

Die Bedeutung von UN-Organisationen bei der Förderung und Regulierung des elektronischen Handels

von Heinz Hauser und Sacha Wunsch-Vincent, Universität St. Gallen

In diesem Artikel analysieren die Autoren die Rolle und Bedeutung von UN-Organisationen für den elektronischen Handel. Ihre These ist, dass die internationalen Organisationen des UN-Systems auch nach einer Phase des „E-Commerce-Hype“ an ihren Arbeitsprogrammen zum elektronischen Handel festhalten sollten. Die Darstellung bietet eine Bestandsaufnahme und Evaluierung der Aufgabenbereiche, die durch die einschlägigen UN-Organisationen wahrgenommen werden.

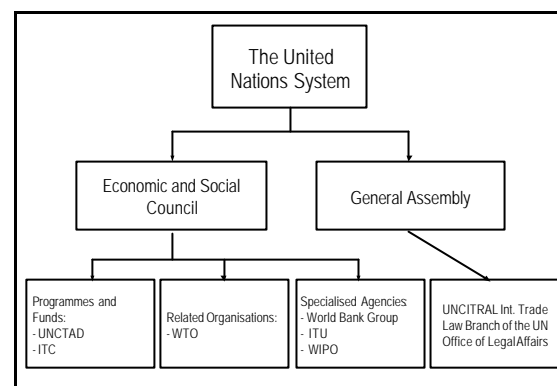
1 Einleitung

Der Einbruch der Technologiewerte und die Abkehr von übertriebenen Erwartungen bezüglich des elektronischen Handels bedingen, dass sowohl die Medien, die Wirtschaft, wie auch die Politik dem elektronischen Handel nun mit geringerem Optimismus gegenüber stehen. In dieser Betrachtung zur „Rolle der internationalen Organisationen im elektronischen Handel“ gehen wir jedoch davon aus, dass das Potenzial, welches sich hinter dem elektronischen Handel mit Gütern und Dienstleistungen verbirgt, noch längst nicht ausgeschöpft ist. So ist im Rahmen der inländischen wie internationalen wirtschaftlichen Aktivitäten die effizienzsteigernde Verwendung von elektronischen Netzwerken und digitalen Technologien nur unvollkommen umgesetzt. Gerade im internationalen Handel sind der größere Zugang zu Informationen, die gestiegene „Vernetzung“ von Märkten und die neue grenzüberschreitende Handelbarkeit von Dienstleistungen und digitalen Gütern erst am Anfang ihrer Entfaltung.¹

Wie auch bei früheren Einführungen von sogenannten Querschnittstechnologien dauert es jedoch seine Zeit, bis die Veränderungen von gesellschaftlichen, unternehmensbezogenen und institutionellen Faktoren die wohlförderungsfördernde Integrierung von solch radikalen Innovationen ermöglichen. Genauso wie

der elektronische Handel neue Formen der Effizienzsteigerung ermöglicht, bringt er auch neue Probleme mit sich (z. B. Datenschutz). Gerade bei der Verbreitung des Zuganges zum elektronischen Handel können und müssen internationale Organisationen einen wesentlichen Beitrag leisten. Dieser Artikel zeigt auf, welche Rolle funktional ausgerichtete internationale Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UN) – siehe Abbildung 1 – im Bereich des elektronischen Handels einnehmen.

Abb. 1: UN-Organisationen mit besonderem Bezug zum E-Commerce



Bewusst blenden wir hier supranationale Organisationen mit eher regionalem Charakter wie die OECD (siehe hierzu den Beitrag von López-Bassols und Vickery in diesem Heft) oder die APEC aus, da sonst die Vergleichbarkeit z. B. hinsichtlich der Mitgliederzahl nicht gewährleistet ist. So wird hier nur ein Mosaikstein des Regulierungsumfeldes des E-Commerce beleuchtet. In einem ersten Schritt zeigen wir die Regulierungserfordernisse und -komplexität des elektronischen Handels auf. Diesen Handlungserfordernissen werden in einem zweiten Schritt die Handlungsprofile der internationalen UN-Organisationen entgegen gesetzt. In einem dritten abschließenden Schritt unterziehen wir diese Handlungsprofile einer kritischen Würdigung.

2 Die Regulierungskomplexität und die Voraussetzungen des elektronischen Handels

Der grenzüberschreitende elektronische Handel findet in elektronischen Netzwerken statt, die

weder auf territoriale Grenzen noch deren verschiedene Jurisdiktionen Rücksicht nehmen. Diese internationale Dimension des Internets und die rasante Entwicklung der technologischen Möglichkeiten bedingten die Entstehung eines Regulierungsvakuums. Da die Entfaltung des elektronischen Handels sehr von vertrauens-erweckenden gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängt, ist diese Situation höchst unbefriedigend. Es stellt sich die Frage nach dem optimalen Regulierungsakteur und den notwendigen Handlungserfordernissen.

2.1 Die vielschichtigen Dimensionen der E-Commerce Regulierung

Trotz des zunehmenden Konsenses, dass auch der elektronische Handel einem gewissen Regulierungsregime unterworfen sein muss, gestaltet sich die Festlegung auf den optimalen Regulierungsansatz jedoch schwierig. Dieses liegt an der zweischichtigen Dimension der E-Commerce-Regulierungsmöglichkeiten, die in Tabelle 1 festgehalten werden. Es muss gleichsam über die „optimale Regulierungsebene“ des elektronischen Handels (von national bis international) und über den „optimalen Typ des Regulierungsakteurs“ (von Staaten bis zu sozialen Interessensgruppen)² entschieden werden.

Im Falle des optimalen Regulierungsniveaus stehen sich zwei Argumente gegenüber: Auf der einen Seite macht es Sinn, einem globalen Medium auch eine grenzüberschreitende Regulierung entgegenzusetzen, die hauptverantwortlich durch internationale Organisationen koordiniert würde. Auf der anderen Seite bedeutet die Delegierung der Regulierungsebene auf internationales Niveau immer einen gewissen Souveränitätsverlust für die nationalstaatliche Ebene, die so nicht hinnehmbar sein mag. Letzteres gilt besonders für Bereiche, in denen nationale Präferenzen durch ihre Wertegetriebenheit sehr verschieden sind (z. B. Inhaltsregulierung). Der Fokus dieses Artikels beschränkt sich auf nur eine der vielen Möglichkeiten der Regulierungsakteure und -ebenen: staatlich und international. Dem globalen elektronischen Medium wird somit ein internationaler Regulierungsakteur gegenüber gestellt, der quasi als „Verlängerungsarm“ staatliche Interessen auf globaler Ebene wahren bzw. koordinieren kann. Die Tabelle macht auch deutlich, dass die hier untersuchte Rolle der internationalen UN-Organisationen immer im Kontext mit den anderen Regulierungsansätzen verstanden werden muss.

Tab. 1: Die Regulierungskomplexität des elektronischen Handels

Regulierungsakteure	Regulierungsebenen		
	National	Regionale Staatenverbände	Multilateral/International
Staaten	Nationalstaaten (BRD)	OECD, Handelsblöcke (NAFTA), supranationale Organisationen (EU)	UN-Organisationen (WTO)
Industrie	Nationale Firmen	Multinationale Gruppe mit regionaler Verantwortung (EU)	Transnationale Gruppe
Soziale Interessengruppen	Politische Parteien und lokale Interessengruppen	Regionale Einheiten (Europäische Vereinigungen zum Schutz der Konsumenten, etc.)	Globale soziale Interessengruppen (World Wide Fund for Nature)

Quelle: geändert übernommen aus Marsden (2000), S. 26

2.2 Handlungserfordernisse des E-Commerce

Die OECD hat bereits 1998 eine Typologisierung der Handlungserfordernisse vorgelegt, die angesichts des elektronischen Handels von internationalen Organisationen wahrgenommen werden sollten.³ Diese werden hier in geänderter Form in drei Gruppen als Aufgabenkatalog mit Hinsicht auf den elektronischen Handel übernommen. In den meisten Fällen tangiert die Entstehung des elektronischen Handels direkt ein bestehendes Mandat der internationalen Organisation.

Den Zugang zur notwendigen Informationsinfrastruktur für den elektronischen Handel sichern

Die wichtigste Ausgangsbasis für den elektronischen Handel ist zweifelsohne der Zugang zu einer funktionierenden Informationsinfrastruktur. Dazu gehört zum einen die notwendige IT-Hardware (z. B. die PCs). Zum anderen müssen aber auch Telekommunikations- oder Internetdienstleistungen einen kostengünstigen Zugang zu elektronischen Netzwerken ermöglichen. Abgesehen von den Industrieländern ist jedoch in vielen anderen Ländern den potenziellen Nutzern ein erschwinglicher Zugang zu der notwendigen IT-Infrastruktur und den notwendigen Telekommunikationsdienstleistungen nicht gewährt.⁴ Diese beiden Barrieren zum elektronischen Handel haben zumeist mit fehlender Markt- und Handelsliberalisierung oder aber auch mit einem niedrigen Entwicklungsstand zu tun.

Die Verbreitung des elektronischen Handels fördern

Ziel der meisten UN-Organisationen ist es, eine möglichst verbreitete Anwendung des elektronischen Handels zu fördern. Die Schaffung von Bedingungen für einen liberalisierten Handel wie auch für einen freien Marktzugang sind Ausgangsbasis für eine solche Verbreitung. Dabei geht es nicht nur um den Handel der technischen Infrastruktur (Computer etc.) und den Zugang zu Telekommunikationsdienstleistungen. Schließlich muss auch der Handel mit Dienstleistungen (z. B. Übersetzungen) wie aber auch der Handel mit Gütern (z. B. Medikamente), die zum Gegenstand des elektroni-

schen Handels werden können, liberalisiert sein. Es gilt zudem, auch noch durch andere Mittel eine Vergrößerung der sogenannten „digitalen Kluft“ zu verhindern, die schon heute bedingt, dass im Jahr 2000 nur 2% der Weltbevölkerung online waren.⁵

Sichere und vertrauenserweckende Rahmenbedingungen für den elektronischen Handel schaffen

Die bloße Verfügbarkeit der technischen Infrastruktur und Computerfertigkeiten reichen jedoch nicht aus, um globalen E-Commerce zu stimulieren. Um Rechtssicherheit und Vertrauen in den elektronischen Handel aufzubauen, muss vielmehr gewährleistet sein, dass juristische Fragestellungen (z. B. Handelsgesetz oder intellektuelle Besitzrechte) angegangen und vertrauenserweckende Maßnahmen in Bereichen wie elektronische Bezahlung, Privatsphäre/Datenschutz, sichere Infrastruktur und Konsumentenschutz ergriffen werden.

Beleuchtet man die gegenwärtige Relevanz dieses Aufgabenkataloges, so stellt man fest, dass sich auch in Zeiten eines geschmäleren E-Commerce-Optimismus das erforderliche Handlungsprofil für internationale Organisationen nicht verändert hat. Im Gegenteil: Jetzt wo sachlicher über dessen Potenziale diskutiert wird, sind auf lange Zeit angelegte Strategien für die Förderung des weltweiten Zugangs zum elektronischen Handel und die Schaffung von vertrauenserweckenden Rahmenbedingungen um so bedeutender.

3 Bestandsaufnahme der Arbeit der ausgewählten UN-Organisationen im Hinblick auf den elektronischen Handel

Die Bestandsaufnahme konzentriert sich auf die sechs ausgewählten UN-Organisationen, die eine besondere Relevanz für den elektronischen Handel haben.⁶ Die Organisationen und ihre E-Commerce-Politik werden nach der oben geschaffenen Gruppierung ihrer E-Commerce-Aktionen vorgestellt.⁷ Zusammenfassend werden die Ergebnisse sodann tabellarisch auch in Untergruppen erfasst (s. Tab. 2). Insgesamt wurde darauf geachtet, dass nur die wesentlichen und aktuellen Betätigungsfelder erwähnt sind.

Tab. 2: Eine Bestandsaufnahme der Aktivitäten der UN-Organisationen im elektronischen

	ITU	World Bank	UNCITRAL	UNCTAD	WIPO	WTO
<i>Informationsinfrastruktur für den elektronischen Handel</i>						
Zugang zur Informationsinfrastruktur	●	●		●		●
Internet Governance/Domainnamen	●				●	
Technische Standards ²¹	●					●
<i>Verbreitung des elektronischen Handels</i>						
Handelsförderung und Marktzugang	●	●		●		●
Verhinderung eines „Global Digital Divide“	●	●		●		●
E-Literacy	●	●		●		
Analyse der sozialen und ökonomischen Konsequenzen	●	●		●	●	●
<i>Sichere und vertrauensfördernde Rahmenbedingungen für den elektronischen Handel</i>						
Handelsgesetz			●			
Intellektuelle Besitzrechte		●			●	●
Elektronische Bezahlung	●	●	●			
Privatsphäre und Datenschutz	●					
Sichere Infrastruktur	●	●	●			
Konsumentenschutz	●		●			

3.1 ITU

Die International Telecommunications Union (ITU) entwickelt Verträge und Regulierungen in Bezug auf die Verteilung des Frequenzspektrums für die Telekommunikation. Sie entwickelt globale Standards, die ein weltweites Zusammenspiel der verschiedenen nationalen Telekommunikationssysteme ermöglichen. Eine direkte Rolle für den E-Commerce hat die ITU in der Entwicklung von technischen Sicherheits- und Zertifizierungsstandards inne. Im Bereich des Konsumentenschutzes sind auch ihre Standards für die digitale Signatur-Technologie und sichere Bezahlungsweisen nennenswert. Im Juni 2001 hat die ITU vom UN-System die Aufgabe übernommen, in regelmäßigen Abständen unter Teilnahme aller UN-Organisationen ein „World Summit on the Information Society“ zu organisieren, welches 2003 die

Voraussetzung für die Etablierung von koordinierten Aktionsplänen schaffen kann. Da auch ihre Rolle im Bereich der Telekommunikationssysteme von Entwicklungsländern zunimmt, deckt sie ein weites Spektrum in der Schaffung der Informationsinfrastruktur, der Verbreitung des elektronischen Handels und der Etablierung von Rahmenbedingungen ab. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass heute private Institutionen (wie z. B. das American National Standards Institute, die Internet Engineering Task Force, etc.⁸) der ITU bei der Entwicklung von weltweiten Standards den Rang ablaufen und dass viele Fragen der multilateralen Telekommunikationspolitik in das WTO-Forum übertragen wurden.⁹

3.2 The World Bank

Auch die Weltbank hat als führender Think Tank in Sachen Entwicklungspolitik eine wesentliche Rolle im „Kampf“ gegen die weltweite „digitale Spaltung“. Ihr Ziel ist es, Armut zu lindern und den Lebensstandard durch Unterstützung von Wachstumsstrategien zu erhöhen. Unter den Investitionen fanden sich in den letzten Jahren bis zu 2 Milliarden US\$ pro Jahr, die direkt die Anschaffung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) oder damit zusammenhängende Projekte in Entwicklungs- oder Schwellenländern förderten. Anfang 2000 wurde die info-dev-Gruppe, die innerhalb der Weltbank die Telekommunikations- und IKT-Projekte durchführt, aus bestehenden Gruppen fusioniert. Ihre Instrumente sind die der übrigen Weltbankgruppe: das Design und die Durchführung von sektorspezifischen Liberalisierungsreformen (besonders im Bereich Telekommunikation), die Schaffung von idealen Voraussetzungen für private Investitionen in IKT-Projekte, technische Entwicklungshilfe und Kredithilfen. Insgesamt ist die Weltbank also besonders in den Bereichen des Zuganges zur Informationsinfrastruktur und der Verbreitung des elektronischen Handels aktiv (s. Tab. 2). Gerade ihre Aktivitäten in den Bereichen der Telekommunikationsliberalisierung schaffen die Voraussetzungen für Handel, Marktzugang und somit auch zugänglichere Telekommunikationsdienstleistungen.

3.3 UNCITRAL

Die United Nations Commission on International Trade Law hat das Mandat, für die weltweite Harmonisierung des internationalen Handelsrechtes und die Abschaffung von Handelshemmnissen zu sorgen, die sich aus divergierenden nationalen handelsrechtlichen Ansätzen ergeben. Die Modellgesetze der UNCITRAL dienen ihren Mitgliedsländern als Muster für nationale Gesetzesreformen. Schon 1996 hat die UNCITRAL mit ihrer „Model Law on Electronic Commerce“ versucht, den Grundstein für einen rechtssichereren Raum im elektronischen Handel zu legen.¹⁰ Dieses Modellgesetz setzt für die Rechtskräftigkeit von elektronischen Verträgen Standards, damit Rechtssicherheit auch bei elektronisch abgeschlossenen

Verträgen bestehen kann. Alle vertragsrechtlichen Komponenten, die auch für den traditionellen Vertragsabschluss notwendig sind, werden im Lichte des elektronischen Handels spezifiziert.¹¹ Dabei wird auf eine technologie neutrale Gestaltung des Rechts geachtet.¹² Im Jahre 2001 hat die UNCITRAL auch ein „Model Law on Electronic Signatures“ herausgegeben, welche eine beispielhafte Rechtsordnung für elektronische Signaturen schafft. Die UNCITRAL entwirft aber auch schon länger juristische Regelwerke für grenzüberschreitende elektronische Zahlungsverfahren (z. B. UNCITRAL Legal Guide on Electronic Funds Transfers).

Insgesamt trägt die UNCITRAL Verantwortung in der Schaffung von Rechtssicherheit im E-Commerce. Wenn die zwei oben benannten E-Commerce Mustergesetze von nationalen Regulierern annähernd übernommen werden, kann international eine einheitliche regulative Herangehensweise geschaffen werden. Die Tatsache, dass die UNCITRAL den Nationalstaaten mit Modellgesetzen Vorschläge zu einer weltweit einheitlichen Detailregulierung von elektronischen Verträgen macht, setzt sie mit Ausnahme der WIPO von anderen UN-Organisationen ab. Hier entstehen tatsächlich Ansätze eines internationalen Regelwerkes für den elektronischen Handel, wohingegen die anderen Organisationen sich abgesehen von der Schaffung technischer Standards eher nicht mit der Regulierung des E-Commerce auseinandersetzen. Es sei jedoch betont, dass die UN-Mitglieder anders als z. B. bei einer EU-Regulierung in keinsten Weise verpflichtet sind, die Modellgesetze der UNCITRAL als Richtschnur für nationale Gesetze zu verstehen.

3.4 UNCTAD

Die United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) hat zur Aufgabe, sich mit den Zusammenhängen von Handel und Entwicklung zu befassen. Konkret soll sie den Entwicklungsländern helfen, sich gewinnbringend in das internationale Handelssystem einzubringen. Letzteres kann auch Hilfestellung der UNCTAD für die Beteiligung von Entwicklungsländern an Welthandelsrunden bedeuten. Die UNCTAD hat schon früh begonnen, die potenziellen Chancen und Gefahren

des E-Commerce für die Entwicklungsländer aufzutun und schaffte dafür eigens die UNCTAD Electronic Commerce Abteilung. Ihr Hauptengagement liegt daher bei der Analyse und dem Informationsaustausch zu den Chancen und Risiken des E-Commerce aus der Perspektive der Entwicklungsländer. Sie hat einen Großteil der Studien zu den sozialen und ökonomischen Konsequenzen des elektronischen Handels für die Entwicklungsländer verfasst.¹³ Sie organisiert auch Seminare zu Themen wie „E-Finance“. Zusätzlich versucht die UNCTAD, Impulse und Unterstützung für konkrete Entwicklungsprojekte (capacity-building) zu bieten oder schafft durch ihr Trade Point Programm, das potenzielle Handelspartner identifizieren und zusammenbringen soll, internationale Handelsverbindungen.

3.5 WIPO

Die Aufgabe der World Intellectual Property Organisation (WIPO) ist der weltweite Schutz von intellektuellen Besitzrechten. Sie entwickelt neue internationale Abkommen, die dafür Sorge tragen, dass ein angeglicherer Schutz von intellektuellen Besitzrechten bei ihren Mitgliedsländern garantiert ist. Für den Aufbau von Regulierungsregimes für intellektuelle Besitzrechte leistet die WIPO bei Entwicklungsländern Unterstützung. Die Tatsache, dass die WIPO-Verträge Grundlage für WTO-Handelsverträge zu intellektuellen Besitzrechten (das TRIPS-Abkommen¹⁴) sind, verleiht ihnen eine übergreifende Bedeutung.

Der elektronische Handel tangiert durch den vermehrten Handel von digitalen Gütern (Musik etc.) und die globale Präsenz von z. B. Markenzeichen die Wahrung der intellektuellen Besitzrechte in besonderem Maße.¹⁵ So ist das Thema Piraterie von geistigem Eigentum im Internet von besonderer Aktualität. Die WIPO hat sehr schnell auf die sich ändernden Rahmenbedingungen ihres Mandates reagiert. Noch Ende 1996 hat sie durch den WIPO Copyright Vertrag (WCT) und den WIPO Performances and Phonograms Vertrag (WPPT) einen weiteren Schritt zum Schutz von geistigem Eigentum (insbesondere Urheberrechte) im Zeitalter des Internets getan. Ziel der WIPO Verträge ist es, gewisse internationale Mindeststandards bei der Etablierung und Durchset-

zung von Schutzrechten im Bereich des geistigen Eigentums einzuführen. So soll gesichert werden, dass ein Autor geistigen Eigentums seine Urheberrechte nicht nur in dem Land geltend machen kann, wo sein Werk zum ersten Mal veröffentlicht oder geschützt wurde, sondern auch in allen anderen WIPO-Mitgliedsländern. Die WCT und WPPT-Verträge gehen dabei speziell auf die Erfordernisse des Internets ein und regeln z. B. die Rechte des geistigen Urhebers im Hinblick auf die Online-Verfügbarkeit seiner Werke. Auch müssen die Unterzeichnerstaaten effektive legale Mittel und Prozeduren zur Verfügung stellen, um Personen zu ahnden, die ohne Zustimmung der Urheber und unter Aushöhlung der existierenden Schutztechnologie bestehende Urheberrechte verletzen.¹⁶ Die WIPO ist besonders in Bezug auf die Wahrung von intellektuellen Besitzrechten bei Domainnamen – hier momentan speziell bei der Bekämpfung des sogenannten „Cybersquatting“ – beratend aktiv.¹⁷ In allen Bereichen stellt die WIPO einen häufig genutzten Streitschlichtungsmechanismus zur Verfügung.

3.6 WTO

Die Welthandelsorganisation bietet 142 Nationen ein Forum für multilaterale Handelsverträge. Die Verträge der WTO haben die Liberalisierung des Handels von Gütern (das GATT), des Handels von Dienstleistungen (das GATS) und des Schutzes von geistigem Eigentum (das TRIPS) zum Gegenstand. So fallen ein erhöhter Zugang zu Informationstechnologiegütern durch freien Handel und der liberalisierte Zugang zu Telekommunikations- und Onlinedienstleistungen zu einem großen Teil in den Kompetenzbereich der WTO.¹⁸ Wenn der E-Commerce Katalysator für einen weltweit zunehmenden Handel mit Gütern, Dienstleistungen und digitalen Produkten werden soll, so müssen auch die notwendigen Marktöffnungen im WTO-Forum vorgenommen werden. Im Rahmen der Liberalisierungsverträge mit Bezug auf die Telekommunikation haben die Mitgliedsländer darüber hinaus die Möglichkeit wahrgenommen, wettbewerbsrechtliche Aspekte und Grundsätze des „offenen Zugangs“ zu Telekommunikationsnetzwerken zu vereinbaren.¹⁹ Die Prinzipien der WTO (Nichtdiskriminierung, Transparenz,

Technologieneutralität und Marktöffnung) finden auf den E-Commerce eine sehr passende Anwendung. Seit 1998 hat die WTO daher zwei große E-Commerce-relevante Aktionen gestartet: Zum einen hat sie ein temporäres Zollfreiheitsmoratorium für den gesamten elektronischen Handel vereinbart und zum anderen hat sie das WTO E-Commerce-Arbeitsprogramm ins Leben gerufen, das analysieren soll, inwiefern die bestehenden Vertragselemente anwendbar sind und Veränderungsbedarf mit Hinsicht auf den E-Commerce aufweisen.²⁰ Die ersten Resultate des Arbeitsprogramms bestärken die Sicht, dass die traditionellen WTO-Verträge auch in einem Online-Umfeld volle Anwendung finden. So ist z. B. das Abkommen über technische Handelshemmnisse, das verhindern will, dass die Heterogenität technischer Standards ein Handelshemmnis darstellen kann, für den E-Commerce von großer Bedeutung.

4 Evaluierung der Arbeit der UN-Organisationen und Schlussfolgerungen

Zu Anfang kann festgehalten werden, dass die UN-Organisationen sich durch ihre große Zahl und Diversität von Mitgliedsländern auszeichnen.²² Gerade bei einem so internationalen Medium wie dem E-Commerce, nehmen die UN-Organisationen Aufgaben wahr, die kaum von einem einzelnen Land durchgeführt werden könnten. So sind sie Forum für die Koordinierung nationaler Politiken und die Identifizierung von gemeinsamen Interessen, ermöglichen durch international besetzte Arbeitsgruppen den Informationsaustausch zwischen den Nationen und überwachen durch Streitschlichtungsmechanismen oder kritische Beobachterkomitees die Einhaltung internationaler Regeln.²³ Der Dialog und konkrete Umsetzungsprojekte sind in einem unsicheren Umfeld, wo man auf der Suche nach dem optimalen Regulierungsansatz ist, von größter Bedeutung.

Unsere Analyse und tabellarische Aufstellung zeigen, dass die internationalen Organisationen des UN-Systems eine bedeutende Rolle in den Bereichen des Zugangs und der Verbreitung des elektronischen Handels spielen. Letzteres liegt daran, dass die Organisationen einen speziellen Auftrag im Hinblick auf die Entwicklungsländer haben. So sind die Weltbank und die UNCTAD explizit mit dieser Aufgabe

betreut. Die ITU z. B. nimmt im Rahmen ihres Mandates Sonderprogramme, wie die Beratung von Entwicklungsländern bei der Etablierung der Telekommunikationsinfrastruktur, wahr.²⁴ Andere Organisationen, wie die WTO, fördern den elektronischen Handel durch die bloße Verfolgung ihres traditionellen Mandates (hier der Handelsliberalisierung). Dabei ist von übergeordneter Wichtigkeit, dass nicht einzelne einflussreiche Staaten und deren multinationale Unternehmen die internationalen Foren der UN-Organisationen für die Verfolgung ihrer Belange instrumentalisieren. So halten Kritiker fest, dass in WIPO, ICANN und ITU-Angelegenheiten zunehmend multinationale Unternehmen neue Standards und Internetregeln zu ihren Gunsten beeinflussen wollen.²⁵ Zum Wohle der Legitimität der UN-Organisationen sollte dieser Tendenz Einhalt geboten werden.

Obwohl sich unsere Auswertung auf die wesentlichen Aufgaben beschränkt, fällt auf, dass die verschiedenen UN-Organisationen in sehr ähnlichen Bereichen tätig sind. So wurden viele Analysen mit den selben Fragestellungen verfasst und viele sehr ähnliche Entwicklungsprojekte gestartet. Auch sind z. B. die ITU und die Weltbank in vielen Bereichen der Telekommunikation gleichermaßen aktiv. Die ähnliche Arbeitsausrichtung birgt die Gefahr, dass eine unkoordinierte Überlappung der Arbeiten resultiert. Eine Bemühung der UNCTAD, zusammen mit der ITU, der WTO, der WIPO, dem International Trade Center (UNCTAD/WTO) und der Economic Commission for Europe mehr Transparenz über die Aufgabenverteilung und eine damit zusammenhängende Webpage zu schaffen, blieb bisher erfolglos. Es besteht bei der Frage des elektronischen Handels eindeutig ein übergeordneter Koordinationsbedarf zwischen den UN-Institutionen, der momentan nach Auskunft einer UNCTAD-Mitarbeiterin nicht befriedigt wird. Auch das erst 2003 stattfindende „World Summit on the Information Society“, welches das Problem der UN-Koordinierung ansprechen wird, reicht nicht aus. Unsere erste Forderung, die sich aus der Auswertung unserer Studie ergibt, ist daher eine baldige, effizientere Koordinierung der UN-Initiativen zum elektronischen Handel. Dafür sind institutionenübergreifende thematische Arbeitsgruppen vorstellbar.

Außerdem bekommt man zeitweise den Eindruck, dass auch die internationalen Organisationen an der weltweiten Euphorie des E-Commerce teilgenommen und im E-Commerce oftmals ein willkommenes neues Betätigungsfeld gefunden haben.²⁶ Die Arbeit der UN-Organisationen sollte sich jedoch nicht darauf beschränken, mit Studien eindrucksvoll die digitale Kluft zu illustrieren oder nur auf das „enorme Potenzial“ des E-Commerce zu verweisen. Es gilt gerade jetzt, wo das übertriebene Interesse am E-Commerce abflaut, weiterhin die Umsetzung von konkreten Projekten voran zu treiben, die tatsächlich Zugang zum elektronischen Handel schaffen. Dafür müssen die internationalen Organisationen enger mit privaten Akteuren (Unternehmen und industriegeleiteten Initiativen), der Zivilgesellschaft²⁷ und technischen Experten zusammenarbeiten. Im Hinblick auf diese Formen der engeren Zusammenarbeit mit externen Interessengruppen und den Mitgliedsstaaten können die UN-Organisationen sicherlich noch einiges bei der OECD lernen, die in enger Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft schnell sehr konkrete Lösungen für E-Commerce-Probleme geschaffen hat.²⁸ Unsere zweite Forderung an die UN-Organisationen ist daher eine verstärkte Konzentration auf pragmatische, entwicklungsbezogene Projekte (hands-on approach) für den E-Commerce.

Außerhalb der Bereiche des Zugangs und der Verbreitung des elektronischen Handels fällt auf, dass die internationalen Organisationen in der Schaffung einer kohärenten globalen E-Commerce-Regulierung eine sehr beschränkte Rolle spielen. Mit Ausnahme der UNCITRAL, die Modellgesetze für den E-Commerce produziert, und der WIPO, die den Schutz der Urheberrechte dem neuen Medium anpasst, ist die Schaffung einer möglichen E-Commerce-Regulierung aber auch kein Mandatsbestandteil einer UN-Organisation. Hat z. B. die WTO abgesehen von einigen Ausnahmen²⁹ auch im Offline-Bereich keinen direkten inhaltlichen Einfluss auf juristische Vertragsbestandteile oder sektorspezifische Regulierungen genommen, so ist nicht einzusehen, dass sie diese Aufgabe nun im Online-Bereich übernehmen sollte. Schließlich sind auch die UNCITRAL-Bemühungen nur internationale Harmonisie-

rungsversuche und noch kein verbindliches Regelwerk.

Das angesprochene fehlende Mandat für die Entwicklung von globalen E-Commerce-Richtlinien mag letzten Endes nicht befriedigen. Es besteht die Gefahr, dass unkoordinierte nationale Regulierungsbemühungen so heterogen und inkompatibel werden, dass der elektronische Handel von neuen „virtuellen Grenzposten“ und regulativen Handelshemmnissen beeinträchtigt wird.³⁰ Die nationalen Präferenzen in Bereichen wie z. B. dem Datenschutz unterscheiden sich allerdings so stark, dass Nationen einer Kompetenzübertragung auf eine internationale Organisation nicht zustimmen können. Es ist daher ausgeschlossen, dass die UN-Organisationen bei diesem sich dynamisch und dezentral entwickelndem Handelsmedium eine für die Nationalstaaten direkt verbindliche, zentralisierte Regulierung des E-Commerce übernehmen können. Daran ändern auch wohlgemeinte Empfehlungen, es bräuchte globale E-Commerce-Gesetze, nichts. Unsere dritte Forderung ist daher, dass die UN-Organisationen sich unseres Erachtens auch weiterhin nur auf ihre hier identifizierten Kernkompetenzen beschränken sollten.

Eine intelligente Herangehensweise der WTO-Verhandlungsführer, um Handelsbarrieren durch heterogene nationale Regulierungsversuche zu vermeiden, war jedoch die Einführung von so genannten „Regulierungsdisziplinen“³¹, die dem WTO-Streitschlichtungsmechanismus unterstellt sind. Diese räumen WTO-Mitgliedsländern in der Frage der Regulierung technischer Standards so lange Souveränität ein, bis diese nationalen Regulierungen unnötig handelshemmend wirken oder bis in Organisationen wie der International Standardisation Organisation (ISO) akzeptable internationale Schutzstandards etabliert sind. Dieses Verfahren kann im Verbund mit einer größeren internationalen Kooperation privater und öffentlicher Organisationen bei der Schaffung technischer Standards und Richtlinien zu Fragen wie Datenschutz am erfolgsversprechendsten werden. Die Nationalstaaten sind in diesem Szenario weiterhin für Detailregulierungen verantwortlich. Um jedoch handelshemmende Regulierungen zu vermeiden, sollten nationale Gesetzgeber sich an Modellgesetzen, OECD-Richtlinien und allgemeine Konsense (z. B. zur

Technologieneutralität, zur Besteuerung, zum Konsumentenschutz), die z. B. in der G8 gefordert werden, orientieren können. Durch die Berücksichtigung dieser wachsenden „soft law“ im E-Commerce –exemplarische Regelwerke, die nur als Richtschnur für nationales Recht gelten sollen – kann verhindert werden, dass Regulierungsdiversität zum Fallstrick für den elektronischen Handel wird. Unsere letzte Forderung ist daher, dass die UN-Organisationen durch institutionenübergreifende Arbeitsgruppen in der Erarbeitung solcher Handlungsanleitungen ihre Expertise zur Geltung bringen.

Anmerkungen

- 1) Man siehe zu dem unausgeschöpften Potenzial im elektronischen Handel auch die Ausführungen in Hauser und Wunsch (2001), S. 2-3.
- 2) Siehe dazu MacCormick und Neil (1993), Fußnote 85 und 86 in Marsden (2000)
- 3) Siehe OECD (1998).
- 4) Diese Thesen sind im Detail z. B. in ITC (1999) ausgeführt.
- 5) Siehe zu einer Beschreibung des Digital Divide den OECD Observer (2000), UNCTAD (1998b) oder für Zahlenmaterial WIPO (2000).
- 6) Die Internetseiten der Organisationen sind <http://www.itu.org>, <http://www.worldbank.org>, <http://www.uncitral.org>, <http://www.unctad.org>, <http://www.wipo.org>, <http://www.wto.org>
- 7) Die einzige uns bekannte und umfassende Zusammentragung der Aktionen der internationalen Organisationen im elektronischen Handel stammt von der OECD (1998, 1999 und 2001) und der WTO (WTO Dokument G/C/W/128.Add.1). Wir weichen hier von der Typologisierung der E-Commerce-Aktionen der OECD ab, konzentrieren uns nur auf die Schwerpunktaktionen der internationalen Organisationen und reichern die Analyse noch mit aktuellerem Zusatzmaterial an.
- 8) Siehe für eine Auflistung mit Themeneingrenzungen der verschiedenen tätigen Organisationen; <http://www.convergedigest.com/StandardsBodies.htm>
- 9) Für eine Diskussion der abnehmenden Rolle der ITU in diesem Bereich siehe Drake (2000).
- 10) Siehe <http://www.jus.uio.no/lm/un.electronic.commerce.model.law.1996/history.background.html> für den historischen Hintergrund der UNCITRAL Modellgesetzgebung.
- 11) Siehe das Originaldokument unter <http://www.uncitral.org/englisch/texts/electcom/ml-ecomm.htm>
- 12) Daher erhalten Offline und Online Transaktionen die gleiche rechtliche Würdigung. Man siehe die Ausführungen in WIPO (2000) oder UNCITRAL (2001).
- 13) Man siehe UNCTAD (1998a), UNCTAD (1998b), UNCTAD (1999) und für aktuelle Dokumente http://www.UNCTAD.org/ecommerce/ecommerce_en/docs_en.htm
- 14) Trade-Related Aspects of Intellectual Property Protection. Das TRIPS-Abkommen und somit der Schutz von intellektuellen Besitzrechten ist eine der drei WTO-Vetragssäulen. Die WTO-Mitgliedsländer verpflichten sich durch das TRIPS beim Schutz intellektueller Besitzrechte zur Einhaltung von Mindeststandards.
- 15) Siehe dazu WIPO (2000).
- 16) Artikel 11 des WCT und Artikel 18 des WPPT. Siehe auch WIPO (2000)
- 17) Beim Phänomen des Cybersquatting geht es darum, dass potenziell unberechtigte Personen Internetadressen mit bestimmten Namen und Marken (z. B. <http://www.backstreetboys.com>) blockieren.
- 18) Siehe dazu ausführlicher Hauser und Wunsch (2001).
- 19) Den Annex zum Telekommunikationsabkommen und das Referenzpapier des Vierten Protokolls; man siehe dazu Bronckers und Larouche (1997).
- 20) Mehr Details zu den Fragestellungen des umfassenden Arbeitsprogramms finden sich in WTO-Dokument WT/L/274, September 1998.
- 21) Im Bereich der Harmonisierung technologischer Standards nimmt insbesondere die International Organisation for Standardisation (ISO) eine wichtige Funktion wahr, die sich auch auf den elektronischen Handel ausdehnt. Sie ist jedoch nicht Teil des Systems der Vereinten Nationen.
- 22) Hat die OECD vielleicht konkretere Arbeit im Bereich der vereinheitlichten Detailregulierung des Daten- oder Konsumentenschutzes geleistet, so betreffen die Resultate dieser regionalen Organisation nur einen geringen Anteil der Länder dieser Erde.
- 23) Siehe Mann, Eckert et al (2000), Seite 68-71. Diese betonen auch die „trusted Third-Party“-Funktion der internationalen Organisationen. Abgesehen von der WTO stehen aber den anderen UN-Organisationen keine ähnlich effektiven Durchsetzungsmechanismen zur Verfügung.
- 24) Siehe für diese Sonderprogramme <http://www.itu.int/ITU-D/ecdc/about.html>

- 25) Siehe z. B. Marsden (2000), S. 30-31, der die Legitimität der internationalen Organisationen hinterfragt, da sich hinter den Prozessen multinationale Firmen verbergen.
- 26) Die ITU z. B., die bis dato eher schwindenden Einfluss genoss, hat sich nun erneut einbringen können.
- 27) Mit Zivilgesellschaft bezeichnet die Politikforschung eine spezifische Form politischer Kultur: Verschiedene Kräfte aus Staat, Markt, bürgerlicher Öffentlichkeit und bürgerlicher Privatheit agieren in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Diese Balance entspricht der idealen Vorstellung einer demokratischen, diskutierenden und partizipierenden Bürgergesellschaft. Siehe mehr unter http://www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/3_99/zivil2.htm
- 28) Die OECD hat sehr vorbildliche pragmatische Studien fertig gestellt, die eigentlich in den Bereich der internationalen Organisationen gefallen wären; z. B. OECD (2000). Siehe zur OECD-Arbeit Dryden (2000) sowie López-Bassols und Vickery in diesem Heft.
- 29) Die TRIPS Mindeststandards und das Vierte Protokoll zu den Telekommunikationsdienstleistungen. In letzterem Protokoll werden wettbewerbsrechtliche Prinzipien für den Telekommunikationsbereich verankert.
- 30) So sieht z. B. eine neue EU-Direktive zum Schutz der Privatsphäre zum Erschrecken der Werbeindustrie vor, sogenannte „Cookies“, die Informationen über den Internetnutzer an Firmen übermitteln, zu verbieten (Reuters, Oct. 31, 2001).
- 31) Z. B. im Abkommen über technische Handelshemmnisse.

Literatur

Bronckers, Marco C. E. J.; Larouche, P., 1997: Telecommunications Services and the WTO. In: *Journal of World Trade*; Vol. 31; June 1997; S. 5-48

Drake, W., 2000: The international Telecoms Regime. In: Marsden, C. (eds.): *Regulating the global Information Society*; Warwick Studies in Globalisation; London: Routledge; Kapitel 8, Seiten 125-177

Dryden, J., 2000: The Work of the OECD on Electronic Commerce; Paris: OECD;
http://www.oecd.org/subject/e_commerce/Ottawa_speech.pdf

Hauser, H.; Wunsch, S., 2001: A Call for a WTO E-Commerce Initiative. In: *International Journal of Communications Law and Policy*; Vol. Issue 6 (Winter 00/01); IJCLP Web-Doc 1-6-2001, S. 1-35

ITC, 1999: Trade in IT products and the WTO Agreements, Current Situation and views of exporters in developing countries; Geneva: International Trade Centre (ITC)

MacCormick, N., 1993: Beyond the Sovereign State. In: *Modern Law Review*; Vol. 56(1); 8

Mann, C. L.; Eckert, S. E.; Knight, S. C., 2000: Global Electronic Commerce – A policy primer; Institute for International Economics. July

Mann, Catherine L.; Knight, Sarah C., 2000: Electronic Commerce in the WTO. In: Schott, Jeffrey (eds.): *The WTO after Seattle*; Washington: Institute for International Economics; chapter 16; 7/30/2000

Marsden, C., 2000: ICTs, Globalisation and Regulation. In: Marsden, C. (eds.): *Regulating the global Information Society*; Warwick Studies in Globalisation; London: Routledge; Kapitel 1, S. 1-40

Mattoo, A.; Schuknecht, L., 2000: Trade Policies for Electronic Commerce; World Bank Working Paper; <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/ecommerce.html>

OECD, 1998: Report on international and regional bodies: Activities and Initiatives in Electronic Commerce; Ottawa Ministerial Conference; Paris: OECD Directorate for Science, Technology and Industry; Report Number SG/EC(98)10/Final

OECD, 1999: Revised Report on international and regional bodies: Activities and Initiatives in Electronic Commerce; OECD Forum on Electronic Commerce; Paris: OECD Directorate for Science, Technology and Industry; Report Number SG/EC(99)5

OECD, 2000: Electronic Commerce – Existing GATS Commitments for online Supply of Services; Paris: Trade Directorate (Trade Committee of the OECD); Report Number TD/TC/WP(99)37/Final

OECD, 2001: Revised Report on international and regional bodies: Activities and Initiatives in Electronic Commerce; OECD Forum on Electronic Commerce; Paris: OECD Directorate for Science, Technology and Industry

OECD Observer, 2000: The digital divide widens – a warning; OECD Directorate for Science, Technology and Industry; <http://www.oecdobserver.org>

UNCITRAL, 2001: One World of Commerce: towards one commercial law; Internet Communication; www.uncitral.org/english/commiss/geninfo.htm

UNCTAD, 1998a: Implications for Trade and Development of Recent Proposals to set up a global Framework for Electronic Commerce; Geneva: UNCTAD Trade and Development Board; Report Number TD/B/COM.3/17

UNCTAD, 1998b: Policy Issues relating to access to participation in electronic commerce; Geneva: UNCTAD Trade and Development Board; Report Number TD/B/Com.3/16

UNCTAD, 1999: Can electronic commerce be an engine for global growth? Geneva: UNCTAD Trade and Development Board; Report Number TD/B/Com.3/23

WIPO, 2000: A primer on Electronic Commerce and Intellectual Property Issues; WIPO; Report Number WIPO/OLOA/EC/PRIMER

Kontakt

Prof. Dr. Heinz Hauser und Sacha Wunsch-Vincent (MSc)

Schweizerisches Institut für Außenwirtschaft und angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)

Universität St. Gallen

Dufourstr. 48, CH-9000 St. Gallen

Tel.: +41 / 71 / 224 - 23 38

Fax: +41 / 71 / 224 - 22 98

E-Mail: Heinz.Hauser@UNISG.CH

E-Mail: Sacha.Wunsch-Vincent@UNISG.CH

Internet: <http://www.siaw.unisg.ch>

»

The policy debate on electronic commerce – the OECD’s contribution

by Vladimir López-Bassols and Graham Vickery, Organisation for Economic Co-operation and Development

Electronic commerce is central to the OECD’s vision of a networked integrated world and the potential it holds for economic growth and more jobs, for the expansion of world trade and investment and improved social conditions. E-commerce has very great potential to make transborder transactions and relations more efficient and effective, and its successful development at global level depends on transborder solutions. The policy challenges it poses require the kind of analysis, policy evaluation and public-private sector dialogue for which the OECD is well suited. To move the analytical and policy debates forward, the OECD has developed a series of action plans setting out the policy requirements for meeting the rapid development of ICT and electronic commerce, and for reaping and sharing the benefits. These have been developed in a coordinated work programme involving almost all parts of the Organisation and most of its working committees.

1 Some history

Since the mid-1990’s, electronic commerce and the policy issues it raises have been the topic of a number of international meetings, most notably the G7 Ministerial Conference on the Information Society held in Brussels in February 1995 and the Ministerial Conference on Global Information networks held in Bonn in July 1997. In November 1997, the OECD held its first major conference on e-commerce, entitled “Dismantling the Barriers to Global Electronic Commerce” in Turku, Finland. At the time, the attention focused on defining the general principles necessary for e-commerce to prosper, discussing approaches to reconcile industry self-regulation with government regulation, and identifying the most appropriate international organisations to help develop and implement solutions. The 1997 report “E-commerce: Opportunities and Challenges for Government”