



ZENTRALE PLANUNG, LOKALE EXPERIMENTE

Die komplexe Umsetzung von Chinas gesellschaftlichem Bonitätssystem

Von Mareike Ohlberg, Shazeda Ahmed, Bertram Lang

29. März 2018

ZENTRALE PLANUNG, LOKALE EXPERIMENTE

Die komplexe Umsetzung von Chinas gesellschaftlichem Bonitätssystem

Von Mareike Ohlberg, Shazeda Ahmed, Bertram Lang

ZENTRALE BEFUNDE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Chinas gesellschaftliches Bonitätssystem ist eine ehrgeizige Big-Data-gestützte Initiative. Der Staat will einen zentralen Pool von Daten der Bürger und Unternehmen schaffen, um diese zu überwachen, zu bewerten und Verhalten durch Belohnungen oder Sanktionen zu beeinflussen.
- Die chinesische Regierung stellt das gesellschaftliche Bonitätssystem als Lösung für eine Vielzahl sozialer und ökonomischer Probleme dar. Das System soll nicht nur Kreditwürdigkeit beurteilen, sondern zum Beispiel auch Lebensmittelsicherheit schaffen und geistiges Eigentum schützen helfen.
- Noch ist das gesellschaftliche Bonitätssystem nicht vollständig umgesetzt, doch in vielen Bereichen hat es bereits reale Auswirkungen. Die vollständige Implementierung wird China in juristischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht weitreichend verändern.
- In mehreren Pilotprojekten werden derzeit neue Ansätze zur Datenerhebung und -nutzung getestet. Es entstehen vielfältige Möglichkeiten, das Verhalten von Menschen und Unternehmen zu überwachen und zu steuern.
- Die landesweite Umsetzung befindet sich noch in der Anfangsphase. Derzeit werden die Grundlagen für intensiven Datenaustausch zwischen verschiedenen Regierungsabteilungen gelegt.
- Die Beziehung zwischen Regierung und kommerziellen Akteuren ist ein Schlüsselfaktor, den es zu beobachten gilt. Die Regierung ist bei der Einführung eines so groß angelegten Systems von den technologischen Kapazitäten privater Unternehmen abhängig, verfolgt deren eigene Pilotprojekte jedoch auch mit Argwohn. Konflikte und Rivalitäten zwischen Behörden und kommerziellen Akteuren könnten die Umsetzung verzögern.
- Weder parteistaatliche noch kommerzielle Medien hinterfragen grundsätzlich die Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Bonitätssystems. Der Umgang mit dem Thema in den sozialen Netzwerken verdeutlicht, dass vielen Bürgern und Medienberichterstatlern noch nicht bewusst ist, welche Implikationen das System für ihr Alltagsleben haben und wie es sich auf Datenschutz und -sicherheit auswirken wird.
- Das gesellschaftliche Bonitätssystem mit seinem Potenzial zur technikbasierten Gesellschaftskontrolle könnte weit über alles hinausgehen, was in anderen Ländern möglich ist. Nicht alles, was derzeit in Piloten ausprobiert wird, wird zwangsläufig in ganz China Schule machen. Aber selbst wenn nur einige Pilotprojekte ausgeweitet würden und der Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur zum Datenaustausch gelänge, wären massive Konsequenzen zu erwarten.

Experimente mit Zuckerbrot und Peitsche

Lokale und landesweite Umsetzung von Chinas gesellschaftlichem Bonitätssystem¹

- Runde 1 (August 2015)
- Runde 2 (April 2016)

Zhengzhou (Henan):

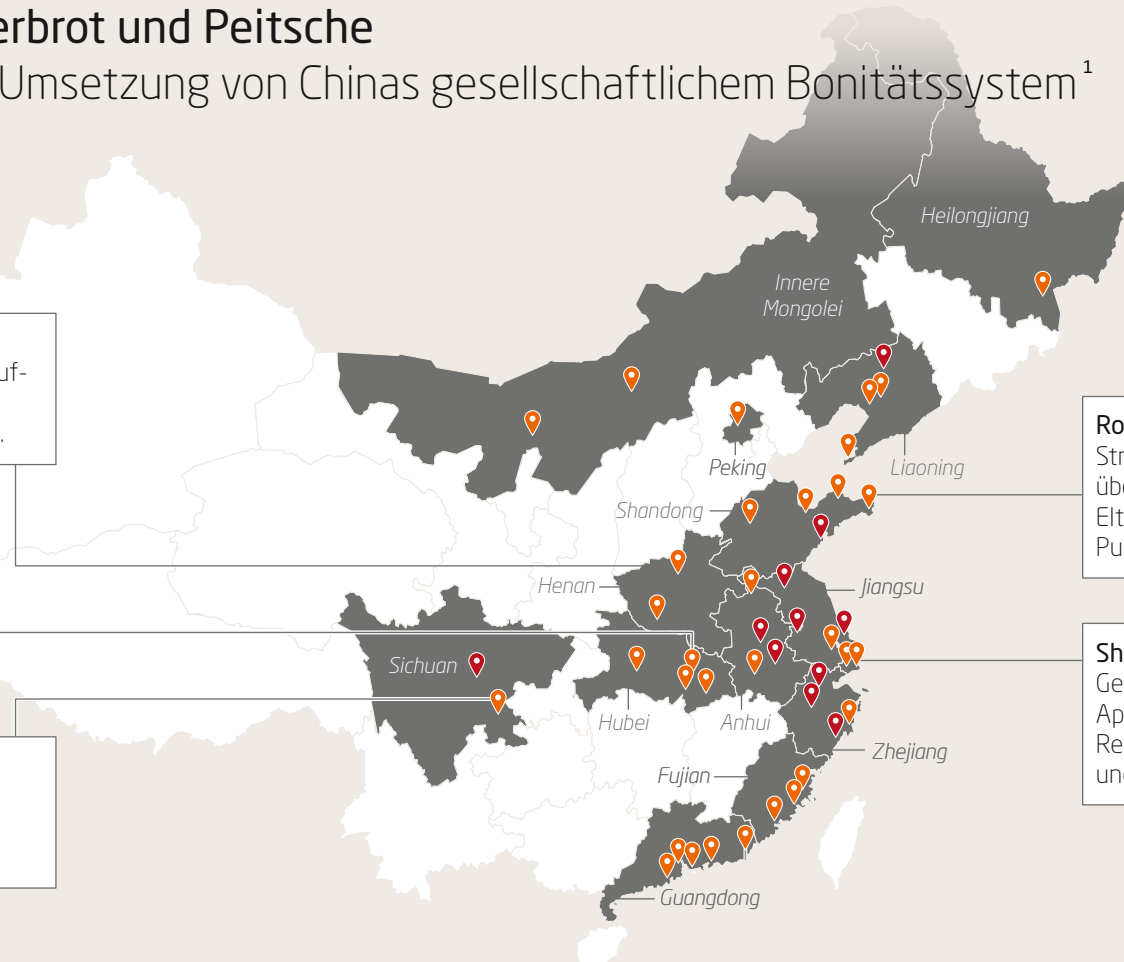
Widerstand gegen gerichtliche Zahlungsaufforderungen: Der Klingelton des Telefons wird auf ein besonderes Signal umgestellt.

Wuhan (Hubei):

Prüfungsbetrug, Plagiate, nicht bezahlte Studiengebühren: Fehlverhalten wird in Personalakten von Studierenden ab 18 verzeichnet.

Luzhou (Sichuan):

Schnapshersteller unter Beobachtung: Erstes gesellschaftliches Bonitätssystem für eine ganze Branche.



Rongcheng (Shandong):

Strafe für Müllverschmutzung, bei Rot über die Ampel – Belohnung für Elternbetreuung: Bewohner bekommen Punkte und Noten.

Shanghai:

Gesichtserkennung und Datensammeln: App vereint Einwohnerdaten aus 100 Regierungsquellen. Auch Unternehmen und Restaurants werden bewertet.

Auswahl von Strafen und Belohnungen, die landesweit oder in einzelnen Provinzen angewandt werden:



Widerstand gegen gerichtliche Zahlungsaufforderungen, Unternehmensmitarbeiter auf schwarzen Listen: Begrenzung von „Luxus-Konsum“, keine Tickets für Hochgeschwindigkeitszüge, keine Flugreisen, keine Privatschulen für die Kinder.



Positive Hintergrundprüfung bei Sesame Credit: Kautionsfreies Anmieten von Wohnungen.



Abhängig von der Bewertung des Einzelnen: unterschiedliche Behandlung bei Steuern oder Zöllen.



Negativ bewertete Unternehmen: Eingeschränkter Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen, Grundstücken, sozialen Netzwerken und Subventionen.

Quelle: www.chinadredit.gov.cn

1. Das gesellschaftliche Bonitätssystem als vielseitiges Werkzeug zur Verhaltenssteuerung

2014 veröffentlichte die chinesische Regierung einen detaillierten Plan zur Schaffung eines gesellschaftlichen Bonitätssystems (Social Credit System, 社会信用体系). Dieses ist darauf ausgerichtet, Verhalten zu belohnen, das den finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen der Regierung entspricht. Nicht konformes Verhalten soll hingegen sanktioniert werden. Inspiriert sind die Pläne von Kreditbewertungssystemen in anderen Ländern. Sie gehen jedoch in mehrerlei Hinsicht viel weiter:

- 1) Deutlich mehr Kriterien fließen in die Bewertung der Kreditwürdigkeit ein.
- 2) Das Spektrum von Sanktionen, die bei Fehlverhalten verhängt werden, ist sehr breit.
- 3) Digitale Sensoren und Instrumente, die kontinuierlich Daten in Echtzeit sammeln, werden zunehmend für die Bewertung von Verhalten herangezogen.

Im Finanzsektor reduzieren Kreditbewertungssysteme Transaktionskosten für Kredite oder Online-Zahlungs-Dienstleistungen und halten Marktteilnehmer dazu an, bestehende Regeln einzuhalten. Chinas gesellschaftliches Bonitätssystem beschränkt sich jedoch nicht auf Erhebungen finanzieller Kreditwürdigkeit. Der Staat will einen zentralen Pool von Daten natürlicher und juristischer Personen schaffen. Durch Rückgriff auf diese Informationen wird Verhalten überwacht, bewertet und durch ein System aus Strafen und Belohnungen beeinflusst.² Das gesellschaftliche Bonitätssystem kombiniert Informationen aus traditionellen Datenquellen (Finanzdaten, Strafregister und Regierungsaufzeichnungen) sowie digitalen Quellen (dazu gehören von Internetsensoren gesammelte Daten sowie auf Websites oder Apps eingegebene persönliche Informationen).

Das gesellschaftliche Bonitätssystem berührt fast alle Bereiche des täglichen Lebens. Zudem wird es nicht nur chinesische Bürger und Unternehmen, sondern vermutlich auch in China ansässige Ausländer und ausländische Firmen einschließen.³ Die Tatsache, dass kommerzielle Akteure wie Alibaba und Tencent Dienstleistungen rund um die gesellschaftliche Bonitätsbewertung zur

Verfügung stellen, wirft auch Fragen auf, inwieweit das System möglicherweise auch außerhalb Chinas gesammelte Daten nutzt.

Sollte es sich als (im Sinne der Regierung) „erfolgreich“ erweisen, könnte Chinas gesellschaftliches Bonitätssystem künftig sogar zu einem Modell für andere Länder werden. Vorerst bleiben jedoch viele Fragen offen, etwa die nach dem Ausmaß und der Funktionsweise des Systems, wenn es vollständig umgesetzt ist. Vor- und Teilversionen sind noch in der Testphase und werden von Provinz- oder Stadtregierungen sowie von privaten Unternehmen aus dem IT-, Kredit- oder Versicherungssektor erprobt. Ein prominentes Beispiel ist Sesame Credit, ein freiwilliges Kreditbewertungs-Pilotprojekt von der Ant Financial Services Group, die zu Alibaba gehört.^{4,5}

Solche privatwirtschaftlichen Projekte sind bislang öffentlich sichtbarer und sollen voraussichtlich einen zentralen Teil des gesellschaftlichen Bonitätssystems bilden. Die Pläne der chinesischen Regierung gehen aber über das bislang Sichtbare weit hinaus.⁶ Der vorliegende China Monitor skizziert den bisherigen Stand der Umsetzung in zwei Schritten: Zunächst wird die Vision hinter dem gesellschaftlichen Bonitätssystem analysiert, wie sie parteistaatliche Medien, Nachrichten und soziale Netzwerke darstellen und diskutieren. Hier blicken wir systematisch auch auf die unterschiedlichen Positionen von Regierungsstellen und Bürgern. Im zweiten Schritt analysieren wir den Stand der Umsetzung (bis Ende 2017), basierend auf offiziellen Dokumenten, Regierungswebseiten, Berichten und konkreten Beispielen. Die Analyse soll Einblicke in die mögliche künftige Form des gesellschaftlichen Bonitätssystems und auch in die Probleme ermöglichen, welche es aus chinesischer Sicht bei der Umsetzung gibt.

Das gesellschaftliche Bonitätssystem berührt fast alle Bereiche des täglichen Lebens

2. „Bonitätsprüfung Plus“: China geht viel weiter als andere Länder

Um die Motivation für die Einführung des gesellschaftlichen Bonitätssystems besser zu verstehen, haben wir diesbezügliche Diskussionen in den offiziellen Medien vom 1. Januar bis 30. Juni 2017 untersucht (siehe Abb. 1).⁷

Darüber hinaus wurden Blogs und Online-Foren ausgewertet, in denen jenseits offizieller Berichte über das Bonitätssystem diskutiert wird. Das Thema trifft in diesen Bereichen noch nicht auf großes Interesse, weniger als 2000 Beiträge befassten sich im ersten Halbjahr 2017 damit. Viele davon wiederum sind kommentarlos verlinkte oder weitergeleitete Artikel aus Medienportalen. Eine erwähnenswerte Ausnahme war eine Debatte darüber, wie Bewertungen bei Sesame Credit entstehen und mit welchen Tricks Nutzer ihre eigene Bewertung verbessern können. Ein Grund dafür, dass die Zahl kritischer Beiträge zum Thema gering ist, liegt sicher in Zensur durch die Behörden sowie Selbstzensur der Plattformen. Doch auch abgesehen davon deutet die insgesamt geringe Zahl von Beiträgen darauf hin, dass die Netzgemeinde die Relevanz des Themas noch nicht erkannt hat. Noch scheint vielen Nutzern nicht bewusst zu sein, worum es bei dem System eigentlich geht und wie dieses ihr Leben beeinflussen könnte.

Abbildung 1

Medienanalyse des gesellschaftlichen Bonitätssystems			
Zeitraum der Auswertung: 1. Januar bis 30. Juni 2017			
	Gesamtzahl	Ausgewählt für nähere Analyse	Soziale Netzwerke
Quellen	>3000 chinesische Nachrichtenquellen vom Festland	200 der relevantesten Quellen, selbst ausgewählt (parteistaatliche/kommerzielle Medien)	Blogs
Zahl der Artikel	48.152	9.481	1.723

2.1 DIE REGIERUNGSSICHT: GESELLSCHAFTLICHE BONITÄTSPRÜFUNGEN LÖSEN VIELE PROBLEME

Die chinesische Führung betrachtet das gesellschaftliche Bonitätssystem als wichtiges Instrument zur wirtschaftlichen Steuerung und „gesellschaftlichen Governance“ (社会治理). In den chinesischen Medien ist „gesellschaftliche Bonität“ (社会信用) zu einem politischen Modewort geworden, das von der Zentralregierung und den Provinzbehörden ebenso häufig verwendet wird wie von Finanzinstitutionen oder Universitäten. In der Mediendiskussion zeigt sich, dass das gesellschaftliche Bonitätssystem nicht in erster Linie als Instrument zur Bestimmung der Kreditwürdigkeit dient. Es wird vielmehr als künftiges Allheilmittel für verschiedene Probleme von Gesellschaft und Regierungsführung gesehen. So heißt es unter anderem, das System sei geeignet, bislang fehlende Möglichkeiten zur Bewertung von Kreditwürdigkeit, zur Bekämpfung von Korruption und zum Schutz von Verbrauchern zu schaffen (vgl. Abb. 2). Hinter der Vision für das gesellschaftliche Bonitätssystem steht ein fester Glaube der chinesischen Regierung an die Technik und die Unfehlbarkeit der Big-Data-getriebenen Technologie. Die Informationssysteme und digitale Sensoren sind nach dieser Auffassung objektive und unfehlbare Prüfinstanzen.

Das gesellschaftliche Bonitätssystem kombiniert wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Kriterien, um Einzelpersonen, Unternehmen und andere Organisationen zu bewerten. Das in Regierungsdokumenten erklärte Ziel lautet, „das Bewusstsein für Integrität und Kreditwürdigkeit der ganzen Gesellschaft zu verbessern“ (提高全社会的诚信意识和信用水平)⁸ und eine auf „Vertrauen“ basierende Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen. Die Pläne beziehen sich also nicht nur auf finanzielle Kreditinformationen (征信),⁹ sondern auch auf moralische Bezugsgrößen wie „Integrität“ – oder moralisch konnotierte Vertrauenswürdigkeit (诚信). Allerdings werden die verschiedenen Begriffe manchmal nicht ausreichend voneinander abgegrenzt.

In den Regierungsplänen und auch in den Medienberichten wird der Aspekt der moralischen Integrität, die das System befördern will, insgesamt häufiger erwähnt als das Ziel, finanzielle Bonität effizient zu prüfen.¹⁰

Das wichtigste bisher veröffentlichte Dokument ist der sogenannte Plan des Staatsrats zur Schaffung eines gesellschaftlichen Bonitätssystems (2014-2020). Dieser unterscheidet ebenso wie daran angelehnte Provinz- und bereichsbezogene Pläne „vier Kerngebiete“ zum Aufbau von Integrität: Regierungsangelegenheiten, Handel, Gesellschaft und rechtliche Institutionen. Regierungsvertreter, Einzelne, Unternehmen und andere rechtliche Einheiten müssen sich an ihrem

Gesellschaftliche Bonität ist zu einem politischen Modewort in China geworden

Verhalten messen lassen. Die „Schaffung von Vertrauen in das Recht“ (司法公信) wird als Vorbedingung für ein funktionierendes gesellschaftliches Bonitätssystem in anderen Bereichen formuliert.¹¹

Abbildung 2

Chinesische Medien beschreiben die Ziele des gesellschaftlichen Bonitätssystems



Eine „Kultur der Integrität“ schaffen	Wirtschaftliche Probleme lösen	Regierung(-sführung) verbessern
„soziales Vertrauen“ und Ehrlichkeit in der chinesischen Gesellschaft wiederherstellen	Markteffizienz und Wirtschaftswachstum stärken	Glaubwürdigkeit der Regierung erhöhen
gutes Verhalten belohnen und unehrliches Verhalten bestrafen	gegen Produktpiraterie, für besseren Schutz geistiger Eigentumsrechte	Informationsaustausch mit der Bürokratie verbessern
moralische Erziehung der Bürger	Stärken von Lebensmittel- und Pharmasicherheit	private Daten schützen (durch Regulierung des autorisierten Zugangs)
Erziehung zu angemessenem Online-Verhalten („Internet-Integrität“)	Konsumenschutz	Kampf gegen Korruption
	Zolldienstleistungen und -inspektionen verbessern	„Softpower“ von Pilot- und Freihandelszonen etc. stärken

Quelle: Nachrichtenberichte von Meltwater

© MERICS

2.2 GEFÄLLIGE MEDIENBERICHTE: TECHNOLOGIE SCHAFFT VERTRAUEN UND INTEGRITÄT

Die in unserer Analyse untersuchten chinesischen Medien berichten über das Bonitätssystem am häufigsten im Zusammenhang mit Integrität in Gesellschaft und Regierungsangelegenheiten. Die anderen zwei Kernbereiche – das System als Garant wirtschaftlicher Integrität und von Vertrauen in das Recht – erhalten in der untersuchten Zeitspanne (Januar bis Juli 2017) weniger mediale Aufmerksamkeit. Das gesellschaftliche Bonitätssystem wird in erster Linie als Werkzeug für einen gesellschaftlichen Umbau dargestellt.

Die Medien präsentieren Aspekte wie „Integrität in Regierungsangelegenheiten“ oder die Gewährleistung von „korruptionsfreier, transparenter Regierung“ als zentral für die Schaffung einer vertrauenswürdigen Gesellschaft. Ähnlich wird die Schaffung von Vertrauen in das Rechtssystem als Vorbedingung für ein funktionierendes Bewertungssystem in anderen Bereichen dargestellt.

In der Wirtschaftspolitik wird das gesellschaftliche Bonitätssystem als umfassende Lösung für Probleme der Markteffizienz und bei der Bekämpfung von Wirtschaftsverbrechen genannt. In verschiedenen Artikeln über Phänomene wie Produktpiraterie, mangelnde Lebens- und Arzneimittelsicherheit oder Verstöße gegen Auflagen wird das Bewertungssystem als Möglichkeit genannt, gesetzeskonformes Verhalten zu erzwingen.

Was die gesellschaftliche Funktion angeht, so verweisen offizielle Medienberichte immer wieder auf das Ziel, eine „Kultur der Integrität“ (诚信文化) zu schaffen und „soziales Vertrauen“ (社会诚信) wiederherzustellen. Eine von „unzuverlässigen Elementen“ bedrohte Gesellschaft soll – so der Tenor in vielen offiziellen Medienberichten – durch das System zum Besseren verändert werden.

Unter den Problemen, die Misstrauen innerhalb der Gesellschaft schüren, sehen privatwirtschaftliche Medien die fehlende Lebensmittelsicherheit als besonders drängend. Belastete Lebensmittel oder Waren von geringer Qualität schädigten die Gesundheit der Konsumenten, heißt es in den Berichten. Marktmechanismen wie Kaufboykotte gegen mangelhafte Produkte griffen bei Lebensmittelskandalen nicht oder zu spät. Ein gesellschaftliches Bonitätssystem wird in der gängigen Argumentation daher als einziges Mittel beschrieben, um „schwarze Schafe“ zu eliminieren.¹²

Ein möglicher Export des Systems in das Ausland ist in der medialen Auseinandersetzung noch kein Thema: Die Nachrichtenbeiträge aus der ersten Jahreshälfte 2017 fokussieren sich auf den Aufbau im chinesischen Inland. Eine Modellfunktion für andere Länder wird – anders als bei Online-Bezahlsystemen, bei

Das gesellschaftliche Bonitätssystem wird als Werkzeug für einen gesellschaftlichen Umbau dargestellt

denen China sich durchaus als Vorreiter sieht – nicht diskutiert. Auch die politische Führung scheint das System noch nicht als Modell für das Ausland propagieren zu wollen: Sie konzentriert sich auf die Umsetzung und die Akzeptanzgewinnung im eigenen Land.

2.3 MEDIENKRITIK: BEWERTUNGSSYSTEME KOMMERZIELLER ANBIETER IM FOKUS

Weder offizielle noch kommerziell ausgerichtete Medien hinterfragen das gesellschaftliche Bonitätssystem grundsätzlich. Während die meisten Berichte neutral oder zustimmend sind, äußern sich allerdings sowohl Nachrichtenseiten als auch Nutzer sozialer Medien auch (konstruktiv) kritisch. Sie beschäftigen sich zum Beispiel damit, dass die fehlende zwischenbehördliche Kooperation zum Entstehen von „Dateninseln“ (信息孤岛) führt, was die Auswertung von Informationen erschwert. Die Berichte kritisieren zudem die unwägbaren Eigeninteressen kommerzieller Akteure, die nicht immer gewährleistete Qualität der gesammelten Daten, sowie fehlende Vorgaben zur Standardisierung erhobener Daten. Auch Probleme und Risiken wie Korruption in lokalen Regierungen, Verletzungen der Privatsphäre und fehlende Vorkehrungen zum Schutz von Personendaten und Handelsgeheimnissen kommen zur Sprache.

Die Kritik richtet sich jedoch vor allem auf im Prinzip durch technologischen Fortschritt oder bessere Umsetzung lösbare Herausforderungen. Nicht hinterfragt wird, ob und inwieweit sich ein Bonitätssystem, das moralische Urteile fällt, auf das gesellschaftliche Zusammenleben insgesamt auswirken könnte. Zudem nehmen die Kritiker bevorzugt kommerzielle Bewertungssysteme ins Visier. Staatliche Pilotprojekte oder das System insgesamt werden verschont. Folgende Punkte werden wiederholt genannt:

Kritikpunkt 1: Die Regierung hinkt mit dem Aufbau von Infrastruktur hinterher

Als größtes Hindernis beim Aufbau des gesellschaftlichen Bonitätssystems identifizieren viele Medienberichte den unzulänglichen Datenaustausch und den Mangel an Kooperation zwischen Behörden. Die Zentralregierung präsentiert sich selbst als die vertrauenswürdigste Stelle zur Datenerhebung und -sicherung. Sie verweist dabei darauf, dass eine Regierungsplattform alle Netzwerke zusammenführen werde und von zentraler Stelle zugänglich mache.¹³

In den Medienberichten werden Regierungsorgane sowohl als Teil eines

Problems als auch als Vorreiter dargestellt: Einerseits müssten sie sich von Bonitätssystemen evaluieren lassen, etwa wenn es um Korruptionsvorwürfe geht. Andererseits gehören sie zu den ersten, die das System zu Rate ziehen, etwa bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder bei Entscheidungen über Subventionen.

Kritikpunkt 2: Die erhobenen Daten sind zur Bonitätsbewertung nicht geeignet

Eine in den Medienberichten wiederholt zum Ausdruck gebrachte Sorge bezieht sich auf die Qualität der gesammelten Daten. Die von privaten Unternehmen zusammengetragenen Informationen seien zu häufig unvollständig, uneinheitlich oder nicht hilfreich, um finanzielle Kreditwürdigkeit zu bewerten. Ein Artikel verweist auf Beispiele, bei denen verschiedene kommerzielle Kreditinstitute zu völlig unterschiedlichen Bewertungen eines Antragstellers kamen, weil ihre Datenbasis und Methoden völlig verschieden waren.¹⁴

Manche Medienberichte zitieren Vertreter staatlicher Banken, die sich über die Vermischung ökonomischer und nichtwirtschaftlicher Kriterien (z.B. bei Sesame Credit) bei der Bewertung finanzieller Bonität skeptisch äußern.¹⁵ Das gesellschaftliche Bonitätssystem soll beide Datenarten erfassen. Vertreter der Regulierungsbehörden haben jedoch vorgeschlagen, beide Bereiche klar abzugrenzen. Die öffentlich geäußerte Skepsis der staatlichen Banken rührt sicher auch aus Sorge gegenüber der Konkurrenz durch private Fintech-Unternehmen und deren – weniger streng regulierte – Bewertungs- und Kreditvergabesysteme.

Kritikpunkt 3: Das System lässt sich (vermutlich) austricksen

Angesichts einer weit in das Privatleben reichenden Kontrolle und drohender schmerzhafter Sanktionen könnte für betroffene chinesische Bürger irgendwann auch die Frage interessant werden, ob und wie sich das gesellschaftliche Bonitätssystem manipulieren lässt. Bislang jedoch meiden Medien oder Nutzer sozialer Netzwerke dieses Thema.

Einer der wenigen Beiträge zum Thema wurde auf der Internetplattform Sina Weibo publiziert: Darin ist von Schwarzmärkten die Rede, auf denen Nutzer der Bezahlpattform Alipay Hacker anheuern können, um ihre Werte beim Kreditportal Sesame Credit zu verbessern. Die User müssten nur ihre Alipay-Benutzernamen und Passwörter bereitstellen. Die Hacker veränderten dann die Profile, indem sie beispielsweise den Nutzern fälschlich Immobilienbesitz, ein teures Auto oder einen Abschluss einer Elite-Universität zuschrieben. Der Beitrag zitiert einen

Weder offizielle noch kommerziell ausgerichtete Medien hinterfragen das gesellschaftliche Bonitätssystem grundsätzlich

anonymen Hacker, der angibt, binnen Monaten mehrere Millionen Yuan mit Aufträgen dieser Art verdient zu haben.¹⁶

Es ist unklar, wie oft derartiger Betrug schon vorkommt. Aber je häufiger dies der Fall wäre, desto größer wäre die Gefahr eines Vertrauensverlusts in das System. Zudem drohen Sicherheitslücken: Wer seine Benutzernamen und Passwörter für Manipulationen seiner Bewertung weitergibt, setzt sich einem erheblichen Risiko des Identitätsdiebstahls oder Datenmissbrauchs aus. Je weiter das gesellschaftliche Bonitätssystem sich ausbreitet, desto häufiger dürften auch Fälle von Datenmanipulationen vorkommen.

Kritikpunkt 4: Mangelnde Vertrauenswürdigkeit kommerzieller Anbieter

Das gesellschaftliche Bonitätssystem wird hochsensible Personendaten zusammenführen. Doch Informationssicherheit, Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten kommen in den Mediendiskussionen bisher allenfalls am Rande vor. Regelmäßig zitiert werden Regierungs- und Wirtschaftsvertreter, die beide Bereiche als wichtige Herausforderungen beim Aufbau des Systems nennen. Diese unterscheiden in ihren Statements zwischen dem Thema „Privatsphäre“ (隐私) – also der Frage, wer Zugang zu Nutzerinformationen hat – und dem Schutz personenbezogener Daten (个人信息保护), bezogen auf Gefahren des illegalen Weiterverkaufs von Daten, der Identitätsdiebstahl nach sich ziehen und Nutzer so erpressbar machen könnte.

In der Mediendebatte wird vor allem der umfassende Zugang von Privatfirmen zu personenbezogenen Daten kritisch betrachtet. Die weitreichenden Befugnisse von Regierungsstellen finden hingegen kaum Beachtung.¹⁷ In den sozialen Netzwerken verweisen Diskussionen über Datenschutz regelmäßig auf Gefahren, die sich aus der Weitergabe persönlicher Daten bei der Nutzung der Sesame-Credit-App ergeben können. Betont wird unter anderem, dass das Betreiberunternehmen Ant Financial (und damit auch der Mutterkonzern Alibaba) Zugang zu deutlich mehr Daten erhalte als zur Bonitätsbewertung nötig sei.

Die meisten Kommentare in den sozialen Netzwerken zur gesellschaftlichen Bonität widmen sich Fragen, wie Nutzer ihre Werte zum Beispiel bei Sesame Credit verbessern können. Es gibt jedoch auch eine kleine Anzahl von Beiträgen zu Themen wie Privatsphäre, Schutz personenbezogener Daten und übermäßige Datenspeicherung. Die wenigen Beiträge in den sozialen Netzwerken, die sich mit Datenschutzanliegen befassen, sind dabei den Technologiefirmen gegenüber kritischer eingestellt als staatlichen Akteuren. Dies liegt möglicherweise daran,

dass kommerzielle Bonitätsanwendungen den Nutzern vertrauter sind als Bonitätserhebungen von Regierungsstellen. Der Mangel an kritischen Kommentaren zu möglichem Datenmissbrauch durch selbige ist vermutlich auch auf Zensur oder Selbstzensur in den sozialen Netzwerken zurückzuführen.

Auf Frage- und Antwort-Plattformen¹⁸ und in Webforen lassen sich zwei Nutzertypen definieren, die dem gesellschaftlichen Bonitätssystem kritisch gegenüberstehen. Dazu gehören einerseits Betroffene, die schlechte Erfahrungen mit kommerziellen Anbietern von Bonitätsanwendungen gemacht haben und ihre Daten gefährdet sehen. Die andere Gruppe besteht aus (selbsterklärten) IT-Profis und Wissenschaftlern. Diese beklagen vor allem, dass Algorithmen, die private Anbieter für die Berechnung der Bewertungen einsetzen, nicht offenliegen. Auch kritisieren sie die Schwierigkeit, sich als Nutzer bei den Firmen Zugang zu den über sie gesammelten Daten zu verschaffen und die fehlende Transparenz darüber, an wen diese Daten womöglich noch weitergegeben werden. Auch der Mangel an nachvollziehbaren Mechanismen zur Steigerung der eigenen Bonitätswerte wird wiederholt kritisiert.

Manche Autoren bemängeln, dass existierende Gesetze zum Schutz vor den genannten Problemen nicht eingehalten werden. Sich als IT-Spezialisten ausgebende Autoren empfehlen, persönliche Daten nur „großen, vertrauenswürdigen Organisationen“ anzuvertrauen, „die sich an Recht und Gesetz halten“. Damit stützen sie die von der Regierung propagierte Linie, dass der Staat mit den Daten der Bürger verantwortlicher umgeht als private Firmen.¹⁹

Abschließend betrachtet belegt auch die Medienanalyse, dass die chinesische Regierung fest entschlossen ist, das gesellschaftliche Bonitätssystem umzusetzen. Sie hält es für unverzichtbar für den Aufbau einer auf Vertrauen basierenden Wirtschaft und die Lösung gesellschaftlicher Probleme.

Zugleich zeigen die Mediendiskussionen auf, dass für die chinesische Führung noch einige Herausforderungen zu bewältigen sind. Die Umsetzung des Systems schreitet dennoch voran, es wird eines Tages funktionieren. Offen bleibt nur, wie es am Ende ausgestaltet sein wird. Ein Blick auf den Umsetzungsprozess zwischen 2014 und 2017 gibt Hinweise darauf, wie das System einmal in der Praxis aussehen könnte.

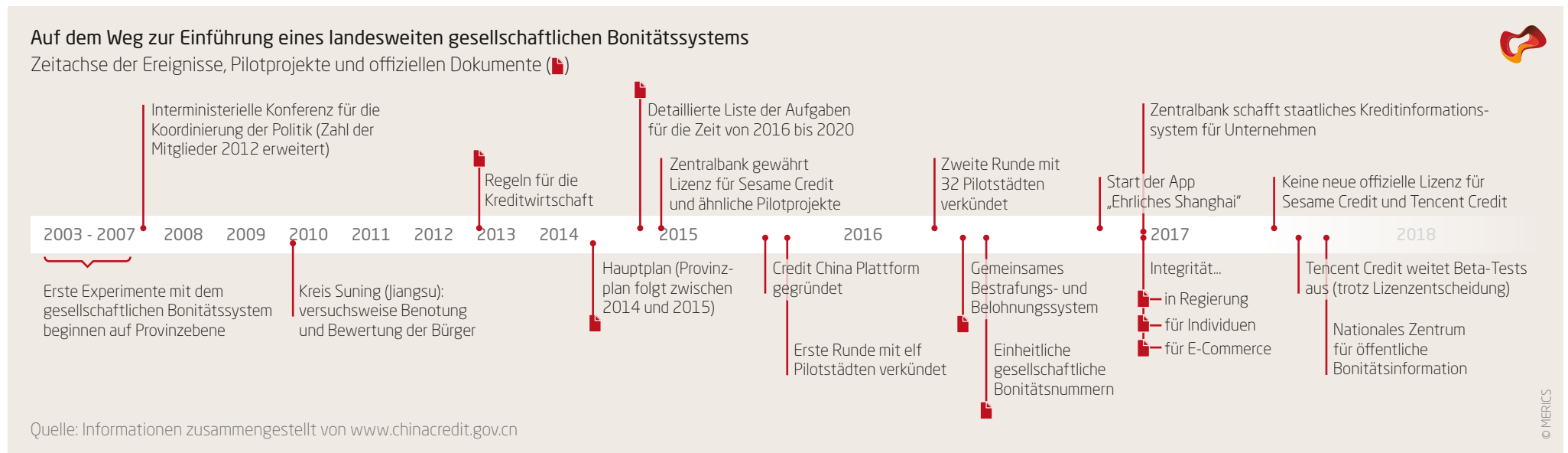
Informationssicherheit, Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten kommen in den Mediendiskussionen allenfalls am Rande vor

3. Stand der Implementierung: Neue Gesetze und Experimente mit Pilotprojekten

Das gesellschaftliche Bonitätssystem ist ein komplexes Projekt, an dem viele verschiedene Regierungsbehörden beteiligt sind. Die Zentralregierung hat Pläne vorgelegt, in denen die Aufgabenteilung bis zum Jahr 2020 festgelegt ist. Demnach werden zwölf Hauptbereiche in 84 Verantwortungsbereiche untergliedert. In allen Fällen handelt es sich um große Projekte, die einen hohen Grad an Synchronisierung erfordern.²⁰

Zwei Stränge prägen den Prozess der Umsetzung: Zum einen gehört dazu die Entwicklung eines übergeordneten, landesweiten Rahmens für die Bewertung von Kreditwürdigkeit und moralischer Integrität (neue Gesetze und Regularien, Etablierung von Kooperationsstrukturen, Entwicklung einheitlicher Standards). Zum anderen spielen Experimente in Provinz-, sektoralen und kommerziellen Pilotprojekten eine wichtige Rolle.

Abbildung 3



3.1 IM FOKUS DER ZENTRALREGIERUNG: ZUSAMMENARBEIT VEREINFACHEN UND SCHWARZE LISTEN DURCHSETZEN

Auf nationaler Ebene stehen beim Aufbau des gesellschaftlichen Bonitätssystems derzeit zwei Aspekte zentral auf der Agenda: Einerseits soll die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und Ressorts verbessert werden. Zweitens wird an schwarzen Listen gearbeitet, auf denen Einzelne und Unternehmen erfasst werden, die gegen Gesetze verstoßen oder Gerichtsbescheide ignoriert haben. Diese müssen mit verschiedenen Formen der Bestrafung oder Sanktionierung rechnen.

Fokus 1: Unterschiedliche Akteure zum Teilen von Daten bewegen

Der reibungslose Austausch von Daten ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein funktionierendes gesellschaftliches Bonitätssystem. Als besonders schwierig erweist sich derzeit, die verschiedenen Akteure zusammen zu bringen und sicherzustellen, dass Individuen oder Organisationen, die ihren Verpflichtungen in einem Bereich nicht nachkommen (oder positiv herausstechen) auch in anderen bestraft (oder belohnt) werden.²¹

Eine Studie von Qianhai Credit und dem Liaowang-Institut (ein Thinktank der Nachrichtenagentur Xinhua) warnte kürzlich, dass die Umsetzung des Systems ins Stocken geraten könnte, wenn Regierung und private Organisationen sich nicht angemessen gegenseitig informieren und es versäumen, Daten auszutauschen.²²

Verschiedene Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Zusammenarbeit zu verbessern. Bereits 2007 rief die chinesische Führung die „Interministerielle Konferenz zum Aufbau des gesellschaftlichen Bonitätssystems“ (社会信用体系建设部际联席会议) als Koordinierungsorgan ins Leben.²³ Unter der Leitung von NDRC und Zentralbank (PBOC) besteht sie aus mittlerweile 46 Partei- und Regierungsorganen, darunter das Finanzministerium, die Staatliche Verwaltung für Industrie und Handel, das Ministerium für Öffentliche Sicherheit und die Zentrale Propaganda-Abteilung.

Darüber hinaus arbeitet die chinesische Führung am Aufbau eines „Systems einheitlicher Identifikationsnummern“ (统一社会信用代码制度), um den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Ministerien zu vereinfachen. Bisher verwendeten verschiedene Behörden unterschiedliche Nummern zur Identifikation von Unternehmen. Diese werden nun nach und nach durch eine einheitliche 18-stellige Nummer ersetzt. Informationen zur gesellschaftlichen Bonität sollen auf diese Weise künftig unter dieser gespeichert und für die verschiedenen Regierungsstellen abrufbar sein. So kann der Staat Einzelnen – und auch Unternehmen – künftig in sämtlichen Phasen ihres Lebens folgen, selbst wenn diese ihren Wohnort wechseln.

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren sollen auch Memoranden voranbringen. In unterschiedlichem Umfang sind heute sämtliche Ministerien, Regierungen auf kommunaler und Provinzebene, Wirtschaftsvereinigungen und kommerzielle Akteure am Aufbau des gesellschaftlichen Bonitätssystems beteiligt. Die Memoranden legen zum Beispiel fest, wie Daten gespeichert und welche Strafen für durch das Bonitätssystem sichtbar gemachte Verfehlungen verhängt werden.

Fokus 2: Mechanismen für Strafen und Belohnungen

In der aktuellen Umsetzungsphase stehen die Bestrafungs- und Belohnungsmechanismen im Rahmen des gesellschaftlichen Bonitätssystems im Vordergrund. Schwarze Listen enthalten die Namen von Einzelnen und Unternehmen, die gegen Regeln verstoßen haben. Auf roten Listen werden diejenigen aufgeführt, die sich vorbildlich verhalten. Der Fokus der Regierung liegt derzeit auf Bestrafung. Aber es wurden auch Dokumente veröffentlicht, die sich damit beschäftigen, wie vorbildliches Verhalten belohnt werden könnte.

Auf schwarzen Listen können zum Beispiel Individuen landen, die sich Gerichtsurteilen widersetzen, oder Unternehmen, die gegen wirtschaftliche Auflagen oder Regularien verstoßen haben. Vor allem im Unternehmensbereich werden zurzeit immer mehr Regeln formuliert für Straftaten und Fehlverhalten, wegen derer betroffene Firmen auf schwarzen Listen landen können. Gleichzeitig entwickeln Ministerien und Abteilungen sektorale Regeln für Belohnungen und Strafen.²⁴ So wie das System aufgebaut ist, hat der Verlust der Kreditwürdigkeit ernsthafte Folgen für das individuelle Leben oder geschäftliche Aktivitäten. Rechtliche Vertreter eines Unternehmens zum Beispiel, die auf einer schwarzen Liste stehen, können für mehrere Jahre in keiner anderen Firma eine leitende Funktion einnehmen und ihre Kinder nicht auf Privatschulen schicken.²⁵

Abbildung 4



Wer auf einer schwarzen Liste landet, muss neben den Strafen auch mit Reputationsverlust rechnen: Chinesische Regierungsbehörden machen die Listen über ihre Datenbanken sowie über große Nachrichten-Webseiten öffentlich zugänglich. Das öffentliche Bloßstellen von Bonitätssündern ist ein wichtiger Aspekt des Systems, das auf diese Weise konformes Verhalten erzwingen will. In der Regel werden Namen, Fotos, Identitätsnummern und in einigen Fällen sogar die Privatschriften veröffentlicht.

Die Regierung hat zwei öffentlich zugängliche, zentrale Plattformen zur Informationssammlung geschaffen, um Nachforschungen nach juristischen und natürlichen Personen zu ermöglichen, die auf schwarzen Listen stehen. Die erste ist Credit China (信用中国网), die allgemeine Informationsplattform der Regierung zum gesellschaftlichen Bonitätssystem. Die zweite ist das National Enterprise Credit Information Publicity System (国家企业信用信息公示系统), das speziell für Unternehmen entwickelt wurde. Das Prinzip des öffentlichen Bloßstellens wird von Regierungsbehörden dabei keineswegs als problematisch angesehen. Im Gegenteil: Auf Credit China werden regelmäßig Infografiken publiziert, die damit werben, dass ein öffentlich gemachtes Gesicht oder eine publizierte Identifikationsnummer gesellschaftlichen Druck und dann auch eine Verhaltensänderung bei den auf diese Weise Bloßgestellten auslösen (vgl. Abb. 4).

Abbildung 5

KEINE EINHEITLICHEN STANDARDS FÜR DIE BONITÄTSREPARATUR

Mechanismen zur Bonitätsreparatur – Verfahren, um negative Bewertungen anzufechten und die eigenen Werte zu verbessern – variieren je nach Provinz und Sektor. NDRC-Vizedirektor Lian Weiliang hat das Fehlen verlässlicher Standards in diesem Bereich als einen von vier Schwachpunkten des gesellschaftlichen Bonitätssystems bezeichnet und Nachbesserung gefordert. Die Regulatoren sind sich bewusst, dass das System auch die Möglichkeit der Tilgung schlechter Bewertungen vorsehen muss. Auf Provinzebene wurde vorgeschlagen, ehrenamtliche Arbeit und Spenden für Wohltätigkeitsprojekte als legitime Formen des Ausgleichs für niedrige gesellschaftliche Bonitätswerte zu akzeptieren. Die Zentralregierung hat sich dieses Themas bislang noch nicht in einem öffentlich zugänglichen Dokument angenommen.

Die landesweiten Maßnahmen sind noch sehr grundsätzlicher Natur, es geht vor allem darum, die verschiedenen Akteure zur Zusammenarbeit zu bewegen. Doch durch diverse Experimente wird derzeit die Basis für eine äußerst weitreichende Informations- und Datensammlung gelegt. Bislang gibt es nur erste Pilotprojekte, die Aktivitäten in sozialen Netzwerken und das Online-Verhalten von Individuen aufzeichnen und speichern. Eine deutliche Verfeinerung ist auch bezüglich des Strafenkatalogs zu erwarten, mit dem unliebsames Verhalten sanktioniert werden soll. Bislang werden solche Strafen nur in begrenztem Ausmaß verhängt, in Zukunft dürfte sich der Kreis der Betroffenen erweitern.

3.2 PILOTPROGRAMME: EHRGEIZIGE BETATESTS FÜR DAS SYSTEM

Die chinesische Führung fördert aktiv Pilotprojekte zum Testen verschiedener Varianten von Bewertungssystemen. Zum einen existieren lokale und sektorale Pilotprojekte unter Regierungsverantwortung. In einzelnen Provinzen und Städten oder begrenzt auf bestimmte Wirtschaftsbereiche oder Politikfelder laufen Einzelexperimente. Zweitens gibt es kommerzielle Pilotprojekte, die es privaten Unternehmen erlauben, freiwillige Bonitätssysteme zu testen. Diese Pilotprojekte bilden eine wichtige Grundlage für das gesellschaftliche Bonitätssystem, weil sie Anhaltspunkte dafür bieten, in welche Richtung sich das System entwickeln könnte.

Lokale und sektorale Pilotversuche: Prototypen für landesweite Maßnahmen

Die meisten Provinzen haben seit 2015 die Einführung von Bonitätssystemen vorangetrieben. Ihre Experimente dürften als Prototypen für landesweite Maßnahmen dienen. Jede Provinz hat Zentrale Führungsgruppen oder interministerielle Konferenzsysteme gebildet, um die Politik auf Provinzebene zu koordinieren. Drei Provinzen (Shaanxi, Hubei und Hebei) sowie die regierungsunmittelbare Stadt Shanghai haben Regelungen zum Umgang mit Bonitätsinformationen erlassen. An einer nationalen Gesetzgebung wird noch gearbeitet, doch hat die Nationale Kommission für Entwicklung und Reform (NDRC) im Juni 2017 angekündigt, dass sie der Entwicklung von gesetzlichen Rahmen und Kreditstandards besondere Priorität beimisst.

Ähnlich wie bei anderen politischen Entscheidungsabläufen wurden auch für das gesellschaftliche Bonitätssystem Branchen definiert, in denen das System zuerst getestet wird. Die Erfahrungen sollen später helfen, das System auf weitere

Pilotprojekte geben Hinweise darauf, wie sich das System entwickeln könnte

Sektoren auszuweiten. Prioritär behandelt werden diejenigen, in welchen die chinesische Führung den größten Bedarf sieht, Vertrauenswürdigkeit von Marktteilnehmern zu bewerten und unliebsames Verhalten zu sanktionieren. Dazu gehören Produktion, Steuern, Preisbildung, E-Commerce, Gesundheitsversorgung, Bildung und geistige Eigentumsrechte (IPR).

Der Staatsrat hat außerdem 43 Städte und Bezirke ausgewählt, in denen neue Verfahren zur Bewertung von Glaubwürdigkeit oder zum Sanktionieren von illegalen oder unmoralischen Verhalten getestet werden. Auch auf Provinzebene laufen bereits ähnliche Experimente. Manche Projekte sind schon sehr weit fortgeschritten und testen Maßnahmen, die potentiell tiefe und reputations-schädigende Einschnitte in die Privatsphäre von Bürgern bedeuten.

Zum Beispiel hat die Shanghaier Stadtregierung im November 2016 ein Experiment mit einer Mobiltelefon-App namens „Ehrliches Shanghai“ (诚信上海) begonnen.²⁷ (Freiwillige) Nutzer können ihre staatliche Identitätsnummer eingeben. Innerhalb von 24 Stunden erhalten sie eine von drei möglichen Bewertungen (sehr gut, gut oder schlecht), basierend auf den Daten, die die Regierung bereits über sie gespeichert hat. Weil die Teilnahme freiwillig ist, gibt es nur Belohnungen für gute Ergebnisse und keine Strafen für schlechte Bewertungen. Dies dürfte sich jedoch ändern, sollte die Teilnahme an dem System eines Tages Pflicht werden.

Andere lokale Versuche, wie in Rongcheng (Provinz Shandong), gehen weiter: Die Behörden ordneten Einwohnern eine Basispunktzahl von 1000 Punkten zu. Wer zum Beispiel bei Rot über die Ampel geht, bekommt Punkte abgezogen; für „gutes“ Verhalten wie ehrenamtliches Engagement gibt es Pluspunkte. Basierend auf der Gesamtpunktzahl werden Noten zwischen AAA und D vergeben. Je nach Note erhalten die Einwohner eine Vorzugsbehandlung oder müssen zusätzliche Auflagen hinnehmen, wenn sie mit Regierungsbehörden zu tun haben.²⁸

Manche Pilotprojekte testen auch weitere Möglichkeiten, Fehlverhalten zu bestrafen bzw. öffentlich zu machen. In den Kreisen Sanmen (Provinz Zhejiang) und Dengfeng (Provinz Henan) kooperieren lokale Gerichte mit Telekommunikationsfirmen. In den Pilotversuchen stellen die Gerichte den Telekommunikationsunternehmen mit den Namen von Bürgern Listen zur Verfügung, die gerichtlich angeordneten Zahlungsforderungen ignoriert haben (dabei geht es mitunter um relativ kleine Summen von einigen Tausend Yuan). Ruft jemand die Betroffenen an, hört der Anrufer statt eines Freizeichens eine Ansage, die über die Verfehlung informiert – zusammen mit einer Aufforderung, den Schuldner zum Einhalten seiner gesetzlichen Verpflichtungen aufzurufen. Die ersten Fälle wurden im Juni 2017 getestet.²⁹

Kommerzielle Pilotversuche: Fortgeschritten, aber zu gewagt?

Kommerzielle Pilotprojekte mit Bonitätsbewertungen auf freiwilliger Basis gehören zu den innovativsten, sind zugleich aber auch umstritten. Um mehr Kunden anzuziehen, haben Unternehmen wie Ant Financial Services mit Sesame Credit den Nutzern Belohnungen angeboten. Wer mitmacht, kann Schirme, eBikes oder sogar Autos kautionsfrei anmieten.³⁰ Ähnlich wie die FICO in den USA oder die Schufa in Deutschland vergibt Sesame Credit an seine Nutzer zwischen 350 und 950 Punkte, basierend auf einer Reihe von Kriterien, darunter Online-Käufe, demografische Angaben, die pünktliche Bezahlung von Rechnungen sowie soziale Verbindungen. Die exakte Berechnungsmethode bleibt allerdings undurchsichtig.

Die Auswertung von Daten zum Online-Verhalten, zum Beispiel in sozialen Netzwerken, zur Bestimmung der Kreditwürdigkeit eines Menschen, ist ein erheblicher Eingriff in die persönliche Selbstbestimmung und hat das Potenzial, ein mächtiges Werkzeug für eine Überwachung mit totalitären werden.

Die chinesischen Behörden stehen solchen kommerziellen Pilotprojekten bislang jedoch ambivalent gegenüber. Die chinesische Zentralbank entschied kürzlich, die 2015 an acht Privatunternehmen vergebenen Lizenzen für Tests von Bonitätssystemen nicht zu verlängern. Zur Begründung wurde das auch in den Medienberichten erwähnte mangelnde Vertrauen in die kommerziellen Akteure genannt. Die Regulierungsbehörden bemängelten unter anderem, dass keines der acht Unternehmen ausreichende Anstrengungen zum Schutz der Privatsphäre der Nutzer unternommen hätte und dass sie mehr Daten gespeichert hätten, als für die Bonitätsbewertung notwendig sei. Darüber hinaus bestünden „Interessenkonflikte“, weil die Unternehmen mit ihren Angeboten in E-Commerce oder Fintech im Wettbewerb stünden. Aus diesem Grund würden sie Daten nicht miteinander austauschen, was den Aufbau des gesellschaftlichen Bonitätssystems potentiell behindern könnte.³¹

Vorerst bleibt das weitere Schicksal der kommerziellen Pilotprojekte wegen des Misstrauens der öffentlichen Stellen ungewiss. Sollten die Experimente in diesem Bereich verlangsamt werden, könnte dies auch die Einführung des gesellschaftlichen Bonitätssystems insgesamt bremsen. Denn was die technischen Voraussetzungen angeht, sind die kommerziellen Unternehmen in Sachen Datensammlung und -auswertung den staatlichen Stellen immer noch voraus und ein wichtiger Motor für Innovation.

Pilotprojekte testen Maßnahmen, die potentiell tiefe und reputations-schädigende Einschnitte in die Privatsphäre von Bürgern bedeuten

4. Das gesellschaftliche Bonitätssystem wird China grundlegend verändern

Das gesellschaftliche Bonitätssystem mit seinem Potenzial zur technikbasierten Gesellschaftskontrolle könnte weit über alles hinausgehen, was in anderen Ländern möglich ist. Noch kämpft China mit bürokratischen und technischen Hürden. Viele der derzeit landesweit umgesetzten Maßnahmen, wie die Einführung einheitlicher gesellschaftlicher Bonitätsnummern, sind noch Grundlagenarbeit und dienen dem Zweck, den Datenaustausch überhaupt erst zu ermöglichen.

Nicht alles, was derzeit in Piloten ausprobiert wird, wird zwangsläufig in ganz China Schule machen. Aber selbst wenn nur einige der Pilotprojekte ausgeweitet würden und der Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur zum Datenaustausch gelänge, wären massive Konsequenzen zu erwarten.

Auch das System der schwarzen Listen ist schon recht effektiv und hat das Potenzial, das Leben von Bürgern und die Bewegungsfreiheit von Unternehmen erheblich einzuschränken. Eine konsequente Anwendung der schon bestehenden Regeln sowie eine Ausweitung auf weitere Vergehen dürften sich gravierend auswirken, selbst wenn die Idee eines allumfassenden Bürgerscores sich nicht durchsetzt.

Parallel zum Aufbau des Systems entstehen zurzeit sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene neue Regularien, die das Geschäftsumfeld in China verändern. Auf dem chinesischen Markt tätige Unternehmen werden sich den veränderten rechtlichen Bedingungen anpassen müssen. Ausländische Interessenvertreter sollten sich mit den Plänen der chinesischen Regierung vertraut machen und auf dem Laufenden bleiben, was sich in den einzelnen Sektoren und Provinzen politisch tut. Außerdem sollten sie von den Behörden die Erläuterung unklarer Regeln einfordern. In der Aufbauphase des Systems besteht für ausländische Interessenvertreter eventuell noch die Möglichkeit, auf die chinesische Regierung einzuwirken, etwa was den Datenschutz oder die Korrektur von Bonitätsbewertungen betrifft.

Bislang hat die chinesische Führung wenig Interesse daran gezeigt, das gesellschaftliche Bonitätssystem in andere Länder zu exportieren. Allerdings weiten private chinesische Unternehmen im Bereich mobiler Bezahlsysteme ihre Angebote im Ausland inzwischen massiv aus. Sie gewinnen damit Daten, die für die Verbreitung von Bonitätsbewertungen im Ausland notwendig sind. Langfristig ist nicht auszuschließen, dass Chinas Führung das System auch im Ausland als Modell bewirbt.

Eine ganze eigene Dienstleistungsindustrie dürfte künftig im Bereich der Verbesserung und möglicherweise des aktiven „Managements“ der Beeinflussung von Bonitätswerten entstehen, sowohl im Finanz- als auch im gesellschaftlichen Bereich. Wenn die Namen von Individuen mit schlechten Bewertungen in schwarzen Listen öffentlich vorliegen, ist es für einflussreiche Unternehmen und andere Akteure ein leichtes, diejenigen direkt anzusprechen, die legal oder illegal ihren Score verbessern wollen.

Obwohl der Schutz der Privatsphäre und von Firmengeheimnissen auch in offiziellen Medienberichten als mögliche Problemfelder eines umfassenden Bonitätssystems genannt werden, ist es unwahrscheinlich, dass die Durchsetzung von Datenschutz in China jemals EU-Niveau erreichen wird. Die Interessen ausländischer Unternehmen werden bei der Erstellung der relevanten Regelwerke, wenn überhaupt, nur am Rande eine Rolle spielen. Wenn zudem in einem gesellschaftlichen Bonitätssystem die Daten von einzelnen Unternehmen, Behörden und anderen Daten-Dienstleistern immer enger verzahnt werden, dann wird es auch schwieriger, Bedingungen für mehr Cybersicherheit und einen sicheren Datenaustausch zu schaffen.

Widerstand von unten gegen die politische Initiative ist derzeit unwahrscheinlich, zum Teil auch deshalb, weil viele in China die von der Regierung formulierte Absicht unterstützen, für mehr Verantwortlichkeit und Vertrauen in der Gesellschaft zu sorgen. Doch wenn die Bewertung von Individuen und Unternehmen immer weitreichendere Folgen für das tägliche Leben und das Wirtschaftsgeschehen hat, könnten auch Bürger und Firmen sich mittelfristig stärker als bisher zu Wort melden und Aufschluss darüber verlangen, welche Normen und Kriterien der Bonitätsbewertung zugrunde liegen.

Die Behörden wiederum werden möglicherweise kommerzielle Bewertungsagenturen und ihre Beratungsangebote als Konkurrenz betrachten, die bereits jetzt aus einem wahren Schatz an Kundendaten schöpfen können. Spannungen zwischen beiden Seiten dürften die reibungslose Entwicklung des gesellschaftlichen Bonitätssystems zumindest bremsen. Insbesondere Chinas Technologiegiganten sind klar im Vorteil bei der Auswertung riesiger Datenmengen. Für die staatlichen Akteure sind diese Firmen deshalb immens wichtig. Zugleich sind die Firmen darauf angewiesen, dass die Regulatoren ihnen Raum für Experimente gewähren. Wie sich das gesellschaftliche Bonitätssystem entwickelt, hängt vor allem davon ab, ob Staat und Unternehmen bei dessen Aufbau letztlich Hand in Hand arbeiten oder nicht.

Widerstand von unten gegen die politische Initiative ist derzeit unwahrscheinlich

- 1 | Anhui: Hefei 合肥, Wuhu 芜湖, Anqing 安庆, HuaiBei 淮北; Beijing: Haidian District 海淀区; Fujian: Fuzhou 福州, Xiamen 厦门, Putian 莆田; Heilongjiang: Suifenhe 绥芬河; Guangdong: Guangzhou 广州, Shenzhen 深圳, Zhuhai 珠海, Shantou 汕头, Huizhou 惠州; Henan: Zhengzhou 郑州, Nanyang 南阳; Hubei: Wuhan 武汉, Xianning 咸宁, Yichang 宜昌, Huangshi 黄石; Inner Mongolia: Hohhot 呼和浩特, Wuhai 乌海; Jiangsu: Nanjing 南京, Wuyi 无锡, Suqian 宿迁, Suzhou 苏州; Liaoning: Shenyang 沈阳, Dalian 大连, Anshan 鞍山, Liaoyang 辽阳; Shanghai: Pudong New District 浦东新区, Jiading District 嘉定区; Sichuan: Chengdu 成都, Luzhou 泸州; Zhejiang: Hangzhou 杭州, Wenzhou 温州, Yiwu 义乌, Taizhou 台州.
- 2 | Meissner, Mirjam. China's Social Credit System: A big-data enabled approach to market regulation with broad implications for doing business in China, MERICS China Monitor Nr. 39, 24. Mai 2017. <https://www.merics.org/de/merics-analysen/china-monitor/merics-china-monitor-nr-39/>.
- 3 | Ebenda.
- 4 | Alibaba ist eines der größten Technologieunternehmen Chinas, das zunächst ECommerce Plattformen wie Taobao und Tmall begründete. In jüngerer Zeit hat es sich auch stark in der Finanztechnologie („fintech“) mit Vermögensverwaltungsprodukten wie Yu'e Bao engagiert. Ant Financial ist eine Tochter von Alibaba, die hinter dem marktführenden Bezahlssystem Alipay steht. Diese App wird von rund 600 Millionen Nutzern in China eingesetzt und auch von Chinesen in Südostasien und Teilen von Europa genutzt. Sesame Credit ist der Bonitätsservice von Ant Financial und wird im Paket mit Alipay angeboten.
- 5 | Sesame Credit bewertet Nutzer basierend auf Datenpunkten, die sich aus Online-Käufen und dem Verhalten von Leuten, die als Freunde innerhalb von Alipay identifiziert werden, ergeben. Es wurde ausgiebig in englischsprachigen Medien über die App berichtet, weil das Unternehmen sehr attraktive Angebote zur kautionsfreien Anmietung macht und seinen Kunden Belohnungen garantiert, wenn sie hohe Bonitätswerte haben. Solche privaten Pilotprojekte werden vermutlich über die Probephase hinweg fortgesetzt, betrachtet man die mächtigen Netzwerkeffekte die durch die freiwillige Teilnahme entstanden sind. Für mehr Informationen über Sesame Credit vgl. z.B. Cheang Ming, "FICO with Chinese characteristics: Nice rewards, but punishing penalties." March 16, 2017. <https://www.cnbc.com/2017/03/16/china-social-credit-system-ant-financials-sesame-credit-and-others-give-scores-that-go-beyond-fico.html>, letzter Abruf am 6. Januar 2018.
- 6 | Für einen Überblick über die verschiedenen Bereiche, die abgedeckt werden, vgl. NDRC und Zentralbank (PBOC), "Division of Tasks for the Social Credit System Construction Plan" (社会信用体系建设规划纲要 (2014—2020年) 任务分工). 16. Dezember 2014, http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201501/t20150105_659408.html, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.
- 7 | Die Medien wurden mit Hilfe der Datenerfassungs-Software der Media Intelligence Company Meltwater ausgewertet.
- 8 | „Mitteilung des Staatsrates zur Schaffung eines Gesellschaftlichen Bonitätssystems“ 国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要 (2014—2020年) 的通知, ausgestellt am 14. Juni 2014, http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm, letzter Abruf am 27. September 2017.
- 9 | Zhengxin 征信 wird für die systematische Auswertung und Verarbeitung von Bonitätsinformationen durch professionelle Kreditratingagenturen verwendet.
- 10 | Es gab 28 Erwähnungen von 征信 gegenüber 144 Erwähnungen von 诚信 im Hauptplan, mit ähnlichen Zahlen in den Provinzplänen: ca. 2.600 Erwähnungen von 征信 gegenüber ca. 6.400 Erwähnungen von 诚信 in der reduzierten Meltwater-Probe.
- 11 | Seit Xi Jinping an die Macht kam, betonte die chinesische Führung die Notwendigkeit von „Gesetzmäßigkeit“ (engl. „rule by law“). Dies ist ein Trend, der sich auch im Umsetzungsprozess des Gesellschaftlichen Bonitätssystems zeigt. Dieses soll u.a. dazu dienen, das Vertrauen in das Rechtssystem zu stärken, indem ein detaillierter rechtlicher Rahmen und rechtliche Standards gesetzt werden, um Vertrauenswürdigkeit zu bewerten und unliebsames Verhalten zu sanktionieren. Vgl. Hauptplan.
- 12 | Vgl. zum Beispiel "Food safety regulation needs to be done together with society" (食品安全监管 不能离开社会 共治), 14. Februar 2017 <http://bxsc.xfwb.com.cn/shipin-Quan/45031.html>, letzter Abruf am 20. Oktober 2017.
- 13 | Z.B. "PBOC official: credit platforms need to be few in number, but of high quality and strong" (中国央行官员: 征信平台要少而精、少而强), 17. Juni 2017, <http://finance.china.com.cn/roll/20170617/4252586.shtml>, letzter Abruf am 26. Oktober 2017.
- 14 | Z.B. 谋破互金 “信息孤岛” 地方协会引入区块链建新型共享系统, 12. Januar 2017, <http://www.nbd.com.cn/articles/2017-01-12/1069615.html>, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.
- 15 | "Ant Financial Ups Travel Benefits for 'Creditworthy' Individuals," Caixin, 7. Juni 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-06-07/101099284.html>.
- 16 | "Uncovering the Secret of Sesame Credit: Losers Only Need 400 RMB to Become Elite Returnees" (揭秘芝麻分刷分: 丝变身海归精英, 只需400元), 零和 [Ling He], Sohu, 10. Juli 2017, http://www.sohu.com/a/155992905_380621, letzter Abruf am 28. Oktober 2017.
- 17 | Zwei Journalisten berichteten z.B. in der Wochenzeitung Southern Weekly darüber, wie einfach sie illegal an sensible Daten ihrer Kollegen gelangen konnten. Der investigative Beitrag kam jedoch nicht zu der Schlussfolgerung, dass die Daten möglicherweise von Regierungsvertretern verkauft wurden. http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2016-12/12/content_103959.htm?from=timeline&isappinstalled=0&winzoom=1, letzter Abruf am 5. Dezember 2017.
- 18 | Plattformen, auf denen jeder Fragen stellen und Antworten von anderen Nutzern erhalten kann, vergleichbar mit Quora oder Yahoo Answers. Das prominenteste Beispiel in China ist Zhihu.
- 19 | Zum Beispiel wurde auf einem BBS-Poster ein Zwischenfall berichtet, in dem der Datenschutz verletzt wurde. Die Schilderung endet mit dem Satz „der einzige Weg, um private Daten zu schützen ist der, sie großen, verlässlichen Organisationen und Firmen anzuvertrauen, die sich Gesetze halten,“ <https://bbs.rong360.com/thread-186430-1.html#new-special>.
- 20 | NDRC und PBOC, "Division of Tasks for the Social Credit System Construction Plan" (社会信用体系建设规划纲要 (2014—2020年) 任务分工). 16. Dezember 2014, http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201501/t20150105_659408.html, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.
- 21 | Das zentrale Motto, das häufig zitiert wird, um das System zu beschreiben, lautet: „Vertrauen in einem Bereich verlieren, bedeutet, überall mit Restriktionen kämpfen“ (一处失信, 处处受限).
- 22 | Top Ten-Forschungsberichte über den Kreditaufbau 2016 "2016年信用建设领域十大研究报告 | 中评信用," 最新网, 19. Oktober 2017, <http://www.zuiniow.com/n3912211.html>, letzter Abruf am 5. Dezember 2017.
- 23 | "Notice from the General Office of the State Council on Establishing the System of Inter-ministerial Conferences on Social Credit System Construction" (国务院办公厅关于建立国务院社会信用体系建设部际联席会议制度的通知), 18. April 2007, http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_632090.htm, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.

- 24 | Ein Überblick über die existierenden Memoranden findet sich hier: <http://www.sxcredit.gov.cn/gj/93884.jhtml>.
- 25 | Memorandum of Understanding on cooperation in supervision and joint disciplinary action regarding untrustworthy companies (失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录), November 2015, http://gzcx.gov.cn/uploads/soft/151211/8_1708088611.pdf, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.
- 26 | "老赖" 相亲 "见光死" 莫因失信误终身 <http://www.creditchina.gov.cn/newsdetail/21755>, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.
- 27 | "What's Your 'Public Credit Score'? The Shanghai Government Can Tell You," 3. Januar 2017, <http://www.npr.org/sections/parallels/2017/01/03/507983933/whats-your-public-credit-score-the-shanghai-government-can-tell-you>. "New App rates Shanghai citizen's honesty," 14. November 2016, <http://www.sixthtone.com/news/1554/new-app-rates-shanghai-citizens%20-honesty>, letzter Abruf am 30. Oktober 2017.
- 28 | Kai Strittmatter, "Creating the honest man," 2. Juni 2017, <http://international.sueddeutsche.de/post/161355280290/creating-the-honest-man>, letzter Abruf am 27. November 2017.
- 29 | Sanmen: 专属彩铃让老赖闻 "声" 丧胆, http://www.creditchina.gov.cn/home/zhuan-tizhuanlan/tujiexinyong/201709/t20170922_48518.html, letzter Abruf am 27. November 2017. Text der Nachricht, die erklingt: 你所拨打电话的机主已经被三门县人民法院纳入失信被执行人名单, 请督促其尽快履行生效法律文书确定的义务. Dengfeng: "Court Orders Phone Shaming for 'Dishonest' Debtors," 15. Juni 2017, <http://www.sixthtone.com/news/1000340/court-orders-phone-shaming-for-dishonest-debtors>, letzter Abruf am 27. November 2017.
- 30 | Sesame Credit Webseite: <https://xin.xin>.
- 31 | Lucy Hornby, "China changes tack on 'social credit' scheme plan," 5. Juli 2017, <https://www.ft.com/content/f772a9ce-60c4-11e7-91a7-502f7ee26895>, letzter Abruf am 30. Oktober 2017, und "万存知: 未想到8家征信机构离监管要求差距那么大," 新浪财经, 6. Oktober 2017, http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/2017-06-06/doc-ify-fuzmy2122604.shtml.

IHRE ANSPRECHPARTNERIN FÜR DIESEN CHINA MONITOR

Dr. Mareike Ohlberg
mareike.ohlberg@merics.de

REDAKTION

Kerstin Lohse-Friedrich
Claudia Wessling (MERICS)

GRAFIKEN

Kathrin Hildebrandt, Hildebranding
Johannes Buckow (MERICS)

HERAUSGEBER

MERICS | Mercator Institute for China Studies
Klosterstraße 64,
10179 Berlin
Tel.: +49 30 3440 999 0
Mail: kommunikation@merics.de
www.merics.org

DESIGN

STOCKMAR+WALTER Kommunikationsdesign

ISSN: 2509-3843