

# Die Zukunft wird multipolar

## Geopolitische Verschiebungen in der Digitalwirtschaft

---

Geopolitische Spannungen und die Rivalität zwischen China und dem Westen verändern die digitale Wirtschaft. Die hergebrachten Governance-Strukturen geraten unter Druck, während der Trend hin zu einer multipolaren Ordnung geht. Erst allmählich schält sich heraus, wie diese Ordnung aussehen könnte. Verschiebungen wird es voraussichtlich bei der Rolle geben, die Staaten gegenüber der Industrie einnehmen, außerdem in der globalen Regulierung des Internets und bei der Integration der Schwellenländer in die digitale Ökonomie.

*Grzegorz Lechowski und Ewa Dąbrowska*

Der offene Ausbruch des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 machte die transnationalen Abhängigkeiten im digitalen Sektor mehr als deutlich. Westliche Wirtschaftssanktionen gegen Russland haben den Zugang des Landes zu modernen Technologiekomponenten eingeschränkt – was seine Wirtschaft schädigte und die Fähigkeit verminderte, militärische Operationen auszuführen. Später in jenem Jahr offenbarten die Spannungen um Taiwan die Anfälligkeit westlicher Produktionssysteme in der Halbleiterindustrie. Dies veranlasste viele Regierungen dazu, die Risiken zu reduzieren, die mit globalisierten Lieferketten im Technologiesektor einhergehen.

Allerdings haben die geopolitischen Spannungen bereits strukturellere Auswirkungen auf die digitale Wirtschaft, die weit über die jüngsten Umbrüche hinausreichen. In den letzten zwei Jahrzehnten haben Konflikte zwischen den Großmächten

und der systemische Wettbewerb zwischen China und dem Westen die Entwicklung der digitalen Wirtschaft in neue Richtungen vorangetrieben. Viele etablierte Institutionen und Governance-Strukturen der liberalen Wirtschaftsordnung wurden infrage gestellt. Die folgenden Trends sind dabei von zentraler Bedeutung

Erstens hat die Rolle staatlicher Eingriffe als Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Technologiesektoren an Bedeutung gewonnen. Bis vor Kurzem wurde der Ansatz – den man als aktive Industriepolitik bezeichnen kann – von vielen westlichen Regierungen und Wirtschaftsexpertinnen ausdrücklich abgelehnt. Wichtiger Hintergrund für die Veränderung war der globale Aufstieg des chinesischen Technologiesektors.

In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich Unternehmen aus China in verschiedenen Tech-

nologiebereichen – etwa bei Online-Plattformen oder der Telekommunikation – zu ernsthaften Konkurrenten westlicher Unternehmen entwickelt. Dieser Erfolg beruhte allerdings auf einer strategischen Unterstützung durch den Staat. Chinesische Behörden regulierten beispielsweise den Internet-Markt, um inländische Unternehmen vor der globalen Konkurrenz zu schützen. Die sogenannte „Great Firewall“ verhinderte den Zugang zu ausländischen digitalen Diensten und führte so zu einem Wettbewerbsnachteil für ausländische Big-Tech-Unternehmen – vor allem für die etablierten US-amerikanischen Anbieter wie Google, Facebook, Amazon oder Microsoft. Darüber hinaus hat die Regierung verschiedene Maßnahmen zur Förderung ausgewählter „nationaler Champions“ im Technologiebereich ergriffen: Die Inlandsnachfrage nach digitalen Dienstleistungen wurde durch öffentliche Beschaffung gesteuert, die Zusammenarbeit mit staatseigenen Unternehmen koordiniert und die Expansion der Unternehmen auf ausländische Märkte unterstützt. Seit 2020 hat außerdem die Kommunistische Partei den digitalen Unternehmen restriktivere Richtlinien auferlegt. Der sogenannte „Tech Crackdown“ zielte offensichtlich darauf ab, die Kontrolle der Regierung über Innovationsprozesse im heimischen Technologiesektor zu stärken.

Die wirtschaftlichen Erfolge der Digitalunternehmen aus China – wie auch die geopolitisch ausgerichtete Unterstützung seitens des chinesischen Staates – zeigen bereits Auswirkungen auf die industriepolitischen Strategien vieler westlicher Regierungen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise unterstützt die Regierung zwar schon länger den heimischen Technologiesektor durch strategische Forschungs- und Entwicklungsprojekte für die Verteidigungsindustrie. In jüngerer Zeit erleben wir jedoch eine neue Welle der staatlichen Interventionen, die offenbar zunehmend in die Marktprozesse eingreifen – und in vielen Fällen explizit auf die chinesische Herausforderung reagieren. Beispiele hierfür sind Export- und Importbeschränkungen für Technologieunternehmen aus China oder die großzügigen Förderprogramme, die die heimische Produktion von IT-Hardware wie Halbleitern ankurbeln sollen.

Die Situation in der EU, wo der Digitalsektor deutlich schwächer ist, scheint komplexer. Einerseits wurden auch hier kürzlich große Sub-



**Grzegorz Lechowski** ist Wirtschaftssoziologe an der Helmut Schmidt Universität in Hamburg; am WZB ist er Gastwissenschaftler der Forschungsgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. [grzegorz.lechowski@wzb.eu](mailto:grzegorz.lechowski@wzb.eu)

Foto: © WZB/privat, alle Rechte vorbehalten.

ventionsprogramme eingeführt, um den Ausbau heimischer Produktionskompetenzen zu unterstützen. Außerdem sollen neue Marktregulierungen wie der Digital Services Act oder der Digital Markets Act die Machtposition ausländischer Big-Tech-Unternehmen eindämmen. Die von vielen Politikern aufgegriffene Rhetorik der „digitalen Souveränität“ hat dabei die direktere staatliche Einmischung im Technologiesektor weitgehend gerechtfertigt. Andererseits bleibt offen, inwieweit das bestehende wirtschaftspolitische und regulatorische System der Union mit den neuen Zielen der Politik vereinbar ist. Zu den wesentlichen Hemmnissen, die in der Forschungsliteratur hervorgehoben werden, gehören der restriktive wettbewerbspolitische Rahmen der EU oder die möglichen Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten über die Verteilung finanzieller Ressourcen.

Der zweite Trend der Veränderung hängt mit geopolitischen Spannungen in der globalen Internet-Governance zusammen. Seit den 1990er-Jahren war das Internet nach den Prinzipien grenzenloser Datenströme und dezentraler Regulierung organisiert. Es wird dabei von privaten, öffentlichen und nicht staatlichen Organisationen gemeinsam gesteuert. Diese Governance-Ordnung wird als „Multistakeholder“-Modell bezeichnet und ist eine Alternative zur Dominanz nationalstaatlicher Akteure.

Allerdings wurde diese Ordnung in den letzten zwei Jahrzehnten von einigen aufstrebenden

und autoritären Ländern zunehmend infrage gestellt. China und Russland stehen an der Spitze der Gegenbewegung, die für „Internet-Souveränität“ kämpft. Als zentralen Ort für die Auseinandersetzung wählten sie die Internationale Fernmeldeunion (ITU), eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die in erster Linie den Vertretern nationaler Regierungen – und nicht der Industrie oder NGOs – eine Stimme gibt. Die Hauptmotivation Russlands und Chinas war, sich der vermeintlichen Dominanz des US-amerikanischen Technologiesektors in der Internet-Governance zu widersetzen. Darüber hinaus wollten die beiden Länder die innerstaatliche Kontrolle über Internetdienste und Datenverkehr verstärken, um die Stabilität ihrer autoritären politischen Systeme zu sichern. Ein konkretes Beispiel dafür, wie das etablierte Internet-Governance-Modell durch autoritäre Regime aktuell herausgefordert wird, ist Chinas Förderung eines neuen Technologiestandards für das Internetprotokoll (IP) innerhalb der ITU. Sollte diese „New-IP“-Initiative erfolgreich sein, würde die technologische Architektur des Internets eine staatliche Kontrolle der Netzwerkkommunikation vereinfachen.

Wir gehen davon aus, dass sich die zunehmenden Spannungen in der Internet-Governance konkret auf die technologische und organisatorische Struktur des globalen Internets auswirken werden. Bisher haben die westlichen Länder dem Druck aus China und Russland weitgehend erfolgreich widerstanden. Langfristig sind aber die politischen Dynamiken und Machtverhältnisse in den internationalen Organisationen schwer vorherzusagen. Allerdings ist auch denkbar, dass in den kommenden Jahren westliche Länder selbst ihre Haltung zur globalen Internet-Governance ändern könnten. Fragen wie technologische Standards und Datenflüsse könnten zunehmend innerhalb kleinerer Gruppen gleichgesinnter Staaten unter westlicher Führung geregelt werden. Ein Beispiel hierfür sind die aktuellen Handels- und Investitionsinitiativen der US-Regierung – etwa der gemeinsam mit der EU gegründete Trade and Technology Council (TTC) oder das Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) in Asien.

Die dritte Tendenz schließlich betrifft die Rivalität zwischen westlichen Ländern und China um den technischen und wirtschaftlichen Einfluss im Globalen Süden. Digitale Entwick-

lungsinitiativen konkurrieren hier genauso miteinander wie internationale Technologieallianzen, die sich vor allem auf Regionen wie Afrika, Lateinamerika und Zentral- oder Südostasien konzentrieren. Mit seinem 2015 ins Leben gerufenen Programm der „Digitalen Seidenstraße“ hat sich China schon früh einen Vorsprung verschafft. Das Ziel des Programms war es, die Entwicklung digitaler Infrastrukturen in Schwellenländern durch großzügige Fördermittel der nationalen Regierung und privater Unternehmen zu unterstützen. Im Laufe der Zeit wurde dieses Programm zur wichtigsten Schiene, auf der sich Chinas Hard- und Softwaretechnologien und Standards in weniger entwickelten Ländern verbreitet haben. Eindrückliches Beispiel ist die weltweite Verbreitung von chinesischen 5G-Telekommunikationsgeräten.

Das durch die „Digitale Seidenstraße“ flankierte Engagement der Tech-Unternehmen aus China im Globalen Süden hat allerdings ernsthafte Bedenken und erste Gegenreaktionen in den USA und der EU hervorgerufen. Beispielsweise wurde argumentiert, das chinesische Entwicklungsprogramm könne die Wettbewerbsfähigkeit westlicher Digitalunternehmen in den Schwellenländern benachteiligen. Darüber hinaus wurde die Sorge geäußert, das Programm fördere durch die Verbreitung chinesischer Kommunikationstechnologien ein autoritäres Modell der Daten- und Internet-Governance. Um dem wachsenden Einfluss Chinas in der Digitalwirtschaft des Globalen Südens entgegenzuwirken, haben westliche Regierungen kürzlich alternative Investitionsprogramme vorgeschlagen. Bisher scheint die „Global Gateway“-Initiative der Europäischen Union die wichtigste zu sein. Ähnlich wie China hat nun auch die EU-Kommission angekündigt, riesige Summen für den Ausbau digitaler Infrastrukturen in Drittländern bereitzustellen.

Nun ist aber zu beachten, dass die digitalen Investitions- und Entwicklungsinitiativen der westlichen Regierungen im Globalen Süden voraussichtlich mit einigen geostrategischen Herausforderungen konfrontiert werden. Beispielsweise ist es den chinesischen Firmen bereits gelungen, ihre digitalen Technologien in einer Reihe von Schwellen- oder Entwicklungsländern einzuführen – diese Märkte stehen den westlichen Investitionen möglicherweise nicht mehr offen. Zweitens können die neuen Initiativen der Europäischen Union oder

der USA im digitalen Sektor, anders als die chinesischen Programme, in den Empfängerländern auf regulatorische und wertebasierte Konflikte stoßen. So sollen etwa die Investitionen des Global-Gateway-Projekts der EU mit strengen normativen Auflagen verbunden sein – einschließlich hoher Umwelt- und Arbeitsstandards. Solche normativen Bindungen werden jedoch im Globalen Süden oft zunehmend als eine Bedrohung für die Wettbewerbsfähigkeit wahrgenommen.

Wir gehen davon aus, dass diese drei langfristigen Tendenzen – die Renaissance der Industriepolitik, die Auseinandersetzung um die Internet-Governance und der Wettbewerb zwischen China und dem Westen um den Einfluss im Globalen Süden – Schlüsselfaktoren für die schrittweise Umgestaltung der globalen digitalen Wirtschaft in den kommenden Jahren sein werden. Die Ergebnisse der Prozesse bleiben jedoch offen und erfordern genauere empirische Untersuchungen.

Einerseits muss beobachtet werden, wie sich die von den Westmächten unterstützte „liberale“ Wirtschaftsordnung im Digitalsektor weiterentwickelt. Der Westen ist, zusammen mit seinen Verbündeten, die Herausforderung durch China bereits auf mehreren Ebenen angegangen. Er hat inländische und transnationale Ressourcen mobilisiert, um die technologische Führerschaft zu behalten; er hat neue Investitionsprogramme im Globalen Süden angeregt und die Regulation der digitalen Technologien in neue Handelsabkommen mit gleich gesinnten Ländern aufgenommen. All dies wird erhebliche Auswirkungen darauf haben, wie sich der Westen in die globale Wirtschaft einbringt und wie westliche Länder im eigenen Bereich die Verhältnisse zwischen dem Staat und dem Privatsektor regeln.

## Literatur

Farrell, Henry/Newman, Abraham L.: „The Janus Face of the Liberal International Information Order: When Global Institutions Are Self-undermining“. In: *International Organization*, 2021, Jg. 75, H. 2, S. 333-358.

Hemmings, John: „Reconstructing Order: The Geopolitical Risks in China’s Digital Silk Road“. In: *Asia Policy*, 2020, Jg. 15, H. 1, S. 5-22.

**Ewa Dąbrowska** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Exzellenzcluster *SCRIPTS – Contestations of the Liberal Script* der Freien Universität Berlin. [ewa.dabrowska@fu-berlin.de](mailto:ewa.dabrowska@fu-berlin.de)

Foto: © WZB/privat, alle Rechte vorbehalten.

Auch die Dynamik in den Schwellen- und Entwicklungsländern muss aufmerksam verfolgt werden. Im Hinblick auf die Regulierung des Internetsektors wird eine wichtige Frage sein, wie sich die Interessen aufstrebender Technologiemächte wie Indien, Brasilien oder Südafrika in Regeln der globalen Internet-Governance einfügen lassen. Derzeit sehen sich diese Länder oft durch Regulierungen benachteiligt, die dem grenzüberschreitenden Datenfluss den Vorrang geben und so die Interessen etablierter Tech-Unternehmen unterstützen.

Was schließlich das geopolitische Gesamtbild betrifft, glauben wir, dass es zu einfach wäre, zu erwarten, dass sich rivalisierende Blöcke um einzelne wirtschaftliche Führungsmächte – wie die USA, Europa oder China – festigen werden. Die Dynamiken, die wir beschreiben, könnten vielmehr zu komplexeren geografischen, institutionellen und organisatorischen Strukturen im Digitalsektor führen. ●

Jiang, Hong/Murmann, Johann Peter: „The Rise of China’s Digital Economy: An Overview“. In: *Management and Organization Review*, 2022, Jg. 18, H. 4, S. 790-802.

Lechowski, Grzegorz/Krzywdzinski, Martin: „Emerging Positions of German Firms in the Industrial Internet of Things: A Global Technological Ecosystem Perspective“. In: *Global Networks*, 2022, Jg. 22, H. 4, S. 666-683.