

Die EU-Datenschutz-Grundverordnung und die „regulatorische Kooperation“

Was die Freihandelsabkommen noch bringen

Neben dem höchst umstrittenen Investorenschutz ISDS¹, der Angleichung von Standards und der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse sehen TTIP und TiSA die regulatorische Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA vor. Sie soll rechtliche Vorgaben angleichen sowie verhindern, dass bei neuen Gesetzesvorhaben Handelshemmnisse entstehen. Für die Bürgerinnen und Bürger kann sie unerwünschte Nebeneffekte haben. Am Beispiel der EU-Datenschutz-Grundverordnung erleben wir sie schon.

Was ist regulatorische Zusammenarbeit?

In einem bi- oder multilateralen internationalen Abkommen vereinbaren die Partner, sich bei zukünftigen Regulierungsvorhaben (Gesetzen oder Standards) zu konsultieren und ihre Normen so anzugleichen, dass keine oder möglichst wenige Hemmnisse für den internationalen Handel entstehen. Dabei verpflichten sie sich auf wechselseitige Konsultationen und vereinbaren einen institutionellen Rahmen, beispielsweise einen Regulierungsrat und Arbeitsgruppen. Das Abkommen kann sich auf Gestaltung, Kontrolle, Durchsetzung oder nachträgliche Änderung von Regulierungsvorhaben beziehen, aber auch auf den gesamten Prozess.

Die OECD beschreibt regulatorische Zusammenarbeit so:

„There is no internationally agreed definition of international regulatory cooperation. For the purpose of this work, international regulatory cooperation is defined as any agreement or organisational arrangement, formal or informal, between countries (at the bilateral, regional or multilateral level) to promote some form of cooperation in the design, monitoring, enforcement, or ex-post management of regulation, with a view to support the converging and consistency of rules across borders.“²

Im Februar 2015 haben 169 zivilgesellschaftliche Organisationen eine Stellungnahme gegen die regulatorische Kooperation durch TTIP unterzeichnet,³ deren Botschaft auch für andere Freihandelsabkommen gilt: *„Regulatorische Zusammenarbeit schwächt massiv den Einfluss von Bürgern.“* Das tut sie, weil im Prozess der Konsultation und Angleichung vor allem Konzerne mit transnationalen Interessen mitmischen. Mit ihnen stimmt sich die Exekutive ab, bevor die Abgeordneten überhaupt einen Gesetzesvorschlag zu sehen bekommen. Wenn ein unregulierter Zustand den Konzernen mehr nützt, kann ein *chilling effect* entstehen; die Regulierung unterbleibt, weil mögliche wirtschaftliche Folgen die Politik verschrecken. Auch nachträglich können so Gesetze *entschärft* werden!

Regulierer mit Stockholm-Syndrom⁴

Bei meiner Recherche zur *regulatory cooperation* bin ich über einen Begriff gestolpert, der im Zusammenhang mit der Pharma-Industrie auftauchte, die *regulatory capture*⁵. *Linguee*⁶ bietet als Übersetzung an: *„Vereinnahmung des Regulierungsakteurs durch die zu regulierende Branche.“* Diese regulatorische Vereinnahmung beobachten wir in den Wirren unseres Rechts-

staats an vielen Stellen, von Umweltauflagen wie der Zulassung von genveränderten Organismen, dem Fracking oder der Regelung des Fluglärms am Frankfurter Flughafen bis zur Einführung der privaten Altersvorsorge auf Wunsch der Versicherungswirtschaft, vom Gesundheitswesen bis zur Datenschutz-Grundverordnung.

Frédéric Boehm⁷ zitiert Douglas C. North (1994):

„Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules.“

Es wäre zu einfach, den Regulierungsakteuren bloße Korruption zu unterstellen, auch wenn es sicher verlockend ist, sich auf Augenhöhe mit den wirklich Mächtigen zu fühlen. Das ist aber noch keine Vorteilsannahme oder Bestechlichkeit. Oft bewegt den Gesetzgeber die Angst vor Sanktionen nach dem Investorenschutz, die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit auf einem globalen Markt oder um Arbeitsplätze. Oder die Notwendigkeit, mit Experten zusammenzuarbeiten, die von der jeweiligen Branche finanziert werden, weil dem parlamentarischen Gremium oder der Behörde die Fachleute fehlen. Das kommt auch in der EU-Kommission vor.⁸ Regulierung in unserer komplexen globalisierten Welt wird von denen beeinflusst, die über die Macht verfügen. Die Zivilgesellschaft bemüht sich um Einsicht in die Folgen, ihr fehlen aber meist die Ressourcen schon für die Einschätzung angesichts von komplexen und intransparenten Entscheidungen, erst recht aber für wirksamen Druck nach einer Abwägung der Folgen.

Welche Interessen verfolgen die USA?

Die US-Handelskammer verfolgt in ihrem *Global Regulatory Cooperation (GRC) Project*⁹ eine Angleichung der Handels-, Regulierungs- und Wettbewerbspolitik mit dem Ziel offener Wettbewerbsmärkte. Ob global geöffneter Wettbewerb allerdings im Interesse der Menschen ist, darüber lässt sich trefflich streiten. Die 16-seitige GRC-Broschüre aus dem Jahr 2010 offenbart interessante Einblicke in die wirtschaftspolitischen Überlegungen:

„Where private sector companies are obliged to compete with national champions, the market is often skewed against free enterprise.¹⁰ Where government is vested in state capitalism, its preference is often manifested in an array of regulatory actions from oversight to licensing and procurement.“¹¹

Im Fokus ist wohl gar nicht so sehr die EU, vielmehr geht es um große *staatskapitalistische* Räume. Sorgen bereitet die Volksrepublik China, Europa kommt lediglich als ein Partner mit möglicherweise gleichen Interessen ins Bild. Die *Trans-Pacific Partnership (TPP)* beschäftigt die USA mehr als TTIP oder TiSA, denn sie können ihre Ziele mit oder ohne die EU verfolgen – Kompromisse erscheinen ihnen möglich, aber nicht unbedingt notwendig. Wenn diese Einschätzung zutrifft, könnte das auch ein Ansatzpunkt für europäische zivilgesellschaftliche Arbeit sein: Wir können auf Freihandelsabkommen verzichten, wenn sie keine Vorteile für Menschen oder Umwelt bringen. Investitionen in der EU müssen weiterhin politische Ziele verfolgen dürfen, wenn unsere Werte andere sind als Wachstum und freie, entweder unregelte oder nach einem Wettlauf um die niedrigsten Standards geregelte Märkte.

„U.S. regulators should be empowered to advocate for better regulation in cooperation with their international counterparts in order to help foster U.S. export growth.“¹²

und

„Smooth movement of goods and services across borders requires transparent, effective, enforceable and mutually coherent regulatory systems that are risk and science based, adhere to international best practices, and feature close collaboration among governments and their stakeholders.“¹³

Hier wird deutlich, wie sich die angelsächsische und die kontinentaleuropäische Rechtskultur unterscheiden: *risk and science based* bedeutet in US-amerikanischem Rechtsverständnis, dass zu regeln ist, was wissenschaftlich als riskant bewiesen ist. Diese Auffassung lässt sich auf das *Nachsorge*-Prinzip zurückführen, nach dem es keinen Anlass gibt, nützlich erscheinende Produkte nicht einzuführen. Sollten sie sich allerdings als schädlich erweisen, tragen die Anbieter das Risiko, dass Geschädigte hohe Summen einklagen können. Die europäische Auffassung folgt dagegen dem *Vorsorge*-Prinzip: Wer ein Produkt einführen möchte, muss sich an einem gesetzgeberischen Rahmen orientieren, der Risiken vorsorglich ausschließen soll.

Es wäre schwierig nachzuweisen, ob die eine oder andere Grundüberlegung einer Gesellschaft mehr nützt. Für Geschädigte im europäischen Rechtsraum liegen die Hürden für Schadenersatz hoch, sie haben es nicht leicht, ihre Rechte durchzusetzen. Es dürfte aber offensichtlich sein, dass sich die beiden grundsätzlich verschiedenen Konzepte nicht einfach verschmelzen lassen. Zwar spricht nichts gegen eine fachliche Kooperation von Regulierungsexperten und Wissenschaft, wenn sie in der Öffentlichkeit stattfindet und vernünftige Empfehlungen zu Gunsten von Mensch und Natur macht, das ist aber im Zusammenhang mit den Freihandelsabkommen nicht zu erkennen.

Europäische Werte ...

Die europäischen Werte sind in den europäischen Verträgen verankert, vor allem in der Grundrechte-Charta. Wenn es so etwas wie ein *Super-Grundrecht* gibt, so ist es die Menschenwürde als ihr Grundkonzept. Von der Menschenwürde leiten sich die europäischen Freiheitsrechte ab. Auch darin unterscheidet sich das kontinentaleuropäische Rechtsverständnis von dem der USA und Großbritanniens, wo sie sich von der Freiheit von staatlichen Eingriffen ableiten, dem *right to be left alone*.

... und die Datenschutz-Grundverordnung (GVO)

Die Sicherheits-technische Lage in der EU ist ein Flickenteppich, für fast alle Bereiche sind wir auf Technik aus den USA oder China angewiesen. Das beunruhigt angesichts eines Rechtsverständnisses in China, das sich in einer großen chinesischen Firewall und zwei Millionen Sensoren für 649 Millionen Nutzerinnen und Nutzer ausdrückt¹⁴. Und eines Rechtsverständnisses der US-Konzerne, mit dem sie seit vielen Jahren die Erschließung globaler Märkte vorantreiben und sich erst auf ausdrückliche Aufforderung der örtlichen Justiz dazu bequemen, deren Regulierung teilweise einzuhalten. Das Motto im Silicon Valley lautet *Disruption*¹⁵, und dieses Vorgehen belohnt diejenigen, die sich am ungeniertesten über geltendes Recht hinwegsetzen. So gesehen ist es geradezu Notwehr, die europäischen Standards gegen regulatorische Zusammenarbeit zu verteidigen. Und umso wichtiger ist eine EU-Datenschutz-Grundverordnung.

2013 haben wir als FfF e.V. dem Europaparlament (EP) eine Stellungnahme geschickt, in der wir die GVO grundsätzlich unterstützt und einige Verbesserungsvorschläge gemacht haben. Seit mehr als einem Jahr verschleppt der EU-Rat die Verabschiedung. Für TTIP ist im EP der INTA-Ausschuss¹⁶ federführend, der wirtschaftlich ausgerichtet ist. Für die GVO ist der LIBE-Ausschuss¹⁷ zuständig. Er wird eine Stellungnahme dagegensetzen, die bürgerrechtliche Positionen verteidigt und fordert, den Datenschutz aus TTIP und TiSA herauszuhalten.¹⁸ Angesichts der Verhandlungen über die Freihandelsabkommen ist es dringlich, der Liberalisierung und Deregulierung einen Datenschutz mit Biss entgegenzusetzen.

Anscheinend steht die *EU-Datenschutzreform* aber kurz vor dem *Aus*.¹⁹ Zweckbindung und Datensparsamkeit, zwei Kernprinzipien, stehen zur Disposition. Im Entwurf des EP hätten Betroffene bei einer Zweckänderung ihre Einwilligung geben müssen, nach den durch *Statewatch* geleakten Positionen des EU-Rats sieht das jetzt anders aus, demnach:

„... dürfen Unternehmen, Behörden oder ‚Drittparteien‘ Daten für weitere Zwecke verarbeiten, wenn deren

Dagmar Boedicker

Dagmar Boedicker ist Journalistin und technische Redakteurin und hat Politikwissenschaft studiert. Sie ist seit langem Mitglied des FfF, war Vorstandsmitglied und stellvertretende Vorsitzende, und ist Redakteurin der *FfF-Kommunikation*.

„berechtigte“ Interessen „schwerer wiegen“ als die des Betroffenen. Bislang durften sie das nach deutschem Recht auch. Problematisch wird die Regel [...] in Kombination mit Artikel 6.3.a (a), wonach Unternehmen und Behörden für einen bestimmten Zweck erhobene Daten ohne Weiteres auch für andere Zwecke nutzen können, „solange diese Zwecke mit [dem] ursprünglichen Zweck vereinbar sind.“²⁰

Und zur Datensparsamkeit schreibt Christiane Schulzki-Hadouti:

„So müssen Datenerfassungen nicht mehr ‚auf das nötige Minimum beschränkt‘, sondern lediglich ‚nicht exzessiv‘ hinsichtlich des verfolgten Verarbeitungszwecks sein.“²¹

Lobbyplag²² hat die 11.000 Seiten analysiert, belegt sie mit Quellen und stellt fest, dass allein der Spitzenreiter Thomas de Maizière 51 Änderungsforderungen angemeldet hat, die den Datenschutz abschwächen. Weitere Schwächungen haben UK, Irland, die Tschechische Republik, Schweden, Belgien, Niederlande und Frankreich eingebracht. 26 Prozent der Änderungen zu den wichtigsten GVO-Kapiteln 1 bis 3 würden den jetzigen Datenschutz-Standard verschlechtern. Angesichts der gleichzeitig laufenden Verhandlungen zu den Freihandelsabkommen wäre es bemerkenswert, wenn diese Verschlechterungen den Innenministern und Abgeordneten von allein eingefallen wären. Pläne, dass Gesetze, Verordnungen oder Standards zum Datenschutz in Europa künftig nicht mehr ohne Einmischung der USA verabschiedet werden sollen, sind angesichts der technologischen Übermacht von US-Unternehmen im IT-Bereich und den Praktiken der Geheimdienste (nicht nur der US-amerikanischen) indiskutabel.

Wenn Freihandelsabkommen, ...

... dann solche, die höhere Standards für den Schutz von Menschen und Natur vereinbaren. Andere braucht die Welt nicht! Stattdessen umtanzen Politik und Wirtschaft heute gleich zwei goldene Kälber: das des Wachstums und das des Profits. *Wachsen oder Weichen* führt zu immer größeren Unternehmen und Machtkonzentration. Der meiste Profit lässt sich auf den verlängerten Werkbänken des Westens machen, dort wo niedrige Standards für komparative Kostenvorteile sorgen. Und die Marktmacht großer Konzerne verhindert, dass der globale Handel seine wahren Kosten im Transport, der Rohstoffbeschaffung oder den Arbeitsverhältnissen tragen muss. Diese Kosten tragen stattdessen Menschen und Umwelt. Ägypten baut einen zweiten Suez-Kanal, Nicaragua einen Kanal als Konkurrenz zum Panama-Kanal, die Türkei plant einen weiteren Durchstich zwischen Marmara- und Schwarzem Meer. All diese Kanäle greifen massiv in die Ökologie an Land und zwischen den Meeren ein, die Folgen sind realistisch kaum abzuschätzen. Zumindest im Fall der Türkei und Ägyptens lassen sich auch politische Konflikte nicht ausschließen.

Der Wirtschaftsraum der 28 EU-Staaten umfasst etwa 508 Mio. Menschen. Man sollte meinen, dass ein so großer Markt aus sich heraus genügend attraktiv ist. In der EU ließe sich so gut

wie alles produzieren, wenn wir auf Autarkie statt auf globale Produktionsketten, auf erneuerbare Energien und Recycling statt fossiler und anderer nicht nachhaltiger Rohstoffe setzen würden. Die Abhängigkeit von Ressourcen^{23,24} und die Angst, von großen Märkten abgeschnitten zu werden, waren Auslöser mehrerer Kolonialkriege und haben noch im 20. Jahrhundert zu Kriegen beigetragen, zwei besonders verheerende davon in Europa. Regionale Bescheidenheit in Europa könnte friedensstiftend sein.

Was tun?

Digitalcourage hat eine Twitter-Aktion, #TTIPTuesday, gestartet. Sie fragen jeden Dienstag auf Twitter die Abgeordneten des europäischen Parlaments nach ihrer Haltung zu TTIP, Datenschutz und Schiedsgerichten. (Federführend ist der INTA-Ausschuss.)

EDRi hat eine Kampagne gestartet und acht „rote Linien“ für TTIP entworfen: <https://edri.org/ttip-resolution-docpool/>

Der Europaabgeordnete der Grünen und Vize des LIBE-Ausschusses, Jan Philipp Albrecht, kämpft weiterhin für die EU-Datenschutz-Grundverordnung. Über TTIP wird im Europäischen Parlament entschieden. Bis Juni sollen Parlament und EU-Rat eine gemeinsame Position erarbeitet haben. Wir sollten Jan Philipp Albrecht unterstützen.

Freihandelsabkommen umfassen viele Hunderte von Seiten. Eine Aufbereitung in der Art, wie Lobbyplag sie bietet, macht sie transparenter: <http://lobbyplag.eu>

Anmerkungen

- 1 *Investor-to-State Dispute Settlement*
- 2 www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm (abgerufen 12.2.15)
- 3 *de-statement_regulatory_cooperation_feb_2015_3.pdf*, www.corporateeurope.org/international-trade/2015/02/statement-169-civil-society-organisations-regulatory-cooperation-eu-us (abgerufen 5.3.15)
- 4 *Als Stockholm-Syndrom wird die Empathie bis zur Solidarität von Geiseln mit ihren Geiselnern bezeichnet.*
- 5 *Geht zurück auf den Ökonomen und Nobelpreis-Träger George Stigler.*
- 6 *Ziemlich gutes Online-Wörterbuch.*
- 7 *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption.* www.icgg.org/downloads/Boehm%20-%20Regulatory%20Capture%20Revisited.pdf (abgerufen 7.4.15)
- 8 *So hat Cecilia Malmström in einer Schlüsselposition für die EU-US Handelspolitik Jan Eric Frydman engagiert, dessen Lebenslauf „reads like the dream biography of an international corporate player“.* www.corporateeurope.org/international-trade/2015/03/corporate-lawyer-appointed-special-adviser-eu-trade-chief (abgerufen 7.4.15)
- 9 <https://www.uschamber.com/international/global-regulatory-cooperation/center-global-regulatory-cooperation> (abgerufen 11.4.15)
- 10 *Eine entlarvende Formulierung, weil sie sich nur auf den Rest der Welt zu beziehen scheint, obwohl auch die USA ihre nationalen Konzerne als Weltmarktführer subventionieren.*
- 11 *Broschüre zum GRC-Projekt, S. 10, Hervorhebung von mir.*
- 12 *Broschüre zum GRC-Projekt, S. 5*
- 13 *Broschüre zum GRC-Projekt, S. 6, Hervorhebung von mir.*

- 14 *El País* vom 19.1.15, S. 7
- 15 Laut Jaron Lanier in *Who Owns the Future*, S. 60, hat disruption den Modebegriff transformation im Silicon Valley der 1970er ersetzt. In diesem Zusammenhang bedeutet Disruption das Unterbrechen der Kontinuität in Wirtschaftsbereichen oder Märkten.
- 16 Committee on International Trade
- 17 Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
- 18 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150330IPR39308/html/TTIP-Trade-agreements-must-not-undermine-EU-data-protection-laws-say-MEPs>
- 19 Christiane Schulzki-Haddouti, c't Nr. 8/2015, S. 40ff
- 20 a.a.O.
- 21 a.a.O.
- 22 <http://lobbyplag.eu/governments> (abgerufen 7.4.15)
- 23 Beispielsweise der Briten und Franzosen vom Erdöl im Vorderen Orient, die 1916 zum Sykes-Picot-Abkommen führte, einer Ursache für Unruhen bis heute.
- 24 Vgl. beispielsweise Eduardo Galeano: *Las venas abiertas de América Latina*.

Bärbel Heide Uhl

Menschenhandel und Datenschutz

Einführung

Wenn man sich die aktuellen Debatten zur staatlichen Legitimierung der Vorratsdatenspeicherung verfolgt, dient die Bekämpfung von Menschenhandel gleich nach dem ‚Krieg gegen den Terror‘ als Legitimation für die massenhafte Überwachung und Sammlung von Daten. Vor einigen Monaten äußerte sich zum Beispiel der niedersächsische SPD Innenminister Boris Pistorius in Unterstützung für die Einführung der Vorratsdatenspeicherung mit folgender Argumentation:

„Die Sicherheitsbehörden haben deshalb derzeit in Deutschland leider kaum Möglichkeiten, diese Spuren [der Verbrecher] nachzuverfolgen“, sagte Pistorius. Es sei zum Beispiel beim Menschenhandel und Terrorismus nicht hinnehmbar, dass es keine Möglichkeit gebe, mit Hilfe der Verbindungsdaten von den Opfern die Täter zu ermitteln.“

Ähnlich argumentiert der ranghohe britische Politiker Edward Ledgett in einem Interview mit einer amerikanischen Denktankfabrik. Die Veröffentlichungen der Überwachungsinstrumente durch Edward Snowden, so seine Argumentation, hätte nicht nur weitreichende Folgen in der Verhinderung von Terroranschlägen, sondern würde auch die effektive Bekämpfung von Menschenhandel gefährden:

*„So, the things that he’s disclosed, the capabilities, and NSA is a capabilities based organization, so when we have foreign intelligence targets, legitimate things of interest, like terrorists is the iconic example, but it includes things like human traffickers, drug traffickers, people who are trying to build, you know, advanced weaponry, nuclear weapons and build delivery systems for those, and nation states who might be executing aggression against their immediate neighbors, which you may have some visibility in some of that that’s going on right now, the capabilities are applied in a very discreet and measured and controlled way. So, the unconstrained disclosure of those capabilities means that as adversaries see them and recognize, hey, I might be vulnerable to this, they move away from that.“*¹

Datenschutz und Menschenhandel

Die Argumentation, dass Menschenhandel nur durch massenhafte Datensammlung und Überwachungstechnologien bekämpft werden kann, ignoriert den Menschenrechtsschutz der Betroffenen. Gerade Opfer von Menschenhandel haben ein besonderes Bedürfnis nach Schutz der Privatheit, die der Vorratsdatenspeicherung konträr entgegen läuft. Das Verbrechen Menschenhandel ist mit einem gesellschaftlichen Stigma belegt, da es sich um sexualisierte Zwangsarbeit, irreguläre Migration oder erzwungene Straftaten handeln kann. Auch schwerwiegende Arbeitsausbeutung, die sich als Straftatbestand des Menschenhandels qualifiziert, kann mit Demütigungen und Erniedrigungen für die Opfer einher gehen, die es in der Folge den Betroffenen erschwert, über ihr erlebtes Leiden zu sprechen. Auch durch Menschenhandel erfolgter Organhandel kann weitreichende soziale Konsequenzen für die Opfer mit sich bringen. Die zentrale Forderung der zivilgesellschaftlichen Gruppen in Deutschland und anderen europäischen Ländern ist die

**erschienen in der FIfF-Kommunikation,
herausgegeben von FIfF e.V. - ISSN 0938-3476
www.fiff.de**

Rückkehrprogramme und globale Opferdatenbanken

Es gilt gemeinhin die Annahme, dass Menschenhandel in einem Kontext von organisierter Kriminalität und irregulärer Migration stattfindet. Daher werden die staatlichen Maßnahmen in dem Bereich sehr restriktiv gehandhabt und sind eingebettet in die Maßnahmen zur Migrationskontrolle. In der Praxis bedeutet dies, dass ein niederschwelliger und anonymer Zugang zu Beratung für Betroffene ersetzt wird durch ein bürokratisiertes System der behördlichen Anerkennung von Opfern, die die Bedingungen für den Zugang zu Schutzstrukturen festlegen.

Der Fokus in der staatlichen und zwischenstaatlichen Datensammlung als Strategie gegen Menschenhandel liegt paradoxerweise auf dem (möglichen) Opfer und nicht, wie in der Terrorismusbekämpfung, auf den mutmaßlichen Tätern. Die EU-Kommission hat in den letzten Jahren fast 3 Millionen Euro für die Entwicklung von Indikatoren ausgegeben, die zu be-