

**Deutscher Bundestag**  
 Ausschuss für Digitales  
  
 Ausschussdrucksache  
 20(23)173  
 46. Sitzung (ÖA) 18.10.2023  
 12.10.2023

**Schriftliche Einreichung im Vorfeld der Anhörung des Ausschusses für Digitales des Deutschen Bundestages zum Thema „Internationale Digitalpolitik“ am 18. Oktober 2023**

Dr. Daniel Voelsen (daniel.voelsen@swp-berlin.org)

*Hinweis: Dieser Text dient als Hintergrund meiner kürzeren, mündlich vorgetragenen Stellungnahme, ist mit dieser aber nicht identisch. Die Überlegungen orientieren sich an dem vorgelegten Fragenkatalog, allerdings ohne den Anspruch zu erheben, alle Fragen erschöpfend zu behandeln.*

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, erstmals eine Strategie zur internationalen Digitalpolitik zu verfassen. Dieses Vorhaben ist eine Gelegenheit, ein gemeinsames Verständnis von der strategischen Bedeutung dieses Politikfeldes zu entwickeln (1) und die Ziele und Mittel deutscher Politik zu reflektieren (2). Für den Erfolg der Strategie wird entscheidend sein, ob es auf dieser Grundlage gelingt, Prioritäten zu setzen (3) und geeignete Strukturen zur Umsetzung der gesetzten Ziele zu finden (4).

**1 Die strategische Bedeutung der internationalen Digitalpolitik**

In Anlehnung an Max Weber lässt sich Politik als das Streben nach Macht und die Ausübung von Macht in Bezug auf ein politisches Gemeinwesen verstehen.<sup>1</sup> Innerhalb von Staaten liegt der Fokus hierbei auf den verschiedenen Modi des Regierens; die normativ erstrebenswerte Form ist dabei die der demokratisch legitimierten und eingehegten Kontrolle von Macht.

Der Digitalpolitik kommt dabei eine zweifache Bedeutung zu: zum einen geht es als eigener Zweck darum, zu kontrollieren, wie digitale Technologien entwickelt und vor allem genutzt werden; zum anderen geht es aber auch um die instrumentelle Nutzung digitaler Technologien als Machtressource zur Erreichung weiterer Zwecke. Digitalpolitik umfasst dabei ein weites Feld von Technologien, wobei dem Internet als Grundlage für vernetzte Anwendungen eine besondere Bedeutung zukommt.

Die *nationale* Digitalpolitik von Staaten zielt in diesem Sinne im ersten Schritt darauf ab, durch staatliches Handeln gewünschte Formen der Nutzung digitaler Technologien zu befördern und unerwünschte zu unterbinden. Als Machtressource dient digitale Technologie dabei zugleich dazu, den Autoritätsanspruch von Staaten praktisch wirksam werden zu lassen.

Die *internationale* Digitalpolitik umfasst all jene Aktivitäten, die über das Geschehen in einzelnen Staaten hinaus darauf zielen, Macht über die Entwicklung und

Nutzung digitaler Technologien zu gewinnen, zu erhalten und auszuüben. Zentrale Akteure sind hier jene Staaten, die versuchen, über die Kontrolle digitaler Technologien Macht auch über ihre eigenen Grenzen hinaus zu projizieren. Pointiert zu beobachten ist dieses staatliche Machtstreben in der sich seit einigen Jahren verschärfenden technologischen Rivalität zwischen den USA und China. Besonders deutlich sind diese Staaten darin, Technologien als Gegenstand und Mittel geopolitischer Auseinandersetzungen zu verstehen.<sup>ii</sup> Neben den Staaten macht die enorme Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Händen einer überschaubaren Anzahl großer Konzerne diese *de facto* ebenfalls zu Akteuren der internationalen Digitalpolitik. Insbesondere nehmen sie Einfluss auf die globale digitale Ordnung durch ihre Produkte und Dienstleistungen, die immer auch politische Wertvorstellungen verkörpern.<sup>iii</sup>

Die strategische Bedeutung der internationalen Digitalpolitik ergibt sich für ein Land wie Deutschland dementsprechend daraus, dass hier wichtige Weichen für die nationale Digitalpolitik gestellt werden – Weichen, die Auswirkungen für digitalpolitische Vorhaben in einer Vielzahl von Ressorts haben können. Das übergeordnete Ziel ist dabei, dass die Verteilung und Ausübung von Macht über digitale Technologien international so ausgestaltet ist, dass sie vereinbar ist mit den politischen, wirtschaftlichen und im weiteren Sinne gesellschaftlichen Interessen Deutschlands. Das bedeutet insbesondere, auch unter den Bedingungen des internationalen Systems daran festzuhalten, dass Machtausübung immer rechtfertigungsbedürftig ist und entsprechend angemessener Formen der Legitimation bedarf.

Die Ausgangslage ist dabei derzeit denkbar schlecht. Die sich verschärfende geopolitische Konfrontation zwischen den USA und China gerade auch im Bereich digitaler Technologien ist für Deutschland eine enorme Herausforderung. Denn der Machtkampf zwischen diesen beiden Staaten nötigt Deutschland dazu, eine Neubestimmung der relativen Gewichtung politischer und wirtschaftlicher Ziele vorzunehmen. Autoritäre Staaten sind zunehmend erfolgreich darin, digitale Technologien einzusetzen, um ihre Macht zu konsolidieren. Einige davon, allen voran China und Russland, verbinden dies mit dem Ziel, die globale digitale Ordnung in Gänze nach ihren Vorstellungen umzuformen – als expliziten Gegenentwurf zum bislang von den USA hegemonial abgestützten liberalen Modell. Die Vereinten Nationen (VN) als inklusives multilaterales Format sind vor diesem Hintergrund zunehmend blockiert und können nicht die Aufgabe erfüllen, die Ausgestaltung der globalen digitalen Ordnung legitim zu gestalten.<sup>iv</sup>

## **2 Ziele und Mittel der internationalen Digitalpolitik Deutschlands**

In den letzten Jahren gab es eine Reihe von öffentlichen Stellungnahmen von Seiten der Bundesregierung wie auch aus dem Bundestag heraus, in denen die Ziele Deutschlands für die internationale Digitalpolitik benannt wurden.<sup>v</sup> Nach dem

Stand der öffentlichen Berichterstattung fasst der Entwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) für die internationale Digitalpolitik diese in drei Dimensionen zusammen: Freiheit, Wohlstand, Resilienz.<sup>vi</sup> Nach jetzigem Stand geht der Entwurf dabei insofern noch weiter, als dass er diese drei Dimensionen in neun handlungsleitende Grundsätze überträgt.

Eine solche Zielbestimmung ist wesentliche Grundlage für strategisches Wirken. Um Kohärenz im eigenen Handeln zu erreichen und klare Signale nach außen zu senden, sollte eine solch grundsätzliche Zielbestimmung aber kombiniert werden mit möglichst präzisen Positionierungen zu aktuellen Auseinandersetzungen in der Digitalpolitik, von der Debatte um den „Global Digital Compact“ der VN über Fragen der Exportkontrollpolitik bis zur immer wieder neu aufflammenden Debatte um sichere Verschlüsselungstechnologie.

Dies gilt es sodann zu verknüpfen mit einer Reflexion über politische Ansätze, Einfluss auf die Entwicklungen in der internationalen Digitalpolitik zu nehmen.

Erkennbar hat Deutschland allein dabei nur geringen Einfluss. Es ist daher naheliegend, die Kooperation mit gleichgesinnten Staaten zu suchen, also mit Staaten, die einen ähnlichen Blick auf die aktuellen geopolitischen Konflikte und das digitale Erstarken autoritärer Staaten haben. Als geeigneter Zusammenschluss haben sich hier zuletzt die G7 entwickelt, Potenzial birgt zudem etwa auch die Freedom Online Coalition. Allerdings ist auch dies schon im Kreis der engsten Verbündeten nicht einfach. Allen Beteuerungen zum Trotz ist das Verhältnis zu den USA gerade in diesem Bereich zunehmend von Konflikten geprägt; sollte 2024 ein republikanischer Kandidat zum Präsidenten gewählt werden, werden sich diese Konflikte voraussichtlich weiter verschärfen. Und auch innerhalb der Europäischen Union gibt es in der Digitalpolitik erhebliche Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten, zuletzt zu beobachten an der Debatte um die sogenannte „Chatkontrolle“. Will Deutschland gestaltend auf die internationale Digitalpolitik einwirken, so wird daher zunächst viel davon abhängen, ob es gelingt, die Partnerschaft mit den engsten Verbündeten zu festigen bzw. auf ein neues Fundament zu stellen. Dies erfordert intensive, auch kritische Diskussionen, und nicht zuletzt auch auf Seiten Deutschlands eine klare, kohärente und für die Partner anschlussfähige strategische Positionierung.

Allein für sich genommen birgt die Kooperation mit den liberalen Verbündeten allerdings die Gefahr, die derzeitigen geopolitischen Konfliktlinien weiter zu verfestigen. Ein Ansatz, dem entgegenzuwirken, besteht darin, allen aktuellen Widrigkeiten zum Trotz weiterhin an inklusiven multilateralen Formaten festzuhalten, allen voran im Rahmen der VN, aber zum Beispiel auch im Kreis der G20. Hier kommt es darauf an, trotz teils erheblicher Differenzen Möglichkeiten der wenigstens punktuellen Kooperation auszuloten. Eine weitere Möglichkeit, die geopolitischen Konfliktmuster zu unterlaufen, besteht darin, in bestimmten Hinsichten und den dafür geeigneten Formaten die Rolle privater Akteure zu stärken, die ihr Handeln nicht an der Logik nationaler Geopolitik orientieren.

Um diese verschiedenen Formen von Kooperation praktisch wirksam werden zu lassen, stehen der deutschen Politik eine Reihe von Optionen zur Verfügung:

- Grundlage für intensivere zwischenstaatliche Kooperation, im Kreis der engsten Verbündeten wie auch darüber hinaus, ist die Verstärkung der Präsenz der Bundesregierung in den entsprechenden internationalen Foren. Durch den Einsatz von mehr Ressourcen und letztlich vor allem auch mehr Personal wäre es möglich, hier noch stärker eine aktive Rolle einzunehmen. Dazu könnte unter anderem gehören, zentrale Debatten aktiv durch eigene konzeptionelle Beiträge zu gestalten. Gerade weil die multilateralen Foren aktuell nur eingeschränkt handlungsfähig sind, ist es sinnvoll, auch die bilateralen Beziehungen zu einzelnen Staaten im Bereich der Digitalpolitik zu stärken. Neben traditionellen Verbündeten bietet es sich dazu an, gezielt auch in einen strategischen Dialog mit den Partnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einzutreten.
- Zudem kann die Bundesregierung aber auch gezielt nicht-staatliche Akteure der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft aus Deutschland darin unterstützen, sich in den entsprechenden Foren der internationalen Digitalpolitik zu engagieren. Die Erwartung kann dabei nicht sein, dass diese Akteure die Interessen der deutschen Regierung vertreten, oder dass sich umgekehrt die deutsche Politik alle Aktivitäten dieser Akteure politisch zu eigen macht. Auch haben sie nicht die Legitimationsgrundlagen, um politisch verbindliche Entscheidungen zu treffen. Vielmehr geht es darum, dafür Sorge zu tragen, dass die eigenständigen Perspektiven dieser Akteure im Rahmen der internationalen Digitalpolitik zur Geltung kommen – verbunden allerdings durchaus mit der Hoffnung, so die Konfliktdynamiken zwischen den Staaten ein Stück weit aufzubrechen. Maßnahmen hier können von regelmäßigem strategischem Dialog mit diesen Akteuren bis hin zu gezielter finanzieller Unterstützung reichen, etwa um gerade für Vertreter/innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft die Teilnahme an aufwändigen internationalen Prozessen zu erleichtern.
- Nicht zuletzt kann die Bundesregierung in gewissem Maße auch selbst daraufsetzen, im Rahmen einer aktiven Technologiepolitik internationale Digitalpolitik zu betreiben. Zum Teil geschieht dies schon heute durch eine stärker strategisch ausgerichtete Innovationsförderung. Die gezielte Förderung global genutzter open source Technologien durch den Sovereign Tech Fund (STF) leistet hier de facto ebenfalls einen Beitrag zur internationalen Digitalpolitik. Umgekehrt kann auch die Beschränkung des Exports von Technologien, inkl. über den Weg ausländischer Investitionen in deutsche Unternehmen, dazu dienen, Deutschlands Ziele in der internationalen Digitalpolitik zu verfolgen.<sup>vii</sup>

In Teilen verfolgt die Bundesregierung, wie auch schon die Vorgängerregierung, diese Maßnahmen bereits. Strebt die Bundesregierung eine aktivere Rolle in der internationalen Digitalpolitik an, so wird es allerdings notwendig sein, das Engagement an einigen Stellen zu vertiefen – was aller Voraussicht nach die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen notwendig machen wird.

### 3 Die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen: Freiheitsräume bewahren

Grundsätzlich sollte der Anspruch deutscher internationaler Digitalpolitik sein, alle relevanten Entwicklungen und Prozesse im Blick zu behalten. Um tatsächlich gestaltend Einfluss nehmen zu können, ist es aber notwendig, dabei Prioritäten zu setzen.

Eine solche Priorisierung muss letztlich politisch erfolgen. Ausgehend von der oben skizzierten Analyse der aktuellen Entwicklungen im Bereich der internationalen Digitalpolitik gibt es allerdings gute Gründe, einem Themenkomplex besondere Aufmerksamkeit zu widmen: nämlich der Verteidigung von noch bestehenden Freiheitsräumen in der globalen digitalen Ordnung. Dies mag auf den ersten Blick sehr defensiv klingen. Legt man die selbstgesetzten Ziele deutscher internationaler Digitalpolitik zugrunde, so wird allerdings tatsächlich schnell deutlich, dass diese jenseits der engsten Verbündeten schnell auf erheblichen Widerstand stoßen. Mittel- bis langfristig sollte die deutsche Politik sich weiterhin dafür einsetzen, für diese Ziele zu werben. In der aktuellen Lage geht es aber zunächst darum, eine weitere Umgestaltung der globalen digitalen Ordnung im Sinne autoritärer Ordnungsmodelle zu verhindern und so auch die institutionellen Voraussetzungen für weitergehende Kooperation zu bewahren.

Dazu bieten sich, entsprechend der im vorigen Abschnitt beschriebenen Handlungsmöglichkeiten, eine Reihe von konkreten Ansatzpunkten an:

- Zwischenstaatliche Verhandlungen, vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen, sind der Ort, an dem die Fragen zur Ausgestaltung der politischen Ordnung explizit politisch verhandelt werden. Für die Bundesregierung gilt es hier, eine nicht einfache Balance zu finden. Einerseits zählen die Unterstützung und Stärkung der VN aus guten Gründen zu den Grundpfeilern deutscher Außenpolitik. Im Prinzip liegt es daher im Interesse Deutschlands, dass die VN im Rahmen der Vorgaben der VN-Charter auch Fragen der internationalen Digitalpolitik effektiv bearbeiten können. Andererseits ist aber auch zu beobachten, dass eine Reihe von Staaten versuchen, über den Weg der VN die globale digitale Ordnung im Sinne autoritärer Herrschaftsvorstellungen umzugestalten. Weil Deutschland sich in den VN hohe Anerkennung erarbeitet hat, hat die Bundesregierung hier die Chance, gestaltend wirksam zu werden. Dabei geht es zum einen darum, ein Aufweichen menschenrechtlicher Schutzmechanismen zu verhindern, etwa im Rahmen der aktuellen Verhandlungen um eine neue „Cybercrime Convention“; zum anderen geht es aber auch darum, in der Debatte um den Global Digital Compact (GDC) eine Vorstellung davon zu entwickeln, wie die zukünftige politische Institutionenordnung in diesem Bereich aussehen kann. Die Debatte um das zukünftige Mandat des Internet Governance Forums (IGFs) steht dabei exemplarisch für die Frage, wie vor dem Hintergrund der beschriebenen globalen Konfliktlinien das Verhältnis zwischen multilateralen, staatlich getriebenen Foren und multistakeholder-Formaten unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure gestaltet werden kann. Eine große Chance für die internationale

Digitalpolitik Deutschlands besteht hier darin, gemeinsam mit Partnern konzeptionelle Vorschläge einzubringen und damit Impulse für die internationale Debatte zu setzen.

- Offene technische Standards und Protokolle sind die Grundlage für wirtschaftlichen Wettbewerb und technologische Innovation. Zunehmend werden sie jedoch bedroht durch den außerordentlichen Einfluss großer Konzerne, die ganze Teilbereiche der globalen digitalen Ordnung kontrollieren. Erkennbar verfolgt zudem die chinesische Regierung das Ziel, die internationalen Prozesse zur Standardentwicklung im Sinne ihrer wirtschaftlichen wie politischen Ziele zu prägen. Neben einer klaren politischen Positionierung zur Bedeutung offener Standards kann die deutsche Politik hier dadurch gestaltend wirksam werden, dass sie Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft darin unterstützt, die entsprechenden internationalen Foren aktiv zu begleiten. Ergänzt werden könnte dies durch entsprechende Programme im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Partnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.
- Verschlüsselungstechnologie bildet das Fundament einer Vielzahl digitaler Produkte und Dienstleistungen. Sie ermöglicht sichere Kommunikation, ob zu wirtschaftlichen, politischen oder privaten Zwecken. Immer wieder jedoch gibt es Bemühungen von Staaten, teils auch von privaten Unternehmen, die Standards für Verschlüsselungstechnologie aufzuweichen. Neben den politischen Debatten zu dem Thema eröffnet sich hier die Möglichkeit für die deutsche Politik, praktisch auf die internationale Digitalpolitik einzuwirken. Möglich wäre, angelehnt an das Modell des Open Technology Funds (OTF) der US-Regierung, die Entwicklung und internationale Verbreitung von demokratieförderlichen Technologien und insbesondere Verschlüsselungstechnologie gezielt finanziell zu unterstützen.

#### 4 Überlegungen zur Umsetzung

Das hier vorgeschlagene Verständnis von internationaler Digitalpolitik erstreckt sich im Rahmen des deutschen Regierungssystems auf eine Reihe von Ressorts. Nicht jede internationale Aktivität eines Ministeriums, die auch eine digitale Komponente hat, zählt gleich zur internationalen Digitalpolitik. Wo aber solche internationalen Aktivitäten einen direkten Bezug dazu haben, wie international Macht über digitale Technologien ausgeübt wird, fallen sie zumindest auch in den Bereich der internationalen Digitalpolitik.

Um mit dem gesamten politischen Gewicht der deutschen Bundesregierung auftreten zu können, bedarf es daher hier einer engen Abstimmung zwischen allen beteiligten Ressorts. Aufgrund der hohen Dynamik in diesem Bereich sollte diese dauerhaft institutionalisiert werden. Als Teil der Verständigung über die politische Zielsetzung und Priorisierung ist zudem auch eine regelmäßige parlamentarische Befassung mit diesem Themenfeld sinnvoll.

Bundesregierung wie Bundestag sind dabei gut beraten, den regelmäßigen Austausch mit Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu suchen. Viele Akteure aus diesen Bereichen sind selbst Teil der internationalen Digitalpolitik. Für ein offenes, demokratisches System bietet dies eine große Chance, wenn es gelingt, die vielfältige Expertise dieser Akteure systematisch in das Regierungshandeln einzubeziehen.

<sup>i</sup> Weber, Max, »Politik als Beruf [zuerst 1919]«, in: Ders. (Hg.), Berlin: Rotbuch, 1988, S. 506.

<sup>ii</sup> Voelsen, Daniel, »Die geopolitische Vereinnahmung des Digitalen«, in: Internationale Politik, 2020, S. 20–25, <<https://internationalepolitik.de/de/die-geopolitische-vereinnahmung-des-digitalen>>; Voelsen, Daniel, Deutschlands erste Strategie zur internationalen Digitalpolitik, SWP-Aktuell 2022/A 79, 2022, doi: 10.18449/2022A79.

<sup>iii</sup> Bremmer, Ian, »The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order«, in: Foreign Affairs Magazine (2021), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-10-19/ian-bremmer-big-tech-global-order>>.

<sup>iv</sup> Pohle, Julia/Voelsen, Daniel, »Das Netz und die Netze. Vom Wandel des Internets und der globalen digitalen Ordnung«, in: Berliner Journal für Soziologie, 32 (2022) 3, S. 455–487.

<sup>v</sup> Siehe beispielhaft: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/15059, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. One World. One Net. One Vision – Internet Governance Forum für ein offenes und freies globales Netz, Berlin, 12.11.2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/150/1915059.pdf>; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, »Handlungsfeld 4: Aktive Positionierung Deutschlands in der europäischen und internationalen Cybersicherheitspolitik«, in: Cybersicherheitsstrategie für Deutschland 2021, Berlin, August 2021, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/09/cybersicherheitsstrategie-2021.pdf>; Auswärtiges Amt, »Cyber-Außenpolitik«, 8.8.2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/sicherheitspolitik/cyber-aussenpolitik>

<sup>vi</sup> Oliver Voß, »Der internationale Digitalkompass der Bundesregierung«, in: Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI (online), 26.9.2023, <<https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/der-internationale-digitalkompass-der-bundesregierung>>.

<sup>vii</sup> Siehe hierzu die Entscheidung der Bundesregierung, ein weiteres chinesisches Investment in die Satellitenkommunikationsfirma KleoConnect zu untersagen: Andreas Rinke, »Exclusive: Berlin blocks complete takeover of satellite startup by Chinese firm«, Reuters, 13.9.2023, <https://www.reuters.com/markets/deals/german-government-forbids-complete-takeover-satellite-startup-by-chinese-firm-2023-09-13/>.