



Außenwirtschaftspolitik für die Digitale Dekade

Positionspapier

www.bitkom.org

bitkom

Herausgeber

Bitkom e. V.
Albrechtstraße 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Lukas Gabriel Wiese | Bereichsleiter Außenwirtschaft & Internationale Beziehungen | Bitkom e. V.
T 030 27576-170 | l.wiese@bitkom.org

Christoph Tovar | Referent Internationales & Innovationspolitik | Bitkom e. V.
T 030 27576-145 | c.tovar@bitkom.org

Elisabeth Allmendinger | Referentin Public Affairs | Bitkom e. V.
T 030 27576-127 | e.allmendinger@bitkom.org

Federführendes Bitkom-Gremium

Arbeitskreis Außenwirtschaftspolitik

Satz & Layout

Katrin Krause | Bitkom e. V.

Titelbild

© gumpapa – stock.adobe.com

Copyright

Bitkom 2022

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom.

Zusammenfassung

Obwohl die digitale Wirtschaft vom internationalen Austausch und Skaleneffekten durch offene Märkte lebt, haben sich in der jüngeren Vergangenheit vermehrt **Lücken im Welthandelssystem** – insbesondere im Digitalen Handel – aufgetan. In der Abwesenheit belastbarer Regeln und Institutionen entfachte sich ein **Systemwettbewerb** zwischen liberaler Marktwirtschaft und Staatskapitalismus, der in eine Rivalität um die technologische Vormachtstellung zwischen den USA und China mündete.

Der Zugang zu digitalen Technologien wird als eine strategische Ressource verstanden und als Machtwerkzeug instrumentalisiert. Für die europäische Digitalwirtschaft – mit den in Deutschland tätigen Unternehmen als Schwergewicht – besteht dabei die Gefahr einer **Entkopplung** in separate Wirtschafts- und Technologiesphären – mit unlösbaren Konflikten der Rechtssysteme und einer **Fragmentierung technischer Standards**.

Deutschland und die EU müssen sich an die **Veränderungen im geopolitischen Umfeld** anpassen. Als Exportnation mit zahlreichen mittelständischen Spezialanbietern sowie als größter Mitgliedsstaat der EU muss Deutschland den negativen Entwicklungen im Welthandel mit digitalen Gütern in ihrer Außenwirtschaftspolitik Rechnung tragen.

Ausgehend von exemplarisch gelisteten Handelshemmnissen entwickelt der Bitkom Empfehlungen für einen **Paradigmenwechsel in der Außenwirtschaftspolitik** – hin zu einer stärkeren Beachtung von Handelshemmnissen in der Digitalwirtschaft. Um diesen zu begegnen, bedarf es sowohl eines souveränen Deutschlands mit starken Partnern auf Augenhöhe als auch eines multilateralen Handelsregimes mit **durchsetzungsfähigen Rules & Tools**. In diesem Kontext regt der Bitkom folgende Maßnahmen an:

1. **WTO strukturell reformieren und inhaltlich weiterentwickeln:** Angesichts des Volumens und der Relevanz des Digitalen Handels muss sich die WTO ebenso als DTO – als eine *Digital Trade Organization* – verstehen. So gilt es, das WTO-Moratorium über Zölle auf elektronische Übermittlungen dauerhaft zu verstetigen und die Verhandlungen für ein ambitioniertes E-Commerce-Abkommen weiter voranzutreiben.
2. **Risiken durch Handelsübereinkünfte diversifizieren:** Bilaterale Handels- und Investitionsverträge können die multilaterale Regelsetzung – angesichts der langwierigen Verhandlungen – ergänzen. Solche Abkommen sollten nicht nur bestehendes WTO-Regelwerk neu kodifizieren, sondern Regelungen zu digitalen Dienstleistungen und zum Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren enthalten.
3. **Internationale Allianzen schmieden und vertiefen:** Die Bundesregierung sollte Fragen der Digital- und Technologiepolitik zur Priorität in ihrer Außenpolitik erklären und mit gleichgesinnten Demokratien Lösungen erarbeiten. So können existierende Bündnisse wie die G7 oder der EU-US TTC genutzt werden, um Instrumente für den Umgang mit systemischen Wettbewerbern und schwierigen Partnern zu koordinieren.

4. **EU-Handelsstrategie umsetzen:** Der Bitkom begrüßt den Fokus der neuen EU-Handelspolitik auf strengere Durchsetzungsmechanismen und der Schaffung neuer handelspolitischer Schutzinstrumente. Eine selbsternannte »geopolitische EU-Kommission« muss dabei auch klare Mechanismen und Regeln definieren, um gegen unrechtmäßige wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten vorzugehen: Der extraterritoriale Einfluss von Drittstaaten auf europäische Unternehmen – jeglicher Branche – ist nicht hinnehmbar.
5. **Exportkontrolle international koordinieren und europäisch harmonisieren:** Eine kohärente Umsetzung und Durchsetzung der Exportkontrolle dient nicht nur den sicherheitspolitischen Zielen, sondern stellt darüber hinaus weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen sicher. Die Kontrollpraxis und Verfahren in der EU müssen stärker harmonisiert werden, um der uneinheitlichen Auslegung von Schlüsselbegriffen und den unterschiedlichen Anforderungen in der Antragsstellung entgegen zu wirken.
6. **Industriepolitik modernisieren:** Es gilt, die relevanten Schlüsseltechnologien und deren Ökosysteme für Deutschland und Europa zu definieren und hieraus klare Prioritäten abzuleiten. Um im globalen Wettbewerb in vergleichbarer Größenordnung aufgestellt zu sein, ist es unabdingbar, die Forschung und Entwicklung dieser Technologien in europäischer Arbeits-, Kosten- und Risikoteilung anzugehen.
7. **Außenwirtschaftsförderung anpassen:** Im Bereich der Digitalisierung ist naturgemäß der Modernisierungsbedarf in Entwicklungs- und Schwellenländern mit teils niedriger Bonität am größten. Gleichzeitig bestehen keine oder sehr beschränkte Möglichkeiten, Projekte eigenfinanziert abzuwickeln. Jenseits des bestehenden und von der Digitalwirtschaft positiv bewerteten Instrumentariums der deutschen Außenwirtschaftsförderung gilt es, Finanzierungsinstrumente an diesen Bedarf zu orientieren und attraktiver für diese Ländergruppe zu gestalten.
8. **EU-Binnenmarkt vertiefen und instrumentalisieren:** Im Sinne der wirtschaftlichen Funktion nach innen und der geopolitischen Funktion nach außen ist der Digitale Binnenmarkt umzusetzen. So bekommen europäische Startups auf ihrem Weg zu Scaleups einen niedrigschwelligen Zugang zu hinreichend großen Märkten. Die potentielle Größe und Qualität eines tief harmonisierten Binnenmarktes stärkt die Verhandlungsmacht der EU gegenüber Drittstaaten und hilft – wo nötig – die geopolitischen Interessen durchzusetzen.
9. **Rolle in der internationalen Normung stärken:** Die Bundesregierung sollte die Normung als regulatorisches Instrument bewusst nutzen und gemeinsam mit der Wirtschaft Strategien für den Umgang mit dem Systemwettbewerb in der Standardisierung erarbeiten. Deutsche Unternehmen müssen dabei unterstützt werden, ihre Interessen im Sinne eines starken deutschen und europäischen Industriestandorts in der internationalen Normung zu vertreten – z. B. indem normungsbedingte Kosten stärker gefördert werden.

10. Entwicklungszusammenarbeit mit der Wirtschaft strategisch ausrichten: Als Mehrzweckinstrument kann die Förderung der Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern auf diverse Ziele im Bereich der Handels-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik einzahlen. Die neue Bundesregierung sollte daher verstärkt eine ressortübergreifende Kohärenz ihrer Ziele sicherstellen sowie die Koordination unter den Programmen, Formaten und Durchführungsorganisationen der Außenwirtschaftsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit für die Wirtschaft nachschärfen.

Die **neue Bundesregierung** – insbesondere das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Bundesministerium für Digitales und Verkehr sowie das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – hat jetzt die Möglichkeit, sowohl innen als auch außen die richtigen Weichen zu stellen: Auf einen richtungsweisen Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 folgt nun die G7-Präsidentschaft im Jahr 2022.

Das klare Bekenntnis zur Stärkung des Multilateralismus und zur Weiterentwicklung der WTO aus dem **Koalitionsvertrag** gilt es nun mit konkreten Maßnahmen zu füllen und umzusetzen. Um dem im Koalitionsvertrag selbstgesteckten Anspruch an die eigene Verantwortung für Europa und die Welt gerecht zu werden, sind Partnerschaften in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu vertiefen. In diesem Kontext sollte die Bundesregierung insbesondere ihre Rolle als **G7-Vorsitz in diesem Jahr** nutzen, um im Kreis führender demokratischer Volkswirtschaften einen gemeinsamen Umgang mit systemischen Wettbewerbern zu finden sowie die Handelsordnung und die multilateralen Regime entlang der hier skizzierten Bedarfe und Empfehlungen zu aktualisieren.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung: Außenwirtschaftspolitik und Digitaler Handel	7
2 Begriff: Digitaler Handel	8
2.1 Definition	8
2.2 Regulatorische Lücken in multilateralen Handelsregimen	9
3 Kontext: Systemwettbewerb, Entkopplung und Fragmentierung	10
4 Handelshemmnisse: Barrieren im grenzüberschreitenden Handel	11
4.1 Exportkontrolle und Technologie	11
4.2 Extraterritoriale Sanktionen	13
4.3 Ungerechtfertigte Datenlokalisierungsvorgaben	15
4.4 Öffentliches Beschaffungswesen	17
4.5 Normen und Standards	19
4.6 Fragmentierter EU-Binnenmarkt	21
4.7 Schutz des geistigen Eigentums	22
4.8 Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit	23
5 Empfehlungen: 10 Punkte für regelbasierten Handel, fairen Wettbewerb und verstärkte Handlungsfähigkeit	26
6 Fazit: Digitale Dekade im globalen Kontext	33

1 Einleitung: Außenwirtschaftspolitik und Digitaler Handel

Die digitale Wirtschaft lebt vom internationalen Austausch, globalen Investitionsmöglichkeiten sowie Skaleneffekten durch offene Märkte. In der jüngeren Vergangenheit haben sich jedoch vermehrt **Lücken im Welthandelssystem** – insbesondere im Umgang mit digitalen Gütern und Dienstleistungen – sowie strukturelle Schwächen in der Welthandelsorganisation aufgetan. In der Abwesenheit belastbarer Regeln und starker Institutionen entfachte ein Systemwettbewerb zwischen liberaler Marktwirtschaft und Staatskapitalismus, der sich in eine mit handelspolitischen Instrumenten ausgefochtene Rivalität um die technologische Vormachtstellung entwickelte. So kam es in den letzten Jahren zu einem nachweislichen Anstieg der Handelsbarrieren und zu einem schleichenden Protektionismus durch nicht-tarifäre Maßnahmen ([GTAI, 2021](#)).

Deutschland und die EU müssen sich an die **Veränderungen im geopolitischen Umfeld** anpassen. Als Exportnation mit zahlreichen mittelständischen Spezialanbietern, als größter Mitgliedsstaat der EU sowie als wichtiger Handelspartner der USA und China zugleich muss Deutschland den negativen Entwicklungen im Welthandel mit digitalen Gütern in ihrer Außenwirtschaftspolitik insbesondere Rechnung tragen.

Auf einen richtungsweisenden Koalitionsvertrag im Jahr 2021 – mit einem klaren Bekenntnis zum Multilateralismus und einem starken Europa – folgt nun die deutsche G7-Präsidentschaft im Jahr 2022. Die **neue Bundesregierung** sollte ihr Momentum des Fortschritts und ihre Rolle als Vorsitz unter gleichgesinnten Demokratien nutzen, um Partnerschaften mit Verbündeten in der Digitalpolitik zu stärken und die Bedingungen für den Handel und Wettbewerb mit schwierigen Partnern neu zu sortieren.

Um diese Rolle auszufüllen und sich global stärker für europäische Wirtschaftsinteressen einsetzen zu können, bedarf es sowohl eines souveränen Deutschlands und Europas als auch eines multilateralen Handelsregimes mit durchsetzungsfähigen *Rules & Tools*. Auf diesem Weg setzt sich der Bitkom für einen **Paradigmenwechsel in der Außenwirtschaftspolitik** ein – hin zu einer stärkeren Beachtung von Handelshemmnissen und Marktverzerrungen in der Digitalwirtschaft. Ziel ist es, den verdeckten Protektionismus in Form der nicht-tarifären Maßnahmen zu adressieren sowie die multilaterale Handelsordnung entlang der Bedarfe der Digitalwirtschaft zu aktualisieren. Dabei gilt stets das Bekenntnis zu fairem Wettbewerb, offenen Märkten, herkunftsneutraler Gleichbehandlung und ausgewogener Reziprozität.

2 Begriff: Digitaler Handel

Der Welthandel des 21. Jahrhunderts ist um einen vielfältigen Wirtschaftssektor reicher: Es ist der Digitale Handel. Neben Kraftfahrzeugen, Maschinen und chemischen Erzeugnissen gehören Produkte und Dienstleistungen der Informations- und Kommunikationstechnik (ITK) heute zu den wichtigsten deutschen Handelswaren.

2.1 Definition

Eine allgemeingültige Definition für Digitalen Handel existiert bisher nicht. Es besteht jedoch zunehmend Einigkeit darüber, dass Digitaler Handel im engeren Sinne ein durch digitale Technologien ermöglichter Handel von Waren und Dienstleistungen ist. Im weiteren Sinne zählen auch der Handel von physischen ITK-Waren sowie die Erbringung von ITK-Dienstleistungen hinzu.

So kann zwischen drei Bereichen im Digitalen Handel unterschieden werden:

- **ITK-Hardware, -Systeme und -Dienstleistungen – das Rückgrat des Digitalen Handels:** Der Handel mit diesen Produkten erstreckt sich von elektronischen Komponenten, Hard- und Software für Computer und Netzwerke, über Telekommunikationsinfrastruktur, Satellitensysteme, Cloud-Dienste bis hin zu verschiedenen IT- und TK-Dienstleistungen. Eine besondere Form stellt das Internet der Dinge dar, welches sowohl Hardware als auch Software vernetzt und Angebote im Bereich von Produkten und Dienstleistungen beinhaltet.
- **E-Commerce – der Umschlagsplatz für Digitalen Handel:** Dazu gehören der Verkauf oder Erwerb von Waren und Dienstleistungen über computergestützte Netze – z. B. digitale Plattformen. Während die Waren oder Dienstleistungen online bestellt werden, kann die Auslieferung digital oder physisch erfolgen.
- **Grenzüberschreitender Datentransfer – die DNA des Digitalen Handels:** Daten sind nicht mehr nur Grundlage von Produktionsprozessen, sondern werden selbst gehandelt und sind Kern schnell wachsender Dienstleistungsmittel. Ein grenzüberschreitender Datentransfer ist zentrale Voraussetzung für internationalen E-Commerce und die effiziente Steuerung globaler Wertschöpfungsketten sowie ein Garant für Wettbewerbsfähigkeit.

Der skizzierte Digitale Handel ist nicht nur eine wichtige Grundvoraussetzung für Wachstum und Effizienz in der Digitalwirtschaft, sondern bildet ebenso einen unverzichtbaren Produktionsinput für viele Industriegüter. Durch die digitale Transformation der Weltwirtschaft verschwimmen die Branchengrenzen zwischen Anbietern und Anwendenden.

2.2 Regulatorische Lücken in multilateralen Handelsregimen

Wenngleich der Digitale Handel vom globalen Austausch lebt, fehlt ein global belastbares, regelbasiertes Handelssystem bis heute. Tatsächlich stammt ein großer Teil der heute bestehenden Handelsregeln aus den 1990er Jahren.

Nur wenige Handelsabkommen wurden bisher auf multilateraler Ebene für Digitalen Handel abgeschlossen. Einen Anfang setzte die Welthandelsorganisation (WTO) im Jahre 1996 mit dem **Informations- und Technologieabkommen** (Information Technology Agreement ITA), welches eine vollständige Zollbeseitigung auf erfasste ITK-Produkte wie Computer, Telekommunikationsausrüstung und Halbleiter vereinbart. Ursprünglich ausgehandelt von 29 WTO-Mitgliedern, sind bis heute 81 Länder dem Abkommen beigetreten. Aufgrund der schnellen technologischen Entwicklungen in der ITK ist eine kontinuierliche Anpassung der Produktliste des ITA-Abkommens angestrebt – die langwierigen Verhandlungen im Kreis der Mitglieder können jedoch selten Schritt halten. Seit der Erweiterung 2015-2019 (ITA-II) deckt das Abkommen nun 97 Prozent des globalen ITK-Warenhandels ab ([↗GTAI, 2020](#)). Im Kreis der Mitglieder fehlen jedoch nach wie vor große Schwellenländer wie Russland und Indien. Darüber hinaus finden sich auch keine konkreten Vereinbarungen zur Beseitigung und Vermeidung nicht-tarifärer Handelshemmnisse.

Ebenso deckt das ITA keine Dienstleistungen ab und enthält keine zusätzlichen Regelungen zu Datenschutz und -transfer. Der Dienstleistungshandel wird seit 1995 im Rahmen WTO durch das **Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen** (General Agreement on Trade in Services, GATS) geregelt. Doch auch das Regelwerk des GATS kann – in der Formulierung von 1995 – das aktuelle Ausmaß des digitalen Dienstleistungshandels nicht abdecken.

Abhilfe sollte das **E-Commerce-Abkommen** der WTO schaffen. Diskussionen um dieses Abkommen reichen bis in die späten 1990er Jahre zurück: Bereits 1998 verabschiedete die WTO-Ministerkonferenz eine Erklärung zum globalen E-Commerce und forderte ein umfassendes Arbeitsprogramm. Insbesondere sollte die Behandlung des damals neu aufkommenden Onlinehandels im existierenden Regelwerk der WTO-Abkommen – wie ITA und GATS – untersucht werden, um rechtliche Grauzonen zu beseitigen. Gleichzeitig einigten sich die WTO-Mitglieder im Rahmen des WTO Moratorium on Customs Duties on Electronic Transmissions darauf, »die aktuelle Praxis, keine Zollabgaben auf elektronische Übertragungen zu erheben«, beizubehalten ([↗WTO, 1998](#)). Das Zoll-Moratorium für elektronische Übertragungen ist derzeit noch nicht fest in einem Abkommen verankert und wird turnusmäßig alle zwei Jahre verlängert. Verhandlungen über das WTO E-Commerce-Abkommen wurden Anfang 2019 aufgenommen. Die aktuellen Bemühungen innerhalb der WTO sind vielversprechend, verlaufen aber schleppend.

Diese Lücken können auch durch **ambitionierte regionale Abkommen** – wie das Kapitel zu [↗»Digital Trade«](#) des United States Mexico Canada Agreement (USMCA) oder das Kapitel zu [↗»Electronic Commerce«](#) des Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) – nicht vollkommen geschlossen werden.

3 Kontext: Systemwettbewerb, Entkopplung und Fragmentierung

Globalisierung und Digitalisierung sind zwei Kräfte, die sich gegenseitig verstärken und bedingen: Digitale Technologien vernetzen Menschen und der Welthandel kreiert Interdependenzen zwischen Staaten. Insbesondere die global stark integrierten Wertschöpfungsnetze der Digitalwirtschaft sind eine politische Verpflichtung zum Verzicht auf Konflikt und zur Suche nach Konsens.

Tatsächlich wird dieser Wirtschaftszweig derzeit jedoch zum prominentesten Auswuchs geopolitischer Gegensätze und zum Austragungsort eines eskalierenden Wettbewerbs um die globale Vorherrschaft zwischen den USA und China.

Im Zuge eines digitalen Wettrüstens investieren beide Länder Milliardensummen in die Entwicklung eigener Fähigkeiten und greifen vermehrt auf wirtschaftliche Institutionen und technische Regulierung zurück, um ihre politischen Ziele zu verfolgen. Der Zugang zu digitalen Technologien wird als eine strategische Ressource verstanden und in einer global vernetzten Welt als Machtwerkzeug instrumentalisiert – häufig zu Lasten Dritter. Für die europäische Digitalwirtschaft besteht die Gefahr einer **Entkopplung** in eine amerikanische und eine chinesische Wirtschafts- und Technologiesphäre – mit teilweise unlöslichen **Konflikten der Rechtssysteme** und einer **Fragmentierung technischer Standards**.

Die zwischen den USA und China gegenseitig verhängten Handels- und Investitionsbeschränkungen engen die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit europäischer Unternehmen durch ihre zum Teil extraterritoriale Wirkung ein: Durch die andauernde Sanktionsspirale sehen sich Unternehmen, die sowohl in China als auch in den USA aktiv sind, mit teilweise **widersprüchlichen Sanktionsregimen** konfrontiert. Im Resultat stehen die Wirtschaftsbeteiligten aus Europa vor dem Dilemma, dass die Einhaltung der Sanktionsvorschriften aus dem einen Land zur Verletzung der Sanktionsvorschriften des anderen Landes führen können – in beiden Fällen drohen rechtliche Konsequenzen.

Der Systemwettbewerb führt zunehmend auch zu negativen Auswirkungen auf die Koordination internationaler Standards im Bereich der Digitalwirtschaft. Eine **Fragmentierung in exklusive Wirtschaftsräume mit separaten Standards** würde die deutsche Digitalwirtschaft – nur von wenigen globalen Playern, dafür aber zahlreichen Spezialanbietern geprägt – in ihrer Skalierungsfähigkeit und damit ihrer Wettbewerbsfähigkeit vehement treffen. Eine Entkopplung in chinesische und amerikanische Standards und Systeme wäre für europäische Unternehmen mit enormen Kosten durch Doppelstrukturen und den Aufbau separater IT-Stacks verbunden. Produktlinien mit unterschiedlichen Komponenten aus unterschiedlichen Regionen für unterschiedliche Absatzmärkte würden die Folge sein.

Für die auf Skalierung setzende Digitalwirtschaft sind globale, belastbare Handelsregeln entscheidend. Entsprechend dürfen multilaterale Gremien und Regime nicht an Bedeutung verlieren. Im Gegenteil: Diese Ebene kann auch im systemischen Wettbewerb einen Rahmen für alle Akteure bieten, um offene Märkte, regelbasierten Handel und fairen Wettbewerb zu wahren und zu gestalten.

4 Handelshemmnisse: Barrieren im grenzüberschreitenden Handel

Während traditionelle handelspolitische Instrumente wie Zölle bereits große politische Aufmerksamkeit erhalten, sind nicht-tarifäre Handelshemmnisse ebenso problematisch für die europäische Digitalwirtschaft. Hierzu gehören beispielsweise Zwänge zu Joint Ventures, Datenlokalisierungsvorgaben außerhalb eines eng umgrenzten Kernbereichs staatlicher Souveränität, Beteiligungsobergrenzen, explizit formulierte oder de facto praktizierte Ausgrenzungen bei öffentlichen Ausschreibungen, verbindliche Anforderungen an den Technologietransfer, mangelnder Schutz des geistigen Eigentums sowie die Anwendung nationaler Standards mit begrenztem oder versperrtem Zugang zu den Gremien.

Die große Anzahl und **Vielfalt der teilweise schwer zu identifizierenden nicht-tarifären Maßnahmen wirkt undurchsichtig**. Um Abhilfe zu schaffen, werden im Folgenden handelspolitische Herausforderungen von Bitkom-Mitgliedern anhand konkreter Fallbeispiele aufgezeigt – insbesondere aus dominanten Drittländern wie China und den USA sowie aus aufstrebenden Schwellenländern wie Brasilien, Russland, Indien, Vietnam und Indonesien. Die Exkurse sollen dabei die strukturellen Entwicklungen, mit welchen sich die Bitkom-Mitglieder in unterschiedlichen Graden in verschiedenen Regionen konfrontiert sehen, beispielhaft illustrieren.

4.1 Exportkontrolle und Technologie

Der freie Warenverkehr kann dann beschränkt werden, wenn dies zur Wahrung bestimmter höherrangiger Schutzgüter – wie zum Beispiel der nationalen Sicherheit oder internationalen Verpflichtungen – erforderlich ist. In diesem Kontext verfolgt die Exportkontrolle das legitime Ziel, Sicherheitsbedrohungen abzuwenden indem Nichtverbreitung unterstützt und die unkontrollierte Verbreitung konventioneller Rüstungsgüter sowie von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (Dual-Use-Güter) verhindert wird. Die relevanten Güter sind in der Regel in Listen erfasst und deren Ausfuhr bedarf einer Genehmigung. Die Genehmigungspflichten ergeben sich aus verschiedenen internationalen, europäischen und nationalen Regelungen. Als *Güter* sind dabei nicht nur physische Waren, sondern unter Umständen auch immaterielle Technologie und Software (wie z.B. kryptografische Funktionen) zu verstehen; ähnlich erfordert eine *Ausfuhr* keinen physischen Grenzübergang des Gutes, sondern kann auch mittels elektronischer Medien (z.B. E-Mail oder Cloud-Computing) vollzogen werden.

Eine effektive Exportkontrolle setzt eine enge Abstimmung innerhalb der Europäischen Union und auf internationaler Ebene voraus. Die bedeutendste Regelungsarchitektur ist in diesem Kontext das Wassenaar-Abkommen: Die 42 Wassenaar-Mitgliedsstaaten einigen sich gemeinsam auf Güterlisten und übertragen diese in nationales Recht. Die Mitgliedstaaten führen unter Berücksichtigung von vereinbarten Kriterien und gemeinsam erarbeiteten Richtlinien in eigener Verantwortung Exportkontrollen durch. Nationale Eigenheiten in den Ausfuhrkontrollregimen sind möglich, jedoch nicht die Regel.

In der jüngeren Vergangenheit waren in einigen Ländern jedoch verstärkt unilaterale Exportkontrollmaßnahmen zu verzeichnen – insbesondere für Güter- und Ländergruppen, deren Sicherheitsrelevanz nicht eindeutig dargelegt wurde. Vor allem im Bereich der Hochtechnologie waren exportkontrollrechtliche Maßnahmen nicht eindeutig auf Sicherheitsbelange beschränkt und die Sicherheitsrelevanz von neutralen Technologien nicht nachvollziehbar dargelegt. Hierbei erscheint es, dass die Exportkontrolle sich nicht auf die Abwendung von Sicherheitsbedrohungen konzentriert, sondern von verschiedenen Seiten für industrie- und geopolitische Ziele als neuer Hebel im Technologiekonflikt zweckentfremdet wurde. Für Unternehmen bedeutet dies eine zunehmend komplexere Gemengelage und zusätzliche Kosten für die Prüfung der Ausfuhren.

Exkurs: Kontrolle von Zukunfts- und Basistechnologien

Neben dem Fokus der Exportkontrolle auf Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern versuchen nationale oder regionale Exportkontrollregime vermehrt den Export von *Zukunftstechnologien* zu erfassen. Im Rahmen des Export Control Reform Act (ECRA) wurde das amerikanische Bureau of Industry and Security (BIS) verpflichtet, Kontrollen für neu entstehende (»emerging technologies«) und grundlegende Technologien (»foundational technologies«) – auch EMT genannt – zu identifizieren und einzuführen. Dabei soll es sich um solche Technologien handeln, die für die nationale Sicherheit der USA wesentlich sind. Eine Konkretisierung der Relevanz für die nationale Sicherheit wird nicht gegeben; ebenso werden keine kritischen Anwendungsbereiche der an sich neutralen Technologien vorgegeben. Das BIS gibt lediglich Hinweise auf Bereiche, in denen Bedenken bestehen – zum Beispiel Künstliche Intelligenz, Additivherstellung, Halbleiter und Mikroelektronik sowie Robotik. Unilaterale Maßnahmen in den genannten Technologiefeldern, welche global erforscht und entwickelt werden, können den Anforderungen der internationalen Verflechtungen der Wirtschaftsbeteiligten nur bedingt gerecht werden.

Im Bereich der EMT werden teils in der Entwicklung stehende und an sich neutrale Technologien adressiert, deren potenzielle Endverwendungen noch ungewiss sind und sehr vielfältig sein können. Entsprechend kann die Technologie nicht eindeutig oder direkt mit einer etwaigen Sicherheitsbedrohung oder einem Sicherheitsrisiko verbunden werden. So stellt die Aufnahme von EMT in nationale, regionale und multilaterale Exportkontrollregime hohe Anforderungen an den Gesetzgeber, um gezielt und punktuell Verwendungszwecke zu identifizieren, die besonderen Kontrollen zu unterwerfen sind.

Der Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung ist eine wichtige hoheitsrechtliche Aufgabe des Staates – auch die Exportkontrolle ist ein Baustein in der Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei gilt es, die Exportkontrolle auf die Abwendung von Sicherheitsbedrohungen und die Unterstützung von Non-Proliferation zu fokussieren: Industriepolitische Motive sollten keinen Eingang in die Exportkontrolle erhalten. Die relevanten Gütergruppen und Länderkreise sind dabei transparent und nachvollziehbar darzulegen, sodass die Wirtschaftsbeteiligten ihre Exporte rechtssicher klassifizieren und regelkonform abwickeln können.

Exkurs: Cloud Computing

Die Nutzung von Cloud-Anwendungen hat sich in der Wirtschaft durchgesetzt. Dabei bietet Cloud-Computing nicht nur skalierbare Rechenleistung, sondern leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Digitalisierung interner Prozesse sowie für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle.

Die Vorteile von Cloud-Computing für Anwendende und die Relevanz leistungsfähiger Cloud-Anbieter für ein digitales Ökosystem sind unumstritten. Leider sehen sich jedoch sowohl Cloud-Anbieter als auch Cloud-Nutzende mit Rechtsunsicherheiten bzgl. der Handhabung von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck in der Cloud und den etwaigen exportkontrollrechtlichen Genehmigungspflichten konfrontiert. Unternehmen fehlt es an planungssicheren Lösungen für das Merkmal *Ausführer* und für die Übertragung und das Bereitstellen von Technologie als *Ausfuhr*, *Verbringung* oder aber als *technische Unterstützung* in diesem Bereich. Die Unsicherheiten werden auch dadurch verstärkt, dass einzelne EU-Mitgliedsstaaten abweichende Auslegungshinweise für das Thema »Cloud-Computing und Exportkontrolle« erarbeitet haben und es so zu keiner harmonisierten Auslegung der relevanten EU-Verordnung kommt.

4.2 Extraterritoriale Sanktionen

Ähnlich den Güterlisten können Handelsverbote oder -beschränkungen auch personen- und organisationsbezogen verhängt werden: Personen, Gruppen, Organisationen und Unternehmen können in Sanktionslisten aufgeführt werden. Die Listung kann ein Handelsverbot bedeuten oder aber den Handel mit den genannten Parteien unter einen Genehmigungsvorbehalt stellen. Grundlage der meisten nationalen personen- bzw. organisationsbezogenen Sanktionslisten ist die UN-Sanktionsliste. Die Mitgliedsländer sind völkerrechtlich verpflichtet, diese Maßnahmen national umzusetzen. Darüber hinaus erstellen einzelne Länder zusätzliche personen-/organisationsbezogene Sanktionslisten.

Unter Umständen können sich nationale Sanktionslisten aus Drittstaaten auch unmittelbar auf EU-Wirtschaftsteilnehmer auswirken, die im rechtmäßigen internationalen Handel tätig sind. Grund ist die extraterritoriale Anwendung nationaler Sanktionsgesetze auf Personen und Sachverhalte außerhalb des eigentlichen Geltungsbereichs. So können Geschäftsbeziehungen mit bestimmten Ländern oder Unternehmen, die nach EU-Recht vollkommen rechtmäßig sind, nach dem nationalen Recht des Drittstaates verboten oder genehmigungspflichtig sein – bei Verletzung können erhebliche Strafen im Drittmarkt drohen.

Die Beanspruchung einer extraterritorialen Geltung der nationalen Exportkontrollvorschriften und Sanktionsregime durch Drittstaaten stellt europäische Firmen vor komplizierte Compliance-Prüfungen der Exportgüter und Abnehmer. Neben der erschwerten exportkontrollrechtlichen Prüfung können extraterritoriale Sanktionsmaßnahmen auch die wirtschaftliche Handlungsfreiheit und Geschäftstätigkeit der Marktteilnehmer mit dem unilateral sanktionierten Land oder Unternehmen deutlich einschränken.

Exkurs: Entity List (USA) und Unreliable Entity List (China)

Die »Entity List« des BIS listet Unternehmen, die aus Sicht der USA ihre nationale Sicherheit oder ihre außenpolitischen Interessen gefährden. Im Jahre 2019 ist diese amerikanische Sanktionsliste aufgrund der Aufnahme chinesischer Technologieunternehmen aus dem Bereich Telekommunikation sowie Mikroelektronik einschließlich derer ausländischen Tochtergesellschaften – u. a. auch in Europa – medial in den Fokus gerückt. Für europäische Unternehmen hat die Listung zur Folge, dass der Handel mit US-Produkten (items »subject to the EAR«) mit den sanktionierten Parteien genehmigungspflichtig ist und ggf. auch verboten werden kann. Durch den extraterritorialen Anspruch des US-Exportkontrollrechts muss die erneute Ausfuhr von US-Produkten zwischen zwei Drittstaaten – z. B. China und Deutschland – und nicht-US-Unternehmen (Re-Export) ebenso durch das BIS genehmigt werden wie der ursprüngliche Export der Vorprodukte aus den USA heraus. Der Anspruch des BIS ist, dass hierzu nicht nur alle in den USA hergestellten Güter zählen, sondern auch außerhalb der USA produzierte Güter – sofern diese auf Grundlage einer US-Technologie oder US-Software hergestellt wurden (»foreign made direct product«) oder einen kontrollierten US-Bestandteil über einer definierten Wertgrenze (»de-minimis«; für gewöhnlich 25 Prozent) aufweisen. Entsprechend können in Deutschland hergestellte Güter unter die EAR und damit in den Anwendungsbereich der Sanktionen gegen die Unternehmen auf der Entity List fallen, wenn diese einen Wert von kontrollierten US-Produkten über 25 Prozent enthalten oder aber unter Nutzung besonders kontrollierter US-Technologie oder US-Software hergestellt werden. Eine Verletzung der Bestimmungen der »Entity List« kann schwere Konsequenzen haben: der Ausschluss vom US-Kapitalmarkt, die Verweigerung von US-Exportlizenzen, der Ausschluss von der Teilnahme an US-Vergabeverfahren sowie die eigene Aufnahme in die US-Sanktionsliste.

In Folge der Listungen auf der amerikanischen »Entity List« kündigte das chinesische Handelsministerium (MOFCOM) im Jahr 2019 erstmals die Einführung des »Unreliable Entity List System« als nationalen Sanktionsmechanismus gegen ausländische Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen an. Die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung einer »Unreliable Entity List« (UEL) wurden im September 2020 geschaffen. Das Gesetz führt konkret Verstöße gegen die nationale Souveränität, Sicherheit und Entwicklungsinteressen Chinas als Anlass für eine Listung auf. Darüber hinaus nennt das Handelsministerium Verstöße gegen international anerkannte Wirtschafts- und Handelsregeln durch »unzuverlässige« Handelspartner als weiteren möglichen Auslöser. Als »unzuverlässig« gilt, wer normale Geschäftstätigkeiten mit chinesischen Partnern einstellt und deren Interessen ernsthaften Schaden zufügt. Sanktionen reichen von Geldstrafen, Import- und Exportbeschränkungen bis zu Investitions- und Einreiseverbote.

Die amerikanische Maßnahme und die chinesische Gegenmaßnahme stellen international agierende Unternehmen aus Europa – insbesondere durch den extraterritorialen Geltungsbereich – vor ein Compliance-Dilemma.

Exkurs: Chinas Anti-Sanktions-Gesetz

Im Juni 2021 hat der Ständige Ausschuss des Volkskongresses das Anti-Sanktions-Gesetz ohne öffentliche Kommentierung beschlossen. Zentraler Punkt des neuen Gesetzes ist, dass ausländischen Einzelpersonen, Institutionen und Staaten rechtliche Konsequenzen in China drohen, wenn diese gegen die Volksrepublik oder chinesische Organisationen gerichtete Sanktionen umsetzen oder einhalten. So hat der Volkskongress eine Rechtsgrundlage geschaffen, um die Befolgung von Sanktionen ausländischer Regierungen gegen chinesische Unternehmen und Personen zu bestrafen. In Folge stehen insbesondere in China investierte deutsche und europäische Unternehmen vor dem Dilemma, dass die Einhaltung der Sanktionsvorschriften gegen ihren chinesischen Geschäftspartner zur Verletzung der Vorgaben des chinesischen Anti-Sanktionsrecht führen und andersherum.

4.3 Ungerechtfertigte Datenlokalisierungsvorgaben

Grenzüberschreitende Datenflüsse sind die DNA globaler Wertschöpfungsketten. Durch sie entstehen für Unternehmen neue Möglichkeiten, am internationalen Handel teilzunehmen. So können Software-Unternehmen dank grenzüberschreitender Datenübertragung jedem Wirtschaftszweig international neue und innovative Dienstleistungen anbieten. International tätige Unternehmen optimieren ihre Geschäftsmodelle und profitieren von Skaleneffekten.

Und dennoch haben Einschränkungen des grenzüberschreitenden Datenverkehrs während des letzten Jahrzehnts zugenommen. Im Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und den Chancen eines freien Datenaustauschs von nicht personenbezogenen Daten für die Digitalwirtschaft neigen Regierungen teilweise zu sogenannten Datenlokalisierungsmaßnahmen, die den Datenfluss einschränken. Gesetze, nach denen nicht-personenbezogene Daten lokal gespeichert werden müssen oder die den grenzüberschreitenden Datenverkehr einschränken, behindern nicht nur Innovationen, sondern benachteiligen auch lokale Unternehmen, indem sie die ihnen zur Verfügung stehenden Dienste einschränken – zumal die für die Sicherheit am besten technisch und finanziell ausgestatteten Speicherdienste nicht immer innerhalb des Landes liegen.

Ungerechtfertigte Datenlokalisierungsmaßnahmen finden sich vor allem im außereuropäischen Ausland. Mit der Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten hat die Europäische Union bestehende Rechtsvorschriften für personenbezogene Daten (DSGVO) ergänzt und dafür gesorgt, dass Datenlokalisierungsvorgaben im europäischen Inland weitestgehend aufgehoben werden. Je nach Anwendungsbereich und Strenge der Maßnahmen ist zwischen drei Kategorien von Datenlokalisierungsmaßnahmen zu unterscheiden: (1) Die Verpflichtung zur alleinigen lokalen Speicherung, Übertragung und Verarbeitung von Daten; (2) die Erlaubnis zur Speicherung, Verarbeitung und Übertragung im Ausland unter Voraussetzung einer aktuellen, lokalen Kopie der Daten; oder (3) bedingte Einschränkungen grenzüberschreitenden Datenaustauschs abhängig von ausländischen Datenschutzregimen.

Viele dieser Datenlokalisierungsmaßnahmen haben ihren Ursprung in politisch legitimen Absichten wie dem Datenschutz, der Datensicherheit, dem Schutz kritischer Infrastruktur oder der Strafverfolgung. In ihrer Ausgestaltung gehen die Maßnahmen jedoch teilweise über dieses Ziel hinaus und erzielen sicherheitspolitisch nicht immer die gewünschten Effekte.

Generell muss folglich gelten, dass Gesetze, nach denen nicht-personenbezogene Daten lokal gespeichert werden müssen, nur in Ausnahmefällen Anwendung finden dürfen – zum Beispiel zum Schutz der nationalen Sicherheit oder von Geschäftsgeheimnissen. Entscheidend ist dabei die konkrete Ausgestaltung von Datenlokalisierungsmaßnahmen. Wenn zum Beispiel die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Cloud-Anbieter Daten in dem Land speichern und verarbeiten, in dem sie ihre Dienste anbieten, kann dies auch wirtschaftlich positive Effekte mit sich bringen. In einigen Sektoren und Bereichen der öffentlichen Hand können darüber hinaus auf Grund der Sensibilität der vorhandenen Daten besondere Schutzmaßnahmen erforderlich sein.

Exkurs: Lokalisierungsmaßnahmen in der Asien-Pazifik-Region

Der Trend hin zu mehr Datenlokalisierungsmaßnahmen lässt sich beispielhaft an der Asien-Pazifik Region beobachten, wo neue Einschränkungen in Indien, Indonesien und Vietnam freien Datenfluss für Unternehmen einschränken. Besonders strenge Auslegungen von Datenlokalisierungsmaßnahmen finden sich im Finanzsektor Indiens. Die Reserve Bank of India (RBI) verordnete für alle Zahlungsdienstleister im Oktober 2018, dass alle Zahlungsdaten über inländische Transaktionen in Indien selbst gespeichert werden müssen. Während diese Regelung für indische Banken kein Problem darstellt, müssen internationale Zahlungsunternehmen in den Ausbau lokaler IT-Infrastruktur investieren – eine Hürde, die vor allem kleine und mittelständische Unternehmen vor große Herausforderungen stellt. Eine Aufforderung, eine Kopie der Daten auf lokalen Servern zu speichern, findet sich in Vietnam. So soll in Vietnam mit dem 2019 in Kraft getretenen Cyber-Sicherheitsgesetz der Schutz vor Cyberterrorismus und Cyberattacken erhöht werden. Der Umfang des Gesetzes geht dabei jedoch deutlich über das legitime Ziel hinaus: Internationale Technologiefirmen wie Social Media-Dienstleister, E-Commerce-Unternehmen und Online-Finanzdienste sind verpflichtet, Daten lokal zu speichern und vietnamesische Repräsentanzen zu eröffnen.

Exkurs: unbestimmte Rechtsbegriffe in den Lokalisierungsanforderungen

Eine weitere Herausforderung von Datenlokalisierungsmaßnahmen liegt oft in der mangelnden Präzisierung von Rechtsbegriffen, welche zu zunehmender Unsicherheit für ausländische Unternehmen führt. Das derzeit noch diskutierte Personal Data Protection Bill in Indien schreibt beispielsweise für internationale Technologieunternehmen vor, »critical personal data« ausschließlich in Indien zu speichern und zu verarbeiten. »Critical personal data« wird im Gesetzestext jedoch nicht klar definiert, sondern soll von der Regierung immer wieder neu definiert werden.

Ähnliche Herausforderungen haben Unternehmen mit der in Indonesien verabschiedeten GR71 Regulierung, wonach »Institutionen« (darunter könnten auch private Unternehmen fallen) »strategic electronic data« in einem »certain data center« hinterlegen müssen. Weder »strategic electronic data« noch »certain data center« werden weiter spezifiziert.

Ebenso sieht sich der Rechtsanwendende in China vielfach unbestimmten Rechtsbegriffen ausgesetzt, so im chinesischen Cybersicherheitsgesetz – das Chinese Cyber Security Law (CSL) – sowie in dem Data Security Law (DSL) und dem Entwurf für das Personal Information Protection Law (PIPL). Das CSL ist seit Juni 2017 in Kraft und trifft Regelungen zu Datenschutz und IT-Sicherheit. So werden Netzwerkbetreiber verpflichtet, personenbezogene sowie »wichtige Daten« in China zu speichern. In seinen Vorschriften verwendet das CSL zahlreiche sehr allgemeine Formulierungen und ungenaue Definitionen. Dies gilt unter anderem für Begriffe wie »wichtige Geschäftsdaten« oder »kritische Informationsinfrastruktur«. Ähnlich verhält es sich mit dem DSL und dem PIPL, die in ihren Datenlokalisierungsanforderungen entscheidende Begriffe nicht definieren oder den Anwendungsbereich bewusst vage halten. So bleibt auch hier unklar, was mit »wichtigen Daten« gemeint ist und was genau die Behörden unter »begründeter Bedarf« und einem »großen Datenvolumen« verstehen (PIPL Art. 40; DSL Art. 30). Hierdurch erhalten die zuständigen Behörden einen weiten Interpretationsspielraum bei der Auslegung und insbesondere ausländischen Unternehmen fehlt ein belastbarer Rechtsrahmen, um sich regelkonform zu verhalten und sich gegen willkürliche Zugriffe durch die Behörden abzusichern. Bedenklich ist hierbei insbesondere, dass Verstöße gegen die unpräzisen Rechtsvorschriften sowohl für das betroffene Unternehmen als auch für die handelnden Personen gravierende Konsequenzen haben können.

4.4 Öffentliches Beschaffungswesen

Während Lokalisierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Datenspeicherung eine häufig diskutierte Herausforderung in Auslandsmärkten darstellen, finden sich Lokalisierungstendenzen – fernab von legitimen Belangen der nationalen Sicherheitsinteressen – zunehmend auch in der Bevorzugung heimischer Unternehmen und verstärkten Lokalisierungsanforderungen (local content requirements, LCR) bei öffentlichen Aufträgen. LCR verfolgen insbesondere das Ziel, die lokale Produktion oder Verwendung bestimmter Technologien zu fördern sowie ausländische Direktinvestition (FDI) zu intensivieren.

Das öffentliche Beschaffungswesen stellt einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar –macht es in diversen G20 Staaten im Durchschnitt doch 10-15 Prozent des jährlichen BIP aus und Regierungen auf der ganzen Welt gehören zu den größten Käufern von IT-Produkten und –Dienstleistungen. Öffentliche Aufträge sind somit von erheblicher Relevanz für wirtschaftliches Wohlergehen, Wachstum, Innovation und Arbeitsplätze. Umso wichtiger ist ein faires und transparentes Wettbewerbsumfeld für alle Bietenden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Dies gilt sowohl für den fairen und transparenten Wettbewerb bei Ausschreibungen in der EU mit Akteuren aus Drittmärkten als auch für die Bedingungen und Modalitäten in den Vergabemärkten.

ten in Drittstaaten. Das derzeitige WTO-Regelwerk zu Richtlinien, die im Zusammenhang mit marktverzerrenden Maßnahmen der Importsubstitution stehen, basiert größtenteils auf den Bestimmungen des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA). Das GPA legt den Vertragsstaaten wichtige Verpflichtungen zur gegenseitigen Öffnung ihrer Beschaffungsmärkte auf. Das GPA gilt jedoch nur für seine 48 Unterzeichner und deckt ausschließlich einen kleinen Teil der Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen durch staatliche Akteure ab. Zahlreiche Schwellen- und Entwicklungsländer, die für die europäische Industrie Wachstumsmärkte sind, besitzen nur einen Beobachterstatus, ohne sich an die Regeln des GPA halten zu müssen.

Europäische Unternehmen erleben sowohl erschwerten Zugang als auch marktverzerrende Lokalisierungstendenzen bei öffentlichen Ausschreibungen in Drittländern und werden dadurch direkt benachteiligt oder indirekt eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen wie: (1) Der Zugang zu öffentlichen Aufträgen wird nur unter der Bedingung gewährt, dass bestimmte Technologien oder Lizenzmodelle eingesetzt werden; (2) Der Zugang zu öffentlichen Aufträgen wird nach Unternehmensform differenziert, wobei bspw. Unternehmen mit ausländischen Anteilseignern (»foreign-owned entities«) nicht an Ausschreibungen teilnehmen können bzw. nicht zur Angebotsabgabe aufgefordert werden; (3) Der Zugang zu öffentlichen Aufträgen für Produkte oder Dienstleistungen ist davon abhängig, dass lokales geistiges Eigentum, welches lokal entwickelt oder registriert werden muss, verwendet wird; (4) Regelungen, die dazu verpflichten, dass Quellcodes von Produkten gegenüber lokalen Behörden zugänglich gemacht werden.

Exkurs: Generalvorrang für »Made in Russia« bei Auftragsvergabe

Insbesondere in der Digitalwirtschaft verfolgt die russische Regierung das Ziel, Einfuhren durch heimische Produkte zu ersetzen und lokale Produktionen auszubauen. Die eingeschlagene Politik der Importsubstitution und Lokalisierung wurde in den letzten Jahren konstant verschärft. Gesetzlich wurde ein Generalvorrang von »Made in Russia« im öffentlichen Beschaffungswesen zementiert.

Im Jahre 2015 wurde ein ambitioniertes Gesetz zur Schaffung eines Registers für inländische Software verabschiedet. Nur in diesem Register aufgelistete Software, die offiziell aus der Russischen Föderation stammen muss, darf von staatlichen oder kommunalen Einrichtungen eingesetzt werden. Seit Ende 2018 gilt auch für Staatsunternehmen die Vorgabe, mehrheitlich heimische Software zu verwenden. Auf diese Weise wird der Kreis der Organisationen, die ausschließlich russische IT-Produkte verwenden dürfen und entsprechend beschaffen werden, massiv ausgeweitet.

Darüber hinaus wurde im August 2021 ein umfangreiches Hilfspaket für die russische Digitalwirtschaft verabschiedet. Dieses sieht u.a. vor, dass in der öffentlichen Beschaffung von Smartcards, Computern und Speichermedien russische Anbieter stets den Vorzug erhalten.

4.5 Normen und Standards

Die Digitalwirtschaft verwendet – wie auch andere Industriezweige – Normen, Standards oder technische Spezifikationen, um regulatorische Vorgaben zu erfüllen, aber auch um die weltweite Konnektivität und Kompatibilität sowie globale Interoperabilität von Produkten, Systemen und Abläufen sicherzustellen. Gemäß einer vereinbarten Norm oder eines branchenüblichen Standards können Produkte so gebaut und Systeme so ausgestaltet werden, dass sie nahtlos zusammenarbeiten und über Hersteller- und Ländergrenzen hinweg einsetzbar sind. Dies ist sowohl in der Digitalwirtschaft als auch für die digitale Transformation der Wirtschaft zentral. Um die Interaktionspotenziale zu realisieren und eine global vernetzte Wirtschaft zu ermöglichen, braucht es einheitliche, zugängliche und interoperable Standards.

Neben den im Rahmen nationaler, europäischer oder internationaler Normungsarbeit in einem breiten Kreis beschlossenen Normen (z.B. innerhalb der generellen International Organization for Standardization (ISO), der International Electrotechnical Commission (IEC) oder aber spezifisch des 3rd Generation Partnership Project (3GPP) für den Mobilfunk) können Standards auch in Foren und Konsortien entstehen (z.B. das World Wide Web Consortium (W3C)). Sogenannte Konsortialstandards werden nicht durch ein formal – etwa gesetzlich – anerkanntes Normungsgremium verabschiedet, sondern werden von den jeweils in dem Forum/Konsortium engagierten Kreisen entwickelt und verabschiedet, wobei diese Foren/Konsortien den formal anerkannten Normungsorganisationen hinsichtlich Offenheit und Transparenz teilweise vergleichbar sind. Ziel ist es, die Einheitlichkeit bestimmter Vorgehensweisen innerhalb der Branche sicherzustellen.

Entsprechend hat die Setzung oder Beeinflussung von Standards in der Digitalwirtschaft sowohl in den Normungsorganisationen als auch in Foren und Konsortien einen entscheidenden Einfluss auf zukünftige Branchen: Wer die Standards gemäß den eigenen Stärken und Ambitionen setzen kann, hat einen deutlichen Marktvorteil. Ebenso bieten sich Chancen, wenn nationale Standards, regionale oder Konsortialstandards zu internationaler Gültigkeit gebracht werden.

Obwohl die Standardisierung – insbesondere aufgrund des starken Fokus auf technische Aspekte und Interoperabilität – als Instrument der wirtschaftlichen Selbstverwaltung angesehen wird und Konsortialstandards eine rechtlich nicht bindende private Übereinkunft darstellen, befördern der globale Systemwettbewerb und die technologische Rivalität auch Tendenzen zu einer Politisierung in diesem Bereich. Neben dem technischen und wirtschaftlichen Nutzen für die Industrie wurde die Normung und Standardisierung in der jüngeren Vergangenheit auch als strategisches Instrument im geopolitischen Wettbewerb erkannt. Normen und Standards sind an sich freiwillig, können aber beim Inverkehrbringen von Produkten oder Systemen durch Regierungen verpflichtend gemacht werden. Die Politisierung in diesem Bereich kann zu einer Abkehr von kohärenten, globalen Standards hin zu einer Spaltung in rivalisierende Standardsphären führen.

Die zunehmende politische Bedeutung äußert sich insbesondere in einem stärkeren Mitwirken (teil-)staatlicher Akteure aus Drittstaaten in internationalen Standardisierungsprozessen. Prinzipiell ist ein diverses und globales Engagement in internationalen Standardisierungsgremien zu begrüßen. Ein internationales Engagement kann marktabschottende nationale Normen verhindern und dazu beitragen, dass internationale Normen auch breit genutzt werden. Aber: Dem etablierten System – basierend auf einer konsensualen Selbstverpflichtung der Industrie, gemeinsam mit nationalen Interessen und technischer Neutralität – steht ein strategischer Top-Down-Ansatz von staatlicher Lenkung gegenüber.

Diese Ausrichtung industrieller und (teil-)staatlicher Akteure, die staatliche Vorgaben in die internationale Standardisierungsarbeit einbringen, stellt die etablierten Mechanismen und die Balance des Systems in Frage.

Auch regional spüren europäische Unternehmen die Auswirkungen – z.B. durch intransparente Standardisierungsverfahren und einen ungleichen Zugang zu Standardisierungsgremien in Drittländern wie Indien oder China. Trotz lokalen Niederlassungen und lokaler Produktion verfügen europäische Unternehmen häufig nicht über dieselben Mitentscheidungsrechte in den nationalen Gremien. So sehen sich europäische Unternehmen zunehmend mit nationalen Standards in Drittmärkten konfrontiert, ohne dass ihnen ein voller Zugang zu dem entsprechenden Standardisierungsforum gewährt wird.

Exkurs: China-Standards 2035 und »BRI Standards Forum«

Die Volksrepublik China hat die strategische Relevanz von Standards erkannt, um industrie- und geopolitische Ziele zu verwirklichen. Komplementär zur »Made in China 2025«-Strategie entwickelt das Land momentan das Programm »China Standards 2035« als zentrale Strategie für Normen und Standards von Zukunftstechnologien. Ziel ist es, globale Standards für aufkommende Technologien zu setzen. Der Fokus liegt dabei auf den Technologien, die als Schwerpunkte im jeweiligen Fünfjahresplan durch die Regierung definiert wurden.

So gibt der Staat u.a. durch die Kontrolle über staatseigene Großunternehmen relevante nationale Standards vor. Für ausländische Unternehmen ist die Arbeit der standardgebenden Gremien in China häufig intransparent und der Zugang oft schwierig. Im Nachgang sollen diese Standards auch global etabliert werden. Hierzu wurde die chinesische Beteiligung in internationalen Normungsorganisationen und technischen Standardisierungsorganisationen – auch durch die Übernahme von Leitungspositionen für neue, innovative Themen – stetig ausgebaut.

Neben einer verstärkten internationalen Präsenz treibt China auch die bilaterale und regionale Normungsarbeit mit anderen Staaten voran. So versucht die chinesische Regierung durch regionale Handels- und Investitionsabkommen sowie durch Projekte wie die Neue Seidenstraße (Belt and Road Initiative, BRI) die technischen und regulatorischen Standards der eigenen

Wirtschaft überregional zu etablieren. So finden chinesische Standards insbesondere in Infrastrukturprojekten entlang der Länder der BRI Anwendung. Darüber hinaus plant China mit dem »BRI Standards Forum« eine überregionale, handelspartnerschaftlich und handelspolitisch motivierte Organisation zur Diskussion und Festlegung von Standards. Diese Organisation könnte neue Standards für einen überregionalen, in sich abgeschlossenen Verbund von Handelspartnern schaffen, welche im Widerspruch zu bestehenden internationalen Standards stehen und so weitere konkurrierende Standardsphären aufkommen lassen.

4.6 Fragmentierter EU-Binnenmarkt

Insbesondere für Startups und KMU ist die Um- und Durchsetzung von Binnenmarktregeln ein wichtiger Impuls, um die grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeit im EU-Binnenmarkt zu vereinfachen. Damit Startups in Deutschland und Europa zu Scaleups werden können, benötigen sie die Voraussetzungen für einen niedrighschwelligen Zugang zu hinreichend großen Märkten, Talenten und Kapital. Hier sind Unternehmen aus China oder den USA bislang im Vorteil. Damit europäische Unternehmen zu ihren Konkurrenten aufschließen können, müssen auch die internen Marktbarrieren in der EU abgebaut werden. Für die Skalierung digitaler Geschäftsmodelle in Europa führt kein Weg an einem harmonisierten europäischen Digitalen Binnenmarkt – mit über einer halben Milliarde Menschen und starken großen wie kleinen Unternehmen – vorbei.

Die Sichtung und Einhaltung von u. a. uneinheitlichen steuer-, sozialversicherungs-, unternehmens- und arbeitsrechtlichen Auflagen in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten stellt vor allem KMU und Startups – mit begrenzten Ressourcen oder Fachkenntnissen – vor große Kosten und administrative Hürden. Zusätzlich belastet die uneinheitliche Implementierung von Binnenmarktvorschriften im innergemeinschaftlichen Handel deren Skalierungsmöglichkeiten. Auch die Europäische Kommission erkennt an, dass die Potenziale des Binnenmarktes für die Digitalwirtschaft noch nicht gehoben werden konnten. Der nach wie vor stark fragmentierte Binnenmarkt behindert Startups und innovative Mittelständler unverhältnismäßig stark in ihrer Wachstums- und Expansionsphase auf dem Weg zu international erfolgreichen Unternehmen.

Exkurs: Europäische Skalierung von FinTechs

Die regulatorischen Weichen für die digitale Transformation des Finanzstandorts Deutschland mit starken FinTechs sollten vor allem in Brüssel gestellt werden. Bereits heute sind wegweisende Entscheidungen in der Finanzbranche – wie beispielsweise die überarbeitete Zahlungsdienstrichtlinie (PSD2) – hier getroffen worden und dienen in der Theorie als Vorbild für die Vertiefung des Binnenmarkts. In der Praxis werden europäische Vorgaben im Bereich der Finanzbranche jedoch in den einzelnen Mitgliedsstaaten in wichtigen Detailfragen unterschiedlich umgesetzt. Das beginnt beispielsweise bei der mangelnden Standardisierung bei der elektronischen Identifizierung und den »Know-Your-Customer«-Prozessen, erstreckt sich über

national abweichende Vorgaben zur Prävention von Geldwäsche und geht bis hin zur uneinheitlichen Umsetzung von PSD2-Vorgaben. Aufgrund unterschiedlicher nationaler Implementierung durch den Regulator und abweichender Anforderungen seitens der nationalen Aufsichtsbehörden sehen sich FinTechs teilweise mit einem enormen länderspezifischen Anpassungsbedarf konfrontiert.

So wird dem Ziel, ein europaweites Ökosystem mit einheitlichen Standards für Finanzdienstleister und Drittanbieter zu etablieren, nicht Rechnung getragen. Im Gegenteil: Bestehende Marktfragmentierungen stehen einem vertieften Binnenmarkt durch einheitliche Standards entgegen, was die Skalierbarkeit deutlich minimiert. Dadurch entsteht ein Standortnachteil für europäische FinTechs im internationalen Wettbewerb mit großen, einheitlichen Märkten wie den USA oder China.

4.7 Schutz des geistigen Eigentums

Unternehmen in Deutschland investierten im Jahr 2020 rund 71 Milliarden Euro in unternehmensinterne Forschung und Entwicklung, um Wettbewerbsvorteile durch Innovation zu erlangen ([Stifterverband, 2021](#)). Der Schutz des geistigen Eigentums ist in der globalen Digitalwirtschaft von elementarer Bedeutung. Die deutschen und europäischen Regelungen zum geistigen Eigentum schützen Rechteinhaber effektiv vor unberechtigter Nutzung durch Dritte. Allein die Rechteinhaber entscheiden, ob sie Lizenzen zur Nutzung von technischen Erfindungen, Computerprogrammen, Know-how, Marken usw. einräumen oder Dritte gänzlich von der Nutzung ausschließen wollen. Verstöße gegen diese Regelungen können auf dem Rechtsweg in Europa effektiv verfolgt und geahndet werden.

Im nur national geltenden Patentrecht ist es erforderlich, dass auch andere Staaten einen, den hiesigen Maßstäben entsprechenden, Schutz des geistigen Eigentums gewährleisten. Rechteinhaber müssen sich auf funktionierende Schutzrechtssysteme und im Zweifelsfall robuste Sanktionen bei Rechtsverletzungen verlassen können. Heißt: Die Erlangung und Durchsetzung des Schutzes – ob im Herstellungs- oder Absatzland – darf nicht unangemessen erschwert oder beschränkt werden. Auch hier sollte die reziproke Gleichberechtigung gelten: Ausländische Rechteinhaber sollen nicht unangemessen benachteiligt werden. Die Vorgaben des internationalen Rechts, insbesondere des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs), sind einzuhalten. Leider sehen sich europäische Rechteinhaber in diversen Drittländern mit unzureichenden Schutz- und Durchsetzungsmaßnahmen konfrontiert.

Exkurs: Schutz und Durchsetzung von IP-Rechten in China, USA und Indien

In China kann die Durchsetzung von Markenrechten und Urheberrechten, trotz Reformen in den letzten Jahren, keinesfalls als effektiv angesehen werden: 80 Prozent aller weltweit aufgedeckten Marken- und Produktfälschungen stammen aus China ([↗OECD iLibrary, 2019](#)). Hiervon ist ebenso die Digitalwirtschaft betroffen. Der Schadensersatz für Patentverletzungen ist in China im Zweifel auf einen Betrag von lediglich 5M Yuan (ca. € 650.000) gedeckelt und der Anspruch verjährt in drei Jahren.

In den USA eröffnen die Regelungen zur »Discovery« besonders im Bereich des geistigen Eigentums erhebliche Missbrauchsmöglichkeiten. Das Beweismittel-Vorverfahren soll in Rechtsstreitigkeiten die mündliche Verhandlung vorbereiten und »Überraschungen« vorbeugen. Anstelle des Gerichts erhalten die Parteien vor dem eigentlichen Prozess weitreichende Befugnisse. So kann eine Partei Prozesse gänzlich ohne eigene Beweismittel führen und durch die Stellung von Auskunftersuchen an die notwendigen Informationen gelangen. Dabei kann die Gegenseite zur Offenlegung von geheimen Dokumenten, interner Kommunikation oder auch Geschäftsgeheimnissen verpflichtet werden. Die Beantwortung solcher Auskunftersuche ist für die Gegenseite in der Regel teuer und zeitaufwendig. Die exorbitant hohen Prozesskosten können eine Partei zum Abschluss eines Vergleichs zwingen.

Indien ist bei der Erteilung von Patenten sehr streng und restriktiv, insbesondere im Bereich Software. Die Patentierung von computerimplementierten Erfindungen ist nach wie vor von mangelnder Rechtssicherheit gehemmt. Das indische Patentoffice (IPO) hat seine Leitlinien in den letzten Jahren mehrmals geändert, verzichtet aber in der neuesten Version auf Beispiele von zulässigen Ansprüchen. Zudem wird von Patentinhabenden eine jährliche Erklärung über die tatsächliche Ausübung von patentierten Erfindungen verlangt – sogenannten »Working Statements«. Das Patentrecht in Indien ist auch nach den Anpassungen des IPO weiterhin nicht praxisgerecht.

4.8 Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit

Die Bundesregierung unterstützt die Aktivitäten deutscher Unternehmen, ausländische Märkte zu erschließen und zu sichern, durch eine breite Palette von regulatorischen, finanziellen und flankierenden Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung. So nutzen vornehmlich kleine und mittlere Unternehmen der deutschen Digitalwirtschaft die Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen des Auslandsmesseprogramms (AMP), um sich weltweit an internationalen Messen zu beteiligen. Auch in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung hat die Bundesregierung mit den internationalen Digitaldialogen eine effektive Initiative zur Schaffung eines gemeinsamen internationalen Handlungsrahmens etabliert.

Positiv hervorzuheben ist das geschaffene Informationsangebot über Chancen und Risiken in zahlreichen Auslandsmärkten. Anhand digitaler Profile hat die GTAI in 35 Ländern die relevanten Akteure identifiziert sowie wirtschaftliche und regulatorische Schwerpunkte der jeweiligen Märkte aufgezeigt. Insbesondere für Schwellenländer können deutsche Unternehmen so unabhängige Markt- und Brancheninformationen auffinden. Darüber hinaus werden über die GTAI ebenso die internationale Vermarktung der Digital Hub Initiative und das Standortmarketing für Deutschland erfolgreich betrieben.

Gleichzeitig sind nach wie vor einige Instrumente der Außenwirtschaftsförderung – wie z.B. Export- und Investitions Garantien – im Wesentlichen auf traditionelle Branchen- und Industriezweige zugeschnitten sowie auf physische Güter ausgerichtet. Um auf die Herausforderungen und Bedarfe der exportierenden Wirtschaft im digitalen Zeitalter angemessen reagieren zu können, ist eine Fort- sowie ggf. auch eine Neuentwicklung der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung nötig.

Insbesondere vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs gilt es, die Instrumente auf den Prüfstand zu stellen: Unternehmen aus konkurrierenden Wirtschaftsräumen erhalten in verstärktem Maße politische Unterstützung und umfassende Finanzierungsangebote – im Resultat erfährt die deutsche Digitalwirtschaft Wettbewerbsnachteile. Bei der Überarbeitung bestehender Instrumente zur Außenwirtschaftsförderung gilt es, den Rahmen aus OECD-Ver einbarungen und dem europäischen Beihilferecht vollständig auszureizen.

Neben dem Bedarf zur Herstellung eines Level-Playing-Fields ist eine verstärkte Außenwirtschaftsförderung der Digitalwirtschaft auch hinsichtlich der positiven Effekte dieser Industrie geboten. So ist die Digitalwirtschaft in Deutschland dem nachhaltigen Wirtschaften aus eigenen Wertvorstellungen heraus, aber auch über die nationale Gesetzgebung verpflichtet. Ebenso stellt die Digitalisierung einen starken Hebel dar, um den CO₂-Ausstoß schnell und effektiv zu senken. Der Branche kommt daher nicht nur für die Wertschöpfung eine zentrale Bedeutung zu; sie kann zudem auch bei der Sicherung der globalen Lebensgrundlage eine wichtige Rolle spielen. Der Förderung des Exports digitaler Technologien sollte daher aus einer Vielzahl von Gründen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Exkurs: Förderung des Exports cloudbasierter Angebote

Wesentlich für die Zukunft der Digitalwirtschaft sind cloudbasierte Angebote (IaaS, PaaS, SaaS, XaaS). Dabei steht die Nutzung der Services im Vordergrund: Es werden keine Softwarelizenzen zur Installation, Konfiguration und Nutzung bei den Kundinnen und Kunden exportiert, sondern vielmehr das Recht zur Nutzung einer Software gegen Zahlung eingeräumt. Entsprechend sind die Kundinnen und Kunden nicht mehr Eigentümer einer Lizenz, sondern nutzen einen Service für eine bestimmte Zeitspanne.

Diese Leistungen werden vom Exporteur als Service erbracht. Die daraus resultierende Flexibilität auf der Kundenseite führt zu höheren Upfront-Kosten auf der Anbieterseite. Aktuell können die bestehenden Instrumente eine Absicherung von wirtschaftlich oder politisch begründeten Forderungsausfällen in dieser Konstellation nicht gewährleisten.

Exkurs: Förderung von Capacity Building in digitalen Technologien

Für den Erfolg des Exports digitaler Lösungen ist häufig auch der Aufbau spezifischer ITK-Kenntnisse und Fähigkeiten vor Ort beim Anwender erforderlich. Dies betrifft insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer. Notwendige Capacity Building-Projekte können im Rahmen der in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzten Instrumente in der Praxis jedoch nahezu ausschließlich für produktagnostische Aus- und Fortbildungsmaßnahmen konzipiert werden. Da die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit an dieser Stelle nicht um außenwirtschaftliche Finanzierungsinstrumente für Capacity-Building ergänzt sind, sind produktnahe Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für digitale Technologien im Importland nicht möglich.

5 Empfehlungen: 10 Punkte für regelbasierten Handel, fairen Wettbewerb und verstärkte Handlungsfähigkeit

Um den exemplarisch gelisteten Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen zu begegnen, bedarf es sowohl eines souveränen Deutschlands und Europas als auch eines multilateralen **Handelsregimes mit durchsetzungsfähigen Rules & Tools**. Wichtig ist, die regelgebundene multilaterale Handelsordnung nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern qualitativ zu aktualisieren – die Vorschriften müssen den technologischen Entwicklungen in der Digitalbranche, der digitalen Transformation der Weltwirtschaft sowie der neuen Wettbewerbssituation verschiedener Wirtschaftssysteme Rechnung tragen.

Daher gilt es, (a) im Sinne eines regelbasierten Handels die WTO zu reformieren und sich um internationale Allianzen zu bemühen, (b) einen fairen Wettbewerb u.a. über handelspolitische Instrumente zu schaffen, (c) eine moderne Industriepolitik und Außenwirtschaftsförderung zur Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit umzusetzen und (d) als selbstbewusster Akteur den geopolitischen Anforderungen gerecht zu werden.

Regelbasierter Handel: für eine starke und moderne WTO sowie internationale Allianzen

1. **WTO strukturell reformieren und inhaltlich weiterentwickeln:** Die multilaterale Handelsordnung schafft durch das Prinzip der Nicht-Diskriminierung einen verlässlichen Rahmen und ist nach wie vor der Königsweg, um Regeln für den Welthandel zu vereinbaren und durchzusetzen. Ohne eine an sich handlungs- und durchsetzungsfähige WTO wären jegliche neue Regeln zum Digitalen Handel auf dieser Ebene bloß Makulatur. Bevor die WTO sich inhaltlich weiterentwickeln und neue Regeln setzen kann, gilt es, die WTO-Streitschlichtung wieder funktionsfähig zu machen sowie die Überwachungsfunktion zu stärken.

Die WTO ist für die Export- und Industrienation Deutschland von besonders großer Bedeutung: so gelten die WTO-Vorschriften für rund zwei Drittel der deutschen Exporte, die in Länder außerhalb der EU gehen ([↗Bertelsmann Stiftung, 2020](#)). Auch abseits der konkreten Anliegen der Bitkom-Branche sollte sich die Bundesregierung daher verstärkt dafür einsetzen, die **WTO-Reform auf die Agenda der internationalen Staatengemeinschaft** zu setzen und voranzutreiben. Als größter Mitgliedstaat der EU sowie wichtiger Handelspartner der USA und China sollte Deutschland die diplomatischen Bemühungen der Europäischen Kommission gegenüber den beiden Parteien stärker flankieren.

Darüber hinaus gilt es, die WTO inhaltlich weiterzuentwickeln: Angesichts des Volumens und der Relevanz des Digitalen Handels muss sich die WTO ebenso als DTO – als eine **Digital Trade Organization** – verstehen. Im ersten Schritt sollten die Digitalzölle permanent abgeschafft werden: das WTO-Moratorium über Zölle auf elektronische Übermittlungen (WTO-Moratorium on customs duties on electronic transmissions) gilt es dauerhaft zu verstetigen anstatt wiederholt zu verlängern. Die Absage der WTO-Ministerkonferenz im November 2021 darf den Verhandlungen über Regeln für den Digitalen Handel keinen Schaden zufügen. Die Bundesregierung muss sich weiterhin für ein ambitioniertes E-Commerce-Abkommen einsetzen.

2. **Risiken durch Handelsübereinkünfte diversifizieren:** Bilaterale Handels- und Investitionsverträge können die multilaterale Regelsetzung – angesichts der langwierigen Verhandlungen neuer Abkommen und des Reformbedarfs der WTO – ergänzen und erweitern. Diese Abkommen sollten dabei nicht nur tarifäre Fragen betreffen und damit bestehendes WTO-Regelwerk neu kodifizieren, sondern auch Regelungen zu digitalen Dienstleistungen und zum Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren enthalten (WTO plus-Abkommen).

Mit einem breiten Portfolio an derartigen, bilateralen Investitions- und Handelsabkommen können die deutschen Wirtschaftsbeteiligten länderspezifische Risiken in ihrer Beschaffung diversifizieren, die Lieferketten resilienter machen und neue Märkte erschließen.

Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass die EU und Indien ihre Vereinbarung aus dem letzten Jahr, die Gespräche über ein bilaterales Handelsabkommen wieder aufzunehmen, zügig umsetzen. Ebenso gilt es, die Verhandlungen um die europäischen Abkommen mit u.a. den Mercosur-Staaten (Mercado Común del Sur) und den ASEAN-Staaten (Association of Southeast Asian Nations) zügig abzuschließen und zu implementieren. Ebenso sollte die Bundesregierung sich für die zeitnahe Ratifizierung des Wirtschafts- und Handelsabkommens mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) einsetzen.

3. **Internationale Allianzen schmieden und vertiefen:** Die Bundesregierung sollte Fragen der Digital- und Technologiepolitik zur Priorität in ihrer Außenpolitik erklären und mit gleichgesinnten Demokratien Lösungen erarbeiten. So können existierende Bündnisse um neue Kooperationsfelder erweitert und in diesem Kreis auch Instrumente und Durchsetzungsmechanismen für den Umgang mit systemischen Wettbewerbern und schwierigen Partnern koordiniert werden.

Hierzu gehört insbesondere die **deutsche G7-Präsidentschaft im Jahre 2022**. Die Bundesregierung sollte auf dem »Digital and Technology«-Track sowie dem »Trade«-Track der britischen G7-Präsidentschaft aufbauen und dabei die Profile der beiden Formate schärfen und stärker voneinander differenzieren. Analog den begrüßenswerten »Digital Trade Principles« der Handelsminister aus Oktober 2021 gilt es, weitere Grundsätze der G7 für die Digitalwirtschaft zu definieren. Ein wichtiger Bereich in diesem Kontext sind gemeinsame Prinzipien für die Entwicklung internationaler Standards, wie dem fairen und diskriminierungsfreien Zugang zu Standardisierungsgremien.

Deutschland sollte auch auf die transatlantische Partnerschaft zurückgreifen und erneut in einen intensiven Austausch mit der US-Regierung treten. Zentral ist dabei eine aktive Mitarbeit im **EU-USA Trade and Technology Council (TTC)**. Neben der Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der EU sollte Deutschland dieses Forum nutzen, um sich gegen eine weitere Politisierung des Welthandels und der Technologiekooperation stark zu machen.

Fairer Wettbewerb: für Reziprozität und ein Level-Playing-Field

4. **EU-Handelsstrategie umsetzen:** Unter dem Leitbild einer »offenen, strategischen Autonomie« begrüßt der Bitkom den Fokus der neuen EU-Handelspolitik auf strengere Durchsetzungsmechanismen und der Schaffung neuer handelspolitischer Schutzinstrumente. Um internationale Regeln durchzusetzen, Asymmetrien im Marktzugang zu korrigieren und wettbewerbsverzerrende Handels- und Subventionspraktiken des Auslands abzuwehren, bedarf es eines effektiven und ausgewogenen Instrumentenkastens.

In diesem Kontext müssen eine selbsternannte »geopolitische EU-Kommission« sowie ein souveränes Deutschland auch klare Mechanismen und Regeln definieren, um gegen unrechtmäßige wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen und Sanktionen von Drittstaaten vorzugehen: Der **extraterritoriale Einfluss von Drittstaaten** auf europäische Unternehmen – jeglicher Branche – ist nicht hinnehmbar. Initiativen wie das Anti-Coercion-Instrument (ACI) sind daher zu begrüßen, sofern diese im Einklang mit den WTO-Regeln ausgestaltet und angewendet werden. Die Schaffung reaktiver Instrumente der EU zur Abschreckung und Erwidern geopolitisch motivierter Maßnahmen sollte in enger Konsultation mit den betroffenen Wirtschaftszweigen erfolgen, um nicht in einen seitens der Industrie unlösbaren Konflikt der Rechtssysteme zu münden.

Darüber hinaus darf die »Autonomie« in der EU-Handelspolitik generell nicht mit Protektionismus verwechselt werden und das neue, handelspolitische Instrumentarium sollte stets einen deeskalierenden Ansatz verfolgen, um Handelskonflikte nicht weiter zu befeuern. Der Bitkom steht nach wie vor für ein Bekenntnis zu fairem Wettbewerb, offenen Märkten, herkunftsneutraler Gleichbehandlung sowie aber eben auch **ausgewogener Reziprozität** ein. Ziel sollten stets die Gewährleistung gleicher und fairer Bedingungen für alle Marktteilnehmer auf Grundlage wertebasierter Regelungen sein. Ebenso darf Autarkie nicht das politische Ziel sein: Unternehmen sollten frei über ihre Wertschöpfungsketten und Warenströme entscheiden können. Die europäische Kommission und die Bundesregierung müssen hierfür den richtigen Rahmen nach innen und nach außen schaffen.

5. **Exportkontrolle international koordinieren und europäisch harmonisieren:** In einer global vernetzten Welt sind effektive Ausfuhrkontrollen nur bei europäischer und internationaler Zusammenarbeit zu gewährleisten. Eine kohärente Umsetzung und Durchsetzung der Exportkontrolle dient dabei nicht nur den politischen Zielen, sondern stellt darüber hinaus weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen sicher.

Die deutschen Exporteure erfüllen im Bereich der Ausfuhr von Dual-use-Gütern weltweit höchste Standards – eine wichtige Anforderung, die nicht zum Nachteil werden darf. So sollten z.B. Verordnungsgeber und Ausfuhrkontrollbehörden nachvollziehbare Regelungen schaffen, um die exportkontrollrechtliche Handhabe von Cloud Computing für Anwender und Anbietende rechtssicher auszugestalten. Der momentan vorhandene Flickenteppich, ergänzt um punktuelle, einschränkende Auslegungshinweise der Amtsseite, schwächt den Digitalstandort Deutschland. Generell gilt: Die **Kontrollpraxis und Genehmigungsverfahren in der EU** müssen stärker harmonisiert werden, um der uneinheitlichen Auslegung von Schlüsselbegriffen, den unterschiedlichen Anforderungen in der Antragsstellung und den divergierenden Bearbeitungszeiten entgegen zu wirken.

Im **Bereich der EMT** gilt es, dem bewährten Listenansatz innerhalb internationaler Regime zu folgen: Unternehmen sollten den Güterexport anhand von eindeutigen Güter- und Länderlisten überprüfen können. Dabei sind Güter anhand technischer Kriterien zu listen. Länderlisten schaffen für Exporteure und Importeure eine belastbare Entscheidungsgrundlage, um Liefer- und Vertragszusagen treffen zu können.

Moderne Industriepolitik: für verstärkte Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit

- 6. Industriepolitik modernisieren:** Der Fokus Deutschlands und der EU muss auf der Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit liegen. Die beste politische Absicherung in unsicheren Zeiten ist es, den eigenen Wirtschaftsstandort und die Unternehmen – Startup, KMU und Global Player – zu stärken. Erfolgreiche Unternehmen sind aus sich heraus resilient. Eigene technologische Kapazitäten machen die Volkswirtschaft zu einem attraktiven Partner. Dies kann durch eine moderne Industriepolitik gefördert werden, welche im Digitalzeitalter gleichbedeutend mit Innovations- und Digitalpolitik ist.

Es gilt, die relevanten **digitalen Schlüsseltechnologien** und deren Ökosysteme für Deutschland und Europa zu definieren und hieraus klare Förderschwerpunkte abzuleiten. Um im globalen Wettbewerb in vergleichbarer Größenordnung aufgestellt zu sein und die notwendigen Marktgrößen und Netzwerkeffekte hebeln zu können, ist es unabdingbar, die Forschung, Entwicklung und erste gewerbliche Nutzung dieser Technologien in europäischer Arbeits-, Kosten- und Risikoteilung anzugehen.

In diesem Kontext sollten existierende Instrumente, wie etwa die wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (**IPCEI**), verstärkt für digitale Technologien erschlossen werden. Durch die kurzen Innovationszyklen gilt es, diese Instrumente sachgerecht weiterzuentwickeln und den besonderen Bedingungen der digitalen Wirtschaft anzupassen.

- 7. Außenwirtschaftsförderung anpassen:** Im Bereich der Digitalisierung ist naturgemäß der Modernisierungsbedarf in Entwicklungs- und Schwellenländern mit teils niedriger Bonität

am größten. Gleichzeitig bestehen keine oder sehr beschränkte Möglichkeiten, Projekte eigenfinanziert abzuwickeln. Jenseits des bestehenden und von der Digitalwirtschaft positiv bewerteten Instrumentariums der deutschen Außenwirtschaftsförderung gilt es, Finanzierungsinstrumente an diesen Bedarf zu orientieren und attraktiver für diese Ländergruppe zu gestalten.

So sind **Exportkreditgarantien** eines der wichtigsten Instrumente der Außenwirtschaftsförderung. Die Schwellenwerte sowie die konzeptionelle Ausrichtung auf materielle Güter erschweren der Digitalwirtschaft jedoch die Nutzung dieses Instruments. Reine Digitalprojekte erreichen häufig nicht die notwendigen Mindestvolumina – in der Konsequenz verbleibt das Ausfallrisiko beim Anbieter. Darüber hinaus ist auch der Ursprungsnachweis bei global entwickelter und regelmäßig über das Web bereitgestellter Multikomponenten-Software in der Praxis nur mit unverhältnismäßigem Aufwand dokumentierbar. Vor diesem Hintergrund sind die Anpassung der Schwellenwerte sowie eine verbesserte Ausrichtung der Exportkreditgarantien auch auf digitale Produkte und Dienstleistungen erforderlich.

Des Weiteren empfiehlt sich die Schaffung eines rechtlich abgesicherten Instruments, welches die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Firmen im Ausland durch die Bereitstellung eines staatlichen **Government-to-Government (GSG) Pendants** ermöglicht. In Modernisierungsbereichen, in welchen der jeweilige Drittstaat der Vertragspartner deutscher Firmen ist, konkurriert die deutsche Digitalwirtschaft bei öffentlichen Ausschreibungen mit Firmen, die aus ihren Ursprungsländern z. T. staatlich gefördert werden. Aus strategischen Gründen würden die ausländischen Kundenländer bevorzugt mit deutschen Anbietern Geschäftsbeziehungen eingehen, bemängeln aber die Abwesenheit eines staatlichen Vertragspartners, der einen bilateralen Vertragsschluss ermöglicht.

Geopolitisches Gewicht: für einen selbstbewussten Akteur und unverzichtbaren Partner

8. **EU-Binnenmarkt vertiefen und instrumentalisieren:** Gemessen am BIP ist die EU der zweitgrößte Binnenmarkt weltweit. Im Sinne der wirtschaftlichen Funktion nach innen und der geopolitischen Funktion nach außen gilt es, dieses Fundament auszubauen. Das bedeutet vor allem: der Digitale Binnenmarkt muss umgesetzt werden.

Durch den Digitalen Binnenmarkt bekommen europäische **Startups auf ihrem Weg zu Scaleups** einen niedrighschweligen Zugang zu hinreichend großen Märkten. Hier sind Unternehmen aus China oder den USA bislang im Vorteil – insbesondere in hochregulierten Branchen wie z.B. dem FinTech-Sektor.

Nach außen ist der europäische Binnenmarkt für ein selbstbewusstes Auftreten der EU und die **Durchsetzung der geopolitischen Interessen** relevant: Die potentielle Größe und Qualität eines harmonisierten Binnenmarktes könnte es der EU erlauben, China und den USA auf

Augenhöhe zu begegnen. Dabei gilt generell: Je tiefer und breiter der Binnenmarkt integriert ist, desto größer der Wert für den Handelspartner und entsprechend die Verhandlungsmacht der EU.

- 9. Rolle in der internationalen Normung stärken:** Im ersten Schritt gilt es, die Normungsbedarfe digitaler Schlüsseltechnologien aus nationaler und europäischer Sicht zu ermitteln. Darüber hinaus müssen Anreize und Unterstützungsangebote für Unternehmen – insbesondere für KMU – geschaffen werden, um sich in den internationalen Gremien stärker zu engagieren.

Deutsche Expertinnen und Experten müssen dabei unterstützt werden, nationale und europäische **Interessen in der internationalen Normung zu vertreten** – z. B. indem normungsbedingte Kosten in Unternehmen als förderfähige Forschungs- und Entwicklungskosten qualifiziert werden. Deutsche Leitungspositionen und Beteiligungen in der internationalen Normung sollten z.B. durch finanzielle Förderung in den als strategisch wichtig identifizierten Bereichen unterstützt werden. Die Behörden sollten aktiv an der Normung teilnehmen und ihre Expertise ebenso wie ihre Anforderungen dort einbringen.

Die Bundesregierung sollte die **Normung als regulatorisches Instrument** bewusst nutzen und gemeinsam mit der Wirtschaft Strategien für die erfolgreiche Bereitstellung und Anwendung von digitalen Schlüsseltechnologien in einem globalen Marktumfeld erarbeiten und umsetzen.

- 10. Entwicklungszusammenarbeit mit der Wirtschaft strategisch ausrichten:** Als eines der größten Geberländer in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sowie als eine der größten Exportnationen ist Deutschland in einer guten Position, um nachhaltiges Wirtschaften in sich entwickelnden Ländern zu fördern. Dabei gilt es, sowohl die Privatwirtschaft bedarfsgerecht einzubinden als auch die EZ stärker geopolitisch zu betrachten. In diesem Kontext ist z.B. die »Global Gateway«-Initiative der EU zu begrüßen.

Als Mehrzweckinstrument kann die Förderung der Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern auf diverse Ziele im Bereich der Handels-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik einzahlen. Die neue Bundesregierung sollte daher verstärkt eine **ressortübergreifende Kohärenz** ihrer Ziele in den genannten Feldern sicherstellen. Darüber hinaus gilt es, die Koordination unter den Durchführungsorganisationen, Programmen und Formaten der Außenwirtschaftsförderung und der Entwicklungszusammenarbeit für die Wirtschaft nachzuschärfen.

Die Sustainable Development Goals (SDGs) unterstreichen die Rolle der Privatwirtschaft für nachhaltige Entwicklung. Um dies zu operationalisieren gilt es, die Förderinstrumente bedarfsgerecht zu konditionieren und u. a. eine engere **Verzahnung der Instrumente der EZ und der Außenwirtschaftsförderung** zusammen mit der Wirtschaft voran zu treiben. Insbesondere den Produkten der deutschen Digitalwirtschaft – mit hohen Qualitäts-, Nachhaltig-

keits- und Menschenrechtsstandards in der Lieferkette – kommt eine besondere Rolle zur Erreichung dieser Ziele zu. Daher sollten diese in einer Form gefördert werden, die es Unternehmen unabhängig von ihrer Unternehmensgröße ermöglicht, sich wirtschaftlich tragfähig an Projekten zu beteiligen. Der Fokus sollte dabei auf dem Einsatz von Lösungen liegen, die eine technologische Anschlussfähigkeit jenseits eines Einzelprojekts ermöglichen und so über den Einzelfall hinaus auch eine Strahlkraft für eine (Sub-) Region oder einen Sektor entwickeln können.

6 Fazit: Digitale Dekade im globalen Kontext

Unter dem Titel [»Nachhaltig, souverän, resilient«](#) hat der Bitkom seine Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode zusammengefasst. Mit dem Ziel, die digitale Teilhabe zu fördern, nachhaltiger zu wirtschaften, unsere digitale Souveränität zu stärken und sich resilienter gegenüber Krisen aufzustellen, soll dieses Jahrzehnt zu einer »Digitalen Dekade« werden.

Klar ist dabei auch: Für die erfolgreiche Umsetzung der nationalen und europäischen Digitalpolitik reicht es nicht, den Blick nur nach innen zu richten. Unsere Bemühungen werden nur dann erfolgreich sein, wenn diese in eine **offene und regelbasierte digitale Weltordnung** eingebettet sind.

Damit ist eine moderne Außenwirtschaftspolitik – die auf Reziprozität, Liberalisierung und Nichtdiskriminierung abzielt – ein **unabdingbarer Rahmen für die »Digitale Dekade«**. Die neue Bundesregierung – insbesondere das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Bundesministerium für Digitales und Verkehr sowie das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – hat jetzt die Möglichkeit, sowohl innen als auch außen die richtigen Weichen für eine erfolgreiche Außenwirtschaftspolitik für die »Digitale Dekade« zu stellen.

Dabei gilt es, das klare Bekenntnis zur Stärkung des Multilateralismus und zur Weiterentwicklung der WTO aus dem Koalitionsvertrag nun mit konkreten Maßnahmen zu füllen und umzusetzen. Ebenso gilt es, dem im Koalitionsvertrag selbstgesteckten Anspruch an die eigene Verantwortung für Europa und die Welt gerecht zu werden und entsprechend Partnerschaften in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu vertiefen. Dabei sollte die Bundesregierung die Rolle als G7-Vorsitz in diesem Jahr nutzen, um im Kreis führender demokratischer Volkswirtschaften einen gemeinsamen Umgang mit systemischen Wettbewerbern zu finden sowie die globale Handelsordnung und multilateralen Regime entlang der skizzierten Bedarfe zu aktualisieren.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

Bitkom e.V.

Albrechtstraße 10

10117 Berlin

T 030 27576-0

F 030 27576-400

bitkom@bitkom.org

www.bitkom.org

bitkom