

## Positionspapier

### Marktzugang in China

Juni 2015

Seite 1

BITKOM vertritt mehr als 2.200 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.400 Direktmitglieder. Sie erzielen mit 700.000 Beschäftigten jährlich Inlandsumsätze von 140 Milliarden Euro und stehen für Exporte von weiteren 50 Milliarden Euro. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, über 250 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Hardware oder Consumer Electronics her, sind im Bereich der digitalen Medien oder der Netzwirtschaft tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 76 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, 10 Prozent kommen aus Europa, 9 Prozent aus den USA und 5 Prozent aus anderen Regionen. BITKOM setzt sich insbesondere für eine innovative Wirtschaftspolitik, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10  
10117 Berlin-Mitte  
Tel.: +49.30.27576-0  
Fax: +49.30.27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

### Einleitung

Aufgrund ihrer weltweiten Produktionsketten und der weltweiten Vernetzung durch das Internet ist die ITK-Branche naturgemäß global. Vor diesem Hintergrund hat auch die ITK-Branche in Deutschland ein Interesse daran, sich dem globalen Wettbewerb zu stellen. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn dies unter gleichen Bedingungen (einem level playing field) ermöglicht wird. Im Moment ist dieses level playing field bei gewissen Themen der ITK (Informations- und Kommunikationstechnologie) in China nicht gegeben. Die entsprechenden Beobachtungen und Sorgen wurden in den vergangenen Jahren mehrfach sowohl bei deutsch-chinesischen als auch europäisch – chinesischen Regierungsgesprächen vorgetragen. Trotz wiederholter Versicherungen der chinesischen Seite, in- und ausländische ITK-Anbieter den gleichen Regeln zu unterwerfen, bestehen im Wesentlichen die beschriebenen Probleme jedoch fort.

**Ansprechpartner**  
Christoph Gürtler  
Bereichsleiter Außenwirtschaft  
Tel.: +49.30.27576-136  
Fax: +49.30.27576-136  
c.guertler@bitkom.org

**Präsident**  
Prof. Dieter Kempf

**Hauptgeschäftsführer**  
Dr. Bernhard Rohleder

Der chinesische ITK-Markt entwickelt sich seit Jahren sehr dynamisch mit zum Teil deutlich zweistelligen Wachstumsraten. Besonders rasant wuchsen zuletzt die Märkte für IT-Services und Software sowie Telekommunikationsinfrastruktur. Maßgebliche Markttrends und Zukunftstechnologien wie Cloud Computing, Internet of Things, Electronic ID und Electronic Banking/Payment weisen ein enormes Marktpotenzial sowohl in China als auch in Deutschland auf. Die im Folgenden angesprochenen Produkte, d.h. insbesondere Produkte der Informationssicherheit (u.a. Bankkarten, Gesundheitskarten, Smartcards, SIM-Karten, Token, elektronische Ausweisdokumente) und Telekommunikationsinfrastruktur sind „Enabler“ für die erfolgreiche Entwicklung und Akzeptanz der erwähnten Zukunftstechnologien sowie weiterer Wachstumsmärkte wie etwa „smart cities“.

## Positionspapier

Marktzugang in China

Seite 2

### Marktzugang für IT-Sicherheitsprodukte

Die Politik und existierenden Regulierungen in der VR China hinsichtlich IT-Security im kommerziellen Bereich (Krypto-Technologie) führen zu marktverzerrenden Beschränkungen bzw. zum völligen Ausschluss für nicht-einheimische Unternehmen für bestimmte Produkte bzw. Sektoren. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei, dass „nationale Sicherheit“ und „kritische Infrastruktur“ in China wesentlich restriktiver ausgelegt werden, als international üblich.

Mangelnde Transparenz: Informationen, die maßgeblich für den Markteintritt und für das Agieren am Markt sind, liegen oftmals nicht vor. So sind beispielsweise Konsultationsfristen der Industrie zu Gesetzesfolgenabschätzungen oft inexistent bzw. nicht für ausländische Unternehmen zugänglich oder zu kurz.

Beschränkung des Marktzugangs: „Foreign-invested companies“ (FIEs) können unter den geltenden (seit längerer Zeit in Überarbeitung befindlichen) „commercial encryption regulations“ von der zuständigen staatlichen Behörde OSCCA keine Lizenzen für den Import, Verkauf und Produktion von verschlüsselungsbezogenen Kryptoprodukten, z.B. bei hoheitlichen Dokumenten in China erhalten, ebenso wie für F&E-Maßnahmen. Daraus folgt, dass für staatliche Ausschreibungen und Ausschreibungen von Unternehmen in staatlichem Besitz in China vielfach keine Kryptotechnologien durch FIEs angeboten werden können.

Formulierung von Standards: FIEs werden bei der Formulierung hochgradig marktrelevanter Standards ausgeschlossen. Beispiele: Ausschluss aus der Formulierung des "China National Standard for Mobile Payments" (Januar 2012), "Verpflichtende Standards bei Steuerkontrollmaschinen und -karten" (Juni 2012) und chinesische Algorithmen für Trusted Plattform Module (TPM).

Ausgestaltung des „Multi Level Protection Scheme“ (MLPS): Bestehende MLPS-Regulierungen erfordern ab bestimmten Sicherheitsstufen die Verwendung ausschließlich chinesischer Intellectual Property (IP). Durch die oben erwähnte restriktive Auslegung von „nationaler Sicherheit“ und „kritischer Infrastruktur“ umfassen diese dabei einen exzessiv weiten Anwendungsbereich.

Die Regeln für den Einsatz von IT-Sicherheitsprodukten für kommerzielle Anwendungen sollten sich an internationalen Standards orientieren. Der Begriff "kommerzielle Anwendungen" (in Abgrenzung zu "national security") sollte sich an weltweit üblichen Standards orientieren. Dies gilt auch für die Definition, wann Verschlüsselung als Kernfunktion eines Produkts anzusehen ist und wann es nur eine unterstützende Rolle einnimmt. Ferner sollte eine Zertifizierung durch unabhängige Labore möglich sein.

Geltendes Recht muss kohärent publiziert werden und allen Marktteilnehmern gleichermaßen zugänglich sein. Notwendige Lizenzen (insbesondere OSCCA Lizenzen) sollten auch für nicht chinesische Unternehmen gleichermaßen zugänglich sein. Die Bedingungen für den Erwerb entsprechender Lizenzen (und das etwaige Versagen) sollten umfassend und transparent kommuniziert werden. Algorithmen und technische Erfordernisse sollten sich an internationalen Standards orientieren und allen Unternehmen gleichermaßen zugänglich sein.

## Positionspapier

Marktzugang in China

Seite 3

Hersteller von IT-Sicherheitsprodukten sollten bei der Veränderung für den Marktzugang maßgeblicher Regeln konsultiert werden und die Möglichkeit erhalten, diese in angemessener Zeit zu kommentieren. Dies gilt insbesondere auch für die Überarbeitung der „commercial encryption regulation“, deren Überarbeitung für 2015 erwartet wird.

### Regulierung im Banking-IT-Markt

Die chinesische Regierung hat im September 2014 die „Guiding Opinions on the Application of Secure and Controllable Information Technology to Strengthen Banking Industry Network Security and Informatization“ herausgegeben. Die Umsetzung dieser Regulierungsmaßnahme würde dazu führen, dass der Zugang zum chinesischen Banking IT-Markt für viele deutsche und internationale Unternehmen nicht mehr gegeben ist. Die Regulierung verlangt von den Banken, bis 2019 „sichere und kontrollierbare IKT Waren- und Dienstleistungen“ für bis zu 75% der Netzwerke und Systeme zu beschaffen. Diese Regelungen sind bis April 2015 zu implementieren; Umsetzungsmodalitäten sind seitens der Banken schon bis 15. März 2015 vorzulegen.

Zur Implementierung der angesprochenen Regelung wurde im Dezember 2014 von der chinesischen Regierung die „Promotion Guidelines for the Application of Secure and Controllable Information Technology in the Banking Industry (2014-2015)“ herausgegeben, welche „sichere und kontrollierbare“ Voraussetzungen für verschiedene IKT-Produkte und -dienste definieren. Die Bedingungen zur Implementierung wurden jedoch nicht veröffentlicht oder ausländischen IKT-Anbietern zur Verfügung gestellt. Dies alleine könnte eine Verletzung von WTO-Regeln sein.

Die Maßnahmen werden von der chinesischen Seite als Verbesserung der Cyber-Sicherheit dargestellt. Bei voller Implementierung untergraben sie jedoch die Fähigkeit deutscher und europäischer ITK Unternehmen, am chinesischen IT Markt teilzunehmen und zu bedienen. Um als „sicher und kontrollierbar“ zu gelten, müssen sich IKT-Produkte und -dienste neben anderen Bedingungen u.a. massiven Sicherheitstests unterziehen, einheimisches (chinesisches) geistiges Eigentum verwenden (z. B. lokale Krypto-Algorithmen) und länderspezifische (chinesische) Sicherheitsstandards erfüllen. Ausländische Technologielieferanten sollen ebenso Quellcode sowie andere sensible und firmeninterne Informationen an die chinesische Regierung übermitteln. Die Implementierungsmaßnahmen zeigen ebenso an, dass die Unternehmen für eine Fortsetzung des Geschäfts in China vor Ort auch Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten vorweisen müssen.

Einige Produkte im Banking-Markt in China, wie die Bankkarte, die in China ausgegeben werden, müssen weltweit angewendet werden können. Umgekehrt sollen Bankkarten, die in Europa herausgegeben werden, auch in China angewendet werden können, z.B. um Geld von einem Bankomat abzuheben. Diese Märkte sind daher nicht als geschlossen zu betrachten. Eine Regulierung im chinesischen Banking-Markt erscheint daher wenig zielführend. Gleichlautende Überlegungen gelten z.B. auch für die SIM-Karte in einem Smart Phone.

## Positionspapier

Marktzugang in China

Seite 4

Mitte April 2015 wurden die geplanten Regelungen vorläufig suspendiert.

### Anti-Terror Gesetzentwurf (Art. 15 und 16)

Der Entwurf des Anti-Terrorgesetzes verlangt von Technologiefirmen die Bereitstellung von Kryptographie-Schlüsseln und die Installation von „backdoors“, um Strafverfolgungsbehörden Zugang für Anti-Terror Ermittlungen zu gewähren. Dies würde sichere Kommunikation in China unmöglich machen. Anbieter würden durch die Übergabe wirtschaftlich sensibler Informationen ihre Glaubwürdigkeit beschädigen und den Verlust zukünftiger Geschäfte riskieren. Diese Bedingungen würden für die meisten ausländischen Anbietern unhaltbare Geschäftsbedingungen bedeuten.

Ferner verlangt der Gesetzentwurf von Anbietern, inländische personenbezogene Daten in der Volksrepublik China zu speichern. Dies würde für ausländische Anbieter enorme Investitionen bedeuten, um weiterhin gesetzeskonform zu handeln. Dies ist im besten Fall mit hohen Kosten verbunden, im schlimmsten Fall aber bedeutet es vor allem für kleinere Anbieter, deren Geschäftsmodell auf Cloud-Diensten basiert, dass eine weitere Geschäftstätigkeit in China nicht mehr möglich ist. Dieses Gesetz könnte zerstörende Wirkungen für ganze Industriezweige zur Folge haben, die routinemäßig personenbezogene Daten im Ausland verarbeiten.

Die dritte Lesung des Gesetzentwurfs wurde vorerst aufgeschoben (Stand 15. März 2015).

### Foreign Investment Law (Entwurf) – Kapitel 4 „National Security Review“

Im Januar 2015 wurde der Entwurf vom Foreign Investment Law durch die chinesische Regierung veröffentlicht. Bei Verabschiedung des Gesetzentwurfs würde der Geltungsbereich, den das „National Security Review“ (NSR) bisher umfasst, deutlich verbreitert werden. Nicht mehr ausschließlich Investitionen in bestimmte Sektoren, sondern jede ausländische Investition, welche die „nationale Sicherheit gefährdet oder gefährden könnte“, wäre Gegenstand eines NSR. Es ist nicht möglich, gegen eine beim NSR gefallene Entscheidung Einspruch einzulegen.

Das nicht Vorhandensein einer ausführlichen Definition des Begriffs „nationaler Sicherheit“ führt zu Unsicherheit bei ausländischen Investoren. Durch die oben genannten Änderungen wird die Fähigkeit der chinesischen Regierung gestärkt, den NSR Prozess zu nutzen, um ausländischen Investitionen aus politischen oder anderen Gründen zu blockieren. Ein Werkzeug, das in verschiedenen Sektoren zum Einsatz kommen kann – inklusive dem IT-Sektor, der bei Fragen der nationalen Sicherheit in China besondere Aufmerksamkeit genießt.

## **Positionspapier**

Marktzugang in China

Seite 5

### **Forschungsförderung chinesischer Unternehmen in Deutschland und deutscher Unternehmen in China**

Chinesische Unternehmen genießen vollumfänglichen Zugang zu europäischen und deutschen Forschungsförderungsmaßnahmen. Eine Niederlassung und Forschungseinrichtungen in Europa bzw. Deutschland reichen aus, um als Unternehmen in den gleichen Genuss von Fördermitteln zu kommen, wie einheimische Unternehmen.

Für deutsche Unternehmen in China haben sich inzwischen zwar die Zugangsmodalitäten zu chinesischen Forschungsförderungsmaßnahmen verbessert, in der Praxis berichten die Unternehmen aber weiterhin von informellen Zugangshemmnissen. Es gibt weiterhin keine Reziprozität, d.h. deutsche Unternehmen in China können sich nicht in gleichem Maße an chinesischen Förderprogrammen beteiligen, wie es den chinesischen Unternehmen in Deutschland und Europa möglich ist.

### **Verhandlungen über eine Reform des ITA-Abkommens**

Das ITA wurde 1996 unter der Schirmherrschaft der Welthandelsorganisation (WTO) unterzeichnet, um den Handel von IT- und Telekommunikationsprodukten (IKT) dadurch zu erweitern, dass Zolltarife bei einer vereinbarten Produktpalette entfallen. Das ITA hat nicht nur für einen Anstieg des internationalen Handels von IKT-Produkten, sondern auch für die Verbreitung von Technologie weltweit gesorgt. Seit der Geburtsstunde des ITA-Abkommens 1996 hat die WTO trotz der enormen Entwicklungen im Technologiebereich noch keine Aktualisierung der Liste mit zollfreien Produkten vorgenommen. Als Folge sind viele weiter entwickelte IKT-Produkte nicht mehr vom ITA-Abkommen abgedeckt, was Unsicherheit in den Märkten hervorruft. Ebenso sind einige wichtige Schwellenländer noch nicht Mitglied des ITA-Abkommens. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die ausländischen Produzenten am Zugang zu nationalen Märkten hindern, behindern ebenso den Handel mit IKT-Produkten. Insgesamt schaden diese Punkte nicht nur der IKT-Wirtschaft, sondern auch den Verbrauchern, welche nicht von den neuesten Entwicklungen im IKT-Bereich profitieren können.

Drei Prioritäten für die ITA-Reform:

1. Hinzufügen neuer Produkte, um mit dem technologischen Wandel Schritt zu halten
2. Beitrittsförderung weiterer Regierungen zum Abkommen
3. Bemühung angemessener Wege um nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen.

Vor diesem Hintergrund bedauert der BITKOM das erneute Scheitern der Verhandlungen über eine Erweiterung des ITA-Abkommens von Dezember 2014. Wir fordern die chinesische Regierung ebenso wie andere beteiligte Parteien dazu auf, die Liste mit vom ITA-Abkommen ausgeschlossen Produktensubstantiell zu reduzieren und auch die Einführungsfristen der Zollfreiheit („Staging“) gering zu halten und einen zügigen Abschluss der Verhandlungen zu ermöglichen. Ein konstruktiver Kompromiss ist nötig, um zu einem kommerziell bedeutsamen Ergebnis zu kommen, von dem alle Beteiligten profitieren werden.

## **Positionspapier**

Marktzugang in China

Seite 6

### **Ausblick**

Die EU-Kommission verhandelt mit China derzeit über ein bilaterales Investmentabkommen, den Beitritt Chinas zum Government Procurement Agreement (GPA) sowie wie schon erwähnt die Erweiterung des ITA Abkommens. China hat auch den Wunsch geäußert, an den Verhandlungen zum TiSA(Trade in Services Agreement) teilzunehmen. Nach dem WTO-Beitritt Chinas vor 14 Jahren am 27. September 2001 sollten diese ermutigende Signale einer Bewegung hin zu einer freien Marktwirtschaft auch in den Bereichen der Regulierungen auf dem ITK-Markt Anwendung finden.