

**GESPRÄCHSKREIS
POLITIK UND WISSENSCHAFT**

FORSCHUNGSINSTITUT
**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Recht und Politik

Neue Technologien und Mitbestimmung

Wolfgang Däubler

Neue Technologien und Mitbestimmung —
Datenschutz im Betrieb

Hermann Rappe

Zukünftige Tarifpolitik
und neue Technologien

Diskussion im Deutschen Bundestag gekommen. In der Bundesregierung selbst gibt es außer Ankündigungen eigentlich noch nicht sehr viel: Drei der grundsätzlichen Probleme sind nach wie vor umstritten.

Ein zweiter Bereich, nämlich das grundlegende Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes - Datenschutz als grundrechtlich geschütztes Persönlichkeitsrecht - hat uns hier auch mehrfach beschäftigt, und zwar im Zusammenhang mit den Sicherheitsgesetzen, mit Gesetzen für die Polizei, mit der Strafprozeßordnung. Und auch da müssen wir feststellen, sind wir im Bereich von Politik und Rechtsordnung noch nicht sehr viel weiter. Wir haben gerade eine Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion erhalten, aus der sich zeigt, daß der Stand der Überlegungen noch nicht sehr fortgeschritten ist. Es ist ja auch zugegebenermaßen sehr viel einfacher, durch eine Verschärfung von Strafgesetzen dafür zu sorgen, daß der letzte Arbeitnehmer auf den Brücken von Rheinhausen auch noch wegen Nötigung belangt werden kann, als sich in der Tat den Herausforderungen, die die Technik stellt, durch eine Ergänzung oder Umgestaltung unserer Rechtsordnung zu stellen.

Auch heute geht es uns auch um Auswirkungen des Volkszählungsurteils. Wir haben dieses allerdings nur als einen Gesichtspunkt im Hintergrund. Heute geht es um neue Technologien und Mitbestimmung. Und weil es sich hierbei um ein relativ breites Spektrum an Fragen handelt, auch auf der Seite der Antworten, die unsere Rechtsordnung und auch die Politik zu geben hat, freue ich mich ganz besonders über beide Referenten, die ich hier begrüßen darf, einmal Professor Däubler, der als erster beginnen wird und dem ich ja, wie Sie wissen, auch persönlich sehr verbunden bin, und zum anderen freue ich mich sehr, daß Hermann Rappe, der Vorsitzende der Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik, es ermöglichen konnte, heute abend hier zu sein.

Professor Dr. Wolfgang Däubler

Neue Technologien und Mitbestimmung - Datenschutz im Betrieb

I. Was bringen die neuen Technologien?

Die zweite industrielle Revolution ist in vollem Gange. So wie die Maschine im letzten Jahrhundert die körperliche Arbeit reduzierte und oft ersetzte, so "denkt" heute der Computer an der Stelle des Menschen. Buchhalter werden überflüssig, die Tätigkeit des Setzers kann von einer angelernten Bürokraft erledigt werden. Werkzeugmaschinen werden elektronisch gesteuert, CAD erledigt viele Routinearbeiten technischer Zeichner. Waren werden automatisch vom Lager abgerufen, Roboter dringen in die Produktion ein. Personalinformationssysteme erweitern den Handlungsspielraum der Personalabteilungen - um es in der übervorsichtigen Sprache mancher Juristen auszudrücken.

Die Informationstechnologien kommen nicht von heute auf morgen ins Haus; es handelt sich um einen Prozeß, der sich in den letzten Jahren immer mehr beschleunigt hat. Schon im Jahre 1983 waren in der Bundesrepublik beinahe 8 v.H. aller Arbeitnehmer "hauptsächlich" am Bildschirm beschäftigt, und 23,5 v.H. waren "gelegentlich" in dieser Situation.

Das Münchner Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) hat 1987 in einer Befragung festgestellt, daß in mehr als 90 v.H. der Industriebetriebe mindestens eine betriebliche Funktion mit Hilfe der EDV erfüllt wird. Der Anwendungsbereich reicht von der Finanzbuchhaltung bis zum Montagesystem. Die Vernetzung der einzelnen EDV-Inseln macht große Fortschritte; 9 v.H. der Betriebe koppeln verschiedene Systeme zusammen, weitere 14 v.H. planen dies für 1987 und 1988. Die Grenzen von Betrieb und Unternehmen werden dabei aufgelöst; rund 150 der Lieferanten der Firma Opel arbeiten auf Abruf im Wege der Datenübertragung. Informationen kennen auch keine staatlichen Grenzen; es ist technisch kein Problem mehr, Rechnerkapazitäten jenseits des Atlantiks zu nutzen; multinationale Unternehmen bestimmen zentral (und das heißt: auch vom Ausland her) Personaleinsatz und Produktionspläne.

Wenn der Computer (genauer: das Informationssystem) an die Stelle des Menschen tritt, fallen bestimmte Tätigkeitsfelder weg. Dies darf man nicht nur negativ sehen; an gefährlichen Arbeitsplätzen Roboter einzusetzen oder den einzelnen von Routinearbeiten zu entlasten, ist eine sinnvolle Sache. Mehr Informationstechnologie im Betrieb führt allerdings dann zu mehr Arbeitslosigkeit, wenn man im übrigen alles beim alten läßt. Ohne Arbeitszeitverkürzung, ohne wachsende Produktion und ohne Verbesserung der Dienstleistungen ist der Beschäftigungseffekt negativ.

Für die im Betrieb Verbleibenden ergeben sich oft drastische Veränderungen der Arbeitsbedingungen. Die Leistungsanforderungen und die Belastungen können sich erhöhen, wobei insbesondere die gesundheitlichen Gefahren der Bildschirmarbeit und veränderte psychische Belastungen im Vordergrund stehen. Bisherige Qualifikationen verlieren an Bedeutung oder werden gegenstandslos - Weiterbildung wird so für viele zu einer Existenzfrage im Betrieb.

Die größte Aufmerksamkeit haben freilich die erweiterten Kontrollmöglichkeiten des Arbeitgebers gefunden. An die Stelle der traditionellen Personalakte ist das elektronische Personalinformationssystem getreten: alle dem Arbeitgeber bekannten Angaben über den einzelnen Beschäftigten werden gespeichert und können untereinander verknüpft werden. Erfasst wird sehr viel mehr als früher - das Zugangssystem meldet, wann der Inhaber des Werkausweises Nr. 1583 den Betrieb betreten und wann er ihn verlassen hat, die Telefonanlage zeichnet auf, von welchem Apparat aus wann welcher andere Teilnehmer angerufen wurde. Sind die Produktionsvorgänge selbst EDV-gesteuert, wird etwa die Auslastung von Maschinen oder die fortschreitende Erfüllung eines bestimmten Auftrages laufend überwacht, so wird das gesamte Arbeitsverhalten einschließlich gelegentlicher "Verschnaufpausen" transparent. Dasselbe gilt, wenn bei der Bedienung einer elektronischen Schreibmaschine jedes Betätigen der Rücktaste gespeichert und auf diese Weise festgehalten wird, wie oft sich die betreffende Schreibkraft pro Zeiteinheit vertippt hat. Diese sogenannte Betriebsdatenerfassung ist nicht weniger bedeutsam als die Personalinformationssysteme: Die "gläserne Arbeit" führt zur Totalkontrolle über den Arbeitnehmer.

II. Technikgestaltung durch den Gesetzgeber?

In einem demokratischen Staat ist es - so sollte man meinen - in erster Linie Sache des Gesetzgebers, die skizzierte Entwicklung zu steuern. Wenn wirklich eine zweite industrielle Revolution ins Haus steht, wenn sich unsere Arbeits- und Lebensverhältnisse grundlegend verändern - muß dann nicht politisch entschieden werden, wie unser weiterer Weg beschaffen sein soll?

Unser Bundesgesetzblatt umfaßt pro Jahr zwei dicke Bände - ein Technologiegesetz wird man dort vergeblich suchen.

Die Entwicklung neuer Technologien ist noch immer Privatsache der einzelnen Unternehmen, die sich am Markt orientieren und die schon von dieser Rolle her nicht in erster Linie nach sozialer Nützlichkeit von Produkten, sondern nach Gewinnträchtigkeit fragen müssen. Ob Technik das Leben wirklich erleichtert, hängt unter diesen Umständen davon ab, ob ein entsprechendes privatwirtschaftliches Interesse vorhanden ist.

Der Staat beschränkt sich im wesentlichen auf zwei Funktionen:

Zum einen unterstützt er durch finanzielle Zuwendungen die Entwicklung bestimmter Vorhaben; allein der Bund hat 1986 über 13 Mrd DM für diese Zwecke ausgegeben. Die hierbei gesetzten Prioritäten entziehen sich weithin öffentlicher Kontrolle; Richtlinien, die möglicherweise nicht einmal veröffentlicht sind, treten an die Stelle eines Gesetzes. Das Parlament beschränkt sich darauf, die entsprechenden Haushaltstitel bereitzustellen.

Zum zweiten betreibt der Staat Gefahrenabwehr. Über das traditionelle Polizeirecht hinaus hat er für gefährliche Technologien im naturwissenschaftlichen Sinne zahlreiche Sonderregeln entwickelt. Die größte Publizität besitzt ganz sicher das Atomgesetz, doch sollte man daneben nicht die (im übrigen sehr viel bescheidenere) Kontrolle nach dem Chemikaliengesetz, dem Arzneimittelgesetz oder dem Bundesimmissionsschutzgesetz vergessen. Als "gefährlich" hat der Gesetzgeber mit Recht auch die elektronische Verarbeitung personenbezogener Daten angesehen. Datenvorräte über andere anzulegen, Informationssysteme mit umfassenden Verknüpfungsmöglichkeiten zu schaffen, kann zum Überwachungsstaat führen. Insofern waren die politischen Instanzen wachsamer als in vielen anderen westlichen Ländern, wo der "Verdatungsschutz", wie man korrekterweise sagen müßte, noch immer eine Art Mauerblümchen-Dasein fristet. Die Volkszählungsentscheidung verpflichtet zu

einem weiteren Ausbau - die Chance, daß dies wirklich ernst genommen wird, scheint unter den gegebenen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen allerdings nicht sehr groß zu sein. Der vorliegende Referentenentwurf zu einem neuen Datenschutzrecht bringt keinen Fortschritt, er dreht die Entwicklung zurück.

III. Technikgestaltung durch die betriebliche Interessenvertretung

Was folgt daraus für den Umgang mit den eingangs umschriebenen Problemen? Betriebsräte und gewerkschaftliche Vertrauensleute können und dürfen nicht darauf warten, daß der Staat ihnen aus eigenem Antrieb eine human gestaltete Technik ohne Überwachung, Arbeitshetze und Qualifikationsabbau beschert. Nicht anders als beim traditionellen Kampf um Löhne und Arbeitszeitverkürzungen sind Gewerkschaften und Betriebsräte auf die eigene Kraft verwiesen. Ihre konkrete Aufgabe ist eine zweifache: Sie können die staatlichen Rahmenbedingungen, konkret gesprochen: das Datenschutzrecht, durchsetzen, und sie können zum zweiten Technik gestalten - der Betriebsrat durch Ausübung seiner Mitbestimmungsrechte, die Gewerkschaft durch den Abschluß von Tarifverträgen.

Ich will mich im folgenden auf die betriebliche Interessenvertretung beschränken.

1. Rechtsdurchsetzung im Betrieb

Das Bundesdatenschutzgesetz gilt auch für das Arbeitsverhältnis. Damit ist freilich nicht viel Schutz gewonnen. Bei wörtlicher Auslegung gestattet § 23 BDSG jede Speicherung von Arbeitnehmerdaten, die sich im Rahmen des "Zwecks" des Arbeitsverhältnisses bewegt. Genauso verhält es sich mit der Auswertung und der Übermittlung an Dritte. Kontrolle, ja sogar umfassende Kontrolle liegt im Rahmen des "Zwecks"; für die Erfassung von Fehlzeiten

oder die Gehaltsabrechnungen versteht sich dies erst recht von selbst. Auch arbeitsmedizinische Daten sind erfaßt; das BDSG steht nicht entgegen, wenn der Arbeitgeber Daten über die gesundheitliche Verfassung eines Arbeitnehmers dafür heranzieht, ihn zu versetzen, ihn von einer Beförderung auszuschließen oder ihm zu kündigen. Dies ist um so schlimmer, als im Arbeitsverhältnis zahllose Informationsströme zusammenlaufen: schon wegen der Abführung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen muß der Arbeitgeber zahlreiche Daten erheben, die Informatisierung des Arbeitsprozesses und die elektronische Personalakte geben ihm die Möglichkeit, aus vielen Mosaiksteinen ein umfassendes Bild des einzelnen Beschäftigten zusammenzufügen.

Ein wirklicher betrieblicher Datenschutz ist nur dann zu erwarten, wenn das Volkszählungsurteil auch im Betrieb umgesetzt wird. Ansätze dafür sind in der Rechtsprechung vorhanden, doch wird es nicht einfach sein, daraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen.

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht gilt nach Auffassung des BAG auch im Betrieb. Auch dort muß der einzelne Herr seines Erscheinungsbildes in der elektronischen Umwelt bleiben. Das entscheidende Problem liegt nun darin, inwieweit in dieses Recht eingegriffen werden darf, ob hierfür die Grundsätze maßgebend sind, die das Bundesverfassungsgericht für das Verhältnis zwischen Staat und Bürger entwickelt hat. Ohne dies hier im einzelnen entwickeln zu können, werden zwei wesentliche Aussagen möglich sein:

So wie im Bürger-Staat-Verhältnis nur im "überwiegenden Allgemeininteresse" in das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingegriffen werden kann, genauso ist Vergleichbares dem Arbeitgeber nur bei "überwiegendem" Eigeninteresse möglich. Dies bedeutet, daß man immer nach den Verwendungszwecken fragen muß; je wichtiger Daten für

das Unternehmen sind, um so mehr kommt eine Erfassung in Betracht. Allerdings gibt es Konstellationen, in denen das Arbeitgeberinteresse nie überwiegt. Dies ist einmal dann der Fall, wenn das Arbeitsverhalten über Tage oder Wochen hinweg in allen Details registriert wird. Eine Totalkontrolle, die jedes Schrittlchen, jeden Handgriff und jede inoffizielle Verschnaufpause erfaßt, ist auch dann ein unzulässiger Eingriff in die Persönlichkeits-sphäre, wenn gar keine Kontrollabsichten dahinter stehen. Weiter sind Persönlichkeitsprofile unzulässig. Sie beginnen dort, wo der Computer-Ausdruck das Gespräch in der Personalabteilung ersetzt. Dies ist evidentermaßen dann der Fall, wenn zu den allgemeinen Daten über den einzelnen einschließlich seines Bildungsgangs und seiner betrieblichen Laufbahn, medizinische Daten sowie standardisierte Beurteilungen durch Vorgesetzte hinzukommen. Beziehen sie Motivation und Einsatzbereitschaft ein, ist die Entscheidung über eine Beförderung oder eine Versetzung schon gefallen. Der Computer hat über den Menschen entschieden. Dies darf nicht passieren.

Ein zweites aus dem Volkszählungsurteil abzuleitendes Prinzip besteht in dem Grundsatz möglichst enger Zweckbestimmung. In die Persönlichkeitssphäre des einzelnen wird nicht nur dadurch eingegriffen, daß bestimmte Daten erhoben werden; vielmehr kann dieser Effekt auch durch Auswertung, durch Erarbeitung neuer Aussagen über die betreffende Person erreicht werden. Je weiter nun der Zweck bestimmt wird, um so umfassender sind die Kombinationsmöglichkeiten, um so tiefer ist der Eingriff. Für das Arbeitsverhältnis folgt daraus, daß es nicht einen "Pauschalzweck" Arbeitsverhältnis geben darf; vielmehr ist je nach konkretem Verwendungszusammenhang zwischen "Abrechnungsdaten", Kontrolldaten", "arbeitsmedizinische Daten" usw. zu unterscheiden. Genau wie im öffentlichen Bereich dürfen die nur zu einem bestimmten Zweck erhobenen Daten nicht für andere Zwecke verwendet werden: Statistische Daten dürfen dort beispielsweise nicht für Zwecke des

Verwaltungsvollzugs, etwa für den Melderegisterabgleich verwendet werden. Das Bundesverfassungsgericht gebraucht hierfür zutreffend den Ausdruck "informationelle Gewaltenteilung": Die Verschiedenheit der Zwecke führt dazu, daß die vorhandenen Informationen "segmentiert" werden. Die EDV führt so nicht zu einer Superdatenbank, sondern muß sich darauf beschränken, die Erfüllung bestimmter Funktionen zu erleichtern.

Ich will es an dieser Stelle bei den beiden Stichworten "kein Persönlichkeitsprofil" und "informationelle Gewaltenteilung" bewenden lassen: Weitere Konsequenzen hat die Volkszählungsentscheidung etwa für die Datentransparenz im Betrieb. Sache des Gesetzgebers wäre es, dies klarzustellen, Sache der Betriebsräte ist es bis auf weiteres, auf die Einhaltung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben zu dringen.

2. Gestaltungsspielräume im Betrieb

Legt man die bisherige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes zu Grunde, so kann der Betriebsrat bei der Einführung von Informationstechnologien in aller Regel mitbestimmen. Die Vorschrift des § 87 Abs. 1 Ziffer 6 BetrVG greift der Sache nach immer dann ein, wenn personenbezogene Daten erfaßt oder ausgewertet werden. Dies gilt auch bei der Betriebsdatenerfassung, da jedenfalls unter Berücksichtigung von sogenanntem Zusatzwissen wie Schichtpläne usw. eine Aussage über Verhalten und Leistung des einzelnen möglich ist. Zu diesen guten juristischen Ausgangsbedingungen kommt ein gewisser politischer Rückenwind hinzu: Die Bewegung gegen die Volkszählung ging auch an den Betrieben nicht spurlos vorüber, die Sensibilität gegenüber übermäßigen Formen der Überwachung ist in den letzten Jahren gestiegen. Gleichzeitig muß man sehen, daß der Kreis der Betroffenen sehr breit ist: Auch leitende Angestellte empfinden im Normalfall keine Freude, wenn sie ein elektronisches Zugangssystem passieren müssen. Weitsichtige Vertreter der Arbeitge-

berseite haben überdies erkannt, daß allzuviel Überwachung kontraproduktiv ist: Wer kreativ sein will, muß auch mal einen falschen Schritt tun können, ohne daß ihm dies noch nach Jahren vorgeworfen werden kann. Zum Fortschritt, auch zum unternehmerisch geprägten, gehört das Recht auf Irrtum.

Recht haben und Recht behalten sind einer Alltagstheorie entsprechend zwei verschiedene Dinge. Ähnlich verhält es sich mit der Existenz eines Mitbestimmungsrechts und seiner praktischen Ausübung. Betriebsräte müssen sich sachkundig machen können, sie müssen - zumindest für eine Übergangszeit - regelmäßig auf Experten zurückgreifen können. Hier enthält § 80 Abs. 3 des geltenden BetrVG insofern einen Stolperstein, als der Arbeitgeber der Hinzuziehung eines Sachverständigen zustimmen muß. Gegen den Willen des Arbeitgebers läßt sich diese elementare Voraussetzung für wirksame Interessenvertretung nur dann realisieren, wenn der Betriebsrat ein arbeitsgerichtliches Beschlußverfahren einleitet und das Arbeitsgericht zu dem Resultat kommt, der Betriebsrat könne die Sache effektiv nicht ohne fremde Hilfe bewältigen.

Sieht man von dieser Schwierigkeit einmal ab, hat das bestehende System große Vorzüge. Es überträgt die Entscheidung über den Technikeinsatz dezentralen Instanzen. Dies bedeutet, daß praktische Erfahrungen sehr schnell aufgegriffen, Mißstände korrigiert und positive Resultate verallgemeinert werden können. Für die Betriebsräte ergibt sich die Chance, eigene Konzepte zu entwickeln, um die Formel von der sozialverträglichen Technik mit Leben zu erfüllen. Humane Arbeitsbedingungen auch im Zeitalter weltumspannender Informationssysteme - das ist ein Ziel, dem man sich nur in einem Prozeß der Auseinandersetzung und Erfahrung nähern kann. Konkrete Vorstellungen zu entwickeln, ist wichtig auch im Hinblick auf die Zukunft der Gewerkschaften. Nur wer die besseren Angebote hat, kann letztlich auch die technische Intelligenz für sich gewinnen.