GLOBAL 08.04.2020 | Sven Hilbig

Datenleak Mittelmeer

Corona treibt die Digitalisierung voran. Der Globale Süden droht Verlierer dieser Entwicklung zu werden – Europa ist daran nicht unschuldig.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Allzu viele Gewinner kennt die aktuelle Krise nicht, wohl aber einige Nutznießer. Ein Profiteur der Corona-Pandemie dürfte die Digitalisierung sein. So erwarten multinationale Unternehmen aufgrund der derzeitigen Unterbrechungen in „analogen" Wertschöpfungsketten einen weiteren Anstieg beim digitalen Handel. Durch eine verstärkte Digitalisierung globaler Lieferketten könne E-Commerce zur Norm werden, so beispielsweise die Einschätzung des Softwareunternehmens Route4Me.

Mit dem digitalen Handel und der Digitalwirtschaft wurden bereits vor dem Ausbruch von Covid-19 große Hoffnungen für den Globalen Süden verknüpft. Die Schaffung neuer, digitaler Märkte sei mit hohen Wachstumsraten verbunden und brächte eine Steigerung des Wohlstandes, behaupten einhellig Tech-Konzerne und zentrale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit.

Seit seiner Entstehung Mitter der 1990er Jahre hat sich der digitale Handel tatsächlich dynamischer und innovativer entwickelt als der traditionelle Handel. Die Wachstumsraten des E-Commerce liegen deutlich über denen des analogen Handels. Während der Welthandel gegenwärtig um weniger als drei Prozent pro Jahr wächst, liegen die Wachstumsraten beim E-Commerce im zweistelligen Bereich. Allein der Online-Handel beläuft sich nach Angaben der UNCTAD jährlich weltweit auf 29 Billionen US-Dollar.

Transnationale Unternehmen aus den USA kündigten bereits an, ihre globalen

Von dieser Entwicklung profitieren bislang jedoch vornehmlich zwei Länder: 90 Prozent des Marktwerts der 70 größten Plattformen entfallen auf die USA und China. Europa kommt auf 3,6 Prozent. Die Entwicklungs- und Schwellenländer dagegen gehen weitgehend leer

Wertschöpfungsketten aufgrund der Corona-Krise noch stärker zu digitalisieren, um besser auf mögliche zukünftige Pandemien vorbereitet zu sein.

aus; aufs restliche Asien entfallen lediglich 5 Prozent, auf Afrika 1,3 Prozent. Lateinamerikas Anteil liegt sogar nur im Promillebereich, obwohl sich dort mit Argentinien, Brasilien und Mexiko drei G20-Staaten befinden. Dieses regionale Ungleichgewicht könnte sich noch weiter verschärfen, da Großkonzerne ihre Investitionen in die Digitalwirtschaft ausbauen wollen. Grund: Covid-19. Transnationale Unternehmen aus den USA kündigten bereits an, ihre globalen Wertschöpfungsketten aufgrund der Corona-Krise noch stärker zu digitalisieren, um besser auf mögliche zukünftige Pandemien vorbereitet zu sein.

Seit seiner Entstehung ist der digitale Handel nicht nur stark gewachsen, er hat sich auch grundlegend verändert. In Anbetracht der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung verwundert es nicht, dass Handelsabkommen immer häufiger Regelungen zu Aspekten des digitalen Handels treffen, inklusive des Austauschs von Daten. Den Anfang macht die Welthandelsorganisation (WTO). Eines der wichtigsten Abkommen der WTO ist das Informationstechnologieabkommen ITA (Information Technology Agreement). Es schreibt den Abbau von Zöllen auf informationstechnologische Güter vom PC bis zum Handy vor und trat bereits 1998 in Kraft. Inzwischen wurde es von 81 Staaten unterzeichnet. Die Folgen des Abkommens für die Länder des Globalen Südens werden am Beispiel Indiens deutlich: Infolge der Zollbeseitigungen litt das Land unter Importfluten multinationaler Konzerne der Telekommunikation und Unterhaltungselektronik, die zunehmend Billigware aus China einführten und indische Hersteller und Zulieferer verdrängten. Die IT-Importe trugen zum hohen Leistungsbilanzdefizit des Landes bei.

Die Einnahmeverluste durch den Wegfall der Zölle sind vor allem für die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder problematisch, da ihre Staatshaushalte teils in hohem Maße von Zöllen abhängen. So liegt der geschätzte Anteil der Zölle an den gesamten Steuereinnahmen in Togo, Benin, Sierra Leone oder Mali bei über 40 Prozent.

Beim Handel mit immateriellen Produkten wie E-Books, Videospielen, Filmen, Musik und Software spielen die Entwicklungsländer ebenfalls nur eine untergeordnete Rolle. Unter den Top 10 der größten Märkte für elektronisch übertragbare Produkte befindet sich kein einziges Land des Globalen Südens. Beim grenzüberschreitenden Handel mit immateriellen Produkten belegt China (13 Milliarden US-Dollar) mit

Abstand Platz 1, gefolgt von Deutschland (8 Milliarden US-Dollar) und den USA (6 Milliarden US-Dollar).

Viele Entwicklungs- und Schwellenländer sind Nettoimporteure von digital übertragenen Produkten. Sie weisen teils hohe Handelsdefizite auf. China dagegen erzielt hat in dieser Produktkategorie relevante Handelsüberschüsse.

Die Marginalisierung drückt sich auch monetär aus. Eine UNCTAD-Studie beziffert den globalen Handel mit immateriellen Gütern für 2015 auf 63 Milliarden US-Dollar. China hat in dieser Produktkategorie relevante Handelsüberschüsse erzielt, während viele Entwicklungs- und Schwellenländer in diesem Bereich nur Nettoimporteure von digital übertragenen Produkten waren und teils hohe Handelsdefizite aufweisen. Sogar Schwellenländer gehören zu den sogenannten Nettoimporteuren. In Mexiko etwa belief sich das Handelsdefizit auf fast 600 Millionen US-Dollar. Thailand, Südafrika, Chile und Brasilien weisen ebenfalls Defizite von jeweils über 200 Millionen US-Dollar auf.

Bislang handelt es sich bei ITA um ein zeitlich befristetes Zollmoratorium. Bei den WTO-Ministertagungen müssen die Mitgliedstaaten einer Verlängerung der Zollreduzierung zustimmen. Industrieländer, in denen die großen IT-Konzerne ansässig sind, drängen seit geraumer Zeit darauf, es in ein unbefristetes, permanentes Moratorium umzuwandeln.

Bei den Entwicklungsländern stößt dieses Vorhaben auf Kritik. Die Länder des Globalen Südens sehen den Aufbau eigener Märkte gefährdet. Die regionalen Märkte etwa sind für afrikanische Industrieunternehmen unverzichtbar, da sie einen Großteil ihrer Produktion dort absetzen. Sichere Absatzkanäle sind ein zentrales Motiv für den Aufbau der afrikanischen Freihandelszone CFTA (Continental Free Trade Area). Gibt es keinen adäquaten Außenschutz zur Steuerung des elektronischen Handels mit digitalen Produkten, könnten diese Bemühungen zumindest teilweise scheitern.

Regelungen zum digitalen Handel finden sich aber nicht nur in der WTO. Seit der Jahrtausendwende steigt die Zahl der bilateralen Handelsabkommen kontinuierlich an, die entsprechende Regeln enthalten. Fast zwanzig Abkommen enthalten inzwischen auch umstrittene Regelungen zum Transfer von Daten, oft in Verbindung mit dem sehr umstrittenen Verbot von Lokalisierungsauflagen. Demnach ist es Staaten untersagt, transnationale Unternehmen zu verpflichten, Daten auch auf lokalen Servern zu speichern und weiterzuverarbeiten.

Je mehr sich Volkswirtschaften zu Datenökonomien entwickeln, umso wichtiger wird die Frage, wer über die Daten verfügt. Auf welchen Servern landen die Daten? Wer wertet sie aus und macht sie zu barer Münze?

Trotz der Kritik zahlreicher Entwicklungsländer gegen ein permanentes Zollverbot und eine umfassende Liberalisierung des digitalen Handels setzen sich seit zwei Jahren führende Industriestaaten für ein umfassendes Abkommen im Rahmen der WTO ein. Zu den sogenannten „Freunden des E-Commerce" gehören inzwischen über 80 Staaten, darunter die EU, USA, Japan, aber auch China und einige Schwellenländer. Ihr gemeinsames Ziel ist es, von der Welthandelsorganisation ein entsprechendes Verhandlungsmandat zu erhalten. Durch die Corona-Krise hat ihr Anliegen eine weitere Dynamik erfahren. Aufgrund des zu erwartenden Wachstumsschubs bei der Digitalwirtschaft werden ihre Forderungen nach weitergehenden Liberalisierungen des E-Commerce in Handelsabkommen lauter.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre warnt die UNCTAD davor, übereilt Regeln zu erlassen, die eine weitere Liberalisierung des digitalen Handels vorantreiben. Die Liberalisierung von Handelsbeziehungen gehe stets zu Lasten der Länder und Regionen, die sich auf einem niedrigeren Entwicklungsniveau befinden. Insbesondere dürfen während der Corona-Krise keine Entscheidungen im virtuellen Raum weiter vorangetrieben oder getroffen werden, wie es die „Freunde des E-Commerce" gegenwärtig tun. Für viele Entwicklungsländer ist eine Beteiligung an digitalen Verhandlungsprozessen aufgrund der digitalen Kluft und der Notwendigkeit, alle staatlichen Ressourcen auf den Bereich der öffentlichen Gesundheit zu konzentrieren, nicht realisierbar.

Die zukünftige Entwicklung der Digitalwirtschaft im globalen Süden entscheidet sich aber nicht nur in der Ausgestaltung von Handelsverträgen. Je mehr sich Volkswirtschaften zu Datenökonomien entwickeln, umso wichtiger wird die Frage, wer über die Daten verfügt. Auf welchen Servern landen die Daten? Wer wertet sie aus und macht sie zu barer Münze?

In der Datenökonomie liegen ähnliche Strukturen und strukturelle Abhängigkeiten vor wie

Der *Economist* brachte es auf den Punkt: Daten sind das neue Rohöl. In der Datenökonomie liegen ähnliche Strukturen und strukturelle Abhängigkeiten vor wie bei den extraktiven Rohstoffen. In beiden Fällen profitieren nicht

bei den extraktiven Rohstoffen. In beiden Fällen profitieren nicht die Herkunftsländer der Rohstoffe von der Ausbeutung.

die Herkunftsländer der Rohstoffe von der Ausbeutung, sondern jene Akteure, in deren Hand sich die Infrastruktur befindet. In den Datenökonomien sind das beispielsweise Seekabel, Netzwerkknoten, Daten- und Rechenzentren, Algorithmen und KI.

Um nicht weiter einseitig von der Infrastruktur transnationaler Unternehmen aus der Informations- und Kommunikationstechnologie abhängig zu sein, müssen Entwicklungs- und Schwellenländer befähigt werden, in ihren Ländern eine öffentliche Dateninfrastruktur auf- und auszubauen. Die internationale Staatengemeinschaft ist herausgefordert, sie dabei zu unterstützen. Die Industriestaaten müssen vor allem die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung stellen - angefangen von der finanziellen Unterstützung bis hin zum Wissens- und Technologietransfer.

Zur Stärkung ökonomischer Teilhabe im globalen Süden müssen zudem Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Monopole und ihre (digitalen) Transaktionen physischer sowie immaterieller Güter kontrollieren und regulieren.

Während der Datenschutz für Europa ein hohes und schützenswertes Gut darstellt, wird er in Drittstaaten als Hindernis für die wirtschaftlichen Aktivitäten europäischer Unternehmen (ab-)qualifiziert.

Die EU hat in der Vergangenheit bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen und Vorschläge präsentiert, um die dominante Markmacht US-amerikanischer und asiatischer Unternehmen zu beschränken: angefangen von Milliardenstrafen für Kartellrechtsverstöße über die Idee, eine Digitalsteuer einzuführen bis hin zur Debatte über eine Entflechtung einzelner Konzerne. Die neue EU-Kommission setzt ebenfalls deutliche Akzente bei der Entwicklung einer eigenständigen Digitalstrategie, in deren Mittelpunkt die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit steht.

Die Vorgänger-Kommission hatte bereits Anfang 2018 eine wegweisende Entscheidung getroffen, als sie die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) rechtsverbindlich zum Bestandteil zukünftiger Handels- und Investitionsabkommen erklärte. Diese begrüßenswerte Maßnahme ändert jedoch nichts an der Gesamtausrichtung der europäischen Handelspolitik. Sie ist noch immer von Deregulierung gekennzeichnet. So kritisierte die Kommission das Vorhaben Indiens, von personenbezogenen Daten wenigstens eine Kopie auf indischen Servern

zu speichern, als „unnötig“ und „potentiell schädlich“.

Bislang misst die EU also mit zweierlei Maß bei der Beurteilung ihrer eigenen Interessen und der ihrer Bürgerinnen und Bürger einerseits und der Menschen in anderen Regionen der Welt andererseits. Während der Datenschutz für Europa ein hohes und schützenswertes Gut darstellt, wird er in Drittstaaten als Hindernis für die wirtschaftlichen Aktivitäten europäischer Unternehmen (ab-)qualifiziert. Dem eigenen Anspruch der Wertegemeinschaft wird die EU jedoch nur gerecht, wenn ihr Gestaltungswille für eine bürger- und gemeinwohlorientierte Digitalisierung nicht am Mittelmeer endet. Brüssel muss diese Herausforderung vielmehr als eine globale Gestaltungsaufgabe betrachten.



Sven Hilbig
Berlin

Sven Hilbig ist Jurist und arbeitet seit 2013 als Referent für das Hilfswerk *Brot für die Welt*. Dort ist er verantwortlich für die Themen Welthandel und globale Umwelt-politik; sein gegenwärtiger Fokus: eine fair gestaltete Digitalisierung.