

Statt WTO-E-Commerce-Abkommen digitale Souveränität stärken

Zusammenfassung

Fernab der Öffentlichkeit verhandeln seit zweieinhalb Jahren Mitgliedstaaten der Welt Handelsorganisation (WTO) an einem Vertrag, der unsere digitale Welt prägen wird: Ein Handelsabkommen zum E-Commerce. Was nach einer harmlosen Standardisierung des Online-Handels klingt, verfolgt bei näherer Betrachtung eine hochbrisante politische Agenda.

Die hinter verschlossenen Türen tagenden Verhandlungspartner haben in einigen Bereichen bereits eine Einigung erzielt, wie der von einer niederländischen Nichtregierungsorganisation geleakte Textentwurf zeigt. Einige sensible Bereiche sind jedoch noch umstritten. Eine Analyse des 90 Seiten umfassenden Textes, der die Handschrift einiger weniger Industrienationen und Chinas trägt, macht deutlich: Der Vertrag würde die digitale Zukunft festschreiben und könnte nationale sowie europäische Regulierungsspielräume einschränken. Nützliche Regeln könnten als Handelshemmnisse betrachtet und abgewiesen werden. Die von Digitalkonzernen seit längerem geführte Lobby-Offensive lässt befürchten, dass sich ihre Interessen durchsetzen.¹

Nach Ansicht von Brot für die Welt und dem Deutschen Gewerkschaftsbund bedarf es keiner weiteren Deregulierung der Digitalwirtschaft. Damit der digitale Wandel der globalen Gemeinschaft zugutekommt, braucht es vielmehr faire politische Rahmenbedingungen und transparente, demokratische Aushandlungsprozesse unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Wird die Digitalisierung dem freien Markt überlassen, droht eine weitere Monopolisierung von Profit und Macht über Daten.

Wir appellieren daher an die Bundesregierung und die EU-Kommission, die E-Commerce-Verhandlungen innerhalb der WTO zu stoppen. Die Inhalte der Verhandlungen müssen offengelegt und Vereinbarungen verhindert werden, die die digitale Kluft zwischen Digitalkonzernen und dem Rest der Welt weiter vergrößern.

¹ <https://netzpolitik.org/2021/geheime-gespraechе-in-genf-der-handelsvertrag-der-das-internet-praegen-koennte/>

Die Welt braucht digitale Souveränität! Digitalkonzerne tragen gesellschaftliche Verantwortung. Die gegenwärtigen Verhandlungen über ein Abkommen zum digitalen Handel laufen hingegen in eine gefährliche Richtung.

Folgende Vereinbarungen könnten verheerende Folgen haben:

- **Ein permanentes Zollverbot auf digitale Güter.** Das Zollverbot würde den finanziellen Spielraum der Länder des Globalen Südens weiter beschränken und Investitionen in eine nachhaltige Entwicklung (fast) unmöglich machen.
- **Eine Entbindung von Tech-Unternehmen, ihre Daten dort speichern zu müssen, wo sie generiert werden.** Das Verbot lokaler Datenspeicherung würde effektiven Datenschutz massiv erschweren. Die Entwicklung von digitalem Know-How, das die Grundlage für den Aufbau einer eigenständigen Digitalwirtschaft bildet, fände zudem weiterhin fast ausschließlich im globalen Norden statt.
- **Eine Einigung auf einen niedrigen globalen Datenschutzstandard.** Ein niedriger Datenschutzstandard würde Errungenschaften wie die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) unter Druck setzen.
- **Ein Verbot, den Zugang zu Algorithmen und Quellcodes einzufordern.** Das Verbot könnte es Regulierungsbehörden unmöglich machen zu kontrollieren, ob die Datensicherheit und Rechtmäßigkeit von Software (zum Beispiel in Autos oder bei medizinischen Geräten) gewährleistet ist.
- **Plattformbetreiber für die Inhalte, die Dritte auf ihren Websites posten, zur Verantwortung zu ziehen, würde erheblich erschwert.**

Freiheit im digitalen Handel entsteht nur in einem gesicherten Rahmen

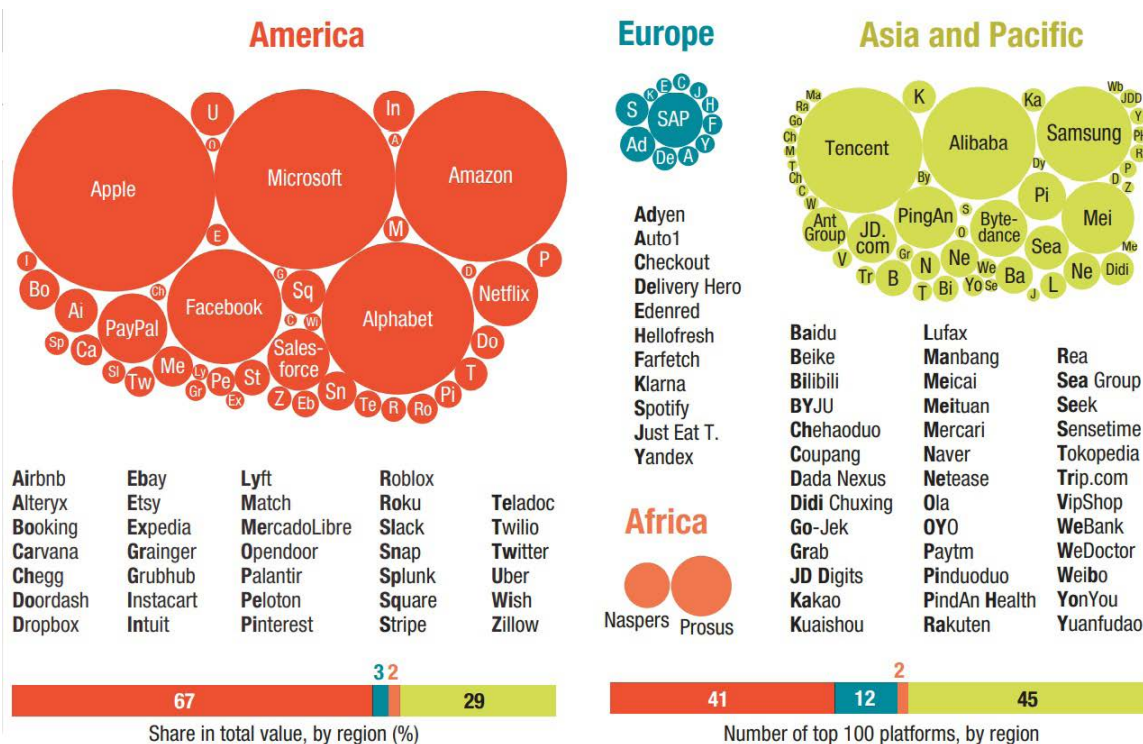
Allen Staaten muss es möglich sein:

- Datensouveränität zu erreichen;
- einen starken Datenschutz und Schutz der Persönlichkeitsrechte durchzusetzen;
- Zugriff auf digitale Geschäftsmodelle zu haben, wo demokratische Grundwerte verletzt werden;
- Steuern und Zölle zu erheben, um eine eigene Digitalwirtschaft aufzubauen;
- öffentliche Dateninfrastruktur für öffentliche Güter und öffentliche Dienste ohne Einschränkungen bereitstellen zu können;
- Regeln zu setzen, um Datennutzung, digitale Geschäftsmodelle und künstliche Intelligenz nach demokratischen und sozialen Standards zu organisieren.

Zum Hintergrund: Die Bedeutung der Digitalwirtschaft

Die Profite der großen amerikanischen Digitalplattformen erhöhten sich im Pandemiejahr 2020 um über 20 Prozent auf 192,4 Milliarden US-Dollar; die der chinesischen Plattformen stiegen sogar um 78 Prozent auf etwa 48 Milliarden US-Dollar.² Die Asymmetrien zwischen den verschiedenen Staaten und Weltregionen sind immens. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, verteilen sich die Anteile dieser Unternehmen global sehr ungleichmäßig. Über 95 Prozent des Marktwertes digitaler Plattformen entfallen auf die USA und China.

Geographical distribution of the top 100 global digital platforms, by market capitalization 2021



Quelle: UNCTAD Bericht 2021, Seite 22.

In Anbetracht dieser Größenverhältnisse und der Dynamik drängen Digitalkonzerne und führende Industrieländer auf eine Weiterentwicklung des internationalen Handelsregimes. Seit 2019 führen 86 WTO-Mitgliedsstaaten (unter der Führung Australiens, Japans und Singapurs) fernab der Öffentlichkeit plurilaterale Verhandlungen über ein Abkommen zum digitalen Handel. Nur wenige Entwicklungsländer sind daran beteiligt. Den Verhandlungen vorausgegangen war eine im Rahmen der letzten WTO-Ministerkonferenz (Buenos Aires, 2017) abgegebene Gemeinsame Erklärung, die von 43 Staaten unterzeichnet wurde. Die Europäische Union gehörte zu den Erstunterzeichnern. Am Rande des Weltwirtschaftsforums, Anfang 2019 in Davos, gaben die so genannten „Freunde des E-Commerce“ eine zweite Gemeinsame Erklärung ab, die auch von China unterzeichnet wurde.

Inhaltlich ist die Themenpalette weitreichend. Es geht zwar auch um Fragen eines grenzüberschreitenden Online-Handels. Überwiegend stehen aber Themen auf der Agenda, die weit über Handelspolitik hinausgehen und stark in staatliche Souveränität eingreifen. Ein 2021

² UNCTAD Bericht, Seite 23.

geleakter Verhandlungstext³ zeigt, dass in einigen unstrittigen Punkten, wie der Authentifizierung beim Online-Handel, aber inzwischen auch beim Verbraucherschutz, bereits Einigungen erzielt wurden. Viele weitere Aspekte sind jedoch noch umstritten – und politisch sowie gesellschaftlich höchst brisant.

In den vergangenen Jahren wurden bereits einige E-Commerce-Bestimmungen in bilaterale und regionale Handelsabkommen aufgenommen: Daraus folgte neben der Standardisierung des Online-Handels, dass es für Regierungen seitdem zunehmend schwer – und teils unmöglich – ist, die Digitalwirtschaft nach ihren eigenen, nationalen Interessen zu regulieren.

Digitalisierung kann dem Wohl der Allgemeinheit dienen – oder die Kluft vergrößern

Sowohl für Industrieländer als auch für die Länder des Globalen Südens kann Digitalisierung – unter den richtigen Bedingungen – für nachhaltigen Wohlstand und den Aufbau von Beschäftigung genutzt werden. Grundvoraussetzung dafür ist ein klarer politischer Rahmen, der in Nord und Süd digitale Souveränität schafft. Zahlreiche Entwicklungs- und Schwellenländer sowie die UNCTAD fordern eine solche Industriepolitik. Südafrika will beispielsweise mittels einer koordinierten Digital- und intelligenten Datenpolitik die Grundlage schaffen, um Gewinne im Land zu halten sowie Beschäftigung und Wachstum zu fördern.

Ähnliches gilt für Europa und Deutschland. Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl zeigten, dass die Mehrheit der Parteien dem Markt allein die digitale Aufholjagd nicht zutraut. Die Potenziale der Digitalisierung für die Arbeit der Zukunft hängen vor allem von den gesetzlichen, tariflichen und betrieblichen Handlungsmöglichkeiten ab. Der Aufbau digitaler Ökosysteme ist Voraussetzung, um Unternehmen und Fachkräften Forschung und Produktion zu ermöglichen und langfristig eine leistungsfähige und international wettbewerbsfähige Digitalwirtschaft aufzubauen.

Bisher schlagen sich die positiven Effekte der Digitalisierung global sehr unterschiedlich nieder. Neben der ungleichen Verteilung der Gewinne geht es auch um fehlende Internetkonnektivität, inadäquate Social Skills wie Bildung (um beispielsweise Apps angemessen nutzen zu können) und einen ungenügenden regulatorischen Rahmen. Trotz zahlreicher Fortschritte mangelt es den Ländern des Globalen Südens in der Regel noch immer an (wirksamen) Daten- und Verbraucherschutz- sowie Cybersicherheitsgesetzen. Die Folge ist fehlendes Vertrauen ihrer Bürger:innen sowie ausländischer Unternehmen und Investor:innen. Das gesellschaftliche Ungleichgewicht vergrößert sich: Zwischen Arbeitnehmer:innen/Selbständigen, Verbraucher:innen, dem öffentlichen Interesse und der Daseinsvorsorge einerseits und multinationalen (Tech)-Unternehmen, die vom Zugang zu internationalen Märkten und großen Datenmengen profitieren, andererseits. Die entstandene digitale Kluft muss überwunden werden.

Die E-Commerce-Verhandlungen gehen jedoch in eine andere Richtung. Die beabsichtigte weitere handelspolitische Liberalisierung und Deregulierung der Digitalwirtschaft könnte vor allem den großen Konzernen aus den USA und China zugutekommen. Besonders kritisch ist, dass ein E-Commerce-Abkommen auch die Regulierung technischer Neuerungen und deren Nutzung beeinflussen beziehungsweise behindern würde, ohne diese Neuerungen gewinnbringend für das Gemeinwohl einzusetzen. Die Digitalisierung verläuft rasant und viele

3 https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/wto_plurilateral_ecommerce_draft_consolidated_text_september_2021.pdf

Regeln sind gerade erst im Entstehen, wie beispielsweise Rahmenbedingungen für Plattformarbeit. Auch die Debatte um eine mögliche Digitalsteuer beziehungsweise Datenbesteuerung oder um Eigentumsrechte beziehungsweise eine verbesserte Teilhabe an Daten könnte ein Abkommen in der derzeitigen Form ausbremsen.

Auf EU-Ebene sollen neue Regelungen unter anderem im Bereich Datenschutz und Wettbewerb beschlossen werden (Digital Market Act & Digital Service Act). Es wäre falsch und gefährlich, sie als Handelshemmnisse einzustufen und damit völkerrechtlich auszuhebeln. Der Entwurf des Digital Services Act auf europäischer Ebene sieht zum Beispiel vor, dass große Plattformen dazu verpflichtet werden, ihre Daten mit kleineren Plattformen und anderen gewerblichen Nutzer:innen zu teilen. Eine solche Herangehensweise wäre auch auf WTO-Ebene sinnvoll. Handelspolitik muss einen Beitrag zur notwendigen Neujustierung von Markt, Staat und Unternehmen leisten können, indem sie die Möglichkeiten für eine digitale Industriepolitik erweitert, statt sie zu verengen.

Warum das E-Commerce-Abkommen eine Reihe von Gefahren birgt

(1) Zollverbote vergrößern die Kluft zwischen den Weltregionen

Kurz nach ihrer Gründung steuerte die WTO bereits auf eine Liberalisierung des digitalen Handels hin. Mit dem „Informations- und Technologie-Abkommen“ (ITA) wurde 1998 ein (temporäres) Zollverbot für den Handel mit IT-Gütern wie PCs oder Handys verhängt. Die Maßnahme hatte weitreichende Folgen für zahlreiche Länder des Globalen Südens. So litt beispielsweise Indien unter Importfluten multinationaler Konzerne der Telekommunikation und Unterhaltungselektronik, die Billigware aus China einführten, indische Unternehmen verdrängten und zu einem hohen Leistungsbilanzdefizit beitrugen.

Aufgrund der „Declaration on Global Electronic Commerce“ (1998), die ebenfalls ein Zollmoratorium enthält, dürfen auch auf immaterielle digitale Güter keine Zölle mehr erhoben werden. Die Regierungen im Süden erfüllen das mit Sorge, weil mit dem technischen Fortschritt der Anteil immaterialisierter Produkte steigt und damit immer mehr Zolleinnahmen entfallen. Dieses Übereinkommen soll nun scheinbar innerhalb des E-Commerce-Abkommens verstetigt und das temporäre in ein unbefristetes Zollverbot umgewandelt werden. Gegen erhobene Zölle könnte in Zukunft Beschwerde vor dem WTO-Streitschlichtungsorgan erhoben werden.

(2) Datensouveränität in Gefahr

Neben dem Zollmoratorium ist die Frage über die Regulierung von Datenflüssen ein weiterer großer Zankapfel. Besonders umstritten ist das von den USA und der EU geforderte Verbot lokaler Datenspeicherung. Die Folge: Länder könnten ausländische Unternehmen nicht mehr verpflichten, die in ihrem Land erhobenen Daten auch auf heimischen Servern zu speichern, was einen wirksamen Datenschutz, Datenbesteuerung oder die Errichtung eigener Datenzentren erschweren würde. Einige Entwicklungs- und Schwellenländer verfolgen den Ansatz, Daten als kollektives Gut zu betrachten und zu behandeln. 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 die USA und ihre Digitalkonzerne betrachten solche Vorgaben als schwerwiegenden Eingriff in den vermeintlich „freien Datenfluss“.

Befürworter:innen eines Verbots lokaler Datenspeicherung rechtfertigen ihre Position unter anderem damit, dass autoritäre Staaten ohne demokratische Legitimation die politische

Regulierung von Datenflüssen zum Nachteil der Bevölkerung sowie ausländischer Konzerne nutzen könnten. Dass nicht jede Form der staatlichen Überwachung von Daten im Interesse der Bürger:innen beziehungsweise der Gesellschaft ist, zeigt beispielsweise die Einschränkung von Social Media und die Überwachung von Aktivist:innen und Gewerkschaften in Hong Kong.

Die UNCTAD belegt in ihrer aktuellen Analyse zu den E-Commerce-Verhandlungen (2021) jedoch, dass lokale Datenspeicherung die Grundvoraussetzung für Datensouveränität ist⁴ – ein Gedanke, der auch in Europas Politik und Wirtschaft immer mehr Befürworter:innen findet. Denn auch den europäischen Regierungen ist sehr wohl bewusst, wie wichtig Datenspeicherung in ihren Hoheitsgebieten sein kann. Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten verlangt, dass sensible, dem öffentlichen Interesse dienende Informationen (wie Finanz-, Gesundheits- oder Meldedaten) auf lokalen Speichern vorliegen. Nur dann können Länder die Datennutzung kontrollieren und die Einhaltung des Datenschutzes gewährleisten.

Anstelle eines generellen Verbots muss die Frage des Datenaustausches differenzierter betrachtet werden. Um welche Art von Daten handelt es sich? Auf dieser Grundlage könnte dann beispielsweise zwischen gerechtfertigter und ungerechtfertigter Lokalisierung von Daten unterschieden werden.

(3) Europäischer Datenschutz unter Druck

Datenschutz ist einer der kontroversesten Punkte innerhalb der Verhandlungen, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Positionen der USA und der EU diametral unterscheiden. Mit der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), die unter großem zivilgesellschaftlichen Druck verabschiedet wurde, erkennt die EU-Position den Schutz von personenbezogenen Daten und der Privatsphäre als ein grundlegendes Recht an. Dieses Alleinstellungsmerkmal muss sie verteidigen.

Dennoch ist zu befürchten, dass man durch Schlupflöcher beim kleinsten gemeinsamen Nenner landet, nämlich – wie derzeit in den USA – Unternehmen freiwillige Datenschutzmaßnahmen zu überlassen. Das würde einer Umgehung der hohen europäischen Standards und deren Untergrabung Vorschub leisten.

(4) Offenlegung von Quellcode und Algorithmen

Unter Quellcodes (engl. source code) versteht man den in Programmiersprache verfassten Befehlstext, auf dessen Basis der Computer Anwendungen jeglicher Art – darunter auch Algorithmen – ausführen kann. Vereinfacht gesprochen ist der Algorithmus die Idee, der Quellcode seine Übersetzung in Computersprache. Ist der Quellcode bekannt, können Rückschlüsse auf Software und Algorithmen und damit auf Geschäftsgeheimnisse eines Unternehmens gezogen werden. Produkt und Dienstleistung ließen sich womöglich kopieren.

Unternehmen wollen sich deshalb vor der Verpflichtung schützen, ihre Quellcodes offenzulegen. Grundsätzlich fallen Quellcodes und Algorithmen ohnehin unter die geistigen Eigentumsrechte, die bereits im TRIPS Abkommen geregelt sind. Vor allem mit dem Argument, dass einige Länder auf diesem Weg Technologietransfer erzwingen (insbesondere China), wurde dieser Punkt dennoch in die Verhandlungen aufgenommen. Allerdings zeigt der Entwurf des Investitionsabkommens zwischen China und der EU, dass der Schutz vor

4 <https://unctad.org/system/files/official-document/ditctncd2020d5.en.pdf>

erzwungenem Technologietransfer auch ohne die schädlichen Folgen eines Offenlegungsverbots geregelt werden kann.⁵ Über Ausnahmen vom Offenlegungsverbot wird zwar diskutiert, sie beschränken sich aber aller Voraussicht nach auf Gerichtsverfahren und vage Formulierungen wie „Sicherheitsbedenken“.

Die Offenlegung von Quellcodes und Algorithmen kann aber auch darüber hinaus im öffentlichen Interesse liegen, wenn zum Beispiel Plattformen Preise in unzulässiger Weise wettbewerbsverzerrend festlegen oder wenn Algorithmen diskriminierend nach Hautfarbe, Geschlecht oder Familienstand bei der Jobvermittlung, im Strafvollzug, bei der Wohnungssuche oder Kreditvergabe unterscheiden.

Regulierungsbehörden sollte der Einblick zudem zum Zweck der Kontrolle beziehungsweise Prävention gewährt bleiben, um beispielsweise die Datensicherheit von Software in bestimmten Geräten, wie (selbstfahrenden) Autos, Alarmanlagen oder bei medizinischen Geräten überprüfen zu können. Auch die Freigabe von Quellcodes der Hersteller von WLAN-Routern, Spiel- und Wahlautomaten wäre sinnvoll, um eine Manipulation auszuschließen. In der Arbeitswelt kann der Einblick in die Funktionsweise einer Software wichtig sein, wenn Algorithmen etwa Managementfunktionen übernehmen und Arbeitszeit oder Performance überwachen. Ihre Bewertungen haben dann unmittelbaren Einfluss auf die zukünftige Arbeitszuteilung und Vergütung.

(5) Haftungsausschluss (Non-Liability)

Wer trägt die Verantwortung für problematische Inhalte auf Internetseiten? Diese Frage ist ebenfalls Teil der WTO-Gespräche. In der Öffentlichkeit wird sie häufig im Zusammenhang mit anstehenden Wahlen oder der Einflussnahme ausländischer Regierungen auf Medien gestellt (beispielsweise die Rolle Russlands im US-Wahlkampf 2016). Aber auch mit Blick auf pornographische Inhalte, sexualisierte Gewalt und Rassismus ist es unvermeidbar, die Verantwortung von Plattformbetreibern einzufordern. Die EU begegnet der Problematik mit dem neuen Digital Services Act, nach dem Plattformbetreibern Bußgelder drohen, wenn sie die Auflagen der EU zur Verhinderung der Verbreitung von Hass- und Falschnachrichten sowie illegalen Inhalten umgehen.

Angesichts solcher Initiativen, die der Regulierung des digitalen Raums dienen, wäre es höchst problematisch, wenn sich die EU auf WTO-Ebene auf eine non-liability-Klausel einlassen würde.

⁵ Siehe EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) – Section II: Investment liberalisation (europa.eu)

Impressum

Herausgeber

Brot für die Welt, Evangelisches Werk
für Diakonie und Entwicklung e. V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon +49 30 65211 0

Deutscher Gewerkschaftsbund –
Bundesvorstand
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Telefon +49 30 240 600

V. i. S. d. P.

Stefan Körzell
Mitglied des DGB-Bundesvorstands

Kontakt

Sven Hilbig: Sven.Hilbig@brot-fuer-die-welt.de

Nora Rohde: Nora.Rohde@dgb.de

Layout Sophie Becker, munterbunt