

Möglichkeitsbewusstsein für den Europäischen Weg

War die Europawahl historisch? Einige Beobachter sind dieser Ansicht, weil sie die Machtverhältnisse zugunsten des Parlaments verschoben und Europa damit demokratischer gemacht habe. Wer so argumentiert, bewegt sich in den kraftvollen Bahnen eines zweiten Konstitutionalismus, nunmehr gerichtet gegen eine überstaatliche Bürokratie und die Exekutivräte. Der fragende Hinweis, ob eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten mit den Verträgen der Europäischen Union vereinbar sei, wirkt dagegen kleinkariert.

Der Europawahlkampf und die laufende Debatte über die Zukunft Europas führen uns vor Augen, dass die Geschichte und das Recht im Dienst der europäischen Integration stehen. Doch so wie die Geschichtswissenschaft sich um die Normativität der europäischen Integration bislang wenig gekümmert hat, hat sich auch die Rechtswissenschaft bislang kaum um die Geschichte der europäischen Integration bemüht. Die Rechts- und Sozialwissenschaften haben zwar erkannt, dass die Europäische Union „Rechtsgemeinschaft“ sein will.

Der nähere Blick auf die Rolle des Rechts zeigt jedoch, dass es von der Integrationstheorie auch vereinnahmt worden ist. Das Recht ist, wie die Integrationsgeschichte, Baustein eines Narrativs der europäischen Integration geworden. Es handelt sich nicht selten um „Fortschrittsgeschichten“, die das „Gewordene“ historisch herleiten.

Es ist an der Zeit, sich einer Rechtsgeschichte der europäischen Integration zuzuwenden. Einer aus den Quellen gearbeiteten Rechtsgeschichte der europäischen Integration muss es darum gehen, von Normen und Institutionen aus denkend deren Entstehung, Wirkung und Veränderung im politischen Raum „Europa“ zu erforschen. Diese Forschung berücksichtigt die gesellschaftlichen Ordnungsansprüche der Zeit, die Mentalitäten der Beteiligten und nimmt mehrere Blickrichtungen, geografische wie kontextuelle, ein.

Es handelt sich um (rechts-)historische Grundlagenforschung mit starken Bezügen zur Rechtswissenschaft und zu weiteren, auch im cege vertretene Fakultäten: die Volkswirtschaftslehre für die Bezüge zum Binnenmarkt, zum Außenhandel und zu den Währungsfragen,

die politikwissenschaftlich geprägte Integrationstheorie, die politische Philosophie im Hinblick auf Herrschaftskonzepte, die Soziologie für die Bedeutung juristischer Fachbruderschaften. Die Sprachwissenschaft könnte möglicherweise Interessantes dazu beisteuern, welche Probleme aus der Mehrsprachigkeit von Rechtstexten folgen. Das Forschungsprogramm verlangt nach Quellenerschließung, Archivreisen und Sprachkenntnissen. Ein dezentraler Ansatz, die „Europäisierung“ auch von der mitgliedstaatlichen Seite aus zu erforschen, erfordert zusätzliche Kenntnisse über die nationalen Rechtsordnungen, ihre Rechtswissenschaft, die Institutionen, die historische Situation und Vorverständnisse.

Der rechtshistorische Standpunkt erlaubt es, der Verschränkung von Integrationstelos und Rechtsanwendung nachzugehen. Daraus sind wiederum Erkenntnisse über das Recht und seine Methode zu erwarten, vor allem aber für den zweckorientierten Zusammenhang von Politik und Recht. Wir können dann erwarten, die europäische Integration besser zu verstehen, den Wert politischer Europaargumente einzuschätzen und in der Gesellschaftsdebatte über den europäischen Weg Orientierung zu stiften. Wir bekämen ein umfassenderes Bewusstsein von dem, was möglich ist.

Bezogen auf die eingangs erwähnte Europawahl kann uns der historische Zugang lehren, dass die zentrale, starke Rolle des Ministerrats bei der politischen Leitung und Rechtssetzung die Mitgliedstaaten überhaupt erst dazu bewog, eine supranationale Ökonomie der Gemeinschaften zu akzeptieren. Diese Ökonomie wird heute mit dem Begriff der Gemeinschaftsmethode beschrieben und gegen intergouvernementale Tendenzen, d.h. das Ausweichen auf völkerrechtliche Instrumente verteidigt. Die starke Rolle des Ministerrats und dadurch bedingte Akzeptanz der Supranationalität andererseits ist bis heute ein starkes Argument, dass die notwendigen Zumutungen aus der Wirtschafts- und Währungsunion für die Bürger und Staaten nicht allein vom Europäischen Parlament verantwortet werden könnten.

Prof. Dr. Frank Schorkopf, *cege*

Möglichkeitsbewusstsein für den Europäischen Weg.....	S. 1
Ergebnisse aus dem Bericht des Weltklimarats.....	S. 2
Weltweiter Datenaustausch: Wahl zwischen globalem Netz und regulativen Präferenzen	S. 3
Daten - mit Sicherheit bedroht? Aktuelle Herausforderungen im Datenschutz	S. 4

Ergebnisse aus dem Bericht des Weltklimarats

Der fünfte Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses über Klimaveränderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) der Vereinten Nationen enthält aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse über den Klimawandel.

Moderiert von Prof. Dr. Kilian Bizer berichteten am 27. Mai 2014 Prof. Dr. Alexander Knohl, Professur für Bioklimatologie, Prof. Dr. Josef Settele, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig, Prof. Stephan Klasen, Ph.D., Professur für Entwicklungsökonomik und Prof. Inmaculada Martínez-Zarzoso, Ph.D., Professur für Entwicklungsökonomik über den aktuellen Sachstandsbericht und standen für eine Diskussion über die aktuellen Ergebnisse zur Verfügung.

Prof. Knohl präsentierte wesentliche Ergebnisse des Sachstandsberichts über den Fortgang des Klimawandels. Zu den wichtigsten Ergebnissen gehört die Erkenntnis, dass das Weltklima sich eindeutig erwärmt und dass die Erwärmung über Land größer ist als über Ozeanen.

Unter den Treibern des Klimawandels kann zwischen natürlichen und durch Menschen verursachte Einflüsse unterschieden werden. Die Beobachtungen zum Klimawandel können am besten erklärt werden, wenn man sowohl natürliche als auch menschengemachte Einflüsse zugrunde legt. Hierbei dominieren die menschlichen Einflüsse. Der Anstieg von CO₂ ist der zentrale Treiber des Klimawandels. Der Einfluss der Sonne muss hingegen als vergleichsweise gering eingestuft werden.

Auf der Grundlage der gegenwärtigen Erkenntnisse ist je nach Szenario bis zum Ende des 21. Jahrhunderts mit einem Anstieg der durchschnittlichen Temperatur um 0,3 °C bis 4,8 °C und einem Anstieg des Meeresspiegels um 0,26 m bis 0,82 m zu rechnen. Zudem ist mit einer Zunahme extremer Wetterereignisse (sehr heiße Tage/Nächte, Starkniederschlag, Trockenheit, Wirbelstürme) zu rechnen.

Prof. Settele schilderte die im Sachstandsbericht resultierenden Konsequenzen aus dem Klimawandel, die in der zuständigen Arbeitsgruppe herausgearbeitet wurden. Die Zuordnung von beobachtbaren Effekten zum Klimawandel als ursächlicher Treiber ist nicht eindeutig möglich, allerdings lassen sich die Effekte mit einer jeweils bestimmten Wahrscheinlichkeit dem Klimawandel zuordnen. Der Ernteertrag für Weizen, Mais und Reis wird etwa voraussichtlich global negativ durch den Klimawandel beeinflusst. Wenige Arten sind bislang durch den Klimawandel ausgestorben. Menschen sind nicht gleichermaßen vom Klimawandel betroffen. Insbesondere marginalisierte soziale Gruppen sind besonders verwundbar.

Prof. Klasen berichtete über die Zunahme der Treibhausgasemissionen. Der Anstieg der Weltbevölkerung und weltweites Wirtschaftswachstum wirken positiv auf Treibhausgasemissionen, während die tendenziell

abnehmende Energieintensität der Volkswirtschaften und die tendenziell abnehmende Kohlenstoffhaltigkeit der Energiegewinnung sich negativ auf die Treibhausgasemissionen auswirken. Bis 1980 entstammte der Großteil der kumulierten Treibhausgasemissionen aus OECD-Staaten. Seit 1980 ist die größte Zunahme an Treibhausgasemissionen in asiatischen Schwellenländern zu verzeichnen.

Das Ziel, die Erderwärmung bis zum Ende des Jahrhunderts auf 2 °C zu begrenzen, ist mit wenigen realistischen Szenarien zu erreichen. Eine aggressive Bekämpfung des Klimawandels ist jedoch relativ kostengünstig möglich. Bis 2030 müssten 1,7 % des Bruttoinlandsprodukts darauf verwendet werden, bis 2050 3,7 % des BIP. Das Wachstum verringert sich durch Klimaschutzpolitik um ca. 0,06 Prozentpunkte. Diese Zahlen setzen allerdings eine effiziente Klimaschutzpolitik voraus, die dort Treibhausgasemissionen reduziert, wo dies kostengünstig möglich ist.

Die gegenwärtige Politik ist durch ein Nebeneinander von marktbasierten und nicht-marktbasierten Instrumenten gekennzeichnet. Aus ökonomischer Sicht funktionieren marktbasierte Instrumente am besten, da sie am ehesten eine kostengünstige Vermeidung von Treibhausgasemissionen sicherstellen können. In der Praxis sind nicht-marktbasierte Markteingriffe allerdings effektiver und haben bislang höhere Einsparungen bewirkt als marktbasierte Instrumente. Es verbleiben noch immer viele "niedrig hängende Früchte", also kostengünstige Möglichkeiten, Treibhausgasemissionen einzusparen.

Prof. Martínez-Zarzoso stellte die Bedeutung von Entwicklungsländern im Zusammenhang mit der Klimaschutzpolitik heraus. Der Anteil der Entwicklungsländer an den globalen Emissionen steigt an. In Entwicklungsländern sind die Vermeidungskosten typischerweise moderat. Darüber hinaus wirken Klimaschutzmaßnahmen potenziell positiv auf das Wirtschaftswachstum, da neue "grüne" Technologie eine neue Dynamik entfachen kann ("grüne industrielle Revolution").

Um Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern realisieren zu können, sind massive finanzielle Transfers erforderlich. In den Entwicklungsländern müssen allerdings die institutionellen Voraussetzungen für eine wirksame Klimaschutzpolitik teilweise erst noch geschaffen werden. Vorrangig ist derzeit ein Umbau der Energieversorgung, auch um die Versorgungssicherheit zu verbessern. Ein Verzicht auf die Subventionierung von Kraftstoffen könnte im Jahr 2020 zu einer Einsparung von Treibhausgasemissionen um 4,4 % führen. Ebenso sind klimaschützende Effekte zu erwarten, wenn regionale Freihandelsabkommen durch eine ökologische Komponente ergänzt werden würden.

Dr. Laura Birg, *cege*

Weltweiter Datenaustausch: Wahl zwischen globalem Netz und regulativen Präferenzen

Der aktuelle Disput über Spionage zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland hat in diesem Sommer ein Thema in die Schlagzeilen gebracht, das spätestens seit den Enthüllungen des früheren NSA-Mitarbeiters Edward Snowden heftig diskutiert wird, nämlich das des internationalen und insbesondere transatlantischen Datenaustauschs. Doch spitzen die wachsenden Belege dafür, dass die Sicherheitsorgane des engsten Verbündeten der Bundesrepublik beim Abhören und Sammeln von personenbezogenen Daten sprichwörtlich keine Grenzen kennen, ein Thema nur zu, das bereits seit zwei Jahrzehnten für Kontroversen sorgt. Denn welchen Schutz personenbezogene Daten genießen sollen und wie der Konflikt zwischen *Interessen an Privatheit* einerseits und *Interessen an Sicherheit* andererseits zu entscheiden ist, darüber gibt es schon seit längerem erhebliche Meinungsunterschiede. Im Lauf der letzten zehn Jahre haben zwischen den USA und der Europäischen Union Streitigkeiten über die Behandlung von Flugpassagierdaten sowie das heimliche Kopieren der Datenbank weltweiter Finanztransfers des in Europa beheimateten Dienstleisters SWIFT durch die USA für Unfrieden gesorgt. Es wurde deutlich, dass die Ende der 1990er Jahre gehegte Hoffnung, man könne die unterschiedlichen Präferenzen auf beiden Seiten des Atlantiks durch die im "Safe Harbor"-Abkommen vorgesehenen Regeln und Prozeduren beilegen, unbegründet waren.

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat es in vielen Ländern der Welt Versuche gegeben, durch Einsatz von Informationstechnik Sicherheit zu erhöhen; schließlich gehört die Vorsorge für die Sicherheit der eigenen Bürger seit jeher zu den Kernaufgaben von Staatlichkeit. Dennoch ist die Frage, wie die oft miteinander in Konkurrenz liegenden Ziele von Sicherheit einerseits und dem Schutz personenbezogener Daten andererseits sich zueinander verhalten sollten, in unterschiedlichen Ländern verschieden beantwortet worden. Die einen handeln nach einer Logik, der zufolge zur Erlangung von Sicherheit ein möglichst vollständiges Wissen über die Absichten und Taten möglichst vieler Menschen notwendig ist – und sammeln daher alle Daten, derer sie (auf welche Weise auch immer) habhaft werden können. Auf der anderen Seite dominiert ein Bewusstsein darüber, dass der Ansatz der Totalerfassung von Informationen leicht totalitäre Züge annehmen kann, die im Gegensatz zu den Grundwerten liberaler Demokratie mit ihrem Fokus auf der Freiheit des Einzelnen stehen würden; man läuft also Gefahr, eben das zu untergraben, was man eigentlich schützen möchte.

Diese Debatten über Sicherheitspolitik sind aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht hoch relevant. Denn die globalen Volkswirtschaften haben sich immer stärker zu Informationsökonomien entwickelt, für die Daten eine ähnliche Rolle spielen wie das Öl im Industriezeitalter. Rund 70 % des BIP der G7-Volkswirtschaften basieren heute auf stofflosen, informationsbezogenen Gütern. Und die Entwicklung des elektronischen Handels hat

seit Beginn des neuen Jahrtausends alle Erwartungen übertroffen sowie in hohem Maße zu wirtschaftlichem und sozialem Wandel beigetragen. Unternehmen aus dem Bereich der IuK-Technologie gehören mittlerweile zu den umsatzstärksten sowie zu den an der Börse am höchsten bewerteten Unternehmen und sie sind weltweit tätig.

Doch eine auf Informationen basierende globale Wirtschaft ist nicht möglich ohne sicheren und vertraulichen Informationsaustausch über Ländergrenzen hinweg. Und hier beginnen sich die Konturen eines Dilemmas abzuzeichnen, variieren doch die Präferenzen für das Ausmaß des Datenschutzes, wie oben bereits dargelegt, erheblich zwischen den Ländern. Während beispielsweise die Bundesrepublik ein dichtes Netz von Datenschutzbeauftragten hat und das Bundesverfassungsgericht dem Grundgesetz sogar ein "Grundrecht auf die Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme" entnommen hat (beides trägt zu einem sehr hohen Schutzniveau bei), drücken die Regelungen in anderen Ländern deutlich anders gelagerte Präferenzen aus. In den USA gibt es beispielsweise weder ein umfassendes Datenschutzgesetz noch die Institution eines Datenschutzbeauftragten; und in Großbritannien sollen neue Gesetzgebung dem Staat umfassende Rechte im Hinblick auf das Sammeln und Speichern personenbezogener Daten einräumen.

Diese Umsetzung unterschiedlicher Präferenzen in verschiedenartige Regulierungen im Bereich Information ist aus normativer Perspektive gut zu rechtfertigen. Nationale Parlamente und Regierungen haben ja schließlich die Aufgabe, die von ihren Bürgern bevorzugten Werte in Gesetze und Regeln umsetzen. Die New Yorker Technikphilosophin Helen Nissenbaum spricht in diesem Zusammenhang von "kontext-relativen Informationsnormen", die durch unterschiedliche Grundausrichtungen etwa hinsichtlich des Verhältnisses von Markt und Staat oder durch spezifische historische Erfahrungen verursacht und geprägt sind. Doch die Umsetzung bzw. das Beharren auf diesen nationalen Präferenzen hat in der Informationsökonomie auch Kosten, die in wirtschaftlicher Hinsicht erheblich sein können. Denn das Ziel einer globalen Harmonisierung regulativer Standards im Bereich von Informationsaustausch – die Anpassung also durch ein internationales Abkommen oder Regelwerk – müsste dann aufgegeben werden. Für eine solche Harmonisierung sprechen aber wirtschaftliche Vorteile (wie geringere Kosten für international tätige Konzerne und höhere Wachstumschancen), Klarheit für die Nutzer hinsichtlich der geltenden Regeln und nicht zuletzt die Vision des Internet als eines wirklich globalen und homogenen Raums für den Austausch von Informationen. Das Dilemma besteht also darin, dass wir uns – als Bürger und Staaten – zwischen diesen beiden "Güterbündeln" entscheiden müssen. Denn eine gleichzeitige Verwirklichung ist nicht möglich.

Prof. Dr. Andreas Busch, *cege*

Daten - mit Sicherheit bedroht? Aktuelle Herausforderungen im Datenschutz

Das Thema Datenschutz wird immer wieder und unter unterschiedlichen Aspekten öffentlich kontrovers diskutiert. Stand in den 1980er Jahren im Zusammenhang mit der Volkszählung der Schutz der Bürger vor einem vermeintlichen oder tatsächlichen ungezügelter Wissensanspruch des Staates im Mittelpunkt der Kontroverse, stellt sich das Thema heute komplexer dar. Das Thema Datenschutz wird nicht mehr nur als Schutzanspruch des Bürgers gegenüber dem Staat diskutiert. Hinzu kommt eine aktive Rolle des Staates zum Schutz der Interessen der Bürger gegenüber privaten kommerziellen Interessen.

Moderiert von Prof. Dr. Kilian Bizer diskutierten am 19. Juni 2014 der Datenschutzbeauftragte des Landes Niedersachsen Joachim Wahlbrink mit Prof. Niko Härting, Rechtsanwalt, Prof. Dr. Andreas Busch, Institut für Politikwissenschaft, Universität Göttingen, und Prof. Dr. Gerald Spindler, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Universität Göttingen verschiedene Aspekte des Datenschutzes.

Eingangs präsentierte Andreas Busch ausgewählte Aspekte des Themas. Er betonte, dass der Begriff "Datenschutz" insofern irreführend sei, als es letztlich um den Schutz der Bürger und ihrer Rechte, nicht aber in erster Linie um den Schutz der Daten gehe. Er zeigte die unterschiedlichen Interessen im Zusammenhang mit Datenschutz, wie etwa ökonomische Interessen, Sicherheitsinteressen und die bürgerrechtliche Perspektive. Am Ende seines Impulsreferates wies er auf Zielkonflikte beim Schutz der Privatheit hin, etwa im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung oder der Verbrechensbekämpfung.

Im Anschluss wies Joachim Wahlbrink auf die Diskrepanz zwischen der desinteressierten Öffentlichkeit und der Omnipräsenz des Themas hin. So droht seiner Auffassung nach eine Überwachung über jegliche Form von Netzen (z. B. Straßen-, Wasser- und Stromnetz). Durch die allgegenwärtige Überwachung sieht er gravierende Folgen für das gesellschaftliche Miteinander in wirtschaftlichem und politischem Verhalten. Dies beinhaltet sowohl die Tendenz zur Monopolisierung der Märkte als auch ein Rückgang an selbstbestimmter demokratischer Partizipation.

Niko Härting strich in seinem Vortrag heraus, dass wir alle Datenverarbeiter seien. Datenverarbeitung finde beispielsweise auch dadurch statt, dass wir personenbezogene Daten wie Adressen in einem Smartphone speichern. Auch da ließe sich fragen, ob man nicht die Erlaubnis des Datenbesitzers einholen müsse. Er wies darauf hin, dass Nachrichtendienste vor neuen Herausforderungen stehen. Allerdings bedürfe die nachrichtendienstliche Aktivität einer größeren Kontrolle durch

das Parlament. Im internationalen Vergleich gelte es zu beachten, dass die Befugnisse der Nachrichtendienste sehr unterschiedlich seien. Pauschale Äußerungen seien daher nicht sinnvoll.

Gerald Spindler betonte in seinem Impulsreferat, dass man die vermeintlichen Monopolisierungstendenzen durch die Digitalisierung der Wirtschaft relativieren müsse. Im Zeitverlauf habe sich herausgestellt, dass Marktanteile sich drastisch ändern können, wenn man z. B. die Entwicklung des Portals "Myspace" betrachte. Wenn Konsumenten Datenschutz bei der Nutzung digitaler Dienste wichtig sei, so stellte Spindler heraus, werden sie auch tendenziell solche Dienste wählen, die schonend mit Daten umgehen. Vorstellbar wären Regelungen, die aus persönlichen Daten über Standardlizenzen handelbare Güter machen. Indem persönliche Daten lizenziert werden würden, könnte die Übertragung geregelt und mit einem Haftungsanspruch verbunden werden. Gleichzeitig könnte der ökonomische Wert auch Anreiz sein, die eigenen Daten zu wertschätzen und damit ein sinnvolles Schutzniveau zu wählen.

In der anschließenden Diskussion wurde die Lizenzierung von persönlichen Daten noch einmal aufgegriffen und unter verschiedenen Gesichtspunkten wie der Praktikabilität dieser Überlegung, auch vor dem Hintergrund von Verteilungsfragen beleuchtet. Auch wurde noch einmal das Nutzerverhalten, etwa bei der Nutzung von Smartphones erörtert. So zahlt man i.d.R. bei "kostenlosen" Programmen den "Preis", dass die Daten des Nutzers weiterverarbeitet werden. Durch ein geändertes Nutzerverhalten könnten Konsumenten Marktmacht entfalten. Auch für andere Bereiche als die Smartphone-Nutzung gilt, dass die Akzeptanz der Datenverarbeitung steigt, je größer der wahrgenommene Nutzen dieser Maßnahme ist. So wird Videoüberwachung typischerweise dort akzeptiert, wo die Bevölkerung sich einen Sicherheitsgewinn davon verspricht. Dort, wo Konsumenten Kosten und Nutzen nicht richtig abwägen können, insbesondere bei minderjährigen Nutzern, muss auf systematische Fehleinschätzungen vielleicht auch regulatorisch reagiert werden.

Im Anschluss an die Vorträge hatten die Zuhörer Gelegenheit, ihre Fragen an die Experten zu richten. Die Veranstaltung klang bei Laugengebäck, kühlen Getränken und zahlreichen Gesprächen in kleinen Gruppen aus.

Dr. Laura Birg, **cege**

Weitere Neuigkeiten aus dem **cege und die Möglichkeit, den **cege-Report** zu abonnieren, finden Sie unter www.uni-goettingen.de/cege.**

Impressum

Herausgeber: Centrum für Europa-, Governance- und Entwicklungsforschung (**cege**), Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, **E-Mail:** cege@uni-goettingen.de, **Tel.** 0551 / 39 46 02, **Fax** 0551 / 39 19 55 8, **Internet:** <http://www.cege.uni-goettingen.de>, **Geschäftsführender Direktor:** Prof. Dr. Kilian Bizer, **Redaktion / Layout:** Prof. Dr. Kilian Bizer, Laura Birg, **Druck:** GWDG, Göttingen