

Garstka, Hansjürgen

Article — Published Version

## SWIFT-Abkommen aussetzen? Datenschutz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Garstka, Hansjürgen (2013) : SWIFT-Abkommen aussetzen? Datenschutz, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 10, pp. 656, <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-013-1581-6>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/88850>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Datenschutz

**SWIFT-Abkommen aussetzen?**

In der Sitzung des Menschenrechtsausschusses des Europaparlaments am 24. September stellte EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström etwas sehr Ungewöhnliches in Aussicht: Wenn sich die Vorwürfe bestätigen sollten, dass die NSA in großem Umfang Finanzdaten aus dem globalen SWIFT-System abgreife, würde das zwischen der EU und den USA geschlossene Abkommen zur Verarbeitung und Übermittlung von Finanzverkehrsdaten zum Zwecke des „Terrorist Finance Tracking Program“ (TFTP) ausgesetzt werden. So einen Schritt hat es noch nicht gegeben.

SWIFT ist eine 1973 gegründete Genossenschaft belgischen Rechts, die weltweit den Nachrichtenverkehr der Finanzinstitute untereinander abwickelt, an die 20 Mio. Nachrichten täglich. Nach dem 11. September 2001 wurde bekannt, dass US-Behörden zunehmend Anfragen über Geldtransfers zur Bekämpfung des Terrorismus und dessen Finanzierung an SWIFT richteten und entsprechende Informationen erhielten, ohne dass dies im Hinblick auf Bankgeheimnis und informationelles Selbstbestimmungsrecht nach europäischem Datenschutzrecht damals geregelt war. Energische Proteste etwa der Art.29-Datenschutzgruppe der EU führten dazu, dass 2010 das TFTP-Abkommen geschlossen wurde, in dem sich – nach Eingreifen des Europaparlaments zusätzlich verbesserte – Regelungen über Auskunftsverlangen des US-Finanzministeriums gegenüber SWIFT und damit auch den teilnehmenden europäischen Finanzinstituten finden. Es enthält wesentliche Datenschutzerfordernisse wie Erforderlichkeitsprinzip, Zweckbindung, Auskunftsrechte und Löschungspflichten. Europol ist in den Prozess eingeschaltet. Eine gemeinsame Überprüfungsinstanz kontrolliert die Einhaltung der Bestimmungen. Sie hat bisher zwei Berichte abgeliefert, zuletzt im Dezember 2012, und grundsätzlich das Funktionieren des Abkommens bestätigt.

Bei den jetzt erhobenen Vorwürfen handelt es sich um etwas ganz Anderes: Die NSA soll im Rahmen ihres „Follow the Money“-Programms direkt in den Datenverkehr von SWIFT eingegriffen haben, also unter Umgehung des TFTP-Abkommens. Sollten sich die Vorwürfe bestätigen wäre gerade nicht das Aussetzen des TFTP-Abkommens angesagt, sondern vielmehr der Abschluss eines Abkommens, das entsprechende Datenschutzregelungen auch für den Zugriff von Nachrichtendiensten vorsieht. Dass Nachrichtendienste, also auch die NSA, in einem bestimmten Umfang einen legalen Zugriff auf Finanzdaten haben, ist nichts Neues: Nach dem 11. September haben sowohl in den USA als auch in Europa die Nachrichtendienste entsprechende Befugnisse erhalten, auch zur

Übermittlung an ausländische Stellen. In einem Abkommen zum Zugriff von Nachrichtendiensten müssten klare Verfahrensregelungen geschaffen werden, die der Transparenz und den Rechten der Betroffenen in ähnlicher Weise wie das TFTP-Abkommen Rechnung tragen. Das TFTP-Abkommen auszusetzen wäre zwar eine spektakuläre, aber eine im wahrsten Sinne des Wortes in die Leere führende Maßnahme. Sie würde den Zugriff auf europäische Finanzdaten durch amerikanische Stellen sicherlich nicht stoppen, sondern das in jener Vereinbarung bisher Erreichte in Frage stellen.

Zwei große internationale Konferenzen haben gerade zu dieser Thematik Stellung genommen: In Berlin hat die 8. Internationale Konferenz der Informations(freiheits)beauftragten am 20. September eine Deklaration angenommen, in der sie erklärt, dass Nachrichtendienste tief in die Grundrechte eingreifen und deshalb einer verfassungsmäßigen Überwachung unterworfen werden müssten. Eine Woche später stellte die 35. Internationale Konferenz der Datenschutzbeauftragten in Warschau den dringenden Bedarf nach einer internationalen Vereinbarung fest, die den Schutz der Persönlichkeitsrechte, der persönlichen Daten und der Netzintegrität (!) sicherstellt. Die US-Vertretung enthielt sich der Stimme.

Hansjürgen Garstka  
Humboldt-Universität zu Berlin  
garstka@berlin.de

## Netzzrückkauf

**Wende von unten**

Knapp eine halbe Million Hamburger Bürger haben am 22. September dafür gestimmt, dass die Hansestadt ihre Energienetze über ihre bisherige Minderheitsbeteiligung von 25,1% hinaus vollständig zurückkauft und damit eine Entscheidung rückgängig macht, die nach der Jahrtausendwende den Energiekonzernen Vattenfall und EON die Übernahme dieser städtischen Infrastruktur ermöglicht hatte. Es scheint wie aus einer fernen Zeit, dass der Gesellschaft unisono angesonnen wurde zu glauben, privatwirtschaftliche Unternehmen seien per Definition besser als öffentliche Unternehmen und daher Privatisierungen stets vorteilhaft. Zu stark ist in den letzten Jahren die Jagd nach Rekordrenditen in Misskredit geraten, zu wenig Gemeinsinn war bei den Unternehmen erkennbar, wenn sie systematisch Steueroasen ausnutzten, und zu häufig wurden Grenzen zur Illegalität überschritten, wenn beispielsweise Preise an der Strombörse manipuliert wurden. Das Pendel schlägt nun zurück, und es ist die Zivilgesellschaft – oft auch gegen den Widerstand der etablierten Parteien –, die beginnt, sich

wieder stärker um ihre ureigenen Belange zu kümmern. Ein Meilenstein ist hier die gescheiterte Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung, die sich trotz massiver Bemühungen auch und gerade der Europäischen Kommission nicht durchsetzen ließ. Und es ist die öffentliche Netzinfrastruktur – die Strom-, Gas-, Wasser- und Wärmenetze, aber auch die Netze des Schienenverkehrs –, bei der die Bürger nicht sehen, welche Vorteile es haben könnte, sie in die Hände von privatwirtschaftlichen Konzernen zu legen.

Nun haben also die Hamburger Bürger ein Zeichen gesetzt, und die Bürger Berlins und Stuttgarts werden demnächst möglicherweise folgen. Gut so, denn:

Eine Stadt der Größe Hamburgs sollte fraglos über das technische Know How, qualifiziertes Personal, finanzielle Mittel und organisatorische Möglichkeiten verfügen, um seinen Bürgern eine jederzeit zuverlässige und moderne Infrastruktur zu bieten und diese kompetent zu managen. Auch wenn man das etwas antiquierte Wort von der „Daseinsvorsorge“ nicht mag, ist doch nicht zu übersehen, dass die Bürger hier in erster Linie die Kommunen in der Verantwortung sehen.

Finanzinvestoren stehen zur Zeit Schlange für den Erwerb deutscher Strom- und Gasnetze, ein Indiz dafür, dass es um die Rentabilität des Netzbetriebs im Rahmen der bestehenden Netzregulierung so schlecht nicht bestellt sein kann. Gewinne, die bei Fremdbesitz der Infrastruktur als Dividenden auf globale Konten abfließen, bleiben vor Ort und stärken dort Kaufkraft und Arbeitsplätze.

Die Energiewende ist in erster Linie dezentral und bietet einem breiten energiewirtschaftlichen Mittelstand vielfältige Möglichkeiten, daran zu partizipieren. Netzbetreiber, die der Energiewende maximal aufgeschlossen gegenüberstehen und sie nicht als Angriff auf ihr bisheriges Geschäftsmodell sehen, sind eher geneigt, konstruktiv nach Lösungen für anstehende Probleme zu suchen.

Ein Kollateralschaden des neuen kommunalen Selbstbewusstseins, wie es die Hamburger Bürger demonstriert haben, könnte darin liegen, dass die Existenz der vier großen Energiekonzerne in Deutschland bedroht ist, da ihnen ihr Geschäftsmodell mit der sukzessiven Abschaltung von Großkraftwerken und dem zum Teil erzwungenen Verkauf der Übertragungsnetze nun vollständig abhanden kommt. Ob die Energiewende auch ohne die Energiekonzerne gelingen kann, wird Hamburg beweisen müssen. Die Chancen dafür stehen nicht schlecht.

Uwe Leprich

Hochschule für Technik und Wirtschaft Saarbrücken  
uwe.leprich@htwsaar.de

Vodafone/Kabel Deutschland

## Übernahme mittelfristig kritisch

Am 20.9.2013 stimmte nach dem Bundeskartellamt auch die Europäische Kommission der Übernahme von Kabel Deutschland durch Vodafone ohne Auflagen zu. Wesentliche Wettbewerbsprobleme werden sowohl vom Kartellamt als auch von der Kommission nicht gesehen. Dies wird damit begründet, dass Vodafone primär im Mobilfunk und damit in einem anderen Markt als Kabel Deutschland tätig ist. In den Medien wird die Übernahme überwiegend positiv gesehen, da der Deutschen Telekom ein starker Konkurrent im Festnetz entstehen könnte. Daraus wird stärkerer Wettbewerbsdruck im Festnetz sowie im Bereich von Internet-TV-Angeboten erwartet.

Der Marktanteil des neuen Unternehmens im Markt für Festnetzanschlüsse liegt deutlich unter problematischen Schwellen und ist somit aus wettbewerbsökonomischer Sicht als unproblematisch einzustufen. Allerdings werden Übernahmen üblicherweise mit Effizienzgewinnen begründet von denen eine Volkswirtschaft profitiert. Dies ist im vorliegenden Fall sicherlich auch möglich, aber dadurch dass Vodafones bisherige Festnetzaktivitäten nicht auf Kabelnetzen beruhten, unklar und sicherlich von der künftigen Unternehmensstrategie abhängig.

Darüber hinaus ging in den letzten Jahren der Preisdruck im Festnetz oftmals von den Kabelnetzbetreibern aus. Diese waren in der Lage, auch aufgrund unterschiedlicher regulatorischer Bedingungen, die Preise der klassischen Festnetzkonkurrenz zu unterbieten. Wie sich die jetzige Übernahme auf diesen Preisdruck auswirken wird, ist zunächst ungewiss, jedoch können negative Effekte nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Neben diesen Aspekten kommt in Bezug auf die künftige Entwicklung von Telekommunikationsmärkten eine weitere Entwicklung ins Spiel. Marktstudien bestätigen, dass die Substitution zwischen Festnetz und Mobilfunk in den letzten Jahren an Stärke zugenommen hat und folglich für die Beurteilung des Wettbewerbsgeschehens wichtiger wird. Für Österreich ergaben neuere Studien, dass im Bereich der Festnetz- und Mobilfunknutzung inzwischen hinreichende Evidenz für einen gemeinsamen Markt vorliegt. Zwar ist im Bereich des Anschlusses diese Integration in absehbarer Zeit noch nicht zu erwarten, allerdings werden zukünftig diese Märkte sich mehr und mehr integrieren. Aus gegenwärtiger Perspektive sind zunächst keine gewichtigen Gründe gegen die Übernahme von Kabel Deutschland durch Vodafone vorhanden. Die Übernahme ist aller-

dings vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Telekommunikationsmärkte sowie daraus in absehbarer Zukunft resultierenden neuen Marktbedingungen deutlich kritischer zu sehen.

Ulrich Heimeshoff  
Universität Düsseldorf  
Ulrich.Heimeshoff@uni-duesseldorf.de

## Energiewende

### Quotenmodell keine Verbesserung

Die Diskussion über die Energie- und Klimapolitik wird gegenwärtig von dem Generalthema „Rettet die Energiewende“ beherrscht. So sorgt sich der Sachverständigenrat – genau wie die Monopolkommission – darum, dass die Energiekosten dank der EEG-Förderung vollständig aus dem Ruder laufen könnten und damit die Akzeptanz der Energiewende Schaden nimmt. Sie schlagen deshalb ein Quotenmodell vor, bei dem die Energieunternehmen dazu verpflichtet werden, eine bestimmte Quote erneuerbarer Energien einzuspeisen, ohne dass dabei festgelegt wird, welche Energietechnik zum Einsatz kommt. Die Erwartung ist, dass es dann zu einem Wettbewerb unter den erneuerbaren Energieträgern kommt, der dafür sorgt, dass der Strom aus erneuerbarer Energie mit der kostengünstigsten Technik bereitgestellt wird. Auf den ersten Blick hat dieses Modell gegenüber dem EEG den großen Vorteil, die größten Ineffizienzen beim Ausbau der Erneuerbaren zu vermeiden. Das Quotenmodell würde z.B. den weiteren Ausbau der Solarenergie zum Erliegen bringen, weil Sonnenstrom gegenüber Windstrom nicht wettbewerbsfähig ist.

Aber kommt es durch die Quote tatsächlich zu einem Effizienzgewinn? Es wäre zunächst zu klären, welche Quote angestrebt werden soll. Konsequenter wäre natürlich die, die im Energiekonzept der Bundesregierung für die Erneuerbaren vorgesehen ist, d.h. ein Anteil von 35% bis 2020 und 80% bis 2050. Dann wäre auch mit dem Quotenmodell ein exzessiver Ausbau der Erneuerbaren notwendig, um den beschlossenen Fahrplan der Energiewende einzuhalten. Es bliebe auch dabei, dass CO<sub>2</sub>-Einsparungen praktisch ausschließlich durch den Einsatz erneuerbarer Energien bewerkstelligt werden. Damit blieben Effizienzgewinne, die dadurch möglich sind, dass man andere technische Möglichkeiten einsetzt, Einsparungen in anderen Sektoren oder Regionen vornimmt, weiterhin ungenutzt. Aber damit nicht genug. Wie würde der Ausbau der Erneuerbaren unter den Bedingungen eines Quotenmodells aussehen? Angesichts der Kostenstruktur bei den erneuerbaren Energien ist klar, dass sich der Onshore-

Windstrom gegen alle anderen Formen durchsetzen würde. Unter den Bedingungen eines Quotenmodells wird sich der Zuwachs bei den Anlagekapazitäten vollständig auf die landgestützte Windkraft konzentrieren. Damit würden die Flächen und Landschaften, die für die Bebauung mit Windkraftanlagen freigegeben werden, massiv ausgedehnt. Dies hätte einen enormen Anstieg der externen Kosten zur Folge. Es wären Eingriffe in gewachsene Kulturlandschaften erforderlich, die zu ihrer nachhaltigen Zerstörung führen könnten. Bereits jetzt, unter den Bedingungen des EEG, sind die Anreize zum Ausbau der Windkraft erheblich. Um weitere Flächen zu erschließen, wird erwogen, auch in Wäldern Windkraftanlagen aufzustellen. Da moderne Anlagen über 200 m Höhe aufweisen, kann man sich leicht vorstellen, was die Verwirklichung solcher Pläne für die Landschaft bedeutet.

Das Quotenmodell vernachlässigt die externen Kosten der Erneuerbaren vollständig. Deshalb liefert es auch keine Gewähr dafür, dass tatsächlich die effizienteste Technologie zum Einsatz kommt. Gerade die externen Effekte, die mit Windkraftanlagen verbunden sind, lassen sich schlecht quantifizieren. Einschränkungen ästhetischer Werte sind zweifelsfrei Kosten, aber wie hoch diese sind, das ist private Information derer, deren Landschaft mit Windkraftanlagen zugebaut wird. Es ist bekannt, dass es keine Mechanismen gibt, die es erlauben, diese private Information unverzerrt zu erfassen. Dennoch dürfte außer Frage stehen, dass die massiven Landschaftseingriffe, die mit der Windkraft schon jetzt verbunden sind, erhebliche Kosten verursachen. Das Quotenmodell führt nicht notwendig zu einem Effizienzgewinn, aber ganz sicher zu einer Verschiebung der Kostenbestandteile: die pekuniären Kosten der Erneuerbaren werden sinken (die Subventionslast geht zurück), aber die sozialen Kosten der Erneuerbaren werden massiv steigen.

Anstatt für das Quotenmodell zu kämpfen, um „das Schlimmste zu verhindern“, wäre es besser, konsequent gegen die weitere Fortsetzung der Energiewende und den vollkommen sinnlosen Ausbau der Erneuerbaren Energien einzutreten. Das spart pekuniäre und soziale Kosten, ohne dass es auf der anderen Seite zu Wohlfahrtsverlusten kommt. Die Energieversorgung lässt sich langfristig auch ohne Erneuerbare und ohne Atomstrom zu günstigeren Konditionen sichern, als sie die Erneuerbaren bieten, und die Klimaziele lassen sich durch einen konsequent ausgebauten Emissionshandel ebenfalls zu deutlich niedrigeren Kosten sicherstellen, als sie die Energiewende mit sich bringt.

Joachim Weimann  
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg  
Joachim.Weimann@ovgu.de