsaufwand gefördert. Damit wird die überall propagierte Marktwirtschaft im Informationssektor bereits von Anfang an eliminiert.²⁵ Die Privatisierungspolitik begünstigt den Markteintritt finanzstarker Kräfte und fördert Zentralisierungs- und nachfolgend Monopolisie-

22 S. z.B. Schiller 1984, 86 ff.

23 S. z.B. Becker Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1987, 1041.

24 S. hierzu Becker 1984, 22.

25 S. hierzu Becker/Bickel NZZ v. 29.4.1987.

rungstendenzen. Diese sind in einigen Wissenschaftsbereichen bereits sehr weit fortgeschritten. So dominiert beispielsweise die „American Chemical Society“ rund 80 % aller EDV-aufbereiteten chemischen Daten. Die von ihr gespeicherten rund sechs Millionen chemischen Verbindungen sind genauso ihr Privateigentum wie die hochentwickelte Computersprache zum Verschlüsseln und Wiederauffinden der Informationen.²⁶

Zentralisierung von Information läßt Herrschaftswissen bei nur wenigen entstehen. Die Eigentümer der Informationsbanken und ihre Großkunden allein entscheiden darüber, welche Informationen speichernswert sind. Sie normieren, was überhaupt unter wissenschaftlich verstanden werden soll. Und sie bestimmen die Zugangsbedingungen und Zugangshürden.²⁷

Die durch IuK-Technik ermöglichte und forcierte Kommerzialisierung von Informationen verschärft soziale Diskriminierungen, indem sie entsprechend der sozialen Schichtung die Differenz zwischen 'information rich' und 'information poor' vergrößert. Privatwirtschaftlich organisierte Informationszentren verkaufen ihre Wissensprodukte auf dem Markt. Wer sie sich finanziell nicht leisten kann, hat keine Chancen, dieses Wissen zu erwerben. Wissenserwerb wird künftig, weitaus stärker als je zuvor, von der Kaufkraft des Einzelnen abhängig sein.²⁸

Die Privatisierung von Wissen höhlt schließlich die Kompetenz anderer Akteure auf dem Informationsmarkt aus. Dies gilt besonders für öffentliche Bibliotheken und andere traditionelle öffentliche Informationsvermittler. Dadurch gefährdet die Vermarktung von Informationen den von diesen für alle gleichermaßen gewährleisteten kostenlosen Zugang zu Wissen und die von ihnen voraussetzungslos ermöglichte Wechselwirkung zwischen Wissensaneignung und -anwendung. Die Verbindung von IuK-Technik und Informationsvermarktung schwächt dadurch höchstwichtige Garanten des Rechts, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“ (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG).²⁹

Verwissenschaftlichung

Komplexität und Risiken der Industriegesellschaft nehmen zu. Beide können durch unmittelbares Erleben immer weniger erfahren werden.³⁰ Erfahrungswissen verliert an Bedeutung, die Verwissenschaftlichung der 'Erfahrung' ergreift zunehmend größere Lebensbereiche. Auf wissenschaftlich erworbenes synthetisches Wissen kann immer weniger verzichtet werden. Viele Gefahren für ein-

26 S. hierzu Becker 1984, 19.

27 S. z.B. Schiller 1984, 93, 95.

28 S. hierzu Becker 1984, 24 ff.; Schiller 1984, 62, 85.

29 S. hierzu auch Becker 1984, 14; Schiller 1984, 97 ff.; Hammer 1989, 49 ff.

30 S. hierzu näher Beck 1986, 35 ff.

zelle wie für das Überleben der Menschheit, etwa die Radioaktivität, die Zerstörung des Ozongürtels oder das CO₂-Problem, sind nicht mehr unmittelbar wahrzunehmen, sondern nur durch komplizierte Technik-Systeme und wissenschaftliche Verfahren zu erkennen. Dies gilt nicht nur für die Naturwissenschaften, sondern in ähnlichem Maße auch für die Sozialwissenschaften. In der wissenschaftlich angeleiteten Produktion, Verwaltung und Politik entziehen sich viele Phänomene der unmittelbaren Erfahrung. Auf den Bereich der Politik begrenzt können wir etwa feststellen, daß die zunehmenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Verflechtungen einerseits die Umsetzung politischer Ziele schwieriger machen, zugleich aber die Ansprüche an die politische Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen gestiegen sind. In immer stärkerem Umfang müssen bei Entscheidungen auch die Nebenwirkungen auf Nachbarbereiche berücksichtigt werden. Zusätzlich erfordert das Gleichheitsprinzip im wohlfahrtsorientierten Sozialstaat den ständigen Vergleich. Die für Analyse und Steuerung erforderlichen Informationen sind nur noch technisch erfahrbare.³¹

Komplexe gesellschaftliche Vorgänge müssen aus einer Vielzahl analytisch verarbeiteter Prozesse synthetisiert werden. Orientierungsfähigkeit hängt zunehmend davon ab, die Fülle isolierter Informationen zu sinnstiftenden Kontexten zu verknüpfen. Um dies zu gewährleisten, sind Techniken notwendig wie Statistiken, Sozialindikatoren, Kosten-Nutzen-Analysen oder Modellbildungen und künftig Expertensysteme. Diese Techniken wiederum erfordern – sich gegenseitig bedingend – IuK-Systeme als Infrastruktur sowie wissenschaftliche Experten, die das synthetische Wissen gewinnen und interpretieren können. Trotz der Informationsflut wächst jedoch die Kluft zwischen Wissensmöglichem und Wissenswertem. Diese Entwicklung aber stärkt wiederum die künftige Bedeutung der IuK-Technik und von Informationsexperten.³²

Die zunehmende Verwissenschaftlichung des Lebens und insbesondere der Politik ist mit einer Reihe auch für die Verfassungsverträglichkeit der IuK-Technik relevanten Problemen verbunden.

Die wissenschaftliche Anwendung der IuK-Technik ermöglicht neue Erkenntnisse, erhöht für die Anwender die Transparenz ihrer Objekte, erlaubt ihnen eine langfristige und intensivere Planung politischer Strategien und eine umfassendere Koordination einzelner Maßnahmen. Gleichzeitig aber wird jeder in seiner Orientierung abhängig von synthetischem Wissen und damit von der IuK-Technik und den sie nutzenden Experten. Es entsteht die Gefahr, daß sich eine 'Informationselite' herausbildet, die dank ihres Wissens und privilegierter Zugänge zu IuK-Systemen ihren Einfluß auf politische und wirtschaftliche Ent-

31 S. hierzu z.B. Kevenhörster 1979, 107; 1984, 23, 29 ff.; Reese 1979, 26, 32; Heinrich 1979, 146; Ronge 1981, 124; Kreibich 1986, 720 ff. Daran ist auch die IuK-Technik beteiligt durch den Wechsel des Technik-Paradigmas vom Maschinen- zum Netzmodell. In diesem werden Raum und Zeit aufgehoben und dadurch die Wirkungen vervielfacht, so daß zeit- und raumorientierte Normen weitgehend leerlaufen.

32 S. hierzu Etzioni 1975, 168; Kevenhörster 1984, 27 ff., 40, 53; Reese 1979, 37 f.

scheidungen verstärkt.³³ Dem Gewinn an zusätzlicher Erkenntnis steht der Verlust politischer Kontrolle gegenüber. Politische Richtungsmaßstäbe treten zugunsten wissenschaftlicher Erkenntniskriterien zurück. Weder die Prämissen, noch das Zustandekommen, noch die Ergebnisse der Expertenaussagen können in der Regel von politischen Instanzen im einzelnen nachvollzogen oder kontrolliert werden – schon gar nicht in hochkomplexen Modellen der Simulation und Prognose oder gar in Expertensystemen.³⁴

Datenverarbeitung im politischen Raum ist nie wertfrei, sondern immer voll politischer Implikationen. Ihre Ergebnisse sind nur in dem zugrundeliegenden theoretischen Interpretationsrahmen verständlich und damit von der Gültigkeit des wissenschaftlichen Paradigmas abhängig. Bereits mit der Entscheidung für einen theoretischen Ansatz kann ein bestimmter Problembezug und eine bestimmte Perspektive festgeschrieben werden. Die Bestimmung des theoretischen Rahmens, die Auswahl der Prämissen, die Konstruktion des Modells und die Selektion der Daten sind politische Entscheidungen, die die Informationselite in der Erzeugung synthetischen Wissens implizit trifft. Da vor allem sie die Ergebnisse prägen, kann man davon sprechen, daß in IuK-gestützten Modellen der politische 'Bias' der Informationselite automatisiert wird.³⁵

Darüberhinaus ist sie auch in der Lage, wissenschaftliche Theorien zu vorgegebenen Zwecken zu instrumentalisieren und Ergebnisse zur Bestätigung ihres Wertungskontextes zu verwenden.³⁶ Welche politischen Implikationen und Rechtfertigungsmöglichkeiten mit der Anwendung von Informationsmitteln wie Statistiken, Sozialindikatoren, Kosten-Nutzen-Analysen und erst recht Modellbildungen einhergehen können, wurde schon mehrfach gezeigt.³⁷

Ähnliches gilt für die Erkenntnis gesellschaftlicher und individueller Risiken. Diese sind immer argumentativ vermittelt und bedürfen der „Wahrnehmungsorgane“ der Wissenschaft, um überhaupt als solche sichtbar zu werden. Da sie nur im Wissen um ihr Vorhandensein bestehen, lassen sich Risiken durch den 'Einsatz' von Wissen verändern, verkleinern oder vergrößern. Die IuK-Technik-gestützte wissenschaftliche Feststellung von Risiken entscheidet daher implizit über die Chancen ihrer politischen Anerkennung und Bearbeitung, ohne die ihr zugrundeliegenden sozialen Definitionsprozesse erkennen zu lassen.³⁸

Die zu erwartende Informationsexplosion wird zur Selektion des entscheidungserheblichen Wissens zwingen. Die Selektionskriterien sind jedoch von höchster politischer Relevanz. Sie bestimmen die Festlegung politischer Priori-

33 S. Kevenhörster 1984, 45, 162 f., 346 f.

34 S. hierzu z.B. Heinrich 1979, 139 f.; Kevenhörster 1984, 34, 45, 347.

35 S. hierzu näher z.B. Kevenhörster 1979, 116; 1984, 66, 165; Kubicek/Rolf 1985, 60.

36 S. hierzu Reese 1979, 39; Heinrich 1979, 143; Kevenhörster 1984, 201, 355.

37 S. hierzu näher unten IV 2.3.

38 S. hierzu näher Beck 1986, 29 ff.

täten. Politik wird damit weitgehend zu einer „Frage der Datenherrschaft“.³⁹ Gleichzeitig wird die Problemwahrnehmung auf IuK-bearbeitbare Aspekte reduziert. Qualitative Fragestellungen werden ausgeklammert oder quantifiziert, mehrdeutige Situationen durch Ausklammern einzelner Aspekte eindeutig gemacht. Nichtquantifizierbare Wertmaßstäbe erhalten unter diesen Bedingungen keine Chance politischer Durchsetzung oder auch nur Berücksichtigung. Die Welt erscheint nur noch als Konglomerat von Fakten, Zahlen und Modellen. Sie zerfällt in eine Vielzahl virtueller Wirklichkeiten.⁴⁰

Datenverarbeitung im politischen Raum kann leicht zu einer Reduzierung der Lösungsalternativen führen, da meist nur noch die in IuK-Programmen berücksichtigten Lösungswege und Parameter Beachtung finden. Konkurrierende Problem- und Planungsperspektiven kommen kaum noch zum Tragen oder können sich gegen die IuK-gestützten nicht behaupten. Um Alternativen entwickeln und vor allem auch durchsetzen zu können, bedarf es in der Regel einer im Aufwand ähnlichen Modellbildung. Die finanziellen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen hierzu fehlen aber den meisten machtunterlegenen Organisationen.⁴¹

Der Trend zur Verwissenschaftlichung ist jedoch nicht widerspruchsfrei. Da der wissenschaftliche Zweifel zunehmend auch reflexiv auf die immanenten Grundlagen und externen Folgen der Wissenschaft selbst ausgedehnt werden dürfte, führt diese „Durchwissenschaftlichung“ zu einer Entzauberung des wissenschaftlichen Wahrheitsanspruchs. Bislang wurde wissenschaftliche Kritik nur wissenschaftsintern geübt, die Ergebnisse im Außenverhältnis gegenüber den Laien jedoch autoritär vertreten. Die durch Wissenschaft verursachten Risiken und die veröffentlichten Selbstzweifel führen nun aber immer stärker zu einer Entmonopolisierung wissenschaftlicher Erkenntnisansprüche. Die öffentliche Kritik der Wissenschaft „offenbart ein Maß an Unsicherheit ihren Grundlagen und Wirkungen gegenüber, das nur noch übertroffen wird durch das Potential an Risiken und Entwicklungsperspektiven, das sie freilegt“. Die künftigen Wirkungen dieser Entwicklung sind hochgradig ambivalent: Der Verlust an wissenschaftlicher Autorität könnte den Wissenskonsumenten neue Einfluß- und Entfaltungsmöglichkeiten in den Prozessen der Produktion und Anwendung von Wissenschaft eröffnen. Andererseits könnte diese Emanzipation gesellschaftlicher Praxis von Wissenschaft durch Wissenschaft Ideologien und Interessensstandpunkte gegen wissenschaftliche Aufklärungsansprüche immunisieren.⁴²

39 S. hierzu Kevenhörster 1984, 41 f., 244 f.

40 Kevenhörster 1984, 245, 347.

41 S. Reese 1979, 43; Kevenhörster 1984, 245.

42 S. hierzu näher Beck 1986, 254 ff.; s. auch Guggenberger 1987, 100.

Prävention

Die Industriegesellschaft schafft immer neue Risiken – ökologische, gesundheitliche, ökonomische, politische und soziale. Risiko ist für unsere Gesellschaft inzwischen zu einem Schlüsselbegriff geworden. Manche charakterisieren mit seiner Hilfe sogar die künftige gesellschaftliche Struktur. Wie die Entwicklungsdynamik der Industriegesellschaft auf das Ideal der Gleichheit bezogen war, ist der normative Gegenentwurf der 'Risikogesellschaft' die Sicherheit.⁴³ Das Bestehen des einzelnen ebenso wie das Überleben moderner Gesellschaften hängt von deren Lernfähigkeit hinsichtlich künftiger Gefährdungen ab. Als hochkomplexe Systeme, die auf einen hochspezifischen Austausch mit ihrer Umwelt angewiesen sind, müssen sie ständig die Entwicklung ihrer inneren Zustände und ihrer Umwelt beobachten und in ihrem Sinn beeinflussen. Wenn aber die Art der Risiken ein Handeln im Nachhinein erschwert oder praktisch unmöglich macht, dann drängt jede Risikoprognose zur *Prävention*. Sie wird zu einem überlebensnotwendigen „Medium der Entstehung und Entwicklung komplexer Lebenszusammenhänge individueller und kollektiver Art“.⁴⁴

Präventiv zu bekämpfen sind unterschiedlichste Risiken: Der Prozeß der Industrialisierung schafft immer wieder neue Risiken für die Umwelt und die Lebensbedingungen der Menschen, die erkannt und beherrscht werden müssen, bevor sie sich als Schäden manifestieren. Die zivilisatorischen Naturgefährdungen schaffen gleichzeitig soziale, ökonomische und politische Systemgefährdungen.⁴⁵ Außerdem wird die gesellschaftliche Stabilität in kapitalistischen Demokratien immer noch⁴⁶ dadurch gefährdet, daß die widersprüchliche Dynamik zwischen marktvermittelter Ungleichheit und sozialstaatlichen Versprechen auf Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit Massenloyalität immer wieder in Frage stellen kann. Die 'Informationsgesellschaft' wird darüber hinaus auch aufgrund der ständigen technikinduzierten sozialen Umwälzungen labil und auf vorbeugende stabilisierende Politik angewiesen sein.⁴⁷

Stabilitätsrisiken sollen daher durch Technikfolgenabschätzung möglichst frühzeitig erkannt und durch vorbeugende wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen vermieden werden. Da der Erfolg solcher Bemühungen jedoch nie sicher ist, wird es als notwendig angesehen, Destabilisierungspotentiale rechtzeitig zu erkennen und durch vorbeugende Maßnahmen der inneren Sicherheit zu entschärfen. Vor allem die zunehmende Verletzlichkeit der Gesellschaft durch Techniksysteme mit sehr großen Schadenspotentialen erfordert präventi-

43 S. hierzu z.B. Beck 1986, 65.

44 Schüleln 1983, 16 f.; zur Verschiebung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung durch Prävention von der Rechtssicherheit zur Rechtsgütersicherheit s. Denninger KJ 1988, 1 ff.

45 S. hierzu Beck 1986, 107; Schüleln 1983, 24.

46 Zur Individualisierung von Klassenlagen und zur Verschiebung der politischen Dynamik von Klassen- auf Risikolagen s. Beck 1986.

47 S. hierzu z.B. Nora/Minc 1979, 74, 129; Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989.

ven Schutz.⁴⁸ Gegen steigende Kriminalitätsrisiken durch sinkende Integrationsleistungen der Sozialisierungsinstanzen versprechen die Organe der inneren Sicherheit Abhilfe durch präventive Kriminalpolitik.

Nicht nur gesamtgesellschaftlich, sondern auch für einzelne Bürger und Organisationen bestehen – in modifizierter Form – die vorgenannten Risiken. Auch sie streben nach Sicherheit vor dem drohenden Eintreten gesundheitlicher, ökonomischer oder sozialer Risiken. So drängt etwa nicht nur die Kostenexplosion im Gesundheitswesen zu vorbeugender Gesundheitsvorsorge, sondern auch das Bedürfnis der einzelnen nach Sicherheit vor Erkrankung. Auch innerhalb politischer oder ökonomischer Organisationen wird versucht, prognostisch zu erfahren, wo finanzielle und organisatorische Risiken lauern, wo Überschüsse zu erwarten sind, welche Risiken sich aus dem Verhalten der Konkurrenz ergeben können, welche Sicherheitsrisiken bestehen und welche Auswirkungen bestimmte Entscheidungen und Handlungen für die Organisation und ihre Umwelt haben können, um all diesen Risiken rechtzeitig vorbeugend begegnen zu können.

Alle diese Entwicklungen fordern prognostische Risikoerkennung und vorbeugendes Handeln. Prävention ist daher ein grundlegendes und durchgängiges Merkmal staatlichen und gesellschaftlichen Handelns. Entlastung von Unsicherheit⁴⁹ wird von vielen Bürgern eingefordert und ist eine zentrale Aufgabe staatlichen Handelns geworden. Die hohen Anforderungen an die Erkenntnis- und Lernfähigkeit von Staat und Gesellschaft setzen effektive Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazitäten sowie ein differenziertes und hochleistungsfähiges Kommunikationssystem voraus. Diesen gesellschaftlichen Nervenzentren und Nervensträngen kommt entscheidende Bedeutung zu.⁵⁰ Unter der Herrschaft des technokratischen Paradigmas bedeutet dies, die technischen IuK-Systeme verstärkt auszubauen und zu nutzen. Prävention und IuK-Technik gehen eine symbiotische Verbindung ein.

Diese Form der Prävention erfordert zuallererst Informationen.⁵¹ Diese sind ohne IuK-Technik nicht mehr zu erheben und zu verarbeiten. Prävention erfordert zum anderen Planung. Planung aber, die auch langfristige Wirkungen und hochkomplexe Wirkungsverflechtungen berücksichtigen soll, bedarf für ihre Durchführung ebenfalls der IuK-Technik.⁵² Erst sie macht überhaupt den Gedanken gesellschaftlicher und naturbezogener Prävention realisierbar.

Vom Bestreben nach Prävention geht ein Drang zur zweckfreien Vorratsammlung von Informationen aus. Um bisher unbekannte Risiken (synthetisch)

48 S. hierzu z.B. Roßnagel 1983, 1986, 1987; Nora/Minc 1979, 74; Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989.

49 S. hierzu Narr 1986, 51

50 S. hierzu auch Kevenhörster 1984, 175 ff.; Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989.

51 S. hierzu z.B. Wollner 1979, 193; Ronge 1981, 114; Schiller 1984, 87.

52 S. hierzu z.B. Heinrich 1979, 146; Kevenhörster 1979, 107.

überhaupt erkennen zu können, bedarf es zunächst ausreichender Informationen über alle Lebensbereiche. Prävention muß zur Erfassung von Risiken und zur Kontrolle des Präventionsverhaltens auf Transparenz im Verhalten des einzelnen wie in den gesellschaftlichen Beziehungen und Verhältnissen zielen.⁵³

Außer Information benötigt Prävention die Fähigkeit, die Zustände zu verändern. Präventives Handeln setzt voraus, daß die Handelnden aus der Vielzahl möglicher Zukünfte diejenigen ausgesucht haben, die ihren Bedürfnissen und Interessen am besten entsprechen. Indem Prävention versucht, eine bestimmte Zukunft zu produzieren, unterdrückt sie mögliche Entwicklungen, die anderen Interessen dienlicher gewesen wären. Prävention und Macht gehen eine sehr enge Verbindung ein, da in der Regel Prävention Macht voraussetzt und gleichzeitig deren Interessen stärkt.⁵⁴

Diese Machtbezogenheit beeinflußt auch den Handlungsbereich der Prävention. Idealtypisch kann zwischen primärer Prävention, die versucht, die sozialen Grundlagen von Risiken zu beeinflussen, und sekundärer Prävention unterschieden werden, die sich auf den subjektbezogenen Anteil der Problemstellung richtet. Während primäre Prävention anstrebt, durch institutionelle Veränderungen die Lebenschancen der Menschen zu verbessern, zielt sekundäre Prävention eher auf eine Anpassung der Individuen an institutionelle Zwänge. Unter Problem- und Krisendruck tendiert machtgestützte Prävention zu einer subjektbezogenen Strategie. Denn eine auf institutionelle Änderungen zielende Vorsorge berührt zum einen bestehende Vorteile und erhöht dadurch kurzfristig den Problemdruck. Zum anderen schafft ihre nur längerfristige Wirksamkeit keine aktuelle Problementlastung.

Sekundäre Prävention verlagert dagegen das Problem ins Subjektive, lenkt dadurch von gegebenen Machtstrukturen ab und kann mit schneller eintretenden Erfolgen rechnen. Dieser Vorteil wird allerdings damit bezahlt, daß die Ausparung der sozialen Risikogründe oft nur zu einer Problemverschiebung führt. Ohne institutionelle Änderungen kann sekundäre Prävention nicht auf Dauer wirksam sein. Sie ist auf die Bereitschaft der Betroffenen angewiesen und muß ständig versuchen, diese zu gewährleisten.⁵⁵ Sekundäre Prävention tendiert daher zur individuellen Verhaltenssteuerung. Präventiv zu verhindernde Fehlentwicklungen werden individuellem Verhalten zugeschrieben. Aus dem Blick sekundärer Prävention wird daher leicht der Mensch zum Risiko. Ihn zu kontrollieren und zu beeinflussen, hält die IuK-Technik vielfältige Möglichkeiten bereit. Präventives Handeln wird auf sie nicht verzichten können.

53 S. hierzu auch Kevenhörster 1984, 268.

54 S. hierzu auch Schüleln 1983, 17 f.

55 S. hierzu Vobruba 1983, 29 ff.

Bürokratisierung

Der organisatorische Ausdruck der beiden vorgenannten Entwicklungstrends ist Bürokratisierung. Bürokratie wird dabei ganz im Sinne Max Webers als regelgeleitete, aktenbezogene, hocharbeitsteilige, kompetenzgeteilte, hierarchische Organisationsform gesellschaftlicher Herrschaft verstanden. Bürokratie ist daher im Staat ebenso zu finden wie in politischen und gesellschaftlichen Organisationen oder in privatwirtschaftlichen Betrieben.⁵⁶ Die hocharbeitsteilige Gesellschaft ist auf stetige, intensive und kalkulierbare Verwaltung existenziell angewiesen. Die materielle Abhängigkeit des überwiegenden Teils der Bevölkerung vom stetigen, korrekten Funktionieren der bürokratisch geordneten privatkapitalistischen und staatlichen Organisationen nimmt ständig zu. Dieser Trend wird durch die neuen Modernisierungsrisiken verschärft. Die steigende Verletzlichkeit der Gesellschaft fordert ein zentrales Management der Zivilisationsrisiken. Die fortschreitende Auflösung oder gar Zerstörung traditioneller sozialer Integrationsmechanismen durch die industrielle Lebensform gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Beide verlangen neue Formen der sozialen Kontrolle zur Sicherung der gesellschaftlichen Integration. Die Notwendigkeit größerer sozialer Stabilität zwingt zu gesellschaftlicher Prävention und zur Expansion bürokratischer Macht.⁵⁷

Die Expansion der Bürokratie wird durch die IuK-Technik vor allem in zweierlei Hinsicht unterstützt. Zum einen dürfte sie die Legitimationskraft bürokratischer Organisationen verstärken. IuK-Systeme liefern für die zunehmende Aufgabenfülle der Bürokratie die geeignete Technik. Bürokratien sind daher auf ihre Nutzung verstärkt angewiesen und machen sich mit ihrer Hilfe fortschreitend weniger entbehrlich. Gleichzeitig erschwert die IuK-Technik-gestützte Verwissenschaftlichung bürokratischen Managements eine demokratische Kontrolle ihrer „Herrschaft kraft Wissens“.⁵⁸ Die Legitimation ihrer sozialen Kontrollfunktion kann immer weniger in Frage gestellt werden.⁵⁹

Zum anderen entspricht die Informationsverarbeitung durch IuK-Techniken der bürokratischen Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme. Da Bürokratien arbeitsteilig auf eine begrenzte Aufgabenerfüllung spezialisiert sind, können sie regelgeleitet arbeiten und von ihren professionell ausgebildeten Mitarbeitern auch meist formalisiertes Verhalten fordern. Diese Formalisierung ermöglicht, bürokratische Vorgänge auf eine „wesensgleiche“ Technik zu übertragen.⁶⁰ Ihre wachsenden Möglichkeiten steigern auch das Bearbeitungs- und damit Macht-

56 S. hierzu Weber 1922, 124 ff., 551 ff.

57 S. hierzu bereits Weber 1922, 561; neuerdings Beck 1986, 104; Karpen NVwZ 1988, 406 ff.

58 Weber 1922, 129.

59 S. z.B. Lenk 1982, 332; ders. NfD 1982, 203.

60 Krauch 1979, 60; s. hierzu auch Lenk 1983, 256; Kevenhörster 1984, 22; Steinmüller 1988, 27, 144; Kubicek 1988a, 95.

potential von Bürokratien. Sie stärkt die Steuerungskapazität von Großorganisationen, deren Größe ohne Effizienzverlust wachsen kann.⁶¹ Sie ermöglicht größere Komplexität der Organisation und damit eine enorme Steigerung ihrer Informationsaufnahme, -verarbeitungs- und Koordinationsleistungen.⁶² Vor allem aber potenziert die IuK-Technik die bürokratische Herrschafts- und Kontrollfunktion, weil sie erstmals in der Geschichte ermöglicht, diese Funktion zu automatisieren.⁶³

Bürokratien lassen sich als informationsverarbeitende Systeme deuten, die den Integrations-, Kontroll- und Herrschaftswillen eines Systemherrn sichern.⁶⁴ Sie können daher technischen Informationssystemen ein optimales organisatorisches Umfeld bieten. Sie verfügen über die notwendigen Ressourcen und die erforderlichen Fachleute, um große Informationssysteme aufzubauen und zu nutzen. Da die Informationstiefe gewissermaßen ein Spiegelbild der Organisationstiefe des Anwenders ist, kann die Bürokratie durch ihre organisatorischen Differenzierungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten die Komplexität der Informationsverarbeitung erheblich weiter treiben als konkurrierende Akteure. Die professionelle Spezialisierung der Beamten gewährleistet in der Regel, daß in der hocharbeitsteilig organisierten Bürokratie im Gegensatz zu anderen Organisationsformen das notwendige Kontext- und Strukturwissen jeweils am richtigen Platz verfügbar ist, um auch große Informationsmengen aufnehmen und verarbeiten zu können.

Aus den gleichen Gründen kann sie die Technik erheblich besser ausnutzen sowie einen größeren Fundus an Daten und Programmen ansammeln und unterhalten, der erst die Nutzung der IuK-Technik als Planungsinstrument möglich macht. Durch die Formalisierung und Standardisierung von Vorgängen in der Bürokratie liegen die Informationen bereits in verarbeitbarer Form vor oder können relativ leicht in diese Form gebracht werden.⁶⁵ Im Gegensatz zu einzelnen oder nichtbürokratischen Organisationen fällt es Bürokratien leichter, die erforderliche Koordination herzustellen, um die Daten und Programme unterschiedlicher Organisationen kompatibel zu machen. Insgesamt dürften sie als hierarchisch gegliederter und organisatorisch differenzierter Apparat auch die organisatorischen Voraussetzungen für den Einsatz der Informationstechnik erheblich besser gewährleisten als Einzelpersonen oder weniger differenzierte oder auf Konsensbildung angewiesene Organisationen – und damit IuK-Technik auch viel wirkungsvoller zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen.⁶⁶

Die Beschleunigung in der Übermittlung von Informationen durch die künf-

61 S. hierzu z.B. Lenk 1982, 202; 1983, 252.

62 S. hierzu Reese 1979, 164.

63 S. hierzu z.B. Lenk 1983, 249; Steinmüller 1979, 429; ders. 1988, 144.

64 S. hierzu Ullrich 1981, 133.

65 S. hierzu auch Kubicek/Rolf 1985, 60; 273.

66 S. hierzu z.B. Heinrich 1979, 130 ff.; Kevenhörster 1984, 71.

tige Telekommunikation wird ebenfalls bürokratische Organisationsformen bevorzugen. Denn sie „übt schon allein als solche einen starken Druck auf die Beschleunigung des Reaktionstempos der Verwaltung gegenüber den jeweils gegebenen Situationen, und das Optimum darin ist normalerweise nur durch straffe bürokratische Organisation gegeben“.⁶⁷ Telekommunikation erhöht die Informations-, Koordinations- und Handlungsgeschwindigkeit der Bürokratie und effektiviert dadurch ihre Kontroll- und Steuerungsleistungen erheblich.

Insgesamt dürften die leistungs- und machtssteigernden Effekte der IuK-Technik zu einer Verfestigung und Ausweitung bürokratischer Strukturen führen.⁶⁸ Es ist zu erwarten, daß die IuK-Technik zu einem „Motor weiterer Bürokratisierung“ wird.⁶⁹ Allerdings ist dieser Entwicklungstrend nicht völlig ungebrochen. Gerade die übermächtige Kontroll- und Steuerungskapazität der Bürokratie könnte auch emotionale Gegenreaktionen hervorrufen.⁷⁰ Es ist daher nicht ausgeschlossen, daß Bürokratien durch Nutzung der IuK-Technik zwar ihren Handlungsspielraum erweitern, gleichzeitig aber gerade dadurch Legitimation verlieren.⁷¹

67 So bereits Weber 1922, 562 in bezug auf die damaligen Nachrichtenmittel. Zur Angewiesenheit der Bürokratie auf Telephon und Telegraph s. auch 129.

68 Ebenso z.B. Kevenhörster 1984, 22, 69, 71, 200, 366; Steinmüller 1988, 144; Kubicek 1988a, 95.

69 Kevenhörster 1984, 71; Kubicek 1988a, 95.

70 S. z.B. Wollner 1979, 197.

71 S. hierzu z.B. Heinrich 1979, 147 f.

IV. FELDER DER SOZIALEN UND POLITISCHEN ORDNUNG DES GRUNDGESETZES

8. Demokratie und ihre Voraussetzungen

Die Untersuchungsfelder

Die Machtsteigerung einzelner Akteure sowie die Unterstützung bzw. Hemmung von gesellschaftlichen Entwicklungslinien wie die hier exemplarisch genannten Trends zur Industrialisierung, Vermarktung, Verwissenschaftlichung, Prävention und Bürokratisierung sind nicht die einzigen sozialen und politischen Folgen der IuK-Technik-Nutzung, die für die Beurteilung der Verfassungsverträglichkeit relevant sind, gehören aber doch wohl zu den wichtigsten. Sehr viele konkrete Auswirkungen der IuK-Technik sind darauf zurückzuführen, daß die künftige Techniknutzung diese Trends unterstützt und verstärkt. Welche Auswirkungen auf Verfassungsziele die durch konkrete Anwendungen entstehenden sozio-technischen Systeme haben können, soll nun in vier Feldern der sozialen und politischen Ordnung des Grundgesetzes untersucht werden. Diese Felder konstituieren sich dadurch, daß die Grundrechte und die 'Basisprinzipien' des Grundgesetzes als Ordnungsmodelle einzelne Felder sozialen und politischen Handelns strukturieren.¹ Wir wollen in Form eines Gedankenexperiments prüfen, wie sich im Rahmen einer Trendentwicklung² IuK-Anwendungen auf die Verwirklichungsbedingungen von Verfassungszielen auswirken und welche neuen Konkretisierungen durch diese Veränderungen hervorgerufen werden können. Zu diesem Zweck wird in jedem Feld zuerst von der heutigen Rechtslage ausgegangen. Diese wird dann mit dem Anpassungsdruck konfrontiert, der von einer IuK-Technik-veränderten Wirklichkeit ausgeht. Schließlich werden dadurch veranlaßte mögliche Rechtsänderungen angedeutet.

Als Untersuchungsfelder für dieses Gedankenexperiment haben wir die normativen Modelle des Grundgesetzes für den demokratischen Prozeß, den Rechtsstaat, den Sozialstaat und den Schutz des Individuums und seiner sozialen Basiseinheiten ausgesucht. Die Auswahl dieser Felder und der Anwendungsbeispiele beruht nicht nur auf informierter Willkür. Wir haben versucht,

1 S. hierzu Ridder 1975, 50; Luhmann 1986, 128 f.

2 S. hierzu oben Kap. 2.

diese durch drei nachvollziehbare Auswahlkriterien einzugrenzen: Die Felder und Anwendungsbeispiele sollen entscheidend sein für die historische Identität der Verfassungsordnung. In ihnen werden durch den Einsatz der IuK-Technik entweder spürbare Veränderungen erwartet oder die Beseitigung bisheriger Mängel erhofft. Schließlich sollen vor allem in der Öffentlichkeit bislang weniger beachtete, aber dennoch für die Verfassungsordnung bedeutsame Entwicklungsverläufe hervorgehoben werden. Aus diesem letzten Grund wurden diese Beispiele – etwa die Informatisierung des Gesundheitswesens, des Parlaments oder des Alltags – auch ausführlicher behandelt, dagegen für andere, denen vergleichsweise breite Aufmerksamkeit gewidmet wird – wie den 'Neuen Medien' oder der IuK-Nutzung in den Betrieben –, die Darstellung auf die wesentlichen Entwicklungslinien konzentriert.

Die zu inspizierenden Felder überschneiden sich, da die Menschen, die sie bilden, in allen vier leben und wirken.³ Viele der untersuchten technischen und sozialen Veränderungen wirken sich auf mehreren Feldern aus. Die kumulativen Wirkungen vielfältiger Techniknutzung sind nur zu erfassen, wenn alle ihre Auswirkungen auch auf verschiedenen Feldern untersucht und zusammengedacht werden. Beispielsweise hat der erweiterte Handlungsspielraum der Sicherheitsbehörden durch die Nutzung der IuK-Technik Auswirkungen auf alle vier Untersuchungsfelder. Er kann sowohl das demokratische Engagement, als auch die staatliche Machtverteilung, die Entfaltung privater Macht und schließlich den Bereich privater Lebensgestaltung beeinflussen. Oder: Veränderungen in der Persönlichkeitsbildung werden sich auf die Fähigkeit der Bürger auswirken, an demokratischen Willensbildungsprozessen teilzunehmen, die Staatsmacht zu kontrollieren oder am Arbeitsplatz mitzubestimmen. Aus Darstellungsgründen werden die Entwicklungen, die ein oder mehrere Untersuchungsfelder übergreifen, allerdings nur einmal dargestellt, nämlich dort, wo das Schwergewicht der Auswirkungen zu vermuten ist – die neuen Handlungsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden etwa im Untersuchungsfeld 'Begrenzung staatlicher Macht' und die Bedingungen der Persönlichkeitsentwicklung im Untersuchungsfeld 'Persönliche Integrität'.

Die normativen Modelle des Grundgesetzes und ihre normativen Anpassungen an die veränderte Wirklichkeit werden wegen des beschränkten Raums hier nicht vollständig, sondern nur soweit dargestellt, wie dies erforderlich ist, um Veränderungen durch IuK-Technik bewerten und mögliche Rechtsanpassungen nachvollziehen zu können. Die künftigen Rechtsentwicklungen wollen wir in Form exemplarischer Argumentationen andeuten, die zu veränderten Konkretisierungen von Grundrechten und Verfassungszielen führen können. Damit soll nicht die künftige Rechtsordnung umrissen, sondern gezeigt werden, daß sich niemand darauf verlassen kann, daß das Recht eine verlässliche Barriere gegen unerwünschte Veränderungen sein *wird*, sondern sich mit ihnen wandeln *kann*.

3 S. hierzu auch Ridder 1975, 51.

Wenn nun konkret die Verfassungsverträglichkeit künftiger IuK-Technik-Anwendungen untersucht wird, so verfolgen wir damit, in erster Linie den Anspruch zu zeigen, daß die Verfassungsverträglichkeit ein taugliches Kriterium der Technikbewertung ist und mit seiner Hilfe wichtige Hinweise für Technikgestaltung gefunden werden können. Zu allen hier untersuchten Beispielen sind jeweils weitere intensive Untersuchungen gefordert. Die im folgenden vorgestellten Entwicklungsabschätzungen und -bewertungen sind als Zusammenfassung intensiverer Untersuchungen einzelner Felder jedoch bereits geeignet, erste Schlußfolgerungen über die Verfassungsverträglichkeit der 'Informationsgesellschaft' zu ziehen.

Normative Vorgaben des Grundgesetzes

Das Grundgesetz normiert Demokratie nicht im Sinne eines vollständigen und vollkommenen Modells, sondern nur in Grundzügen. Es schafft die für die Funktion demokratischer Ordnung unerläßlichen Regeln und sucht Grundlagen und Grundstrukturen dieser Ordnung verfassungsmäßig zu sichern.⁴ In dem hier untersuchten Zusammenhang halten wir folgende Elemente des normativen Rahmens für wesentlich:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Mit diesem Kernsatz des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 knüpft das Grundgesetz ausdrücklich an das Prinzip der Volkssouveränität an. Dieses wird allerdings nicht in der Form identitärer Demokratie, sondern in repräsentativer Form verwirklicht. Ausgeübt wird die Staatsgewalt, abgesehen von Wahlen und Abstimmungen, nicht vom Volk, sondern „von besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung“. Die staatliche Herrschaft soll sich aber in ihrer Ausübung vom Volk herleiten, von ihm inhaltlich bestimmt und kontrolliert werden.⁵ Die Willensbildung von unten nach oben soll dadurch gesichert werden, daß das vom Volk direkt gewählte Parlament die Regierung wählt und kontrolliert, entsprechend dem Wesentlichkeitsgrundsatz alle wichtigen Fragen des Gemeinwesens selbst entscheidet,⁶ während die beiden anderen Gewalten an die parlamentarischen Gesetze gebunden sind.⁷

Die Regelungen des Grundgesetzes unterstellen keinen einheitlichen Volkswillen als Voraussetzung für die Selbstregierung des Volkes, sondern gehen von der Unterschiedlichkeit und Gegensätzlichkeit der Meinungen, Interessen, Willensrichtungen und Bestrebungen und damit der Existenz von Konflikten inner-

4 S. hierzu näher Hesse 1984, 51.

5 S. hierzu näher Böckenförde 1987, 983 ff.

6 S. zum Wesentlichkeitsgrundsatz z.B. Roßnagel 1987, 17 ff.

7 S. hierzu z.B. Badura 1987, 958 ff.

halb des Volkes aus.⁸ Die normative Feststellung, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, macht daher die Herstellung politischer Einheit zur Aufgabe und nicht zur Voraussetzung der Demokratie. Der Prozeß, in dem dies geschieht, soll als ein freier und offener Prozeß Sache des ganzen Volkes und nicht einer Elite sein.⁹ Die Freiheit und Offenheit des demokratischen Prozesses lebt von pluralistischen Initiativen und Alternativen. Jeder Staatsbürger soll die real gleiche Chance haben, allein oder in organisiertem Zusammenwirken mit anderen den politischen Prozeß und letztlich die staatliche Willensbildung zu beeinflussen.¹⁰ Allein diese inhaltliche Offenheit des demokratischen Prozesses ermöglicht eine geschichtliche Fortentwicklung des Gemeinwesens.¹¹

Die durch demokratische Wahl konstituierte politische Herrschaft ist daher auch nur Herrschaft auf Zeit. Sie ist eine den 'besonderen Organen' von der Mehrheit des Volkes anvertraute, verantwortliche, zeitlich und sachlich begrenzte Herrschaft, die der Kritik und Kontrolle unterliegt und modifiziert wie ergänzt wird durch die Anteilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung. Daher muß immer auch die Möglichkeit bestehen, daß sich die Mehrheitsverhältnisse verändern. Die demokratische Legitimität der Mehrheitsentscheidung beruht geradezu darauf, daß die Unterlegenen die real gleiche Chance haben, in einem späteren Falle zur Mehrheit zu werden.¹² Diese Chance wird gewährleistet durch das Mehrparteiensystem,¹³ die Gründungsfreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG)¹⁴ und die Chancengleichheit politischer Parteien.¹⁵

Zur demokratischen Freiheit gehört grundsätzlich die Verfügbarkeit der politischen und rechtlichen Ordnung. Abgesehen von der rechtlichen Sicherung der Voraussetzungen eines offenen und freien demokratischen Prozesses darf der demokratische Gemeinwille nicht inhaltlich gebunden sein. Das Prinzip der Volkssouveränität ist bedroht, wenn wichtige Fragen des Gemeinschaftslebens nicht einer demokratischen Entscheidung zugeführt werden können. „Hieraus folgt, daß es zur Gewährleistung der Demokratie und demokratischer Freiheit auch gehört, den Prozeß politischer Meinungs- und Willensbildung vor Vermachtung und Monopolisierungen zu schützen, die ihn als freien und offenen Prozeß in Frage stellen. Dies gilt ebenso im Hinblick auf Medienmacht, Presse-macht und Informationsmacht, die nicht selten mit Wirtschaftsmacht kumuliert sind, wie im Hinblick auf die Macht der politischen Parteien.“¹⁶

8 S. z.B. Badura 1987, 970.

9 S. z.B. BVerfGE 20, 56 (98); Schmitt Glaeser 1987, 59 ff.

10 S. hierzu z.B. Hesse 1984, 53; Böckenförde 1987, 914 ff.

11 S. zu der insoweit vergleichbaren angelsächsischen Tradition Hoffmann-Riem 1980, 39 ff.

12 S. hierzu Stein 1984, 95 ff.; Hesse 1984, 56, 61.

13 S. hierzu z.B. BVerfGE 2, 1 (13, 69); 5, 85 (224).

14 S. hierzu z.B. BVerfGE 5, 85 (134 f.).

15 S. hierzu z.B. BVerfGE 3, 19 (26); 6, 273 (280 f.).

16 Böckenförde 1987, 913 f.

Der demokratische Prozeß kann sich nicht in der Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen erschöpfen, sondern beruht auf der aktiven Teilnahme der Bürger an der politischen Willensbildung. Diese aber setzt eine demokratische Öffentlichkeit in allen relevanten politischen Fragen voraus. Der Vorgang politischer Willensbildung darf sich in der Demokratie nicht im Dunkeln der Abmachungen und Entschlüsse von unkontrollierten Machthabern abspielen, sondern wird in das Licht der Öffentlichkeit gerückt. Die dadurch zu erreichende Rationalität des politischen Prozesses ist Voraussetzung für Einsehbarkeit, Überschaubarkeit und Verstehbarkeit und ermöglicht erst tätige Anteilnahme der Staatsbürger.¹⁷ Die Einflußnahme auf die Bildung öffentlicher Meinung und damit auf den Prozeß demokratischer Willensbildung wird durch die demokratischen Funktionen der Grundrechte geschützt. Sie bilden das rechtliche Fundament für einen offenen, die freie Beteiligung aller ermöglichenden Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung, der für den Freiheitsbezug der Demokratie unerlässlich ist.¹⁸ Die Einbindung der Kommunikationsgrundrechte in das Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip verdeutlicht, daß die kommunikative Entfaltung am normativen Grundsatz der „Gleichheit der Chancen im Prozeß der Meinungsbildung“ ausgerichtet ist.¹⁹

Im Mittelpunkt des politischen Prozesses steht die Freiheit der Meinungsbildung und -kundgabe. Sie erst ermöglicht, eine öffentliche Meinung zu bilden und auf politische Entscheidungen Einfluß zu nehmen.²⁰ Sie ist einerseits „unmittelbarer Ausdruck der Persönlichkeit in der Gesellschaft“ und ein „Kernstück politischer und geistiger Freiheit“²¹ sowie gleichzeitig die Grundlage für die freie Herausbildung und Verbreitung politischer Anschauungen, der ständigen geistigen Auseinandersetzung und des Kampfes der Meinungen. Aus diesem Grunde ist sie „für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ... schlechthin konstituierend“.²² Ohne Freiheit der Einzel- und MasseninFORMATION und ohne Freiheit der Meinungsäußerung und damit der geistigen Einflußnahme auf andere gibt es keine öffentliche Meinung und keine Demokratie.²³ Der Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses des Art. 10 GG gewährleistet Meinungsfreiheit auch im Wege der Fernkommunikation.

Das „Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“, (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) ist die notwendige Voraussetzung jeder verant-

17 S. hierzu z.B. Hesse 1984, 54.

18 S. hierzu Böckenförde 1987, 911.

19 BVerfGE 25, 256 (265); s. hierzu näher Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 34; ders. ZRP 1976, 292, 295, 299; ders. AöR 1984, 317 f.; Goebel 1983, 112; Badura 1987, 970.

20 S. hierzu Hesse 1984, 59; Hartmann 1979, 96 ff.; Herzog Art. 5 Rdn 5; Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 3 ff.; Schmitt Glaeser AöR 1987, 233.

21 BVerfGE 12, 113 (125).

22 BVerfGE 7, 198 (208).

23 So Herzog Art. 5 Rdn 5; Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 3 ff.

wortlichen Meinungsbildung und Meinungsäußerung.²⁴ Die Wahrnehmung fast jeden Grundrechts setzt den freien Zugang zu Informationen voraus. Ohne Information ist keine freie Entscheidung möglich, weil Handlungsalternativen nicht erkannt werden können. Daher wird jedem gewährleistet, sich aus allen „öffentlichen, d.h. einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis“ zugänglichen Informationsquellen zu unterrichten.²⁵ Die Informationsfreiheit gehört nicht nur „zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten“, sondern steht ebenso in Bezug zum demokratischen Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG: „Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen.“²⁶

In diesem Zusammenhang spielt die Freiheit der Massenkommunikationsmittel (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) eine bedeutende Rolle als zentrales Forum der öffentlichen Information, der Propaganda, der Kritik und Kontrolle. Als qualifizierter Ort des Dialogs sollen diese gleichsam natürliche „Brückenköpfe“ der gegenseitigen Einflußnahme zwischen Staat und Bürger sein.²⁷ Presse, Rundfunk und Film sind aber nicht nur Medium, sondern auch Faktor für die Gestaltung öffentlicher Meinung.²⁸ Sie können daher den demokratischen Willensbildungsprozeß befördern, aber auch in einer Weise beeinflussen, welche die freie Meinungsbildung und die Chancengleichheit politischer Alternativen beeinträchtigt. Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes muß daher um ihrer Offenheit willen „die Monopolisierung der modernen Techniken der Einflußnahme verhinder(n) und die Möglichkeit offenhalt(en), sich solcher Einflußnahme zu entziehen“.²⁹

Die „Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk“ ist eine „der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiven und objektiv-rechtlichen Elementen dienende Freiheit. ... Sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten.“ Daher ist zentraler Orientierungspunkt des Rundfunks eine „umfassende Information“, bei der die „Vielfalt der bestehenden Meinungen ... in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.“³⁰ „Dies verlangt zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung und

24 S. BVerfGE 27, 71 (81 f.); Herzog Art. 5 Rdn 82; Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 84.

25 BVerfGE 27, 71 (83).

26 BVerfGE 27, 71 (81 f.); s. auch Böckenförde 1987, 932; Kloepfer 1987, 177 ff.; Herzog Art. 5 Rdn 83, 90; Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 84.

27 S. Schmitt Glaeser 1987, 65.

28 Vgl. z.B. BVerfGE 12, 205 (260 f.); 38, 202 (222); 50, 234 (239); 60, 52 (64); 73, 118 (157); 74, 297 (323); s. hierzu auch Schmitt Glaeser 1987, 53; Kloepfer 1987, 188 ff.

29 Hesse 1984, 65; s. auch Böckenförde 1987, 914, 932; Eichenberger 1987, 405 ff.; s. auch BVerfGE 57, 295 (322, 325); 31, 214 (325); Hoffmann-Riem AöR 1984, 318.

30 BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (152); 74, 297 (323).

Einflußnahme.³¹ Außerdem darf „der Rundfunk weder einer noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden“.³² Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, „daß ein Gesamtangebot besteht, in dem die für die freiheitliche Demokratie konstitutive Meinungsvielfalt zur Darstellung gelangt“.³³ Unter dieser Voraussetzung können auch private Veranstalter zugelassen werden. Eine steigende Zahl von Programmen ist sogar als Verbesserung der Rundfunkversorgung anzusehen, „weil sich damit die Chance eines Mehr an inhaltlicher Vielfalt erhöht“.³⁴ Die unerläßliche „Grundversorgung“ der Bevölkerung mit einem „inhaltlich umfassenden Programmangebot“, also die „essentielle Funktion des Rundfunks für die demokratische Ordnung wie für das kulturelle Leben“ ist jedoch Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.³⁵

Die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG sichert die Freiheit der Meinungsäußerung, des Meinungsempfangs und der Meinungsbildung im Kollektiv einer Zusammenkunft auf begrenzte Dauer.³⁶ Die Demonstrationsfreiheit ermöglicht als das „Presserecht des kleinen Mannes“, durch die plakative gemeinsame Kundgabe auch zwischen den Wahlen Einfluß auf die politische Willensbildung zu nehmen, auf Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen und so die Repräsentation des Bürgerwillens zu ergänzen.³⁷ Die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG gewährleistet, kollektive Wirkungseinheiten zur Meinungsäußerung und Meinungsbildung zu gründen und die Verfolgung gesellschaftlicher und politischer Ziele durch dauerhaften Zusammenschluß zu effektivieren.³⁸

Verbände und Parteien sind heute notwendige Faktoren demokratischer Willensbildung, weil politische Antriebe nur noch in geringem Maße von Einzelpersonen ausgehen, weil sie der Sammlung und Sichtung und des vermittelnden Ausgleichs bedürfen, weil sie nur durch das Mittel gruppenmäßigen Zusammenschlusses Aussicht haben, verwirklicht zu werden, und weil sie die Sachkenntnis der unmittelbar Betroffenen in den Prozeß der politischen Willensbildung einbringen.³⁹ Die Parteien sind das Bindeglied zwischen der politischen Willensbildung in der Gesellschaft und der Bildung des Staatswillens. Sie stellen in regelmäßigen Abständen Programme und Personen zur Wahl. Vor allem durch die Wahl zwischen den Parteien soll der Souverän Einfluß darauf ge-

31 BVerfGE 73, 118 (152); 74, 297 (324); s. zur Staatsfreiheit ebenso für die Schweiz Saladin/Mesmer 1984, 69.

32 BVerfGE 57, 295 (322 ff.); s. auch schon 12, 205 (262); 31, 314 (325).

33 BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (157).

34 BVerfGE 74, 297 (332); s. auch 73, 118 (157).

35 BVerfGE 73, 118 (157 f.); 74, 297 (324 ff.).

36 S. hierzu Schmitt Glaeser 1987, 53 f.

37 S. hierzu BVerfGE 69, 315 ff.; Ott 1979, 139 ff.

38 S. hierzu Schmitt Glaeser 1987, 54.

39 S. hierzu z.B. Hesse 1984, 59.

winnen, wie die wesentlichen Entscheidungen für das Gemeinwesen getroffen werden.

Die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes sieht die Gewählten als „Vertreter des ganzen Volkes“. Sie sind an „Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG).⁴⁰ Diese auch in der Parteiendemokratie keineswegs sinnentleerte Formel verpflichtet die Abgeordneten, bei ihren Entscheidungen stets auf das Wohl der Allgemeinheit, d.h. aller gesellschaftlichen Gruppen und Schichten in der Bevölkerung Bedacht zu nehmen und gegebenenfalls auch unter Zurückstellung von Parteizielen einem vertretbaren Kompromiß zuzustimmen.⁴¹ Die Abgeordneten sind jedoch gleichzeitig Vertreter der Parteien. Sie erlangen nachhaltigen Einfluß auf das parlamentarische Geschehen nur dadurch, daß sie sich zu Fraktionen zusammenschließen.⁴² Die Fraktionen sind daher „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ und durch Art. 21 GG mitgeschützt.⁴³ Sie dürfen zwar keinen Fraktionszwang ausüben; um effektiv agieren zu können, dürfen sie von ihren Mitgliedern jedoch Fraktionsdisziplin verlangen.⁴⁴ In Anbetracht dieses „Spannungsverhältnisses“⁴⁵ zwischen Parteieneinfluß und freiem Mandat kommen letzterem vor allem zwei Funktionen zu. Zum einen bleibt der Abgeordnete für seine Entscheidungen persönlich seinen Wählern verantwortlich. Er darf in seiner Gewissensentscheidung die Interessen der Fraktion berücksichtigen, sich aber nicht hinter ihnen verstecken.⁴⁶ Zum anderen fordert das freie Mandat grundsätzlich den gleichen Einfluß aller Abgeordneten, gebietet daher demokratische Strukturen innerhalb der Fraktion und steht Tendenzen zur Oligarchisierung entgegen.⁴⁷

In der Demokratie des Grundgesetzes sind alle wesentlichen Entscheidungen in ihren wesentlichen Teilen vom Parlament als dem Vertreter des demokratischen Souveräns zu treffen.⁴⁸ Dieser 'Wesentlichkeitsgrundsatz' wendet sich fordernd an das Parlament, seine Gesetzgebungsaufgabe nicht zu vernachlässi-

40 S. hierzu auch BVerfGE 40, 296 (314).

41 S. z.B. Schneider 1983, 254; ders. 1984, Art. 38 Rdn 4; ders. 1984, Art. 38 Rdn 18 weist aber zu Recht darauf hin, daß das Allgemeininteresse nicht von vornherein feststeht, sondern stets das komplexe Ergebnis heterogener Prozesse der politischen Auseinandersetzung ist.

42 BVerfGE 43, 142 (149); s. hierzu auch Magiera 1979, 128 ff.; Klein 1987, 373; Schneider 1984, Art. 38 Rdn 32, 35; ders. 1974, 360 ff.

43 BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 (104); 43, 142 (147); 70, 324 (350 f.).

44 S. z.B. Badura 1966, Art. 38 Rdn 65 ff.; Klein 1987, 374 f.; Schneider 1983, 256 f.; ders. Art. 38 Rdn 36.

45 BVerfGE 2, 1 (72).

46 S. hierzu z.B. Kriele VVDStRL, 1971 29, 71; Klein 1968, 374 f.; Schneider 1984, Art. 38 Rdn 30.

47 S. hierzu z.B. Magiera 1979, 146 f.; Klein 1987, 371, 373, 375.; Schneider 1983, 254 f.; Henke NVwZ 1985, 620.

48 S. hierzu die Hinweise aus Rechtsprechung und Literatur in Roßnagel 1987b, 17 ff.

gen.⁴⁹ Er will die Führungsrolle des Parlaments auch unter den Bedingungen des modernen Industriestaats wahren und parlamentarische Entscheidungskompetenzen nicht nur gegenüber Regierung und Verwaltung, sondern gegenüber allen staatlichen und privaten Entscheidungsträgern sichern. In einer repräsentativen Demokratie läßt sich das Demokratieprinzip nur ausreichend zur Geltung bringen, wenn das Parlament bei der Richtungsbestimmung eine wichtige Rolle spielt und das Parlamentsgesetz ein Hauptinstrument politischer Führung ist. Das Parlament soll „Programmgestalter für alle Bereiche staatlichen Handelns“ sein.⁵⁰

Die Verantwortlichkeit der Regierung und die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns sichern die Bindung der Regierungspolitik an den souverän gebildeten Willen des Parlaments. Dessen Kontrolltätigkeit beschränkt sich nicht darauf, bloß auf das Verhalten der Regierung zu reagieren und diese nur nachträglich zur Verantwortung zu ziehen. Vielmehr soll diese durch parlamentarische Willensäußerungen in ihren Entscheidungen beeinflusst werden.⁵¹ Um seine Kontrollaufgabe erfüllen zu können, hat der Bundestag ein umfassendes Auskunftsrecht.⁵² Da der „Grundsatz der Gewaltenteilung ... eine Auslegung des Grundgesetzes dahin (gebietet), daß parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann“,⁵³ muß die Regierung dem Bundestag sogar geheimhaltungsbedürftige Informationen mitteilen, wenn dieser entsprechende Geheimschutzvorkehrungen getroffen hat.⁵⁴ Lediglich in den Fällen, wo bestimmte Vorhaben noch nicht spruch- oder entscheidungsreif sind, darf die Regierung die Auskunft verweigern.⁵⁵ Der Informationsanspruch des Parlaments richtet sich jedoch nur auf Fremdinformation durch die Regierungsspitzen. Er beinhaltet kein Recht auf Selbstinformation etwa durch Aktenvorlage oder Direktzugriff auf Datenbanken.⁵⁶ Während die Regierung von den Mehrheitsfraktionen unterstützt wird, ist deren Kontrolle vor allem Aufgabe der Opposition. Sie soll sich als personelle und sachliche Alternative darstellen und die ständige Möglichkeit des Machtwechsels repräsentieren.⁵⁷ Ihre Kritik der Regierung führt zur öffentlichen Darstellung und Erörterung politischer Alternativen und ermöglicht auch

49 S. Ossenbühl 1985, 22.

50 S. z.B. Württenberger 1979, 185 f., 249 f.; Vitzthum 1978, 307; Löffler 1985, 52.

51 S. Klein 1987, 358; s. hierzu ausführlich Lutterbeck 1977, 158 ff.

52 S. z.B. Lutterbeck 1977, 119 f.; Schneider, H.-P. 1984, Art. 43 Rdn 3; Klein 1987, 361.

53 BVerfGE 67, 100 (130).

54 S. BVerfGE 67, 100 (137); Klein 1968, 361; Schneider, H.-P. 1984, Art. 43 Rdn 3.

55 S. z.B. Schneider 1984, Art. 43 Rdn 3; s. hierzu kritisch Lutterbeck 1977, 169 ff.

56 S. z.B. Schneider, H.-P. 1984, Art. 43 Rdn 6; ders. AöR 1974, 628 ff.; Lutterbeck 1977, 164, 179; a. A. Dobiey 1974, 317; Lutterbeck 1977, 180 will allerdings den Zugriff auf „bloße Informationssammlungen“ von Basisdaten der Exekutive zulassen.

57 S. hierzu Schneider 1974, 391 ff., 403 ff.; ders. 1983, 245; ders. 1984, Art. 38 Rdn 13.

der Öffentlichkeit, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Volk durch öffentliche Kontrolle geltend zu machen.⁵⁸

„In allem ist Demokratie nach ihrem Grundprinzip eine Sache mündiger, informierter Staatsbürger, nicht einer unwissenden, dumpfen, nur von Affekten und irrationalen Wünschen geleiteten Masse, die von wohl- oder übelmeinenden Regierenden über die Fragen ihres eigenen Schicksals im Dunkeln gelassen wird.“⁵⁹

Probleme der Demokratie heute

Die Umsetzung dieses normativen Modells stößt heute auf eine Reihe schwerwiegender Probleme, die vor allem durch die bisherige technisch-wissenschaftliche Entwicklung verursacht werden. Sie hat zunächst den Spielraum politischer Willensbildung, den die Offenheit der demokratischen Ordnung ermöglichen soll, merklich verengt und zu Gewichtsverlagerungen zwischen dem Parlament und insbesondere der Opposition auf der einen und der Regierung und der Verwaltung auf der anderen Seite geführt. Die Probleme der Daseinsvorsorge und der Bewältigung der Industrialisierungsfolgen lassen oft keine oder nur eine sehr begrenzte Wahl. Die Notwendigkeit langfristiger Planungen und Bindungen, die internationalen Verflechtungen und der Widerstand mächtiger Partikularinteressen verhindern oft eindeutige Kurskorrekturen und lassen demokratischer Willensbildung wenig Raum.⁶⁰

Die gleiche Entwicklung gefährdet auch die Beteiligung des ganzen Volkes am politischen Prozeß. Die Fragen, um die es geht, sind so kompliziert geworden, daß immer weniger Menschen sie kompetent beantworten können. Ein rationales Verhältnis zwischen Wissen und Erfahrung der Bürger und der von ihnen legitimierten Entscheidungsträger einerseits und den Entscheidungsfragen und -folgen andererseits ist oft nicht mehr herzustellen. Fehlt es aber daran, ist weder eine inhaltliche Steuerung der Staatsgewalt durch demokratische Willensbildung noch eine demokratische Kontrolle möglich. Die Abhängigkeit in der Beurteilung verwickelter technischer und sozialer Sachverhalte von Experten erlaubt nur noch eine partielle Beteiligung aktiver Bürger. Die politische Freiheit konzentriert sich im wesentlichen auf die Massenmedien sowie auf die politischen Parteien und mächtigen Verbände. Selbst die begrenzten Möglichkeiten bürgerschaftlicher Mitwirkung sind durch die modernen Techniken der merklichen und unmerklichen Beeinflussung gefährdet, die jede rationale Mei-

58 S. hierzu z.B. auch Klein 1987, 363.

59 Hesse 1984, 60.

60 S. hierzu z.B. Scharpf 1975, 50 f.; Hesse 1984, 64; Schmitt Glaeser 1987, 68.

nungsbildung, Entscheidung und Kontrolle durch Manipulation zu unterlaufen drohen.⁶¹

Viele Bürger fühlen sich durch die Parteien und Verbände nur unzureichend repräsentiert. Viele Entscheidungen, die für sie bedeutsam sind, erscheinen ihnen als 'abgeschoben', auf eine andere Ebene verlagert, die ihnen weder zugänglich noch einsehbar ist.⁶² Die Mehrzahl der Bürger verhält sich politisch apathisch. Nur wenige informieren sich und nutzen Teilnahmechancen aus. Minderheiten schließen sich in für sie wichtigen Fragen außerhalb des Parteienspektrums in Bürgerinitiativen zusammen und versuchen, sich unmittelbar und selbst aktiv zu artikulieren. Sie klagen zunehmend einen Anspruch auf stärkere Beteiligung an der staatlichen Willensbildung ein, ohne daß diesem bisher durch neue Formen der Verwaltungspartizipation oder Formen direkter demokratischer Entscheidungsfindung entsprochen worden wäre.⁶³

Soweit der Interessierte sich um die Teilnahme an der politischen Willensbildung bemüht, wird ihm der allgemeine Zugang zu Informationen durch eine pluralistische Struktur von Informationsanbietern gewährleistet. Die Presse bietet ein vielfältiges Meinungsspektrum, auch wenn sich in den letzten Jahren Monopolisierungstendenzen vor allem in der Tagespresse gezeigt haben.⁶⁴ Die binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden in jüngster Zeit ergänzt um einige – hauptsächlich werbefinanzierte – private Rundfunk- und Fernsehanbieter. Bisher galt medienpolitisch eine wechselseitige Gebietsabgrenzung zwischen Presse und Rundfunk. Spezifische publizistische Defizite des Pressebereichs einerseits und des Rundfunksektors andererseits konnten auf diese Weise „nach dem Prinzip der strukturellen Diversifikation“ wechselseitig kompensiert werden.⁶⁵

Neben den staatlichen Informationsstellen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, privaten Rundfunksendern und den kommerziellen Zeitschriften und Buchverlagen spielen für die Informationsgewinnung die öffentlichen Bibliotheken eine wichtige Rolle. Sie ermöglichen jedem den kostenlosen Zugang zur (nahezu) gesamten veröffentlichten Literatur.⁶⁶ Um die so angebotenen Informationen zu suchen und aufzunehmen, genügen die im Schulsystem vermittelten Kulturtechniken. Derzeit befindet sich die Informationsinfrastruktur jedoch in einem Übergangsstadium. Für einige Zwecke werden Informationen bereits auf elektronischen Informationsträgern angeboten, die herkömmliche Mittel ergänzen und manchmal auch verdrängen. Sie erfordern allerdings erheb-

61 S. z.B. Habermas 1968, 96 ff.; Hesse 1984, 65; Schmitt Glaeser 1987, 68; Böckenförde 1987, 933 ff.; Badura 1987, 958.

62 S. Saladin 1984, 182.

63 S. hierzu z.B. Roßnagel KritV 1986, 343 ff. mwN.

64 S. hierzu Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 108 ff.

65 S. hierzu Hoffmann-Riem AöR 1984, 333.

66 S. zur demokratischen Funktion der Bibliotheken z.B. Becker 1984, 21 mwN.

lich weitergehende Qualifikationen, um die gesuchten Informationen zu finden.

Die gewählten Volksvertreter können ihre Aufgabe nur unzureichend erfüllen. Die Gesetzesinitiative ist fast vollständig auf die Regierung übergegangen. Die Parlamente wirken oft nur wie eine Ratifikationsmaschinerie für die in der Exekutive vorbereiteten Regelungen. Die staatliche Planung und fast der gesamte politische Raum vor offiziellen Initiativen der Regierung liegen außerhalb ihrer Kontrolle. Verglichen mit den Institutionen in Exekutive und Gesellschaft, die die Abgeordneten kontrollieren sollen, verfügen sie über extrem schlechte Arbeitsbedingungen. Sie beklagen gleichzeitig einen Mangel an relevanten Informationen und eine Überflutung mit irrelevanten Daten. Die Informationsdefizite der Parlamente beruhen nicht nur auf einer mangelnden Informationsbereitschaft der Regierung gegenüber der Opposition, sondern auch auf dem Fehlen von spezialisiertem Sachverstand bei vielen Angeordneten sowie auf institutionellen Grenzen der Informationsverarbeitungskapazität der Parlamente. Die steigende Arbeitslast⁶⁷ hat zu einer weitgehenden Bürokratisierung und Sektoralisierung des Parlamentsbetriebs geführt. Das gesamte politische Management ist auf die Fraktionen übergegangen. Die Fraktionsoligarchie entscheidet über einzelne Anträge, Initiativen, Redebeiträge und engt dadurch die freie politische Entfaltung des Abgeordneten stark ein.⁶⁸

Eine parlamentarische Steuerung und Kontrolle des technischen Wandels gibt es nur in sehr geringem Maße, wenn sich auch der Bundestag durch Enquete-Kommissionen oder der Landtag Nordrhein-Westfalen durch die Kommission 'Mensch und Technik' darum bemühen. Die Forschungs- und Technologiepolitik findet weitgehend ohne parlamentarische Beteiligung statt. Soweit die Parlamente Technikgesetze verabschieden, legen sie meist nur globale Regelungsziele fest und überlassen deren Konkretisierung technischen Normen privater Vereine. Diese Regelungsmethode überträgt den technischen Wandel letztlich einer Selbststeuerung der Technik.⁶⁹ Allerdings bestehen heute noch demokratische Einflußmöglichkeiten, die genutzt werden könnten. So wäre es zum Beispiel möglich gewesen, die Entwicklung der Telekommunikation durch das Fernmeldemonopol des Bundes und die volle parlamentarische Verantwortung des Bundespostministers und der Bundesregierung weitgehend demokratisch zu kontrollieren. Der Bundestag hat diese demokratischen Steuerungsmöglichkeiten jedoch durch die Postreform verspielt.⁷⁰

Alles in allem ist die Gefahr groß, daß die Parlamentarier ihre Aufgaben in Gesetzgebung und Kontrolle immer weniger erfüllen können und die Parlamente insgesamt ihre zentrale Stellung im Steuerungssystem politischer Willensbil-

67 Bei 5000 Bundestagsdrucksachen pro Legislaturperiode würde ein Abgeordneter etwa die Hälfte seiner Arbeitszeit allein mit deren Lektüre verbringen.

68 S. hierzu Schneider, H.-P. 1983, 283 ff.; Mambrey CR 1987, 542 f.; Lutterbeck 1977, 78, 85, 91; Bull 1989, 43 f..

69 S. hierzu ausführlich Roßnagel UPR 1986, 46 ff.

70 S. hierzu Roßnagel/Wedde DVBl 1988, 562 ff.

dung und Entscheidungsfindung an die Exekutiven und an außerstaatliche Mächte verlieren. Die Frage wird immer drängender, ob sie so den großen Herausforderungen der kommenden Jahre gerecht zu werden vermögen.⁷¹

Die Internationalisierung und Europäisierung der Politik schwächen den Einfluß der demokratischen Willensbildung im Nationalstaat. Demokratische Institutionen bestimmen in sinkendem Maße die Lebensbedingungen ihrer Bürger. Die Weltmarktkonkurrenz setzt in manchen Wirtschaftsbereichen harte Rahmenbedingungen, internationale Konzerne gewinnen an Einfluß auf Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt. Der Europäischen Gemeinschaft wurden wichtige Kompetenzen abgetreten. Über sie entscheiden vorwiegend die Exekutivspitzen der Mitgliedsstaaten und die Europabürokratie und kaum das europäische oder die nationalen Parlamente.

Ausgehend von den normativen Vorgaben und diesen Demokratieproblemen soll im folgenden die Frage untersucht werden: In welcher Weise beeinflusst der künftige Einsatz von IuK-Systemen die Verwirklichungsbedingungen Demokratie gewährleistender Normen und inwieweit verstärkt oder lindert er die Probleme, die beim Versuch auftreten, die Vorstellungen des Grundgesetzes über einen offenen und freien demokratischen Willensbildungsprozeß Wirklichkeit werden zu lassen?

Die Informationsinfrastruktur der 'Informationsgesellschaft'

Das für jedes demokratische Engagement grundlegende Grundrecht auf Information gewährleistet Zugang zu „allen öffentlich zugänglichen Quellen“. Sein Gewährleistungsgehalt bezieht sich damit auf die jeweils bestehende Informationsinfrastruktur. Verändern sich die Zugangsmöglichkeiten zu Informationen, verändern sich nicht nur die Verwirklichungsbedingungen dieses Grundrechts, sondern auch sein Gewährleistungsgehalt. Sowohl für die Informationsfreiheit als auch für alle auf Informationen angewiesenen Verwirklichungen anderer Grundrechte ist es daher von zentraler Bedeutung, wie sich die Informationsinfrastruktur in der 'Informationsgesellschaft' verändern wird. Hierfür dürften drei Entwicklungen prägend sein.⁷²

Zum einen ist zu erwarten, daß *Informationen* einen noch höheren Stellenwert einnehmen werden als heute. Die Verwissenschaftlichung von Politik und Wirtschaft⁷³ wird Erfahrungswissen zunehmend entwerten. Synthetische Fachinformation wird immer wichtiger, um in politischen Auseinandersetzungen wie im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf bestehen und eigene Interessen durchsetzen zu können. Vor allem die Bürger werden in Zukunft noch mehr Informationen

71 S. hierzu z.B. Roßnagel 1987b, 20 mwN.

72 S. zum folgenden ausführlich Hammer 1989, 49 ff.

73 S. hierzu näher oben Kap. 7.

benötigen, wenn sie sich in Entscheidungsprozesse einschalten und die politische Willensbildung beeinflussen wollen. Für ihr politisches Engagement wird der Zugang zu Informationen daher ständig an Relevanz gewinnen. Die steigende Bedeutung von Informationen und die verbesserten technischen Möglichkeiten, Wissen zu erstellen und zu verbreiten, werden die Informationsflut um ein Vielfaches anschwellen lassen. Es wird immer schwieriger werden, in ihr den notwendigen Überblick zu behalten und die relevanten Informationen herauszufinden.

Zum anderen werden die Möglichkeiten des Informationszugangs und der Informationsverarbeitung aus Sicht der *Technik* erheblich verbessert. Papiergebundene Informationsträger sind nur physisch transportierbar und haben deshalb lange 'Zugriffszeiten'. Sie können nur mit großem personellen Aufwand nach bestimmten Gesichtspunkten ausgewertet oder umorganisiert werden. IuK-Systeme ermöglichen dagegen, örtliche Begrenzungen aufzuheben und die Zugriffszeiten extrem zu verkürzen. Sehr große Datenbestände können auf kleinem Raum gespeichert und innerhalb kurzer Zeit – allein mit technischem Aufwand – durchsucht, verändert oder zusammengefaßt werden.

Die technischen Verbesserungen erlauben, Daten zentral in Datenbanken zu sammeln und über Telekommunikation in kürzester Zeit dezentral zur Verfügung zu stellen. Die hohe Speicherkapazität optischer Platten macht es auch möglich, Datenbanken – vor allem mit stabilen Datenbeständen – im privaten Rechner zu nutzen. Bereits um das Jahr 2000 werden die Datenbanken durch entsprechende Normung kompatibel sein und mit einer oder wenigen Abfragesprachen angesprochen werden können. 'Natürlichsprachliche' Systeme werden es sogar möglich machen, Anfragen in Umgangssprache zu stellen. Wissensbasierte Systeme werden vorwiegend im wissenschaftlichen Bereich die Datenbanken ergänzen. Wo statt Massendaten viele und komplexe Regeln miteinander verknüpft werden sollen, werden Expertensysteme eingesetzt, die auf eingegrenzten Gebieten Fragen selbsttätig bearbeiten und beantworten können. Expertensysteme werden auch in der Lage sein, umfangreiche Texte nach bestimmten Kriterien auszuwerten.

Elektronische Bücher und Zeitschriften werden die papiernen ergänzen, 'richtige' Bücher, Zeitungen und Zeitschriften allerdings nur in wenigen Fällen verdrängen können. Denn diese sind handlicher, bequemer, ästhetisch ansprechender, billiger und mit weniger Vorkenntnissen zu nutzen. Über elektronische Tageszeitungen können allerdings Fakten und Meinungen nun schriftlich genauso schnell verbreitet werden wie über Rundfunk und Fernsehen. Diese können im heimischen Computer gespeichert und bei Bedarf ausgedruckt werden. Um das Jahr 2020 könnten die Verfahren der 'künstlichen Intelligenz' so weit fortgeschritten sein, daß 'Vorleser' oder 'persönliche Pressereferenten' möglich wären. Zumindest werden sich Interessierte umfangreiche Schlagwortkataloge und semantische Strukturen definieren können, nach denen aktuelle Nachrich-

tendatenbanken ausgewertet werden.⁷⁴ Eine erhebliche Erweiterung im Zugang zu Fachliteratur ist durch automatische Textübersetzungen zu erwarten. Fachtexte mit vergleichsweise einfachem Satzbau und begrenztem Wortschatz können direkt in die EG- und wichtige Weltsprachen übersetzt werden.⁷⁵ Geeignete Fachbücher wie zum Beispiel Standardwerke der Technik oder juristische Kommentare könnten auch als Expertensysteme publiziert werden.

Trotz der verbesserten 'Mensch-Maschine-Schnittstellen' wird für die Suche in Fachdatenbanken ein erhebliches Struktur- und Kontextwissen erforderlich sein.⁷⁶ Wem dieses Hintergrundwissen fehlt, der wird kaum in der Lage sein, schnell befriedigende Suchergebnisse zu erzielen und gewonnene Daten angemessen zu interpretieren.

Vor einer abschließenden Bewertung der gesteigerten technischen Möglichkeiten sind jedoch deren *Nutzungskonzepte* und die *Anwendungsbedingungen* zu berücksichtigen. Während nämlich die Technik die Zugangsmöglichkeiten zu Informationen erheblich verbessert, werden sie durch die Zentralisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung von Wissen⁷⁷ ökonomisch, sozial und politisch verschlechtert.

Der größte Teil des Umsatzes im Informationsmarkt wird auch in Zukunft bei den Real-Time- und Wirtschaftsinformationsdiensten erzielt.⁷⁸ Allerdings dürften die wissenschaftlich-technisch orientierten Datenbanken einen wesentlichen Zuwachs verzeichnen.⁷⁹ Dieser wird von Zentralisierungstendenzen begleitet sein.⁸⁰ Die hohen Telekommunikationsleistungen ermöglichen es, und der hohe Aufwand für den Aufbau einer wissenschaftlichen Datenbank erfordert es, daß Datenbanken in der Regel jeweils für ein Fachgebiet von einem Unternehmen weltweit erstellt werden. Konzepte mit verteilten Datenbanken vereinfachen die Kooperation mehrerer Stellen, so daß der Aufbau und die Pflege von Datenbeständen in internationaler Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen erleichtert wird. Auch Großkonzerne dringen in den Informationsmarkt ein und bieten einige der Informationen, die sie für ihre eigenen internationalen Operationen produzieren, in Datenbanken an.⁸¹ Schließlich erstellen immer mehr Zeit-

74 S. z.B. Schank/Childers 1986, 167 ff.

75 S. z.B. Bundesminister für Forschung und Technologie 1986, 104; Schank/Childers 1986, 163 ff.

76 S. hierzu z.B. Bechtel CM 11/1986, 50 ff.; Polster/Wiederholt, Wechselwirkung 37/1988, 41 ff.

77 S. hierzu bereits oben Kap. 7.

78 S. hierzu Schwuchow cogito 1/1987, 28 ff.

79 S. Schwuchow cogito 1/1987, 30, der mit jährlichen Wachstumsraten bis zu 30 % rechnet. S. zu den wissenschaftlichen Datenbanken auch Otremba u.a. 1986, 9 ff. und für den Bereich der Chemie z.B. Bechtel/Parlow CM 11/1986, 46 ff.

80 S. hierzu z.B. Bundesminister für Forschung und Technologie 1976, 21 ff.; Becker/Bickel NZZ v. 29.4.1987.

81 S. hierzu Schiller 1984, 79 ff.

schriftenverlage quasi aus 'Abfallprodukten' Faktendatenbanken. Indem sie ihre Computersatzbänder in die Datenbanken eingeben, können sie künftig alle ihre Printprodukte zusätzlich in Volltextdatenbank anbieten. Verlage werden viele Bücher mit niedriger Auflage entweder ausschließlich elektronisch publizieren oder elektronisch speichern und nur auf Nachfrage drucken. Üblicherweise sind Datenbank-Hersteller und -Verteiler nicht identisch. Angeboten werden die Datenbanken künftig vermutlich nur von wenigen leistungsstarken Rechenzentren, die für jeweils viele Datenbanken die Verwertungsrechte für eine bestimmte Region vom Hersteller erwerben.⁸²

Datenbankhersteller und Datenbankanbieter werden künftig private, gewinnorientierte Unternehmen sein. Die Fachinformationspolitik der Bundesregierung⁸³ unterstützt den Trend zur Kommerzialisierung ausdrücklich. Die Privatisierung der mit Steuergeldern aufgebauten Fachinformationszentren führt dazu, daß die dort gespeicherten Daten nur noch mit vergleichsweise beträchtlichen finanziellen Aufwendungen zugänglich sind. Viele der heute kostenlos erhältlichen Informationen werden in 20 oder 30 Jahren von Dienstleistungsunternehmen verwertet. Das bedeutet nicht immer, daß die Information nicht auch kostenlos erhältlich wäre. Der Aufwand, sie aus der Vielzahl der Angebote herauszufinden, ist jedoch so hoch, daß die qualitative Aufbereitung kommerziell tragfähig ist.⁸⁴

Die kommerziellen Datenbankhersteller werden – wie bereits in der Vergangenheit – vor allem versuchen, öffentliches Wissen zu privatisieren und dadurch marktfähig zu machen. So gerät zum Beispiel das öffentlich produzierte statistische Wissen immer stärker in die ausschließliche Verfügungsgewalt kommerzieller Datenbanken. Diese bieten gegen teures Entgelt statistische Datenreihen des Statistischen Bundesamtes oder der Europäischen Kommission an, ohne daß diese Daten – wie früher üblich – in Form von gedruckten Broschüren und Tabellen zu beziehen sind.⁸⁵ Aber auch viele öffentlich finanzierte Forschungsergebnisse werden nicht mehr der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, sondern exklusiv in Datenbanken privat vermarktet.⁸⁶

Ein entscheidender Hebel für die breite Marktfähigkeit elektronischer Wissensprodukte wird die Bibliothekspolitik der kommenden Jahre sein. Die Bibliotheken werden daher durch die Konkurrenz privater Anbieter – insbesondere der Datenbankbetreiber und Verlage – unter erheblichen ökonomischen und politischen Druck geraten. Denn nur, wenn das kostenlose Informationsangebot

82 S. hierzu z.B. Polster/Wiederholt, Wechselwirkung 37 (1988), 41; Becker/Bickel NZZ 29.4.1987; Scheller CR 1987, 13 ff.

83 S. z.B. Bundesminister für Forschung und Technologie 1976, 21 ff., 43 ff.; 1986, 97; Bange-mann 1988, 778; s. hierzu auch Becker 1984, 16 ff.

84 S. hierzu und zum folgenden auch oben Kap. 7.

85 S. Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1987, 1043; s. hierzu auch Schiller 1984, 87 ff.

86 S. hierzu z.B. Schiller 1984, 95 ff.

der Bibliotheken unzureichend ist oder die Bibliotheken marktgerechte Gebühren verlangen, wird eine große Nachfrage nach Datenbanken entstehen.⁸⁷ Um die Kommerzialisierung voranzutreiben, werden die politischen Entscheidungsträger – unter anderem auf Drängen der elektronischen Informationsanbieter – die Bibliotheken finanziell noch unzureichender als heute ausstatten. Die Bibliotheken dürften zwar versuchen, mit elektronischen Hilfsmitteln ihre Verwaltung zu rationalisieren sowie ihren Service auszuweiten und zu verbessern. Sie werden aber zunehmend weniger in der Lage sein, ausreichend Bücher und Zeitschriften anzuschaffen, um mit der steigenden Wissensproduktion Schritt zu halten. Ihr enger finanzieller Spielraum zwingt sie zu einer weiteren Spezialisierung. Trotz Verbundkatalogisierung und Fernleihe wird so der Zugriff auf Informationen umständlicher werden.

Zur Wahrnehmung ihrer Archivfunktion müßten die Bibliotheken eigentlich auch 'elektronische Literatur' speichern und anbieten. Dadurch aber wäre die Exklusivität des Wissens als Voraussetzung für seine Vermarktung gefährdet. Datenbankbetreiber und Verlage werden daher die Archivfunktion der Bibliotheken in Frage stellen und versuchen, sie selbst zu übernehmen. So könnten elektronische Zeitschriften und Bücher in Bibliotheken nicht zur Verfügung stehen. Den Bibliotheken wird daher wohl nur noch die Aufgabe zukommen, Interessierten Literaturrecherchen in externen Datenbanken zu ermöglichen. Sie stellen die technische Ausstattung sowie Recherchekenntnisse zur Verfügung – die Kosten müssen die Bibliotheksbenutzer jedoch selbst tragen.

Im Ergebnis werden öffentliche Bibliotheken in der Erschließung und Bereitstellung von Wissen in den Hintergrund gedrängt werden. Die wachsenden Mängel in der Literaturbeschaffung und die Funktionsverluste der Bibliotheken werden selbstverstärkende Effekte hervorrufen. Der kostenlose Zugang zu Informationen wird dadurch zunehmend schwieriger.

Wer wird die technischen Verbesserungen des Informationszugangs und der Informationsauswertung nutzen? Der finanzielle Aufwand und das zusätzlich erforderliche Wissen werden nicht jedem ihre Nutzung gestatten. Die Vorteile werden vor allem wahrgenommen von Großunternehmen und organisierten Interessen, weil diese die neuen Zugangshürden zu Informationen leicht überwinden können.⁸⁸ Privatpersonen werden je nach Bildung, finanziellem Spielraum und Interesse die neuen Möglichkeiten sehr unterschiedlich nutzen. So ist zu erwarten, daß die Mehrzahl der politisch weniger interessierten Bürger ihre Informationen weiterhin aus Zeitungen und Zeitschriften beziehen. Ihr Interesse an Fachdatenbanken wird gering sein. Neben den finanziellen Mitteln und dem notwendigen Strukturwissen fehlt es ihnen einfach an Problemstellungen, für die sie solches Wissen einsetzen können. Sie werden ein verbessertes Btx nutzen,

87 S. hierzu Schiller 1984, 99; Becker 1984, 22; ders., Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1043.

88 S. hierzu Polster/Wiederholt, Wechselwirkung 37 (1988), 42.

um Verbraucherinformationen, Veranstaltungsprogramme und ähnliche Informationsangebote nachzufragen. Lediglich politisch engagierte Bürger und Bürgergruppen werden die elektronischen Informationsquellen nutzen, um zusätzliche Informationen zu erhalten.⁸⁹

Dementsprechend dürften sich in der 'Informationsgesellschaft' auch die *Verwirklichungsbedingungen des Grundrechts* auf Information unterschiedlich entwickeln. Elektronisierung und Kommerzialisierung von Informationen werden die vom Grundgesetz als „allgemein zugängliche Quellen“ vorausgesetzten Informationsmöglichkeiten mit zusätzlichen Hürden versehen. Wer diese mit ausreichenden finanziellen Mitteln und Qualifikationen zu überwinden vermag, wird gegenüber heute erheblich bessere Bedingungen vorfinden, sein Grundrecht auf Information zu verwirklichen. Wem diese neuen Hürden jedoch zu hoch sind, dessen Informationsfreiheit wird gemessen am derzeitigen Stand weiter ausgehöhlt.⁹⁰ Die ihm verbleibenden kostenlosen oder billigen Informationsmöglichkeiten – insbesondere in öffentlichen Bibliotheken – dürften vergleichsweise schlechter, umständlicher und lückenhafter sein. Denn 'gut' aufbereitete Informationen werden teurer sein als unspezifische. Komplexe Expertensystem-Anfragen verursachen höhere Kosten als einfache Datenbankzugriffe. Die Zahl der allgemein zugänglichen Quellen, die für wenig Geld oder kostenlos Informationen bereitstellen, wird relativ zurückgehen, ihre Bedeutung abnehmen.

Die neuen Informations- und Kommunikationssysteme werden also vor allem die subjektive 'Informationsfreiheit' von Unternehmen, Behörden und organisierten Interessen verstärken. Für die politische Willensbildung von unten führen sie dagegen zu erschwerten Bedingungen. Und selbst wenn Bürger oder Bürgergruppen die neuen Zugangshürden zu überwinden vermögen, dürften sie meist nicht die sie spezifisch interessierenden Informationen vorfinden. Denn die Daten werden meist nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, auf jeden Fall aber immer nach anderen Interessen zusammengestellt und aufbereitet. Die Rohdaten, selbst wenn sie im öffentlichen Auftrag erhoben wurden, sind für den Bürger nicht einzusehen. Obwohl der Datenbestand sehr viel differenzierter erhoben wird, werden zum Beispiel oft nur die Daten zum Energieverbrauch pro Kopf oder pro Haushalt veröffentlicht. Für qualifizierte Vorschläge zur Energieeinsparung benötigen Bürgergruppen jedoch differenzierte Daten über den Verbrauch verschiedener Haushaltsgeräte oder deren Altersstruktur. Ohne diese Informationen können engagierte Bürger in Diskussionen ihre Position nur unzureichend verteidigen und büßen politische Handlungsfähigkeit ein. Darüber hinaus werden Behörden und Unternehmen ihre internen Informationen nicht öffentlich zugänglich machen. Herrschaftswissen wird auch mit neuen Technologien nicht publiziert.⁹¹

89 S. hierzu näher Hammer 1989.

90 S. hierzu auch Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 100.

91 S. hierzu z.B. Polster/Wiederholt, Wechselwirkung 37 (1988), 43.

Während sich die Verwirklichungsbedingungen der subjektiven Informationsfreiheit je nach Bildung und Geldbeutel unterschiedlich entwickeln dürften, werden sich die Realisierungsbedingungen des objektiven Ordnungsprinzips der Informationsfreiheit, nämlich die für eine demokratische Auseinandersetzung der Argumente wichtige kommunikative Chancengleichheit, verschlechtern. Die Spaltung der Gesellschaft in 'Informationsarme' und 'Informationsreiche' wird durch die Kommerzialisierung von Informationen noch weiter verschärft. Wer sie sich ökonomisch nicht leisten kann, hat keine Chancen, dieses Wissen zu erwerben. Die 'Informationsgesellschaft' wird die Informationskluft zwischen den Gesellschaftsschichten vertiefen⁹² und damit der demokratischen und sozialstaatlichen Prägung der Grundrechtsnorm des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG widersprechen.⁹³ Einer Zentralisierung auf dem Informationsmarkt ist neben dem Trend zur ökonomischen Monopolisierung⁹⁴ immer auch ein Trend zur Informations- und Wissensherrschaft weniger über viele eigen.⁹⁵ Die Anbieter und ihre Großkunden entscheiden darüber, welche Art von Informationen überhaupt produziert und zur Verfügung gestellt wird. „Der Markt legt diese Kompetenz dafür ganz unsentimental und unerbittlich in die Hände derer, die das größte Bankkonto haben.“⁹⁶ Demokratie dagegen lebt ganz entscheidend vom annähernd gleichen Wissensstand und der bewußten Handlungsfähigkeit ihrer Bürger. Werden diese durch Veränderung der Informationsinfrastruktur beschnitten, gefährdet dies die elementaren Grundlagen der Demokratie.⁹⁷

Elektronisch gestützte Bürgergruppen

Die Möglichkeit, sich mit anderen zu versammeln oder in Vereinigungen zusammenzuschließen, verstärkt die Kommunikationsfreiheiten, sich zu informieren, sich auszutauschen und gemeinsame Interessen zu vertreten. Sie ist dadurch die Quelle demokratischer Willensbildung von unten. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ist folglich nicht nur ein wichtiges Freiheitsrecht der Individuen, sondern auch als Funktionsprinzip der Demokratie unverzichtbar. Sie ermöglichen der politischen 'Basis', politische Anregungen und Forderungen zu entwickeln, zu diskutieren und in die Öffentlichkeit zu tragen, und sichern so die Innovationsfähigkeit der Demokratie.

luK-Technik könnte interessierte Bürger bei der Gruppenbildung unterstüt-

92 S. hierzu oben Kap. 7 sowie Schiller 1984, 62, 85; Becker 1984, 24 f.

93 S. hierzu Hoffmann-Riem ZRP 1976, 299.

94 Bereits heute entfallen etwa 97 % der Umsätze in der Bundesrepublik auf die vier größten Datenbankanbieter – s. Becker/Bickel NZZ v. 29.4.1987.

95 S. Becker/Bickel NZZ v. 29.4.1987; Becker 1984, 21; Schiller 1984, 86 ff.

96 Schiller 1984, 93.

97 S. hierzu auch Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1987, 1044.

zen und sogar neue Formen der Gruppenkommunikation konstituieren. Mit ihrer Hilfe ließen sich 'funktionale Gemeinschaften' besser organisieren. „Netze von Gleichgesinnten können ihre Erfahrung und ihr Wissen besser zusammenbringen. Auch wenn die Kommunikation technisch vermittelt ist, müssen sich Isolation und Entfremdung nicht einstellen.“⁹⁸ Vor allem für weitverstreute Interessengruppen, aber auch für Vereine, Freundeskreise und lokale Gruppen könnten Mailboxen eine wichtige Informationsquelle und Austauschmöglichkeit werden. Engagierte Amateure oder Fachleute dürften elektronische 'schwarze Bretter' anbieten, auf denen zu festgelegten Themenkreisen Informationen präsentiert werden. Bürgergruppen werden auf diese Weise von ihnen recherchierte Informationen an ihre Mitglieder oder andere Bürgergruppen weitergeben. Bürgerinitiativen, Vereine oder Parteien könnten auch eigene, kostenlose Datenbanken anbieten⁹⁹, damit allerdings nur wenige Nutzer bedienen, weil sie in der Regel über keine nennenswerte Verarbeitungskapazität und eine größere Zahl von Telekommunikationsanschlüssen verfügen werden.

Bürgergruppen könnten mit Hilfe der IuK-Technik ihre informationellen Infrastrukturen stärken. Für politische oder kirchliche Gruppen wäre es beispielsweise möglich, ihre Veranstaltungen elektronisch aufzuzeichnen und anschließend allen Interessierten zugänglich zu machen, statt nur indirekt ein gedrucktes oder hektographiertes Mitteilungsblatt sprechen zu lassen.¹⁰⁰ Auf diese Weise werden sie Informationen in Konkurrenz zu staatlichen oder kommerziellen Anbietern präsentieren und dadurch die Vielfalt des Informationsangebots erhöhen. Solche privaten Infrastrukturen könnten den Informationsfluß zum Beispiel nach Umweltkatastrophen wesentlich beschleunigen. Die Belastungswerte von Lebensmitteln und die Bezugsquellen wenig belasteter Nahrung lassen sich so aktuell und unabhängig von Regierungsstellen oder kommerziellen Zeitungen den Interessierten weitergeben. Minderheiten in der Bevölkerung, die sich gegen die Kommerzialisierung und Zentralisierung von Informationen¹⁰¹ wehren wollen, werden diese neuen Möglichkeiten des unbeeinflussten Informationsaustauschs nutzen. Sie werden angesichts der großen Informationsflut in der 'Informationsgesellschaft' nach (nichtkommerziellen) Informationsdiensten suchen, denen sie vertrauen können und die zuverlässig Informationen gemäß ihrer Wertsetzung auswählen.

Soweit Bürgergruppen, kleine Verbände und Vereinigungen durch IuK-Technik ihre Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität verstärken und ihre Kommunikationsflüsse verbessern können, ist dies ein Gewinn für die Vereinigungsfreiheit und die Möglichkeit demokratischer Innovationen von unten.

98 Lenk 1983, 256 f.; ders. 1982, 204.

99 S. hierzu Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 168.

100 S. zu diesem Beispiel Bullinger 1980, 53.

101 S. z.B. das Strahlenschutzvorsorgegesetz.

Dieser positive Effekt darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß private Vereinigungen es künftig noch schwerer haben werden, gegen die Übermacht großer, in erheblich höherem Maße IuK-gestützter Organisationen anzukommen.¹⁰²

Gerade solche Erfolge der IuK-Technik könnten aber auch das Entstehen fester sozialer Gruppen und vor allem das physische Zusammenkommen in Versammlungen zum Austausch und zur Bildung von Meinungen beeinträchtigen. Die neuen Formen der Massenkommunikation dürften nämlich – nach Meinung vieler Forscher – viele Menschen ablenken, passiver, unselbständiger, für fremde Problemlösungen aufnahmebereiter machen und dadurch ihre Bereitschaft zu demokratischem Engagement verkürzen.¹⁰³ Die neuen Formen der Individualkommunikation ermöglichen bequeme Telekontakte und erübrigen in vielen Fällen den direkten menschlichen Kontakt. Zeit- und ortsunabhängig an Versammlungen oder am sonstigen Vereinsgeschehen elektronisch teilnehmen zu können, dürfte immer häufiger das Interesse an einer unmittelbaren Beteiligung reduzieren. Besondere Gefahren werden auch in einer Aufsplitterung der Kommunikationsangebote gesehen, die zu einer Verringerung der Kommunikation zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen führen könnten. Dies würde zum einen die Integration sozial benachteiligter Bürger erschweren, etwa von alten Menschen, Arbeitslosen oder Ausländern, und zum anderen die Austragung sozialer Konflikte behindern.¹⁰⁴ Andere Forscher verweisen darauf, daß die bisherige Erfahrung eher zeige, daß die neuen Formen der Kommunikation die alten öfter ergänzen als ersetzen.¹⁰⁵

Wie stark die gruppenstützenden oder aber vereinigungsgefährdenden Auswirkungen der IuK-Technik künftig sein werden, ist schwer auszumachen. Vermutlich werden sich schichtenspezifische Unterschiede einstellen. Politisches Engagement kann dort, wo es schon besteht, durch IuK-Technik unterstützt werden, läßt sich aber dort, wo es fehlt nicht durch ein Mehr an technischen Möglichkeiten herbeiführen.¹⁰⁶ Werden außerdem die weiter unten¹⁰⁷ untersuchten Folgen berücksichtigt, die eine breite Nutzung von IuK-Technik für die Persönlichkeitsbildung und die Entfaltung kommunikativer Kompetenz bewirken dürfte, ist zu erwarten, daß sie zumindest bei einem großen Teil der Bürger zu einem Rückgang des demokratischen Engagements führen werden. Würden aber tatsächlich die Fähigkeit und Bereitschaft zur Wahrnehmung eigener Interessen beeinträchtigt, träfe dies den demokratischen Kern einer Gesellschaft. Die

102 S. Bull 1989, 45 f.

103 S. hierzu näher unten Kap. 11.

104 S. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 169.

105 S. hierzu Lenk 1983, 256 f.; ders. 1982, 204.

106 So auch Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 168.

107 S. unten Kap 11.

Demokratie liefe Gefahr, ihre Basis zu verlieren – im Menschen selbst und in dessen Basisorganisationen.¹⁰⁸

IuK-Systeme könnten allerdings auch dazu beitragen, den Schutz von Minderheiten und machtunterlegenen sozialen Gruppen einzuschränken. Diese Minderheiten und Gruppen würden mit Hilfe der IuK-Technik leichter ein- und abgrenzbar, „für ökonomische wie politische Informationsmachthaber zunehmend transparent und zum potentiellen Objekt modellgesteuerten (informationssystemunterstützten) Handelns“.¹⁰⁹ Werden IuK-Systeme zu diesem Zweck genutzt, könnten sie die grundrechtlich garantierte Bildung von Gruppen und deren Freiheits- und Handlungsspielraum berühren. Die vom Demokratieprinzip geforderte Rücksichtnahme auf Minderheiten wäre vergleichsweise leicht durch deren IuK-gestützte Manipulation zu ersetzen.

Der Prozeß der politischen Willensbildung

Politische Probleme, die nur im Wissen um sie entstehen – wie etwa soziale, ökonomische oder ökologische Risiken –, können im Bewußtsein verstärkt, verharmlost oder verdrängt werden. Risiken und ihre öffentliche Wahrnehmung fallen zusammen. Es ist nie klar, ob sich nun die Risiken verschärft haben oder unser Blick für sie. Da der Prozeß der Bewußtwerdung von Risiken steuerbar, ja sogar umkehrbar ist, gleichzeitig aber die öffentliche Anerkennung eines Risikos eine politische Dynamik zur Prävention in Gang setzt, tobt ein Definitionenstreit und ein Verdrängungswettbewerb um das Risikobewußtsein. Soweit synthetisches Wissen zur Orientierung notwendig ist, wächst die soziale und politische Bedeutung der Medien, die dieses Wissen gestalten (Wissenschaft und Forschung) und vermitteln (Bewußtseinsindustrie).¹¹⁰

Auch soweit sich moderne Risiken manifestieren, finden die Katastrophen – wie etwa nach dem Reaktorversagen in Tschernobyl – für die überwiegende Mehrheit der von ihnen Betroffenen nur in den Medien statt. Radioaktive Luft, Schwermetallvergiftete Lebensmittel, nitratverseuchtes Wasser sind für die Betroffenen ebensowenig – im wörtlichen Sinn – faßbar wie die 'Sozialverschmutzung' durch Datenverarbeitung¹¹¹ oder die in diesem Kapitel beschriebenen Demokratieverluste. Das Vertrauen in die Welt der Wahrnehmung und Erfahrung „reduziert sich in einer demokratiepolitisch wie anthropologisch gleichermaßen

108 S. hierzu auch Mettler-Meibom 1987, 91.

109 Steinmüller 1979, 431.

110 Beck 1986, 61 f., 73, 100.

111 S. hierzu z.B. Steinmüller, Kursbuch 66, 1981, 187; ders. 1988, 34, 40, 160; Mettler-Meibom 1987, 39, 62.

bedenklichen Weise auf das Vertrauen in das Kommunikationssystem, welches uns über diese Welt informiert und ins Bild setzt".¹¹²

Wie wir gesehen haben, können IuK-Systeme für Interessierte, Engagierte und Kenntnisreiche die Möglichkeiten verbessern, gezielt wichtige Informationen abzurufen. Ihr starkes Interesse an diesen Informationen dürfte sie die Schwierigkeiten überwinden lassen, sich mit den Eigenheiten der Systeme vertraut zu machen. Sie dürften auch in der Lage sein, für andere Zwecke gesammelte Informationen in ihrem Kontext zu synthetisieren und so der Informationsflut Herr zu werden.¹¹³ Einzelne Gruppen werden so ihre Kompetenz zu einigen Sachfragen erhöhen. Bei der Vielfalt der Informationsangebote und der Dominanz der Medienkonzerne bleibt ihnen jedoch vermutlich eine eher geringere Öffentlichkeitswirkung als heute.

Den weniger interessierten, nicht organisierten und nicht politisch aktiven Bürgern dürfte jedoch der Kommunikationszusammenhalt fehlen, um die mögliche Informationsfülle zu einem Kontext zu synthetisieren. Sie werden sich, sofern sie politisch relevante Informationen aufnehmen, einer Informationsflut ausgesetzt fühlen, die sie überfordert. Darauf dürften sie überwiegend mit Ausblendung reagieren und sich an begrenzten Phänomenen der 'Oberfläche' orientieren. Sie werden eher an Parolen als an Sachfragen ausgerichtet sein und sich stärker von Stimmungen und Stimmungslagen beeinflussen lassen.¹¹⁴ Sie dürften daher gern die Angebote zur Weltdeutung annehmen, mit denen sie die großen Medienkonzerne – flankiert von viel unterhaltender Ablenkung – in Form ausgewählter Informationen und einfacher Erklärungen des Geschehens versorgen. Je relevanter künftig synthetisches Wissen wird, um so stärker wird durch ihre Schleusenwirkung in der Informationsvermittlung und -interpretation auch der Einfluß dieser Bewußtseinsindustrie zunehmen. Sie wird darüber bestimmen, welche Risiken anerkannt und welche verdrängt werden, und sie wird die Themen für den politischen Diskurs vorgeben oder ausblenden. Dieser Effekt wird um so stärker sein, je weiter die Konzentration im Medienbereich voranschreitet.¹¹⁵

Aufgrund der Ökonomisierung der Medien und marktvermittelter Sanktionsmechanismen werden die Inhalte fast ausschließlich danach ausgewählt, was hohe Verkaufszahlen oder Einschaltquoten und damit hohe Werbeeinnahmen verspricht: ein Gemisch aus heiler Welt und angstausslösenden Berichten über Katastrophen, Unfälle und kriegsähnliche Ereignisse, versetzt mit vereinfachenden, insbesondere personalisierenden Informationen über politische und gesell-

112 Guggenberger 1987, 119 f.

113 S. hierzu auch Beck 1986, 69.

114 S. hierzu auch Böckenförde 1987, 935.

115 S. hierzu ganz allgemein Luhmann 1986, 65; Guggenberger 1987, 67.

schaftliche Vorgänge.¹¹⁶ Im Ergebnis werden solche Welt Darstellungen vor allem bestätigend wirken – sowohl für die Wirklichkeit als auch für die Vorurteile der Konsumenten. Sie fördern daher eher eine Verhärtung des status quo als einen sozialen und politischen Wandel, unterstützen eher privatisierende Einstellungen als eine Politisierung der Bürger.¹¹⁷

Da aus der Medienperspektive die schlechten Nachrichten die guten sind, ist unter diesen Bedingungen eine Skandalisierung der Politik zu erwarten.¹¹⁸ Skandale können für die Entwicklung des demokratischen Systems durchaus hilfreich sein, aber nur, wenn sie nicht bloß oberflächlich und personalisierend dargestellt, sondern mit ihren Hintergründen aufgedeckt werden.¹¹⁹ Politische Mündigkeit jedenfalls wird kaum dadurch gefördert, daß jeweils die neuesten Katastrophen, Skandale, Verbrechen und Krisen ausführlich ins Bild gesetzt werden. Politische Erfahrung ist nicht über die passive Rolle als Medienkonsument zu erwerben. Hoffnungen auf eine demokratischere politische Kultur kraft besserer Information sind also nur dann begründet, wenn politische Hintergründe und strukturelle Zusammenhänge als Informationen angeboten und angenommen sowie in politischem Handeln verarbeitet werden.¹²⁰

Mit der Bedeutung der Medien wächst jedoch auch die Fixierung der Politik auf die Medien. Langfristig orientierte Politik ist daher wenig gefragt, gesucht werden kurzfristige Erfolge, spektakuläre Ereignisse, um sich darzustellen.¹²¹ Da ständig medienwirksame politische Aktivität gefragt ist, wird symbolisches Handeln noch stärker als bisher langfristige Anstrengungen zur Veränderung politischer Mißstände verdrängen. Statt medienunwirksamer Bemühungen, die strukturellen Ursachen steigender Umwelt- und Sozialrisiken zu verändern, wird uns nach jedem Umweltskandal die „demonstrativ inszenierte Vor-Ort-Präsenz entschlossen blickender Spitzenpolitiker“ geboten.¹²²

Zwar besteht zukünftig auch für interessierte Bürger und Gruppen die Möglichkeit, ihre Informationen und Interpretationen über die Medien in die politische Meinungsbildung einzubringen. Lokale und regionale Sender, die meist von örtlichen Zeitungsverlagen unter Beteiligung von Kommunen über örtliche Verteilnetze und die noch freien terrestrischen Frequenzen betrieben werden, dürften neben ihrem eigenen Programm auch 'offene Kanäle' anbieten. In diesen könnten Bürger selbstgestaltete Sendungen ausstrahlen und dadurch die Wirk-

116 S. hierzu Hoffmann-Riem ZRP 1976, 295, 297; Protz 1984, 243 f.; Lange 1987, 33; Saladin/Mesmer 1984, 69 f.

117 S. auch Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 158; Hoffmann-Riem ZRP 1976, 295.

118 S. z.B. Mambrey CR 1987, 545; Bull 1989, 47; Hoffmann-Riem ZRP 1976, 295; ders. AöR 1984, 331.

119 S. hierzu z.B. Alemann GMH 1985, 258 ff.; ders. GMH 1988, 257 ff.

120 S. hierzu Bull 1989, 47; Protz 1987, 236 f.

121 S. z.B. Mambrey CR 1987, 545.

122 Guggenberger 1987, 119.

samkeit ihrer Meinungsfreiheit erhöhen.¹²³ Allerdings dürften pluralistisch zusammengesetzte Programmkomitees die Zulassung zu den 'offenen Kanälen', die Unbedenklichkeit der Inhalte der einzelnen Sendungen und die 'Ausgewogenheit' des Programms insgesamt überwachen.

Zwar dürften sich im Zuge der Deregulierung und Privatisierung der Massenmedien auch die Chancen für nicht-kommerzielle Hörfunk- und Fernsehsender verbessern. Über ein offenes Netz könnte sogar jeder für jeden Informationen, Meinungen oder Sendungen anbieten. Die erforderlichen Investitionen für einen kontinuierlichen Sendebetrieb dürften jedoch eine Blüte des nicht-kommerziellen Rundfunks und Fernsehens kaum erwarten lassen.

Den weit überwiegenden Sendeanteil werden jedoch die kommerziellen Sender der Mediengroßkonzerne erobern. Nur sie verfügen über den notwendigen finanziellen Rückhalt, ein dauerhaft massenattraktives Programm zu erstellen. Nur sie können die notwendigen Werbeeinnahmen einspielen. Dagegen werden die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten Einschaltquoten verlieren, weil die Zahl der Zuschauer künftig unter mehr Konkurrenten aufgeteilt werden muß und ihre Konkurrenzfähigkeit durch Werbebeschränkungen geschmälert wird. Während sich also in Randbereichen des Medienangebots eine Vielfalt unterschiedlichster Initiativen, Sendungen und Sender ausbreiten dürfte, wird der Massenkonsum der Bewußtseinsindustrie von den großen Medienkonzernen gelenkt. Da sie bereits über die größten Anteile der Printmedien verfügen, dürfte die Medienlandschaft insgesamt von Doppeloligopolen geprägt sein. Ihr Einfluß auf die politische Willensbildung wird daher wohl weiter ansteigen.¹²⁴

Dieser könnte durch bestimmte Sendeformen noch weiter gesteigert werden. IuK-Technik vermag dazu beizutragen, die organisatorischen Schwierigkeiten aller Formen direkter Demokratie erheblich zu reduzieren. Auch für einen Großflächenstaat wären daher Reformen zu mehr unmittelbarer Demokratie leichter möglich,¹²⁵ die die zentrale Bestimmung des Art. 20 Abs. 2 GG Wirklichkeit werden lassen, nach der das Volk die Staatsgewalt auch in Abstimmungen ausüben soll.¹²⁶ Demokratiethoretische und verfassungsrechtliche Bedenken dürften jedoch ausschließen, daß elektronische Abstimmungen zu einer verbindlichen Staatswillensbildung führen: So findet die elektronische Stimmabgabe in der Privatsphäre statt. Wahlgeheimnis und Wahlfreiheit können wirksam aber nur in einem öffentlichen Wahllokal gesichert werden. Zudem wäre die Wahlgleichheit nur bei einer hundertprozentigen Anschlußdichte technischer Kommunikationssysteme gesichert.¹²⁷ Dadurch bleibt jedoch das Unbehagen über

123 S. hierzu kritisch Hoffmann-Riem ZRP 1976, 293; Eurich 1982, 102; ders. 1985, 23.

124 S. hierzu auch Hoffmann-Riem AöR 1984, 333 f.

125 S. hierzu auch Kubicek/Rolf 1986, 44; Bull 1989, 47; Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 169.

126 S. hierzu z.B. Roßnagel KritV 1986, 343 ff. mwN.

127 S. zu weiteren Hindernissen z.B. Bull 1989, 47; Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 169 f.

mangelnde Partizipationsmöglichkeiten bestehen und der Mitbestimmungsanspruch sehr vieler Bürger unbefriedigt. Dieses Demokratiedefizit könnten Medienkonzerne aufgreifen, indem sie im Rahmen ihrer (Informations-)Sendungen informelle Abstimmungen über die Rückkanäle durchführen. Diese werden zwar keine formelle, dafür aber je nach Beteiligungsgrad eine um so größere informelle Verbindlichkeit für die gewählten Politiker haben. Da sie die Informationen liefern, den Zeitpunkt bestimmen, die Fragen stellen und die Antworten auswerten, hätten die Medienkonzerne den größten Einfluß auf den Ausgang der Abstimmungen und könnten dieses politische Druckmittel gezielt für ihre Zwecke einsetzen.¹²⁸

Öffentlich-rechtliche wie kommerzielle Medien müssen versuchen, eine möglichst große Hörer- und Zuschauerzahl durch sensationelle, konfliktreiche, personalisierte und krisenbeladene Dramen zu fesseln. Außerdem sind sie auf Glaubwürdigkeit angewiesen. Diese Eigeninteressen können sie in Konflikt bringen mit den Interessen anderer Industriebranchen.¹²⁹ Kaum eine Nachricht eignet sich so gut, Glaubwürdigkeit und Aufmerksamkeit gleichermaßen zu erreichen wie die Enthüllung eines Korruptionsfalles oder eines Umweltskandals – oder am besten beides wie etwa im Hanauer Atomskandal. „Durch eine einzige Meldung zum Beispiel über gesundheitliche Risiken oder Umweltgefährdungen eines Produktes können“ – nach Meinung des früheren Wirtschaftsministers Bangemann – „heutzutage beinahe ganze Branchen lahmgelegt werden – auch wenn sich die Meldung später als unwahr herausstellt.“¹³⁰ Daher bemühen sich bereits heute große Konzerne und Industrieverbände, auf die öffentliche Meinungsbildung Einfluß zu nehmen. Die sich vertiefende Krise der Industriegesellschaft wird die Unternehmen künftig noch stärker mit öffentlichen Fragen und Forderungen konfrontieren.

Gleichzeitig werden ihnen die neuen Medien jedoch zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, ein großes Publikum mit eigenen Sendungen wirkungsvoll zu erreichen. Sie dürften daher, um nicht von den Kommunikationskanälen abhängig zu sein, die von den etablierten Medieninteressen getragen werden, ihre Interessenstandpunkte zukünftig auch in eigenen Sendungen darstellen und über Telekommunikation anbieten.¹³¹ Die großangelegten Inseratskampagnen, die Atom- und Chemieindustrie heute zu Fragen der Energie- und Umweltpolitik durchführen, werden künftig in anderen Medien – und viel suggestiver – stattfinden.

Auch Unternehmen können sich auf ihre Meinungsfreiheit berufen, wenn sie

128 S. hierzu auch z.B. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 170 ff.; Mambrey CR 1987, 545; Parlakom-Studie IV 1985/86, 65; Lange 1987, 34; Bull 1989, 47.

129 S. hierzu Schiller 1984, 116 ff.

130 Bangemann 1987, 779.

131 S. hierzu Schiller 1984, 121 ff. Bereits 1977 haben US-Unternehmen und nicht-kommerzielle Organisationen mehr Fernsehprogramme für ihren Eigenbedarf produziert als die amerikanischen Fernsehsender ABC, CBS, NBC und PBS zusammen – s. Schiller 1984, 124.

auf die öffentliche Meinungsbildung Einfluß nehmen. Allerdings müssen die kommunikative Chancengleichheit und die reale Meinungsvielfalt¹³² dann leiden, wenn zur effektiven Wahrnehmung der Meinungsfreiheit hohe finanzielle Mittel erforderlich sind, die sich in diesem Umfang nur wenige leisten können.¹³³ Wie die ungleiche Beeinflussung der Öffentlichkeit künftig aussehen könnte, zeigen Beispiele aus den USA: Dort wirken Unternehmen meinungsbestimmend nach innen, wie etwa die Florida Steel Corporation, die bereits in den 70er Jahren gewerkschaftliche Aktionen durch hausinternes Fernsehen konterkariert hat. Große Firmen werden vor allem aber die breite Öffentlichkeit zu beeinflussen suchen. So produziert etwa die Firma ARCO, einer der Marktführer im amerikanischen Ölgeschäft, Monat für Monat ein „raffiniertes ‘Nachrichtensmagazin’ namens ‘Energy Update’“. Professionell hergestellt und auf den ersten Blick mit ausgewogener Darstellung, wird das Programm unentgeltlich an 139 nationale und ausländische Stationen, einschließlich 106 kommerzielle und öffentliche Radiosender und 24 Kabelgesellschaften in den USA übertragen.“¹³⁴

Um ihre Interessen besser durchsetzen zu können, werden aber nicht nur die großen Konzerne IuK-Technik nutzen, sondern beispielsweise auch die politischen Parteien. Sie können mit deren Hilfe zum Beispiel ihre Zielgruppenarbeit verbessern. Oft sind nur wenige Prozent der Wähler wahlentscheidend, die überdies aufgrund von Umfragen relativ eindeutig nach Berufen, sozialer Schichtung, Wohnvierteln, Konsumgewohnheiten und ähnlichem identifiziert werden können. Was liegt also näher, als die Wahlkampfarbeit auf diese Gruppe zu konzentrieren? Gelingt es mit Hilfe von Computern, innerhalb eines Wahlkreises diese Wähler aus gekauften Adressenlisten oder aus mit Scannern aufgenommenen Telefonlisten mit Hilfe von Umfrageerkenntnissen herauszufinden, können sie auf jeweils ansprechende Weise in besonderem Maße mit den ‘überzeugenden’ Argumenten versorgt werden. Politik nach Marketing-Methoden gefährdet jedoch die kommunikative Chancengleichheit und verhindert einen freien Prozeß demokratischer Willensbildung.¹³⁵

Der politische Pluralismus dürfte zwar durch die erweiterten Möglichkeiten der technisch vermittelten Kommunikation, der neuen Informationssysteme und der breiteren Beteiligung an Massenmedien verstärkt werden. Diese bescheidenen Ansätze einer verbesserten politischen Willensbildung von unten treffen jedoch auf massive Beeinflussungen von oben. Vielfältigste Initiativen werden zwar zunehmen, aber auch zunehmend einflußloser werden. Alternativen gegenüber den von den Massenmedien propagierten Inhalten dürften es immer schwerer haben, die Hürden des Meinungsghettos, in dem sie entstanden sind, zu überspringen. So wird es zwar leichter werden, politischen Dissens zu artiku-

132 S. BVerfGE 57, 295 (323).

133 S. hierzu Hoffmann-Riem AöR 1984, 334.

134 Schiller 1984, 126, 128; s. zu ähnlichen Aktivitäten von ‘Mobil Oil’ Schiller 1984, 129.

135 S. hierzu den Bericht über einschlägige amerikanische Praktiken in Burnham 1984, 88 ff.

lieren, aber erheblich schwerer, ihn tatsächlich zu organisieren und zum Erfolg zu führen.

Computer im Parlament

„Ein Parlament im Atomzeitalter nicht anders zu informieren und arbeiten zu lassen als im Zeitalter der Postkutsche, ist für Volk und Staat lebensgefährlich.“¹³⁶ Abgeordnete fällen ihre Beschlüsse überwiegend auf der Basis unzureichender Informationen. Ihr System der Informationsgewinnung ist mehr oder weniger zufällig.¹³⁷ Sie leiden an einer Flut irrelevanter Informationen und einem Defizit relevanter, für die konkrete Parlamentsarbeit aufbereiteter Informationen.¹³⁸ Sie verzetteln sich oft in Detailfragen und finden weder Zeit noch Kraft für wesentliche Entscheidungen. Gegenüber der zu kontrollierenden Bürokratie besteht eine große Informationsungleichheit. Während diese sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten in ihrer Informationsverarbeitung den veränderten Umweltbedingungen angepaßt, sich erweitert und dadurch ihren Informationsvorsprung beträchtlich ausgebaut hat, arbeiten die Abgeordneten im Grunde tatsächlich noch so wie vor hundert Jahren.¹³⁹

Das Parlament hat weder seine Weise der Informationsaufnahme noch seine Verfahren zur Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung den veränderten Anforderungen gesellschaftlicher Probleme angepaßt. Die Eigenkomplexität des Parlaments insgesamt wie des einzelnen Abgeordnetenbüros ist zu gering, um die anfallenden Informationen adäquat aufnehmen und verarbeiten zu können.¹⁴⁰ Dies zeigt allein schon ein Vergleich der Arbeitsbedingungen von Parlamentariern mit den Institutionen in Exekutive und Gesellschaft, die sie kontrollieren sollen. Die Bundestagsabgeordneten werden im Durchschnitt von zwei Mitarbeitern, einem in Bonn und einem im Wahlkreis, unterstützt, die Landtagsabgeordneten in Nordrhein-Westfalen durch eine Halbtagskraft. Den Bundestagsausschüssen wird in der Regel von vier Mitarbeitern zugearbeitet, die vor allem den Vorsitzenden unterstützen. „Infolge seiner unzureichenden

136 Arndt DRiZ 1964, 290.

137 S. Lutterbeck 1977, 75.; Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 237. Die Abgeordneten selbst sind hauptsächlich daran interessiert, was wer bei früherer Gelegenheit zu einer Sache gesagt hat. Das Bedürfnis nach wissenschaftlich fundierten Informationen scheint demgegenüber gering zu sein. Dies gilt gleichermaßen für Mehrheits- wie Oppositionsfraktionen. S. Lutterbeck 1977, 63 ff.

138 S. hierzu näher Bull 1989, 43; Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 237; Mambrey CR 1987, 543; Lutterbeck 1977, 78.

139 S. hierzu näher Hamm-Brücher 1983, 48 ff.; Mambrey CR 1987, 542 f.; Schneider, H.-P. 1983, 284; Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 237; Lange, H.-P. 1987, 7, 53 f.; ders. 1988, 4 ff.; Lutterbeck 1977, 91.

140 S. hierzu näher Lutterbeck 1977, 84 f.; Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 236 f.

Ausstattung mit Hilfskräften und -mitteln ist der einzelne Abgeordnete nicht wirklich in der Lage, der Bürokratie Paroli zu bieten. Es hapert nicht nur daran, daß es hier kein Gleichgewicht gibt. Den Abgeordneten fehlt auch das Instrumentarium, es zu erreichen.¹⁴¹ Demgegenüber haben in den vergangenen Jahren vor allem die Exekutive, aber auch die Parteien und die Fraktionen, informationstechnisch 'aufgerüstet'. Entwickeln sich die Informationsverarbeitungskapazitäten noch weiter auseinander, dann wächst die Gefahr, daß die Stellung des einzelnen Abgeordneten und damit die Einflußmöglichkeiten seiner 'Basis' noch weiter geschwächt werden.¹⁴²

Daher kam im Bundestag der Anstoß, die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten durch Einsatz von IuK-Technik zu verbessern, aus den Reihen der Abgeordneten selbst. Sie hoffen, dadurch ihr Informationsdefizit zu verringern sowie ihre Unabhängigkeit und Kontrollfähigkeit zu steigern.¹⁴³ Nachdem vielfältige Versuche politischer Parlamentsreformen mehr oder weniger gescheitert sind, versucht es nun diese Initiative mit einer technischen Parlamentsreform.¹⁴⁴

Im Bundestag wird derzeit ein „gemeinsames Informations- und Kommunikationssystem für das Parlament, die Fraktionen und die Wahlkreisbüros der Abgeordneten“ eingeführt.¹⁴⁵ Auch andere Parlamente wie der Landtag Nordrhein-Westfalens nutzen IuK-Technik zur Unterstützung der Parlamentsarbeit.¹⁴⁶ Um das Jahr 2000 werden alle Parlamente in der Bundesrepublik über solche Systeme verfügen. Jeder Abgeordnete wird dann im Parlament und im Wahlkreis über einen ISDN-Anschluß und mehrere Endgeräte verfügen, wird auf externe Datenbanken und parlamentseigene Dokumentationen zugreifen, elektronische Post versenden und empfangen und Telekonferenzen durchführen können. Der Technikeinsatz wird die Informationsverarbeitungs- und Kommunikationsprozesse im parlamentarischen Raum und damit die repräsentative Demokratie selbst verändern. Die Frage ist: zum Guten oder zum Schlechten?

Zur Beantwortung dieser Frage empfiehlt es sich, zwei Problemkreise zu unterscheiden, nämlich die Informationsgewinnung und -verarbeitung innerhalb des Parlaments und die parlamentarische Kontrolle gegenüber gesellschaftlichen Mächten und der Exekutivbürokratie. Auch wenn beide Problemkreise sich stark überschneiden, sind doch unterschiedliche Auswirkungen der IuK-Technik auf beide zu vermuten. Dabei wollen wir unterstellen, daß die techni-

141 Hamm-Brücher 1983, 50.

142 S. hierzu Mambrey CR 1987, 542.

143 S. z.B. Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 237.

144 S. hierzu Lange 1987, 11; ders. 1988, 11 ff., 53 ff.

145 So der Beschluß des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 27.2.1986, zit. nach Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 240. S. hierzu näher Parlakom-Studie Band 1-5; Skarpelis/Skarpelis-Sperk VOP 1986, 236 ff.; Mambrey CR 1987, 541 ff.; Lange 1987, 21 ff.; ders. 1988, 113 ff.

146 S. zu dem Kommunikationssystem für den Landtag Nordrhein-Westfalens z.B. Friedel/Wiegand 1988, 6 ff.

sche Konzeption parlamentarischer Kommunikationssysteme erfolgreich verwirklicht und von den Parlamentariern akzeptiert wird. Denn uns interessiert besonders, welche Folgen gerade dieser Erfolg der Technik hätte.

Sie wird in jedem Fall zu einer bürotechnischen Modernisierung und zu einer Rationalisierung bestehender Arbeitsweisen der Abgeordneten führen.¹⁴⁷ Diese können aktueller und umfassender auf Drucksachen, Parlamentsprotokolle, Tagesordnungen, Abstimmungsergebnisse, Änderungsanträge, Textentwürfe, Presseerklärungen und ähnliche Parlamentaria¹⁴⁸ sowie auf externe Fakten- oder Pressedatenbanken zugreifen.¹⁴⁹ Die Bundestagsabgeordneten können durch die parallele Ausstattung ihrer Wahlkreisbüros viele Arbeiten auch von dort aus über Telekommunikation erledigen.¹⁵⁰ Allerdings kann eine Arbeitserleichterung von den IuK-Techniken nur erwartet werden, wenn zu deren Nutzung zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden. So wurde berechnet, daß die informationstechnischen Verbesserungen überhaupt nur dann wirksam werden, wenn allein im Bundestag die Zahl der Mitarbeiter um mindestens neunhundert vergrößert wird.¹⁵¹

Viele Abgeordnete haben zu ihren jeweiligen Spezialthemen ausgezeichnete Datensammlungen. Sie könnten diese Sammlungen Fraktionskollegen zur Verfügung stellen und mit den Datenbeständen der Fraktion und den politisch zuarbeitenden Institutionen des vorparlamentarischen Raums wie Verbänden, Parteien, Bürgervereinigungen fallweise vernetzen. Dadurch würden dezentrale Datenbanken beträchtlicher Qualität und Quantität geschaffen. Eine solche informationelle Vernetzung mit der politischen 'Basis' des einzelnen Abgeordneten würde dessen Basisbindung stärken, seine Informationsautarkie gegenüber der Fraktion und der Exekutive fördern und sein argumentatives Durchsetzungsvermögen erhöhen.¹⁵² Sie könnte ihn aber auch abhängiger machen von den Institutionen des vorparlamentarischen Raums, ohne deren Informationen und Ressourcen ihm mit der Zeit eine effektive Arbeit nicht möglich wäre.¹⁵³ Da die Abgeordneten nicht mehr an den Parlamentsort als den Ort mit den besten Arbeitsbedingungen gebunden sind und sie die Möglichkeit haben, sich von zu Hause aus mit Kollegen leichter zu koordinieren, ist zu erwarten, daß der Wahlkreisbezug steigt und die politische Abhängigkeit von der Fraktion sinkt. Die gestärkte Stellung des einzelnen Abgeordneten könnte zentrale, hierarchische

147 S. hierzu näher Parlakom-Studie III 1985/86, 20 ff.; Lange 1987, 22 f., 61.

148 S. hierzu z.B. das System 'Megadoc' des Landtags von Nordrhein-Westfalen – s. hierzu auch Friedel/Wiegand 1988, 7.

149 S. Parlakom-Studie III 1985/86, 19.

150 S. hierzu näher Parlakom-Studie III 1985/86, 39; IV, 58; Lange 1987, 29 f.; Mambrey CR 1987, 544.

151 S. Parlakom-Studie IV 1985/86, 20 ff.; Lange 1987, 37 ff.

152 S. hierzu Parlakom-Studie IV 1985/86, 53 f.; Mambrey CR 1987, 543.

153 S. hierzu Parlakom-Studie IV 1985/86, 67.

und ordnende Aktivitäten der Fraktionen begrenzen und in der Folge zu konflikthafteren Diskussionen führen.¹⁵⁴

Genau dies aber werden die Fraktionsspitzen zu verhindern suchen. Einer Stärkung der Abgeordneten stehen die Koordinationsaufgaben der Fraktionen gegenüber. Die Fraktionsspitzen werden versuchen, keine Unsicherheiten im Abstimmungsverhalten der Abgeordneten entstehen zu lassen und sie stärker in die Fraktionsdisziplin einzubinden. Sie werden darauf dringen, weiterhin die gemeinsame Diskussion, Willensbildung und Entscheidungsfindung zu kontrollieren und zu steuern, wie dies durch vielfältigste psychologische Mechanismen bei Gruppendiskussionen in einem Raum und unter Zeitdruck möglich ist.¹⁵⁵ Eine informationelle Autarkie des einzelnen Abgeordneten widerspricht den Strukturbedingungen parlamentarischer Demokratie. Sie würde die Abkehr von der faktisch dominierenden fraktionsbezogenen Parlamentsarbeit voraussetzen und eine Besinnung auf die klassisch-liberalen Grundsätze repräsentativer Demokratie fordern. Dem stehen jedoch die Funktionsbedingungen der parlamentarischen Parteiendemokratie entgegen. Aus der Sicht effizienter Fraktionsarbeit spricht kein rationales Argument dafür, Kapazitäten zugunsten eines klassisch-liberalen Ideals parlamentarischer Arbeit zu verlagern.¹⁵⁶

Über den Ausbau der parlamentarischen Informations- und Kommunikationsinfrastruktur entscheiden faktisch die Fraktionsspitzen. Sie könnten deren Ausgestaltung auch dazu benutzen, ihre Stellung zu stärken. Werden die Abgeordneten zum Beispiel nicht an ein fraktionsübergreifendes Netz, sondern an ein Fraktions-Management-System angeschlossen, könnte die Fraktion Informationen selektiv verteilen, die Zuarbeit der Abgeordneten zu bestimmten politischen Vorhaben besser steuern und die politischen Initiativen ihrer Mitglieder einfacher überblicken.¹⁵⁷ Jedenfalls werden nur den Fraktionen genügend finanzielle, organisatorische und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um die installierte Technik tatsächlich effektiv zu nutzen. Auch im Parlament wird Technik Machtunterschiede nicht aufheben, sondern verfestigen.¹⁵⁸

Wird die Einführung der neuen IuK-Systeme nicht von politischen Reformen begleitet – wofür derzeit wenig spricht –, sondern entsprechend den heute vorherrschenden Interessen gestaltet, würden vor allem die problematischen Strukturen des Parlamentarismus verstärkt. Die Hierarchisierung unter den Abgeordneten nähme zu, die Macht der Fraktionen würde weiter gestärkt und die Transparenz von Entscheidungsprozessen nähme ab.¹⁵⁹ Die Hoffnung, durch IuK-Technik die innerparlamentarische Willensbildung stärker dem verfassungs-

154 S. Parlakom-Studie IV 1985/86, 55, 62; Mambrey CR 1987, 544 f.; Lange 1988, 150 f.

155 S. hierzu z.B. Mambrey CR 1987, 544 f.

156 S. hierzu z.B. Lange 1988, 152.

157 S. hierzu Mambrey CR 1987, 544 f.

158 S. hierzu Lange 1988, 152 f.

159 S. hierzu Lange 1987, 58 ff.; ders. 1988, 153 f.

rechtlichen Normmodell anzunähern, bleibt angesichts der Strukturen ihrer Anwendungsumgebung trügerisch.

Die IuK-Technik ist die geeignete Kontrolltechnik. Diese Eigenschaft könnten auch Parlamentarier nutzen, um ihre Kontrollfunktion besser wahrzunehmen. Eigene IuK-Systeme wären grundsätzlich in der Lage, komplexe Vorgänge mit reduziertem Aufwand transparenter zu machen. Mit ihrer Unterstützung könnten etwa Vorgangsbearbeitungen in Ministerien leichter verfolgt, Termine kontrolliert oder regierungsamtliche Texte automatisch ausgewertet werden. Rechnergestützte eigene Simulationsmodelle verbessern die Möglichkeiten, etwa Gesetzentwürfe der Regierung, mit denen Geldleistungen geregelt werden sollen, auf ihre künftigen Belastungen und Entlastungen hin zu überprüfen und eigene Gegenvorschläge zu entwickeln.¹⁶⁰ Hierzu bedarf es allerdings meist der Planungsdaten der Regierung. Diese Abhängigkeit könnte in manchen Fällen reduziert werden, wenn – wie oben angedeutet – die Opposition mit außerparlamentarischer Zuarbeit eigene Datenbasen aufbaut.¹⁶¹

Diese Verbesserungen dürfen nicht gering geschätzt werden. Sie werden notwendig sein, um in der zu erwartenden 'Datenflut' nicht völlig unterzugehen. Dennoch werden sie kaum dazu beitragen, den wachsenden Informationsvorsprung der Exekutive wettzumachen. Für diese Befürchtung gibt es eine Reihe von Hinweisen:

Zum einen wird die Ausstattung der Abgeordneten eine volle Ausnutzung des theoretisch möglichen Kontrollpotentials nicht zulassen. Der Abgeordnete und sein(e) wenigen Mitarbeiter sind damit überfordert, umfangreiche Simulationsmodelle oder Datenbanken aufzubauen, zu pflegen und deren Ergebnisse auszuwerten. Sie werden die Technik nur im Einzelfall oder im kleinen Maßstab nutzen können.¹⁶² Allenfalls die Fraktionsführung wird in der Lage sein, diese Aufgaben einem Stab von Spezialisten zu übertragen, um dadurch die technische Kontrollkapazität der Opposition zu erhöhen. Für die politische Kontrolle sind jedoch vor allem gezielte Informationen erforderlich¹⁶³ – die aber fehlen meist.¹⁶⁴ Denn die Exekutiven werden ihren Informationsvorsprung nur halten, wenn sie weiterhin die Parlamente nur mit selektierten Informationen versorgen. Der Zugang zu kontrollrelevanten Informationen ist daher kein technisches, sondern ein Machtproblem.¹⁶⁵ Gerade Informationen aus dem politischen Bereich vor dem endgültigen Gesetzentwurf oder vor dem fertigen Plan sind für die Opposition interessant. Hier könnte sie noch politischen Einfluß ausüben,

160 S. hierzu z.B. Parlakom-Studie III 1985/86, 21 ff., IV, 56; Mambrey CR 1987, 543; Lange 1987, 26, 30.

161 S. Mambrey CR 1987, 543.

162 S. z.B. Parlakom-Studie III 1985/86, 22; V, 34; Lange 1987, 26, 42 f.; ders. 1988, 152.

163 S. Parlakom-Studie IV 1985/86, 52; Lutterbeck 1977, 34, 42, 44, 46, 76.

164 S. Bull 1989, 43.

165 S. Bull 1989, 43 f.; Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 169.

wenn sie wüßte, welche Alternativen diskutiert, welche Interessenlagen berücksichtigt und welche Lösungen favorisiert werden. Doch diesen Bereich wird die Exekutive vor dem Informationszugriff der Abgeordneten, vor allem der parlamentarischen Opposition, zu schützen wissen.¹⁶⁶

Viel grundsätzlicher wirken sich zum anderen jedoch die unterschiedlichen Strukturen aus, in denen die Exekutive und das Parlament Informationen verarbeiten. Denn die Strukturen, die die Daten zu Realitätsmodellen verarbeiten, nicht die Daten selbst entscheiden darüber, ob Kommunikation und damit auch Kontrolle gelingt. Während das Parlament hinsichtlich dieser Strukturen eine geringe Eigenkomplexität besitzt, haben die Exekutivbürokratien ihre Strukturen weitgehend der steigenden Komplexität gesellschaftlicher Probleme angepaßt. Ihre effektiveren Strukturen, mit denen sie vielfältige Informationen aufnehmen und zu komplexen Realitätsmodellen verarbeiten können, haben sie in die Lage versetzt, weitgehend die politische Initiative zu übernehmen.¹⁶⁷ Sie legen ihrem Handeln ihre eigenen Realitäts- und Regelungsmodelle zugrunde. Diese Modelle sind auf ihre, nicht auf die (Kontroll-)Zwecke des Parlaments hin strukturiert. Diese Modelle müßte das Parlament zu Kontrollzwecken an eigenen Realitäts- und Normmodellen überprüfen.¹⁶⁸ Diese in der notwendigen Komplexität aus fremden Informationen zu entwickeln, fehlt ihm jedoch meist die erforderliche Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsstruktur.¹⁶⁹ Dieses Defizit kann auch die IuK-Technik nicht beseitigen. Parlamentarische Kontrolle wird sich daher auch künftig meist in dem von der Regierung vorgegebenen Denkraum bewegen. Übernimmt das Parlament gar Datensammlungen oder Computermodelle, die aus dem Interessenhorizont der Regierung hervorgegangen sind, wird es noch weniger in der Lage sein, eigene Alternativen zu entwickeln.

Es ist also zu befürchten, daß die politischen Hoffnungen einer technischen Parlamentsreform letztlich enttäuscht werden. Sie wird die Arbeitsbedingungen der Abgeordneten in vieler Hinsicht verbessern und einige Erleichterungen in der Informationssuche und -verarbeitung bringen. Den Einsatz der IuK-Technik mit politischen Reformhoffnungen zu verknüpfen, ist jedoch nicht nur trügerisch, sondern insoweit kontraproduktiv, als diese Hoffnung von dringend notwendigen politischen Reformen ablenkt. Die IuK-Technik wird die politischen Probleme der repräsentativen Demokratie im 21. Jahrhundert nicht lösen können. Im Gegenteil – gerade ihre Erfolge in der Rationalisierung der Abgeordnetenarbeit werden die repräsentative Demokratie in besonderem Maße gefährden.

Eine intensive Nutzung von IuK-Techniken für die politische Planung und Kontrolle dürfte zu einer weiteren Verwissenschaftlichung der Politik beitra-

166 S. hierzu z.B. Lutterbeck 1977, 86.

167 S. hierzu z.B. Lutterbeck 1977, 80 ff., 181.

168 S. Lutterbeck 1977, 79 ff.

169 S. hierzu Lutterbeck 1977, 84 f.

gen.¹⁷⁰ Der Anteil der synthetischen Informationen wird gegenüber den lebensweltlichen, authentischen Informationen noch weiter wachsen. Dies wird Auswirkungen in verschiedenen Richtungen haben: Ein Übergewicht an synthetischen Informationen und Informationen in quantifizierter Form wird Problemdefinitionen und Problemlösungen in spezifischer Weise prägen. Qualitative, 'weiche' Informationen werden an Bedeutung noch mehr verlieren als heute.¹⁷¹ Am Ende könnte stehen, was Ulrich als „Politik aus der Maschine“ bezeichnet: „Politik verkommt zur Mechanik, das Gefühl für menschliche, für soziale Probleme schwindet. ... Die menschliche Gesellschaft in all ihrer Buntheit (gerinnt) zum 'mathematischen Modell', politische Inhalte werden zu Klumpen toter Begriffe. ... Und was immer man in Zusammenschau an Einblick in die Zusammenhänge zwischen den verschiedensten Problemen wirtschaftlicher oder politischer Art per Simulationsmodell, per Computeranalyse gewinnt – es bleibt eine trügerische Entscheidungsbasis. ... (Denn) dieses 'neue' Wissen kommt daher auf Krücken und Schienen, auf mathematischen Gebilden und digitalisierten Abbildern einer Vision von sozialer Wirklichkeit, die so weit reicht, wie die Software-Designer in der Lage sind, diese in ein 'wenn-dann-Schema' zu pressen.“¹⁷²

Zum anderen wird bei der Nutzung von Datenbanken und Modellen selten deren ursprüngliche Herkunft und damit ihr Interessenbezug ausreichend deutlich sein. Kann aber die Information nicht mehr auf einen Informanten zurückgeführt, ihre Genese nicht nachvollzogen werden und bleibt ihr Interessenkontext verschleiert, kann der Abgeordnete ihre Vertrauenswürdigkeit eigentlich nicht beurteilen und daher kaum Verantwortung für eine Entscheidung tragen, die auf solchen Informationen beruht.¹⁷³ Er wird in zunehmendem Maße von den großen privaten Informationsanbietern abhängig werden. Deren 'Filtermacht' (durch das Zulassen oder Unterdrücken von Informationen) und 'Kanalisationsmacht' (durch zeitlich und hierarchisch selektive Informationsabgabe) wird auch gegenüber der Politik steigen.¹⁷⁴

Die verstärkte Nutzung von IuK-Technik wird den Trend zur Bürokratisierung von Politik verstärken.¹⁷⁵ Die ist schon allein deshalb zu erwarten, weil die IuK-Technik einer verwaltenden technischen Infrastruktur bedarf. Bereits die unvermeidlichen Maßnahmen zur Funktionssicherung, zur Datensicherung und zum Datenschutz erfordern vielfältige bürokratische Regelungen und Kontrollen. So müssen etwa differenzierte Zugangs- und Zugriffsberechtigungen zu

170 S. hierzu bereits oben Kap. 7.

171 S. hierzu Kevenhörster 1984, 44 ff.; Parlakom-Studie IV 1985/86, 57; Ulrich, Zeit v. 29.4.1988, 78; Mambrey CR 1987, 544.

172 Ulrich, Zeit v. 29.4.1988, 78.

173 S. hierzu Parlakom-Studie IV 1985/86, 59; Mambrey CR 1987, 544; Kevenhörster 1984, 35; Lange 1987, 31.

174 S. Mambrey CR 1987, 544; Parlakom-Studie IV 1985/86, 59.

175 S. hierzu bereits oben Kap 7.

den unterschiedlichen Informationssammlungen verteilt und ständig kontrolliert werden. Abgeordnete unterhalten Sammlungen personenbezogener Daten. Da künftig die Zielgruppeninformation an Bedeutung gewinnen wird¹⁷⁶, werden diese Sammlungen kräftig anschwellen. Wie der Datenschutz gegenüber einem Volksvertreter gesichert werden soll, ist derzeit noch völlig ungeklärt. Sicher ist lediglich, daß einerseits auch die Abgeordneten das Recht eines jeden Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung respektieren müssen, und andererseits die Datenschutzkontrolle der Legislative nicht der Exekutive übertragen werden kann. Dennoch wird auch die Einhaltung des Datenschutzes im Parlament in irgendeiner Form kontrolliert werden müssen.¹⁷⁷

Um IuK-Technik effektiv einsetzen zu können, muß außerdem die politische Arbeit stärker durchorganisiert und formalisiert werden. Dies steht konträr zu dem eher kreativ-chaotischen Arbeitsstil vieler Abgeordneter.¹⁷⁸ Die Verwissenschaftlichung von Politik wird weiter zu deren Professionalisierung und Spezialisierung beitragen und das Berufsbild des Abgeordneten verändern. Je stärker er sich auf synthetische Informationen stützt, desto mehr wird die persönliche Kommunikation mit dem Bürger über dessen Erfahrungen leiden oder zur reinen Politikvermittlung degenerieren. Abgeordnete würden dann nicht mehr *durch* die Bürger informiert werden, sondern nur noch *über* die Bürger.¹⁷⁹ Verwissenschaftlichung dürfte auch den Trend zum Arbeitsparlament verstärken. Der damit verbundene Rollenwandel des Abgeordneten vom Gesetzgeber zum Gesetzesmacher könnte leicht die Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente und damit deren demokratische Kontrolle reduzieren.

Komplexe und auf langfristigen Erfolg abzielende politische Konzepte können heute schon kaum noch den Bürgern dargestellt werden. Politik wird immer weniger durch die öffentlichen Debatten der Parlamente vermittelt, sondern hauptsächlich durch die Medien. Deren Bedeutung wird künftig wachsen. Der Zugang der Abgeordneten zu diesen wird durch die IuK-Technik verbessert und erleichtert. Die Orientierung an mediengerechten, kurzfristigen, möglichst meßbaren Erfolgen wird dadurch weiter verstärkt. Das 'Politbarometer' könnte für konkrete Politik erheblich höheres Gewicht erhalten als Regierungserklärungen oder Parteiprogramme. Setzen sich gar die oben genannten Formen möglicher 'Telekratie' durch, würden die repräsentative Demokratie wie auch die Stellung des einzelnen Abgeordneten massiv zugunsten von Medienmacht geschwächt.¹⁸⁰

176 S. hierzu die Beispiele aus USA in Burnham 1984, 88 ff.

177 S. hierzu auch Parlakom-Studie IV 1985/86, 65 f.

178 S. Parlakom-Studie IV 1985/86, 70 ff.

179 S. Mambrey CR 1987, 544 f.; Parlakom-Studie IV 1985/86, 58; Ulrich, Zeit v. 29.4.1988, 78.

180 S. hierzu Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 172 f.; Mambrey CR 1987, 545.

Demokratieverluste: Die Neuordnung der Telekommunikation

Demokratie setzt voraus, daß die gesellschaftliche und staatliche Entwicklung demokratisch gesteuert oder beeinflußt werden können. Um diese Voraussetzung sicherzustellen, ist das Parlament verpflichtet, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen, und die Minister sind für den Vollzug oder die Konkretisierung dieser Grundsatzentscheidungen dem Parlament gegenüber verantwortlich. Beide Sicherungen der Demokratie werden jedoch durch die Neuordnung der Telekommunikation beeinträchtigt. Wir wollen sie – in einem Rückblick aus dem Jahr 2000 – als Beispiel dafür betrachten, wie mächtige Interessen die Organisation eines gesellschaftlichen Subsystems technisch-wirtschaftlichen Anforderungen anpassen und dadurch die demokratische Staatsform aushöhlen.¹⁸¹

Um eine schnelle und breite Nutzung der Telekommunikation zu ermöglichen, wurden für deren Entwicklung „optimale Bedingungen“ geschaffen. Da die Verschmelzung von Telekommunikations- und Datenverarbeitungstechnologie die bisherigen Verwaltungsstrukturen in Frage stellt¹⁸² und „der traditionelle ordnungspolitische Rahmen der Telekommunikation nicht die volle Nutzung dieses Wachstumspotentials“ erlaubte¹⁸³, wurden nach langen Diskussionen¹⁸⁴ und internationalem Drängen¹⁸⁵ seit Beginn der neunziger Jahre erste Schritte zu einer Deregulierung und Privatisierung des Telekommunikationsmarktes ergriffen.¹⁸⁶ Das bis dahin geltende Fernmeldemonopol wurde weitgehend aufgehoben. Sowohl der gesamte Markt der Endgeräte und Telekommunikations-Software als auch alle Telekommunikationsdienste wurden dem freien Wettbewerb geöffnet.¹⁸⁷ Lediglich die Telekommunikationsnetze und der Telefondienst waren davon ausgenommen.¹⁸⁸ Nachdem dann später alle schmalbandigen Dienste im ISDN integriert waren und der Telefondienst von den anderen Diensten nicht mehr zu unterscheiden war, wurden auch für ihn private Anbieter zugelassen.

Gleichzeitig wurde die Deutsche Bundespost in drei öffentliche Unterneh-

181 S. zum folgenden näher Roßnagel/Wedde DVBl 1988, 562 ff.

182 S. hierzu z.B. EG-Kommission BT-DrS 11/930, 7, 21.

183 Bundesregierung BT-DrS 11/930, 1; EG-Kommission BT-DrS 11/930, 7 f., 21 ff.

184 S. hierzu z.B. die Nachweise in Scherer 1985, 181 ff., 245 ff., 402 ff.; Regierungskommission 1987; Kubicek, Wechselwirkung 36 (1988), 7 ff.; Zerdick RuF 1982, 478 ff.

185 S. hierzu z.B. Neumann, K. H. 1986; Scherer 1987; EG-Kommission BT-DrS 11/930, 5 ff.

186 Bundesregierung 1988, 5, 30, 36.

187 S. §§ 1 und 2 des neuen FAG; s. hierzu auch Regierungskommission 1987, 99 ff.; die technische Zulassung der Endgeräte wird als hoheitliche Aufgabe nicht von TELEKOM, sondern vom Bundesminister für Post und Telekommunikation vorgenommen – s. 102 ff.; s. hierzu auch Schwarz-Schilling 1988, 181 f.

188 S. hierzu bereits Regierungskommission 1987, 82 ff., 90, 131; Schwarz-Schilling 1988, 180 f.

men aufgegliedert, den POSTDIENST, die POSTBANK und die TELEKOM. Die Telekommunikation wurde dadurch organisatorisch verselbständigt und stärker auf den Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz ausgerichtet. Der Bundesminister für Post und Telekommunikation nimmt seitdem nur noch die hoheitlichen Aufgaben wahr. Die unternehmerischen und betrieblichen Entscheidungen liegen bei den Unternehmen. Ziel dieser Neustrukturierung war vor allem, mit den Gewinnen der 'grauen Post' nicht mehr die Verluste der 'gelben Post' decken zu müssen. Sie sollten vielmehr dazu verwendet werden, Telekommunikation vor allem im Fernverkehr zu verbilligen.¹⁸⁹ Während anfangs aus politischen Gründen noch beschränkte Quersubventionen erfolgten, konnten diese nach Preiserhöhungen und Leistungseinschränkungen im Brief- und Paketdienst entfallen.

Wie ist diese Privatisierung und Neustrukturierung der Telekommunikation im Hinblick auf das Demokratieprinzip zu bewerten? Durch „die Herauslösung der Deutschen Bundespost aus dem unmittelbaren Regierungsbereich“ sollte gerade „die Unabhängigkeit der unternehmerischen Leitung gestärkt“ und eine „größere Unabhängigkeit von der Politik“ erreicht werden.¹⁹⁰ Wie wirken sich diese Verselbständigung der Teilunternehmen der Deutschen Bundespost und die Zulassung privater Diensteanbieter auf die Grundsätze parlamentarischer Verantwortlichkeit und der parlamentarischen Entscheidung über wesentliche Angelegenheiten von Gesellschaft und Staat aus?

Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG bestimmt, die Bundespost „in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau“ zu führen. Diese Festlegung dient dem Schutz der Bürger¹⁹¹ und der Gewährleistung der Gemeinwohlbindung sowie der demokratischen Einflußnahme auf die Erfüllung dieser inhaltlichen Verpflichtungen.¹⁹² Daher dürfen weder wesentliche Teile der Deutschen Bundespost privatisiert¹⁹³ noch so verselbständigt werden, daß eine Willensbindung möglich ist, die dem demokratisch legitimierten Willen der Bundesrepublik entgegensteht oder dem Schutz der Bürger und der Gemeinwohlbindung widerspricht.¹⁹⁴ Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministers stellt sicher, daß Entscheidungen nicht nur nach betriebswirtschaftlichen Kriterien getroffen

189 Erklärtes Ziel der Reform ist die bisherige Subventionierung der Postdienste durch den Telekommunikationsbereich abzubauen – s. Bundesregierung 1988, 38, 94. Grundsätzlich gegen solche Quersubventionen hat sich die Regierungskommission 1987, 81 ausgesprochen.

190 S. Bundesregierung 1988, 16 und 49.

191 S. z.B. Maunz Art. 87 Rdn 31; Schmidt NJW 1964, 2392 ff.; Wussow RiA 1981, 107 f.

192 S. hierzu Hempell 1983, 29; Fangmann RDV 1988, 56.

193 Zur Privatisierung von Hilfsfunktionen s. z.B. Maunz Art. 87 Rdn 32; Hempell 1983, 30.

194 S. z.B. Wiechert ZRP 1973, 209; Bull 1984, Art. 87 Rdn 70; Schmidt-Aßmann/Fromm 1986, 105.

werden, sondern auch die öffentlichen, politisch zu verantwortenden Belange berücksichtigen.¹⁹⁵

Seit der Postreform leitet der Bundesminister für Post und Telekommunikation nur noch sein Ministerium, nicht mehr jedoch die Unternehmen selbst. Er darf nur noch deren mittel- und langfristige Ziele festlegen. Konkretisiert werden sie allein durch deren Vorstände.¹⁹⁶ Ein Weisungsrecht des Ministers ist ausgeschlossen.¹⁹⁷ Sein inhaltlicher Gestaltungsspielraum ist nicht nur in bezug auf die ihm verbleibenden Entscheidungsbefugnisse beschränkt. Von vielen Unternehmensentscheidungen ist er sogar ausgeschlossen. So bleibt er beispielsweise ohne jeden unmittelbaren Einfluß auf so wichtige Entscheidungen wie die Einführung neuer oder eine Änderung oder Aufgabe bestehender Dienste oder die Einführung grundlegender technischer Neuerungen.¹⁹⁸ Er kann auch keine Weisungsrechte aus den bestehenden Dienst- und Arbeitsverhältnissen ableiten. Denn diese sind auf die Vorstände der Unternehmen übertragen worden.¹⁹⁹

Eine volle parlamentarische Verantwortlichkeit für das Handeln der Bundespost ist somit nicht mehr gewährleistet. Es ist möglich, daß in vielen Fragen von politischer Tragweite die Unternehmen einen Willen bilden, der dem des zuständigen Ministers widerspricht. Soweit der Minister die Willensbildung der Unternehmen nicht beeinflussen kann, ist das Parlament auch nicht mehr in der Lage, ihn zur Verantwortung zu ziehen. Genau dies sollte jedoch ursprünglich durch die Vorschrift des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG verhindert werden.²⁰⁰

Seit der Umstrukturierung fällt es der Bundespost auch zunehmend schwerer, ihre Schutzfunktion für die Grundrechte der Bürger und ihre verfassungsrechtliche Gemeinwohlorientierung zu erfüllen. Als „daseinsvorsorgende Leistungsverwaltung“²⁰¹ hat sie nämlich eine geordnete, flächendeckende und gleiche Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturleistungen der Nachrichtenübermittlung zu sozialen Preisen zu gewährleisten. Unter Umständen erfordert diese Aufgabe, sogar unrentable Leistungen anzubieten.²⁰² Um ihr dies zu er-

195 S. z.B. Maunz Art. 87 Rdn 31; Bull 1984, Art. 87 Rdn 75; Eidenmüller, Post- und Fernmeldewesen, PostverwG § 1 Anm. 3; Hempell 1983, 29; Arndt ArchPF 1970, 7; Wussow RiA 1981, 107; Fangmann RDV 1988, 56 f.

196 „Die Zielsetzungen sind von den Unternehmen unter freier Entfaltung unternehmerischer Initiative und Verantwortung in die Unternehmenspolitik umzusetzen.“ – Bundesregierung 1988, 77.

197 S. Bundesregierung 1988, 76.

198 S. §§ 23 Abs. 5, 28 PostVerfG.

199 S. § 48 PostVerfG; s. hierzu auch Voges DVBl 1975, 974.

200 Hinzu kommt, daß der Bundestag bisher durch fünf Vertreter im Verwaltungsrat unmittelbar an Entscheidungen der Post beteiligt war (§ 5 Abs. 2 PostverwG), in den neuen Aufsichtsräten jedoch keine Vertreter des Bundestags mehr vorgesehen sind. Die Beteiligung von Vertretern des Bundestages und des Bundesrates in dem neugebildeten Infrastrukturrat (§§ 32 ff.) kann wegen dessen beschränkter Befugnisse (§ 34) diesen Verlust nicht ersetzen.

201 Schmidt NJW 1964, 2393.

202 S. hierzu auch § 2 PostVerwG; BVerfG (Vorprüfungsausschuß) NJW 1984, 1872; Plag-

möglichen, wird in Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG „die Bundespost“ als Einheit vorausgesetzt.²⁰³

Seit der Neustrukturierung wird jedoch eine wirtschaftspolitische 'Quadratur des Kreises' versucht. Die Deutsche Bundespost soll sich „unter vollen Wettbewerbsbedingungen erfolgreich betätigen und dabei gleichzeitig öffentliche Interessen angemessen berücksichtigen“.²⁰⁴ Die Wettbewerbsbedingungen lassen aber immer wieder Situationen entstehen, in denen die öffentlichen Interessen nur noch „angemessen“ berücksichtigt werden können. Dann führt die Beschränkung des internen Kostenausgleichs zwischen den Unternehmen und ein Übergewicht betriebswirtschaftlicher Orientierungen zu Einschränkungen unrentabler Leistungen und zu Preiserhöhungen. Jede Leistungseinschränkung und jede spürbare Preiserhöhung reduzieren jedoch die Kommunikationschancen der Bürger, insbesondere für die finanziell Schwächeren.²⁰⁵

Um ihrer Gemeinwohlverpflichtung gerecht werden zu können, war der Bundespost früher erlaubt, Anlagen und Dienste des Fernmeldens exklusiv zu betreiben.²⁰⁶ Seit sie jedoch das 'Fernmeldemonopol' verloren hat, kann die TELEKOM nur sehr schwer mit privaten Unternehmen konkurrieren, die sich allein auf die lukrativen Dienste und Vermittlungsstrecken beschränken. Denn sie wird durch den Betrieb wenig rentabler, aber sozial wichtiger Dienste und Strecken zusätzlich belastet. Je stärker TELEKOM mit der Zeit von den gewinnträglichen Telekommunikationsmärkten verdrängt wird und im wesentlichen die eher unrentablen Dienste gewährleisten muß, desto weniger wird sie in der Lage sein, die gleiche Versorgung aller Bundesbürger mit Telekommunikationsdienstleistungen zu sozialen Preisen zu gewährleisten, wie dies Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG voraussetzt.²⁰⁷

Nun darf jeder Telekommunikationsdienste anbieten. Er muß lediglich den geschäftsmäßigen Betrieb innerhalb eines Monats anzeigen. Dafür gibt es weder inhaltliche Voraussetzungen noch deren präventive Überprüfung. Der Schutzzweck des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG ist jedoch gerade eine Antwort auf die politische Bedeutung, die die Telekommunikation für die Grundrechte der Bürger be-

mann/Bachmann DÖV 1987, 811; Eidenmüller DÖV 1985, 524; Hempell 1983, 37 ff., 104 ff.; Arndt ArchPF 1970, 9; Wussow RiA 1981, 107; Fangmann RDV 1988, 57.

203 „Die Bundespost i.S. von Art. 87 Abs. 1 GG ... bildet jedenfalls insoweit eine Einheit, die nicht aufgespalten werden kann. Andernfalls könnte die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben nicht mehr entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag erfüllen; dieser ist nicht nur durch die Betriebspflicht, sondern auch durch die Zulassungspflicht des § 8 PostG geprägt.“ – BVerfG (Vorprüfungsausschuß) NJW 1984, 1872.

204 S. Bundesregierung 1988, 17.

205 S. hierzu z.B. Schmidt NJW 1964, 2392 f.; Scherer 1985, 709 ff.

206 Zur Zulässigkeit des Fernmeldemonopols s. z.B. BVerfGE 46, 120 (152); Hesse 1984; Hempell 1983, 15, 18; Lerche 1986, 78 ff.; Scherer 1985, 643 f.; Schmidt NJW 1964, 2393; weitergehender Kirchhof DVBl 1984, 658 ff.; Eidenmüller DÖV 1985, 527 f.; Fangmann RDV 1988, 58 f.

207 S. hierzu auch Hempell 1983, 107; Schmidt NJW 1964, 2393; Wussow RiA 1981, 107.

sitzt. Die Grundrechte etwa der Meinungsfreiheit, der Informationsfreiheit, des Fernmeldegeheimnisses und der Schutz der Menschenwürde können nur gewährleistet werden, wenn eine ständige, ungehinderte und unbeeinflusste Nachrichtenübermittlung gesichert ist.²⁰⁸ Indem Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG die Aufgabe des „Fernmeldens“ bundeseigener Verwaltung überträgt, wird dieser Schutz der Grundrechte durch die unmittelbare Grundrechtsbindung der Verwaltung, durch die politische Leitungskompetenz des Ministers und durch seine parlamentarische Verantwortlichkeit sichergestellt. Private Diensteanbieter sind jedoch nicht in gleichem Maße an Grundrechte gebunden. Sie unterliegen nicht der Weisungsbefugnis des politisch verantwortlichen Ministers und sind dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich. Der von Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG verfolgte Schutzzweck kann aber seit dem unkontrollierten Angebot privater Telekommunikationsdienstleistungen nicht mehr gewährleistet werden.²⁰⁹

Die Neuordnung der Telekommunikation hat aber nicht nur die parlamentarische Verantwortung, die Gemeinwohlbindung und die Schutzfunktion der Bundespost ausgehöhlt, sondern auch die Entscheidungskompetenz des Parlaments beschränkt. Dieses soll die wesentlichen Entscheidungen in Staat und Gesellschaft selbst treffen. Als 'wesentlich' gelten sowohl Entscheidungen „im Bereich der Grundrechtsausübung“²¹⁰ als auch die „Leit- und Richtungsentscheidungen für das politische Leben und die staatliche und gesellschaftliche Ordnung“.²¹¹ Entscheidend für die 'Wesentlichkeit' einer Maßnahme ist einmal ihre Grundrechtsrelevanz. Das Erfordernis eines Parlamentsgesetzes besteht heute, „losgelöst von dem Merkmal des Eingriffs, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit diese staatlicher Regelung zugänglich ist“²¹² Darüber hinaus kann aber auch die Bedeutung einer Entscheidung für die „allgemeinen Lebensverhältnisse“²¹³ oder „für das individuelle und öffentliche Leben der Gegenwart“²¹⁴ die ausschließliche Verantwortung des Parlaments begründen. Unabhängig von der Anbindung an Grundrechte ist daher „die Ordnung wichtiger Lebensbereiche zumindest in ihren Grundzügen“ eine genuine Aufgabe des Gesetzgebers.²¹⁵ Dahinter steht die

208 S. hierzu z.B. Schmidt NJW 1964, 2392 ff.; Wussow RiA 1981, 107 f.; Scherer 1985, 700 ff.

209 S. hierzu Roßnagel/Wedde DVBl 1988, 567 f.; GRVI CR 11/1988; Fangmann RDV 1988, 60.

210 BVerfGE 49, 89 (126) mwN.

211 Böckenförde 1981, 383; von „Leitentscheidungen“ sprechen auch BVerfGE 34, 52 (59); 47, 46 (83); 58, 257 (271); Kisker ZParl 1978, 55; Wagner/Ziegler/Closs 1982, 107; Bull 1977, 121; Roßnagel 1987b, 24 ff.

212 BVerfGE 49, 89 (126) unter Berufung auf 34, 165 (192 f.); 40, 237 (249); 41, 251 (260); 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 ff.); 48, 210 (221); s. auch 58, 257 (272 ff.).

213 BVerfGE 49, 89 (127).

214 BVerfGE 57, 294 (320 f.) vgl. auch 33, 125 (158 f.); 40, 237 (248 f.); 41, 251 (260); 49, 89 (127 f.).

215 BVerfGE 41, 251 (260).

„Binsenweisheit ..., daß nämlich die wirklich wichtigen Dinge in einem parlamentarisch-demokratischen Staatswesen vor das Parlament“ gehören.²¹⁶

Seit der Postreform entscheidet allein der Vorstand über die Einführung neuer oder eine wesentliche Änderung oder Aufgabe bestehender Dienstzweige sowie über die Einführung grundlegender technischer Neuerungen. Diese für die Fortentwicklung der Telekommunikation wichtigen Entscheidungen konnte TELEKOM ohne jede Beeinflussung durch den Minister oder das Parlament treffen. Sie und ihre privaten Konkurrenten stellten die Weichen in die 'Informationsgesellschaft' nach ökonomischen Kalkülen entsprechend den jeweiligen Wettbewerbsbedingungen.

Eine Grundsatzentscheidung aber wie etwa die zur Digitalisierung des Telekommunikationsnetzes, zum technischen Sprung von einem monofunktionalen Fernsprechnetz zum multifunktionalen Computernetz, zum Aufbau einer Glasfaserinfrastruktur, zur Einführung neuer Telekommunikationsdienste wie Bildfernsprechen, grafische Datenverarbeitung oder schnelle und ganzheitliche Dokumentenkommunikation werden sowohl die Verwirklichungsbedingungen der Grundrechte²¹⁷ als auch die tatsächlichen Voraussetzungen von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat wesentlich umgestalten. Gerade die Telekommunikation hat alle gesellschaftlichen und staatlichen Bereiche erfaßt und nachhaltig verändert.²¹⁸ Unabhängig davon, ob diese „technische Revolution“²¹⁹ in ihren Auswirkungen eher positiv²²⁰ oder eher negativ²²¹ bewertet wird, sind die grundlegenden Entscheidungen über neue Telekommunikationstechniken und -dienste daher wesentliche Entscheidungen und somit dem Parlament vorbehalten.²²²

Die durch die Postreform eingeleitete Politik der Deregulierung vertraut dar-

216 BVerfGE 47, 46 (79).

217 S. hierzu ausführlich Scherer 1985, 700 ff.

218 Für die Bundesregierung – BT-DrS 11/930, 2 – spielt die Telekommunikation „bereits eine wesentliche Rolle bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung Europas – und diese Bedeutung wird weiter wachsen“; s. hierzu z.B. auch Nora/Minc 1979; Reese/Lange 1984, 13 ff.; Alemann/Schatz 1986; Tietz, Wege in die Informationsgesellschaft, Stuttgart 1987; Steinmüller 1988.

219 Schwarz-Schilling 1988, 177 f., der in der technischen Modernisierung der Telekommunikation einen „Schlüssel zur technischen und wirtschaftlichen Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit“ sieht.

220 S. z.B. Bullinger 1980; Haefner 1984; ders. 1989; Schwarz-Schilling 1988; Bangemann 1988.

221 S. z.B. Kubicek/Rolf 1986; Berger u.a. 1988.

222 Ebenso Brinkmann 1986, 25 ff.; Podlech 1988, 125; Steinmüller 1988a, 32; ders. 1988b, 158 f.; ders. ÖVD/Online 10/1985, 146 ff.; Alke DuD 1987, 382; Herbst, Vernetzte Computersysteme und Datenschutz, Computer Magazin 4/86, 36; Kubicek DuD 1987, 21 ff.; ders. 1988a, 102; Däubler ZRP 1986, 47; Scherer 1985, 697 ff.; ders. 1988, 623 f.; GRVI CR 11/1988; s. auch die Bedenken des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, 8. Tätigkeitsbericht, BT-DrS 10/4690, 20.

auf, daß gerade die Konkurrenz dezentraler Marktkräfte positive Auswirkungen für das Allgemeinwohl hat. Sie sieht jedoch keine Instanz vor, die Risiken, die von der Fortentwicklung der Telekommunikationstechnik und ihren Anwendungen für die Allgemeinheit ausgehen können, rechtzeitig erkennt und ihnen durch Technikgestaltung präventiv begegnet. Trotz der Ungewißheit über die positiven und negativen Entwicklungen wurden durch die Privatisierung von Telekommunikationsdiensten und das Zurückdrängen des demokratischen Einflusses auf die Deutsche Bundespost bestehende Gestaltungschancen zum Schutz der Grundrechte aus der Hand gegeben. Die Bundesregierung kann daher ihrem Auftrag, die Grundrechte der Bürger zu schützen und demokratische Strukturen zu erhalten und zu entfalten, gar nicht mehr gerecht werden.²²³

Demokratische Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen

Ebenso wie die Privatisierung der Telekommunikation zu demokratischen Steuerungsverlusten führt, dürfte dies auch in anderen Bereichen der Fall sein, in denen die Nutzung neuer IuK-Techniken mit der Privatisierung bisher öffentlicher Infrastrukturleistungen einhergeht. Weitere Beispiele sind etwa Rundfunk und Fernsehen oder Informationssammlungen. Bei steigender Konzentration kann in Zukunft eine Abhängigkeit demokratischer Willensbildung und wirtschaftlicher Entwicklung von privater Verfügungsmacht über Informationskanäle und relevantes Wissen entstehen. Die Anbieter wählen die Informationen, die gespeichert oder verbreitet werden, nach ihren Interessen und denen ihrer Großkunden aus. Etwa 97 % der Umsätze auf dem Online-Markt der Bundesrepublik entfallen heute bereits auf die vier größten Datenbankanbieter.²²⁴ Sie entscheiden über die organisatorischen, technischen und finanziellen Zugriffshürden und sie bestimmen im Rahmen ihrer Privatautonomie, wer zu welcher Zeit zu welchen Bedingungen Zugang zu welchen Informationen erhalten kann. Soweit der Staat den kommerziell profitablen Wissensmarkt künftig vor der Konkurrenz kostenloser oder billiger öffentlicher Datenbanken und Bibliotheken schützt²²⁵, dürfte es ihm nicht leicht fallen, die Gemeinwohlorientierung der Sammlung und Bereitstellung von allgemein relevantem Wissen immer zu gewährleisten. Ähnlich wird es ihm bei steigendem Sendeanteil privater Rundfunkanbieter und deren zunehmender Konzentration immer schwerer werden, die ursprünglich verfassungsrechtlich gebotene Vielfalt des Meinungsspektrums und die freie und umfassende Meinungsbildung zu sichern.

Der bisher lediglich schwache Einfluß der demokratischen Willensbildung auf den technischen Wandel wird sich im Bereich der IuK-Technik bei einer

223 S. hierzu näher Roßnagel/Wedde DVBl 1988, 569 ff.

224 S. hierzu Becker/Bickel NZZ v. 29.4.1987.

225 S. hierzu oben Kap 7.

Trendentwicklung eher noch weiter abschwächen. Wie im Technikrecht üblich,²²⁶ wird der Gesetzgeber auch für die IuK-Technik die Konkretisierung seiner allgemeinen Vorgaben den Trägern der überbetrieblichen technischen Normung überlassen. In den Normen dieser meist privaten Vereine wie DIN oder VDE werden der Stand der jeweiligen Technik festgehalten und konkrete Anforderungen an die Beschaffenheit technischer Produkte gestellt. Die technische Normung beeinflusst daher sehr stark die konkrete Ausgestaltung von Technik-Systemen.

In noch viel stärkerem Maße gilt dies für die Normung der IuK-Technik. Denn sie unterscheidet sich von der Normung anderer Techniksysteme in zwei wichtigen Aspekten: Sie erfolgt zum einen bereits heute überwiegend auf europäischer Ebene. Mit der Gründung des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen im März 1988 wurde eine wichtige Voraussetzung geschaffen, rasch europaweit geltende Telekommunikationsspezifikationen zu schaffen. Zum anderen gilt für die IuK-Technik, daß nicht nur – wie in den meisten anderen Bereichen technischer Normung – der bereits erreichte Stand der Technik nachvollzogen wird, sondern im Gewand technischer Spezifikationen entwicklungssteuernd, zumindest entwicklungsbegleitend, zentrale Eckwerte für neue Techniksysteme gesetzt werden.²²⁷

Der Beschluß des Europäischen Rats „über die Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik und Telekommunikation“ vom 22. Dezember 1986²²⁸ nennt als Ziele für die künftigen Normungsaktivitäten zwar die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, die Erleichterung eines gemeinschaftsweiten Informationsaustauschs, die Sicherstellung von Anwenderbedürfnissen und gleiche Konkurrenzbedingungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Keine Ziele der Normung sind jedoch die Verbesserung der informationellen Selbstbestimmung oder der Informationsfreiheit der Bürger, die kommunikative Chancengleichheit oder sonstige Kriterien der Verfassungsverträglichkeit technischer Systeme. Wenn die Bundesregierung nicht erreicht, daß die europäischen Normungsverfahren demokratisiert und um diese Normungsziele erweitert werden, wird es ihr und den anderen deutschen Regierungen und Parlamenten immer schwerer fallen, ihren Schutzauftrag für diese Verfassungsziele zu erfüllen.

IuK-technik-gestützte Informations- und Expertensysteme könnten das Wissen über gesellschaftliche Zusammenhänge für die staatliche Bürokratie erhöhen und damit auch die Steuerungsfähigkeit demokratisch gewählter Regierungen verbessern, die als Spitzen der Bürokratie diese 'soziale Informationsmaschine' durch politische Vorgaben zu lenken hätten.²²⁹ Ohne demokratischen Druck

226 S. hierzu z.B. Roßnagel UPR 1986, 46 ff.

227 S. hierzu z.B. BDI 1988, 38, 40.

228 S. ABl v. 7.2.1987 L 36/31 ff.

229 S. hierzu unten Kap 9.

von unten dürfte aber die Durchsetzungsfähigkeit der Regierung gegen die Bürokratien selbst und die zu beeinflussenden gesellschaftlichen Subsysteme sehr gering sein. Die in Zukunft fortdauernde Ausdifferenzierung der Gesellschaft in zahlreiche Subsysteme, die sich nach ihrer eigenen Funktionslogik abzuschirmen und zu stabilisieren suchen, erschwert eine Steuerung durch allgemeinverbindliche politische Entscheidungen. Umgekehrt versucht jedes dieser relativ autonomen Teilsysteme aus seiner eigenen Sachlogik auf die organisierte demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung einzuwirken. Ohne eigenen Bezugspunkt und ohne politische 'Kraftquelle' wird das politische System aber nicht in der Lage sein, übergreifende politische Ziele durchzusetzen, die diese Teilsysteme in ihre Schranken weisen. Eher besteht die Gefahr, daß es zu einem Teilsystem neben anderen wird, dessen einzige Funktionslogik der Machterhalt ist.²³⁰

Die bereits beschriebenen Veränderungen der politischen Willensbildung, die Gefährdungen der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie der Freiheitsgrundrechte der Bürger und sozialer Gruppen durch die Verstärkungen staatlicher und gesellschaftlicher Kontrollpotentiale²³¹ könnten jedoch leicht die politische 'Kraftquelle' des demokratischen Diskurses und der kritischen Öffentlichkeit versiegen lassen. Auch wenn der formale Wahlakt und die damit verbundene formale Gleichheit der Einflußchancen unangetastet blieben, könnte die unterschiedliche Informationsmacht die realen Einflußchancen auf die Formulierung demokratischer Politik beeinflussen und die Steuerungskapazität demokratischer Entscheidungen beeinträchtigen.

Die wachsende Interdependenz aller Sach- und Lebensbereiche sowie die Verwissenschaftlichung politischer Entscheidungen²³² wird diese künftig noch schwieriger und demokratisch noch weniger beherrschbar machen. Demokratie ist aber in höherem Maße als andere Staatsformen auf die Reduzierung von Komplexität angewiesen, damit Sachentscheidungen für demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zugänglich werden. Soweit diese Reduzierung nicht mehr oder nur unzulänglich gelingt, schwindet die Fähigkeit demokratischer Organe zu zukunftsweisenden Entscheidungen. Sie halten sich an das 'noch' Überschaubare und (scheinbar) Beherrschbare. Im Ergebnis führt dies dazu, daß sich die gegebenen Verhältnisse in ihrer funktionalen Rationalität und ihrem Ineinandergreifen im 'Selbstlauf' verfestigen. Hinter demokratischen Formen, die zur Fassade werden, etablieren sich dann andere, nicht mehr demokratisch legitimierte Herrschaftsträger.²³³

In der Demokratie muß ein Wechsel der Mehrheiten und der Politik möglich sein. Demokratisch legitimierbar sind daher eigentlich nur Entscheidungen, die

230 S. hierzu z.B. Böckenförde 1987, 935 f.

231 S. hierzu unten Kap. 9 und 10.

232 S. hierzu oben Kap. 7.

233 S. hierzu z.B. Böckenförde 1987, 933 ff.

in einer gewissen Weise korrigierbar sind. Der Aufbau eines einheitlichen Kommunikationssystems oder IuK-gestützter administrativer Großsysteme erfordert extrem hohe Investitionen und macht die Gesellschaft von der Erfüllung ihrer Funktionen abhängig.²³⁴ Auch wenn eine künftige demokratische Mehrheit zu der Überzeugung gelangen sollte, daß sie wegen ihrer sozialen und ökonomischen Risiken oder mangels technischer Beherrschbarkeit zu gefährlich sind, dürfte es sehr schwierig sein, sie wieder rückgängig zu machen. Diese Systeme tragen daher ein demokratiefeindliches Risiko der Versteinerung gesellschaftlicher Verhältnisse in sich.²³⁵

Dieses Risiko wird durch ihre Verletzlichkeit und ihr Schutzbedürfnis noch weiter gesteigert.²³⁶ Offene Systeme sind 'logischen Angriffen' fast schutzlos preisgegeben. Weitgehenden Schutz gegen 'Viren', 'Würmer', 'logische Bomben' und andere 'trojanische Pferde' gewährleisten nur eine rigorose Abschottung der Systeme, die Isolation der Benutzergruppen und die Überprüfung und Überwachung der Mitarbeiter.²³⁷ Statt 'free flow of information' und offener Netze werden Abschottung, Kontrolle, Überprüfung und Überwachung das Bild der 'Informationsgesellschaft' prägen. Die Nutzung katastrophenträchtiger IuK-Systeme ist zwar bei weitem nicht der einzige Grund für eine Steigerung gesellschaftlicher Überwachung, aber ein hinreichender. Die Verletzlichkeit der 'Informationsgesellschaft' schafft eine neue und nur sehr schwer zu widerlegende Legitimationsgrundlage für einen weiteren Ausbau der Sicherheitsapparate. Denn durch den Mißbrauch der IuK-Technik werden katastrophale Schäden möglich, die sich nie ereignen dürfen. Um sie zu verhindern, müssen alle denkbaren Anstrengungen unternommen werden. Die Logik dieser Katastrophenprävention wird zu einem Imperativ gesellschaftlicher Entwicklung.

Über die Notwendigkeit einer Sicherungsmaßnahme entscheiden nicht die Betroffenen. In Unternehmen und Behörden bestimmen dies die obersten Vorgesetzten oder ihre Sicherheitsbeauftragten. In der Öffentlichkeit entscheiden darüber die Sicherheitsbehörden nach weitgehend politischen Erwägungen in eigener Verantwortung.²³⁸ Denn die Sicherungskräfte allein verfügen über die erforderlichen Informationen. Wie zwingend der Sicherungszwang, wie notwendig die Machtsteigerung der Sicherungskräfte jeweils ist, können Außenstehende schwer beurteilen. Die Gefahr des Mißbrauchs wächst jedoch im Quadrat der Heimlichkeit. Die peinliche Sorgfalt, mit der alle Maßnahmen im Sicherheitsbereich geheimgehalten werden, erschwert selbst eine interne Überwachung und schließt die Kontrolle durch die Öffentlichkeit weitestgehend aus.

234 S. hierzu ausführlich Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989.

235 S. Lenk 1982, 208; s. auch Reese 1979, 150 ff.; Kevenhörster 1984, 348; Kubicek 1988, 56; zu banaleren Problemen praktischer Irreversibilität s. Reese/Seibel VerwA 1987, 381 ff.

236 S. zum folgenden Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 210 ff.

237 S. hierzu z.B. Müller DuD 1987, 483 ff.; Abel/Schmözl 1986, 12; Dierstein 1985, 99 ff.; Brunnstein AI 1987, 401; Burger 1988, 56, 374 ff.

238 S. hierzu z.B. BVerfGE 12, 45 (52); 46, 160 (164); 48, 127 (160); 49, 89 (131).

In einer von Sicherheitsdenken geprägten Gesellschaft geht die Definitionsmacht für sozial und politisch verträgliches Verhalten weitgehend von den Parlamenten auf die Sicherungskräfte über. Sie handeln auf der Grundlage von unbestimmten Generalklauseln unter einem umfassenden Präventionsauftrag.²³⁹ Sie bestimmen, indem sie diese konkretisieren, was als verdächtig oder riskant gilt, was erfassungs- und untersuchenswert erscheint, was 'gefährlich' oder 'verfassungsfeindlich' ist. Sie beeinflussen durch ihre Kontroll- und Überprüfungstätigkeit das Verhalten von Bürgern und Gruppen. Sie steuern über deren Anpassungsverhalten in starkem Maße die gesellschaftliche Entwicklung (s. hierzu näher unten Kap. 9).

Der Sicherungszwang der IuK-Technik trägt so dazu bei, daß die gesellschaftlichen Verhältnisse zu erstarren und zu verhärten drohen. Wegen ihrer Verletzlichkeit fordert die 'Informationsgesellschaft' eine hohe gesellschaftliche Stabilität.²⁴⁰ Soziale oder politische Experimente, die diese in Frage stellen könnten, dürfen nicht mehr geduldet werden. Politische Alternativen, die mit einem Stabilitätsrisiko verbunden sind, haben wenig Umsetzungschancen. Die erhöhte Flexibilität von Produktionsstrukturen und Organisationssystemen sowie die sozialen Veränderungen, die durch den Einsatz der IuK-Technik ermöglicht bzw. erzwungen wurden, werden auffällig kontrastieren zur politischen Unbeweglichkeit dieser Gesellschaft.²⁴¹

Souveränität des demokratischen Souveräns

IuK-Technik ist eine zentrale Frage staatlicher Souveränität. Denn Netze und Satelliten stellen aufgrund ihrer unentbehrlichen Funktion für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und aufgrund ihrer physischen Einmaligkeit ein Machtmittel dar. Die Privatisierungsbestrebungen hinsichtlich der Telekommunikation sind in der Bundesrepublik noch nicht so weit gediehen, daß auch die Netze in private Verfügungsgewalt übergehen sollen.²⁴² Schon die Privatisierung von Diensten ist mit Verlusten demokratischer Einflußnahme verbunden. Wenn dieser Prozeß der privaten Aneignung öffentlicher Infrastrukturleistungen jedoch bis zu den Netzen voranschreitet, wäre die Souveränität des demokratischen Staates in einem zentralen Bereich gefährdet. Ohne Verfügung über dieses Machtmittel wird er eine Fremdbeherrschung nicht vermeiden und Freiheit innerhalb des Einflußbereichs der Telekommunikationsinfrastruktur nicht gewährleisten können.²⁴³

239 S. hierzu näher z.B. Stümper KR 1980, 242 ff.; ders. KR 1981, 76 ff.; Boge KR 1982, 240 f.

240 S. hierzu auch Lenk 330 ff.; Lutterbeck 1985, 18.

241 S. hierzu auch Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 210 ff.

242 S. hierzu Regierungskommission Fernmeldewesen 1987, 73 ff.

243 S. hierzu näher Nora/Minc 1979, 45, 79.

Beispiele aus anderen Ländern belegen diese Gefahr: So hat eine IBM-Tochtergesellschaft mit zehn anderen großen Unternehmen Australiens die 'Business Telecommunications Services' gegründet, die im Bereich der Geschäftskommunikation nun die 'Australian Federal Telecommunications Authority' – Telecom – unterbietet. Telecom war jedoch ursprünglich gegründet worden, „um die ausländische Vorherrschaft im Bereich der Telekommunikation abzuwenden und die nationale Aneignung der Telekommunikationstechnologie zu koordinieren“.²⁴⁴ IBM beherrscht nicht nur alle Aspekte der Informatikbranche – von den Bauelementen bis hin zu Großcomputern und Dienstleistungen –, sondern hat auch mit 'Satellite Business Systems' ein weltweites Kommunikationsnetz geschaffen. Damit hat sich der Einsatz hinsichtlich der von IBM angestrebten Souveränität verlagert. „Er erstreckt sich jetzt auf die Herrschaft über Netze: sie bestimmen gleichzeitig die Kontrolle über Kommunikation und die Steuerung der Rechnermärkte. ... Als Hersteller und Verkäufer von Maschinen hatte IBM Kunden und einige Konkurrenten. Als Herrscher über Netze würde das Unternehmen eine Dimension erhalten, die über die rein industrielle Sphäre hinausgeht. Es würde, gewollt oder ungewollt, an der Beherrschung unseres Planeten teilnehmen. Es besitzt in der Tat alle Voraussetzungen, um eines der großen und weltweiten Steuerungs- und Regelungssysteme zu werden.“²⁴⁵

Ein anderes Beispiel für Souveränitätsverluste durch fremde Informationsnetze ist die Satelliten-gestützte Fernerkundung. In Kombination mit leistungsfähigen Datenbanken verschaffen die Erkundungs-Satelliten den Großmächten detaillierten Aufschluß über Erd- und Meeresphänomene anderer Staaten. Sie können damit ihren Industrieunternehmen Kenntnisse über noch nicht entdeckte Rohstoffvorkommen, über Öllagerstätten, Waldbewirtschaftung, Ernteentwicklung oder Fischschwärme in fernen Regionen zur Verfügung stellen, die die davon betroffenen Länder nicht besitzen. Indem sie den Nationen, deren Territorium sie erkunden, die Souveränität über die naturgegebenen Informationen bestreiten, verschafft ihnen dieser Wissensvorsprung wirtschaftliche, politische und militärische Vorteile.²⁴⁶

Die IuK-Techniken bedingen durch ihre Entwicklungskosten ökonomisch, und durch ihre Infrastruktureigenschaften (z.B. Satelliten) technisch eine grenzüberschreitende Nutzung. Der internationale Anteil am elektronischen Datenverkehr beträgt im europäischen Durchschnitt derzeit etwa 10 % des gesamten Verkehrsvolumens – davon weniger als ein Drittel personenbezogene Daten. Er

244 Zit. nach Schiller 1984, 83.

245 Nora/Minc 1979, 78; s. auch Schiller 1984, 83 f.; s. in diesem Zusammenhang auch den Vorschlag des amerikanischen Präsidenten Carter, 1980 die iranische Telekommunikation zu stören, indem die USA die iranische Nutzung eines Intelsat-Satelliten unterbinden, oder die Möglichkeit des US-Verteidigungsministeriums, den indonesischen Telekommunikationssatelliten 'Palap' abzuschalten – s. hierzu Schiller 1984, 143 f.

246 S. hierzu z.B. Schiller 1984, 146 ff., 160 ff.; Welck 1986, 329 ff.; Simma 1979, 78 f.; Scheller 1987, 45; Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 663 f.

ist bisher nur für wenige Wirtschaftssektoren von Bedeutung. Die internationale Komponente des Datenverkehrs dürfte in den kommenden Jahren und Jahrzehnten allerdings überproportional wachsen.²⁴⁷ Datenbanken werden grenzüberschreitend Informationen anbieten, Daten werden begleitend zum internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen ausgetauscht, weltweit operierende Konzerne versenden organisationsintern massenhaft Nachrichten.²⁴⁸ Schließlich wird der grenzüberschreitende Datenverkehr weitere neue Dienstleistungssparten ermöglichen, die zuvor nicht bestanden, wie in der Vergangenheit das Flugbuchungssystem SITA²⁴⁹ oder das Zahlungsverkehrssystem SWIFT.²⁵⁰

Internationaler Datenverkehr überwindet Raum und Zeit und schafft einen Zustand der 'Gleichzeitigkeit' und 'Allgegenwart'. Er ermöglicht, potentiell an jedem Ort der Erde über elektronisch vermittelte Informationen zu verfügen – sei es als Grundlage für die Herstellung von Produkten, Verfahren und Dienstleistungen oder als selbstständiges Wirtschafts- und Kulturgut.²⁵¹ Für diejenigen, die sich internationale Informationsbeziehungen leisten können, erweitert er die Bedingungen ihrer Informations-, Meinungs- und Forschungsfreiheit sowie vor allem ihrer Freiheit zu wirtschaftlicher Betätigung.²⁵² Grenzüberschreitender Datenverkehr ermöglicht gleichzeitig eine radikale Veränderung der gesamten internationalen Arbeitsteilung. „Als orts- und zeitunabhängiges und höchst flexibles internationales Informations- und Kontrollsystem hebt er tendenziell den Unterschied zwischen innen und außen, also zwischen dem eigenen souveränen Nationalstaat und einem fremden Staat auf.“²⁵³ Mit dieser Durchlässigkeit von innen und außen brechen traditionelle politische und juristische Steuerungsmöglichkeiten in sich zusammen. Da der internationale Datenfluß das Gebiet des Territorialstaats als Bezugspunkt politischen Handelns wenn nicht sprengt, so doch entscheidend umstrukturiert, greift er unmittelbar die Souveränität des demokratischen Staates an.²⁵⁴

Einschränkungen dürfte diese zum Beispiel erleiden durch die weltweite Vernetzung international operierender Unternehmen. Sie nämlich erlaubt den

247 S. hierzu DIW, DIW-Wochenbericht 6/87, 79 ff.; Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 664; ders. 1986, 87; Schapper CR 1987, 86 ff.; Swedish Ministry of Public Administration 1985, 2; Sauvart 1986, 90 ff.; Bergmann 1985, 27 ff., 36 ff.

248 S. hierzu Scheller 1987, 19 ff.

249 S. hierzu Bergmann 1985, 40 ff.

250 S. hierzu Loh 1983; Jueterbock, Die Bank 1988, 269 ff. und 329 ff.; Harmsen/Weiß 1988, 64 ff.

251 S. z.B. Grewlich 1986, 29; Schiller 1984, 132 ff.; Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 664.

252 S. hierzu z.B. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 85; Bergmann 1985, 51 f.

253 Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 664.

254 S. hierzu z.B. Schiller 1984, 132 ff., 137 ff., 144 f.; Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 664 f.; ders. 1986, 87; Scheller 1987, 43 ff.

multinationalen Konzernen, schon heute – und künftig noch viel stärker – ihre in verschiedensten Gegenden der Welt installierten Produktionsstätten zentral zu kontrollieren und zu steuern – und gleichzeitig die Umsetzung der Konzernstrategien zu dezentralisieren.²⁵⁵ Sofern sie außerdem von der bisherigen Regel des „do it once only“ abgehen und jedes Produkt mindestens an zwei Produktionsstätten gleichzeitig herstellen, verbessern sie durch die Vernetzung ihre internationale Flexibilität erheblich. Die Produktion kann dann abhängig von jeweils vorhandenen Lohn- und Sozialkosten, Steuern, Subventionen, umwelt-, arbeits- und datenschutzrechtlichen Regelungen, politischer und sozialer Stabilität oder anderen Faktoren wenigstens teilweise hin- und hergeschoben werden. Unter Umständen ist hierfür nicht mehr notwendig als das Überspielen von Auftragsdaten, CAD-Daten und Steuerungsprogrammen für die CNC-Maschinen. Aufgrund dieser Flexibilität können multinationale Konzerne auch die Standortwahl von Unternehmensteilen und Produktionsstätten erheblich leichter nach diesen Kriterien treffen als bisher.²⁵⁶

Dies verschafft ihnen zum einen ein Erpressungspotential gegenüber den Territorialstaaten. Sie können hinsichtlich der Neuansiedlung leichter mit den interessierten Regierungen 'Subventionspoker' spielen oder in bezug auf existierende Produktionsstätten erheblich glaubhafter mit Produktionsverlagerungen und den damit verbunden Arbeitsmarktproblemen drohen, wenn Entscheidungen getroffen werden sollen, die ihnen unangenehm sind. Der internationale elektronische Zahlungsverkehr, der fast augenblicklich den Transfer riesiger Kapitalmengen in einem staatenlosen Kapitalmarkt erlaubt, ermöglicht den internationalen Konzernen, nahezu jeden Ansatz einer eigenständigen nationalen Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik zu unterlaufen.²⁵⁷

Zum anderen können sie sich durch die Vernetzung jeder einzelstaatlichen Regulierung einfacher entziehen. Erscheinen etwa einem Unternehmen die Datenschutzgesetze in der Bundesrepublik als zu streng, wird es seine personenbezogenen Daten in Staaten mit schwächeren Datenschutzregeln auslagern und dort verarbeiten.²⁵⁸ Ebenso können Informationsdienstleistungen künftig europaweit von dem Land aus angeboten werden, das die 'angenehmsten' Datenschutzregeln hat. Umgekehrt heißt dies, daß Staaten in geringerem Maße in der Lage sind, Freiheits- oder Mitbestimmungsrechte ihrer Bürger gegenüber diesen ökonomisch überlegenen Mächten zu schützen.²⁵⁹ Denn während Obst und Gemüse, Produkte und Personen an der Grenze gestoppt und geprüft werden können, fließen Datenströme unsichtbar und in aller Stille über die Ländergrenzen,

255 S. hierzu z.B. Klebe/Roth 1987, 26; DIW, DIW-Wochenbericht 6/1987, 81; Schiller 1984, 133 ff.; Bierter 1986, 70 f.; Müller-Reißmann u.a. 1988, 7 f.

256 S. z.B. Schiller 1984, 45; Becker 1986, 81.

257 S. hierzu näher Schiller 1984, 137 ff.; s. hierzu auch Steinmüller 1988, 36 ff.

258 S. z.B. Schapper CR 1987, 86; Bergmann 1985, 58 f.; Kaspers DuD 1980, 82 ff.; Becker, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 663; Steinmüller 1988, 37.

259 S. hierzu unten Kap. 10 sowie Schapper CR 1987, 89; Bergmann 1985, 57.

und es ist unerheblich, ob die Daten eine, drei oder sechs Grenzen passieren.²⁶⁰

Risiken für die Souveränität staatlicher Entscheidungen und gleichzeitig für die Entwicklung der Volkswirtschaft entstehen auch aus der Abhängigkeit von Material oder Wissen anderer.²⁶¹ Die Mitgliedsländer der EG müssen derzeit etwa zwei Drittel aller mikroelektronischen Bauelemente aus den USA und Japan²⁶² und den überwiegenden Teil ihrer Computer aus den USA importieren. IBM allein hat bei Großrechnern einen Weltmarktanteil von 72 %, die amerikanische Computerindustrie insgesamt einen Anteil von 93 %.²⁶³ Sie verkauft weltweit 80 % aller Informationsverarbeitungssysteme.²⁶⁴ Diese hohe Abhängigkeit hat bereits einzelne deutsche Anwender benachteiligt und die Politik der Bundesrepublik beeinflusst:

Nachdem IBM zehn Jahre lang die deutsch-russische Schiffsagentur Transnautic in Hamburg mit Informationssystemen versorgt hatte, verweigerte die deutsche IBM-Niederlassung 1987 auf Weisung der US-Regierung plötzlich die Lieferung der neuesten Ausbaustufe, schloß alle Mitarbeiter der Agentur von Fortbildungskursen aus und kündigte an, auch gebraucht gekaufte IBM-Geräte weder zu installieren noch zu warten oder mit Software zu versorgen. Dem Unternehmen, das sich nun komplett auf ein neues System umstellen muß, entstanden dadurch Verluste in Millionenhöhe.²⁶⁵ Das Max-Planck-Institut für Meteorologie erhielt 1986 einen amerikanischen Höchstleistungsrechner erst nach massiven Vorstößen der Bundesregierung und „unter fast unzumutbaren Bedienungs- und Verwendungsaufgaben“ geliefert.²⁶⁶ Auch den Universitäts-Rechenzentren in Stuttgart und Heidelberg sowie dem Deutschen Klimarechenzentrum in Hamburg schrieben die USA vor, wer und unter welchen Bedingungen mit den neu gelieferten Superrechnern sollte arbeiten dürfen.²⁶⁷ Insbesondere über das 'Coordinating Committee for East-West-Trade Policy' (CoCom) in Paris haben die USA ihre starke Stellung ausgenutzt, um mit sicherheitspolitischen Argumenten den deutschen Ost-West-Handel und den von der Bundesrepublik gewünschten weiteren Ausbau der Handelsbeziehungen zu seinen östlichen Nachbarn zu behindern.²⁶⁸

260 So Schapper CR 1987, 86.

261 S. hierzu z.B. Nora/Minc 1979, 83 ff.; Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 83 ff.; Schiller 1984, 45 ff., 136 ff.; Scheller 1987, 43 ff.; Bergmann 1985, 55 ff.

262 S. Informationstechnik 2000, Arbeitskreis Mikroelektronik 1987, 2.3; s. hierzu auch Schiller 1984, 68 ff.

263 S. Spiegel 5/1986, 127; bei Kleinrechnern hat IBM einen Weltmarktanteil von etwa 50 %.

264 S. Informationstechnik 2000, Arbeitskreis Informationsverarbeitung 1987, 9.

265 S. Spiegel 9/1987, 76 ff.

266 Häussler CM 9/1986, 1.

267 S. Charlier CM 7/8/1987, 19; Communale v. 11.2.1988; FR v. 1.11.1988.

268 S. hierzu z.B. Jacobsen, Nötzold und Vogel, Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1988, 359 ff.; Becker NfD 1988, 26; Scheller 1987, 33 ff.; Grewlich 1986, 34 f.

National und international kann die Privatisierung und demokratisch unkontrollierte Vermachtung der Institutionen, die künftig das jeweils aktuelle Wissen der Weltgesellschaft zur Verfügung halten und anbieten sollen, staatliche Entscheidungs- und wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten stark beeinflussen. So besteht etwa die Gefahr, daß die Bundesrepublik und Europa für aktuelles naturwissenschaftlich-technisches Wissen in eine Abhängigkeit von den USA geraten. In manchen Wissenschaftsbereichen verfügen die USA über eine bessere Kenntnis bundesdeutscher Spitzenforschung als die einheimischen Datenbanken. Umgekehrt ist ein Großteil der hier gesammelten Informationen amerikanischen Ursprungs. 80 % aller direkt abrufbaren wissenschaftlich-technischen Informationen sind in US-Datenbanken konzentriert, auf die 78 % des Weltumsatzes entfallen.²⁶⁹ Informationsbanken in der Bundesrepublik sind nur zu etwa 2 % am Weltumsatz beteiligt. Die acht größten Anbieter erzielen zwei Drittel des weltweiten Geschäftsvolumens von etwa 3,5 Milliarden Dollar. Außer dem in Großbritannien ansässigen Unternehmen Reuters sind diese größten Anbieter ausschließlich amerikanische Firmen. Auch hier mehren sich die Fälle, in denen die USA sogar Nutzern aus dem verbündeten Europa den Zugang zu ihren Datenbanken und zwar zu 'unclassified informations' verwehren.²⁷⁰ Der amerikanische Präsident hat beispielsweise bei der Vorstellung eines nationalen Supraleitungs-Programms zugleich angekündigt, die Zugriffsmöglichkeiten auf amerikanische Datenbanken mit gespeichertem Supraleitungs-Wissen für Ausländer zu reglementieren.²⁷¹

Bleibt auch künftig diese hohe Abhängigkeit bestehen, ist es in keiner Weise auszuschließen, daß die USA und andere Staaten den Zugang zu elektronisch gespeichertem Wissen oder die Lieferung von IuK-Technik als strategisch zu behandelnde Ressource nicht nur im militärischen Wettrüsten, sondern auch im internationalen ökonomischen Wettlauf einsetzen und damit ihre Vormachtstellung gegenüber Europa und der Bundesrepublik weiter ausbauen. Ein Lieferstopp für Hardware, Software, Ersatzteile und Informationen würde zwar auch die amerikanische Exportindustrie schädigen, aber in dem betroffenen Land erheblich bedeutendere Schäden verursachen. Aufgrund ihres ökonomischen Drohpotentials könnten die Vereinigten Staaten auch leicht die Politik der Bundesrepublik beeinflussen: Versucht diese nämlich, insbesondere in ihren Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn, politisch eigene Wege zu gehen, läuft sie Gefahr, von US-Technologien und -informationen abgeschnitten zu werden.²⁷²

269 S. Ulrich, *Zeit* 44/1987, 13; Becker 1984, 19; ders., *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1988, 665; Grewlich 1986, 33.

270 S. Becker *NfD* 1988, 21 ff.; ders., *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1988, 665; Scheller 1987, 35, 43 f.

271 S. Ulrich, *Zeit* 44/1987, 13.

272 So auch Schulte-Hillen/v. Weitersheim in ihrer 'geheimen' EG-Studie „Analyse von Beschränkungen des Zugangs zu außergemeinschaftlichen Informationsquellen“ wie sie von Becker *NfD* 1988, 21 ff., 25 vorgestellt wurde. S. hierzu auch Bergmann 1985, 56.

Sie wäre durch eine weitere Kette an die Politik der USA gebunden.²⁷³

Fremde Vorherrschaft im Sammeln und Verwalten des Wissens kann über einzelne politische und wirtschaftliche Nachteile hinaus auch die kulturelle Identität gefährden. Hiervor haben bereits vor zehn Jahren Nora und Minc ausdrücklich gewarnt: „Die Information kann nicht von ihrer Organisation und der Art ihrer Speicherung getrennt werden. Auf lange Sicht geht es nicht nur um den Vorteil, den die Kenntnis dieser oder jener Daten mit sich bringen kann. Das Wissen wird sich letztlich, wie es immer der Fall war, nach der Form des Informationsreservoirs gestalten. Anderen, d.h. den amerikanischen Datenbanken, die Organisation dieses 'kollektiven Gedächtnisses' zu überlassen, und sich damit zu begnügen, daraus zu schöpfen, ist gleichbedeutend mit der Hinnahme einer kulturellen Entfremdung.“²⁷⁴

Gleiches gilt für die grenzüberschreitende Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehsendungen sowie den Import von Programmen. Wenn in etwa zehn Jahren in jedem 'fortgeschrittenen' europäischen Land 30 Kabelfernsehkkanäle, drei TV-Satelliten-Kanäle und drei herkömmliche Fernsehkanäle zur Verfügung stehen und für diese mehr als 50 000 Programmstunden – das Zehnfache der derzeitigen Programmproduktion – zu produzieren sind, wird wohl oder übel die Mehrzahl der Sendungen aus den USA importiert werden.²⁷⁵ Der 'european way of life' wird dann vornehmlich von amerikanischen 'Seifenopern' geprägt sein.

Anpassungszwang und Reaktionen der Rechtsordnung

Die zu erwartenden Nutzungen der IuK-Technik dürften das Demokratieprinzip des Grundgesetzes sowohl stärken als auch schwächen. Beide Wirkungen werden aber vermutlich nicht gleichgewichtig sein. Ökonomische Macht und gesellschaftliche Entwicklungstrends könnten die schwächenden Effekte so sehr verstärken, daß die Bedingungen, Demokratie so zu verwirklichen, wie das Grundgesetz dies nach bisherigem Verständnis normiert, kaum noch gegeben sein werden.

In dem Maße jedoch, wie das normative Modell und die entsprechende Wirklichkeit auseinanderfallen, werden Rechtsprechung und Rechtswissenschaft versuchen, das Demokratieprinzip so zu konkretisieren, daß es auch unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen Geltungskraft behält. Denn nach herrschendem Verständnis normiert das Grundgesetz „für die Demokratie keine abstrakte, von der wirklichen und augenblicklichen Gesellschaft abgelöste Dok-

273 S. zur internationalen Abhängigkeit ähnlich auch SARK 1979, 177 ff., 206 f.

274 Nora/Minc 1979, 83 f.; s. auch 122 ff.; Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 83 f.; Bergmann 1985, 54 f. mwN.

275 S. Grewlich 1986, 33.

trin, ..., sondern eine konkrete Ordnung heutiger geschichtlicher Wirklichkeit“²⁷⁶ Ändert sich die Wirklichkeit, muß sich auch das auf diese bezogene Verständnis von Demokratie ändern. Die sprachlich 'offene' Fassung des verfassungsrechtlichen Rahmens steht einem solchen Verfassungswandel kaum im Wege.

Wird die Verwirklichung aktiver partizipatorischer Demokratie tatsächlich durch die technische und gesellschaftliche Entwicklung in Frage gestellt, dann dürften entweder formalistische Betrachtungsweisen oder 'realistische' Demokratietheorien das Verständnis des Demokratieprinzips prägen. Je mehr dabei die bewußte politische Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse utopisch wird, desto eher dürften sich die Interpretationen der Normen, die Demokratie zu gewährleisten hätten, an der als unveränderbar vorausgesetzten Wirklichkeit orientieren.

Die Forderung der klassischen Demokratietheorie nach möglichst breiter Beteiligung aller Bürger an der Herrschaftsausübung²⁷⁷ wird einem eher output-orientierten Demokratieverständnis Platz machen, das seine Anforderungen an die Struktur und den Prozeß politischer Willensbildung aus dem Interesse an einem qualitativ vorgegebenen Ergebnis oder an der Systemerhaltung entwickelt.²⁷⁸ Die Forderung, Herrschaft für das Volk auszuüben, wird die normative Vorstellung einer Herrschaft durch das Volk überlagern.

Das Prinzip der Volkssouveränität würde sich demgemäß weitgehend in der besonderen Form der Legitimation staatlicher Herrschaft erschöpfen. Alle politische Herrschaftsgewalt muß letztlich auf das Volk zurückgeführt werden können. Soweit das Parlament und durch dieses mittelbar auch die Regierung vom Volk gewählt sind, ist Volkssouveränität gewährleistet. Wahlen hätten dann tatsächlich nur die Funktion, die ihnen Luhmann schon vor Jahren zugeschrieben hat, nämlich die Entscheidenden für vier Jahre zur Entscheidung freizustellen.²⁷⁹

Dem sich wandelnden Demokratieverständnis entsprechend könnte die demokratische Funktion der Grundrechte darin gesehen werden, *Möglichkeiten* zur aktiven Teilnahme am politischen Willensbildungsprozeß zu gewährleisten. Durch die Betonung des Angebots grundrechtlich geschützter Mitwirkung könnte die Demokratie von den anspruchsvollen bisherigen Voraussetzungen entlastet werden, alle Bürger *tatsächlich* in einem freien und offenen Prozeß politischer Willensbildung zu beteiligen. Sie würde nicht mehr daran gemessen, inwieweit sie die realen Voraussetzungen schafft, damit mündige Staatsbürger in einer informierten politischen Öffentlichkeit an den allgemeinen Angelegenheiten mitwirken können. Unter starker Hervorhebung der individuellen Freiheit,

276 Hesse 1984, 52 f.

277 S. hierzu z.B. Bäumlin 1978, 42, 46; Wassermann 1984, 160.

278 S. hierzu Luhmann PVS 1969, 314 ff.; Scharpf 1975, 21 ff.

279 S. Luhmann 1965, 149 ff.; 1978, 163 ff., 173.

in eigener Selbstbestimmung sich politisch zu engagieren oder auch andere Interessen zu verfolgen, wäre ihr normativer Maßstab vielmehr allein die formale Gewährleistung von Beteiligungsmöglichkeiten. Diese 'realistischen' Anforderungen könnten als erfüllt angesehen werden.

Die *Kommunikationsgrundrechte* des Art. 5 Abs. 1 GG – so wird gefordert werden – sind in besonderem Maße „auf die technische wie inhaltliche Veränderung der Telekommunikation hin neu zu durchdenken“. Dabei darf nicht an einer „versteinerten“ Auslegung festgehalten werden. Statt dessen hat eine „Anpassung der Grundrechtsinterpretation an die veränderten Gegebenheiten“ zu erfolgen, die den „neuen Geltungsvoraussetzungen“ gerecht wird.²⁸⁰ Dies dürfte zum einen dadurch geschehen, daß der Schutz der Kommunikationsfreiheiten ausnahmslos auf alle neuen Kommunikationsmedien ausgeweitet wird.²⁸¹ Zum anderen dürften die Kommunikationsgrundrechte, die im Zusammenhang mit dem Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip eine kommunikative Chancengleichheit in der argumentativen Auseinandersetzung gewährleisten sollten, stärker als Abwehrrecht gegen staatliche Beeinflussung konturiert werden. In Anknüpfung an die im Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hervorgehobene Feststellung, daß die objektiv-rechtliche Seite der Freiheitsgrundrechte ihre Wurzel in der individualrechtlichen Funktion als der primären Bedeutung der Grundrechte hat,²⁸² könnten die Kommunikationsgrundrechte vorrangig als Zugangsfreiheit zu den Medien, insbesondere zum Rundfunk gedeutet werden. Wenn dann „Freiheit nur als individuelle Freiheit denkbar“ ist²⁸³, kann das objektiv-rechtliche Gestaltungsprinzip nur „im Lichte der persönlichen Freiheit und ihrer Sicherung“, nicht aber als ihre Einschränkung gesehen werden.²⁸⁴ „Rundfunk-Freiheit im eigentlichen Sinn“ ist dann die Veranstalterfreiheit – insbesondere die Medienunternehmerfreiheit.²⁸⁵

Die Zulassung privater Rundfunk- und Fernsehsender – so könnte in Anlehnung an das Fünfte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts argumentiert werden –, darf daher nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, „die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden. Dem stünde die ... Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks entgegen.“²⁸⁶ Aus diesem „Gebot der faktischen Zulässigkeit privaten Rundfunks“²⁸⁷ wird dann geschlossen, daß die Funktionsfähigkeit des privaten Rundfunks zur Grenze ge-

280 Bullinger 1980, 57 f.; Tettinger 1980, 18; Groß ZRP 1982, 235.

281 S. hierzu z.B. Bismark 1982, 133, 147, 151 ff.

282 BVerfGE 50, 290 (337).

283 Schmitt Glaeser AöR 1987, 240.

284 Scheuner 1982, 15.

285 Schmitt Glaeser DÖV 1987, 837; s. hierzu auch Wolf 1985, 376; Klein 1978, 41, 57.

286 BVerfGE 73, 118 (157).

287 Schmitt Glaeser AöR 1987, 252.

setzgeberischer Regelungskompetenz wird: „Was im 'System' des verfassungsrechtlich zulässigen privaten Rundfunks liegt, kann verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.“²⁸⁸ Eine Werbefinanzierung des Privatrundfunks etwa kann solange nicht beanstandet werden, wie es zu dessen Finanzierung keine ausreichenden Alternativen gibt.²⁸⁹

Die beschriebenen Veränderungen der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sind danach keine Gefährdungen des Demokratiemodells, sondern lediglich zulässige Ausformungen der so verstandenen Kommunikationsfreiheiten. Soweit Gefährdungen von Grundgesetznormen behauptet werden, rechtfertigten diese keineswegs irgendwelche Eingriffe in die so verstandenen Freiheiten, weil Meinungsfreiheit ohnehin „ein stetes Wagnis“ ist.²⁹⁰ Solange also „weder die Schadensfolgen für Verfassungsgüter mit Sicherheit prognostiziert werden können, noch dargelegt zu werden vermag, daß Gegenmaßnahmen ohne Erfolg bleiben müssen“, sind Einschränkungen einer freien Telekommunikation unzulässig.²⁹¹

Die Herausbildung unterschiedlicher Meinungsmacht ist nach diesem Freiheitsverständnis auch nicht mehr undemokratisch. Denn individuelle und gesellschaftliche Meinungsbildung sind gerade in ihrer „unorganisierten Ungebundenheit“ ein „konstituierendes Element des freien und offenen politischen Prozesses einer pluralistischen Demokratie. Denn sie geben auch einzelnen Bürgern und Minderheiten die Chance, sich durchzusetzen“. „Auf einem freien Meinungsmarkt darf jeder nach Kräften versuchen, seine Meinung so geschickt und wirksam wie möglich an das Publikum zu bringen und dabei die Meinung anderer in ihrem 'Absatz' zurückzudrängen oder gar zu verdrängen. Dabei dürfen Finanzmittel eingesetzt werden, solange keine Vernichtung eintritt.“²⁹²

Wenn erst einmal die „Gedankenwelt des bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ überwunden ist, wird der gesamte Bereich der Massen- und Individualkommunikation einem dynamischen Modell des Leistungswettbewerbs folgen.²⁹³ Verfassungsrechtlich entscheidend sind dann nicht mehr irgendwelche Vorstellungen darüber, welche Programme als gesellschaftspolitisch wünschenswert angesehen werden. Unter Verweis auf das Bundesverfassungsgericht²⁹⁴ könnten verfassungsrechtlich nur noch zwei Wünsche relevant sein: „der Verbreitungswunsch eines Meinungsträgers, der auch ein Privatunterneh-

288 Schmitt Glaeser AöR 1987, 252; s. hierzu auch Bullinger AöR 1983, 189.

289 S. BVerfGE 74, 297 (342); Schmitt Glaeser AöR 1987, 261.

290 Bullinger 1980, 75.

291 Bullinger 1980, 77.

292 Bullinger AöR 1983, 191, 193.; Wolf 1985, 386, 397, 451.

293 S. hierzu Bullinger AöR 1983, 193; Wolf 1985, 451.

294 BVerfGE 57, 295 (319).

men sein kann, und der Empfangswunsch des Bürgers, der damit seine Informationsfreiheit betätigt“²⁹⁵

Kommunikative Chancengleichheit wird von der gleichen Chance aller Bürger, sich umfassend informiert an der politischen Willensbildung zu beteiligen, zur gleichen Chance aller Interessenten auf freien Zugang zu Rundfunk und Fernsehen umgedeutet. Werden die elektronischen Medien in Anlehnung an das Dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts²⁹⁶ als „Marktplatz der Meinungen“²⁹⁷ angesehen, kann es auf diesem „keine verfassungsrechtlich festgeschriebenen Marktanteile“ geben.²⁹⁸ Niemand darf von diesem Markt ferngehalten werden – auch nicht große Presseunternehmen. Schließlich soll allein der Rezipient entscheiden, was er als Textinformation, Tonstück, Musik oder Film für sich als sinnvoll ansieht und aus einer Fülle von gleichzeitig verfügbaren Angeboten auswählt. Nur im Rahmen eines freien marktmäßigen Wettbewerbs haben die Rezipienten unbeschränkte Informationsauswahl und durch ihre ‚Kaufentscheidung‘ bestimmenden Einfluß auf die gesendeten Inhalte. Die verfassungsrechtlich gebotene Vielfalt des Angebots wird aber gerade dann am besten gewährleistet, wenn keine Zulassungsbeschränkungen bestehen und jeder Anbieter, auch Presseunternehmen, sein Informationsmaterial möglichst breit dem selektiven Zugriff oder Abruf eröffnet.²⁹⁹

Die besondere Durchsetzungsfähigkeit finanziell gestützter Meinungen in der „freien Auseinandersetzung der Ideen und Interessen“³⁰⁰ würde zwar von manchem noch sensiblen Beobachter als „Gleichheitsmanko“ und „Fehlbestand an Freiheit und Gleichheit“ erkannt.³⁰¹ Das Verständnis der Kommunikationsgrundrechte als Abwehrrechte verhindert jedoch, daß aus dieser Klage irgendwelche juristischen Konsequenzen gezogen werden. Denn Art. 5 Abs. 1 GG garantiert – so dann die Argumentation – nicht eine mehr oder minder optimale Struktur des Presse- und Rundfunkwesens, sondern nur deren existentielles Funktionieren.³⁰² Er gewährleistet niemandem einen Anspruch auf ein Auditorium.³⁰³ Wer sich – aus welchem tatsächlichen Grund auch immer – nicht für seine Meinung Gehör verschaffen kann, hat eben Pech. Wenn die öffentliche Meinung nahezu ausschließlich von wenigen Medienkonzernen bestimmt wird,

295 Bullinger AöR 1983, 191.

296 BVerfGE 57, 295 (323).

297 So der Titel des Aufsatzes von Bullinger AöR 1983, 161 ff.

298 Tettinger JZ 1984, 404.

299 S. Bullinger AöR 1983, 211; Tettinger JZ 1984, 404; Wolf 1985, 396, 451 ff.; Klein 1978, 58 f.

300 BVerfGE 5, 85 (205); 7, 198 (208).

301 So Herzog Art. 5 Rdn 67, 65.

302 So Klein 1978, 55 mwN.

303 S. Herzog Art. 5 Rdn 62 ff.

ist dies zu bedauern, letztlich aber nur konsequenter Ausdruck dieses Freiheitsbegriffs.³⁰⁴

Auf ähnliche Weise würde die veränderte *Informationsinfrastruktur* rechtliche Anerkennung finden. Denn ob eine „Informationsquelle im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG allgemein zugänglich ist, entscheidet sich ... ausschließlich an der objektiven Tatsachenlage“.³⁰⁵ Danach verhindert die Informationsfreiheit nur, daß der Staat Bürgern den Zugang zu bestehenden Informationsangeboten verwehrt. Unter bestimmten Voraussetzungen könnte sie auch einen Zwang zum Abschluß von Verträgen begründen.³⁰⁶ Sie bleibt jedoch ohne Einfluß auf die Veränderungen des Informationszugangs durch die Anbieter selbst. Wenn Informationen nur noch gegen Geld und mit Hilfe zusätzlicher Qualifikationen zu haben sind, ist dies nach einem Verständnis der Informationsfreiheit, das ausschließlich auf Abwehr staatlicher Eingriffe gerichtet ist,³⁰⁷ nicht zu beanstanden.

Dieser Aspekt der Informationsfreiheit wird allerdings eine besondere Bedeutung erfahren bei der Rechtfertigung grenzüberschreitender Rundfunk- und Fernsehsendungen oder internationaler Informationsdienstleistungen. Denn die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift zeigt gerade, daß sie sich als Reaktion auf die Informationsbehinderung im Nationalsozialismus gegen jede staatliche Bevormundung in der Auswahl von Informationen richtet.³⁰⁸ Außerdem wird die Freiheit internationalen Informationsflusses künftig zur kulturellen Identität moderner Gesellschaften wie auch moderner Individuen gehören. Grenzüberschreitenden Import von Informationen und Sendungen zum Schutz kultureller oder individueller Identität einschränken zu wollen, würde dann dieses konstitutive Element der Kultur selber treffen.³⁰⁹

Art. 11 Abs. 1 des Btx-Staatsvertrags verbietet bislang noch *Meinungsumfragen* durch Btx, die sich mit Angelegenheiten befassen, die in den parlamentarischen Vertretungskörperschaften von Bund, Ländern und Kommunen behandelt werden. Außerdem dürfen Ergebnisse von Wahlumfragen in dem Zeitraum von sechs Wochen vor der Wahl nicht bekannt gemacht werden. Im Umkehrschluß wird aus beiden Regelungen gefolgert, daß alle anderen Meinungsumfragen, wie etwa Umfragen zur Popularität von Politikern und Parteien, zulässig sind.³¹⁰ Da diese Vorschrift aber in die Meinungs-, die Presse-, Rundfunk-, Wis-

304 S. hierzu Herzog Art. 5 Rdn 67 f.

305 Herzog Art. 5 Rdn 90; s. z.B. auch Löwer JZ 1981, 734; Goebel 1983, 110.

306 S. hierzu z.B. Goebel 1983, 113 f.; ders. DVR 1980, 40; Scheller CR 1987, 16.

307 S. Herzog Art. 5 Rdn 100 ff.

308 S. hierzu z.B. BVerfGE 27, (80); Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 85, 104.

309 S. hierzu auch Delbrück 1986, 183, 193.

310 S. Kuhlmann 1985, 202f.

senschafts-, Berufs- und Handlungsfreiheit eingreift,³¹¹ ist sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als allgemeines Gesetz,³¹² als verhältnismäßige Schrankenregelung³¹³ oder als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung³¹⁴ nur zulässig, wenn sie zum Schutz eines überragenden Verfassungsziels geboten und zumutbar ist. Künftig könnte im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung geltend gemacht werden, daß dieses Verbot zum Schutz der Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten zwar erforderlich ist gegenüber plebiszitären, nicht jedoch gegenüber repräsentativen Umfragen.³¹⁵ Für diese könnten in der gebotenen Güterabwägung sogar Funktionsbedingungen der repräsentativen Demokratie geltend gemacht werden. Diese bedarf ja gerade der Willensbildung von unten nach oben und damit der Möglichkeit einer freien Bildung der öffentlichen Meinung. Umfragen haben zudem die bedeutende Funktion einer Kontrolle der Verfassungsorgane und sind daher eine wichtige Säule im repräsentativen Herrschaftssystem.³¹⁶

Künftig wird sich auch das normative Bild des *Volksvertreters* verändern. Für das Bundesverfassungsgericht wird im Parlament ein „besondere(s) Spannungsverhältnis erkennbar, das in der Doppelstellung des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes und zugleich als Exponent einer konkreten Parteiorganisation liegt“. Die Lösung dieser „Spannungslage“ kann „nur so erfolgen, daß ermittelt wird, welches Prinzip bei der Entscheidung in der konkreten verfassungsrechtlichen Frage jeweils das höhere Gewicht hat“.³¹⁷ Ist die Spannungslage somit jeweils situationsgerecht zu entspannen, so ist keineswegs auszuschließen, daß angesichts veränderter Strukturen der Informationsverarbeitung im Parlament die funktionalen Erfordernisse der Fraktionen stärker betont werden.

Zwar wird der Abgeordnete künftig noch stärker durch die Fraktionen mediatisiert werden. Andererseits aber muß er sehen, daß er erst durch sie nachhaltigen Einfluß auf das parlamentarische Geschehen erlangt.³¹⁸ Soweit ein geschlossenes Auftreten im Parlament geboten ist, um den parlamentarischen Arbeitsablauf zu sichern, und die notwendige Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten erhalten bleibt, ist ein Einwirken auf den Abgeordneten zur Erhaltung der Fraktionsdisziplin verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.³¹⁹ Denn dieser kann ja aus eigener Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns seine

311 S. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 169 ff.; Kuhlmann 1985, 214.

312 S. z.B. BVerfGE 7, 198 (208 ff.); 28, 191 (202).

313 S. z.B. BVerfGE 7, 377 (405); 30, 1 (32).

314 S. BVerfGE 6, 32 (38); 55, 159 (165).

315 S. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 171 ff.

316 S. hierzu Kuhlmann 1985, 215; s. hierzu auch Haefner 1989, 39.

317 BVerfGE 2, 1 (72 f.); 5, 85 (233).

318 S. hierzu Klein 1987, 373.

319 S. hierzu BVerfGE 10, 4 (14); 38, 258 (277).

gewissenhafte Überzeugung der Fraktionsführung anpassen.³²⁰ Schließlich ist der besondere Einfluß der Fraktionsspitzen auch durch deren Wahl demokratisch legitimiert.³²¹

Verändern werden sich auch die normativen Vorstellungen über die Aufgaben der *Parlamente* im Beziehungsgefüge aller staatlichen Institutionen. Zur Rechtfertigung einer veränderten Wirklichkeit dürfte betont werden, daß die Verfassung „die Rolle des Bundestags in diesem Kräfteparallelogramm nicht ein für allemal verbindlich“ fest schreibt. „Die politische Gewichtsverteilung ist, unabhängig von verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen und -vorbehalten, nicht stabil, sondern dynamisch.“³²² Daher braucht auch das wachsende Informationsungleichgewicht zwischen Parlament und Exekutive „kein Anlaß zur Resignation (zu) sein.“³²³ Denn eigentlich bedarf das Parlament, um seine Kontrollaufgabe erfüllen zu können, nicht der ganzen Fülle von Detailinformationen, über die die Exekutive verfügt. Es benötigt nur diejenigen Kenntnisse, die die Wahrnehmung seiner staatsleitenden Kompetenzen erfordert. Diese verändern sich jedoch ebenfalls. Eine dynamische Verfassungsinterpretation ermöglicht nämlich auch eine Neudefinition der Gewaltenteilung und -verschränkung entsprechend der Informationsverarbeitungskapazitäten. Im Interesse einer möglichst hohen Richtigkeitsgewähr sollte das Organ mit einer Entscheidung beauftragt werden, das vermöge seiner strukturellen Beschaffenheit am besten geeignet erscheint, sie sachgerecht zu treffen.³²⁴

Danach wird auch der Wesentlichkeitsgrundsatz einschränkend interpretiert werden. In dem Maße, wie faktisch Entscheidungen von großer Tragweite zunehmend von der Exekutive getroffen werden, wird die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Kalkar- und im NATO-Beschluß betont werden, daß das Grundgesetz keine Allzuständigkeit des Parlaments kennt, die die verfassungsrechtlich verankerte Eigenzuständigkeiten der Exekutive überspielen könnte.³²⁵ Je weiter die exekutiven Zuständigkeiten interpretiert werden, desto seltener wird dann die Notwendigkeit grundsätzlicher Parlamentsentscheidungen. Soweit trotzdem noch eine wesentliche Entscheidung vom Parlament getroffen werden muß, werden angesichts der Komplexität der zu regelnden Materie insbesondere im Technikrecht die Anforderungen an die Regelungsichte immer weiter zurückgenommen. Gerade um die Grundrechte in der raschen Umwälzung von Wissenschaft und Technik „jeweils bestmöglich“ zu schützen, fordert der „dynamische Grundrechtsschutz“ in immer weiteren Bereichen vom

320 S. StGH Bremen DVBl 1953, 437; Magiera 1979, 137 ff.; Schneider, H.-P. 1984, Art. 38 Rdn 37; Klein 1987, 372; Zeh 1987, 398.

321 S. hierzu Klein 1987, 359.

322 Klein 1987, 343.

323 Klein 1987, 360.

324 S. hierzu Klein 1987, 346; s. hierzu auch unten Kap. 9.

325 S. BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 67, 100, (139); 68, 1 (86 ff.); s. hierzu auch Klein 1987, 343; Denninger, Der Staat 1986, 110; ders. KJ 1988, 7; Roßnagel 1987b, 25 f.

Parlament, sich auf unbestimmte, „in die Zukunft hinein offene“, technische Zielbestimmungen zu beschränken.³²⁶

Zu dieser normativen Relativierung parlamentarischer Aufgaben findet sich auch eine verfassungsrechtliche Legitimierung, das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost aufzugeben und diese selbst in drei verselbständigte öffentliche Unternehmen aufzuspalten. Angesichts der neuen Fakten wird die bereits heute schon starke Rechtsmeinung zur herrschenden Meinung, der Verfassungsgesetzgeber habe das Fernmeldemonopol historisch zwar vorgefunden und akzeptiert, jedoch in den Art. 10, 73 Nr. 7 und 87 Abs. 1 GG nicht „ausdrücklich anerkannt und bestätigt“. Daher sei ein solches Monopol zulässig, aber nicht geboten. Vielmehr stehe es im politischen Ermessen des Gesetzgebers, ob er Telekommunikation staatlichen Institutionen vorbehält oder Privaten überläßt.³²⁷ Somit ist der Gesetzgeber nicht mehr gehindert, staatliche Kontroll- und Steuerungschancen durch Privatisierung der Telekommunikation aus der Hand zu geben.

Auch die Reduzierung der parlamentarischen Verantwortung der Deutschen Bundespost wird in Übereinstimmung mit Art. 87 Abs. 1 GG gebracht werden können, der fordert, „die Bundespost“ in unmittelbarer Bundesverwaltung zu führen: Der inhaltliche Bezug dieser Vorschrift zum Sozialstaats- und Demokratieprinzip wird weniger, die von Art. 87 Abs. 1 GG belassene Organisationsfreiheit dafür stärker betont. Werden dann noch in einer 'wirklichkeitsnahen' Interpretation die Aufgaben, „die eher wirtschaftlichen und technischen Charakter haben“, von den „politischen und hoheitlichen Aufgaben“ unterschieden, ist der Weg frei, im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens die ersten öffentlichen Unternehmen und die letzteren dem Minister für Post und Telekommunikation zu übertragen.³²⁸ Dessen beschränkte bzw. fehlende Weisungsbefugnisse schaden seiner parlamentarischen Verantwortung für das Handeln der gesamten Deutschen Bundespost dann nicht, wenn man für diese die Rechtsaufsicht über die Unternehmen ausreichen läßt.³²⁹

Alle untersuchten Entwicklungsschritte in die 'Informationsgesellschaft' könnten also verfassungsrechtlich *gerechtfertigt* werden. In vielen Fällen genügte hierfür, die Verfassungsrechtsprechung oder die 'herrschende Meinung' unverändert auf veränderte Verhältnisse anzuwenden. Ganz unabhängig von den mächtigen Interessen, die solche im Ergebnis verfassungswandelnden Interpretationen fordern, ist das Festhalten an 'bewährten' Entscheidungsmustern eher zu erwarten als das Entwickeln und Durchsetzen neuer dogmatischer Sicherungen, weil dies Kontinuität und Rechtssicherheit suggeriert. Ansonsten ließen sich

326 S. BVerfGE 49, 89 (136 f.); s. kritisch hierzu Roßnagel 1984c, 198 ff.; ders. NVwZ 1984, 137 ff.

327 S. hierzu z.B. Scherer 1985, 684 ff. mwN.

328 S. Bundesregierung BT-DrS 11/2854, 36 f.

329 So z.B. Arndt ArchPF 1970, 7, 10.

die gewünschten Ergebnisse durch leichte Akzentverschiebungen zu bereits heute vertretenen Rechtspositionen erzielen. Der Anpassungsdruck einer veränderten Wirklichkeit wäre in der Lage, unsere normativen Vorstellungen von Demokratie und ihren Voraussetzungen so zu verändern, daß sie die prognostizierten Zukunftsverhältnisse legitimieren. Jedenfalls ist die Rechtsordnung *keine* zuverlässige Barriere, die den Verwirklichungsbedingungen von Verfassungszielen sicheren Schutz gewährt.

9. Begrenzung staatlicher Macht im Rechtsstaat

Normative Vorgaben des Grundgesetzes

Das Konzept des Rechtsstaats verdankt seine Entstehung dem Mißtrauen gegenüber der Macht des Staates. Sie aufzuteilen und einzuhegen, ist die Voraussetzung, um sie als Notwendigkeit gesellschaftlichen Lebens akzeptieren zu können. Durch Zuweisungen begrenzter Kompetenzen und Mittel, durch Gewaltenschränkung, -kontrolle und -ausgleich sowie durch Grundrechte soll sie so verteilt und begrenzt werden, daß die Freiheit des Bürgers eine Chance hat, gegen sie zu bestehen. Gleichzeitig gewährleistet die rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes durch die Übertragung von Funktionen, Verfahren und Zuständigkeiten die zweckmäßige, effektive und freiheitssichernde Wahrnehmung staatlicher Aufgaben.¹

Im Grundgesetz ist das, was allgemein unter Rechtsstaat verstanden wird, nur zum Teil ausgeformt.² Seine beiden grundgesetzlichen Pfeiler sind die Achtung und der Schutz der Menschenwürde (Art. 1 GG) als subjektiv-rechtliches und die gewaltenteilende Verfassungsstaatlichkeit (Art. 20 GG) als objektiv-rechtliches Element. Zwischen diesen Pfeilern bilden die Grundrechte in ihren verschiedenen Wirkungsrichtungen und die Gesetzesbindung von Verwaltung und Justiz die wichtigsten Bestandteile der grundgesetzlichen Rechtsstaatlichkeit. Eine weitere Ausprägung ist die Gewährleistung der Amtshaftung nach Art. 34 GG für den Fall, daß in Ausübung eines öffentlichen Amtes eine Amtspflicht verletzt wird.³

Der Rechtsstaat gründet auf der Anerkennung einer ihm vorgegebenen Menschenwürde, die den Staatsaufgaben der Gewährleistung von Sicherheit, Freiheit und sozialem Ausgleich ihrerseits Gehalt und Richtung vermittelt. „Sie soll den Menschen davor schützen, daß er durch den Staat oder durch seine Mitbürger als bloßes Objekt, das unter vollständiger Verfügung eines anderen Menschen steht, als Nummer eines Kollektivs, als Rädchen im Räderwerk behandelt und daß ihm damit jede eigene geistig-moralische oder gar physische Existenz genommen wird.“⁴ Dieser Grundsatz wird ergänzt durch die Grundrechte als Verbürgungen von Freiheit und Rechtsgleichheit in einer rechtlich geordneten Gemeinschaft. Sie sichern beispielsweise das Recht auf freie Entfaltung, auf Pri-

1 S. hierzu näher Schmidt-Aßmann 1987, 988; Hesse 1984, 73 ff.

2 S. BVerfGE 65, 283 (290); 52, 131 (144); 57, 250 (276).

3 S. hierzu näher Schmidt-Aßmann 1987, 990 ff.; Huber 1968, 593.

4 Schmidt-Aßmann 1987, 1003; ähnlich BVerfGE 5, 85 (204); 7, 198 (205); 27, 1 (6); 28, 389 (391); s. hierzu auch ausführlich Podlech 1984, Art. 1 Rdn 12 ff.

vatsphäre, auf Meinungs- und Informationsfreiheit, auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, auf ungestörte Fernkommunikation, auf Unverletzlichkeit der Wohnung, auf Bewegungsfreiheit und Freizügigkeit sowie auf Berufsfreiheit.⁵

Die Grundrechte erschöpfen sich nicht in einer Abwehr gegenüber staatlichen Eingriffen. Sie beinhalten vielmehr einen Doppelauftrag, der die Begrenzung und Gewährleistung staatlichen Handelns gleichermaßen umgreift, um so Menschenwürde, Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit gegenüber der Staatsgewalt als auch im Verhältnis der Individuen untereinander zu gewährleisten.⁶ Die Gewährleistung der Grundrechte zielt auf die Ermöglichung tatsächlicher Grundrechtsausübung. Ob im Einzelfall ein Grundrecht als Abwehrrecht oder als Teilhaberecht fungiert, hängt daher von den jeweiligen sozialen Situationen ab, wie sie durch die Rechtslage, die gesellschaftlich verwirklichte Technik und die ökonomischen Randbedingungen geprägt sind.⁷ Damit es seine Funktion in der sozialen Wirklichkeit erfüllen kann, bedarf es darüber hinaus auch geeigneter Organisations- und Verfahrensregelungen.⁸

Der Primat des Rechts (Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG) gibt dem Recht Vorrang vor allen anderen Maßstäben. Es bindet auch dann, wenn die Notwendigkeit oder Nützlichkeit in Gestalt „überwiegender staatlicher Interessen“ Abweichungen von der Legalität zu fordern scheinen.⁹ Der Primat des Rechts findet Gestalt im Vorrang der Verfassung, nach dem sich kein staatlicher Akt zum Grundgesetz in Widerspruch setzen darf, und dem Vorrang des Gesetzes, nach dem Gesetze allen anderen staatlichen Akten vorgehen und vollziehende Gewalt und Rechtsprechung binden. Indem Art. 19 Abs. 4 GG umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz gegen alle Akte der öffentlichen Gewalt gewährleistet, schützt er nicht nur den Einzelnen in seinen Grundrechten, sondern sichert auch die Bindung der staatlichen Gewalten an Verfassung und Gesetz.¹⁰

Die organisatorische Unterscheidung und Trennung der staatlichen Gewalten dient der Verteilung politischer Macht und Verantwortung sowie der Kontrolle der Machttträger. Die daraus resultierende Mäßigung der Staatsherrschaft soll die Freiheit der Staatsbürger schützen. Legislative, Exekutive und Justiz müssen sich daher gegenseitig kontrollieren und begrenzen.¹¹

Machtbegrenzende und freiheitssichernde Bedeutung haben auch der Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung. Die Dezentralisierung der

5 S. hierzu auch Kap. 8 und 11.

6 S. hierzu z.B. Schmidt-Aßmann 1987, 988; Stern 1984, 781.

7 S. hierzu Podlech 1984, Art. 2 Rdn 33; Denninger vor Art. 1 Rdn 23 ff.; Zuck 1983, 26 ff.

8 S. z.B. BVerfGE 30 (71); Zuck 1983, 29; Denninger 1984, vor Art. 1 Rdn 15 ff.

9 S. z.B. Hesse 1984, 75 f.

10 S. z.B. Benda 1983, 487.

11 S. hierzu BVerfGE 3, 225 (247); 9, 267 (279); 12, 180 (186); 22, 106 (111); 34, 52 (59); 68, 1 (86).

Machtentfaltung und die vertikale Gewaltenhemmung verschaffen zusätzliche Freiräume und erschließen weitere Einflußmöglichkeiten. So moderiert etwa das selbstverantwortliche Regeln der örtlichen Angelegenheiten durch Gemeinden die staatliche Gewalt und vergrößert die Rechtsbasis der Machtunterworfenen. Die kommunale Selbstverwaltung ermöglicht wegen der Überschaubarkeit und Vertrautheit der Angelegenheiten eher als andere politische Ebenen auch demokratische Anteilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, Partizipation an der Gestaltung des eigenen Lebensbereichs und Integration der Bürger in das öffentliche Leben.¹²

Gewaltenteilung setzt voraus, daß sich alle Behörden gegenseitig Amtshilfe leisten (Art. 35 GG). Sie unterstützen sich, damit eine Behörde auch dann ihre Aufgaben erfüllen kann, wenn ihre eigenen Ressourcen dazu nicht ausreichen. Allerdings ist diese „Hilfe“ auf einzelne Hilfsmaßnahmen beschränkt.¹³ Ein Sonderproblem ist dabei jedoch die von Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 GG als Konsequenz aus den negativen Erfahrungen mit der 'Geheimen Staatspolizei' unter dem Nationalsozialismus vorgeschriebene organisatorische und funktionale Trennung von Polizei und Verfassungsschutz.¹⁴

Damit dieses Rechtsstaatsmodell auch im Zeitalter der elektronischen Informationsverarbeitung bestehen kann, hat das Bundesverfassungsgericht versucht, es problemgerecht weiterzuentwickeln und um die informationelle Gewaltenteilung und das *informationelle Selbstbestimmungsrecht* zu ergänzen. Dieses umfaßt die Befugnis, selbst darüber zu bestimmen, welche personenbezogenen Informationen von wem und zu welchem Zweck erhoben und verarbeitet werden dürfen, sowie den Anspruch zu wissen, wer wo was über einen selbst gespeichert hat. In dieses Recht darf nur nach Einwilligung des Betroffenen oder im überwiegenden Allgemeininteresse auf der Grundlage eines Gesetzes eingegriffen werden, das den Verwendungszweck klar und ausdrücklich regelt und Vorkehrungen gegen die zweckwidrige Verwendung der Daten trifft.¹⁵

Die geforderte Zweckbindung der Datenverarbeitung legt einerseits das Verarbeitungsziel fest und begrenzt andererseits den Verarbeitungsumfang. Zulässig ist nur eine Verarbeitung zu einem von vornherein klar zu definierenden Zweck, die sich auf das Mindestmaß der hierfür erforderlichen Daten beschränkt. Denn jedes, auch an sich 'harmlose' Einzeldatum erfährt durch Veränderung des Verarbeitungszwecks oder die Verknüpfung mit anderen Daten eine neue Bedeutung. Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung gibt es keine 'belanglosen' Daten mehr. Das Sammeln und Verarbeiten von Daten auf Vorrat ist daher ebenso verboten wie das Zusammenführen zu unterschied-

12 S. z.B. Schmidt-Jortzig 1980, 1 ff.; Maunz Art. 28 Rdn 44, 53, 60.

13 S. z.B. Bull Art. 35 Rdn 12; Schlink 1982, 11 ff.; Heußner 1988, 295; Munzert 298; Goebel 1980, 25 f., 31.

14 S. hierzu näher Denninger ZRP 1981, 231 ff.; Gusy ZRP 1987, 45; Kutscha ZRP 1986, 194.

15 BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

lichen Zwecken gesammelter Daten zu einem vollständigen oder partiellen Persönlichkeitsprofil.¹⁶

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schützt den Prozeß der sozialen Selbstdarstellung des einzelnen. Er selbst soll entscheiden können, wie er sich in seinen unterschiedlichen sozialen Rollen darstellen möchte. Er soll nicht zum Gefangenen der Vorstellungen eines anderen werden und seine Freiheit zum Anders-Sein und Anders-Werden bewahren.¹⁷ Das Grundrecht sichert so die Möglichkeit des Rollenwechsels, der Verhaltensvariation und der Freiheit, sich zu ändern. Auf diese Weise schützt es aber nicht nur die individuelle Entfaltungsfreiheit, sondern zugleich auch die Integrität der Wechselseitigkeit sozialer Beziehungen. Ein Eingriff in dieses Grundrecht kann daher gleichzeitig ein Eingriff in das Grundrecht des nicht unmittelbar angegriffenen Kommunikationspartners sein. Die Einwilligung nur eines von beiden kann den Eingriff daher nicht rechtfertigen.¹⁸

„Nicht Daten sind gefährlich, sondern ihre Benutzer (und deren Zwecke).“¹⁹ Die abzuwehrende Gefahr liegt weniger darin, daß an sich Geheimes 'bekannt' werden könnte, als vielmehr daß durchaus nicht geheime und oft recht belanglose Begebenheiten und Gegenstände in einem neuen Kontext mit negativen Bedeutungen belegt werden könnten.²⁰ Zu verhindern ist daher vorrangig, daß Datenverarbeitung zu rechtlich unerwünschten Folgen führt. Die Sicherheit, die der Rechtsstaat seinen Bürgern zu gewährleisten hat, muß sich auf diese Gefahr erstrecken. Sicherheit heißt in diesem Zusammenhang „die hinreichend große Chance aller Bürger, für Eigenschaften, die vom einzelnen nicht verantwortbar sind – wie Geschlecht, Alter, soziale Herkunft, Ausländerstatus, politisches Verhalten von Angehörigen – oder zwar verantwortbar, jedoch erst in der politischen Auseinandersetzung um die erstrebenswerte Struktur der Gesellschaft erworben wurden – wie politische Anschauungen, Mitgliedschaften, Stellungen in Staat oder Gesellschaft – keine Nachteile hinnehmen zu müssen, die seine Position in der Gesellschaft in Frage stellen“.²¹

Da diese Sicherheit durch die informationelle Vernetzung in unvorhersehbarem Ausmaß bedroht wird,²² ist die Teilung staatlicher Macht unter den Bedingungen elektronischer Datenverarbeitung um eine informationelle Gewaltenteilung zu ergänzen.²³ Es gibt keine normativ anerkannte informationelle 'Ein-

16 S. BVerfGE 65, 1 (45); Simitis NJW 1984, 402; Denninger KJ 1985, 223 f., 237.

17 So Schmidt JZ 1974, 241; Denninger KJ 1985, 219; Preuß Merkur 1986, 343.

18 S. hierzu auch unten Kap 11; Podlech Art. 1 Rdn 34 ff.; Art. 2 Rdn 44 ff.; Denninger KJ 1985, 219 f.; Simitis NJW 1984, 400; Preuß Merkur 1986, 343 ff.

19 Steinmüller 1987, Sp. 347; Scholz/Pitschas 1984, 21.

20 S. hierzu Hase DuR 1984, 41 f.

21 Podlech 1988, 123.

22 S. Podlech 1988, 123.

23 S. hierzu z.B. Simitis NJW 1984, 402; Goebel 1980, 102; Heußner 1988, 295.

heit der Staatsgewalt', nach der das Wissen einer bestimmten Behörde zugleich das (fiktive) Wissen aller anderen Zweige der Verwaltung bedeute.²⁴ Um zu verhindern, daß Informationsflüsse Systemgrenzen überschreiten oder gar aufheben und dadurch normativ getrennte Macht faktisch wieder zusammenführen, wird die funktionelle, kompetenzmäßige und organisatorische Trennung staatlicher Verwaltungen dadurch in den Bereich der Informationsverarbeitung verlängert, daß sie auf den jeweiligen Verwaltungszweck begrenzt bleibt.²⁵ Um diese Zweckbindung sicherzustellen, ist ein „amtshilfefester“ Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe und Verwertungsverbote erforderlich.²⁶ Amtshilfe darf als Informationshilfe nur geleistet werden, wenn sie wegen des damit verbundenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch ein Gesetz erlaubt ist.²⁷ Der Ausnahmecharakter der Amtshilfe verbietet zudem, daß der Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Verwaltungen oder die Abfrage aus 'fremden' Datenbanken zur Regel wird.²⁸

Soweit Daten übermittelt werden, sind die Datenkanäle und Datenbewegungen offenzulegen, damit der Bürger wissen kann, wer wann was über ihn weiß.²⁹

Probleme des Rechtsstaats heute

Angesichts der Flut an Gesetzen und der Zunahme von gesetzlichen Zielbestimmungen, unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen sinken die Chancen des Bürgers, aus den Gesetzen noch entnehmen zu können, was Recht und Unrecht ist. Rechtssicherheit gibt es in vielen Fällen nur noch für diejenigen, die auf den Rat von Experten zurückgreifen können. Dem Bürger fehlt in der Regel das notwendige Instrumentarium, um seine Rechtsposition und damit seinen rechtsstaatlichen Handlungsspielraum selbst einschätzen zu können. Er ist damit auf die Hilfe und das 'Entgegenkommen' der Verwaltung angewiesen.³⁰ Diese Entwicklung führt neben anderen Gründen zugleich dazu, daß die Gerichte immer öfter von verunsicherten Bürgern angerufen werden, wegen ihrer Überlastung aber nur abnehmend intensiven und rechtzeitigen Rechtsschutz gewähren können.³¹ Während die Gesetzesflut und die flexibilisierende Gesetzestechnik den Bürger verunsichern, erhöhen sie den Handlungsspielraum

24 S. hierzu Denninger VVDStRL 37, 40 f.

25 S. BVerfGE 65, 1 (43 ff.).

26 BVerfGE 65, 1 (46); Benda 1974, 38; Bull DÖV 1979, 689 ff.

27 S. hierzu Schlink 1982, 202; Denninger KJ 1985, 224 ff.; Heußner 1988, 295.

28 S. Goebel 1980, 31, 49, 101, 109.

29 S. Podlech 1988, 123 f.; Goebel 1980, 104.

30 S. hierzu näher Benda 1983, 505 f.

31 S. z.B. Benda 1973, 507 f.

der Verwaltung. Sie kann sich nämlich zur Begründung ihres Handelns und ihrer Entscheidungen die für sie optimale Alternative aus der Fülle der gesetzlichen Regelungen, die sich oft überschneiden und gegenseitig beeinflussen, herausuchen.³² Sie wird außerdem in der Erkenntnis und Wahl von Handlungsalternativen zunehmend durch IuK-Technik unterstützt.

Die Verwaltung befindet sich derzeit in einer informationstechnischen Übergangsphase. Neben den Terminals hochmoderner IuK-Systeme sind in den meisten Amtsstuben noch immer Papier, Bleistift, Aktenordner, Karteikästen und Telefon zu finden. Die Verwaltung erledigt routinisierte Massenaufgaben und quantifizierbare Aufgaben weitgehend technikgestützt und automatisch. Diese Tätigkeiten sind meist aus den spezifischen Verwaltungsbereichen ausgegliedert und in großen Rechenzentren fern vom Sachbearbeiter zentralisiert. Zunehmend werden Verwaltungsinformationen aber auch dezentral vom Terminal des Sachbearbeiters aus im Dialogverfahren verarbeitet. Qualitative Entscheidungsprozesse werden bisher nur 'modellhaft' unterstützt. Bürokommunikation mit elektronischer Aktenführung und Post findet erst in Anfängen Anwendung.³³

Telekommunikation findet weitgehend nur mittels Telefon und Telex statt. Die Möglichkeiten des Datenaustauschs sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Während etwa Nordrhein-Westfalen bereits 1972 mit dem Aufbau eines Datenvermittlungssystems begonnen hat,³⁴ stehen andere Länder erst noch am Beginn einer solchen Verwaltungsvernetzung.³⁵

Der Einsatz der IuK-Technik dient heute vor allem der Kostensenkung, aber auch dem Abbau von Vollzugsdefiziten, der Verbesserung von Entscheidungsgrundlagen und der Rationalisierung von Verwaltungsabläufen.³⁶ Für den Datenschutz haben sich vor allem die verknüpften Ressourcen staatlicher Politik und das verstärkte Bemühen, die Einnahmen und Ausgaben zu kontrollieren, negativ ausgewirkt. Die Aufmerksamkeit der Datenverarbeitung richtet sich zunehmend auf die einzelnen Leistungsempfänger und die Suche nach 'Unterstützungsschwindlern', 'Schwarzarbeitern' und 'Steuerhinterziehern'. In den IuK-gestützten Verwaltungen wird durch einen kontinuierlichen Abgleich der je spezifischen Daten fortlaufend die Berechtigung überprüft – von der Kontrolle der Schüler- und Studentenförderung bis hin zu den Warnmeldesystemen der Sozialverwaltung.³⁷

Trotz der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Volkszählungs-Entscheidung, daß die Existenz und Funktionsfähigkeit einer demokrati-

32 S. hierzu z.B. Benda 1973, 505.

33 S. hierzu und zum folgenden Wedde 1989, 67 ff. mwN.

34 S. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 1987.

35 S. z.B. Vogel 18: Rheinland-Pfalz wird erst in der nächsten Legislaturperiode mit dem Aufbau eines Verwaltungsnetzes beginnen.

36 Grimmer CR 1987, 524.

37 S. hierzu Simitis 1984, 33 f.; zum Einspareffekt s. auch Vogel 17.

schen Gesellschaft auch und gerade von einem wirksamen Datenschutz abhängen,³⁸ ist die Praxis des Datenschutzes weit davon entfernt, den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Die abstrakten Regelungsmaßstäbe des Datenschutzrechts wurden für eine 'ausgewogene Interpretation' instrumentalisiert, die sich an der 'betrieblichen' und 'behördlichen' Praxis orientiert und den Datenschutz in sie zu integrieren sucht.³⁹ Dem Volkszählungs-Urteil wurde bislang nicht die Notwendigkeit entnommen, die Datenverarbeitung ernsthaft zu verändern und zu reduzieren. Von einer konsequenten, den gesetzlichen Vorstellungen entsprechenden Bereinigung der Datenbestände kann „überhaupt nicht die Rede sein. Die Verarbeitungswirklichkeit hinkt weit hinter der gesetzlichen Verpflichtung her.“⁴⁰ Die dynamische technische Entwicklung hin zu dezentralen und vernetzten Formen der Datenverarbeitung unterläuft zunehmend die datenschutzrechtlichen Kontrollvorkehrungen: „Die Kontrolle wird mehr und mehr zur Fiktion.“⁴¹

Im Rahmen der Amtshilfe erfolgt in vielen Fällen ein regelmäßiger Austausch von Daten und Informationen. Sie wird oft so praktiziert, daß sie der anfragenden Behörde den unkontrollierten Zugriff auf die jeweils gewünschten Daten ermöglicht.⁴² Aber auch ohne Nutzung der IuK-Technik wird die Zweckbindung nicht immer beachtet. So werden bisher bei komplexen Verfahren Akten in den Behördenumlauf gegeben, ohne immer nur die Teile auszusondern, die die Behörde für die Beurteilung des von ihr zu prüfenden Sachverhalts benötigt.⁴³

Könnte der Bürger bei der herkömmlichen aktenmäßigen Vorgangsbearbeitung durch die Verwaltung noch einigermaßen nachvollziehen und sich vorstellen, welche Informationen die einzelne Fachverwaltung über ihn hatte – nämlich die, die er selbst, zumeist auf Fragebögen, geliefert hatte –, so schwindet diese Möglichkeit zunehmend mit der beginnenden elektronischen Verknüpfung von Datensammlungen. Aus dem Einsatz der Informationstechnik folgt, daß die Informationsbasis des Staates über die Bürger wächst und sie für ihn transparenter werden, umgekehrt aber das staatliche Informationsverhalten für die Bürger zunehmend undurchsichtiger wird.

Dies gilt besonders für den 'Sicherheitsbereich'. Seit den siebziger Jahren versucht die Polizei, sich vom reaktiven Handlungsmuster des liberal-rechtsstaatlichen Polizeirechts zu lösen und im Zuge eines neuen Präventionskonzepts ihren Aufgabenbereich und ihre Handlungsmöglichkeiten auszuweiten. Während nach jenem die Polizei erst eingreifen sollte, wenn sich das individuelle Verhalten eines „Störers“ zu einer „konkreten Gefahr“ für ein Rechtsgut verdichtet

38 BVerfGE 65, 1 (41 f.).

39 S. hierzu Simitis 1984, 31.

40 Simitis 1984, 36.

41 Simitis 1984, 38.

42 S. Simitis NJW 1984, 402 f.

43 S. hierzu z.B. Munzert 305.

hatte, versucht sie nach diesem weit im Vorfeld einer „konkreten Gefahr“ schon das Entstehen von Risiken durch Personen und Gruppen zu erkennen und zu verhindern. Nach ihrem Selbstverständnis ist neben dem früheren polizeilichen Auftrag durch neue und zunehmende Risiken für Gesellschaft und Staat „ein durchgreifender, insoweit völlig neu gerichteter Generalauftrag hervorgetreten, nämlich die innere Sicherheit und die innere Ordnung eines Staates als solche aufrechtzuerhalten“.44

Allerdings zielt dieses neue Konzept weniger im Sinne einer primären Prävention auf die Veränderung der gesellschaftlichen Ursachen von Kriminalität und sozialen Unruhen, sondern fast ausschließlich auf die Verhaltenssteuerung von Individuen.⁴⁵ Ob ein Bürger Gegenstand polizeilicher Praxis wird, hängt jedoch nicht mehr nur von dessen Handeln ab. Da sie dem Erkennen von Risiken und nicht mehr nur der Abwehr einer Gefahr nur gegenüber dem Störer dienen sollen, ermöglichen die neueren Kontrollbefugnisse, praktisch jeden Bürger zu überprüfen.⁴⁶ Gleichzeitig führt dieses risikoorientierte Präventionskonzept zu einem fast unersättlichen Informationsbedarf, um jederzeit eine umfassende ganzheitliche Lagebeurteilung der inneren Sicherheit erstellen zu können.⁴⁷ Um diesen Bedarf zu stillen, um ihre Erkenntnis- und Handlungsmöglichkeiten zu verbessern, haben die Behörden der inneren Sicherheit in den vergangenen Jahren jeweils die neuesten Möglichkeiten der IuK-Technik genutzt, auch wenn bisweilen die Rechtslage recht zweifelhaft war.⁴⁸ So haben die Polizei und die Geheimdienste ihre Informations- und Kommunikationssysteme INPOL⁴⁹ und NADIS⁵⁰ eingerichtet und ausgebaut. Sie haben neue Dokumentations- und Recherchesysteme in Betrieb genommen⁵¹ und neue Fahndungsmethoden entwick-

44 S. hierzu z.B. Stümper KR 1979, 254 und 1981, 76 ff.; ebenso Boge KR 1982, 240.

45 S. hierzu z.B. Koetzsch, Die Polizei 1983, 146 ff.; Jäger, Die Polizei 1983, 133 f., 135 sieht angesichts hoher Jugendarbeitslosigkeit die Präventionsaufgabe bei männlichen Jugendlichen z.B. so: „Ihre Bewältigung, der aus welchen Gründen auch immer arbeitsfreien Zeit muß im Mittelpunkt kriminalpräventiver Aufmerksamkeit stehen.“ S. hierzu aber auch die Betonung primärer Prävention bei Herold in CILIP 18, 34.

46 S. hierzu z.B. Riegel DVBl 1987, 325 ff.

47 S. zum vorstehenden ausführlicher Bull 1984, 218 ff.; Busch u.a. 1985, 227 ff.; Schulz/Wambach 1983, 75 ff.; Riehle 1983, 274 ff.; Roßnagel 1984, 169 f.; 1983, 204 ff. jeweils mwN.

48 S. hierzu z.B. Bull 1984, 218 ff.; Simon/Taeger 1981; Roßnagel 1984, 147 ff., 160 ff., 178 ff.

49 S. hierzu z.B. Wiesel/Gerstner 1978; Polizeiführungsakademie 1985; Busch u.a. 1985, 115 ff.; Wiesel ÖVD/online 1982, 72 ff.

50 S. hierzu z.B. Gusy 1982, 252; Bull 1984, 249 ff.

51 S. hierzu z.B. Küster 1985, 3 ff.

kelt wie die Rasterfahndung,⁵² die 'polizeiliche Beobachtung',⁵³ die Videoüberwachung⁵⁴ und die Fernsehahndung.

Wegen der teilweisen Aufgabenüberschneidung – etwa in der 'Terrorismusbekämpfung' und in der Verfolgung von Staatsschutzdelikten – gibt es trotz des Trennungsgebots inzwischen Formen intensiver Zusammenarbeit. So übermitteln zum Beispiel Polizeibehörden unter Berufung auf das allgemeine Amtshilfengebot Informationen – etwa erkennungsdienstliche Unterlagen – an die Ämter für Verfassungsschutz, die diese selbst nicht gewinnen können.⁵⁵

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Begrenzung staatlicher Macht treffen insgesamt also auf ziemlich schwierige Verwirklichungsbedingungen. Wird es gelingen, staatliche Macht auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft' besser zu 'zähmen'? Trotz aller festgestellten Mängel gewährleisten die Grundrechte historisch gesehen noch relativ große Entfaltungschancen? Können diese durch IuK-Technik erweitert werden?

Vernetzung von Regierung und Verwaltung

Zur Zeit ist schwer abzuschätzen, in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit die Informatisierung der Verwaltung vorangetrieben wird. Ambitionierten Konzepten stehen derzeit viele technische und organisatorische Probleme gegenüber.⁵⁶ Unterstellen wir jedoch, daß diese Hindernisse nach und nach überwunden werden können und prüfen wir, welche Folgen gerade ihr Erfolg hätte.

Unter den oben angenommenen Randbedingungen wird die gesellschaftliche und politische Bedeutung der öffentlichen Verwaltung noch gewichtiger werden. Angesichts der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Risiken und Krisen werden ihr neben den traditionellen Aufgaben neue Herausforderungen etwa im Bildungs-, Umwelt-, Sozial- und Sicherheitsbereich entstehen. Im Zeichen leerer Kassen, der Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben sowie erhöhten Erwartungen der Öffentlichkeit werden jedoch die Bedingungen zunehmend schwerer, die Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Die Verwaltung muß daher alle Möglichkeiten nutzen, ihre Effizienz und Effektivität zu steigern.⁵⁷

52 S. hierzu z.B. Seeber KR 1981, 203 ff.; Roßnagel 1984, 178 ff.; Simon/Taeger 1981; Denninger KJ 1985, 237 f.

53 S. hierzu z.B. Bölsche 1979, 62 ff.

54 S. zur 'Aktion Paddy' in Heidelberg und Mannheim z.B. Sternsdorff 1983, 95 ff. oder zur Überwachung der B-Ebene des Frankfurter Hauptbahnhofs Schmidt 1983, 63.

55 S. z.B. Bull. Art. 35 Abs. 1 Rdn 31.

56 S. hierzu näher Grimmer CR 1987, 526; Reese/Seibel VerwA 1987, 387 ff.

57 S. hierzu oben Kap. 7 sowie z.B. Vogel 16 ff.; Böhret 30 f.; Reinermann 1986, 123 f.; ders. 1988, 42 ff.; Lenk 1987, 91 f.; Scholz/Pitschas 1984, 18 f.

Während im Produktionsbereich die Produktivität bisher vor allem durch Technisierung gesteigert wurde, ist in der Verwaltung die Leistungsfähigkeit in erster Linie durch eine Erhöhung des Personalstamms verbessert worden. Verwaltung ist im wesentlichen die Verarbeitung von Informationen.⁵⁸ Daher verspricht die Technisierung der Informationsverarbeitung ein großes Rationalisierungspotential zu erschließen.⁵⁹ Bisher sind die Verwaltungsinformationen in der Regel immer nur an einer Stelle innerhalb der Gesamtverwaltung verfügbar. Sie anzufordern und zu übermitteln, ist sehr zeitaufwendig, umständlich und relativ kostenintensiv. Viele Informationschancen gehen dadurch verloren. Das Ausnutzen des Informationspotentials und die Effektivierung der Verwaltungsleistungen setzt daher nach weitverbreiteter Meinung einen reibungslosen Datenfluß innerhalb der Gesamtorganisation voraus.⁶⁰

Dies wird umso wichtiger, als die Umfeldkomplexität der Verwaltung zunimmt. Mit der Komplexität der zu steuernden Gesellschaft muß aber auch ihre Eigenkomplexität in der Informationsaufnahme und -verarbeitung wachsen. Sie wird ihr verfügbares Wissen durch weitere Spezialisierung erhöhen, dadurch aber auch zu steigenden Koordinationsanstregungen gezwungen sein.⁶¹ Die Informationen, die zur Bewältigung der Umfeld- und Eigenkomplexität erforderlich sind, werden sprunghaft ansteigen und einen erheblich stärkeren Informationsaustausch erforderlich machen. Neue Aufgaben, gebremste Finanzkraft und die Notwendigkeit eines rationellen Informationsmanagements werden einen starken Druck zur Nutzung der IuK-Techniken ausüben. Um deren Möglichkeiten voll auszunutzen, streben viele Planer als Zielvorstellung an, die Verwaltungsbereiche in umfassenden Informations- und Kommunikationssystemen systematisch zu integrieren.⁶²

Modellhaft wird dies im 'Landessystemkonzept' Baden-Württembergs angestrebt.⁶³ Der Begriff steht zwar „für eine Vielzahl noch unbekannter, denkbarer, möglicher und bereits feststehender Schritte“. ⁶⁴ Dennoch können die bisherigen Planungen Hinweise geben, wie eine integrierte Informationsinfrastruktur einer Landesverwaltung unter den genannten Randbedingungen genutzt werden dürfte und welche Auswirkungen zu erwarten sind.

Mit dem Landessystemkonzept Baden-Württembergs wird vor allem ver-

58 S. z.B. Grimmer CR 1987, 525; Reiner mann 1986, 115.

59 S. hierzu Vogel 1987, 17.

60 S. z.B. Lange/Sippel 1986, 45.

61 S. hierzu z.B. Luhmann 1966, 23; Böhret 1988, 30 f.; Reiner mann 1986, 123; Lenk 1988, 93.

62 S. hierzu z.B. Reiner mann 1986, 115; ders. 1988, 46; Munzert 296 ff.; Brinckmann 1987, 98 f.

63 S. Diebold/Dornier/Ikoss 1984; Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg, 1985, 14 ff.; dies. 1986, 19 f.; Reiner mann CR 1987, 124 ff.; Gleinicke VOP 1985, 226 ff.; Wedde 1989, 69 ff.

64 So die Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg 1986, 14.

sucht, die Kommunikationsfähigkeit der in den Behörden verwendeten IuK-Technik durch Rahmenvorgaben zu gewährleisten, die Informationsgrundlagen für die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben zu systematisieren, die Entscheidungsprozesse im Hinblick auf automationsgestütztes Verwaltungshandeln zu ordnen sowie die maßgeblichen Entscheidungsträger hierin einzubinden.⁶⁵ Es strebt auf einem landesweiten Netz aufbauend die Integration aller Verwaltungszweige in vier verschiedene Informations- und Kommunikationssysteme an: der allgemeinen Verwaltung, der Forschung und Lehre, der Finanzverwaltung und der Polizei. Angestrebt wird, in diesen Systemen die in den einzelnen Bereichen vorhandenen Daten anderen Verwaltungszweigen besser verfügbar und nutzbar zu machen. Dadurch sollen zum einen die Verwaltungsleistungen erhöht und zum anderen die Führungsfunktion der Regierung verbessert werden.

Unterstellen wir, solche Konzepte haben Erfolg, dann könnte die künftige Verwaltung eventuell so aussehen: Um das Jahr 2000 werden viele der verschiedenen Datenverarbeitungssysteme, die in den Verwaltungen genutzt werden, zu Rechnernetzen mit Großrechnern im Hintergrund zusammengefaßt sein. Die Bearbeitung von Vorgängen findet am Arbeitsplatz statt. Fehlende Daten oder Programme liefert die zentrale Daten- und Programmbank. In geeigneten Bereichen – wie dem Haushaltswesen – werden ressortübergreifende Systeme eingesetzt. An den Arbeitsplätzen werden vernetzte Personal Computer genutzt, die die Sachbearbeiter führen und unterstützen. Die Kompatibilität der verschiedenen Systeme wird durch neu errichtete Koordinationsstellen oder Systembeauftragte sichergestellt.⁶⁶

Viele bisher getrennte Arbeiten in der Verwaltung – wie Erfassen, Bearbeiten, Berechnen oder Durchsetzen – werden an den IuK-Sachbearbeiter-Arbeitsplätzen zusammengefaßt. Die Sachbearbeiter können dadurch alle anfallenden Vorgänge unter Führung von (Verwaltungs-)Datenbanken, Informations- und Expertensystemen selbständig bearbeiten. Da diese Hilfssysteme ständig aktualisiert und beispielsweise an neue Gesetze und Verordnungen angepaßt werden, sind die Verwaltungsentscheidungen stets auf dem aktuellen Stand. Texterfassende Scanner ermöglichen, die eingehende Briefpost in die elektronischen Bürosysteme aufzunehmen und automatisch an den richtigen Platz zu verteilen. Unter Nutzung von Textbausteinen und mit Hilfe von 'Sprechschreibern' bringen die Sachbearbeiter ihre Ergebnisse auch gleich selbst in Schriftform. Die Zugriffskompetenzen auf die in den zentralen Systemen gespeicherten Informationen sind aufgabenbezogen begrenzt und hierarchisch gegliedert: Jeder Sachbearbeiter erhält nur die seinem spezifischen Aufgabenbereich entsprechenden Informationen. Auf der Führungsebene bestehen dagegen umfassende Zugriffsrechte. Hier stehen 'Hintergrundsysteme' zur Verfügung, die es ermöglichen

65 So Reinermann CR 1987, 125.

66 S. hierzu z.B. Vogel 18; Munzert 298; Grimmer CR 1987, 527; Reinermann 1987, 128 f.

sollen, große Datenmengen zu verwalten und den Bestand, die Planung und den Vollzug aktuell zu überblicken.⁶⁷

Auch die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung wird durch die IuK-Technik geprägt. Um sie besser nutzen zu können, wird die Formalisierung vorerst weiter zunehmen. Durch die IuK-technische Ausstattung werden die Verwaltungsmitarbeiter in die Lage versetzt, einzelfallbezogene Entscheidungen unmittelbar zu fällen und zu präsentieren. Lediglich in 'Spezialfällen', die in dem Verwaltungsprogramm nicht berücksichtigt sind, ist die Vorlage an einen Vorgesetzten erforderlich. Soweit Anträge oder Anfragen auf elektronischem Weg gestellt werden, antwortet die Verwaltung ebenso.

Um das Jahr 2020 wird die elektronische Kommunikation mit Verwaltungen zum Regelfall werden. Sie wird sich allmählich durchsetzen, weil sie kostengünstiger, bequemer und zeitsparender ist. Viele formalisierte Verfahren können automatisch bearbeitet und abgewickelt werden. Die Entscheidungen werden elektronisch zugestellt. Bürger, die nicht über die notwendigen IuK-Geräte oder -kenntnisse verfügen, können an zentralen Stellen öffentliche Terminals benutzen bzw. Bürgerbüros konsultieren.

Zur Simulation in der Planung, zur Entscheidungsvorbereitung und in Routinefällen auch zur Entscheidung werden Expertensysteme breit eingesetzt. Vor allem in der steuernden Verwaltung werden sie genutzt, um unter verschiedenen Entscheidungsalternativen nach vorgegebenen Zielen die optimale zu finden.

In der Phase bis etwa 2000 führt die steigende Produktivität der Verwaltung kaum zu Entlassungen, sondern ermöglicht eine Ausweitung der Aufgaben und eine Reduzierung des Personals durch natürliche Fluktuation und zeitweilige Einstellungsstops. Danach jedoch steht durch die 'Televerwaltung' und die 'Selbstverwaltung' der Bürger im direkten elektronischen Dialog mit den Verwaltungs-Systemen eine starke Verringerung von Arbeitsplätzen bevor.

Verwaltungsintegration, Ressortverantwortung und informationelle Gewaltenteilung

IuK-Technik macht die so oft geforderte *Einheit der Verwaltung* tatsächlich möglich.⁶⁸ Sie wird der verbreiteten Vorstellung, die Verwaltung sei eine informationelle Einheit, neuen Aufschwung bringen: Die Wirksamkeit der Verwaltung soll nicht unter den unterschiedlichen Kompetenzen der Verwaltungsbehörden leiden. „Bezogen auf das Informationswissen der Verwaltung muß deshalb das Sachwissen, das eine bestimmte Behörde besitzt, im Interesse wirksamer Aufgabenerfüllung prinzipiell auch den übrigen Verwaltungsstellen zur Verfügung

67 S. hierzu z.B. Reinermann 1986, 118 ff., 123 ff.

68 S. z.B. Reinermann 1986, 116 f.; Munzert 296 ff.

stehen. ... Nur wer über das ausreichende Wissen verfügt, ist in der Lage, richtige Entscheidungen zu treffen. Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken machen eine solche Informationssteigerung möglich.“⁶⁹ Der planmäßige Austausch von Informationen verspricht, Doppelarbeit überflüssig zu machen, Verwaltungsabläufe zu optimieren und vor allem Nicht-Informiertsein zu vermeiden.⁷⁰ Es wird daher ein sehr starker Druck entstehen, die Effizienz der Verwaltung zu verbessern und ihre Steuerungskapazität zu erhöhen, indem ihre Informationsbeziehungen möglichst systematisiert und integriert werden.

Der Aufbau von Verwaltungsinformationssystemen, die untereinander in einen technisch beliebig steuerbaren, erweiterbaren oder reduzierbaren Datenverbund treten können, gerät jedoch mit den bisherigen normativen Vorstellungen administrativen Informationsverhaltens in Widerspruch. Denn in ihnen werden nicht mehr nur – wie bei der ‘klassischen’ Amtshilfe durch Aktenübersendung – entscheidungsnotwendige, knappe und an entfernten Stellen vorhandene Informationen verfügbar gemacht. Mit den Möglichkeiten werden vielmehr auch die Bedürfnisse nach einem breiten und kontinuierlichen Informationsaustausch ansteigen. Bei einem unmittelbaren Zugriff auf die Daten anderer Verwaltungen durch On-line-Verbindungen wird aber ein besonderes Amtshilfe-Ersuchen überflüssig, verliert die ‘aktenführende’ Behörde weitgehend die Herrschaft über ‘ihr’ Verwaltungsverfahren und wird der Unterschied zwischen aushilfeartiger Mitwirkung und dauernder, generell formulierter Aufgabenzuweisung hinfällig.⁷¹

Die IuK-gestützte Einheit der Verwaltung gerät auch in Widerspruch zur den bisherigen normativen Vorstellungen einer informationellen Gewaltenteilung. Die von dieser geforderten „künstlichen Zonen kalkulierten Nichtwissens“⁷² werden jedoch nur sehr schwer aufrecht zu erhalten sein.⁷³ „Niemals zuvor bestanden größere Möglichkeiten für die öffentliche Verwaltung, Sachwissen zu erhalten und mit anderen auszutauschen.“⁷⁴ Viele werden nicht einzusehen vermögen, warum die Verwaltung Daten, über die sie bereits verfügt, nicht nutzen soll. Je greifbarer die bei anderen Verwaltungseinheiten vorgehaltenen Informationen sind, desto stärker wird der Druck, diese auch zu verwenden: Der Staat dürfe sich für die wirksame Erfüllung seiner Aufgaben nicht selbst blind machen.⁷⁵ „Wer versucht, diese Informationsflüsse zu begrenzen, steht daher in prinzipiellem Gegensatz zu den jetzt vorhandenen Möglichkeiten und muß da-

69 Munzert 296 f., Hervorhebung im Original; s. hierzu auch Scholz/Pitschas 1984, 199.

70 S. hierzu Reiner mann 1986, 115 f.

71 S. hierzu z.B. Denninger KJ 1985, 239 f.; Vogelsang 1988, 33.

72 Lenk 1984, 98.

73 S. hierzu Reiner mann 1986, 116 f.

74 Munzert 298.

75 S. zu diesem Argument näher Brinckmann 1984, 126.

mit rechnen, daß jedenfalls die Mehrheit der Bevölkerung einen Rückgang gewohnter Verwaltungsleistungen wohl kaum verstehen wird.⁷⁶

Trotz Datenschutzanforderungen ist damit zu rechnen, daß auch in Zukunft die Interessen der Verwaltung gewahrt werden.⁷⁷ Sie wird die Rechtsmeinung vertreten: Nach dem Prinzip der informationellen Gewaltenteilung dürften Informationsflüsse dann kanalisiert werden, wenn dies die Funktionsfähigkeit der Verwaltung – nach deren eigener Beurteilung – nicht beeinträchtigt. Ein automatisierter Datenaustausch wird jedoch dort stattfinden, wo dies zur Funktionserfüllung geboten erscheint. Im Ergebnis dürfte das Informationsverteilungsprinzip vorherrschen: Zwar soll nicht jede Behörde alles wissen, aber sie soll alles wissen, was sie zur Erfüllung der ihr gestellten Aufgaben benötigt.⁷⁸

Welche Veränderungen wird der Informationsverbund für die Verwaltungsorganisation und die *Machtverteilung innerhalb der Verwaltung* haben? Wird Staatsmacht stärker auf dezentrale Einheiten verteilt oder an zentraler Stelle noch mehr geballt als bisher? Viele sehen in der IuK-Technik ein Potential zum Abbau von Hierarchien: Wenn die Ressourcen, auf denen Hierarchien beruhen – wie Bildung und Informationen – keinen exklusiven Charakter mehr haben, dann dürfte es schwer werden, diese Hierarchien aufrecht zu erhalten. Die Nutzung der IuK-Technik könnte danach eine weitgehende Dezentralisierung von Verwaltungskompetenzen an die unteren Verwaltungseinheiten und eine Ausweitung der fallbezogenen Handlungs- und Dispositionsspielräume der Verwaltungsbeamten ermöglichen. Es ist sogar die Rede von einer „Hierarchiedämmung“.⁷⁹

Empirische Erfahrungen mit der Verwaltungsautomation in den USA lassen die Hoffnung auf eine machverteilende Tendenz jedoch als „Mythos“ erscheinen.⁸⁰ Sie zeigen, daß der Einsatz von IuK-Technik hauptsächlich bestehende Strukturen verstärkt. Gegen die jeweiligen Verwaltungsspitzen waren technisch gestützte organisatorische Veränderungen nicht durchzusetzen. Erfolg hatten sie nur, wo die Veränderungen zugleich in deren Interesse lagen.⁸¹ Denn die meisten Schlüsselentscheidungen über den Einsatz der IuK-Technik, werden „direkt von denen getroffen, die auch die Macht und Kontrolle im entsprechenden Anwendungsbereich ausüben“.⁸² Es ist daher auch künftig zu erwarten, daß diejenigen, die über Organisationsmacht verfügen, IuK-Technik so einsetzen, daß sie

76 Munzert 298.

77 So Munzert 307.

78 S. Munzert 307, dessen Synthese zwischen Datenschutz und Verwaltungsinteressen hier nur umgestellt wurde.

79 Cleveland zit. nach Lenk 1988, 92; s. zum Dezentralisierungspotential auch Böhrer 1988, 22; Reiner mann 1986, 111 ff.; ders. CR 1987, 125; ders. 1988, 38 ff.; Grimmer CR 1987, 527 f. Brinckmann/Beyer 1987, 8 f.

80 Kraemer 1988, 59; skeptisch auch Lenk 1988, 85.

81 S. hierzu näher Kraemer 1988, 55 ff., 61, 65.

82 Kraemer 1988, 61.

ihre administrativen und politischen Ziele stützt.⁸³ „Technologiebezogene Reformen erfordern eine Übereinstimmung der vorgeschlagenen Anwendungen mit den Interessen der bestehenden Machtstruktur. Die Anwendung muß diese Interessen verstärken, oder die Reform wird nicht stattfinden.“⁸⁴

Mit der Einführung und Nutzung von IuK-Systemen verfolgten die Verwaltungsspitzen in der Vergangenheit als wichtigstes Interesse, die Einheit der Verwaltung und die Koordination ihrer Entscheidungen ständig durch Steuerung und Integration zu sichern. Die öffentliche Verwaltung ist kein monolithischer Block; sie ist ein differenziertes soziales Gebilde, das aus einer Vielzahl von Organisationen mit einer relativen Autonomie und einer jeweils eigenen 'Identität' besteht.⁸⁵ Daß diese unterschiedlichen Verwaltungseinheiten koordiniert zusammenwirken, ergibt sich nun nicht von selbst, sondern muß kontinuierlich organisiert werden. Dieses Problem dürfte künftig erheblich verschärft werden: Das Wachstum und der Wandel von Verwaltungsaufgaben vermehrt die internen Zielkonflikte und Reibungsverluste. Die zunehmende Binnendifferenzierung verstärkt die Verselbständigung und Politisierung von Untereinheiten. Der Wertwandel verändert auch die Motivation, Loyalität und Orientierung der Verwaltungsmitarbeiter. Die technisch-organisatorischen Innovationen werden daher vor allem zu Anwendungsformen der IuK-Technik führen, die versprechen, die Innensteuerung und Kontrolle zu verbessern und dadurch die Einheit und Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu stärken. Wichtigstes Selektionskriterium für die Auswahl verfügbarer Technikalternativen dürfte auch künftig die „economy of control and integration“ sein.⁸⁶

Die Computerisierung der Verwaltung hat daher die Organisations- und Kontrollstrukturen auch meist nicht verändert, sondern erhärtet. Wo sie die Strukturen verändert hat, verstärkte sie Zentralisierung wie Dezentralisierung. IuK-Systeme ermöglichten organisatorisch sowohl eine größere Entscheidungsfreiheit auf niedrigeren Ebenen als auch eine größere zentrale Kontrolle solcher Entscheidungen. Im Effekt wurde jedoch *Macht* eher zentralisiert. Denn was als größere Dezentralisierung erscheint, ist in Wirklichkeit die Übertragung von eher routinemäßigen Entscheidungen, deren Ergebnisse nun enger kontrolliert werden. Daran ändert auch der Einsatz von Personal Computern gerade nichts.⁸⁷ Auch künftig ist zu erwarten, daß die Nutzung der IuK-Technik aus mehreren Gründen solche – Macht zentralisierenden – Tendenzen unterstützen wird. Einmal bietet sie den zentralen Instanzen eine größere Transparenz der Organisation und der einzelnen Vorgänge. Ihre Entscheidungskompetenz wird gefördert durch die Verfügbarkeit bisher nicht zugänglicher Informationen,

83 Kraemer 1988, 59; s. hierzu auch Brinckmann 1987, 100 ff.

84 Kraemer 1988, 65.

85 S. hierzu Reese/Seibel VerwA 1987, 389 f.

86 S. Brinckmann 1987, 100 ff.

87 S. hierzu Kraemer 1988, 56 f.; Lenk 1988, 87.; Böhret 1988, 31.

durch bessere Möglichkeiten der Prognostik und der Analyse von Entscheidungsalternativen, durch eine bessere Einschätzung der Auswirkungen von Entscheidungen und eine genauere Kontrolle der Untergebenen.⁸⁸ Zum anderen verlagert sich die Programmsetzung in der Hierarchie weiter nach oben. Die koordinierte Standardisierung setzt gleiche Programme und gleiche Datenformate voraus und ist unter den Bedingungen der Bürokratie eher durch Zentralisierung als durch Kooperation zu bewerkstelligen.⁸⁹ Drittens wird die Programmstruktur dichter. Informelle Regeln werden durch formale ersetzt, die von den zentralen Instanzen erstellt werden.⁹⁰ Allerdings stößt die Formalisierung an Grenzen, weil die Offenheit des Lebens und die Notwendigkeit von Konsensstrategien eine abschließende Formalisierung in starren Regeln verhindert.⁹¹ Die Zunahme der Formalisierung verdichtet viertens die interne Verwaltungskontrolle. Mittlere und untere Bürokratie-Ebenen verlieren Steuerungskompetenzen.⁹²

Innerhalb der Verwaltung wird der Einfluß und die Macht der Computerexperten gestärkt. Sie sind für die technische Beratung, Ausbildung, Beschaffung und Integration zuständig und übernehmen die Ausformulierung von Programmen.⁹³ Während zentrale Administratoren, die über die konkrete Nutzung der IuK-Systeme entscheiden, durch die Zentralisierung und Technisierung Machtzugewinne erwarten dürfen,⁹⁴ könnte die politische Führung durch diese Entwicklung noch stärker von ihrem bürokratischen Unterbau abhängig werden. Eine weitere Verselbständigung der Bürokratie gegenüber der politischen Führung könnte die Folge sein.

Je höher technisiert die Verwaltung ist, desto schwerer ist sie für die politische Führung auch aus strukturellen Gründen steuerbar. Denn um Verwaltungshandeln zu verändern, bedarf es nun nicht mehr nur neuer Steuerungsprogramme in Form von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien, sondern darüber hinaus auch neuer Programmsoftware, möglicherweise auch neuer Hardware und vor allem schwierigster Standardisierungs- und Koordinationsbemühungen für die übereinstimmende Techniknutzung aller beteiligten Verwaltungsbehörden.⁹⁵

88 S. hierzu z.B. Reese 1979, 161; Kevenhörster 1984, 71, 365.

89 S. z.B. Kevenhörster 1984, 69; GMD 1987, 61; Brinckmann 1987, 102.

90 S. hierzu z.B. Kevenhörster 1984, 69; Brinckmann 1984, 123; allerdings besitzen die höheren Entscheidungsinstanzen keine unmittelbare Kenntnis der zu lösenden Probleme. Sie entscheiden aufgrund synthetischer Informationen, was mit der Gefahr eines Orientierungsverlustes verbunden ist – S. Kevenhörster 1984, 219.

91 S. z.B. Brückel 1979, 94 f.

92 S. Kevenhörster 1984, 168, 365.

93 S. hierzu z.B. Kevenhörster 1984, 69; Kraemer 1988, 59, der darauf hinweist, daß dies auch bei breiter Nutzung von Personal Computern so bleiben wird.

94 S. Kraemer 1988, 62.

95 S. hierzu z.B. Reese/Seibel AöR 1987, 381 ff.

Nach dem verfassungsrechtlichen *Ressortprinzip*⁹⁶ trägt jeweils der zuständige Fachminister gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit die Verantwortung für seinen Verwaltungszweig. Sie wird selbst durch die Richtlinienkompetenz der Regierungschefs nicht berührt. Der Rationalisierungsvorteil elektronischer Kommunikation kann allerdings nur voll genutzt werden, wenn Informationen nicht mehr in jedem Einzelfall auf dem Dienstweg schriftlich oder mündlich erbeten werden müssen, sondern automatisiert elektronisch abgefragt werden können. Um eine reibungslose Kommunikation zwischen den Verwaltungen zu erreichen, werden die Anschaffung von Geräten und Programmen sowie die Informationsorganisation und die Verwaltungsabläufe koordiniert und standardisiert. Hierfür sind im Landessystemkonzept Baden-Württembergs mit dem Landessystembauaufträgen und dem Informationstechnischen Zentrum koordinierende Instanzen vorgesehen, die unmittelbar beim Ministerpräsidenten angesiedelt sind.⁹⁷ Mit dem Fortschreiten der Vernetzung geraten die Verwaltungen unter steigenden Standardisierungsdruck und erfahren einen sektoralen Autonomieverlust.⁹⁸ Die einzelnen Verwaltungszweige verlieren einen Teil ihrer Organisationsmacht, nämlich die Kompetenz im Rahmen der Gesetze darüber zu bestimmen, wie sie die Erfüllung ihrer Aufgaben organisieren und welche technischen Hilfsmittel sie dafür einsetzen und nutzen. Soweit hierüber die zentralen Koordinationsgremien entscheiden, verliert der verantwortliche Minister die Möglichkeit, die administrative Entwicklung in seinem Verantwortungsbereich politisch zu steuern und seiner demokratischen Verantwortlichkeit gerecht zu werden.

Gleichzeitig wird jedoch die politische *Steuerungsfähigkeit* zentraler Instanzen erhöht, soweit sie nicht bereits technisch verfestigte oder international determinierte Strukturen betrifft.⁹⁹ Ressortübergreifende Systeme ermöglichen einen umfassenderen und schnelleren Überblick über die einzelnen Ressortaktivitäten und verbessern die Gesamtsteuerung ressortübergreifender Großvorhaben. So könnte zum Beispiel die Staatskanzlei oder der Finanzminister durch frühzeitige Informationen über Planungen in anderen Ressorts zu einem sehr frühen Zeitpunkt bereits abklären, ob die finanziellen Auswirkungen mit anderen Planungen zu vereinbaren sind und entsprechend intervenieren.

Die Verbesserung politischer Steuerungsfähigkeit könnte politisch auch dazu genutzt werden, dem staatlichen Schutzauftrag für Leben und Gesundheit der Bürger besser gerecht zu werden. So ermöglicht das in Baden-Württemberg als Teil des Landessystems geplante Umweltinformationssystem,¹⁰⁰ umweltrelevante Daten aus verschiedensten Verwaltungsbereichen zusammenzufassen

96 S. hierzu näher z.B. Herzog Art. 65 Rdn 54.

97 S. hierzu z.B. Reinermann CR 1987, 127 ff.; s. GMD 1987, 61.

98 S. hierzu Reinermann CR 1987, 128, 130.

99 S. hierzu oben und Kap. 8.

100 S. hierzu z.B. Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg 1986, 19 f.

und zur Schadensfrüherkennung oder für umweltrelevante Planungen zu nutzen. Diese Erkenntnisse erleichtern umweltorientierte Politik und Verwaltung.¹⁰¹ Sie können aber auch genauso gut einer Industrieansiedlungspolitik dienen, die Belastungsgrenzwerte optimal ausschöpft. IuK-Technik verbessert die Durchsetzungsbedingungen der politisch Mächtigen – unabhängig von den politischen Inhalten.

Bürgerservice und Bürgerkontrolle

Durch Nutzung der IuK-Technik kann die staatliche Verwaltung viele Vorgänge rationalisieren und ihr Leistungsvermögen verbessern, was letztlich auch den Bürgern zugute kommen kann. Trotz aller Bürokratiekritik ist nüchtern festzustellen, daß auch künftig Massengesellschaften mit einem so entwickelten Bedürfnispegel wie in der Bundesrepublik „ohne den Einsatz bürokratisch-technischer Maschinen und ihre Dienstleistungen in informationeller und organisatorischer Hinsicht schlechterdings nicht zu bestehen vermöchten“.¹⁰²

Ohne IuK-Technik aber könnte die Verwaltung heute – und dies gilt erst recht für die Zukunft – viele Leistungen, auf die die Bürger angewiesen sind, gar nicht mehr erbringen.¹⁰³ Dies gilt sowohl für die automatische Erledigung von Routineaufgaben wie auch die individuelle Fallbearbeitung und die Aufbereitung von Planungsdaten. Verwaltungsbehörden, die zum *Schutz der Bürger* sozial unverträgliches Verhalten verhindern sollen – etwa im Bereich des Umwelt-, Jugend-, Konsumenten- oder Gesundheitsschutzes – müssen technisch ähnlich gut ausgerüstet sein, wie diejenigen, die sie kontrollieren sollen. Da von der Existenzsicherung bis hin zur Ausübung nahezu aller Grundrechte der einzelne Bürger auf mehr oder weniger intensive Vorleistungen von Verwaltungen angewiesen ist, kann bei entsprechenden Sicherungen gegen Mißbrauch eine bessere Funktionserfüllung durch IuK-Technik auch seine Bedingungen zur Grundrechtsausübung verbessern.

Mit Hilfe der Automation kann die Verwaltung auch ihren *Bürgerservice* spürbar verbessern, zusätzliche Leistungen anbieten oder die jeweilige Bearbeitungszeit verkürzen.¹⁰⁴ Nach dem Aufbau von bürgerorientierten Verwaltungsinformationssystemen könnte sich jeder Bürger unter Zuhilfenahme von IuK-Technik über die ihm zustehenden Leistungen selbst ausführlich informieren. Dies würde seine Chancen verbessern, eigene Rechte etwa im Bereich der Sozialverwaltung, der Renten-, Kranken- oder Unfallversicherung oder der Arbeits-

101 S. hierzu Vogel 16 ff.

102 Narr 1986, 39.

103 S. hierzu z.B. Vogel 16 ff.

104 S. hierzu Lange/Sippel 1986, 155, 165 ff.; Reese 1979, 161; Lenk 1987, 99 ff.; ders. 1988, 88 f.

verwaltung wahrzunehmen. Er würde zumindest in Routinefällen in die Lage versetzt, selbständig und objektiv die Richtigkeit und Zulässigkeit staatlicher Maßnahmen zu überprüfen.¹⁰⁵

Die Verwaltung könnte darüber hinaus das in ihren Computern gespeicherte Wissen dazu verwenden, den Bürger auf Ansprüche von sich aus aufmerksam zu machen – so wie dies bei der Mahnung ausstehender Beträge auch der Fall ist. Ein Beispiel für ein solches aktives Ansprechen von Zielgruppen bietet die Sozialverwaltung in Rheinland-Pfalz. Sie versendet an die Erziehungsgeldberechtigten unmittelbar nach Eintritt der Voraussetzungen ein ausgefülltes Antragsformular nebst Hinweisen auf das zuständige Amt. Nachweise und Unterlagen muß der Antragsteller keine mehr erbringen. Sie wurden bereits vom Standesamt der Sozialverwaltung übermittelt.¹⁰⁶

Die Bürgernähe könnte nach dem Vorbild des 'Bürgeramts Unna'¹⁰⁷ noch weiter erhöht werden, wenn in jedem Stadtteil ein 'Bürgeramt' bestünde, von dem aus alle Anliegen erledigt werden können. Durch diese Aufgabenintegration sowie das Heranziehen externer Daten und deren Auswertung in Expertensystemen steigt das Beratungsvermögen der Sachbearbeiter.¹⁰⁸ Da sie in einem vernetzten Verwaltungssystem auf alle Verwaltungsdaten zugreifen können, müßte der Bürger nicht mehr für jede Verwaltungsangelegenheit eine andere Behörde aufsuchen. Bisher wird die Koordination zwischen den Teilen des zersplitterten Verwaltungsvollzugs dem Bürger weitgehend selbst zugemutet. Er muß die Informationen von Amt zu Amt tragen. Negative Kompetenzkonflikte werden auf seinem Rücken ausgetragen. In einem integrierten Verwaltungssystem müßte nicht mehr der Bürger laufen, sondern seine Daten.¹⁰⁹ „Wo der Verwaltung durch ein zulässiges Verbundnetz Daten zur Verfügung stehen, braucht der Bürger diese Daten nicht selbst zu beschaffen.“¹¹⁰

Sofern ein Bürger später gar telekommunikativ mit Verwaltungen verkehrt, spart er in noch größerem Umfang Zeit und Wege. Diese automatisierte Selbstbedienung bietet sich insbesondere an für den Austausch von Texten und Graphiken – etwa das Übersenden von Anträgen oder Bauzeichnungen –, das elektronische Bezahlen von Bußgeldern und Gebühren, die Abfrage von Kontoständen oder der eigenen personenbezogenen Daten, die Anforderung von Hilfe oder das selbständige Durchprobieren von Antragschancen mittels Expertensystemen. Die Automatisierung routinemäßiger Kontakte kann dem Bürger zu-

105 S. hierzu z.B. Lenk 1986, 408 ff.; ders. 1988, 88 f.; ders. 1987, 99 ff.; Landwehrmann 1988, 236 f.; Gagel 1988, 244 ff.; Reinermann 1986, 129.

106 S. hierzu Vogel 19; Reinermann 1986, 130.

107 S. Dunker 1988, 259 ff.; Lenk 1987, 101.

108 S. hierzu Reinermann 1986, 130.

109 S. Lenk 1988, 89; s. hierzu auch Schwarz-Schilling 1988, 327 f.; s. hierzu auch am Beispiel der Kraftfahrzeugzulassung Reese/Seibel VerwA 1987, 385.

110 Vogel 19.

sätzliche Entlastungen bringen und neue Freiheitsspielräume schaffen.¹¹¹

Die zu erwartende Verwaltungsautomation verschafft dem Bürger für die Ausübung seiner Grundrechte aber nicht nur Vorteile. Vielmehr wird diese gerade durch die technischen und organisatorischen Veränderungen, die den verbesserten Bürgerservice ermöglichen, auf spezifische Weise gefährdet. Denn Verwaltungen haben nicht nur die Aufgabe, dem Bürger zu helfen und ihn zu unterstützen, sondern auch die Funktion, ihn zu kontrollieren und zu steuern. All die Informationen, die sie einsetzen kann, um ihre Hilfsfunktion zu verbessern, wird sie auch nutzen, um ihre *Herrschaftsfunktion zu effektivieren*.

So bürgerfreundlich 'Bürgerämter' erscheinen, so problematisch sind sie für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Zweckbindung als Grenze der Kenntnisaufnahme und Verarbeitung ist nicht einzuhalten, wenn es gerade die Aufgabe eines Sachbearbeiters ist, alle anfallenden Verwaltungsvorgänge zu bearbeiten und hierzu auf alle erforderlichen Daten zuzugreifen. Kann er etwa über einen Bürger alle Verwaltungsinformationen abrufen, die in den Computern der Gewerbeaufsicht, der Sozialhilfe, des Gesundheitsamtes, der Meldebehörde, der Kraftfahrzeugzulassungsstelle und anderen Behörden gespeichert sind, so hat er auch die Möglichkeit, alle diese Daten zu einem Persönlichkeitsbild zusammenzuführen.¹¹²

Künftig dürften durch die zunehmende Verdatung sehr vieler Lebensäußerungen so viele Informationen über einen Bürger an so vielen Stellen anfallen, daß ihm gar nicht mehr möglich ist zu überblicken, wer was über ihn gespeichert hat. Hinzu kommt, daß in einem integrierten Verwaltungssystem die Behörden die jeweils benötigten Daten jederzeit auch aus anderen Behördencomputern oder zentralen Hintergrundrechnern unmittelbar abrufen können. Unter diesen Umständen kann kein Bürger mehr wissen, über welche Informationen die Behörde jeweils verfügt. Die Verwaltung wird für ihn zu einem intransparenten System mit nicht überschaubaren Informationsflüssen. Ohne Transparenz der Datenverarbeitung fehlt ihm aber die Grundlage, um seine Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung geltend zu machen.

Die informationelle Vernetzung und Integration verschiedener Verwaltungsbereiche erschwert darüber hinaus auch die technischen und organisatorischen Sicherungen des Datenschutzes. Denn es sind bisher noch keine wirklich sicheren Verfahren erprobt, die einen 'amtshilfefesten' Schutz der Daten in einem integrierten System technisch gewährleisten.¹¹³

In einem integrierten Verwaltungssystem steht dem einzelnen Bürger nicht mehr nur der jeweilige Funktionsträger gegenüber – und bei Televerwaltung nicht einmal mehr dieser. Über Verwaltungsnetze könnte er potentiell mit dem

111 S. hierzu näher Kap. 11 sowie Reiner mann 1986, 130; Schwarz-Schilling 1988, 328.

112 S. hierzu näher Wedde 1989, 80.

113 S. hierzu die Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg 1986, 16 f.; s. hierzu auch Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordes ch 1989, 164 ff..

gesamten Informationsmaterial konfrontiert sein, das über ihn gespeichert ist. Während Vernetzung die Durchschaubarkeit der Informationen und des Informationsverhaltens der Bürokratien für den Einzelnen mindert, steigt für die Bürokratien die Möglichkeit, abweichendes Verhalten zu definieren, zu erkennen und zu sanktionieren. Durch die extensive Nutzung der IuK-Technik könnte diese zu einem Grad von Verhaltenstransparenz führen, der die Möglichkeit ausschließt, sich dem Druck der Gesellschaft oder der Bürokratie zu entziehen und sich frei für ein bestimmtes Verhalten zu entscheiden.¹¹⁴ Um Nachteile oder Sanktionen zu vermeiden, könnte 'freiwillig' auf die Ausübung von – vor allem politischen – Freiheitsrechten verzichtet werden.¹¹⁵

Die Automatisierung der Verwaltung setzt voraus, daß die Verwaltungsvorgänge hinreichend formalisiert sind und die Variabilität von Begriffen und Regeln reduziert ist.¹¹⁶ Sie schränkt das Entscheidungsermessen der Beamten ein und damit bürokratische Willkür und Korruption. In Routinefällen erhöht sie so die Objektivität der Bearbeitung und die Gleichbehandlung der Bürger.¹¹⁷

Verwaltungsautomation muß jedoch komplizierte gesellschaftliche Probleme formalisieren und standardisieren. Verwaltungen erleichtern sich dadurch die Reduktion von Komplexität, vermindern aber auch ihre Fähigkeit zur individuellen Problemlösung. Sofern eine besondere Fallgestaltung zu beurteilen ist, könnte darunter die Einzelfallgerechtigkeit leiden.¹¹⁸ Für schwierige Entscheidungen verbessern jedoch Informationssysteme die Entscheidungsgrundlagen und stärken durch den Hinweis auf Präjudizien die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.¹¹⁹ Insgesamt dürfte die Maschinisierung der Verwaltung jedoch gesamtgesellschaftlich die Tendenz verstärken, soziale Probleme bürokratisch-technisch zu bearbeiten.¹²⁰

Instrumente der inneren Sicherheit

Trotz des schon heute umfangreichen Einsatzes von IuK-Techniken waren dem Erfolg der Sicherheitsbehörden Grenzen gesetzt. Dafür gibt es in ihren Augen neben den rechtlichen Beschränkungen auch eine Reihe sozialer, organisatorischer und technischer Ursachen. Zum einen haben die Objekte sicherheitsbehördlicher Kontrolle ihr Verhalten dem bekanntgewordenen Stand der Überwachungstech-

114 S. hierzu Lenk 1983, 255.

115 S. hierzu z.B. BVerfGE 65, 1 (42 f.); Leuze, CW vom 18.7.1986, 31.

116 S. hierzu oben.

117 S. z.B. Reese/Seibel VerwA 1987, 394.

118 S. hierzu z.B. Brinckmann 1984, 121; 1987, 105.

119 S. hierzu z.B. Brückel 1979, 91, 98, 100; Kevenhörster 1984, 148.

120 S. hierzu oben Kap. 7.

nik angepaßt.¹²¹ Zum anderen begrenzt die Internationalisierung krimineller Organisationen und Aktivitäten die Effektivität vornehmlich binnenstaatlich organisierter IuK-Systeme. Zum dritten sind die Informationssysteme noch weit von ihrer potentiellen Wirksamkeit entfernt. Sie sind noch keine universellen Datenbanksysteme. Es besteht im Gegenteil noch nicht einmal eine einheitliche Personendatei. Verknüpfungen zwischen einzelnen Subsystemen müssen im Einzelfall erst hergestellt werden. Uneinheitliche Systeme im Kommunikationsverbund erschweren zusätzlich die Zusammenarbeit. Die Sachbearbeiter haben überwiegend noch mit Akten und Karteien zu tun. Viele Eingaben können aus Personalmangel nicht erfolgen. Gleichzeitig schränkt die Löschung älterer Datenbestände den vorhandenen Datenpool ein. Fast resignierend kommen sogar Zweifel auf, ob denn „unter den gegebenen Verhältnissen rechtlicher und organisatorischer Art“ das Ziel eines umfassenden integrierten Informationssystems überhaupt erreicht werden kann.¹²²

Die durch die IuK-Techniken gegebenen *Möglichkeiten*, den Sicherheitsbehörden die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern, wurden bisher nur in relativ geringem Umfang genutzt. Viele Erkenntnismöglichkeiten für polizeiliche und geheimdienstliche Prävention sind noch in Aktenfriedhöfen vergraben und warten auf ihre elektronische Erschließung. Fahndungs- und Überwachungsmöglichkeiten, die durch die Digitalisierung und Vernetzung der gesellschaftlichen Kommunikation eröffnet werden, sind erst noch zu entwickeln. Der steigende Problemdruck wachsender Kriminalitätsraten, vermutlich wiederkehrende Terror- und Antiterrorismuskampagnen sowie präventive Strategien für gesellschaftliche Instabilitäten werden die Behörden der inneren Sicherheit dazu drängen, die Möglichkeiten der IuK-Technik auch auszunutzen. Der öffentliche Erwartungsdruck, der, wenn Erfolge ausbleiben, nur durch den Ausweis höchster Anstrengung befriedigt werden kann, wird den Sicherheitsbehörden selten eine andere Wahl lassen, als die neuesten Möglichkeiten, die die Technik bietet, auch zu gebrauchen. Schließlich zwingt die technische 'Aufrüstung' der Sicherheitsbehörden auch die Gegenseite zu Verhaltensanpassungen und technischer 'Nachrüstung', so daß Vorteile nur zu erringen sind, wenn in dem 'Rüstungswettlauf' zumindest für gewisse Zeit ein Vorsprung erzielt wird.

Mit der Übernahme bisher manuell geführter Akten auf optische Speichermedien und der Möglichkeit des direkten Rechnerzugriffs auf Akteninhalte sind die Sicherheitsbehörden in der Lage, *Information-Retrieval-Systeme* aufzubauen. Diese können zu bestimmten eingegebenen Falldaten alle hierzu erfaßten und passenden Vorgänge herausuchen und dem Sachbearbeiter auf dem Bildschirm zur Ansicht anbieten.¹²³ Sie könnten auch der „kriminalökologischen“ oder „kriminalgeographischen“ Prävention auf der Grundlage von statistischen Auswer-

121 S. hierzu Herold in CILIP 18, 30 ff.; S. zum folgenden auch Pordesch 1989, 87 ff.

122 Kennhöfer KR 1987, 182; s. auch Oschott KR 1986, 483.

123 S. hierzu z.B. Herold 1984, 214 ff.

tungen zum lang ersehnten Durchbruch verhelfen. Kriminalitätsrelevante Risikogebiete würden so erkannt und präventiv mit besonderen Abschreckungs- und Sicherheitsmaßnahmen geschützt. Auch soziale Präventionsmaßnahmen oder Städteplanungen ließen sich mit den Ergebnissen kriminologischer Forschungen koordinieren. Motiv- und Ursachenforschung könnten eine Identifikation von Risikogruppen und auf sie abgestimmte Sozial- und Bildungsmaßnahmen ermöglichen.¹²⁴

Während jedoch Präventionsmaßnahmen, die relativ weit vor einer möglichen Tat ansetzen, wegen ihrer langfristigen Wirkung und der Nichtmeßbarkeit ihres Erfolges geringe Aussichten der Umsetzung haben,¹²⁵ wird die tatnähere vorbeugende Beobachtung von 'Risikogruppen' zunehmen. Die Definition und Abgrenzung der 'Risikogruppen' ist aufgrund des umfassenden Präventionsauftrags unscharf und ständig wechselnd. Mal sind es Punks, mal Prostituierte, mal die 'linke Szene', mal alle Hotelbesucher, mal alle Autofahrer während eines bestimmten Zeitraums in einer bestimmten Gegend oder mal alle männlichen Parisreisenden. Künftige IuK-Systeme ermöglichen nun der Polizei, noch leichter je nach Zielsetzung unterschiedlichste Teilmengen der Bevölkerung zu bilden und zum Gegenstand von besonderen Beobachtungen oder Behandlungen zu machen.

INPOL ist bisher hierarchisch organisiert und erlaubt keine freizügige *Kommunikation* zwischen den Endstellen der unteren Netzebene. Daher ist das langfristige Ziel der Polizei eine Netz- und Dienstintegration, wie sie mit dem Aufbau des Kommunikationssystems DISPOL bereits begonnen wurde, sowie die Heranführung aller ISDN-Dienstleistungen an den einzelnen polizeilichen Arbeitsplatz.¹²⁶ Jeder Sachbearbeiter soll am Ende über ein multifunktionales Terminal am DISPOL alle für ihn relevanten Dienste nutzen können. Diese werden außerdem zum Zwecke der Büroautomatisierung über Inhouse-Netze verbunden sein und Zugang zu den öffentlichen Telekommunikationsdiensten haben.

Die Automatisierung der Datenverarbeitung in anderen Behörden wie Einwohnermeldeämtern, Sozial- und Arbeitsämtern, Schulen und Hochschulen, Krankenkassen und Sozialversicherungen sowie in der privaten Wirtschaft könnte die Unterstützung polizeilicher Tätigkeit erheblich verbessern. Nicht nur ließe sich der Austausch von Dokumenten elektronisch beschleunigen und ausweiten, sondern es wäre sogar denkbar, daß der Polizei unter eigener Benutzernummer eine Fernzugriffsmöglichkeit auf Verwaltungsdaten eingeräumt wird – ähnlich wie bereits die On-line-Abfragen im Zentralen Verkehrsinformationssystem (ZEVIS). Auf der Grundlage von Glasfaserverbindungen wäre es technisch nicht ausgeschlossen, selbst ganze Dateien auf einen Polizeirechner zu übertra-

124 S. hierzu Pordesch 1989, 97; zur Kriminalgeographie s. z.B. auch Frebsee, Die Polizei 1983, 139 ff.

125 S. z.B. Koetzsche, Die Polizei 1983, 146 ff.

126 S. hierzu Polizeiführungsakademie 1985, 43.

gen und dort auszuwerten. Zugriffsmöglichkeiten dieser Art würden Rasterfahndungen, Zielfahndungen oder Personenüberprüfungen erheblich erleichtern und erlaubten, diese beträchtlich auszuweiten. Sofern sich die Ordnung der Dateien nach Name, Vorname und Geburtstag durchsetzt, entstünde ein einheitliches Personenkennzeichen zur Erschließung aller Dateien, ohne daß es ausdrücklich eingeführt werden müßte.

Ein Mißbrauch durch polizeifremde Personen könnte verhindert werden, indem der Polizei eigene Passworte zugeteilt werden und die Verbindung erst durch automatischen Rückruf zum Polizeirechner hergestellt wird. Soweit eine Kompatibilität der beteiligten Systeme besteht, wie sie etwa im Landessystemkonzept von Baden-Württemberg angestrebt wird, könnten die fremden Datenbestände im Direktzugriff durch eigene Programme ausgewertet werden. Für die Auswertung inkompatibler Systeme wird die Polizei Programme bereithalten, die die fremden Datensätze auf das Format der Polizeisysteme übertragen.

Polizeiliche *Datenerfassung* könnte erheblich effektiviert werden, wenn die Bereitstellung und Erfassung von Daten automatisiert erfolgen könnte. Für die Zukunft sind daher verstärkt Bemühungen zu erwarten, polizeirelevante Datenquellen zu erschließen. Da der Verkauf von Waffen, bestimmter Funkgeräte, Abhörgeräte, Verschlüsselungsmodule und ähnlich risikoreicher Gegenstände ohnehin elektronisch verbucht wird, könnte dies an die Voraussetzung geknüpft werden, daß der Verkäufer den Ausweis des Erwerbers automatisch abliest und mit den Verkaufsdaten an die Sicherheitsbehörden elektronisch übermittelt. Ähnlich könnte etwa bei Flugbuchungen, Autovermietungen und Anmeldungen in Hotels und Zeltplätzen verfahren werden.¹²⁷ Da diese Geschäfte oft Vorbereitungshandlungen oder Begleiterscheinungen krimineller Aktionen sind, könnte eine Auswertung dieser Informationen die Aufklärung von Verbrechen oder ihre präventive Verhinderung oft sehr erleichtern.

Maschinenlesbare Ausweise wie der Personalausweis, der Reisepaß oder der geplante Sozialausweis ermöglichen durch die Beschleunigung von Kontrollvorgängen auch Massenkontrollen.¹²⁸ Neben den bereits gewohnten Grenzkontrollen werden mit ihrer Hilfe auch in größerem Umfang an beliebigen Stellen Kontrollen von Fahrzeuginsassen rationell durchgeführt werden können. Ebenso ist denkbar, daß auf der Grundlage dieser technischen Möglichkeit sämtliche Teilnehmer selbst von Großdemonstrationen erfaßt werden, um 'reisende Gewalttäter' rechtzeitig aus dem Verkehr nehmen zu können¹²⁹ oder diese Informationen in sonstigen Zusammenhängen – etwa im Rahmen der 'Polizeilichen Beobachtung' auszuwerten. Maschinenlesbare Ausweise bieten außerdem den

127 S. zur Nutzung externer Informationsquellen auch Pordesch 1989, 99 ff.

128 S. hierzu z.B. kritisch Steinmüller 1981, 26 ff.

129 S. zum Streit um solche Maßnahmen zwischen dem Saarland, dem Bund und anderen Bundesländern z.B. FR v 10.11.1987.

Vorteil, automatisch ohne personellen Mehraufwand neue Dateien anlegen oder bestehende ergänzen zu können.¹³⁰

In Zukunft werden auch die Möglichkeiten, die *Telekommunikation* zu überwachen, verbessert und erweitert. Sicherheitsbehörden dürften eigene Zugänge zu den Vermittlungsrechnern im ISDN und IBFN erhalten. Über diese könnten sie die zu überwachenden Teilnehmernummern eingeben und die aufgezeichneten Verbindungsdaten erhalten. Zur Rationalisierung der Überwachung der Kommunikationsinhalte könnten auch Kommunikationskanäle zu den Behördenrechnern durchgeschaltet werden. Diese wären in der Lage, nicht nur den Telefonverkehr, sondern künftig jeden Austausch von Sprache, Daten, Texten und Bildern sowie jeden Telekommunikationsdienst (Btx, Temex, Mailbox etc.) zu kontrollieren. Diese Überwachungsmöglichkeiten eröffnen auch einen Weg, wie in einem offenen Netz, in dem jeder an jeden Texte, Bilder und Filme überspielen kann, dem Ehr- und Jugendschutz noch Rechnung getragen werden kann.

Durch die zu erwartenden Fortschritte der Sprach- und Bilderkennung und -verarbeitung kann die Überwachung der Telekommunikation weitgehend automatisch erfolgen und dadurch erheblich effektiviert werden. Mit Hilfe dieser Verfahren könnte die Kommunikation der zu überwachenden Teilnehmer maschinell vorausgewertet werden, um für Sicherheitszwecke irrelevante Kommunikationsteile auszusondern. Soweit eine verdachtsunabhängige generelle Überwachung durchgeführt werden soll, wie bisher etwa die Kontrolle aller Briefe und Telefongespräche in den „kommunistischen Machtbereich“ durch den BND, könnten unbemerkt Stichprobenkontrollen aller bestehenden Verbindungen auf bestimmte Sprecher oder Gesprächsinhalte erfolgen. Der Rechner würde dann nur die geheimdienstlich oder polizeilich relevanten Inhalte aufzeichnen und auswerten.

Zum Zwecke der Zielfahndung nach einer ganz bestimmten Person werden schon heute Persönlichkeitsprofile erstellt, um mit Hilfe der identifizierten Eigenschaften und Eigenheiten die Zielperson leichter finden und ergreifen zu können. Zu diesem Zweck könnten künftig auch die Datenspuren ausgewertet werden, die die Zielperson etwa durch Fernkommunikation, Fernsehkonsum, Bestellungen oder Informationsabrufe im ISDN und IBFN hinterlassen hat.

Die Sicherheitsbehörden dürften angesichts des auf ihnen lastenden Problemdrucks künftig auch die verbesserten Möglichkeiten der *Videoüberwachung* nicht ungenutzt lassen. Bereits im Dezember 1987 übergab der Bundesinnenminister der Bereitschaftspolizei 29 Videodrucker, die noch während des laufenden Einsatzes Fahndungsfotos von Personen drucken können, die während einer Demonstration mit Videokameras gefilmt wurden.¹³¹ Der Ausbau von Glasfasernetzen wird es der künftigen 'Telekom' ermöglichen, in städtischen Gebieten Bildübertragungswege von und zu jedem beliebigen Punkt kurzfristig aufzu-

130 S. hierzu z.B. Dippoldsmann/Genrich 1986, 9 ff.

131 S. TAZ v. 9.12.1987.

bauen. Außerdem könnte das ohnehin zur Überwachung von Plätzen und Straßen oder Bahnhöfen und Haltestellen aufgebaute Videoüberwachungsnetz der Verkehrsbetriebe oder der Verkehrspolizei genutzt werden.

Bereits heute gibt es erste Versuchssysteme, die mit Hilfe von Mustererkennungsprogrammen beispielsweise die Kennzeichen vorbeifahrender Fahrzeuge erkennen und unter Koppelung mit Fahndungsdateien die Polizei alarmieren, wenn gesuchte Fahrzeuge entdeckt wurden.¹³² In 20 oder 30 Jahren werden bildverstehende Systeme die übertragenen Bildfolgen analysieren und eine automatische Vorauswahl treffen. Sie werden zwar in absehbarer Zeit noch nicht in der Lage sein, etwa die Gesichter von Demonstrationsteilnehmern oder sich frei bewogender Passanten mit den gespeicherten Gesichtszügen gesuchter Personen zu vergleichen.¹³³ Ein solcher Abgleich wird jedoch in allen 'wohl definierten' Situationen möglich sein, in denen wie etwa bei der Zugangskontrolle zu Behörden oder Betrieben das Gesicht im richtigen Winkel und im erforderlichen Licht aufgenommen werden kann. „Der Rechner läßt Unbeteiligte passieren, verständigt aber die Polizei, wenn er den Gesuchten erkennt.“¹³⁴

Die Perfektionierung der Informationsverarbeitung in den Sicherheitsbehörden wird in Zukunft zwar weit voranschreiten, aber dennoch an Grenzen stoßen, die zur Überwindung herausfordern. So wird beispielsweise die Informationsgewinnung weiterhin Probleme bereiten. Gerade die am dringendsten Gesuchten werden sich informationsbewußt verhalten und möglichst wenig Datenspuren hinterlassen. Die Sicherheitsorgane könnten als Gegenreaktion versuchen, das elektronische Gitternetz zu verengen und ihre Präventionsansätze zu verstärken. Ob sie damit den Wettlauf gewinnen, ist schwer zu prognostizieren. Denn je mehr Informationen sie erheben, um so größer wird das Problem, diese auch richtig zu interpretieren. Diese Aufgabe wird aber nicht nur durch die Fülle der Daten immer schwieriger, sondern auch durch den Verlust des Kontextwissens, das der traditionelle Polizist noch hatte, das aber durch die Automatisierung der Informationsgewinnung und -verarbeitung abnimmt. Statt einer Rücknahme der Automatisierung dürfte die Lösung dieses Problems im Aufbau von Expertensystemen gesucht werden.

Als Folge der Nutzung der IuK-Technik im Bereich der inneren Sicherheit dürfte mit einer Machtverschiebung zwischen staatlichen Sicherheitsbürokratien und Bürgern zu rechnen sein. Erst die IuK-Technik ermöglicht, präventive Konzepte vorbeugender Verbrechensbekämpfung richtig zu entfalten. Werden von der Konzeption her neben oder an Stelle der Umschreibung konkreter gesellschaftsschädlicher Handlungen bestimmte Gesinnungen oder Lebensstile als Risiko qualifiziert, dann erlaubt die IuK-Technik, diese Vorverlegung der Sicherungslinie in die Gesellschaft hinein auch zu operationalisieren. Wird der Sicher-

132 S. zu solchen Systemen in Japan FR v. 19.11.1986.

133 So jedoch Herold CILIP 18, 42.

134 Herold 1984, 222.

heitsbegriff so in präventiver Absicht ausgeweitet, muß die Suche nach Unsicherheit auch auf normales Verhalten mit seinen vielfältigen Möglichkeiten der Rollenvariation ausgedehnt werden. „Wenn Biedermann zum Brandstifter werden kann, so kann der Brandstifter auch als Biedermann auftreten. ... Sicherheit bedeutet unter diesen Umständen Demaskierung.“¹³⁵ Das wirkliche Gesicht einer Person aber findet man nur in der Summe seiner sozialen Rollen. Seine wirklichen, potentiell feindlichen Absichten können nur erkannt werden, wenn seine vielfältigen Masken bekannt sind. Die 'Dynamisierung' der Gefahrenvorsorge erfordert daher die systematische Erfassung von sozialen Austauschprozessen – und dies geht nur mit IuK-Technik. Noch immer zielt die Fahndung auf die Identifizierung von 'gefährlichen' Personen, aber der methodische Zugriff hat sich verkehrt: Es wird zunächst das 'Normale' fixiert, und aus der Gesamtheit seiner Daten werden in Form informationstechnischer Ausschlußverfahren sukzessive diejenigen ausgesiebt, für die auch die entfernte Möglichkeit einer Bedrohung ausgeschlossen werden kann. Im Prinzip muß sich letztlich aller sozialer Austausch dem IuK-gestützten Normalitätstest der Sicherheitsbehörden unterwerfen.¹³⁶

Die präventiven Aufklärungsstrategien werden somit nicht nur Kriminelle, Agenten und Terroristen treffen, sondern auch den 'Normalbürger'. Während dessen Transparenz für die Behörden zunehmen wird, dürfte deren Transparenz für die Bürger sinken. Niemand wird mehr in der Lage sein zu wissen, wo überall Daten über ihn gespeichert sind. Noch viel weniger kann er wissen, wie diese interpretiert und wann und wo gegen ihn verwendet werden können. Diese Ungewißheit dürfte durch eine Ausweitung des Geheimbereichs noch verstärkt werden: Da die IuK-Technik die Reichweite polizeilicher und geheimdienstlicher Aktionen vergrößert, muß auch der dem Blick von außen versperrte Bereich sich ausdehnen.¹³⁷

Wer aber „nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. ... Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, daß etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und daß ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzich-

135 Preuß Merkur 1986, 346.

136 S. hierzu Preuß Merkur 1986, 344 ff.; Denninger KJ 1985, 237 f.; Busch u.a. 1985, 139 ff., 200 f., 239 ff.

137 S. hierzu z.B. Busch u.a. 1985, 365.

ten.“¹³⁸ Die allein durch diese Ungewißheit bewirkte, präventiv erstrebte Selbstkontrolle der Individuen ermöglicht eine Verhaltenssteuerung, die durch die Andeutung von Interpretationsmustern gelenkt werden kann.¹³⁹

Gerade Fortschritte der IuK-Technik könnten jedoch wesentliche Bestandteile dieses Zukunftsbildes infragestellen. Kleine und schnelle Kryptoprozessoren, die gesteigerte Leistungsfähigkeit der Übertragungstechnik, die nahezu unerschöpfliche Speicherkapazität künftiger Datenträger sowie Fortschritte in den Verschlüsselungsverfahren ermöglichten jedermann, seine Kommunikation sowie seine Daten, Texte, Bilder und Programme nach Belieben vor anderen zu verbergen.¹⁴⁰ Die Kryptotechnik wäre künftig in der Lage, die gewünschten Informationen automatisch vor jeder Übermittlung oder nach jeder Bearbeitung vollständig zu verschlüsseln und vor der nächsten Einsichtnahme und nach dem Empfang durch den Berechtigten wieder zu entschlüsseln.¹⁴¹ Ohne den Schlüssel aber könnten Texte, Daten und Programme nicht gelesen und Sprache nicht verstanden werden.

Durch Verschlüsselung könnte jeder Bürger selbst seine Informationen und Kommunikationen gegen das staatliche – und auch private – Ausforschungsinteresse schützen. Sicher wäre er jedoch nur wenn die Qualität des Verschlüsselungsalgorithmus und die Sicherheit des Schlüssels gerade auch gegenüber den Behörden der inneren Sicherheit gewährleistet wäre. Die Sicherheit der heute gebräuchlichen Verschlüsselungssysteme ist im strengen Sinn nicht bewiesen, scheint allerdings praktisch gewährleistet zu sein. Das symmetrische 'Data Encryption Standard' (DES), nach dem die beiden identischen Schlüssel durch ein auf organisiertem Chaos beruhendes System erzeugt werden, hat bisher allen veröffentlichten Versuchen widerstanden, es zu brechen. Die Sicherheit des asymmetrischen – nach seinen 'Erfindern' Rivest, Shamir und Adleman benannte – RSA beruht im Gegensatz dazu auf teilweise unbewiesenen Annahmen über den Lösungsaufwand zahlentheoretischer Probleme. Es wird allgemein vermutet, daß das Ableiten des privaten aus dem öffentlichen Schlüssel so schwer ist wie die Gewinnung von Primfaktoren einer gegebenen Zahl. Eine Faktorisierung von Zahlen, die aus sehr großen Primfaktoren zusammengesetzt sind, ist bisher praktisch unmöglich.¹⁴² Das zweite Sicherheitsproblem kann durch die

138 BVerfGE 65, 1 (42 f.).

139 S. hierzu auch Hase DuR 1984, 37 ff.

140 S. hierzu unten Kap. 14 sowie z.B. Abel/Schmölz 1986, 314 ff.; Weck 1984, 283 ff.; Harmsen/Weiß 1988, 20 ff.

141 Mit einem asymmetrischen Verschlüsselungsverfahren nach RSA können derzeit bei einer Schlüssellänge von 660 bit bis zu 64 kbit/s und mit einem symmetrischen Verfahren nach DES bis zu 15 Mbit/s verschlüsselt werden – s. Waidner/Pfitzmann/Pfitzmann DuD 1987, 296 f. mwN; s. hierzu auch Harmsen/Weiß 1988, 21 mwN.

142 S. hierzu z.B. US-National Bureau of Standards; Rivest/Shamir/Adleman CACM 1978, 120 ff.; Herda 1986; Waidner/Pfitzmann/Pfitzmann DuD 1987, 293 mwN; Pfitzmann/Pfitzmann/Waidner, Informatik Spektrum 1987, 126 mwN; Rihaczek DuD 1987, 244; Abel/

automatische, nicht manipulierbare Erzeugung von Schlüsseln und deren Übertragung in 'versiegelte' Verschlüsselungsprozessoren gelöst werden. Der geheime Schlüssel ist dann nicht einmal seinem 'Besitzer' bekannt.¹⁴³ Entscheidend ist dann nur noch, ob die Behörden der inneren Sicherheit das Erzeugen und Verwalten der Schlüssel beeinflussen können.

Genau an dieser Schwachstelle aber werden sie ansetzen. Sie können kein Interesse daran haben, daß Informationen und Kommunikationen so sicher werden, daß sie sogar vor ihnen selbst sicher sind. Denn hinter verschlüsselten oder abhörsicheren Kommunikations- oder Informationsverarbeitungsverfahren könnten sich auch Kriminelle, Verbrechersyndikate, Agenten oder Terroristen verstecken. Die rechtlich vorgesehenen Abhörmöglichkeiten für Polizei oder Geheimdienste¹⁴⁴ würden durch die technische Entwicklung unterlaufen.¹⁴⁵ Zu erwarten ist daher, daß diese versuchen, zu verhindern oder zu verbieten, daß solche Verfahren für das breite Publikum angeboten werden.¹⁴⁶

Die Akzeptanz künftiger Teletransaktionen wird aber gerade in der Geschäftswelt davon abhängen, wie sicher sie sind. Europa- oder weltweit vernetzte Konzerne oder das Kreditgewerbe beispielsweise sind darauf angewiesen, Geldtransaktionen, Geschäftsgeheimnisse oder auch nur interne Informationen unmanipulierbar und unausforschbar zu speichern und zu übermitteln. Diesen vielfältigen Bedarf der Wirtschaft¹⁴⁷ können auch die Sicherheitsbehörden schwer ignorieren. Soweit sie auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft' der „Verschlüsselungsbewegung“¹⁴⁸ nachgeben müssen, werden sie jedoch versuchen, die Entwicklung so weit wie möglich zu kontrollieren. Daher haben in der Vergangenheit den Geheimdiensten nahestehende Institutionen wie die National Security Agency (NSA) in den USA oder die Zentralstelle für das Chiffrierwesen (ZfCh) – seit 1989 Zentralstelle für Sicherheit in der Informationstechnik – in Bonn bisher erfolgreich ihren Einfluß geltend gemacht, die Normierung von Verschlüsselungsverfahren national wie international zu verhindern. Sie versuchen, die dadurch entstandene Lücke selbst zu füllen und auch den zivilen Nutzern vorzuschreiben, welche Kryptosysteme sie verwenden dürfen, um da-

Schmölz 1986, 314 ff.; Coy 1981, 86 ff.; Fölsing 1981, 104 f.; Harmsen/Weiß 1988; US-National Computer Security Center 1987, 171.

143 S. hierzu z.B. CW v. 5.9.1986 einerseits und Spiegel 19/1988, 216 ff. andererseits.

144 S. § 100 StPO und das Gesetz zu Art. 10 GG.

145 S. hierzu näher Rihaczek DuD 1987, 301.

146 Beispielsweise können abhörsichere Geräte nur mit Genehmigung der Zentralstelle für das Chiffrierwesen (ZfCh) – jetzt Zentralstelle für Sicherheit in der Informationstechnik (ZSI) – bezogen werden – s. Wirtschaftswoche 34/1986, 64.

147 S. hierzu z.B. den Eureka-Projektvorschlag: Offene und sichere Informations-Systeme (OASIS) eines internationalen Konsortiums von Unternehmen, dokumentiert in RDV 1987, 23 ff.; für den Bankenbereich, in dem sensitive Nachrichten verschlüsselt werden s. Harmsen/Weiß 1988, 24; Nixdorf bietet z.B. DES-verschlüsselnde und Racal-Milgo RSA-verschlüsselnde Systeme an – s. Bäumler DSB 8/1987, 3.

148 Rihaczek DuD 1987, 243.

durch letztlich ein Staatsmonopol für die Datenverschlüsselung zu erreichen.¹⁴⁹ Allerdings wollen sie ihre Systemstandards nicht veröffentlichen, sondern den Nutzern lediglich die Schlüssel zuteilen.¹⁵⁰ Dies hätte für die Nutzer einen dreifachen Effekt: Sie könnten sicher sein, daß die Geheimdienste und die Behörden der inneren Sicherheit über ihren Schlüssel verfügen. Sie könnten nicht sicher sein, daß diese ihre Insider-Probleme beherrschen und dadurch der Schlüssel nicht noch in weitere Hände gelangt. Schließlich müßten sie einen Schlüssel verwenden, dessen Sicherheit gegen Brechungsversuche sie nicht beurteilen können.

Die künftige Entwicklung steht offenbar vor der grundsätzlichen Alternative: Entweder unterbleibt die öffentliche Normung von Verschlüsselungsstandards – dann könnten offene Systeme nur unter den genannten Unsicherheitsbedingungen betrieben werden.¹⁵¹ Oder die Sicherheit offener Netze wird durch genormte und nicht restringierte Verschlüsselungsverfahren erhöht. Dies ist allerdings nur zu erwarten, wenn der technische 'Fortschritt' der 'nachrichtendienstlichen Mittel' den dadurch benachteiligten Behörden ausreichenden Ersatz bietet.¹⁵² Vermutlich wird ein Mittelweg gewählt, der zwar der Geschäftswelt eine ausreichende Sicherheit gegen Manipulationen und Industriespionage bietet, gleichzeitig aber den Sicherheitsbehörden einen Zugang zu den Schlüsseln und damit zu den Informationen und Kommunikationen aller Bürger sichert.¹⁵³

Balancestörungen der geteilten Staatsgewalt

Werden die absehbaren Machtsteigerungen der Exekutive aber nicht durch die institutionellen Vorkehrungen der Gewaltenteilung und vor allem der Gewaltenteilungskontrolle und -hemmung begrenzt und in einem rechtsstaatlich tolerablen Maße gehalten? Werden nicht die Parlamente und Gerichte gegenüber der wachsenden Informationsmacht von Regierung und Verwaltung als Korrektiv wirken? Sie werden sich bemühen, dieser Herausforderung auch unter verschlechterten Bedingungen gerecht zu werden und ihr Selbstverständnis der veränderten Aufgabenstruktur anzupassen. Da ihr Erfolg jedoch vor allem eine Frage der Macht ist,¹⁵⁴ wird die durch die technische Entwicklung in ihrer Machtentfaltung am meisten begünstigte staatliche Gewalt auf diesen den größten Einfluß

149 S. Rihaczek DuD 1987, 300.

150 S. hierzu näher Rihaczek DuD 1987, 240 ff.; Waidner/Pfitzmann/Pfitzmann DuD 1987, 297 f.; Coy 1981, 83 ff.; Fölsing 1981, 92 ff.

151 S. hierzu näher Rihaczek DuD 1987, 301.

152 Zu Kompromißvorschlägen, den Bedürfnissen dieser Behörden durch technische Einschränkungen von Verschlüsselungsmöglichkeiten weiter entgegenzukommen – s. Rihaczek DuD 1987, 301.

153 S. hierzu auch oben zur Verschlüsselung durch "TeleTrusT" Kap 11.

154 S. Bull 1989, 41 ff.

haben. Die vom Grundgesetz vorgesehene Gewaltenteilung wird daher weniger technik-induzierte Machtsteigerungen kompensieren können, als vielmehr selbst durch diese gefährdet werden. Hoffnungen auf Ausgleich und Mäßigung werden weitgehend vergebens sein. Auf einige Risiken für die Machtbalance zwischen Parlament und Regierung haben wir bereits oben¹⁵⁵ hingewiesen. Der vom Grundgesetz vorgesehenen spezifischen Balance der drei staatlichen Gewalten droht jedoch noch von weiteren Seiten Gefahr.

Zum einen unterstützt IuK-Technik von der Affinität der Arbeitsformen her vor allem die Exekutive und die Verwaltung.¹⁵⁶ Auch wenn Parlamente und Gerichte ebenfalls Informationssysteme – etwa das Juristische Informationssystem (JURIS) – nutzen können, ist zu befürchten, daß der Informationsvorsprung der Exekutive weiter wächst und die Einflußanteile auf staatliches Handeln zugunsten der Exekutive verschoben werden. Sie gewinnt durch die Errichtung integrierter Verwaltungssysteme und durch die Nutzung von Datensammlungen, Simulations- und Expertensysteme einen erweiterten Handlungsspielraum. Sie kann etwa in der Vorbereitungsphase von Gesetzen aufgrund ihrer Informationsbasis die verschiedenen Wechselwirkungen möglicher Alternativen viel besser einschätzen als die parlamentarische Opposition. Sie kann so Entscheidungen forcieren und durchsetzen, verzögern oder blockieren, deren Tragweite für die Volksvertreter vorab kaum zu erkennen ist.¹⁵⁷

Da die Exekutive die Daten sammelt und die Modelle betreibt, aus denen alle anderen am politischen Prozeß Beteiligten ihre Informationen ziehen, diskutieren die Öffentlichkeit und das Parlament schon immer in einem Bewußtseinsrahmen, der durch die Vorentscheidungen der Exekutive abgesteckt ist. Denn die Verwaltung sammelt und organisiert die Daten für ihre Zwecke, nicht für die des Parlaments oder gar einer kritischen Öffentlichkeit.¹⁵⁸

Zum anderen dürfte dem Parlament der Zugriff auf viele Daten der Exekutive verwehrt werden – entweder, weil es dadurch in den eigenverantwortlichen Kernbereich der Exekutive eingreifen würde oder weil die im Verwaltungssystem gespeicherten personenbezogenen Daten nicht entgegen ihrer Zweckbindung an Parlamentarier übermittelt werden dürfen.¹⁵⁹ Da die meisten Verwaltungsvorgänge personenbezogene Daten enthalten, dürfte das Parlament und vor allem die Opposition insbesondere durch dieses letzte Argument als „Organ zur Exekutivkontrolle“ in ihren Kontrollmöglichkeiten entscheidend eingeschränkt werden.¹⁶⁰

155 S. Kap 8.

156 S. hierzu näher oben Kap. 7.

157 S. hierzu z.B. Wedde 1989, 75 f.

158 S. hierzu Heinrich 1979, 143; s. hierzu auch oben Kap. 8.

159 S. hierzu die Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg 1987, 15.

160 S. die Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg 1985, 21.

IuK-Technik könnte zudem ein „Verdunsten von Verantwortung“¹⁶¹ und damit die Anonymisierung der Bürokratie fördern. Informationen werden nicht mehr individuell erstellt und damit auch persönlich zurechenbar, sondern industriell fabriziert. In die Architektur staatlich genutzter IuK-Systeme gehen bewußt oder unbewußt viele politische Entscheidungen ein. Sie erscheinen aber nicht mehr als politisch gewollt und veränderbar, sondern als Sachzwang. Herrschaft wird scheinbar abgelöst durch in die technische Struktur eingelagerte Systemzwänge. Dadurch könnte nicht nur dem Bürger der verantwortliche ansprechbare Beamte verloren gehen, sondern auch die kompetenzmäßigen Entscheidungsspielräume von Parlamenten und Gerichten erheblich verengt werden. Das Verfassungsrecht und speziell die Gewaltenteilung waren bisher konzipiert für büromäßige Machtausübung und -verteilung. Sie könnten durch die fabrikmäßige Machtproduktion mit Hilfe von Informations- und Kommunikationssystemen überfordert werden.¹⁶²

Ein weiteres Problem betrifft unser im ersten Kapitel angesprochenes Eingangsbeispiel, nämlich die Nachprüfbarkeit bürokratischen Handelns nach der Umstellung von der Aktenbearbeitung zur elektronischen Bürokommunikation. Schon allein die Automatisierung und Vernetzung hebt die Kontrollschwelle an. Für Externe wird es schwieriger, das Verwaltungshandeln nachzuvollziehen und Rechtsfehler aufzudecken.¹⁶³ Die Kontrolle zu sichern, ist aber auch deswegen schwer, weil bei elektronisch gestützten Vorgängen jede nicht dokumentierte Information unwiderruflich verloren ist. Damit Parlamente und Gerichte – aber auch Rechnungshöfe und Verwaltungsspitzen – jeden Akt der Verwaltung nachprüfen können, müßte jederzeit kontrolliert werden können, wann welche Angelegenheit wer wie bearbeitet oder beeinflußt hat. Die erforderliche Systemtransparenz in den Netzen würde voraussetzen, daß jeder Netzzustand reproduziert werden kann.¹⁶⁴ Sichergestellt wäre eine solche Belegbarkeit des öffentlichen Handelns nur, wenn die eingesetzte Bürokommunikation das Vorgehen der jeweils agierenden Person im einzelnen unabänderbar registriert.

Dieses Problem ist bislang noch nicht gelöst.¹⁶⁵ Wäre dies jedoch der Fall, könnten alle anfallenden Daten mit Computerhilfe verknüpft und ausgewertet werden. Die so gewonnenen Erkenntnisse könnten nicht nur genutzt werden, um im Einzelfall – etwa im Zusammenhang einer Haftung für rechtswidriges Verwaltungshandeln – das Verhalten eines Mitarbeiters zu überprüfen, sondern auch zur systematischen und umfassenden Kontrolle aller Bediensteten. Denn der – vielfach unbewußte, eigenem Sicherheitsbedürfnis entspringende – Wunsch, das Handeln untergeordneter Personen möglichst lückenlos zu steu-

161 Lenk, NfD 1982, 205; s. auch Haefner 1984, 89; Lutterbeck 1977, 163.

162 S. Steinmüller, FR-Dokumentation v. 20.6.1986.

163 S. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 65.

164 S. Steinmüller ÖVD/Online 10/1985, 147 ff.; Lenk 1986, 6.

165 S. hierzu Leuze, CW v. 25.7.1986, 27.

ern, „ist in der öffentlichen Verwaltung nicht unbekannt“.¹⁶⁶ Die zu Kontrollzwecken erforderliche Aufzeichnung aller Verwaltungsvorgänge könnte letztlich zu einer „totalen Registrierung des Verhaltens der Angehörigen des öffentlichen Dienstes und zur elektronischen Erfassung aller Bürger“ führen, die mit der Verwaltung in Kontakt treten.¹⁶⁷ Die Sicherung der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle würde zu einer großen Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts und der Freiheitsrechte von Verwaltungsbeamten und Bürgern. Rechtsstaatliche Kontrolle zum Schutz der Freiheit tritt in Widerspruch zur Gewährleistung von Freiheit.

Kommunale Selbstverwaltung im Rahmen elektronischer Verwaltungssysteme

Als eine weitere Ausprägung der Freiheitssicherung durch Gewaltenteilung und der demokratischen Willensbildung ist die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in ihrem Kern verfassungsrechtlich gewährleistet (Art. 28 Abs. 1 GG, 78 Abs. 1 und 2 LVNRW). Zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung gehören die Personalhoheit, die Gebietshoheit, die Planungshoheit, die Finanzhoheit sowie die Organisationshoheit als Recht zur eigenverantwortlichen Gestaltung des Aufbaus der Gemeindeverwaltung und des Geschäftsablaufs.¹⁶⁸ Die Gemeinden und Landkreise sind bei der Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben frei. Dem Land obliegt lediglich eine Rechtsaufsicht.¹⁶⁹

Die Gemeinden und Landkreise sind jedoch nicht nur Selbstverwaltungskörperschaften, sondern für bestimmte Aufgaben zugleich auch unterste Verwaltungsbehörden des Landes und als solche weisungsabhängig in dessen Verwaltungshierarchie eingebunden. Diese Auftrags- und Weisungsangelegenheiten sind der kommunalen Selbstverwaltung entzogen. Zu ihnen gehören etwa die Aufgaben der Paß- und Standesämter, der Bauaufsicht, der Gesundheits- und Veterinärämter sowie die polizei- und ordnungsrechtlichen Aufgaben. Durch die Erfüllung dieser übertragenen Aufgaben dürfen die kommunalen Selbstverwaltungsrechte jedoch nicht beeinträchtigt werden.¹⁷⁰

Für die künftige Informationsverarbeitung zeichnen sich zwei mögliche Entwicklungslinien ab – je nach dem, ob die künftige Entwicklung stärker die Gemeinden und Landkreise nach ihren Verwaltungsbedürfnissen bestimmen oder vorwiegend die Länder Art und Umfang des Technikeinsatzes durch direkte und indirekte Vorgaben steuern.

¹⁶⁶ Lenk 1986, 6.

¹⁶⁷ Leuze, CW v. 25.7.1986, 27.

¹⁶⁸ S. hierzu Wolff/Bachof/Stober II 1987, 27; Unruh 1985, 103.

¹⁶⁹ S. z.B. Stern 1984, 416 mwN.

¹⁷⁰ S. z.B. Pagenkopf 1975, 172; Wolff/Bachof/Stober 1987, 89, 91.

Die erste Entwicklungslinie wird durch den Trend zur technisch dezentralen Informationsverarbeitung unterstützt, die den Kommunen die 'Hoheit' über ihre Daten zurückgibt. Erfolgt die Datenverarbeitung nicht mehr in zentralen Gebietsrechenzentren, sondern 'im eigenen Haus', erhöht sich die Verfügbarkeit und Kontrollierbarkeit der Daten sowie ihrer Verarbeitung. Dadurch dürfte auch das Verwaltungshandeln effektiviert und rationalisiert werden. Wird mit dem Einsatz von IuK-Systemen politisch auch eine Aufwertung der Gemeinden erstrebt, könnte ein landesweites Verwaltungssystem zahlreiche Ansatzpunkte für eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen bieten. Durch einen Kommunikationsverbund könnten die Kommunen mit allen relevanten Informationen so unterstützt werden, daß ihnen Kompetenzen weitgehend unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und ihrer Verwaltungskraft übertragen werden könnten.¹⁷¹

Diese Entwicklung würde die informationelle Gewaltenteilung stärken und die Abschottung der Gemeindedaten gegenüber Dritten erleichtern. Sie würde aber auch neue Probleme und Risiken für den Datenschutz schaffen. Zum einen sind viele kleine und mittlere Systeme schlechter zu kontrollieren als wenige große Gemeinschaftsrechenzentren. Zum anderen erhöht sich mit der dezentralen Verarbeitung vor Ort die Gefahr, daß organisatorische und technische Maßnahmen zur Sicherstellung des Datenschutzes nicht gewährleistet werden können. Dies gilt insbesondere, wenn die Daten auf Personal Computern verarbeitet werden.

Die andere mögliche Entwicklungslinie wird durch den künftigen Technikeinsatz in der Landesverwaltung geprägt, die in Auftrags- und Weisungsangelegenheiten von den Kommunen den Anschluß an das Verwaltungssystem und die Nutzung kompatibler Systeme verlangen wird. Um Reibungsverluste zu vermeiden, werden die Länder darauf drängen, daß die Kommunen sich landesweit einheitlich technisch und organisatorisch den übergeordneten Ebenen anpassen, und diese Technisierung wohl auch finanziell unterstützen.

Für die kommunale Selbstverwaltung bringt eine solche 'Technisierung von oben' spezifische Gefahren. Die Gemeinden werden es sich nicht leisten können, 'zweigleisige' Strukturen der Verwaltungsorganisation und Datenverarbeitung zu betreiben. Die Ländervorgaben im Rahmen der Auftrags- und Weisungsverwaltung werden daher auch die Technik und Organisation in den Selbstverwaltungsbereichen bestimmen und sich unmittelbar auf die gesamte Binnenstruktur der Kommunalverwaltung auswirken. Die Nutzung von IuK-Technik als Medium der Kommunikation zwingt zur räumlich wie zeitlich stabilen Systematisierung und Verwendung von Sprache. Dies erfordert für alle angeschlossenen Verwaltungen verbindliche Festlegungen von Konventionen und Regeln, nach denen zu arbeiten ist, und Kontrollen, ob sie eingehalten werden.¹⁷² Die not-

171 S. hierzu z.B. Lenk 1988, 88.

172 S. hierzu Brinckmann 1984, 120.

wendige Eindeutigkeit von Computeroperationen zwingt dazu, IuK-technische Rationalisierungsmaßnahmen zwischen allen beteiligten Stellen im Detail festzulegen.

Beispielsweise arbeiten zur Erhebung der Gewerbe- und der Grundsteuer das staatliche Finanzamt und die kommunale Steuerbehörde zusammen. Das Finanzamt ermittelt die steuerrelevanten Sachverhalte und setzt den Steuermeßbetrag fest, die Kommunalbehörde wendet auf diesen die Hebesätze an und übermittelt dem Steuerpflichtigen den Steuerbescheid. Die Automation dieser Zusammenarbeit oder auch nur geringfügige Änderungen im technisch-administrativen Ablauf können weder vom Finanzamt noch vom kommunalen Steueramt allein durchgeführt werden. Vielmehr müssen die einzelnen Arbeitsvorgänge Schritt für Schritt aufeinander abgestimmt werden. Im 'manuellen Zeitalter' kam es hierfür nur darauf an, daß die jeweiligen Vor- und Anschlußleistungen *überhaupt* in der erforderlichen äußeren Form erbracht wurden. Wie die beteiligten Behörden diese Leistungen intern organisierten, war für die Zusammenarbeit irrelevant. Bei der IuK-gestützten Kooperation sind nun aber auch die *internen* Organisationen aufeinander abzustimmen.¹⁷³ In einem Landessystem, in dem viele Behörden elektronisch miteinander kooperieren sollen, sind diese Festlegungen landeseinheitlich zu treffen. Letztlich bestimmen damit die zentralen Koordinationsinstanzen weitgehend Organisation und Verfahrensablauf der Kommunalverwaltung.

Würde den Kommunen lediglich eine Kommunikationsinfrastruktur zur Verfügung gestellt, die Nutzungsformen aber den Kommunen überlassen, blieben für die kommunale Planungs-, Organisations- und Finanzhoheit noch gewisse Freiräume. Je stärker die Länder jedoch auf die Integration in ein Landesverwaltungssystem dringen, desto umfassender wird die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt.¹⁷⁴

Dennoch ist diese Entwicklung die wahrscheinlichere. Die Organisation der künftigen Techniknutzung vorwiegend an den Interessen der Gemeinden und Landkreise zu orientieren, würde von den Landesregierungen verlangen, mit der landesweiten Verwaltungsintegration auch auf die für sie rationalisierenden und leistungssteigernden Effekte zu verzichten. Sie werden jedoch auf den integrationsspezifischen Gewinnen an Kontrolle, Handlungskompetenz und Macht bestehen. Daß sie damit zugleich die Handlungsspielräume kommunaler Selbstverwaltung einschränken, dürfte für sie weniger ein Hindernis als vielmehr ein weiterer Grund für ihre Integrationsbemühungen sein.

173 S. zu diesem Beispiel näher Reese/Seibel VerwA 1987, 395.

174 S. hierzu näher Wedde 1989, 76 ff.

Anpassungsdruck und Reaktionen der Rechtsordnung

Mit den jüngsten 'Sicherheitsgesetzen' – etwa dem 'Schleppnetzparagraphen' 163d der Strafprozeßordnung und den Regelungen über den Informationsaustausch mit dem Zentralen Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) – sowie den vorliegenden Gesetzentwürfen zu einer Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes, einiger Polizeigesetze, eines Gesetzes für den Militärischen Abschirmdienst und eines Gesetzes über die Zusammenarbeit der Behörden der inneren Sicherheit werden die bisherigen Eingriffsgrenzen für die Sicherheitsbehörden weit hinausgeschoben. Diese Gesetze legalisieren nicht nur deren bisherige Praxis, „die sich in den letzten Jahren immer mehr von diesen Grenzen entfernt hat“,¹⁷⁵ sondern gehen sogar über diese hinaus. Sie können als gesetzgeberischer Vorgriff auf die zu erwartende Leistungssteigerung der IuK-Technik angesehen werden. Es scheint so, als ob „es gerade die technischen Möglichkeiten sind, die wie ein Stein im Wasser wirken und immer weitere gesetzliche Wellenbewegungen erzeugen“.¹⁷⁶

Ein Großteil der genannten Fahndungs- und Kontrollmöglichkeiten könnte bereits nach Inkrafttreten dieser 'Sicherheitsgesetze' zulässig sein. Die Praxis der Sicherheitsbehörden wird den gegebenen Handlungsspielraum ausfüllen und sich mit der Zeit und den wachsenden Aufgaben auch weiterentwickeln. Auch für andere Ermächtigungsgrundlagen können ähnliche *Ausweitungen* nicht ausgeschlossen werden, wie sie für die Befugnis zur Errichtung von Kontrollstellen zu beobachten sind: Solche dürfen errichtet werden, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß diese Maßnahme zur Ergreifung des Täters oder zur Sicherstellung von Beweismitteln führen kann, die der Aufklärung der Straftat dienen können“ (§ 111 StPO). Diese Voraussetzungen wurden inzwischen so weit ausgelegt, daß der Generalbundesanwalt im Zusammenhang mit der Tagung des Internationalen Währungsfonds, die in Berlin vom 27. bis 29. September 1988 stattfand, einen Beschluß erwirken konnte, mehr als vier Monate lang, vom 24. Mai bis zum 2. Oktober 1988, im gesamten Bundesgebiet und West-Berlin Kontrollstellen errichten zu dürfen. Begründet wurde der Beschluß offiziell mit der Suche nach bereits seit mehr als drei Jahren steckbrieflich gesuchten RAF-Mitgliedern.¹⁷⁷

Es kann jedoch nicht unterstellt werden, daß die Sicherheitsbehörden jede neu verfügbare technische Möglichkeit auch immer sofort nutzen werden. Zum einen wird die Respektierung der jeweiligen Rechtslage, verstärkt durch gerichtliche Kontrollen, einem rein effektivitätsorientierten Zugriff auf neue Überwachungstechniken zunächst Grenzen setzen. Zum anderen sehen nicht zu vernachlässigende Gruppen in der Bevölkerung in einem Machtzuwachs der staat-

175 Riegel DVBl 1987, 328.

176 Riegel DVBl 1987, 325 ff., 328; s. auch Bull 1987, 39; Bäumler 1987, 123 ff.

177 S. hierzu FR v. 24.10.1988.

lichen Sicherungskräfte die Gefahr eines Überwachungsstaates. Gegenbestrebungen versuchen, zum Schutz von Freiheit und Verfassung auf eine Beschränkung der Kompetenzen und Befugnisse von Polizei und Geheimdiensten hinzuwirken. Ihre Abwehrhaltung gegen Befugnisausweitungen der Sicherheitsbehörden könnte durch das Festhalten am bisherigen Rechtsverständnis gestärkt werden. Wer sich im Konfliktfall durchsetzen kann, wird von dem jeweiligen gesellschaftlichen Kräfteverhältnis abhängen.

Dieses wird vor allem von der wechselnden Dynamik der gesellschaftlichen Probleme und Konflikte bestimmt sein. Je nachdem, ob die gesellschaftliche Entwicklung relativ ruhig verläuft oder ob soziale, ökonomische oder ökologische Krisen zu bewältigen sind, werden auch die Probleme der inneren Sicherheit unterschiedlich drückend erfahren. In gleichem Maße wird der *Druck* auf die Sicherheitsbehörden steigen und die Akzeptanz in der Bevölkerung wachsen, die jeweils gegebenen technischen Möglichkeiten auch zu *nutzen*, um die 'Sicherheitslage' zu verbessern.

Ein dynamischer Druck zur Nutzung modernster IuK-Technik könnte je nach Konkretisierung auch aus dem spezifischen Sicherheitsbegriff bundesdeutscher Staatspraxis entstehen. Da diese die Gewähr innerer Sicherheit und inneren Friedens nicht ausschließlich in dem gesetzestreuem Handeln der Bürger sieht, sondern zusätzlich auch in ihrer verfassungstreuen Gesinnung, muß sie „mißtrauisch-wachsam beobachten, ob sich in ihren politischen Regungen nicht Zeichen von Illoyalität zeigen“. Die Verknüpfung des Begriffs innerer Sicherheit mit den politischen Gesinnungen der Bürger aber „ist die primäre und nie versiegende Quelle innerer Unsicherheit“.¹⁷⁸

Weil aber diejenigen technischen Möglichkeiten, die auch nach Verabschiedung der 'Sicherheitsgesetze' noch unzulässig sein werden, in den Augen der Sicherheitsorgane weitere Effizienzsteigerungen versprechen, wird von ihnen ein starker *Druck zur Anpassung der Rechtsordnung* ausgehen. Da im zeitlichen Ablauf ja immer nur kleine Verbesserungen der Handlungsfähigkeit in Frage stehen, ist kaum zu erwarten, daß ausgerechnet wegen der damit verbundenen, ebenfalls begrenzten Beeinträchtigung von Freiheitsspielräumen eine Verbesserung staatlicher Aufgabenerfüllung verhindert werden sollte. Die Behörden der inneren Sicherheit werden zudem versuchen, ihre Effektivitätsinteressen mit dem Verständnis ihrer rechtlichen Schranken in Übereinklang zu bringen. Dies wird oft bereits durch kleine Modifikationen des bisherigen Grundrechtsverständnisses möglich sein. Unter starkem Erfolgsdruck werden sie sich – wie in der Vergangenheit – aber auch genötigt sehen, bei 'unklarer' Rechtslage zu handeln, und werden damit für die spätere rechtliche Würdigung vollendete Tatsachen schaffen.

Dabei sind künftig unterschiedlichste *Argumentationsstrategien* denkbar, um verbesserte Fahndungs- und Kontrolltechniken zu rechtfertigen. Allen gemein-

178 Preuß Merkur 1986, 344.

sam wird eine besondere Betonung der einschlägigen Staatsaufgaben sein: die Freiheit und das Eigentum der Staatsbürger zu schützen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch eine wirksame Strafverfolgung und Kriminalprävention sowie eine effektive Gefahrenabwehr und -vorbeugung zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund könnten zum einen die Rechtspositionen, die den Freiheitsschutz betonen, direkt mit dem Argument angegriffen werden, *Datenschutz dürfe nicht zum Tatenschutz werden*.¹⁷⁹ Angesichts der Mißbrauchsgefahren der industrialisierten Welt¹⁸⁰ lassen sich unter Umständen Argumentationen durchsetzen wie die von Generalbundesanwalt Rebmann, Sicherheit gehe vor Datenschutz, denn es handle sich „gerade im sogenannten Sicherheitsbereich ... um – auch dem Datenschutz weit überlegene – vitale Gemeinschaftsinteressen“.¹⁸¹

Zum anderen könnte erkannt werden, daß neue Kontrollbefugnisse *in der geltenden Rechtsordnung bereits angelegt* sind. So ließen sich etwa Präventionsmaßnahmen generell als Gefahrenabwehr verstehen. „Für den wissenden Praktiker liegt es nahe, angesichts einer Vorausberechenbarkeit der Rechtsbrüche an bestimmten Örtlichkeiten zu bestimmten kriminalitätsträchtigen Zeiten nicht mehr nur eine abstrakte, sondern bereits eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu sehen“.¹⁸² Zu Recht könnte in einer Güterabwägung darauf hingewiesen werden, daß Prävention das Leid des Opfers vermeidet, aber auch dem Menschen hilft, der durch präventive Maßnahmen nicht zum Täter wird.¹⁸³ Hinsichtlich polizeilicher Informationssammlungen wäre beispielsweise der Verweis auf den Bayrischen Verwaltungsgerichtshof denkbar, der diese durch die polizeiliche Generalklausel als gerechtfertigt ansieht.¹⁸⁴ Der mit dem Sicherungsauftrag der Polizei umschriebene Verwendungszweck wird dann auch als hinreichend klare und präzise Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten gelten.¹⁸⁵

Bestimmte Kontroll- und Fahndungsmaßnahmen könnten auch unter *Beachtung gewisser datenschutzrechtlicher Belange* noch ausreichende Effektivität gewährleisten. So wäre es etwa möglich, den direkten Zugriff auf Verwaltungsdaten oder die Kontrolle der Telekommunikation von einer Vorprüfung durch einen Richter oder durch ein Kontrollgremium entsprechend dem Gesetz zu Art. 10 GG abhängig zu machen. Die Verfahren könnten technisch so gesichert wer-

179 S. z.B. Honnacker DuD 1987, 221.

180 S. hierzu näher Roßnagel 1986, 337 ff.; Roßnagel/Wedde/Pordesch/Hammer 1989.

181 Rebmann KR 1982, 153 f.

182 Jäger, Die Polizei 1983, 136.

183 S. Koetzsche, Die Polizei 1983, 147.

184 BayVGH BayVBl 1985, 652 ff.; ebenso Scholz/Pitschas 1984, 170 f.; Vogelsang 1988, 213 f., 221.

185 So z.B. Scholz/Pitschas 1984, 173.

den, daß sie von Fremden nicht mißbraucht werden können. Die automatische Auswertung der Kommunikation oder der Datensammlungen verhindert die Kenntnisnahme von privaten, aber irrelevanten Details. Die Überprüfung könnte so gestaltet werden, daß Namen erst ermittelt werden, wenn die Kontrollkriterien die gesuchte Person eingegrenzt haben. Schließlich könnte argumentiert werden: Je gezielter der Zugriff auf die Gesuchten möglich ist, desto weniger Unbeteiligte müssen überprüft werden. Die nach einer solchen Gestaltung der Kontrollen noch verbleibenden datenschutzrechtlichen Bedenken dürften durch den Hinweis auf den Anspruch der Bürger auf Sicherheit¹⁸⁶ überwunden werden.

Einer wirksamen – folglich die Effizienz schmälern – Kontrolle durch Bürger dürfte wie bisher auch erfolgreich der Schutz von Amtsgeheimnissen entgegengehalten,¹⁸⁷ einer Überprüfung durch Datenschutzbeauftragte dagegen mit Datenschutzargumenten begegnet werden. Nach neuesten exekutivischen Erkenntnissen soll zum Beispiel die Überprüfung von Sicherheitsakten, in denen personenbezogene Daten enthalten sind, nur mit Zustimmung der Betroffenen zulässig sein. Das Allgemeininteresse an einer Kontrolle des der Öffentlichkeit verborgenen Informationsverhaltens der Sicherheitsbehörden kann danach das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nicht überwiegen.¹⁸⁸ Die praktischen Schwierigkeiten, deren Einwilligungen in ausreichender Zahl zu erreichen, dürften Datenschutzkontrollen indes zur Farce machen.

Die Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse für die Behörden der inneren Sicherheit wird in der Regel mit *Grundrechten* kollidieren. Ein realitätsgerechter Ausgleich zwischen beiden Konfliktgütern dürfte dann jeweils zu einer neuen Konkretisierung auch des Schutzbereichs und der Schranken des betroffenen Grundrechts führen. Die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einschlägigen Konfliktregelungsmuster der Güterabwägung und der Verhältnismäßigkeit könnten dann je nach Dringlichkeit des Zwecks auch heute noch verbotene Grundrechtseingriffe ermöglichen.¹⁸⁹

In seine *Güterabwägung* wird das Bundesverfassungsgericht neben den Grundrechten des einzelnen auch seine – von manchen zu einem „Grundrecht auf Sicherheit“¹⁹⁰ zusammengefaßte – Schutzpflicht für die Grundrechte aller anderen Bürger¹⁹¹ einstellen und die Sicherheit und den Bestand des Staates sowie seine freiheitlich demokratische Grundordnung¹⁹² aufnehmen. Da die

186 S. hierzu z.B. Isensee 1983.

187 S. hierzu Kutscha DuR 1987, 417 ff.; Bundesinnenminister, Innere Sicherheit 1/1986, 28; VGH Kassel NJW 1977, 1844; VGH Mannheim NJW 1984, 1911; zur uneinheitlichen Rechtsprechung in dieser Frage s. Kutscha DuR 1987, 418 ff.

188 S. hierzu Vogelsang VerwArch 1987, 81 ff., 87.

189 S. hierzu näher unten Kap. 10.

190 S. Isensee 1983; Scholz/Pitschas 1984, 110 ff.

191 BVerfGE 39, 1 (42); 46, 160 (164); 49, 24 (53); 49, 89 (142 f.); 53, 30 (57).

192 BVerfGE 20, 162 (178); 30, 1 (18); 39, 334 (349).

Rechtsgüter der Allgemeinheit und die Grundrechte Dritter nur geschützt werden können, wenn der Staat über ausreichende Informationen verfügt,¹⁹³ kann im Konfliktfall der Schutz der Freiheit *aller* leicht die Freiheit des *einzelnen* überwiegen.¹⁹⁴ Dann wird der Grundrechtseingriff etwa durch eine Überwachung weniger gewichtig erscheinen „als die übergeordneten Gesichtspunkte des Staats- und Verfassungsschutzes und damit der öffentlichen Sicherheit“.¹⁹⁵

Verhältnismäßig ist ein solcher Grundrechtseingriff, wenn er geeignet und erforderlich ist, den Schutzzweck zu erreichen, sowie zumutbar erscheint. Ob die Maßnahme geeignet und erforderlich ist, können oft nur die Sicherheitsbehörden selbst beurteilen, weil nur sie über die notwendigen Informationen verfügen. Ob sie dem Betroffenen zumutbar ist, hängt sowohl ab von der Schwere des Eingriffs als auch vom Gewicht der bedrohten Rechtsgüter und der Intensität der Bedrohung. Gegen Maßnahmen, für die den Behörden der inneren Sicherheit der Nachweis gelingt, daß sie zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter erforderlich sind, wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kaum Schutz gewähren.¹⁹⁶

Einschränkungen des Rechts am eigenen Bild und eigenen Wort sind bisher nur zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben oder für die freiheitlich demokratische Rechtsordnung und den Bestand des Staates zulässig.¹⁹⁷ Gelingt es jedoch, eine Überwachungstechnik – begünstigt durch ihre leichte Verfügbarkeit – als tauglich und notwendig zur Erhöhung der gesellschaftlichen und betrieblichen Sicherheit darzustellen, dann dürfte dies jeden Versuch erschweren, in der rechtlichen Abwägung die Konturen dieser Voraussetzungen in der bisherigen Schärfe beizubehalten. Die künftigen Möglichkeiten eines rechnergestützten Stimmenvergleichs oder der Sprach- und Bilderkennung und -verarbeitung könnten angesichts steigender Gefahren für die Sicherheit der Allgemeinheit den Druck auf die Rechtsordnung verstärken, ihre Nutzung entgegen der heutigen Rechtslage auch zur Erfüllung staatlicher Sicherheitsaufgaben zuzulassen, die im Vorfeld des bisherigen Verständnisses dieser Voraussetzungen liegen. Eine nur leicht veränderte Gewichtung der Interessen kann so zu einem Wandel des Grundrechts führen, obwohl sein Text unverändert bleibt.

Verlässliche Grenzen gegen einen solchen Verfassungswandel bietet nicht einmal die Garantie für den *Wesensgehalt* der Grundrechte durch Art. 19 Abs. 2 GG – zumindest nicht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Denn worin der unantastbare Wesensgehalt besteht, soll danach gerade durch Güterabwägung aus dem Sinngehalt der Verfassung ermittelt werden.¹⁹⁸ Auch

193 S. hierzu Scholz/Pitschas 1984, 103, 110, 167 ff.; Vogelsang 1987, 193.

194 S. hierzu ausführlich Roßnagel 1984a, 64 ff., 92 ff.; ders. 1986, 352 ff.

195 VGH Mannheim NJW 1984, 1914.

196 S. hierzu näher Roßnagel 1984a, 95 ff. mwN.

197 S. z.B. BVerfGE 34, 238 (246).

198 S. z.B. BVerfGE 22, 180 (219).

die herrschende Dogmatik versteht die Wesensgehaltsgarantie nicht als individuelle und absolute, sondern als relative und institutionelle Gewährleistung objektiver Funktionszusammenhänge.¹⁹⁹ Sie fragt daher nach der Bedeutung, die das einzelne Grundrecht noch „für das soziale Leben im Ganzen besitzt“.²⁰⁰

Eine institutionelle Betrachtungsweise läßt es aber nicht nur zu, sondern gebietet es geradezu, Einzelfreiheiten zu begrenzen, wenn dies zur Sicherung der Freiheit im allgemeinen notwendig erscheint. Mit der Wesensgehaltsgarantie ist dann sogar die 'restlose' Entziehung des Grundrechts im Einzelfall vereinbar. Zugunsten überwiegender Rechtsgüter oder bei höchster Dringlichkeit des Zwecks vermag sie sich in 'Nichts' aufzulösen.²⁰¹ Ihr würde es daher nicht widersprechen, wenn etwa einem Grundrecht „im allgemeinen Rechnung getragen wird“ und es „nur für eine Sonderlage“ – wie z.B. die Fahndungsmaßnahmen nach einem großen Terroranschlag – „entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert“ wird.²⁰²

Unabhängig davon, wie schnell und umfangreich Rechtsänderungen für die gewöhnliche Tätigkeit der Sicherheitsbehörden durchgesetzt werden, und unabhängig davon, in welchem Umfang datenschutzrechtliche Sicherungen in die Regelung der Normallage eingebaut werden, ist zu berücksichtigen, daß in *Notfällen* auch auf technische Möglichkeiten zurückgegriffen werden dürfte, die im Normalfall unzulässig sind. In echten oder vermeintlichen Ausnahmesituationen könnte sich für die Verantwortlichen der Zwang ergeben, die Grenze der Rechtsordnung zu deren eigenem Schutz zu durchbrechen. Entweder wäre dann der Rückgriff auf solche außergewöhnlichen Maßnahmen in einer speziellen Generalklausel vorgesehen,²⁰³ oder die als notwendig angesehenen illegalen Überwachungsmaßnahmen würden – wie in den 'Fällen' Traube, Stammheim und Kontaktsperre – mit Hilfe eines ungeschriebenen 'Staatsnotrechts'²⁰⁴ oder des 'überverfassungsgesetzlichen Notstandes' analog § 34 StGB²⁰⁵ gerechtfertigt. 'Not kennt kein Gebot' wäre dann die heimliche Ersatzverfassung des nicht erklärten inneren Notstandes, über den allein die Sicherungskräfte kraft ihres Informationsmonopols entschieden. Der Rechtsordnung wären sie nur nach Maßgabe ihrer eigenen Lagebeurteilung unterworfen.

Ähnliche Rechtsänderungen wie im Verhältnis zu den Sicherheitsbehörden können auch für andere Beziehungen zwischen Bürgern und Staat nicht ausgeschlossen werden. Sie sollen im folgenden für das Recht auf *informationelle Selbstbestimmung* und die *informationelle Gewaltenteilung* untersucht werden. Ge-

199 S. z.B. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 19 Rdn 16.

200 BVerfGE 2, 266 (285); 30, 1 (24); s. mwN in Roßnagel 1984, 66 f.

201 S. hierzu Pietzcker, Der Staat 1978, 527 ff.; Schneider, L. 1983, 158 jeweils mwN.

202 BVerfGE 30, 1 (24) für die heimliche Telefonüberwachung aus Staatsschutzgründen.

203 S. zu einem ähnlichen Vorschlag z.B. Böckenförde NJW 1978, 1881 ff.; ders. 1981, 259 ff.

204 S. z.B. Stern 1980, 1328 ff., 1336 mwN; Breuer 1984, 79 ff.

205 S. hierzu sowie zur Kritik an dieser Konstruktion die Nachweise in Roßnagel 1984, 198 f.

staltende Politik setzt Informationen voraus. Soll – so wird argumentiert werden – die ökologische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden, so bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über wirtschaftliche, ökologische und soziale Zusammenhänge. Erst die Kenntnis und automationsgestützte Nutzung der relevanten Daten schafft die unentbehrliche Handlungsgrundlage für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte Politik.²⁰⁶ Auch die Ordnungs- und Sicherungsfunktion des Staates kann die intensive Datenerhebung und -verarbeitung nicht entbehren.²⁰⁷ Informationsverarbeitung als Funktionserfordernis sozialstaatlicher Gestaltung und rechtsstaatlicher Sicherung ist somit letztlich auch Voraussetzung grundrechtlicher Freiheit.²⁰⁸

In der 'Informationsgesellschaft' dürfte die staatliche „Informationsvorsorge“ zur „eigenständigen staatlichen Aufgabe“ erhoben werden, die unmittelbar aus dem „Grundsatz der sozialen Rechtsstaatlichkeit“ abgeleitet wird.²⁰⁹ Sie gilt als „Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Staates. Der Staat, der sich ohne zwingenden Grund künstlich handlungsunfähig machen oder schwächen würde, indem er auf moderne Hilfsmittel der Informationstechnologien verzichtet, würde seinem Verfassungsauftrag zuwider handeln.“²¹⁰

Unter wachsendem Aufgaben- und Kostendruck könnten die Möglichkeiten der Rationalisierung und Leistungsverbesserung durch IuK-Technik zu einer vorsichtigen und allmählichen, über die Jahre aber deutlichen Aufweichung des heutigen Verständnisses der Zweckbindung von Informationen und damit auch der informationellen Trennung staatlicher Gewalt führen. Die Funktionserfordernisse effektiver Aufgabenerfüllung, der Ausschluß von Mißbrauchsmöglichkeiten in der staatlichen Leistungsverwaltung und das Streben nach Verteilungsgerechtigkeit drängen im Rahmen einer Güterabwägung zu einer etwas abstrakteren Sichtweise jener Zwecke, zu denen die Information erhoben und verwendet werden darf.

Zentraler Anknüpfungspunkt für eine künftige Konkretisierung staatlicher Informationsvorsorge dürfte die „Funktionseinheit“ der staatlichen Informations-tätigkeiten sein. Da die Verfassung nach dieser Argumentation keine „Parzellierung“ der staatlichen Informationsvorsorge und keine „informationelle Isolierung und Abschottung“ der Verwaltungsbehörden will, sondern auf die „gemeinsame Erfüllung eines identischen Verwaltungszwecks“ abzielt, ist die Weitergabe von Informationen an alle Stellen zulässig, „soweit diese die Informationen zur Erfüllung derselben Verwaltungsaufgabe oder doch einer im wesentli-

206 S. z.B. BVerfGE 65, 1 (47); Vogel 19; Scholz/Pitschas 1984, 103.

207 S. Scholz/Pitschas 1984, 103.

208 S. Vogelsang 1987, 190.

209 Scholz/Pitschas 1984, 104 ff.; Vogelsang 1987, 190 f.

210 Vogelsang 1987, 190; s. auch Scholz/Pitschas 1984, 103.

chen zweckgleichen Verwaltungsaufgabe benötigen. Sie werden zusammen mit der informationserhebenden Stelle als Funktionseinheit betrachtet, die auch für geheimhaltungsbedürftige Informationen eine Informationseinheit rechtfertigt. Das vom Bundesverfassungsgericht gebrauchte Merkmal der Verwendung im Sinne des gleichen Zwecks ist deshalb weit auszulegen und an den Möglichkeiten des 'Zweckverbundes' zu orientieren.²¹¹

Da durch die Zweckbindung keinesfalls die „sachnotwendig vorgegebene 'Macht- und Wirkungseinheit' des Staates in Frage gestellt“ werden darf,²¹² sind auch die Möglichkeiten der Amtshilfe nicht zu kleinlich auszulegen. In der Verwaltungspraxis ergibt sich immer wieder das Bedürfnis, eine andere Behörde 'dauernd' um Amtshilfe zu bitten. Angesichts der Möglichkeiten umfassenden automatischen Informationsaustauschs mit Hilfe von On-line-Verbindungen in einem landesweiten Verwaltungssystem darf die Amtshilfe daher „nicht an zeitliche Grenzen und konkrete Einzelfälle gebunden“ werden.²¹³

Ebenso wie für den Informationsverbund der allgemeinen Verwaltung dürfen auch die künftigen technischen Möglichkeiten und politischen Interessen Druck ausüben, um einen Informationsverbund zwischen *Polizei und Verfassungsschutz* zu erreichen und hierfür die verfassungsrechtliche Funktionstrennung zwischen beiden Institutionen 'zeitgerecht' zu interpretieren. Wird erst einmal erkannt, daß beider Tätigkeitsbereiche „in derselben Grundaufgabe wurzeln, nämlich der Funktionsidentität des Sicherungsauftrags“, dann ist es nicht mehr weit, das verfassungsrechtliche Trennungsgebot auf die unterschiedlichen Handlungsformen zu begrenzen, nicht aber auf die identischen Funktionen zu beziehen.²¹⁴ Statt strikter Trennung der jeweiligen Informationen besteht dann aufgrund der Funktionsidentität vielmehr eine gesteigerte Informationshilfepflichtung.

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht muß ohnehin verhältnismäßige „Einschränkungen ... im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen“.²¹⁵ Da die Verbesserung der staatlichen Verwaltungsleistungen im öffentlichen Interesse liegt, könnten Gesetze dieses Grundrecht jeweils den gegebenen Verhältnissen gemäß konkretisieren. Insbesondere gesetzliche Ermächtigungen, die der *Prävention* von Risiken dienen sollen, dürften in Konflikt mit dem datenschützerischen Bestreben nach einer jeweils engen gesetzlichen Zweckbestimmung geraten. Da vorsorgliche Risikosteuerung im jeweiligen Gefährdungsbereich, der sehr groß sein kann, soviel Daten wie möglich benötigt, um auch bisher unentdeckte Gefahren erkennen zu können, kann eine Datensammlung zu Zwecken

211 Scholz/Pitschas 1984, 119, s. auch 121, 147; s. hierzu auch Munzert 296 f.; Vogelsang 1987, 231 f., 237 f.

212 Vogelsang 1987, 232.

213 Vogelsang 1987, 238; s. auch Scholz 1988.

214 Scholz/Pitschas 1984, 185 ff.

215 BVerfGE 65, 1 (42 f.).

der Prävention sachlich und funktional kaum eingegrenzt werden. Als ausreichend präzise Ermächtigungsgrundlagen dürften dann sogar inhaltlich offene Generalklauseln gelten.²¹⁶

Sind trotz der Anforderungen des Volkszählungsurteils²¹⁷ *Generalklauseln* für die Datenverarbeitung zu Präventionszwecken als zulässig anerkannt, dürfte diese Regelungsform auch auf andere administrative Tätigkeitsfelder ausgedehnt werden. Denn die Vernetzung aller Verwaltungseinheiten dient dem Zweck, den Informationsaustausch zu verbessern. Würden – orientiert an einem engen Verwendungszweck – zwischen allen unterschiedlichen Verwaltungsaufgaben Informationsbarrieren errichtet, würde die Verwaltungsvernetzung kaum noch einen Sinn ergeben. Um aber einen weitgehenden automatischen Datenverkehr zu ermöglichen, muß der Verwendungszweck aller Verwaltungsdaten weiter gefaßt werden. Denn es wäre wohl zu schwierig, für alle in diesem Netz möglichen Anwendungsfälle und Auswertungsmöglichkeiten jeweils detaillierte und abschließende gesetzliche Regelungen zu treffen. Hier bieten sich (bereichsspezifische) Generalklauseln mit einer weitgefaßten Regelung des Verwendungszwecks an.²¹⁸

Je unspezifischer jedoch die Übermittlungsregelungen werden, desto *intransparenter* werden die Datenflüsse. Wird es selbst dem kundigen Bürger angesichts der Möglichkeiten des On-line-Abrufs von Daten schwer fallen, grundsätzlich nachzuvollziehen, welche Daten in welche Verwaltungsbereiche übermittelt werden, so vermag er schon gar nicht mehr die Wechselwirkungen abzuschätzen, die sich ergeben, wenn die übermittelten Daten mit vorhandenen Informationen verknüpft werden. Dies gilt zum Beispiel auch für die verfassungsrechtlich an sich unbedenklichen Übermittlungen von nicht personenbezogenen Daten im Rahmen eines Umweltinformationssystems. Denn es ist nicht immer möglich, diejenigen Daten, die Rückschlüsse auf bestimmte Personen zulassen, von den übrigen Umweltdaten zu trennen. Werden etwa Flur- und Immissionskataster angelegt, ist es bei entsprechender Verknüpfung mit anderen Daten immer möglich, personenbezogene Zuordnungen zu den Eigentümern bestimmter Flächen oder Betriebe vorzunehmen.²¹⁹ Die künftig wachsenden Schwierigkeiten, die heute geforderte Transparenz der Datenverarbeitung zu gewährleisten, werden Bestrebungen begünstigen, die normativen Anforderungen zu reduzieren. Es werden sich dann leichter Argumentationen durchsetzen wie diese: „Jeder, der eine Information preisgibt, (muß) damit rechnen, daß sie unbeschränkt weitergegeben und verwendet wird.“²²⁰

Sofern der Gedanke der Zweckbegrenzung durch Berücksichtigung überwie-

216 S. z.B. Vogelsang 1987, 206 ff.

217 S. BVerfGE 65, 1 (44 ff.).

218 S. hierzu näher Wedde 1989, 72 ff.

219 S. hierzu Wedde 1989, 79 ff.

220 Krause JuS 1984, 271.

gender Allgemeininteressen an einer Informationsverarbeitung oder einem Datenaustausch unter Druck gerät oder gar aufgelöst wird, ist das staatliche Informationsverhalten für den Bürger nicht mehr berechenbar, und seine Verunsicherung nimmt zu. Eine solche Entwicklung hätte dann auch unmittelbare Auswirkungen auf die Realisierung von Grundrechten wie der Handlungs-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit oder der Freiheit der politischen Organisation – und damit letztlich auf die Demokratie.

In der 'Informationsgesellschaft' ist aber nicht nur mit einer Verwässerung des heutigen Datenschutzkonzepts zu rechnen, in ihr werden sich auch seine *Schwachstellen* stärker zum Nachteil der Bürger auswirken. Bedrohlich ist die administrative Datenverarbeitung für die Bürger weniger dadurch, daß 'Geheimes' bekannt würde, – schon eher dann, wenn durch Verknüpfung vieler meist 'an sich harmloser' Daten neue Informationen erzeugt werden, – vor allem aber durch den Umstand, daß die Daten von den Behörden mit *Bedeutungen* belegt werden, die für ihn nachteilig sind und gegen die er sich kaum wehren kann. Angaben über die ärztliche Verschreibung von Medikamenten etwa erhalten durch die Speicherung in Informationssystemen zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität spezifische neue, durch weitere Verknüpfungen oder Übermittlungen wiederum veränderbare Bedeutungen. Die Information, jemand sei homosexuell, verändert ihren Sinn und Status, wenn sie aus dem Gemunkel in Kollegenkreisen in die Dossiers von Geheimdiensten und Behörden gelangt und dort Sicherheitsrisiken begründet. Die Information, daß jemand etwa Versammlungen besucht, Flugblätter unterzeichnet, an Demonstrationen teilnimmt oder in einer Wohngemeinschaft wohnt, mag an sich unbedeutend sein, kann aber in den Akten des Verfassungsschutzes zum Beweis für verfassungsfeindliche Bestrebungen oder für Verbindungen zum 'Terrorismus' werden.²²¹

Diese Bedeutungsproduktion kann nun aber durch die individualistische Konzeption des informationellen Selbstbestimmungsrechts weder verhindert noch kontrolliert werden. Denn die in den Informationskreisläufen behördlicher Bearbeitungen erzeugten Bedeutungen können von den Betroffenen nicht als 'ihr' Datum geltend gemacht werden.²²² Die mit dieser Bedeutungsproduktion verbundenen bürokratischen Definitionen konformen Verhaltens wirken aber verhaltensbestimmend. Wer nicht als 'Verfassungsfeind', 'Störer', 'Sicherheitsrisiko' oder 'Verdächtiger' gelten will, wird Verhaltensweisen vermeiden, die diese Bedeutung hervorrufen könnten. Mit zunehmender Informationsmacht werden künftig auch diese für eine freie Demokratie riskanten Steuerungsmöglichkeiten staatlicher Verwaltungen zunehmen.

Den – auch damit verbundenen – Machtverschiebungen zwischen den staatlichen Gewalten und den sinkenden Kontrollmöglichkeiten von Parlamenten und Gerichten gegenüber Exekutivbürokratien wird eine wirklichkeitsnahe Schwer-

221 S. Hase DuR 1984, 41.

222 S. hierzu Hase DuR 1984, 42.

gewichtsverlagerung der Funktion staatlicher Gewaltenteilung gerecht werden. Nicht mehr Teilung, Hemmung und Beschränkung staatlicher Macht wird im Vordergrund dieses für unsere Verfassungsordnung konstitutiven Prinzips stehen, sondern Konstituierung, Zuordnung und Balancierung staatlicher Machtausübung.²²³ Nicht mehr so sehr der freiheitssichernde Effekt der Machtbegrenzung einzelner Staatsorgane, sondern die effizienzsteigernde Differenzierung und Verteilung staatlicher Gewalt auf funktionsgerechte Organe sowie deren einheitliches Zusammenwirken wird die Auslegung der konkretisierenden Bestimmungen dieses Grundsatzes prägen. In seiner Nachrüstungs-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht bereits anklingen lassen, daß die Gewaltenteilung auch darauf abzielt, „daß staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“.²²⁴ Dies werden in der 'Informationsgesellschaft' vorwiegend Regierung und Verwaltung sein.

Das normative Konzept des Rechtsstaats, staatliche Macht aufzuteilen und zu begrenzen, um Freiheit zu sichern, wird künftig auf noch erheblichere Schwierigkeiten stoßen als bereits heute. Freiheit wird akut gefährdet sein. Dennoch werden die Verhältnisse in der 'Informationsgesellschaft' auch in dieser Hinsicht verfassungsrechtliche Rechtfertigung erfahren. Hierfür bedarf es lediglich einer gewissen Gewichtsverlagerung von den freiheitssichernden zu den ebenfalls in rechtsstaatlichen Normen angelegten freiheitsschützenden und ordnungsrechtlichen Staatsaufgaben. Das konkretisierungsbedürftige Grundgesetz wird keine verlässliche Barriere gegen informationstechnisch verursachte Freiheitsverluste sein.

223 S. hierzu Schmidt-Abmann 1987, 1012.

224 BVerfGE 68, 1 (86); s. hierzu auch Ossenbühl DÖV 1980, 545 ff.

10. Ausgleich gesellschaftlicher Macht im Sozialstaat

Normative Vorgaben des Grundgesetzes

Die normative Beschreibung der Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat in Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet als eine der grundlegenden Prinzipien der Verfassung den Staat, innerhalb der Gesellschaft soziale Gerechtigkeit herzustellen.¹ Er hat danach die Pflicht, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.² Der Gestaltungsauftrag richtet sich auf den Abbau sozialer Ungerechtigkeit,³ auf den Schutz des sozial und wirtschaftlich Schwächeren und auf die Schaffung existentieller Voraussetzungen für die Entfaltung der Freiheit.⁴ Insbesondere gehört die staatliche Vor- und Fürsorge für einzelne Bürger oder Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligungen in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert sind, zu den Grundpflichten des Sozialstaats.⁵ Die grundsätzliche normative Ausrichtung des Gemeinwesens auf soziale Gerechtigkeit beeinflusst auch die Auslegung aller übrigen Grundgesetzbestimmungen.

Da die Freiheitsrechte nur dann ausreichend gewährleistet sind, wenn auch die tatsächlichen Voraussetzungen dafür bestehen, diese im täglichen Leben in Anspruch nehmen zu können, trifft den sozialen Rechtsstaat eine Garantenstellung für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertsystems in die Verfassungswirklichkeit.⁶ Freiheit wird heute nicht nur – oder vielleicht sogar nicht mehr in erster Linie – durch die Abwehr staatlicher Übermacht gewährleistet. Soziale Mächte und der Umstand, daß das Freisein von staatlichem Zwang keineswegs menschliche Würde, Gerechtigkeit und Sicherheit garantiert, erzwingen ein Grundrechtsverständnis, das den Staat auf Schutz, Fürsorge, Ausgleich und die Herstellung der strukturellen Voraussetzungen der Grundrechtsverwirklichung verpflichtet.⁷

1 S. BVerfGE 3, 337 (381); 5, 85 (198).

2 S. BVerfGE 22, 180 (204).

3 S. BVerfGE 5, 85 (188); Benda 1983, 541.

4 S. BVerfGE 49, 220 (226); Schnapp Art. 20 Rdn 18; Zacher 1987, 1071 f.

5 S. BVerfGE 45, 376 (387); diesen Pflichten versucht der Staat durch das System der sozialen Sicherung, durch die umfangreichen Aktivitäten der Leistungs- und Daseinsvorsorgeverwaltung sowie durch die rechtliche Ausgestaltung von Schutz- und Unterstützungsansprüchen gerecht zu werden – vgl. z.B. Stern, 1984, 893 ff.; Zuck 1983, 27.

6 S. z.B. BVerfGE 33, 303 (331).

7 S. hierzu z.B. Zuck 1983, 26 f.

Aus diesem Grund gewährleistet die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen soziale Grundrechte wie beispielsweise die Rechte auf Berufsausbildung (Art. 6 Abs. 1), auf Erwachsenenbildung (Art. 17), auf Kunst, Kultur und Wissenschaft (Art. 18 Abs. 1), auf Arbeit (Art. 24 Abs. 1) oder das Recht der Arbeitnehmer auf „gleichberechtigte Mitbestimmung bei der Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung“ (Art. 26). Aus der staatlichen Garantienstellung für die positivierten Freiheitsgrundrechte lassen sich auch für das Grundgesetz indirekt 'soziale Grundrechte' ableiten wie die Rechte auf Arbeit, auf Wohnung, auf Gesundheitsversorgung und auf Bildung. Sie sind wie die Freiheitsrechte staatsgerichtet, nur ist der Staat nicht Adressat eines Abwehranspruchs, sondern eines Verschaffungsanspruchs. Durch staatliche Leistungen und Gewährleistungen soll die Freiheit real ermöglicht und gesichert werden. Die sozialen Grundrechte sind jedoch wegen ihrer Abhängigkeit von materiellen Ressourcen nicht direkt einklagbar. Um sie in der Praxis umzusetzen, bedarf es vielmehr erst der Operationalisierung durch weitere staatliche Aktivitäten. Diese Grundrechte sind jedoch ein verpflichtender Orientierungsrahmen für alle staatlichen Organe und ein verfassungsrechtlicher Bewertungsrahmen für die künftige Entwicklung etwa der Arbeitsbedingungen oder des Gesundheitswesens.⁸

So verpflichten sie den Staat zu einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die für die materiellen Voraussetzungen vorsorgt. Nach herrschender Meinung beinhaltet das Sozialstaatsprinzip daher den Verfassungsauftrag der Wohstandsvorsorge, der den staatlichen Organen aufgibt, für wohlstands- und wirtschaftsfördernde Rahmenbedingungen zu sorgen.⁹ Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Ziel einer Vollbeschäftigung. „Denn, daß die Arbeitslosigkeit ... gemindert und behoben (wird), ist für das ganze Volk von entscheidender Bedeutung und gehört zu der dem Staat obliegenden, ihm durch das Gebot der Sozialstaatlichkeit vom Grundgesetz auch besonders aufgegebenen Daseinsvorsorge.“¹⁰

Im Sozialstaat richten sich die Grundrechte nicht mehr nur als Abwehrrechte des einzelnen Bürgers gegen den Staat. Sie entfalten vielmehr auch gegenüber nichtstaatlichen sozialen Gewalten und gegen unerträgliche soziale Abhängigkeiten eine sogenannte Drittwirkung.¹¹ Der Staat ist verpflichtet, Grundrechtsbeeinträchtigungen seiner Bürger abzuwehren, die von Dritten ausgehen. Die sozialstaatliche Verpflichtung des Staates zu einem Abbau des Machtgefälles innerhalb der Gesellschaft findet eine zentrale Ausprägung in der inhaltlichen Be-

8 S. hierzu näher Böckenförde 1980, 9; Kittner 1984, Art. 20 1-3 IV Rdn 64 f.; Denninger 1984, vor Art. 1 Rdn 26 ff.; Zuck 1983, 26 ff.

9 Zur Aufgabe der Wohstandsvorsorge oder enger der Wachstumsvorsorge s. Stern 1984, 902 ff.; Herzog DVBl 1976, 162; Nicolaysen 1977, 485, 488 f.

10 BVerfGE 21, 245 (251); s. zum Vorstehenden auch Roßnagel 1984a, 43 ff.

11 S. z.B. Denninger 1984, vor Art. 1 Rdn 1.

stimmung und Begrenzung der Privatautonomie.¹² Die Grundzüge des Wettbewerbsrechts oder des Konsumenten-, Mieter und Datenschutzrechts sind daher verfassungsrechtlich begründet.¹³

Die Drittwirkung der Grundrechte gilt auch im Arbeitsleben. Grundrechte sind gerade dort besonders notwendig, wo ein strukturelles Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht. So sollen etwa der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Integrität, das informationelle Selbstbestimmungsrecht, die Handlungs-, Meinungs- und Organisationsfreiheit vor nicht arbeitsplatzbezogener Befragung, vor unfreiwilligen oder nicht arbeitsplatzbezogenen psychologischen Tests, vor nicht durch einen konkreten Verdacht begründeten Überprüfungen und Überwachungen und vor elektronischer Erfassung und Auswertung der so gewonnenen Informationen sichern.¹⁴

Einer Arbeitsverpflichtung steht derzeit der Wortlaut des Art. 12 Abs. 2 GG entgegen, der verbietet, jemanden zu einer bestimmten Arbeit zu zwingen. Eine Ausnahme wurde bisher nur im Rahmen der Notstandsverfassung statuiert. Nach Art. 12 a Abs. 3 GG und dem Arbeitssicherstellungsgesetz kann im Spannungs- und Verteidigungsfall eine strafbewehrte Zwangsverpflichtung für bestimmte Berufsgruppen angeordnet werden.

Um diese Grundrechte im Interessenkonflikt mit dem Arbeitgeber auch wirksam werden zu lassen, sieht das Betriebsverfassungsgesetz ein Mitwirkungsrecht der betrieblichen Interessenvertretung an den Entscheidungen der Betriebsleitung vor, die ihre Rechts- und Interessenlage am Arbeitsplatz gestalten.¹⁵ Diese erfaßt im Regelfall auch die relevanten Fragen der betrieblichen Ordnung und Sicherung.

Die Erfüllung der staatlichen Pflichten aus dem Sozialstaatsprinzip soll die tatsächlichen Voraussetzungen für die Ausübung von Freiheitsrechten gewährleisten, diese jedoch nicht durch fürsorgliche Bevormundung einengen. Staatliches Handeln tritt immer dann zurück, wenn die Bürger oder deren Vereinigungen selbst zur Umsetzung des Sozialstaatsprinzips in der Lage sind. Daher ist der Bürger soweit möglich an Entscheidungen, die ihn betreffen, zu beteiligen. Der Staat hat hierfür Mitwirkungsmöglichkeiten zu eröffnen.¹⁶

Dieses Recht der aktiven Selbsthilfe hat seine verfassungsrechtlich stärkste Ausprägung in der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG gefunden. Sie ermöglicht den Tarifpartnern, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips autonom zu regeln. Die Freiheit, Koalitionen zu gründen und mit ihrer Hilfe die gemeinsamen Ziele zu verfolgen, konstitu-

12 S. BVerfGE 8, 274 (329).

13 S. hierzu näher Kittner 1984, Art. 20 1-3 IV Rdn 59 mwN.

14 S. hierzu z.B. Roßnagel 1984a, 71 ff., 90 ff. 104 ff. mwN.

15 S. z.B. Däubler 1987, 166 mwN.

16 Vgl. hierzu BVerfGE 5, 85 (204 f.).

iert gleichzeitig ein System staatsfreier sozialer Selbstbestimmung, dessen wesentliche Elemente Koalitionen, Arbeitskämpfe und Tarifverträge sind.¹⁷ Dieses System eines selbständigen Aushandelns der gemeinsamen Handlungsrahmen setzt allerdings ein annäherndes Gleichgewicht der sich gegenüberstehenden Parteien voraus. Die Arbeitnehmer sind allein im Rahmen des Individualarbeitsvertrags nicht in der Lage, sozial angemessene Arbeitsbedingungen auszuhandeln.¹⁸ Die Chance realer Vertragsfreiheit eröffnet sich für sie erst durch den Zusammenschluß in kampfkraftigen Koalitionen.¹⁹ Daher besteht „heute ... Einigkeit darüber, daß das Streikrecht einen notwendigen Bestandteil der freiheitlichen Kampf- und Arbeitsordnung darstellt, die durch Art. 9 Abs. 3 GG im Kern gewährleistet ist“.²⁰ Eine Störung der „Waffengleichheit“ wäre mit einer besonderen Gefahr für die vom sozialen Rechtsstaat gewollte gleiche Freiheit verbunden.²¹ Die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht sind allerdings nur in ihrem Kern geschützt. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Koalitionsfreiheit dadurch zu konkretisieren, daß er die Befugnisse der Koalitionen im einzelnen gestaltet und näher regelt.²²

Ein „besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips“²³ sind die *Systeme sozialer Sicherung* (Art. 74 Nr. 12, 87 Abs. 2, 120 Abs. 1 S. 4 GG), die der materiellen Absicherung für das Alter oder für den Fall der Arbeitsunfähigkeit, der Arbeitslosigkeit und der Krankheit dienen.²⁴ Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, Institutionen der Sozialversicherung zu errichten und ihnen einen verbindlichen Rahmen zu setzen. Um jedoch Freiheit und Teilhabe der Mitglieder zu sichern, agieren diese Körperschaften in sozialer Selbstverwaltung.²⁵

Sozialstaatliche Verpflichtungen zielen aber nicht nur auf materielle Absicherungen und finanzielle Kompensationen. „Die Achtung vor der Personalität des Menschen, seiner physischen und psychischen Integrität schließt Verhütung und Ausgleich nichtmaterieller Disparität ein.“ Hierzu gehört zum Beispiel die Möglichkeit eines gesunden Lebens für alle.²⁶ Dieses 'Recht auf Gesundheit'²⁷ verpflichtet staatliche Organe, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Gesundheit aller Bürger zu schützen und zu fördern. Seiner sozialstaatlichen Verantwortung für

17 S. hierzu BVerfGE 44, 322 (340).

18 S. hierzu BVerfGE 34, 307 (316).

19 S. hierzu BVerfG DB 1982, 231 f.

20 BAG DB 1980, 1266, ebenso BVerfGE 38, 386 (393); für die herrschende Meinung s. z.B. Rütters AfP 1977, 308; Hartwich 1987, 23.

21 S. hierzu Schmitt Glaeser 1987, 69.

22 S. z.B. BVerfGE 19, 303, (321 f.); 50, 290 (368).

23 BVerfGE 28, 324 (348).

24 S. hierzu auch Zacher 1987, 1071 ff.

25 S. z.B. Zuck 1983, 165 ff., 185.

26 Kittner 1984, Art. 20 1-3 IV Rdn 36.

27 S. hierzu näher z.B. Jung 1982; Seewald 1981; Zuck 1983, 25 ff.

die Krankenversorgung ist der Staat durch die Einrichtung einer lückenlosen Krankenversicherung nachgekommen, die die Behandlung Kranker finanziell absichert. Als Voraussetzung zur Grundrechtsgewährleistung sind ihre Funktionserfordernisse verfassungsrechtlich anerkannt.²⁸ Neben der Nachsorge ist der Staat aber auch zur Vorsorge für gesundheitsförderliche Lebensverhältnisse verpflichtet.

Das System der Gesundheitsversorgung ist verfassungsrechtlich geprägt: So gewährleisten die Entfaltungs- und Berufsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 GG) dem Arzt die Freiheit zur Therapiewahl. In der Behandlung des Patienten soll er allein dem folgen, was sein ärztliches Gewissen und der *lege artis* ausgeübte ärztliche Beruf ihm vorgeben. Er muß die Behandlungsmethode anwenden dürfen, die er für richtig und erforderlich hält.²⁹ Als notwendige Voraussetzung der Ausübung des Arztberufs und als Ausdruck des Persönlichkeitsrechts des Patienten ist die besondere persönliche Vertrauensbeziehung zwischen beiden als Arzt- bzw. Patientengeheimnis geschützt.³⁰ Trotz aller Verpflichtung zur Fürsorge ist immer die Selbstbestimmung des Patienten zu beachten. Verfassungsrechtlich hat der Wille des Kranken Vorrang vor dem – noch so gut gemeinten – Wohl des Kranken. Dies beinhaltet in letzter Konsequenz auch ein Recht auf Krankheit, ein Recht zum Verzicht auf die Apparat-Medizin hochtechnisierter Krankenhäuser und ein Recht auf einen humanen Tod im eigenen Bett.³¹ Schließlich ist angesichts der beginnenden Informatisierung des Gesundheitswesens daran zu erinnern, daß das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung jedem die Befugnis gewährleistet, „grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“. Durch die Verarbeitung und Verbreitung von Gesundheitsdaten darf niemand in seiner „Freiheit gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen und zu entscheiden“.³²

Probleme des Sozialstaats heute

Aus der Fülle der gegenwärtigen sozialstaatlichen Probleme seien hier nur einige wenige genannt, deren Weiterentwicklung unter dem Einfluß neuer IuK-Techniken im folgenden verfolgt wird.

Die Möglichkeit, durch frei gewählte *Arbeit* seine Lebensgrundlage zu schaffen und sich zugleich in der Arbeit als Mensch zu verwirklichen,³³ ist für sehr

28 S. hierzu BVerfGE 67, 193 (209, 220).

29 S. hierzu Zuck 1983, 40 ff.

30 S. hierzu z.B. Zuck 1983, 47 ff.

31 S. hierzu Zuck 1983, 33 f.

32 BVerfGE 65, 1 (43).

33 S. hierzu Kittner 1984, Art. 20 IV Rdn 66.

viele durch die hohe Arbeitslosigkeit nicht gegeben. Verschärft wird diese Situation durch eine verfestigte Spaltung des Arbeitsmarktes und das Entstehen von 'Risikogruppen' wie Frauen, ältere Arbeitnehmer, Jugendliche und Ausländer. Viele Arbeitnehmer müssen unter Streß und gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeiten. Etwa nur ein Drittel der Arbeitnehmer erreicht die gesetzliche Altersgrenze.

Einem relativ weitgehenden Recht der Arbeitnehmer zur *Mitbestimmung* im Betrieb stehen zunehmend Strukturen gegenüber, die es erschweren, dieses Recht auch zu praktizieren. Durch Unternehmenskonzentrationen und neue Abhängigkeiten ihres Betriebes von anderen Unternehmen fallen viele betriebsrelevante Entscheidungen gar nicht mehr im Betrieb. Neue IuK-gestützte überbetriebliche Rationalisierungsstrategien verstärken diesen Trend.³⁴

Die Gewerkschaften konnten – im internationalen Vergleich – ein relativ hohes Lohnniveau und eine relativ starke Verkürzung der Arbeitszeit erkämpfen. Das 'soziale Gleichgewicht' zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite beginnt jedoch zu wanken. Abnehmende Mitgliederzahlen und ein sinkendes Organisationsinteresse auf seiten der Gewerkschaften stehen einer zunehmenden Konzentration auf der Unternehmerseite gegenüber. Veränderte Arbeitskämpfstrategien der Unternehmer durch leichtere Produktionsverlagerungen und gesetzliche Behinderungen von Streiks durch den neuen § 116 Arbeitsförderungsgesetz erschweren die Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen.³⁵

Große Unternehmen, die Güter oder Dienstleistungen anbieten, nutzen ihre Marktmacht, um ihre Interessen gegenüber den vereinzelt Kunden durchzusetzen und vertragliche Risiken weitgehend auf diese abzuwälzen. Während ihre wachsende ökonomische Stärke zunehmend die Marktgesetze für sie außer Kraft setzt und die Vertragsfreiheit zur Fiktion macht, wurden in den letzten Jahren die *Rechte der Konsumenten* normativ verstärkt und ihnen neue Möglichkeiten geschaffen, im Einzelfall Benachteiligungen durch sozial ungleich verteilte Macht auszugleichen.

Die Verwirklichungsbedingungen des *Rechts auf Gesundheit* wurden in den letzten Jahrzehnten durch die steigenden Umweltbelastungen verschlechtert. Zugleich wurden sie dadurch verbessert, daß die naturwissenschaftlich orientierte Medizin um vieles kenntnisreicher und wirkungsvoller geworden ist. Im Verbund mit dem System der gesetzlichen Krankenversicherung ist es ihr gelungen, die Lebensqualität für viele Menschen zu verbessern. Quantitativ wird dieser Erfolg durch die gestiegene Lebenserwartung belegt. Im Laufe von 65 Jahren, nämlich von 1910 bis 1975, erhöhte sich die durchschnittliche Lebenserwartung eines Neugeborenen in Deutschland von 45 auf 75 Jahre. Zwei Fakten relativieren jedoch diesen Erfolg der modernen Medizin: das Auftreten neuer Krankheiten wie Aids und eine Verschiebung im Krankheitsspektrum. Infekti-

34 S. hierzu z.B. Kubicek/Rolf 1986, 274 f., 278 ff.; Kubicek 1988, 86 f.; Pfarr 1986, 253 ff.

35 S. hierzu z.B. Bahl 1989, 114 f.; Klebe/Roth 1987, 17, 31; Kuckelhorn/Fielitz 1987, 96 f.

ons- und Mangelkrankheiten sind zurückgegangen, (chronische) 'Zivilisationskrankheiten' wie Krebs, Kreislaufversagen, Zuckerkrankheit oder Leberzirrhose haben zugenommen.³⁶ In der Folge stieg die Bedeutung von Rehabilitation und Prävention an. Der Erfolg und seine Folgen sind zugleich ein Grund für die answellende Kostenbelastung im Gesundheitswesen.

Die Informationen im Gesundheitswesen werden noch überwiegend mit Hilfe konventioneller Mittel verarbeitet. Die niedergelassenen Ärzte verarbeiten ihre Patientendaten fast ausschließlich durch Krankenschein, Krankenakte und Rezept. Im Krankenhaus werden Patientendaten zu Verwaltungszwecken häufig elektronisch verarbeitet, für die medizinische Versorgung allerdings erst in Ansätzen. Viele Diagnose- und Therapieformen sowie Forschungsverfahren und Laborauswertungen sind auf IuK-Technik angewiesen.

Die gesetzlichen Krankenkassen nutzen die Informationstechnik in sehr unterschiedlichem Grade. Je nach Zusammensetzung der betreuten Versichertengruppe werden die Informationen in bestimmten Sonderfällen noch mit Hilfe von Handkarteien abgelegt, mit eigenen Programmen elektronisch bearbeitet oder bereits im Rahmen integrierter Programmsysteme verwaltet. In der Regel sind die Kassen über Standleitungen mit einem zentralen Rechenzentrum ihres Landesverbandes verbunden und nutzen dieses für die Mitgliederverwaltung, die Finanzbuchhaltung und Teile der Leistungsabrechnung. Nicht automatisiert erfassen die Kassen bisher die Leistungen der Kassenärzte und Angaben über die Verschreibung von Arzneimitteln. Denn sie erhielten bis zum Inkrafttreten des Gesundheitsreformgesetzes Anfang 1989 von den Rechenzentren der kassenärztlichen Landesvereinigungen zur Abrechnung zwar die gesamten Krankenscheine, nicht aber deren Datensätze. Da den Kassen die Kapazität fehlte, die Daten der Krankenscheine neu zu erfassen, konnten sie die Abrechnungen nicht automatisiert überprüfen. Sie verfügten daher bislang noch über zu wenig Informationen, um alle durch die Versicherten in Anspruch genommenen Leistungen überblicken zu können.³⁷

Die Patienten, die sich der Hand eines Arztes anvertrauen, offenbaren diesem ihren Gesundheitszustand und viele weitere individuelle Daten. Bisher gibt der Arzt nur geringe Teile dieser Informationen als Abrechnungsdaten an seine Landesvereinigung weiter. Die Kassen erhalten diese zwar ebenfalls, können sie aber aus den genannten Gründen nicht automatisiert auswerten. Eine große Zahl zusätzlicher Kassenleistungen werden jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt. Sie werden von einer Fülle von Informationen des Antragstellers und fast immer von ärztlichen Stellungnahmen abhängig gemacht, die den Kassen vorgelegt werden müssen.³⁸

36 S. hierzu Gerok FAZ v. 22.2.1986.

37 S. hierzu Blüm 1988, 572, der die Kassen deshalb als „Dunkelkammern“ bezeichnet; Schwandner 1986, 84 ff.

38 S. hierzu z.B. Bourmer 1982, 287 f.

Welche Auswirkungen werden die Nutzung der IuK-Technik im Betrieb und die überbetriebliche Vernetzung künftig auf die Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen sowie auf die Rechte der Konsumenten haben? Wird der zu erwartende Einsatz im Gesundheitswesen helfen, die Kostenbelastung zu senken und die medizinische Versorgung zu verbessern und zugleich die Grundrechte der Ärzte und Patienten zu wahren?

Betriebliche Sicherungssysteme

Um in der künftigen 'Informationsgesellschaft' die IuK-Systeme gegenüber dem Menschen sicher zu machen, um zu verhindern, daß er ihre Funktionsbedingungen fahrlässig stört oder gar bewußt mißbraucht, sind Sicherungsstrategien notwendig, die gegen Menschen gerichtet sind. Die Maßnahmen zur Sicherung der IuK-Technik sind nicht möglich, ohne auch die Freiheitsrechte der von ihnen Betroffenen zu berühren. Die jeweils Verantwortlichen werden aber um so weniger auf sie verzichten können, je wichtigere gesellschaftliche Funktionen auf diese Techniksysteme übertragen worden sind und je größer das Schadenspotential wäre, wenn die Sicherungen versagten. Es ist denkbar, daß in bestimmten Fällen ein Ausweg aus dem Dilemma zwischen Freiheit und Sicherheit nur auf Kosten eines der Werte möglich sein wird.³⁹

Wer früher Informationen mit Papier und Bleistift verarbeitete und mittels Brief und Telefon kommunizierte, war von der Tätigkeit her – abgesehen vom Bereich der Geheimhaltung – keinen Sicherungsmaßnahmen unterworfen. Wer künftig an vernetzten Computersystemen oder gar in deren Zentren tätig sein wird, sieht sich, auch wenn er die gleichen Informationen verarbeitet wie sein altmodischer Vorgänger, vielfältigen Sicherungsmaßnahmen gegenüber. Die Arbeitsplätze dieser Mitarbeiter sind gegenüber der Außenwelt sorgsam abgeschirmt. Um zu ihrem Arbeitsplatz zu gelangen, müssen sie Zu- und Ausgangskontrollen überstehen. Kollegen in anderen Abteilungen können sie nur besuchen, wenn sie mit ihrer Chipkarte die Türen dorthin öffnen können. Während ihrer Arbeit werden sie überwacht. Sie dürfen nur dann in sensiblen Betriebsteilen arbeiten, wenn ihre Zuverlässigkeit vor der Anstellung als ausreichend bewertet wurde. Da sie nach der Einstellung weiterhin gesellschaftlichen Einflüssen unterliegen, muß ihre Verlässlichkeit immer wieder durch Wiederholungsüberprüfungen bestätigt werden.

Je nach Sensitivität der übertragenen Aufgaben werden die Unternehmen entweder eigene Nachforschungen anstellen, die Hilfe von Auskunftsteilen oder kommerzieller Überprüfungsunternehmen in Anspruch nehmen oder – soweit es sich um „sicherheitsempfindliche Stellen von lebens- und verteidigungswich-

39 S. zum folgenden ausführlich Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 177 ff., 199 ff.; Hammer/Pordesch/Roßnagel 1988, 506 ff.

tigen Einrichtungen⁴⁰ handelt – die Überprüfung dem Verfassungsschutz überlassen.⁴¹ Bereits heute sollen zum Beispiel mindestens 20 000 Beschäftigte der Firma Siemens aus den als sicherheitsempfindlich deklarierten Unternehmensbereichen „Kommunikations- und Datentechnik“, „Bauelemente“ und „Nachrichtentechnik“ mit dem Einverständnis des Bayrischen Datenschutzbeauftragten vom Verfassungsschutz überprüft worden sein.⁴² Das Rechenzentrum der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin wurde 1977 vom Innenminister zu einem „lebens- und verteidigungswichtigen Betrieb“ erklärt. Seither werden alle 300 Mitarbeiter und die Angestellten aller Fremdfirmen, die für die Versicherungsanstalt Programme entwickeln, vom Verfassungsschutz überprüft.⁴³

Der Umfang künftiger Überprüfungen muß sich grundsätzlich auf all die Motive erstrecken, zu deren Verwirklichung der Beschäftigte in der Lage wäre. Es kann also notwendig sein, seine politischen Einstellungen zu überprüfen, um politisch motivierte Aktionen zu verhindern. Soll ausgeschlossen werden, daß er aus Bereicherungsabsicht handelt oder Ziel einer Bestechung wird, müssen zumindest die finanzielle Situation des Beschäftigten sowie sein Lebensstil und sein finanzielles Gebaren kontrolliert werden. Um die Einstellung kriminell motivierter Bewerber zu verhindern, müßten ihre Vorstrafen und ihre persönlichen Kontakte überprüft werden. Agenten fremder Mächte könnten nur entdeckt werden, wenn ihre Legende zeitlich möglichst weit zurückverfolgt wird. Einer Erpressung kann nur vorgebeugt werden, wenn – noch intensiver als Erpresser dies tun – nach Schwachstellen in den Lebensgewohnheiten und dunklen Flecken in der Vergangenheit geforscht wird.⁴⁴

Je nach Schadenspotential, vermutetem Anreiz, Leichtigkeit der Tatausführung und Funktion der Beschäftigten wird es unterschiedliche Sicherheitsstufen für die Überprüfungen geben. Die Beschäftigten könnten beispielsweise danach unterschieden werden, ob sie lediglich Systembenutzer sind, die keine Einflußmöglichkeit auf die Sicherungsfunktionen des Systems haben, ob sie für die Entwicklung, den Betrieb oder die Wartung der Systeme zuständig sind oder ob sie gar selbst Sicherungsfunktionen haben oder diese beeinflussen können. Je nach Sicherheitsstufe und Bedrohungseinschätzung werden die Überprüfungen unterschiedlich streng sein.

Wer ein hohes Sicherungsniveau anstrebt, könnte sich unter Umständen an

40 § 3 Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG.

41 S. hierzu z.B. Weck 1984, 46, 66; Abel/Schmölz 1986, 216; Heidinger/Andrich 1987, 132, 194; Bequai 1978, 19.

42 S. hierzu z.B. Metall 10/v. 15.5.1987, 19 und Nr. 11/v. 1.6.1987, 19.

43 S. z.B. den 5. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz 1983, 59; FR v. 17.10.1986. Leicht korrigiert wurde diese Praxis durch das Urteil des BAG v. 14.10.1986 – 6 AZR 331/83.

44 S. zum notwendigen Umfang z.B. auch Dammert 1988, 288; ders. 1988, 129 f.; Butti 1988, 122 f.

Vorbildern in den USA orientieren. Dort müssen seit 1985 alle Regierungsbeamten und Vertragspartner der Regierung, die mit Geheimakten zu tun haben, Lügendetektor-Tests der Spionageabwehr akzeptieren.⁴⁵ Um zu verhindern, daß Beschäftigte oder Vertragspartner des US-Verteidigungsministeriums Opfer von Erpressungen werden, gilt bei ihnen seit Mai 1987 „sexuelles Fehlverhalten“ wie Homosexualität, Ehebruch, Partnertausch, Sexorgien und Sodomie als Sicherheitsrisiko.⁴⁶

Die von ihnen ausgehenden Risiken für das Funktionieren der IuK-Systeme können aber nur dann zuverlässig abgeschätzt werden, wenn sie umfassend, also auch hinsichtlich ihres Privatlebens, überprüft werden. Um alle möglichen Einflußfaktoren vollständig erfassen zu können, wird auch ihr soziales Umfeld in diese Prüfung mit einbezogen.⁴⁷ Daß dadurch nicht nur ihre Grundrechte betroffen sein werden, sondern auch die ihrer Verwandten und Bekannten, die nicht in den Eingriff eingewilligt haben, ja von ihrer Überprüfung vielleicht nicht einmal etwas erfahren, wird im Interesse eines effektiven Sicherungssystems nicht zu vermeiden sein.

Die Betroffenen wissen nicht genau, welches Verhalten einen Risikofaktor begründet oder einmal begründen kann. Während der Beschäftigung, aber auch schon lange zuvor, führt die Kenntnis künftiger Überprüfungen und die Unkenntnis der genauen Kriterien zu einer Eigenkontrolle des Verhaltens. Sie machen von bestimmten Grundrechten wie der Meinungsfreiheit, der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit oder der Freiheit der Parteimitgliedschaft oft lieber keinen Gebrauch. Sie wollen keinen Anlaß für Spekulationen über ihre Zuverlässigkeit bieten.

In einem informatisierten Betrieb fallen so viele Informationen über den einzelnen Beschäftigten an, daß es bei einer geschickten Verknüpfung all dieser Informationen leicht möglich ist, über jeden Beschäftigten ein Persönlichkeitsabbild zu erstellen. Aus diesen könnten Risikoprofile entwickelt werden, die Anfalligkeiten und Schwachstellen eines jeden Beschäftigten aufzeigen und erlauben, ihn risikogerecht bestimmten Arbeitsplätzen zuzuweisen oder von ihnen fernzuhalten.

Sensitive Informationen über die IuK-Techniken sowie deren Sicherungssystem könnten der Geheimhaltung unterworfen werden, um gezielte Störungen zu erschweren. Da die Technik und ihr Sicherungssystem das Arbeitsleben weitgehend prägen, würde eine extensive Geheimhaltungspraxis in vielen Betrieben weite Teile des Arbeitsbereichs von der Meinungs- und Pressefreiheit ausnehmen.

Es ist sehr zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für das lebenswichtige Funk-

45 S. FR v. 21.12.1985; bereits in den 70er Jahren wurde in US-Firmen vom Computer-Personal Fingerabdruckvergleiche und Lügendetektortests verlangt – s. Bequai 1978, 19.

46 S. z.B. FR v. 15.5.1987.

47 S. zu dem insoweit vergleichbaren Beispiel der Überprüfung in atomtechnischen Anlagen Roßnagel 1983, 167, 178 ff.; ders., 1984a, 71 ff.; ders., 1987a, 134 f.

tionieren von IuK-Systemen Gegenstand von Mitbestimmungsrechten der kollektiven Interessenvertretung der Beschäftigten oder Verhandlungsgegenstand der Sozialpartner sein können, auch wenn durch sie die Arbeitsbedingungen intensiv beeinflußt werden. Schon derzeit ist zu beobachten, daß immer mehr solcher sensibler Funktionen aus dem Blickwinkel des Allgemeininteresses durch staatliche Vorschriften geregelt werden, die beide Sozialpartner oder Arbeitgeber und Betriebsrat gleichermaßen binden. Dadurch schwindet der sachliche Gegenstandsbereich von betrieblichen Vereinbarungen oder Tarifverträgen beträchtlich.⁴⁸

In dem Maße, wie künftig alle Lebensbereiche von IuK-Technik durchdrungen werden und die Schadenspotentiale im Fall ihres Versagens steigen, werden auch die vergleichbaren sicherheitsempfindlichen Bereiche zunehmen. Ausgehend von der gegenwärtigen Praxis können künftig solche Überprüfungen nicht auf die Hersteller von IuK-Systemen beschränkt bleiben, sondern müssen auch auf all jene Beschäftigten ausgeweitet werden, die bei Anwendern Gelegenheiten hätten, größere Schäden zu verursachen. Die Zahl der zu überprüfenden Personen wird daher mit der wachsenden Abhängigkeit von IuK-Systemen zunehmen. Auch wenn die Intensität der Überprüfung nach der Schutzbedürftigkeit der Anlagen und Daten⁴⁹ und den Mißbrauchsmöglichkeiten der Beschäftigten differenziert wird, dürfte die Zahl der sehr streng zu Überprüfenden zwar eingegrenzt sein, aber gegenüber heute doch deutlich ansteigen.

Arbeitnehmer in einem computerintegrierten Betrieb

Die IuK-Technik wird sich auf das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in differenzierter Weise auswirken. Einerseits entlasten die IuK-Technik-gestützten Möglichkeiten der Automatisierung von schweren, monotonen und gesundheitsgefährdenden Arbeiten. Für einen Teil der Belegschaft werden die neuen Techniken zu einer Höherqualifizierung der Arbeit und durch Automatisierung der Routinen zu neuen Freiheitsspielräumen im Arbeitsprozeß führen. In manchen Arbeitszusammenhängen liegt es auch im Interesse der Arbeitgeber, bisherige Spezialisierungen zurückzunehmen und durch eine breitere Aufgabenpalette Arbeitsplätze interessanter zu gestalten.⁵⁰ Wenn die Betriebe die Vorteile konsequent nutzen, die ihnen die IuK-Technik bietet, werden sie ihre Wettbewerbsvorteile auf dem Binnen- und Weltmarkt sichern

48 S. hierzu z.B. Simitis/Rydz 1984; Roßnagel 1984a, 125 ff.; Beck/Wendeling-Schröder, WSI-Mitteilungen 1985, 745 ff.

49 S. zu den Schutzstufen und Sicherheitsklassen US Department of Defense; US National Computer Security Center; ZSI 1989; Cerny 1985a, 225 ff.; Abel/Schmölz 1986, 29 ff.; Weck 1984, 68 ff.

50 S. hierzu z.B. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 105.

oder verbessern und dadurch ihren Stammbeschaften auch ein steigendes Einkommen sichern können.

Andererseits dürfte der Prozeß der Standardisierung zum Verlust an Arbeitsqualifikation führen: Arbeitsverfahren werden stärker vorstrukturiert und Spielräume für die Gestaltung alternativer Arbeitsstrukturen sowie für arbeitsplatzbezogene Entscheidungen reduziert.⁵¹ Zu dem gleichen Ergebnis – auf höherer Ebene – könnte der Einsatz wissensverarbeitender und lernfähiger Systeme führen. Sie sollen die Abhängigkeit der Produktion von der besonderen Intelligenz des Menschen reduzieren. In dem Umfang, wie dies gelingt, wird menschliches Wissen und Können entwertet. In den Worten eines der führenden Automationsforscher: „Die Kopplung verschiedener Datenbank- und Informationssysteme mit geeigneten Expertensystemen würde erhebliche Mängel des derzeitigen Produktionssystems beseitigen. ... Wissensverarbeitende und lernfähige Maschinen werden ihre eigenen Betriebserfahrungen speichern und sie mit den eingebrachten Erfahrungen ihrer Programme vergleichen können. ... Damit ergibt sich als wesentliche Neuerung die Möglichkeit, über Wissen und Erfahrung von Mitarbeitern verfügen zu können, wenn diese persönlich abwesend oder sogar aus dem Arbeitsverbund ausgeschieden sind.“⁵²

Zudem werden die neuen Techniken aber auch so eingesetzt, daß sie den Betrieb als sozialen Ort, an dem Menschen zusammenarbeiten, miteinander kommunizieren und sich – in gleicher Lage – aufeinander angewiesen sehen, teilweise auflösen. Zum einen werden Tätigkeiten aus dem Betrieb in kleine Serviceunternehmen oder in die Wohnungen der Beschäftigten ausgelagert. Zum anderen absorbiert die 'Kommunikation' zwischen Mensch und Maschine die Aufmerksamkeit und entzieht sie der unmittelbaren Kommunikation zwischen den Beschäftigten. Drittens führt die Flexibilisierung der Arbeitszeit, die zu einer optimalen Ausnutzung der neuen Techniken notwendig ist,⁵³ zu einer zunehmenden Differenzierung in Stamm- und Randbeschaften, erhöht den Disziplinierungsdruck auf die Arbeitnehmer und reduziert die Möglichkeiten der gemeinsamen Gegenwehr. Schließlich wird zumindest für eine Übergangszeit der Einsatz der IuK-Technik auch zu Freisetzungen führen, die für die noch Beschäftigten eine individualisierende, disziplinierende und arbeitssteigernde Wirkung haben.⁵⁴

Dieser Effekt wird durch die IuK-gestützten betrieblichen Kontrolltechniken noch verstärkt werden. In allen Bereichen des Arbeitslebens werden die in IuK-Systemen anfallenden Informationen auch zur Personaladministration, -kontrolle und -planung in umfassenden Personalinformationssystemen verarbeitet

51 S. Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 105.

52 Spur zit. nach Brödner 1986, 102 f.; s. hierzu auch Müller-Reißmann u.a. 1988, 9 f.

53 S. hierzu Bangemann 1987, 780.

54 S. hierzu z.B. Pfarr 1986, 253 ff.; Hindrichs/Mäulen/Scharf 1987, 61, 64 ff.; Däubler ZRP 1986, 48; Kubicek 1988a, 86 ff.; zur Individualisierung s. auch Beck 1986.

und ausgewertet. Über die Betriebsdatenerfassung können die Arbeitsleistungen und -fehler einzelner Beschäftigter, Gruppen, Abteilungen und Betriebsteile erfaßt und verglichen werden. Profilabgleiche zwischen Arbeitsplatzanfordernissen und den Leistungsmerkmalen des Beschäftigten erlauben, an den einzelnen Arbeitsplätzen immer den jeweils Leistungsfähigsten einzusetzen. Innerhalb des Betriebs dient ein elektronischer Ausweis als Stechuhr, als Zugangsschlüssel und als Bargeld. Zeiterfassung, Anwesenheits- und Zugangskontrollen sowie die Kommunikationsdatenerfassung sind ebenfalls in das Personalinformationssystem integriert. 'Persönliche Kalender' repräsentieren für die Personalabteilung das komplette bisherige Arbeitsleben des Beschäftigten. Dessen individuelle und zu Statistiken aggregierte Daten werden von Expertensystemen für die Prognose und die Steuerung des Personalbedarfs und der Personalbewegungen ausgewertet.⁵⁵

Die durch den Einsatz der IuK-Technik geforderte und ermöglichte Flexibilisierung der Arbeitszeit und des Arbeitsorts enthält auch die Gefahr, daß die arbeitsrechtliche Position der von ihr Betroffenen verschlechtert wird. So kann zum Beispiel Telearbeit in der eigenen Wohnung oder in Nachbarschaftsbüros an formal selbständige 'Unternehmer' vergeben werden, um Lohnnebenkosten und soziale Folgekosten zu sparen. Trotz einer weiterhin abhängigen Tätigkeit werden durch diese Flucht aus dem Arbeitsrecht Schutzvorschriften wie etwa die zum Kündigungsschutz, zum Mutterschutz, zum gesetzlichen Mindesturlaub, zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, zur Arbeitszeit oder zum Arbeitsschutz umgangen.⁵⁶ Entgegen dem über Jahrzehnte hinweg erkämpften Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern können die Vorteile und Risiken des Verkaufs der Arbeitskraft aufgrund technischer Veränderungen zu Lasten der Schwächeren neu verteilt werden.

Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen

Die Interessenvertretung der Arbeitnehmer im Betrieb und im Unternehmen kann durch die IuK-Technik insoweit profitieren, als sie diese auch für ihre Zwecke nutzen und die eigene Arbeit effektivieren kann. Allerdings werden diese Vorteile nur gering wiegen gegenüber den Nachteilen, die für die Betriebsräte dadurch entstehen, daß die Nutzung der IuK-Technik in Betrieb und Gesellschaft die Rahmenbedingungen ihres Wirkens massiv verschlechtern.

Erschweren die Überprüfung und Überwachung im Rahmen der Sicherungssysteme und die Auflösung des Sozialorts Betrieb die Möglichkeiten zu solidarischer Interessenwahrnehmung,⁵⁷ so führt die starke Vernetzung der Betriebe

55 S. hierzu z.B. Ortmann 1984, 15 ff.

56 S. hierzu näher unten Kap. 11.

57 S. z.B. für die Telearbeit Wedde 1986, 182 ff.

auch zu einer Aushöhlung der gesetzlichen Mitwirkungsrechte des Betriebsrats.⁵⁸

Konzerne werden künftig zunehmend ihr Interesse geltend machen, nicht nur die Entwicklungs-, Produktions- und Verkaufsdaten, sondern auch die Personaldaten zentral und einheitlich zu führen. Mitbestimmungsrechte können in solchen Fällen allenfalls durch den der Basis und den konkreten Verhältnissen weiter entrückten Konzernbetriebsrat ausgeübt werden. Der Betriebsrat in den einzelnen Unternehmen wird durch die Zentralisierung der Datenverarbeitung von Planungen und Entscheidungen oft erst dann erfahren, wenn er faktisch keinen Einfluß mehr auf sie ausüben kann. Die Umsetzungsgeschwindigkeit von zunehmend undurchschaubareren Entscheidungen des fernen Zentralmanagements vergrößert das Informationsdefizit der Betriebsräte zusätzlich.

Ist die Spitze eines multinationalen Konzerns im Ausland angesiedelt, kann kein bundesrepublikanischer Betriebsrat mitbestimmen, wenn die Daten dort verarbeitet werden.⁵⁹ Das Territorialitätsprinzip⁶⁰ begrenzt die Einwirkungsmöglichkeiten des Betriebsrats auf den Bereich der Bundesrepublik. In diesem Fall besteht außerdem die Gefahr, daß durch die Verlagerung ins Ausland datenschutzrechtliche Sicherungen umgangen werden können. Selbst in den Fällen, in denen in einheimischen Betrieben Mitbestimmungsrechte bestehen, können sie durch eine informationstechnische Anbindung dieses Betriebs an die ausländische Konzernspitze faktisch leerlaufen. Denn der jeweils aktuelle Kenntnisstand ermöglicht den Zentralen, Entscheidungsbefugnisse, die sie zuvor delegieren mußten, an sich zu ziehen. Dadurch aber wird die Betriebsleitung in vielen Fällen zum 'Befehlsempfänger' ohne Verhandlungsspielraum. Forderungen des Betriebsrats finden keinen kompetenten Verhandlungspartner mehr.

Durch die Vernetzung werden viele Rationalisierungen nicht im Betrieb entschieden, sondern sind vom Benutzerverhalten potentieller Telekunden abhängig, wie zum Beispiel bei der elektronischen Selbstbedienung im Rahmen von Telebanking, Teleshopping oder Teleberatung. Die Arbeit, die von Telekunden übernommen wird, muß nicht mehr im Betrieb erbracht werden. Wenn nicht neue Aufgaben gefunden werden, vernichtet folglich die heute durchgeführte Vernetzung irgendwann einmal entsprechend der künftigen Arbeitsverlagerung Arbeitsplätze, ohne daß der Betriebsrat hierauf irgend einen Einfluß hätte.⁶¹

Zu einer ähnlichen Austrocknung der betrieblichen Mitwirkungsrechte führt die Anbindung von Zuliefer- und Handelsbetrieben in überbetrieblichen CIM- oder Warenwirtschaftssystemen. Durch den Zugriff etwa eines Autokonzerns im Rahmen der 'just-in-time-Produktion' auf die Fertigungsplanung und -steuerung des Zulieferers über einen erzwungenen Datenverbund geht faktisch sämt-

58 S. hierzu z.B. Kubicek 1988a, 86 f.; Bahl 1989, 112 ff.

59 S. z.B. Hindrichs/Mäulen/Scharf 1987, 64; Däubler 1987, 207 ff.

60 Vgl. BAG AP 13, 16 und 17 zu Internationales Privatrecht.

61 S. hierzu ausführlich Kubicek/Rolf 1986, 280 ff.; Kubicek 1988a, 86 f.

liche Entscheidungsgewalt auf diesen über. Mitbestimmen kann der Betriebsrat des Zulieferers schon deshalb nicht, weil 'sein' Unternehmer selbst nichts mehr zu entscheiden hat.⁶²

Eine reale Mitbestimmungschance scheint in diesen Fragen allenfalls noch in Großunternehmen zu bestehen. Aber auch hier kann die Auslagerung wichtiger Unternehmensaktivitäten und -entscheidungen der betrieblichen Mitbestimmung die Grundlage entziehen, wie das Beispiel EDS bei Opel in Rüsselsheim zeigt. Im Zuge der Übernahme der texanischen Electronic Data Systems (EDS) durch General Motors (GM) 1984 wurden sämtliche Datenverarbeitungsaktivitäten der GM-Tochter-Unternehmen in Verwaltung, Konstruktion und Fertigung der Tochter EDS übertragen. Damit wurden zentrale Steuerungsfunktionen und Forschungs- und Entwicklungskapazitäten aus den einzelnen Unternehmen abgezogen. Die Konzernspitze gewann durch diese Zentralisierung an Einfluß. Den Betriebsräten der einzelnen Unternehmen jedoch war damit die Möglichkeit genommen, über die ausgelagerten, für die Belegschaften aber gleichwohl relevanten Unternehmensaktivitäten mitzubestimmen.⁶³

Die Mitwirkungsrechte des Betriebsrats gelten für solche Unternehmerentscheidungen, die sich auf die Arbeitsbedingungen in dem konkreten Betrieb auswirken. Die überbetriebliche Vernetzung löst jedoch den Bezugs- und Gestaltungsort Betrieb auf. Im Grunde können durch sie sämtliche Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats unterlaufen werden. Die kollektive betriebliche Interessenvertretung und Mitgestaltung der Arbeitsbedingungen dürfte durch den Einsatz der IuK-Technik sehr an Bedeutung verlieren.

Ähnliches wird vielerorts für die Unternehmensmitbestimmung gelten, wie sie im Mitbestimmungsgesetz von 1976 geregelt ist. Die IuK-Technik ermöglicht multinationalen Konzernen, sich aktuell über die Entwicklung ihrer Töchter zu informieren, ihnen detaillierte Vorgaben zu machen und so die wichtigsten unternehmerischen Entscheidungen für sie zu treffen. Da die Wirksamkeit der Unternehmensmitbestimmung auf das Gebiet der Bundesrepublik beschränkt ist,⁶⁴ wird sie für Konzerntöchter, deren Konzernspitze sich im Ausland befindet, weitgehend leerlaufen.

Machtverschiebungen zwischen den Sozialpartnern

Die von Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Koalitionsfreiheit und das von ihr konstituierte System staatsfreier sozialer Selbstbestimmung durch Tarifverträge und Arbeitskämpfe kann nur dann als Integrationsfaktor wirken, wenn ein gewisses

62 S. hierzu z.B. Klebe/Roth 1987, 28 ff.; Baars 1987, 116 ff.; Däubler 1987, 239; Bahl 1987, 20; ders. 1989, 113.

63 S. hierzu z.B. Schumann 1987, 187 ff.

64 S. hierzu näher Hanau/Ulmer 1981, § 3 Rdn 24 mwN.

Kräftegleichgewicht einen Interessenausgleich zu erzwingen vermag. Eine weitere Wirkung der zu erwartenden Anwendung der IuK-Technik dürfte jedoch sein, daß sie das derzeitige Machtgleichgewicht zwischen den Sozialpartnern verschiebt. Denn die durch die IuK-Technik vermittelte (Informations)Macht steht vorwiegend den Teilen der Gesellschaft zur Verfügung, die sich ihren Aufbau leisten können. Eine Schwächung der Gewerkschaften dürfte allerdings nicht nur durch den Informationsvorsprung der Gegenseite eintreten, sondern vor allem durch die von einem Ausbau der IuK-Systeme ausgelösten Veränderungen in der Arbeitskräftestruktur, in den Risiken des Arbeitsplatzverlustes und in der tendenziellen Auflösung des Sozialorts Betrieb durch Flexibilisierung der Arbeitszeit, Auslagerungen von Betriebsaktivitäten und Telearbeit.⁶⁵

Wesentliche Voraussetzung für die Gestaltung der sozialen Beziehungen mittels Tarifvertrag ist die Streikfähigkeit der Gewerkschaften.⁶⁶ Die Nutzung der IuK-Technik im Industrie- und Dienstleistungssektor scheint diese widersprüchlich zu beeinflussen. Einerseits versetzen die Computerisierung der Konstruktions- und Fertigungsdaten, die – oft weltweite – Vernetzung sämtlicher Abteilungen und Betriebe eines Unternehmens, die Vereinheitlichung der Standards bei der Datenübertragung und die Möglichkeit, Produktionsanlagen flexibel zu programmieren, die Unternehmer in die Lage, im Streikfall kurzfristig die Produktion in andere Betriebe zu verlagern oder wichtige Abteilungen ganz auszulagern.⁶⁷ Während des Metallerstreiks 1984 beispielsweise richtete ein großer Automobilhersteller Terminals und Standleitungen in Hotels ein, um die zentrale EDV für die europaweite Materialdisposition, Auftragssteuerung und Liefereinteilung aufrecht zu erhalten. General Motors konnte auf Schwerpunkstreiks in den USA dank der zentralen Datenbank für alle Entwurfs- und Konstruktionsdaten mit Abteilungsverlagerungen reagieren.⁶⁸ Außerdem ermöglicht die IuK-Technik, das Produktionswissen stärker beim technischen Management zu konzentrieren. In dem Maße, wie die Kenntnis über das Funktionieren der Anlagen auf höheren Hierarchieebenen angesiedelt ist, wird ein Streik erschwert und ein Streikbruch erleichtert. „Der Bildschirmgesteuerte Arbeitnehmer verliert immer mehr den Einfluß auf die Produktion und damit auch die Fähigkeit, sie zum Stillstand zu bringen.“⁶⁹

Andererseits macht die IuK-Technik die Unternehmensstrukturen verletzlich. Wo der gesamte inner- und zwischenbetriebliche Materialfluß vom Zulieferer über Rohmateriallager, Fertigung, Teilelager, Montage, Fertigwarenlager, Warenverteilung bis hin zum Abnehmer mit Hilfe der IuK-Techniken zeitlich präzise aufeinander abgestimmt ist, können gezielte Streiks die neuen Logistik-

65 S. hierzu auch Hindrichs/Mäulen/Scharf 1987, 64 ff.

66 S. hierzu Hartwich 1987, 23 ff.

67 S. hierzu z.B. Klebe/Roth 1987, 20; Kubicek 1988a, 87.

68 S. hierzu Hindrichs/Mäulen/Scharf 1987, 60 ff.; Bahl 1987, 21 ff.; ders. 1989, 115.

69 Bahl 1987, 22; ders. 1989, 115; s. auch Hindrichs/Mäulen/Scharf 1987, 60 ff.

konzepte in kurzer Zeit zusammenbrechen lassen. Wo alle Aktivitäten eines Unternehmens von einer Zentrale aus kontrolliert und gesteuert werden, kann ein Streik der kleinen Bedienungsmannschaft des Rechenzentrums die Arbeit konzentriert lahmlegen.

Angepaßte Managementstrategien, die – mit Hilfe der IuK-Technik – gegen solche Kampfmaßnahmen zielen, dürften jedoch verhindern, daß neue Streikformen die gewerkschaftliche Macht stärken können. Für gezielte Schwerpunktstreiks sind detaillierte Kenntnisse der technischen und ökonomischen Vernetzungen von Betrieben und Unternehmen erforderlich. Je umfassender Unternehmen die Möglichkeiten der IuK-Technik zu einer Informationsvernetzung benutzen, desto mehr wird die Durchschaubarkeit der Unternehmensstrukturen und -beziehungen sprunghaft erschwert.⁷⁰ Außerdem werden die Unternehmen versuchen, den Gewerkschaften den Zugriff auf die entsprechenden Daten zu erschweren. Doch selbst da, wo die Gewerkschaften alle erforderlichen Informationen über die Unternehmensstrukturen besitzen, verlieren sie ihren Verhandlungsdruck, wenn das Unternehmen Produktions- und Managementfunktionen ins Ausland oder gar in andere Kontinente verlagern und dort weiterproduzieren kann. Sie werden sich außerdem ihrer Abhängigkeit von der kleinen Elite ihrer IuK-Spezialisten bewußt sein und deren Loyalität durch gezielte Auswahl und die Möglichkeiten des Sicherungssystems einerseits sowie durch finanzielle Anreize und prestigeträchtige Maßnahmen andererseits zu sichern suchen.

Die Funktionsfähigkeit von IuK-Systemen ist auch von der ständigen Betreuung durch hochqualifizierte Spezialisten abhängig. Sofern die Gesellschaft entscheidend auf die IuK-Systeme angewiesen ist, kann sie es sich nicht leisten, auf diese Spezialisten zu verzichten. Dieser Sachzwang könnte zu einer Einschränkung ihres Streikrechts führen und in bestimmten Fällen sogar eine Arbeitsverpflichtung entgegen Art. 12 Abs. 2 GG (Freiheit von Zwangsarbeit) notwendig machen.

Je mehr aber im Ergebnis die Gewerkschaften durch die künftigen Anwendungsformen der IuK-Technik geschwächt werden und die 'Machtbalance' zwischen den 'Sozialpartnern' aus dem Gleichgewicht gerät, desto stärker wird die Austragung sozialer Konflikte behindert und damit letztlich der soziale Frieden gefährdet.⁷¹

Die Informatisierung der Gesundheitsversorgung

Die Zunahme von Zivilisationskrankheiten, von psychosozialen Erkrankungen und von neuen Krankheiten wie Aids wird zu weiteren Kostensteigerungen im Gesundheitswesen führen. Steigende Kosten verursachen auch die Konkurrenz

70 S. hierzu Hindrichs/Mäulen/Scharf 1987, 62 f.

71 S. hierzu auch Kubicek 1988a, 92.

einer immer größeren Zahl von Ärzten, der Einsatz teurer Spezialgeräte und Preissteigerungen für pharmazeutische Produkte. Die relative Zunahme der Älteren führt zu einem höheren Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen und zugleich zu einem geringeren Anteil von Erwerbstätigen, die die Finanzierung des Gesundheitswesens sichern können. Nachdem bereits heute der Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen den Rahmen des Finanzierbaren gesprengt hat, werden die unter künftig verschärften Restriktionen anstehenden Verteilungskämpfe um das knapper werdende Gut Gesundheitsversorgung einen starken Druck zur Rationalisierung, Prävention und Individualisierung der Risiken ausüben.⁷²

Unter dem Paradigma der naturwissenschaftlich orientierten Medizin wird weiter versucht werden, die Leistungen *kurativer Medizin* vor allem durch den Einsatz neuer Techniken zu erhöhen. Neue Verfahren der Bilderzeugung, -aufbereitung und -interpretation werden die Diagnosemöglichkeiten weiter verbessern und dadurch die Strahlenbelastung des Patienten verringern. Durch den Telekommunikationszugriff auf Patientendaten, Diagnosen und die sie stützenden Computer- oder Röntgenbilder werden sowohl lästige Doppeluntersuchungen als auch in Notfällen unnötige Zeitverluste vermieden.

Ähnliche Verbesserungen sind in der Intensivmedizin, der Labortechnik und der Prothetik zu erwarten. Zum Beispiel könnten IuK-technische Hilfsmittel Blinden oder Hörgeschädigten einen Teil ihres Wahrnehmungsvermögens wieder erschließen. Der Behinderung angepaßte Computer oder Sprechschreiber ermöglichen es Gelähmten zu schreiben, spezielle Scanner übersetzen Texte in Blindenschrift oder gesprochenes Wort. Gelenkprothesen könnten vom Computer maßgeschneidert modelliert werden: Tomographiebilder des kranken Gelenks werden von einem Graphikcomputer ausgewertet, mittels CAD zu einem Entwurf verarbeitet und direkt in den Prozeßrechner einer Kunststoff-Fräsmaschine eingegeben.⁷³

Die Diskrepanz zwischen der anschwellenden Fülle medizinischen Wissens, das der Arzt berücksichtigen soll, und seiner beschränkten Lern- und Merkfähigkeit wird auch künftig weiter zunehmen. Die Medizin hat auf dieses 'Wissensdilemma' mit fortschreitender Spezialisierung und ausgedehnter gegenseitiger Konsultation reagiert. Diese Kompensationsstrategie bevorzugt Ballungsgebiete, verstärkt die geographisch ungleichmäßige Verteilung medizinischen Wissens und verteuert die Behandlung. Medizinische Expertensysteme, die für Diagnose und Therapie versprechen, diese Nachteile auszugleichen und neuestes Wissen gleichmäßig verfügbar zu machen, dürfen daher auf eine große Nachfrage rechnen.⁷⁴

72 S. zum folgenden ausführlich Hammer/Roßnagel 1989, 121 ff.

73 S. hierzu z.B. Class/Haug CM 9/1987, 22 ff.; FR v. 9.1 und 16.7.1988; Visintin u.a. 1986, 26.

74 Puppe/Puppe CM 9/1986, 30; in 20 Jahren wird an ihrem Standard die übrige Medizin gemessen werden.

Die Krankenversicherungskarte⁷⁵ wird künftig mit einem Speicherchip versehen sein, auf dem alle lebenswichtigen Gesundheitsinformationen gespeichert sind.⁷⁶ Sie enthält außerdem einen Hinweis, wo weitere Diagnosedaten und die gesamte Krankheitsgeschichte des Patienten abgerufen werden können. Durch die Aufteilung zwischen lebenswichtigen – auf dem Chip – und sonstigen – an zentraler Stelle – gespeicherten Gesundheitsdaten sind in einem Notfall alle wichtigen Informationen verfügbar, was vor allem für Risikopatienten einen besonderen Vorteil darstellt. Andererseits bleiben durch die zentrale Speicherung alle Informationen verfügbar, auch wenn die Karte abhanden kommt. Auf diese Weise kann die gesamte Krankheitsgeschichte eines Patienten jederzeit lückenlos dargestellt werden. Die üblichen Fehler und Erinnerungslücken bei ihrer mehrfach wiederholten Aufnahme werden ebenso vermieden wie teure oder lästige Wiederholungsuntersuchungen. Insbesondere erleichtert eine elektronische Datenerfassung die Fortschreibung der Krankheitsgeschichte und verbessert den Informationsfluß bei Überweisungen. Beides bestimmt die Informationsgrundlage ärztlicher Behandlung. In der Regel vermittelt aber nur der Ausweis und ein Paßwort den Zugang zu den gespeicherten Daten. Der Patient kann also grundsätzlich darüber entscheiden, wem er diese Informationen zugänglich machen will.

Expertensysteme, bildverarbeitende Systeme, Simulationssysteme, große Datenbanken und sonstige Informationssysteme werden auch in der *medizinischen Forschung* in steigendem Maße Anwendung finden, um Experimente zu planen, zu entwickeln, zu überwachen und auszuwerten. Die weitgehende Vernetzung dieser Forschungssysteme ermöglicht den schnellen Abgleich von Forschungshypothesen und -ergebnissen mit bereits gesichertem Wissen und wird zu einer weiteren Leistungssteigerung medizinischer Forschung beitragen.

Aufgrund der wachsenden Zahl von Zivilisationskrankheiten und ihrer weitreichenden Verbreitung wird IuK-Technik auch genutzt werden, um große epidemiologische Datenbanken aufzubauen und auszuwerten. Die wenigen Krebsregister, die bisher regional betrieben wurden, werden zu einem flächendeckenden Netz ausgebaut und mit den bereits bestehenden klinischen Tumorregistern verzahnt. Neben den Krebsregistern werden bis zum Jahr 2000 weitere Krankheitsregister eingeführt und in der Zeit danach weiter ausgebaut. In ihnen werden möglichst viele Informationen gesammelt, die Aufschlüsse über Krankheitsursachen, Krankheitsverläufe und Behandlungsmethoden liefern könnten. Sie sollen neben der Verbesserung von Diagnose und Therapie auch zur Planung und Bewertung der Prävention sowie zur Durchführung genetischer Untersuchungen dienen.⁷⁷

75 S. § 299 GRG.

76 Ein Vorläufer dieser Chip-Karte wurde bereits an der Universität Graz entwickelt – s. CW Mai 1987, 87; Hilbig/Renner 1988, 15.

77 S. hierzu z.B. Wunder 1986, 28, der in diese Richtung weisende Vorschläge referiert, sowie zur Fülle bereits bestehender oder geforderter Krankheitsregister Busch 1986, 209, 220.

Wegen der begrenzten Handlungskompetenz des Gesundheitswesens, auf soziale, arbeitsbedingte und ökologische Krankheitsursachen zu reagieren, werden die Prioritäten epidemiologischer Forschung zunehmend auf verhaltensbedingte Risikofaktoren und exponierte Risikogruppen gerichtet sein. Erfasst und ausgewertet werden dann nicht mehr nur die Daten erkrankter Patienten, sondern je nach Zielsetzung auch die Daten (noch) Gesunder. Ziel solcher Register ist dabei etwa, den Gesundheitszustand bei allen Arbeitern mit Expositionen gegenüber bestimmten Schadstoffen lebenslang und sorgfältig zu registrieren.⁷⁸

In den *Krankenhäusern* werden bisher die administrativen und die medizinischen Daten noch weitgehend getrennt geführt. Es ist zu erwarten, daß zur Rationalisierung und gegenseitigen Unterstützung der jeweiligen Tätigkeit beide Informationskreise integriert werden. Zum Beispiel setzen die künftig notwendigen Verhandlungen mit den Kassen über die jährlichen Budgets eine leistungsfähige Verarbeitung vieler Patienten- und Verwaltungsdaten voraus. Denn die Budgets werden errechnet, indem aus Patientenstatistiken zum einen Patientenkategorien gebildet werden, zum anderen je nach Abteilung der Aufwand für Diagnosen, Operationen oder Pflegemaßnahmen bis hin zu Minutenwerten genau ermittelt wird. Mit Hilfe solcher Daten kann auch die Belegung der einzelnen Stationen, die Auslastung der Labors und die Nutzung der Operationssäle koordiniert werden. Weiter kann nur durch eine integrierte Datenverarbeitung der hohe Verwaltungsaufwand für die unterschiedlichen Leistungen und die einzelnen Abrechnungsmodalitäten rationell bewältigt und Kostentransparenz gewährleistet werden. Die Arbeit von Schwestern besteht derzeit fast zur Hälfte aus Verwaltungstätigkeiten. Ein großer Teil dieser Zeit könnte genutzt werden für die menschliche Zuwendung zum Patienten. Zu vermuten ist jedoch, daß unter dem hohen Kostendruck die durch Computer freiwerdende Arbeitskraft eingespart wird. Schließlich könnten Systeme, die den Arzt bei seiner Tätigkeit unterstützen, unmittelbar auf den gesamten Datensatz des Patienten sowie dessen digital gespeicherte Röntgen- und Ultraschallaufnahmen oder Computertomogramme zugreifen und diese Informationen automatisch berücksichtigen. Aus diesen Gründen werden integrierte, entscheidungsunterstützende Informationssysteme, wie das derzeit in Gießen implementierte HELP, bis zum Jahr 2000 in einigen großen Kliniken und bis zum Jahr 2020 in allen großen Krankenhäusern Anwendung finden.⁷⁹

Auch in *Arztpraxen* und Apotheken dürften Computer vor allem für verwaltungstechnische Aufgaben eingesetzt werden. Mit ihrer Hilfe können Routinen wie die Verwaltung der Patienten- und Behandlungsdaten, Terminplanung, Abrechnungen, Rezeptaussstellung oder Bescheinigungen standardisiert und weit-

78 S. hierzu Wagner, Arbeitsmedizin, Sozialmedizin, Präventionsmedizin 9/1983, 223 ff. sowie Wunder 1986, 30 f. und Narr/Schwandner 1986, 92.

79 S. hierzu näher Rennels/Shortliffe 1987, 133 ff.; Schubert u.a. 1987, 182 ff.

gehend automatisiert werden.⁸⁰ Sie sind vor allem aber die Infrastrukturvoraussetzung für einen umfassenden und kostengünstigen Datenträgeraustausch mit den Kassenärztlichen Vereinigungen. Schon aus diesen Gründen dürfte um das Jahr 2000 eine große Zahl von Arztpraxen mit Informationstechnik ausgestattet sein. Bis zum Jahr 2020 werden dann nahezu alle niedergelassenen Ärzte über Praxiscomputer verfügen: Kurzdiagnosen und Abrechnungsdaten können über das Telekommunikationsnetz direkt an die Abrechnungsstelle übermittelt, die installierten IuK-Systeme aber auch zu medizinischen Zwecken genutzt werden. So lassen sich zum Beispiel Literatur-Datenbanken oder Informations- und Expertensysteme ohne räumliche und zeitliche Restriktionen nutzen. Mit Hilfe der Patientenchipkarte kann der Arzt unmittelbar auf gespeicherte Diagnosedaten zugreifen oder Daten aus dem Krankenhausinformationssystem abrufen.

Die Ärzte werden diese Systeme auch für statistische Auswertungen verwenden. Um Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen und Regresse zu vermeiden, bei der Verschreibung von Medikamenten die jeweils gültigen Festbetragslisten zu berücksichtigen oder den bisherigen Therapiefortschritt zu verfolgen, wird sich der Arzt während der Behandlung die jeweils bedeutsame Information einblenden lassen. Gibt er eine Leistungsziffer oder eine Medikation ein, werden ihm zum Beispiel umgehend seine aktuelle Leistungs- und Verordnungsstatistik oder die Behandlungsstandards der Krankenversicherungen vor Augen geführt – und ihm ein entsprechendes Leistungs- und Verordnungsverhalten nahegelegt.⁸¹

Die über 1000 gesetzlichen Krankenkassen gewährleisten durch ihr Versicherungssystem für etwa 90 % der Bevölkerung die Finanzierung der Gesundheitsversorgung. Ihre Entwicklung wird künftig vor allem durch zwei Randbedingungen beeinflusst: Zum einen verschiebt sich mit dem Krankheitsspektrum auch ihre Aufgabenstellung. Weil gerade für chronische Zivilisationskrankheiten vorbeugen besser als heilen ist, wird in Zukunft der Gesundheitssicherung durch Prävention und Rehabilitation stärkeres Gewicht als bisher zukommen. Zum anderen dürften Staat, Verbände und Kassen versuchen, den Kostenanstieg zu dämpfen, indem sie Leistungen und Preise begrenzen und die Leistungserbringung kontrollieren.⁸² Welche Veränderungen werden die neuen Aufgabenschwerpunkte Prävention und Kostentransparenz verursachen?

Sowohl die Kontrolle als auch die Ökonomisierung von Leistungsbeziehungen setzen effiziente Möglichkeiten der Erfassung, Verarbeitung und Weiterleitung von Informationen über Leistungs- und Finanzierungsströme voraus.⁸³

80 S. hierzu z.B. Hilbig/Renner, Soziale Sicherheit 1/1988, 12.

81 S. hierzu Hilbig/Renner 1988, 13; Fresenius CM 10/1986, 46.

82 S. hierzu die 'Transparenzprojekte' der gesetzlichen Krankenkassen – vgl. z.B. Meyer/Schwartz 1984, 19 ff.; Bull 1984, 99 ff.; Schwartz/Meyer 1987, 381 ff.; Simitis 1987, 352 ff.; Gradek 1987, 364 ff.

83 S. hierzu Hilbig/Renner, Soziale Sicherheit 1/1988, 11.

Um „Überversorgung, Verschwendung und Mißbrauch⁸⁴ abbauen, um Unter-versorgung und Mangel beseitigen zu können“, will das Gesundheitsreformgesetz die Kassen „auf die Höhe der Informatikgesellschaft bringen“.⁸⁵ Die Krankenkassen werden daher in wesentlich stärkerem Umfang als heute Daten von Versicherten, von Krankenhäusern, Ärzten, Zahnärzten und Apothekern speichern und automatisch auswerten. Zu diesem Zweck müssen die Kassenärztlichen Vereinigungen und die direkt abrechnenden Krankenhäuser die Abrechnungsunterlagen den Kassen in maschinenlesbarer Form übermitteln. Diese werden in arzt- und versichertenbezieharen Sammlungen zusammengefaßt und bleiben solange gespeichert, wie dies zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen erforderlich ist. Außerdem bleiben alle Leistungen der Kassen und deren Anspruchsvoraussetzungen zehn Jahre lang in einem automatisierten Versichertenverzeichnis gespeichert. Für Forschungszwecke dürfen die Kassen die Daten sogar über die Lösungsfristen hinaus auswerten und speichern.⁸⁶ Die Daten stehen den Kassen schon heute in Form von Krankenscheinen oder Rezepten zur Verfügung, können aber bisher nicht automatisiert verarbeitet werden. Dies soll die IuK-Technik ändern: „Sie sollen nicht im Keller vermodern.“⁸⁷

Die Kassen erhalten damit erstmals gegenüber den Leistungsanbietern wirkliche Kontrollmöglichkeiten über die von ihnen erbrachten Leistungen. Die automatische Auswertung dieser Daten ermöglicht ihnen einmal, Mißbrauchs- und Manipulationsfälle besser als bisher zu erkennen. Zum anderen können sie dadurch Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen verschiedenen Krankheiten, Behandlungsverfahren, Ärzten, Kliniken, Patienten und Patientengruppen durchführen. Mit Hilfe von Durchschnitts- und Grenzwerten kontrollieren sie automatisch das Abrechnungsverhalten der Ärzte und die Leistungsanforderungen der Versicherten. Wenn entsprechende Werte überschritten sind, veranlassen sie Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch den 1989 neu eingeführten und von ihnen getragenen 'Sozialmedizinischen Dienst'. Dieser wird künftig Ärzte und wohl auch Patienten zu einem zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verhalten anhalten. Die Auswertungen dienen gleichzeitig als Unterlagen für die paritätisch besetzten Prüfungsausschüsse und zur Vorbereitung von Regreßforderungen oder als Belege für Leistungsverweigerungen gegenüber Ärzten oder Versicherten.⁸⁸

Die Fortschritte der Diagnose und die elektronische Verarbeitung aller Ge-

84 Derzeit laufen etwa 6000 Verfahren wegen Abrechnungsbetrügereien – s. Blüm, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1988, 573; s. hierzu auch Naase, Soziale Sicherheit 1986, 369 ff.

85 Blüm 1988, 572.

86 S. hierzu §§ 293, 294, 296 und 312 GRG.

87 Blüm 1988, 572.

88 S. hierzu z.B. Gradek 1987, 370 ff.; Schwartz/Meye 1987, 383 ff.; Meye/Schwartz 1984, 49, 85 ff.

sundheitsdaten⁸⁹ erlauben außerdem, besonderen Wert auf die medizinische Prävention zu legen.⁹⁰ Sie gilt neben der Kostentransparenz als wichtigster Hebel zur Dämpfung des Kostenanstiegs. Verstärkte Prävention ist jedoch vor allem durch die Zunahme chronischer Zivilisationskrankheiten gefordert. Diese können in der Regel nicht geheilt, sondern durch kurative Medizin allenfalls hinsichtlich ihrer Symptome gemildert werden. Um Ursachen dieser Krankheiten erkennen zu können, werden verstärkt auch Daten der individuellen Lebensgeschichte und Lebensumgebung sowie genetische Informationen erfaßt und ausgewertet. Dabei gilt es, gleichzeitig für die Präventionsmaßnahmen Erkenntnisse zu berücksichtigen, die durch Auswertung der für alle wichtigen Zivilisationskrankheiten eingerichteten Register gezogen werden können.

Allerdings bestehen nur geringe Aussichten, daß diese Kenntnisse für eine Beeinflussung der sozialen Dimensionen von Krankheit und Gesundheit genutzt werden. Das Ziel der Prävention, in allen Lebensbereichen gesundheitsgerechte Bedingungen zu schaffen und damit für viele Bürger die Chance zu erhöhen, gesund zu bleiben, übersteigt die Handlungskompetenz sowohl der Krankenkassen als auch des gesamten Gesundheitssystems. Sie haben beide kaum Einfluß auf die sozialen, arbeitsplatzbedingten und ökologischen Krankheitsursachen. Der Schwerpunkt der Aktionsmöglichkeiten liegt für das gesamte Gesundheitssystem, wie es heute und künftig organisiert ist, im Bereich individuellen Verhaltens.⁹¹ Mangels Alternativen werden auch künftig subjektbezogene Präventionskonzepte bevorzugt werden. Eine an der individuellen Krankheit ansetzende Präventionsstrategie entspricht außerdem den professionellen Interessen des Medizin- und Pharmsystems und dem Interesse an einer Dethematisierung der Krankheitsursachen, die eine Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen erfordern würden. Die Unmöglichkeit, die durch das Industriesystem hervorgerufenen Ursachen von Erkrankungen zu beseitigen, führt dazu, Risikofaktoren vor allem in selbstverschuldetem Verhalten wie Rauchen, Streß, Fehlernährung, Bewegungsarmut und riskanten Freizeitaktivitäten zu suchen. Die Orientierung an sekundärer Prävention unterstützt eine Individualisierung des Krankheitsrisikos und fordert präventive Verhaltensmodifikationen.⁹²

Auf der Grundlage der gesammelten Informationen und spezieller verbindlicher Screening-Programme⁹³ könnte in Zusammenarbeit mit den Berufsgenos-

89 Für epidemiologische und ähnliche Forschungsvorhaben dürfen schon heute die personenbezogenen Daten der Kassen ausgewertet und über die Lösungsfristen hinaus aufbewahrt werden – § 312 GRG.

90 S. allgemein zum Verhältnis von Prävention und IuK-Technik oben Kap. 7.

91 Vgl. hierzu näher Eberle 1985, 583 ff.

92 S. z.B. Labisch 1985, 51 ff., 63; Lemke 1985, 211 ff., 224; Müller 1983, 176 ff.; Vobruba 1983, 31 ff.; Eberle 1985, 587 ff.; Busch 1986, 200.

93 S. hierzu z.B. Eberle 1985, 583 f.; im Bereich der Arbeitsmedizin werden derzeit für etwa 1,8 Mio. Arbeitnehmer aus betrieblichen Risikogruppen jeweils 40 bis 70 Vorsorgeuntersuchungen durchgeführt.

senschaften versucht werden, individuelle Krankheitsrisiken eines jeden Versicherten zu erkennen⁹⁴ und für ihn einen speziellen Präventionskatalog zu erstellen. Dieser kann von dem Verbot, an bestimmten belastenden Arbeitsplätzen zu arbeiten, bis hin zu speziellen Verhaltensanforderungen in der Privatsphäre reichen. Dabei wird versucht werden, durch allgemeine und gezielte Aufklärung, durch Verhaltenstraining oder das Initiieren von Selbsthilfeaktionen freiwillig eine diesem Katalog entsprechende Lebensführung aufzubauen oder Verhaltensänderungen zu erreichen.⁹⁵

Der steigende Kostendruck wird jedoch einen wirtschaftlichen Beitrag der Präventionsmaßnahmen zur Kostendämpfung fordern. Sowohl die Freiwilligkeit der Vorsorgemaßnahmen als auch vor allem die Krankheitsursachen, die außerhalb des Einflusses des Gesundheitssystems bleiben, werden die Effektivität der Präventionsmaßnahmen stark begrenzen.⁹⁶ Es werden daher Versuche nicht ausbleiben, diese durch stärkeren Druck auf das individuelle Verhalten zu erhöhen.⁹⁷

Selbst wenn verhaltensbezogene Präventionsmaßnahmen die multifaktoriellen Ursachen für die jeweilige Krankheit nicht beseitigen können, so führt die auf ihrer Grundlage mögliche Verwirklichung von mehr „Eigenverantwortung“ zumindest zu einer finanziellen Entlastung der Gesundheitsversorgung. Wer gegen den individuellen Präventionskatalog grob und bewußt verstößt oder geforderte Behandlungs- oder Vorsorgemaßnahmen ablehnt, verliert ganz oder teilweise seinen Versicherungsschutz oder muß deutlich höhere Beiträge leisten. Das Eigenverschulden des Kranken nachzuweisen, erfordert unter Umständen allerdings, risikoinduzierende Verhaltensweisen zu erfassen oder aus vorhandenen Daten herauszusieben.

Die *staatliche Gesundheitsverwaltung* übt zum einen die Kontrolle über die Selbstverwaltungsorgane der gesetzlichen Krankenversicherung und der Kassenärzte aus, ist zuständig für die Aufsicht und Planung im Krankenhausbereich und entwickelt gesundheitspolitische Initiativen. Zum anderen ist sie für die Gesundheitsaufsicht (z.B. nach dem Seuchenrecht) zuständig. Auch sie wird künftig ihre Verwaltungstätigkeit durch IuK-Technik effektivieren und hierbei auf eigene und fremde Datenbestände zurückgreifen. Erkenntnisse aus den Datensammlungen der Berufsgenossenschaften und Umweltinformationssystemen könnten mit den Daten aus dem Gesundheitsbereich korreliert und für staatliche Präventionsinitiativen genutzt werden. Die Planungs- und Steuerungskapazität der staatlichen Gesundheitsverwaltung würde durch die elektronische Informationsverarbeitung deutlich erhöht.

94 S. z.B. Hien/Elling 1986, 112.

95 S. hierzu z.B. Eberle 1985, 590 f.

96 S. hierzu Eberle 1985, 590.

97 So könnten etwa Heilbehandlungen oder Vorsorgemaßnahmen nach dem Vorbild des § 63 SGB I von jedem Versicherten erzwungen werden.

Solange an Seuchen wie Aids nur ein relativ geringer Anteil der Bevölkerung erkrankt und sie hauptsächlich durch Aufklärung bekämpft werden sollen, genügen hierfür klassische Mittel der Informationsverarbeitung. Sollte jedoch eine Seuche sich schneller und stärker verbreiten und die Verwaltung unter dem öffentlichen Druck zunehmender Seuchenängste versuchen, sie mit Hilfe seuchenrechtlicher Zwangsmaßnahmen wie Meldepflichten, Reihenuntersuchungen, Einreise- und Tätigkeitsverboten, Ausweisungen oder Absonderungen zu bekämpfen, wird sie wohl ein informationstechnisch gestütztes Seuchenregister anlegen. In diesem würde sie die Erkrankten, die Krankheitsträger, die Ansteckungs- und Ausscheidungsverdächtigen sowie die Mitglieder von Risikogruppen speichern und alle durchgeführten Zwangsuntersuchungen und deren Ergebnisse festhalten. Mit seiner Hilfe würden die seuchenrechtlichen Zwangsmaßnahmen konzipiert, geplant und kontrolliert.

Grundrechtsentfaltung zwischen Computermedizin und Krankheitsprofilen

Der Einsatz der IuK-Technik in der Arztpraxis oder im Krankenhaus ermöglicht es, Behandlungs- und Verwaltungsabläufe zu rationalisieren und die Qualität der *medizinischen Versorgung*, soweit sie technikbasiert ist, zu verbessern. Diagnostik, Therapie, Prothetik, Labor- und Intensivmedizin werden mit ihrer Hilfe ihre Leistungsfähigkeit erhöhen: Krankheiten können früher erkannt und geheilt, Schmerzen gelindert, Belastungen vermieden, gesundheitliche Mängel besser ausgeglichen und Leben in größerem Umfang als bisher gerettet oder verlängert werden. So wird bei einer schwierigen Untersuchung ein Expertensystem weniger Fragen auslassen als der Arzt, der vielleicht vielbeschäftigt, abgespannt und für das Fachgebiet nicht ausreichend spezialisiert ist. Wenn Ärzte Krankenhausinformationssysteme, die die Verwaltungs- und Behandlungsdaten der Patienten verarbeiten, medizinische Wissensbanken und Expertensysteme breit nutzen, wird der Versorgungsstandard einheitlicher, da hochwertiges Spezialwissen ortsunabhängig zur Verfügung steht. Ärztliche Entscheidungen können sich jeweils auf den neuesten Kenntnisstand stützen, da die Informationssysteme eine schnelle Diffusion von Wissen ermöglichen. Mit ihrer Hilfe lassen sich anstehende Entscheidungen mit anderen Diagnosen und Therapien besser koordinieren und komplexe Aufgabenstellungen schneller und vollständiger beherrschen.⁹⁸ IuK-Technik kann somit die Leistungsfähigkeit medizinischer Dienstleistungen deutlich steigern. In dieser Hinsicht werden die Verwirklichungsbedingungen für die Grundrechte auf Gesundheit und freie Entfaltung deutlich verbessert.

Die Vorteile medizinischer Informationssysteme zur Diagnose oder Therapie nicht zu nutzen, wird später einmal als Unterlassung einer erforderlichen Hei-

98 S. z.B. Schubert u.a. 1987, 217 ff.

lungsmaßnahme angesehen werden und Haftungsfragen nach sich ziehen.⁹⁹ Allein schon zu ihrer rechtlichen Absicherung werden die Ärzte diese Systeme nutzen und alle Untersuchungsschritte nachprüfbar dokumentieren. Indem sich dadurch die Vertrauensbeziehung zwischen Arzt und Patient verändert, entstehen durch sie den Patienten allerdings auch Gefahren und Nachteile.

Zum einen werden der persönliche Kontakt und die unmittelbare körperliche Untersuchung zugunsten einer Apparatedizin zurückgedrängt.¹⁰⁰ Das Gespräch über die Krankheitsgeschichte wird oft durch die Chipkarte ersetzt. Auch die Ergebnisse der Systeme werden selten hinterfragt. Ein hoher Zeit- und Kostendruck („Drei-Minuten-Medizin“) wird die Ärzte verleiten, ihnen in der Regel zu vertrauen. Diagnose und Therapieplanung gehen dadurch immer stärker auf Techniksysteme über, die weder für den 'behandelnden' Arzt noch gar für die Patienten durchschaubar sind. Ihnen wird auch verborgen bleiben, welche ökonomischen Vorgaben in den Vorschlägen der Expertensysteme berücksichtigt wurden.

Zum anderen werden durch Benutzung medizinischer Informationssysteme die Daten, die ursprünglich nur der vertraute Arzt hatte, nun auch für Mitarbeiter, Kollegen, eventuell sogar Versicherungen oder Gesundheitsbehörden abrufbar in dem System gespeichert.¹⁰¹ Diese höchst sensiblen personenbezogenen Informationen liegen damit in einer maschinenauswertbaren Form vor, die sie zum idealen Material für Rasterfahndungen und Kontrolläufe vieler anderer Institutionen der staatlichen Vorsorge und Sicherheit machen.

Expertensysteme werden auf einzelne Teilgebiete beschränkt sein, die relativ gut erforscht, leicht zu strukturieren und klar begrenzt sind. Ihre Entwicklung hängt von einer exakten Strukturierung medizinischen Wissens ab. Genau diese Eigenschaften der Schulmedizin geraten jedoch zunehmend in das Kreuzfeuer der Kritik. Das exakte naturwissenschaftliche Spezialistentum, das der Medizin in der Vergangenheit zu großen Erfolgen verholfen hat, scheint in seiner Abolutheit zur Fessel zu werden. Psychosoziale Krankheitsursachen können mit diesen Instrumenten – wenn überhaupt – nur sehr beschränkt wahrgenommen werden. Es wird daher zunehmend die Forderung erhoben, den Menschen nicht mehr nur als Summe von Organen aufzufassen, sondern zu einer ganzheitlichen Denkweise zurückzukehren, die Körper und Psyche als Einheit versteht und die soziale Situation des Kranken berücksichtigt. Medizin soll nicht nur als naturwissenschaftlich-technische Disziplin, sondern auch als soziale und humanistische Wissenschaft verstanden werden. Eine solche Denkweise ist allerdings nicht auf den Computer zu übertragen. Es ist daher zu befürchten, daß die Computerisierung der Medizin auch zu einer Verfestigung der naturwissenschaft-

99 Zur Haftungsproblematik bei Fehlen von Expertensystemen und der Gefahr des Verdunstens von Verantwortung s. Beier RDV 1986, 189 f.; Kongehl DuD 1987, 171.

100 S. hierzu kritisch z.B. Gerok FAZ v. 22.2.1986.

101 S. hierzu Beier RDV 1986, 188.

lich-technischen Ausrichtung medizinischer Tätigkeit führt und die Chancen einer humanistischen Erneuerung der Medizin verringert.

Je preiswerter die einzelne Gesundheitsdienstleistung erbracht wird, um so breitere und qualifiziertere Leistungen kann die Krankenversicherung finanzieren. Es besteht ein Interesse der Allgemeinheit, der Solidargemeinschaft aller Versicherten wie auch der Leistungserbringer, den Kostenanstieg in der gesetzlichen Krankenversicherung zu bremsen und deren Funktionsfähigkeit zu erhalten. Jeder Versicherte hat ein Interesse an stabilen Beiträgen. Sofern die Bemühungen um mehr *Kostentransparenz* dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen, verbessern sie zugleich die Bedingungen, das Grundrecht auf Gesundheit für viele Bürger sowie die Gemeinschaftsgüter Volksgesundheit und Funktionsfähigkeit der Gesundheitsversorgung zu sichern. Es ist jedoch fraglich, ob es hierfür notwendig ist, für jeden Versicherten ein komplettes automatisiert geführtes Leistungskonto vorzuhalten – als Vorrat für Stichproben.

Verhaltenssteuerungen mit Hilfe von Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsvergleichen dürften zwar einerseits Kosten einsparen. Andererseits aber führen statistische Vergleichsverfahren zu einer „Standardisierung des Gesundheitswesens“.¹⁰² Der mit der Kostenkontrolle und ihrer möglichen Sanktion verbundene moralische und ökonomische Druck auf Ärzte und Patienten erlaubt dann nur noch eine Durchschnittsbehandlung. Wenn aber fast alle Beteiligten versuchen (müssen), unter dem Durchschnitt zu bleiben, so sinkt mit der Zeit der Durchschnittswert und erzeugt einen weiteren Druck nach unten. Eine solche abwärtsweisende Kostenspirale optimiert die Krankheitskosten, nicht aber die Gesundheitsfürsorge. Individuelle Leistungsprofile dürften dazu führen, daß die Betroffenen ihr Recht auf Gesundheit nur noch unsicher und unvollständig wahrnehmen. Jede an Durchschnittswerten orientierte Normbildung und Verhaltensbeeinflussung läuft Gefahr, das eigentliche Ziel der Krankenbehandlung aus den Augen zu verlieren: die Hilfe zur Gesundung eines individuell geprägten und nicht normbaren Menschen.

In den Krankenhäusern wird die IuK-technisch gestützte „Herrschaft der Minutenwerte“ den Handlungsspielraum der Ärzte und Pflegekräfte zunehmend einschränken. Ihre Möglichkeiten, sich den Patienten zuzuwenden, werden durch die Arbeitsvorgaben begrenzt. Modelle, die für die Betriebssteuerung einer Produktion von Sachwerten entwickelt wurden, werden auf kranke und hilfsbedürftige Menschen übertragen. Dies hält möglicherweise die Lohnnebenkosten in Grenzen, verbessert aber nicht die Verwirklichungsbedingungen des Rechts auf Gesundheit.

Unter diesen Bedingungen ist es sehr fraglich, ob die durch IuK-Technik ermöglichten Verbesserungen kurativer Medizin tatsächlich allen Kranken gleichmäßig zugute kommen. In vielen Fällen werden technische Apparate und Softwareprogramme sehr teuer sein. Es könnte daher sehr leicht sein, daß sich diese

102 Schwandner 1986, 91.

Systeme nur jene Ärzte oder Krankenhäuser leisten können, die nicht nur die Durchschnittswerte der Krankenkassen vergütet bekommen. Stärker als bisher könnte sich eine Differenzierung zwischen gut ausgestatteten, aber teuren Anbietern und den von den Kassen akzeptierten Dienstleistungen schlechter ausgerüsteter Ärzte, Zahnärzte und Krankenhäuser herausbilden. Eine (durch IuK-Technik) verbesserte Gesundheitsversorgung könnten sich oftmals nur noch die Besserverdienenden leisten.¹⁰³

Die vollständige Erfassung ärztlicher Leistungen und ihre Kontrolle zielt nicht nur auf die Bewertung der kassenärztlichen Tätigkeit insgesamt, sondern auch auf eine Beurteilung spezieller Behandlungsmuster. Um notwendige von luxuriösen Leistungen abgrenzen zu können, müssen die Kassen die erfaßten Tätigkeiten mit gefestigten Normvorstellungen über das diagnostische und therapeutische Vorgehen vergleichen. Sie und der Sozialmedizinische Dienst dehnen dadurch ihre Kontrollen bis in die ärztliche Therapiefreiheit hinein aus. Solche Einflußnahmen auf ärztliche Tätigkeiten und die durch sie verursachte Standardisierung medizinischer Hilfe schränken die Freiheit der ärztlichen Berufsausübung in starkem Maße ein.

Die Verwirklichung dieser Freiheit wird außerdem gefährdet durch vermehrte Einsichtnahmen Dritter in den Bereich ärztlicher Schweigepflicht. Das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient wäre schnell ohne Wert, wenn der Betroffene vor der Alternative steht, auf die Wahrung seiner Intimdaten oder auf eine wirksame Hilfe zu verzichten. Wird inadäquates Gesundheitsverhalten durch höhere Beiträge oder sonstige Maßnahmen sanktioniert, kann der Arzt mit seiner Diagnose unfreiwillig in die Rolle eines Denunziators geraten. Eine intakte Vertrauensbeziehung aber ist die elementare Voraussetzung ärztlicher Tätigkeit. Im dem Maße, wie sie durch Bestrebungen zur Kostentransparenz, Prävention, Forschung und Mißbrauchskontrolle durchbrochen wird, ist auch die Berufsfreiheit des Arztes betroffen.¹⁰⁴

Gleichzeitig wird dadurch das Patientengeheimnis, die Kehrseite der ärztlichen Schweigepflicht, ausgehöhlt. Kein Arzt kann mehr gewährleisten, daß das, was ihm anvertraut wird, ausschließlich in seiner Verfügungsgewalt verbleibt. Für die Patienten reduziert sich damit die Befugnis, über höchst intime Daten selbst zu verfügen. Krankheitsinformationen werden mehr und mehr der dualen Beziehung zwischen Patient und freigewähltem Arzt entzogen. Gerade für die oft angstbesetzte Situation der Hilfsbedürftigkeit gehen damit auch Identität, Individualität und freie Entfaltung verloren.¹⁰⁵

Jedoch: „Nur auf der Grundlage personenbezogener Individualdaten“ – so der Direktor einer Krankenkasse – „kann Transparenz im Gesundheitswesen

103 S. z.B. Schwandner 1986, 92.

104 S. hierzu Simitis 1987, 359; Schwartz/Meye 1987, 392; Lilie 1980, 49.

105 S. hierzu auch Bourmer 1982, 291; Narr/Schwandner 1986, 88 f.; Lilie 1980, 47.

entstehen.“¹⁰⁶ Die Vorteile dieser Transparenz für die Kostendämpfung werden dadurch erkauft, daß die Grundrechte der Versicherten größeren Gefährdungen ausgesetzt werden. In den *Leistungskonten* werden künftig Angaben zusammengeführt, die zuvor nur einmal in Papierform an verschiedenen Orten aufbewahrt wurden. Dies ermöglicht eine nahezu vollständige Abbildung von Behandlungsursachen und Behandlungsverläufen. Ein sehr sensibler Bereich der Lebensführung wird nahezu lückenlos aufgezeichnet, in seiner historischen Entwicklung dokumentiert und für alle möglichen Auswertungen verfügbar gehalten.

Die Massenverarbeitung von Daten ist immer mit Kontextverlusten verbunden. Viele Ereignisdaten, wie etwa die Ziffern für ärztliche Leistungen, bleiben skelettierte Einzelangaben, die einen breiten Interpretationsspielraum lassen.¹⁰⁷ Hinzu kommt, daß es bisher keine Standardisierung bei der Dokumentation von Prozeßdaten durch die verschiedenen Instanzen des Gesundheitswesens gibt und sie wegen der Komplexität der Phänomene auch nicht in befriedigender Weise möglich ist. Sofern sie – etwa im Zusammenhang mit der Versicherungs-Chipkarte – angestrebt wird, ist dies nur auf Kosten präziser individueller Informationsgehalte möglich. Werden in ihrem Aussagegehalt schillernde Daten mit anderen ebenfalls von ihrem Hintergrund abgelöste Daten verbunden, potenziert jede Auswertung die Gefahr unzulässiger Verkürzungen. Die Folge solcher Kontextverluste sind abstrakte Schematisierungen und Kategorisierungen, die sehr leicht, und zwar gerade dann, wenn ein von irgendeiner Norm abweichendes Verhalten ermittelt werden soll, zu falschen, für den Betroffenen äußerst gefährlichen Etikettierungen führen.¹⁰⁸

Nicht normgerechtes Verhalten wie etwa häufiger Arztwechsel, hoher Medikamentenverbrauch, lange oder häufige Arbeitsunfähigkeiten oder für das Krankheitsbild überdurchschnittliche Behandlungskosten werden durch die Auswertung der Leistungskonten erkannt und führen zu Überprüfungen, aufgedrängten Beratungsgesprächen, Leistungsverweigerungen und eventuell zu Regressen. Um ihnen zu entgehen, werden die Patienten ihr Verhalten dieser Normierung anpassen. „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen nicht aufzufallen.“¹⁰⁹ Wer damit rechnen muß, daß ihm durch bestimmte ärztliche oder pflegerische Leistungen oder durch den Bezug von Medikamenten Risiken oder Nachteile entstehen können, wird von seinem Recht auf Gesundheitsversorgung nicht mehr in der bisher gewohnten Weise Gebrauch machen.

Neben Arzt, Kassenärztlicher Vereinigung, Krankenkasse und Sozialmedizi-

¹⁰⁶ Gradek 1987, 370.

¹⁰⁷ S. z.B. Schwartz/Meye 1987, 387.

¹⁰⁸ S. hierzu z.B. Simitis 1987, 361; Schwartz/Meye 1987, 388 f.; Meye/Schwartz 1984, 34; Busch 1986, 207; Lilie 1980, 49.

¹⁰⁹ BVerfGE 65, 1 (43).

nischem Dienst gibt es bei den Trägern der vielen künftigen Krankheits- und Risikoregister weitere Stellen, die sogar gegen den Willen des Betroffenen¹¹⁰ höchst sensible Daten über die Lebensverhältnisse und den Gesundheitszustand des einzelnen vorrätig halten. Auch wenn sie grundsätzlich durch Abtrennen von Name und Anschrift 'faktisch anonym' gespeichert und weitergegeben werden, kann jeder Betroffene durch die Fülle der gesammelten Daten deanonymisiert werden. Wenn die Datensätze einmal 'zu Forschungszwecken' herausgegeben worden sind, kann in dem danach freien Datenfluß nicht mehr kontrolliert werden, wer – mit welchem Zusatzwissen und mit welchem Aufwand – in der Lage ist, den fehlenden Personenbezug herzustellen.¹¹¹ Banken, Versicherungen oder Arbeitgeber könnten jedenfalls an solchen Informationen sehr interessiert sein und mit Hilfe ihrer personenbezogenen Datensätze eine Deanonymisierung leicht erreichen. Sofern dies nicht ausdrücklich sanktioniert wird,¹¹² dürften sich die Krankheitsregister zu 'Gesundheits-Schufas' entwickeln. Lebensversicherungen etwa könnten von Antragstellern verlangen, von Auskunftsrechten gegenüber den Registern Gebrauch zu machen und ihnen die Bescheinigungen vorzulegen – wie heute bereits für Aids-Tests.¹¹³

Alle Gesundheitsinformationen sind an zentraler Stelle gespeichert und können von sehr vielen Terminals aus mit der Chipkarte abgerufen werden. Der Patient hat zwar in der Regel die Kontrolle, wer mit ihrer Hilfe erstmals auf die Daten zugreift. In der Situation der Erkrankung, wenn der Wunsch nach Untersuchung und Behandlung sehr stark ist, bleibt dem Betroffenen jedoch nicht viel anderes übrig, als sie dem behandelnden Arzt auszuhändigen und ihm damit die Informationen zu offenbaren. Jeder Arzt und jedes Krankenhaus werden diese Daten in ihrem System speichern, um sie für die weitere Behandlung zur Verfügung zu haben. Die Zahl der Stellen, die diese hochsensiblen Daten besitzen und damit die Möglichkeiten für mißbräuchliche Verwendungen oder für informationsgestützte Einflußnahmen auf den Betroffenen haben, nimmt daher ständig zu.

Das Datenmaterial, das die Krankenkassen über den Gesundheitszustand des einzelnen haben, bildet eine dezentrale Gesundheitsdatenbank, in der über 90 % der Bevölkerung erfaßt sind. Die Daten bleiben jedoch nicht im Bereich der Gesundheitsversorgung, sondern können dem Betroffenen auf für ihn nicht überschaubaren Wegen in anderen Situationen wiederbegegnen. Sie dürften vor allem den 'Datenhunger' anderer Sozialverwaltungen wecken. Wenn diese Daten für die Aufgabenerfüllung einer anderen Sozialbehörde erforderlich sind, darf

110 Um bei steigendem Datenschutzbewußtsein überhaupt noch repräsentative Datensätze zu erhalten, wird sich vermutlich die Regelung des § 9 des saarländischen Krebsregistergesetzes als Vorbild durchsetzen.

111 S. hierzu Rządtki/Wollenteit 1986, 164 ff.; Steinmüller 1979, 73 ff.

112 In § 7 Abs. 1 KRG-NRW und in § 12 Abs. 3 KRG-Hamburg wird dies zwar verboten, aber nur in Hamburg als Ordnungswidrigkeit (§ 15) sanktioniert.

113 S. FR v. 13.5.1988; Zeit 22/1988 v. 27.5.1988, 35.

und muß die Krankenkasse diese Informationen übermitteln.¹¹⁴ Zusammen mit den riesigen Datenbanken der Sozialversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Gesundheitsregister und der Aufsichts- und Prüfungsbehörden stellt sie ein dezentrales Sozialinformationssystem dar, das für nahezu die gesamte Bevölkerung vielfältige medizinische, ökonomische, soziale, psychologische und psychiatrische Daten enthält. Würde gar noch die erst für 1992 vorgesehene Trennung der Kranken- und Rentenversicherungsnummer wieder aufgehoben, könnten durch die allgemeine Versichertennummer auf einheitliche Weise die Datenbanken erschlossen und die Daten zusammengeführt werden. Dieses multisektorale Personenkennzeichen potenziert technisch die Möglichkeit, Sozialdaten zu offenbaren und zu übermitteln. Erfolgt die Übermittlung on-line, würde das aus dem Gebot der informationellen Gewaltenteilung folgende Verbot einer Zentraldatei mehrerer Leistungsträger¹¹⁵ unterlaufen. Aber auch andere staatliche Verwaltungen wie Polizei oder Finanzämter werden Interesse an diesen Informationen entwickeln und über die heute auf bestimmte Daten begrenzte Amtshilfe hinaus Zugriff auf die Daten fordern.¹¹⁶

Aufgrund der Informationsvernetzung und der Vielfalt von Datenströmen ist nicht nur das informationelle Selbstbestimmungsrecht gefährdet, weil die Versicherten „nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“.¹¹⁷ Gefährdet sind auch die Rechte auf Selbstbestimmung und Gesundheit, wenn immer mehr Menschen Leistungen nicht beanspruchen, weil sie die damit verbundenen Informationen nicht preisgeben wollen. Gefährdet ist außerdem das Patientengeheimnis und der mit ihm gewährleistete Schutz menschlicher Würde und Persönlichkeitsentfaltung.¹¹⁸ Sofern eine Preisgabe intimer Gesundheitsinformationen heftige Schamgefühle oder soziale Diskriminierung auslöst und zu körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen führt, kann darüber hinaus das Recht auf körperliche Unversehrtheit oder das Recht auf Freiheit¹¹⁹ berührt sein.

Neben der schon angedeuteten normierenden, standardisierenden und verhaltenssteuernden Wirkung der elektronischen Sammlung und Auswertung von Gesundheitsdaten haben personenbezogene Datenbanken zum Zweck der *Prävention* weitere besondere Risiken. Verstärken die Krankenkassen und die Gesundheitsverwaltungen ihre Anstrengungen zur Prävention, so werden für sie zunehmend Daten über den gesellschaftlichen Hintergrund des einzelnen interessant. Soweit aber der Hauptzweck einer Informationssammlung Prävention

114 S. §§ 35 SGB I und 69 SGB X.

115 § 96 Abs. 3 SGB X.

116 S. hierzu näher Steinmüller/Rieß 1988.

117 BVerfGE 65, 1 (43).

118 S. BVerfGE 32, 373 (380).

119 So RGZ 97, 343 (346) für ein privatärztliches Gutachten über die Behandlungsbedürftigkeit des Ehemannes in einer Nervenheilanstalt in der Hand einer böswilligen Ehefrau.

ist, fällt es schwer, Voraussetzungen und Grenzen der Datenerhebung und -verarbeitung zu umschreiben. Denn für das Erkennen und Vorbeugen von Gesundheitsrisiken kann nahezu jede personenbezogene Information relevant sein.¹²⁰

Sowohl in den präventiv orientierten Sammlungen der Kassen als auch in den vielen Krankheitsregistern werden über Jahre hinweg hochsensible personenbezogene Informationen auf Vorrat gesammelt werden müssen. Die Sammlungen stehen dann aber für beliebige politische Zielsetzungen offen. Je nach Ausrichtung der Gesundheitspolitik wird eine interessengerichtete Auswertung die gewünschten statistischen Belege finden. Ihr Personenbezug ermöglicht sogar gezielte individuelle Maßnahmen.

Die Bildung von Risikogruppen wird vom Kostendruck, der Nachweisbarkeit, den Präventionsmöglichkeiten und den politischen Rahmenbedingungen abhängen. Risikodefinitionen, Risikobewertungen und Präventionsstrategien werden daher wechseln. Ursprünglich harmlos erscheinende Datensammlungen können für die Betroffenen plötzlich schwere Nachteile verursachen. Die Einrichtung einer Datenbank für Hämophile zum Beispiel, die den Betroffenen angemessene Hilfe bei Gefahr sicherstellen soll, könnte auf diesem Weg selbst zu einer Gefahr für die Bluter führen: In Zeiten einer Aids-Hysterie könnten sie wegen der Bluttransfusionen, die sie benötigen, als Risikoträger angesehen werden. Durch entsprechende Verwendung ihrer Datenbank wären sie möglicherweise nachteiligsten Diskriminierungen ausgesetzt.¹²¹

Die jahrelange Latenzzeit, in der eine Seuche wie Aids noch nicht ausgebrochen, aber übertragbar ist, stellt die Präventionspolitik der Gesundheitsbehörden vor ein Dilemma. Entweder sie unterziehen die Gesamtbevölkerung einem möglichst kontinuierlichen Screening oder sie beschränken sich auf 'Risikogruppen' und versuchen, den Rest der Bevölkerung mit harten Maßnahmen gegen die 'Risikogruppen' symbolisch zu beschwichtigen. Diese 'Risikogruppen' mit IuK-Technik zu erfassen und seuchenrechtlich zu behandeln, kann leicht dazu führen, daß die Betroffenen ins gesellschaftliche Abseits und die soziale Isolation geraten. Diese Gefahr ist deshalb besonders groß, weil die von Aids hauptsächlich Betroffenen sub- oder gegenkulturellen Lebenswelten angehören.

Die *Verdatung des Gesundheitswesens* insgesamt dürfte eine Machtverschiebung noch weiter weg von den Betroffenen hin zu den bürokratischen Apparaten des Gesundheitssektors bewirken. Gesundheit wird zu einer rationierten und damit beherrschbaren Sache. Über die Herrschaftsmittel werden mit Hilfe der IuK-Technik vor allem die Gesundheitsbürokratien verfügen. Sie entscheiden über Handlungs- und Lebenschancen. Sie – weniger die Ärzte – bestimmen durch ihre statistischen Kontrollverfahren die Behandlungsmethoden und das Leistungsspektrum. Sie definieren durch die Festlegung von Risikofaktoren auch Normen für die Lebensführung und beeinflussen durch sanktionsbewehrte

120 S. hierzu Simitis 1987, 356; Schwartz/Meye 1987, 391.

121 S. hierzu z.B. Kongehl DuD 1987, 167.

Präventionsempfehlungen das Verhalten der Versicherten. Je nach Bildung von Betroffenenengruppen können sie in der politischen Auseinandersetzung Gesundheitsrisiken ebenso in den Vordergrund rücken wie auch wegbegründen. Eine Machtverschiebung, die solche weitgehenden Verhaltenssteuerungen ermöglicht, könnte letztlich die demokratische Struktur unserer Gesellschaft gefährden.¹²²

Machtverschiebungen in der Telegesellschaft

Zunehmende Computerleistungen und künftige Telematik werden das Informationsverhalten von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Bürger nachhaltig verändern. Die Grundrechte könnten vor allem dadurch berührt werden, daß die IuK-Technik den Funktionsanforderungen von Großorganisationen eher entspricht als den Bedürfnissen einzelner und daher das Machtungleichgewicht zwischen Großorganisationen und Bürgern bzw. machtunterlegenen sozialen Gruppen verstärken dürfte.¹²³ Die technischen Potentiale werden vorwiegend im Sinne zentralistischer Institutionen und gut organisierter wie kaufkräftiger Interessen entwickelt und genutzt. Daraus folgt, daß durch den Einsatz der IuK-Technik die ohnehin vorherrschenden gesellschaftlichen Interessen ihre Vorherrschaft noch ausbauen können. Ungleichheiten und strukturelle Benachteiligungen werden verstärkt. Die IuK-Technik läßt die Mächtigen noch mächtiger werden.¹²⁴

Die meisten sozialen Interaktionen können künftig auch mit Unterstützung offener Netze zustande kommen. So werden alte und neue Interaktionsformen auch als Teletransaktionen stattfinden, zum Beispiel als Telebanking, Teleshopping, Telearbeit, Telemiete, Teleschule, Telediagnose, Televerwaltung, Telekino etc. Fraglich könnte jedoch sein, ob der vom Sozialstaatsprinzip geforderte Schutz des Schwächeren, hier des Konsumenten, bei Teletransaktionen in der Form und Intensität gewährleistet werden kann, wie wir das heute gewöhnt sind.¹²⁵

Entsprechende Vorkehrungen des Betroffenenenschutzes fehlen bisher. Sie zu gewährleisten wird aber selbst einem politisch sensiblen Gesetzgeber erheblich schwerer fallen als bisher. Denn herkömmliche Informationstechniken wie Schrift oder Telefon sind dadurch gekennzeichnet, daß sie an einzelnen, sozial in ihrer Stelle in der Gesellschaft wohl definierbaren Informations- und Kommunikationssituationen anknüpfen. Ihre jeweilige Verwirklichung in der Geschichte hat daher jeweils neue Verhaltensweisen ermöglicht. Auf diese Veränderungen

122 S. ähnlich Schwandner 1986, 93; Atteslander, Universitas 40 (1985), 133; Labisch 1985, 62; Simitis 1987, 359.

123 S. hierzu Lenk 1982, 333.

124 S. zu dieser Trendverstärkerthese Lenk RuF 1983, 251 und oben Kap 6.

125 S. hierzu z.B. Kubicek 1988a, 83; Steinmüller 1988, 153.

konnten spezifische Schutzgesetze reagieren. Die Informationstechnik hat bisher aber nie zu einer gleichzeitig kurzfristigen, strukturellen und unvorhersehbaren Veränderung geführt. Demgegenüber verursachen die neuen IuK-Techniken genau diese Situation, da in ihnen Informationen losgelöst von jeder sozialen Situation zum Gegenstand technischer Verfügung und damit universell veränderbar und verfügbar werden.¹²⁶

Über die Bequemlichkeit und Zeitersparnis hinaus, die Teletransaktionen bieten, wird deren Akzeptanz durch verlockende Einführungsstrategien zusätzlich erhöht. Die Anbieter elektronischer Selbstbedienung werden in der Folge ihr Filialnetz ausdünnen und die Alternativen zu Teletransaktionen reduzieren. Viele Unternehmen und Kunden werden sich an diese Art der Geschäftsabwicklung gewöhnen und sich deren Möglichkeiten anpassen. Ab einer gewissen Anschlußdichte entsteht so ein faktischer allgemeiner Anschlußzwang – wie heute etwa für das Girokonto oder das Telefon.

Die elektronische Abwicklung von Geschäftsbeziehungen, von Bankdiensten und Zahlungen wird die Arbeitsbedingungen für Auskunftsteile und Branchenwarndiensten erheblich verbessern. Sie werden schneller und umfassender informiert sein und können ihre Warnungen unverzüglich und breiter verteilen. Wer Zahlungsschwierigkeiten hat, dürfte sehr schnell von nahezu allen Teletransaktionen ausgeschlossen werden. Dies wird um so belastender sein, je weniger Alternativen zu diesen Telediensten noch angeboten werden. Die sozial Schwächeren werden auf diese Weise aus dem Zentrum des Konsumgeschehens in eine vermutlich diskriminierende 'rückständige Konsumwelt' abgeschoben.

Die Möglichkeit von Teletransaktionen könnte für den Verbraucher die Transparenz über Produkte und Preise erhöhen und dadurch einen Druck auf das Preisniveau ausüben.¹²⁷ Die informationstechnische Vernetzung von Lieferanten und Verkäufern könnte aber auch Marktmechanismen ausschalten und Preise verfestigen, da die bestehende informationstechnische Infrastruktur einen Wechsel des Vertragspartners weitgehend ausschließt.¹²⁸ Auch dürfte zweifelhaft sein, ob die größere Übersicht für den Kunden angesichts steigender künstlicher Produktdifferenzierung ihm auch eine größere Konsumsouveränität verleiht. Verbraucherverbände könnten Informationssysteme anbieten, die Auskunft darüber geben, ob bestimmte Vorgehensweisen wirtschaftlich mächtiger Vertragspartner zulässig sind. Auf diese Weise könnten sie die Wahrnehmung von Verbraucherrechten stärken.

Das Blättern in elektronischen Katalogen, das elektronische Bestellen und Bezahlen, das elektronische Mahnen und Reklamieren hinterlassen jedesmal eine Datenspur im Rechnersystem des Anbieters. Durch Auswertung und Verknüp-

126 S. hierzu Podlech 1988, 119.

127 S. hierzu z.B. Nora/Minc 1978, 69 mit einem Beispiel aus dem Bereich leicht verderblicher Waren.

128 S. hierzu z.B. Bievert/Hilbig u.a. 1987, 21.

fung der Einzeldaten könnte dieser umfassende Kundenprofile erstellen, aus denen Rückschlüsse auf Interessen, Konsumverhalten, finanzielle Leistungsfähigkeit und Zahlungsmoral gezogen werden können. Solche Kenntnisse ermöglichen ein optimal auf den Kunden ausgerichtetes Werbeverhalten und Leistungsangebot. Sie verhindern unnütze Werbeausgaben und trügen unmittelbar zu einer Umsatzsteigerung bei.¹²⁹ Der Konsument allerdings dürfte die mit solchen Angeboten verbundenen Manipulationen kaum noch durchschauen, wenn von verschiedenen Anbietern die gleiche Auswertungssoftware eingesetzt wird und er deshalb auf gleichartige oder ähnliche Angebote stößt.

Anpassungsdruck und Reaktionen der Rechtsordnung

Freiheitsbegrenzungen im Rahmen des Sicherungssystems von IuK-Techniken stehen im Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und der Schutzpflicht für Rechtsgüter einzelner und der Allgemeinheit. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet Konflikte, in denen verschiedene Verfassungsziele zum Ausgleich gebracht werden müssen, in der Regel nach den Prinzipien der Güterabwägung und der Verhältnismäßigkeit. Für künftige Entscheidungen wird im Rahmen einer Güterabwägung zu berücksichtigen sein, daß die IuK-Systeme zum Teil lebenswichtige soziale Funktionen übernommen haben und daher auch von den Verfassungswerten geschützt werden, welche die Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Funktionszusammenhänge gewährleisten sollen. Je größer daher das Schadenspotential der IuK-Anwendungen ist, desto stärkere Einschränkungen von Freiheitsrechten erlaubt auch das Prinzip der Güterabwägung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Wie ein solcher Verfassungswandel stattfinden kann – nicht muß –, soll am Beispiel der Einstellungsüberprüfungen demonstriert werden:¹³⁰

Bisher galten für die Informationsverarbeiter in einem Unternehmen die gewöhnlichen Regeln des Arbeitsrechts. Wegen des hohen Schadenspotentials vieler IuK-Systeme werden die Arbeitgeber ihre Mitarbeiter in sensiblen Bereichen (etwa Programmierung, Operating, Systemverwaltung oder Wartung) vor ihrer Einstellung einer ausführlichen Hintergrundüberprüfung unterziehen müssen. Soweit die IuK-Systeme in „lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen“ betrieben werden, sind die Verfassungsschutzämter gesetzlich beauftragt, bei der Überprüfung von Personen, die an „sicherheitsempfindlichen Stellen ... beschäftigt sind oder werden sollen“, mitzuwirken. Sollen die Hintergrundüberprüfungen tatsächlich die Vertrauenswürdigkeit des Bewerbers testen, müssen sie auch sein Privatleben, seine Laster und Schwächen sowie sein soziales Umfeld erfassen.

129 S. hierzu unten Kap. 11.

130 S. hierzu auch Roßnagel 1984a, 63 ff., 68 ff., 203 ff.

Bisher sind Fragen des Arbeitgebers nur hinsichtlich des Bewerbers und inhaltlich nur insoweit zulässig, als sie für den künftigen Arbeitsplatz relevant sind.¹³¹ Auch wenn in Sonderfällen der Verfassungsschutz in die Überprüfung einbezogen wird, ist er auf arbeitsplatzrelevante Überprüfungen beschränkt und hat die derzeit grundrechtlich geschützten Sphären des Bewerbers zu beachten.¹³² Diese Beschränkungen des Ausforschungsinteresses sind Ausprägungen des Grundsatzes der Güterabwägung und der Verhältnismäßigkeit und daher in jedem Einzelfall immer wieder neu zu konkretisieren.

Einerseits sichern das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und der Schutz der Menschenwürde jedem einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann. Hierzu gehört auch das Recht, in diesem Bereich „für sich zu sein“, „sich selbst zu gehören“, ein Eindringen oder einen Einblick durch andere auszuschließen.¹³³ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet jedem, allein und selbst darüber bestimmen zu können, welche personenbezogenen Informationen über ihn erhoben, gespeichert und verarbeitet werden dürfen.¹³⁴

Andererseits können Bedeutung und Tragweite des dadurch gewährleisteten Schutzes nicht losgelöst von anderen, gleichfalls schutzwürdigen Interessen bestimmt werden. Seine Grenzen sind vielmehr durch Abwägung der in Frage kommenden Interessen zu ermitteln.¹³⁵ Als gemeinschaftsbezogener und gemeinschaftsgebundener Bürger muß daher jeder Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebotes erfolgen.¹³⁶

Die Optimierung der Wirksamkeit beider Konfliktgüter durch schonendsten Ausgleich, um den sich das Bundesverfassungsgericht bei der *Güterabwägung* bemüht, kann wegen der unterschiedlichen Wertigkeit jedoch selten zu beiderseitigem Nachgeben führen. Vielmehr folgt in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts gerade aus dem Prinzip der Güterabwägung beinahe ausschließlich ein einseitiger Vorrang des Bestands der Bundesrepublik Deutschland und ihrer freiheitlichen demokratischen Grundordnung, der Volksgesundheit und anderer Gemeinschaftswerte gegenüber fast allen Grundrechten des Bürgers.¹³⁷

Das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* ist für den Freiheitsschutz ambivalent. Es begrenzt freiheitsbedrohende Eingriffe, wenn deren Notwendigkeit zum Schutz hochrangiger Interessen nicht nachgewiesen werden kann. Es ermöglicht sie

131 S. z.B. BAG AP Nr. 2 und Nr. 15 zu § 123 BGB.

132 S. hierzu Roßnagel 1984a, 159 mwN.

133 S. BVerfGE 35, 202 (220); 21, 1 (6); 33, 367 (376); 34, 238 (245 ff.).

134 S. BVerfGE 65, 1.

135 S. BVerfGE 32, 373 (379); 34, 238 (246); 44, 353 (373).

136 S. BVerfGE 27, 344 (351); 33, 303 (334); 54, 143 (146); 67, 1.

137 S. hierzu die Nachweise in Schneider, H. 1979, 211, 217, 225 f. und Roßnagel 1984a, 64 ff.

aber, wenn dies gelingt.¹³⁸ Es darf „nur das unbedingt Notwendige (hier heimliche Abhörmaßnahmen) zum Schutz eines von der Verfassung anerkannten Rechtsgutes – hier der Bestand des Staates und seiner Verfassungsordnung – im Gesetz vorgesehen und im Einzelfall angeordnet werden“.¹³⁹ Die unbedingt notwendigen Sicherungsmaßnahmen sind dann aber auch unbedingt zu ergreifen. Sie sind – wie etwa umfassende Hintergrundüberprüfungen – dann geeignet, erforderlich und in Relation zur Größe der Gefahr nicht übermäßig belastend.¹⁴⁰ Gegen Maßnahmen, die für die Funktionsfähigkeit des Sicherungssystems unerlässlich sind – und hierüber entscheiden die Sicherungsbehörden nach weitgehend politischen Erwägungen in eigener Verantwortung¹⁴¹ – kann dieses Prinzip keinen Schutz gewähren. Im Gegenteil wird dies eine der Einbruchsstellen sein, durch die sich das Sicherungssystem rechtliche Anerkennung erobert. Denn „es kann nicht Sinn der Verfassung sein“, etwa den Verfassungsschutzbehörden „zwar eine Aufgabe zu stellen“, ihnen aber „die Mittel vorzuenthalten, die zur Erfüllung (ihres) Verfassungsauftrags notwendig sind“.¹⁴²

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß es jedoch einen „absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung“ geben, in den einzugreifen selbst überwiegende Interessen der Allgemeinheit nicht rechtfertigen können. „Eine Abwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips findet nicht statt.“¹⁴³ Das Bundesverfassungsgericht hat diesen absolut geschützten Kernbereich bisher allerdings nur proklamiert und ausdrücklich offengelassen, wo dessen Grenzen konkret zu finden sind. Es hat jedoch in mehreren Entscheidungen festgestellt, daß der Sozialbezug des Verhaltens den absoluten Schutz ausschließt. Die unantastbare Intimsphäre ist schon bei jeder kommunikativen Beziehung zu einem anderen Menschen verlassen, gleich ob es sich um ein Gespräch¹⁴⁴, einen Brief¹⁴⁵ oder eine andere Form der verbalen oder nonverbalen Kommunikation handelt. Selbst die intimsten Beziehungen zwischen zwei Menschen fallen daher nicht mehr in den absolut geschützten Intimbereich.¹⁴⁶

Da die Hintergrundüberprüfungen die Zuverlässigkeit des Beschäftigten in seinem Verhalten zu anderen erforschen, greifen sie nach dieser Rechtsprechung nicht in die absolut geschützte Intimsphäre ein. Jedenfalls besteht kein rechtlicher Schutz, daß dies das Ergebnis verfassungsgerichtlicher Güterabwägung

138 S. hierzu auch Schneider, Hans 1976, 391; Mayer-Tasch 1984, 74.

139 S. BVerfGE 30, 1 (20); vgl. auch 7, 377 (397 ff.).

140 Vgl. hierzu ausführlicher Roßnagel 1984a, 95 ff.

141 S. BVerfGE 12, 45 (52); 46, 160 (164); 48, 127 (160); 49, 89 (131).

142 BVerfGE 30, 1 (20).

143 BVerfGE 34, 238 (245).

144 BVerfGE 33, 367 (377).

145 BVerfGE 35, 35 (39 f.).

146 BVerfGE 6, 389 (433 f.); 27, 344 (351 f.).

sein würde. Vielmehr zeigt sich, daß die Rechtsordnung sich unter dem Sachzwang, Bewerber für sensitive Arbeitsplätze umfassend zu überprüfen, wandeln könnte, ohne mit der bisherigen Rechtsprechung und Rechtstradition zu brechen – und dennoch im Ergebnis eine entscheidende Änderung erfahren könnte.

Ähnliche Bedeutungsänderungen dürften auch die übrigen dargestellten Sicherungsmaßnahmen für die Grundrechte der Beschäftigten und vieler Bürger verursachen.¹⁴⁷ Beide Konfliktregelungsmuster könnten ebenso eine faktische Beschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Betriebsrats oder der Verhandlungsgegenstände der Tarifpartner im Bereich von Sicherungssystemen rechtfertigen als auch eine Einschränkung des Streikrechts oder Arbeitsverpflichtungen legitimieren. Die dahinterstehenden 'Sachzwänge' könnten mit ihrer Hilfe zu einem faktischen Grundrechtsschwund durch die stille und allmähliche Veränderung der Rechtsbegriffe führen. Verlässliche Grenzen eines solchen Grundrechtswandels gibt es nicht. Wie oben gezeigt, kann nicht einmal die in Art. 19 Abs. 2 GG normierte Garantie des Wesensgehalts der Grundrechte eine Anpassung des Rechtsverständnisses an neue Funktionsbedingungen wichtiger Allgemeininteressen verhindern.

Gerade die Interpretation von *arbeitsrechtlichen Vorschriften* und der bisweilen hinter ihnen stehenden grundgesetzlichen Normierungen wird von der Durchsetzungskraft der sich gegenüberstehenden Interessen stark geprägt. Innerhalb einer gesellschaftlichen Entwicklung, in der durch den Einsatz der IuK-Technik mehr Arbeitsplätze wegrationalisiert als durch Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit gewonnen werden, in der der Betrieb als sozialer Zusammenhang immer unwichtiger wird und in der die Arbeit an Individualität und Gesellschaft prägender Bedeutung verliert, dürfte eine solidarische Vertretung von Arbeitnehmerrechten immer schwieriger zu organisieren sein. In der rechtlichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer dürften daher die Dispositionsfreiheit und das Direktionsrecht des Arbeitgebers wieder stärker betont werden. Sein (Überlebens-)Recht, die betrieblichen Strukturen in flexibler Reaktion den jeweils aktuellen internationalen Wettbewerbsbedingungen anzupassen, wird die Interpretation arbeitsrechtlicher Schutz- und Beteiligungsrechte in einem neuen Licht erscheinen lassen.

Soweit die Rationalisierung betrieblicher Vorgänge durch IuK-Technik als Nebeneffekt auch eine Leistungs- und Verhaltenskontrolle der Arbeitnehmer bewirkt, wird diese individualarbeitsrechtlich durch den Arbeitsvertrag und datenschutzrechtlich durch eine Einwilligung oder den Zweck des Arbeitsverhältnisses als gerechtfertigt angesehen. Gleiches gilt für eine Verarbeitung dieser Daten in einem Personalinformationssystem und die dadurch ermöglichte höhere Verfügbarkeit des Arbeitnehmers. Der durch die Kontrolleffekte ausgeübte Druck zur Arbeitssteigerung und Selbstdisziplinierung wird von einem formalen Rechtsverständnis ausgeblendet. Die Vereinbarung flexibler Arbeitszeiten,

147 S. hierzu im einzelnen Roßnagel 1984a, 68-202 mwN.

von Teilzeitarbeit, Telearbeit oder anderer arbeitsrechtliche Schutzvorschriften aushöhlender Vertragsgestaltungen wird als Ausdruck der Privatautonomie bei der Seiten gesehen. Sie können angesichts der volkswirtschaftlichen Notwendigkeit solcher Vertragsformen nicht als sittenwidrig diskriminiert werden. Die persönliche Situation des Arbeitnehmers, die ihn zum Abschluß eines solchen Vertrags zwingt, gilt als einer juristischen Wertung nicht zugänglich.

Während heute die überwiegende Meinung den konzerninternen Datenaustausch sowohl im Inland als auch ins Ausland als Übermittlung im Sinne des § 24 BDSG ansieht¹⁴⁸ und dadurch den Betroffenen einen gewissen Datenschutz gewährleistet, könnte sich unter dem Druck der an einer zentralisierten Datenverarbeitung und einem freien Datenaustausch interessierten Konzerne¹⁴⁹ die Interpretation dieser Vorschrift ändern. Eine Aufwertung des in Art. 12 Abs. 2 der Europäischen Datenschutzkonvention niedergelegten Bekenntnisses zu einem freien grenzüberschreitenden Datenaustausch könnte etwa dazu führen, den Begriff der Übermittlung nicht auf konzerninterne Datenübertragungen anzuwenden.¹⁵⁰ Sie würde dann, sofern dennoch eine Übermittlung vorliegt,¹⁵¹ die von § 24 BDSG geforderte Abwägung der beteiligten Interessen beeinflussen¹⁵² oder entsprechend dem Wortlaut des § 32 BDSG „schutzwürdige Belange des Betroffenen“ unberücksichtigt lassen.¹⁵³ Schließlich könnte das gewünschte Ergebnis auch durch die Zulässigkeit einer entsprechenden Einwilligung erzielt werden.

Der faktischen Aushöhlung von *Mitbestimmungsrechten* des Betriebsrats dürfte die Arbeitsrechtsprechung wenig entgegensetzen. Zum einen ist eben die betriebliche Mitbestimmung auf Entscheidungen begrenzt, die im Betrieb fallen, und kann nicht auf Entscheidungen ausgedehnt werden, die an anderen Stellen getroffen werden. Wenn etwa wegen einer konzernweiten Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen, wegen der Anbindung an einen größeren Betrieb oder wegen der Wirkungen von Infrastrukturänderungen selbst der örtliche Arbeitgeber nichts mehr bestimmen kann, besteht auch kein Recht auf Mitbestimmung des Betriebsrats. Zum anderen sind die konzernweiten Mitwirkungsrechte ebenso wie die Unternehmensmitbestimmung auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Verlieren die Mitbestimmungsrechte durch Verlagerungen von Betriebsteilen oder Entscheidungsbefugnissen Teile ihres Wirkungskreisbereichs, ist dies eine Entwicklung, die von der Dispositionsbefugnis des Eigentümers gedeckt ist.

148 S. z.B. Däubler 1987, 117 mwN; Schapper CR 1987, 91 ff.

149 S. z.B. Meister DuD 1987, 183.

150 S. so z.B. Kroll 1981, 116; s. hierzu auch BAG DB 1987, 1048.

151 S. z.B. § 2 Abs. 3 Nr. 2 BDSG, der eine Auftragsdatenverarbeitung im Ausland ausschließt.

152 S. z.B. Zöllner 1983, 49; nach Bergmann 1985, 85 ff. ist diese Abwägung nur für die dritte Alternative des § 24 BDSG notwendig; s. hierzu auch Schapper CR 1987, 92.

153 S. zum Meinungsstreit Bergmann 1985, 90 ff.

Sollten die Veränderungen der Produktionsstrukturen durch den Einsatz der IuK-Technik eine effektive Streikführung der Gewerkschaften tatsächlich erschweren oder ausschließen, könnte die Arbeitgeberseite ihr Übergewicht in der Lohnfindung, in Arbeitszeitvereinbarungen, im Aushandeln von Sozialplänen oder sonstigen Rahmengestaltungen der Arbeitsbedingungen ausnutzen. Soweit trotz dieses Machtungleichgewichts Massenloyalität gegenüber der herrschenden Sozialordnung gewährleistet werden kann, wird die tatsächliche Entwicklung einer formalistischen Sicht des Art. 9 Abs. 3 GG nicht widersprechen. Es besteht immer noch die Freiheit, Vereinigungen zu gründen oder ihnen beizutreten, die das Recht haben, mit der Gegenseite Vereinbarungen auszuhandeln, die die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wahren und fördern. Das Ideal gleicher Freiheit dürfte dann nur noch als Chance begriffen werden, im freien Spiel der Kräfte Freiheitsspielräume zu erringen und zu verteidigen.

Soweit allerdings die bisherige Massenloyalität gefährdet erscheint, dürfte das bisher durch Art. 9 Abs. 3 GG konstituierte System *staatsfreier Selbstregulierung* in Frage gestellt werden. Der Staat wird zum Schutz der Schwächeren etwa in Form von Zwangsschlichtungen oder Lohnleitlinien eingreifen müssen. Da die staatsfreie Selbstregulierung versagt hat, könnten solche Eingriffe auch entgegen dem bisherigen Verständnis des Art. 9 Abs. 3 GG durch die aus dem Sozialstaatspostulat ableitbare Schutz- und Fürsorgepflicht des Staates gerechtfertigt werden.

Die künftigen Herausforderungen der *Gesundheitsversorgung* und die neuen Konzepte, ihnen mit Hilfe der IuK-Technik gerecht zu werden, dürften auch Auswirkungen auf das Grundrechtsverständnis in diesem Bereich haben. Soweit – gemessen an der heutigen Grundrechtspraxis – künftig die Verwirklichung der Grundrechte auf Gesundheit, freie Entfaltung, informationelle Selbstbestimmung und Berufsausübung eingeschränkt wird, könnte diese Entwicklung unter dem Druck veränderter Verhältnisse rechtliche Rechtfertigung erfahren. Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Güterabwägung oder Verhältnismäßigkeitsprüfung dürften folgende Argumente ein besonderes Gewicht erhalten:

Angesichts der Kostenexplosion wird künftig Kosten- und Leistungstransparenz als eine unabdingbare Voraussetzung der gesetzlichen Krankenversicherung angesehen.¹⁵⁴ Die entsprechenden Bemühungen sind zum einen gedeckt durch die Verpflichtung der Kassen zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁵⁵ und liegen zum anderen im wohlverstandenen Interesse der Versicherten selbst. Denn sie müssen jede zusätzliche Kostensteigerung mit ihren Beiträgen auffangen.¹⁵⁶ Standardisierungen und Normierungen ärztlichen Handelns führen zwar zu gewissen Einbußen an Gesundheitsleistungen und an Therapiefreiheit,

154 S. zur Offenbarungspflicht zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung z.B. BSG NJW 1986, 1575. S. hierzu auch Gradek 1987, 368, 370, 372.

155 S. Gradek 1987, 372 f.

156 S. hierzu Borchert CR 1988, 398; Schwartz/Meye 1987, 392; Simitis 1987, 359.

Leistungs- und Krankheitsprofile beeinträchtigen zwar das Arzt- und Patienten-geheimnis und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Aber diese Einbußen sind in einem größeren Zusammenhang zu sehen. Wenn erkannt wird, daß die Gesellschaft sich den Schutz von Patientendaten nur auf der Basis eines funktionsfähigen Krankenversicherungssystems leisten kann,¹⁵⁷ könnte auch folgendes Argument mehrheitsfähig werden: „... die Verwendung der personen-bezogenen Daten (ist) auch ohne ausdrückliche Einwilligung der betroffenen Person als Korrelat zur Leistungsgewährung und Kostenübernahme in einem Sachleistungssystem unentbehrlich. ... Auch das Bundesverfassungsgericht weist daraufhin, daß derjenige, der die Wohltaten der gesetzlichen Krankenversicherung genießt, sachgemäße Beschränkungen in Kauf nehmen muß.“¹⁵⁸ Die Betroffenen haben somit diese Einschränkungen aus sozialer Solidarität hinzunehmen.¹⁵⁹ Dies nicht zu akzeptieren, „liefe auf ein Mißverständnis der Freiheit hinaus, bei dem verkannt würde, daß sich persönliche Freiheit auf die Dauer nicht losgelöst von Funktionsfähigkeit und Gleichgewicht des Ganzen verwirklichen läßt und daß ein unbegrenztes subjektives Anspruchsdenken auf Kosten der Allgemeinheit unvereinbar mit dem Sozialstaatsgedanken ist“.¹⁶⁰

Krankheitsregister und andere Maßnahmen der Gesundheitsprävention werden neben solch wirtschaftlich orientierten Argumenten vor allem gerechtfertigt werden durch den hohen Verfassungswert des Lebens und der Gesundheit des einzelnen sowie der Volksgesundheit insgesamt. Innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung stellt das menschliche Leben „einen Höchstwert dar; es ist die vitale Basis der Menschenwürde und die Voraussetzung aller anderen Grundrechte“.¹⁶¹ Die grundrechtliche Verbürgung der körperlichen Unversehrtheit und der Unantastbarkeit der Menschenwürde verpflichten den Staat, menschliches Leben und Gesundheit umfassend zu schützen.¹⁶² Die Volksgesundheit stellt sogar den Prototyp des „absoluten“, d.h. allgemein anerkannten und von der jeweiligen Politik des Gemeinschaftswesens unabhängigen Gemeinschaftswerts“ dar.¹⁶³ Angesichts der Schwere und Verbreitung einer Krankheit wie Krebs, versteht es sich von selbst, daß alles unternommen werden muß, die Ursachen herauszufinden und, wenn irgend möglich, zu beseitigen.¹⁶⁴ Versprechen präventive Maßnahmen Erfolge im Kampf gegen Seuchen und Zivilisationskrankheiten, sind sie zum Schutz der Volksgesundheit geboten, auch wenn dadurch einzelne – im Vergleich zum Gewicht dieser Aufgabe – zumutbare

157 S. hierzu z.B. Borchert CR 1988, 395 ff., 399.

158 Gradek 1987, 377 f.

159 S. z.B. Gradek 1987, 369; s. zu diesen Argumenten kritisch Simitis 1987, 357 ff.

160 BVerfGE 30, 303 (334) für das Beispiel der freien Wahl des Studienplatzes.

161 BVerfGE 39, 1 (42).

162 S. z.B. BVerfGE 39, 1 (42); 46, 160 (164); 49, 24 (53); 53, 30 (57).

163 BVerfGE 13, 97 (107).

164 S. hierzu auch Narr/Schwandner 1986, 96; Elling/Wunder 1986, 7.

Nachteile erfahren. Denn „unbestritten ist, daß die Volksgesundheit ein wichtiges Gemeinschaftsgut ist, dessen Schutz Einschränkungen der Freiheit des Einzelnen zu rechtfertigen vermag“.¹⁶⁵

Verschiebt sich das Aufgabenspektrum der Krankenkassen und der Gesundheitsbehörden stärker in Richtung Prävention,¹⁶⁶ müssen sich auch ihre Informationsansprüche verändern. Für Präventionszwecke sind nicht nur medizinische Angaben, sondern auch Daten über den gesellschaftlichen Hintergrund des einzelnen interessant. Es kann daher nicht präzise und nachvollziehbar bestimmt werden, welche Angaben für Präventionszwecke erforderlich sind. Wird Prävention zur Aufgabe der Datensammlung, -verarbeitung und -übermittlung, verliert die Begrenzung auf den Verwendungszweck ihre freiheitssichernde Funktion.¹⁶⁷

Ähnlich wird auch für die Seuchenbekämpfung von der Aufgabe auf die Befugnisse geschlossen werden. Denn ihr Ziel ist, „die Entstehung übertragbarer Krankheiten zu vermeiden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Behörden in den Stand gesetzt werden, alle erforderlichen Maßnahmen zur Seuchenverhütung rechtzeitig, d.h. in einem frühen Stadium einer für wahrscheinlich angesehenen Schadensentwicklung, zu ergreifen. Eine nicht rechtzeitig getroffene Maßnahme kann zur Folge haben, daß sich die der Bevölkerung drohenden Gesundheitsgefahren vervielfachen und es den zuständigen Stellen dann nicht mehr möglich ist, die Seuche zu verhindern“.¹⁶⁸ Soll das Ziel, der Schutz verfassungsrechtlicher „Höchstwerte“ und „absoluter Gemeinschaftswerte“, erreicht werden, dürfen keine Eingriffsanforderungen gestellt werden, die eine Erfüllung des Schutzauftrags behindern oder gar unmöglich machen. Informationsverarbeitungen, die als notwendiger Schritt zur Erreichung dieses Ziels dargestellt werden können, sind nach dieser 'Wertelogik' dann gerechtfertigt.

165 BVerfGE 7, 377 (414); vgl. auch BVerfGE 9, 39 (52); 17, 269 (276); 20, 283 (295); 25, 236 (247).

166 S. Gradek 1987, 365.

167 S. hierzu Simitis 1987, 356 f.; Schwartz/Meye 1987, 391.

168 BVerwGE 39, 190 (193).

11. Schutz persönlicher Integrität und sozialer Lebenszusammenhänge

Normative Vorgaben des Grundgesetzes

Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und der Schutz der Menschenwürde sichern jedem einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann. Empirisch überprüfbare Kriterien für das, was traditionell selbstverantwortete Persönlichkeit genannt wird, sind Integrität und Identität eines Menschen.

Mit der *Integrität* des Menschen wird dessen Möglichkeit geschützt, ungestört durch gesellschaftliche Machtausübung soziale Einflüsse verarbeiten und aus diesen nach selbstverantworteten Auswahlmechanismen lernen zu können.¹ Für die IuK-Technik folgt daraus: Zum einen dürfen die Art und Weise des Informationsangebots und der Informationspräsentation die Fähigkeit der Menschen, eigenverantwortliche Auswahlmechanismen für selbstbestimmtes Lernen zu entwickeln, nicht stören. So darf die bisher für die zwischenmenschliche Kommunikation in Familie, Schule, Kirche, Freundeskreis und ähnlichen Gemeinschaften entwickelte Konsensfindung in Fragen der Moral und der menschlichen Existenz nicht durch anonym veranstaltete und technisch definierte Informationssituationen ersetzt werden.² Zum anderen darf das Angebot von Informationen, durch deren persönliche Selektion, Aufnahme und Verarbeitung Menschen lernen, nicht so in technischen Systemen gefiltert, arrangiert und präsentiert werden, daß eine selbstverantwortete Selektion, Aufnahme und Verarbeitung gestört und Lernen damit unmöglich wird.³

Zur Würde des Menschen gehört außerdem seine *Identität* – die gesellschaftlich vermittelte Möglichkeit eines Menschen, seine eigene Vergangenheit der Gesellschaft oder in für ihn relevanten Sektoren der Gesellschaft – wie Familie, Freundeskreis, Arbeitsstätte oder Verein – so darzustellen, daß er diese Darstellung in der Gegenwart bejahen kann.⁴ Um sie zu wahren, darf das Informationsverhalten der Gesellschaft nicht so organisiert sein, daß die Menschen „nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“.⁵ Zum anderen dürfen die Informationen, die eine Person repräsentieren,

1 S. hierzu Podlech 1984, Art. 1 Abs. 1 Rdn 34.

2 S. Podlech 1979, 52 f.; ders. 1988, 121.

3 S. Podlech 1988, 121 f.

4 S. Podlech 1984, Art. 1 Abs. 1 Rdn 34; Häberle 1987, 839 f.; Luhmann 1965, 60.

5 BVerfGE 65, 1 (43).

nicht zu Waren werden, die durch die dargestellte Person unbeeinflussbar nach ökonomischen Regeln auf dem Markt gehandelt werden.⁶

Zur Würde des Menschen gehört schließlich die *Freiheit kommunikativer und informationeller Selbstbestimmung*. Die Integrität einer Person bedingt die – auch durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte – Freiheit, Informationen aufzunehmen und abzugeben sowie Medium und Partner der Kommunikation frei zu wählen.⁷ Diese Freiheit schützt auch Art. 5 Abs. 1 GG als Grundrecht subjektiver Entfaltung in der Kommunikation und durch Kommunikation.⁸ Sie wäre verletzt, wenn staatlich oder privat die Kommunikation einer Person registriert würde, um sie sozial zu kontrollieren. Die Identität einer Person bedingt die – auch durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte – Freiheit, mit darüber bestimmen zu können, welche sie betreffenden Informationen in welche gesellschaftlichen Bereiche gelangen sollen.⁹

Der Schutz der Persönlichkeitsbildung wird ergänzt durch die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG. Entscheidungsfreiheit setzt die Möglichkeit voraus, Alternativen zu formulieren, sich zwischen ihnen zu entscheiden und sich entsprechend dieser Entscheidung auch tatsächlich zu verhalten. Dies ist aber nur möglich, solange keiner der Beteiligten einen Informationsvorsprung an Kenntnissen über den jeweils anderen hat. Denn „wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen seiner Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden“.¹⁰ Entscheidungs- und Handlungsfreiheit können nur erhalten werden, wenn sich ihr Freiheitsgehalt auch auf das Recht am eigenen Profil erstreckt. Unzulässig ist danach nicht nur die Erstellung eines Profils, sondern schon zuvor jede Maßnahme zu dessen Vorbereitung, etwa die systematische Sammlung von Daten über eine Person.¹¹

Als Schutzzone individueller Selbstentfaltung und privater Lebensgestaltung garantiert die Verfassung in den Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG jedem eine Privat- und Intimsphäre als einen gegenüber der Gesellschaft abgeschlossenen Bereich, der ihm Entlastung von gesellschaftlichen Systemzwängen ermöglichen soll. Hierzu gehört auch das Recht, in diesem Bereich „für sich zu sein“, „sich selbst zu gehören“, ein Eindringen und einen Einblick durch andere auszu-

6 S. Podlech 1988, 122.

7 S. hierzu Podlech 1984, Art. 1 Abs. 1 Rdn 39; Gusy VerwA 1983, 96 ff.

8 S. hierzu Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 15; ders. 1983, 389 ff.

9 BVerfGE 65, 1 (43); 56, 37 (41 ff.); 63, 131 (142 f.); Häberle 1987, 842; Luhmann 1965, 79; Podlech 1984, Art. 1 Abs. 1 Rdn 39; ders. 1984, Art. 2 Rdn 14.

10 BVerfGE 65, 1 (43).

11 S. hierzu BVerfGE 27, 1 (6); 65, 1 (42); Schmidt JZ 1974, 243 ff.; Benda 1974, 37; Podlech DVR 1972, 156; ders. 1979, 56; Schneider, H.-P. 1977, 125; Schwagerl 1985, 150 ff.; Schatzschneider 1979, 170; Liskén NJW 1982, 1486; Gusy VerwA 1983, 92 f.

schließen.¹² Dieses Recht schützt nicht nur die räumliche Sphäre des Privatlebens, sondern auch – soziologisch betrachtet – die Selbstdarstellung des Individuums in verschiedenen sozialen Rollen durch ungestörte Kommunikation in Kleingruppen. Von daher ist auch der Schutz von Ehe und Familie und der Schutz der Wohnung in ihrer kommunikationsbezogenen Funktion zu sehen. Familie und Wohnung sind der soziale und räumliche Ort problembelasteten Rollenwechsels. Ihr Schutz soll eine für die Selbstdarstellung notwendige Bedingung gewährleisten.¹³

Nach Art. 6 Abs. 1 GG stehen „Ehe und Familie ... unter dem besonderen Schutz des Staates“. Dieser ist verpflichtet, die Funktionsvoraussetzungen von Ehe und Familie zu gewährleisten.¹⁴ Er hat Ehe und Familie gegen Benachteiligungen oder Bedrohungen zu schützen, die vom Staat selbst oder von anderen ausgehen.¹⁵ Die Wohnung als Zuordnung einer räumlichen Privatsphäre „ist unverletzlich“ (Art. 13 Abs. 1 GG).¹⁶ Ihr Schutz zielt auf eine Freiheit des Verhaltens und der personalen Sinngebung innerhalb eines gegenüber der Öffentlichkeit abgrenzbaren Raums. Dem Individuum und seiner sozialen Grundgemeinschaft soll ein räumlich-gegenständlicher Dispositionsspielraum zustehen, in dem der unmittelbare soziale Bezug zu anderen zurückgedrängt oder ausgeschlossen werden kann.¹⁷

Der Schutz der Wohnung und der Privatsphäre gilt auch gegenüber einem unkörperlichen Eindringen durch elektronische Medien.¹⁸ Das Grundgesetz schützt vor jeder ungewollten visuellen, akustischen oder sonstigen Informationsgewinnung aus dem räumlichen Privatbereich. Bereits die Telefonwerbung hat der Bundesgerichtshof¹⁹ als unzulässiges Eindringen in die „Individual-“ bzw. „Privatsphäre“ angesehen und als „unzumutbare Belästigung“ bezeichnet, da der Werbende – bedingt durch die technische Eigenart des Telefons – unkontrolliert in die Wohnung eindringen könne. Diese Rechtsprechung hat das Gericht auf den Geschäftsbereich und andere Formen der Telewerbung ausgeweitet.²⁰ Ausnahmen von dieser Form unlauteren Wettbewerbs hat er nur anerkannt für den Fall, daß der Betroffene mit dieser Form der Werbung einverstan-

12 BVerfGE 35, 202 (220); 27, 1 (6); 33, 367 (376), 34, 238 (245 ff.); s. hierzu auch Benda 1974, 26 ff.

13 S. BVerfGE 57, 170 (178); s. hierzu auch BVerfGE 42, 212 (219); 51, 97 (110); Podlech 1975, 29; ders. 1979, 50 ff.; Richter 1974, Art. 6 Rdn 14; Berkemann 1984, Art. 13 Rdn 12.

14 S. z.B. Richter 1974, Art. 6 Rdn 41.

15 S. Maunz in: Maunz/Dürig Art. 6 Rdn 7; Schmidt-Bleibtreu/Klein 1983, Art. 6 Rdn 7.

16 BVerfGE 65, 1 (40); zu der weiten Auslegung des Wohnungsbegriffs s. BVerfGE 17, 232 (251); 32, 54 (71); 42, 212 (219); 44, 353 (371); 51, 97 (100).

17 S. z.B. Berkemann Art. 13 Rdn 5, 12, 14; s. auch Pieroth/Schlink 1987, 222.

18 S. hierzu z.B. BVerfGE 65, 1 (40); de Lazzar/Rohlf JZ 1977, 207 ff.; Maunz in: Maunz/Dürig Art. 13 Rdn 9a; Berkemann Art. 13 Rdn 28.

19 BGHZ 54, 188.

20 S. z.B. für Telex BGHZ 59, 317.

den ist oder aufgrund objektiver Umstände – etwa langjährige Geschäftsbeziehungen – ein Einverständnis vermutet werden darf.²¹

Der Schutz der Privatheit gewährleistet jedoch nicht nur Abschottung gegen außen, sondern auch die selbstbestimmte Erweiterung von Sozialbezügen. Er ist nicht auf den abgeschlossenen räumlichen Bereich beschränkt, sondern erfaßt als Grundvoraussetzung persönlicher Identitätsbildung auch die private Kommunikation außerhalb dieser Sphäre. Das Bundesverfassungsgericht sieht den einzelnen als „eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit“.²² Wenn – worauf schon oben hingewiesen wurde – der Umweltbezug für das Individuum das entscheidende Medium seiner Persönlichkeit ist, dann wird Privatheit auch in der selbstbestimmten Kommunikation verwirklicht.²³ Privatheit ist dann keine Sache des isoliert gedachten Individuums, die durch Kommunikation mit anderen verloren geht. Privatheit ist vielmehr eine mögliche Eigenschaft des Umgangs mit anderen.²⁴ Wie das von Art. 10 GG gewährleistete Post- und Fernmeldegeheimnis zeigt, gilt dieser Schutz der Privatheit und kommunikativen Selbstbestimmung unabhängig von der Entfernung der Kommunikationspartner und unabhängig von dem Kommunikationsmedium.²⁵

Das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes wird für das Verhältnis der Geschlechter in Art. 3 Abs. 2 GG konkretisiert: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“. Während danach Männer und Frauen im Recht gleichgestellt sein müssen, verbietet Art. 3 Abs. 3 GG auch eine Ungleichbehandlung in der Wirklichkeit, da nach dieser Vorschrift „niemand ... wegen seines Geschlechts ... benachteiligt und bevorzugt werden“ darf.²⁶ Die Gleichstellung von Männern und Frauen durch Art. 3 Abs. 2 und 3 GG enthält nicht nur einen individuellen Abwehranspruch, sondern auch eine objektive Grundsatzentscheidung, nach der dem Staat die reale Gleichstellung der Geschlechter aufgegeben ist. Grundentscheidung und individueller Anspruch stehen daher in einem Spannungsverhältnis, wenn sich das eine Ziel nicht ohne Beeinträchtigung des anderen verwirklichen läßt. Ergänzend ist jedoch das verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip heranzuziehen,²⁷ das zusammen mit dem Gleichstellungsgebot dem Staat

21 S. hierzu näher Gilles NJW 1988, 2427 ff.; s. auch Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 95.

22 BVerfGE 65, 1 (44).

23 S. hierzu näher Suhr 1976, 78 f., 88 f.; Luhmann 1965, 60 f., 72; Benda 1974, 34; Podlech 1984, Art. 2 Rdn 38; Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 15.

24 S. hierzu Podlech 1979, 51; ders. 1984, Art. 2 Abs. 1 Rdn 38; Suhr 1976, 78 ff.

25 S. hierzu Gusy JuS 1986, 89 ff.

26 S. hierzu z.B. Lange NJW 1988, 1175 ff. mwN.; Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 3 Rdn 37; nach BVerfGE entsprechen sich jedoch der Gleichberechtigungsgrundsatz des Abs. 2 und das Diskriminierungsverbot des Abs. 3 – BVerfGE 74, 163 (179); beide dienen „zum Abbau von Benachteiligungen“.

27 S. BVerfGE 74, 163 (179).

den verpflichtenden Auftrag²⁸ erteilt, festgestellte Gleichheitsdefizite nicht nur im Recht, sondern auch in der Wirklichkeit abzubauen – auch wenn dadurch im Einzelfall gegen den individuellen Abwehranspruch der Männer verstoßen werden müßte.²⁹

Ausnahmen vom Gleichheitsgebot sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zulässig, wenn andere Verfassungsvorschriften dies vorsehen³⁰ oder „wenn im Hinblick auf die objektiven biologischen oder funktionalen³¹ (arbeitsteiligen) Unterschiede nach der Natur des jeweiligen Lebensverhältnisses eine besondere Regelung erlaubt oder sogar geboten ist“.³²

Zur Abschätzung von Technikfolgen im Alltag

Die künftigen Auswirkungen der IuK-Techniken auf soziale und kulturelle Lebenszusammenhänge sowie die persönliche Integrität und Identität sind schwerer abzuschätzen als die Technikfolgen in den vorherigen Kapiteln. Es sind mindestens drei Gründe, die es erschweren, unsere Methode der Trendprognose³³ hier durchzuführen:

- Zum ersten sind in stärkerem Maße Kumulationseffekte zu berücksichtigen. Um zu bestimmen, wie ein breiter Technikeinsatz die Persönlichkeitsentwicklung, das Alltagsverhalten und die sozialen Beziehungen verändern wird, genügt es nicht, nur eines oder wenige Anwendungsfelder der IuK-Technik zu untersuchen. Erforderlich ist vielmehr der Versuch, das Zusammenwirken von Veränderungen am Arbeitsplatz, in der Freizeit, im Haushalt und in der Öffentlichkeit zu erfassen.³⁴
- Zum zweiten sind in stärkerem Maße die individuelle Situation, die eigene Entscheidung und eigenes Verhalten entscheidend. Nicht nur der Computer wirkt auf die Menschen und ihre Beziehungen ein, sondern auch umgekehrt bestimmen die Menschen in vielen Bereichen ihren Umgang mit der neuen

28 So Friauf 29; Herzog 1987, Sp. 898; Lange NJW 1988, 1175 f.; Pfarr/Fuchsloch NJW 1988, 2203; Tinnefeld CR 1988, 323; Hofmann JuS 1988, 250; a.A. z.B. Gusy NJW 1988, 2505, der die Verbindung zwischen Art. 3 GG und dem Sozialstaatsprinzip nicht ausreichend berücksichtigt; nach Benda 1986, 152, 220 und Löwisch 42 hat der Staat keinen Auftrag, aber die Befugnis. Das BVerfG hat diese Frage in E 74, 163 (1979 f.) ausdrücklich offengelassen.

29 S. Tinnefeld CR 1988, 323; Pfarr/Fuchsloch NJW 1988, 2203 f.; Lange NJW 1988, 1178; Reich-Hilweg 29; s. hierzu auch BVerfGE 74, 163 (180 f.).

30 S. z.B. Art. 6 Abs. 4 oder Art. 12a Abs. 1 und 4 GG – s. hierzu Pfarr/Fuchsloch NJW 1988, 2203; Pieroth/Schlink 119.

31 S. hierzu auch § 611a Abs. 1 S. 2 und Schaub 1077.

32 BVerfGE 74, 163 (179); s. z.B. auch BVerfGE 3, 225 (242); 6, 389 (422); 31, 1 (4); 43, 213 (225); 52, 369 (374); 57, 335 (342 f.).

33 S. hierzu oben Kap. 2.

34 S. hierzu auch Kubicek 1988, 90 f.; Mettler-Meibom 1987, 100; Mies 1985, 217 f.

Technik. Daß diese Bestimmung nicht immer völlig frei ist, sondern von Modetrends und Fragen des Lebensstils stark beeinflusst wird, macht die Prognose auch nicht leichter.³⁵

- Schließlich ist das Interessengeflecht pluralistischer und die Durchsetzungskraft einzelner dominanter Interessen erheblich geringer. Techniknutzung ist im Haushalts- und Alltagsbereich erheblich stärker von der Akzeptanz der Bevölkerung abhängig als in zweckrational-organisierten Bereichen der Gesellschaft, wie Betrieben oder Verwaltungen.

Im Ergebnis ist daher nur schwer zu prognostizieren, ob sich durch den Einsatz der IuK-Technik viel oder wenig verändert. Folgeeinschätzungen haben in diesem Untersuchungsfeld in besonderem Maße spekulativen Charakter – einerlei, ob sie eher optimistisch oder pessimistisch sind. Diese Feststellung beseitigt aber nicht die Notwendigkeit, die möglichen Folgen ernst zu nehmen und Vorkehrungen auch für den Fall vorzusehen, daß die negativen Prognosen sich letztlich bewahrheiten.³⁶

Im folgenden sollen daher zwei Wege beschritten werden, um trotz der größeren Ungewißheit der Prognosen beschreiben zu können, wie die Verwirklichungsbedingungen der genannten Verfassungsziele verändert werden dürften. Zum einen versuchen wir, Einschätzungen der kumulativen Wirkungen aus der Literatur zusammenzutragen ('Informatisierte Haushalte', 'Persönlichkeitsentwicklung in einer elektronischen Welt', 'Kommunikative Kompetenz', 'Transparenz und Intransparenz'). Diese Wirkungseinschätzungen dürfen jedoch nur als grobe Tendenzaussagen, als Gefährdungspotential des Weges in die 'Informationsgesellschaft' angesehen werden. Über ihre Wahrscheinlichkeit kann nicht mehr gesagt werden, als daß für diese Abschätzungen eine gewisse Plausibilität spricht.³⁷ Zum anderen untersuchen wir einige Bereiche, in denen die genannten Prognoseschwierigkeiten reduziert sind und unsere Methode der Trendprognose besser greift ('Temex', 'Verdatete Kunden' und 'Frauen in der Informationsgesellschaft'), weil dort die Interessen klarer strukturiert und die Einflußfaktoren besser einschätzbar sind.

Wie in den vorigen Kapiteln greifen wir einige relevante Aspekte des Untersuchungsfeldes heraus und verfolgen deren Entwicklung in die 'Informationsgesellschaft'. Im Gegensatz zu den vorherigen Kapiteln beschreiben wir jedoch aus Gründen der Darstellung die gegenwärtige Verfassungswirklichkeit – soweit dies erforderlich erscheint – jeweils im Rahmen der einzelnen Wirkungsfelder.

35 S. hierzu Gut/Schumacher 1988, 28, 34; Kubicek 1988, 90.

36 So die Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 154.

37 S. hierzu auch Gut/Schumacher 1988, 34, 37; Kubicek 1988, 91; Mettler-Meibom 1987, 40; Seetzen u.a. 1984, 40.

Informatisierte Haushalte

Der angestrebte sehr kostspielige Umbau des Telefonnetzes in ein integriertes Computerdatennetz zielt vor allem auf die privaten Haushalte. Erst wenn diese an das künftige ISDN angeschlossen sind, entsteht der erhoffte große Absatzmarkt für 'Endgeräte', werden viele Telekommunikationsdienste wirtschaftlich attraktiv und greifen überbetriebliche Rationalisierungsstrategien. Es werden daher große Anstrengungen unternommen, den Haushalten den Anschluß an ISDN und die Nutzung von ISDN-Diensten vor allem durch Komfortgewinne und zusätzliche Unterhaltungsangebote schmackhaft zu machen. Die Haushalte versprechen außerdem ein großer Markt zu werden, wenn es gelingt, ein Bedürfnis für elektronisch verbesserte oder völlig neue Haushaltsgeräte zu wecken.

Die Vision des elektronischen Haushalts stellt eine Steigerung von Lebensqualität und Unabhängigkeit in Aussicht, da viele lästige, anstrengende und zeitraubende Routinetätigkeiten wegfallen: Das 'Kochpit' (ehemals Herd genannt) bietet nicht nur verschiedene Energiearten einzeln, nacheinander oder gleichzeitig zum Garen der Speisen an, sondern verfügt auch über ein Steuerzentrum, das eine Vielzahl von Koch-, Brat- und Backprogrammen enthält.³⁸ Das Kochexpertensystem unterbreitet auf der Grundlage der Tiefkühltruhenverwaltung, der Zahl der zu bewirtenden Personen und der verfügbaren Kochzeit Menüvorschläge, liefert hierzu die Kochrezepte und gibt Schritt für Schritt Anweisungen, welche Zutaten jeweils notwendig sind. Besonders bequem könnten es manche finden, die Küchengeräte über den Fernwirkdienst³⁹ bereits vom Büro- oder Autotelefon aus anzustellen. Sogar die „natürliche Familienplanung“ kann mit „Baby-Comp“ – wie bereits heute in einem Werbeprospekt zu lesen ist – „sicherer ... unbürokratischer ... einfacher ... zeitsparender ... komfortabler ... interessanter und annehmbarer“ durchgeführt werden. Ein Minicomputer mit „intelligentem“ Thermometer mißt die Temperatur und prognostiziert auf der Basis einer medizinisch-statistischen Analyse der an den Vortagen eingegebenen Werte die Fruchtbarkeit. Ein Display zeigt in fünf verschiedenen Wahrscheinlichkeitsstufen – je nach Wunsch – die Gefahr einer Schwangerschaft an oder die günstigen fruchtbaren Tage. Ob es ein Junge oder ein Mädchen wird, diese Frage wird gleich mitbeantwortet.⁴⁰

Telekommunikation soll den Haushalten ermöglichen, „Hindernisse in der zwischenmenschlichen Kommunikation aufgrund räumlicher Trennungen und Beschränkungen in der Auseinandersetzung mit den Anforderungen des täglichen Lebens zu überwinden“.⁴¹ Indem sie elektronisch den privaten Haushalt direkt mit außerprivaten Sektoren verknüpft, hebt sie die funktionale und räum-

38 S. Methfessel/Orland 1988, 6.

39 S. hierzu unten, 216 ff.

40 S. Methfessel/Orland 1988, 8.

41 Riesenhuber, Universitas 2/1987, 180.

liche Trennung der privaten und öffentlichen Sphäre auf. In der privaten freien Zeit können vom heimischen Terminal aus Behördengänge, Bankbesuche oder Einkäufe erledigt werden – ohne Verkehrsstaus, Parkplatzsorgen, überfüllte Kaufhäuser, Warteschlangen und festgelegte Öffnungszeiten. Auf dem gleichen Weg ist umgekehrt auch jeder jederzeit erreichbar.⁴²

Technik soll damit eine Voraussetzung schaffen für größere Zeitautonomie und neue Möglichkeiten zur Selbstentfaltung. Gleichzeitig bieten neue Informations- und Unterhaltungsangebote zusätzliche Möglichkeiten der Bildung und Zerstreuung. Fortbildungsangebote etwa können genutzt werden, ohne an bestimmte Zeiten oder Orte gebunden zu sein. Die neuen Techniken sollen darüber hinaus Kontaktabbauungen erleichtern, die Verteilung von Informationen verbessern und so die Bildung und Pflege von Vereinigungen unterstützen. Mit der Informatisierung der Haushalte verbindet sich schließlich insbesondere die Hoffnung, die Lebenssituation der Frauen zu verbessern: Die Hausarbeit weitgehend Automaten zu übertragen und Einkäufe, Bestellungen, Buchungen oder Behördenkontakte weg- und zeitsparend vom heimischen Terminal aus zu erledigen, soll es ihnen erleichtern, sich – wiederum telekommunikativ – weiterzubilden oder am öffentlichen Leben teilzunehmen. Außerdem wird an die Technisierung der Haushalte die Erwartung geknüpft, eine partnerschaftliche Arbeitsteilung bis hin zur Unterstützung bei Kindererziehung und Krankenpflege zu erreichen.⁴³

Die Btx-Begleituntersuchungen verweisen allerdings auf retardierende Umstände für die Verwirklichung dieser Visionen. So haben die Pilot-Projekte eine erhebliche Kostensensibilität der Nutzer gezeigt. Da vermutlich alle künftigen Kommunikationsdienste Gebühren kosten werden, die von der Zeitdauer der Nutzung abhängig sind, dürften sich die privaten Nutzer dieser Bedingung gemäß wirtschaftlich rational verhalten, wenn sie ihre Nutzungszeit beschränken und die Angebote gezielt wählen.⁴⁴ Die durch kumulative Nutzung erhofften oder befürchteten Folgen könnten daher zum Teil schon deswegen ausbleiben, weil eine extensive Mediennutzung gerade den sozial schwächeren Schichten zu teuer kommen könnte. Je erfolgreicher die neuen Angebote jedoch wirtschaftlich sind oder je stärker ihre Nutzung erzwungen werden kann, desto intensiver werden ihre Folgen sein. Entsprechend unserem methodischen Ansatz, die Hoffnungen der 'Macher' auf ihre sozialen Folgen hin zu überprüfen, wollen wir daher unterstellen, daß ihre Hoffnung in Erfüllung geht, zumindest die 'Basistelekommunikationsdienste' relativ preiswert anbieten zu können. Je stärker dadurch die genannten Vorteile zum Tragen kämen, desto intensiver würden sich aber auch negative Auswirkungen bemerkbar machen.

Die Mediatisierung der Kommunikation macht – wie bereits oben darge-

42 S. z. B. Kromrey 1987, 149 f.; Methfessel/Orland 1988, 10.

43 S. Schatz-Bergfeld 1988, 4.

44 S. Seetzen u.a. 1984, 45.

stellt⁴⁵ – diese selbst zur Ware. Die Ökonomisierung der Kommunikation bedeutet nicht nur, daß bereits jede Kommunikation mit Behörden, Unternehmen und Freunden gebührenpflichtig wird und daß bei einem Kauf nicht nur der Kaufgegenstand, sondern auch die Produktinformationen und der Kaufabschluß selbst zu bezahlen sind. Vielmehr wird dadurch das kommunikative Handeln auch in jenen Bereichen ökonomisch funktionalisiert, die bislang nicht voll in den Prozeß profitorientierter Rationalität einbezogen waren. Die Haushalte und der private Alltag werden so in zunehmendem Maße der Logik der Kapitalverwertung unterworfen.⁴⁶

Ein großer Teil der durch Teletransaktionen gewonnenen Zeit und der mit ihr ermöglichten Entfaltungsfreiheit dürfte dadurch verloren gehen, daß ein noch größerer Teil von Dienstleistungsarbeiten wie Buchen, Bestellen, Aussuchen, Ablesen, Bildung und Weiterbildung auf die privaten Haushalte abgewälzt wird.⁴⁷ Anfangs mit ökonomischen Vergünstigungen attraktiv gemacht, dürften diese finanziellen Anreize wieder zurückgenommen werden, sobald ausreichende elektronische Abhängigkeitsstrukturen hergestellt sind. Auf die Haushalte werden aus Rationalisierungsgründen zusätzliche Arbeiten übertragen. Die durch IuK-Technik gegebene Möglichkeit zu mehr Zeitsouveränität und Selbstentfaltung bliebe nur erhalten, wenn es dem einzelnen wirklich frei stünde, von solchen Teletransaktionen Gebrauch zu machen oder auf ähnlich preiswerte und attraktive Alternativen auszuweichen. Dies widerspricht jedoch dem Rationalisierungsinteresse von Unternehmen und Behörden. Die Elektronisierung der Haushalte bedeutet daher gleichzeitig auch eine mehr oder weniger weitgehende Individualisierung des Dienstleistungssektors und der Verwaltung.⁴⁸

Je effektiver die Entlastungen durch Telekommunikation von den Frauen – auf denen auch künftig die Hausarbeit fast ausschließlich lasten wird – genutzt werden, desto stärker wird ihre häusliche Isolation gefördert.⁴⁹ Mit jedem 'Telekontakt' werden die Gelegenheiten vermindert, bei Erledigungen persönliche Kontakte zu pflegen und soziale Erfahrungen zu machen. Die Isolation wird noch dadurch verschärft, daß die Dienstleistungsinfrastruktur nach und nach zurückgebaut und durch Angebote zu Teledienstleistungen ersetzt wird. In manchen Stadtteilen könnte dann jede Alternative etwa zum Teleshopping fehlen. Statt beim täglichen Einkauf und beim Besuch von Behörden oder Banken Bekannte oder Nachbarn zu treffen, sitzen viele Frauen dann allein vorm heimischen Bildschirm bei der 'Teleselbstbedienung'.⁵⁰ Auf die Auswirkungen für die

45 S. Kap. 7.

46 S. hierzu näher Rock/Rosenthal 1985, 44 ff.; Mettler-Meibom 1987, 23 f.; Protz 233 ff.

47 S. z.B. Schatz-Bergfeld 5.

48 S. z.B. Methfessel/Orland 1988, 10, 12.

49 S. hierzu Methfessel/Orland 1988, 10.

50 S. hierzu auch Berger u.a. III, 96 f.

Identitätsbildung und die kommunikative Kompetenz gehen wir weiter unten ein.

Die mit der Einführung der IuK-Techniken verknüpfte Entlastung der Hand- und Kopfarbeit dürfte sich für die Frauen als eine äußerst zweischneidige Errungenschaft erweisen. Sie führt zu qualitativen Veränderungen in der Haushaltsorganisation und den hier zu erbringenden Reproduktionsleistungen. Sie berührt damit unmittelbar die Position von (Haus-)Frauen als Mittelpunkt der Familie und 'Chefin' des 'Betriebs Haushalt'. Wenn Hausarbeit im Wortsinne 'kinderleicht' wird, verliert sie an Wert und Sinn, muß aber dennoch erledigt werden.⁵¹

Die bisher erfolgten Arbeitszeitverkürzungen und technischen Fortschritte im Haushalt haben die Männer nicht dazu veranlaßt, sich mehr an der Hausarbeit und der Kindererziehung zu beteiligen.⁵² Es ist daher sehr fraglich, ob nun die anstehende Technisierung der Haushalte dazu beiträgt, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zu verändern. Der Arbeitsentlastung könnte leicht ein Anstieg anderer 'Grundbedürfnisse' des Familienlebens gegenüberstehen: etwa eine höhere Wohnqualität oder intensivere Beziehungsarbeit für Mann und Kinder. Der Haltung der Männer dürfte in diesem Zusammenhang die entscheidende Rolle zukommen. Je einfacher jedoch die Hausarbeit durch 'bloße Bedientechnologien' wird, desto weniger wird sie mit der Selbstwahrnehmung der Männer in Einklang zu bringen sein.⁵³ Entscheidender als die Technisierung des Haushalts dürften für die künftige Rollenteilung zwischen den Geschlechtern jedoch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sein, die es beiden Partnern erlauben, ihren Mehrfachambitionen zwischen Berufen und ihren Mobilitätsanforderungen, Bildungszwängen, querliegenden Kinderverpflichtungen und dem hausarbeitlichen Einerlei gerecht zu werden.⁵⁴

In den Außenbeziehungen der Haushalte hat die Technisierung in jedem Fall eine stärkere Verflechtung und Vernetzung zur Folge. Das eröffnet einerseits Chancen der Nutzung und Teilhabe an ökonomischen, sozio-kulturellen und politischen Errungenschaften und Ereignissen, bringt aber auch neue Abhängigkeiten und Zwänge mit sich. Das Geschehen im Privatbereich wird transparenter und gleichzeitig kontrollierbarer.⁵⁵ Überall, wo Individuen mit Organisationen kommunizieren, verfügen diese Organisationen in der Regel über die Ressourcen und die Definitionsmacht, um die Mehrzahl der Individuen zur Benutzung solcher Kommunikationswege zu veranlassen, die ihren Rationalisierungs- und Herrschaftsinteressen entgegenkommen.⁵⁶

Dadurch wird nach dem Ausbau einer digitalisierten Telekommunikationsin-

51 So Schatz-Bergfeld 1988, 5; Beck 1986, 182 f.; Berger u.a. III, 97.

52 S. Mies 1985, 221.

53 S. hierzu Janshen 1988, 176.

54 S. Beck 1986, 184.

55 S. Schatz-Bergfeld 1988, 5; s. hierzu auch näher 'Verdatete Kunden'.

56 S. hierzu Kubicek 1988a, 89.

infrastruktur nahezu alle Kommunikation außerhalb der Rufweite verdatet und damit prinzipiell staatlich oder kommerziell auswertbar sein.⁵⁷ Gerade die private Telekommunikation, die eigentlich von sozialer Kontrolle entlastet sein sollte, ermöglicht Behörden und privaten Organisationen, auch Informationen über das Privatleben und die gesellschaftlichen Rollen des Individuums zu gewinnen. Die für ihre Zwecke benötigten Informationen fallen fast alle bereits in computerisierter Form an, wenn Zwischenspeicherung der Verbindungsdaten, Einzelgebühreennachweis, Fernsehen mit Rückkanal, Telebanking, Teleshopping etc. eingeführt sind und breit genutzt werden. Schon allein das Bewußtsein dieser Möglichkeiten könnte das Kommunikationsverhalten vieler Bürger beeinflussen und sie im Gebrauch ihrer Meinungs- und Informationsfreiheit beeinträchtigen. Die künftigen Interessen und technischen Möglichkeiten staatlicher Behörden haben wir oben⁵⁸ beschrieben, die privater Unternehmen untersuchen wir unten am Beispiel des Handels und der Banken.

Die Wohnung verliert zunehmend ihre Eigenschaft als Fluchtborg ungestörter problementlasteter Kommunikation. Die informatisierten Haushalte müssen außer den dargestellten Folgen auch die unten beschriebenen Auswirkungen verkraften, die von Temex-gestützten Verbrauchsmessungen, Kundeninformationssystemen, Telemarketing, Telearbeit und der 'elektronischen Sozialisation' ausgehen können. Die elektronische Anbindung der Haushalte an Unternehmen und Behörden, die angestrebte, weit über den bisherigen Gebrauch des Telefons hinausgehende Nutzung von Telekommunikationsdiensten hebt die Grenze zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit räumlich und funktional weitgehend auf. Sie zerstört dadurch zunehmend die Bedingungen, unter denen die Wohnung eine gegenüber Systemzwängen geschützte Zone individueller Selbstentfaltung, ein Raum unbeobachteten und ungestörten Rückzugs und der Ort selbstbestimmten Lebens in enger Gemeinschaft mit Partnern und Kindern sein kann.

Temex

Diese Aussage wollen wir am Beispiel des Fernwirkdienstes Temex näher überprüfen. Dieser Teledienst könnte nämlich das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung dadurch berühren, daß er es theoretisch ermöglicht, Verhaltensweisen des Bürgers innerhalb seiner eigenen vier Wände automatisch von außen zu registrieren. Dies war bisher nicht möglich. Verbrauchsmessungen wurden von Zählern persönlich abgelesen, Licht und Heizung per Hand geschaltet oder dezentral von automatischen Schaltungen gesteuert und die Füllstände der Heizungstanks durch Augenschein überprüft.

57 S. hierzu Steinmüller ÖVD-Online 10/1985, 146 ff.

58 S. Kap. 10.

Temex ist ein neuer Dienst, den die Bundespost derzeit ausbaut und ab 1990 überall in der Bundesrepublik anbietet. Temex steht für 'Telemetry Exchange' und ermöglicht, Signale zu empfangen und damit Fernüberwachung zu betreiben. Sofern dies durch zweiwertige Signale (Ein/Aus) erfolgt – wie bei Glasbruchmeldern –, spricht man von Fernanzeigen; sofern diskrete Werte übermittelt werden – wie beim Ablesen von Verbrauchszählern –, spricht man von Fernmessen. Umgekehrt können über diesen Fernwirkdienst auch Befehle übermittelt werden, als Fernschalten in Form zweiwertiger Signale – etwa das Ein- und Ausschalten einer Beleuchtungsanlage – und als Ferneinstellen in Form diskreter Werte – wie das Verändern der Hinweistafeln in einem Parkleitsystem. Obwohl Temex im Telefonnetz realisiert wird, beeinträchtigen sich Temex und Telefonieren gegenseitig nicht, weil sie mit unterschiedlichen Frequenzen betrieben werden.⁵⁹

Eine Temex-Anwendung wird so realisiert, daß ein Anbieter – etwa eine Wach- und Schließgesellschaft – mit einem Kunden die Fernwirkdienstleistung vereinbart. Der Kunde erhält künftig von der TELEKOM einen Temex-Anschluß, an den er sein Endgerät – etwa einen Einbruchmelder – anschließt. Signale dieses Endgeräts werden über eine Temex-Zentrale von TELEKOM an den Leit-rechner des Anbieters weitergeleitet, der daraufhin die vereinbarten Maßnahmen trifft.⁶⁰

Das Spektrum möglicher Temex-Anwendungen ist breit gestreut. Anwendungen wie das Fernmessen von Füllständen in Warenautomaten, Wasserbeken oder Heiztanks, von Defekten an Maschinen, Fahrstühlen, Kühltruhen, Heizungen und Pumpen oder von zentralen Wasser-, Strom-, Gas- und Fernwärmezählern in Behörden und Unternehmen sowie das Fernsteuern von Licht- und Heizungsreglern in öffentlichen Gebäuden, von Stellwerken oder Parkleitsystemen dürften, weil nicht personenbezogen, kaum grundrechtsrelevant sein. Dagegen könnten Anwendungen wie das Fernmessen des Fernwärme-, Strom-, Gas- und Wasserverbrauchs in Wohnungen, Einbruch- und Brandmelder, Notrufsignale für Alte und Kranke oder das Fernsteuern des Energieverbrauchs in Wohnungen die Verwirklichungsbedingungen von Grundrechten berühren.⁶¹ Bisher ist das Spektrum übermittelbarer Signale recht eng.⁶² Wenn Temex künftig jedoch in das ISDN und das IBFN integriert ist, werden erheblich mehr und aufwendigere Anwendungen möglich werden – bis hin zur Bewegtbild-Über-

59 S. hierzu Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen 1987b, 2 ff.

60 S. hierzu näher Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen 1987a, 4 f.; ders. 1987b, 3 ff.

61 Zu den Anwendungsmöglichkeiten von Temex s. Bundespostminister DuD 1985, 352; Schmidt 1985, 624.; ders. 1988, 348; MWMT NRW 1988; Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen 1987a, 5 ff.; Zoche Temex-Info 1/1988, 4; Ziegler Temex-Info 2/1988, 6 ff.; Krekel Temex-Info 2/1988, 8 f.; Rumpf Temex-Info 2/1988, 9 ff.

62 Derzeit maximal 200 Fernwirkinformationen à 48 Bytes pro Monat – s. Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen 1987b, 6 ff.

wachung. Findet Temex dann auch in den Haushalten Anwendung, eröffnet sich der Industrie ein Milliarden-Markt.

Für den Grundrechtsschutz sind diese Möglichkeiten ambivalent. Zum einen könnten beispielsweise mehr Autonomie und Entfaltungsfreiheit gewonnen werden, wenn lästige Kontroll- oder Routinetätigkeiten über Temex auf andere übertragen werden können. Die persönliche Sicherheit könnte verbessert werden, indem Brände, Einbrüche oder technische Defekte sofort automatisch entdeckt und schnell auf sie reagiert werden kann. Positive Wirkungen für das Grundrecht auf Gesundheit oder die staatliche Verpflichtung zu sozialem Schutz können erreicht werden, wenn sich etwa von Sozialstationen aus kontrollieren läßt, ob alleinstehende oder kranke Menschen bestimmte Handgriffe tun oder, weil sie unterbleiben, auf soziale Hilfe angewiesen sind. Benutzen Kranke einen 'Funkfinger', können sie jederzeit Hilfe herbeirufen. Umgekehrt kann ein Arzt oder Sozialarbeiter auch bei aufgelegtem Telefonhörer in die Wohnung hineinsprechen und hören, ob der Wohnungsinhaber antwortet.

Alle diese technischen Möglichkeiten lassen sich jedoch nicht nur in helfender Absicht, sondern auch zum Zwecke sozialer Kontrolle nutzen.⁶³ Außerdem könnten Firmen und Behörden Informationen über die Lebensgewohnheiten der Bürger gewinnen und sie in anderer Weise auswerten, als diesen recht ist.⁶⁴ Versorgungsunternehmen könnten für ihre Planungen mehr über die Verbrauchsgewohnheiten ihrer Kunden erfassen und speichern wollen, als die betroffenen Bürger über ihr Privatleben preiszugeben bereit sind.⁶⁵ In diesem Fall wäre es möglich, eine Vielzahl von Informationen aus dem geschützten Bereich des privaten Wohnumfeldes in die Zentralen der Energieversorgungsunternehmen, der sozialen Hilfsdienste, der Wachunternehmen und anderer Stellen zu übertragen und miteinander zu verknüpfen – ohne daß der Bürger dies bemerkt, geschweige denn, sich dagegen wehren kann.⁶⁶ Wer jederzeit aus der Ferne den Wasser- oder Stromverbrauch beobachten, messen und die Daten speichern kann, vermag leicht 'Verhaltensprofile' der an das elektronische System angeschlossenen Menschen zu gewinnen.⁶⁷

Anfangs wird die technische Ausgestaltung von Temex noch verhindern, daß in manchen Anwendungen – wie der Verbrauchsmessung – eine dauernde oder häufige Überwachung stattfinden kann. Bisher ist beispielsweise im Rahmen der Energieversorgung nur möglich, wenige Male im Monat Verbrauchsdaten abzu-

63 S. Leuze CW v. 25.7.1986, 26.

64 S. Leuze CW v. 25.7.1986, 26.

65 S. Bundesbeauftragter für den Datenschutz, 10. Tätigkeitsbericht, 42; hier ist darauf hinzuweisen, daß diese Daten in der Regel nicht zentral bei der Bundespost bzw. TELEKOM gespeichert werden, sondern dezentral bei den jeweiligen Diensteanbietern – s. hierzu Bundespostminister DuD 1985, 354; Schmidt 1985, 625; ders. 1988, 349.

66 S. Bundesbeauftragter für den Datenschutz, 10. Tätigkeitsbericht 41 f.

67 S. hierzu z.B. Alke DuD 1987, 384.; Leuze CW v. 25.7.1986, 26 f.; s. hiergegen Schmidt 1988, 349 f.

rufen.⁶⁸ Anreize, den Verbrauch und die Lieferung von Energie zu optimieren, werden jedoch dahin drängen, Temex ständig oder häufiger nutzen zu können – und die Leistungssteigerung durch ISDN und IBFN werden dies ermöglichen. Sinnvollere Energienutzung und Umweltschutz einerseits, kostengünstigere Tarife andererseits werden Akzeptanzprobleme beseitigen. Zwar wird die Gefahr zentraler Überwachung dadurch reduziert, daß Temex im Bereich von TELEKOM dezentral aufgebaut ist. Die etwa 80 Temex-Hauptzentralen sind nicht miteinander verbunden. Dies schließt allerdings nicht aus, daß einzelne Anbieter ihre Daten bundesweit zentral sammeln und austauschen.

Verdatete Kunden

Der Einsatz von IuK-Technik wird unsere Rolle als Kunden nachhaltig verändern. Welche Auswirkungen die technische Veränderung an der „Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Alltag“⁶⁹ für die Integrität und Souveränität der Kunden haben wird, soll im folgenden am Beispiel des Handels und der Banken gezeigt werden.

Handelsunternehmen bereiten derzeit neue Rationalisierungs- und Dienstleistungskonzepte vor, die beide auf die daten- und verhaltensmäßige Integration der Kunden in das Unternehmen zielen. Zum einen versuchen sie ihre Rationalisierungsstrategie über die Unternehmensgrenzen auszuweiten. Die Warenwirtschaftssysteme, die bereits heute die unternehmensinternen Waren-, Leistungs- und Geldströme erfassen, sollen künftig auch unternehmensexterne Prozesse einbeziehen. Dazu zählen neben Lieferanten- und Logistikdaten auch Daten über die Kunden. Die Unternehmen suchen systematisch eine Vernetzung zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten aufzubauen. Die Verfolgung der Warenbewegung bis zum Kunden erfordert jedoch, dessen Anonymität aufzuheben.⁷⁰

Zum anderen sehen sich die Unternehmen aus Wettbewerbsgründen gezwungen, ihr Angebot zu variieren und über die Branchengrenzen hinaus zu diversifizieren. Sie versuchen dadurch ein möglichst breites Bedarfsspektrum des Kunden anzusprechen und diesen weitestgehend in das Unternehmen zu integrieren. Er soll nicht nur seinen alltäglichen Bedarf dort decken und seine langlebigen Gebrauchsgüter dort kaufen. Er sollte dort auch sein Bankkonto haben, seine Käufe mit einer Kreditkarte des Unternehmens tätigen, Geldanlage, Autokauf und Immobilienerwerb sowie seine private Risikovorsorge dort abwickeln. Vorbild ist hier das größte amerikanische Handelsunternehmen 'Sears, Ro-

68 S. hierzu Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen 1987a, 11; ders. 1987b, 7; bei dem Anschluß TSS 14 sind fünf Fernwirkinformationen pro Monat möglich; s. zu dieser „Zeitfensterlösung“ auch Schmidt 1988, 350.

69 Bievert/Monse 12.

70 S. hierzu Bievert/Monse 17.; Bievert u.a. 1987, 4 f., 14.; Becker-Töpfer 1988, 43 ff.; Baethge/Oberbeck 1986, 22; kritisch hierzu Berger/Gerpen 1988, 481 f.

buck & Co', das einzelne Kundengruppen wie etwa ältere Menschen gezielt durch einen eigenen Club mit Clubzeitschrift und speziellen Angeboten anspricht, die von entsprechenden Reisen bis hin zu Altersheimplätzen reichen.⁷¹

Je mehr die Unternehmen gezwungen sind, ihr Angebot nach kleinen Marktsegmenten zu differenzieren, um so weniger wird ihnen die dafür notwendige Produktvielfalt erlauben, für anonyme Märkte auf Lager zu produzieren. Die mit der Anzahl der Produktvarianten anwachsende Unsicherheit über die letztendlichen Absatzmöglichkeiten muß durch die Informatisierung und Flexibilisierung der Absatzwege aufgefangen werden. Eine Voraussetzung dafür sind kontinuierlich erfaßte Daten über Kunden und ihr Kaufverhalten.⁷² Das Vorstandsmitglied eines Versandunternehmens: „Die hohe Schule beim Aufbau kundenbezogener Informationssysteme ist dort erreicht, wo die Kundenbetreuer oder Verkäufer buchstäblich auf Knopfdruck alle für die Kundenbedienung relevanten Informationen zur Verfügung haben.“⁷³

Kundendaten sind also der Schlüssel für weitere Rationalisierung und umfassende Diversifizierungsstrategien. Kundentransparenz soll den Unternehmen ermöglichen, die Marktentwicklung besser zu antizipieren und ihre Kapazitäten zur Steuerung des Marktes zu erhöhen. Gleichzeitig soll die Aufhebung der Anonymität auf den Märkten sie unabhängiger machen vom Erfahrungswissen ihrer Beschäftigten. Genaue Informationen über Kunden und Marktsegmente sollen ihnen erlauben, jenseits zufälliger und undurchschaubarer Formen persönlicher Dienstleistungsarbeit sowohl das Angebot als auch die konkrete Dienstleistung in stärkerem Maße ex ante zu planen und vorzubereiten.⁷⁴

Die Transparenz des Kundenverhaltens wird durch den Einsatz der IuK-Technik erreicht. Insbesondere die „Informatisierung der Kundenschnittstelle“ ist ein Schlüssel zum Aufbau von Kundeninformationssystemen.⁷⁵ In technischer Hinsicht können die Daten auf unterschiedlichste Weise gewonnen werden. Neben der manuellen Eingabe von Kundeninformationen aus Bestellungen, Kreditanträgen oder Auskünften von Schuldnerwarndiensten werden der elektronischen Kundenselbstbedienung und der Kundenidentifizierung am Kassenterminal besondere Bedeutung zukommen.

Bereits heute werden in den USA verbreitet und in Europa in Anfängen⁷⁶ Produkte über TV-Shopping vertrieben. Es ist damit zu rechnen, daß diese Verkaufsart künftig auch bei uns, insbesondere in strukturschwachen Gebieten, sehr an Beliebtheit gewinnen wird. In der Fernsehwerbung wird ein Produkt an-

71 S. hierzu näher Bievert u.a. 1987, 9 f.

72 So Bievert/Monse 17; Baethge/Oberbeck 1986, 22.

73 Kiel 1987, 318.

74 S. hierzu Bievert u.a. 1987, 4, 6, 14.

75 S. Bievert u.a. 1987, 11; Godschalk RDV 1988, 124.

76 S. zu den TV-Shopping Sendungen in SAT 1 und EUREKA-TV Bultmann/Rahn NJW 1988, 1432.

geboden, über Telefon bestellt und umgehend geliefert. In den nächsten Jahren wohl noch zurückhaltend, nach der Einführung eines verbesserten Bildschirmtextdienstes jedoch verstärkt, werden Bestellungen im Versandhandel auch über dieses Medium getätigt. Jede elektronische Bestellung im Rahmen dieser Teleshoppingformen und möglicherweise sogar jedes 'Blättern' in Teleangeboten hinterläßt eine 'Datenspur', die automatisch gespeichert und ausgewertet werden kann.⁷⁷

Kundendaten werden auch ein wichtiges Nebenprodukt sein, wenn im Rahmen des elektronischen Zahlungsverkehrs Point-of-Sale-Systeme eingeführt werden. Dann muß sich nämlich jeder mit einer Chipkarte identifizieren, der mit Hilfe von Online-Verbindungen an der Geschäfts'kasse' den Kaufpreis direkt von seinem Konto auf das des Geschäftsinhabers überweisen will.⁷⁸ Bei Euro-scheckkarten wird der Kunde allerdings nur mit Kontonummer und Bankleitzahl registriert. Die Erfassung von Namen und Anschrift erfordert dann zusätzliche Maßnahmen. Diese Schwierigkeit wäre ebenfalls beseitigt, wenn der Kreditkartenaussteller – wie in den USA üblich – seine Kundendaten (Name und Adresse) zum Verkauf anbietet.⁷⁹ Gibt eine Warenhauskette eine eigene Kundenkreditkarte aus, verfügt sie bereits über Name und Anschrift.⁸⁰

Das Kreuzen der Kundendaten mit den Daten der gekauften Produkte ermöglicht dem Handelsunternehmen, detaillierte Kunden- und Warenprofile zu erstellen – wie dies bereits heute schon bei Hertie und Quelle oder einer niederländischen Ladenkette geschieht.⁸¹ Es kann so Konsumspektrum, Kaufrhythmen, typische Kombinationskäufe, Bewegungsprofile und die Ausgabenverteilung jedes Kunden erkennen. Außerdem lassen sich dadurch die Reaktionen jedes Haushalts oder einzelner Kundengruppen auf unterschiedliche Produkte, Promotionsmethoden, Werbemedien oder Preisgestaltungen orts- und zeitkonform auswerten.⁸² Auf der Basis dieser Daten versuchen Marketingstrategen, das Verbraucherverhalten zeitstabil und zielgenau zu beeinflussen. Entsprechend den vorhandenen Daten über Finanzkraft, Interessen, Neigungen, bisherigen Konsumgewohnheiten oder der bereits erworbenen Ausstattung werden dem Kunden gezielte Angebote unterbreitet.

77 Nach § 9 Abs. 2 und 3 Btx-Staatsvertrag werden derzeit die normalen Abrechnungsdaten für das 'Blättern' allerdings nur bei der Deutschen Bundespost gespeichert, die die Gebühren auch für die Anbieter einzieht. Nur bei Zahlungsverzug werden die personenbezogenen Daten dem Anbieter mitgeteilt. – s. hierzu auch Walz 1988, 210; Kuhlmann 1983, 163 ff.

78 S. Litztenroth 1986, 215; Kuß 12 ff.; Simon/Kuche/Sebastian 555 ff.; Becker/Töpfer 1988, 43 ff.; Bievert/Monse 1988, 17; Bievert u.a. 1987, 15.

79 S. Godschalk RDV 1988, 125.

80 S. hierzu näher Godschalk CR 1987, 421; ders. RDV 1988, 124 f.

81 Die Warenhäuser Hertie und Quelle werten für Marketingzwecke die Kundendaten aus, die sie über ihre eigenen Kreditkarten (Quelle etwa 400.000) erhalten – s. hierzu Godschalk CR 1987, 420 f.; ders. RDV 1988, 125.

82 S. Litztenroth 1986, 213 ff.; Kiel 1987, 318; Godschalk RDV 1988, 125.

Auch für den Marketing-Sektor wird durch IuK-Techniken „eine neue Epoche anbrechen“.⁸³ Denn die Absatz- und Werbewirtschaft wird mit Sicherheit die in der Telekommunikation liegenden Chancen von Direktkontakten zu potentiellen Kunden nutzen und sich – wie jetzt bereits zunehmend des Telefons – im großen Stil auch anderer telematischer Einrichtungen wie Telex, Telefax, Telebox, Btx, Telekonferenzen und Bildfernsprechern bedienen. Sie nutzen bereits heute zunehmend das Telefon, um gezielt, unmittelbar und oft auch unvermittelt mit ausgewählten Personen einen 'direkten', individuellen, isolierten und intensiven Kontakt herzustellen und ihr Produkt dadurch besser verkaufen zu können.⁸⁴

Sie werden dabei ihre 'Überzeugungskünste' mit Hilfe von IuK-Technik erheblich verbessern. Während Btx die Erwartungen im Handel bisher enttäuscht hat, weil es offensichtlich sehr schwierig ist, ohne physische Warenpräsentation Kaufentscheidungen auszulösen, sollen künftig Angebote mit Bildinformationen dieses Handicap ausgleichen. Kunden können die interessierenden Produkte in Filmsequenzen betrachten, in die Preise, Lieferinformationen und Bedienungshinweise eingeblendet werden. Die Anbieter verbinden damit die Erwartung, Kunden zu „up-gradings“ und „Systemkäufen“ bewegen zu können. Die ausgefeilte, Simulationen ermöglichende Präsentation von Ausstattungsvarianten oder Produktergänzungen soll dazu führen, daß der Kunde etwa beim Autokauf Modelle mit höherwertiger Ausstattung der jeweiligen Basisversion vorzieht oder bei Möbeln statt eines Produkts komplette Ausstattungen erwirbt. Die Bedienungssequenzen werden wiederum automatisch erfaßt und ausgewertet.⁸⁵

Die Daten bleiben jedoch nicht in dem Unternehmen, das sie erhoben hat. Sie stellen einen hohen wirtschaftlichen Wert dar. Daher besteht ein großes Interesse, sie ökonomisch zu nutzen und anderen Unternehmen je nach datenschutzrechtlicher Durchsetzbarkeit anonymisiert oder personenbezogen zugänglich zu machen.⁸⁶ Vertreter von Handels- und Industrieunternehmen arbeiten bereits an der Einrichtung eines gemeinsamen Datenpools, in den 'Abverkaufsdaten' ausgewählter Artikel, die an den Scannerkassen der beteiligten Betriebe erfaßt und über Datenfernübertragung übermittelt werden, eingespeist werden. Hersteller, Handelsbetriebe und Marktforschungsinstitute sollen auf diesen Pool zugreifen können.⁸⁷

Vergleichbare Strategien der Rationalisierung, der Marktausweitung und der Kundenansprache werden auch in anderen Bereichen des Dienstleistungssektors zu erwarten sein. Wenn Banken, Versicherungen oder Beratungsunternehmen

83 Gilles NJW 1988, 2425.

84 S. Gilles NJW 1988, 2424 ff.; Godschalk RDV 1988, 124.

85 S. hierzu z.B. Bievert u.a. 1987, 13.

86 S. zum Telemarketing und dem damit verbundenen Telefonnummernhandel Gilles NJW 1988, 2424.

87 S. Spitzlay 1986; Bievert u.a. 1987, 15.

ebenfalls Kundendaten auswerten und für Marketingstrategien nutzen, werden sich die hier beschriebenen Auswirkungen kumulieren. Banken erhalten zum Beispiel durch 'Point-of-Sale' zusätzliche Daten über Zeitpunkt, Ort und Höhe des Kaufes. Sie könnten aufgrund dieser Daten und sonstiger bereits vorhandener Kundendaten, die sich aus den banküblichen Geschäftsbeziehungen ergeben, Kunden- und Persönlichkeitsprofile bilden.⁸⁸ Die amerikanischen Kreditkartenfirmen 'American Express' und 'Visa' erstellen bereits heute Bewegungsprofile der Karteninhaber, um bei Unstimmigkeiten über den Aufenthaltsort des Kunden oder bei einer Abweichung seines Kaufverhaltens vom gespeicherten Kundenprofil die Karte notfalls direkt zu sperren.⁸⁹ Derzeit werden im 'Banking-Point-of-Sale' allerdings keine Daten über den Kaufgegenstand übermittelt. Es wäre jedoch technisch ohne weiteres möglich, daß die pro Kunde im Warenwirtschaftssystem des Händlers erfaßten Daten ebenfalls an die Bank übermittelt werden. Sie könnte damit dem Kunden den zusätzlichen Service einer persönlichen Buchführung der elektronisch getätigten Ausgaben – aufgeteilt nach Verwendungsarten – anbieten. Dadurch hätte die Bank noch weitere auswertungsfähige kundenbezogene Daten.⁹⁰

Mancher Kunde wird bisweilen froh sein, wenn er mit Kaufangeboten versorgt wird, die gezielt auf ihn zugeschnitten sind, oder wenn ihm die persönliche Buchhaltung über seine elektronischen Ausgaben abgenommen wird. Dies kann die Suche nach Produktinformationen vereinfachen und den Einkauf erleichtern oder den Überblick über das eigene Ausgabeverhalten verbessern. Andererseits konzentrieren sich zunehmend Wissensbestände über privates Handeln, über Lebens- und Konsumgewohnheiten, über finanzielle und familiäre Verhältnisse in den Datensammlungen privater Unternehmen. Die Verfügung über detaillierte Kundenprofile gibt eine große Macht, Verbraucherwünsche zu manipulieren. Der Kunde wiederum ist nicht in der Lage, konkret nachzuprüfen, in welcher Weise sein Konsumverhalten von den verschiedensten Unternehmen überwacht und ausgewertet wird.⁹¹ Veränderungen in den Wissenshierarchien und Informationsungleichgewichte beeinflussen zunehmend die Handlungskompetenzen und Handlungsspielräume des Betroffenen. Während sie seine Konsumwünsche, seine Kaufgewohnheiten und seine Kaufkraft exakt taxieren können, kann er nicht wissen, wer welche Details seines Privatlebens kennt. Die Transparenz seiner privaten Verhältnisse und die Intransparenz der Datenflüsse können die Kundensouveränität und die Integrität der Betroffenen drastisch einschränken.

Darüber hinaus ermöglichen die neuen Strategien des Telemarketing ein unkontrolliertes und unkontrollierbares Eindringen in den von der Öffentlichkeit

88 S. Abel 1986, 285; Godschalk CR 1987, 419 f.; ders. RDV 1988, 123.

89 S. hierzu Godschalk CR 1987, 420; Walz 207.

90 S. hierzu Priewasser 1981, 88 f; Godschalk CR 1987, 420.

91 S. hierzu Abel 1986, 285; Hamsen/Weiß 1988, 55.

abgegrenzten und besonders geschützten Privat- oder Geschäftsbereich des Empfängers. Sie sind teletechnischen Werbeattacken praktisch wehrlos ausgeliefert. Telemarketing stellt daher häufig eine Störung der individuell persönlichen oder der räumlich-sachlichen Sphäre des Empfängers dar, eine erhebliche Belästigung oder schlicht ein Ärgernis – zumindest aus der Sicht des Betroffenen. Zudem birgt das Telemarketing manche Überraschungs- und Überrumpelungsmomente in sich, die den Angesprochenen zu übereilten und unüberlegten Geschäftsentscheidungen zu veranlassen vermögen. Nicht selten nämlich dürfte der Angerufene in ganz ungleichgewichtige Verhandlungssituationen versetzt werden. In der Regel wird er es mit einem Gegenüber zu tun haben, der in allen Tricks des Telemarketing geschult ist, detailliert über seine Situation informiert ist, über alle IuK-gestützten 'Überzeugungsmöglichkeiten' verfügt – und dessen verbalem und argumentativem Geschick er oft nicht gewachsen ist. Freie Entscheidungen, in die eigene Bedürfnisse und Absichten reflektiert eingehen können, werden unter diesen Umständen nur schwer möglich sein.⁹²

Darüber hinaus tragen die unternehmensübergreifenden Rationalisierungs- und Informatisierungsstrategien zu einer neuen Regelhaftigkeit und Formalisierung der Kundenbeziehungen bei. Damit die Systeme funktionieren, gilt es nicht nur, Lieferanten und Mitarbeiter für eine besondere, den formalen Anforderungen der informationstechnischen Systeme genügenden Disziplin zu motivieren. Auch die Kunden und Klienten sollen sich an die neuen Regeln halten. So wird von ihnen in Zukunft erwartet, eventuell durchgängig Chipkarten statt Bargeld zu nutzen, statt eines Sachbearbeiters Automaten in Anspruch zu nehmen und sich an eine maschinengerechte Formulierung ihrer Informations- und Konsumwünsche zu gewöhnen. Schließlich sollen sie sich an vereinbarte Legitimationen, Limits und Codes halten. Die Informatisierung der Kundenbeziehung scheint auf eine Rationalisierung der Kommunikation im Sinn einer zunehmenden Bürokratisierung hinauszulaufen.⁹³

Frauen in der 'Informationsgesellschaft'

„Wo in der Gesellschaft die Chancen für die beiden Geschlechter ungleich verteilt sind, können Folgen und Handlungsgebote der neuen Technologien für Frauen und Männer nicht dieselben sein. Sie mögen gleichermaßen betroffen sein, kaum aber in gleicher Weise. Immerhin – wann immer gesellschaftliche Strukturen ihre Form verlieren und sich transformierend neu suchen müssen, da entsteht für Frauen auch die Hoffnung auf eine Neugestaltung von Arbeit und

92 S. Gilles NJW 1988, 2426; s. hierzu auch Rock/Rosenthal 1985, 50.

93 S. hierzu Brinckmann 1986, 25 ff.; Bievert u.a. 1987, 22; Kubicek/Rolf 1986, 264.

Leben im Sinne der wenigstens verfassungsrechtlich garantierten Gleichheit zwischen den Geschlechtern.“⁹⁴

Welche Realisierungschancen hat diese Hoffnung auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft'? Verbessern die Möglichkeiten der IuK-Technik unter den zu erwartenden wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen die Situation der Frauen oder tragen sie zu einer Verschärfung der bisherigen Ungleichbehandlung bei? Nach einem kurzen Blick auf die heutige Situation wollen wir untersuchen, welche Veränderungen die IuK-Technik vor allem im Arbeitsleben für die Frauen bringen wird.

In den letzten Jahrzehnten ist es zwar gelungen, die Frauen den Männern rechtlich gleichzustellen.⁹⁵ In der Wirklichkeit ist die von Art. 3 Abs. 2 GG angestrebte Gleichheit aber noch lange nicht erreicht. Allein in den Bildungschancen hat eine „geradezu revolutionäre Angleichung“ stattgefunden. In einigen Punkten haben die Mädchen die Jungen sogar überholt. Doch dieser „Bildungsrevolution ist keine Revolution auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem gefolgt.“⁹⁶ Soziologen erkennen in diesen Bereichen noch immer eine „industriegesellschaftliche Ständehierarchie“⁹⁷: „Je 'zentraler' ein Bereich für die Gesellschaft (definiert) ist, je 'mächtiger' eine Gruppe, desto weniger sind Frauen vertreten; und umgekehrt: als je 'randständiger' ein Aufgabenbereich gilt, je weniger 'einflußreich' eine Gruppe, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß Frauen sich in diesen Feldern Beschäftigungsmöglichkeiten erobert haben.“⁹⁸

Diese ungleiche Verteilung 'wichtiger' Berufstätigkeiten läßt sich auch an der Geschichte der Büroarbeit nachvollziehen. Während um die Jahrhundertwende in Büro und Verwaltung fast nur Männer beschäftigt waren, wurde nach Einführung der Schreibmaschine das Erstellen von Schriftstücken nahezu ausschließlich zur Frauenerwerbstätigkeit. Die simple Bedienungstechnologie war offensichtlich mit der Selbstwahrnehmung der Männer nicht in Einklang zu bringen: sie zogen sich auf die Sachbearbeitung zurück. Heute wird der umgekehrte Prozeß eingeleitet. Die Schreibarbeit wird Schritt für Schritt in die Tätigkeit der Sachbearbeitung zurückgeführt. Der Umgang mit dem Computer macht diese Arbeit für Männer wieder attraktiv. Insbesondere die Programmierung, Wartung und Kontrolle der Computer, „also die Anwendung von Beherrschungswissen gegenüber dem technischen Gerät und den nachrangigen Personen“, wird zur Tätigkeit von Männern.⁹⁹

Heute sind die Chancen von Frauen gegenüber den Männern erheblich gerin-

94 Janshen 1988, 165.

95 S. z.B. §§ 611a und b BGB.

96 Beck 1986, 165 f.

97 Beck 1986, 177.

98 Beck 1986, 166 f. mit ausführlichen Daten zum Beleg dieser These; s. auch Janshen 1988, 168; Mies 1985, 219 sowie die Zahlen bei Stein 1984, Art. 3 Rdn 22.

99 Janshen 1988, 172; Böttger 1985, 17; Schöll 1988, 56 f.

ger, überhaupt einen Arbeitsplatz zu erhalten. Noch schlechter sind ihre Möglichkeiten zu verantwortungsvollen Tätigkeiten, zu befriedigender Gestaltung und zu sozialem und wirtschaftlichem Aufstieg. Dies liegt weniger an einer mangelnden Qualifikation – obwohl Mädchen in Erziehung und Ausbildung bereits insoweit diskriminiert werden, als ihnen viele heute arbeitsrelevante Fähigkeiten schlechter vermittelt werden als Jungen.¹⁰⁰ Der Grund liegt vielmehr vor allem in der sozialen Doppelrolle der meisten Frauen als Arbeitnehmerin und als Mutter und Hausfrau. Haushaltsführung und Kindererziehung werden noch immer allein der Frau zugewiesen. In gesellschaftlichen Strukturen, die auf die Kleinfamilie ausgerichtet sind,¹⁰¹ wird sie hin- und hergerissen zwischen ihrem Interesse an eigenständiger ökonomischer Absicherung und den beruflichen Mobilitäts- und Bildungsanforderungen einerseits und dem Interesse an Partnerschaft und Mutterschaft andererseits.¹⁰² Da die „abwaschenden Männer“ diesen Problemen inzwischen zwar verbal aufgeschlossen gegenüberstehen, sie aber unter weitgehender Verhaltensstarre nicht zu teilen bereit sind,¹⁰³ müssen die Frauen sie individuell durch Übernahme von Doppelbelastungen lösen. Sie versuchen, beiden Anforderungen gerecht zu werden. In vielen Fällen heißt dies, daß Frauen wenig Chancen haben, eine Berufsperspektive durchzuhalten, und statt dessen nicht existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse eingehen.¹⁰⁴

Der Arbeitsmarkt ist daher weitgehend gespalten. Mit Teilzeitarbeitsplätzen müssen sich vorwiegend Frauen zufrieden geben. Auf 92 % aller Teilzeitarbeitsplätze arbeiten Frauen.¹⁰⁵ Ebenso tragen Frauen traditionell ein höheres Risiko, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, als Männer.¹⁰⁶ Der Anteil der arbeitslos gemeldeten Frauen lag in den letzten Jahren immer über dem der Männer – mit steigender Tendenz.¹⁰⁷ Von den mehr als 2,5 Millionen Erwerbslosen in der Bundesrepublik seit 1983 sind – bei rund einem Drittel geringerer Erwerbsbeteiligung – inzwischen die Hälfte Frauen. Die Akademikerarbeitslosigkeit stieg sogar von 1980 bis 1982 – und zwar bei Männern um 14 %, bei Frauen dagegen um

100 S. hierzu Herrmann 1987, 94. Von allen hochentwickelten Industriegesellschaften bildet die Bundesrepublik die wenigsten Ingenieurinnen aus, ja selbst die meisten Entwicklungsländer weisen höhere prozentuale Anteile aus. – S. Janshen 1988, 167.

101 S. Beck 1986, 181.

102 S. hierzu Beck 1986, 172, 178 f.; Böttger 1985, 27.

103 S. hierzu Beck 1986, 169 f.

104 S. Berger u.a. 1988, III, 102 ff.

105 Nach Böttger 1985, 39 sogar 97 %. Jedenfalls ist die Bundesrepublik in dieser Hinsicht in der Gruppe der großen Industrienationen führend. In Frankreich waren 1983 nur 85 %, in Japan 71 % und in den USA 70 % der Teilzeitarbeitsplätze mit Frauen besetzt. S. hierzu Stark 1987, 67; zur Situation teilzeitbeschäftigter Frauen s. ausführlich Trautwein-Kalms.

106 S. Janshen 1988, 171.

107 1950 betrug die Arbeitslosenquote von Frauen 5,1 %, die von Männern 2,6 %. 1982 ist die der Frauen auf 8,6 % und die der Männer auf 6,8 % angestiegen. – S. Beck 1986, 168.

39 % an.¹⁰⁸ Frauen haben sich auf wenige Berufe konzentriert,¹⁰⁹ deren Zukunft oft unsicher ist. Im gewerblichen Bereich fallen überdurchschnittlich oft gerade solche Arbeitsplätze Rationalisierungen zum Opfer, in denen Frauen überrepräsentiert sind: in manuellen Montagetätigkeiten sowie in der produktionsnahen Lagerhaltung und Materialbereitstellung.¹¹⁰

Ungleich werden die Arbeitsplatzrisiken auch *künftig* sein. Die Automatisierung in der Produktion und die Büroautomation machen Arbeit und Erwerb zu einem knappen Gut. Arbeitsplatzverluste werden auch viele Männer treffen, vor allem dann, wenn sie älter, nicht bildungsfähig oder ausländisch sind. In ungleich höherem Maße aber werden Frauen Opfer IuK-gestützter Rationalisierungen sein. Denn sie haben in vielen Bereichen des Erwerbslebens „sinkende Schiffe erobert“.¹¹¹ Sie üben meist Tätigkeiten aus, die in näherer Zukunft durch Technik ersetzt werden können.¹¹²

IuK-Technik wird auch im Büro – dem bisher stärksten Tätigkeitsfeld berufstätiger Frauen – viele frauentypische Arbeitsplätze überflüssig machen. 'Papierlose' Aktenbearbeitung, Sprechschreiber, Verfahren der Mustererkennung und -verarbeitung, elektronische Post, Datenfernübertragung und Sachbearbeiterprogramme werden die Büroarbeit in erheblichem Maße verringern.¹¹³ Im Dienstleistungsbereich wird die Teleselbstbedienung zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen führen. (Haus-)Frauen, zu Teleshopping, Telebanking oder Teleordering genötigt, beseitigen unfreiwillig Frauenarbeitsplätze. Potentiell bedroht sind viele der derzeit etwa zwei Millionen Bürohilfs- und -fachkräfte, der 1.250.000 Verkäuferinnen, Groß- und Einzelhandelskaufleute, der 400.000 Sekretärinnen, Steno-, Phono-, Datentypistinnen, der 270.000 Rechnungskaufleute und der 210.000 Bank- und Versicherungskaufleute. 91 % von ihnen sind Frauen.¹¹⁴

In der Produktion werden die Automatisierung und der Einsatz von Robotern vor allem Anlern Tätigkeiten ohne höhere Qualifikationsanforderungen überflüssig machen, die vorwiegend von Frauen und Ausländern erbracht werden.¹¹⁵ Hilfsarbeiterinnen sind die viertstärkste Tätigkeitsgruppe der Frauen. Sie verrichten einfache und sich wiederholende Tätigkeiten, die in dem Moment automatisiert werden, wo die neue Technik billiger ist als die bereits entwertete

108 S. Beck 1986, 168.

109 S. hierzu Herrmann 1987, 89.

110 S. Herrmann 1987, 90; Beck 1986, 168.

111 Beck 1986, 168.

112 S. z.B. Herrmann 1987, 90; Böttger 1985, 28; Janshen 1988, 171.

113 S. hierzu z.B. Böttger 1985, 28 ff.; Janshen 1988, 172.

114 S. hierzu die Batelle-Studie „Frauenbeschäftigung und neue Technologien“, Sozialwissenschaftliche Reihe des Batelle-Instituts Nr. 8, zit. nach Böttger 1985, 30; Methfessel/Orland 1988, 12.

115 S. Herrmann 1987, 88 mwN.

Arbeitskraft der Frauen.¹¹⁶ Nach einer Modellrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie Prognos zur Qualifikationsentwicklung werden in der optimistischen Variante die Arbeitsplätze für unqualifizierte Arbeitskräfte von 8,2 Millionen im Jahr 1982 auf fünf Millionen im Jahr 2000 reduziert.¹¹⁷

Einer Requalifizierung oder verstärkten Aktualisierung von Fachkompetenz in den relativ stabilen – und deshalb von Männern besetzten – Bereichen der Volkswirtschaft wird eine zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarktes und eine wachsende Abschottung qualifizierter Tätigkeitsfelder gegen die unteren – und deshalb überwiegend den Frauen überlassenen – betrieblichen Bereiche gegenüberstehen.¹¹⁸ Aufgrund der Männerdominanz in den Unternehmen und Behörden werden vor allem Männer die Chancen zur Weiterbildung erhalten. Frauen dagegen dürften noch stärker als bisher auf die inhaltlich entleerten, schlecht bezahlten, unsicheren Jobs verwiesen sein, die als Puffer für unkalkulierbare Absatzschwankungen dienen. Frauenarbeitsplätze werden zunehmend zu einer Restgröße des Männerarbeitsmarktes.¹¹⁹

Dabei bieten gerade die IuK-Technik und die Automatisierung grundsätzlich zusätzliche Chancen, die geschlechtsspezifische Spaltung des Arbeitsmarktes zu überwinden. Durch die Technik wird die Arbeit zunehmend körperlos und Diskriminierungen aufgrund körperlicher Unterschiede verlieren daher ihren Grund. Die technischen Innovationen könnten den Frauen Möglichkeiten bieten, neue Tätigkeitsfelder zu besetzen, in ehemals typische Männerdomänen auch im gewerblich-technischen Bereich vorzudringen und aus unterprivilegierten Stellungen aufzusteigen.¹²⁰ Es gibt jedoch keine Anzeichen dafür, daß die Männer, die über 200 Jahre hinweg ihre privilegierte Stellung in der technisch bestimmten Arbeitswelt behauptet haben, diese ausgerechnet in den kommenden Krisen mit Frauen teilen werden.¹²¹ Denn entscheidend für die Diskriminierung der Frauen sind nicht die körperliche Arbeitsbelastung oder mangelnde Intelligenz, sondern ihre Zusatzbelastung durch Haushalt und Kindererziehung. Solange die Männer nicht bereit sind – und wenig deutet darauf hin –, die traditionelle familiäre Arbeitsteilung in Frage zu stellen, und solange die Rahmenbedingungen der Berufsarbeit, des Ehe- und Sozialrechts, der Stadtplanung, der Schulen und vieles mehr an dem traditionellen Bild der Kleinfamilie orientiert sind, wird die bisherige Rollenverteilung keine nennenswerten Veränderungen erfahren.¹²²

116 S. hierzu Böttger 1985, 28; Janshen 1988, 171; Beck 1986, 168.

117 Zit. nach Baethge FR-Dokumentation v. 15.1.1988.

118 S. hierzu z.B. Baethge FR-Dokumentation v. 15.1.1988.

119 S. hierzu Janshen 1988, 171; Böttger 1985, 17, 25, 30; s. auch Baethge FR-Dokumentation v. 15.1.1988.

120 S. Herrmann 1987, 96.

121 S. Mies 1985, 219, 221; Janshen 1988, 169, 171; Beck 1986, 196.

122 S. hierzu näher Beck 1986, 181, 201 ff.

Die Frauen werden auch in der 'Informationsgesellschaft' die „Reservearmee“ des Arbeitsmarktes sein.¹²³ Im Erwerbsleben wird sich folglich die Ungleichheit der Chancen von Männern und Frauen nicht verringern, sondern noch verschärfen.¹²⁴

Selbst für die Frauen, die Arbeitsplätze haben, dürfte sich die Arbeitssituation im Durchschnitt weiter verschlechtern. Künftig wird zwar die durchschnittliche Wochenarbeitszeit verkürzt werden. Die Zustimmung der Arbeitgeber zu Reduzierungen der Arbeitszeit wird allerdings durch ihre Flexibilisierung erkauft werden müssen. Sie soll im Produktionsbereich eine verbesserte Auslastung der Anlagen und Maschinen und im Dienstleistungsbereich den computergesteuerten, nachfrageorientierten Einsatz von Arbeitskräften ermöglichen. Durch Schicht-, Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit, Teilzeitarbeit, Gleitzeit sowie Formen der variablen Arbeitszeit, des Job-sharing und der Ruf- und Arbeitsbereitschaft versuchen die Arbeitgeber, Produktivitätssteigerungen zu erzielen. Diese flexiblen Arbeitskonzepte erfordern, daß viele Arbeitskräfte außerhalb eines Vollzeitarbeitsverhältnisses zur Verfügung stehen. Durch solche Arbeitszeitformen schrumpft die betriebliche Stammbesellschaft und wird durch Arbeitskräfte mit Teilzeit- oder befristeten Arbeitsverträgen ergänzt. Die Stammbesellschaft wird überwiegend männlich, die Randbesellschaft überwiegend weiblich sein.

In welchem Maße flexible Arbeitszeitformen die Arbeitssituation von Frauen verschlechtern dürften, wird heute bereits am Beispiel der kapazitätsorientierten variablen Arbeitszeit (KAPOVAZ) deutlich, mit deren Hilfe etwa im Handel Spitzenbelastungen durch abrufbereite Mitarbeiter aufgefangen werden sollen: Da im Rahmen solcher Verträge die Beschäftigten nur dann abgerufen werden, wenn ein akuter Arbeitskräftebedarf besteht, ist die Gefahr groß, daß arbeitsrechtliche Regelungen unterlaufen werden. So rufen manche Arbeitgeber die KAPOVAZ-Beschäftigten im Krankheitsfall nicht mehr ab, um der gesetzlichen Pflicht zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zu entgehen. Ebenso können die Verpflichtungen zu Lohnzahlungen während des Urlaubs oder für Feiertage umgangen werden.¹²⁵

Für die Benachteiligung der Frauen in unserer Gesellschaft sind zwar viele Faktoren relevant.¹²⁶ Durch den Einsatz der IuK-Technik aber werden die Chancen, die Diskriminierung im Arbeitsleben zu verringern und das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG im Erwerbsleben zu verwirklichen, unter den künftigen Verhältnissen nicht verbessert, sondern zusätzlich verschlechtert.

Jenseits des Gleichheitsgebots von Art. 3 ist jedoch festzustellen, daß viele

123 Berger u.a. 1988, III, 101.

124 S. z.B. Herrmann 1987, 88 mwN, Beck 1986, 162.

125 S. hierzu z.B. Franke 1983, 51; Mahlzahl AuR 1985, 137; Däubler 1986, 795 ff.; Wedde 1986, 142 ff.

126 S. hierzu Herrmann 1987, 91.

Frauen gar keine Gleichberechtigung im Umgang mit der männlich geprägten Technik wollen. Sie sind nicht bereit, sich in gleicher Weise den Zwängen einer beruflichen Karriere unterzuordnen, wollen nicht unter den gegebenen Bedingungen in der Technik 'Erfolg' haben. Sie streben vielmehr einen anderen, einen weiblichen Umgang mit Technik an.¹²⁷ Darüber hinaus ist nicht die gleichberechtigte Wahlfreiheit zwischen Beruf und Familie ihr Ziel, sondern die Zusammenführung ihrer zwei Identitätshälften durch die Verknüpfung von Beruf und Familie.¹²⁸

Könnte hier IuK-Technik wenigstens die Form der Arbeit so verändern, daß diese für die Frauen, die Arbeit haben, attraktiver und ihrer sozialen Rolle angemessener wird? Grundsätzlich bieten IuK-Techniken nämlich erstmals die Möglichkeit, die Orts- und Zeitbindung der Arbeit aufzuheben – bei anhaltender Steuerung und Kontrolle des Arbeitsprozesses. Mit ihrer Hilfe könnte Telearbeit als neue Form der Heimarbeit eine Chance bieten, Arbeit und Haushalt sinnvoll zu verknüpfen. Telekommunikation ermöglicht, informationstechnisch unterstützte Arbeitsplätze on-line mit dem Unternehmensrechner zu verbinden. In Telearbeit können Arbeiten erledigt werden wie etwa Texterstellung,¹²⁹ Datenerfassung, Buchhaltung, Sekretariatsarbeit, Übersetzen oder technisches Zeichnen. Ebenso könnten Aufgaben der Marktforschung, der Konsumentenbefragung und des Telemarketing¹³⁰ sowie verschiedenste Arbeiten im Bereich des Programmierens¹³¹ von der Wohnung aus erfolgen.

Für die Arbeitgeber dürfte diese Form der Tätigkeit zunehmend attraktiv werden, einmal weil die Geräte- sowie Anschluß- und Übertragungskosten niedriger sein werden als die für einen festen Arbeitsplatz in der Zentrale, zum anderen weil die Ausstattungskosten einer 'selbständigen' Telearbeiterin oft von dieser zu tragen sind und schließlich weil durch diese Arbeitsform Lohnnebenkosten gespart werden.¹³² Da keine festen Arbeitszeiten vereinbart werden, bauen sich die Unternehmer durch Telearbeit zum anderen ein Kapazitätspolster auf, das es ihnen ermöglicht, flexibel auf wechselnde Auftragslagen zu reagieren.¹³³

Die immer wieder genannten Vorteile der Telearbeit für Frauen sind: Telearbeit bietet ihnen die Möglichkeit, im vorgegebenen Rahmen ihre Arbeitszeit so flexibel zu gestalten, daß sie Haushaltsarbeit, Kindererziehung und private Interessen mit der Berufsarbeit koordinieren können. In vielen Fällen wird ihnen

127 S. hierzu Cockburn 1984, 204 ff; Craemer-Kachru 1984, 7 ff.; Crowley 1984, 10 ff.; Erb 1984, 14; Janshen 1988, 170; Reisin 1988, 63 ff.; Soosten-Höllings 1988, 70 ff.

128 S. Mettler-Meibom 1986, 24.; s. hierzu auch Beck 1986, 201 ff.

129 S. hierzu z.B. ausführlich Goldmann/Richter 1986.

130 S. hierzu z.B. Klug/Discher/Collenberg 1987, 8.

131 S. hierzu z.B. Heilmann 1987.

132 S. hierzu z.B. Berger u.a. 1988, III, 98; Richter 1974, 32; nach Janshen 1988, 174 können Firmen durch Telearbeit etwa ein Drittel ihrer Aufwendungen für Schreibarbeiten einsparen.

133 S. Richter 1974, 32, 34.

dadurch eine Berufstätigkeit überhaupt erst möglich.¹³⁴ Sofern sie nicht an bestimmte Zeiten gebunden sind, gewinnen die Frauen außerdem in der Arbeit mehr Zeitsouveränität. Außerdem entfallen Kosten und Zeitaufwand für den Arbeitsweg. Und schließlich ermöglicht Telearbeit auch Frauen in strukturschwachen Gebieten, Arbeit anzunehmen.¹³⁵

In der Realität dürfte nach den bisherigen Erfahrungen Telearbeit jedoch mit einer Reihe von Nachteilen verbunden sein, die die möglichen Vorteile weitgehend aufzehren oder gar übertreffen – und dazu führen, daß sie nahezu ausschließlich ein Angebot an Frauen bleibt¹³⁶: Die fehlende Trennung von Wohn- und Arbeitsbereich führt zu einer erheblichen Doppelbelastung durch die oft gleichzeitige berufliche und familiäre Inanspruchnahme. Das „Gefühl der Zerrissenheit“ wird dadurch eher zunehmen als abgebaut werden. „Verlangt der Computer sture Konzentration und ausschließlich rationales Verhalten, wollen Mann und Kinder liebevoll verstanden und versorgt werden.“¹³⁷ Die Privatsphäre der Familie verliert von ihrem Charakter als Schutzzone gegenüber 'Systemzwängen' der Erwerbsgesellschaft.¹³⁸

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit wird auch die Telearbeit erfassen und Frauen vermehrt zu Schicht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit zwingen. Verschiedene Formen der Arbeitsbereitschaft werden zunehmen. 'Zeitsouveränität' kann dann sehr schnell heißen, ungeachtet aller häuslichen Belange auch außerhalb der Bürostunden auf die Anforderungen des Betriebs eingehen zu müssen. Die elektronische Heimarbeit selbst ist in der Regel stärker standardisiert und routinisiert als die Arbeit im Betrieb – und 'folgerichtig' auch schlechter bezahlt. Die IuK-spezifischen Möglichkeiten einer automatischen Kontrolle erhöhen die Arbeitsbelastung zusätzlich. Um den gesetzten Anforderungen gerecht zu werden und den Arbeitsplatz nicht zu verlieren, neigen viele Frauen dazu, sich in erhöhtem Maße selbst 'auszubeuten'. Neben fehlenden Karrierechancen ist eine schleichende Dequalifizierung der von beruflicher Fort- und Weiterbildung ausgeschlossenen Telearbeiterinnen abzusehen.¹³⁹

Heimarbeiterinnen verlieren alle positiven Erlebnisfaktoren von Berufstätigkeit wie die Erfahrung der eigenen Leistung, der Anerkennung durch andere, die Erweiterung des Lebensraumes und der Sozialkontakte. Die Betriebsferne fördert soziale Isolierung und behindert ein Solidargefühl zu den Kollegin-

134 Dies ist das Hauptmotiv für Frauen, Telearbeit anzunehmen – s. Huws 28, 50 f. Fröschle/Wawrzinek 1985, 45 ff.; Janshen 1988, 175; Richter 1974, 34.

135 S. hierzu näher Wedde 1986, 43; Huber 1987, 119; Eurich 1988, 30; Kappus 1986, 46.

136 S. hierzu z.B. Wedde 1986, 44; Dobberthien 1985, 13; Klug/Discher/v. Collenberg 1987, 5; Böttger 1985, 52 ff.; Janshen 1988, 174 f.; Berger u.a. 1988, III, 99.

137 Böttger 1985, 52; Berger u.a. 1988, III 99.

138 S. Prott 1984, 235.

139 S. z.B. Berger u.a. 1988, III, 104; Seetzen u.a. 1984, 68.

nen.¹⁴⁰ Außerdem wird den Telearbeiterinnen die reale Erfahrung der Welt außerhalb ihrer vier Wände erheblich beschränkt und damit auch die Chance, in der Nachbarschaft, im Stadtteil oder der Gesellschaft mitzuwirken und zu gestalten. Wird Telearbeit in strukturschwache Gebiete mit niedrigem Lohnniveau oder hoher Arbeitslosigkeit vergeben, besteht die Gefahr, daß die Arbeitgeber dort den Lohn 'drücken' und sich dies auf das allgemeine Lohnniveau der Telearbeit auswirkt.¹⁴¹

Telearbeiterinnen werden vor allem außerhalb des teuren Arbeitsverhältnisses als billigere 'freie Mitarbeiter' eingesetzt. Durch diese 'Flucht aus dem Arbeitsrecht' verlieren sie weitgehend den sozial- und arbeitsrechtlichen Schutz, der für herkömmliche Arbeit in Betrieben und Verwaltungen besteht.¹⁴² Wenn sie krank oder alt werden, einen Unfall haben oder ihre Familienangehörigen krank und arbeitsunfähig werden, ist dies bei einem Vertragsverhältnis als Selbstständige allein ihr Problem.¹⁴³ Sie können sich auch nicht auf arbeitsschutzrechtliche Vorschriften berufen, sind gegen Kündigungen ohne Schutz und erhalten keine zusätzlichen Lohnzahlungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld. Und selbst wenn sich – wider Erwarten – die Rechtsmeinung durchsetzen sollte, unabhängig von der Vertragsformulierung Telearbeiterinnen als Arbeitnehmerinnen zu qualifizieren, ließen sich viele Rechtspositionen aufgrund der räumlichen Trennung vom Betrieb nicht durchsetzen.¹⁴⁴

Im Ergebnis wird also auch Telearbeit die Diskriminierung der Frau nicht aufheben, sondern innerhalb der wahrscheinlichen Rahmenbedingungen eher verschärfen. Die Aussichten, das Gleichheitsgebot zwischen den Geschlechtern im Arbeitsleben zu verwirklichen, werden sich in der 'Informationsgesellschaft' verschlechtern. Sofern keine großen und gezielten zusätzlichen Anstrengungen unternommen werden, um die notwendigen sozialen Handlungsspielräume für Experimente im Umgang der Geschlechter miteinander zu schaffen, wird die IuK-Technik die oben genannte Hoffnung auf eine Neugestaltung von Arbeit und Leben zwischen Männern und Frauen nicht erfüllen können.

140 Zu den damit verbundenen Rechtsverlusten auf der kollektiv-rechtlichen Ebene s. Wedde 1986, 153 f.

141 Dafür sprechen die Ergebnisse einer englischen Untersuchung, die sich auf Basis empirischer Daten mit den Auswirkungen der Telearbeit auseinandergesetzt hat – vgl. Huws 1984, 28 ff. und Schwahnke/Wicke 1986, 194 f.

142 Vgl. hierzu ausführlich Wedde 1986, 165 ff.

143 S. zu den sozialrechtlichen Fragen ausführlich Küfner-Schmitt 1986, 181 ff.; s. hierzu auch Richter 1988, 34 f.

144 S. hierzu z. B. Däubler 1987, 259; Wedde 1986, 153 ff.; ders. AuR 1987, 322; Fitting/Auffahrt/Kaiser/Heither 1987, § 5 Rdn 58; Pfarr 1986, 264.

Persönlichkeitsentwicklung in einer elektronischen Welt

Je mehr Kommunikationstechnik genutzt wird, desto mehr wird menschliche Kommunikation durch Technik vermittelt oder durch Mensch-Maschine-'Kommunikation' bzw. die 'Kommunikation' zwischen Maschinen ersetzt. Kommunikationstechnik ist hier wiederum ein Rationalisierungsinstrument: sie spart durch zielgerichtete Tätigkeit Zeit und Wege. Wer sie nutzt, ist nicht mehr auf bestimmte Öffnungszeiten angewiesen, muß sich nicht mehr zur Bank, zu Behörden, zum Anwalt, zum Steuerberater, zum Arzt oder zum Einkaufen bemühen, dort warten oder anstehen, auf die jeweiligen Bediensteten eingehen. Er spart aber nicht nur Wege und Zeit, sondern auch menschliche Kontakte. Ob dies für den einzelnen gut oder schlecht ist, hängt zunächst von dessen schichtenspezifischer und persönlicher Situation und etwaigen Wahlmöglichkeiten ab. Während ein Freiberufler im Zusammenhang mit Homebanking nicht an den Verlust zwischenmenschlicher Kommunikation, sondern an den Zeitgewinn denken dürfte, mag dies für eine Rentnerin oder einen arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmer genau umgekehrt sein. In beiden Fällen wirkt die Technik als selektiver Verstärker.¹⁴⁵

Je erfolgreicher jedenfalls Telekommunikation Zeit spart, desto stärker könnte sie die Entwicklung und Entfaltung von Persönlichkeit beeinflussen und damit indirekt auch auf die personalen Voraussetzungen demokratischer und sozialstaatlicher Verhältnisse einwirken. Hierzu sind bislang weitgehend nur grobe Tendenzaussagen und theoretische Ableitungen aus vermuteten Reaktionsweisen möglich. Gesicherte Erkenntnisse können erst im Zuge der Erfahrungsbildung mit IuK-Techniken gewonnen werden. Da dann aber korrektive Maßnahmen voraussichtlich zu spät kommen, bleiben nur die Möglichkeiten, tatenlos der Entwicklung zuzusehen oder die vorhandenen Kenntnisse über die zu erwartende Trendentwicklung zu einer verfassungsverträglichen Technikgestaltung zu nutzen. Wir bevorzugen die zweite Möglichkeit.

Die bisherige Begleitforschung zu den Btx-Pilotprojekten hat keine Anzeichen dafür gefunden, daß mit der Nutzung dieser Technik auch eine Verarmung sozialer Kontakte verbunden ist.¹⁴⁶ Die Technik kann helfen, frei verfügbare Zeit zu gewinnen, die für andere Sozialkontakte genutzt werden kann. Und deren Anbahnung kann durch Telekommunikation unterstützt werden. Allerdings fallen Kontakte und Aktivitäten weg, die bei persönlicher Erledigung ansonsten 'beiläufig' vorkommen. Die telekommunikative Erledigung wird auf die eigentliche Aktivität reduziert, persönliche Kontakte müssen gesondert 'geplant' werden.¹⁴⁷ Diese Untersuchungsergebnisse legen die Vermutung nahe, daß das Verhalten des einzelnen darüber entscheidet, ob die technische die personale Kom-

145 Dieses Beispiel stammt von Kubicek 1988, 90.

146 S. Seetzen u.a. 1984, 44; Kromrey 1987, 141, 150.

147 S. hierzu Kromrey 1987, 150; s. auch Volpert 1985, 89, 93.

munikation verdrängt oder diese jener vorgezogen wird.¹⁴⁸

Die Btx-Begleitforschung kann jedoch nicht die Kumulationseffekte der technisch vermittelten oder ersetzten Kommunikation in der 'Informationsgesellschaft' erfassen.¹⁴⁹ Zwar verweist sie auf retardierende Momente in der Mediennutzung – etwa die Kosten und die Kostensensibilität der Nutzer. Sie vermag aber nicht die weit verbreitete Befürchtung zu widerlegen, daß nach und nach der nicht normierte, unmittelbare sinnlich-sprachliche Kontakt zwischen Menschen in erheblichem Umfang maschinisiert und eben nicht durch zusätzliche Anstrengungen zu menschlichen Kontakten kompensiert wird.¹⁵⁰ In unmerklichen kleinen Schritten – so die Befürchtung –, von denen jeder für sich vergleichsweise bedeutungslos ist, werden zwischen den Menschen Apparate gesetzt: Im Laden, am Bahnhof, im Bus, in der Bank, bei der Post, in Gaststätten, in staatlichen Ämtern, beim Arzt und auch in den Wohnstuben.¹⁵¹ Durch die „apparative Erhaltung“ der Gesellschaft könnte der „soziale Kitt“, der durch direkte zwischenmenschliche Interaktionen realisiert und immer wieder aufgefrischt wird, zerbröseln.¹⁵²

Das wesentlich Neue an der künftigen Entwicklung wird sein, daß sie nicht – wie viele technische Veränderungen zuvor – auch neue Kommunikationsformen hervorbringt, vielmehr „Kommunikation selber das Objekt der technischen Revolution ist“.¹⁵³ Soweit 'Mensch-Maschine-Kommunikation' zwischenmenschliche Kommunikation ersetzt, wird diese geprägt durch Formalisierung. Der Mensch muß sich an die Erfordernisse der Maschine, an deren Programme, Suchbäume und Dateien anpassen und unterordnen. Seine Kommunikation muß maschinen- bzw. rechnergerecht werden.¹⁵⁴ Von qualitativen Aspekten und Widersprüchlichkeiten, die für die soziale Realität typisch sind, muß abstrahiert werden. Rechnergerechte Standardisierung von Informationen und Kommunikation bedeutet Reduzierung von Komplexität und Verlust individueller Prägungen.¹⁵⁵ Im Kontakt mit der Technik geht die sinnliche Wahrnehmbarkeit der Wirklichkeit verloren.¹⁵⁶

Auch soweit persönliche Sprach-Kommunikation zwar erhalten bleibt, aber

148 S. Kromrey 1987, 141.

149 S. Seetzen u.a. 1984, 44.

150 S. hierzu z.B. Mettler-Meibom 1987, 56; Kubicek/Rolf 1986, 267; Kubicek 1988a, 90 f.; Ullrich 1988, 21; Volpert 1985, 89, 93; Eurich 1980, 101; Alemann/Schatz 1986, 513 f., 530 f.; Weingarten 1988, 57.

151 S. hierzu Ullrich 1988, 21; Volpert 1985, 52 nennt dies „Gespensterformen der Handelns“.

152 S. hierzu Ullrich 1988, 21; Volpert 1985, 53; Kubicek 1988a, 85 f., 90 f.

153 Weingarten 1988, 57.

154 S. Kubicek 1988a, 90; Kubicek/Rolf 1986, 259 f.; Mettler-Meibom 1986, 40; Alemann/Schatz 1986, 513 f.; Berger u.a. III 1988, 63; s. zur Formalisierung grundsätzlich Gaede/Hammer/Pordesch 1986.

155 S. hierzu Kubicek 1988a, 90; Hentig 1987, 33 f.; Berger u.a. III 1988, 63.

156 S. Alemann/Schatz 1986, 513, 530; Berger u.a. III 1988, 63; Eurich 1988, 26.

technisch vermittelt wird, verändert sie sich inhaltlich und funktional. Sie wird mediatisiert. Mediatisierung der Kommunikation bedeutet, daß sich zwischen den Menschen und seine Erfahrungen mit anderen Menschen oder allgemein der Umwelt zunehmend technische Medien schieben.¹⁵⁷ Dadurch fallen non-verbale Kommunikationsformen wie Gestik, Mimik und Blicke weg. Diese emotionalen Wahrnehmungs- und Ausdrucksformen, die einen zwischenmenschlichen Kommunikationsprozeß mitgestalten, können durch technische Medien nicht mehr vermittelt werden – auch nicht durch Bildfernsehen.¹⁵⁸ Dies dürfte insbesondere für die elektronische Post oder Sprachspeichersysteme gelten. Sie verbessern zwar den Kontakt zu anderen Personen, indem schneller und einfacher schriftliche oder mündliche Nachrichten hinterlassen werden können, auch wenn der 'Gesprächspartner' nicht 'da' ist. Das direkte Gespräch, von dem am Telefon zumindest die Stimme und die Reaktionsfähigkeit übrig bleibt, nimmt jedoch zunehmend ab, je mehr die Vorteile der neuen Technik genutzt werden.

IuK-Technik ermöglicht zeit- und raumunabhängig zu kommunizieren. Sie erweitert die individuellen Kommunikationsmöglichkeiten, weil mit ihrer Hilfe trotz geographischer Entfernung „künstliche Nachbarschaften“¹⁵⁹ hergestellt werden können. Gleichzeitig werden dadurch aber real erfahrbare Nachbarschaften, die eine soziale Integration vieler Lebensbereiche ermöglichen, ersetzt durch solche, die nur medial herstellbar sind. Dieser Prozeß könnte die Kontaktarmut und die Unfähigkeit von Menschen verstärken, sich den sozialen Kontakt zu verschaffen, den sie für ihr persönliches Wohlergehen brauchen. Die Einsamkeit in unserer Gesellschaft könnte somit durch IuK-Technik strukturell verstärkt werden. Insbesondere für ältere Menschen und ihr Umfeld könnte dann jegliche Veranlassung schwinden, den Kontakt zu anderen Menschen zu suchen und zu pflegen. „Zur Not ließe sich dieser Kontakt medial herstellen. Die mediale Verfügbarkeit von Kontakt reduziert dann den realen Sozialkontakt.“¹⁶⁰ Wenn Menschen sich gegenseitig nicht aufsuchen können, ist technisch unterstützte Kommunikation eine Bereicherung. Wo aber das bequeme Medium den Besuch ersetzt, zerstört die Technik soziale Beziehungen.¹⁶¹ Je weiter aber reale Nachbarschaften durch künstliche ersetzt werden, desto mehr wird der Raum zur Einübung, zum Erlernen von sozialem Verhalten und Selbstbestimmung verengt beziehungsweise zerstört.

Soweit in Zukunft persönliche Kommunikation durch IuK-Technik zurückgedrängt wird, könnte sie die bisherige Form der Persönlichkeitsbildung – und

157 S. Mettler-Meibom 1987, 40.

158 S. hierzu auch Alemann/Schatz 1986, 531 f.; Protz 1984, 234; Mettler-Meibom 1987, 55; Berger u.a. III 1988, 63, 67; Eurich 1988, 26.

159 Kubicek/Rolf 1986, 267.

160 Mettler-Meibom 1987, 56; s. hierzu auch Alemann/Schatz 1986, 532; Methfessel/Orland 1988, 12; Volpert 1985, 96.; Eurich 1980, 101; ders. 1982, 101.

161 S. Hentig 1987, 72.

damit Identität und Integrität der Person – verändern und gefährden. Denn persönliche Kommunikation ist notwendig für die Entwicklung von Persönlichkeit. Sie setzt die Erfahrung aktiver Auseinandersetzung mit anderen Menschen voraus. Die Entwicklung einer eigenen Persönlichkeit bedeutet, daß der Mensch auf der Basis eines historisch gegebenen Standes von Lebensqualität seine Interessen und Fähigkeiten, seine Bedürfnisse und Neigungen im Kontext sozialen Handelns verwirklichen kann. Individuelle Identität ist dabei von der sozialen Identität abhängig, weil sie als reflektiertes Selbstbild verstanden werden kann. Für den Aufbau eines solchen Selbstbildes und die Wahrnehmung der eigenen Person sind Wahrnehmung, Bewertung und Reflexion selbstbezogener Erfahrungen entscheidend. Sie werden möglich durch das Erfahren der eigenen Körperlichkeit sowie die eigenen Interessen und Bedürfnisse, die sich aus der Interaktion mit der sozialen und dinglichen Welt ergeben. Direkte Kommunikation ist somit eine unerläßliche Grundlage für die selbstbestimmte Entwicklung von Werten, Werthierarchien und Sinnbestimmungen, die wiederum als Handlungsanweisungen menschliches Handeln und Verhalten steuern.¹⁶²

Ich-Gefühl kann sich jedoch nicht gegenüber einem Fernseher oder einem Computer entwickeln. Identitätsstiftende Erfahrungen setzen die aktive Auseinandersetzung mit Lebendigem, vor allem zwischenmenschliche Interaktionen voraus.¹⁶³ „Das elektronische Büro, die elektronische Lagerhaltung, die elektronische Produktion, die elektronische Steuerung und Kontrolle, das elektronische Spiel, das Sehen von Fernsehprogrammen – ihnen allen ist gemeinsam, daß an die Stelle realer Wahrnehmungs-, Aktions- und Erfahrungsmöglichkeiten im Umgang mit Menschen und Materie Prozesse der 'entmaterialisierten' Wahrnehmung und Bearbeitung getreten sind.“¹⁶⁴ Lebendiges Erleben wird durch die medial vermittelte Wirklichkeit aus zweiter Hand ersetzt und zu einer einzigen Erfahrungsweise verengt und vereinheitlicht: dem Blick auf den Bildschirm. Die vom Fernsehen her bekannte Verwandlung des Menschen zum Massenereimten und der Familie zum Miniaturpublikum¹⁶⁵ könnte sich verschärfen. Insgesamt ist jedoch zu vermuten, daß Informatisierung und Mediatisierung der Kommunikation den Prozeß der Entsinnlichung und Entmaterialisierung von Information erheblich verschärft und dadurch die zur Identitätsbildung notwendige soziale Erfahrung zunehmend verhindert.¹⁶⁶

Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen: Ein neues Computerprogramm zu entwickeln, kann eine kreative, genuin schöpferische Arbeit sein – es dann tausendfach anzuwenden, wieder weniger. Der Computer oder die Tele-

162 S. Hurrelmann 1986, 167; Gut/Schumacher 1988, 21, 26; Mettler-Meibom 1987, 43; Alemann/Schatz 531 f.; Lutterbeck 1980, 117; Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“ 1983, 154.

163 S. hierzu z.B. Mettler-Meibom 1987, 46.

164 Mettler-Meibom 1987, 57; s. auch Alemann/Schatz 1986, 525.

165 So Anders schon 1956, 110 f.

166 S. hierzu auch Volpert 1985, 147; Protz 1984, 235; Berger u.a. III 1988, 63, 65.

kommunikation können sinnvolle Instrumente sein – etwa um schnell und gezielt spezifische Daten abzufragen oder in umgrenzten Bereichen wie etwa Mathematik oder Fremdsprachen zu lernen. Bleiben IuK-Techniken Werkzeuge des Anwenders, die er ohne äußere Zwänge – wie sie in der 'Informationsgesellschaft' jedoch im Arbeits- wie im Alltagsleben zu erwarten sind – zu begrenzten und spezifischen Zwecken einsetzt, können sie dessen Persönlichkeitsbildung unterstützen und seine Erfahrungswelt bereichern. Ein solcher Umgang mit der IuK-Technik setzt allerdings eine gelungene Basissozialisation voraus. Nur wer in einem kulturellen Deutungs- und Normensystem gefestigt ist, kann das notwendige kritische Verhältnis zur Technik gewinnen.¹⁶⁷

Eine umfassende Mediatisierung und Informatisierung der Kommunikation, eine ständige Reduktion der menschlichen Lebenswelt, der lebendigen Vielfalt einer Kultur in formalisierte Modelle kann jedoch ab einer bestimmten Realisierungsstufe nicht ohne Wirkung auf das Bewußtsein, die Psyche und den Sozialcharakter der Menschen bleiben, die diese reduzierte Welt erstellen und in ihr leben. Maschinenbeeinflusste Sozialisation vermag dann, zu einer 'Digitalisierung des Denkens' zu führen. In dem Maße, wie sich der Mensch an die formal-rationale Struktur des Computers anpaßt, kann er nach und nach ganzheitliche Denk- und Wahrnehmungsformen wie Intuition, übergreifendes und integratives Denken verlieren.¹⁶⁸ Dominieren im Denken algorithmisierte Strukturen, könnte menschliche Subjektivität leicht reduziert werden auf eine abstrakt-logische Zweck-Mittel-Rationalität. Die Transformation der Lebenswelten in Maschinenwelten wäre dann imstande, einen vermutlich beim Menschen angelegten Wunsch nach Steuerbarkeit, Beherrschbarkeit, Regelmäßigkeit und Störungsfreiheit so sehr zu verstärken, daß dadurch ein 'maschineller Charakter' entsteht. Viele befürchten sogar, daß die „gesellschaftliche Überwucherung der Lebenswelten durch elektronische Informatisierung die Pathologie des 'mechanischen Denkens' einzelner Berufsgruppen zur Pathologie der ganzen Gesellschaft werden lassen“ kann.¹⁶⁹

Die Tendenz, menschliches Handeln und Denken der binären Computerlogik anzupassen, kann in der Folge zu einer partiellen oder völligen Ausblendung der sozialen Welt und des lebendigen Lebens führen.¹⁷⁰ Je stärker die sozialen Kontakte reduziert werden und zwischenmenschliche Erfahrungen verloren gehen, desto mehr verkümmern soziale Handlungsfähigkeiten sowie die Möglichkeit, in sozialer Interaktion Persönlichkeit zu entwickeln und eine Identität zu

167 S. Moser Universitas 1988, 866 ff.

168 So Volpert 1985, 64; Eurich 1982, 103; ders. 1985, 31; Gut/Schumacher 1988, 33; Prott 1984, 234; Soosten-Höllings 1988, 70 ff.; Mettler-Meiborn 1987, 74.; Mies 217 f.; Alemann/Schatz 1986, 517 f.; Kubicek/Rolf 1986, 262.

169 Ullrich 1988, 21 f.; s. hierzu auch Schurz/Pflüger 1987, 46 ff.; Volpert 1985, 71, 146 f.; Prott 1984, 235; Eurich 1985, 31; Alemann/Schatz 1986, 520; Kubicek/Rolf 1986, 258 f.; Weizenbaum 1977, 161.

170 Gut/Schumacher 1988, 33; Böttger 1985, 58; Alemann/Schatz 1986, 521.

finden.¹⁷¹ „Die Menschen, die in der zukünftigen Informationsgesellschaft aufwachsen werden, werden nachweislich anders sein als die, die diese Gesellschaft errichten.“¹⁷²

Kommunikative Kompetenz

Der Verlust realer Erfahrung der sozialen Wirklichkeit beeinflusst jedoch nicht nur die Entfaltung der Persönlichkeit und das Entstehen eines Selbstbildes, sondern auch die Fähigkeit zu Sozialität. Denn Kommunikation ist der 'Stoff', aus dem die sozialen und kulturellen Beziehungen sind.¹⁷³ Intensive Nutzung von Computern und Telekommunikation dürfte nicht nur Beziehungs- und Bindungsfähigkeit, Liebe und Sexualität verändern,¹⁷⁴ sondern auch die Fähigkeit sozialen Interagierens überhaupt. Die technische Beeinflussung der Fähigkeit zu Sozialität soll hier – mit Blick auf das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit – am Beispiel der kommunikativen Kompetenz aufgegriffen werden.

Personale Voraussetzung von Demokratie und der Wahrnehmung von Grundrechten ist, daß Menschen kommunikative Kompetenz erwerben können, also die Fähigkeit, sich in wechselnden Situationen ihrer Interessen bewußt zu werden und für sie einzustehen. Kommunikation ist somit eine entscheidende Voraussetzung, um eigene Interessen wahrnehmen, ungerechtfertigte Herrschaft erkennen und Wege zu ihrer Aufhebung gehen zu können.¹⁷⁵ Ein so verstandener normativer Begriff von kommunikativer Kompetenz bezieht sich auf eine Gesellschaft, die in sich nicht macht- und herrschaftsfrei ist, in der die emanzipativen Gehalte des Grundgesetzes noch nicht ausreichend verwirklicht sind und das ständige Bemühen um die Einlösung der normativen Versprechen nach Demokratie, Freiheit, sozialem Ausgleich und Machtbegrenzung gefordert ist.

Wir haben gesehen, wie wichtig soziale Erfahrung für die Identitätsbildung des einzelnen ist. Kommunikative Kompetenz thematisiert nun den gesellschaftsbezogenen und handlungsorientierten Teil dieser Erfahrungen. Sie sollen dem Menschen dazu verhelfen, seine Kompetenz zur Kommunikation mit anderen für vernünftige Konfliktlösungen einzusetzen, mit dem Ziel, ungerechtfertigte Herrschaft aufzuheben. Kommunikative Kompetenz ist unerläßlich für politische Reife und Verantwortungsfähigkeit.¹⁷⁶ Sie stiftet auch jenes Maß an Ur-

171 S. hierzu Gut/Schumacher 1988, 33; Volpert 1985, 93, 147.

172 Alemann/Schatz 1986, 527.

173 S. hierzu Kubicek 1988a, 85 f.; Seetzen u.a. 1984, 42; weitergehender Luhmann 1986, 62 ff.; 1987, 191 ff.

174 S. hierzu z.B. Volpert 1985, 99.

175 S. hierzu Mettler-Meibom 1987, 42, 49, 52, 100; Baacke 1980, 286 f.; Protz 1984, 236 f.; Berger u.a. III 1988, 68.

176 S. Mettler-Meibom 1986, 100.

teilsfähigkeit und Verhaltenssicherheit, das wir benötigen, um die über die indirekten Kanäle der Massenkommunikation gemachten Erfahrungen aus zweiter Hand in den Horizont unserer unmittelbaren Erfahrungen 'einordnen' zu können.¹⁷⁷ Kommunikative Kompetenz in diesem Sinn setzt die Möglichkeit voraus, sich im direkten Gespräch über die Art der Erfahrung zu verständigen und die jeweilige Wirklichkeit in kommunikativer Auseinandersetzung einzuschätzen.

Die IuK-Techniken sind nicht der 'Sündenfall' einer bisher funktionsfähigen kommunikativen Kultur. Der herrschaftsfreie Dialog vernünftiger Gesprächspartner ist strukturell eher die Ausnahme als die Regel. Die Kommunikation zwischen Eltern und Kindern, Lehrern und Schülern, Konzernen und Verbrauchern, Vorgesetzten und Mitarbeitern oder Bürokraten und Bürgern ist auch bisher so, daß die Erfahrung selbstbestimmter und gleichrangiger Verständigung über Wirklichkeit selten gemacht werden kann. Autonomes Handeln als Ausdruck kommunikativer Kompetenz stellt sich nicht ein, sondern setzt vielfach mühsames Lernen der Benachteiligten in solidarischem Handeln voraus.¹⁷⁸

Technisch gesteuerte und ökonomisch vermittelte Kommunikationsformen werden diesen Zustand unserer kommunikativen Kultur nicht verbessern, sondern verschlechtern.

Die Zuordnung von Sinn und Wert, die Einschätzung sozialer Verhältnisse bedarf unabdingbar der zwischenmenschlichen Kommunikation und des gemeinsamen Handelns. Wird dieses durch die wachsende Nutzung von IuK-Techniken immer mehr zurückgedrängt, muß dies auch die kommunikative Kompetenz beeinflussen. In der Konsequenz könnte das bedeuten, daß viele Menschen es nicht erlernen oder wieder verlernen, gemeinsam mit anderen soziale Situationen einzuschätzen und zu bewerten, Strategien zu ihrer Veränderung zu entwerfen und nach diesen planvoll zu handeln. „Von den Endgeräten der Computernetze in allen Lebenslagen umgeben, laufen vereinzelte Individuen Gefahr, kommunikative Kompetenz als subjektive Voraussetzung lebendiger Öffentlichkeit und damit funktionsfähiger Demokratie gerade nicht auszuweiten, sondern zu verlieren.“¹⁷⁹ Das, was in geschichtlicher Anstrengung an Mündigkeit mühsam errungen wurde, würde verkümmern, die personale Basis der Demokratie bedroht, die subjektiven Voraussetzungen, von Grundrechten Gebrauch zu machen, beeinträchtigt und dadurch auch die Fähigkeit zur Partizipation und zur sozialverträglichen Gestaltung der Technik verhindert.¹⁸⁰

177 S. Protz 1984, 237.

178 S. Protz 1984, 237 f.

179 Protz 1984, 233.

180 S. z.B. Alemann/Schatz 1986, 519, 524; Protz 1984, 234 ff.; Mettler-Meibom 1987, 66, 91; Gut/Schumacher 1988, 33 f.; Eurich 1980, 102; Berger u.a. III 1988, 68; Ullrich 1988, 21; Kubicek/Rolf 1986, 264, 272.

Transparenz und Intransparenz

Wer versucht, die untersuchten Nutzungsformen der IuK-Technik und ihre Auswirkungen zusammen zu sehen, wird eine sehr ungleiche Verteilung von Transparenz und Intransparenz erkennen. Das Individuum wird in seinen verschiedenen sozialen Rollen als Arbeitnehmer, als Kunde, als Bürger oder als Privatperson für unterschiedlichste Stellen zunehmend transparenter. Es wird zwar keinen 'Großen Bruder', keine zentrale, alle persönlichen Daten zusammenführende Institution geben. Personenbezogene Daten werden vielmehr dezentral und zweckspezifisch gesammelt. Alle diese vielen Stellen werden aber meist auf alle zur Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen erforderlichen Informationen zurückgreifen können. Banken beispielsweise werden über Vermögens-, Einnahme- und Ausgabenprofile verfügen, Versicherungen über Einkommens-, Risiko- und Versicherungsprofile, Handels- und Marketingfirmen über Konsumprofile und Personalabteilungen über Leistungs-, Eignungs- und Verhaltensprofile. Verbrauchsdaten, Nutzungsdaten oder Abrechnungsdaten können für unterschiedliche Zeiträume bei Temex-Anbietern, Versorgungsunternehmen, Datenbankanbietern und TELEKOM gesammelt werden. Alle diese Stellen können also die personenbezogenen Informationen jeweils auch nutzen, um den einzelnen zu beeinflussen oder um im Konfliktfall ihre Interessen durchzusetzen. Die interessenspezifische Transparenz des einzelnen für je unterschiedliche Stellen dürfte daher die Einfluß- und Machtverteilung in den jeweiligen Beziehungen zu Lasten des Individuums verschieben.

Alle diese personenbezogenen Daten sind zwar auf viele speichernde Stellen verteilt, liegen aber durchweg in maschinenauswertbarer Form vor. Die vielen Teil- und Spezialprofile können daher in Anbetracht des künftigen Stands der Technik auch zusammengezogen und ausgewertet werden. An solchen Datenabgleichen könnten vor allem Polizei und Geheimdienste Interesse haben. Überträgt man die Interessensituation der Rasterfahndung nach Terroristen Ende der siebziger Jahre auf die künftigen technischen Möglichkeiten solcher 'Fahndungsmaßnahmen',¹⁸¹ so ist es nicht ausgeschlossen, daß viele der dezentralen Datensammlungen für einzelne 'Fahndungsaktionen' gemeinsam ausgewertet werden. Sie alle bilden keine aktuelle, aber eine *optionale übergroße dezentrale Datenbank*. In ihr werden nicht ständig und allumfassend sämtliche Informationen über den einzelnen ausgewertet. Aber im Einzelfall können aus dem Datenmaterial vollständige Persönlichkeitsprofile von einigen oder vielen Menschen erstellt werden. Der 'Große Bruder' steht auf Abruf bereit.

Dieser steigenden Transparenz des Individuums könnte nun aber – im Rahmen der untersuchten Trendentwicklung – eine technische Möglichkeit entgegenstehen, die gerade die IuK-Technik bietet: die *Anonymisierung von Teletrans-*

181 S. hierzu z.B. Simon/Taeger 1981, 16 ff.

aktionen. Betrachten wir also diese Schutzmöglichkeit und ihre Durchsetzungschancen.

Teletransaktionen wird es in der 'Informationsgesellschaft' in nennenswertem Umfang nur geben, wenn sie 'rechtssicher' abgewickelt werden können. Um in einem allgemein zugänglichen Netz sicherzustellen, daß bei Teletransaktionen – Telebanking, Teleshopping, Informationsabruf und Behördenverkehr – derjenige, der eine Nachricht versendet, Geld umbucht oder eine kostenpflichtige Information abrufen, immer auch derjenige ist, der zu sein er vorgibt, und um zu gewährleisten, daß rechtsverbindliche Nachrichten nicht unterwegs manipuliert werden, arbeitet zum Beispiel die Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (GMD) an einem Konzept, das sie 'TeleTrusT' nennt.¹⁸² Mit Hilfe von Chipkarten und Verschlüsselungsverfahren sollen sowohl die erforderliche Rechtssicherheit als auch eine weitgehende Anonymität gewährleistet werden.

Das Ziel der Rechtssicherheit wollen die Experten durch ein öffentliches *Verschlüsselungsverfahren* erreichen, das mit asymmetrischen Schlüsseln arbeitet. Jeder Sender fügt seiner Nachricht eine mit seinem geheimen Schlüssel verschlüsselte Signatur hinzu, die der Empfänger mit dem öffentlichen Schlüssel des Absenders wieder entschlüsselt. Er kann die Signatur nur dann entschlüsseln, wenn sie mit dem zu ihr passenden geheimen Schlüssel verschlüsselt worden ist. Solange nur der Berechtigte über den Schlüssel verfügt, kann durch dieses Verfahren nachgewiesen werden, daß die Nachricht auch von ihm stammt. Die Signatur besteht aus einer eigens errechneten und dann verschlüsselten Kurzfassung der Nachricht. Die Nachricht selbst wird im 'Klartext' übermittelt. Dadurch unterscheidet sich TeleTrust von den oben erörterten Verschlüsselungen des Kommunikationsinhalts. Wurde die Nachricht unterwegs verändert, unterscheidet sich die Kurzfassung der empfangenen Nachricht von der entschlüsselten Kurzfassung aus der Signatur. Solange das Kryptogramm der Signatur nicht gebrochen werden kann und die Kurzfassungen identisch sind, kann der Empfänger sicher sein, daß die Nachricht echt ist. Dieses Konzept dürfte vor allem Anwendung finden, um den elektronischen Zahlungsverkehr¹⁸³ und rechtswirksame Telehandlungen (Vertragsabschlüsse, Klagen, Anträge) abzusichern.

Um ausreichend sicher zu sein, muß TeleTrusT gewährleisten, daß der Schlüssel nicht berechnet und nur vom Berechtigten genutzt werden kann. Zu diesem Zweck wird das Schlüsselpaar automatisch und geheim errechnet. Der öffentliche Schlüssel wird in ein öffentliches Verzeichnis aufgenommen und der geheime auf einer Chipkarte gespeichert. Die Schlüsselverwaltung und die

182 S. hierzu näher Hammer DuD 1988, 396 ff.; Burkert GMD-Spiegel 1/1986, 43 ff.; Herda, GMD-Spiegel 1/1986, 17 ff.; ders., GMD-Spiegel 1/1988, 45 ff.; ders. 1985, 35 ff.; Goebel, GMD-Spiegel 1/1988, 34 ff.; Kruse/Struif GMD-Spiegel 1/1986, 37 ff.; Raubold GMD-Spiegel 1/1986, 9 ff.; Rihaczek GMD-Spiegel 1/1986, 13 f.; ders. DuD 1987, 240 ff.; Struif GMD-Spiegel 1/1986, 27 ff.; ders. GMD-Spiegel 1/1988, 34 ff.; s. hierzu auch Chaum DuD 1988, 26 ff.; Abel/Schmölz 1986, 322 ff.; Harmsen/Weiß 1988, 34 ff.

183 S. hierzu näher Harmsen/Weiß 1988, 51 ff.

Authentifizierung der Absender soll vertrauenswürdigen Stellen übertragen werden, wie etwa Banken oder Handelskammern. Diese können mit dem gleichen Verfahren, mit dem Nachrichten rechtssicher übermittelt werden, auch bestätigen, daß der öffentliche Schlüssel vertrauenswürdig ist.

Die für die Rechtssicherheit der Teletransaktionen erforderliche eindeutige Identifizierung des Handelnden erlaubt gleichzeitig das Paradoxon einer weitgehenden Anonymität. Da nämlich nicht der Name, sondern der Schlüssel für die Vertrauenswürdigkeit einer Telehandlung entscheidend ist, kann der einzelne unter verschiedenen Namen handeln. Er kann sich für jedes Pseudonym von unterschiedlichen Authentifikationsstellen eine Chipkarte ausstellen lassen und seine Teleüberweisungen, Teleeinkäufe, Telebuchungen, Teleberatungen und Informationsnachfragen unter wechselnden Namen abwickeln. Dadurch kann er weitgehend verhindern, daß Teletransaktionen seiner Person zugeordnet werden können. Kundenprofile wären dann nicht mehr möglich. Mit Hilfe von TeleTrusT könnten im Normalfall bargeldlose Finanztransaktionen ebenso anonym erfolgen wie der Einkauf mit Bargeld auf dem Wochenmarkt. Dies ist möglich, weil in Streitfällen die Authentifikationsstelle – auf Beschluß eines Richters oder einer Schiedsstelle – die Identität hinter dem jeweiligen Pseudonym aufdecken könnte.¹⁸⁴ Anonymität und Rechtssicherheit könnten gleichzeitig gewährleistet werden.¹⁸⁵

So vorteilhaft Verbesserungen der Anonymität zur Sicherung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wären, so gering sind deren Realisierungschancen. Wer die Anwendungsbedingungen und die Interessenstrukturen näher betrachtet, wird viele, wahrscheinlich zu viele Hindernisse für die anonyme 'Informationsgesellschaft' erkennen. Banken werden vermutlich für den elektronischen Bankverkehr nur Karten akzeptieren, die von ihnen selbst ausgestellt wurden. Soweit sie Kredite einräumen, dürften sie darauf bestehen, die Identität des Schuldners zu kennen. Schließlich könnten sie auf § 154 Abgabenordnung verweisen, nach dem „niemand ... auf einen falschen oder erdichteten Namen für sich oder einen Dritten ein Konto errichten oder Buchungen vornehmen lassen“ darf. Banken werden also trotz TeleTrusT in der Lage sein, ihre Kunden zu identifizieren und von ihnen Profile zu erstellen. Ebenso dürften sich die Behörden gegen anonymisierte Beziehungen zu den Bürgern mit Erfolg wehren. Sie werden ihre Definitionsmacht dafür einsetzen, daß der Bürger in allen Telebeziehungen zur Verwaltung sich mit seinem korrekten Namen identifiziert.

Dagegen könnten im Handels- und Dienstleistungsbereich einige Möglich-

184 S. hierzu näher Hammer DuD 1988, 396 f.

185 Selbst wenn TeleTrusT in dieser Form realisiert würde, könnten Bedenken aus dem Gleichheitssatz entstehen, wenn nicht jeder eine Chipkarte erhalten kann und bestimmte (sozial schwache) Gruppen diskriminiert würden. Außerdem wären Analphabeten, alte Leute, Kinder und Blinde in der Nutzung dieser Technik behindert – s. hierzu näher Hammer DuD 1988, 401.

keiten anonymen Handelns entstehen. Für das Einkaufen am Point-of-Sale oder für Informationsabrufe etwa könnte durch TeleTrusT-Karten die Identität des Kunden verborgen bleiben. Für TV-Shopping und Fernbestellen ist jedoch wieder eine genaue Selbstidentifikation erforderlich, da die Waren ja an die richtige Adresse geliefert werden sollen. Ein grundsätzliches technisches Problem für die erhoffte Anonymität ergibt sich, wenn im ISDN – wie derzeit vorgesehen – dem Angerufenen die Nummer des Anrufers auf seinem Gerät angezeigt wird und er diese speichern kann. Er könnte dann alle Pseudonyme, die ihn vom gleichen Telekommunikationsanschluß aus anrufen, zusammenführen und identifizieren. Schließlich gilt noch zu bedenken, daß eine weitgehende und gesicherte Anonymität voraussetzt, mit vielen unterschiedlichen Chipkarten und Pseudonymen die Teletransaktionen gegenüber den jeweiligen Anbietern abzuwickeln. Es wäre erst noch zu klären, ob der 'Normalbürger' bereit ist, den damit verbundenen organisatorischen Aufwand auf sich zu nehmen.¹⁸⁶

So wird am Ende von TeleTrusT nur die – vor allem für die Anbieter wichtige – sichere Identifizierung der Teilnehmer übrig bleiben, ohne die – nur für die Kunden vorteilhafte – Anonymität. Es bleibt also bei unserer Vermutung, daß die Transparenz der Bürger, Kunden, Klienten, Verbraucher und Versicherten erhöht wird. Gleichzeitig aber steigt für diese die Intransparenz der sie betreffenden Datenströme. Je mehr Stellen Informationen über sie sammeln, je stärker diese untereinander vernetzt sind und je schwieriger eine effektive Kontrolle der Datensammlungen und Übermittlungen organisiert werden kann,¹⁸⁷ desto weniger werden sie erkennen können, wer über welche Daten verfügt und wo ihnen Informationen über sie selbst wieder begegnen werden.

Anpassungsdruck und mögliche Reaktionen der Rechtsordnung

Die 'Informationsgesellschaft' wird für die künftige Verwirklichung von Grundrechten Chancen und Risiken bieten, die je nach sozialer Situation, Alter, Bildung und privaten Verhältnissen unterschiedlich genutzt und erfahren werden. So könnten viele mit hohem Bildungsniveau, ausgeprägter Lernfähigkeit und -bereitschaft sowie ausreichender Finanzkraft die Angebote der IuK-Technik weitgehend selbstbestimmt und freiheitserweiternd nutzen. Berücksichtigt man jedoch die zu erwartenden Interessenstrukturen und Anwendungsbedingungen, dürfte nur bei einer Minderheit die Bilanz zwischen Vor- und Nachteilen positiv sein. Mehrheitlich wird die breite Nutzung von IuK-Techniken aller Voraussicht nach – verglichen mit heute – den Schutzcharakter der Wohnung noch stärker beeinträchtigen, die Privatsphäre zunehmend Systemzwängen erschließen, Frauen faktisch noch stärker benachteiligen, die Transparenz des Individuums

186 S. hierzu auch Hammer DuD 1988, 401 f.

187 S. hierzu z.B. Walz 1988, 217.

für gesellschaftliche Mächte weiter erhöhen, sowie die Ausbildung von persönlicher Identität und kommunikativer Kompetenz erschweren. Alle diese Entwicklungen werden in steigendem Maße die personale Grundlage für Demokratie und Grundrechtsentfaltung gefährden. Verhindert aber nicht die Rechtsordnung, daß diese Risiken Realität werden? Kann sie uns die erhofften Vorteile gewährleisten und uns vor den befürchteten Nachteilen bewahren?

Dagegen spricht jedoch der starke Anpassungsdruck einer radikal veränderten Wirklichkeit. Er könnte zu Anpassungen der Rechtsordnung zwingen. Wie in den zuvor schon untersuchten Feldern kann ein solcher Anpassungszwang rechtliche Anerkennung in bereits existierenden Rechtsstrukturen erfahren, die unter den veränderten Verhältnissen eine neue oder gesteigerte Aktualität gewinnen. Unter dem Druck der Tatsachen könnten sich heutige 'Mindermeinungen' in der Rechtsauslegung durchsetzen, Einschränkungenmöglichkeiten von Freiheitsrechten ausgeweitet bzw. neu konkretisiert werden oder – vor allem – bewußte Uneindeutigkeiten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine wirklichkeitsgerechte Fortbildung erfahren. In dem Maße, wie die Rechtsordnung neue Fakten als rechtmäßig anerkennt, verliert sie jedoch diesen gegenüber ihre Steuerungs- und Schutzfähigkeit. Untersuchen wir also, wo bisherige Interpretationsversuche und Uneindeutigkeiten der Rechtsauslegung Ansatzpunkte für eine Anpassung an die Wirklichkeit der 'Informationsgesellschaft' bieten.

In der 'Informationsgesellschaft' wird es zunehmend schwieriger werden, jene kommunikationsbezogene Funktion zu gewährleisten, die der Schutz von *Ehe und Familie* und der Schutz der *Wohnung* bisher geboten haben. Das Bundesverfassungsgericht wird sich bemühen, die Kluft zwischen sozialer Wirklichkeit und Verfassungsnorm nicht zu groß werden zu lassen. Dies wird Auswirkungen auf die Auslegung der Grundrechte haben. Bisher hat es die Förder- und Schutzpflicht des Staates für Ehe und Familie der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen¹⁸⁸ und sie lediglich als Benachteiligungsverbot konkretisiert.¹⁸⁹ Es hat diese Pflicht kaum als Gestaltungsauftrag für den Gesetzgeber interpretiert, die tatsächlichen Lebensbedingungen so zu beeinflussen, daß sie einer Entfaltung des Familienlebens förderlich sind.¹⁹⁰ Eine solche Grundrechtsauslegung ist umso weniger zu erwarten, je schwieriger es würde, diesen Auftrag auch zu erfüllen.

Der von Art. 13 Abs. 1 GG gewährleistete Schutzbereich der Wohnung bezieht sich auf den sozial anerkannten Anspruch auf Beachtung privater Abgeschlossenheit. Die soziale Anerkennung räumlich-gegenständlicher Dispositi-

188 S. z.B. BVerfGE 21, 1 (6); s. auch Schmidt-Bleibtreu/Klein Art. 6 Rdn 7. – deshalb wird auch ein unmittelbarer Anspruch auf positive Förderung verneint – s. Hesse 1984, Rdn 458.

189 S. z.B. BVerfGE 6, 55 ff.; 13, 318 ff.; 16, 203 ff.; 18, 97 ff.; 18, 257 ff.; 22, 93 ff.

190 S. hierzu z.B. Richter 1984, Art. 6 Rdn 10a.

onsspielräume unterliegt daher dem sozialen Wandel.¹⁹¹ Sie wird sich unweigerlich verändern, wenn in der 'Informationsgesellschaft' die Netzanbindung der Haushalte zum gewohnten Bild gehört und dadurch die funktionale und räumliche Trennung zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit zunehmend aufgehoben wird. Die Wohnung wird ihre bisherige Funktion, die private Lebensgestaltung gegenüber der Zugänglichkeit für und der Einsichtnahme durch andere zu schützen, hinsichtlich elektronischer Informationsgewinnung nur noch beschränkt erfüllen können. Verändert sich aber gleichzeitig auch die soziale Bewertung ihrer Funktion, paßt sich der Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG diesem Wandel an.

Heute erscheinen bestimmte Temex-Anwendungen vielen Juristen als datenschutz- und grundrechtlich problematisch.¹⁹² Sie fordern daher gezielte Schutzmaßnahmen. Künftig könnte die wachsende wirtschaftliche Bedeutung von Temex-Anwendungen jene Rechtsansichten stärken, die derartige – mitunter effektivitätsmindernde – Schutzmaßnahmen als überflüssige Übertreibungen des Datenschutzes ansehen. Im Sozialhilfereich etwa könnte das Sozialstaatsprinzip, das Prinzip effektiver Aufgabenerfüllung sowie das wohlverstandene Eigeninteresse der Betreuten in einer Güterabwägung Bedenken gegenüber dem Kontrollaspekt einer Temex-Nutzung überwinden. Die Schutzregelung, Temex nur dann zuzulassen, wenn der Betroffene optisch oder akustisch erkennen kann, wann der Dienst in Anspruch genommen wird und welcher Art er ist,¹⁹³ würde dann aus diesem Blickwinkel als Bevormundung dargestellt. Daraus wird die Forderung abgeleitet, es sollte dem einzelnen selbst überlassen bleiben, ob er diese – teurere – Schutzmaßnahme wünscht oder lieber den – billigeren – Dienst ohne Anzeige.¹⁹⁴

Dieses Prinzip der Freiwilligkeit wird sich jedoch nicht immer durchhalten lassen. Sollte der Temex-Dienst einmal massenhafte Anwendung finden, wäre eine freie Entscheidung der Verbraucher, ob sie Verbrauchsmessungen fernablesen lassen wollen, unwirtschaftlich und preisstigernd. Hauseigentümer oder Versorgungsunternehmen müßten dann nämlich auf zwei unterschiedlichen Wegen den Verbrauch ermitteln. Sie werden daher Druck auf den Gesetzgeber ausüben, das Fernwirken im Mietrecht oder in den Allgemeinen Bedingungen für Versorgungsverträge zu regeln und nach Möglichkeit einen Anschlußzwang vorzuschreiben. Begründet würde dieser Vorstoß vorwiegend mit den Allgemeininteressen an Energieeinsparung und Umweltschutz. Damit könnte dann zumindest das Junktimverbot zu Fall gebracht werden,¹⁹⁵ das in Berlin verbie-

191 S. hierzu Berkemann 1984, Art. 13 Rdn 12 ff.

192 S. z.B. die Erklärung der Datenschutzbeauftragten zur Kabelkommunikation vom 27./28.3.1984.

193 So § 53 Kabelpilotprojektgesetz Berlin.

194 S. Schmidt 1985, 627; ders. net special 1/1986, 34; ders. 1988, 352.

195 S. hiergegen Schmidt 1985, 626.

tet, eine Leistung davon abhängig zu machen, daß der Kunde in die Temex-Nutzung einwilligt.¹⁹⁶ Dann wird jeder Hausbesitzer und jedes Versorgungsunternehmen die Zustimmung zu Fernmessen und Fernwirken – im Rahmen der Vertragsfreiheit – erzwingen können.

Die Speicherung und Auswertung von *Kundendaten* durch Banken oder Handelsunternehmen wird mit der Sicherheit und Kundenfreundlichkeit des elektronischen Zahlungssystems begründet werden. Wenn Konzepte anonymer Transaktionen, wie sie etwa nach dem TeleTrusT-Konzept möglich wären, nicht realisiert werden, ist ohne die Speicherung bestimmter personenbezogener Daten sowohl das Point-of-Sale-System als auch der elektronische Zahlungsverkehr insgesamt gefährdet. Um den Kunden vor Mißbrauch oder Systemfehlern zu schützen, wird es notwendig sein, ihn zu identifizieren und die einzelnen Transaktionen festzuhalten.¹⁹⁷ Nur wenn diese Daten eine gewisse Zeit gespeichert bleiben, können Reklamationen der Kunden verfolgt werden. Sind die Unternehmen an weiteren Daten interessiert, die trotz dieser Begründung nicht gespeichert werden dürften, könnten sie durch das verlockende Angebot einer detaillierten persönlichen Buchführung aller elektronischen Geldtransaktionen die Einwilligung der Kunden erhalten.

Damit wäre zwar die Speicherung aller interessierenden Kundendaten möglich, noch nicht jedoch deren Auswertung für Marketingzwecke. Um auch dieses zu erreichen, könnten Handel und Banken entweder ihre Marktmacht dazu verwenden, sich die Zustimmung des Teilnehmers einzuholen oder 'berechtigte Interessen' für eine Datenauswertung geltend zu machen.¹⁹⁸ Denn als 'berechtigte Interessen' im Sinne der Erlaubnisnorm zur Datenverarbeitung des § 23 BDSG gilt bereits heute, die für die Werbung von Kunden erforderlichen Daten zu speichern. Die Ausweitung des Kundenkreises oder die Intensivierung von Geschäftsbeziehungen zählt „unstreitig zu den legitimen geschäftspolitischen Zielen“.¹⁹⁹ Setzt sich gar die Auffassung durch, jede Verarbeitung, die vom Geschäftszweck gedeckt ist, sei zur Wahrung 'berechtigter Interessen' erforderlich,²⁰⁰ wäre den speichernden Stellen dann jedwede Auswertung möglich, wenn sie nur auf den jeweiligen Geschäftszweck begrenzt ist. Die Betroffenen könnten sie nur verhindern, wenn sie sich ausdrücklich dagegen verwahrten.²⁰¹ Ob die

196 S. § 53 Kabelpilotprojektgesetz Berlin.

197 S. hierzu Godschalk CR 1987, 420; ders., RDV 1988, 123. So muß in den USA nach § 906 des Electronic Fund Transfer Act die kartenemittierende Bank dem Karteninhaber über alle Transaktionen einen schriftlichen Beleg mit den konkreten Transferdaten vorlegen.

198 S. hierzu z.B. Priewasser 1981, 71; Godschalk CR 1987, 421.

199 Simitis in: Simitis/Dammann/Mallmann/Reh 1981, § 23 Rdn 55; s. z.B. auch Schwappach 1977 in: Gallwas/Schweinoch § 23 Rdn 56.

200 So Schaffland/Wiltfang 1977, § 23 Rdn 18; Schwappach 1977, § 23 Rdn 22; ders. in: Gallwas/Schweinoch § 23 Rdn 20.

201 S. Simitis in: Simitis/Dammann/Mallmann/Reh 1981, § 23 Rdn 72.

Banken und Handelsunternehmen dann noch an Geschäftsbeziehungen mit ihnen interessiert sind, dürfte fraglich sein.

Grenzen könnte die Auswertung gespeicherter Personendaten an dem *Verbot der Profilbildung* finden. Aber auch dieses Verbot hat das Bundesverfassungsgericht nur sehr vage formuliert. Es hat zwar festgestellt, „es wäre mit der Menschenwürde nicht zu vereinbaren, ... den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren ... und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist“.²⁰² Indem es so Schutz gegen eine überzeichnete Gefährdungslage gewährt, verfehlt es jedoch die alltägliche Bedrohung. Was soll man denn unter dem Verbot verstehen, *den* Menschen in seiner *ganzen* Persönlichkeit zu registrieren? In der Volkszählungs-Entscheidung läßt das Gericht die Abbildung „einzelner Lebensbereiche“ des Bürgers zu und verbietet nur, „dessen Persönlichkeit“ durch „unbeschränkte Verknüpfung“ mit den Daten der Verwaltungsbehörden darzustellen. „Teilabbilder der Persönlichkeit“ hält es nur dann für unzulässig, wenn sie „mit der Würde des Menschen nicht vereinbar sind“.²⁰³ Diese Feststellung verweist auf das Konzept des gestuften Persönlichkeits-schutzes. Danach ist nur der – von ihm nie genau definierte – Bereich der Intimsphäre absolut geschützt.²⁰⁴ In den angrenzenden Bereich der Privatsphäre darf jedoch auf gesetzlicher Grundlage, etwa den Datenschutzregeln, eingegriffen werden. Es ist daher sehr zweifelhaft, ob nach dieser Rechtsprechung das Zusammenführen von Personendaten zu eng begrenzten – etwa auf Marketinginteressen beschränkten – Teilprofilen, die die schmale, robinsonhafte Intimsphäre aussparen, verboten werden könnte. Sie wären jedenfalls keine Persönlichkeitsprofile, die *den* Menschen in seiner *ganzen* Persönlichkeit erfassen. Erst recht werden Teilprofile, in deren Verarbeitung der Betroffene eingewilligt hat, kaum als „zwangsweise Katalogisierung“ verhindert werden können.²⁰⁵

Auch die neuartigen Werbemethoden des TV-shopping und des Telemarketing könnten rechtlich gerechtfertigt werden. Wie in jeder Werbung liegt auch im TV-hopping ein gewisser Grad von Belästigung. Sie dürfte jedoch als gering gewertet werden, da der Zuschauer das Fernsehen und dort einen bestimmten Kanal ja selbst einschaltet. Ein wettbewerbswidriges Eindringen in die Privatsphäre dürfte daher verneint werden.²⁰⁶ Überhaupt nicht belästigend wird TV-shopping wirken, wenn Zuschauer die Werbesendungen als moderne Form des Einkaufsbummels gezielt einschalten. Erreichen die teletechnischen Werbebotschaften den Umworbenen unerbeten, sehen die Gerichte dann kein verbotenes

202 BVerfGE 27, 1 (6).

203 BVerfGE 65, 1 (53).

204 S. hierzu näher Roßnagel 1984a, 83 ff.; Pieroth/Schlink 1987, 97.

205 S. hierzu auch Roßnagel 1984a, 167 f. mwN.; zur Kritik an dem überzogenen Feindbild des BVerfGE s. auch Hase DuR 1984, 40 f.; Vogelsang 1988, 166.

206 S. bereits heute Bultmann/Rahn NJW 1988, 2437.

Eindringen in die Privatsphäre, wenn aufgrund des „Interesses“ oder „Bedürfnisses“ des Angesprochenen oder aufgrund „ständiger Geschäftsverbindungen“ von einem vermuteten Einverständnis ausgegangen werden darf.²⁰⁷ Genau diese Ausnahmevoraussetzungen können aufgrund der Kundenprofile künftig jedoch massenhaft hergestellt werden. Werbung wird dann weitgehend individuell und zielgerichtet erfolgen, so daß sie immer das 'Interesse' und das 'Bedürfnis' des Werbeadressaten anspricht. Die informationstechnische Integration des Kunden in das Handelsunternehmen und die dauernde teletechnische Kommunikation über Angebote und Kaufabschlüsse schafft so eine „ständige Geschäftsverbindung“.

Schließlich könnte auch die Erweiterung des staatlichen Handlungsspielraums – etwa durch den Zugriff der Polizei auf Personenprofile, die andere Institutionen für ihre Interessen anlegen – rechtlich gerechtfertigt werden. Denn die Bedeutung und Tragweite des Rechts auf Privatheit kann nicht losgelöst von anderen, gleichfalls schutzwürdigen Interessen bestimmt werden. Seine Grenzen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vielmehr durch Abwägung der betroffenen Interessen zu ermitteln. Jeder muß daher auch in Zukunft Eingriffe hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen.²⁰⁸ Eine permanente Auswertung der aus dem Privatbereich anfallenden Daten durch staatliche Organe dürfte danach auch in Zukunft ausgeschlossen sein. Staatliche Zugriffe auf solche Daten aus gegebenem Anlaß – etwa zur Rasterfahndung nach Terroristen – könnten aber nach den Kriterien der Güterabwägung und der Verhältnismäßigkeit nicht ausgeschlossen werden.²⁰⁹

Die faktische Aussichtslosigkeit, in der 'Informationsgesellschaft' den Verfassungsauftrag durchzusetzen, die *Frauen* den Männern im Erwerbsleben faktisch *gleichzustellen*, dürfte Bemühungen hervorrufen, diesen Auftrag zu relativieren. Dies könnte auf verschiedenen Ebenen geschehen.

Zum einen könnte versucht werden, das aktive Gleichstellungsgebot auf die Rechtssphäre zu beschränken. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer neueren Entscheidung²¹⁰ ausdrücklich offengelassen, ob sich aus Art. 3 Abs. 2 GG eine Verpflichtung für den Gesetzgeber ergibt, „die Voraussetzungen für eine faktische Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen zu schaffen“. Dieses Offenhalten künftiger Interpretationsspielräume ermöglicht Entscheidungen in beiden Richtungen. Drängt die Wirklichkeit dazu, das Gleichheitsgebot nur noch auf die Rechtssphäre zu begrenzen, wäre verfassungsrechtlich nicht mehr die faktische Gleichstellung in allen Lebenslagen gefordert, sondern nur noch

207 S. hierzu z.B. BGHZ 59, 317; KG NJW-RR 1986, 122; OLG Hamburg WRP 1987, 41; OLG Hamburg WRP 1978, 553; OLG Frankfurt GRUR 1983, 674.

208 BVerfGE 27, 344 (351); 35, 35 (39); 54, 143 (146).

209 S. hierzu bereits oben Kap. 9.

210 BVerfGE 74, 163 (179 f.).

die Chancengleichheit zwischen Mann und Frau durch rechtliche Gleichbehandlung.²¹¹ Faktische Lagen der Ungleichheit wären dann nicht mehr normativ angreifbar.

Eine alternative oder ergänzende Möglichkeit wäre, die Abwägung zwischen dem Gleichbehandlungsgebot und anderen 'Verfassungswerten' neu zu gewichten. So könnte etwa die in Art. 2 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG geschützte Dispositions- und Vertragsfreiheit der Arbeitgeber²¹² oder das Diskriminierungsverbot gegenüber Männern²¹³ einen Einstellungs-Anspruch von Frauen etwa nach einer gesetzlichen Quotenregelung ausschließen.

Schließlich wäre denkbar, daß die sozialen Verhältnisse in der 'Informationsgesellschaft' sich in einem neuen Verständnis der funktionalen Unterschiede zwischen Mann und Frau niederschlagen. „Funktional-arbeitsteilige Unterschiede“ werden vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung als ein Grund anerkannt, der Ausnahmen vom Gleichheitsgebot rechtfertigen kann.²¹⁴ In Verbindung mit der Aufwertung einer institutionellen Sicht von Ehe und Familie könnte das Recht der Frau auf gleiche Erwerbsarbeit reduziert werden auf das Recht gleicher Erwerbschancen. Die Erwerbsmöglichkeiten müssen allerdings nicht mehr in gleichem Maße wie für den Mann zu existenzsichernden Tätigkeiten führen, da die Erwerbstätigkeit der Frau ja mit ihren eigentlichen Aufgaben in Ehe und Familie in Einklang gebracht werden muß.²¹⁵ Eine faktische Gleichstellung in der Erwerbsarbeit zu Lasten von Männern wäre dann verfassungsrechtlich nicht mehr geboten. Und die Lage der Frauen in der 'Informationsgesellschaft' wäre durch das Grundgesetz legitimiert.

Soweit durch die breite Nutzung von IuK-Technik die tatsächlichen Voraussetzungen der Privatsphäre, der Persönlichkeitsbildung und der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit beeinträchtigt oder gefährdet werden, könnte an die aus Art. 2 Abs. 1 GG folgende Gewährleistungs- und Schutzpflicht der Staaten appelliert werden. Ist dieser jedoch nicht bereit oder nicht in der Lage, durch Technikbegrenzungen derartige Veränderungen zu verhindern, wird er auf die *verfassungsmäßige Ordnung* als Schranke dieses Grundrechts verweisen. Das Bundesverfassungsgericht versteht unter diesem Begriff die allgemeine Rechtsordnung, also alle jeweils geltenden, die materiellen und formellen Normen der

211 So z.B. Gusy NJW 1988, 2508 f.

212 S. zum Meinungsstreit Friauf 1981, 26 ff.

213 S. hierzu z.B. Roellecke 1988, 45 f.; Hanau 1982, 215 f.; Mengel JZ 1982, 535; Schaub 1987, 1077.

214 S. z.B. BVerfGE 74, 163 (179) mwN. Noch immer ist die von Baur geprägte Feststellung zutreffend, die rechtliche Erheblichkeit funktionaler Unterschiede zwischen den Geschlechtern sei die „pseudo-verfassungsrechtliche Einbruchsstelle für eine ungerechtfertigte Benachteiligung der Frau“ – Baur JZ 1959, 443.

215 S. z.B. BVerfGE 6, 55 (56). Zu dieser Argumentationsfigur s. näher Reich-Hilweg 1979, 76 ff.

Verfassung beachtenden Rechtsregeln.²¹⁶ Soweit daher – so könnte argumentiert werden – Technik-Systeme den geltenden Gesetzen gemäß zugelassen sind und genutzt werden, sind deren tatsächliche Auswirkungen unter dem Blickwinkel des Art. 2 Abs. 1 GG hinzunehmen.²¹⁷

Wer dennoch neue Gesetze fordert, um diese negativen Auswirkungen zu verhindern, dem könnte gerade das Grundrecht der freien Persönlichkeitsentfaltung entgegengehalten werden. Soweit sich die IuK-Techniken über den Markt verbreiten, die Individuen sie also nicht zwangsweise, sondern aufgrund jeweils eigener Entscheidung nutzen, dürfe der Staat nicht zum Vormund seiner Bürger werden. Vielmehr muß er es ihnen überlassen, wie sie die Vor- und Nachteile der Technik-Nutzung bewerten und ihre Konsumententscheidungen treffen.

216 S. z.B. BVerfGE 6, 32 (37 ff.); 55, 159 (165); 63, 88 (108 f.).

217 Nach Pieroth/Schlink 1987, 98, die sich an dem „klassischen Eingriffsbegriff“ orientieren, fehlt es in diesen Fällen bereits an einem Eingriff in das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG.

12. Das Grundgesetz in der 'Informationsgesellschaft'

Wir sind damit am Ende unseres Gedankenexperiments. Können wir uns auf den Weg in die 'Informationsgesellschaft' begeben und dabei – wenn wir die gewonnenen Ergebnisse zusammenführen – darauf vertrauen, daß die Rechtsordnung uns vor Verlusten an Freiheit und Demokratie schützen wird? Oder ist das Verfassungssystem der 'Informationsgesellschaft', so wie es hier beschrieben wurde, unweigerlich zu erwarten? Bestehen keine Möglichkeiten, die uns wichtigen Verfassungsziele besser zu schützen?

Das hier skizzierte Zukunftsbild ist keine zwingende Vorhersage. Um die tatsächliche Entwicklung einschätzen zu können, hat es sich an den Machtverhältnissen, den mächtigsten Interessen und gesellschaftlichen Entwicklungstrends orientiert und, um die Reaktionen der Rechtsordnung sich vorstellen zu können, an dem herrschenden Verfassungsverständnis, an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie an Regelungslücken und offengehaltenen Entscheidungsspielräumen ausgerichtet. In dem Gedankenexperiment wurde versucht, künftige Technikanwendungen aus absehbaren Interessenkonstellationen zu prognostizieren und verfassungswandelnde Interpretationen aus heutigen Argumentationsmustern abzuleiten, die auf künftige rechtliche Konflikte übertragen wurden. Die vorgestellten Ergebnisse gelten also nur unter den genannten Voraussetzungen – dann aber ist die prognostizierte Entwicklung sehr wahrscheinlich.

Als Ergebnis unseres gedanklichen Probehandelns kann festgehalten werden: Die sozio-technischen Systeme, die sich auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft' herausbilden dürften, werden die Verwirklichungsbedingungen vieler Verfassungsziele verändern. Sie werden die Möglichkeiten, die normativen Ordnungsmodelle Realität werden zu lassen, die das Grundgesetz für verschiedene soziale Felder bereithält, in den meisten Fällen reduzieren, in wenigen dagegen erhöhen. Die durch IuK-Technik geprägte Wirklichkeit wird auf die Rechtsordnung und insbesondere auf das Grundgesetz einen starken Druck ausüben, sich den veränderten Verhältnissen anzupassen. Nur in den wenigsten Fällen dürfen das bisherige Rechtsverständnis und die Interessen, die diese Normvorstellungen stützen, die Kraft haben, die Wirklichkeit der Norm anzupassen. In den meisten Fällen wird die Wirklichkeit Anpassungen des Rechts durch Verfassungsänderung oder Verfassungswandel erzwingen.

'Liberty dies by inches', sagt ein altes englisches Sprichwort: 'die Freiheit stirbt zentimeterweise'. Die untersuchten Veränderungen kommen nicht über Nacht. Vielmehr wird mit einem Schleicheffekt zu rechnen sein. Die Interpretation der Verfassung wird sich langsam und kontinuierlich wandeln. Viele Bedeutungsänderungen werden von Zeitgenossen gar nicht bemerkt werden, sondern sich erst einer vergleichenden Rückschau erschließen. Und auch der Hüter der Verfassung, das Bundesverfassungsgericht, entscheidet immer nur über ein-

zelne Zentimeter. Die institutionelle Verfassung als Gericht beschränkt die Dritte Gewalt auf die Überprüfung von Einzelfällen. Ihm werden jeweils nur die einzelnen Stufen einer inkrementellen Entwicklung vorgelegt. Selbst bei einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle urteilt es zeitlich gesehen über einen schmalen Ausschnitt aus einem komplexen Sach- und Rechtszusammenhang. Der Gesamtprozeß, die Kumulation der Teilschritte zu einer Veränderung des Verfassungssinns, bleibt außerhalb seines Entscheidungsfeldes.¹

Wer jedoch versucht, die vielfältigen Veränderungen, die durch den Einsatz von IuK-Technik in fast allen Lebensbereichen verursacht, gefördert, verstärkt oder beschleunigt werden, in ihrer synergistischen Gesamtwirkung zusammen zu denken, wird *zentrale Verfassungsgrundsätze* in Gefahr sehen:

Unter den Bedingungen der 'Informationsgesellschaft' droht der *Demokratie*, sich von einer Staatsform der Selbst- und Mitbestimmung an der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu einer bloßen Legitimationsform bürokratischer Herrschaft zu wandeln, der jede emanzipatorische, über die gegebenen Verhältnisse hinausweisende Perspektive fehlt. Der verhaltenssteuernde Anspruch demokratischer Grundrechte für eine politische Willensbildung 'von unten' wird ebenso verloren gehen wie der Anspruch demokratischer Einflußnahme auf staatliche und gesellschaftliche Strukturen. Während der technisch-ökonomische Wandel die Gesellschaft in einen sich ständig beschleunigenden Prozeß der Dauerveränderung zwingt, verschlechtern sich zusehends die Möglichkeiten, aufgrund demokratischer Willensbildung in diesen Prozeß verändernd einzugreifen.

Der Anspruch, in einem *sozialen Rechtsstaat* staatliche und soziale Macht zu begrenzen, zu kontrollieren und auszugleichen, wird in der 'Informationsgesellschaft' nur noch sehr schwer durchzusetzen sein. Verfassungsrechtliche Freiheits- und Gleichheitsforderungen können gegen eine industrieartig potenzierte Informationsmacht der ohnehin Mächtigen nur noch bruchstückhaft verwirklicht werden. Diese werden im Gegenteil den normativen Gehalt der informationellen Gewaltenteilung und des informationellen Selbstbestimmungsrechts an ihre behördlichen und betrieblichen Erfordernisse anpassen. Verfassungswerte, die gesellschaftliche Funktionszusammenhänge schützen, werden dann nämlich auch die IuK-Systeme als elementare Bestandteile staatlicher und gesellschaftlicher Infrastrukturen legitimieren. Gewicht und Bedeutung dieser Verfassungswerte dürften in einer risikoreichen, verwissenschaftlichten, kommerzialisierten, industrialisierten und bürokratisierten Welt den objektiven Funktionserfordernissen der IuK-Technik auch rechtlich eine unwiderstehliche Schubkraft verleihen. Individuelle Freiheitsgarantien können sich dagegen allenfalls befristet und beschränkt behaupten.

Die wachsende Transparenz sozialen Rollenverhaltens für die Herren der IuK-Systeme und die zunehmende Intransparenz der Informationsflüsse für die

1 S. hierzu Bryde 1982, 202, 336 f.; Schlaich VVDStRL 39 (1981), 132 ff.

Objekte der IuK-Systeme gefährden die Bedingungen *individueller Identität und Integrität*. Formalisierung, Standardisierung, Mediatisierung und Kontrolle sozialer Kommunikation erschweren die Entwicklung autonomer und selbstbewußter Persönlichkeit. Sie bedrohen damit die personale Basis demokratischer Mitbestimmung, die subjektiven Voraussetzungen, von Grundrechten überhaupt Gebrauch zu machen, und die individuellen Bedingungen sozialverträglicher Technikgestaltung.

Auf die neuen Machtstrukturen und Machtsteigerungen, die durch die Nutzung von IuK-Systemen zu erwarten sind, ist das Recht nur unzulänglich vorbereitet. Wichtigste rechtliche Errungenschaften demokratischer Machtkontrolle und sozialen Machtausgleichs stammen aus der Zeit der ersten industriellen Revolution und sind auf sie zugeschnitten. Durch die veränderten Verwirklichungsbedingungen in einer 'Informationsgesellschaft' könnten deren Mechanismen der Freiheitsgewährleistung und Machtbegrenzung ins Wanken geraten.²

Möglicherweise erfordert neue Techno-Logie auch eine neue Logik menschlicher Persönlichkeit und sozialer Verhältnisse.³ Vielleicht ist in einer 'Informationsgesellschaft' die ganze Konstruktion individueller Grundrechte überholt. Als Schutznormen, die eigentlich dem liberalen frühkapitalistischen Gesellschaftsmodell entsprechen, könnten sie nicht mehr zu dem dann erreichten Vergesellschaftungsgrad passen. Vermutlich wird auch der Datenschutz als individuelle Rechtssicherung, über die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten selbst zu bestimmen, als disfunktional gewertet und von den objektiven Funktionserfordernissen informationstechnischer Systeme umfunktioniert werden. Die 'klassische' Orientierung der Demokratie an der freien und gleichen Einflußnahme aller auf die politische Willensbildung könnte in einer solchen Gesellschaft selbst in ihrer normativen Ausprägung nur noch als Erinnerung an die frühbürgerliche Epoche Bestand haben. Die künftig erschwingliche Steigerung der Verhaltenstransparenz könnte dazu führen, daß wir das bis heute erlebte Zurücktreten sozialer Kontrolle vor allem in städtischen Lebensformen als eine geschichtlich überholte liberale Übergangserscheinung ansehen werden.⁴

Die künftige Entwicklung des Grundgesetzes kann allerdings nicht nur nach dem Schema einer 'Verfallslogik' interpretiert werden. Denn wir haben gesehen, daß es elastisch genug ist, durch verfassungswandelnde Auslegungen neuen Herausforderungen fortwährend angepaßt zu werden. Als Verfassung der 'Informationsgesellschaft' wird es deren Entwicklung begleiten und alle wesentlichen Schritte auf diesem Weg verfassungsrechtlich legitimieren. In vielen Fällen genügt es für den fälligen Verfassungswandel, die Verfassungsrechtsprechung

2 S. hierzu z.B. Steinmüller, FR-Dokumentation v. 20.6.1986; ders. 1988, 143, 145; ders. 1981, 173 f.; Kubicek 1988a, 86.

3 S. hierzu Narr 1986, 42; Ronge 1981, 120 f.

4 Damit rechnet z.B. Haefner 1980, 177.

oder die 'herrschende Meinung' unverändert auf veränderte Verhältnisse anzuwenden. Ganz unabhängig von den mächtigen Interessen, die solche Interpretationen fordern, ist das Festhalten an 'bewährten' Entscheidungsmustern eher zu erwarten als das Entwickeln und Durchsetzen neuer dogmatischer Sicherungen. Denn das Festhalten an einer Rechtsprechungstradition verspricht Kontinuität und Rechtssicherheit. Ansonsten können die gewünschten Ergebnisse auch durch leichte Akzentverschiebungen zu bereits heute vertretenen Rechtspositionen erzielt werden.

Das entscheidende an diesen Bedeutungsänderungen ist jedoch, daß sie unsere *normativen Begriffe* und damit unsere *Maßstäbe zur Bewertung der Wirklichkeit verändern*. Haben wir uns erst zum Beispiel an vermehrte Datenerhebung und -verarbeitung gewöhnt, werden wir einen anderen Begriff von Freiheit haben. Wir werden Verhaltensweisen, die wir heute als Freiheitseinschränkungen bewerten, nicht mehr als solche erkennen und daher auch nicht mehr kritisieren. Wie Techniknutzung Freiheitsvorstellungen zu verändern vermag, können wir etwa an der Sicherung des Luftverkehrs erkennen: Bevor wir in ein Flugzeug steigen, lassen wir uns durch den Filter einer körperlichen Durchsuchung schleusen in der mehr oder minder begründeten Erwartung, ein potentieller Flugzeugentführer werde darin hängen bleiben. Die Selbstverständlichkeit mit der wir uns dieser Prozedur unterwerfen, läßt erahnen, wie sehr sich hier unser Begriff von Freiheit schon verändert hat. Was letztlich unserer Sicherheit nutzt, empfinden wir nicht als Freiheitsbeeinträchtigung.

Dieses Grundmuster einer neuen Synthese von Freiheit und Sicherheit wird auch in der 'Informationsgesellschaft' unseren Freiheitsbegriff verändern. Um seiner und aller Sicherheit willen, soll der Bürger eine wachsende Fülle von Daten über seine sozialen Beziehungen den Behörden der inneren Sicherheit als Fahndungsmittel zur Verfügung stellen. Ebenso wie auf dem Flughafen werden wir die Überwachung unserer Kommunikation und die Verarbeitung unserer Daten nicht mehr als Freiheitseingriffe empfinden, wenn sie dazu dient, 'Verdächtige', 'Kriminelle', 'Verfassungsfeinde' und 'Terroristen' zu erkennen und dadurch unsere Sicherheit zu erhöhen.⁵ Ebenso wie unser Begriff von Freiheit werden sich in der 'Informationsgesellschaft' auch unsere Vorstellungen von Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat und anderen Verfassungszielen durch den stillen und allmählichen Wandel der Rechtsbegriffe verändern.⁶

Alle diese Begriffe werden unverändert im Text des Grundgesetzes zu finden sein. Ihr effektiver Schutz für die Bürger aber wird abgenommen haben. Wir werden dann immer noch in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat leben. Aber was bedeutet dann noch demokratische Teilhabe oder sozialstaatliche Freiheit? Normen und Rechtsstrukturen bleiben erhalten. Viele bisher selbstver-

5 S. hierzu Preuß Merkur 1986, 347.

6 Zu dieser Gefahr im Zusammenhang mit der Nutzung der Atomtechnik s. Saladin 1984b, 238 ff.; Mayer-Tasch 1984, 241 ff.

ständige Freiheiten, Entfaltungschancen und Schutzvorkehrungen aber werden fehlen.

Dieser Wandel der Verfassung ist in einer dem Trend folgenden Entwicklung recht wahrscheinlich. Er ist jedoch keineswegs zwingend. Er wird auch auf dem Weg zur 'Informationsgesellschaft' *nicht widerspruchsfrei* erfolgen. In dem Transformationsprozeß wird es immer wieder Widerstände und Rückschläge geben. Nicht zu vernachlässigende Gruppen in der Bevölkerung werden einen Machtzuwachs staatlicher und betrieblicher Machtträger, Freiheits- und Demokratieverluste sowie Einschränkungen ihrer Entfaltungschancen nicht klaglos hinnehmen. Sie könnten versuchen, zum Schutz von Freiheit und Demokratie auf die Erhaltung ihrer Verwirklichungsbedingungen hinzuwirken. Ihr Kampf um Erhaltung demokratiefördernder und freiheitssichernder Strukturen würde durch das Festhalten am bisherigen Rechtsverständnis gestärkt. Wer sich im Konfliktfall durchsetzen kann, wird von dem jeweiligen gesellschaftlichen Kräfteverhältnis abhängen – das sich aber auf dem Weg zur 'Informationsgesellschaft' immer mehr zum Nachteil der Bürgergruppen verändern dürfte.

Diese Entwicklung vermag sich auch auf die prognostizierten *Abwägungen des Bundesverfassungsgerichts* auszuwirken. Sein Methodensynkretismus und die von ihm betriebene Auflösung der Grundrechtsdogmatik in eine Güterabwägung und Billigkeitsrechtsprechung im Einzelfall öffnet seinen Entscheidungsspielraum.⁷ Die dadurch entstehende Entscheidungsfreiheit setzt die Richter jedoch unmittelbar gesellschaftlichen Forderungen und Systemzwängen aus. Sie entscheiden diese Abwägung als Stellvertreter der Allgemeinheit. Auch sie sind von den gesellschaftlich herrschenden Zielvorstellungen und Wertmustern geprägt.⁸ Der ergebnisoffene Prozeß der Güterabwägung würde an sich auch Entscheidungen zulassen, die Freiheit und Demokratie sichern. Doch erwartet werden können solche Urteile wohl nur in einer anderen Gesellschaft – einer Gesellschaft, in der Systemrationalität erheblich an Bedeutung verloren hat.

In ihr müßte die Freiheit des Individuums höher bewertet werden als die Funktionsfähigkeit des gesellschaftlichen Zusammenhangs und seiner Subsysteme. Bisher jedoch begrenzen die Funktionsimperative gesellschaftlicher und staatlicher Institutionen noch immer Inhalt und Reichweite von Grundrechten: Die Ausübung von Grundrechten darf nicht zur Funktionsunfähigkeit verfassungsrechtlich legitimierter Institutionen führen.

So schließt – in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – das „verfassungsmäßige Funktionieren“ des Staates aus, daß er „zum Staatsdienst Bewerber zuläßt oder im Staatsdienst Beamte beläßt, die die freiheitliche demokratische, rechts- und sozialstaatliche Ordnung ablehnen oder bekämpfen“,⁹ er-

7 S. hierzu Böckenförde NJW 1974, 1530; Müller 1976, 50; Kröger 1978, 21 ff.; Goerlich 1973, 140; Denninger KJ 1988, 9 f.; s. zur notwendigen Willkür jeder Abwägung z.B. Luhmann 1986, 135, 138.

8 Vgl. Bryde 1982, 182 ff.; Benda AöR 1976, 513 f.; Schlaich VVDStRL 39 (1981), 142.

9 BVerfGE 39, 334 (349).

fordert die „Effektivität des Verfassungsschutzes“, dem Betroffenen gegenüber Post- und Telefonkontrollen geheim zu halten,¹⁰ die „Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes“ die Beschränkung der politischen Rechte von Beamten und Angestellten,¹¹ die „Funktionsfähigkeit“ der Lehre und das „Funktionieren des Selbstverwaltungsorgans“ Hochschule einen ausschlaggebenden Einfluß der Hochschullehrer¹² oder die „Funktionsfähigkeit von Parlamenten und Regierung“ die Fünf-Prozent-Klausel des Wahlrechts.¹³ Der „Gemeinschaftswert“ des „einwandfreien Funktionierens einer geordneten Verwaltung“ erhält „gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit grundsätzlich den Vorrang“.¹⁴ Die „Funktionsfähigkeit von Unternehmen“ wird zur rechtlichen Grenze der Mitbestimmung¹⁵ und das Grundrecht der Kriegsdienstverweigerung findet seine Schranke an der „Funktionsfähigkeit der Bundeswehr“.¹⁶ Die „Funktionsfähigkeit der Untersuchungshaft“ geht der Vertraulichkeit ehelicher Kommunikation vor.¹⁷ Die „Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Strafrechtspflege“ schließlich kann für Sozialarbeiter kein Zeugnisverweigerungsrecht zulassen,¹⁸ verbietet, daß der Angeklagte sich mehr als drei Verteidiger wählen kann,¹⁹ verlangt, daß das Verfahren auch bei selbstverschuldeter Abwesenheit des Angeklagten „innerhalb angemessener Zeit zum Abschluß gebracht werden“ kann²⁰ oder fordert die Möglichkeit, Strafverteidiger auszuschließen.²¹

Aus Rücksicht auf Auswirkungen, die es nicht akzeptieren wollte, hat das Bundesverfassungsgericht bisher jedenfalls wiederholt darauf verzichtet, eigentlich zwingende Folgerungen aus dem Grundgesetz zu ziehen. Der „Gefahr, durch strikte Auslegung der Normen der Verfassung an die Grundlagen der staatlichen Ordnung zu rühren“ – stellt Verfassungsrichter Klein fest, „ist das Bundesverfassungsgericht bisher ... stets durch eine auf den Sonderfall abstellende Auslegung entgangen“.²² Ein 'fiat justitia, et pereat mundus' ist dem Bundesverfassungsgericht fremd.²³

Auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft' wäre eine andere Verfas-

10 BVerfGE 30, 1 (19).

11 BVerfGE 43, 149.

12 BVerfGE 35, 79 (192 f.).

13 BVerfGE 6, 104 (112).

14 BVerfGE 28, 191 (200).

15 BVerfGE 50, 290 (334 f.).

16 BVerfGE 28, 243 (261); 48, 127 (159 f.).

17 BVerfGE 35, 35 (40), ähnlich 42, 234 (237).

18 BVerfGE 33, 367 (383).

19 BVerfGE 39, 146 (163).

20 BVerfGE 41, 246 (250 f.).

21 BVerfGE 34, 307 (307).

22 Klein H. H. 1968, 11.

23 S. Bryde 1982, 187 mwN; s. auch Schenke NJW 1979, 1323.

sungsentwicklung nur dann zu erwarten, wenn die durch IuK-Technik verstärkten Entwicklungstrends zur Industrialisierung, Kommerzialisierung, Verwissenschaftlichung, Prävention und Bürokratisierung gebrochen würden – wenn zugunsten von Freiheit, Demokratie und Machtbegrenzung bisweilen auf Produktivitäts- und Rationalisierungsgewinne, auf profitable Märkte und Gewinnchancen, auf wissenschaftlich und technisch Machbares, auf aktiv produzierte Sicherheitsgewinne²⁴ oder auf zusätzliche Kontrollmöglichkeiten verzichtet würde. Hierfür sind aber keinerlei Anhaltspunkte auszumachen.

Das Verfassungsgericht bleibt also gesellschaftlichem Druck ausgesetzt, die Funktionserfordernisse der 'technischen Realisation' in seinen Abwägungen anzuerkennen. Dem kann es kaum rechtstechnische Barrieren entgegensetzen. Denn die durch das Gericht betriebene Verfassungsentwicklung ist vor allem durch die Ausweitung seines Entscheidungsspielraums gekennzeichnet. Das bewußte 'Nicht-Schließen' textlich offener Normen oder die Verlagerung der Entscheidung auf eine abstraktere Ebene, indem es die Verfassung als Wertordnung versteht, Grundrechtsdogmatik durch Güterabwägung ersetzt oder aus 'Bildern' wie dem 'Menschenbild des Grundgesetzes' judiziert, 'öffnen' die normativen Grundlagen des Gerichts und reduzieren seine eigene Normbindung. Hierdurch erleichtert es sich eine flexible Reaktion auf unterschiedliche Probleme und vergrößert seinen Einfluß auf den politischen Prozeß. Dies erklärt auch die in materiellen Rechtsfragen von vielen Beobachtern beklagte unsystematische Kasuistik, Widersprüchlichkeit, mangelnde Ordnung und fehlende Vorhersehbarkeit seiner Rechtsprechung. Auf dem Weg in die 'Informationsgesellschaft' werden sich daher nicht einzelne inhaltliche Ausdeutungen, sondern es wird sich die erungene Freiheit zu unterschiedlicher Ausdeutung als die wohl folgenschwerste Verfassungsentwicklung durch das Bundesverfassungsgericht erweisen.²⁵

Aus sich selbst oder seiner Rechtsprechungstradition wird das Bundesverfassungsgericht dem Anpassungsdruck somit kaum Widerstand entgegensetzen. In der Abwägung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Funktionserfordernissen einerseits und individuellen Grundrechten andererseits wird die Waagschale der Freiheit sehr oft zu leicht bleiben. Dadurch aber könnte vieles von dem, was einmal den emanzipativen Gehalt des Grundgesetzes ausgemacht hat, seine kontrafaktische, auf Verbesserung der Verhältnisse zielende Normativität verloren gehen.

Dieses Ergebnis ist jedoch nur zum Teil dem Methodensynkretismus des Bundesverfassungsgerichts geschuldet. Auch die konsequente Übernahme einer der derzeit diskutierten Grundrechtstheorien und Interpretationsmethoden würde – wie an anderer Stelle gezeigt wurde²⁶ – zu keinem wesentlich anderen

24 Im Gegensatz zur Erhöhung von Sicherheit durch Reduzierung von Schadenspotentialen und passive Sicherungsmaßnahmen – s. hierzu Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 213 ff.

25 S. hierzu Bryde 1982, 162 ff., 174 ff. mwN.; s. auch Böckenförde NJW 1976, 2107; Denninger JZ 1975, 545 ff.; ders. KJ 1988, 9 f.; Ridder 1975, 50 ff.

26 S. Roßnagel 1984a, 222 ff.

Ergebnis führen. Verlässliche Grenzen des Verfassungswandels können auch von diesen verfassungstheoretischen Modellen nicht erwartet werden. Die Rechtsordnung kann ihren Regelungsanspruch in einer sich ändernden Welt nur bewahren, wenn sie zu einer *evolutionären* Entwicklung fähig ist. Jede Verfassungstheorie, die die geschichtliche Entwicklung nicht ausblendet, muß aber den Einfluß der sich ändernden gesellschaftlichen Verhältnisse auf die Verfassungsordnung berücksichtigen. Ob Freiheitsrechte, Demokratie und Machtbegrenzung erhalten werden können, hängt daher weniger von der Interpretationsmethode und erheblich stärker von der Veränderung ihres gesellschaftlichen Wirkungskreises ab.

Verfassungsrechtliche Normativität ist abhängig vom politischen und sozialen Kräfteverhältnis. Setzen sich viele und gewichtige politische Kräfte dafür ein, Demokratie nicht zurück-, sondern fortzuentwickeln, Freiheitsspielräume auszuweiten oder die Bedingungen für die Entfaltung selbstbewußter Persönlichkeit zu verbessern, dann verstärkt dieser Gegendruck spezifische Positionen im 'Kampf ums Grundgesetz'. Und umgekehrt können die so gestärkten kontrafaktischen Erwartungen der Verfassung gesellschaftliche Reformen oder die Abwehr nachteiliger Veränderungen unterstützen. Ohne soziales und politisches Substrat aber ist die Verfassung hilflos dem Anpassungsdruck technischer Veränderungen und der hinter ihnen stehenden Interessen und Strukturen ausgesetzt. Geschützt und entfaltet können Freiheit und Demokratie letztlich nur durch praktisches Handeln – durch politisches Engagement und Gestaltung der Technik.²⁷

27 S. hierzu näher Roßnagel 1986, 364 ff.

V. TECHNIKGESTALTUNG

13. Gestaltungsaufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten

Die Hoffnung, einmal entstandene Anpassungszwänge juristisch ohne Verlust für erhaltenswerte Verfassungsziele bewältigen zu können, ist also trügerisch. Wir können nicht darauf vertrauen, daß die Rechts- und Verfassungsordnung eine verlässliche Schutzbarriere für Freiheit und Demokratie sein wird. Im Gegenteil ist eher zu erwarten, daß sich das Recht dem Anpassungsdruck der 'Informationsgesellschaft' beugt.

Grundrechte und Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat können somit in ihrem historisch erworbenen und erkämpften Gehalt *nur* dann bewahrt und entfaltet werden, wenn Anpassungszwänge, die zu ihrer Aushöhlung führen können, erst gar nicht entstehen. Zwar können zu hohe verfassungsrechtliche Anforderungen an eine politische Technikgestaltung dieser die notwendigen Freiräume nehmen. Forschungs-, Technologie- und Wirtschaftspolitik dürfen sich daher nicht in einem Verfassungsvollzug erschöpfen. Andererseits kann einer staatlichen Politik, die sich dem Grundgesetz verpflichtet weiß, eine schleichende Veränderung tragender Bestandteile des Verfassungssystems nicht gleichgültig sein. Sie muß daher versuchen, die Verwirklichungsbedingungen für Verfassungsziele zu berücksichtigen und zu optimieren. Dementsprechend verpflichtet das Bundesverfassungsgericht „die staatlichen Organe, ... alle Anstrengungen zu unternehmen, um mögliche Gefahren (für Verfassungsziele) frühzeitig zu erkennen und ihnen mit den erforderlichen, verfassungsmäßigen Mitteln zu begegnen“.¹

Dieser Beobachtungs- und Schutzauftrag des Grundgesetzes erfordert vorbeugende technische Gestaltung durch *staatliche Organe*. Wenn 'technischer Fortschritt' aufgrund seiner unübersehbaren sozialen und ökologischen Folgen inzwischen zu einem „Freibrief in die programmlose, abstimmungslose Dauer gesellschaftsveränderung ins Unbekannte“² geworden ist, dürfen Juristen nicht mehr – wie bisher immer – nur danach fragen, wie das Recht auf veränderte Entwicklungen reagieren soll.³ 'Verfassungsschutz' im eigentlichen Sinne erfordert vielmehr umgekehrt zu fragen: Wie sind technische Systeme zu gestalten, um die gesellschaftliche Ordnung zu erhalten und die Entwicklungsziele zu ver-

1 BVerfGE 49, 89 (132); s. hierzu z.B. auch Bull RuP 1987, 131.

2 Beck in: Spiegel 9/1988, 201.

3 So z.B. Bullinger 1980, 57 f.

wirklichen, die uns wichtig sind? Der ökonomisch-technische Wandel darf nicht mehr als selbstdeterminierter Prozeß angesehen werden, an den das Recht nur die gesellschaftlichen Verhältnisse anzupassen hätte, sondern ist – vor allem nach verfassungsrechtlichen Prioritäten – demokratisch zu steuern.

Die notwendige Technikgestaltung darf aber nicht nur eine staatliche Aufgabe sein. Wir haben gesehen, daß die Handlungsmöglichkeiten und Einflußchancen von *Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und Bürgergruppen* durch die Informatisierung der Gesellschaft geschmälert werden. Sie haben daher ein gemeinsames Interesse, die künftige technische Entwicklung zu beeinflussen. Verteidigen gesellschaftliche Gruppen ihre Handlungschancen, indem sie Gegenmacht organisieren, schützen sie damit zugleich die tatsächlichen Voraussetzungen von Grundrechten und Demokratie.⁴

Ebenso muß *jeder Bürger*, um seine Grundrechte zu wahren, aktiv in den gesellschaftlichen Gestaltungsprozeß der Technik eingreifen. Die Einbindung in soziale Systemzusammenhänge läßt den Versuch, der technischen Entwicklung individuell auszuweichen, weitgehend leerlaufen. Um nur ein Beispiel zu geben: Nach Tschernobyl wäre der persönliche Entschluß zu einer Existenz ohne Anbindung an die Nachrichten- und Kommunikationssysteme geradezu selbstmörderisch. Auch wer sich in den Wald zurückzieht, auf Autarkie bedacht und allein seinen Sinnen vertrauend, braucht mindestens ein Radio, um zu wissen, ob Salat und Pilze, Beeren und Fisch ohne Gesundheitsrisiken genießbar sind.⁵ Wir können die eigene Freiheit künftig nur noch dadurch schützen, daß wir unsere organisatorische und technische Einbindung in die Gesellschaft mitgestalten.

So sehr alle Argumente zur Notwendigkeit von Technikgestaltung auch überzeugen mögen, sie belegen noch nicht, daß diese auch möglich und erfolgreich ist. Während nämlich die „politischen Demokratie-Risiken für die Staatsbürger durch zentrale Informatisierung ... als Selbstläufer“ entstehen, müssen die „Demokratie-Chancen nach Dezentralisierung, Information, Autonomie und Kontrolle dagegen schwergängig und mühselig erarbeitet werden“.⁶

Technik wird schon immer gestaltet – durch ökonomische, wissenschaftlich-technische und bürokratische Interessen. Deren Steuerungsmittel könnten auch zu einer sozialverträglichen Gestaltung von Techniksystemen genutzt werden. So beeinflußt etwa der Staat schon seit langer Zeit die technische Entwicklung durch seine Forschungs- und Entwicklungs-Politik, durch seine Subventionen, seine Infrastrukturpolitik, seine Wirtschaftspolitik, seine Kultur-, Ordnungs- und Rechtspolitik. Allerdings orientierte er sich bisher vorrangig an anderen Kriterien als an der Verfassungsverträglichkeit künftiger Technikfolgen. Da jedoch Einbußen für Verfassungsziele „möglich sind“, verpflichtet der aus dem

4 S. hierzu auch Däubler 1989, 165 ff.

5 S. Guggenberger 1987, 144.

6 Alemann 1986, 114.

Grundgesetz abgeleitete Auftrag des Bundesverfassungsgerichts die staatlichen Organe, vor ihren Entscheidungen „frühzeitig“ auch deren künftige Auswirkungen auf die Verwirklichungsbedingungen von Verfassungszielen zu untersuchen und den erkannten positiven oder negativen Einfluß auf diese in ihrer Entscheidung zu berücksichtigen.

Die in unserem Zukunftsbild angedeuteten Entwicklungen sind keineswegs unausweichlich, sondern nur dann wahrscheinlich, wenn keine Gegenkräfte mobilisiert werden und keine politische Gegenstrategie eingeleitet wird. Eine politische Beeinflussung der Technikgestaltung durch staatliche Organe, gesellschaftliche Gruppen und viele einzelne wird durch das Einflußpotential des politischen Systems auf andere gesellschaftliche Funktionssysteme und die besondere Gestaltbarkeit der IuK-Technik gefördert:

Wissenschaft und Technik determinieren nicht die Technikanwendungen. Vielmehr kommt den anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen die Aufgabe zu, Brauchbares und Unbrauchbares zu sortieren. Nur ein Bruchteil des wissenschaftlich und technisch Möglichen wird realisiert. Das meiste wird als wirtschaftlich, rechtlich oder politisch nicht machbar ausgegrenzt. Die Kriterien, nach denen diese Selektion geschieht, liegen nicht fest, sondern verändern sich auf entsprechenden Druck hin. Bestimmen Kriterien der Verfassungsverträglichkeit die allgemein bindenden Entscheidungen des Politik- und Rechtssystems, können darüber auch die anderen Systeme der Gesellschaft in ihrer Technikgestaltung beeinflusst werden.⁷

Vor ihrer Einführung und Anwendung sind IuK-Systeme in hohem Grade gestaltungsfähig und gestaltungsbedürftig. Es geht bei dieser Technik nicht – wie etwa bei der Atomtechnik – um ein 'Ja' oder 'Nein', sondern um ein 'So' oder 'Anders' für jede einzelne Entwicklungslinie.⁸ Gerade die IuK-Technik beinhaltet daher wie keine andere Technik Möglichkeiten einer verfassungsverträglicheren Gestaltung. Die Universalität ihrer Verwendungsmöglichkeiten würde es erlauben, mit ihrer Hilfe die Verwirklichungsbedingungen für Freiheit, Demokratie und Machtbegrenzung zu verbessern.

Allerdings dürfen sich solche Gestaltungsversuche nicht auf das technische System als solches beschränken, sondern müssen versuchen, das gesamte sozio-technische System, in dem die Technik ihre Anwendung findet, einzubeziehen. Sie haben auszugehen von den drängenden gesellschaftlichen Problemen, sollten für diese soziale Lösungen entwickeln und dann erst fragen, wie diese sozialen Innovationen durch Technik unterstützt werden können. In der Regel müssen nämlich erst Strukturen und Machtverhältnisse geändert werden, bevor ein wirklich anderer Gebrauch der Technik möglich ist. Die machtssteigernde Wirkung des Technikeinsatzes würde sich sonst gegen jeden Gestaltungsver-

7 S. hierzu z.B. Luhmann 1986, 165 f., 225.

8 S. Kubicek 1988a, 93; Steinmüller 1988, 21 f., 29; ders. 1986, 71 ff.; Lutterbeck 1987, 54; Reinermann 1988, 40 f.; Nora/Minc 63, 65 f., 73f.

such, der sie ausblendet, ebenso durchsetzen wie die Auswirkungen der Industrialisierung, Verwissenschaftlichung, Vermarktung, Prävention oder Bürokratisierung. Es wäre eine Illusion zu glauben, diese geschichtsmächtigen Trends gesellschaftlicher Entwicklung könnten durch einen noch so mutigen Versuch der Gesellschaftssteuerung beseitigt werden. Viele ihrer Wirkungen sind gewollter politischer Beeinflussung nicht zugänglich. Verfassungsorientierte Technikgestaltung kann jedoch versuchen, durch gezielte Förderung ihre positiven Aspekte zu verstärken und durch die bewußte Stärkung von Gegengewichten ihre negativen zu schwächen.

Die 'Informatisierung' steuern, bedeutet demnach, über ein Gesellschaftsmodell zu entscheiden.⁹ Angesichts der nur beschränkt beeinflussbaren Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung werden jedoch auch die Chancen begrenzt sein, die Technik nach den Modellen zu gestalten, die das Grundgesetz zur Regelung verschiedener Felder der gesellschaftlichen Ordnung und Entwicklung bereithält. Der rasante Veränderungsprozeß, den die künftigen Anwendungen von IuK-Techniken in Gang setzen werden, dürfte die Gesellschaft bis in ihre Grundlagen hinein erfassen. Die Realisierungsbedingungen von Verfassungszielen dürften daher oft weniger durch das Festhaltenwollen am Bestehenden gesichert werden können. In dem künftigen Prozeß gesellschaftlicher Daueränderung muß dieser Versuch vergeblich sein. Außerdem wäre der Schluß falsch, daß „das Alte um des Alten willen vergoldet werden müßte, nur weil es offenbar schwierig ist, über bloße Trendverlängerung hinaus Alternativen zu planen und zu leben“.¹⁰ Im Gegenteil – der emanzipative Gehalt vieler Verfassungsziele wird meist nur durch eine Politik möglich sein, die bewußt auf gesellschaftliche Veränderungen zielt.

Einige Hinweise, wie IuK-Technik in einer künftigen Gesellschaft die Verwirklichungsbedingungen für Freiheit, Demokratie und Machtbegrenzung verbessern kann, wollen wir im nun folgenden Kapitel geben. Mit ihnen soll gezeigt werden, daß eine Politik, die außer der Technik auch ihre sozialen Anwendungsbedingungen mitgestaltet, Techniknutzungen ermöglichen könnte, deren Folgen verfassungsverträglicher sind als die heutigen Umstände.

9 S. hierzu Nora/Minc 1978, 112.

10 Janshen 1988, 176.

14. Gestaltungsalternativen

Wagen wir also erneut ein Gedankenexperiment und versetzen wir uns etwa in das Jahr 2010. Unterstellen wir dabei, daß auf der Grundlage der oben¹ beschriebenen technischen Möglichkeiten die IuK-Technik zwar in starkem Maße genutzt wird – jedoch mit dem Ziel, Freiheit zu entfalten, Demokratie auszuweiten und Machtbegrenzung zu verwirklichen. Um Mißverständnisse zu vermeiden, ist allerdings auf den beschränkten Anspruch dieses Gedankenexperiments ausdrücklich hinzuweisen: Das Zukunftsbild soll kein fertiges Gesellschaftsmodell einer alternativen 'Informationsgesellschaft' entwerfen, sondern lediglich an einzelnen Anwendungsbeispielen die Diskussion über eine verfassungsverträgliche Gestaltung der IuK-Technik anregen. Nehmen wir an, die Weichen wären rechtzeitig in Richtung einer verfassungsverträglichen sozio-technischen Entwicklung gestellt und sowohl technische als auch politische Gestaltungsmaßnahmen ergriffen worden, könnten wir uns erstaunt in folgenden Verhältnissen wiederfinden:

Eine breite, nicht kommerzialisierte *Informationsinfrastruktur* ermöglicht jedem einen leichten und kostenlosen Zugang zu gesellschaftlich relevantem Wissen und gestattet ihm, „sich in einer intellektuell außerordentlich reichhaltigen Welt psychisch mobil zu bewegen“.² Sie hat zu einer größeren sozialen und politischen Chancengleichheit geführt, weil die verbesserten und öffentlich nutzbaren Möglichkeiten, Informationen zu erlangen und zu verbreiten, insbesondere die Einflußunterschiede zwischen den bisher benachteiligten Interessen und Gruppen und den gut organisierten und mächtigen Vereinigungen verkürzt haben.³

Innerhalb dieser Infrastruktur spielen die öffentlichen Bibliotheken eine herausragende Rolle.⁴ Dort kann jeder alle häufiger nachgefragten Wissens- und Literaturbestände kostenlos abrufen und ausdrucken lassen. Sie werden alle in Volltext auf optischen Datenträgern vor Ort gespeichert. Spezielleres Wissen kann von den Bibliotheken aus in jeder wissenschaftlichen Datenbank der arbeitsteiligen Fachinformationszentren gegen eine kleine Mißbrauch verhindernde Gebühr abgefordert werden. Der Zugang zu den Datenbanken und das Finden der gesuchten Information werden durch 'natürlich-sprachliche' Expertensysteme erheblich erleichtert. Der Informationsabruf vom Terminal zu Hause oder am Arbeitsplatz kostet dagegen die übliche – nicht staatlich subventionierte – Gebühr. Dieser Preisunterschied und ihre bewußt zum Verweilen und Gespräch einladende Gestaltung macht die Bibliotheken zu einer beliebten Be-

1 S. hierzu Kap. 4.

2 Haefner 1984, 169; ders. IuR 1986, 5; ders./Eichmann/Hinze 1987, 26 ff.

3 S. hierzu z.B. Alemann/Schatz 1986, 631.

4 S. zum folgenden auch Hammer 1989, 65 f., und Schiller 1984, 86 ff.

gegnungsstätte. In ihnen wird nicht nur recherchiert und ausgewertet, sondern dort finden auch wissenschaftliche, kulturelle und politische Veranstaltungen statt. Man trifft sich dort, trinkt Kaffee und unterhält sich.

Kommerzielle Datenbanken finden in dieser Infrastruktur für den üblichen Wissensbedarf keinen Markt. Sie haben sich daher vorwiegend auf hochdifferenzierte Auswertungen von Datenbanken und Echt-Zeit-Wirtschaftsinformationen spezialisiert. Ihre Kunden finden sie hauptsächlich in Wirtschaftsunternehmen und vereinzelt in Behörden und großen Organisationen.

Viele Bürgergruppen unterhalten eigene kostenlose Informationsdienste, die themenspezifisch Informationen sammeln und aufbereiten. So bestehen zum Beispiel eigene Informationsnetze der ökologisch interessierten Bürgergruppen und Institute, der Bürgerrechts- und der Friedensbewegung. Sie sorgen für die augenblickliche Verbreitung wichtiger Informationen, werden zur schnellen Meinungsbildung in aktuellen Fragen genutzt und erhöhen dadurch die Reaktions- und Organisationsfähigkeit der Bürgerinitiativen. Doch auch die 'Subkultur' leidet an Informationsüberflutung. Um sie zu bändigen, kann jeder die Dienste von Informations-Maklern in Anspruch nehmen, die von gemeinnützigen Vereinigungen angeboten werden. Staatliche Stellen sind inzwischen zu einer offenen Informationspolitik übergegangen. Ihre früheren Versuche, nach dem Vorbild des Strahlenschutzvorsorgegesetzes insbesondere nach Umweltkatastrophen die Informationsflüsse über Natur- und Gesundheitsbelastungen zu kanalisieren und zu zentralisieren, sind durch die privaten Informationsnetzwerke praktisch unterlaufen worden. Als Ausgleich gegenüber bürokratischer und finanzieller Macht werden alle diese Initiativen durch staatliche Subventionen unterstützt.

Die *Verwaltung* ist von der im Grundgesetz angelegten Vorstellung einer „kommunikativen Verwaltung in einer kommunikativen Demokratie“ geprägt.⁵ Sie betrachtet 'ihre' Datenbasis nicht als ihr 'Eigentum', sondern stellt es der Öffentlichkeit und der Wissenschaft zur Verfügung. Ihre Informationssysteme sind der Kernbestand einer „Daten-Allmende“, zu der jeder Bürger Zugang hat und zu der jeder auch Informationen beisteuern kann.⁶ Innerhalb der Verwaltung herrscht die Überzeugung, daß die komplexen Aufgaben und schwierigeren Konsensbildungsprozesse, die durch das Tempo des gesellschaftlichen und technischen Wandels hervorgerufen werden, nur in einer partizipatorischen Demokratie zu lösen sind.

Verwaltungsinformationssysteme zur Nachzeichnung und Prognose gesellschaftlicher Entwicklungen stoßen in diesen demokratiefördernden Bedingungen auf großes Interesse. Die Verwaltung stellt die Informationen thematisch geordnet zur Verfügung; sie können aber auch von jedem mit Hilfe von Expertensystemen nach dem spezifischen Interesse ausgewertet werden. Über die Infor-

5 Reinermann 1986, 121; s. hierzu auch Wedde 1989, 82 ff.

6 S. hierzu näher Reinermann 1986, 115, 121 f., 131 f.

mationssysteme wird der Einblick in das abgelaufene und geplante Verwaltungshandeln erleichtert. Im öffentlichen Bereich gibt es keine „Hidden Hand“ mehr, die ein Eigeninteresse an Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit erzwingen könnte.⁷ Die Verwaltung bietet außerdem Bürgerberatungssysteme für eine anonyme Beratung, aber auch ausreichend viele Bürgerämter an, die persönliche Auskünfte erteilen. Viele Bürger nutzen diese Angebote, um von ihren demokratischen Teilhaberechten, sozialstaatlichen Ansprüchen und rechtsstaatlichen Abwehrrechten informiert Gebrauch zu machen.⁸ Die durch IuK-Technik mögliche Transparenz staatlicher Willensbildung fördert sowohl den Freiheitsschutz als auch das demokratische Engagement.

Durch die umfassenden Informationszugangsrechte zu den Datensammlungen der öffentlichen Verwaltung wurde die Kontrolle des Verwaltungshandelns und die Informationsbasis für die bürgerschaftliche Mitwirkung an der politischen Willensbildung verbessert. Die Möglichkeit, die Programme und Modelle der öffentlichen Verwaltung zu nutzen, hat die zuvor krassen Unterschiede im Informationsverarbeitungsvermögen verringert. Denn ohne diese Hilfe verfügt der 'Normalbürger' nicht über einen Informationsbeschaffungs-, Analyse- und Beratungsapparat wie Unternehmen und Verbände.⁹ Dies erleichtert Bürgergruppen ebenfalls, politische Alternativen zu entwickeln und in einen Wettbewerb der Ideen einzubringen.¹⁰ Da der Bürger kaum noch auf Informationshürden trifft und bessere Artikulationsmöglichkeiten besitzt, ist selbst das durchschnittliche Interesse an einer partizipatorischen Demokratie relativ hoch. In Zusammenarbeit mit einer interessierten Presse findet eine kontinuierliche öffentliche Diskussion über die weitere Gesellschafts- und Technikentwicklung statt, die die Durchsetzungschance starker Partikularinteressen bedeutend reduziert.

Trotz aller Offenheit und Transparenz wird sehr großer Wert auf *Datenschutz* gelegt. Während die Verwaltung in allen übrigen Bereichen durch reine Kommunikationsnetze verflochten ist, auf denen Telekommunikationsdienste inhaltsneutral angeboten werden, sind die Informationssysteme, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, von den IuK-Systemen anderer Verwaltungszweige getrennt. Ihre Abschottung gegenüber – eng verstandenen – anderen Verwaltungszwecken wird zum einen durch Insellösungen und zum anderen durch technisch gesicherte Zugriffsrechte verwirklicht. Kleinere Nachteile durch das mehrfache Vorlegen von Unterlagen oder durch geringe Zeitverzögerungen in der Vorgangsbearbeitung werden akzeptiert. Denn die Effektivität der Verwaltung wird vor allem an ihrem Beitrag zum Freiheitsschutz gemessen.

Innerhalb der Verwaltung sind die Organisationseinheiten sehr stark aufgeteilt und die Kompetenzen weitgehend dezentral auf diese verteilt, ohne daß der

7 Reinermann 1986, 132.

8 S. auch Lenk 1986, 408 ff.; Reinermann 1986, 129.

9 S. hierzu Reinermann 1986, 132.

10 S. hierzu z.B. Kevenhörster 1984, 352.

zusätzliche Informations- und Kommunikationsaufwand die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt.¹¹ Die Datenbanken sind bewußt klein gehalten, um eine Wissenskonzentration an der Verwaltungsspitze zu vermeiden. Die Verwaltung gleicht weniger einer hierarchischen Bürokratie als eher einem sich selbst koordinierenden Netzwerk vieler Informationssysteme, auf die jeweils alle anderen Verwaltungseinheiten, die Bürger und die politische Spitze Zugriff haben. Die Ziele der Teilung staatlicher Macht werden so mit Hilfe der IuK-Technik unterstützt. Um die Freiheit der Bürger durch Verkleinerung der Machteinheiten besser zu sichern, wurde der wachsenden Bürokratisierung durch eine Aufteilung bürokratischer Macht begegnet.¹²

Die Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen hat auch die *Demokratie vor Ort* gestärkt. Erst die IuK-Technik hat in einer hochkomplexen und interdependenten Gesellschaft wie der Bundesrepublik die notwendigen Koordinationsmöglichkeiten geschaffen, um eine echte Dezentralisierung im Sinne von Autonomie und Mitentscheidung der unteren Ebenen zu realisieren.¹³ Die gezielte Verlagerung von Entscheidungszuständigkeiten sichert der Basis eine kollektive Freiheit, die für eine aktive demokratische Mitbestimmung genutzt wird.

Der Wandel im Informationsverhalten von Regierung und Verwaltung hat auch die Bedingungen *parlamentarischer Kontrolle und Gestaltung* verbessert. Parlamentarier schalten sich jetzt frühzeitig in die Willensbildung ein und bieten Alternativvorschläge an, bevor Festlegungen und Verfestigungen in der Meinungsbildung stattgefunden haben. Denn sie verfügen über einen Zugang zu den einzelnen Verwaltungsvorgängen und Regierungsinformationen. Sie haben nicht nur den Informationszugriff auf die Ergebnisse exekutivischer Meinungsbildung, sondern auch auf die Konstruktionsprinzipien der verwendeten Modelle und Rohdaten. Dies reduziert teilweise die Gefahr, im Denkraum der Exekutive gefangen zu sein, und erleichtert das Entwickeln von Alternativen. Möglichst über viele Entscheidungsalternativen zu verfügen, ist aber nicht nur das Interesse der Opposition, sondern auch der Mehrheitsfraktionen und der Regierung. Denn nur durch sie kann die Lern- und Reaktionsfähigkeit der Gesellschaft in bezug auf die komplexen und schnell sich verändernden Probleme gewahrt werden.

Durch entsprechende personelle und informationstechnische 'Aufrüstung', vor allem aber durch die Vernetzung mit den Informationssammlungen von Verbänden und Bürgergruppen sind auch die Abgeordneten, die nicht durch Lobbys mit Informationen versorgt werden, in der Lage, auf ähnlichem Niveau wie die Regierung oder die Fraktionsspitzen zu argumentieren. Ihre größere Un-

11 S. z.B. Lenk RuF 1983, 253; ders. 1984, 95.

12 S. hierzu z.B. Kevenhörster 1984, 75, 355.

13 S. hierzu Lenk RuF 1983, 253 f.; s. hierzu auch Wedde 1989, 82 ff.

abhängigkeit und Konfliktbereitschaft belebt die politische Diskussion und fördert das Offenhalten politischer Alternativen.

Um eine lückenlose Verwaltungskontrolle durch Parlament und Gerichte zu ermöglichen und zugleich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Bediensteten und Bürger zu sichern, werden in einigen Verwaltungen die einzelnen Arbeitsschritte für Kontrollzwecke nur in Papierform dokumentiert. Die elektronische automatische Auswertung der Dokumentationen ist dadurch wesentlich erschwert. Sie würde nämlich voraussetzen, daß alle diese Dokumente mit Scannern zuvor wieder in elektronische Zeichen umgewandelt werden. Um auch diese Möglichkeit auszuschließen, haben die übrigen Verwaltungen alle diese Kontrollinformationen auf nur einmal beschreibbaren optischen Platten nach einem öffentlichen Verschlüsselungsverfahren¹⁴ verschlüsselt abgelegt. Einsichtnahme und Veränderung sind damit unmöglich. Den geheimen Schlüssel hütet der Datenschutzbeauftragte.

Zum Schutz der Bürgergrundrechte und zur Wahrung der Gemeinwohlbindung der *Telekommunikation* wird diese allein in staatlicher Verantwortung betrieben. Lediglich für die Endgeräte und Mehrwertdienste ist privater Wettbewerb zugelassen. Die Endgeräte sind allerdings standardisiert. Hierbei wurde vor allem auf technisch realisierten Datenschutz besonderer Wert gelegt. Das Parlament hat einen großen politischen Einfluß auf die Weiterentwicklung der Telekommunikation. Neue Dienste werden erst zugelassen, wenn das Parlament ein Gesetz erlassen hat, das diese präzisiert und Schutzvorkehrungen für den Daten- und Betroffenenenschutz trifft.

Um einen Anschlußzwang an das Telekommunikationsnetz zu vermeiden und dennoch all denen gerecht zu werden, die keine IuK-Terminals besitzen oder denen die erforderlichen Kenntnisse fehlen, um Teletransaktionen abzuwickeln, gibt es in jedem Postamt und jeder Bibliothek ein Amt für Telekommunikation, in dem erfahrene Fachleute mit Rat und Gerät weiterhelfen.

Der Widerstand der Behörden der inneren Sicherheit gegen den technischen Ausschluß von Abhörmöglichkeiten ist überwunden. Die Risiken, daß das organisierte Verbrechen sowie ausländische Agenten das *anonyme Netz* am meisten begrüßen, werden zur Sicherung des Datenschutzes in Kauf genommen. Dabei herrscht die Überzeugung vor, daß diese in anderen Netzen andere Wege finden würden, ihre geheime Kommunikation zu verschlüsseln. Als Ersatz nutzen Polizei und Geheimdienste verstärkt geheimdienstliche Mittel wie Richtmikrophone oder 'Wanzen', die allerdings eine Massenkontrolle kaum zulassen.¹⁵

In jedem Anschluß ist ein Mikroprozessor zur Verschlüsselung der Nutzungsdaten und der Verbindungsdaten eingebaut. In den Vermittlungsstellen sowie bei anderen Stellen wie Kommunen oder Handelskammern befinden sich

14 S. hierzu als Beispiel TeleTrusT in Kap. 11 und ausführlicher Hammer DuD 1988, 391 ff.

15 S. z.B. Pfitzmann/Pfitzmann/Waidner, Informatik Spektrum 1988, 123; Waidner/Pfitzmann/Pfitzmann DuD 1987, 294.

weitere spezielle Computer (MIXe) als besondere Netzstationen.¹⁶ Diese MIXe verschlüsseln die abgesandten Nachrichten erneut und senden sie in zufälliger Reihenfolge an die nächste MIXe. In einer MIX-Kaskade von zwei oder mehr MIXen gelangt die Nachricht zum Empfänger, ohne daß festgestellt werden könnte, welchen Weg eine Nachricht genommen hat. Um auch noch die Tatsache des Sendens und Empfangens vor jeder Abhörmöglichkeit zu schützen, wurden im Zuge der Glasfaserverkabelung im Teilnehmeranschlußbereich ringförmige Verteilnetze für bis zu 10 000 Teilnehmer verlegt. Innerhalb der Ringnetze werden alle Kommunikationsinhalte verschlüsselt unterschiedslos an alle Teilnehmer verteilt. Nur der vorgesehene Adressat jedoch kann die Nachrichteninhalte zur Kenntnis nehmen. Jeder kann so im Rahmen der Fernkommunikation von seiner Meinungs- und Informationsfreiheit Gebrauch machen, ohne befürchten zu müssen, hierdurch möglicherweise einen Nachteil zu erleiden. Geschäftliche Teletransaktionen können anonym wie ein Barkauf auf dem Markt durchgeführt werden.

Da außerdem der elektronische Zahlungsverkehr mit anonymen elektronischen Wertmarken abgewickelt wird, ist der Aufwand für die Profilbildung zu kommerziellen Zwecken sehr groß geworden. Die Unternehmen gründen daher ihre Marketingstrategien auch nicht auf Kundenprofile. Telemarketing hat viel an Bedeutung eingebüßt, seit es nicht mehr kundenspezifisch erfolgen kann.

Durch Einsatz von IuK-Technik können die individuellen und gesellschaftlichen Grundbedürfnisse weitgehend automatisch befriedigt werden. Die gesellschaftlich notwendige Arbeit wurde erheblich reduziert. Die verbleibende Arbeit und mit ihr der Anteil am gesellschaftlichen Reichtum ist so verteilt, daß jeder Arbeit und Einkommen hat. Schwere, gefährliche und monotone Arbeiten werden automatisch erledigt. Steuerungs- und Kontrollsysteme verringern den Energie- und Rohstoffverbrauch und damit die Umweltbelastung. Die Fesseln der Arbeitsteilung sind für die verbleibenden Tätigkeiten durch entsprechende Umstrukturierung weitgehend gelockert. Die Aufgaben des einzelnen Arbeitsplatzes integrieren in der Regel verschiedene Bereiche und Tätigkeiten. Jeder Sachbearbeiter verfügt über ein Informationssystem als individuell gestaltetes Werkzeug. Streß und Arbeitsdichte wurden durch zusätzliche Pausen reduziert; es gibt ausreichend Zeit zur Beteiligung an der betrieblichen Mitbestimmung.¹⁷

Männer und Frauen arbeiten jeweils im Durchschnitt nur etwa 25 Stunden in der Woche. Sie können ihre Arbeitszeit so festsetzen, daß sie sich in der Kinderbetreuung und der Haushaltsführung abwechseln. Schulen, Kindergärten, Be-

16 S. zu diesem Konzept z.B. Pfitzmann DuD 1986, 353 ff.; Pfitzmann/Pfitzmann/Waidner DuD 1986, 178 ff.; Pfitzmann/Waidner/Pfitzmann CR 1987, 712 ff., 796 ff., 898 ff.; Waidner/Pfitzmann/Pfitzmann DuD 1987, 293 ff.; Waidner/Pfitzmann DuD 1986, 16 ff.; Pfitzmann/Pfitzmann/Waidner, Informatik Spektrum 1988, 118 ff.; s. hierzu auch Pordesch 1989, 104 f., und Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 223 ff.

17 S. hierzu z.B. Gorz 1984, 66 ff.; Negt 1984, 165 ff.; Brödner 1986, 145 ff.; Kubicek 1986, 95 ff.; Koslowski 113, 115.

hörden, Geschäfte und der öffentliche Nahverkehr sind darauf eingestellt, daß in der Regel beide Elternteile den Tag über abwechselnd berufstätig sind. Da Frauen dadurch die gleichen strukturellen Entfaltungschancen haben wie Männer, sind beide Geschlechter in allen Berufen etwa gleichermaßen engagiert. Eine selbstbestimmte, sozial und rechtlich abgesicherte Teleheimarbeit ermöglicht vielen, die Lebens- und Arbeitssphäre wieder stärker zu verbinden. Kollektive Wohn- und Lebensformen unterstützen dieses Bemühen, indem sie das zeitweilige Zusammentreffen von Arbeitsdruck und Familienanforderungen abpuffern.

Neben einer soliden Ausbildung in den erforderlichen technischen Fähigkeiten wird in der *Schule* besonderer Wert darauf gelegt, durch die Vermittlung von Strukturwissen die Schüler zu befähigen, im Umgang mit Informationen deren Stellenwert jeweils richtig einzuschätzen. Erziehungsziel ist, IuK-Systeme als Arbeitsmittel nutzen zu können, ohne zugleich von ihnen abhängig zu werden. Der Stolz des Erziehungssystems ist jedoch die kulturelle und soziale Bildung der Schüler und die Förderung ihrer kommunikativen Kompetenz. Durch ein attraktives Freizeitangebot werden die sozialen Kontakte unter den Schülern gefördert.

'Echte' Live-Theater, Live-Konzerte und sonstige Live-Veranstaltungen erfahren großen Zulauf. Das Interesse an selbstverwalteten Kulturinitiativen ist sehr groß. Sie werden durch staatliche Subventionen ausreichend unterstützt. In jedem Dorf oder Stadtteil gibt es ein selbstverwaltetes Bürgerhaus, in dem kostenlos Räume für Gruppentreffen, Theateraufführungen oder Feste zur Verfügung stehen.

Das Interesse an den Angeboten der *Massenmedien* ist dementsprechend gemäßigt. Dies liegt weniger daran, daß ihr Sendeanteil an ausländischen Sendungen verbindlich auf eine niedrige Quote und die Anteile für die einzelnen Programmsparten wie Politik, Unterhaltung, Spielfilm, Musik oder Kultur in einem angemessenen Verhältnis festgelegt wurden. Das Interesse an aktivem Tätigsein und sozialem Kontakt ist vielmehr das Verdienst einer konsequenten Erziehungspolitik und des Angebots attraktiver Alternativen. Seit der Erfindung des Werbedecoders ist die Attraktivität der elektronischen Massenmedien für private Investoren spürbar zurückgegangen. Der Decoder, der nahezu von allen Zuschauern genutzt wird, schaltet automatisch ab oder um, wenn eine Werbesendung erscheint. Auf diese Weise ist die Informationsfreiheit gegenüber aufgedrängter Werbung technisch gesichert.¹⁸ Alle Sendeanstalten haben ein demokratisches Redaktionsstatut, das auch den Bürgern über unmittelbar gewählte Mitglieder Einfluß sichert.

Statt einer auf individuelle Verhaltenssteuerung gerichteten sekundären Prävention werden die Erkenntnisse, die mit IuK-Techniken gewonnen werden können, für Strategien genutzt, die im Sinne primärer Prävention¹⁹ auf institu-

18 S. Hoffmann-Riem 1984, Art. 5 Rdn 95.

19 S. zur Unterscheidung oben 51 ff.

tionelle Veränderungen zielen. Statt subjektiver Anpassung an feststehende Verhältnisse soll Prävention eine Entlastung der Subjekte von Systemzwängen bewirken.²⁰

So werden etwa in der *Gesundheitsvorsorge* die Lebens- und Gesundheitschancen der Menschen nicht nur in der Weise zu verbessern versucht, daß individuelle Verhaltensempfehlungen gegeben werden, sondern vor allem dadurch, daß die in Arbeits- und Lebensbedingungen wurzelnden Krankheitsursachen erkannt, thematisiert und verändert werden.²¹ Allein die Bekämpfung der Krankheitsursachen verspricht, sowohl die Kosten zu senken, als auch die Bedingungen für ein gesundes Leben zu verbessern. Daher werden die Verursacher, die die Gesundheit *anderer* beeinträchtigen, an den Kosten des Gesundheitswesens besonders beteiligt. Soweit Krankheiten durch *eigenes* Verhalten verursacht werden, würde das Verursacherprinzip zwar eine spezifische Belastung des Betroffenen fordern. Ein solches Vorgehen würde jedoch das Recht auf Selbstbestimmung und die Vielfalt pluralistischer Lebensstile gefährden. Daher wird der Gesundheitsschutz nicht soweit getrieben, daß er zur Bevormundung der Versicherten führt.²²

Der Wille des Kranken rangiert vor dem Wohl des Kranken. Das Recht auf freie Entfaltung enthält daher selbstverständlich auch das Recht auf Krankheit. Deshalb kann ein Patient wählen zwischen Arztgespräch oder Expertensystem, Handhalten oder Apparatedizin, gesundheitsriskantem Lebensstil oder Teilnahme an allen Frühdiagnosen.

Um sich gegen Bereicherungsversuche zu wehren sowie Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskontrollen durchzuführen, genügt es den Kassen, nach Überprüfung der Leistungsberechtigung die Versichertendaten nur für einen begrenzten Zeitraum oder nur für einen Teil der Versicherten in einen anonymisierten Transparenzbestand aufzunehmen. Da den Kassenärztlichen Vereinigungen jeweils ein Gesamtbudget entsprechend der Leistungsfähigkeit der Kassen überwiesen wird, ist die Verteilung der Gesamtsumme und die Mißbrauchskontrolle eine rein interne Angelegenheit der Kassenärzte. Patientenbezogene Auswertungen sind hierfür überflüssig.

Die Bundesrepublik Deutschland wirkt international und insbesondere in Europa als Vorbild. Ihr gelingt es in zunehmendem Maße, die anderen europäischen Staaten von dem eingeschlagenen Weg zu überzeugen. Unter ihrem starken Einfluß haben sich die europäischen Staaten auf ein gemeinsames Daten-, Verbraucher- und Umweltschutzrecht auf dem hier dargestellten Niveau geeinigt. Sie können dadurch leichter ihre Souveränität gegen internationale Konzerne verteidigen, da diese in ganz Europa die gleichen Verhältnisse vorfinden und nicht mehr unterschiedliche Schutzniveaus ausnutzen können. Die gemein-

20 S. hierzu z.B. Vobruba 1983, 29.

21 S. hierzu z.B. Labisch 1983, 56, 59, 65 f., 71 f.; Lemke 1985, 212, 224 f.

22 S. hierzu und zum folgenden näher Hammer/Roßnagel 1989, 139 ff.

samen Anstrengungen der Europäischen Gemeinschaften haben auch die Abhängigkeit von ausländischen Datenbanken und ausländischen Hard- und Softwarelieferungen reduziert. Die außereuropäische Verarbeitung personenbezogener Daten ist verboten.

Dieses Zukunftsbild zeigt Möglichkeiten auf, IuK-Technik in verfassungsverträglicher Weise zu nutzen. Solche alternativen Technikgestaltungen gilt es noch in erheblich breiterem Umfang zu erkennen und dann auch umzusetzen. Um die Möglichkeit und Nützlichkeit verfassungsverträglicher Technikgestaltung zu zeigen, beschränkt sich das Gedankenexperiment jedoch auf die positiven Beispiele. Um keine falschen Illusionen zu wecken, sei daher ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sich mit einer solchen Gestaltung viele der oben dargestellten Freiheits- und Demokratieverluste vermeiden lassen – aber bei weitem nicht alle.

15. Gestaltungsprobleme und Gestaltungsbedingungen

Wie aber könnten solche positiven Nutzungsformen gefördert und die in unserem Zukunftsbild dargestellten Risiken vermieden werden? Wer als Antwort auf diese Frage einen Maßnahmenkatalog erwartet, verkennet, wie neu die Aufgabenstellung ist und wie vielfältig die Gestaltungsaufgaben sind. Außerdem erfordert jede Technikanwendung spezifische Gestaltungskonzepte. Daher können im folgenden die Schwierigkeiten, aber auch die Möglichkeiten, Technik verfassungsverträglich zu gestalten, nur dadurch angedeutet werden, daß einzelne grundsätzliche Probleme sozial- und verfassungsverträglicher Techniksteuerung aufgegriffen und an ihrem Beispiel mögliche Lösungen erörtert werden.¹

Interessenwidersprüche

Die technische Entwicklung wird heute vor allem durch private Gewinninteressen, bürokratisches Machtbewußtsein und wissenschaftlichen Forscherdrang gesteuert. Gegenüber dieser Allianz handfester Interessen muß verfassungsverträgliche Technikgestaltung immer wieder für jedes Techniksystem eigens durchgesetzt werden. Obwohl ein Allgemeininteresse von höchstem Rang, wird es sich nicht von selbst gegen die vielen Partikularinteressen behaupten, die von der Entwicklung in die 'Informationsgesellschaft' echte oder vermeintliche Vorteile haben. Auf Selbsteinsicht und spontane Interessenvertretung zu vertrauen, ist angesichts des Tempos der ökonomisch-technischen Entwicklung, der Irreversibilität mancher Strukturentscheidungen und der Gefährdungsdimensionen zu riskant. Gegen die Dominanz ökonomischer Interessen und das Verdrängen der Risiken muß dieses Interesse *institutionell verselbstständigt und verfahrensmäßig verankert* werden.

Verfassungsverträgliche Technikgestaltung wird folglich nur dann möglich sein, wenn die technische Entwicklung möglichst frühzeitig in institutionalisierte Verfahren einmündet, in denen die Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen ausreichend zur Geltung gebracht werden können. Nur dann wird es möglich sein, das Zukunftsweisende einer Technologie nicht nach ihrem Wachstumsmarkt für die private Kapitalverwertung, sondern nach ihrem Beitrag zur Lösung der großen sozialen Probleme und zur Verwirklichung der Emanzipationshoffnungen unserer Gesellschaft zu bestimmen.²

1 Die folgenden Überlegungen sind teilweise aus Roßnagel 1989, 177 ff. übernommen.

2 S. hierzu auch Kubicek 1988b, 7.

Technischer 'Determinismus'

Wie aber kann das Kriterium verfassungsverträglicher Technikgestaltung so umgesetzt werden, daß seine Anforderungen auch in technischen Systemen realisiert werden können? Dies ist neben einer zielgerichteten Technikforschung³ nur möglich, wenn Nutzungskonzepte nicht als die einzig mögliche Lösung dargestellt, sondern mit technischen *Alternatiokzepten* konfrontiert werden. Technikgestaltung ist darauf angewiesen, daß ihr statt einspuriger Problemlösungen unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten geboten werden, die nach ihrer Verfassungsverträglichkeit vergleichend bewertet werden können. Dabei ist immer auch zu berücksichtigen, soziale Funktionen nicht auf die Technik zu übertragen, sondern im gesellschaftlichen Raum zu belassen. Alternativen sind auf allen Ebenen zu suchen – von der konkreten Ausgestaltung eines Arbeitsplatzes bis hin zum gesellschaftspolitischen Entwurf.

So werden derzeit etwa für den elektronischen Zahlungsverkehr unterschiedliche Systeme erprobt. Eine technische Möglichkeit sind Online-Verbindungen, mit deren Hilfe der Kunde an der Geschäfts'kasse' den Kaufpreis direkt von seinem Konto auf das des Geschäftsinhabers überweisen kann. Eine andere Möglichkeit sind Chipkarten, in deren Mikroprozessor ein Guthaben gespeichert und am Kassenterminal abgebucht werden kann. Eine dritte Möglichkeit sind einmal verwendbare Wertkarten mit Magnetstreifen, wie sie bei Fotokopierern und öffentlichen Telefonapparaten genutzt werden. In der Reihenfolge der Nennung sinkt der Verdatungsaufwand und die Kontrollierbarkeit individuellen Verhaltens. Je nach dem, welche der funktional weitgehend äquivalenten Alternativen gewählt wird, könnte sich die Verfassungsverträglichkeit des elektronischen Zahlungsverkehrs erheblich unterscheiden.⁴

Die Anstrengungen müssen darauf gerichtet sein, solche historische Verzweigungssituationen für die weitere technische Entwicklung in allen Anwendungsbereichen zu identifizieren. Der Prozeß der Technikentwicklung jedenfalls bietet immer wieder ein breites Spektrum funktional-äquivalenter Alternativen und abgestufter Zwischenlösungen. Es kommt daher darauf an, diesen Prozeß so zu organisieren, daß diese Alternativen auch zum Tragen kommen können. Ihren Entscheidungsspielraum kann sich eine Gesellschaft nur erhalten oder sogar ausweiten, wenn sie sich nicht auf ein Technik-System fixiert und sich von diesem abhängig macht, sondern technologiepolitisch neutral möglichst viele technische Alternativen fördert.

3 S. z.B. die Arbeiten von SOVT, Darmstadt, s. hierzu z.B. Scholz DuD 1988, 117.

4 S. hierzu Kubicek 1988, 88 f.

Das Tempo technischer Veränderungen

Das Tempo technischer Umwälzungen ist bereits zu schnell geworden, um die Veränderungsprozesse und ihre Wirkungen kognitiv ausreichend zu durchdringen. Das Innovationstempo wird künftig noch erheblich gesteigert. Wichtigste Voraussetzung jeder bewußten Technikgestaltung wird daher sein, für die Analyse und Bewertung von Technikfolgen sowie die Entwicklung von Gestaltungskonzepten ausreichende Zeit zu gewinnen.

Der Prozeß der Technikumsetzung jedenfalls könnte auf ein erträgliches Maß *verlangsamt* werden, wenn die Öffentlichkeit und die Betroffenen – auch aus anderen Gründen – präventiv an der Kriterienwahl, der Folgenabschätzung, der Alternativenbestimmung und den Gestaltungsentscheidungen beteiligt werden. Sie müssen vor jeder gesellschaftsrelevanten technischen Neuerung ausreichend Gelegenheit haben, im demokratischen Willensbildungsprozeß informiert zu ihr Stellung zu nehmen und Alternativen zu entwickeln. Insbesondere muß dies für großtechnische Systeme – wie die Telekommunikation oder große Datensammlungen – gelten, die aufgrund ihrer Trägheit grundsätzliche Korrekturen später kaum noch zulassen. Solange schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Verfassungsverträglichkeit eines Nutzungskonzepts nicht beseitigt sind, ist es besonders wichtig, *alternative Entwicklungsmöglichkeiten* möglichst lange *offenzuhalten*. Reversibilität und Korrigierbarkeit der technischen Entwicklung müssen in angemessenen Zeitfristen möglich bleiben. Riskante Systeme sollten daher erst eine zeitlich bemessene *'Versuchs- und Irrtumsphase'* durchlaufen.

Vollendete Tatsachen

Technikgestaltung, die erst erfolgt, wenn ein Technik-System bereits entwickelt ist und seine Anwendung bevorsteht, kann zu spät kommen. Wenn in das Technik-System bereits investiert wurde, läuft staatliche Techniksteuerung Gefahr, an den bereits formierten Interessen zu scheitern. Parlamentarische, betriebliche, behördliche und gesellschaftliche Technikmitbestimmung, wo sie denn möglich ist und versucht wird, erfolgt meist zu spät und bleibt daher auf gelegentliche Initiativen beschränkt.

Technische Veränderungen werden jedoch schon immer gesteuert – indem private Unternehmen und staatliche Forschungsbürokratien bestimmte wissenschaftliche Projekte fördern und andere wissenschaftliche Ansätze und Techniken vernachlässigen oder unterdrücken. Um die Verwirklichung von Verfassungszielen zu gewährleisten, kommt es darauf an, das Gestaltungskriterium der Verfassungsverträglichkeit möglichst bereits im Stadium der *Technikerfor-*

schung und -entwicklung zur Geltung zu bringen.⁵ Denn je früher in dem Entwicklungsprozeß einer Technik ihre Steuerung einsetzt, umso größer ist ihr Gestaltungsspielraum. Sie sollte mindestens auf drei Ebenen vorgesehen werden: auf der Ebene der Gesetzgebung, der technischen Normung und der Zulassung technischer Systeme. Präventive Technikgestaltung durch gesetzgeberische Alternativenauswahl, Normung technischer Systeme und die Überprüfung ihrer sozialen und rechtlichen Folgen ist erheblich wirksamer als nachträgliche, kaum kontrollierbare Verwendungsverbote. *Freiheitsschutz* muß durch *Ausgestaltung in die Technik inkorporiert* werden. Nachträgliche Ge- und Verbote, die schwer durchzusetzen, je nach politischer Situation jedoch leicht zu ändern sind, können keinen ausreichenden Schutz gewähren.

Komplexität

Wenn sozialverträgliche Gestaltung technischer Systeme notwendig und möglich ist, so muß ihre Reichweite doch begrenzt bleiben. Zum einen ist die Wirklichkeit viel zu komplex, als daß sie einer planvollen Konstruktion nach Kriterien der Sozialverträglichkeit zugänglich wäre. Zum anderen bleibt das Wissen, das wir über die Zukunft haben können, stets hinter dem zurück, das wir haben müßten, um konstruierend zu gestalten. Die Durchsetzung der sozialen und technischen Voraussetzungen der 'Informationsgesellschaft' wird ein sehr langwieriger und komplexer Prozeß sein. Niemand kann heute die vielfältigen Wechselwirkungen künftiger Technikanwendungen und heutiger Steuerungseingriffe sicher vorhersagen.

Verfassungsverträgliche Technikgestaltung sollte daher vor allem darauf zielen, *Rahmenbedingungen* für die Techniknutzung zu setzen. Sie kann zum einen versuchen, defensiv durch gezielte Technikauswahl und die bewußte Stärkung von Gegengewichten erkannte negative Auswirkungen für die emanzipativen Gehalte des Grundgesetzes zu schwächen und deren notwendige Verwirklichungsbedingungen zu erhalten. Wenn aber der rasante Veränderungsprozeß die Gesellschaft bis in ihre Grundlagen hinein erfaßt, können die Voraussetzungen, Verfassungsziele zu realisieren, oft weniger dadurch gesichert werden, daß – letztlich wohl vergeblich – versucht wird, an den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen festzuhalten. Außerdem sind diese Verhältnisse den Zielen des Grundgesetzes auch nicht immer förderlich. Vielmehr wird die Bewahrung ihres emanzipativen Gehalts vielfach nur durch eine Politik möglich sein, die bewußt auf gesellschaftliche Veränderungen zielt. Verfassungsverträgliche Technikgestaltung muß daher zum anderen versuchen, aktiv die Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß technische Systeme etwa möglichst betroffenen-transparent,

5 S. hierzu aber auch die Gestaltungsschwierigkeiten durch die Universalität der Verwendungszwecke weiter unten.

kontrollfreundlich, arbeitsunterstützend, nicht -ersetzend, bedienungsfreundlich und billig sind.⁶ Ziel einer aktiven Veränderungsstrategie muß sein, die Möglichkeiten der IuK-Technik zu nutzen, um individuelle und demokratische Freiheitsspielräume zu erweitern und die Begrenzung und Kontrolle staatlicher und wirtschaftlicher Macht zu effektivieren.

Ungewißheit künftiger Technikfolgen

Die Beschränktheit unseres Wissens um künftige Technikrisiken und um nützliche Anwendungen begrenzt nicht nur die Reichweite bewußter Techniksteuerung, sondern kann sie sogar ausschließen. Die sozialen Auswirkungen eines Technik-Systems können nur für einen sehr kurzen Zeitraum relativ sicher vorhergesagt werden. Sind die künftigen Folgen klar erkennbar, ist es für gestalterische Maßnahmen jedoch meist zu spät. Technikgestaltung kann daher nie auf die letzte Gewißheit sozialer Technikfolgen warten. In einem dynamischen, komplexen und von Ungewißheit geprägten Handlungsfeld wie der Entwicklung der IuK-Technik muß sie ein gewisses Risiko in Kauf nehmen, durch Steuerungseingriffe letztlich auch negative Effekte zu erzielen.

Wenn die Konturen der 'Informationsgesellschaft' erst im Laufe der Zeit erkannt und bewertet werden können, müssen wir vor allem die *Lernfähigkeit der Gesellschaft* erhalten. Die Strukturen und Formen künftiger Nutzungskonzepte werden in langwierigen und weitverzweigten Entscheidungsprozessen gestaltet. In diesen kann die Ungewißheit über die Folgen der Techniknutzung im Zeitablauf nur nach und nach aufgehoben werden. Die Entscheidungsstrukturen müssen daher auf allen Ebenen so gestaltet werden, daß die Gesellschaft, die Behörden, die Unternehmen und die Betroffenen aus der Entwicklung lernen und diese jederzeit korrigieren können. Technikgestaltung hat daher vorrangig darauf zu achten, daß die Zukunft offenbleibt und Entscheidungen rückgängig gemacht werden können. Sie muß versuchen, die Abhängigkeit von IuK-Technik zu verringern und Substitutionsalternativen zu erhalten.

Beispielsweise darf Gesetzgebung nicht mehr auf eine abgeschlossene Kodifikation eines allgemeinen Verhaltensmodells zielen und sich in einer einmaligen gesetzgeberischen Entscheidung sowie gelegentlichen Novellierungen erschöpfen. Der Dynamik und Komplexität der Entwicklung in die 'Informationsgesellschaft' entsprechen nur solche Entscheidungsmodelle, die nicht zu punktuell reduzierten Entscheidungen führen, sondern einen der Entscheidungsmaterie ähnlich *komplexen und dynamischen Entscheidungsprozeß organisieren*.

Die notwendige Lernfähigkeit des Gesetzgebers⁷ muß allerdings systematisch gesichert und institutionalisiert werden, da soziale Erfahrungsbildung bei so

6 S. hierzu auch Steinmüller 1988, 34.

7 S. hierzu BVerfGE 49, 89 (132); s. hierzu auch Bull RuP 1987, 131.

komplexen und in die Zukunft reichenden Auswirkungen 'spontan' nicht mehr ausreichend möglich ist. Der Prozeß eines „Nachfassens“ des Gesetzgebers⁸, also die Reflexivität der Gesetzgebung, bedarf der organisatorischen Unterstützung, indem in den gesetzgeberischen Prozeß der Technikgestaltung systematisch Rückkopplungsmechanismen eingebaut werden.⁹ Gesetzgebung zu Hochtechnologien muß also als ein offener, auf Selbstkorrektur angewiesener Prozeß gestaltet werden, der gesellschaftliche Erfahrungen mit der Technik, Konflikte um die Technik und das jeweils vorhandene Wissen über künftige Technikauswirkungen möglichst weitgehend aufnimmt.

Die Steuerungsfähigkeit ökonomisch-technischer Entwicklungen erfordert daher unabdingbar zum einen institutionelle Vorkehrungen, um die technische Entwicklung und ihre Auswirkungen ständig zu beobachten und zu bewerten, und zum anderen eine Modifikation des Bestandsschutzes technischer Investitionen, um die Handlungsfähigkeit für Korrekturen zu erhalten. Die Gesellschaft, die Regierungen und die Parlamente müssen sich Strukturen schaffen, die den komplexen und zeitlich offenen Analyse- und Bewertungsprozessen adäquat sind. Hierzu gehören zum einen Institutionen wie Enquete-Kommissionen, Ämter für Technikfolgenabschätzung, Regierungskommissionen, zum anderen Verfahren, die zu einer öffentlichen Diskussion und politischen Bewertung der jeweiligen Zukunftsalternativen führen.¹⁰ Werden im politischen Willensbildungsprozeß technische Entwicklungen als sozialschädlich bewertet, so muß die rechtliche Möglichkeit bestehen, diese Entwicklungen zu verändern oder zu verhindern. Das Risiko negativer Technikfolgen darf nicht die Allgemeinheit, sondern müssen die tragen, die aus der Technikentwicklung Vorteile ziehen oder sich versprechen. Jedenfalls muß demokratische Techniksteuerung die Möglichkeit haben, – notfalls gegen Entschädigung – korrigierend einzugreifen.¹¹

Universalität der Verwendungszwecke

Wie aber soll eine Technik gesteuert und normiert werden, die universell verwendbar ist, deren Verwendungszwecke von vornherein nicht feststehen, sondern oft erst in der ganz konkreten Anwendung – am einzelnen Arbeitsplatz – festgelegt werden? IuK-Techniken sind im Gegensatz zu der bisher bekannten Technik auch nicht mehr zeit- und ortsgebunden. „Sie bestehen nicht, sondern

8 S. hierzu näher Roßnagel 1987b, 37 ff.

9 S. hierzu Ladeur ZfG 1987, 150; Scherer DBW 1987, 636 sowie die Vorschläge in Kubicek 1988b, 29.

10 S. hierzu näher unten Kap. 16; s. zu dem Konzept der sozialen Beherrschbarkeit auch Kubicek/Rolf 1986, 294 ff.; Kubicek 1986, 325 ff.; ders. 1988c, 109 ff.

11 S. hierzu näher unten Kap. 16.

entstehen in zum Teil vieljährigen Auswahl- und Gestaltungsprozessen, sind dynamisch, tragen Prozeß-, System- und Netzcharakter.“¹²

Gesellschaftliche Techniksteuerung kann aus diesen Gründen nur wirksam erfolgen, wenn sie jeweils die spezifischen Bedingungen der Technikentwicklung und -anwendung berücksichtigt. Von Fall zu Fall können daher auch völlig unterschiedliche Regelungsstrukturen und Kontrollinstanzen erforderlich sein. Vor allem aber sind auf den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft die jeweils Betroffenen in den Gestaltungsprozessen zu beteiligen. Werden geeignete Verfahren zur Verfügung gestellt und die Rahmenbedingungen für eine wirksame Beteiligung geschaffen, werden in vielen Fällen die Betroffenen die notwendige Diskussion über alternative Problemlösungen erzwingen und unberücksichtigte Interessen zur Geltung bringen.

Verschiedenartige Gestaltungsformen

IuK-Techniken werden auf unterschiedlichste Weise entwickelt, verbreitet und gestaltet. Sie breiten sich zum Teil in vielen kleinen Schritten über den Markt aus, zum Teil werden sie von Bürokratien geplant und verwirklicht. Von der völlig atomistischen 'Steuerung' durch Marktmechanismen bis hin zu zentralistischer Realisierung von Großsystemen sind alle Zwischenformen technischer Gestaltung zu finden. Selbst innerhalb eines Techniksystems kann es unterschiedlichste Steuerungsformen geben. So werden die Telekommunikationsnetze zentral von der Deutschen Bundespost geplant, errichtet und unterhalten. Auf diesen Netzen aber können unendlich viele Anwendungen in allen Lebensbereichen abgewickelt werden, die insgesamt unüberschaubar und damit im Detail auch nicht zu steuern und zu kontrollieren sind.¹³ Entsprechend unterschiedlich müssen auch die Ansatzpunkte für eine verfassungsverträgliche Technikgestaltung gewählt werden.

Die über den Markt geregelte Verbreitung von IuK-Produkten sollte weniger durch Verbote als vielmehr durch Akzeptanzbildung oder -verweigerung gesteuert werden. Hier sollten die Verbraucherverbände und die Gewerkschaften ihre spezifische Aufgabe wahrnehmen und die Marktmacht der Konsumenten zur sozialverträglichen Beeinflussung von IuK-Systemen organisieren. Empirische Erhebungen zeigen, daß viele Dienstleistungsunternehmen auf technisch mögliche Rationalisierungen verzichten, weil sie um die Akzeptanz der Kunden fürchten. Für viele Anwendungen der IuK-Technik ist die Bereitschaft der Konsumenten unverzichtbar, sich den Formalisierungen und Standardisierungen unterzuordnen. Organisierte Akzeptanzverweigerung kann daher gerade bei IuK-Systemen ein Mittel zur Technikgestaltung von unten sein. Überhaupt ist

12 Steinmüller 1988, 22; s. auch Kubicek 1988b, 13.

13 S. hierzu Kubicek 1988b, 12.

der Vormarsch der IuK-Techniken weitgehend nur über den Markt der etwa 25 Millionen Haushalte möglich. Und darüber entscheiden allein die Kunden.¹⁴

Als Voraussetzung marktförmiger Einführung von IuK-Produkten sollte deren verfassungsverträgliche Gestaltung auch eine genuine Aufgabe technischer Normung sein. Die vielen privaten Vereine, die technische Produkte normen, sollten auch das Allgemeininteresse berücksichtigen und auf eine Technikgestaltung dringen, die freiheits- und demokratieverträglich ist. Um jedoch eine Selbststeuerung der Technik¹⁵ auszuschließen, sind die Normungsverfahren zu demokratisieren und Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen verbindlich zu berücksichtigen.¹⁶

Dennoch kann verfassungsverträgliche Technikgestaltung nicht allein dem Markt anvertraut werden. Vielmehr hat der Staat die notwendigen *Rahmenbedingungen* zu setzen, um die Interessen zu stärken, die zu einer verfassungsverträglichen Technikgestaltung beitragen könnten. Hierzu liegen bereits eine Reihe von Vorschlägen vor: Schutzregelungen und Mitbestimmungsmöglichkeiten für Konsumenten und Arbeitnehmer,¹⁷ Zulassungsverfahren für IuK-Systeme,¹⁸ ein Telekommunikationsverkehrsgesetz, das eine Anmeldungs- und Genehmigungspflicht für öffentliche und private Telekommunikationsdienste vorsieht¹⁹ und die Einführung einer Datenabgabe, um eine möglichst hohe Dateneinsparung zu erreichen.²⁰ Diese und weitere Vorschläge sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

Zentralistisch-bürokratische Steuerungsformen der IuK-Technik sind zu demokratisieren. Die Entscheidungen zum Beispiel über die künftige Infrastruktur der Telekommunikation und damit über den Weg in die 'Informationsgesellschaft' darf nicht von weitgehend verselbständigten Bürokratien nach 'rein sachlichen' oder 'rein wirtschaftlichen' Kriterien getroffen werden. Über sie ist nach politischen Kriterien in demokratischen Verfahren zu entscheiden. Hierfür ist ein Telekommunikationsplanungsgesetz erforderlich, das entsprechend dem Wesentlichkeitsgrundsatz des Bundesverfassungsgerichts²¹ die wesentlichen Entscheidungen dem Parlament vorbehält, das durch Verfahrensgestaltung die Lernfähigkeit der Gesellschaft in dem weiteren Prozeß technischer Steuerung sichert und gewährleistet, daß neben anderen Interessen auch das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit berücksichtigt wird.²²

14 S. hierzu näher Däubler 1989, 165 ff.; Bötger 1985, 60; Biewert/Hilbig u.a. 1987, 2, 21 f.

15 S. hierzu z.B. Roßnagel UPR 1986, 46 f. mwN.

16 S. hierzu unten Kap. 16.

17 S. z.B. Reese 1988, 21; Steinmüller ÖVD-Online 10/1985, 146 ff.; ders. 1988, 35, 157.

18 S. z.B. Kubicek 1988b, 28; Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 252 f.

19 S. Kubicek 1988b, 28; Steinmüller 1988, 159.

20 S. hierzu Roßnagel CR 1989, 228 ff.; s. auch Kubicek 1988b, 29 f.

21 S. z.B. BVerfGE 49, 89 (132) mwN.

22 S. hierzu näher Roßnagel/Wedde DVBl 1988, 569 ff.

Privatisierung

Wie aber kann Technik verfassungsverträglich gestaltet werden, wenn durch Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben Verantwortlichkeit zunehmend zerfasert und Entscheidungen verstärkt privaten Interessenskalkülen unterworfen werden? Beispielsweise hat die Bundesregierung die Bundespost in drei organisatorisch und wirtschaftlich weitgehend verselbständigte öffentliche Unternehmen aufgespalten und private Anbieter zu Telekommunikationsdiensten zugelassen.²³ Sie versteht dies als einen ersten Schritt zur Deregulierung und hofft, daß gerade die Konkurrenz dezentraler Marktkräfte positive Auswirkungen für das Allgemeinwohl haben wird. Sie sieht jedoch keine Instanz vor, die mögliche Risiken für die Allgemeinheit oder einzelne, die von der künftigen Telekommunikationstechnik und ihren Anwendungen ausgehen können, rechtzeitig erkennt und ihnen durch Technikgestaltung präventiv begegnet. Trotz der Ungewißheit über die positiven und negativen Entwicklungen gibt die Bundesregierung durch ihre Maßnahmen zur Privatisierung von Telekommunikationsdiensten und ihr Zurückdrängen des politischen Einflusses auf die Deutsche Bundespost bestehende Gestaltungschancen zum Schutz der Grundrechte aus der Hand.

Als Grundvoraussetzung jeder Technikgestaltung dürfen Steuerungsmöglichkeiten jedoch in keinem Fall aufgegeben werden. Nur eine der Allgemeinheit verpflichtete Institution ist in der Lage, – jenseits kurzfristiger wirtschaftlicher Interessen – die notwendigen Gestaltungsmaßnahmen durchzusetzen. Soll die Gestaltung der Technik demokratischen Prinzipien folgen, sind die Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Technikentwicklungen und Technikfolgen nicht zu privatisieren, sondern zu demokratisieren. Die Entwicklung der IuK-Technik wird sozial nur dann beherrschbar bleiben, wenn die Entscheidungen über technische Neuerungen nicht verselbständigten öffentlichen Unternehmen oder privaten Investoren überlassen werden, sondern die bestehenden Instrumente politischer Einflußnahme auf die Technikgestaltung erhalten und ausgebaut werden. Auch um die notwendige Lernfähigkeit der Gesellschaft zu gewährleisten, ist daher zum Beispiel nicht eine Deregulierung, sondern eine Demokratisierung der Bundespost geboten.²⁴

Internationale Einflüsse

Schließlich ist zu fragen, ob IuK-Techniken überhaupt noch auf nationaler Ebene wirksam gestaltet werden können, wenn der Weltmarkt weitgehend die technische Entwicklung bestimmt und wesentliche Gestaltungsentscheidungen auf

23 S. Poststrukturgesetz und § 1 Abs. 4 Fernmeldeanlagen-gesetz; s. hierzu oben Kap. 8.

24 S. hierzu näher Roßnagel/Wedde DVBl 1988, 569 ff.

der Ebene der Europäischen Gemeinschaft getroffen werden?

Die Konkurrenz auf dem *Weltmarkt* setzt zwar relativ harte Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Technik. Der verbleibende Spielraum wird jedoch oft unterschätzt und der Weltmarkt gern als Argument benutzt, unliebsame Gestaltungsforderungen abzuwehren. Außerdem kann der nationale Handlungsspielraum durch gezielte politische Maßnahmen maßgeblich beeinflusst werden. Der Einfluß der Weltmarktkonkurrenz kann zum Beispiel zurückgedrängt werden, wenn der europäische und nationale Binnenmarkt stärker ausgebaut werden oder das Schwergewicht der Konkurrenzanstrengungen von der Hardware auf die arbeitsintensive Software verschoben wird. Entscheidend wird künftig vor allem die Anwendungsreife eines Systems sein – bezogen auf die nationale Kultur, Infrastruktur, Akzeptanz und Ordnungspolitik. Gerade diese Faktoren aber können durch nationale Politik beeinflusst werden – sowohl zur Wiedergewinnung staatlicher Souveränität gegenüber Weltmarktzwängen als auch zur Sicherung von Freiheit und Demokratie.²⁵

Der *Europäischen Gemeinschaft* wurden zwar wichtige Kompetenzen abgetreten und sie bestimmt durch Normungsaktivitäten und wirtschaftspolitische Vorgaben stark künftige Anwendungsformen der IuK-Technik. Dennoch verbleiben der Bundesrepublik im Rahmen des Gemeinschaftsrechts wichtige Regelungsmöglichkeiten, um auf eine verfassungsverträgliche Gestaltung der Technik hinzuwirken. Um zwei Beispiele herauszugreifen: Trotz der künftigen Standardisierung europaweiter Zulassungen von Endgeräten für die Telekommunikation²⁶ kann die Bundesrepublik etwa wegen datenschutzrechtlicher Bedenken die Zulassung verweigern, wenn diese Maßnahme verhältnismäßig ist sowie in- und ausländische Produkte gleichermaßen trifft. Die grundsätzliche Möglichkeit, private Telekommunikationsdienste anzubieten, kann in nichtdiskriminierender Form durch zwingende Allgemeininteressen nichtwirtschaftlicher Art eingeschränkt werden, wenn wiederum der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.²⁷ Werden diese Möglichkeiten konsequent genutzt, kann das Übergewicht wirtschaftlicher Interessen auf EG-Ebene verfassungsverträglich korrigiert werden. Darüberhinaus ist es eine Aufgabe der Bundesregierung, in der Gemeinschaft selbst auf eine freiheits- und demokratieverträgliche Technikgestaltung zu dringen.

25 S. hierzu auch Reese/Lange u.a. 1984, 55 ff.; Steinmüller 1988, 36, 39 f.

26 S. hierzu z.B. die Richtlinie des Rates vom 24. 7. 1986 über die erste Phase der gegenseitigen Anerkennung der Allgemeinzulassungen von Telekommunikationsendgeräten, ABI L 217 v. 5.8.1986, 21.

27 S. hierzu Art. 36, 86 und 90 EWG-Vertrag.

Verfassungsverträgliche Technikgestaltung ist nötig und möglich

Das hier angedeutete Programm umzusetzen, dürfte selbst unter politisch günstigen Randbedingungen sehr schwierig sein. Die Probleme, die künftigen Folgewirkungen abzuschätzen, sie zu bewerten und schließlich zu steuern, wachsen mit jedem dieser Schritte.²⁸ Andererseits kann Politik, die sich dem Grundgesetz verpflichtet weiß, einer schleichenden Veränderung tragender Bestandteile des Verfassungssystems nicht tatenlos zusehen. Sie muß versuchen, die Verwirklichungsbedingungen für Verfassungsziele durch Technikgestaltung zu erhalten und zu optimieren. Nur dadurch kann sie dem Schutzauftrag des Grundgesetzes gerecht werden, „alle Anstrengungen zu unternehmen, um mögliche Gefahren (für Verfassungsziele) frühzeitig zu erkennen und ihnen mit den erforderlichen, verfassungsmäßigen Mitteln zu begegnen“.²⁹

Die Notwendigkeit verfassungsverträglicher Techniksteuerung zu betonen, verringert zwar nicht die Schwierigkeiten dieser Aufgabe. Sich ihnen zu stellen, wird aber der einzige Ausweg sein, solange der Versuch einer bewußten, einer Emanzipationsidee verpflichteten Einflußnahme auf die Entwicklung der Gesellschaft nicht völlig aufgegeben werden soll. Wer künftig in Freiheit und Demokratie leben will, wer die geschichtlich mühsam errungenen Begrenzungen wirtschaftlicher und staatlicher Macht sowie den erkämpften Schutz des sozial Schwächeren bewahren will, hat keine andere Chance, als die Technik verfassungsverträglich zu gestalten.

28 S. hierzu näher Roßnagel RuP 1987, 9 ff.

29 BVerfGE 49, 89 (132); s. hierzu auch Bull RuP 1987, 131.

16. Politische Empfehlungen

Um die Bedingungen demokratischer Technikgestaltung zu sichern und das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit in wirtschaftlichen und politischen Abwägungsvorgängen möglichst weitgehend zur Geltung zu bringen, sollten die folgenden Rahmenbedingungen verfassungsverträglicher Technikgestaltung geschaffen werden. Sie eignen sich nicht nur zu einer Technikbewertung und Gestaltung nach dem hier untersuchten Kriterium, sondern unterstützen auch die stärkere Berücksichtigung anderer Kriterien der Sozialverträglichkeit. Einige der Vorschläge sind daher zusammen mit unseren Forderungen zur Verringerung der Verletzlichkeit der Gesellschaft zu sehen – dem zweiten von uns untersuchten Kriterium der Sozialverträglichkeit.¹ Sie ermöglichen also, mehrere Ziele zugleich zu erreichen, und erhalten dadurch zusätzliches Gewicht.

Eine verfassungsverträgliche Gestaltung von IuK-Systemen setzt die Prüfung und Bewertung ihrer sozialen und politischen Implikationen voraus. Technik-Folgenanalyse, -Bewertung und -Gestaltung sollten eine Einheit bilden und zumindest auf drei Ebenen vorgesehen werden: auf der Ebene der Gesetzgebung, der technischen Normung und der Zulassung technischer Systeme. Auf allen diesen Ebenen sollte die Öffentlichkeit beteiligt werden. An diese vier Verfahrensempfehlungen schließen sich weitere inhaltliche Vorschläge an.

Gesetzgebung

Welche technikinduzierten Risiken für Verfassungsziele unsere Gesellschaft eingehen soll, sind sowohl Entscheidungen „im Bereich der Grundrechtsausübung“² als auch „Leit- und Richtungsentscheidungen für das politische Leben und die staatliche und gesellschaftliche Ordnung.“³ In Ausfüllung des Wesentlichkeitsgrundsatzes⁴ sollte daher das Parlament die wichtigen Fragen der Technikzulassung und Technikgestaltung selbst regeln. Es hätte dabei neben anderen Kriterien sozialverträglicher Technikgestaltung auch das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit ausreichend zu berücksichtigen. Die Verfahrens- und Entscheidungsformen des Gesetzgebers sind jedoch zu überdenken und problemadäquat weiterzuentwickeln.

In einem dynamischen, komplexen und von Ungewißheit geprägten Handlungsfeld wie der Entwicklung der IuK-Technik kann nur unter einem sehr hohen Risiko normiert werden. Unter diesen Bedingungen kann Gesetzgebung

1 S. hierzu näher Roßnagel/Wedde/Hammer Pordesch 1989.

2 BVerfGE 49, 89 (126) mwN.

3 Böckenförde 1981, 383.

4 S. hierzu näher Roßnagel 1987b, 24 ff. mwN.

nicht mehr auf eine abgeschlossene Kodifikation eines allgemeinen Verhaltensmodells zielen und sich in einer einmaligen gesetzgeberischen Entscheidung sowie gelegentlichen Novellierungen erschöpfen. Insbesondere im Technikrecht wurde diese Form der Gesetzgebung mit einer sehr geringen Regelungsdichte erkaufte. Die generalklauselartigen Gesetzesvorgaben überlassen die eigentliche Entscheidung über das von der Technik Geforderte den konkretisierenden (privaten) Regeln der Technik selbst.⁵

Um die Zukunftsoffenheit gesellschaftlicher Lernprozesse sicherzustellen, ist der Typ des 'Jahrhundertgesetzes' zu ersetzen durch Sequenznormen, die die Entwicklung technischer Systeme zeitlich strukturieren. Sie sind zeitlich befristet und binden die einzelnen Entwicklungsschritte an jeweils vorangegangene Folgenanalysen und Sicherungen gegen ungewollte Folgen. Diese legislatorische Vorgehensweise ermöglicht, Fehlentwicklungen relativ schnell zu korrigieren und technische wie systemare Alternativen länger offenzuhalten. Dadurch würde zwar der Bestandsschutz riskanter Technikentwicklungen auf den Geltungszeitraum des Gesetzes beschränkt, dafür aber die politische Lern- und Handlungsfähigkeit erheblich erhöht. Nur so kann verhindert werden, daß technische Systeme ausschließlich nach privaten oder beschränkten öffentlichen Interessen entwickelt werden. Die sozialen Risiken würden nicht mehr allein auf die Allgemeinheit oder bestimmte Bürgergruppen abgewälzt, sondern auch von denen getragen, die die Sozialverträglichkeit ihrer Entwicklung behaupten.⁶

Der Gesetzgeber sollte für den jeweiligen Bewertungs- und Entscheidungsprozeß zumindest vier Prüfungsschritte vorsehen und deren jeweils spezifische organisatorische Voraussetzungen gewährleisten:⁷

(1) Alternativen entwickeln

Eine normative Steuerung der Technikentwicklung ist nur möglich, wenn zwischen der Nutzung und der Nichtnutzung einer bestimmten Technik oder zwischen funktional-äquivalenten Alternativen gewählt werden kann. Zu einer geplanten Entscheidung müßten daher immer auch mögliche Alternativen dargestellt werden. Als Voraussetzung hierzu hätte der Gesetzgeber unstrukturierte Handlungszusammenhänge und die durch die Technologie ausgelösten Veränderungsprozesse systematisch zu strukturieren und durch Bündelung von Informationen und Optionen beobachtbar und evaluationsfähig zu machen. Entscheidungsmöglichkeiten erhält sich der Gesetzgeber nur dann, wenn er bestehende sozio-technische Verzweigungssituationen identifiziert und offenhält oder mögliche erkennt und herzustellen versucht. Diesen Entscheidungsspielraum kann er jedoch nur erhalten oder sogar ausweiten, wenn er sich nicht auf ein Technik-

5 S. hierzu näher Roßnagel UPR 1986, 46 ff.

6 S. hierzu auch oben 276 f.

7 S. hierzu Ueberhorst 1984, 245 ff.; Roßnagel 1986, 364 ff.; ders./Wedde DVBl 1988, 570 ff.; Burns/Ueberhorst 1988, 102 ff.

System fixiert und sich von diesem abhängig macht, sondern technologiepolitisch neutral möglichst viele technische Alternativen fördert.

(2) Implikationsanalysen erstellen

Für diese Alternativen sind die sozialen, rechtlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen abzuschätzen. Da die wissenschaftliche Kapazität zur Durchführung der erforderlichen zukunftsorientierten Implikationsanalysen weitgehend fehlt, ist sie durch entsprechende Nachfrage und den dauerhaften Aufbau von Forschungsmöglichkeiten zu schaffen. Folgenabschätzungen dieser Art sind die Voraussetzung jeder normativen Steuerung des technischen Wandels nach sozialen Kriterien. Sie sollten auch dazu beitragen, daß sich die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen möglichst frühzeitig mit den technischen Veränderungen auseinandersetzen.

(3) Folgen bewerten

In einem dritten Schritt sind die Implikationen der technischen Alternativen nach allen relevanten Beurteilungskriterien zu bewerten. Die in einer demokratischen Gesellschaft notwendig offenen Bewertungsprozesse erfordern eine hinreichend diskursive Erörterung der verschiedenen Alternativen in der Öffentlichkeit und in den gesetzgebenden Körperschaften. Nur wenn alle kontroversen Argumente aufgenommen und bearbeitet werden, sind die Bewertungen intersubjektiv vermittelbar, konsensfähig und demokratisch legitimierbar.

(4) Regelungsprogramme entwickeln

Aus der Bewertung sind schließlich rechtspolitische Schlußfolgerungen für die konkurrierenden Alternativen zu ziehen. Um die gesellschaftliche Lernfähigkeit im Umgang mit riskanten Technik-Systemen zu erhalten, sind die Entscheidungen zu befristen und vom weiteren gesellschaftlichen Lernprozeß im Umgang mit der Technik abhängig zu machen. Vorschläge für einige solcher Regelungsprogramme werden weiter unten vorgestellt.

Technische Normung

Die Aufgabe der Techniksteuerung darf nicht das Parlament überlasten und andere Entscheidungsprozesse blockieren. Es genügt, wenn das Parlament zwar die wesentlichen Entscheidungen trifft, sich aber auch auf die wesentlichen Entwicklungslinien und Grundsatzentscheidungen beschränkt. Das Parlament wäre auch nicht in der Lage, alle erforderlichen Detailregelungen selbst zu treffen. Wie im Technikrecht üblich,⁸ wird der Gesetzgeber auch für die IuK-Technik die Konkretisierung seiner allgemeinen Vorgaben Normungsgremien überlassen. In

8 S. hierzu näher Roßnagel UPR 1986, 46 ff.

den 'Regeln der Technik' werden der Stand der jeweiligen Technik festgehalten und konkrete Anforderungen an die Beschaffenheit technischer Produkte gestellt. Die technische Normung beeinflusst daher sehr stark die konkrete Ausgestaltung von Technik-Systemen.

Wie wir gesehen haben, wird die Normung der IuK-Technik vor allem durch den Einfluß europäischer Gremien und durch ihr Entwicklungsvorgreifendes Niveau bestimmt.⁹ Auf sie sollte zumindest in zweierlei Hinsicht Einfluß genommen werden: Bisher ist die Verfassungsverträglichkeit technischer Systeme noch kein Ziel der Normung. Wegen der Bedeutung der Normung darf diese jedoch nicht nur an Kriterien der Effizienz oder Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet werden, sondern muß auch Verfassungsziele unmittelbar berücksichtigen. Außerdem ist das Verfahren der Normung nach den Mindestkriterien demokratischer Entscheidung zu gestalten. Derartig weitreichende Entscheidungen dürfen nicht im geschlossenen Kreis der marktbeherrschenden Herstellerindustrien und der organisierten Großanwender getroffen werden. Zumindest ist die Zusammensetzung der Normungsgremien um Vertreter betroffener Arbeitnehmer und Benutzer zu erweitern und das Normungsverfahren selbst öffentlich durchzuführen.

Zulassungsverfahren

Die Gestaltungsentscheidungen auf den beiden vorhergehenden Ebenen müssen gegen widerstrebende Interessen organisatorisch durchgesetzt und in ihrem Vollzug kontrolliert werden. Diese Aufgaben dürften jedoch ohne institutionelle Verfestigungen und geordnete Verfahren nicht zu erfüllen sein. Hierbei wäre zum einen etwa an einen parlamentarischen Ausschuß zu denken, der die Abhängigkeit der Gesellschaft von IuK-Systemen überwacht und allen involvierten gesellschaftlichen und staatlichen Instanzen Vorschläge macht, wie sie durch Technikgestaltung das Erreichen von Verfassungszielen unterstützen können.¹⁰

Zum anderen haben wir, um die Verletzlichkeit der Gesellschaft zu verringern, eine Validierungsstelle vorgeschlagen, die – wie dies für fast alle anderen Techniksysteme auch verlangt wird – in einem Zulassungsverfahren dafür sorgt, daß für IuK-Systeme der jeweils festzulegende Mindeststandard an Sicherung und Schadensvorsorge gewährleistet ist.¹¹ In diesem Zulassungsverfahren sollten aber neben der Verletzlichkeit auch das Kriterium der Verfassungsverträglichkeit berücksichtigt werden und beispielsweise die datenschutzadäquate Gestaltung des jeweiligen Systems überprüft werden.¹²

9 S. hierzu oben 99 f.

10 S. hierzu auch Kubicek 1988b, 29.

11 S. Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 242 f.

12 S. hierzu auch Simitis NJW 1984, 402; Kubicek 1988b, 28.

Ein Gesetz zur Sicherstellung der Sozialverträglichkeit von Techniksystemen sollte also IuK-Systeme von noch zu diskutierendem Zuschnitt einem Erlaubnisvorbehalt unterwerfen. In dem von einem pluralistisch zusammengesetzten Gremium durchgeführten Genehmigungsverfahren wird geprüft, ob das beantragte System die Kriterien der Sozialverträglichkeit erfüllt, die in diesem Gesetz präzise aufgeführt sind. Neben dem Antragsteller sollten – soweit dies möglich ist – auch die künftig Betroffenen – bei einem Personalinformationssystem etwa die Arbeitnehmer – beteiligt werden. Um die Beachtung der Gestaltungskriterien zu erreichen, kann das Zulassungsgremium dem Systemherrn Auflagen machen, das beantragte System in bestimmter Weise zu gestalten oder anzuwenden. Sollte jedoch eine kriteriengerechte Gestaltung oder Anwendung nicht möglich sein, ist die beantragte Zulassung zu versagen. Die Einhaltung der Auflagen wird von den Datenschutzbeauftragten überwacht.

Ein solches Genehmigungsverfahren ist der Zulassung von Kraftfahrzeugen oder der Genehmigung emittierender Anlagen nachgebildet und daher strukturell an dem Maschinenmodell der Technik orientiert. Mit diesem können die sozialen Auswirkungen einer Technik, die wie die IuK-Technik Systemcharakter hat, jedoch nur unzureichend erfaßt werden.¹³ Auch wenn sich die Genehmigungsbeamten große Mühe geben, künftige Technikfolgen abzuschätzen, ist es fraglich, ob die punktuelle Zulassungsentscheidung den künftigen Wechselwirkungen der Vernetzung und Multifunktionalität der Systeme gerecht werden kann. Möglicherweise wird dem Systemmodell der IuK-Technik ein Verfahren besser gerecht, das die sozialverträgliche Gestaltung dieser Wirkungen nicht zentral und ein für allemal regeln will, sondern dezentraler und fortwährender Willensbildung überträgt. Die konkrete Gestaltung und Anwendung der IuK-Systeme sollte – soweit dies möglich ist – in sozialer Selbstverwaltung zwischen dem Anwender und den Betroffenen erfolgen. Aufgabe des Gesetzgebers wäre es, hierfür adäquate Verfahren und Sicherungen für eine ausgeglichene Beteiligung aller Betroffenen zu gewährleisten.¹⁴ Zur Konkretisierung dieses Vorschlags sind allerdings noch einige Anstrengungen erforderlich.

Trotz der beschränkten Wirksamkeit wäre es ein großer Fortschritt, wenn in solchen Zulassungsverfahren Geräte und Programme auf Aspekte ihrer Sozialverträglichkeit hin überprüft werden könnten. So wäre es für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beispielsweise schon ein großer Gewinn, wenn alle angebotenen Terminals mit Verschlüsselungsprozessoren bestückt oder TeleTrusT-fähig, alle Temex-Geräte mit Betriebsanzeigen versehen, alle Computersysteme mit (hardware-geschützten) datenschutzgerechten Zugriffssicherungen oder automatischen Protokollroutinen ausgestattet oder in ihrer Konstruktion transparent und kontrollfreundlich wären.

13 S. zur Unterscheidung beider Technikmodelle z.B. Kubicek 1986, 82 ff.

14 S. hierzu auch Lutterbeck CR 1988, 596 ff.

Kritische Diskurse

Die Beurteilung der Risiken und die Bewertung von Schutzmaßnahmen ist weitgehend von subjektiven Wertungen abhängig. Gerade deshalb ist es erforderlich, den Gefahren möglicher einseitiger Bewertungen durch institutionalisierte kritische Diskurse zu begegnen. Sie sollten für jede der drei genannten Gestaltungsebenen initiiert werden, indem sowohl das gesamte Spektrum der Wissenschaft als auch die Öffentlichkeit beteiligt werden. Diese Diskurse sollten eine kontroverse Reflexion über die Verfassungsverträglichkeit wichtiger Technikanwendungen in Gang bringen. Sie sollten jedoch nicht auf einen vorschnellen Konsens zielen, sondern vielmehr einer kritischen Aufarbeitung der Verfassungsrisiken dienen. Dazu könnten sie den sozialen Akteuren ein neues Interaktionsfeld eröffnen, in dem die bestehenden Konfliktbeziehungen selbstverständlich weiterexistieren.¹⁵

Soweit Parlament, Normungsgremien und Zulassungsstellen auf wissenschaftliche Zuarbeit angewiesen sind, sollten sie vermeiden, von einer Seite der wissenschaftlichen Kontroverse abhängig zu sein und dadurch möglicherweise relevante Gesichtspunkte zu vernachlässigen. Durch Parallelforschung, Reviewstudien und institutionelle Absicherung kritischer Diskursprozesse sollten jeweils die ungesicherten Behauptungen und impliziten Vorurteile des Gegenstandspunkts herausgearbeitet werden. Durch die institutionalisierte gegenseitige Kritik könnte auch die Attitüde der Irrtumslosigkeit in der Wissenschaft aufgehoben werden. Die Gutachteraufträge sollten nicht eindeutige Aussagen über Risikobereiche verlangen, wo allenfalls Näherungswissen möglich ist. Als Anstoß kritischer Diskussionen müßten sie vielmehr fordern, daß jedes Gutachten jeweils ein Spektrum von Alternativen, die Unsicherheitsbereiche, die Nachteile und Gefahren einer jeden Alternative angibt. Die Gutachten sollten die Debatte also eröffnen, nicht abschliessen.¹⁶ Jedenfalls hätten Parlament, Normungsgremien und Zulassungsstellen zu gewährleisten, daß konkurrierender Sachverstand zur Verfügung steht und der Zugriff auf alle wissenschaftlichen Kenntnisse und Anschauungen sichergestellt ist.

Lernprozesse der Gesellschaft im Umgang mit riskanter Technik setzen Bürger voraus, die in der Lage sind, sich selbst ein Urteil zu bilden und sich zu engagieren. Bürgerinitiativen waren die ersten, die auf Risiken der Atomenergie und der Umweltverschmutzung aufmerksam gemacht haben. Ohne den starken Druck der Öffentlichkeit hätte das Allgemeininteresse an Umweltschutz und sicherer Energieversorgung keine Chancen, sich gegen die mächtigen Partikularinteressen durchzusetzen. Ebenso wie in der Ökologiedebatte ist die Sensibilität und politische Kraft engagierter Bürger notwendig, um Verfassungsrisiken durch IuK-Technik zu erkennen und ins öffentliche Bewußtsein zu heben. Nur

15 S. hierzu Lagadec 1987, 190.

16 S. hierzu auch Lagadec 1987, 223.

durch eine kritische Öffentlichkeit sind Risikominderungen gegen Widerstände durchzusetzen. Die Informations-, Organisations- und Artikulationsmöglichkeiten von Bürgergruppen zu verbessern, muß daher ein überlebenswichtiges Anliegen einer demokratischen Gesellschaft sein.

Eine Beteiligung der gefährdeten Bürger an den Entscheidungen der Normungsgremien und Zulassungsstellen ist aber nicht nur politisch notwendig, sondern auch rechtlich geboten. Techniksteuerung verteilt nämlich Risiken und gestaltet Grundrechtsbeziehungen. Die Schutzpflicht des Staates kann es gebieten, den betroffenen Bürgern Gelegenheit zu geben, in einem vorverlagerten Rechtsschutzverfahren befürchtete Beeinträchtigungen ihrer Grundrechte geltend zu machen. „Für einen effektiven Grundrechtsschutz der potentiell Gefährdeten ist angesichts des Ausmaßes denkbarer Gefahren entscheidend, daß bereits das behördliche Verfahren geeignet ist, im konkreten Fall zu 'richtigen' sicherheitsrelevanten Entscheidungen zu führen. Wahrscheinlich läßt sich nur über das Verfahrensrecht verhindern, daß der Bereich zwischen Recht und Technik zum juristischen Niemandsland wird.“¹⁷

Sowohl für das Zulassungsverfahren als auch für die technische Normung ist zu prüfen, wie die Öffentlichkeit beteiligt werden kann. Zumindest müßte auf allen Ebenen der Technikgestaltung eine ausführliche Information der Bürger über die anstehenden Entscheidungen erfolgen. Dabei müssen sie nicht über jedes Detail unterrichtet werden. Aber sie sollten wissen, was auf dem Spiel steht; sie sollten um die Zwänge, die möglichen Alternativen und deren Kosten, das einzugehende Risiko und die Unsicherheiten seiner Abschätzung wissen. Nur so können die Menschen überhaupt entscheiden, große Risiken für Freiheit und Demokratie um ihrer Vorteile willen in Kauf zu nehmen.¹⁸ Die Information der Öffentlichkeit müßte dazu jeweils in einen öffentlichen Diskurs einmünden, der finanziell, zeitlich und organisatorisch abgesichert ist. Die Interessen nichtorganisationsfähiger Gruppen sollten dabei durch Repräsentanten wahrgenommen werden. Unter noch näher zu diskutierenden Voraussetzungen wäre auch zu ermöglichen, daß nicht-hochorganisierte gesellschaftliche Vereinigungen ebenfalls in die Lage versetzt werden, einen Alternativvorschlag auszuarbeiten und darzustellen. Ziel solcher Organisations- und Verfahrensregelungen wäre, eine möglichst weitgehende Verzahnung der institutionellen Techniksteuerung mit den Gestaltungsvorstellungen von unten zu gewährleisten.

Datenschutz

In der 'Informationsgesellschaft' werden die Verbreitung und Vernetzung von IuK-Systemen exponentiell zunehmen und in gleichem Maße ihre Durchschau-

17 BVerfGE 53, 31, (76) – Minderheitsvotum, s. aber auch das Mehrheitsvotum (61 f.).

18 S. hierzu auch Lagadec 222.

barkeit verringert. Hinzu kommt, daß die 'Anwendungsschwelle' durch benutzerfreundliche Systeme und die frühzeitige Vermittlung von Computerkenntnissen absinken wird. Die bisherigen Vorstellungen von wirksamer reaktiver Rechtmäßigkeitskontrolle des Informationsumgangs durch externe Überwachungsbehörden und individuelle Abwehr von Rechtsverstößen werden dadurch weitgehend zur Illusion. Datenschutzrechtliche Aspekte müssen daher schwerpunktmäßig bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase von IuK-Systemen berücksichtigt werden. Nur wenn Technikkontrolle *präventiv* erfolgt, läßt sich sicherstellen, daß der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bereits die Wahl technischer Gestaltungsoptionen beeinflußt und technisch gewährleistet wird.¹⁹

Der nachträgliche Individualdatenschutz ist daher durch einen *präventiven Systemdatenschutz* zu ergänzen. Datenverarbeitung darf nicht mehr nur nach dem Gesichtspunkt, die Interessen des Betroffenen zu wahren, rechtlich eingegrenzt und allein durch die Wahrnehmung individueller Rechte auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung und Löschung korrigiert werden. Die Informationserhebung und -verarbeitung muß unabhängig davon, ob im Einzelfall Interessen der Betroffenen berührt sind oder nicht, strukturell so geordnet werden, daß keine sozialschädlichen Folgen entstehen.²⁰ Diese rechtlichen Anforderungen sollten – soweit dies möglich ist – in eine datenschutzkonforme Systemgestaltung überführt werden.²¹

Um strukturell die datenschutzrechtlichen Forderungen nach Transparenz, strikter Zweckbindung und Kanalisation von Informationsflüssen zu erfüllen, sollte das Zulassungsverfahren neben anderen folgende Eigenschaften eines IuK-Systems gewährleisten: Organisatorisch und technisch muß gesichert sein, daß die Herkunft und der Zweck, zu dem eine Information erhoben wird, dieser immer beigefügt sind. Dadurch kann jederzeit überprüft werden, ob die Zweckbegrenzung der Information eingehalten wird. Das System muß so transparent sein, daß ein Kontrolleur die Elemente und Funktionalitäten des Systems, die für die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben relevant sind, überschauen kann. Dies schließt die Zulassung überkomplexer Systeme aus und zwingt zu einer kontrollfreundlichen Konstruktion.²² IuK-Systeme müssen so gestaltet sein, daß eine zweckwidrige Verwendung und Übermittlung der Daten, die der informationellen Gewaltenteilung zuwider laufen, technisch ausgeschlossen sind. Im Falle eines begründeten Verdachts tritt eine Umkehr der Beweislast ein. Der Systemherr muß – etwa im Streit mit dem Betroffenen, dem Betriebsrat oder dem Datenschutzbeauftragten – beweisen, daß er nicht gegen Datenschutzvorschriften verstoßen hat.

19 S. hierzu auch Walz 1988, 217 f.

20 S. hierzu Podlech 1982, 451 ff.; Steinmüller 1988, 156.

21 S. hierzu z.B. Scholz DuD 1988, 117 ff.

22 S. hierzu Steinmüller 1988, 156.

Diese Verbesserungen des Datenschutzes müssen zumindest in asymmetrischen Machtbeziehungen des privaten Bereichs wie insbesondere im Arbeitsverhältnis sowie im Verhältnis marktmächtiger Anbieter zu Endverbrauchern ebenso wirksam werden wie im Bereich der öffentlichen Verwaltung.²³ Unterschiede im Schutzniveau würden dem universellen Schutzzweck der Grundrechte nicht gerecht. Dies bedeutet zum einen, daß die strikte Zweckbindung beispielsweise auch für den Arbeitgeber gilt. Er kann nicht mehr unter Berufung auf den Pauschalzweck 'Arbeitsverhältnis' alles damit zusammenhängende speichern dürfen. Er muß vielmehr nach einzelnen konkreten Aufgaben wie Lohnabrechnung, Gesundheitsversorgung oder Leistungsbewertung differenzieren. Zum anderen besagt diese Gleichstellung, daß die Anlaßkontrolle der Überwachungsbehörden zu ersetzen ist durch die umfassenderen Kontrollmöglichkeiten der Datenschutzbeauftragten. Diese sollten außerdem die Möglichkeit besitzen, vor dem Zulassungsgremium Gestaltungsauflagen oder sogar einen Widerruf der Genehmigung zu beantragen.

Wir haben gesehen,²⁴ daß die Konzeption eines am Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgerichteten Datenschutzes zwar eine zweckwidrige Datenverarbeitung verhindern kann, nicht jedoch eine zweckgemäße. Die Zwecksetzung bleibt ebenso außerhalb ihres Einflusses wie die mit dem Zweck verbundene Produktion von Bedeutungen einer Information. Beide bestimmen jedoch die – für den Betroffenen entscheidenden – Handlungen, die durch die Information ausgelöst werden. Um die individuelle Selbstbestimmung ausreichend zu schützen, sollten daher nicht nur die Informationen, sondern auch die Zwecke, zu denen sie erhoben und verarbeitet werden, die Bedeutungen, mit denen sie versehen werden, und die Handlungen, die durch sie veranlaßt werden, öffentlicher Kontrolle unterliegen.

Schließlich sind die Bemühungen um Datenschutz zu ergänzen um Instrumente zur Einsparung von Daten – wie die im folgende vorgeschlagene Datenabgabe – sowie um technische Sicherungen der informationellen Selbstbestimmung – wie die weiter unten empfohlene Inhaltsverschlüsselung und Anonymisierung.

Eine Datenabgabe als Instrument zur Dateneinsparung

Neben Verbesserungen des Datenschutzes wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung am nachhaltigsten geschützt, wenn *möglichst wenig personenbezogene Daten* verarbeitet werden. Dieses Ziel dürfte angesichts der rasanten technischen Entwicklung und der Steigerung der Datenverarbeitungsvorgänge durch wirtschaftliche Lenkungsmaßnahmen leichter zu erreichen sein als durch

23 S. hierzu Däubler ZRP 1986, 47.

24 S. oben 162 f.

ordnungsrechtliche Instrumente. Ein finanzieller Anreiz, solche Daten einzusparen, entsteht dann, wenn die Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten mit einer Abgabe belegt wird.²⁵

Mit ihrer Hilfe werden drei Ziele verfolgt: Zum einen zielt die Abgabe auf eine Verhaltenssteuerung, indem sie finanzielle Anreize bietet, möglichst wenig personenbezogene Daten zu verarbeiten. Sie sollte daher so bemessen sein, daß der durchschnittliche kommerzielle Vorteil durch die Verarbeitung personenbezogener Daten übertroffen wird, es also wirtschaftlich vorteilhafter ist, Daten einzusparen als sie zu speichern, zu verarbeiten oder zu übermitteln. Sie dient zum anderen einer gerechten Kostenzuordnung, indem sie die speichernden Stellen als Verursacher von Verdaturungsrisiken auch an den Kosten ihrer Reduzierung verstärkt beteiligt. Soweit das Verursacherprinzip auch auf Datenschutzmaßnahmen Anwendung findet, wird auch im Bereich personenbezogener Datenverarbeitung die 'Externalisierung' von Kosten verringert werden. Schließlich führt das Abgabenaufkommen zu einer zweckgebunden Vermögensmasse, mit der Verbesserungen des Datenschutzes finanziert werden. Neben der Deckung des Verwaltungsaufwands sollte das Abgabenaufkommen dazu verwendet werden, die personelle und materielle Ausstattung der Datenschutzbeauftragten und Aufsichtsbehörden zu verstärken. Hierdurch wird eine funktionale Kopplung zwischen den Datenabgaben und den Aufgaben des institutionalisierten Datenschutzes erzielt. Je mehr personenbezogene Daten verarbeitet werden, desto notwendiger ist die Kontrollfunktion, die die Datenschützer ausüben, desto besser wären sie durch die Abgabeneinnahmen aber auch für diese Aufgabe gerüstet. Je geringer die Daten und damit auch die Abgabeneinkünfte sind, desto eher kann eine sinkende Ausstattung der Datenschutzbehörden akzeptiert werden. Die Datenabgabe stellt somit eine sinnvolle Ergänzung und Unterstützung des Datenschutzes dar, indem entweder das Schutzbedürfnis reduziert oder die Schutzkapazität erhöht wird. Sie darf jedoch in keiner Weise als Ersatz des ordnungsrechtlichen Instrumentariums des Datenschutzes verstanden werden.

Die Verminderung personenbezogener Datenverarbeitung setzt voraus, daß alle Datenverarbeiter von der Abgabe erfaßt werden, unabhängig davon, ob es sich um Datenverarbeitung im Bereich der öffentlichen Verwaltung oder im Bereich des Privatrechts handelt und ob sie für eigene oder für fremde Zwecke durchgeführt wird. Denn Gefahren für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gehen von allen diesen Formen der Datenverarbeitung aus.

Bemessungsgrundlage sollte eine Verarbeitungseinheit sein, die aus einem Merkmal und einer Operation besteht. Für jede Art der Datenverarbeitung ist eine eigene Abgabe festzulegen. Ihre Bemessungsgrundlage ist formal je nach Art der Operation unterschiedlich zu bestimmen. Für das Speichern personen-

25 S. zu diesem Diskussionsvorschlag ausführlich Roßnagel 1989, 228 ff; s. zu einer Bit-Steuer Kubicek GMH 1986, 359; ders. 1988b, 29; Zum Ziel der Dateneinsparung auch Ullrich 1988, 24; ders. 1981, 135.

bezogener Daten wäre eine Speicherabgabe zu erheben, die an das einzelne Merkmal eines Datensatzes pro Zeiteinheit anknüpft. Ebenso sollte das Übermitteln oder Verändern von personenbezogenen Daten jeweils mit einer Abgabe belegt werden, die auf die Operation pro Merkmal bezogen ist. Für die konkrete Möglichkeit der Kenntnisnahme personenbezogener Daten wird eine Leseabgabe erhoben. Obwohl das Lesen nicht als eine eigene Form der Datenverarbeitung in den Datenschutzgesetzen aufgeführt ist, sollte es als Tatbestand der Abgabenregelung berücksichtigt werden, da das datenschutzrechtliche Risiko auch von der Anzahl der Lesezugriffe auf personenbezogene Daten abhängig ist. Die Leseabgabe sollte anknüpfen an das Lesen pro Merkmal. 'Lesen' bedeutet in diesem Zusammenhang das Abrufen des Merkmals aus dem Speicher, unabhängig davon, ob es auf dem Bildschirm dargestellt, ausgedruckt oder ohne Darstellung weiterverarbeitet wird.

Die Größe der Gefahr, die für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausgeht, hängt nicht von dem konkreten Datum, sondern von dem Zweck ab, zu dem es verarbeitet wird. Die unterschiedlichen Zwecke sollten typisiert, nach ihrer Gefährlichkeit und gesellschaftlichen Wünschbarkeit bewertet und in *Abgabeklassen* zusammengefaßt werden. Entsprechend dieser Bewertung würden sich die Tarifwerte für die erfaßten Objekte und Handlungen je nach Klasse unterscheiden.

Da die Datenschutzbeauftragten und die Aufsichtsbehörden nach Einführung der Abgabe über ausreichende Kapazitäten verfügen, sollte die Verwaltung der Datenabgabe ihnen übertragen werden. Diese besitzen die notwendige Sachkenntnis und verfügen bereits über ausreichende Überprüfungskompetenzen. Die für die Verwaltung der Abgabe erforderlichen Verzeichnisse werden ohnehin von den verarbeitenden Stellen bereits erstellt, so daß für sie kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht.

Das *Verfahren* der Abgabefeststellung und -erhebung könnte in der gleichen Weise stattfinden wie dies im Steuerrecht vorgesehen ist und seit langer Zeit erfolgreich praktiziert wird. Die datenverarbeitenden Stellen müssen für einen bestimmten Zeitraum Abgabeerklärungen abgeben. In diesen Erklärungen haben sie alle Tatsachen, die für die Abgabenerhebung wesentlich sind, vollständig und wahrheitsgemäß offenzulegen. Sie haben die Erklärungen durch Unterlagen ausreichend zu belegen und sachdienliche Auskünfte über die erhebungsrelevanten Sachverhalte zu erteilen. Wie bestimmte Unternehmen zur Buchführung, so sind die datenverarbeitenden Stellen zur Verifizierung der Abgabeerklärung verpflichtet, die Objekte und Handlungen, die von der Abgabe betroffen sind, zu protokollieren und für eine bestimmte Frist aufzubewahren. Die Protokollierung kann vollautomatisch erfolgen. Für die Verwaltung der Datenabgabe ist es gerade ein besonderer Vorteil, daß sich die Datenverarbeitung quasi selbst abrechnen kann.

Eine hinreichende *Abgabenehrlichkeit* würde gewährleistet durch die Verbindung mehrerer Komponenten. Straftatbestände für Abgabebetrag schaffen ein

hohes Risiko für Unehrllichkeit. Die Ungewißheit von Betriebsprüfungen und die Möglichkeit, daß verborgene Datenverarbeitungen von Mitarbeitern oder von Betroffenen angezeigt werden, schaffen einen weiteren Anreiz zu ehrlichen Angaben. Die Überprüfung der Protokolle und die Kontrolle der Systeme ermöglicht zwar keine abschließende, aber doch eine hinreichende Verifizierung der Selbstveranlagung. Da in den Protokollen auch zu vermerken ist, von wem welche Informationen bezogen oder an wen welche Daten übermittelt wurden, lassen sich auch Querverbindungen zwischen verschiedenen Datenverarbeitern nachvollziehen. Die Komplexität dieser Beziehungen erschwert Täuschungsversuche zusätzlich.

Durch die Verpflichtung zu einer Abgabenerklärung verbunden mit einer Protokollierungspflicht wird der organisatorische Aufwand in einem vertretbaren Rahmen gehalten, das Entstehen einer neuen Bürokratie vermieden, dennoch eine Abgabenehrlichkeit erreicht, die der heutigen Steuerehrlichkeit entspricht und durch alles dies ein spürbarer ökonomischer Druck ausgeübt, möglichst wenig personenbezogene Daten zu verarbeiten.

Gegengewichte zur Informatisierung aller Lebensbereiche

Den negativen Folgen einer Trendentwicklung müssen staatliche Stellen und gesellschaftliche Kräfte durch eine bewußte Unterstützung von Gegengewichten entgegentreten. Ziel muß es sein, individuelle und soziale Freiräume zu schaffen, vielfältige Alternativen anzubieten und die Gegenkräfte einer zu weitgehenden Informatisierung aller Lebensbereiche zu stärken.²⁶ Hierfür sind jeweils sowohl defensive Verteidigungsstrategien zu verfolgen, um die kulturellen und personalen Voraussetzungen individueller und demokratischer Selbstbestimmung sowie sozialstaatlicher Mitbestimmung zu schützen, als auch aktive Veränderungsstrategien, um mehr Demokratie zu wagen und Freiheitsspielräume auszuweiten.²⁷

Als Gegengewichte gegen bürokratische Bevormundung und Voraussetzungen unreglementierter sozialer Lernprozesse müssen – wo dies möglich ist – *Freiräume* für soziale Gruppen, die sich selbst organisieren, geschaffen werden. Künftig werden Schonräume zur Einübung kommunikativer Kompetenz immer wichtiger.²⁸ So sind zum Beispiel Produktivitätsfortschritte in den Betrieben für zusätzliche 'Mitbestimmungszeiten' zu nutzen. Insgesamt müssen wir „Grenzen für 'Kulturschutzgebiete' und 'computerfreie Zonen' ziehen und eine kulturpolitische oder kommunikationspolitische Offensive zur (Wieder-)Belebung direkter

26 Brödner 1986, 145 ff.; Kubicek 1986, 95 ff.; Koslowski 1987, 113, 115.

27 S. hierzu Mettler-Meibom 1987, 41.

28 S. hierzu Mettler-Meibom 1987, 66; Ullrich 1988, 24.

zwischenmenschlicher Kommunikation starten“.²⁹ Wo Bedarf dafür besteht, sind Modellvorhaben anzustoßen und soziale Experimente zu unterstützen, die Alternativen zur Trendentwicklung in die 'Informationsgesellschaft' darstellen.³⁰ Zweckspezifische Informationssammlungen von Bürgergruppen sollten ebenso gefördert werden wie etwa selbstverwaltete Zeitungsprojekte. Als kultur- und kommunikationspolitische Kompensation sollten attraktive Gelegenheiten für direkte zwischenmenschliche Kommunikation geschaffen und Aktivitäten selbstverwalteter und selbsttätiger Kulturaneignung unterstützt werden. Anstelle kommunaler Zuschüsse zur Breitbandverkabelung könnten die Bemühungen um Kulturzentren, Bürgerhäuser oder sonstige Begegnungsorten wieder aufgegriffen oder intensiviert werden.

Die Anwendung von IuK-Technik darf nicht dazu führen, daß ein einzelner oder die Gesellschaft von einer Organisation oder einem Techniksystem alternativlos abhängig wird. Die Nutzung der IuK-Technik darf nicht zum Zwang werden, sondern muß durch das *Erhalten oder Schaffen von Alternativen* immer ein Angebot bleiben, das ohne wesentliche Nachteile auch ausgeschlagen werden kann.³¹ Das kommunikative Selbstbestimmungsrecht ist nur gewährleistet, wenn es überall möglich ist, mit Bargeld zu bezahlen, persönlich vorzusprechen oder schriftlich zu kommunizieren.

Zur Sicherung der verfassungsrechtlich gebotenen Vielfalt muß die Kartellgesetzgebung die Entstehung von Informationsmonopolen verhindern und Möglichkeiten schaffen, bestehende aufzulösen. Innerhalb der Massenmedien sollte eine strikte Trennung zwischen Print- und Funkmedien angestrebt werden, um die Bildung von Doppelmonopolen zu verhindern. Jedenfalls ist auszuschließen, daß ein Medienkonzern beherrschenden Einfluß auf mehr als einen Rundfunksender ausübt.³² Statt dessen wäre die Regionalisierung und Kommunalisierung von demokratisch kontrollierten Massenmedien zu fördern. Insgesamt sollte das politische Augenmerk auf eine Förderung der Pluralität von Technikanwendung gelegt werden. Sie schafft den notwendigen Wettbewerb um Informationen, der einer Monopolisierung des Informationszugangs entgegenwirken kann. Für die Programme der Massenmedien müssen maximale Anteile für Werbung und minimale Anteile für Minderheitensendungen, für politische, kulturelle oder Kindersendungen festgelegt werden.³³

In Italien ist es seit neuestem verboten, gleichzeitig Eigentümer von Fernsehstationen und Tageszeitungen zu sein. Kein Fernseh-Unternehmer darf mehr als drei Stationen oder mehr als 25% des Marktes in Händen haben. Um eine Kulturüberfremdung zu vermeiden, sind alle Sender verpflichtet, innerhalb von

29 Kubicek/Rolf 1986, 272.

30 S. hierzu Bievert/Monse 1988, 18.

31 S. hierzu Däubler ZRP 1986, 47; Haefner 1984, 185 ff.; Kubicek 1988b, 29, 31.

32 S. hierzu auch Hoffmann-Riem AöR 1984, 334.

33 S. hierzu auch Kevenhörster 1984, 371.

drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes ihre Eigenproduktion auf 60 % der Sendezeit zu steigern.³⁴

Um freiheitsgefährdende Machtbildungen zu bekämpfen, sind mögliche *Gegenkräfte* bewußt zu stärken. Zumindest wird es notwendig sein, gegenüber den Machtzentren ein Informationsgegengewicht der Bürger und ihrer Vereinigungen zu schaffen sowie deren Informationssammlung und -verarbeitung zu politisieren. Hierzu sollte der Staat die Prämissen seiner Modellbildungen und Entscheidungsfindungen offenlegen und politischer Diskussion zugänglich machen. Er sollte Bürgervereinigungen unterstützen, die mit Hilfe von Gegenexperten und Gegenmodellen am politischen Diskurs teilnehmen möchten.³⁵ Die Institutionalisierung unabhängigen Sachverständs zur Untersuchung spezifischer sozialer Problemfelder könnte ein weiteres Informationsgegengewicht bilden.

Sozialisierung von Informationen

Information muß ein öffentliches Gut bleiben. Je wichtiger Information für den einzelnen und die Gesellschaft in Zukunft wird, desto stärker muß das Zugangsrecht des Bürgers zu Informationen ausgestaltet werden. Bestrebungen zur Zentralisierung, Monopolisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung von Informationen muß daher entgegengewirkt werden. Die Abhängigkeit gegenüber ausländischen Informationssammlungen ist möglichst weit zu reduzieren. Um eine breite, leicht zugängliche und kostenlose Informationsversorgung für alle zu gewährleisten,³⁶ sind die öffentlichen Bibliotheken technisch, finanziell und personell zu stärken. Ein Informationsverbund macht eine Zentralisierung spezifischer Informationssammlungen entbehrlich und ermöglicht eine Koordination in der Informationsgewinnung und -aufbereitung. Jede Bibliothek sollte vernetzte Recherchemöglichkeiten kostenlos anbieten und jeden, der darauf angewiesen ist, durch geeignetes Personal bei der Suche nach Informationen unterstützen.³⁷ Und das Bildungssystem muß jedem das notwendige Kontext- und Strukturwissen vermitteln, das zur Erlangung, Einschätzung und Nutzung von Informationen erforderlich ist.

Wie auch bei Druckwerken ist jede elektronische Publikation, die in der Bundesrepublik 'erscheint' oder 'vertrieben' wird, in einem 'Pflichtexemplar' an die Deutsche Bibliothek in Frankfurt abzuliefern. Sie kann von jeder öffentlichen Bibliothek dort abgerufen werden. Für jeden Abruf zahlt der Staat dem Autor und

34 S. hierzu FR v. 6.6.1988.

35 Zu dieser Gewährleistung eines Rechts auf Meinungserarbeitungsfreiheit s. Ueberhorst 1983.

36 S. hierzu auch Kevenhörster 1984, 370; Becker 1984, 14 ff.

37 S. hierzu Schiller 1984, 93, 97, 99; Hammer 1989, 49 ff.

dem Verlag ein Anerkennungshonorar. Informationen aus öffentlich finanzierten Forschungsvorhaben sind sowohl als Rohdaten wie auch als Forschungsergebnisse staatlichen Datenbanken kostenlos zur Verfügung zu stellen und dort jedem Bürger anzubieten. Um die Qualität und den Kontext einer Information einschätzen zu können, sind in den Datenbanken die Herkunft oder Autorenschaft aller Informationen nachzuweisen.

Transparenz staatlicher Informationsverarbeitung

Um die Verstärkung staatsbürokratischer Macht durch die künftige Nutzung der IuK-Technik auszugleichen, sollte das Informationsverhalten des Staates für den Bürger so transparent wie möglich sein.³⁸ Die Unzulänglichkeiten bestehen der Einsichts- und Auskunftsrechte fordern die Verankerung eines allgemeinen staatsbürgerlichen Informationsrechts gegenüber der Exekutive. In einem 'Öffentlichkeitsgesetz' sind die öffentlichen Informationsbedürfnisse, privater Datenschutz und staatliche Geheimhaltungsinteressen abschließend miteinander in Einklang zu bringen. Das bis heute bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis von Geheimhaltung und Öffentlichkeit ist umzukehren und ein Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt einzuführen. Objektivrechtliche Informationspflichten der Exekutive sollten durch subjektivrechtliche Unterrichts- und Informationsansprüche ergänzt werden. Die Geheimhaltungsmöglichkeiten wären auf ein Mindestmaß staatsinterner Entscheidungsvorbereitung und Willensbildung sowie außen- und sicherheitspolitischer Tätigkeit zu begrenzen. Die Voraussetzungen einer Geheimhaltung hätte die Exekutive zu beweisen.³⁹

Das originäre Recht des Bürgers auf Transparenz staatlichen Informationsverhaltens sollte sich in der 'Informationsgesellschaft' auch auf die Daten und Programme der Verwaltung erstrecken.⁴⁰ Die Datenbasis der öffentlichen Verwaltung darf nicht mehr als deren 'Eigentum' angesehen werden, sondern ist weitgehend der Öffentlichkeit, in deren Interesse sie ja gesammelt wird, zur Verfügung zu stellen.⁴¹

Intransparenz individuellen Verhaltens

Der Bürger muß für den Staat und Dritte so intransparent wie möglich sein. Grundsätzlich ist daher anzustreben, daß er in seinen Aktivitäten durch Ver-

38 S. hierzu z.B. Lenk 1986, 408 ff.; Bull 1989, S; Steinmüller 1988, 151, 153.

39 S. hierzu Rotta 1986, 147 ff.; s. auch Kevenhörster 1984, 352 f.; Steinmüller 1988, 151 f., 153; s. hierzu auch den Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit, den der Abgeordnete Klütsch für das Land Nordrhein-Westfalen vorgelegt hat.

40 Steinmüller 1988, 151 f.

41 S. Reinermann 1986, 115, 123 ff., 141 f.

schlüsselung und Anonymisierung der Telekommunikation und der Datenbestände nur jeweils in seiner Rolle und nicht als Person erkennbar wird. Eine Teletransaktion sollte ebenso anonym sein können wie heute der Einkauf auf dem Markt, eine Identifizierung nur auf Wunsch des Betroffenen oder auf gerichtlichen Befehl in einem geschützten Verfahren möglich sein.⁴² Eine solche datengeschützte Infrastruktur würde sowohl das Überwachungsrisiko als auch das Risiko von Profilbildungen durch Auswertung des Informations- und Konsumverhaltens weitgehend ausschließen.

Erforderlich wäre daher eine breite öffentliche Diskussion darüber, wie der Konflikt zwischen diesem Grundsatz und den Aufklärungsinteressen gelöst werden könnte, die im Bereich der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr bestehen. In welchen Fällen sind die Behörden der inneren Sicherheit auf die Kontrolle der Telekommunikation oder die Auswertung von Verwaltungsdaten unabweisbar angewiesen? Welche Alternativen, ihr Sicherungsziel zu erreichen, könnten sie ergreifen und welche Freiheitsrisiken sind mit diesen verbunden? Wie könnten sie ein vollständiges oder partielles Verbot der Verschlüsselung überhaupt durchsetzen und kontrollieren, ohne die gesamte Telekommunikation zu überwachen? Gibt es Alternativen zur Verschlüsselung, um die Betrugs- und Rechtssicherheit von Teletransaktionen zu gewährleisten?⁴³ Jedenfalls sollten die Beantwortung der Fragen und die Lösung des hinter ihnen stehenden Wertungskonflikts nicht den Sicherheitsbehörden allein überlassen bleiben, sondern durch das Erfordernis gesetzlicher Regelung politisiert und demokratisiert werden.

Neue Machtbegrenzungen

Die Sicherung von Freiheit und Demokratie hängt wesentlich vom Erfolg machtbegrenzender Organisationsstrukturen und Verfahren ab. Die Stärkung von Gegenkräften und die Transparenz von Informationsverarbeitungsprozessen unterstützen diese Bemühungen. Die eigentliche politische Alternative der Demokratie gegen die Herausforderungen der Informationsvermachtung liegen jedoch in der umfassenden politischen Dezentralisierung und Pluralisierung der IuK-Systeme als sozio-technische Organisation.⁴⁴ In Wirtschaft und Verwaltung muß daher über die dezentrale Verteilung der Technik hinaus möglichst auf eine echte Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an die Basis und auf neue Kompetenzteilungen gedrängt werden. Die neuen Herrschaftspotentiale durch gesteigerte Informationsmacht müssen den Anforderungen der Verfassungsord-

42 S. hierzu näher Pfitzmann/Pfitzmann/Waidner DuD 1986, 178 ff.; s. hierzu auch Bundesbeauftragter für den Datenschutz 1988, 34; Pordesch 1989, 104 f.

43 S. hierzu näher Lenk/Goebel/Schmalz 1986.

44 S. Kevenhörster 1984, 371.

nung gemäß auf die bisherigen und neuen Träger so verteilt werden, daß demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle und bürgerschaftliche Mitbestimmung möglich bleiben.⁴⁵ Die Demokratie und Freiheit sichernde informationelle Teilung staatlicher Gewalt muß in den staatlichen Informationssystemen abgebildet werden. Dies verbietet die Integration unterschiedlicher Verwaltungsfunktionen zu einer Informationseinheit.⁴⁶

Allerdings ist die Verwirklichung von Grundrechten in vielen Bereichen – wie im Umwelt-, Daten- und Betroffenenenschutz sowie in der staatlichen Daseinsvorsorge – auf eine effektive staatliche Verwaltung angewiesen. Neue Formen der Machtverteilung müssen daher berücksichtigen, daß das, was auf der einen Seite an Freiheitssicherung durch Machtbegrenzung gewonnen wird, nicht auf der anderen Seite durch Effektivitätseinbußen für den Schutz der Freiheit verloren geht.

In den Betrieben sind die Mitbestimmungsrechte von Personal- und Betriebsräten den neuen technischen Herausforderungen anzupassen. Da diese als Betroffenenvertreter durch ihre Mitbestimmung zur Sicherung von Grundrechten beitragen, sind sie verstärkt an dem erforderlichen präventiven Grundrechtsschutz durch Technikgestaltung zu beteiligen. Dies erfordert frühzeitige Unterrichtung über Planungen zum Einsatz von IuK-Technik und deren Alternativen. Zu bedenken wäre auch, den bisherigen Betriebsbegriff als räumliche Grenze der Mitbestimmung aufzugeben oder so auszuweiten, daß auch durch Vernetzung angeschlossene – nur noch formell selbständige – Zuliefer- oder Abnehmerbetriebe in die Mitbestimmung des beherrschenden Unternehmens einbezogen werden. Dem Betriebsrat sollte außerdem ein Vetorecht für die Auslagerung von Personaldaten zustehen.

Humane Gestaltung und gerechte Verteilung der Arbeit

Um dem Ziel einer humanen und gerecht verteilten Arbeit näher zu kommen, sollten arbeitssparende und arbeitserleichternde Techniken gefördert, zugleich aber die verbleibenden Arbeiten und die mit ihnen verbundenen Einkommensquellen durch entsprechende Arbeitszeitverkürzungen auf alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen verteilt werden. Rationalisierungsmaßnahmen sollten daher nur dann durchgeführt werden, wenn zuvor durch betriebsinterne Arbeitszeitverkürzung oder andere Maßnahmen für die freigesetzten Arbeitnehmer Ersatzarbeitsplätze gefunden wurden.⁴⁷

Gefährdungen für Freiheitsrechte wären etwa durch ein Gesetz zur Ausgestaltung von Personalinformationssystemen zu begrenzen. Dieses könnte bei-

45 S. hierzu Steinmüller 1988, 146.

46 S. hierzu auch Wedde 1989, 75 ff., 82 ff.

47 S. hierzu Däubler ZRP 1986, 48.

spielsweise die Betriebsbezogenheit der Erfassung und Verarbeitung von Personendaten sicherstellen und ihre konzernweite Nutzung nur in anonymisierter Form erlauben, eine Trennung der Stamm- und Leistungsdaten vorschreiben, den Einsatz von Auswertungsprogrammen von einer Zustimmung des Betriebsrats abhängig machen, Übermittlungen nur zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten zulassen und die Sicherung dieser Regelungen durch ein verlässliches Zugriffssicherungs-Konzept mit Mehrfachschlüssel vorschreiben.⁴⁸ Ebenso sollte festgelegt werden, daß personenbezogene Daten nicht ins Ausland übermittelt und dort verarbeitet werden dürfen. Die Wirksamkeit dieses Verbots wäre durch Protokollierungspflichten, Kontrollen durch die Datenschutzbeauftragten und abschreckende Strafandrohungen zu unterstützen.

Um den heute bestehenden Standard arbeitsrechtlichen Schutzes auch für die Zukunft zu sichern, ist es notwendig, das Arbeitsverhältnis als Regelbeschäftigungsverhältnis abhängiger Tätigkeit gegen Umgehungen und Aufweichungen abzusichern. Die Dispositionsfreiheit der Vertragspartner ist auch insoweit einzuschränken, als die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen nicht zum Entstehen von Randbelegschaften führen darf.⁴⁹ Außerdem sind zum Schutz der Arbeitnehmer sozial problematische Anwendungsformen der IuK-Technik wie etwa bestimmte Telearbeiten ausdrücklich gesetzlich zu regeln. Die faktisch gleichen Arbeitschancen für Männer und Frauen könnten für eine Übergangszeit durch Quotenregelungen gesichert werden. Darüber hinaus kann wirkliche Gleichheit nur erreicht werden, wenn durch Arbeitszeitverkürzung sowie situationsgerechte Rechtsregeln und Infrastrukturleistungen Frauen nicht mehr strukturell benachteiligt werden.

Betriebliche Sicherungssysteme

Wirkliche Sicherheit gibt es nur dort, wo 'absolute' Sicherheit erst gar nicht gefragt ist.⁵⁰ Sicherheit ist nur zu erzielen, wenn das unvermeidbare Quantum 'Unsicherheit' keine katastrophalen Schäden bewirkt. Sicherheit gegen das Versagen oder den Mißbrauch von IuK-Systemen muß deshalb durch Verhältnisse gewährleistet werden, in denen ein Irrtum oder ein Mißbrauch keine verheerenden Folgen haben. Es kommt also darauf an, durch passive Sicherungsmaßnahmen das Schadenspotential dieser Systeme zu reduzieren oder die Möglichkeiten katastrophaler Schadensentwicklungen zu unterbinden.⁵¹ Gelingt dies, werden viele aktive Sicherungsmaßnahmen überflüssig. Ist es möglich, aus Versuch

48 S. zu diesem Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 171 ff.

49 S. hierzu Däubler ZRP 1986, 48.

50 S. auch Guggenberger 1987, 24.

51 S. hierzu näher die Gestaltungsvorschläge zur Reduzierung der Verletzlichkeit einer 'Informationsgesellschaft' in Roßnagel/Wedde/Hammer/Pordesch 1989, 241 ff.

und Irrtum wieder zu lernen, haben auch Freiheit und Demokratie wieder bessere Chancen. Viele Maßnahmen der Prävention, der Arbeitsüberwachung und der Personenüberprüfungen verlieren dann ihre Rechtfertigung.

Soweit dennoch auf aktive Sicherungsmaßnahmen nicht verzichtet werden kann, müssen die mit ihnen untrennbar verbundenen Freiheitseinschränkungen auf das absolute Mindestmaß begrenzt und der Mißbrauch von Sicherungsmaßnahmen für andere Zwecke ausgeschlossen werden. IuK-Systeme, die von ihrem Schadenspotential her freiheitseinschränkende Sicherungsmaßnahmen erforderlich machen, sollten nur zugelassen werden, wenn zuvor in einer Verletzlichkeitsprüfung festgestellt wurde, daß das verwundbare System überhaupt und in dieser Form notwendig ist. Bei der Ausgestaltung des Sicherungssystems ist dem Betriebsrat bereits im Vorfeld ein echtes Recht einzuräumen, die Planungen mitzubestimmen und Alternativvorschläge zu unterbreiten.

Unter Anerkennung der Funktionsbedingungen des Sicherungssystems sollten ausreichende rechtsstaatliche Schutzvorkehrungen vorgesehen werden. So wären für das oben gewählte Beispiel der Zuverlässigkeitsüberprüfungen – bei den gegenwärtigen Strukturen und Kompetenzen – etwa folgende rechtsstaatliche Verbesserungen als Mindeststandards zu fordern:

(1) Voraussetzungen und Verfahren der Einstellungsüberprüfung und der Überwachung der Beschäftigten sind durch Gesetz zu regeln.

(2) Es sind unterschiedliche Sicherheitskategorien zu bilden und deren Anforderungen und Beurteilungskriterien festzulegen. Jeder Arbeitsplatz ist einer bestimmten Kategorie zuzuordnen.

(3) Um die Zahl der Überprüfungen möglichst gering zu halten, ist die Sicherheitsüberprüfung die letzte Einstellungsvoraussetzung. Vor der Überprüfung ist der Bewerber oder Beschäftigte zu benachrichtigen. Die Überprüfung und Überwachung wird ausschließlich vom Verfassungsschutz durchgeführt. Die Datenbanken der Betriebe dürfen keine sicherungsrelevanten, privaten Informationen speichern oder verarbeiten. Sicherheitsbedenken sind dem Verfassungsschutz zu melden.

(4) Sicherheitsbedenken hat dieser zuerst dem Bewerber oder Beschäftigten mitzuteilen, um ihm Gelegenheit zu geben, entweder seine Bewerbung zurückzuziehen bzw. zu kündigen oder um Versetzung an einen Arbeitsplatz einer anderen Sicherheitskategorie zu bitten oder die Unrichtigkeit oder Unbeachtlichkeit der Information darzulegen.

(5) Hält der Verfassungsschutz seine Sicherheitsbedenken aufrecht, darf er dem Arbeitgeber nur gerichtsverwertbare Tatsachen mitteilen, weil Ablehnung oder Kündigung nur auf diese gestützt werden können. Der Betroffene muß Gelegenheit haben, dem Arbeitgeber gegenüber zu den Sicherheitsbedenken Stellung zu nehmen. Vor einer Entlassung ist mit dem Betriebsrat/Personalrat und dem Betroffenen die Möglichkeit zu erörtern, ihn bei vollem Lohnausgleich auf einen Arbeitsplatz einer niedrigeren Sicherheitskategorie zu versetzen. Gegen alle Maßnahmen des Arbeitgebers steht dem Betroffenen der Rechtsweg offen.

(6) Ermittlungsmethoden, die den Betroffenen zum Objekt erniedrigen, sind in eine Liste verbotener Maßnahmen aufzunehmen. Ermittlungen, die in Grundrechte eingreifen, sind von der vorherigen Zustimmung des zuständigen Richters abhängig. Es dürfen außerdem nur solche psychologischen Testverfahren verwendet werden, deren Zuverlässigkeit einwandfrei nachgewiesen und anerkannt ist. Die Verwertung rechtswidrig erlangter Informationen ist verboten.

(7) Der Betriebsrat/Personalrat kann einen Ausschuß für Sicherungsfragen bilden, dessen Mitglieder vom Verfassungsschutz zur Kenntnisnahme von Verschlusssachen ermächtigt werden. Er nimmt im Bereich der betrieblichen Sicherung die Aufgaben des Betriebsrats/Personalrats wahr.

(8) Vom Bundestag und den Landesparlamenten ist jeweils ein Beauftragter zur Kontrolle des betrieblichen Sicherungssystems und des Verfassungsschutzes zu bestellen, der diesen jährlich einen umfassenden Bericht vorlegt.

Je sensibler die Daten, die erhoben und verarbeitet werden, je umfassender die Kontrolle und je stärker die Eingriffe in das Recht der informationellen Selbstbestimmung sein können, desto präziser müssen die Schutzregelungen gegen Willkür und Mißbrauch und desto weitergehender die Kontrollbefugnisse der Öffentlichkeit und die Mitbestimmungsrechte der Betroffenen sein.

Politisierung der Prävention

Auf die Vorsorge gegen die Entstehung von Risiken kann nicht verzichtet werden. Prävention ohne Verarbeitung von Informationen über die zu bekämpften Risiken ist nicht möglich. Gleichzeitig darf die Umsetzung präventiver Strategien aber nicht zu Beschränkungen individueller oder kollektiver Freiheiten führen. Kurzfristige Entlastung von Problemdruck versprechen in der Regel jedoch nur Strategien, die auf individuelle Verhaltensanpassung gerichtet sind, während eine auf institutionelle Veränderungen zielende Prävention meist nur langfristig Erfolge zu erzielen vermag. Welche Strategie der Prävention im Einzelfall zu wählen ist und welche Datenverarbeitungsprozesse dafür erforderlich sind, darf nicht allein den zuständigen Bürokratien überlassen werden. Vielmehr wird es darauf ankommen, den hinter jeder Präventionsentscheidung stehenden Zielkonflikt zwischen Sicherheit und Freiheit einer politischen Diskussion zugänglich zu machen.

Die Zukunft offen halten

Kurzfristig gilt es vor allem, Zeit zu gewinnen für eine breite öffentliche Erörterung der Verfassungsverträglichkeit der IuK-Technik im Rahmen einer umfassenden Sozialverträglichkeitsdiskussion. Zu diesem Zweck muß verhindert werden, daß ein unreflektierter Technikoptimismus vollendete Tatsachen schafft, die

später zu bereuen wären. Solange schwerwiegende Probleme der Verfassungsverträglichkeit nicht gelöst sind, ist es besonders wichtig, alternative Entwicklungsmöglichkeiten möglichst lange offenzuhalten. Reversibilität und Korrigierbarkeit der technischen Entwicklung müssen in angemessenen Zeitfristen möglich bleiben. Nur so können wir lernen, auch in einer technikgeprägten Zukunft die verfassungsrechtlichen Errungenschaften zu erhalten und zu entfalten, die uns immer wieder ermöglichen, Freiheit und demokratische Selbstbestimmung in einer machtbestimmten Wirklichkeit einzuklagen.

EXPERTENGESPRÄCHE UND WORKSHOPS

Expertengespräche

Für die Erstellung des Zukunftsbilds und die Untersuchung der Verfassungsverträglichkeit künftiger IuK-Technik-Anwendungen haben wir folgende Expertengespräche durchgeführt:

1986

- 06.10. H. Busch, Dr. F. Werkentin, Bürgerrechte und Polizei, Berlin
- 07.10. Dr. Garstka, Senatsrat beim Beauftragten für den Datenschutz, Berlin
- 28.10. Prof. Dr. B. Lutterbeck, TU Berlin
- 29.10. Dr. J. Seetzen, Heinrich-Hertz-Institut, Berlin
- 10.11. Prof. Dr. J. Siekmann, Universität Kaiserslautern
- 24.11. Prof. Dr. K. Lenk, Universität Oldenburg
- 24.11. Prof. Dr. W. Steinmüller, Universität Bremen

1987

- 27.01. Dipl.Ing. Benisch, Dipl.Ing. Effenberger, Fernmeldeamt Darmstadt
- 16.02. Dipl.Inform. K.H. Hug, TH Darmstadt
- 06-09.03. Industriekontakte auf der Cebit-Messe, Hannover
- 12.03. J. Grosch, Leiter Produktionsbereich Roboter, Reis GmbH, Obernburg
- 14.03. H. Holland-Moritz, Chaos Computer Club, Hamburg
- 09.04. Dipl.Ing.s Schlesinger, Schubert, Schulz, Christiansen, Dyballa, Fernmeldeamt Düsseldorf
- 20.05. Dr. H. Redeker, Dr. H. Burkert, GMD, Bonn
- 20.05. Dipl.Ing. H. Quinke, GMD, Bonn
- 20.05. Dr. E.-J. Büsse, GMD, Bonn
- 22.05. Dr. G. Wurch, GMD, Bonn
- 09.06. Dipl.Inform. P. Höller, SOVT, Darmstadt
- 15.06. Dipl.Ing. R. Brodbeck, Dipl.Ing. C. Rathgeber, Fernmeldeamt Darmstadt
- 15.06. Dr. K. H. Vöge, Nixdorf, Berlin

- 15.06. Frau Br. Lebrun, Leiterin des RZ, D. Stahnke, M. Auch-Schwelk, Be. Lebrun, Bundeszentralregister, Berlin
- 16.06. Dr. Below, Leiter des RZ, BfA, Berlin
- 21.06. Dipl.Ing. S. Herda, GMD, Bonn
- 21.06. Dr. P. Mambrey, GMD, Bonn
- 22.06. Dr. W. Langenheder, GMD, Bonn
- 22.06. Ch. Jung, Leiter der Zentralbibliothek der Landbauwissenschaften, Bonn
- 20.07. Dr. B. Freisleben, TH Darmstadt
- 12.08. D. Herbert, K. H. Atzbach, Fernmeldeamt Darmstadt
- 20.11. Dr. K. Franken, W. Lehmler, Dr. A. Kirchgässner, J. Benz, Universität Konstanz
- 02.12. Dr. P. Rau, H. W. Hoffmann, Hochschulbibliothekszentrum NRW, Köln

1988

- 08.01. E. Wetzels, J. Scheller, GID, Frankfurt
- 09.02. Prof. Dr. J. Siekmann, Universität Kaiserslautern
- 07.03. Dipl.Soz. U. Riehm, Abteilung für Angewandte Systemanalyse, Kernforschungszentrum Karlsruhe
- 10.03. Prof. Dr. J. Becker, KomTech, Frankfurt
- 11.03. L. Nefiodow, GMD, Leiter der Programmkommission Zukunftskonzept 'Informationstechnik 2000' der Bundesregierung, St. Augustin
- 22.03. D. Klumpp, Leiter der Stabsstelle Mensch und Technik, SEL, Stuttgart
- 22.03. Ltd. MinR Dr. Handrock, Finanzministerium NRW, Düsseldorf
- 25.03. Prof. Dr. K. Haefner, Universität Bremen
- 15.04. H. Heist, Leiter der Vertragsabteilung, AOK, Darmstadt
- 21.04. M.A. P. Zoche, Dipl.Ing. D. Saage, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung
- 09.05. E. Fortenbacher, Werksdirektor, Heidelberger Druckmaschinen, Amstetten
- 19.05. A. Liss, IBM, Bonn
- 19.05. Dr. P. Mambrey, GMD, St. Augustin
- 19.05. C. Riedel, GMD Bonn
- 20.05. MdB Dr. H. Däubler-Gmelin, Bonn
- 20.05. MdB P. Paterna, Bonn
- 20.05. MdB Dr. U. Briefs, Bonn
- 20.05. Dr. W. Gründler, Personalrat des Deutschen Bundestags, Bonn
- 28.05. Dipl.Pol. Klaus Burmeister, Freie Universität Berlin
- 29.05. H. Busch, Bürgerrechte und Polizei, Berlin
- 30.05. Dr. H. Garstka, Senatsrat beim Beauftragten für den Datenschutz, Berlin

- 03.06. Bundeskriminalamt, fünf Herren der Abteilungen Datenverarbeitung, Ermittlung und Auswertung sowie des kriminalistischen Instituts
- 06.06. Dr. Ch. Hüttig, Fb Politikwissenschaft, TH Darmstadt
- 11.06. Dipl.Soz. W. Dombrowski, Universität Kiel
- 12.06. Prof. Dr. D. Viefhues, Hochschule Bremerhafen
- 14.06. v. Machui, Daimler Benz AG, Werk Bremen
- 15.06. Prof. Dr. J. Haas, TÜV Rheinland, Köln
- 15.06. MdL R. Grätz, Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Horn, SPD-Fraktion, Düsseldorf
- 16.06. MdL Hardt, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Fraktion, Gisi, CDU-Fraktion, Düsseldorf
- 16.06. J. Barth, stellv. Geschäftsführer, AOK, Dortmund
- 22.06. Reg.Dir. G. Kaufhold, Th. Ewald, Stabsstelle für Information und Kommunikation des Staatsministeriums Baden-Württemberg
- 23.06. W. Dorschel, Leiter der Niederlassung, F.-J. Schwarz, INFO AG, Stuttgart
- 08.07. MinR D. Affeld, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Düsseldorf
- 25.07. K. H. Steinberg, Leiter des RZ, P. Gabor, Sparkasse Wuppertal
- 28.07. L. Rausch, Öko-Institut, Kassel
- 01.08. Dipl.Kaufm. W. Papst, Direktor der Volksbank Wiesbaden
- 01.08. B. Fix, H. Holland-Moritz, M. Sentz, Chaos Computer Club, Heidelberg
- 11.08. Dipl.Ing. H. Winkler, Dr. Möller, Siemens, München
- 15.08. Dr. Joseph Falke, Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Bremen
- 19.08. Prof. Dr. Kuhlen, Universität Konstanz

Workshop: Verfassungsverträglichkeit

Ein Vorentwurf dieses Endberichts war Gegenstand unseres Workshops „Die Verfassungsverträglichkeit künftiger Informations- und Kommunikationssysteme“ am 14. und 15. Januar 1988 in der Evangelischen Akademie Iserlohn. An ihm haben teilgenommen:

Prof. Dr. U. v. Alemann, Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung (RISP), Duisburg
 J. Bogumil, Fernuniversität Hagen
 Dr. V. Bahl, DGB Rheinland-Pfalz, Mainz
 E. Becker-Töpfer, Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen, Düsseldorf
 Prof. Dr. H. P. Bull, Universität Hamburg
 H. Busch, CILIP, Berlin

Prof. Dr. W. Däubler, Universität Bremen
Prof. Dr. G. Ebbrecht, Evangelische Akademie Iserlohn
Dr. H. Garstka, Senatsrat beim Beauftragten für den Datenschutz, Berlin
Prof. Dr. K. Haefner, Universität Bremen
Dr. H. Kilper, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
MinR O. Krüger, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Abt. Verfassungsschutz, Düsseldorf
Prof. Dr. H. Kubicek, Universität Trier
MdL W. Kuschke, Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
H.-J. Lange, Fernuniversität Hagen
Prof. Dr. K. Lenk, Universität Oldenburg
Prof. Dr. B. Lutterbeck, Technische Universität Berlin
Dr. P. Mambrey, GMD, St. Augustin
Dr. P. Schönemann, Landesbeauftragter für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen
Thießen, Oberpostdirektion Dortmund

Workshop: Informatisierung des Gesundheitswesens

Ein ausführlicher Vorentwurf unserer Thesen zur Informatisierung des Gesundheitswesens, die überarbeitet und stark zusammengefaßt in die einschlägigen Teile des Kap. 10 eingegangen sind, war Gegenstand unseres Workshops „Auswirkungen der künftigen Informatisierung im Gesundheitswesen auf die Realisierungsbedingungen von Grundrechten“ am 1. Juni 1988 in der Evangelischen Akademie in Iserlohn. An ihm haben teilgenommen:

Prof. Dr. U. v. Alemann, Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung, Duisburg
J. Barth, AOK Dortmund
H. Bernhard, Universität Witten/Herdecke
Prof. Dr. C. Th. Ehlers, Universität Göttingen
J. Fuchs, Personalrat der AOK Frankfurt
Prof. Dr. J. Haas, Arbeitsmedizinisches Zentrum, TÜV Rheinland, Köln
Dr. G. Kongehl, Datenschutzbeauftragter der Universität Ulm
B. Mühlbauer, Universität Witten/Herdecke
Prof. Dr. A. Podlech, Technische Hochschule Darmstadt
Dr. O. P. Schaefer, Landesverband der Kassenärztlichen Vereinigungen Hessen, Frankfurt
MdL Dr. G. Schwandner, Landtag Baden-Württemberg, Stuttgart

ARBEITSPAPIERE DER PROJEKTGRUPPE VERFASSUNGSVERTRÄGLICHE TECHNIKGESTALTUNG (PROVET)

Darmstadt

AP 1 Alexander Roßnagel: Die Verfassungsverträglichkeit von Technik-Systemen – am Beispiel der Informations- und Kommunikationstechnik, Oktober 1986, 18 S. (veröffentlicht in: Recht und Politik, Heft 1/1987, S. 4 ff.)

AP 2 Alexander Roßnagel/Peter Wedde: Planungsverfahren von unten für Infrastrukturmaßnahmen und Länderkompetenzen bei Postplanungen, Darmstadt November 1986, 16 S.

AP 3 Peter Wedde: Zwischenbericht zur Verletzlichkeit der Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt Dezember 1986, 89 S.

AP 4 Volker Hammer: Technik-Szenario, Darmstadt August 1987, 22 S.

AP 5 Alexander Roßnagel/Volker Hammer/Ulrich Pordesch/Peter Wedde: Trendszenario einer Informationsgesellschaft, Darmstadt August 1987, 47 S.

AP 6 Ulrich Pordesch: Der Beitrag der Telekommunikation zur Verletzlichkeit der Gesellschaft, Darmstadt September 1987, 142 S.

AP 7 Peter Wedde: Die künftige Bedrohung der Informationsgesellschaft. Überlegungen zu Angriffsmotiven, Angriffsformen und Angriffsfolgen, Darmstadt September 1987, 94 S.

AP 8 Volker Hammer: Technische Aspekte der künftigen Verwundbarkeit der EDV, Darmstadt September 1987, 33 S.

AP 9 Peter Wedde: Die Verwundbarkeit der Datenverarbeitung in der Verwaltung, Darmstadt September 1987, 107 S.

AP 10 Alexander Roßnagel/Volker Hammer/Ulrich Pordesch/Peter Wedde: Thesen zur Verletzlichkeit einer künftigen Informationsgesellschaft, Darmstadt August 1987, 30 S.

AP 11 Alexander Roßnagel: Die Sozialverträglichkeit von Techniksystemen, Darmstadt Juli 1987, 4 S. (veröffentlicht in: SoTech-Rundbrief Nr. 5 (September 1987), S. 22 ff.).

AP 12 Alexander Roßnagel: Sozialverträglichkeit von Computern – rechtlich gesehen, Darmstadt Dezember 1987, 27 S. (veröffentlicht in: Bechmann/Rammert (Hrsg.), Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 5, Frankfurt 1989, S. 125-147).

AP 13 Alexander Roßnagel/Volker Hammer/Ulrich Pordesch/Peter Wedde: Skizze zur Verfassungsverträglichkeit künftiger Informations- und Kommunikationstechniken, Darmstadt Januar 1988.

AP 14 Volker Hammer/Alexander Roßnagel: Informationstechnische Vernetzung – Techniksicherheit und Demokratieverträglichkeit – ein lösbarer oder unlösbarer Widerspruch?, März 1988, 17 S. (veröffentlicht in: Forum für interdisziplinäre Forschung 1988, S. 39-45).

AP 15 Alexander Roßnagel: Möglichkeiten verfassungsverträglicher Technikgestaltung, Darmstadt September 1988 (veröffentlicht in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 177-188).

AP 16 Ulrich Pordesch: Das Problem der Verletzlichkeit in den Bereichen Landwirtschaft, Bundesbahn, Polizei, Darmstadt Juni 1988, 43 S.

AP 17 Volker Hammer: TeleTrusT: Verletzlichkeit und Verfassungsverträglichkeit eines Konzepts für rechtssichere Transaktionen in der Informationsgesellschaft, Juni 1988, 30 S. (veröffentlicht in: Datenschutz und Datensicherung 8/1988, S. 391-405).

AP 18 Alexander Roßnagel: Verfassungsverträglichkeit künftiger Informations- und Kommunikationstechniken, Darmstadt April 1988, 17 S. (veröffentlicht unter dem Titel: Informationstechnik und Ohnmacht des Rechts? in: Universitas 2/1989, S. 106-117.)

AP 19 Volker Hammer/Alexander Roßnagel: Die künftige Informatisierung der Gesundheitsversorgung und ihr Einfluß auf die Verwirklichung von Grundrechten, Darmstadt Mai 1988, 35 S. (Überarbeitung veröffentlicht unter dem Titel: Die Informatisierung des Gesundheitswesens in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 121-144).

AP 20 Alexander Roßnagel/Peter Wedde: Die Reform der Deutschen Bundespost im Licht des Demokratieprinzips, Darmstadt Mai 1988, 22 S. (veröffentlicht in: Deutsches Verwaltungsblatt 1988, S. 562-571).

AP 21 Peter Wedde: Der Einsatz der Datenverarbeitung in der Steuerverwaltung und im Einwohner- und Meldewesen – Überlegungen zum Ausbau und zur Verletzlichkeit der Informations- und Kommunikationstechnik in ausgewählten Bereichen der öffentlichen Verwaltung, Darmstadt Juni 1988, 56 S.

AP 22 Ulrich Pordesch/Peter Wedde: Die zukünftige Verletzlichkeit der Informationsgesellschaft, Darmstadt Januar 1988, 16 S.

AP 23 Alexander Roßnagel: Technik und Recht – wer beeinflusst wen?, Darmstadt Mai 1988, 15 S. (veröffentlicht in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 9-19).

AP 24 Volker Hammer: Die künftige Informationsinfrastruktur und das Grundrecht auf Information, Darmstadt Juli 1988, 37 S. (gekürzt veröffentlicht in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 49-66).

AP 25 Ulrich Pordesch: Auswirkungen der Computerisierung auf Polizei und Grundrechte, Darmstadt Juli 1988, 33 S. (gekürzt veröffentlicht unter dem Titel: Informatisierung und neue Polizeistrategien in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 87-106).

AP 26 Peter Wedde: Verwaltungsautomation und Verfassungsrecht, Darmstadt Juni 1988, 40 S. (gekürzt veröffentlicht in: Alexander Roßnagel (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 67-86).

AP 27 Volker Hammer/Ulrich Pordesch: Beherrschbarkeit von Informationssystemen, Darmstadt Juli 1988, 22 S.

AP 28 Alexander Roßnagel: Eine Datenabgabe als Instrument zur Dateneinsparung, Darmstadt Mai 1988, 19 S. (veröffentlicht in: Computer und Recht 3/1989, S. 228-234).

AP 29 Ulrich Pordesch: Zum Katastrophenpotential der Telekommunikation, Darmstadt November 1988, 18 S. (veröffentlicht in: Zivilverteidigung II/1989, S. 41-48.)

Abschlußberichte:

Alexander Roßnagel/Peter Wedde/Volker Hammer/Ulrich Pordesch: Die Verletzlichkeit der Informationsgesellschaft, Studie im Auftrag des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Darmstadt August 1988, 295 S. (veröffentlicht in der SoTech-Reihe des MAGS im Westdeutschen Verlag Juli 1989)

Alexander Roßnagel/Peter Wedde/Volker Hammer/Ulrich Pordesch: Die Verfassungsverträglichkeit künftiger Informations- und Kommunikationstechniken, Studie im Auftrag des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Darmstadt November 1988, 380 S.

Volker Hammer/Ulrich Pordesch/Alexander Roßnagel: Gestaltungsanforderungen für die ISDN-Nebenstellenanlage der Hochschulregion Darmstadt (Datenschutz – Datensicherheit – Sozialverträglichkeit), Untersuchung im Auftrag der Technischen Hochschule Darmstadt und der Fachhochschule Darmstadt, Darmstadt Mai 1989, 154 S.

LITERATUR

- Abel, R.B.:* Risiken der Banknetze für den Kunden, in: Gesellschaft für Rechts- und Verwaltungsinformatik (Hrsg.), Kommunikationstechnische Vernetzung, Rechtsprobleme – Kontrollchancen – Klienteninteressen, Darmstadt 1986, 283 ff.
- Abel, H./Schmölz W.:* Datensicherung für Betriebe und Verwaltung, München 1986.
- Alemann, U. von:* Demokratie und Technik, in: Hartwich, H.-H. (Hrsg.), Politik und die Macht der Technik, Opladen 1986, 110 ff.
- : Politische Moral und politische Kultur in der Bundesrepublik – vergiften oder reinigen Skandale die Politik?, GMH 1985, 258 ff.
 - : Die politischen Parteien in der Glaubwürdigkeitskrise?, GMH 1988, 257 ff.
 - : Sozialverträglichkeit neuer Technologien: Grundrecht oder Grundwert?, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 21 ff.
- Alemann, U. von/Schatz, H.:* Mensch und Technik, Grundlagen und Perspektiven einer sozialverträglichen Technikgestaltung, Opladen 1986.
- Alke, H.H.:* Telekommunikationsordnung und Datenschutz, DuD 1987, 381 ff.
- Anders, G.:* Die Antiquiertheit des Menschen. Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution, München 1956.
- Arndt, A.:* Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse?, DRiZ 1964, 290 ff.
- : Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Spitzenorganisation des Post- und Fernmeldewesens, ArchPF 1970, 3 ff.
- Atteslander, P.:* Schränkt die medizinische Technologie die ärztliche Autonomie ein?, Universitas 40 (1985), 131 ff.
- Baacke, D.:* Kommunikation und Kompetenz. Grundlegung einer Didaktik der Kommunikation und ihrer Medien, 3. Aufl. München 1980.
- Baars, W.:* Die Industrialisierung des Straßengüterverkehrs durch EDV-Vernetzung, in: Klebe, Th./Roth, S. (Hrsg.), Informatisierung ohne Grenzen, Hamburg 1987, 122 ff.
- Badura, P.:* Zweitbearbeitung des Art. 38, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Hamburg 1966.
- : Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg 1987, 953 ff.
- Baethge, M.:* Der technische Wandel oder: Was sollen Schüler heute lernen?, FR-Dokumentation v. 15.1.1988, 12.
- Baethge, M./Oberbeck, H.:* Zukunft der Angestellten, Frankfurt 1986.
- Bäumler, A.:* Sicherheitsüberlegungen in Bürokommunikationssystemen, DSB 8/1987, 1 ff.
- Bäumler, H.:* Die Gesetzentwürfe über die Geheimdienste – Eine datenschutzrechtliche Würdigung, in: Bull, H.P. (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze?, Baden-Baden 1987, 123 ff.
- Bäumlin, R.:* Lebendige oder gebändigte Demokratie?, Basel 1978.
- Bahl, V.:* Modernisierung der Volkswirtschaft – aber wie? Oder: Gibt es nur eine Variante der Informationsgesellschaft?, Ms, Mainz 1987.
- : Informationsgesellschaft als Flucht aus dem Arbeitsrecht, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 107 ff.
- Bangemann, M.:* Strategien für die Welt-Informationsgesellschaft, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1987, 777 ff.
- Baur, F.:* Anmerkung zu BGH-Beschluß v. 5.5.1959, JZ 1959, 443 ff.

- Baumgartner, T./Borries, V. von/Frosch, A./Harmsen, A./Mettler, P.H.:** NRW 2020. Mikroelektronik, Arbeitsmarkt und Gestaltungsmöglichkeiten, Werkstattbericht 35, MAGS, Düsseldorf 1988.
- Bechtel, H.:** Wer Daten sucht, muß Banken und Basen kennen, CM 11/1986, 50 ff.
- Bechtel, H./Parlow, A.:** Chemiedatenbanken, CM 11/1986, 46 ff.
- Beck, U.:** Risikogesellschaft, Frankfurt 1986.
- : Wissenschaft und Sicherheit, Der Spiegel 9/v. 29.2.1988, 200f.
- Beck, T./Wendeling-Schröder, U.:** Der Arbeitnehmer als Risikofaktor?, WSI-Mitteilungen 1985, 754 ff.
- Becker, J.:** Zugangssperren bei US-amerikanischen Datenbanken, NfD 1988, 21 ff.
- : Die Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlichen Wissens, in: Schiller, H.J., Die Verteilung des Wissens: Informationen im Zeitalter der großen Konzerne, Frankfurt 1984, 11 ff.
- : Informationsökonomie und der Wandel der Öffentlichkeit, Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1987, 1040 ff.
- : Die Informatisierung der internationalen Beziehungen am Beispiel transnationaler ISDN-Netze, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Technik und internationale Politik, Baden-Baden 1986, 69 ff.
- : Die verschlafene Revolution. Zum grenzüberschreitenden Datenverkehr, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, 662 ff.
- Becker, J./Bickel, S.:** Datenbanken als kollektives Gedächtnis künftiger Generationen, Neue Züricher Zeitung v. 29.4.1987.
- Becker-Töpfer, E.:** Neue Technik und flexible Arbeitszeit, in: Schöll, I./Küller, I. (Hrsg.), Mikro Sisters. Digitalisierung des Alltags. Frauen und Computer, Berlin 1988, 41 ff.
- Beier, B.:** Rechtsprobleme bei der Datenverarbeitung in der Medizin – Medizinisches Computerrecht, RDV 1986, 186 ff.
- Benda, E.:** Privatsphäre und „Persönlichkeitsprofil“, in: Menschenwürde und freiheitliche Rechtsordnung, FS für W. Geiger, Tübingen 1974, 23 ff.
- : Rechtsstaat im sozialen Wandel, AöR 101 (1976), 513 ff.
- : Der soziale Rechtsstaat, in: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H. J. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, 477 ff.
- : Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst, Hamburg 1986.
- Bequai, A.:** Computer Crime, Lexington 1978.
- Berger, P./Gerpen H. von:** Informations- und Kommunikationstechniken im Dienstleistungssektor: Konkurrenzstrategien und Taylorisierung charakterisieren die Rationalisierung der Dienstleistungsarbeit, in: Valk, R. (Hrsg.), Vernetzte und komplexe Informatik-Systeme, 18. GI-Jahrestagung, Heidelberg 1988, 475 ff.
- Berger, P./Kühn, M./Kubicek, H./Mettler-Meibom, B./Voogd, G.:** Optionen der Telekommunikation, Düsseldorf 1988.
- Bergmann, M.:** Grenzüberschreitender Datenschutz, Baden-Baden 1985.
- Berkemann, J.:** Kommentierung des Art. 13 GG, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied 1984.
- Bievert, B./Hilbig, M./Behrend, E./Monse, K.:** Dienstleistungsinformatisierung und neue Kundenbeziehungen, Diskussionspapiere der Forschungsgruppe Sozialökonomischer Wandel 5, Universität/GH Wuppertal 1987.
- Bievert, B./Monse, K.:** Verdatete Kunden, SoTech-Rundbrief 10/1988, 12 ff.
- Bierter, W.:** Mehr autonome Produktion – weniger globale Werkbänke, Karlsruhe 1986.
- Bismark, H.:** Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung, Berlin 1982.
- Blankenburg, E.:** Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980.
- Blüm, N.:** Gesundheits-Reformgesetz vor dem Bundestag, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1988, 569 ff.

- Böckenförde, E.-W.:** Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, 1529 ff.
- : Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, NJW 1976, 2089 ff.
 - : Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 2. Aufl. Berlin 1981.
 - : Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, NJW 1978, 1881 ff.
 - : Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: Böckenförde, E.-W./Jekewitz, J./Ramm, Th. (Hrsg.), Soziale Grundrechte, München 1980, 7 ff.
 - : Ausnahmerecht und demokratischer Rechtsstaat, in: Festschrift für M. Hirsch, Baden-Baden 1981, 259 ff.
 - : Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg 1987, 887 ff.
- Böhret, C.:** Allgemeine Rahmenbedingungen und Trends des Verwaltungshandelns, in: Reiner-mann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traummüller, R. (Hrsg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988, 27 ff.
- Boelsche, J.:** Der Weg in den Überwachungsstaat, Reinbek 1979.
- Böttger, B.:** Computer gegen Frauen, in: Huber, M./Bussfeld, B. (Hrsg.), Blick nach vorn im Zorn. Die Zukunft der Frauenarbeit, Weinheim 1985, 16 ff.
- Boge, H.:** Perspektiven der Verbrechensbekämpfung aus der Sicht des Bundeskriminalamts, KR 1982, 240 ff.
- Borchert, G.:** Struktur des Gesundheitswesens und Patientendatenschutz, CR 1988, 391 ff.
- Bossel, H./Simon, K.-H. (Hrsg.):** Computer und Ökologie, Karlsruhe 1986.
- Bourmer, H.:** Patientengeheimnis aus der Sicht des Arztes, in: Gliss, H./Hentschel, B. (Hrsg.), Datenschutz: Ordnungsfaktor für Datenverarbeitung und Informationstechnologien, Köln 1982, 286 ff.
- Breuer, R.:** Terrorismus, wehrfähiger Staat und individuelle Rechte, in: Rütters/Stern (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, München 1984, 79 ff.
- Briefs, U.:** Informationstechnologien und Zukunft der Arbeit, Köln 1984.
- Brinkmann, H.:** Das Verkehrsinformationssystem ZEVIS als Beispiel technischer Determinierung von Recht und Verwaltung, DÖV 1985, 889 ff.
- : Neue Medien in alten Verwaltungsstrukturen, in: Neue Medien für die Individualkommunikation, DVR-Beiheft 16, 1984, 103 ff.
 - : Rechtliche und politische Kontrolle einer neuen Infrastruktur, in: Gesellschaft für Rechts- und Verwaltungsinformatik (Hrsg.), Kommunikationstechnische Vernetzung. Rechtsprobleme, Kontrollchancen, Klienteninteressen, Darmstadt 1986, 25 ff.
 - : Automation und Einzelfallgerechtigkeit, in: Neue Richtervereinigung (Hrsg.), Computerisierung der Justiz, 1987, 95 ff.
- Brinkmann, H./Beyer, L.:** Veränderungen kommunaler Dienstleistungen unter den Bedingungen von „Telekommunikation“ aus der Sicht von Bürgern und Beschäftigten, Gesamthochschule Kassel 1987.
- Brödner, P.:** Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik, 3. Aufl. Berlin 1986.
- Brückel, S.:** Wandel politischer Ziele durch Datenverarbeitung im Recht?, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 77 ff.
- Brunnstein, K.:** Über Viren, Würmer und anderes seltsames Getier in Computer-Systemen: ein kleines „Informatik-Bestiarium“, Angewandte Informatik 1987, 397 ff.
- Bryde, B.-O.:** Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982.
- Bull, H.P.:** Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Kronberg 1977.
- : Datenschutz contra Amtshilfe, DÖV 1979, 689 ff.
 - : Kommentierung des Grundgesetzes, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied 1984.
 - : Datenschutz oder die Angst vor dem Computer, München 1984.

- : **Rechtliche Grundlagen der Offenbarung von Patientendaten durch Kassenärzte**, in: *Meye, M.R./Schwartz, F.-W., Transparenzprojekte in der GKV*, Köln 1984, 99 ff.
- : **Wie können Juristen zur Technikfolgenabschätzung beitragen?**, *RuP* 1987, 131 ff.
- : **Thesen zu den sozialen und rechtlichen Risiken der Informationstechnik, Informatik und Recht** 1986, 3 ff.
- : **Was ist Informationsrecht?**, *Informatik und Recht* 1986, 287 ff.
- : **Die Sicherheitsgesetze im Kontext von Polizei- und Sicherheitspolitik**, in: *Bull, H.P. (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze?*, Baden-Baden 1987, 15 ff.
- : **Auswirkungen der Informations- und Kommunikations-Technik auf die demokratische Ordnung**, in: *Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz*, Stuttgart 1989, 41 ff.
- Bullinger, M.: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation**, Baden-Baden 1980.
- : **Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen**, *AöR* 1983, 161 ff.
- Bulmann, F. A./Rahn, G.-J.: Rechtliche Fragen des Teleshopping**, *NJW* 1988, 2432 ff.
- Bundesbeauftragter für den Datenschutz: Dritter Tätigkeitsbericht**, Bonn 1981.
- : **Fünfter Tätigkeitsbericht**, Bonn 1983.
- : **Zehnter Tätigkeitsbericht**, Bonn 1988.
- Bundesminister für Forschung und Technologie: Programm der Bundesregierung zur Förderung der Information und Dokumentation**, Bonn 1976.
- : **Informationstechnik. Konzeption der Bundesregierung zur Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik, der Informations- und Kommunikationstechniken**, Bonn 1984.
- : **Fachinformationsprogramm der Bundesregierung mit Zwischenbilanz**, Bonn 1986.
- Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.): Konzept der Deutschen Bundespost zur Weiterentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur**, Bonn 1984.
- : **ISDN – die Antwort der Deutschen Bundespost auf die Anforderungen der Telekommunikation von morgen**, Bonn 1984.
- : **Mittelfristiges Programm für den Ausbau der technischen Kommunikationssysteme**, Bonn 1986.
- : **Chance und Herausforderung der Telekommunikation in den 90er Jahren**, Bonn 1986
- : **Bundespostminister informiert über temex**, *DuD* 1985, 352 ff.
- : **TEMEX – worauf Sie sich verlassen können**, Bonn 1987(a).
- : **TEMEX – Dienstleistungs- und Systembeschreibung**, Bonn 1987(b).
- Bundesregierung: Informationstechnik**, Bonn 1984.
- : **Regierungsbericht „Informationstechnik“, 1. Fortschrittsbericht**, Bonn 1985.
- : **Unterrichtung durch die Bundesregierung über das Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte**, *BT-DrS* 11/930.
- : **Begründung des Regierungsentwurfs für ein Poststrukturgesetz**, Bonn Mai 1988; später veröffentlicht als *BT-DrS* 11/2854.
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI): Politische Weichenstellungen für den Informations- und Kommunikationsbereich**, Köln 1988.
- Burger, R.: Das große Computer-Viren Buch**, 2. Aufl. Düsseldorf 1988.
- Burkert, H.: OSIS und das Recht**, *GMD-Spiegel* 1/86, 43 ff.
- Burnham, D.: The Rise of the Computer State**, New York 1984.
- Burns, T.R./Ueberhorst, R.: Creative Democracy. Systematic Conflict Resolution and Policy-making in a World of High Science and Technology**, New York 1988.
- Busch, M.: Das Erfassungsumfeld der Krebsregistrierung**, in: *Elling, A. von/Wunder, M. (Hrsg.): Krebsregister. Erfassung als Politik*, Hamburg 1986, 195 ff.
- Busch, H./Funk, A./Kauf, U./Narr, W.-D./Werkentin, F.: Die Polizei in der Bundesrepublik**, Frankfurt 1985.
- Butti, W.: Insider-Delikte**, *IO-Management Zeitschrift* 57, 1988, 121 ff.

- Cerny, D.:** Die US-Güterprüfung als Beispiel für Sicherheitsstandards, in: Gliss, H./Hentschel, B./Wronka, G. (Hrsg.), *Datenschutzmanagement und Datensicherheit*, Tagungsband der 9. DAF-TA, Köln 1985, 255.
- Charlier, M.:** Ost-West-Handel unter CoCom-Bedingungen, CM 7/8/1987, 18 ff.
- Chaum, D.:** Untraceable Electronic Mail, Return Addresses, and Digital Pseudonyms, CACM 24 (1981), 84 ff.
- : Sicherheit ohne Identifizierung, DuD 1988, 26 ff.
- Class, F./Haug, H.:** Computer für Behinderte: Stolperstein Vorurteil, CM 9/1987, 22 ff.
- Cockburn, C.:** Weibliche Aneignung der Technik, Das Argument 144 (1984), 199 ff.
- Coy, W.:** Geheime Schriften – Geheime Dienste, Kursbuch 66 (1981), 83 ff.
- Craemer-Kachru, A.:** Ganzheitliche Arbeit – mit Computer?, Chips & Kabel 12 (1984), 7 ff.
- Crowley, J.:** Computer für die Frauenbewegung, Chips & Kabel 12 (1984), 10 ff.
- Däubler, W.:** Das Arbeitsrecht 2, 4. Aufl. Reinbek 1986.
- : Gestaltung neuer Technologien durch Recht, ZRP 1986, 42 ff.
- : Mitbestimmung des Betriebsrats – Schranke für transnationale Informationssysteme?, in: Klebe, Th./Roth, S. (Hrsg.), *Informationen ohne Grenzen*, Hamburg 1987, 207 ff.
- : Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 4. Aufl. Köln 1987.
- : Gläserne Belegschaften? Datenschutz für Arbeiter, Angestellte und Beamte, Köln 1987.
- : Recht und Akzeptanzverweigerung – zwei Wege zur Gestaltung von Technik?, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), *Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz*, Stuttgart 1989, 165 ff.
- Dammert, B.:** Das Sabotagerisiko im Unternehmen wächst!, IO-Management Zeitschrift 57, 1988, 128 ff.
- : Vorsicht: Wirtschaftsspione gehen um!, IO-Management-Zeitschrift 57, 1988, 287 ff.
- Delbrück, J.:** Die kulturelle und individuelle Identität als Grenzen des Informationspluralismus?, in: Wolfrum, R. (Hrsg.), *Recht auf Information, Schutz vor Information*, Berlin 1986, 181 ff.
- Denninger, E.:** Freiheitsordnung – Wertordnung – Pflichtordnung, JZ 1975, 545 ff.
- : Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, VVDStRL 37 (1979), 32 ff.
- : Die Trennung von Verfassungsschutz und Polizei und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, ZRP 1981, 231 ff.
- : Kommentierung des Grundgesetzes, in: *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz*, Band 1, Neuwied 1984.
- : Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und innere Sicherheit, KJ 1985, 215 ff.
- : Auswirkungen der Verfassungsrechtsprechung auf Verwaltung und Verwaltungsverfahren, Der Staat 1986, 103 ff.
- : Der Präventions-Staat, KJ 1988, 1 ff.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW):** Grenzüberschreitender Datenfluß bis jetzt nur für wenige Länder und Sektoren von Bedeutung, DIW-Wochenbericht 6/1987, 79 ff.
- Diebold/Dornier/Ikoss:** Erstellung eines Landessystemkonzeptes, Stuttgart 1984.
- Dierstein, R.:** Computerviren, in: Gliss, H./Hentschel, B./Wronka, G. (Hrsg.), *Datenschutzmanagement und Datensicherheit*, Tagungsband der 9. DAFTA, Köln 1985(a), 87 ff. = KES 1985, 77 ff., 125 ff.
- Dippoldsmann, P./Genrich, H.:** Informatik im Dienste der Sicherheit, Forum Wissenschaft 3/1986, 9 ff.
- Dobbertien, M.:** Teleheimarbeit, Elektronische Heimarbeit – Gefahr oder Chance?, Stuttgart 1985.
- Dobley, B.:** Zur Frage des unmittelbaren Zugangs des Parlaments zu Datenbanken der Regierung, ZParl 1974, 316 ff.
- Dunker, K.:** Kommunale Bürgerämter und Informationstechnik, in: Reinermann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traumüller, R. (Hrsg.), *Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?*, Heidelberg 1988, 259 ff.
- Eberle, G.:** Prävention und AOK, Die Ortskrankenkasse 15/16-1985, 581 ff.

- EG-Kommission*: Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte – KOM(87)290endg. (1987) – BT-DrS 11/930.
- EG-Wirtschafts- und Sozialausschuß* (Hrsg.): Europa und die neuen Technologien, Brüssel 1986.
- Eichenberger, K.*: Beziehungen zwischen Massenmedien und Demokratie, in: Festschrift für Leo Schürmann, Freiburg (Schweiz) 1987, 405 ff.
- Eidenmüller, A.*: Post- und Fernmeldewesen, Loseblatt-Kommentar, Frankfurt.
- : Fernmeldehoheitsrecht und Grundgesetz, DÖV 1985, 524 ff.
- Elling, A. von*: Eine neue Ära der Krebsbekämpfung, in: Elling, A. von/Wunder, M. (Hrsg.), Krebsregister. Erfassung als Politik, Hamburg 1986, 52 ff.
- Enquête-Kommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“*: Zukünftige Kernenergie-Politik, Kriterien – Möglichkeiten – Empfehlungen, 2 Bände, abgedruckt in: Zur Sache 1/80 und 2/80.
- Enquête-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“*: Zwischenbericht, BT-DrS 9/2442 vom 28.3.1983.
- Enquête-Kommission „Technikfolgenabschätzung“*: Zur Institutionalisierung einer Beratungskapazität für Technikfolgen-Abschätzung und -Bewertung beim Deutschen Bundestag, BT-DrS 10/5844.
- Erb, U.*: Sind weibliche Computer menschlicher?, Chips & Kabel 12 (1984), 13 ff.
- Etzioni, A.*: Die aktive Gesellschaft, Opladen 1975.
- Eurich, C.*: Das verkabelte Leben, Reinbek 1980.
- : Der Verlust der Zwischenmenschlichkeit – Neue Medien und ihre Folgen für das menschliche Zusammenleben, in: Müllert, N. (Hrsg.), Schöne elektronische Welt, Reinbek 1982, 88 ff.
- : Computerkinder, Reinbek 1985.
- : Computer, neue Medien und Kultur, Hamburg 1988.
- Fangmann, H.*: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Telekommunikation, RDV 1988, 53 ff.
- Ferber, C. von*: Kassen und Prävention: Handlungsbereitschaft, Handlungsmöglichkeiten und Chancen, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hrsg.), Krankenkassen und Prävention, Berlin 1985, 15 ff.
- Fetscher, I.*: Terrorismus und Reaktion, Reinbek 1981.
- Fischer, K.*: Telekommunikation, Raumordnung und regionale Strukturpolitik, Köln u.a. 1984.
- Fitting, K./Auffarth, F./Kaiser, H./Heiher, E.*: Betriebsverfassungsgesetz-Kommentar, 15. Aufl. München 1987.
- Flechtheim, O.K.*: Der Kampf um die Zukunft – Grundlagen der Futurologie, Bonn 1980.
- Fölsing, A.*: Die hohe Schule der Kryptographie, Kursbuch 66 (1981), 92 ff.
- Franke, C.*: Der Job-sharing Arbeitsvertrag, Gelsenkirchen 1983.
- Frebsee, D.*: Systematisierung der Prävention auf der Grundlage kriminalgeographischer Erkenntnisse, Die Polizei 1983, 139 ff.
- Fresenius, H.*: Arztpraxis: Mikros auf dem Vormarsch, CM 10/1986, 46 ff.
- Friauf, K.H.*: Gleichberechtigung der Frau als Verfassungsauftrag, Schriftenreihe des BMI Heft 11, Bonn 1981.
- : Grundrechtsprobleme bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gleichberechtigung, Stuttgart 1981.
- Friedel, H./Wiegand, J.*: Kommunikationssystem für den Landtag von Nordrhein-Westfalen, Praxis-Beilage zum PK Journal 19/März 1988, 6 ff.
- Friedrichs, G./Schaff, A.* (Hrsg.): Auf Gedeih und Verderb. Mikroelektronik und Gesellschaft, Reinbek 1984.
- Fröschle, H.-P./Wawrzinek, S.*: Schaffung dezentraler Arbeitsplätze unter Einsatz von Teletex, Stuttgart 1985.
- Gaede, E./Hammer, V./Pordesck, O.*: Der Software-Life-Cycle, Darmstadt 1986.

- Gagel, A.*: Rechtliche Verpflichtungen und Beschränkungen der Bürgerinformation, in: Reiner-
mann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traummüller, R. (Hrsg.), Neue Informationstech-
niken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988, 244 ff.
- Gallwas, H.U./Schneider, J./Schwappach, J./Schweinoch, J./Steinbrinck, T.*: Datenschutzrecht,
Kommentar und Vorschriftensammlung, Loseblatt, Stuttgart.
- Garsika, H./Schneider, J./Wiegand, K.-H.*: Verwaltungsinformatik, Darmstadt 1980.
- Gergety, S.*: Mikroelektronik, 3. Aufl. München 1985.
- Gerok, W.*: Gesundheit – eine utopische Vorstellung?, FAZ Nr. 45 v. 22.2.1986.
- Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung (GMD)*: Konzept für den Einsatz von Infor-
mations- und Kommunikationstechnik in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen,
St. Augustin 1987.
- Gesellschaft für Rechts- und Verwaltungsinformatik (GRVI)*: Stellungnahme zum Entwurf eines
Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundes-
post, CR 11/1987.
- Gilles, P.*: Recht und Praxis des Telemarketing, NJW 1988, 2424 ff.
- Gleich, A. von/Lucas, R./Schleicher, R.*: Blickwende, Werkstattbericht Nr. 33, MAGS, Düsseldorf
1988.
- Glienke, G.*: Ein Systemkonzept für den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechni-
ken in der öffentlichen Verwaltung, VOP 1985, 226 ff.
- Godschalk, H.*: Datenschutz am Point of Sale, CR 1987, 416 ff.
- : Die Privacy-Gefährdung in einem kartengesteuerten Zahlungssystem, RDV 1988, 121 ff.
- Goebel, J.W.*: Informationsrecht – Rechtsfragen des Fachinformationswesens, DVR 1980, 23 ff.
- : Amtshilfe durch Informationshilfe, München 1980.
- : Rechtsprobleme der Fachinformation, NfD 1980, 65 ff.
- : Verfassungsrechtliche Aspekte des Teilnehmerzugangs bei der Nutzung der neuen Informati-
onstechniken zu Fachinformationszwecken, Jahresbericht der Gesellschaft für Information
und Dokumentation, Frankfurt 1983, 105 ff.
- : Rechtliche Rahmenbedingungen für Zertifizierungs-Instanzen in der elektronischen Kommu-
nikation, GMD-Spiegel 1/1988, 54 ff.
- Goerlich, H.*: Wertordnung und Grundgesetz, Baden-Baden 1973.
- Goldmann, M./Richter, G.*: Teleheimarbeit in der Satzerstellung/Texterfassung für die Druckindu-
strie, Dortmund 1986.
- Gorz, A.*: Wege ins Paradies, Berlin 1984.
- Gradek, E.*: Das Transparenz-Forschungsprojekt der AOK Lindau, in: Hohmann, H. (Hrsg.), Frei-
heitssicherung durch Datenschutz, Frankfurt 1987, 364 ff.
- Grewlich, K.W.*: Kooperative Eindämmung möglicher Konflikte in der „Globalen Informations-
wirtschaft“, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Technik und internationale Politik, Baden-Baden
1986, 27 ff.
- Grimmer, K.*: Gestaltungskräfte in der Technisierung öffentlicher Verwaltungen, CR 1987, 523 ff.
- Groß, R.*: Neue Medien: Neue Aufgaben des Rechts, ZRP 1982, 232 ff.
- Guggenberger, B.*: Das Menschenrecht auf Irrtum, München 1987.
- Gusy, C.*: Das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS), Datenschutz und Datensiche-
rung 1982, 252 ff.
- : Grundrechtsschutz vor staatlichen Informationseingriffen, VerwA 1983, 91 ff.
- : Das Grundrecht des Post- und Fernmeldegeheimnisses, JuS 1986, 89 ff.
- : Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, ZRP
1987, 45 ff.
- : Der Gleichheitssatz, NJW 1988, 2505 ff.
- Gut, P./Schumacher M.*: Persönlichkeit und Computer, MS Bielefeld 1988.
- Habermas, J.*: Technik und Wissenschaft als 'Ideologie', Frankfurt 1968.

- Hack, L.:* Die dritte Phase der industriellen Revolution ist keine „technische Revolution“, in: Bechmann, G./Rammert, W. (Hrsg.), Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 4, Frankfurt 1987, 26 ff.
- Häberle, P.:* Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg 1987, 815 ff.
- Häfele, W.:* Hypotheticality and the New Challenges: The Pathfinder Role of Nuclear Energy, *Minerva* 1974, 303 ff.
- Haefner, K.:* Die neue Bildungskrise. Lernen im Computerzeitalter, Reinbek 1985.
- : Mensch und Computer im Jahr 2000. Ökonomie und Politik für eine human computerisierte Gesellschaft, Basel u.a. 1984.
 - : Die Herausforderung der Informationstechnik an die Gesellschafts-Politik, Informatik und Recht 1986, 5 ff.
 - : Grundrechtseinfaltung durch Nutzung der Informationstechnik, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 31 ff.
- Haefner, K./Eichmann, E./Hinze, C.:* Denkzeuge, Basel 1987.
- Häussler, R.:* CoCom: Das Mißtrauen wächst, *CM* 9/1986, 1.
- Hahn, U.:* Expertensysteme als intelligente Informationssysteme. Konzepte für die funktionale Erweiterung des Information Retrieval, *NfD* 1985, 2 ff.
- Hamm-Brücher, H.:* Der Politiker und sein Gewissen, München 1983.
- Hammer, V.:* TeleTrust: Verletzlichkeit und Verfassungsverträglichkeit eines Konzepts für rechtssichere Transaktionen in der Informationsgesellschaft, *DuD* 1988, 391 ff.
- : Die künftige Informationsinfrastruktur und das Grundrecht auf Information, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 49 ff.
- Hammer, V./Pordesck, U./Roßnagel, A.:* Freiheit oder Sicherheit – Ein Widerspruch informationstechnischer Vernetzung, in: Valk, R. (Hrsg.), Vernetzte und komplexe Informatik-Systeme, 18. GI-Jahrestagung Hamburg 1988, Heidelberg 1988, 506 ff.
- Hammer, V./Roßnagel, A.:* Informationstechnische Vernetzung – Techniksicherheit und Demokratie-Verträglichkeit – ein lösbarer oder unlösbarer Widerspruch, *Forum für interdisziplinäre Forschung* 2/1988, 39 ff.
- : Die Informatisierung des Gesundheitswesens, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 121 ff.
- Hanau, P.:* Die umgekehrte Geschlechtsdiskriminierung im Arbeitsleben, in: *Festschrift für W. Herschel*, München 1982, 191 ff.
- Hanau, P./Ulmer, P.:* Mitbestimmungsgesetz-Kommentar, München 1981.
- Harmsen, D.-M./Weiß, G.:* Aspekte der Datensicherheit und der Verletzlichkeit der Informationssysteme im Bankensektor, Karlsruhe 1988.
- Hartmann, G.:* Meinungsfreiheit – ein Grundrecht der Affirmation?, in: Perels, J. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, Frankfurt 1979, 96 ff.
- Hartwich, H.-H.:* Streikfähigkeit als Voraussetzung für Tarifautonomie und Demokratie, in: Muhr, G. (Hrsg.), Streikrecht, Demokratie und Sozialstaat, Köln 1987, 23 ff.
- Hase, F.:* Das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“, *Demokratie und Recht* 1984, 37 ff.
- Hauß, F.:* Verpaßte Gesundheit – Herausbildung und Wirkungsweisen präventiver Maßnahmen der Kassen, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hrsg.), Krankenkassen und Prävention, Berlin 1985, 229 ff.
- Heidinger, J.L./Andrich, R.:* Datensicherung im Unternehmen, Landsberg 1987.
- Heilmann, W.:* Teleprogrammierung. Die Organisation der dezentralen Software-Produktion, Wiesbaden 1987.
- Heinrich, W.:* Zur unterschiedlichen Nutzbarkeit der Datenverarbeitung im Prozeß der politischen Willensbildung, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 129 ff.
- Hempell, W.:* Postverfassungsrecht, Heidelberg 1983.

- Henke, W.*: Parteien und der Ämterstaat, NVwZ 1985, 616 ff.
- Hentig, H. von*: Das allmähliche Verschwinden der Wirklichkeit, 3. Aufl. München 1987.
- Herbst, A.*: Vernetzte Computersysteme und Datenschutz, Computer Magazin 4/86, 33 ff.
- Herda, S.*: Sicherheitsaspekte in OSIS, GMD-Spiegel 1/86, 17 ff.
- Herold, H.*: Polizeiliche Datenverarbeitung und Menschenwürde, in: Recht und Politik 1980, 79 ff.
- : Interview mit H. Herold, CILIP 16 (1984), 63 ff. und CILIP 18 (1984), 30 ff.
- : Perspektiven im Bereich der Sicherheitsbehörden, in: Hessische Landesregierung (Hrsg.), Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat, Protokollband, Wiesbaden 1984, 214 ff.
- Herrmann, H.*: Frauen von neuen Technologien gefördert oder gefeuert?, in: Gehrman, F. (Hrsg.), Neue Informations- und Kommunikationstechnologien, Frankfurt 1987, 87 ff.
- Herzog, R.*: Zur Auslegung des Sozialstaatsprinzips, Bayrische Verwaltungsblätter 1976, 161 ff.
- : Kommentierung des Grundgesetzes, in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München (Loseblatt).
- Hesse, A.*: Die Verfassungsmäßigkeit des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost, Heidelberg 1984.
- Hesse, K.*: Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1978, 427 ff.
- : Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl. Karlsruhe 1984.
- Hien, W./Elling, A. von*: Krankheitserfassung in chemischen Großbetrieben – Das Beispiel BASF, in: Elling, A. von/Wunder, M. (Hrsg.), Krebsregister – Erfassung als Politik, Hamburg 1986, 99 ff.
- Hilbig, M./Renner, A.*: Die Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechniken im Gesundheitswesen – Realität und Fiktion des „Schein“-losen Gesundheitswesens, Soziale Sicherheit 1/1988, 8 ff.
- Hindrichs, W./Mäulen, C./Scharf, G.*: Zunehmende Erschwerung gewerkschaftlicher Streikfähigkeit aus sozialwissenschaftlicher Sicht, in: Muhr, G. (Hrsg.), Streikrecht, Demokratie und Sozialstaat, Köln 1987, 57 ff.
- Hoffmann-Riem, W.*: Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen, ZRP 1976, 291 ff.
- : Kommerzielles Fernsehen, Baden-Baden 1981.
- : Massenmedien, in: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, J. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, 389 ff.
- : Medienfreiheit und der außerplurale Rundfunk, AöR 1984, 306 ff.
- : Kommentierung des Grundgesetzes, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied 1984.
- Hofmann, H.*: Die Entwicklung des Grundgesetzes nach 1949, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1987, 259 ff.
- Hofmann, J.*: Das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 II GG, JuS 1988, 249 ff.
- Hondrich, K.O.*: Zukunftsvisionen für die Industriegesellschaft, FAZ v. 30.4. 1988.
- Honnacker, H.*: Polizeiliche Informationssysteme im Spannungsfeld von Datenschutz und wirksamer Strafverfolgung, DuD 1987, 218 ff.
- Huber, E.R.*: Rechtsstaat und Sozialstaat, in: Forsthoff, E. (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, München 1968, 589 ff.
- Huber, J.*: Telearbeit – Ein Zukunftsbild als Politikum, Opladen 1987.
- Hurrelmann, K.*: Einführung in die Sozialisationstheorie: über den Zusammenhang von Sozialstruktur und Persönlichkeit, Weinheim 1986.
- Huws, U.*: The New Homeworkers, New Technology and the Changing Location of White-Collar-Work, London 1984.
- Informationstechnik 2000*: Berichte der Arbeitskreise Industrieelektronik, Informationsverarbeitung, Mikroelektronik und Technische Kommunikation/Unterhaltungselektronik, o.O., 10.6.1987.

- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen:** Bilanz und Perspektiven: Einsatz der Informationstechnik in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1986.
- : Koordiniertes Programm für den Einsatz von Informationstechnik in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen von 1987 bis 1990 – Aktionsprogramm Informationstechnik 1990, Düsseldorf 1987.
- Isensee, J.:** Das Grundrecht auf Sicherheit, Berlin, New York 1983.
- Jacobsen, H.-D.:** Legitime Sicherheitsbedürfnisse weit überzogen, Blätter für deutsche und internationale Politik 1988, 359 f.
- Jäger, J.:** Probleme der Prävention, Die Polizei 1983, 133 ff.
- Janshen, D.:** Politik ohne Orte: Zur Technik und den Frauen, in: Steinmüller, W. (Hrsg.), Verdatet und vernetzt, Frankfurt 1988, 165 ff.
- Jouvenel, B. de:** Die Kunst der Vorausschau, Neuwied 1967.
- Jueterbock, D.:** Zehn Jahre S.W.I.F.T.-Netzwerk – ein Meilenstein der Automation?, Die Bank 1988, 269 ff.
- : S.W.I.F.T. II für die 90er Jahre, Die Bank 1988, 329 ff.
- Jung, E.:** Das Recht auf Gesundheit, München 1982.
- Kappus, M.:** Rechtsfragen der Telearbeit, Heidelberg 1986.
- Karpen, O.:** Vom Elend der Bürokratie, NVwZ 1988, 406 ff.
- Kaspers, E.:** Die Einordnung des Datenschutzbeauftragten in multinationalen Konzernen, DuD 1980, 82 ff.
- Kennhöfer, O.:** Hat die Kripo resigniert?, Kriminalistik 1987, 182 ff.
- Kevenhörster, P.:** Synthetische Informationen und die Orientierung des Politikers, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 106 ff.
- : Politik im elektronischen Zeitalter. Politische Wirkungen der Informationstechnik, Baden-Baden 1984.
- Kiel, U.:** Informationssysteme als Wettbewerbsfaktor im Handel, in: Stehle, H./Rössle, W./Leuz, N. (Hrsg.), Jahrbuch für Betriebswirte, Stuttgart 1987, 318 ff.
- Kirchhof, F.:** Private Breitbandkabelanlagen und Postmonopol, DVBl 1984, 657 ff.
- Kisker, G.:** Zuständigkeit des Parlaments für politische Leitentscheidungen, ZParl 1978, 53 ff.
- Küttner, M.:** GG-Kommentierung in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Darmstadt 1984.
- Klebe, Th./Roth, S.:** Informationen ohne Grenzen, in: Klebe, Th./Roth, S. (Hrsg.), Informationen ohne Grenzen, Hamburg 1987, 7 ff.
- Klein, H.E.:** Bundesverfassungsgericht und Staatsraison, Frankfurt 1968.
- : Die Rundfunkfreiheit, München 1978.
- : Aufgaben des Bundestages, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, Heidelberg 1987, 341 ff.
- : Status des Abgeordneten, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, Heidelberg 1987, 367 ff.
- Kloepfer, M.:** Grundrechte als Entstehungssicherung und Bestandsschutz, München 1970.
- : Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, Heidelberg 1987, 171 ff.
- Klug, G.C./Discher, I./Collenberg, B.R. von:** Teleheimarbeit, Chancen oder Risiken für die Frauenerwerbstätigkeit in Hessen?, Wiesbaden 1987.
- Koetzsche, H.:** Beiträge zur Entwicklung eines Präventionskonzeptes, Die Polizei 1983, 146 ff.
- Kongehl, G.:** Müßte man den Computer nicht abschalten? Ethische Probleme der Computernutzung in der Krankenversorgung, DuD 1987, 163 ff.
- Koslowski, P.:** Die postmoderne Kultur, München 1987.
- Kraemer, K.L.:** Warum von der Technik getragene Verwaltungsreformen wahrscheinlich nicht zustandekommen werden, in: Reinermann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traunmüller, R. (Hrsg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988, 51 ff.

- Krauch, H.*: Computermacht und Computermißbrauch. Zur Anwendung der Datenverarbeitung in politischen Institutionen, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 55 ff.
- Krause, P.*: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – BVerfGE 65, 1, JuS 1984, 268 ff.
- Kreibich, R.*: Die Wissenschaftsgesellschaft, Frankfurt 1986.
- Krekel, U.*: Bezugsoptimierung von Gas, Temex-Info 2/1988, 8f.
- Kriele, M.*: Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46 ff.
- Kröger, K.*: Grundrechtstheorie als Verfassungsproblem, Baden-Baden 1978.
- Kroll, J.*: Datenschutz im Arbeitsverhältnis, Königstein/Ts. 1981.
- Kromrey, H.*: Wie wirken sich die neuen Informations- und Kommunikationstechniken im Alltag der Bevölkerung aus?, in: Gehrmann, F. (Hrsg.), Neue Informations- und Kommunikationstechniken, Frankfurt 1987, 129 ff.
- Kubicek, H.*: Kabel im Haus – Satellit überm Dach, Reinbek 1985.
- : Soziale Beherrschbarkeit integrierter Fernmeldenetze, CM 10/1986, 28 ff.
 - : Der Mythos der Informationsgesellschaft, GMH 1986, 344 ff.
 - : Konzeptionelle Herausforderung bei der sozialverträglichen Gestaltung der sogenannten Neuen Informations- und Kommunikationstechniken, in: Rolf, A. (Hrsg.), Neue Techniken Alternativ, Hamburg 1986, 81 ff.
 - : ISDN – der Schnelle Brüter der Nachrichtentechnik?, Proceedings ISDN-Congress 86, Frankfurt 16./17.9.1986, 203 ff.
 - : Telematische Integration: Zurück in die Sozialstrukturen des Frühkapitalismus?, in: Steinmüller, W. (Hrsg.), Verdatet und vernetzt, Frankfurt 1988a, 51 ff.
 - : Der Turmbau zu Bonn. Zum Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Wechselwirkung 36 (1988), 7 ff.
 - : Entwicklung und Trends nationaler und internationaler Technologiepolitik, Arbeitspapiere zu Organisation, Automation und Führung 3/88, Universität Trier, 1988b.
 - : Soziale Beherrschbarkeit technisch offener Netze, in: Valk, R. (Hrsg.), Vernetzte und komplexe Informatik-Systeme, GI-Jahrestagung 1988, Heidelberg 1988c, 109 ff.
- Kubicek, H./Rolf, A.*: Mikropolis. Mit Computernetzen in die Informationsgesellschaft, 2. Aufl. Hamburg 1986.
- Kuckelhorn, W./Fielitz, U.*: EDV-Verbund bei Ford, in: Klebe, T./Roth, S. (Hrsg.), Informationen ohne Grenze, Hamburg 1987, 92 ff.
- Küfner-Schmitt, I.*: Die soziale Sicherheit der Telearbeiter, Spardorf 1986.
- Kuhlmann, W.-D.*: Rechtsfragen des Bildschirmtext-Staatsvertrages vom 18. März 1983, Diss. Bochum 1985.
- Kuß, A.*: Scanner-Daten bei der Datenerhebung für die Marktforschung, Thexis 3/1985, 12 ff.
- Kutscha, M.*: Datenschutz – Barriere gegen den Sicherheitsstaat?, DuR 1987, 414 ff.
- : Die Aktualität des Trennungsgebots für Polizei und Verfassungsschutz, ZRP 1986, 194 ff.
- Labisch, A.*: Soziologische Grundprobleme der primären Prävention und das Konzept der „gemeinschaftlichen Gesundheitssicherung“ der Weltgesundheitsorganisation, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hrsg.), Krankenkassen und Prävention, Berlin 1985, 51 ff.
- Ladewig, K.H.*: Der Vorbehalt des Gesetzes im Telekommunikationsrecht, Das Beispiel ISDN, ZfG 1987, 147 ff.
- Lagadee, P.*: Das große Risiko. Technische Katastrophen und gesellschaftliche Verantwortung, Nördlingen 1987.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen*: Datenvermittlungssystem Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl. Düsseldorf 1987 (bearbeitet von Dropmann).
- Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg*: 6. Tätigkeitsbericht, Stuttgart 1985.
- : 7. Tätigkeitsbericht, Stuttgart 1986.
 - : 8. Tätigkeitsbericht, Stuttgart 1987.
- Landesregierung Baden-Württemberg*: Bericht der Kommission „Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklung“, Stuttgart 1983.

- Landesregierung Nordrhein-Westfalen:** Studie für einen Telekommunikationsentwicklungsplan, Düsseldorf 1984.
- Landwehrmann, F.:** Ein informationstechnisches Dorado? Wünsche und Möglichkeiten der Bürgerinformation, in: Reiner mann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traummüller, R. (Hrsg.), *Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?*, Heidelberg 1988, 236 ff.
- Lange, H.-J.:** Parlamentsreform und Technik, Polis-Papier Nr. 2, Fernuniversität Hagen 1987.
- : Bonn am Draht, Politische Herrschaft in der technisierten Demokratie, Marburg 1988.
- Lange, K./Sippel, F.:** Verwaltungsautomation und Bürgerservice, Opladen 1986.
- Lazzer, D. delRohlf, D.:** Der Lauschangriff, JZ 1977, 207 ff.
- Leibholz, G./Rinck, H.-J./Hesselberger, D.:** Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Köln (Loseblatt).
- Lemke, P.:** Möglichkeiten präventiver Gesundheitssicherung für Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Lebenslagen durch die gesetzlichen Krankenkassen, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hrsg.), *Krankenkassen und Prävention*, Berlin 1985, 211 ff.
- Lenk, K.:** Gesellschaftliche Auswirkungen der Informationstechnik, NfD 1982, 200 ff.
- : Informationstechnik als Machtverstärker, RuF 1983, 247 ff.
- : Informationstechnik und Gesellschaft, in: Friedrichs, G./Schaff, A. (Hrsg.), *Auf Gedeih und Verderb, Mikroelektronik und Gesellschaft*, Reinbek 1982, 295 ff.
- : Informationstechnik und Gesellschaft, in: Siemens AG, *Chancen mit Chips, Zwischenbilanz einer Basistechnologie*, München 1984, 90 ff.
- : Ungeplante Computernutzung – ungeplante Verwaltungsentwicklung, Verwaltungswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Oldenburg 2/1986.
- : Bürgerinformationssysteme und Verwaltungsöffentlichkeit, in: Schulz, A. (Hrsg.), *Die Zukunft der Informationssysteme*, Heidelberg 1986, 408 ff.
- : Kosten- oder qualitätsorientierte Modernisierung von Dienstleistungen öffentlicher Verwaltungen?, Verbraucherpolitische Hefte 4/1987, 91 ff.
- : Informationstechnik und Behördenstruktur, in: Reiner mann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traummüller, R. (Hrsg.), *Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?*, Heidelberg 1988, 85 ff.
- Lenk, K./Goebel, J.W./Schmalz, R.:** Das elektronische Informationsgeschäft, Frankfurt 1986.
- Lerche, P.:** Fernmeldemonopol und gesetzgeberische Bewegungsfreiheit, FS für K. Obermayer, München 1986, 75 ff.
- Leuze, R.:** Ohne Datenschutz keine Zukunft für die Telematik, CW vom 18.7.1986, 31 f. und vom 25.7.1986, 26 f.
- Lillie, B.:** Medizinische Datenverarbeitung, Schweigepflicht und Persönlichkeitsrecht im deutschen und amerikanischen Recht, Göttingen 1980.
- Liskens, H.:** Polizei und Verfassungsschutz, NJW 1982, 1481 ff.
- Lützenroth, H.A.:** Neue Perspektiven für die Panelforschung durch hochentwickelte Technologien, Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung 1986, 212 ff.
- Löffler, K.:** Parlamentsvorbehalt im Kernenergierecht, Baden-Baden 1985.
- Löwer, W.:** Ausländisches Werbefernsehen und Deutsches Verfassungsrecht, JZ 1981, 730 ff.
- Löwisch, M.:** Welche rechtlichen Maßnahmen sind vordringlich, um tatsächliche Gleichstellung der Frauen mit den Männern im Arbeitsleben zu gewährleisten?, 50. DJT, Bd. 1, Teil D, 1974, 11 ff.
- Luhmann, N.:** Grundrechte als Institution, Berlin 1965.
- : Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966.
- : Komplexität und Demokratie, Politische Vierteljahresschrift 1969, 314 ff.
- : Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. Neuwied 1978.
- : Ökologische Kommunikation, Opladen 1986.
- : Soziale Systeme, Taschenbuchausgabe, Frankfurt 1987.
- Lutterbeck, B.:** Parlament und Information, München 1977.

- : *Persönlichkeitsentfaltung in der industriellen Demokratie – Wirkungen der Informationstechnologie auf die Arbeits- und Lebenswelt –*, in: Barthel, T. (Hrsg.), *Gefährdet die Informationstechnologie unsere Freiheit?*, München 1980, 111 ff.
- : *Sind Großsysteme der Informationstechnologien beherrschbar?*, in: Dey, G. (Hrsg.), *Beherrschung der Informationstechnik – Verantwortung der Wissenschaft*, Oldenburg 1985, 17 ff.
- : *Das Restrisiko der Informationstechnologie: Gefahr für Freiheit und Demokratie?*, in: Löwe, M./Schmidt, G./Wilhelm, R. (Hrsg.), *Umdenken in der Informatik*, Berlin 1987, 43 ff.
- : *Gesellschaftliche Instrumente der Kontrolle und Steuerung von Informationstechnik*, CR 1988, 596 ff.
- Magiera, S.: Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, Berlin 1979.
- Malahn, M.: Das Beschäftigungsförderungsgesetz und kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit*, AuR 1985, 137 ff.
- Mambrey, P.: Informations- und Kommunikationstechniken im Deutschen Bundestag*, CR 1987, 541 ff.
- Mambrey, P./Oppermann, R./Tepper, A.: Computer und Partizipation*, Opladen 1986.
- MANTO (Forschungsprojekt): Chancen und Risiken der Telekommunikation für Verkehr und Siedlung in der Schweiz (Leitung M. Rotach)*, Zürich 1986.
- Maunz, Th.: Kommentierung*, in: Maunz, Th./Dürig, G. (Hrsg.) *Grundgesetzkommentar*, Loseblatt, München.
- Mayer-Tasch, P.C.: Der Weg vom Rechtsstaat zum Atomstaat wird gepflastert*, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), *Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse*, Opladen 1984, 67 ff.
- Meister, H.: Transborder Data Flows und extraterritoriale Rechtsanwendung, Datenschutz und Datensicherung* 1987, 183 ff.
- Mengel, H.-J.: Maßnahmen „positiver Diskriminierung“ und Grundgesetz*, JZ 1982, 530 ff.
- Methfessel, B./Orland, B.: Home-Tech-Panoptikum, Mikroelektronik im Haushalt*, in: Schöll, I./Küller, I. (Hrsg.), *Mikro Sisters. Digitalisierung des Alltags. Frauen und Computer*, Berlin 1988, 4 ff.
- Mettler-Meibom, B.: Breitbandtechnologie. Über die Chancen sozialer Vernunft in technologiepolitischen Entscheidungsprozessen*, Opladen 1986.
- : *Soziale Kosten in der Informationsgesellschaft*, Frankfurt 1987.
- Meyer, M.R./Schwartz F.-W.: Transparenzprojekte in der GKV. Arzt- und Patientendaten zwischen Anonymität und Offenbarung*, Köln 1984.
- Meyer-Abich, K.M.: Grundrechtsschutz heute*, in: Roßnagel, A. (Hrsg.): *Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse*, Opladen 1984, 221 ff.
- Meyer-Abich, K.M./Scheffold, B.: Die Grenzen der Atomwirtschaft*, München 1986.
- Meyer-Abich, K.M./Steger, V. (Hrsg.): Mikroelektronik und Dezentralisierung*, Berlin 1982.
- Mies, M.: Neue Technologien – Wozu brauchen wir das alles?*, in: Huber, M./Bussfeld, B. (Hrsg.), *Blick nach vorn im Zorn. Die Zukunft der Frauenarbeit*, Weinheim 1985, 211 ff.
- Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: Neues im Westen: TEMEX – Dienstleistung der Bundespost*, Düsseldorf 1988.
- Moser, H.: Die Simulation des Denkens*, Universitas 1988, 864 ff.
- Müller, F.: Juristische Methodik*, 2. Aufl. Berlin 1976.
- Müller, G.F.: „Computer-Viren“ – Neue Gefährdung der EDV?*, DuD 1987, 482 ff.
- Müller, R.: Prävention von arbeitsbedingten Erkrankungen?*, in: Wambach, M.M. (Hrsg.), *Der Mensch als Risiko*, Frankfurt 1983, 176 ff.
- Müller-Reißmann, K.F./Bohmann, K./Schaffner J.: Kriterien der Sozialverträglichkeit, Teil D: Vier Visionen zur Zukunft der Arbeit*, ISP Hannover 1988.
- Münch, I. von: GG-Kommentierung*, in: Münch, I. von (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, 3 Bände, 2. Aufl. München 1981.

- Munzert, E.*: Zur informationellen Einheit der Verwaltung, in: Reiner mann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traumüller, R. (Hrsg.): Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988, 296 ff.
- Naase, B.*: Abrechnungsskandale niedergelassener Ärzte – Entstehungsbedingungen und Bekämpfungsmöglichkeiten –, Soziale Sicherheit 1986, 369 ff.
- Narr, W.D.*: Technik und Menschenrechte – Eine Skizze, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Technik, Mensch und Menschenrecht, Senbachtal 1986, 33 ff.
- Narr, W.D./Schwandner, G.*: Die Herrschaftslogik der Krebsregister, in: Elling, A. von/Wunder, M. (Hrsg.): Krebsregister. Erfassung als Politik, Hamburg 1986, 86 ff.
- Negt, O.*: Lebendige Arbeit, enteignete Zeit, Frankfurt 1984.
- Neubert, K./Westphalen, R. Graf von*: Zur Rolle von Recht und Rechtswissenschaft im Prozeß der Technikfolgenabschätzung und -bewertung, in: Westphalen, R. Graf von (Hrsg.), Technikfolgenabschätzung, München 1988, 257 ff.
- Neumann, K.H.*: Die Deutsche Bundespost vor den Herausforderungen der europäischen Telekommunikationspolitik, Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung des WIK Nr. 23, Bad Honnef 1986.
- Neumann, V.*: Rechts- und verfassungstheoretische Positionen der staatsrechtlichen Linken, Der Staat 21 (1982), 551 ff.
- : Der harte Weg zum sanften Ziel. Ernst Forsthoffs Rechts- und Staatstheorie als Paradigma konservativer Technikkritik, in: Roßnagel, A. (Hrsg.): Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Opladen 1984, 88 ff.
- Nicolayssen, G.*: Wohlstandsvorsorge, in: Festschrift für H.P. Ipsen, Tübingen 1977, 485 ff.
- Nötzold, J.*: Die weitere technologische Spaltung Europas verhindern, Blätter für deutsche und internationale Politik 1988, 360 ff.
- Nora, S./Minc, A.*: Die Informatisierung der Gesellschaft, Frankfurt 1979.
- Ortmann, G.*: Der zwingende Blick. Personalinformationssysteme – Architektur der Disziplin, Frankfurt 1984.
- Oschott, G.*: Irrungen – Wirrungen, Kriminalistik 1986, 483 ff.
- Ossenbühl, F.*: Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung, Die öffentliche Verwaltung 1980, 545 ff.
- : Der Vorbehalt des Gesetzes und seine Grenzen, in: Götz/Klein/Starck (Hrsg.), Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, München 1985, 10 ff.
- Ottemba, G. u.a.*: Online-Datenbankdienste in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Angebotsanalyse, in: Jahresbericht der Gesellschaft für Information und Dokumentation 1986, Frankfurt 1986, 9 ff.
- Ott, S.*: Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, in: Perels, J. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, Frankfurt 1979, 139 ff.
- Pagenkopf, H.*: Kommunalrecht, 2. Aufl. Köln 1975.
- Parlakom-Studie*: Möglichkeiten der Unterstützung der Tätigkeiten der Abgeordneten durch neue Informations- und Kommunikationstechniken und -medien, 6 Bände, Bonn 1985/86. (Autoren: Vorwerk E./Bahr, K./Dickhoven, S./König, H./Mambrey, P./Sarbinowski, H./Schmid, J./Wurch, G.)
- Pfarr, H.M.*: Arbeitsrecht: Neue Formen der Solidarität, Hardware – Software – Gegenwehr, in: Däubler-Gmelin, H./Adlerstein, W. (Hrsg.), Menschengerecht, Dokumentation zum 6. Rechtspolitischen Kongreß der SPD vom 20. bis 22. Juni 1986 in Essen, Heidelberg 1986, 253 ff.
- Pfarr, H.M./Fuchsloch Ch.*: Verfassungsrechtliche Beurteilung von Frauenquoten, NJW 1988, 2201 ff.
- Pfitzmann, A.*: Die Infrastruktur der Informationsgesellschaft: Zwei getrennte Fernmeldenetze beibehalten oder ein wirklich datengeschütztes errichten?, DuD 1986, 353 ff.
- Pfitzmann, A./Mann, A.*: Technischer Datenschutz und Fehlertoleranz in Kommunikationssystemen, DuD 1987, 393 ff.

- Pfützmann, A./Pfützmann, B./Waidner M.:** Technischer Datenschutz in dienstintegrierenden Digitalnetzen – Warum und wie?, DuD 1986, 178 ff.
- : Weitere Aspekte fernmeldetechnischer Alternativen zum ISDN, PIK 1988, 5 ff.
 - : Datenschutz garantierende offene Kommunikationsnetze, Informatik Spektrum 1988, 118 ff.
- Pfützmann, B./Waidner, M./Pfützmann, A.:** Rechtssicherheit trotz Anonymität in offenen digitalen Systemen, CR 1987, 712 ff., 796 ff., 898 ff.
- Pieroth, B./Schlink, B.:** Grundrechte, 3. Aufl. Heidelberg 1987.
- Pietzcker, J.:** Die Rechtsfigur des Grundrechtsverzichts, Der Staat 1978, 527 ff.
- Piore, M.J./Sabel, C.F.:** Das Ende der Massenproduktion, Berlin 1985.
- Plagemann J./Bachmann, U.:** Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer privatrechtlichen Organisation der Deutschen Bundespost, DÖV 1987, 807 ff.
- Podlech, A.:** Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Informationssysteme, DVR 1972/73, 149 ff.
- : Datenschutz und Verfassungsrecht, in: Hoffmann, G.E./Tietze, B./Podlech, A. (Hrsg.), Numerierte Bürger, Wuppertal 1975, 27 ff.
 - : Aufgaben und Problematik des Datenschutzes, DVR 1976, 23 ff.
 - : Das Recht auf Privatheit, in: Perels, J. (Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, Frankfurt 1979, 50 ff.
 - : Individualdatenschutz – Systemdatenschutz, in: Brückner, K./Dalichau, G. (Hrsg.), Beiträge zum Sozialrecht, Festgabe für H. Grüner, Percha 1982, 451 ff.
 - : Grundgesetz-Kommentierung, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Darmstadt 1984.
 - : Unter welchen Bedingungen sind neue Informationssysteme gesellschaftlich akzeptabel?, in: Steinmüller, W. (Hrsg.), Verdatet und vernetzt, Frankfurt 1988, 118 ff.
- Polizeiführungsakademie:** Grobstudie „Führungs- und Einsatzmittel zur Kommunikation bei der Polizei“, Münster 1985.
- Polster, W./Wiederhold, H.:** Online-Datenbanken. Herzstück der Informationsgesellschaft, Wechselwirkung 37 (1988), 40 ff.
- Pordesch, U.:** Der Beitrag der Telekommunikation zur Verletzlichkeit der Gesellschaft, Provet-Arbeitspapier Nr. 6, Darmstadt 1987.
- : Informatisierung und neue Polizeistategien, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 87 ff.
- Preuß, U.K.:** Die Veränderung unserer Schmerzgrenzen, Merkur 1986, 342 ff.
- Priewasser, E.:** Kartengesteuerte Zahlungsverkehrssysteme. Eine Untersuchung zur unbaren Zahlungsabwicklung am Point-of-Sale-Terminal aus der Sicht des Kreditgewerbes, des Einzelhandels und der privaten Haushalte, Stuttgart 1981.
- Protz, J.:** Rationalisierung von Arbeit und Freizeit – Verlust kommunikativer Kompetenz?, in: Crusius, R./Stebani, S. (Hrsg.), Neue Technologien und menschliche Arbeit, Berlin 1984, 233 ff.
- Puppe, B./Puppe, F.:** Expertensysteme in der Medizin, CM 9/1986, 28 ff.
- Rebmann, K.:** Sicherheit vor Datenschutz – nicht umgekehrt, KR 1982, 153 f.
- Reese, J. u.a.:** Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979.
- : Datenverarbeitung in der Politik – Ein wirkungsanalytisches Programm, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 1 ff.
 - : Zur Unwiderruflichkeit der Datenverarbeitung und politischer Komplexität oder Das Zauberlehrlingsmotiv im politischen DV-Einsatz, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 150 ff.
- Reese, J./Lange, B.-P.:** Die Entwicklung der Informationsgesellschaft aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Hessische Landesregierung, Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat, Wiesbaden 1984, 13-284.
- Reese, J./Seibel W.:** Technisierung und Entdifferenzierung von Verwaltungsorganisationen, VerwA 1987, 381 ff.

- Regierungskommission Fernmeldewesen: Neuordnung der Telekommunikation*, Heidelberg 1987.
- Reich-Hillweg, I.*: Männer und Frauen sind gleichberechtigt, Frankfurt 1979.
- Reinermann, H.*: Die Verwaltung der Zukunft, in: Schulz, A. (Hrsg.), *Die Zukunft der Informationssysteme*, Heidelberg 1986, 111 ff.
- : Landessystemkonzept Baden-Württemberg: „Haut cru“?, CR 1987, 124 ff.
 - : Vor einer „Verwaltungsreform“? Informationstechnisch motivierte Ziele und „Systemkonzepte“ der Verwaltungspolitik, in: Reinermann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Trauttmüller, R. (Hrsg.), *Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?*, Heidelberg 1988, 38 ff.
- Reinermann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K.* (Hrsg.): *Organisation informationstechnik-gestützter öffentlicher Verwaltungen*, Berlin u.a. 1981.
- Reinermann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Trauttmüller, R.* (Hrsg.): *Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?*, Heidelberg 1988.
- Reisin, F.-M.*: Menschenzentrierte Softwareentwicklung, in: Schöll, I./Küller, I. (Hrsg.), *Mikro Sisters. Digitalisierung des Alltags. Frauen und Computer*, Berlin 1988, 62 ff.
- Rennels, G.D./Shortliffe, E.H.*: Moderne Computer in der Medizin, *Spektrum der Wissenschaft* 12/1987, 128 ff.
- Richter, G.*: Akkord im Wohnzimmer, Teleheimarbeit von Frauen, in: Schöll, I./Küller, I. (Hrsg.), *Mikro Sisters. Digitalisierung des Alltags. Frauen und Computer*, Berlin 1988, 30 ff.
- Richter, I.*: Kommentierung von Art. 6 GG, in: *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied 1974.
- Ridder, H.*: Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975.
- Riegel, R.*: Der unbescholtene Bürger als Objekt sicherheitsbehördlicher Informationsverarbeitung?, *DVB1* 1987, 325 ff.
- Riehle, E.*: Sicherheit im Vorfeld des Rechts, in: Wambach M.M. (Hrsg.), *Der Mensch als Risiko*, Frankfurt 1983, 274 ff.
- Riesenhuber, H.*: Stimulieren statt steuern, *Computer Magazin* 12/1987, 34 ff.
- : Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft?, *Universitas* 2/1987, 177 ff.
- Rihaczek, K.*: OSIS – Open Shops for Information Services, *GMD-Spiegel* 1/86, 13 ff.
- : Datensicherheit amerikanisch, *DuD* 1987, 240 ff.
 - : Ein Kompromißvorschlag zur Datenverschlüsselung, *DuD* 1987, 299 ff.
- Rüchle, D.*: Gehirn und Computer, Stuttgart 1984.
- Rivest, R.L./Shamir, A./Adleman, L.*: A Method for Obtaining Digital Signatures and Public-Key Cryptosystems, *CACM* 21 (1978), 120 ff.
- Robra, B.-P./Schwartz, F.-W.*: Die Notwendigkeit von Prävention als Konsequenz der Entwicklung des Krankheitsspektrums, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hrsg.), *Krankenkassen und Prävention*, Berlin 1985, 89 ff.
- Rock, R./Rosenthal, K.*: Der Wandel von der Produktionswirtschaft zur Kommunikationswirtschaft, *Verbraucherpolitische Hefte* Nr. 1/1985, 43 ff.
- Roellecke, G.*: Bewerberüberhang und „Doppelverdienerehen“ im öffentlichen Dienst, Berlin u.a. 1988.
- Rolf, A.* (Hrsg.): *Neue Techniken alternativ. Möglichkeiten und Grenzen sozialverträglicher Informationsgestaltung*, Hamburg 1986.
- Ronge, V.*: Datendurst und Datenschutz, *Kursbuch* 66 (1981), 108 ff.
- Ropohl, G.*: Die unvollkommene Technik, Frankfurt 1985.
- Roos, J.*: Das Zentrale Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS) des Kraftfahrt-Bundesamtes, *KR* 1987, 321 ff.
- Rosnagel, A.*: Die Änderungen des Grundgesetzes, Frankfurt 1981.
- : Verfassungsänderung und Verfassungswandel in der Verfassungspraxis, in: *Der Staat* 22 (1983), 551 ff.
 - : Bedroht die Kernenergie unsere Freiheit? Das künftige Sicherungssystem kerntechnischer Anlagen, 2. Aufl. München 1983.

- : Radioaktiver Zerfall der Grundrechte? Zur Verfassungsverträglichkeit der Kernenergie, München 1984 (a).
- : Rechtliche Risikosteuerung: Kritik und Alternativen, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Opladen 1984(b), 198 ff.
- : Wie dynamisch ist der „dynamische Grundrechtsschutz“ im Atomrecht?, NVwZ 1984, 137 ff.
- : Die rechtliche Fassung technischer Risiken, UPR 1986, 46 ff.
- : Großtechnik und Bürgerfreiheit, Referat zum 6. Rechtspolitischen Kongreß der SPD, Essen 20.-22.6.1986, in: Däubler-Gmelin, H./Adlerstein, W. (Hrsg.), Menschengerecht, Heidelberg 1986, 337 ff.
- : Demokratische Kontrolle großtechnischer Anlagen durch Verwaltungsreferendum, KritV 1986, 343 ff.
- : Die Verfassungsverträglichkeit von Technik-Systemen – am Beispiel der Informations- und Kommunikationstechnik, RuP 1987, 4 ff.
- : „Verletzlichkeit der Gesellschaft“ und „Verfassungsverträglichkeit“ als Maßstab für Techniksysteme, SoTech-Rundbrief Nr. 5 (1987), 22 ff.
- : Die unfriedliche Nutzung der Kernenergie. Gefahren der Plutoniumwirtschaft, Hamburg 1987a.
- : Gesetzesvorbehalt für die Wiederaufarbeitung?, in: ders. (Hrsg.): Rechtsprobleme der Wiederaufarbeitung, Baden-Baden 1987b, 17 ff.
- : Technik und Recht – wer beeinflusst wen?, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 9 ff.
- : Möglichkeiten verfassungsrechtlicher Technikgestaltung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 177 ff.
- : Eine Datenabgabe als Instrument zur Dateneinsparung, CR 1989, 228 ff.
- Roßnagel, A./Wedde, P.: Die Reform der Deutschen Bundespost im Licht des Demokratieprinzips, DVBl 1988, 562 ff.
- Roßnagel, A./Wedde, P./Hammer, V./Pordes, P.: Die Verletzlichkeit der 'Informationsgesellschaft', Opladen 1989.
- Rotta, Ch.: Nachrichtensperre und Recht auf Information, Stuttgart 1986.
- Rüthers, B.: Arbeitskampf und Pressefreiheit, AfP 1977, 305 ff.
- Rumpf, F.K.: Nutzung des TEMEX-Dienstes bei den Stadtwerken Münster GmbH, Temex-Info 2/1988, 9 ff.
- Rupp, H.H.: Vom Wandel der Grundrechte, AöR 101 (1976), 161 ff.
- Rzadzki, H.-D./Wollenteit, U.: Persönlichkeitsrecht und Krebsregistrierung, in: Elling, A. von/Wunder, M. (Hrsg.): Krebsregister. Erfassung als Politik, Hamburg 1986, 154 ff.
- SARK: Bericht des Verwundbarkeitskomitees „Datenverarbeitung und die Verwundbarkeit der Gesellschaft“, Stockholm 1979 (Deutsche Übersetzung).
- Saladin, P.: Die Kunst der Verfassungserneuerung, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, hrsg. v. Saladin, P./Wildhaber, L., Basel 1972, 269 ff.
- : Verantwortung als Staatsprinzip, Bern 1984.
- : Aushöhlung der Grundrechte. Eine neue Herausforderung, in: Roßnagel, A., Radioaktiver Zerfall der Grundrechte. Zur Verfassungsverträglichkeit der Kernenergie, München 1984, 238 ff.
- Saladin, P./Mesmer, S.: Rechtliche Grundlagen neuer Medien in der Schweiz, in: Bullinger, M. (Hrsg.), Rechtsfragen der Textkommunikation, München 1984, 32 ff.
- Sauvant, K.P.: International Transactions in Services. The Politics of Transborder Data Flows, Boulder/London 1986.
- Schaffland, H.-J./Wiltfang, N.: Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, Berlin 1977.
- Schank, R. C./Childers, P.G.: Die Zukunft der künstlichen Intelligenz, Köln 1986.
- Schapper, H.: Grenzüberschreitender Datentransfer und Datenschutz, CR 1987, 86 ff.
- Scharioth, J.: Prognosen – mehr als Spekulationen, Computer Magazin 12/1987, 20 ff.
- Scharpf, F.W.: Demokratie zwischen Utopie und Anpassung, Kronberg 1975.

- Schatz-Bergfeld, M.:* Mensch und Technik im Alltag, SoTech-Rundbrief 10/1988, 3 ff.
- Schatzschneider, W.:* Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte, Frankfurt 1979.
- : Fernmeldegeheimnis und Telefonbeschattung, NJW 1981, 286 ff.
- Schaub, G.:* Arbeitsrechtshandbuch, 6. Aufl. München 1987.
- Scheerer, S.:* Gesetzgebung im Belagerungszustand, in: Blankenburg, E. (Hrsg.), Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt 1980, 120 ff.
- Scheller, J.:* Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Datenverkehrs, Frankfurt 1987.
- : Elektronisches Publizieren – von juristischem Interesse?, CR 1987, 13 ff.
- Schenke, W.-R.:* Der Umfang der bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung, NJW 1979, 1321 ff.
- Scherer, J.:* Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, Baden-Baden 1985.
- : Netzintegration: Verfassungs- und verfahrensrechtliche Aspekte von Nutzungskonzepten und Folgeabschätzung, DBW 1987, 638 ff.
 - : (Hrsg.): Nationale und europäische Perspektiven der Telekommunikation, Baden-Baden 1987.
 - : Neustrukturierung des Fernmeldewesens: Europäische und nationale Perspektiven, in: Valk, R. (Hrsg.), Vernetzte und komplexe Informatik-Systeme, 18. GI-Jahrestagung, Heidelberg 1988, 609 ff.
- Scheuner, U.:* Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, Berlin 1982.
- Schiller, H.J.:* Die Verteilung des Wissens. Informationen im Zeitalter der großen Konzerne, Frankfurt 1984.
- Schlaich, K.:* Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39 (1981), 99 ff.
- Schlink, B.:* Die Amtshilfe, Berlin 1982.
- Schmidt, B.:* Video-Raster und Kamera-Wanzen beim BKA, Gespräch mit dem Ex-BKA-Techniker B. Schmidt, in: Hippe, W./Stankowski, M. (Hrsg.), Ausgezählt, Köln 1983, 60 ff.
- Schmidt, J.:* Datenschutz und neue Fernmeldedienste der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, Bad Windsheim 1985, 609 ff.
- : Datenschutzrechtliche Fragen bei TEMEX, net special 1/1986, 32 ff.
 - : Die Gewährleistung des Datenschutzes bei der Teilnahme an Telekommunikationsdiensten der Deutschen Bundespost – dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Telekommunikationsordnung, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1988, Bad Windsheim 1988, 315 ff.
- Schmidt, W.:* Bundespost und Bundesbahn als Aufgaben der Leistungsverwaltung, NJW 1964, 2390 ff.
- : Die bedrohte Entscheidungsfreiheit, JZ 1974, 241 ff.
- Schmidt-Aßmann, E.:* Der Rechtsstaat, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Heidelberg 1987, 987 ff.
- Schmidt-Aßmann, E./Fromm, G.:* Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 1986.
- Schmidt-Bleibtreu, B./Klein, F.:* Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. Neuwied 1983.
- Schmidt-Jortzig, E.:* Verfassungsmäßige und soziologische Legitimation gemeindlicher Selbstverwaltung im modernen Industriestaat, DVBl 1980, 1 ff.
- Schmitt Glaeser, W.:* Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 1987, 216 ff.
- : Art. 5 Abs. 2 GG als „Ewigkeitsgarantie“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, DÖV 1987, 837 ff.
 - : Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, Heidelberg 1987, 49 ff.
- Schneider, Hans:* Zur Verhältnismäßigkeits-Kontrolle insbesondere bei Gesetzen, in: Starck, Ch. (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Band 2, Tübingen 1976, 390 ff.

- Schneider, H.-P.*: Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Frankfurt 1974.
- : Opposition und Information. Der Aktenvorlageanspruch als parlamentarisches Minderheitenrecht, AöR 99 (1974), 628 ff.
 - : Die Verfassung – Aufgabe und Struktur –, AöR-Beiheft 1 (1974), 64 ff.
 - : Der Verfassungsschutz – Grundordnungshüter, Sicherheitsdienst oder Geheimpolizei?, in: Narr, W.D. (Hrsg.), Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Reimbek 1977, 93 ff.
 - : Das parlamentarische System, in: Benda, E./Maihofer, W./Vogel H.-J. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, 239 ff.
 - : Kommentierung des Grundgesetzes, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied 1984.
- Schneider, Harald*: Die Güterabwägung des Bundesverfassungsgerichts bei Grundrechtskonflikten, Baden-Baden 1979.
- Schneider, L.*: Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG, Berlin 1983.
- Schöll, I.*: Schreibgeschichten, in: Schöll, I./Küttler, I. (Hrsg.), Mikro Sisters. Digitalisierung des Alltags. Frauen und Computer, Berlin 1988, 55 ff.
- Scholz, Renate*: Datenschutz als Sozialverträglichkeitskriterium und als informationstechnisches Gestaltungsprinzip, DuD 1988, 117 ff.
- Scholz, Rupert/Pitschas, R.*: Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, Berlin 1984.
- Schubert, I./Krebsbach-Gnath, C./Rothenmund, M./Pothoff, P.*: Chancen und Risiken des Einsatzes von Expertensystemen in Produktion, Verwaltung, Handwerk und Medizin, in: Materialien der Enquête-Kommission „Technikfolgenabschätzung“, Band III, Bonn 1987, 1 ff.
- Schülein, J.A.*: Gesellschaftliche Entwicklung und Prävention, in: Wambach, M.M. (Hrsg.), Der Mensch als Risiko, Frankfurt 1983, 13 ff.
- Schuh, H.*: Der programmierte Exitus, Zeit 17/1988, 86.
- Schumann, M.*: EDS – Die juristische Auseinandersetzung um die Auslagerung der Datenverarbeitung bei der Opel AG, in: Klebe, Th./Roth, S. (Hrsg.), Informationen ohne Grenzen, Hamburg 1987, 187 ff.
- Schulz, A.* (Hrsg.): Die Zukunft der Informationssysteme. Lehren der 80er Jahre, Berlin u.a. 1986.
- Schulz, Ch./Wambach, M.M.*: Das gesellschaftssanitäre Projekt. Sozialpolizeiliche Erkenntnisnahme als letzte Etappe der Aufklärung?, in: Wambach, M.M. (Hrsg.), Der Mensch als Risiko, Frankfurt 1983, 75 ff.
- Schurz, J./Pflüger, J.*: Die Seele des Computermenschen, Psychologie heute 1/1987, 46 ff.
- Schwagerl, H.-J.*: Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985.
- Schwahnke, A./Wicke, H.-G.*: Teleheimarbeit als neue Rationalisierungsstrategie, Köln 1986.
- Schwandner, G.*: Standardisierung der Krankheit. Zur techno-bürokratischen Verwaltung des Rechts auf Gesundheit, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Technik, Mensch und Menschenrecht, Sensbachtal 1986, 79 ff.
- Schwappach, J.*: Bundesdatenschutzgesetz mit Erläuterungen, Bergisch-Gladbach 1977.
- Schwartz, F.W./Meye, M.R.*: Arzt- und Patientendaten zwischen Anonymität und Offenbarung. Kritische Anmerkungen zu den Transparenzprojekten, in: Hohmann, H. (Hrsg.), Freiheitssicherung durch Datenschutz, Frankfurt 1988, 381 ff.
- Schwarz-Schilling, Ch.*: Die zukünftige Kommunikationsgesellschaft, Der Landkreis 1983, 380.
- : Neuordnung der Telekommunikation – Gesamtkonzept und Leitlinien, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1987, 781 ff.
 - : Die Rolle der Deutschen Bundespost im modernen Kommunikationswesen, Bulletin des Presse und Informationsamts der Bundesregierung 1988, 177 ff.
 - : Mehr Telekommunikation zum Nutzen der Bürger, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1988, 325 ff.

- Schwuchow, W.:* Der Markt für Online-Dienste. Ein Milliarden-Dollar-Geschäft, cogito 1-1987, 28 ff.
- Seeber, L.:* Rasterfahndung und Datenschutz, Kriminalistik 1981, 203 ff.
- Seetzen, J.:* Wissenschaftliche Begleituntersuchung zur Bildschirmtexterprobung in Berlin, Berichtband, 3. Aufl. Berlin 1984.
- Seewald, E.:* Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit, Köln 1981.
- Simitis, S.:* Die informationelle Selbstbestimmung – Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsverarbeitung, NJW 1984, 398 ff.
- : Reicht unser Datenschutzrecht angesichts der technischen Revolution – Strategien zur Wahrung der Freiheitsrechte, in: Hessendienst der Staatskanzlei (Hrsg.), Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat, Wiesbaden 1984, 27 ff.
 - : Thesen zum Schutz von Krankenkassen-Daten, in: Hohmann, H. (Hrsg.), Freiheitssicherung durch Datenschutz, Frankfurt 1987, 352 ff.
- Simitis, S./Dammann, U./Mallmann, O./Reh, H.-J.:* Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. Baden-Baden 1981.
- Simitis, S./Rydz, W.:* Von der betrieblichen Mitbestimmung zur staatlichen Administration, Baden-Baden 1984.
- Simma, B.:* Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“, in: Frowein, J./Simma, B.: Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“, Karlsruhe 1979, 39 ff.
- Simon, H./Kucher, E./Sebastian, K.H.:* Scanner-Daten in der Marktforschung und Marktentscheidungen, Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1982, 555 ff.
- Simon, J./Taeger, J.:* Rasterfahndung, Baden-Baden 1981.
- Simonis, G.:* Technikgestaltung – ein sozialer Prozeß, SoTech-Rundbrief 10/1988, 3 ff.
- Skarpelis, C./Skarpelis-Sperk S.:* Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen der Abgeordneten durch neue Informations- und Kommunikationstechniken und -medien im Deutschen Bundestag, VOP 1986, 236 ff.
- Smend, R.:* Das Bundesverfassungsgericht, in: Smend, R., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl. Berlin 1968, 581 ff.
- Sonntag, P.:* Die Zukunft der Informationsgesellschaft, Frankfurt 1983.
- Soosten-Höllings, A. von:* Über zwanghafte Programmierer, Logik und Kreativität, in: Schöll, I./Küller, I. (Hrsg.), Mikro Sisters. Digitalisierung des Alltags. Frauen und Computer, Berlin 1988, 67 ff.
- Spitzlay, H.:* MADACOM-Test gestartet, in: Coorganisation 3/1986.
- Standfest, E.:* Trends in der Sozialpolitik und die Zukunft präventiver Gesundheitspolitik, in: Rosenbrock, R./Hauß, F. (Hrsg.), Krankenkassen und Prävention, Berlin 1985, 36 ff.
- Starck, C.:* Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34 (1976), 43 ff.
- Stark, J.:* Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen OECD-Ländern, Sozialer Fortschritt 3/1987, 67 ff.
- Stein, E.:* Staatsrecht, 9. Aufl. Tübingen 1984.
- : Kommentierung des Grundgesetzes, in: Alternativ-Kommentar des Grundgesetzes, Neuwied 1984.
- Steinert, H.:* Die Reaktion der Öffentlichkeit auf den Terrorismus, in: Jugend und Terrorismus. Ein Hearing des Bundesjugendkuratoriums, München 1979, 41 ff.
- Steinmüller, W.:* Informationsrecht und Informationspolitik, München, Wien 1976.
- : Erfordernisse des Datenschutzes bei der wissenschaftlichen Auswertung von Informationen der gesetzlichen Krankenversicherung, Bonn 1979.
 - : Die zweite industrielle Revolution hat eben begonnen, Kursbuch 66 (1981), 152 ff.
 - : Informationstechnologien und gesellschaftliche Macht, WSI-Mitteilungen 1979, 426.
 - : Strukturen der Datenzeit, in: Greiff, B. von (Hrsg.), Das Orwellsche Jahrzehnt und die Zukunft der Wissenschaft, Opladen 1981, 26 ff.
 - : Soziale Beherrschbarkeit offener Netze, ÖVD-online 10/1985, 146 ff.

- : Der Computer bringt die Machtbalance aus dem Gleichgewicht, Frankfurter Rundschau – Dokumentation vom 20.6.1986.
- : 10 Thesen zu Informationstechnologien und Menschenrechten, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.), Technik, Mensch und Menschenrecht, Sensbachtal 1986, 53 ff.
- : Soziale Technikgestaltung bei Informationstechnologien, in: Rolf, A. (Hrsg.), Neue Techniken Alternativ, Hamburg 1986, 71 ff.
- : Technologiefolgen, „ab“schätzung, CM 12/1987, 56 ff.
- : Datenschutz, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. Stuttgart 1987, Sp. 434 ff.
- (Hrsg.): Verdatet und vernetzt, Frankfurt 1988.
- : Demokratische und soziale Informationstechnologienpolitik, in: Steinmüller, W. (Hrsg.), Verdatet und vernetzt, Frankfurt 1988, 17 ff.
- : Rechtspolitik im Kontext einer informatisierten Gesellschaft, in: Steinmüller, W. (Hrsg.), Verdatet und vernetzt, Frankfurt 1988, 142 ff.
- Steinmüller, W./Rieß, J.*: Die Verwendung der Versicherungsnummer in den Gesetzentwürfen zur Strukturreform im Gesundheitswesen, Gutachten 1988.
- Stern, K.*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Aufl. München 1984.
- Sternsdorff, H. W.*: „Aktion Paddy“, in: Meyer-Larsen, W. (Hrsg.), Der Orwell-Staat 1984, Reinbek 1983, 95 ff.
- Struif, B.*: TeleTrusT – Vertrauenswürdige elektronische Kommunikation, GMD-Spiegel 1/1988, 34 ff.
- Stümper, A.*: Die Polizei auf dem Weg in das Jahr 2000, KR 1979, 254 ff.
- : Die Wandlung der Polizei in Begriff und Aufgaben, KR 1980, 242 ff.
- : Versuch einer sicherheitsanalytischen Bewertung der inneren Konfliktsituationen unserer Zeit, KR 1981, 76 ff.
- Suhr, D.*: Entfaltung der Menschen durch die Menschen, Berlin 1976.
- : Gleiche Freiheit, Augsburg 1988.
- Swedish Ministry of Public Administration*: Sweden and Transborder Data Flow, Stockholm 1985.
- Tettinger, P.J.*: Neue Medien und Verfassungsrecht, München 1980.
- : Neuartige Massenkommunikationsmittel und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, JZ 1984, 400 ff.
- Tietz, B.*: Wege in die Informationsgesellschaft, Stuttgart 1987.
- Tinnefeld, M.-T.*: Voraussetzungen und Zulässigkeit von Quotierungsregelungen, CR 1988, 321 ff.
- Turkle, S.*: Die Wunschmaschine, Reinbek 1984.
- Ueberhorst, R.*: Normativer Diskurs und technologische Entwicklung, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, Opladen 1984, 245 ff.
- : Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufarbeitungstechnologie im Auftrag der Hessischen Landesregierung, Wiesbaden 1983.
- Ulrich, O.*: Wieviel Daten braucht die Utopie? Versuch einer Einschätzung der Produktivkraft Informationsverarbeitung, Kursbuch 66 (1981), 131 ff.
- : Was spricht gegen Plastikhirne? Ursachen und Folgen der Maschinisierung des Lebens, Ms. Berlin 1988.
- Ulrich, O.*: Wissen ist Macht, Die Zeit 44/1987, 13.
- : Politik aus der Maschine, Die Zeit 18/1988, 78.
- Unruh, C. von*: Gemeinderecht, in: Münch, I. von (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Berlin 1985, 99 ff.
- US-Department of Defense*: Trusted Computer System Evaluation Criteria, DOD 5200.28-STD, December 1985.
- US-National Bureau of Standards*: Data Encryption Standard, Federal Information Processing Standard (FIPS) Publication 46, U.S. Department of Commerce, Washington D.C., January 1977.

- US-National Computer Security Center:** Trusted Network Interpretation of the Trusted Computer System Evaluation Criteria, NCSC-TG-005, Version 1, July 1987.
- Visintin, G./Hummler, B.:** Der digitale Doktor, CM 9/1986, 20 ff.
- Vitzthum, W. Graf:** Parlament und Planung, Baden-Baden 1978.
- Vobruha, G.:** Prävention durch Selbstkontrolle, in: Wanbach, M.M. (Hrsg.), Der Mensch als Risiko, Frankfurt 1983, 29 ff.
- Vogel, B.:** Verwaltungspolitik und Automation, in: Reiner mann, H./Fiedler, H./Grimmer, K./Lenk, K./Traummüller, R. (Hrsg.), Neue Informationstechniken – Neue Verwaltungsstrukturen?, Heidelberg 1988, 11 ff.
- Vogel, H.J.:** Zur Verfassungsmäßigkeit der „Spitzenorganisation“ nach dem Regierungsentwurf des Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost, DVBl 1975, 972 ff.
- Vogel, H.:** Die Reform des sowjetischen Außenwirtschaftssystems erweitert das Kooperationspektrum erheblich, Blätter für deutsche und internationale Politik 1988, 362f.
- Vogelsang, K.:** Schutz für die Datenschützer oder vor den Datenschützern, VerwA 1987, 81 ff.
- : Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Baden-Baden 1988.
- Volpert, W.:** Zauberlehrlinge. Die gefährliche Liebe zum Computer, Weinheim 1985.
- Wagner, G.:** Die Rolle des Krebsregisters bei der Erkennung von Krebsrisiken am Arbeitsplatz, Arbeitsmedizin, Sozialmedizin, Präventionsmedizin 9/1983, 223 ff.
- Wagner, H./Ziegler, E./Closs, K.-D.:** Risikoaspekte der nuklearen Entsorgung, Baden-Baden 1982.
- Waidner, M./Pfitzmann, A.:** Betrugssicherheit trotz Anonymität, DuD 1986, 16 ff.
- Waidner, M./Pfitzmann, A.:** Über die Notwendigkeit genormter kryptographischer Verfahren, DuD 1987, 293 ff.
- Walz, S.:** Datenschutz bei Telematikdiensten, in: Scherer, J. (Hrsg.), Telekommunikation und Wirtschaftsrecht, Köln 1988, 205 ff.
- Wassermann, R.:** Ist die parlamentarische Parteiendemokratie überholt?, in: Hoffmann, G.E. (Hrsg.), Schaffen wir das Jahr 2000?, Düsseldorf 1984, 149 ff.
- Weck, G.:** Datensicherheit, Stuttgart 1984.
- Wedde, P.:** Telearbeit und Arbeitsrecht, Köln 1986.
- : Der Schutz der Telearbeiter – eine Herausforderung für das Arbeitsrecht, AuR 1987, 322 ff.
- : Verwaltungsautomation und Verfassungsrecht, in: Roßnagel, A. (Hrsg.), Freiheit im Griff, 'Informationsgesellschaft' und Grundgesetz, Stuttgart 1989, 67 ff.
- Weber, A.:** Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. Tübingen 1972 (1922).
- Weingarten, R.:** Typisierungen technisierter Kommunikation, in: Weingarten, R./Fiehler, R. (Hrsg.), Technisierte Kommunikation, Opladen 1988, 57 ff.
- Weizenbaum, J.:** Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft, Frankfurt 1977.
- Welck, S. von:** Erforschung und Nutzung des Weltraums: Technische Möglichkeiten und politische Konflikte, in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Technik und internationale Politik, Baden-Baden 1986, 323 ff.
- Wiechert, R.:** Unternehmensverfassung für die Post, ZRP 1973, 208 ff.
- Wiesel, G.:** INPOL – Das Informationssystem der deutschen Polizei, ÖVD/Online 1/1982, 71 ff.
- : Befriedigend, aber manches fehlt noch, KR 1986, 587 ff.
- Wiesel, G./Gerstner, H.:** Das Informationssystem der Polizei INPOL, Wiesbaden 1978.
- Wolf, J.:** Medienfreiheit und Medienunternehmen, Berlin 1985.
- Wolff, H.J./Bachof, O./Stober, R.:** Verwaltungsrecht, Band 2, 5. Aufl. München 1987.
- Wollner, F.:** Gesellschaftsanalyse, Computereinsatz und öffentliches Bewußtsein, in: Reese, J. u.a., Die politischen Kosten der Datenverarbeitung, Frankfurt 1979, 184 ff.
- Würtenberger, T.:** Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, Berlin 1979.
- Wunder, M.:** Vom Kampf gegen die Krankheit zum Kampf gegen die Kranken, in: Elling, A. von/Wunder, M. (Hrsg.), Krebsregister. Erfassung als Politik, Hamburg 1986, 9 ff.
- Wussow, U.:** Privatisierung staatlicher Verwaltungsbereiche – aufgezeigt am Beispiel der Deutschen Bundespost, RiA 1981, 107 f.

- Zacher, H.F.:** Das soziale Staatsziel, in: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1987, 1045 ff.
- Zentralstelle für Sicherheit in der Informationstechnik (ZSI):** Kriterien für die Bewertung der Sicherheit von Systemen der Informationstechnik, Bonn 1989.
- Zerdlck, A.:** Ökonomische Interessen und Entwicklungslinien bei der Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken, RuF 1982, 478 ff.
- Ziegler, A.:** TEMEX-Anwendungen zur Verbrauchsdatenerfassung, Temex-Info 2/1988, 6 ff.
- Zoche, P.:** TEMEX in den Betriebsversuchen, Temex-Info 1/1988, 3 ff.
- Zöllner, W.:** Daten- und Informationsschutz im Arbeitsverhältnis, 2. Aufl. Köln u.a. 1983.
- Zuck, R.:** Grundrechtsschutz und Grundrechtsentfaltung im Gesundheitswesen, Bad Liebenzell 1983.

ABKÜRZUNGEN

ABI	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ACM	Association of the Computing Machinery
AP	Archiv für Presserecht (Zeitschrift)
AI	Angewandte Informatik (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AP	Arbeitsrechtliche Praxis (Entscheidungssammlung)
ArchPF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AuR	Arbeit und Recht (Zeitschrift)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebsberater (Zeitschrift)
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BdW	Bild der Wissenschaft (Zeitschrift)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
KA	Bundeskriminalamt
BMFT	Bundesminister für Forschung und Technologie
BMPF	Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen
BSG	Bundessozialgericht
BT-DrS	Bundestags-Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CACM	Communications of the ACM (Zeitschrift)
CILIP	Bürgerrechte und Polizei (Zeitschrift)
CM	Computer Magazin
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
CW	Computerwoche (Zeitschrift)
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DBP	Deutsche Bundespost
DBW	Die Betriebswirtschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSB	Datenschutz-Berater (Zeitschrift)
DuD	Datenschutz und Datensicherung (Zeitschrift)
DuR	Demokratie und Recht (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Datenverarbeitung im Recht (Zeitschrift)
E	Entscheidung

EG	Europäische Gemeinschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GG	Grundgesetz
GI	Gesellschaft für Informatik
GID	Gesellschaft für Information und Dokumentation
GMD	Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung
GMH	Gewerkschaftliche Monatshefte
GRG	Gesundheitsreformgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
Hrsg.	Herausgeber
ISDN	Integrated Services Digital Network
IBFN	Integriertes Breitband Fernmelde-Netz
iur	Informatik und Recht (Zeitschrift)
ISP	Institut für angewandte Systemforschung und Prognose
IuK	Informations- und Kommunikations(technik)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KES	Kommunikations- und EDV-Sicherheit (Zeitschrift)
KG	Kammergericht
KI	Künstliche Intelligenz
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KR	Kriminalistik (Zeitschrift)
KRG	Krebsregistergesetz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LAG	Landesarbeitsgericht
LV-NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW
Ms	Manuskript
MWMT	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
mwN	mit weiteren Nachweisen
NfD	Nachrichten für Dokumentation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OLG	Oberlandesgericht
Rdn	Randnummer
RDV	Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift)
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Zeitschrift)
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
StGB	Sozialgesetzbuch
SoTech	Programm des MAGS: Sozialverträgliche Technikgestaltung
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
TAZ	Tageszeitung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)

Verwa	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WSI	Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut des DGB
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift)
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Sozialverträgliche Technikgestaltung

Ulrich von Alemann,
Heribert Schatz u.a.

Mensch und Technik

Grundlagen und Perspektiven einer sozialverträglichen Technikgestaltung.

2. Aufl. 1987. 639 S. 15,5 x 22,6 cm. (Sozialverträgliche Technikgestaltung, Bd. 1.) Kart.

Die ökonomischen, sozialen und politischen Folgen der modernen Informations- und Kommunikationstechniken durchdringen heute alle Gesellschaftsbereiche. Die Interessen aller Betroffenen müssen angemessen berücksichtigt werden, die technische Entwicklung muß dem Sozialpostulat verpflichtet bleiben. Das Werk „Mensch und Technik“ liefert hierzu einen differenzierten Sachstandsbericht. Es verweist auf technikbedingte Probleme in der Arbeitswelt, im Alltagsleben und im Verhältnis Bürger/Staat, und es zeigt konkrete Handlungsmöglichkeiten auf.

Klaus Gretschmann, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Erika Schulz und Helmut Voelzkow

Neue Technologien und Soziale Sicherung

Antworten auf Herausforderungen des Wohlfahrtsstaats: Maschinensteuer — Mindestsicherung — Sozialgutscheine.

1989. XII, 303 S. 15,5 x 22,6 cm. (Sozialverträgliche Technikgestaltung, Bd. 4.) Kart.

In diesem Band werden die Folgewirkungen der neuen Technologien auf die sozialpolitischen Sicherungssysteme, ihre strukturellen Konstruktionspfeiler und Finanzierungsbedingungen untersucht. Aufbauend auf dieser Analyse und aktuellen Prognoseszenarien über die sozialpolitischen

Herausforderungen in den nächsten Jahren werden drei Reformmodelle für die „Sicherung der sozialen Sicherung“ daraufhin untersucht, inwieweit sie in der Lage sind, die absehbaren Defizite der traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Sicherung zu beheben.

Joseph Huber

Telearbeit

Ein Zukunftsbild als Politikum. 1987. 171 S. 14,8 x 21 cm. (Sozialverträgliche Technikgestaltung, Bd. 2.) Kart.

Der Autor berichtet über die Erfahrungen aus der Praxis und mit Pilotprojekten der Telearbeit, untersucht Vor- und Nachteile für den Einzelnen, wie auch für Unternehmen und behandelt die sich abzeichnenden gesellschaftlichen Folgen in einprägsamen Beispielen. — Der Band informiert über das Konzept der Telearbeit, deren Potential und Realität, und schließt mit einem ausführlichen Ausblick „Zur Politik und Zukunft der Telearbeit“.

WESTDEUTSCHER
VERLAG

Sozialverträgliche Technikgestaltung

Alexander Roßnagel,
Peter Wedde, Volker Hammer
und Ulrich Pordesch (Hrsg.)

Die Verletzlichkeit der „Informationsgesellschaft“

1989. 287 S. 15,5 x 22,6 cm.
(Sozialverträgliche Technikgestaltung, Bd. 5.) Kart.

Wir befinden uns auf dem Weg in die „Informationsgesellschaft“. Mit den neuen Informations- und Kommunikationstechniken verbindet sich für viele die Hoffnung auf eine offene Gesellschaft freier Informationsflüsse. Sie bedenken jedoch nicht, daß wir uns zunehmend von dem fehlerfreien Funktionieren technischer Systeme abhängig machen. Einerseits drohen katastrophale Schäden, wenn sie versagen oder zerstört werden. Andererseits können sie nur auf Kosten von Freiheit und Demokratie gesichert werden. Eine bewußte Gestaltung der sozio-technischen Systeme kann viele Risiken vermeiden und die Verletzlichkeit der Gesellschaft verringern.

Günther Ortman und
Arnold Windeler (Hrsg.)

Umkämpftes Terrain

Managementperspektiven und Betriebsratspolitik bei der Einführung von Computersystemen.

1989. XII, 313 S. 15,5 x 22,6 cm. (Sozialverträgliche Technikgestaltung „Materialien und Berichte“, Bd. 4.) Kart.

Dieser Sammelband konfrontiert Managementperspektiven des oberen und mittleren Managements, der Software-Hersteller, Anwendungsberater, und der Unternehmensberater und Betriebsratspolitik. Technische Entwicklungstrends, Ma-

nagementstrategien, mikropolitische Interessen von Software-Häusern und Unternehmensberatern, strategisches Informationsmanagement hier, Chancen einer offensiven Betriebsratsarbeit da — das bezeichnet zwei Pole einer mikropolitischen Konstellation, die den betrieblichen Entscheidungsprozeß maßgeblich beeinflusst. Die Politikhaltigkeit der Prozesse wird oft notorisch unterschätzt, Handlungsbedingungen und -möglichkeiten dadurch vielfach nicht erkannt.

Petra Frerichs,
Martina Morschhäuser und
Margareta Steinhilber

Fraueninteressen im Betrieb

Arbeitssituation und Interessenvertretung von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten im Zeichen neuer Technologien.

1989. XXVIII, 544 S. 15,5 x 22,6 cm. (Sozialverträgliche Technikgestaltung, Bd. 6.) Kart.

Was bringt Frauen auf die Palme? Dieser Frage sind die Autorinnen in einer Untersuchung zu Arbeitssituation, Interessen und Interessenvertretung von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten nachgegangen. Nach wie vor sind Frauen im Betrieb benachteiligt und in der Interessenvertretung nur schwach vertreten. Gleichwohl regt sich unter der Oberfläche Widerstand und existieren vielfältige Formen informeller Interessenvertretung. Deren Triebkraft bilden die vitalen Interessen der Frauen: vom Lohn über die Arbeitszeit bis zur anständigen Behand-

lung durch Vorgesetzte. Entscheidend ist dabei häufig die wenig beachtete Dimension der symbolischen Interessen an Gerechtigkeit, Anerkennung, Würde, Hunger nach Sinn in der Arbeit und des durch deren Verletzung ausgelösten Unrechtsempfindens. Neue Politikformen, die diese Interessen aufgreifen und durch die systematische Vermittlung von Anerkennungs- und Aufwertungserfahrungen das „Selbstvertrauen“ der Frauen stärken, können die Zugänge von Frauen zur Interessenvertretung erheblich erweitern.

WESTDEUTSCHER
VERLAG