



Strategie für eine Standardisierungs-Offensive für Europa

Positionspapier der
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Beschluss vom 8. Juni 2021

I. Einleitung - Wirtschaftliche Bedeutung von Standards

Wer wirtschaftlich erfolgreich sein will, muss standardisieren. Die erfolgreiche Industrialisierung in Europa beruht ganz wesentlich auf den rechtzeitig und fachlich überzeugend gesetzten technischen Standards. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg waren Normen und Standards für ein Viertel des gesamten deutschen Wirtschaftswachstums verantwortlich¹. Ein ähnliches Bild zeigt sich in Studien zu den nordischen EU-Staaten² und Belgien³. **Standardisierung bedeutet Wohlstandardisierung:** Insbesondere der Erfolg des deutschen Maschinenbaus und der Automobilindustrie ist maßgeblich den Anstrengungen deutscher Akteure im Bereich S&I (Standardisierung und Interoperabilität) zu verdanken. Interoperabilität senkt in der Industrie die Produktionskosten erheblich, weil sich beispielsweise verschiedene genormte Einzelteile nach Baukastensystem unterschiedlich kombinieren lassen. Die Einhaltung von Normen gibt Unternehmen Sicherheit und schenkt Verbrauchern Vertrauen, was sich in einer höheren Akzeptanz genormter Produkte auf internationalen Märkten ausdrückt. Neben Patenten sind Normen ein wichtiges Vehikel, um Innovationen am Markt zu etablieren. Wenn sich die Interessen der deutschen und europäischen Hersteller international in den angewandten Normen widerspiegeln, gewinnt unsere Volkswirtschaft.

Während Standardisierung durch die etablierten Normungsorganisationen im analogen Bereich dem Gemeinwohl in Deutschland und Europa bereits sehr wirksam dient, muss in der digitalen Welt noch mehr getan werden. Hier setzen momentan noch überwiegend globale, marktmächtige IT-Unternehmen die Standards. Durch die Monopolisierungstendenzen der Plattformökonomie gibt es De facto Standard-Produkte für Suchen (Google), Nachrichtenkommunikation (WhatsApp und Facebook Messenger) und Bürosoftware (Microsoft Office). Dem muss Europa eine **Offensive für mehr frei verfügbare Standards**, insbesondere in allen Bereichen von Software entgegenstellen. Gerade in neuen Technologiefeldern sind die europäischen Normungsorganisationen wie CEN (Europäisches Komitee für Normung), CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) und ETSI (Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen) gefragter denn je, weitreichende Standards zu entwickeln.

Mehr Tempo, insbesondere in der Softwarebranche

Normungsprozesse sind auf Konsens ausgerichtet. Bis sich die Vielzahl internationaler Experten mit unterschiedlichen Interessen auf eine Lösung verständigt hat, kann mitunter viel Zeit vergehen. Es gibt Beschleunigungsansätze beispielsweise bei ISO/IEC (International Standardization Organization/ International Electrotechnical Commission), CEN/CENELEC und auch auf nationaler Ebene wie die

¹ http://www.inno.tu-berlin.de/fileadmin/a38335100/PDF_Dateien/Publikationen/DIN_GNN_2011_deutsch_akt_neu.pdf

² <https://www.sis.se/en/standards/the-influence-of-standards-on-the-nordic-economies/>

³ <https://www.nbn.be/fr/actualites/etude-de-la-vub-les-normes-ont-un-impact-positif-sur-notre-economie>

deutschen, unverbindlichen DIN-SPEC-Spezifizierungen, die allerdings keine vollwertigen Normen schaffen können.

Die Standards werden unterdessen außerhalb dieser Gremien gesetzt: nämlich von einzelnen marktmächtigen Unternehmen und ohne, dass ein Konsens erforderlich wäre. Dies betrifft insbesondere sogenannte Konsortialstandards einzelner Gruppen von Unternehmen, die innerhalb des Konsortiums schon im Konsens agieren, aber nicht frei zugänglich sind. Hierbei sind auch kartellrechtliche Fragen zu berücksichtigen.

Das Unternehmen Google zahlt jedes Jahr hohe Beträge an das Unternehmen Apple, um auf jedem iPhone als Suchmaschine und Browser voreingestellt zu sein. Große, marktmächtige Unternehmen haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren vorrangige Aufgabe es ist, die Unternehmensinteressen in Standardisierungsgremien durchzusetzen. Wenn in diesen ISO-Ausschüssen Konsens oder sogar Einstimmigkeit erzielt werden muss, läuft das faktisch darauf hinaus, dass sich Standards überwiegend am privaten Nutzen Einzelner orientieren. Bereits in der Vergangenheit konnte beobachtet werden, dass aus diesem Grund einzelne marktmächtige Unternehmen ein Interesse daran haben, im Konsens erzielte Standards in bestimmten Bereichen zu verhindern, um selbst durch Marktmacht einen eigenen Standard zu setzen.

In dem **Normen zukünftig stärker gesetzlich aufgegriffen werden**, soll das Missverhältnis privater und öffentlicher Interessen in den Normungsprozessen wieder ausgeglichen und die **Etablierung von Standards beschleunigt werden**.

Zusätzlich muss der **stetige Nachwuchs von Experten gefördert werden**. Denn es gibt zu viele Standardisierungsgremien innerhalb und außerhalb des europäischen Systems, die wegen der Expertenknappheit nicht alle bedient werden können. Dabei wird sowohl technische Expertise dringend benötigt, um die technischen Anforderungen eines Standards definieren zu können. Aber auch juristische Expertise ist notwendig, etwa um die Erfüllung von europäischen Richtlinien durch die Normen zu überprüfen.

Grenzen für Unternehmensstandards

Die jetzigen Systeme internationaler Normung verhindern zu wenig, dass einzelne Großunternehmen die Spielregeln bestimmen. Das kann schnell zu einer „Schein-Interoperabilität“ führen: die Anwendungen sind zwar interoperabel – jedoch nur im plattformspezifischen Ökosystem, nach den Spielregeln und Interessen der jeweiligen Plattformkonzerne. **Für Cybersicherheit, Volkswirtschaft und Datensouveränität in Europa stellen solche Unternehmensstandards ein ernsthaftes Risiko dar.**

In diesem Positionspapier werden konkrete Maßnahmen definiert, wie der Staat in Europa die Standardisierung neuer Technologien selbst in die Hand nimmt und

damit das **öffentliche Interesse an einer funktionierenden Marktwirtschaft vor den Interessen einzelner Großkonzerne** wahrt.

Standards vermitteln Werte

Standards sind digitale Leitkultur, heimliche Gesetzgebung der digitalen Welt. Eine entsprechend wichtige Rolle spielen Standardisierung und Interoperabilität dann auch auf der politischen Bühne. Der deutsche Maschinenbau-Verband VDMA hat bereits 2008 dokumentiert, wie China der Standardisierung Priorität einräumt, und mit welchen Strategien China dort voranschreitet. Eine davon: mehr Einfluss in Standardisierungsgremien. Chinas Anteil an Sekretariatsposten in der ISO (International Standardization Organization) hat sich zwischen 2011 und 2018 mehr als verdoppelt. Zwar machen die durch SDO (Standards Developing Organizations, wie z.B. das DIN) von EU-Staaten besetzten ISO-Sekretariate heute etwa 53 Prozent und die chinesischen erst 8 Prozent aus⁴. Folgt man aber der aktuellen Entwicklungskurve, ist es nur eine Frage weniger Jahre, bis China gleichzieht.

Mit einer Standardisierungs-Offensive die digitale Souveränität Europas sicherstellen

Europa kann sich auf eine Erfolgsgeschichte berufen: In den 1980er-Jahren waren Markt und Technik der Telekommunikation in fester Hand von Monopolen. Das 1988 gegründete Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) durchbrach den Stillstand. Es entwarf den GSM-Standard (Global System for Mobile Communications), einen digitalen Mobilfunkstandard, der zum ersten Mal grenzüberschreitende Kompatibilität bzw. Interoperabilität zwischen unterschiedlichen nationalen Netzen ermöglichte. Sowohl Verbraucher als auch Europas Telekommunikationsbranche profitierten enorm. Die rasante Entwicklung von Nokia und Ericsson hätte es damals so nicht gegeben. Motorola, das sich lange dem GSM-Standard verweigerte, wurde aufgespalten und verlor seine Eigenständigkeit.

Standards haben unserer heutigen Wirtschaftsstärke den Weg geebnet. Doch in den letzten Jahren haben weitere Länder nachgelegt. **Wie entschlossen wir hier unsere Erfolgsgeschichte fortschreiben und unsere Interessen gegenüber unseren Wettbewerbern vertreten, ist die zentrale wirtschaftspolitische Frage für Europa im 21. Jahrhundert.** Wer für morgen Wohlstand sichern will, muss heute um die Standards kämpfen. Gemeinsam sind Deutschland und Europa zu einem Hotspot für Standardisierung und Interoperabilität geworden. Doch dieses Normungssystem, um das Deutschland und Europa international vielfach beneidet wurden, ist unter Druck geraten, weil es nicht agil genug für die digitale Welt ist. Egal, ob chinesische Regierung oder amerikanische Plattformkonzerne: Wer die Standards in seinem Sinne setzt, gestaltet die Zukunft und bestimmt ihre

⁴ https://ftp.cencenelec.eu/EN/IntCooperation/GlobalOutreach_2020_May_Public-final.pdf

Werte. Mit der Standardisierungs-Offensive sollen die **europäischen Werte zum Export-Schlager gemacht werden** und die digitale Souveränität Europas sichergestellt werden. Es bestehen hervorragende Voraussetzungen, die noch besser genutzt werden müssen: Europas technische Expertise, seine Vielzahl an Nationalstaaten, seine starke Exportwirtschaft.

II. **Mit der Standardisierungs-Offensive für Europa und einen stärkeren EU-Binnenmarkt sollen folgende Ziele verfolgt werden:**

- schnellere Initiierung, Entwicklung und Verbreitung von Standards in Kooperation mit Wissenschaft und Wirtschaft;
- breitere Partizipation bei Normungsprozessen ermöglichen;
- Monopolisierung dominanter Marktplayer durch offene Standards verhindern;
- politische Aufmerksamkeit beim Thema Standardisierung und Interoperabilität erhöhen;
- klare politische Verantwortlichkeiten für eine erfolgreiche Umsetzung schaffen.

Schnellere Initiierung, Entwicklung und Verbreitung offener Standards in Kooperation mit Wissenschaft und Wirtschaft

Die zentralen Pfeiler der europäischen Normungsaktivitäten sind CEN (Europäisches Komitee für Normung), CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) und ETSI (Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen), welche Mandate für die Ausführung für Standardisierungsvorhaben von der EU-Kommission nach EU-Verordnung 1025/2012 erhalten können. Die Mitgliedsorganisationen von CEN und CENELEC, die nationalen SDOs (Standard Developing Organizations), spiegeln die europäischen Normungsgremien und bringen die nationalen Positionen in den Prozess ein. Eine entsprechend zentrale Rolle müssen jene SDO auch bei einer Standardisierungsstrategie für das 21. Jahrhundert spielen, denn standardisiert werden kann nur mit der Wirtschaft gemeinsam. Der Staat muss dabei Leitplanken setzen und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Wenn jetzt Budget zurückgehalten wird, muss später umso mehr bezahlt werden. Wenn es dagegen gezielt eingesetzt wird, wird später mehr erwirtschaftet. Folgende Maßnahmen sind für die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag besonders wichtig:

1. Normungsroadmaps: Frühzeitige und flexible Planung der Standardisierungsbedarfe

Obwohl es schon 20.000 europäische Normen gibt, die der europäischen Wirtschaft gute Dienste leisten, gibt es aktuell leider weder in Deutschland noch in Europa eine mit GSM vergleichbare Erfolgsgeschichte. Es gibt zu wenig Fürsprecher und zu wenig Finanzierung von Standardisierung. **Das strategische Gesamtbild**

der Normungsbedarfe und deren Priorisierung muss stärker in den Blick genommen werden.

Zwar gibt es einen rollierenden Plan der EU-Kommission für Standardisierungsvorhaben⁵, der für zentrale IKT-Bereiche (Informations- und Kommunikationstechnik) die nächsten Schritte definiert. Doch dieser ist nicht sonderlich detailliert. Normungsmaps, die Anwendungsfelder von Schlüsseltechnologien strukturiert analysieren und dabei Standardisierungs- und Normungsbedarfe aufdecken, gibt es auf EU-Ebene nicht. Die EU sollte kontinuierlich Normungsmaps initiieren und dann gezielt ihre Umsetzung priorisieren. Die Normungsmaps des DIN (Deutsches Institut für Normung), wie beispielsweise die kürzlich erschienene Normungsmap Künstliche Intelligenz (KI), könnten als Vorbild für CEN (Europäisches Komitee für Normung) und CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung) dienen. Das Konsortium, welches an der Erstellung der Normungsmap KI mitgewirkt hat, zeigt auch, dass die dabei praktizierte breite Partizipation von Stakeholdern aus allen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen dazu beiträgt, eine Normungsgemeinschaft aufzubauen. Auf diese Weise können nicht nur Potenziale und Gefahren neuer Technologien aus verschiedenen Perspektiven erörtert, sondern auch in konkreten Normungsbedarfen artikuliert werden.

Basierend auf den identifizierten Normungsbedarfen sollten mit den europäischen SDO **Rahmenverträge über die Standardisierung in allen zentralen IKT-Bereichen** geschlossen werden, so dass unabhängig von den durch EU-Richtlinien erteilten Normungsaufträgen eine kontinuierliche und schnelle Standardisierung des IKT-Bereichs stattfinden kann.

Darüber hinaus sollte **in jeder Strategie zur Förderung von zukunftsentscheidenden Technologien und Bereichen wie beispielsweise** die Standardisierung von Netzinfrastrukturen, von IT-/Cybersicherheitsinfrastrukturen, von Cloudinfrastrukturen sowie allgemein bei den Themen Wasserstoff-Technologien, Künstliche Intelligenz, Distributed Ledger-Technologien **Standardisierung als Kernbestandteil** betrachtet und in Maßnahmen übersetzt werden. Das beinhaltet auch, dass Standardisierung stärker in der F&E-Förderung sowie in der Projektförderung allgemein berücksichtigt wird.

Insbesondere die Standardisierung der IT-Infrastruktur wird von besonderer Bedeutung nicht nur für wirtschaftlichen Wohlstand, sondern auch für die eigenen Einflussmöglichkeiten in der Zukunft sein.

2. Bessere Finanzierung: Interoperabilitätsbudget für EU-Ressorts

Standardisierungsbedarfe müssen nicht nur schneller erkannt werden, sondern die Entwicklung und Umsetzung von Standards noch solider finanziert werden.

⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/41541>

Deshalb sollte für alle Ressorts der Europäischen Kommission, wo Software zur Aufgabenerfüllung benötigt wird, ein **Interoperabilitätsbudget** eingestellt werden. Dieses soll zur kontinuierlichen Identifikation von Normungslücken und zur Finanzierung der Schließung der Lücken genutzt werden.

Dabei sollte das Budget **output-orientiert** vergeben werden, das heißt: Die Politik sollte in der Regel nicht viel mehr als die Schlüsselbereiche vorgeben, in denen Standards erarbeitet werden sollen. Welche Normen innerhalb der festgesetzten Bereiche verabschiedet werden, obliegt dann den Normungsorganisationen. Konkret könnte ein EU-Ressort sein Interoperabilitätsbudget z. B. dafür nutzen, etwa 100 Normen im IKT-Bereich „Blockchain“, in einem fixen Zeitraum gegen eine fixe finanzielle Unterstützung und an klare Bedingungen geknüpft, entwickeln zu lassen. Dabei sind bereits existierende internationale und nationale Standards selbstverständlich zu berücksichtigen.

Zudem könnte das Interoperabilitätsbudget dazu genutzt werden, nationale SDO dabei zu unterstützen, strategisch wichtige Sekretariate in der ISO weiter zu finanzieren, oder neu entstehende Sekretariate zu besetzen.

Auch die in Punkt 1 beschriebenen Normungsroadmaps könnten über ein Interoperabilitätsbudget finanziert werden.

Des Weiteren sollten die Mitglieder europäischer SDO durch die EU finanziell für die Mitarbeit in ISO-Gremien unterstützt werden, um die europäischen Normungsinteressen auch weiterhin international stark vertreten zu können – siehe auch Punkt 9: Standardisierungstipendium.

3. Mehr Tempo, kürzere Fristen

Neben einer besseren Finanzierung muss auf zwei Ebenen mehr Tempo aufgenommen werden: Normen sollen durch die SDO (Standard Developing Organizations) zügiger innerhalb klar definierter Fristen erarbeitet werden. Anschließend müssen diese Vereinbarungen und Empfehlungen staatlich schneller umgesetzt werden.

Dafür muss die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den SDO in vielen Zukunftsfeldern enger werden. Die EU-Kommission muss dem Thema mehr Aufmerksamkeit widmen und auch bei sich selbst die Governance-Strukturen für Standardisierung auf Beschleunigungspotenziale prüfen. Weiterhin müssen die SDO besser finanziert werden, damit die Ergebnisse der SDO wie CEN, CENELEC und ETSI nicht hinter den Ergebnissen der schnelleren Standardisierungsinitiativen privater Digitalkonzerne zurückbleiben. **Standardisierungsaufträge und -mandate müssen zukünftig an ambitionierte Fristen gebunden werden.**

Auch für die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollen Fristen gesetzt werden, in denen Handlungsempfehlungen der SDOs in der Praxis getestet werden müssen. Wenn damit erarbeitete Standards auch im Markt ankommen und breite

Verwendung finden, ist eine Testphase mit Abstimmung von interessierten Anwendern notwendig.

Ein sogenannter Connectathon kann als Beispiel dienen: Hier können Hersteller und Softwareentwickler die Kompatibilität und Interoperabilität ihrer Produkte über entwickelte offene Standards bzw. Schnittstellen untereinander testen. Connectathons werden zurzeit von der zukunftsweisenden Interoperabilitätsinitiative *Integrating the Healthcare Enterprise (IHE)* einmal im Jahr veranstaltet und sind ein effektiver „Praxischeck“ für interoperable Lösungen. Dieses Konzept und damit ein Praxischeck in der Testphase sollten in staatlich unterstützten Standards aufgenommen werden und zur Verpflichtung gemacht werden.

4. Neue Strukturen zur Veröffentlichung von Normen

2008 wurde der „New Legislative Framework“⁶ verabschiedet. Ein Ordnungsrahmen, nach dem der europäische Gesetzgeber die grundlegenden Anforderungen einer Norm definiert, aber die technischen Spezifikationen den Experten in den Normungsgremien überlässt. Demnach prüfte die Kommission lediglich, ob die Norm die vorher gestellten Anforderungen erfüllte, die technische Beurteilung blieb in der Verantwortung der Normer. Dieses Vorgehen sorgte für eine zügige Veröffentlichung von harmonisierten Normen im Amtsblatt der EU und bedeutete für Unternehmen Rechtssicherheit (Konformitätsvermutung bzw. Vermutungswirkung).

Nach der Feststellung des EuGH in der Rechtssache James Elliott (C-613/14) aus dem Oktober 2016, alle im Amtsblatt der EU veröffentlichten, harmonisierten Normen seien Teil des Unionsrechts, hat die Europäische Kommission mehrstufige Prozesse zur Nachkontrolle erarbeiteter harmonisierter Normen etabliert. Ziel ist es, sicherzustellen, dass die erarbeiteten Normen mit den grundlegenden Sicherheitsanforderungen der jeweiligen Richtlinien übereinstimmen, bevor sie veröffentlicht werden. Normen werden seither als quasi-legislatives Instrument verstanden. Das steht dem New Legislative Framework und dem ursprünglichen Prinzip der Normung als einem von der Wirtschaft betriebenen und auf Konsens aller Interessierten ausgerichteten Bottom-up-Prozess entgegen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat 2020 ein von ihm im Auftrag gegebenes Gutachten⁷ veröffentlicht, das das James Elliott-Urteil differenzierter betrachtet als die EU-Kommission. Die Einordnung von harmonisierten Normen in das EU-Recht sei demnach auf den spezifischen Kontext der Zuständigkeit des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV beschränkt. Konkret heißt es im Gutachten: „Der Gerichtshof wollte harmonisierte Normen ersichtlich nicht denselben Wirksamkeitsvoraussetzungen und Rechtsfolgen wie sonstiges EU-Recht unterwerfen und damit letztlich den New Approach in Frage stellen. Dieser basiert gerade darauf, dass die wesentlichen Anforderungen der

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008R0765>

⁷ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rechtsgutachten-europaeisches-system-harmonisierter-normen.pdf?blob=publicationFile&v=4>

Harmonisierungsrechtsvorschriften außerhalb von Rechtsetzungsverfahren durch harmonisierte Normen der privaten Normungsorganisationen konkretisiert werden, deren Anwendung freiwillig ist.“

Da die EU-Kommission an der strengeren Auslegung festhält, dauert die Veröffentlichung von Normen seit dem EuGH-Urteil um ein Vielfaches länger, es entstehen monatlich mehr Normen als im Amtsblatt der Europäischen Union gelistet werden. **Wir fordern, dass die Kommission der Auslegung des Rechtsgutachtens des BMWi folgt und den Prozess zur Nachkontrolle der Normen wieder schlanker gestaltet.**

Doch ganz gleich, ob die Kommission an ihrer Auslegung festhält oder nicht, sollte sie mehrere Maßnahmen ergreifen, um zu einer Beschleunigung der Normungsveröffentlichung beizutragen.

Für die notwendige Expertise zur Normenbewertung etablierte die Kommission sogenannte HAS Consultants (Harmonised Standards Consultants), die die Normungsergebnisse vor Veröffentlichung im Amtsblatt überprüfen sollen. Sie sind als Mittler zwischen den SDO und der Kommission zu verstehen. Dennoch scheint der Prozess hinsichtlich Effizienz und Tempo noch immer nicht das gewünschte Niveau erreicht zu haben. So dauert es noch immer bis zu neun Monate von der absolvierten Prüfung durch einen HAS-Consultant bis zur Veröffentlichung der Norm.

Wir haben mehrere Hebel (Punkte 5 bis 8) identifiziert, die die Strukturen und die **Zusammenarbeit zwischen Kommission und SDO verbessern** können:

5. Die Anzahl und/oder Kapazität der HAS-Consultants erhöhen

Derzeit sind wenige HAS-Consultants für hunderte von Normen zuständig. Durch die Erhöhung von personellen Ressourcen lässt sich mehr Tempo aufnehmen. Da die Aufgabe eines HAS-Consultants eine hochspezifische ist und gleichermaßen tiefe juristische als auch technische Kenntnisse vereinbart werden müssen, ist geeignetes Personal nicht leicht zu finden. Folglich sollten Strategien entwickelt werden wie eine ausreichende Versorgung mit entsprechenden Experten gewährleistet werden kann und zusätzliche Ressourcen zur Eliminierung jenes Engpasses. Ein Ansatzpunkt könnte sein, die juristische Befähigung von potenziellen Kandidaten aus dem technischen Bereich durch ein Qualifizierungsprogramm zum HAS-Consultant (ähnlich der Patentanwaltsausbildung von Ingenieuren und Naturwissenschaftlern) zu gewährleisten. Zudem sollte geprüft werden, ob eine Aufstockung der Kapazität von HAS-Consultants durch die Vergabe von Prüfmandaten an weitere Beratungsunternehmen neben Ernst & Young (aktuell einziger HAS-Dienstleister) möglich ist.

6. Engere Begleitung des technischen Normungsprozesses durch die HAS-Consultants

Die technischen Experten in den SDO und die (häufig eher) juristisch versierten HAS-Consultants brauchen mehr wechselseitiges Verständnis. Oft fehlen den technischen Experten Kenntnisse und Methoden zur Einhaltung aller juristischen Anforderungen (wie z.B. die korrekte Erstellung des Annex Z, dem Anhang am Ende einer Norm, der den Zusammenhang dieser Norm mit den grundlegenden Anforderungen der entsprechenden Richtlinien darlegt), während den HAS-Consultants nicht alle technischen Spezifikationen geläufig sind. Zudem sind lediglich 20 Prozent der Arbeitszeit von HAS-Consultants für die Begleitung der Normungsprozesse reserviert, wobei 80 Prozent der Zeit für die Prüfung der Normen verwendet werden sollen. Das führt regelmäßig zu ineffizienten Korrekturschleifen nach Ende des SDO-seitigen Normungsprozesses, die wiederum Verzögerungen mit sich bringen. Es sollte eine engere Begleitung des mehrjährigen Normungsprozesses durch HAS-Consultants (oder andere geeignete Positionen) erfolgen, um die Normer frühzeitig bei juristischen Fragestellungen und Formalien zu unterstützen. Gleichmaßen gewinnen die HAS-Consultants ein besseres Verständnis für technische Herausforderungen und Notwendigkeiten.

Um die Unabhängigkeit der HAS-Consultants zu gewährleisten, wäre auch eine Aufteilung des Mandates denkbar, sodass Prüfung der Norm und Prozessbegleitung nicht in Personalunion, sondern durch verschiedene Personen oder sogar durch verschiedene Prüfungsgesellschaften durchgeführt werden.

7. Verweiskette nicht auf datierte Normen begrenzen

Normen entwickeln sich permanent weiter. Wenn in der Verweiskette einer Norm auf weitere datierte Normen verwiesen werden muss, sorgt das für einen vermeidbaren bürokratischen Aufwand, weil die Verweisketten bei jeder Änderung angepasst werden müssen. Stattdessen sollte der einfache, undatierte Verweis ausreichen. Es ist dann von der aktuellsten Fassung der erwähnten Norm auszugehen.

8. effizientere Struktur der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission, HAS-Consultants und Normungsorganisationen (SDO)

Die in 5. bis 7. genannten Punkte sind nur einige von sicher viel mehr möglichen Hebeln. Um eine gänzlich effizientere Struktur der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission, HAS-Consultants und SDO zu erarbeiten, wird die neue Verständigung der genannten Akteure auf eine grundlegende und **verbesserte Strategie und Struktur der Zusammenarbeit befürwortet**, die auch Details (wie etwa die strukturierte Aufbereitung von Feedback und dessen Einarbeitung in die Normen) regelt.

Breitere Partizipation bei Normungsprozessen ermöglichen

9. Europäisches Standardisierungsstipendium

Große, dominante Marktplayer haben finanziell wie personell mehr Ressourcen an Normungsprozessen zu partizipieren als kleinere Unternehmen. Die auf die Ausschussarbeit entfallende Arbeitszeit und die damit einhergehenden Lohnkosten stellen häufig Hindernisse für die Mitwirkung in SDO dar. Dazu kommen die Mitgliedsbeiträge, die man in manchen SDO bezahlen muss. Wo geringe Gebühren für große Unternehmen kein Problem darstellen, können sie für das Team einer Neugründung abschreckend wirken. Das hat zur Folge, dass die etablierten Unternehmen in Normungsgremien ihre Interessen stärker durchsetzen und ein Ungleichgewicht zulasten der kleineren und jüngeren Unternehmen entsteht. Allerdings sind besonders bei Technologiethemen vor allem Start-ups und nicht-etablierte Unternehmen die Vorreiter. **Um die Beteiligung dieser Wirtschaftsgruppen zu erhöhen, wird die großzügige staatliche Erstattung von Kosten im Rahmen eines Standardisierungsstipendiums vorgeschlagen.** Diese soll auch den Zeitaufwand von Gründerinnen und Gründern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder von denen mandatierten Expertinnen und Experten abdecken. Das Stipendium wird aus dem Interoperabilitätsbudget bezogen.

Auf nationaler Ebene wurde so ein Instrument bereits im April 2021 mit dem Technologieförderprogramm "WIPANO – Wissens- und Technologietransfer durch Patente und Normen" des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) etabliert.

10. Transfer von Forschung in die Wirtschaft („Exzellenz setzt Standards“)

Die Wurzeln für praxisfeste Standards liegen in der Forschung. Hier hat Europa Heimvorteil. Die europäische Hochschullandschaft ist exzellent, besser werden muss der Transfer von Forschungsergebnissen in die Wirtschaft. Hierfür ist ein neuer Umgang mit Standards in der Wissenschaft notwendig.

Durch eine **Forschungsinitiative „Exzellenz setzt Standards“** sollte die Standardisierung als zentrales Element ins Rampenlicht einer transferaktiven Wissenschaft befördert werden, indem die EU Mittel für die Ausschreibung und Finanzierung von Professuren im Bereich S&I bereitstellt. Dazu sollten auch die Bundesländer selbst Lehrstühle im Bereich Standardisierung und Normung fördern sowie die Curricula der fachlich relevanten Studiengänge und in der beruflichen Bildung anpassen.

Standardisierung und Interoperabilität müssen bei Forschungsvorhaben mehr denn je in den Fokus gerückt werden. Dafür müssen **Beiträge zur Normung weiter in europäischen, aber vor allem viel mehr in nationalen Förderprogrammen ein Kernkriterium bei der Vergabe** sein, nicht nur zu Technologien. Unter

anderem die Fraunhofer-Gesellschaft hat das jüngst in ihrer Veröffentlichung vorgeschlagen⁸.

Dabei kann Deutschland von der EU lernen. Hier wurde die Normung zu einem horizontalen Förderinstrument, das für alle Forschungsbereiche relevant ist. Im Jahr 2008 erkannte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen zum Thema „Normung und Innovation“⁹ offiziell *„den wesentlichen Beitrag an, den die Normung zur Entwicklung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit leisten kann, indem sie den Zugang zu Märkten erleichtert, die Interoperabilität zwischen neuen und bestehenden Produkten, Dienstleistungen und Verfahren ermöglicht, den Schutz der Nutzer verbessert, den Verbrauchern Vertrauen in Innovationen gibt und Forschungsergebnisse verbreitet“*.

Auch in Deutschland sind **Normung und Standardisierung Teil eines Innovationsökosystems**, das frühe Forschung voraussetzt. Die Förderung von Normungsaktivitäten als Teil von Forschungsprojekten stellt sicher, dass frühzeitig im Entwicklungsprozess nach Normen gesucht werden kann und Standards gesetzt werden können. Derzeit werden Normungsaktivitäten nur selten im Rahmen von Forschungsprojekten des Bundes gefördert. In Zukunft soll die Förderung der Normung in Forschungsprojekten eher die Regel als die Ausnahme sein. Als Vorbild können hier die europäischen Forschungsprogramme Horizon 2020 und Horizon Europe dienen, die die Verwertung der Ergebnisse zugunsten von Standardisierungsprozessen als Förderbedingung bestimmen. Das soll in Deutschland auch für alle geeigneten Förderrichtlinien übernommen und dabei genau definiert werden, welchen konkreten Beitrag die zu fördernden Projekte zu den Standardisierungsprozessen leisten und welche Aspekte sie dabei berücksichtigen sollen – etwa die Einbeziehung von relevanten Akteuren und die Koordinierung dieser auf europäischer Ebene.

Mehr Wettbewerb: Monopolisierung dominanter Marktplayer verhindern

11. Förderung von Open Source

In 98 Prozent der Öffentlichen Einrichtungen der EU wird Microsofts Office Software verwendet – ein Zeichen des geringen Wettbewerbs bei Software-Lösungen. Dabei ist der Staat bei vielen Gütern und Leistungen einer der größten, wenn nicht der größte Kunde und jede Vergabe, jeder Auftrag einer großen öffentlichen Institution bewegt die Märkte. Über den Einkauf hat die EU also einen starken Hebel in der Hand, um Wettbewerb zu befördern. Weniger Wettbewerb ist nicht nur innovationshemmend, sondern verursacht beim Staat vermeidbare Mehrausgaben. Das „klassische“ europäische Vergaberecht hat das Ziel, Steuermittel ökonomisch einzusetzen und so den Haushalt zu schützen. Dieses Ziel wird ausdrücklich

⁸ <https://www.fraunhofer.de/content/dam/zv/de/presse-medien/2021/april/fraunhofer-positionspapier-normen-und-standards.pdf>

⁹ https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/103020.pdf

unterstützt und es wird davon ausgegangen, dass es nur mit offenen Standards und Interoperabilität erreicht werden kann. **Standards, Open Source, Wiederverwendbarkeit von Software und Dokumentation allgemeiner Schnittstellen sollen als Vergabekriterien bei allen europäischen öffentlichen Ausschreibungen stärker berücksichtigt werden.** Da offene Standards mehr Wettbewerb und Flexibilität erlauben, sollte – soweit sinnvoll und im Rahmen der IT-Konsolidierung möglich – zudem die Auftragsvergabe deutlich kleinteiliger werden, was kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-ups fördert.

12. Generika-Regelungen auch für Software

Schon heute sind in Europa „Programme für Datenverarbeitungsanlagen“ nach Artikel 52(2) EPÜ (Europäisches Patentübereinkommen) von der Patentierung ausgeschlossen. Sie gelten nicht als Erfindung. Software besitzt allerdings Urheberrechtsschutz. Viele Abgrenzungen sind dabei rechtlich umstritten. Die EU sollte sich diesem Thema klarstellend widmen. Dabei sollten Software-Programme, die zu Defacto-Standards geworden sind, sowohl im Consumer-Bereich wie bei Fachverfahren für Nachahmerprodukte geöffnet werden. Im Bereich der Arzneimittel sind solche Produkte unter dem Begriff „Generika“ bekannt: Medikamente, die in ihrer Zusammensetzung der Wirkstoffe und in ihrer Wirksamkeit Kopien eines bereits bewährten Originalpräparates darstellen. Sie können auf dem Markt zugelassen werden, sobald der Patentschutz des Originalpräparates ausgelaufen ist. Dieses Verfahren sollte aus dem medizinischen in den Software-Bereich übertragen werden, dabei aber einen kürzeren Patentschutz als bei den Arzneimitteln vorsehen. Das Verfahren sollte so ausgestaltet sein, dass markt-dominante Software-Hersteller die Kompatibilität zu Generika-Herstellern aktiv unterstützen müssen. Datensätze sollen zudem nicht nur über Umwege wechselseitig nutzbar gehalten werden. Die Blockade von dafür nützlichen Instrumenten wie OCR (Optical Character Recognition) ist zu untersagen. Dabei müssen im Bereich Software die patent- und urheberrechtlichen Fragestellungen bzw. Konsequenzen im Vorfeld eingehend geprüft werden.

13. Der Staat als Pilotkunde

Ein weiteres Instrument zur Innovationsförderung ist die Förderung neuer Technologien als staatlicher Pilotkunde. Die Vergabe-Entscheidung kann Anstöße zur Entwicklung von innovativen Lösungen geben und die **Entstehung von Pioniermärkten** fördern. Noch wird diese Möglichkeit nur selten genutzt. Gerade für kleinere Behörden, aber auch kleine Unternehmen, ist es häufig zu riskant, sich für noch nicht etablierte Produkte oder Vertragspartner zu entscheiden. Gleichzeitig brauchen jede Menge europäische Unternehmen Laborräume, um ihre zukunftsversprechenden Produkte und Leistungen zu testen und zu verbessern. **Der Staat soll zum Impulsgeber werden und den Übergang zu interoperablen Technologien und offenen Standards durch die Etablierung von Pilotierungen fördern.**

14. Europäische Innovations-Makler

Damit der Staat häufiger Pilotkunde und so Innovationsförderer werden kann, müssen die Einkäufer in den Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene nicht nur ein Grundverständnis für neue Technologien und Innovationen besitzen. Auch ein entsprechendes Netzwerk und Ressourcen sind bei Identifizierung und Durchführung von vielversprechenden Pilotprojekten nötig. Deshalb sollen in Absprache mit allen EU-Mitgliedstaaten staatlich finanzierte Innovations-Makler in den größeren nationalen Behörden etabliert werden, die strategisch ausgewählte Schlüsselanwendungen staatlichen Stellen nahebringen. Das ist gerade bei Software interessant, weil so neue Standards erst erprobt und dann durchgesetzt werden können.

15. Connected Europe over IP/Europäisches Normungsmandat für Internet of Things

Im Dezember 2019 wurde das „Project connected home over IP“¹⁰ vorgestellt, eine Allianz, angeführt von Apple, Amazon, Google und der Zigbee Alliance. Das Projekt hat das erklärte Ziel, einen gemeinsamen offenen Standard im Bereich Smart Home zu entwickeln, um mehr Interoperabilität im Internet of Things (IoT) zu ermöglichen. Gibt es erst einmal einen privat beherrschten Standard, werden viele Branchen von der Autoindustrie bis zum Elektrohandwerk von ihm abhängig sein. Im schlimmsten Fall führt das Konsortium konkurrenzlose Nutzungsgebühren ein. Offene Schnittstellen würden es anderen Anbietern ermöglichen, ihre Anwendungen einfach an die größeren anzudocken. Das fördert den Wettbewerb und unterstützt vor allem kleinere Marktteilnehmer. Aufgrund der Internationalität und Dringlichkeit des Themas muss Europa im IoT aktiv werden. Auf europäischer Ebene soll ein viel stärkeres Mandat erteilt werden, um die organisatorischen und technischen Fragen für die Schaffung von Interoperabilität aller Anwendungsbereiche des IoT zu klären. Es muss das Ziel sein, offene Normen und Standards für das Entstehen eines ganzheitlich interoperablen vernetzten IoT zu schaffen. Das Mandat kann dabei an die gängigen Normungsorganisationen gehen. Denkbar ist auch, den „Standardization Council Industry 4.0“ heranzuziehen, der IoT im Rahmen von Industrie 4.0 ganzheitlich adressieren könnte.

16. Datenportabilität mit Konnektivitätsverpflichtung

Datenmonopole sind Gift für Innovation und Wettbewerb. Schon 2016 hatte das Bundeskartellamt angeregt, dass „marktbeherrschende Unternehmen kartellrechtlich zu Interoperabilität verpflichtet werden sollten.“ So wie ein Telekom-Provider die Anrufe und Nachrichten seiner Kunden auch an die Kunden anderer Provider vermitteln muss (Konnektivitätsverpflichtung), so sollten auch die Anbieter von Social Media und Messengerdiensten verpflichtet werden, auf Wunsch ihrer Kunden deren Posts auch an Kunden konkurrierender Anbieter zuzustellen. Besonders wichtig ist es auch, dass in Gruppen-Chats Teilnehmer verschiedener

¹⁰ <https://buildwithmatter.com/>

Anbieter zusammengefasst werden können. So kann ein WhatsApp-Nutzer einem Telegram-Kunden schreiben und anders herum. Der Grund, sich widerwillig für den meistgenutzten Messenger zu entscheiden, weil dort die eigene Peergruppe erwartet wird, entfällt und damit auch die Grundlage für Monopolisierung.

Zwar hat der Nutzer heute schon gemäß der DSGVO (Datenschutz-Grundverordnung) das Recht, seine Daten von einem auf den anderen Messenger umzuziehen. Das funktioniert heute jedoch noch nicht in Echt-Zeit. Messenger und Social Media **Plattformen sollen zur Datenteilung über standardisierte Schnittstellen verpflichtet werden**. Nicht nur beim Telefonieren sind uns solche Lösungen vertraut, auch bei E-Mails ist Interoperabilität zwischen den Providern Standard. Mit einem Mailaccount bei GMX kann man Mails an ein Web.de-Postfach senden und anders herum.

17. Datenkonzentrationen verhindern: Offenlegungspflicht für marktbeherrschende Unternehmen

Wenn ein Großteil der globalen Daten von einer Handvoll Großkonzerne verarbeitet wird, verhindert das sowohl Innovation als auch Wettbewerb in fundamentalen Bereichen unseres Lebens. Es darf nicht zugelassen werden, dass einigen wenigen die Hoheit über die Ressource der Zukunft überlassen wird. Solange die großen Player sich auf ihr Recht zur exklusiven Nutzung unserer persönlichen Daten berufen und im Eigeninteresse verwerten, zementiert das Marktmacht und führt zu Marktmissbrauch.

Unserer Auffassung nach ist das Horten von Daten zum systematischen Benachteiligen von Konkurrenten ein untragbarer Verstoß gegen faire Wettbewerbsgrundsätze. Dieser Lesart folgt auch das kürzlich verabschiedete Gesetz zur Anpassung des Wettbewerbsrechts in Deutschland, die sogenannte GWB-Novelle. Danach sollen Unternehmen, die eine missbräuchliche Marktdominanz ausüben, zur **Offenlegung bestimmter Daten** verpflichtet werden können. Dieser Ansatz wird unterstützt.

Im Rahmen des Digital Market Act (DMA) wird dafür plädiert, die Rechtsfolgen für Marktbeherrschung durch Datenansammlung zu verschärfen. Bislang sind in dem europäischen Entwurf vor allem finanzielle Sanktionen vorgesehen. Wir schlagen vor, dass die von den Verbrauchern erlangten Daten dann auch anderen Marktteilnehmern zur Verfügung stehen. Das gleicht die den Wettbewerb verhindernde Marktbeherrschung wieder aus. Denn die Erfahrungsdaten europäischer Konsumenten (durch Google-Suchen, Amazon-Einkäufe, Facebook-Klick-Verhalten usw.) gehören den Konsumenten und sie müssen das Recht haben, dass ihnen diese Erfahrungsdaten auch dann zu Gute kommen, wenn sie als Verbraucher andere Anbieter nutzen. Dazu müssen marktbeherrschende Unternehmen anderen Marktteilnehmern diese Erfahrungsdaten live, kostenlos und maschinenlesbar zur Verfügung stellen und zwar so, dass keine personenbezogenen Daten übertragen werden, es sei denn, der betroffene Verbraucher hat dem ausdrücklich

zugestimmt. Verbraucher bekommen so eine größere Auswahl gleichwertiger Angebote.

Politische Aufmerksamkeit beim Thema Standardisierung und Interoperabilität erhöhen

18. Politische Priorisierung für Standardisierung erhöhen

Die soziale und wirtschaftliche Bedeutung von Standards muss in allen Ebenen der Politik verstanden und priorisiert werden, weswegen gezielte Maßnahmen ergriffen werden sollen, um das Verständnis für diese zentrale Frage zu erhöhen.

Nur durch ein umfassendes Verständnis der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung von Standards, kann die Standardisierungsoffensive für Europa zum Erfolg geführt werden.

Um die Priorisierung für Standardisierung auch in der Umsetzung zu erhöhen, sollte es in jeder Strategie zur Förderung von Zukunftstechnologien - wie beispielsweise Quantentechnologien oder Künstlicher Intelligenz – ein Kapitel zur Standardisierung geben. Darüber hinaus sollte Standardisierung – überall dort wo möglich – in Förderprogramme von Bund und Ländern integriert werden.

19. Expertise aus Deutschland in der internationalen Normung fördern

Experten aus Deutschland sollten dabei unterstützt werden, nationale und europäische Interessen in der internationalen Normung zu vertreten. Dazu könnten beispielsweise normungsbedingte Kosten in Unternehmen als förderfähige Forschungs- und Entwicklungskosten qualifiziert werden.

Klare politische Verantwortlichkeiten für eine erfolgreiche Umsetzung schaffen

20. Klare Verantwortlichkeit für Standardisierung schaffen – eine neue Institution

Damit die zuvor genannten Ziele erreicht werden, müssen die Verantwortlichkeiten hierfür klar definiert werden. Dafür soll eine neue Institution bestimmt werden, die für die Umsetzung der europäischen Normungsstrategie zuständig wird. Sie finanziert Normungsaufträge und Forschungsvorhaben, setzt Standards politisch europaweit durch und verbreitet weltweit neue und alte europäische Standards. Dabei wäre es in einem ersten Schritt vorstellbar, ein schlagkräftiges operatives Strategie-Gremium unter staatlicher Beteiligung zunächst auf nationaler Ebene Empfehlungen aussprechen zu lassen. Solch ein Nukleus für einen „Strategy Council (Agency) for National and International Standardization“ könnte auf nationaler Ebene starten und dann ggf. transferiert werden und sich gleichermaßen mit dem Stand der nationalen Umsetzung von Normen wie mit internationalen Strategien und dem Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten

Trägern (Staat-Unternehmen, Normungsorganisationen) befassen. Dieser Nukleus sollte jedes Jahr konkrete Vorschläge machen, neutral in Bezug auf konkrete Unternehmensinteressen sein, auf wissenschaftlich-technischer Grundlage agieren und ggf. öffentlich finanziert werden und eine interessenunabhängige Geschäftsführung haben.

Zusammengefasst setzt sich die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag dafür ein, dass:

1. Normungsroadmaps auch auf EU-Ebene verabschiedet werden, die Anwendungsfelder von Schlüsseltechnologien strukturiert analysieren und dabei Standardisierungs- und Normungsbedarfe aus einer gesamtstrategischen Sicht aufdecken;
2. Interoperabilitätsbudgets für EU-Ressorts eingeführt werden;
3. Normungsaufträge und die Umsetzung der Normen zukünftig an ambitionierte Fristen gebunden werden;
4. die EU effizientere Strukturen zur schnelleren Veröffentlichung von Normen schafft;
5. die EU die Anzahl und/oder Kapazität der HAS-Consultants erhöht;
6. eine engere Begleitung des technischen Normungsprozesses durch die HAS-Consultants geschaffen wird;
7. Verweisketten nicht auf datierte Normen begrenzt werden;
8. eine effizientere Struktur der Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission, HAS-Consultants und Normungsorganisationen (SDO) geschaffen wird;
9. ein Europäisches Standardisierungsstipendium geschaffen wird;
10. eine Forschungsinitiative „Exzellenz setzt Standards“ gestartet wird, bei der Standards als Kernelement bei europäischen Förderprogrammen berücksichtigt werden;
11. Open Source als Grundvoraussetzung bei der Vergabe berücksichtigt wird;
12. Generika-Regelungen auch für Software eingeführt werden;
13. der Staat den Übergang zu interoperablen Technologien und offenen Standards durch die Etablierung von Pilotierungen fördert;
14. europäische Innovations-Makler eingesetzt werden, die die Einkäufer bei der Identifikation von Schlüsseltechnologien unterstützen und beratend zur Seite stehen;
15. ein europäisches Normungsmandat geschaffen wird, um die organisatorischen und technischen Fragen für die Schaffung von Interoperabilität aller Anwendungsbereiche des Internet of Things (IoT) zu klären;
16. Messenger und Social Media Plattformen zur Echtzeit-Datenteilung über standardisierte Schnittstellen verpflichtet werden;

17. für marktbeherrschende Unternehmen eine Offenlegungspflicht bestimmter Daten eingeführt wird;
18. Standards eine stärkere politische Priorisierung erfahren;
19. Expertise aus Deutschland in der internationalen Normung gefördert wird;
20. zur Umsetzung der Ziele und zur Verbreitung europäischer Standards eine neue Institution geschaffen wird.

Diese Veröffentlichung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.

Herausgeber: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
Michael Grosse-Brömer MdB
Stefan Müller MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin