Entwicklungspolitik 2.0?

Der globale Süden und das falsche Versprechen der »digitalen Dividende«

Von **Sven Hilbig**

Wenn etwas gegenwärtig als Zauberwort zukunftsgerichteter Politik fungiert, dann ist es „Digitalisierung". Mehr Investitionen werden allenthalben gefordert, angefangen vom Ausbau der digitalen Infrastruktur und Bildung bis hin zu länderübergreifenden, europäischen Vorhaben, wie dem Aufbau eines KI-Campus sowie eines Firmenkonsortiums zur Entwicklung von E-Auto-Batterien. Was dagegen fehlt, ist eine darüber hinausgehende internationale oder gar globale Vision – und zwar insbesondere, was die Auswirkungen auf den globalen Süden anbelangt.

Dieser nationale Tunnelblick ist gerade beim Thema Digitalisierung erstaunlich. Und er ist fahrlässig, da die kommerziellen Internetplattformen die Globalisierung längst für sich zu nutzen wissen wie kein anderer Wirtschaftssektor zuvor. Während die hiesige Parteienlandschaft über den Ausbau des Glasfasernetzes diskutiert, dringen Amazon und Co. in immer neue Geschäftsfelder vor, wie den Lebensmittelhandel oder das Versicherungswesen. Gleichzeitig drängen sie „ihre" Regierungen, sich im Rahmen von Handelsabkommen für sehr weitreichende Regelungen im Bereich des digitalen Handels einzusetzen.

Den kalifornischen Hightech-Unternehmen geht es in erster Linie nicht darum, den digitalen Graben zu schließen zwischen jenen, die einen Internetanschluss haben und den 3,9 Milliarden – vornehmlich in den Entwicklungsländern lebenden – Menschen, denen dieser Zugang noch verwehrt ist. Im Gegenteil: Mit ihren handelspolitischen Forderungen wollen sie vielmehr langfristig internationale – rechtlich verbindliche – Rahmenbedingungen schaffen, die ihnen zweierlei garantieren: erstens die Steigerung ihrer Gewinne mittels der Öffnung neuer Märkte und zweitens den digitalen Datenverkehr im Sinne eines freien Datenflusses. Nutznießer solcher Regelung wären die Hightech-Giganten selbst, auf deren Großrechnern die Daten gewinnbringend weiterverarbeitet werden. Sollten solche Regelungen Einzug in weitere Handelsabkommen halten, würde auch im Bereich der digitalen Wirtschaft die eigentliche Wertschöpfung des Rohstoffes – in diesem Falle: der Daten – in den Zentren der heute führenden Wirtschaftsblöcke erfolgen.

Bei vielen deutschen Unternehmern geht derweil die Angst um, im digitalen Wettbewerb nicht bestehen zu können. Zugleich sind aber auch die

Erwartungen sehr groß: Das Beratungsunternehmen Roland Berger schätzt, die Digitalisierung könne bis 2025 allein in Deutschland ein zusätzliches Wertschöpfungspotential in Höhe von 425 Mrd. Euro eröffnen.[1]

Zahlreiche Wissenschaftler und Politikerinnen erhoffen sich von der Digitalisierung aber nicht nur weiteres Wirtschaftswachstum und die Absicherung oder gar Steigerung des Wohlstandes, sondern auch die Lösung der dringenden sozialen und ökologischen Herausforderungen. So soll die Digitalisierung zur Entmaterialisierung der Produktions- und Konsummuster beitragen und somit unseren ökologischen Fußabdruck verringern. Die von der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) herausgegebene Studie „Accelerating clean energy through industry 4.0." betont, dass die digitalen Technologien die Umstellung auf erneuerbare Energien bei der Produktherstellung vorantreiben, die Kohlendioxidemissionen vermindern und die Energienutzung optimieren könnten. Eine wachsende Zahl von Akteuren sieht die Digitalisierung somit als einen entscheidenden Schlüssel zur Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer 17 Globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs).[2]

Digitalisierung und Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungspolitik sieht in der Digitalisierung ebenfalls großes Potential. So erhofft sich die 2014 vom Entwicklungsministerium (BMZ) initiierte Digitale Agenda von der Förderung neuer Technologien nicht nur Innovationsschübe für die Wirtschaft der Länder und die Schaffung zukunftssicherer Jobs, sondern auch die Stärkung demokratischer Verfahren und Hilfe für Menschen auf der Flucht. Die rund 350 geförderten Projekte in über 75 Ländern, in denen Apps, Plattformen und andere technische Innovationen eingesetzt werden, dienen vor allem dazu, den elektronischen Zugang zu Bildung zu ermöglichen, mittels einer verbesserten Transparenz und Online-Partizipation gute Regierungsführung zu stärken, die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern sowie kleine und mittelständische Unternehmen besser in die globalen Wertschöpfungsketten zu integrieren. In den Aufbau einer effizienteren und transparenteren Verwaltung sowie einer besseren Regierungsführung geht allein ein Drittel der Fördergelder.

Auch die Vereinten Nationen sehen in erster Linie den Nutzen, den die „digitale Revolution" zur Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann. Der UNDP-Afrika-Berater für „Knowledge and Innovation", Marc Lepage, ist der Ansicht, die in zahlreichen afrikanischen Ländern bereits bestehenden digitalen Innovationszentren könnten passgenaue Lösungen für die sozialen und ökonomischen Probleme der lokalen Gemeinschaften anbieten. Voraussetzung hierfür sei, dass UNDP und andere klassische Orga-

1 Die jährliche Effizienzsteigerung der Digitalisierung wird von Berger mit 3,3 Prozent veranschlagt.
2 Eine umfassende, globale Verbreitung der Digitalisierung als solche gehört zwar nicht zur Agenda 2030, aber die Informations- und Kommunikationstechnologien werden in fünf der insgesamt 17 Globalen Nachhaltigkeitsziele ausdrücklich genannt. Und nach Ansicht der Befürworter von digitalen Techniken sind sie auch für eine Reihe weiterer Ziele relevant.

nisationen der Entwicklungszusammenarbeit mit den Innovationszentren in den Dialog treten und ihre Scheu überwinden, rein technische Lösungsansätze für komplexe soziale Probleme zu akzeptieren.

Was aber bedeutet all dies für die zukünftige Entwicklung der Länder des globalen Südens?

Die Risiken der Digitalisierung

Bei den bislang von BMZ, GIZ und anderen, nichtstaatlichen Akteuren vorgelegten Darstellungen und Analysen über die möglichen Auswirkungen der Digitalisierung auf die Länder des Südens fallen einem drei Dinge ins Auge.

Erstens: Die Autoren identifizieren fast ausschließlich Chancen; Risiken werden hingegen kaum benannt. Letzteres beschränkt sich in der Regel auf die Benennung der bestehenden „digitalen Kluft", also des fehlenden Internetzugang von fast vier Milliarden Menschen im Süden, die es mittels der Entwicklungszusammenarbeit zu schließen gilt.

Zweitens: Im Mittelpunkt der Analysen stehen stets vereinzelte Erfolgsstorys, wie beispielsweise die in Ruanda eingesetzten Cargo-Drohnen zur Lieferung dringend notwendiger Medikamente oder das Handy-Bezahlsystem M-Pesa in Kenia. Dieses gab es allerdings bereits, als Apple Pay oder Google Wallet noch gar nicht existierten. An gesamtgesellschaftlichen politischen und ökonomischen Analysen der nationalen, regionalen oder gar globalen Rahmenbedingungen fehlt es hingegen.

Drittens: Auf den Websites und den Publikationen verschiedenster staatlicher und nichtstaatlicher Akteure werden fast immer die gleichen Vorzeigeprojekte benannt, von denen es ein paar Dutzend zu geben scheint – weltweit wohlgemerkt.

Es ist daher dringend geboten, die möglichen strukturellen Auswirkungen der Digitalisierung auf die Entwicklungs- und Schwellenländer stärker in den Blick zu nehmen – und dabei insbesondere jene Bereiche, in denen sich die Handlungs- und Entwicklungsspielräume der Länder des globalen Südens nachhaltig verengen könnten. Drei Probleme drängen dabei in den Vordergrund: eine steigende Arbeitslosigkeit, der zunehmende Abbau von (metallischen) Rohstoffen und die verstärkte Abhängigkeit von IT-Konzernen durch wachsende Machtkonzentration. Sollten sich diese Prognosen bewahrheiten, dann könnte sich die Digitalisierung für die Umsetzung der Agenda 2030 als ein Bumerang erweisen. An dieser Stelle zeigt sich ein Widerspruch zwischen den Interessen der Wirtschaft und den entwicklungspolitischen Zielen. Unternehmen versprechen sich von der Digitalisierung die Einsparung von Arbeitskräften und eine damit einhergehende Steigerung ihrer Produktivität. Problematisch ist jedoch, dass die Vierte Industrielle Revolution, im Gegensatz zu früheren technischen Revolutionen, nicht nur massiv Arbeitsplätze vernichtet, sondern zudem – und das ist neu – kaum neue Arbeitsplätze in den betroffenen Betrieben schafft. Laut einer Schätzung des Instituts Oxford Martin Programme on Technology and Employment sind

in den USA lediglich 0,5 Prozent aller Erwerbspersonen in den neuen Hightech-Branchen tätig, die seit der Jahrtausendwende entstanden sind.

Gerade für Entwicklungs- und Schwellenländer mit einem hohen Bevölkerungswachstum könnte dies zu einer fatalen Fehlentwicklung führen. Auf dem afrikanischen Kontinent beträgt die Wachstumsrate der Bevölkerung 2,6 Prozent. Bis 2100 wird ein Anstieg der Bevölkerung von mehr als drei Milliarden auf fast 4,5 Milliarden Menschen erwartet. Damit lautet die Gretchenfrage: Kann die neue digitale Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ihnen einen Lebensunterhalt verschaffen? Was bedeutet die Digitalisierung etwa für ein Land wie Indien, wo aller Wahrscheinlichkeit nach in den kommenden Jahrzehnten zwischen 300 bis 400 Millionen Menschen vom Land in die Stadt migrieren? Nach Schätzungen der Weltbank-Studie liegt der Anteil der Arbeitsplätze, der durch die Automatisierung bedroht ist, hier bei 69 Prozent. Vielen der betroffenen Staaten bzw. ihren Unternehmen fehlt es in der Regel an drei wesentlichen Voraussetzungen für eine digitale Transformation ihrer Gesellschaften und Betriebe, nämlich an Kapital, Technologie und Innovationskraft bzw. Bildung[3].

In ihrem Jahresbericht 2016 kommt die Weltbank zu dem Ergebnis, dass die „digitale Dividende" bisher nicht eingelöst worden ist.[4] Gemeint ist die Hoffnung, der Einsatz digitaler Technologien würde weitreichende positive Entwicklungswirkungen für die Gesellschaften im globalen Süden erzielen. Als Hauptursache benennt die Weltbank, neben der digitalen Kluft, fehlende ordnungspolitische Maßnahmen. Die Vorteile digitaler Technologien kämen bisher nur den (wenigen) gut ausgebildeten und gut vernetzten Bevölkerungsgruppen zugute: „Da die Ökonomie des Internets natürliche Monopole begünstigt, führt das Fehlen eines wettbewerbsorientierten Unternehmensumfeldes zu einer stärkeren Konzentration der Märkte, wovon letztlich die etablierten Unternehmen profitieren." Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, droht den Ländern des globalen Südens eine weitere soziale Spaltung ihrer Gesellschaft – einhergehend mit massiven Konflikten, bis hin zu regionaler und nationaler Instabilität. Die Verwirklichung mehrerer Globaler Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 würde dadurch massiv behindert – von Ziel 1 (Armut beenden) und 2 (Hunger beenden, Ernährung sichern) bis zu Ziel 8 (Gute Arbeit für alle), 9 (Breitenwirksame Industrialisierung) und 10 (Ungleichheit verhindern).

Entmaterialisierung – ein Wunschdenken

Ob die Länder des globalen Südens in den kommenden Jahren ihre Entwicklung zukunftsfähiger gestalten, hängt davon ab, ob sie befähigt werden, die Globalen Nachhaltigkeitsziele tatsächlich umzusetzen. Nach Ansicht verschiedener Akteure bietet die Digitalisierung gute und vielfältige Möglich-

3 Nach Angaben der Vereinten Nationen haben 60 Prozent der Jugendlichen in der Sahelzone keine (Schul-)Ausbildung.
4 World Bank, World Development Report 2016: Digital Dividends, 2016.

keiten zur Förderung eines ökologischen Wirtschaftens. Sie versprechen sich insbesondere eine nachhaltigere Gestaltung der Produktions- und Konsummuster (SDG 12) mittels Entmaterialisierung. Grundsätzlich ist es in einigen Produktions- und Konsumbereichen durchaus möglich, mit Hilfe der Digitalisierung den Ressourcenverbrauch zu senken. Ob die Digitalisierung aber tatsächlich zu einer weitreichenden Entkopplung des Ressourcenverbrauchs bei der Herstellung und dem Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen führt, kann bezweifelt werden.

Ein Beispiel: Die Telekom sieht die Digitalisierung als Chance, um einen wesentlichen Beitrag für mehr Nachhaltigkeit und damit auch zur Bekämpfung des Klimawandels zu leisten. Durch die Umstellung von Papierzeitungen und Büchern auf das elektronische Lesen könnten 9,5 Millionen Tonnen Papier eingespart werden. Wie die umwelt- und entwicklungspolitische Organisation PowerShift jedoch nachweist, war bei dieser Berechnung die Herstellung und Benutzung der Hardware nicht eingerechnet – sprich: jene E-Reader, die man zum Lesen benötigt. Nach wie vor fallen bei der Produktion von Endgeräten hohe Umweltkosten (Energie und Ressourcen) an. Ob ein E-Reader sparsamer ist als herkömmliche gedruckte Bücher, hängt somit stark davon ab, wie viele Personen sich ein Gerät teilen und wie lange und intensiv es genutzt wird. Da aber gleichzeitig Medien insgesamt mehr als früher genutzt und abgerufen werden und man die Geräte öfter erneuert, ist der Einspareffekt insgesamt oft gleich null, wie Stefan Lange und Tilman Santarius in ihrem Buch „Smarte grüne Welt“ belegen.

Digitaler Handel: Die neue Frontlinie in der Handelspolitik

Wie die eingangs genannten Beispiele aus Ruanda und Kenia zeigen, bietet die Digitalisierung einzelnen, neuen Akteuren im Süden durchaus die Möglichkeiten zur Entfaltung ihrer wirtschaftlichen Potentiale. Dessen ungeachtet zeigen jedoch jüngste Entwicklungen im Handelsrecht, dass sich die globalen Rahmenbedingungen in eine ganz andere Richtung entwickeln: Jene Unternehmen, die im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie ohnehin bereits über eine beispiellose Machtkonzentration verfügen, wollen ihre Machtposition noch weiter ausbauen – und es wird ihnen auch gelingen, wenn es keinen politischen Widerstand gibt. Der politische und wirtschaftliche Handlungs- und Entwicklungsspielraum der Länder des globalen Südens würde sich dadurch weiter einschränken.

Warum dies so ist? Ein Blick ins Silicon Valley, nach Washington DC, nach Genf und Brüssel gibt Antwort auf diese Frage. Bei fünf der sieben weltweit größten Unternehmen der Welt handelt es sich um Hightech-Unternehmen aus Kalifornien. Sie dominieren nicht nur die Informations- und Kommunikationstechnologie (Google, Apple, Microsoft, Facebook), sondern sind auch erfolgreich bei der Übernahme anderer Wirtschaftsbereiche, wie dem Einzelhandel (Amazon). Wie wir aus den Debatten um CETA und TTIP wissen, besteht eine der besten „Investitionen“ von Unternehmen darin, sich im

Rahmen von internationalen Handelsabkommen Regeln zu schaffen, die die eigene Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

Die EU, Japan, Kanada und (bis zur Amtsübernahme von Donald Trump auch) die USA drängen in zunehmendem Maße darauf, handelsrechtliche Regelungen zum digitalen Handel sowohl in ihren bilateralen Handelsabkommen als auch im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) zu etablieren und auszuweiten. Zwar scheiterte Ende 2017 der Versuch, die 164 WTO-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, der WTO ein Mandat über die Verhandlungen eines rechtlich verbindlichen Abkommens zum elektronischen Geschäftsverkehr zu geben.[5] In ihren bilateralen Handelsabkommen finden sich hingegen seit längerem Ausführungen zum Handel mit digitalen Waren und Dienstleistungen. Den Anfang machten die USA, die bereits 2002 eine „Digitale Agenda" entwickelten und nur zwei Jahre später mehrere Handelsabkommen (unter anderem mit Australien, Bahrain, Chile, Marokko, Peru) abschlossen, in denen sich zum ersten Mal Kapitel zum elektronischen Geschäftsverkehr befanden. Handelsabkommen unter Beteiligung der EU enthalten inzwischen ebenfalls Regelungen, die den digitalen Handel erleichtern und fördern sollen. Anfangs vereinbarte die EU mit ihren Handelspartnern lediglich eine verstärkte Kooperation in den Bereichen Informationstechnologie sowie Telekommunikation. Neuere Abkommen, wie beispielsweise CETA, gehen hingegen sehr viel weiter, sowohl hinsichtlich des Anwendungsbereichs als auch der rechtlichen Verbindlichkeit. In CETA verpflichten sich die Vertragsparteien EU und Kanada sowohl zu mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit in ihren nationalen Regulierungsvorschriften zum elektronischen Handel als auch zu deutlichen Wettbewerbserleichterungen.

In dem von den USA mitverhandelten Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP), welches nach dem Ausstieg der USA durch Präsident Trump unter dem Namen „Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership" firmiert, haben sich die elf Unterzeichnerstaaten[6] zur unumschränkten und grenzüberschreitenden Freizügigkeit der Datenflüsse verpflichtet. Um dies sicherzustellen, verbietet das Anfang 2018 abgeschlossene Abkommen nationale Regelungen, die eine lokale Speicherung und Verarbeitung von Informationen, einschließlich Quellcodes, vorsehen. Zudem untersagt das Abkommen ausdrücklich die Erhebung von Abgaben, Steuern oder Zöllen gegenüber Unternehmen, die zwar digital in den Unterzeichnerstaaten präsent sind, aber dort über keine materielle Infrastruktur verfügen. Damit nimmt das Abkommen den Regierungen ein weiteres wichtiges Instrument zur Regulierung der Digitalwirtschaft und einer selbstbestimmen digitalen Entwicklung. Dieses angeblich „moderne" Abkommen, welches Japan, Kanada und Australien als Blaupause für ihre bilaterale Handelspolitik im 21. Jahrhundert gilt, macht somit deutlich: Digitaler Handel ist mehr als Online-Handel. Strategisch geht es den Hightech-Giganten um die Kontrolle und kommerzielle Verwertung der global zur Verfügung stehenden Daten.

5 Am 13.12.2017 endete in Buenos Aires ergebnislos die drei Tage zuvor begonnene 11. WTO-Ministerkonferenz.

6 Australien, Brunei, Chile, Japan, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam.

Die rechtliche Zementierung eines unbegrenzten, grenzüberschreitenden Datenflusses würde den Entwicklungs- und Schwellenländern eine ihrer wertvollsten Ressourcen – ja möglicherweise sogar *die* wichtigste Ressource des 21. Jahrhunderts[7] – nehmen, die sie besitzen: ihre Daten. Diese Länder würden damit für immer ihrer Fähigkeit beraubt, zukünftig von ihrer eigenen Intelligenz zu profitieren.

Faktisch würde eine der wichtigsten Forderungen der Entwicklungszusammenarbeit, nämlich der Technologietransfer von den Industriestaaten in die Entwicklungsländer, damit regelrecht auf den Kopf gestellt. Denn Google und die anderen Internetriesen 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 wie auch jeder Hoffnung auf eine digitale Dividende für den globalen Süden. Umso mehr ist es an der Zeit, sich aus entwicklungspolitischer Perspektive endlich kritisch – und zugleich pro-aktiv und gestaltend – mit der digitalen Revolution zu beschäftigen.

Digitalisierung global fair gestalten

Die Zeit für eine progressive digitale Agenda zum Wohl der Entwicklungsländer drängt, da in den kommenden Jahren der weitere Verlauf der Digitalisierung wesentlich entschieden wird: Entweder machen wir weiter wie bisher, dann wird sich die Monopolisierung fortsetzen und die Mehrheit der Menschen im globalen Süden lediglich passive Nutzer neuer Technologien und Daten-Zulieferer für die großen Plattformen sein. Oder aber es gelingt uns eine Kehrtwende in Richtung einer *gemeinwohlorientierten* Digitalisierung, in der sich die Chancen auf gesellschaftliche und ökonomische Teilhabe der Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern erhöhen.

Langfristig werden die Gesellschaften im globalen Süden nur dann von der Digitalisierung profitieren, wenn sich ihre Abhängigkeit von den Global Playern der digitalen Ökonomie nicht weiter vergrößert, sondern sie in die Lage versetzt werden, eine eigene, auf ihre lokalen und nationalen Bedürfnisse ausgerichtete digitale Wirtschaftspolitik zu gestalten. Hierfür ist es, erstens, notwendig, die Entwicklungs- und Schwellenländer zu befähigen, eine öffentliche Dateninfrastruktur auf- und auszubauen. Zweitens müssen sie *eigene digitale* Plattformen erstellen, etwa in den Bereichen Mobilität, Gesundheit, Finanzierung und Handel. Und drittens müssen politische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Monopole und ihre (digitalen) Transaktionen physischer sowie immaterieller Güter kontrollieren und regulieren. Zusammengenommen bilden diese drei Politiken die Grundvoraussetzung dafür, dass die Gesellschaften des Südens ihre Datensouveränität (zurück-)erhalten und sich der technologische Vorsprung der großen IT-Unternehmen nicht weiter vergrößert.

7 „The world's most valuable resource is no longer oil, but data", schrieb der „Economist" im Mai 2017.

Zudem dürfen zukünftig keine handelsrechtlichen Vereinbarungen mehr getroffen werden, die eine lokale Datenspeicherung sowie die Erhebung von Steuern und Zöllen verbieten, wie es beispielsweise im Rahmen des transpazifischen CPTPP-Abkommens vereinbart wurde. Solche Regelungen schränken den politischen Gestaltungsspielraum von Staaten in völlig unzulässigem Maße ein und schicken Entwicklungs- und Schwellenländer bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf die Verliererstraße.

Der Aufbau einer eigenen digitalen Wirtschaft, einschließlich nationaler und regionaler Plattformen, wird den Ländern des Südens jedoch nur im Rahmen grenzübergreifender, regionaler Märkte gelingen. Nur sie verfügen über die notwendige Größe, um auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig zu sein. Deutschland und die EU sind bei diesem Prozess doppelt herausgefordert. Zum einen muss die Entwicklungszusammenarbeit die Länder bei ihren Anstrengungen zur Schaffung regionaler Märkte unterstützen, angefangen beim Wissens- und Technologietransfers bis hin zur finanziellen Unterstützung. Zum anderen dürfen diese Anstrengungen von Seiten der EU nicht mittels bilateraler Abkommen konterkariert werden, wie sie es gegenwärtig mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen tut.

Eines wird bei alledem schlagend deutlich: Nur mit der Bereitschaft der Industriestaaten und der digitalen Multis, ihr Wissen zu teilen, wird der Süden eine Chance haben, den enormen Rückstand aufzuholen und eine eigenständige digitale Entwicklung einzuschlagen.

Anzeige