

## Entwicklungschance vs. digitaler Kolonialismus – Zum geplanten WTO-Abkommen zu digitalem Handel

Sven Hilbig

Die Digitalisierung verändert nicht nur unsere Lebens- und Arbeitswelt, sondern auch den internationalen Handel. Nach Angaben der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) belief sich der Wert digital gehandelter Güter 2018 auf über 26 Billionen US-Dollar (UNCTAD 2021). Das entspricht rund einem Drittel des globalen Bruttoinlandsproduktes (BIP).

Das internationale Handelsrecht stammt jedoch aus einer Zeit, in der es weder Amazon noch eBay gab. Nach Ansicht führender Industrieländer ist es deshalb notwendig, die Regeln des Welthandels an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Seit der letzten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) 2017 in Buenos Aires drängen die „Freunde des E-Commerce“ auf ein umfassendes neues Abkommen: Fernab der Öffentlichkeit verhandeln neben der EU, den USA und Japan fast alle westlichen Industriestaaten, aber auch China und einige Entwicklungs- und Schwellenländer, die sich Vorteile aus dem elektronischen Handel erhoffen. Indien und viele Entwicklungsländer haben sich der Initiative nicht angeschlossen; sie befürchten, dass das geplante Abkommen bereits bestehende massive Ungleichheiten in der digitalen Ökonomie zementiert und verschärft. Nach Einschätzung zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Globalen Süden drohe ein – völkerrechtlich abgesicherter – digitaler Kolonialismus.

Erforderlich ist stattdessen ein Umsteuern zugunsten der Stärkung lokaler digitaler Ökonomien u.a. durch einen Rechtsanspruch der Länder zur Speicherung und Nutzung der eigenen Daten.

### Globale Schieflagen im digitalen Handel

In der internationalen Debatte tritt zunehmend der Terminus „digitaler Handel“ an die Stelle von „E-Commerce“. Er verdeutlicht, dass neben dem klassischen Online-Handel auch der Handel mit digitalen Dienstleistungen sowie Fragen des Datenschutzes und des „freien Datenflusses“ unter diesen Verhandlungsstrang fallen. Insbesondere die US-amerikanischen Digitalkonzernen fordern eine (handelspolitischen) Garantie des ungehinderten Datenflusses über Ländergrenzen hinweg. Diese Forderung richtet sich explizit gegen Staaten, die von ausländischen Unternehmen verlangen, die in ihren Staaten erhobenen Daten auf heimischen Servern zu speichern. Der in den Verhandlungen und Verträgen dafür verwendete Begriff des „freien“ Datenflusses täuscht dabei darüber hinweg, dass die Daten auf den Servern von Alibaba, Facebook und Google alles andere als frei und für alle nutzbar sind. Sie sind im Besitz von Zuckerberg & Co.

Welche Auswirkungen das auf die Weltwirtschaft hat, macht eine Analyse der UNCTAD (2019) deutlich. Demnach teilen sich sieben Konzerne fast 70 Prozent der Marktanteile aus der digitalen Plattformökonomie. Fünf davon sind Unternehmen aus den USA (Amazon, Apple, Facebook, Google und Microsoft) zwei aus China (Alibaba und Tencent). Weitere 20 Prozent Gewinne machen mittelgroße Plattformen, die ebenfalls in den USA oder China sitzen. Das heißt: Unternehmen aus zwei Ländern erwirtschaften 90 Prozent des globalen Umsatzes.

Auch beim Handel mit digitalen Gütern haben einige Weltregionen ein Nachsehen: Laut einem UNCTAD-Bericht von 2017 entfällt der Mammutanteil auf den asiatisch-pazifischen Raum (51%), gefolgt von Nordamerika (24%) und Europa (23%). Afrika und Lateinamerika hingegen kommen jeweils nur auf ein Prozent. Die Schieflage zwischen den Staaten und Weltregionen ist damit sogar noch größer als beim traditionellen Handel (mit Nahrungsmitteln oder Industriegütern), wo der afrikanische Kontinent und Mittel- und Südamerika acht Prozent repräsentieren. Ursache für diese extreme Marginalisierung ist das Fehlen von Produktionsstätten zur Herstellung immaterieller Güter.

---

## Das geplante WTO-Abkommen zu digitalem Handel

Im Rahmen der letzten WTO-Ministertagung Ende 2017 in Buenos Aires verfasste eine Gruppe von 43 WTO-Mitgliedern eine „gemeinsame Erklärung“, die den Weg für ein spezifisches E-Commerce-Abkommen ebnen soll.

Die im Frühjahr 2019 begonnenen Gespräche werden von den Verhandlungspartnern intensiv und zielstrebig geführt (wie sich an der Anzahl der Treffen und dem Umfang des Verhandlungstextes ablesen lässt), leider jedoch fernab der Öffentlichkeit. Ein Anfang 2020 geleakter 90-seitiger Verhandlungstext zeigt, dass die inzwischen auf 86 Staaten angewachsene Gruppe in einigen unstrittigen Punkten, wie der Authentifizierung beim Online-Handel und seit September 2021 auch beim Verbraucherschutz bereits eine Einigung erzielt hat; bei umstrittenen Bereichen liegen die Positionen hingegen noch weit auseinander.

Ngozi Okonjo-Iweala, ehemalige nigerianische Finanzministerin und seit 2020 WTO-Generalsekretärin, erhofft sich von der Ende November 2021 in Genf beginnenden 12. WTO-Ministerkonferenz weitere Impulse für einen erfolgreichen Abschluss der Gespräche. Die Positionen der 86 Länder, die auf ein plurilaterales Abkommen drängen, sind jedoch sehr unterschiedlich: Die USA verfolgen einen streng marktbasierter Ansatz. Demnach soll das Abkommen, so wie das bereits gescheiterte Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP), in erster Linie dazu dienen, Handelshemmnisse abzubauen und staatliche Regulierung auf ein Mindestmaß zu beschränken. Viel Datenfluss, wenig Datenschutz. Die EU-Kommission setzt sich demgegenüber für strenge Verbraucher- und Datenschutzregeln ein. Zugleich fordert sie ein ähnlich weitreichendes Verbot nationaler Datenlokalisierung wie die USA. China und zahlreichen Ländern des Südens geht es in erster Linie um eine Stärkung des Online-Handels und staatlicher Gestaltungsspielräume. Der Regierung soll das Recht auf Regulierung vorbehalten bleiben.

Ein Blick auf den bislang vorliegenden Verhandlungstext zeigt, dass 70 Prozent der eingebrachten Vorschläge von nur sieben Staaten – den USA, China, Japan, Korea, Singapur, Chile und Kanada – und der EU stammen. Keine einzige Zeile geht auf eines der 33 Entwicklungsländer zurück. In ihren Handelsdelegationen gibt es viel weniger Delegierte und keine reine E-Commerce-Fachexpertise.

Sollten sich die Verhandlungsführer tatsächlich darauf verständigen, dass Zölle und Auflagen zur Datenlokalisierung (permanent) verboten werden, dann würden sich zwei vom Silicon Valley langgehegte Wünsche erfüllen. Amazon und Co. gingen bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre davon aus, dass sich der digitale Handel und die Digitalwirtschaft im 21. Jahrhundert zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen entwickeln und sie darin eine Monopolstellung einnehmen würden. Zugleich war ihnen bewusst, dass ihre Dominanz langfristig Widerspruch hervorrufen und die Forderung nach einer Kontrolle ihrer Macht und einer Regulierung der Digitalwirtschaft laut werden würde.

Zur Verhinderung staatlicher Regulierung drängten sie ihre Regierung in Washington dazu, bei zukünftigen Handelsabkommen eine Deregulierungsagenda beim digitalen Handel zu verfolgen. Recherche von netzpolitik.org vom Juni 2021 bestätigen entsprechende Lobbyaktivitäten auch bei der Europäischen Kommission.

Ein Verbot der Begrenzung des freien Datenflusses existiert auf regionaler Ebene bereits mit dem Transpazifischen Abkommen (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTTP), an dem insgesamt 11 Staaten beteiligt sind, darunter bedeutende OECD-Länder wie Kanada, Japan, Neuseeland, Australien, Chile und Mexiko. Dass die USA – die zu den Initiatoren dieses Abkommens gehörten – nicht mehr mit dabei sind, ist dem Umstand geschuldet, dass Trump den von Obama erfolgreich zu Ende verhandelten Vertrag nicht unterzeichnet hat.

---

## Problematische Trends aus Sicht der Entwicklungsländer

Digitalwirtschaft und digitaler Handel bieten auch für die Länder des Globalen Südens große Chancen. Doch fast die Hälfte der WTO-Mitglieder beteiligt sich bislang nicht an den Gesprächen zu einem möglichen Abkommen. Insbesondere die afrikanische Gruppe und Indien befürchten, dass die beabsichtigte weitere handelspolitische Liberalisierung und Deregulierung der Digitalwirtschaft in erster Linie den großen Digitalkonzernen aus den USA und China zugutekommen würde, während sie selbst aufgrund der Schwäche ihrer Digitalwirtschaft aus dem Abkommen keinen Nutzen ziehen würden.

## 1. Zollverbote vergrößern die Kluft zwischen den Weltregionen

Bereits 1997 hat die WTO im „Informations- und Technologie-Abkommen“ (ITA) ein Zollverbot für den Handel mit IT-Gütern wie PCs oder Handys verhängt und auf eine Liberalisierung des digitalen Handels hingesteuert. Weitere neue Regeln, auf die eine Reihe von Staaten nun drängen, ließen sich bislang nicht durchsetzen, weil insbesondere Indien und eine Gruppe afrikanischer Staaten die Befürchtung teilen, dass ein umfassendes multilaterales Abkommen sie ökonomisch weiter marginalisiert. Um ihre Warnung zu begründen, verweisen sie auf die Folgen des ITA für Indien. Infolge der Zollbeseitigungen litt das Land unter Importfluten multinationaler Konzerne der Telekommunikation und Unterhaltungselektronik, die Billigware aus China einfuhrten und indische Unternehmen verdrängten. Die Importe überstiegen den Export und trugen zu einem hohen Leistungsbilanzdefizit bei. Auch zahlreiche andere Entwicklungs- und Schwellenländer mit hohem Industrialisierungsgrad wie Brasilien, Mexiko und Südafrika weisen deshalb solche Bilanzdefizite auf.

Fallen die Zölle weg, leiden aber vor allem die am wenigsten entwickelten Länder: Ihre Staatshaushalte sind in besonderem Maße von den Einnahmen abhängig. In Togo, Benin, Sierra Leone oder Mali liegt der geschätzte Anteil der Zolleinnahmen bei über 40 Prozent.

Aufgrund der „Declaration on Global Electronic Commerce“ (1998), die ebenfalls ein Zollmoratorium enthält, dürfen auch auf immaterielle digitale Güter keine Zölle mehr erhoben werden. Ein Umstand, der Regierungen im Süden mit Sorge erfüllt, da sich mit dem technischen Fortschritt immer mehr Produkte immaterialisieren und damit auch Zölle entfallen, die in Vergangenheit noch erhoben werden konnten.

## 2. Daten-Souveränität oder fragmentierte Macht?

Neben dem Zollmoratorium ist die Frage über die Regulierung von Datenflüssen der zweite große Zankapfel. Besonders umstritten ist das von den USA, Japan und der EU geforderte Verbot, dass die von ausländischen Unternehmen in einem Land erhobenen Daten auch auf heimischen Servern zu speichern sind. Einige Entwicklungs- und Schwellenländer betrachten die in ihrem Land erhobenen Daten als kollektives Gut und fordern, dass sie auch so behandelt werden. Sie wollen die Abhängigkeit von den großen digitalen Plattformen verringern und eine eigene Digitalwirtschaft aufbauen. So macht die nigerianische Regierung ausländischen Dienstleistern zur Auflage, dass sie Kundendaten aus Nigeria auch auf Servern im Land speichern müssen. Insbesondere Washington und die US-Digitalkonzerne betrachten solche Vorgaben als schwerwiegenden Eingriff in den postulierten „freien Datenfluss“.

Befürworter eines Verbots der Datenlokalisierung rechtfertigen ihre Position einerseits mit der zunehmenden Zahl autoritärer Staaten (allen voran China), die eine politische Regulierung ausschließlich zum Nachteil ausländischer Konzerne ausnutzen würden, nicht aber um demokratische Impulse zu setzen. Zum anderen „fragmentierten“ solche Digitalpolitiken die weltumfassende Internetlandkarte. Washington und Brüssel übersehen dabei jedoch zweierlei. Erstens: Den europäischen Regierungen ist sehr wohl bewusst, welche Bedeutung Datenspeicherung für ihre Hoheitsgebiete hat. Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten verlangt, dass sensible, dem öffentlichen Interesse dienende Daten (wie Finanz-, Gesundheits- oder Meldedaten) auf lokalen Speichern vorliegen. Zweitens: Die EU-Kommission sieht sich selbst dem Vorwurf ausgesetzt, eine „Fragmentierung des Internets“ zu betreiben. Die USA und das WTO-Sekretariats halten die europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) für einen exzessiven Eingriff in den freien (Daten-)Markt (Burri 2017).

Die UNCTAD bestätigt in ihrer Analyse zu den E-Commerce-Verhandlungen, dass die Forderung nach lokaler Datenspeicherung aus der Perspektive des Globalen Südens legitim ist und den Grundstein für Daten-Souveränität legen kann – ein Gedanke, der auch in Europas Politik und Wirtschaft immer mehr Befürworter findet.

Ohne entwicklungsfreundliche Regelungen wird die Abhängigkeit der Länder des Südens von den Seekabeln, Servern und Algorithmen der Big Seven, die mit technischem Knowhow und finanziellen Kapazitäten die digitale Kluft vorantreiben, zunehmen. Die Pandemie hat die Marktmacht der Digitalkonzerne gestärkt und die weltumspannende „Machtfragmentierung“ verschärft.

---

## Weichenstellungen für einen fairen und entwicklungsfördernden digitalen Handel

Die rechtliche Zementierung eines unregulierten Datenflusses durch ein WTO-Abkommen würde den Entwicklungs- und Schwellenländern die möglicherweise wichtigste Ressource des 21. Jahrhunderts nehmen: ihre Daten. Sie würden damit der Möglichkeit beraubt, von ihrem eigenen Wissen zu profitieren. Faktisch würde eine der grundlegenden Forderungen der Entwicklungszusammenarbeit, nämlich der Technologietransfer von den Industriestaaten in die Entwicklungsländer, auf den Kopf gestellt. Google und die anderen Giganten haben keinerlei Interesse daran, ihre Technologien zu teilen. Sie wollen vielmehr die Daten anderer auf ihren eigenen Servern sichern. Das aber wäre das Ende von globaler Teilhabe an den Chancen des digitalen Handels wie auch jeder Hoffnung auf eine digitale Dividende für den Globalen Süden.

Die Zeit für eine progressive digitale Agenda zum Wohl der Entwicklungsländer drängt. Wünschenswert wäre ein Wechsel zu einem gemeinwohlorientierten Verständnis von Digitalisierung, das die Chancen auf gesellschaftliche und ökonomische Teilhabe der Menschen auf dem ganzen Globus und auch in Entwicklungs- und Schwellenländer erhöht.

Langfristig wird das nur gelingen, wenn sich die Abhängigkeit von den Globalen Playern verringert und die Länder des Globalen Südens eine eigene, auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete digitale Wirtschaftspolitik gestalten können.

Dafür sind der Auf- und Ausbau einer öffentlichen Dateninfrastruktur sowie eigener digitaler Plattformen für Mobilität, Gesundheit, Finanzen und Handel nötig. Außerdem müssen politische Instanzen geschaffen werden, die die Monopole und ihre (digitalen) Transaktionen kontrollieren und regulieren sowie die Daten ihrer Bürgerinnen und Bürger schützen. In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Regierungen zwar bereits Datenschutzgesetze oftmals nach dem Vorbild der DSGVO eingeführt – ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Dennoch haben nach wie vor nur gut die Hälfte der afrikanischen Länder ein Datenschutzgesetz. Und lediglich in 12 dieser 28 Staaten überwacht eine Behörde seine Einhaltung. Vom Aufbau einer eigenen digitalen Infrastruktur sind die Länder oft noch meilenweit entfernt. Doch nur mit diesen Mitteln erhalten diese Gesellschaften ihre Datensouveränität zurück.

Zudem sollten keine handelsrechtlichen Vereinbarungen mehr getroffen werden dürfen, die eine lokale Datenspeicherung sowie Zölle pauschal und dauerhaft verbieten. Solche Regelungen schränken den politischen Gestaltungsspielraum massiv ein und berauben die Länder des Südens einer wichtigen Entwicklungschance. Statt eines generellen Verbots sollte die EU-Kommission, nicht zuletzt im eigenen Interesse, die Frage des Datenaustausches künftig differenzierter betrachten. Ein wichtiges Kriterium dafür, ob Lokalisierung gerechtfertigt ist, könnte die Art der Daten sein. Beispielhaft für einen differenzierten dritten Weg ist Südafrika. Die Regierung hat im April 2021 einen Entwurf für eine neue Daten- und Cloud-Politik vorgelegt. Die dort vorgestellten Ideen decken sich in vielerlei Hinsicht mit den neuen Initiativen derjenigen Akteure in der EU-Kommission, die sich für eine Stärkung digitaler Souveränität in Europa stark machen – etwa durch die Förderung digitaler Industriepolitik und den Aufbau eigener Datenpools. Südafrikas Ziel ist es, den Übergang in eine datengesteuerte, digitale Wirtschaft eigenständig zu schaffen. Die dafür vorgesehenen infrastrukturellen und regulatorischen Rahmenbedingungen beinhalten

auch Lokalisierungsaufgaben. Zugleich will das Land den Datenschutz nach dem Vorbild der DSGVO stärken.

Laut der im Februar 2021 von der EU-Kommission vorgestellten neuen Handelsstrategie genießt der digitale Handel für die Weiterentwicklung des multilateralen Handelsregimes, neben dem Green New Deal, höchste Priorität. Dem eigenen Anspruch, eine globale Gestaltungsmacht zu sein, wird Europa aber nur dann gerecht, wenn es die berechtigten Interessen der Entwicklungsländer in den WTO-Verhandlungen mit bedenkt und proaktiv dafür Allianzen auch mit anderen Ländern schmiedet. Gemeinsam mit demokratischen Ländern des Globalen Südens könnte der anvisierte Dritte Weg gelingen.

### Autor

**Sven Hilbig** | ist Jurist und arbeitet als Referent für Handelspolitik und Digitalisierung bei der evangelischen Entwicklungsorganisation Brot für die Welt. Zuvor war er bei der Heinrich-Böll-Stiftung zu verschiedenen Themen an der Schnittstelle von Ökonomie und Ökologie tätig. Von 2001 bis 2006 arbeitete als Researcher und Rechtsberater für die Menschenrechtsorganisation Global Justice in Brasilien.

### Literatur

Burri, M. 2017: The Governance of Data and Data Flows in Trade Agreements: The Pitfalls of Legal Adaptation, [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/1/Symposium/51-1\\_Burri.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/1/Symposium/51-1_Burri.pdf).

Fritz, T., Hilbig, S. 2019: Gerechtigkeit 4.0 – Auswirkungen der Digitalisierung auf den Globalen Süden, [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/blogs/Hilbig\\_Sven/gerechtigkeit\\_4.0.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/blogs/Hilbig_Sven/gerechtigkeit_4.0.pdf).

netzpolitik.org/Alexander Fanta 2021: Der Handelsvertrag, der das Internet prägen könnte, <https://netzpolitik.org/2021/geheime-gespraechen-in-genfer-handelsvertrag-der-das-internet-praegen-koennte/>.

UNCTAD 2017: Rising Product Digitalisation and Losing Trade Competitiveness, [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsecidc2017d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsecidc2017d3_en.pdf).

UNCTAD 2019: Digital Economy Report, [https://unctad.org/system/files/official-document/der2019\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_en.pdf).

UNCTAD 2021: What is at stake for developing countries in trade negotiations on e-commerce? [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2020d5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2020d5_en.pdf).

### Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):  
Dechenstr. 2 · D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 · Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org · @sefbonn  
www.sef-bonn.org

**Redaktion**  
Dr. Michèle Roth

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam

**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

**Papier**  
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873 (print)  
ISSN 2566-6258 (online)

© sef: 2021