

SCHWERPUNKTTHEMA

E-Commerce-Politik

E-Commerce-Politik: Warum, Was, Wie, Wann und Wer?

Eine Einführung in den Schwerpunkt von Ulrich Riehm und Carsten Orwat, ITAS¹

Nach einer Diskussion des E-Commerce-Begriffs und einer Übersicht über den Stand und aktuelle Entwicklungen im elektronischen Handel wird in diesem einleitenden Beitrag zum Schwerpunktthema „E-Commerce-Politik“ den folgenden Fragen nachgegangen: Was sind die Gründe für eine E-Commerce-Politik, was sind deren Inhalte, wie könnte diese Politik durchgeführt werden, zu welchem Zeitpunkt sollte sie einsetzen und welche Akteure sind daran zu beteiligen?

1 E-Commerce Begriff

In der Abwicklung eines Handelsgeschäftes werden verschiedene Phasen durchlaufen. Für eine Bestimmung des E-Commerce-Begriffs kann es nützlich sein zu klären, welche Handelsphasen elektronisch unterstützt sein müssen, damit von E-Commerce gesprochen werden kann. Die Informations- oder Anbahnungsphase eines Handelsgeschäfts eignet sich für die elektronische Unterstützung in besonderer Weise, sie führt aber noch nicht zum eigentlichen Kaufakt oder Vertragsschluss. Dieser ist Ergebnis der Verhandlungsphase, und es erscheint deshalb sinnvoll, diesen in den Mittelpunkt der E-Commerce-Definition zu rücken. Dagegen ist eine „vollständige“ elektronische Unterstützung des gesamten Prozesses, also auch der Abwicklungsphase, insbesondere mit der Auslieferung der Ware an den Kunden, schlechterdings in den meisten Fällen nicht möglich. E-Commerce ist heute überwiegend Fern- oder Distanzhandel mit herkömmlichen, nicht-digitalen Gütern. Erst bei digitalisierbaren Gütern (Musik, Software, Informationen etc.) könnte der Handelsprozess vollständig

elektronisch abgewickelt werden. Würde man als Kriterium einer E-Commerce-Definition die vollständige elektronische Abwicklung des Handelsprozesses anlegen, würde man den elektronischen Handel auf absehbare Zeit zu einem Nischenphänomen degradieren.

Eine ausreichend präzise und die gegenwärtigen Phänomene strukturierende Definition für E-Commerce wäre wie folgt zu fassen: Unter E-Commerce werden diejenigen Transaktionen auf einem Markt verstanden, durch die der Austausch von wirtschaftlichen Gütern (Produkte, Dienstleistungen und Anrechte) gegen Entgelt begründet wird und bei denen nicht nur das Angebot elektronisch offeriert wird, sondern auch die Bestellung, unter Verwendung interaktiver Medien, elektronisch erfolgt (TAB 2001, S. 23).

Damit kann man E-Commerce abgrenzen von Begriffen wie E-Business, Tele-Shopping oder auch E-Government. E-Business umfasst insbesondere elektronisch unterstützte Prozesse innerhalb von Unternehmen, Tele-Shopping (das Wahrnehmen von Verkaufsangeboten am Fernsehen) fehlt die Eigenschaft des interaktiven Mediums und beim E-Government spielen nur in begrenztem Umfang Tauschprozesse wirtschaftlicher Güter gegen Entgelt eine Rolle.

Die Frage, welche elektronischen Medien für E-Commerce genutzt werden, ist ein weiterer Aspekt dieser begrifflichen Diskussion. Heute steht ohne Zweifel das Internet im Mittelpunkt. Aber auch elektronische Technologien aus der „Vor-Internet-Zeit“, wie proprietäre Netzwerke und EDI-Verfahren, werden zum elektronischen Handel gezählt. In Zukunft werden über das Internet hinaus vor allem mobile Netztechnologien und das interaktive Fernsehen Träger von elektronischen Handelsprozessen sein.

2 Entwicklung des E-Commerce

Die Zeiten rapiden Wachstums des elektronischen Handels mit dreistelligen Steigerungsraten, wie sie in den letzten Jahren zu beobachten waren, sind vorbei. Dies gilt jedenfalls für den sogenannten B2C-Bereich (Business-to-Consumer-Handel). Betrachtet man die offiziellen Zahlen des U.S. Census Bureau, dann ist der Anteil der Online-Umsätze am Einzelhandel im

3. Quartal 2001 mit 0,9 % nicht größer als im 3. Quartal 2000 (U.S. Census Bureau 2001).

Die Zahl der US-Haushalte, die online einkaufen, sank, nach den Ergebnissen des Forrester Research Online Retail Index, von 15,2 Millionen im September auf 13,7 Millionen im Oktober dieses Jahres. Der Umsatz fiel von 4 Milliarden auf 3,6 Milliarden US\$ und lag damit deutlich niedriger als ein Jahr zuvor (10/2000 4,4 Mrd. US\$). Sind monatliche Schwankungen des Umsatzes im Einzelhandel zwar keine Besonderheit, so zeigen die vorliegenden Monatszahlen für das Jahr 2001 im Vergleich zum Vorjahr doch, dass der allgemeine Trend mit kontinuierlich hohen Zuwachsraten, der noch vor einem Jahr zu beobachten war, im Jahr 2001 gebrochen ist und nur noch geringe Zuwächse oder gar eine Stagnation beobachtet werden kann (Forrester 2001). Die Gründe für diese Stagnation können in der allgemeinen schwächeren Konjunktur-entwicklung gesehen werden, in den Folgen der Ereignisse vom 11. September, die zu einem Einbruch bei den Flug- und Reisebuchungen, die oft online gebucht wurden, geführt haben, schließlich aber auch in einer teilweisen Umorientierung der Verbraucher weg vom Online-Handel und zurück zum klassischen stationären Handel, die nicht zuletzt durch besondere Vertriebsanstrengungen des stationären Handels und durch anhaltende Nutzungsprobleme im Online-Handel ausgelöst wurden.

In Deutschland liegt der Online-Anteil am gesamten Einzelhandelsumsatz, nach Angaben des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE) mit etwa einem Prozent in einer ähnlichen Größenordnung wie in den USA. Der HDE erwartet im nächsten Jahr einen Anstieg auf 1,6 %. Die Gewinnsituation des deutschen Online-Handels ist dagegen eher ernüchternd. Nur bei rund einem Viertel der im Internet aktiven Handelsunternehmen wird bisher ein Gewinn erwirtschaftet (HDE 2001). Im deutschen Versandhandel beträgt der Internet-Umsatz rund drei Prozent und soll, so der Bundesverband des Deutschen Versandhandels, bis 2010 auf etwa 10 % ansteigen – dies in einem Handelssegment, das für das Internet besonders geeignet ist (Mannheimer Morgen, 21.11.01).

Experten gehen davon aus, dass der elektronische Handel zwischen Unternehmen, der sogenannte B2B-Handel (Business-to-Busi-

ness) einen wesentlich größeren Anteil am E-Commerce hat als der B2C-Handel. Verlässliche Zahlen für den B2B-Bereich sind allerdings noch schwieriger zu erhalten als schon für den B2C-Bereich. Nach Schätzungen von eMarketer für 2001 und für verschiedene Regionen der Welt liegt der B2B-Anteil am gesamten elektronischen Handel zwischen 75 und 90 % (Graumann und Köhne 2001). Ein Übergang von der Expansion zur Konsolidierung ist aber auch hier angesagt. Wie Santos und Perogianni unter Bezugnahme auf das Marktforschungsunternehmen Jupiter in diesem Heft ausführen (S. 31), werden von derzeit 500 elektronischen Marktplätzen in Europa weniger als 100 überleben.

Was die Internationalität des elektronischen Handels angeht, titelt die E-Commerce Times am 24.9.2001: „Web isn't so World-Wide When it comes to e-tail“ (Regan 2001). Genaue Daten zum grenzüberschreitenden Handel liegen allerdings nicht vor. Die UNCTAD bezieht sich auf Schätzungen für 2003, nach denen der E-Commerce-Anteil am gesamten Welthandel zwischen 10 und 25 % liegen könnte (UNCTAD 2000, S. 7).

Insgesamt also hat der elektronische Handel bisher ein relativ bescheidenes Niveau erreicht und die exorbitanten Steigerungsraten der frühen Jahre haben sich deutlich abgeflacht. Nach der gegenwärtig beobachtbaren Stagnation wird es mit Sicherheit eine neue Wachstumsphase geben – neue Nutzergruppen strömen noch immer ins Internet und neue Technologien, z. B. der Mobile-Commerce, können neue Wachstumsschübe auslösen – aber dieses Wachstum wird ein eher gemäßigtes sein. Während insgesamt der B2B-Handel den gesamten E-Commerce dominiert, ist der grenzüberschreitende Handel, trotz der Globalität des Internets, noch eher eine Ausnahmeerscheinung.

3 Merkmale des E-Commerce und politische Handlungsfelder

Die Frage nach den Inhalten einer eigenständigen, besonderen „E-Commerce-Politik“ lässt sich leichter beantworten, wenn geklärt ist, welche neuen und besonderen Eigenschaften der elektronische Handel besitzt, für die die

bisherigen Maßnahmen, Programme und Regelungen nicht mehr ausreichen.

Betrachten wir zwei Beispiele: Das Kopieren von Musik, von einer CD auf eine Kassette z. B., ist für private, nicht-kommerzielle Zwecke durchaus erlaubt. Doch greift diese Regelung noch für internetbasierte Musiktäuschbörsen wie die vormalige Napster-Tauschbörse mit einigen Millionen Teilnehmern, bei denen von einem privaten Kontext kaum mehr gesprochen werden kann?

Beim zweiten Beispiel geht es um einen Anbieter einer neuen „Web-Währung“, Beenz, der im August dieses Jahres seine „Kasse“ für etwa 1 Millionen Konsumenten und 300 Online-Händler schloss (Godschalk 2001). Sind die verlorengegangenen Guthaben nach dieser Pleite ein normales marktwirtschaftliches Risiko oder ist der gesamtwirtschaftliche Schaden so hoch einzuschätzen, dass ein politischer Regulierungsbedarf entsteht?

Im Folgenden diskutieren wir Merkmale des E-Commerce hinsichtlich eines möglichen politischen Handlungsbedarfs, wobei hier zunächst offen bleibt, in welcher Art und Weise, wann und durch wen dieser Bedarf zu decken wäre.

- E-Commerce ist technisch, qualifikatorisch und organisatorisch voraussetzungsvoll. Ohne eine ausreichend zuverlässige und leistungsfähige Netzinfrastruktur, ohne kostengünstige Zugangsmöglichkeiten zu diesen Netzen, ohne die entsprechende Gestaltungs- und Nutzungskompetenz bei den Unternehmen und Endkunden wird es keinen E-Commerce geben. Diese Voraussetzungen sind wegen der Neuheit des elektronischen Handels nicht ohne weiteres gegeben. Die politischen Handlungserfordernisse und Handlungsfelder liegen demnach bei der Infrastruktur- und Telekommunikationspolitik, in der Bildungspolitik („Medien-Kompetenz“), in der Wirtschaftsförderung (Pilotprojekte) und in der Gesellschaftspolitik („digital divide“).
- E-Commerce verbindet dezentrale Computersysteme über offene Kommunikationsnetzwerke zur Abwicklung teil- oder vollständig automatisierter Prozesse. Die Bedeutung technischer Standards ist hierfür offensichtlich; eine erfolgreiche Stan-

dardisierungspolitik unumgänglich (vgl. Santos und Perogianni in diesem Heft).

- Im elektronischen Handel werden nicht nur Daten verarbeitet, sondern auch ständig neue erzeugt, die gegebenenfalls direkt wieder in den Prozess eingespeist oder auch anderweitig verwertet werden. Man denke z. B. an die Hinweise bei Online-Buchhändlern: „Kunden, die das Buch X gekauft haben, haben auch die Bücher Y und Z gekauft“. Oder man denke an die Auswertung des Kundenverhaltens für gezielte Werbemaßnahmen („profiling technologies“). Fragen des Datenschutzes stehen damit auf der Tagesordnung der E-Commerce-Politik.
- Beim E-Commerce geht es um die Übermittlung von Daten einer besonders sensiblen Art. Zu denken ist dabei nicht nur daran, dass aus dem Bestellverhalten auf gegebenenfalls geheime Geschäftsstrategien geschlossen werden könnte, sondern auch daran, dass bei der Übermittlung von Zahlungsdaten Missbrauch erfolgen kann. Beispiele sind die Fälschung oder die unautorisierte Nutzung von Kreditkarten im Netz oder auch die Umleitung von Zahlungen an nicht autorisierte Empfänger oder an die Veränderung des Werts der Zahlung. Massive Störungen in diesem Bereich würden zu einer Krise des E-Commerce führen. Demgemäß sind Maßnahmen, die auf einen hohen Sicherheitsstandard ausgerichtet sind, unumgänglich.
- E-Commerce ist eine besondere Form des Fern- oder Distanzhandels. Käufer und Verkäufer treten sich nicht direkt gegenüber und auch die zu verhandelnde Ware ist im Kaufakt nicht direkt zugänglich. Die Handelspartner müssen sich ihrer Authentizität versichern und auf ein angemessenes Verhalten sowie die zugesicherten Produkt- oder Dienstleistungseigenschaften vertrauen können. Es werden Regeln benötigt, die z. B. festlegen, unter welchen Bedingungen ein Online-Kauf rückgängig gemacht werden kann. Neben einer technischen Sicherheit muss Sicherheit im Verhalten und Vertrauen geschaffen werden.
- Ein besonderer Bereich des elektronischen Handels betrifft digitalisierbare oder digitale Güter, wie z. B. Texte, Bilder, Musik,

Filme oder Software. Das Angebot solcher Informationsgüter im elektronischen Handel steht vor dem besonderen Problem, dass die Herstellung perfekter Kopien zu äußerst geringen Kosten besonders leicht möglich ist. Fragen des Urheberrechtsschutzes in rechtlicher wie tatsächlicher (technischer) Hinsicht sind in diesem Zusammenhang zu klären.

- Der Handel mit digitalen Gütern macht es besonders deutlich: E-Commerce ist eine Rationalisierungstechnologie, deren Ziel Produktivitätssteigerungen sind, die zu Veränderungen von Wertschöpfungsstufen und Branchen, zu Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Raumordnung, den Verkehr, den Energieverbrauch und andere Bereiche führen wird. Aber auch im elektronischen Handel mit herkömmlichen Gütern sind solche Potentiale und Wirkungen angelegt, wie z. B. Veränderungen der Verkehrsströme. Für die E-Commerce-Politik stellen sich entsprechende Aufgaben in der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie der Arbeitsmarkt-, Verkehrs- und Umweltpolitik, um nur die wichtigsten dieser Politikfelder zu benennen.
- Obwohl die Einstiegshürden für die Etablierung eines „net shop“ zunächst relativ niedrig sind, zeigt sich doch, dass auch im Internet Unternehmensgröße ein wesentlicher Faktor ist. Nicht zuletzt in der gegenwärtigen Krise sind die Konzentrationstendenzen im elektronischen Handel deutlich zu sehen. Die beim E-Commerce auftretenden Netzeffekte verbunden mit Größenvorteilen (wachsenden Skalenerträgen) führen tendenziell zu monopolistisch beherrschten Märkten. Dem entgegenzuwirken bedarf es einer Wettbewerbspolitik und einer Politik zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen auch auf dem Feld des elektronischen Handels.
- Die globale Dimension des E-Commerce stellt eine besondere Herausforderung für die E-Commerce-Politik dar. Denn alle bisher schon angesprochenen Probleme müssen vor dem Hintergrund grenzüberschreitender Handelsbeziehungen und unterschiedlicher nationaler Rechtssysteme diskutiert werden. Die Themen Besteue-

rung und Zölle im grenzüberschreitenden elektronischen Handel werden dabei besonders intensiv diskutiert. Unter einem globalen Gesichtspunkt kann man aber auch eine weltweite Spaltung feststellen, was die Möglichkeiten der Teilhabe am elektronischen Handel angeht. Entwicklungspolitik wird dadurch zum Bestandteil einer umfassenden E-Commerce-Politik.

Die hier angeführten Merkmale des E-Commerce und die sich daraus ergebenden politischen Aufgaben sind nicht in jedem Fall wirklich neu. Sie sind teilweise auch in anderen, traditionellen Handelsbeziehungen zu beobachten. Man könnte daraus folgern, dass es ausreicht, die alten Regeln anzuwenden. Allerdings treten die alten Merkmale oft in einer neuen Qualität auf. Oben wurde am Beispiel der Musiktäuschkörsen darauf hingewiesen, dass private Tauschbeziehungen durch das Internet plötzlich eine globale und massenhafte Dimension erreichen können. Diese neue Dimensionalität führt zu einer neuen Qualität des E-Commerce, die ihn von herkömmlichen Handelsbeziehungen unterscheidet. Daraus ergibt sich der Bedarf nach Anpassung der alten Regeln an die neuen Verhältnisse.

4 E-Commerce-Politik

Wir haben oben versucht, die Frage nach dem „Warum?“ einer E-Commerce-Politik aus den besonderen Merkmalen des E-Commerce zu begründen, und die sich daraus ergebenden jeweiligen Politikfelder entwickelt. Hier soll nun die Frage nach dem „Was?“ (also nach den Inhalten) nochmals aufgegriffen werden und dann den Fragen nach dem „Wie?“ (dem Modus), dem „Wann?“ (dem Zeitpunkt) und nach dem „Wer?“ (den Akteuren) einer E-Commerce-Politik nachgegangen werden (für eine systematische Diskussion aus ordnungspolitischer Sicht vgl. auch Rothgang und Scheuer in diesem Heft).

4.1 Was? Zu den Inhalten der E-Commerce-Politik

Vermeidet man eine enumerative Liste von Politikfeldern des E-Commerce, die gegebenenfalls von der Arbeitsmarkt- bis zur Zollpo-

litik reicht, muss man abstraktere Kategorien verwenden. Hauser und Wunsch-Vincent (in diesem Heft) schlagen mit Bezugnahme auf einen Vorschlag der OECD eine Dreiteilung der politischen Handlungserfordernisse vor: den Zugang zur notwendigen Informationsinfrastruktur sichern, die Verbreitung des elektronischen Handels fördern und sichere und vertrauensereckende Rahmenbedingungen schaffen. Fuchs (in diesem Heft) unterscheidet eine persuasive, eine fördernde und eine regulative Politik zum E-Commerce. In Fortentwicklung dieser beiden Vorschläge regen wir die folgende Aufteilung an: eine umfassend verstandene E-Commerce-Politik muss sich beziehen auf a) die materiellen Voraussetzungen, b) die regulativen Rahmenbedingungen, c) die Förderung des Einsatzes und d) die Evaluierung der Folgen. Gerade dieser vierte evaluative Bestandteil der Politik dient der flexiblen Anpassung der regulativen und fördernden Politik an die sich ändernden Bedingungen. Technikfolgenabschätzung ist ein Mittel in der Bewältigung dieser Aufgaben.

4.2 Wie? Zum Modus der E-Commerce-Politik

Hier stellen sich eine Reihe relativ komplizierter Fragen. Zunächst wird debattiert, ob es besonderer Institutionen, Maßnahmen, Regelungen und Gesetze für den E-Commerce bedarf, oder ob die bestehenden Regelungen und Gesetze ausreichen bzw. angepasst werden sollten. Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, für wie neu und einzigartig man den E-Commerce hält. Wir tendieren dahin, die Neu- und Einzigartigkeit gegenwärtig eher nicht zu stark zu betonen. E-Commerce sollte den gleichen regulatorischen Bedingungen wie der Handel im Allgemeinen und der Fernhandel im Besonderen unterliegen. Die Regelungen aus der Offline-Welt sollten, wo immer möglich, auch in der Online-Welt gelten. Gerade im Bereich neuer Technologien gibt es ausgesprochene „Modethemen“, auf die mit besonderen politischen Maßnahmen zu reagieren, nicht geraten erscheint.

Zentral stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Selbstregulierung in der E-Commerce-Politik. Selbstregulierung und „laissez-faire“ (aus der Sicht der Politik) wird üblicher-

weise eher mit US-amerikanischen Positionen verbunden und die Politik der staatlichen Regulierung mit Kontinentaleuropa. Ersteres gilt auch als „industry led“, letzteres als „government driven“ (vgl. hierzu in diesem Schwerpunkt u. a. die Beiträge von Cowles, Pichler, Rieß, Rothgang und Scheuer). Für die Selbstregulierung spricht die Entlastung der Politik, die Kompetenz bei den direkt Betroffenen und eine höhere Flexibilität. Dagegen spricht, dass die Erfahrungen mit Selbstregulierung im Umweltbereich oft nicht sehr positiv bewertet werden. Auch die Legitimität der Regelsetzung rein privater Akteure stellt ein Problem dar, und Ansätze der Co-Regulierung oder der „policy coordination“ (vgl. López-Bassols und Vickery bzw. Cowles in diesem Heft) versuchen, aus den Mängeln eines reinen Selbstregulationsansatzes Konsequenzen zu ziehen. Bei der Co-Regulierung nach europäischem Muster gibt die staatlich legitimierte und mit Sanktionsgewalt ausgestattete Politik einen gewissen Rahmen vor, lässt aber die Detaillierung und Umsetzung in der Kompetenz der unmittelbar betroffenen Akteure.

Die Entwicklung von „Modellgesetzen“ für den E-Commerce sind Ausdruck eines persuasiven und moderierenden Politikverständnisses. Das UNCITRAL-Modellgesetz zum Elektronischen Handel hat einige Berühmtheit erlangt (vgl. Hauser und Wunsch-Vincent in diesem Heft), Modellgesetze findet man auch auf Bundesebene in den USA. In den USA werden solche Modellgesetze in der Absicht der Vereinheitlichung der bundesstaatlichen Gesetzgebung entwickelt (vgl. Pichler in diesem Heft). Die Probleme dieses Politikansatzes liegen in seiner Unverbindlichkeit. Modellgesetze oder ähnliche Richtlinienvorschläge (z. B. der OECD) können zwar die Diskussion strukturieren und befördern, verfügen aber über keinerlei Umsetzungs- und Sanktionsmechanismen, die ihre Berücksichtigung auf untergeordneten Ebenen sicherstellen könnten.

Die gegenseitige Wahrnehmung von USA und Europa ist teilweise von Stereotypen und blinden Flecken geprägt. Die USA gelten als das Land des „laissez-faire“ und der Selbstregulierung durch die Wirtschaft in Sachen E-Commerce, während die EU eine staatliche (Über-)Regulierungspolitik betreibt. Doch fehlende bundesstaatliche Gesetze in den USA bedeuten nicht automatisch „laissez-faire“,

sondern gehen oft einher mit einer verwirrenden Vielfalt unterschiedlicher Regelungen auf der Ebene der Bundesstaaten (man denke an Regelungen zur digitalen Signatur oder zu den Handelssteuern). Bei der Beurteilung der Situation in den USA ist auch zu berücksichtigen, dass das dortige Rechtssystem dem „case law“ oder „Richterrecht“ eine viel entscheidendere Bedeutung beimisst als dies in Europa der Fall ist. Die Rechtsanpassung erfolgt in den USA also viel stärker durch die Rechtsprechung als durch neue Gesetze. Größere Spielräume für die Wirtschaft müssen damit nicht unbedingt verbunden sein. In Europa, und das wird aus amerikanischer Sicht oft nicht gesehen, versucht die EU-Kommission, durch EU-Richtlinien mit Gesetzeskraft die traditionell starken Nationalstaaten auf einen Liberalisierungs- und Deregulierungskurs zu bringen und einen einheitlichen, europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, wofür der Telekommunikationsbereich vielleicht ein erfolgreiches Beispiel darstellt. Die europäische Wirtschaft sieht sich in dieser europäischen Politik oft in ihren Interessen vertreten, während aus der Sicht der USA darin ein unnötiger Dirigismus zum Ausdruck kommt.

4.3 Wann? Zum richtigen Zeitpunkt der E-Commerce-Politik

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Bezug auf die Gesetzgebung im IuK-Bereich in den letzten Jahren ein beachtliches Tempo vorgelegt. Bereits 1997 wurde das „Multimedia-Gesetz“ (IuKDG-Gesetz) verabschiedet, das u. a. die Verantwortlichkeiten von Internet-Service-Provider klärte, den Datenschutz bei Telediensten regelte und einen gesetzlichen Rahmen für digitale Signaturen vorgab. Im gleichen Jahr wurde im Rahmen der 6. Novelle des Kreditwesengesetzes festgelegt, dass Karten- und Netzgeld (sogenanntes „elektronisches Geld“) nur von Banken herausgegeben werden darf. Kurz vor der Verabschiedung steht eine grundlegende Reform des BGB, die im Teil zu den „besonderen Vertriebsformen“ die Pflichten für Anbieter im elektronischen Geschäftsverkehr regelt. Mit dem Gesetz zur Regelung des elektronischen Geschäftsverkehrs (EGG) wird das lange kontrovers diskutierte Herkunftsprinzip für deutsche E-Commerce-

Anbieter eingeführt, was bedeutet, dass deutsche Anbieter ausschließlich deutschem Recht unterliegen, auch wenn sie ihre Dienste in anderen Ländern der EU anbieten.

Die Wahl des richtigen Zeitpunktes für Gesetzesverfahren, die sich auf neue technologische Innovationen beziehen, ist nicht einfach. Die Befürworter einer frühen Regelung argumentieren, dass erst durch die Schaffung verlässlicher, gesetzlicher Rahmenbedingungen sich die neuen Technologien entwickeln, Investitionen getätigt und die Nutzer sich umstellen können. Die Kritiker an „zu frühen“ Regulierungen führen ins Feld, dass die sich entwickelnden Technologien nicht zu früh kanalisiert und damit in ihrer Entwicklung behindert werden dürften. Diese Gefahr bestehe insbesondere dann, wenn sich die gesetzlichen Regelungen auf konkrete Ausprägungen technischer Verfahren beziehen, und sich nicht darauf beschränken, allgemeine Prinzipien zu benennen.

Am Beispiel des deutschen Gesetzes zur digitalen Signatur und der Reglementierung der Herausgabe von „E-Geld“ im Kreditwesengesetz kann diese Kritik verdeutlicht werden. Das deutsche Signaturgesetz war weltweit eines der ersten, was vom deutschen Gesetzgeber mit einigem Stolz vermerkt wurde. Kritisiert wurde aber auch frühzeitig, dass es in seinen technischen Festlegungen und Sicherheitsanforderungen zu weit und an den Erfordernissen der Praxis vorbei gehe. Tatsächlich ist es ein Gesetz, aus dem sich bisher keine „gesetzeskonforme“ digitale Signaturkultur und Praxis entwickelt hat. Nicht dass digitale Signaturen im elektronischen Geschäftsverkehr und beim elektronischen Handel überhaupt keine Bedeutung hätten, aber deren Bedeutung wurde einerseits tatsächlich überschätzt, und andererseits nutzen die Unternehmen eigene Signaturverfahren, die zwar nicht „gesetzeskonform“ sind, aber ihren Ansprüchen genügen.

Auch die Regulierung der Herausgabe von E-Geld zu einem Zeitpunkt, wo sich diese Technologie in ihren technologischen und anwendungsbezogenen Eigenschaften noch gar nicht gefestigt, geschweige denn in der Anwendung eine Bedeutung gehabt hatte, wird als „zu früh“ kritisiert. Man habe hier mit Kanonen (der Bankenaufsicht) auf Spatzen (den gesamtwirtschaftlich unbedeutenden E-Geld-Ex-

perimenten) geschossen und Festlegungen und Definitionen vorgenommen, die auf Grund des frühen Zeitpunktes fast notwendig unbestimmt und unklar sein mussten (vgl. zur Kritik an der E-Geld-Regulierung in Deutschland und der EU Godschalk 1999, Krüger 2001). Beide Gesetze sind im Übrigen mittlerweile auf Grundlage neuer EU-Richtlinien in der Novellierung.

Eine allgemeine Regel für den richtigen Zeitpunkt des politischen Eingriffs in einen technologischen Innovationsprozess wird man nicht aufstellen können. Es erscheint sinnvoll, Gesetzesvorhaben technisch möglichst neutral zu formulieren, also allgemeine Prinzipien und nicht technologische Funktionsweisen zum Inhalt der Regulierung zu machen. Auch die Nutzung oder Etablierung von „Experimentalklauseln“ ist eine Möglichkeit, neue Technologien nicht an bestehenden, gesetzlichen Regelungen scheitern zu lassen oder durch neue Regelungen zu stark einzuschnüren. Eine weitere Möglichkeit ist die zeitliche Begrenzung der Gültigkeit von Gesetzen mit einer anschließenden Evaluierung.

Zu bedenken ist an dieser Stelle auch, dass die Frage des Wie mit der Frage nach dem richtigen Zeitpunkt eng verknüpft ist. Setzt man beispielsweise stärker auf die Fortentwicklung des Rechts durch die Rechtsanwendung („Richterrecht“), dann erfolgt diese Fortentwicklung problemgetrieben, in dem betroffene Akteure sich an die Gerichte wenden. Beim legislativen Regulierungsansatz unterliegt die Rechtssetzung der viel direkteren Einflussnahme von Interessengruppen und auch ganz anderen Motivationen, wie dem Profilierungsinteresse der Politik, auf einem aktuellen Themenfeld Aktivitäten vorweisen zu können.

4.4 Wer? Zu den Akteuren der E-Commerce-Politik

E-Commerce-Politik ist, wie in diesem Heft dargestellt, auf allen staatlichen Ebenen angesiedelt: der regionalen (vgl. Fuchs), der nationalen (vgl. Hochreiter sowie Pichler), der multilateralen (vgl. Santos und Perogianni bzw. López-Bassols und Vickery) und der globalen (vgl. Hauser und Wunsch-Vincent). Die Akteure auf diesen Ebenen sind dabei keineswegs auf die staatlichen Institutionen beschränkt. Folgt man dem Systematisierungsvorschlag von

Hauser und Wunsch-Vincent dann tritt neben die staatlichen Akteuren auch die Wirtschaft (vgl. Rieß in diesem Heft) und die sozialen Interessengruppen als Akteure der E-Commerce-Politik.

Auf der regionalen Ebene, so Fuchs, spiele die regulative Komponente der E-Commerce-Politik eine geringere Rolle, dafür sei die fördernde und persuasive durchaus von einiger Bedeutung. Mit einer nationalstaatlichen Politik könne man den globalen Herausforderungen des Internet kaum mehr begegnen, so eine gängige Auffassung, E-Commerce-Politik müsse deshalb per se international und global ausgerichtet sein. Multilaterale Staatenbünde, wie die EU, die äußerst aktiv, initiativ und wirkungsvoll die Transformation zur „Informationsgesellschaft“ politisch begleitet und mitgestaltet, seien die entscheidende politische Ebene. Diese Auffassung bleibt allerdings nicht ohne Kritik. Die globalen, politischen Institutionen der UNO erweisen sich nicht uneingeschränkt als geeignet für die politische Regulierung im E-Commerce-Bereich, obwohl sie, wie auch multilaterale Organisationen wie die OECD, durchaus der E-Commerce-Politik entscheidende Impulse geben. Ihre Stärken sind die Kommunikation und die Integration der vielfältigen Interessen, ihre Schwäche ist ihre relative Machtlosigkeit in der politischen Umsetzung. Darüber hinaus wehren sich die Nationalstaaten gegen eine schleichende Aushöhlung ihrer Souveränität.

Ist die Ebene der E-Commerce-Politik „zu hoch“ angesiedelt, dann widerspricht dies dem Subsidiaritätsprinzip (so Rothgang und Scheuer in diesem Heft) und die gesellschaftlichen, ökonomischen und kulturellen Besonderheiten der einzelnen Länder können nicht ausreichend berücksichtigt werden. Siedelt man die Politik auf einer „zu niedrigen“ Ebene an, dann besteht die Gefahr des regulativen „Flickenteppichs“ wie ihn Pichler in einigen Politikbereichen für die Vereinigten Staaten konstatiert. Die Etablierung globaler und multilateraler allgemeiner Prinzipien und deren Umsetzung auf nationaler Ebene erscheint als eine angemessene Antwort auf die Frage nach der richtigen Regulierungsebene.

Eine andere Frage bezieht sich auf die Rolle der Wirtschaft und sozialer Interessengruppen in der E-Commerce-Politik. Man muss

die These von der Transformation der Staatlichkeit, von der „Entzauberung des Staates“, vom Wandel des Staates vom Regulierer zum Moderator sowie die These vom generellen Bedeutungsverlust des Nationalstaates (vgl. zu dieser Diskussion etwa Willke 1997, Scharpf 1999, Latzer 2000) gar nicht vorbehaltlos teilen, um doch zu sehen, dass die wirtschaftlichen und sozialen Akteure in der Gestaltung der Politik eine immer größere Rolle spielen. Allerdings ist eine „industry-led“ E-Commerce-Politik auch von der Wirtschaft leichter gefordert als verwirklicht, wie Cowles (in diesem Heft) in ihrer Fallstudie zum Global Business Dialogue on E-Commerce (GBDe) nachweist. Die Entwicklung einer konsistenten Politik braucht nicht nur Kompetenz, sondern auch ausreichende Ressourcen und nicht zuletzt Legitimation. Diese wird durch eine breitere Beteiligung sozialer Interessengruppen (Verbraucher, Gewerkschaften etc.), letztlich aber nur durch die demokratisch legitimierten, politischen Institutionen erreicht.

Anmerkung

- 1) Ulrich Riehm ist Projektleiter und Carsten Orwat Mitarbeiter des TA-Projekts „E-Commerce“ des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB). Im Kontext dieses Projektes wurde der Schwerpunkt für dieses Heft der TA-Datenbank-Nachrichten vorbereitet. Zum Projekt vgl. TAB (2001) sowie die Informationen im Web unter <http://www.tab.fzk.de/de/projekt/skizze/e-commerce.htm> sowie unter http://www.itas.fzk.de/deu/projekt/riehm_02.htm

Literatur

- Forrester Research*, 2001: Offline Deals result in lower online sales in October, according to the Forrester Research Online Retail Index. Press Release, 19.11.2001 (<http://www.forrester.com/ER/Press/Release/0,1769,655,00.html>, abgerufen am 22.11.2001)
- Godschalk, H.*, 1999: E-Geld aus Sicht der Regulatoren. Eine kritische Würdigung der 6. KWG-Novelle. In: Erlei, M. u. a. (Hrsg.): Beiträge zur angewandten Wirtschaftstheorie. Regensburg: Transfer 1999
- Godschalk, H.*, 2001: Failure of beenz and flooz indicates the end of digital web-currencies? ePSO-N [10&6] (<http://epso.jrc.es/newsletter>)

- Graumann, S.; Köhne, B.*, 2001: Monitoring Informationswirtschaft, Chartbericht (<http://www.infrasearch.de/bmwi>, abgerufen am 22.11.2001)
- HDE (Hauptverband des Deutschen Einzelhandels)*, 2001: HDE-Umfrage eCommerce 2001 (B2C) (<http://www.einzelhandel.de/servlet/PB/menu/1002731/index.html>, abgerufen am 22.11.2001)
- Krüger, M.*, 2001: Innovation and regulation. The case of e-money regulation in the EU. Sevilla: IPTS (First draft of ePSO Background Paper No. 5, <http://epso.jrc.es/Docs/Backgrnd-5.pdf>, abgerufen am 25.11.2001)
- Latzer, M. (Hrsg.)*, 2000: Mediamatikpolitik für die Digitale Ökonomie. Wien und München: Studien-Verlag
- OECD*, 1999: Defining and measuring E-Commerce: a status report. Paris: OECD (DSTI/ICCP/IIS(99)4/Final, <http://www.oecd.org/pdf/M000014000/M00014372.pdf>, abgerufen am 22.11.2001)
- Regan, K.*, 2001: Web Isn't So World-Wide When it Comes to E-tail. E-Commerce Times (<http://www.ecommercetimes.com/perl/story/?id=13634>, abgerufen am 25.11.2001)
- Scharpf, F.*, 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt am Main: Campus
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag)*, 2001: Elektronischer Handel bereits fest etabliert? TAB-Brief Juni 2001, S. 23-25 (<http://www.tab.fzk.de/de/brief/brief20.pdf>)
- U.S. Census Bureau*, 2001: Retail E-Commerce sales in third quarter 2001 were \$ 7.5 billion, up 8.3 percent from third quarter 2000, census bureau reports. United States Department of Commerce News, 28.11.2001 (<http://www.census.gov/mrts/www/current.html>, abgerufen am 02.12.2001)
- UNCTAD*, 2000: Building Confidence. E-Commerce and Development (<http://www.unctad.org/ecommerce/docs/building.pdf>)
- Willke, H.*, 1997: Supervision des Staates. Frankfurt: Suhrkamp

Kontakt

Dipl.-Soz. Ulrich Riehm
 Dr. Carsten Orwat
 Forschungszentrum Karlsruhe
 Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)
 Postfach 36 40, 76021 Karlsruhe
 Tel.: +49 (0) 72 47 / 82 - 39 68 (Riehm)
 Tel.: +49 (0) 72 47 / 82 - 29 89 (Orwat)
 Fax: +49 (0) 72 47 / 82 - 48 06
 E-Mail: riehm@itas.fzk.de
 E-Mail: orwat@itas.fzk.de
 Internet: <http://www.itas.fzk.de>

«