

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Technische Innovation und Recht – Antrieb oder Hemmnis?

Bericht über ein Symposium aus Anlaß der Eröffnung des Instituts für Technik- und Umweltrecht der Technischen Universität Dresden

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Lehrbeauftragter an den Universitäten Münster und Osnabrück, Münster

Es bedurfte noch mehr als einer Woche, um den Tod des ersten Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, George Washington, in Europa zu vermelden. Die Ermordung seines Nachfolgers John F. Kennedy wurde nicht nur live von Fernsehkameras in den USA aufgezeichnet. Die Nachricht über die Schüsse von Dallas ging bereits wenige Minuten später als Topmeldung in alle Welt. Zwischen beiden Ereignissen liegt ein Zeitraum von weniger als 200 Jahren.

Telekommunikation und Multi-Media als Mittler virtueller Welten

Während die englische Agentur Reuter in der Anfangszeit ihre Nachrichten mit der Geschwindigkeit der Brieftauben verbreitete, sind es heute digitale Breitbandnetze und Datenhighways, die eine simultane Nachrichten-, Ton- und Bildübermittlung in Echtzeit gestatten. Neue virtuelle Realitäten einer »globalen Informations- und Mediengesellschaft« haben eine »digitale Revolution« bewirkt, welche die wahrnehmbare Welt in ihren Grundlagen verändert, ja mehr noch völlig neue virtuelle Welten geschaffen hat. Vor den Augen des Betrachters entstehen phantastische Bildeindrücke mit erstaunlicher Raumentiefe in 3-D-Qualität und interaktive virtuelle Welten mit verblüffenden Animationen, Videoclips und Computergraphiken. Multi-Media und moderne Daten-Highways haben heute in manches Kinderzimmer und Büro-Cockpit gleichermaßen Einzug gehalten. Es werden bereits in den großen Kaufhäusern und Computerläden Multi-Media-Maschinen angeboten, die Fernsehen, Radio, CD-Player, Video, Bild, Text, Ton, Drucker, Telefon, Fax, BTX, Mailbox, Email, Internet und Datenbankzugangsmöglichkeiten in einem Gerät vereinen und an einem papierlosen Schreibtisch den Einstieg in die multimediale Welt einer vernetzten Informations- und Kommunikationsgesellschaft gestatten.

Sind solche Entwicklungen zu begrüßen oder bergen sie eher Gefahren, denen Einhalt geboten werden muß? Ist die Informationsflut noch überschaubar und wer kontrolliert eigentlich die Schaltstellen, an denen Komplexitäten reduziert und die unüberschaubare Informationsfülle gefiltert werden. Entsteht nicht durch die Kombination von Sprache, laufenden Bildern, Ton, Text und Fernsehen in Multi-Media-Anwendungen ein völlig neues Medium, das wesentlich gefährlicher sein kann als übertriebener Fernsehkonsum und – man denke etwa an Telebanking, Electronic Cash und Pay-TV – eingehendere und vielleicht sogar noch intimere Kontrollmöglichkeiten bietet als Orwells Überwachungsstaat? Welchen Beitrag kann das Recht dazu leisten, technische Innovationen in die richtigen Bahnen zu lenken, oder ist es gerade umgekehrt so, daß rechtliche Regelungen einen wünschbaren technischen Fortschritt eher hemmen als fördern?

Fragen über Fragen, denen sich das in der Zeit vom 27. bis 29. 9. 1995 veranstaltete Symposium an der Technischen Universität in Dresden unter dem Thema »Technische Innovation und Recht – Antrieb oder Hemmnis?« widmete. Mit der dreitägigen Veranstaltung im Spannungsfeld von Recht und Technik debütierte zugleich das neugegründete Institut für Technik- und Umweltrecht der Juristischen Fakultät Dresden. Die Tagungsteilnehmer hatten sich viel vorgenommen: Vertreter aus den Niederlanden, Österreich, Polen, China und der Bundesrepublik Deutschland waren vor allem um einen interdisziplinären Ansatz und darum bemüht, den Kontakt zu den Nachbarwissenschaften der Jurisprudenz zu suchen und deren Erkenntnisse gewinnbringend in die eigene Forschung zu integrieren. Zugleich galt es, die europäischen und internationalen Aspekte des Technikrechts in den interdisziplinären und internationalen Ansatz einzubringen, wie der Institutsdirektor und Inhaber des Lehrstuhls für Öffent-

ches Recht unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt- und Technikrecht, Prof. Dr. Martin Schulte (Dresden), zur Begrüßung erklärte.

Innovation durch Recht und im Recht

»Zumeist ist es leichter, Anwälte des gesellschaftlichen status quo zu finden, als Anwälte der Innovation«, machte der Ende September 1995 zum Justizsenator der Freien und Hansestadt Hamburg gewählte Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem bereits zu Beginn der Veranstaltung klar und zog Bilanz: Recht ist dazu geeignet, Innovationen in dem jeweils geregelten Bereich zu ermöglichen, anzuregen und zu fördern und muß zugleich die Innovationsnebenfolgen begrenzen. Die rechtlichen Regelungen sind dabei zumeist an einem Bündel verfassungsrechtlich geprägter Ziele und Erwartungen auszurichten, zwischen denen ein Ausgleich herzustellen ist. Wegen der häufig ambivalenten Ziele aber auch heterogenen Technikfolgen kann es dabei – so machte Hoffmann-Riem, zugleich Leiter der neugegründeten rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung des Fachbereichs Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg, klar – nur um eine Optimierung in der Zielerreichung gehen.

Die technischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Vorgänge vollziehen sich tendenziell in höchst diffizilen und dynamischen Systemen, die von Komplexität, Vernetztheit, Nicht-linearität, Instabilität und Irreversibilität geprägt sind. Schon deshalb wird es kaum gelingen, innovationshemmende, innovationsneutrale und innovationsfördernde Regelungen klar zu trennen. Der Justizsenator setzte sich für ein zeitoffenes Recht ein, das Alternativen und Optionen ermöglicht und damit für die Zukunft den Staat in die Lage versetzt, die dem aktuellen Wissensstand und den neuesten technischen Veränderungen angemessenen Entscheidungen zu treffen und damit eine ausreichende Flexibilität für den Umgang mit unvorhergesehenen Situationen zu gewinnen. So könne in ausgewählten Bereichen innovationsoffenes Recht an die Seite der herkömmlichen Konzepte einer punktuellen, als Abschluß eines Verfahrens der Sachverhaltsermittlung angesehenen Verwaltungsentscheidung treten und durch ein Konzept sukzessiver und revidierbarer Entscheidungen mit parallel laufender Wissenserzeugung begleitet werden.

Neben das klassische Steuerungsmittel der Ge- und Verbote müsse die Chance einer gesellschaftlichen Selbstregulierung genutzt werden, wie sie bereits bei Kompensationslösungen, der Öko-Audit-VO oder den Betriebsbeauftragten im Umweltrecht deutlich werde. Dem Gesetzgeber komme dabei vor allem die Aufgabe zu, die Grundlagen für die Entfaltung dieser gesellschaftlichen Selbstregulierungskräfte zu schaffen und in einem abgestuften Normensystem die Einhaltung der Spielregeln zu gewährleisten. Dies könne etwa über die Vorgabe von technischen Mindeststandards, Ziel- und Konzeptvorgaben, Zielerreichungskontrollen, Anreizsysteme, hoheitlich-regulative Auffangnetze oder durch Kontrollpflichten, Befristungen, Nachbesserungsgebote und andere Mittel geschehen, mit denen die Innovationsverantwortung gestärkt werde. Zugleich sprach sich Hoffmann-Riem dafür aus, durch rechtswissenschaftliche Innovationsforschung die vielfältigen Erscheinungsformen des Rechts darauf zu sichten, wie weit sie sich auf verallgemeinerungsfähige Grundmuster reduzieren und in andere Problemfelder übertragen lassen.

Besondere Erwartungen setzte der Hamburger Justizsenator dabei auf eine auch international vergleichende Analyse von Regelungen in verschiedenen Rechtsgebieten, um hierdurch verallgemeinerungsfähige, innovationsoffene Regelungsmuster für die Rechtssetzung in forschungs- und technologielevanten Bereichen zu gewinnen. Zugleich forderte Hoffmann-Riem dazu auf,

hoch ausdifferenzierte, bereichsspezifische Regelungsmuster abzubauen und an möglichst einheitlichen Standards des Rechts auszurichten. Durch rechtswissenschaftliche Innovationsforschung könnten eigene rechtspolitische Aktivitäten gesteuert und innovationshemmende Zusammenhänge aufgespürt werden. Es gelte, normative Vorgaben etwa im Bereich der Datenschutztechnologie oder des integrierten Umweltschutzes in die Technikgestaltung einzubeziehen und die Verfahren der Rechtssetzung »innovationsoffen« auszugestalten.

Institut für Technik- und Umweltrecht

Die Gründung des Instituts für Technik und Umweltrecht, das zu dem Symposium eingeladen hatte, geht auf eine Entscheidung der Universitätsleitung aus dem Jahre 1992 und auf einen Erlaß des Sächsischen Staatsministers für Wissenschaft und Kunst vom Mai 1994 zurück, wie der Rektor der TU-Dresden, Prof. Dr. Achim Mehlborn, und der Dekan der Juristischen Fakultät, Prof. Dr. Wolfgang Lüke, zu Beginn der Veranstaltung erläutert hatten. In dem Ministererlaß über die vorläufige innere Struktur der Fakultät der TU Dresden wird als einziges Institut der Juristischen Fakultät das Institut für Technik- und Umweltrecht genannt. Zu den Aufgaben des Instituts zählen – so der Rektor in seiner Begrüßungsansprache – die wissenschaftliche Forschung und Lehre auf dem Gebiet des nationalen und internationalen Umwelt- und Technikrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verknüpfung beider Rechtsgebiete, die Förderung des Erfahrungsaustausches rechtswissenschaftlicher Forschung mit der Praxis im Umwelt- und Technikrecht sowie die Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes, der technischen Sicherheit und der Technikfolgen. Die Besonderheit des Instituts besteht – wie Rektor Mehlborn betonte – zum einen darin, daß es die Forschungsgebiete des Umweltrechts und des Technikrechts in seinem Arbeitsprogramm zusammenfaßt. In den wichtigen Kernbereichen (z. B. Immissionschutzrecht, technischer Arbeitsschutz, Stoffrecht, Gentechnikrecht) überschneiden sich die beiden Rechtsgebiete so, daß sie untrennbar miteinander verknüpft sind. Eine derartige Forschungseinrichtung gibt es in Deutschland nur noch in Trier, Heidelberg und Erlangen. Es war deshalb kein Zufall, daß das Institut für Technik- und Umweltrecht seine Arbeit mit einem Symposium zum Technikrecht aufgenommen hat. Lange Zeit »segelte« das Technikrecht in eher dienender Funktion »im Windschatten« des Umweltrechts. In jüngster Zeit tritt es aber mehr und mehr aus diesem heraus und beansprucht einen eigenständigen Platz in der Rechtswissenschaft. Dabei gilt es, die mit der rasanten technischen Entwicklung verbundenen Rechtsprobleme zu erkennen, die durch die neuen technischen Systeme ausgelösten Grundprobleme übergreifend zu erforschen und für die Fortentwicklung des Technikrechts nutzbar zu machen. Rektor Mehlborn setzte vor diesem Hintergrund große Hoffnungen in das Institut für Technik- und Umweltrecht, das die Voraussetzungen mitbringe, diesen Prozeß wissenschaftlich zu begleiten und mit eigenen Forschungsbeiträgen maßgeblich mitzubestimmen.

Reaktionen des Rechts auf Entwicklungen der Technik

»Die technische Entwicklung führt nicht nur zu Reaktionen des Rechts. Umgekehrt reagiert die Technik in Entwicklung, Produktion und Verbreitung auch auf die Rechtssetzung und vor allem die Rechtsanwendung«. Mit diesen Worten skizzierte Prof. Dr. Klaus Vieweg den Regelkreislauf zwischen Recht und Technik. Der Direktor des Instituts für Recht und Technik an der Universität Erlangen-Nürnberg sprach sich dabei für eine enge Kooperation des öffentlichen Rechts, des Strafrechts und des Zivilrechts aus, die er für den Bereich des Technikrechts als unabdingbar bezeichnete. Forschungsbedarf bestehe dabei nicht nur im Umweltrecht, sondern gerade auch im Technikrecht – eine Aufgabe, deren Bewältigung selbst bei einem Stillstand der Technik viele Jahre in Anspruch nehmen werde. Das Recht sei dabei in der Vergangenheit der technischen Entwicklung vielfach um mehrere Jahrzehnte hinterhergehinkt. Es müsse daher jetzt darum gehen, mit der weiteren technischen Entwicklung auch den erforderlichen rechtlichen Rahmen zeitnah zu entwickeln. In den Regelkreis von Recht und Technik seien die vermuteten Folgen der Technik, insbesondere Risiken und Nutzen technischer Entwick-

lungen, Probleme der Verwendungs- und Vermarktungschancen sowie interessierte Kreise, Medien, Politik und Sachverständige durch Ermittlung und Bewertung des Risikos, des Nutzens und der sonstigen Technikfolgen einbezogen. Die vermuteten Folgen der Technik führten vielfach zu technischen Normungen im internationalen, europäischen und nationalen Bereich, aber auch zu Rechtsetzungen auf den Ebenen der Europäischen Union, in Bund, Ländern und Gemeinden. In einem vielfältigen Geflecht stehen dabei – so machte Vieweg klar – Sachverständige, Behörden und Gerichte ebenso, wie in den Regelkreis Käufer, Geschädigte, Gefährdete, Beeinträchtigte oder sonst Technikbetroffene einbezogen seien. Es liegt auf der Hand, daß dieser Regelkreis von zahlreichen Interdependenzen und Rückkopplungen gekennzeichnet ist und sich gerade die Technik vielfach als dynamisch, komplex, international und wertungsabhängig darstellt.

Vor diesem Hintergrund befaßte sich Vieweg mit zahlreichen Einzelaspekten im Spannungsfeld von Recht und Technik. Im Bereich des zivilrechtlichen Reaktions- und Steuerungsinstrumentariums nannte er etwa die durch den Patentschutz geschaffene Möglichkeit der Vermarktung technischer Innovationen, die Gefährdungshaftung im Zusammenhang mit technischen Risiken, aber auch die zivilrechtliche Wirkung strafrechtlicher Verbote am Beispiel des Klonens. Einig war sich auch in der Diskussion die Runde, daß im Bereich des Technikrechts gegenwärtig noch ein erhebliches Defizit besteht, das zu schließen eine durchaus spannende Aufgabe ist.

Technischer Fortschritt im Spannungsverhältnis von Unternehmen, Gesellschaft und Staat

Für Prof. Dr. Günter Heine stand die Frage der Verantwortung für den technischen Fortschritt im Spannungsfeld von Unternehmen, Gesellschaft und Staat im Mittelpunkt. Die Risikoproduktion durch technischen Fortschritt – so der Direktor des Instituts für Technik- und Umweltrecht an der Technischen Universität Dresden – habe Ähnlichkeiten mit einer Kantine, in der über den zukünftigen Speiseplan und die Zubereitung entschieden werden soll, bei denen aber zu viele Köche und Interessierte mitsprechen, ohne daß jemand die Verantwortung übernehmen wolle. Bei dieser Ausgangslage in weiten Teilen des technischen Fortschritts gelte es vor allem die strukturellen Unklarheiten zu beseitigen und klare Verantwortungsstränge zu begründen. Der Unternehmerfreiheit müsse eine Entscheidungsverantwortung der Unternehmen und der privaten Anbieter entsprechen. Der Staat müsse von einem quantitativen, lediglich auf dem Papier flächendeckenden staatlichen Risikomanagement zu stärker qualitativer, effektiver Überwachung unternehmerischer Eigenverantwortung übergehen und hierzu den rechtlich erforderlichen Rahmen entwickeln.

Die Primärverantwortung des Staates könne in einem informellen Rechtsstaat durch Elemente der Partizipation und Verhandlungen zwischen Behörden und Unternehmen ergänzt werden. Dabei gelte es, die erforderliche Vorsorge von den hinzunehmenden Restrisiken abzugrenzen. Je mehr die Verwaltung diesen Prozeß ohne konkrete gesetzliche Grundlage bestimme, um so mehr stelle sich die Frage der demokratischen Legitimation. Die zunehmende Verhandlungsfähigkeit gerade des öffentlichen Rechts biete allerdings nicht unerhebliche Gefahren, da die Rechtsordnung die zur Durchsetzung kollektiver Verantwortlichkeit erforderliche Zwangsaufgabe nicht mehr wahrnehmen könne. Mit dieser Verhandlungsfähigkeit – so der Professor für Deutsches und Ausländisches Strafrecht mit Technik- und Umweltrecht – korrespondiere einerseits eine Ungewißheit über die Folgen technischer Entwicklung, andererseits Macht und Kompetenz der außerstaatlichen Akteure, die das Recht mitgestalten. Vielleicht müsse, so meinte Heine, eine eigene rechtliche Spur entwickelt werden, die sozusagen technikbegleitend regulierend dafür Sorge trage, daß die neuen Entwicklungen den erforderlichen rechtlichen Rahmen erhalten.

Unternehmensentscheidungen in Europa im Spannungsfeld von Umweltrecht und Ökonomie

Unternehmensentscheidungen in Europa werden nicht zuletzt durch die geltenden Umweltstandards und rechtlichen Normen

geprägt. Ebenso bedeutsam sind aber vielfach auch außerrechtliche Faktoren und Standortvorteile wie etwa eine gute Infrastruktur, die Sozial- und Steuerpolitik des Landes oder das Bestreben der Unternehmen, sich jenseits einer rechtlichen Verpflichtung ein »grünes Image« zuzulegen. Für Prof. Dr. Michael G. Faure (Maastricht) stand dabei fest, daß im europäischen Rechtsraum europaweiten Standards eine wichtige Rolle zukommt. Dabei sei es wichtig, sich an gleichen Qualitäten zu orientieren, nicht jedoch um jeden Preis eine Harmonisierung von Grenzwerten anzustreben. Statt dessen seien die Emissionswerte unter Berücksichtigung lokaler Umstände zu differenzieren. Auch ist – so erklärte der Wissenschaftliche Direktor des Metro Institute for Transnational Legal Research – die Gefahr für Lobbyismus auf europäischer Ebene wohl größer als auf der Ebene der Mitgliedsstaaten, wo Umweltverbände, die in lokale Probleme einbezogen sind, eher für ein Gegengewicht gegenüber den industriellen Interessengruppen sorgen könnten. Eine vollständige Harmonisierung von Emissionsgrenzwerten scheine daher weder wünschenswert noch möglich. Vielleicht könne auch eine Vereinheitlichung der Umweltqualität innerhalb der Union angestrebt werden, ohne differenzierte Emissionsgrenzwerte innerhalb der Mitgliedsstaaten aufzugeben.

Zukunftsperspektiven der Informations- und Kommunikationstechnologie

Beeindruckende Zukunftsperspektiven einer neuen Informations- und Kommunikationstechnologie skizzierte Prof. Dr. Alexander Schill (Dresden), der mit seinem Vortrag die Zuhörer fast eine Stunde auf eine Reise in die Zukunft mitnahm und sie der heute wahrnehmbaren Wirklichkeit entriß. Bei steigenden Rechner- und Übertragungsgeschwindigkeiten können schon heute weltweit Text-, Bild- und Tondokumente übertragen werden. ISDN (Integrated Services Digital Network), das um drei Zehnerpotenzen leistungsfähigere ATM (Asynchroner Transfermodus), das mobile Kommunikationssystem GSM auf D 1- und D 2-Basis und das in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits erprobte Internet als weltweiter Kommunikationsverbund sind Ausdruck einer rasanten Entwicklung, die im Jahre 1847 mit der Telegraphie begann und sich über das Telefon (1877), das Fernsehen und das Telex (1930) fortsetzte. Im Jahre 1970 kamen der Stereoton und das Farbfernsehen, Ende der achtziger Jahre Telefax, elektronische Post, Mobilfunk und ISDN hinzu.

Die technische Entwicklung ist noch lange nicht abgeschlossen, wie Schill an zahlreichen technologischen Entwicklungen verdeutlichte. Für die Jahrtausendende werden universelle Breitband-Datenübertragungen, B-ISDN, hochleistungsfähige Mobilkommunikation, Telepräsenz sowie die großflächige Verbreitung virtueller Realitäten erwartet. Schon bald werden Multimedia-Applikationen und Videokonferenzen die Szene vor allem in Beruf und Freizeit bestimmen. Der Architekt wird gemeinsam mit dem Bauherrn, dem Statiker, dem Bauleiter und dem Handwerker auch über große Distanzen hinweg Baubesprechungen führen und durch das Nutzen und Verändern des gleichen Bild- und Datenmaterials (Monitoring) gemeinsam an technischen Zeichnungen arbeiten können. Der Arzt wird bei schwierigen Eingriffen den Spezialisten aus Übersee über Satellit hinzuziehen und gemeinsam mit ihm eine Operation durchführen können. Hochschullehrer werden ihren Vorlesungsstoff durch electronic-teaching rund um die wissenschaftliche Welt in die Studentebude vermitteln. Außendienstmitarbeiter können mit ihren Zentralen kommunizieren; Handwerksmeister etwa im Kfz-Gewerbe Autoersatzteile und Informationen von zentralen Rechnern abrufen. Schon heute besteht die Möglichkeit, im Wege der drahtlosen Kommunikation über C- und D-Netz (GSM) durch scheckkartengroße PCMCIA-Steckplätze in DIN A5 großen Notebooks oder durch Stifteingabe auf Personal Digital Assistant (PDA) vom Hotelzimmer aus auf Datenbanken zuzugreifen, Faxe zu verschicken oder Nachrichten zu versenden und zu empfangen. Mit World Wide Web ins Internet ist bereits heute ein Surfen auf der Datenhighway technische Realität. Wo früher noch Kartenspieler sonntags in der Eckkneipe bei einem Glas Bier im Zigarrendunst beieinandersaßen, sind heute von den Kids und Computerfreaks Videoclips oder Online-Spiele mit Clients aus der ganzen Welt gefragt. Rosige Aussichten?

In der Diskussion wurde vor allem auf Sicherheitsbedenken der modernen Computersysteme hingewiesen und von der Technik eine verbesserte Kryptographie angemahnt. Die Erfahrung zeige, daß menschliche Verschlüsselung nicht perfekt sein könne, die Computermäuse durch Hacker vielmehr immer noch geknackt worden seien. Eine zunehmend vernetzte Welt berge außerdem die Gefahr eines »gläsernen Menschen«. Geteiltes Echo fand auch die Vorstellung, den unmittelbaren Kontakt zwischen Lehrenden und Studenten durch electronic-teaching zu ersetzen. Dabei müsse die unmittelbare Erfahrungswelt des Wissenschaftstransfers auf der Strecke bleiben. Der Staat dürfe nicht durch unübersehbare multinationale Netze in Ohnmacht verfallen, sondern müsse in die Lage versetzt werden, sich durch rechtliche Rahmenregelungen in die Bewältigung der Probleme moderner Medien aktiv einzuschalten.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Informations- und Kommunikationstechnologie

Wer verantwortlich eine Uhr repariert, muß über eine Ausbildung als Uhrmacher verfügen, wer Computerprogramme schreibt und sie verbreitet, braucht keine entsprechende Fachausbildung. Nicht nur an diesem Beispiel werden Gefahren deutlich, mit denen sich Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio (Trier) befaßte. Die Rechtsordnung muß auf diese neuen Entwicklungen Antworten geben und dabei vor allem dem Schutzanspruch der Bürger Rechnung tragen, machte der Professor für Öffentliches Recht, Wirtschafts-, Finanz- und Umweltrecht an der Universität Trier klar und nannte neben den bestehenden strafrechtlichen Vorschriften zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Regelungen. Den Orwell'schen Bedrohungsszenarien müsse vor allem mit dem Verfassungsrecht auf informationelle Selbstbestimmung entgegenge wirkt werden, das dem Kernbereich der Menschenwürde zugeordnet sei (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, BVerfGE 65, 1 = DVBl. 1984, 128 – Volkszählung).

Vor diesem Hintergrund sei die Tendenz des Staates, sich durch Deregulierung aus vielen liebgewordenen Regelungsbereichen zurückzuziehen und sie dem Privatrecht zu überantworten, durchaus ambivalent. Einerseits könne dadurch das Freiheitsinteresse des Bürgers erweitert werden, zugleich aber bestehe andererseits die Gefahr, daß durch eine Deregulierung auch die Schutzinteressen des Bürgers auf der Strecke blieben. Vielleicht sei der Staat daher – so der Geschäftsführende Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier – bei einem Rückzug aus traditionellen öffentlich-rechtlich organisierten Bereichen zu einer verfassungsrechtlich geprägten Nachsorge verpflichtet, um den Schutzanspruch des Bürgers auch im Privat-rechtsverkehr sicherzustellen. Dabei müßten der grundrechtlich geschützte Zugang zu Informationen und der Schutz personenbezogener Daten im Vordergrund der gesetzgeberischen Nachsorge stehen. Als Modelle nannte Di Fabio die Rundfunkrechtsprechung des BVerfG, die allerdings in einem zusammenwachsenden Europa eher auf dem Rückzug sei, die Postreform und auch das numerus-clausus-Urteil des BVerfG (Urteil vom 18. 7. 1972 – 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/72 –, BVerfGE 33, 303 = DVBl. 1992, 725), das in für den Bürger wichtigen Bereichen auf Teilhaberechte und Schutzpflichten des Staates hingewiesen habe.

Das Zusammenwachsen in Europa werde – so Di Fabio – vor allem im Bereich der Technikentwicklung und der neuen Medien erkennbar. Ein nationaler Alleingang sei daher ausgeschlossen. Dies gelte etwa für europäische Normen und Standards ebenso wie den Aufbau transeuropäischer Netze und Dienste. Die gegenseitige Anerkennung von Zertifikaten und das Ausrichten der Geräte an einheitlichen Standards böten große Vorteile vor allem in der Verwendbarkeit, aber auch durch Senkung der Produktionskosten.

Die Folgen der Deregulierungstendenzen bestimmten auch die Diskussion. Nicht abschließend geklärt werden konnte dabei die Frage, ob der Staat verpflichtet werden könne, mit dem Rückzug aus verschiedenen traditionell hoheitlich geprägten Bereichen nachsorgende Regelungen zu erlassen, oder ob eine erhöhte Verfassungspflicht in diesen Fällen nicht besteht. Vielleicht unterliegt der Gesetzgeber nicht einer nachsorgenden, wohl aber einer begleitenden Schutzpflicht, die sich ganz allgemein bei neuen

Technikentwicklungen aus verfassungsrechtlichen Grundprinzipien ergibt, machte Prof. Dr. Werner Hoppe (Münster) klar. Auch bei einer zunehmend europäischen Betrachtung dürfe der Schutzanspruch des Bürgers nicht zu kurz kommen. Zudem stelle sich die Frage, ob wegen der Bedeutung europäischer Standards und Normung nicht eine Öffentlichkeitsbeteiligung geboten sei und durch welche formalisierten Verfahren auch eine inhaltliche Akzeptanz der Regelungen gewährleistet werden könne. Dabei müsse auch entschieden werden, ob die Normen herstellerbezogen oder produktbezogen seien, was für die Rechtsstellung der Hersteller im Hinblick auf den Urheberrechts- und Konkurrenzschutz ihrer Produkte von großer Bedeutung sei. Gefahren wurden auch in der Anonymität des Netzzugangs gesehen. Wenn bisher Rundfunk und Fernsehen, die Verlage, Redaktionen und der Filmverleih eine im ganzen funktionierende Filterfunktion für die veröffentlichte Meinung ausgeübt hätten, so entfalle dieser Regulationsmechanismus, wenn jedermann Zugang zu den neuen Medien erhalte und dabei auch noch anonym bleiben könne. Vielleicht sei gerade auch hier die ordnende Hand des Gesetzgebers gefragt.

Rechtswissenschaftliche Technologieforschung

Für Prof. Dr. Alexander Roßnagel war vor allem die Datensicherung wichtig, die er durch ein neuartiges Schlüsselsystem erreichen will. Dies gilt etwa für den Zugang zu geschlossenen Benutzersystemen wie Banken, Sparkassen und Versicherungen, im medizinischen Bereich, aber auch zu Gerichten und Behörden. Hier müsse durch zusammenpassende Schlüsselpaare und Signaturen sichergestellt werden, daß nur der jeweils Berechtigte Zugang erhalte und als Absender oder Empfänger von Nachrichten identifiziert werden könne. Ob diese Schlüsselsysteme von der öffentlichen Hand oder privaten Organisationsformen angeboten werden sollten, ließ Roßnagel offen.

Als rechtliches Kriterium der Technikbewertung und -gestaltung nannte der Professor für öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht und Technik der Universität Gesamthochschule Kassel vor allem die Verfassungsverträglichkeit, aus der er ein Bündel von Einzelanforderungen ableitete. Denn die Fortentwicklung der Technik müsse sich an verfassungsrechtlichen Vorgaben orientieren. Zugleich stößt die Ausrichtung an der Verfassung allerdings auf Probleme, wie der Leiter der Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) in Darmstadt in einer Forschungsarbeit darlegte. So erschweren etwa die fehlende Zukunftsorientierung und die hohe Anpassungsfähigkeit von Verfassungsnormen die Orientierung von Technikentscheidungen an der Verfassung. Es könne auch weniger darum gehen, bestimmte Technikentwicklungen als rechtswidrig, andere dagegen als rechtmäßig zu bezeichnen. Die Technik müsse vielmehr an verfassungsrechtlichen Zielvorgaben optimiert werden, so daß es mehr um den Grad der Zielverwirklichung, nicht jedoch um ein Alles-oder-nichts gehe.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben seien teilweise auch heterogen und ließen eine Vielzahl von Auslegungsmöglichkeiten offen. Damit hänge zusammen, daß sich aus der Verfassung vielfach keine unmittelbaren Antworten für konkrete Fragestellungen im Bereich des technischen Fortschritts ableiten lassen, vielmehr eine Konkretisierung durch den Gesetzgeber und Rechtsanwender erforderlich sei. Zugleich sprach sich Roßnagel dafür aus, die Folgen der Technikentwicklung in Simulationsmodellen zu erproben und hierdurch neue Erkenntnisse für die Chancen und Risiken neuer Techniken und Medien zu gewinnen, wobei er auf bereits durchgeführte Modellversuche verwies.

In der Diskussion trat Grundsätzliches in den Vordergrund: Sollen rechtliche Vorgaben den technischen Fortschritt hemmen

oder ihn eher unterstützen? Die bereits eingetretene rasante Entwicklung – so war sich die Runde schnell einig – könne nicht mehr zurückgedreht werden. Zugleich könne aber auf einen rechtlichen Rahmen nicht ganz verzichtet werden. Dabei wurde vor allem auf das Informations- und Schutzinteresse der Bürger verwiesen. Der Technikanwender werde die erforderlichen zusätzlichen Aufwendungen wohl selbst bezahlen müssen.

Regelungen in der Informationstechnik und Telekommunikation – Innovationshemmnisse durch Recht?

»Die Wirkungen der neuen Techniken sind durchaus ambivalent«, erklärte Dr. Reinhard Stansfeld (Teltow) und verwies auf die Chancen und Risiken der neuen Medien. Der Leiter der Abteilung Technologie und Politik am VDI/VDE Technologiezentrum Informationstechnik Teltow nannte den Dynamik- und Wertekonflikt, die Flüchtigkeit der elektronischen Informationen, deren immateriellen Charakter und Unsichtbarkeit, die Veränderung der räumlichen und zeitlichen Relationen sowie den schnellen Austausch von Informationen als Ursache. Zugleich können Entscheidungen wegen des gestiegenen Zeitdrucks nicht mehr in allen Details durchdacht werden. Systemgrenzen verändern sich. Auch sah Stansfeld die Gefahr, daß Grundrechte eine schleichende Uminterpretation erfahren. Bei einer Befragung von Unternehmen seien der Datenschutz, das Urheber- und Wettbewerbsrecht, das Patentrecht, das Produkthaftungsrecht, die TKO (alt), das Betriebsverfassungsgesetz, Normen/Standards, Zulassungsbestimmungen und die Gebührenordnung teils als mögliche Hemmnisse für den technischen Fortschritt bezeichnet worden, teils aber auch als Impulsgeber für qualitätvolle Innovation. Bei dieser durchaus ambivalenten Lage gelte es, so wurde auch in der Diskussion deutlich, die Möglichkeiten der neuen Techniken zu nutzen, zugleich aber mögliche Risiken durch rechtliche Regelungen zu begrenzen.

Surfen im Datenmeer an der juristischen Leine

So konnte die Tagung, die durch einen Begrüßungsabend des Instituts für Technik- und Umweltrecht im »italienischen Dörfchen«, einen Empfang des Sächsischen Staatsministers für Wissenschaft und Kunst und ein reichhaltiges Kulturangebot der Elbemetropole nicht nur in der Semperoper zusätzlichen Glanz erhielt, erwartungsgemäß keine fertigen Patentrezepte bieten, wohl aber die neuen Probleme im Spannungsfeld zwischen Recht und Technik aufzeigen, die mit der Einführung moderner Kommunikations- und Informationsformen verbunden sind. Ob jemand seine Urlaubsreise mit dem legendären Filmklassiker Casablanca verschneidet und Humphrey Bogart seine Stimme leiht, um den neuen Streifen über Internet dem staunenden Publikum als Videoclip um die ganze Welt zu senden, oder in seiner Vorstellungswelt bei der nächsten Silvester-Party in »Dinner for one« als weiterer imaginärer Tischgenosse der 90jährigen Miss Sophy zuproftet, mag jeder für sich selbst entscheiden. Ebenso, ob jemand durch riskante Wendemanöver auf der Datenautobahn zum elektronischen Geisterfahrer wird, in der Cyberspace-Manie den Überblick verliert oder beim Surfen im weltweiten Internet am Ende im Datenmeer versinken möchte.

Eines aber ist klar: Wir stehen an der Jahrtausendwende mitten in einer technischen Revolution, die das Recht allenfalls in die richtigen Bahnen lenken, nicht aber zurückdrehen oder gar ganz verhindern kann. Ob es durch einen behutsamen Umgang von Recht und Technik gelingt, einerseits den notwendigen rechtlichen Rahmen vorzugeben, andererseits aber auch für neue technische Entwicklungen genügend Freiraum zu belassen, wird die Zukunft erweisen.