

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe and the surrounding regions.

Der digitale »Wilde Westen« und die Handelspolitik

Handelspolitische Kontroversen um die Digitale Ökonomie

HUBERT RENÉ SCHILLINGER

November 2018

- Durch die Digitalisierung und das Internet sind völlig neue Geschäftsmodelle entstanden. Das Internet wird zunehmend zur »Handelsroute des 21. Jahrhunderts«. Die internationale Handelspolitik ist daher eine der Arenen, in denen über neue Regeln für den »digitalen Kapitalismus« debattiert und ggf. entschieden wird. So beteiligen sich im Rahmen der WTO seit diesem Frühjahr rund 70 der 164 Mitgliedsstaaten an Gesprächen, die nach dem Willen wichtiger Beteiligter in Verhandlungen um ein »plurilaterales« E-Commerce-Abkommen münden sollen.
- Vor allem die führenden Wirtschaftsmächte drängen mit Macht darauf, den Onlinehandel und den Verkehr mit digitalen Daten im Sinne ihrer Hightech-Unternehmen zu liberalisieren bzw. diese Liberalisierung über einen völkerrechtlich bindenden Vertrag rechtlich abzusichern und über den Streitbeilegungsmechanismus der WTO einklagbar zu machen.
- Ihnen steht eine relative Mehrheit von vielen – allerdings bei Weitem nicht allen – Entwicklungsländern gegenüber, die darüber nicht verhandeln will. Diese Länder erachten eine vertraglich festgeschriebene und sanktionsbewehrte Liberalisierung von Onlinehandel und Datenverkehr für mindestens verfrüht und nicht in ihrem Entwicklungsinteresse, insbesondere wenn damit ein vollkommen »freier« Datenverkehr sowie ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Instrumenten einer digitalen Industrialisierung, wie Lokalisierungs-, Präsenz- und Technologietransfergeboten, verbunden wären.

Einführung¹

Der Ruf nach Regeln für den sich rasch entfaltenden »digitalen Kapitalismus« wird lauter. Eine der Arenen, wenn nicht die wichtigste, in der zunehmend über solche Regeln debattiert, gestritten und prospektiv auch verhandelt wird, ist die der internationalen Handelspolitik. Nachfolgend sollen einige Hintergründe, der Stand der Debatte und die sich gegenüberstehenden Positionen schlaglichtartig beleuchtet werden.

Die Digitalisierung schafft neue Geschäftsmodelle

Durch die Digitalisierung und das Internet sind in wenigen Jahren völlig neue Geschäftsmodelle entstanden. Amazon, Google, Uber, Airbnb und viele andere haben radikal die Art und Weise verändert, wie wir grenzüberschreitend mit Gütern und immer mehr auch mit Dienstleistungen handeln. Bestellung und Bezahlung über das Internet sind nicht nur bequem, sondern senken gleichzeitig die Handelskosten. Der Anteil des Onlinehandels ist dadurch in den letzten Jahren massiv angestiegen und nimmt weiter rapide zu. Folgt man Google, so ist das Internet die Handelsroute des 21. Jahrhunderts.

Elektronische Marktplätze in Form von Online-Plattformen werden immer wichtiger. Eine App verbindet einen Anbieter in einem Land mit einem Konsumenten in einem anderen, während der App-Provider seinen Geschäftssitz in einem Drittland hat, gerne auch in einem Steuerparadies. Mit Crowdworking-Plattformen wie Amazon Mechanical Turk entstehen neue Jobs, die an Frühformen kapitalistischer Ausbeutung erinnern: Heerscharen von Heimwerker_innen ohne institutionalisierte soziale Absicherung konkurrieren weltweit um Miniaufträge von Unternehmen. In zunehmendem Maße ersetzen sie so herkömmliche Belegschaften.

Güter wandeln sich zu Dienstleistungen. Wo vorher Güter verkauft wurden (z. B. ein Radiologiegerät für ein Krankenhaus), werden nun Gesamtlösungen als Dienstleistung angeboten. Im Beispiel erbringt der Gerätehersteller jetzt selbst und aus der Ferne bzw. dem Ausland

online Dienstleistungen auf dem Gebiet der bildgebenden medizinischen Diagnostik mittels der von ihm installierten und über das Internet bedienten Geräte.

Daten sind der Rohstoff der Digitalen Ökonomie. High-tech-Firmen, die Plattformen bereitstellen, kontrollieren über ihre Algorithmen auch die Daten, verkaufen diese weiter oder entwickeln daraus selbst neue Geschäftsfelder. Wer die Software hat und die Daten kontrolliert, d. h. in der Lage ist, die wachsende Flut von Daten zu sammeln, zu filtern und auszuwerten, kontrolliert auch die Digitale Ökonomie. IT-Konzerne dringen dadurch zunehmend als Konkurrenten in den Bereich der klassischen (analogen) Industrie, etwa der Automobilindustrie (selbstfahrende Autos) oder auch der (industriellen) Landwirtschaft oder setzen sich an die Spitze neuer globaler Wertschöpfungsketten.

All diese technologisch bedingten Phänomene des neuen digitalen Kapitalismus gleichen zunehmend einem ökonomischen und regulatorischen »Wilden Westen«, einer neuen Phase Schumpeter'scher »kreativer Zerstörung«. Dadurch werden auch die Rufe nach neuen Regeln laut, die das vermeintliche Chaos in geordnete Bahnen lenken sollen.

Und hier kommt die Handelspolitik ins Spiel. Allerdings geht es in der Handelspolitik nicht um Regulierung per se. Aus Sicht der Handelspolitik – und mehr noch der mehrheitlich wirtschaftsliberalen Handelsdiplomaten und -politiker_innen – geht es im Prinzip immer darum, den grenzüberschreitenden Handel zu fördern, handelshemmende oder »verzerrende« Regeln abzubauen. So soll den tatsächlichen, häufig aber auch nur den vermeintlichen Segnungen eines liberalisierten und deregulierten Handels (»Freihandel«) Gelegenheit gegeben werden, sich zu entfalten. Wo sich die Handelspolitik des Internets annimmt, tut sie das also mit einem ausschließlichen Fokus auf wirtschaftliche Belange, meist im Sinne einer vertraglich festgeschriebenen Marktöffnung für online und grenzüberschreitend angebotene Güter bzw. Dienstleistungen bei möglichst ungehindertem internationalen Datenverkehr.

1. Leicht geänderte und erweiterte Fassung eines Beitrages, der am 4.10.2018 bei Makronom, dem Online-Magazin für Wirtschaftspolitik, ebenfalls unter dem Titel »Der digitale »Wilde Westen« und die Handelspolitik« erschienen ist (<https://makronom.de/der-digitale-wilde-westen-und-die-handelspolitik-28077>).

Die WTO und der E-Commerce

Digitale Technologien und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Chancen sind schon lange Gegenstand der Handelspolitik.

Mit dem »plurilateralen« Informationstechnologieabkommen ITA, das auf der ersten Ministerkonferenz der WTO 1996 in Singapur abgeschlossen wurde und dem sich zuletzt 82 WTO-Mitgliedsstaaten angeschlossen hatten, wurden die Einfuhrzölle auf annähernd 97 Prozent des Welthandels mit IT-Hardware (z. B. PCs) abgeschafft. Auf der Ministerkonferenz 2015 in Nairobi beschlossen mehr als 50 Staaten die Ausdehnung des Abkommens um gut 200 inzwischen neu hinzugekommene IT-Produkte, die 1996 noch nicht das Licht der Welt erblickt hatten (z. B. Smartphones).

Seit 1998 existiert in der WTO ein ständiges Arbeitsprogramm zum elektronischen Handel. Dieses dient dazu, die Behandlung des damals neu aufkommenden Onlinehandels im Regelwerk der WTO-Abkommen (GATT, GATS, TRIPS) zu klären und rechtliche Grauzonen zu beseitigen.

Ebenfalls seit 1998 gibt es ein Moratorium auf die Erhebung von Zöllen auf den grenzüberschreitenden Internethandel mit elektronischen Gütern (z. B. Musik, Videos, E-Books), das zuletzt 2017 verlängert wurde.

Allerdings enthält das genannte Arbeitsprogramm kein Verhandlungsmandat für neue Regeln. Genau dies ist der Hauptgrund, weshalb Fragen des elektronischen Handels seit einigen Jahren auch außerhalb der WTO verhandelt wurden, etwa in den 2012 begonnenen und seit Ende 2016 auf Eis liegenden Verhandlungen um ein »plurilaterales« neues Dienstleistungsabkommen (*Trade in Services Agreement*, TISA), an denen die EU und 22 weitere WTO-Mitgliedsstaaten (u. a. die USA) beteiligt waren. Regeln zum elektronischen Handel finden sich in der Anfang 2016 von zwölf pazifischen Anrainerstaaten unterzeichneten Transpazifischen Partnerschaft (TPP) unter Führung der USA. Nach dem Ausstieg der USA unter Donald Trump ist diese nun in leicht abgespeckter Form als CPTPP (*Comprehensive and Progressive Transpacific Partnership*) oder »TPP-11« Ende 2017 an den Start gegangen.

Nachdem sich beide Verhandlungsarenen offensichtlich, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, nicht als Königsweg für eine globale Standardsetzung erwiesen haben, ist das Thema schleichend wieder zur WTO zurückgekehrt. Jenseits des seit zwanzig Jahren laufenden Arbeitsprogramms hat sich E-Commerce dort in den letzten ein bis zwei Jahren sukzessive zu einem der zentralen Themen entwickelt und gleichzeitig auch zu einem der umstrittensten. Vor allem führende Wirtschaftsmächte, darunter die EU, Japan und nicht zuletzt die USA, drängen mit Macht darauf, den Onlinehandel und den Verkehr mit digitalen Daten im Sinne ihrer Hightech-Unternehmen global neu zu gestalten und über einen völkerrechtlich bindenden Vertrag rechtlich abzusichern.

Ihnen steht eine relative Mehrheit von vielen – allerdings bei Weitem nicht allen – Entwicklungsländern gegenüber, die darüber nicht verhandeln will. Diese Länder erachten eine vertraglich festgeschriebene und sanktionsbewehrte Liberalisierung von Onlinehandel und Datenverkehr für mindestens verfrüht und nicht in ihrem Entwicklungsinteresse, weil dadurch die herrschende digitale Spaltung (»Digital Divide«) der Welt nur weiter zementiert würde.

Die liberalisierungskritischen Entwicklungsländer werden in ihrer ablehnenden Haltung gegen ein neues E-Commerce-Handelsabkommen nicht nur von globalisierungskritischen Nichtregierungsorganisationen unterstützt. Auch internationale Gewerkschaftsverbände, wie die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD, englisch: PSI) oder der internationale Zusammenschluss der privaten Dienstleistungsgewerkschaften UNI Global Union, vertreten ähnliche Positionen.

Bei der letzten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2017 in Buenos Aires gelang es den Verhandlungsbefürwortern wenig überraschend nicht, ein Mandat zur Aushandlung eines solchen E-Commerce-Abkommens zu bekommen. In einer gemeinsamen Erklärung zu E-Commerce kündigten daraufhin rund 70 der 164 WTO-Mitgliedsstaaten an, gemeinsam im Frühjahr 2018 »explorative Arbeiten mit Blick auf zukünftige WTO-Verhandlungen zu außenhandelsbezogenen Aspekten des Internethandels zu beginnen«, ohne dass damit die Haltung der Beteiligten zu etwaigen künftigen Verhandlungen vorweggenommen werde. Mittlerweile haben bereits mehrere solcher »explorativer« Arbeitstreffen stattgefunden. Mittelfristiges Ziel wichtiger Beteiligter ist, in Ermangelung eines Konsenses, das Zustandekommen

eines von einer Vorreiterkoalition oder »Koalition der Willigen« getragenen plurilateralen Abkommens, dem andere später beitreten können oder das auf andere Weise »multilateralisiert« werden könnte.

Was wollen die Liberalisierungsbefürworter?

Mit der angestrebten Regulierung von Onlinehandel und Datenverkehr durch internationale Handelsabkommen wollen die Liberalisierungsbefürworter, insbesondere die dahinter stehenden einschlägigen Wirtschaftsverbände (wie z.B. Digitaleurope), vor allem die nachfolgenden Forderungen durchsetzen:

- weitere Liberalisierung des Marktzugangs für ausländische Anbieter elektronischer Dienstleistungen, die über die im Rahmen des WTO-Dienstleistungsabkommen GATS (*General Agreement on Trade in Services*) eingegangenen Liberalisierungsverpflichtungen hinausgehen
- Technologieneutralität, d.h. Gleichbehandlung von elektronisch und nicht elektronisch angebotenen Gütern bzw. Dienstleistungen nach den Regeln, die einst für nicht elektronisch gehandelte Güter bzw. Dienstleistungen vereinbart worden waren
- Einschränkung der Möglichkeit der Staaten, erst in der Zukunft entstehende Dienstleistungen zu regulieren und den Marktzugang ausländischer Anbieter für solche »neuen« Dienstleistungen zu begrenzen (»Negativlistenansatz«)
- ungehinderter (»freier«) Datenverkehr, d.h. auch sensibler persönlicher Gesundheits-, Finanz- oder anderer Daten
- keine Verpflichtung, Daten auf Servern oder in Rechenzentren im Land, aus dem die Daten stammen, zu speichern oder zu verarbeiten
- keine Verpflichtung für Onlineanbieter von Dienstleistungen wie z.B. Finanzdienstleistungen, in den Absatzländern auch Niederlassungen zu unterhalten
- kein erzwungener Technologietransfer durch Offenlegung von Quellcodes, Algorithmen und Verschlüsselungscodes gegenüber staatlichen Stellen von Ländern, in denen die ausländischen Anbieter Geschäfte machen

■ keine Verantwortung von *Internet Service Providern* für Inhalte, die von Dritten gepostet werden (dies betrifft primär die Sozialen Medien)

- Umwandlung des Zollmoratoriums auf elektronische Güter in eine dauerhafte Zollbefreiung.

Diese Liste ist unvollständig. Aber das Ziel ist, diese und andere Bestimmungen völkerrechtlich verbindlich fest- und über den Streitschlichtungsmechanismus der WTO auch einklagbar zu machen. Im Detail weichen die Positionen von Vertragsbefürwortern mitunter stark voneinander ab, wobei die USA, woher die marktbeherrschenden Internetkonzerne zum größten Teil stammen, soweit bekannt, in allen Foren die aggressivste Linie fahren sollen.

Was sagen die Kritiker?

Als wichtigstes Verkaufsargument in der Öffentlichkeit dient den Befürwortern eines weltweiten E-Commerce-Abkommens die Behauptung, dass von diesem besonders kleine und mittlere Unternehmen in Entwicklungsländern profitierten, weil sich durch Onlinehandel, digitale Handelsplattformen und Bezahlssysteme gerade für sie neue internationale Absatzmöglichkeiten erschließen würden. Ohne Zweifel eröffnet der elektronische Handel Nischenanbietern aus solchen Ländern bisher nicht vorhandene internationale Marktchancen, allerdings nur dann, wenn die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen (z. B. ausreichend schnelles Internet) existieren und auch tatsächlich international wettbewerbsfähige Güter und Dienstleistungen angeboten werden können. Wo insbesondere Letzteres nicht gegeben ist, zeigen die Vorzeichen aber eher in die umgekehrte Richtung: Eine überstürzte Öffnung für internationale Online-Anbieter setzt Teile der lokalen Wirtschaft unter verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck. Dies ist einer der Gründe, weshalb die These von den Vorteilen eines weltweiten Abkommens bei der Mehrheit der Länder des Südens bisher nicht verfährt.

Kritiker einer verbindlich festgeschriebenen und sanktionsbewehrten Liberalisierung in Richtung einer grenzenlosen Digitalökonomie machen demgegenüber vor allem folgende Argumente geltend:

- Eine vorzeitige Festschreibung eines digitalen Freihandels auf der Basis des Status quo zementiere den technologischen Vorsprung der im IT-Sektor führenden Länder und mache technologisch weniger entwickelten Ländern den Aufholprozess schwierig bis unmöglich. Durch die andauernde und sich weiter verstärkende digitale Spaltung nehme die Ungleichheit zwischen fortgeschrittenen Industrieländern und armen Entwicklungsländern (wieder) zu.

- Durch ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Instrumenten einer digitalen Industrialisierung, wie Lokalisierungs-, Präsenz- und Technologietransfergebote, würden notwendige Handlungsspielräume für digitale Entwicklungsstrategien unzumutbar eingeschränkt. Diese wurden von einzelnen Ländern, insbesondere von China, in der jüngsten Vergangenheit für ihre industrielle und technologische Entwicklung erfolgreich genutzt.

- Durch den »Negativlistenansatz« (alle Bereiche/Sektoren, die bei Vertragsabschluss nicht explizit von der Liberalisierung ausgeschlossen wurden, sind künftig automatisch für ausländische Anbieter geöffnet) und »Sperrklinkenklauseln« (einmal gewährte Zugangskonditionen können nicht mehr rückgängig gemacht werden) würden Handelsverträge im Sinne ausländischer IT-Konzerne und zulasten nationaler Handlungsspielräume »zukunftsfest« gemacht.

- Die Möglichkeit, Plattformanbieter wie Uber, Airbnb oder die verschiedenen Crowdfunding-Plattformen der jeweils geltenden nationalen Gesetzgebung zu unterstellen oder dafür maßgeschneiderte neue Gesetze (etwa im Bereich des Arbeitsrechts) zu erlassen, könne durch Handelsregeln, z. B. zu Nichtdiskriminierung oder Technologieneutralität, potenziell erschwert oder gar ausgeschlossen werden.

- Die Festschreibung des Status quo verringere den Wettbewerb durch neue Mitbewerber und verfestige die Dominanz der hauptsächlich in den USA beheimateten Internetgiganten (»GAFA« – Google, Amazon, Facebook, Apple), die im Übrigen ihre marktbeherrschenden Positionen durch den systematischen Aufkauf potenzieller Wettbewerber (Start-ups) schon heute immer weiter ausbauen.

- Wenn Daten »das Öl des 21. Jahrhunderts« sind, bedeute »freier« Datenverkehr das »Verschenken« des

wichtigsten Rohstoffes digitaler Industrialisierung an die marktbeherrschenden Konzerne, vornehmlich aus den USA. Kritiker sprechen deswegen auch von »digitaler Kolonialisierung«.

- »Freier« Datenverkehr, d. h. die Verbringung sensibler Daten in das Hoheitsgebiet von Staaten mit laxen oder wenig glaubwürdigen Datenschutzbestimmungen, stelle eine Bedrohung für Privatsphäre und Datenschutz dar.


- Elektronische Finanzdienstleistungen ausländischer Anbieter, die mangels physischer und rechtlicher Präsenz nicht der Finanzmarktregulierung des jeweiligen Landes unterliegen, seien eine potenzielle Gefahr für die Finanzmarktstabilität. Fehlende Präsenz im Land erleichtere außerdem die Steuerflucht bzw. verringere die Möglichkeit der Steuererhebung auf Umsatz und Gewinn.

- Eine endgültige Festschreibung der Zollbefreiung für importierte elektronische Güter könne sich für ärmere Entwicklungsländer, für die Einnahmen aus Importabgaben für die Staatsfinanzierung nach wie vor von erheblicher Bedeutung sind, im Falle einer Ausdehnung des Onlinehandels zu einem spürbaren Einnahmenproblem auswachsen.

Klassische Konfliktlinien

Welche Erfolgsaussichten das Vorhaben eines plurilateralen E-Commerce-Abkommens hat, ist derzeit, wo noch nicht einmal offizielle Verhandlungen aufgenommen wurden, kaum abzusehen. Immerhin sind die E-Commerce-Gespräche dasjenige Projekt, in das sich, entgegen aller Trump'scher Drohungen, die WTO zu verlassen, auch die USA aktiv einbringen. Sie werden daher von einigen auch als ein Mittel gesehen, um die USA bei Laune und an Bord zu halten, ungeachtet weiterer schwelender Konflikte, wie das drohende Aus für den WTO-Streitschlichtungsmechanismus. Davon abgesehen, wäre die regelkonforme Umsetzung eines möglichen plurilateralen Abkommens nach herrschendem WTO-Recht wohl alles andere als einfach.

Jenseits von Spekulationen über Erfolgsaussichten geht es aber hier um Grundsätzliches. Auch in dieser Kontroverse spiegeln sich letztlich die klassischen Konfliktlinien Markt versus Staat und Globalisierung versus nationale Souveränität. Auf der einen Seite steht der Anspruch der



heute dominierenden Internetkonzerne, völkerrechtlich abgesichert weltweit weitgehend ungehindert bzw. minimal reguliert Geschäfte betreiben zu können.

Demgegenüber steht das Recht (und manche würden sagen: die Pflicht) der Staaten, im Interesse ihrer eigenen Bürger_innen, ihrer Arbeitnehmer_innen wie ihrer eigenen Unternehmen gegenüber den marktbeherrschenden ausländischen Anbietern »diskriminierende« Regulierungen zu erlassen. Das gilt insbesondere in der gegenwärtigen Periode großer technologischer Umwälzungen, in der sich viele Staaten unter gänzlich ungleichen Startbedingungen von ungehindertem internationalem Wettbewerb keine Vorteile versprechen, auch wenn dies der Lehrbuchweisheit von den »komparativen Kostenvorteilen« widerspricht.

»*Is comparative advantage the ideology of the comparatively advantaged?*« lautet der Titel eines von dem US-amerikanischen Ökonomen Brad DeLong vor einiger Zeit gehaltenen Vortrags. Zumindest die handelspolitische Kontroverse um die Digitale Ökonomie scheint die hier als Frage formulierte These zu bestätigen.



Über den Autor

Hubert René Schillinger ist Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber | Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: +49-30-269-35-7510 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:
Christiane.Heun@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet.

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN
978-3-96250-238-6