

Katja Drinhausen

Perspektiven digitaler Governance in China: Zwischen Verbesserung sozialer Teilhabe und politischer Kontrolle

Mit der „Internet+“-Strategie hat die chinesische Regierung den Grundsatz digital by default für alle Politikbereiche etabliert. China spielt eine Vorreiterrolle beim Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in der Regierungsführung. Während sich der Raum für internationale Zusammenarbeit in China verengt, ist die Volksrepublik mittlerweile ein wichtiger Akteur in der globalen Entwicklungszusammenarbeit und im Aufbau digitaler Infrastruktur. Dies bietet neue Potentiale der Kooperation. Dabei müssen die unterschiedlichen Wertesysteme und politischen Prioritäten bedacht werden, die den Einsatz neuer Technologien bestimmen.

Schlagwörter:

China - Digitalisierung - „Internet+“-Strategie - E-Governance - Good Governance - Rechtsstaatlichkeit - Menschenrechte - personenbezogene Daten - Entwicklungszusammenarbeit - digitale Seidenstraße

Perspektiven digitaler Governance in China: Zwischen Verbesserung sozialer Teilhabe und politischer Kontrolle

|| Katja Drinhausen

Im Mai 2019 fand in Fuzhou der zweite Digital China Summit statt. Die Stadt in der südchinesischen Provinz Fujian formulierte bereits 2002 einen Digitalisierungsplan und gilt als Vorreiter in E-Governance. Auf dem Gipfel wurde präsentiert, wie Bürger über die e-Fuzhou-App innerhalb weniger Sekunden auf fast alle öffentlichen Leistungen und Verfahren zugreifen können, vom Ticketerwerb für den öffentlichen Nahverkehr, Verwaltung von Sozialversicherungskonten und Unternehmensgründung bis hin zur Zahlung von Arztbesuchen, Stromversorgung oder anderen Dienstleistungen.¹

Fuzhou steht damit beispielhaft für das Potential, das die chinesische Regierung im Einsatz digitaler Technologien für eine moderne, effiziente Regierungsführung sieht. Seit der Verbreitung des Internets in den 1990er Jahren werden die Vorteile „smarter“, also intelligenter und vernetzter Regierungsführung diskutiert und immer mehr nationale und lokale Pläne aufgelegt, um die digitale Entwicklung voranzutreiben. War es in den frühen 2000er Jahren vor allem der Aufbau von Online-Plattformen der Lokalregierungen, so steht seit 2009 der Aufbau von mittlerweile über 500 Smart Cities im Vordergrund.²

Im 13. Fünfjahresplan für die Jahre 2016 bis 2020 rief die chinesische Regierung die sogenannte „Internet+“-Strategie

aus, die den Grundsatz „digital by default“ für alle Politikbereiche etabliert. Die Strategie soll Chinas Aufstieg zur Digitalmacht absichern und dient als Grundlage für bereichsspezifische Aktionspläne.³

Ob in der Armutsminderung, Grundversorgung oder öffentlichen Sicherheit, überall sollen digitale Technologien zur nachhaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beitragen und der Bevölkerung neue Zugänge eröffnen. Der rapide landweite Netzausbau hat gute Voraussetzungen dafür geschaffen. Mitte 2019 hatte China rund 854 Millionen Internetnutzer, Tendenz schnell steigend.⁴ Damit nutzen über 60 Prozent der Bevölkerung das Internet, fast alle verwenden mobile Endgeräte und Online-Applikationen. Die daraus entwickelten Ansätze und technologischen Neuerungen sind Ausgangspunkt für zunehmende internationale Kooperation im Bereich digitaler Governance, sowohl mit Europa, aber auch in der Süd-Süd-Kooperation.⁵

Als Ziele des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in der Regierungsführung führen auch chinesische Regierungsprogramme und Staatsmedien die Förderung von Good Governance, Demokratie und Rechtssicherheit an und stellen die Vorteile von digitalen Anwendungen heraus. Vielfältige Berichte über



Quelle: MERICS

eine repressive Nutzung in der internationalen Presse weisen aber darauf hin, dass diese Konzepte im politischen System der Volksrepublik China teils sehr anders interpretiert und umgesetzt werden, als in liberalen Demokratien. Dieser Werte- und Rechtsrahmen bestimmt, wie neue Technologien eingesetzt werden. Daher ist es gerade für internationale Akteure, die auf dem Gebiet der Digitalisierung mit China kooperieren wollen, wichtig, ein möglichst genaues Verständnis hiervon zu haben.

1. Unterschiedlicher Werte- und Rechtsrahmen

In freiheitlich-demokratischen Staaten wird Good Governance meist sehr breit definiert. So legt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beispielsweise einen umfassenden Kriterienkatalog zugrunde, der neben der Implementierung der Agenda 2030 und effizientem, transparentem Regierungshandeln auch den Schutz der Men-

schenrechte sowie Demokratie und rechtsstaatliche Mindeststandards beinhaltet.⁶ Dieses weiter gefasste Verständnis von Good Governance findet sich sowohl in den europäischen Zielsetzungen zur Entwicklungszusammenarbeit, als auch in den Definitionen der Vereinten Nationen wieder, wo neben Effizienz, Transparenz und Minimierung von Korruption ebenfalls Faktoren wie Rechtsstaatlichkeit, politische Partizipation und der Schutz gesellschaftlicher Minderheiten einbezogen werden.⁷

Die chinesische Regierung dagegen folgt, geleitet vom politisch-ideologischen Diskurs der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh), einer engen Lesart. In Anlehnung an die ursprüngliche verwaltungswissenschaftliche Definition stehen hier die verbesserte Zurverfügungstellung öffentlicher Leistungen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch sowie die Stärkung des Rechtsrahmens im Mittelpunkt.⁸ Good Governance ist somit primär auf eine effiziente, rechtsbasierte Regierungsführung

ausgerichtet und nicht auf institutionalisierte Mitspracherechte für Bürger.

Die chinesische Führung stellt durchaus einen engen Zusammenhang zwischen Good Governance und Demokratie, Menschenrechten und Rechtssicherheit her. Allerdings wird der chinesische Demokratiebegriff explizit von der westlichen Demokratie und ihrem Fokus auf freien Wahlen, Gewaltenteilung, unabhängiger Justiz und Medien- und Meinungsfreiheit abgegrenzt. Im politischen System der Volksrepublik bezieht sich Demokratie auf den demokratischen Zentralismus, bei dem die KPCh als alleinige Regierungspartei die politischen Richtungsentscheidungen fällt und für zentral gesteuerte, schnelle Umsetzung sorgt. Durch Konsultationsmechanismen bezieht die KPCh formal Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen mit ein, die demokratische Legitimation leitet sich jedoch aus Gewährleistung der Ordnung und dem Wohlstandszugewinn der breiten Bevölkerung ab. Der Parteistaat stellt diese Form der Demokratie als einzige mit den nationalen Gegebenheiten Chinas kompatible dar und bewirbt sie vermehrt auch im internationalen Kontext als das überlegene Modell.⁹

Die Differenzen setzen sich im Menschenrechtsverständnis fort. Die chinesische Regierung legt den Fokus explizit auf den Schutz kollektiver Rechte. Sicherheit und politische Stabilität werden als höchste Grundrechte charakterisiert, aus denen wirtschaftliche und soziale Menschenrechte erst folgen. Bürgerliche und politische Rechte stehen am Ende der Wirkungskette, wie der Umgang mit Dissidenten und ethnischen Minderheiten verdeutlicht.¹⁰ Hier ergeben sich Widersprüche zur Förderung individueller, freiheitlich-demokratischer Grundrechte, die den Zielsetzungen internationaler Entwicklungszusammenarbeit westlicher Staaten zugrunde liegt. Dies spiegelt sich auch im „sozialistischen Rechtsstaat chine-

sischer Prägung“ wider, der weit weniger auf den Schutz verfassungsmäßiger Grundrechte ausgelegt ist, sondern die politische Führung der KPCh festschreibt und dem Staat weitreichende Eingriffsrechte garantiert, gerade auch im Bereich der Meinungsäußerung und zivilgesellschaftlichen Engagements, wie im Bereich der Internetregulierung deutlich wird.

Die staatlichen Werte und Zielsetzungen prägen die rechtlichen Bestimmungen zu Erhebung und Schutz personenbezogener Daten und dem Einsatz von Überwachungstechnologien in China, die den Rahmen für die Entwicklung digitaler Governance setzen. Anforderungen zu Verhältnismäßigkeit und Sicherheit der Datenerhebung und -verarbeitung sind aktuell über eine Vielzahl von Gesetzen und Regularien verstreut und beziehen sich primär auf Unternehmen, nicht auf staatliche Institutionen. Das Anfang 2017 in Kraft getretene Cybersicherheitsgesetz hat zwar neue Standards zu Nutzereinwilligung und Sicherheitsanforderungen etabliert, es überantwortet Plattformen aber auch die Kontrolle von Inhalten dahingehend, ob sie ein Risiko für politische und soziale Stabilität darstellen.¹¹ Ein umfassendes Datenschutzgesetz ist derzeit in Arbeit, doch es steht nicht zu erwarten, dass der Zugriff staatlicher Institutionen auf Daten grundsätzlich eingeschränkt wird.

2. Vielfältiger Einsatz digitaler Technologien in der Regierungsführung

Die genannten Konzepte werden auch in China kontrovers diskutiert. Dennoch ist es wichtig, die offizielle Lesart der Kernbegriffe rund um Good Governance zu verstehen, da sie das politische Verständnis chinesischer Bürger prägen und staatlichen Akteuren sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich digitale Governance als Richtschnur dienen. Dies zeigt sich auch an der Bandbreite des Einsatzes digitaler

Technologien in der Regierungsführung und Politikgestaltung, in die im Folgenden ein Einblick gegeben wird.

2.1. Förderung sozialer Teilhabe und nachhaltiger Entwicklung

China ist nach wie vor von enormer Ungleichheit zwischen Stadt und Land und verschiedenen Landesteilen geprägt. Insbesondere Menschen in peripheren ländlichen Gebieten und Arbeitsmigranten sind von Armut betroffen. Armutsbekämpfung ist daher eine zentrale politische Zielsetzung unter Staatspräsident Xi Jinping. Nicht nur will China die Agenda 2030 der Vereinten Nationen frühzeitig umsetzen, bereits zum 100. Jahrestag der KPCh im Jahr 2021 soll extreme Armut besiegt werden. Der Aufbau digitaler Infrastruktur wird dabei als ein Kernelement der Armutsbekämpfung gesehen. Durch Plattformen zur Arbeitsvermittlung und Förderung von Existenzgründung vor allem im E-Commerce-Bereich sollen in ländlichen Regionen gezielt neue Arbeits- und Wertschöpfungschancen eröffnet werden. Allerdings liegt der Anteil ländlicher Internetnutzer bislang nur bei etwa 26 Prozent, obwohl sie rund 40 Prozent der Bevölkerung stellen.¹²

Die Digitalisierung soll außerdem institutionelle Reformen in den Bereichen soziale Sicherung und Gesundheit flankieren, um den Zugang für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen zu verbessern. So wurde eine neue Sozialversicherungskarte entwickelt und bereits an über eine Milliarde Menschen ausgegeben, die alle sozialen Sicherungen umfasst und eine überregionale Abwicklung von Behandlungskosten ermöglicht. Als Teil der „Gesundes China“-Strategie von 2015 wird derzeit außerdem ein nationales Informationssystem aufgebaut, eine entscheidende Erleichterung insbesondere für Arbeitsmigranten. E-Dienste und Online-Sprechstunden sollen

Ärzte und Patienten entlasten und der ungleichen regionalen Verteilung der medizinischen Versorgung entgegenwirken. Durch Big-Data-Analyse der Gesundheitsdaten erhofft man sich zudem eine bessere Ressourcenallokation und vor allem eine umfassende, proaktive Epidemieprävention.¹³

Angesichts der Tatsache, dass Umweltverschmutzung, Ressourcenmangel und klimabedingte Naturkatastrophen ernsthafte Herausforderungen für die langfristige Entwicklung Chinas darstellen, wird auch hier großes Potential in der Big-Data-Analyse gesehen, beispielsweise durch den Aufbau einer nationalen Umweltdatenplattform bis 2021. Smart Cities sollen helfen, den urbanen Raum nachhaltig zu gestalten, was aufgrund der vielen Millionenmetropolen in China ein dringendes Thema ist.¹⁴ Hier gibt es durchaus Schnittmengen mit internationalen Initiativen für Good Governance und nachhaltige Entwicklung. Gerade in den Bereichen Smart City, Umwelt und Klima haben sich eine Vielzahl internationaler Kooperationen entwickelt.¹⁵

2.2 Innovation im Bildungswesen

Wie das bereits 2010 aufgelegte 10-Jahresprogramm für die Informatisierung im Bildungswesen verdeutlicht, wird auch hier der Einsatz moderner Kommunikationstechnologien großgeschrieben. Neben neuen Ansätzen innovationsfördernden Lernens soll die Digitalisierung von Materialien und Lehrangeboten helfen, Ungleichheiten im Bildungszugang abzubauen und dem Lehrermangel in peripheren Gebieten entgegenwirken. Gleichzeitig erlauben neue Technologien eine erleichterte Evaluation der Lernleistungen und Verwaltung. Der optimierungsorientierte Ansatz geht allerdings weiter, als aus persönlichkeits- und datenschutzrechtlichen Gründen beispielsweise in Deutschland vertretbar wäre. So wird in Pilotprojekten die Anwesenheit auf

dem Campus überwacht oder im Unterricht die Aufmerksamkeit der Schüler von Kameras und Hirnwellenmonitoren aufgezeichnet und mittels künstlicher Intelligenz (KI) ausgewertet.¹⁶ Ohnehin finden sich Kameras fast flächendeckend in allen Bildungsstätten, so dass neue Technologien auch dazu beitragen, die ideologische Kontrolle zu stärken.

Gerade wegen der Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten ist Digitalisierung in der Bildung ein boomender Sektor, in den die großen chinesischen Technologiekonzerne aktiv eingebunden sind und Produkte entwickeln, die auch für andere Länder attraktiv sind. Die chinesische Regierung strebt danach, China international als Vorreiter im Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für Bildung zu etablieren. So wurden im Rahmen von UNESCO-Konferenzen 2015 die Qingdao-Erklärung zur Ergreifung digitaler Chancen für Bildung und 2019 der Beijing-Konsens zur Nutzung Künstlicher Intelligenz formuliert, die Empfehlungen zur optimalen Nutzung technologischer Neuerungen im Rahmen der Agenda 2030 enthalten.¹⁷

2.3 Transparenz und Effizienz in der Verwaltung

In der öffentlichen Verwaltung werden digitale Plattformen insbesondere seit Amtsübernahme von Xi Jinping vermehrt für mehr Transparenz und den Kampf gegen Machtmissbrauch und Korruption – eine zentrale Ursache für öffentliche Proteste – eingesetzt. Staatliche Einrichtungen sind mittlerweile verpflichtet, ihre Zuständigkeiten, Amtsbefugnisse sowie Verfahren und Gebühren online klar darzustellen und Prozesse zu digitalisieren, um Willkür und Vorteilnahme entgegenzuwirken. Außerdem wurde 2016 unter dem Titel „Internet+Öffentliche Verwaltung“ ein neuer Plan zum Aufbau eines nationalen E-Government-

Systems formuliert. Ziel ist es, verschiedenste öffentliche Dienste auf Online-Plattformen zusammenzuführen und sicherzustellen, dass Bürger „nicht mehr als einmal persönlich erscheinen“ müssen. Die Identitätsfeststellung erfolgt online per digitaler ID oder Gesichtserkennung, was für die Nutzer angesichts großer Entfernungen eine enorme Zeitersparnis bedeutet. Dies erklärt auch die positive Annahme der neuen Optionen, die 2017 bereits von über 485 Millionen, also mehr als der Hälfte aller Internetnutzer, genutzt wurden.¹⁸

Gleichzeitig werden digitale Beschwerde- und Feedbacksysteme aufgebaut, um den gesellschaftlichen Puls zu messen und Konflikte infolge von Amtsmissbrauch und Fehlplanungen zu verhindern. Diese Plattformen sollen die Arbeit der Verwaltung verbessern, aber auch der Bevölkerung signalisieren, dass Partei und Regierung zuhören. Gerade in Problembereichen wie Lebensmittel- und Produktqualität wird zunehmend auf digitale Plattformen gesetzt, um Beschwerden zu sammeln und Streitigkeiten zu schlichten.¹⁹ Was als neue Kanäle demokratischer Teilhabe gepriesen wird, kann allerdings auch dazu genutzt werden, vermeintliche Unruhestifter ausfindig zu machen und unter Druck zu setzen.

2.4 Optimierung der Rechtsprechung und -durchsetzung

Ebenso wie in der öffentlichen Verwaltung sind Ineffizienz, Korruption und Machtmissbrauch zentrale Kritikpunkte am Justizsystem. Um das Vertrauen der Bevölkerung und Privatwirtschaft zu stärken, wird auch im Justizwesen die Einrichtung von Plattformen gefördert, auf denen Verfahrensabläufe erklärt und mittlerweile der Großteil der Gerichtsurteile online gestellt werden. In Pilotprogrammen werden Urteile mittels KI miteinander abgeglichen, Richtern standardisierte Vorschläge unterbreitet

und stark abweichende Urteile an die Vorgesetzten gemeldet.²⁰ Im Juni dieses Jahres ist zudem der erste „KI Richter“ online gegangen, der als Assistent für menschliche Richter fungieren soll. Neu ist auch die Einrichtung der ersten Internet-Gerichtshöfe in Peking, Hangzhou und Guangzhou, die Verfahren vollständig online abwickeln. Die Internet-Gerichtshöfe befassen sich insbesondere mit Rechtsstreitigkeiten im Online-Handel und werden in direkter Kooperation mit den größten Unternehmen in diesem Bereich betrieben.²¹ Die erhöhte Transparenz und technologiegestützte Verfahren sollen sowohl die Einheitlichkeit als auch die Effizienz der Rechtsprechung steigern und damit insgesamt die Akzeptanz der Rechtsprechung verbessern.

In der internationalen Presse sorgt vor allem der Aufbau des Sozialkreditsystems in China für viele Schlagzeilen. Was oft als allumfassender digitaler Kontrollapparat beschrieben wird, besteht in der Praxis bislang aus verschiedenen Teilsystemen, welche die Vertrauenswürdigkeit von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Privatpersonen sowie staatlichen Institutionen analysieren und einstufen. Primäres Ziel ist es, alle gesellschaftlichen Akteure zur Einhaltung der Gesetze und Erfüllung ihrer Verpflichtungen anzuhalten. Regelkonformes Verhalten führt zu einer Platzierung auf Positivlisten und bevorzugter Behandlung, grobe Verstöße gegen Gesetze und Vorschriften führen dagegen zu Einträgen auf Negativlisten und behördenübergreifenden Sanktionen, wie dem Ausschluss von bestimmten Dienstleistungen oder Aktivitäten. Durch die behördenübergreifend verhängten Strafen stellen sich allerdings Fragen der Verhältnismäßigkeit der Eingriffe. Gleichzeitig werden durch das Sozialkreditsystem auch die repressiveren Gesetzgebungen der letzten Jahre, die insbesondere die öffentliche Meinungsäußerung und zivilgesellschaftliches Engagement betreffen, effektiver durchgesetzt.²²

Ab Ende 2019 soll unter dem Begriff „Internet+Monitoring“ eine einheitliche Datenbank aufgebaut werden, in der vielfältige Datenpunkte zum Verhalten von Unternehmen, nichtstaatlichen Organisationen und Individuen sowie öffentlichen Einrichtungen zusammenlaufen und zunehmend automatisch analysiert und sanktioniert werden. Aktuell werden außerdem verschiedene Wege der Kooperation mit privaten Plattformen ausgelotet, die über riesige Datensätze insbesondere zum Verhalten Einzelner verfügen. Zwar liegt der Fokus noch primär auf der Rechtsdurchsetzung, allerdings gibt es durchaus Pilotprojekte zur Steuerung von politisch wünschenswertem Verhalten über punktebasierte Anreizsysteme.²³

2.5 Steuerung der öffentlichen Debatte und des zivilgesellschaftlichen Engagements

Aktivisten und NGOs nutzen in frühen 2010er Jahren gezielt neue Medien, um sich selbst zu organisieren und Themen auf die politische Agenda zu bringen. Bis heute gibt es einen relativ lebendigen Wohltätigkeitssektor auf der Graswurzelebene, der von der Regierung in einem gewissen Rahmen als Feedbacksystem und Beitrag zu ihrer sozialpolitischen Agenda zugelassen wird. Die aufkeimende Selbstorganisation außerhalb des Kontrollbereichs wurde allerdings stark eingegrenzt; insbesondere dort, wo strukturelle Probleme angeprangert werden oder eine überregionale Vernetzung stattfindet. Stattdessen ist die Regierung bemüht, Organisationen und Initiativen entweder zu schließen oder staatlich anzubinden.

Besondere Sorge besteht vor der viralen Verbreitung von regierungskritischen Informationen und einem Überschwappen in Proteste oder politische Bewegungen offline. Kernanliegen der Medienpolitik unter Xi Jinping ist daher ein „gesundes Internet“, in dem negative Informationen

eingedämmt und „positive Energie“ verbreitet wird. Neben dem Aufbau der sogenannten Großen Firewall, die das chinesische Internet vor kritischen westlichen Informationen abblockt, wurden umfangreiche Ressourcen in die Entwicklung effektiver Filter- und Zensurtechnologien investiert. In den letzten Jahren wurde zudem eine lange Reihe von Gesetzen und Verordnungen zur inhaltlichen Kontrolle im digitalen Raum verabschiedet und die Verantwortung für deren Umsetzung an Online-Medien und Kommunikationsplattformen abgegeben.²⁴ All diese Maßnahmen werden als legitime Schritte zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dargestellt. Auf Grundlage des Cybersicherheitsgesetzes muss nun bei allen Kommunikations- und Online-Diensten eine Identitätsfeststellung stattfinden, wodurch Autoren oder Verbreiter nicht nur illegaler, sondern auch politisch unliebsamer Inhalte schnell auffindig gemacht werden können.

Während soziale Medien in China zwar eine eingeschränkte Debatte und Interessenvertretung ermöglichen, ist das Ziel letztlich eine staatliche Steuerung der öffentlichen Debatte und Meinungsbildung. Zu diesem Zweck nutzen Partei und Staat das Internet für eine Kommunikationsoffensive, inklusive eigener Social-Media-Profilen sowie Spiele und Apps, die Ideologie und staatliche Politiken spielerisch vermitteln sollen und deren Nutzung für bestimmte Gruppen verpflichtend ist. So fungiert die App Xuexi-Qiangguo („Von Xi lernen, um die Nation stark zu machen“) als digitales rotes Buch und muss von führenden Kadern und Beamten, aber beispielsweise nun auch in der Journalistenzulassungsprüfung genutzt werden, um Ideologiefestigkeit unter Beweis zu stellen.²⁵

2.6 Sicherheitspolitische Überwachung und Repression

Der Einsatz digitaler Überwachungstechnologien zur Wahrung der öffentlichen Ordnung ist ein wesentlicher Bestandteil der Regierungsführung in China. Neben der Kriminalitätsbekämpfung sind die Verhinderung öffentlicher Proteste oder anderer organisierter Herausforderungen der politischen Macht der KPCh Kernaufgaben aller chinesischen Sicherheitsbehörden. Hierbei soll die möglichst komplette Kameraabdeckung, der Einsatz von Big-Data-Analyse und künstlicher Intelligenz sowie auch die Mobilisierung der Bevölkerung unter den staatlichen Programmen Skynet und Bright as Snow helfen.²⁶ Tatsächlich ist der Großteil des öffentlichen Raums – nicht nur öffentliche Plätze wie Straßen und Bahnhöfe, sondern auch Busse und Taxis, Schulen und Universitäten, Klöster, Kirchen und Moscheen, Bars und Restaurants – mit Kameras abgedeckt. Zug- und Fernbusfahrten sind nur mit Echtnamenregistrierung und Identitätskontrolle möglich.

Der flächendeckende Ausbau dieser Sicherheitstechnologien wird unter dem Motto „Safe Cities“ vorangetrieben und ist integraler Bestandteil der Smart-City-Lösungen in China.²⁷ Auch wenn die technologische Überwachung noch nicht allumfassend ist und für viele Bürger keine spürbaren Auswirkungen hat, so werden diese Technologien besonders auf Individuen oder Bevölkerungsgruppen angewendet, die als potenzielle Gefahr für die politische Stabilität gesehen werden. Gerade durch enge Kooperationen mit Internetdienstleistern und die Anwendung von GPS-Tracking, Gesichts- und Stimmerkennung können detaillierte Bewegungs- und Netzwerkprofile erstellt werden. Neue urbane Systeme zur Überwachung des öffentlichen Raums registrieren dabei nachweislich auch die ethnische Zugehörigkeit insbesondere

muslimischer Minderheiten, betreiben also Racial Profiling.²⁸

Am höchsten ist die Intensität der Kontrolle in Minderheitenregionen wie Xinjiang und Tibet. Ziel ist hier letztlich der gläserne Bürger zur präventiven Gefahrenabwehr. Maßnahmen umfassen in Xinjiang beispielsweise das erzwungene Auslesen von Telefonen und die Installation von Spyware, aber auch den Einsatz einer App, über die verschiedene staatliche und private Akteure fortlaufend Informationen in eine Datenbank, die Integrated Joint Operations Platform, einspeisen. Die so gesammelten Daten sollen es ermöglichen, von der staatlich definierten Norm abweichendes Verhalten zu identifizieren und dienen als Grundlage zur Einweisung in extralegale Umerziehungslager, in denen in vergangenen Jahren über 1,5 Millionen Angehörige muslimischer Minderheiten festgehalten wurden.²⁹ Selbst derart weitgehende Eingriffe in Grundrechte werden mit dem Recht auf Sicherheit als höchstes Menschenrecht legitimiert und als Teil guter Regierungsführung verstanden.³⁰

3. Chancen und Risiken der Digitalisierung

Das politische Rahmenprogramm „Internet+“ hat dazu beigetragen, dass in China in allen Politikbereichen die Einsatzmöglichkeiten neuer Informations- und Kommunikationstechnologien mitgedacht werden. Im Vergleich zu Deutschland sind die Bedenken hinsichtlich der Datensammlung und -nutzung durch den Staat weit geringer; auch deshalb, weil dies auch in der Vergangenheit bereits über Aktensysteme getan wurde. Bislang überwiegen daher die Hoffnungen, die in eine effizientere Verwaltung und besseres Ressourcenmanagement sowie neue Chancen der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe gesetzt werden.

Die chinesische Regierung preist die neuen Technologien bewusst als transpa-

rent, fair und vorurteilsfrei an. Doch sind sie bei weitem kein Allheilmittel, sondern bieten vielfältige Angriffsflächen. Das Gros der Verwaltungsentscheidungen wird auch in Zukunft analog getroffen, so dass die Digitalisierung Engpässe zwar verkleinern, aber nicht aufheben kann und weiterhin anfällig für Korruption und Willkür ist, zudem sind Daten und Datenbanken manipulierbar. Auch Algorithmen sind nicht vorurteilsfrei, sondern spiegeln Zielsetzungen und Bewertungsparameter der politischen Gestalter wider. Dies zeigt sich am schmalen Korridor der Äußerungen und Handlungen, die als „normal“, sprich politisch zulässig angesehen werden und der daraus resultierenden systematischen Diskriminierung, wie sie derzeit in Xinjiang zu beobachten ist. Diese Region dient gewissenmaßen als Sozillabor, die dort angewendeten repressiven Praktiken machen teils auch in anderen Landesteilen Schule.³¹

Bedenklich ist insbesondere die enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und Unternehmen. Im Vergleich zu den Möglichkeiten der globalen Internetkonzerne, die über immense Datenpools verfügen, werden die Überwachungsaktivitäten autokratischer Staaten häufig als weniger invasiv wahrgenommen. Die oft bemühte Gegenüberstellung von „Überwachungswirtschaft“ und „Überwachungsstaat“ lässt allerdings außer Acht, dass in Staaten wie China der Zugriff durch den Staat und der durch Unternehmen nur bedingt getrennt werden kann. Vielmehr profitieren einheimische Unternehmen direkt von den ambitionierten staatlichen Initiativen. Das Outsourcing von Datenerhebung und -verarbeitung sowie die unzureichende Durchsetzung datenschutzrechtlicher Standards sind dabei Mitursachen der vielen Datenleaks der letzten Jahre, von der eine Vielzahl von Bürgern direkt betroffen ist.³² So verwundert es kaum, dass in den letzten Jahren das Thema Datenschutz weit präsen-

ter in der öffentlichen Debatte geworden ist und es in China durchaus Bedenken bezüglich der staatlichen Datensammlung gibt.

4. Spielräume der Kooperation mit China

Betrachtet man die Bandbreite der Integration neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in der Regierungsführung, wird deutlich, dass China umfangreiche technologische Kapazitäten sowie einen immensen Erfahrungsschatz aufgebaut hat. China will Motor der Veränderungen sein und auch global eine Führungsrolle in der Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze einnehmen. Viele der entwickelten Einsatzmöglichkeiten in den Bereichen E-Government, Bildung und Gesundheit, Ressourcenmanagement und Umweltschutz, sind insbesondere für Länder des globalen Südens attraktiv, um schnelle Effizienzgewinne zu erreichen, die der Bevölkerung zugutekommen. Damit ergeben sich auch für westliche Staaten neue Spielräume der Kooperation mit China, die aber in Zukunft eher in Drittländern oder auf der internationalen, normsetzenden Ebene liegen, als in der Volksrepublik selbst.

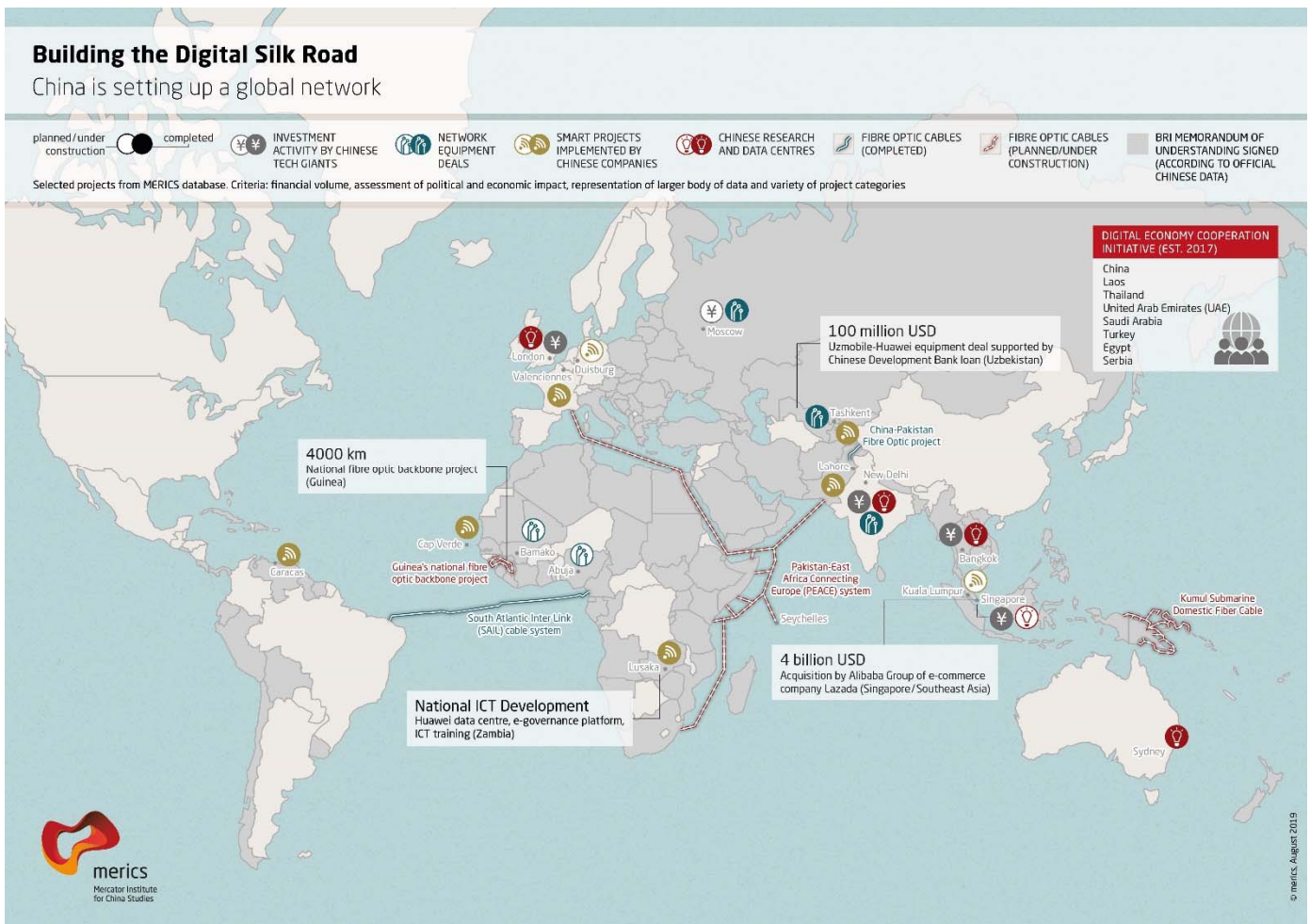
In Folge des Anfang 2017 in Kraft getretenen Gesetzes zur Regulierung ausländischer Nichtregierungsorganisationen und einer stärkeren inhaltlichen Kontrolle bilateraler Kooperationsprogramme, wurden die Möglichkeiten der Zusammenarbeit vor allem in der Förderung zivilgesellschaftlicher Organisation und Advocacy, Unabhängigkeit der Justiz und Schutz individueller Menschenrechte stark verengt. Das westliche Verständnis der anfangs eingeführten Konzepte wird seit Xis Amtsübernahme in Parteidokumenten und -medien explizit als Gefahr und potenziell destabilisierend für China eingestuft.³³ Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen aus chinesischer Sicht dort, wo sie nicht mit dem chinesischen Wertesystem kollidieren und zur

Erreichung politischer Zielsetzungen beitragen, also insbesondere in den Bereichen Armutsminderung, Verbesserung öffentlicher Leistungen, Gesundheitsmanagement und Umwelt- und Ressourcenschutz.

Gleichzeitig ist China mittlerweile einer der wichtigsten internationalen Entwicklungsakteure. Die chinesischen Mittel setzen sich zwar sehr anders zusammen als die der USA und vieler europäischer Staaten – weniger klassische Entwicklungshilfe, mehr nicht-konzessionäre Kredite und Investitionsprogramme –, dennoch belief sich das Gesamtvolumen zwischen 2000 und 2014 geschätzt auf 354 Milliarden US-Dollar (USA: 395 Milliarden). Für die letzten Jahre sind noch keine belastbaren Zahlen verfügbar, doch es ist davon auszugehen, dass die jährlichen Entwicklungsausgaben nach Anstoß der Seidenstraßeninitiative (auch Belt and Road Initiative, BRI) noch einmal stark angestiegen sind. Allein das September 2018 zugesagte Finanzierungspaket für Afrika sieht für die kommenden drei Jahre Investitionen von rund 60 Milliarden Dollar vor, die der Entwicklungsförderung dienen. Im April 2018 wurde dem mit der Gründung einer neuen Entwicklungsbehörde, der International Development Cooperation Agency (CIDCA), Rechnung getragen.

Chinesische Unternehmen und soziale Organisationen – sprich staatlich organisierte und private NGO – sind im Rahmen staatlicher „Going Out“-Strategien gehalten, sich in der Entwicklungszusammenarbeit einzubringen. Chinesische NGO sollen dabei durchaus auch die Kooperation mit westlichen Ländern und NGO in Drittstaaten suchen, um Kompetenz in der internationalen Arbeit zu gewinnen und Verständnis für die chinesischen Positionen und Ansätze zu vermitteln. Internationale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit – egal ob staatlich oder INGO – begegnen chinesischen Institutionen, Unternehmen und Organisationen in fast allen Zielländern und müssen

Digitale Seidenstraße



Quelle: MERICS

China zunehmend in ihren Strategien und Kooperationen berücksichtigen.³⁴ Dies gilt insbesondere für Länder, die Teil der Seidenstraßeninitiative sind. Mitte 2019 hatten mehr als 150 Staaten und internationale Organisationen mit China Abkommen zur Beteiligung an der BRI unterzeichnet. Unter dem Schlagwort der digitalen Seidenstraße implementiert China Hand in Hand mit chinesischen und teils auch internationalen Unternehmen und Organisationen eine Vielzahl von Projekten in den Bereichen Bildung, nachhaltige Entwicklung und dem Aufbau von Smart Cities und bringt sich auch bei der Verfassung von Leitfäden und Dokumenten im Rahmen der Vereinten Nationen aktiv ein. Hier tun sich also eine Vielzahl neuer Kooperationsmöglichkeiten auf.

Dabei sollte jedoch immer bedacht werden, dass der Einsatz digitaler Lösungen in der Regierungsführung die politischen Zielsetzungen, Normen und Werte der Regierungen und Gesellschaften reflektiert. So haben mehrere Analysen den Export digitaler Überwachungs- und Zensurtechnologien insbesondere nach Afrika, Südamerika und Südasiens beleuchtet und Chinas Engagement in Teilen als strategische Förderung des digitalen Autoritarismus kritisiert. Sei es die Integration von Tracking- und Überwachungstechnologien oder Chinas restriktiver Rechtsrahmen zur inhaltlichen Kontrolle des digitalen Raums – diese Elemente finden durchaus Abnehmer, wie man an Kooperationen mit Venezuela und Ecuador, oder auch Zimbabwe

und Kambodscha sieht.³⁵ Chinesische Telekommunikations- und Sicherheitsunternehmen haben eine Vielzahl von Produkten entwickelt, die sie auch international vertreiben wollen, beispielsweise im Rahmen der über 70 weltweiten Smart-City-Projekte.³⁶ Doch es geht nicht nur um wirtschaftliche Interessen: Im Rahmen der Vereinten Nationen, aber auch bilateralen Kooperation verfolgt China das Ziel, die eigene Lesart von Leitkonzepten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, politische Partizipation und Menschenrechte zu etablieren und das chinesische Governance-Modell international als legitime Alternative zu etablieren.³⁷

Vor diesem Hintergrund ist es für eine erfolgreiche und konstruktive Zusammenarbeit mit China im Bereich digitaler Governance wichtig, sich der Verschiedenheit der Ansätze bewusst zu sein und sich auf die Bereiche zu fokussieren, in denen sich die Werte und Ziele decken. Einige der eingesetzten Technologien stammen aus westlichen Staaten, so dass auch in der technischen- und Forschungszusammenarbeit mögliche Anwendungen in illiberalen politischen Kontexten stärker bedacht werden sollten. Nur so kann vermieden werden, unbeabsichtigt Praktiken und Anwendungen zu fördern, die dem westlichen Verständnis von guter Regierungsführung diametral gegenüberstehen.

|| Katja Drinhausen

Katja Drinhausen studierte Sinologie, internationales Recht und chinesisches Recht in Deutschland und China. Seit 2018 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Mercator Institute for China Studies (MERICS). In ihrer Forschung beschäftigt sie sich mit der Regierungsführung der KPCh sowie der rechtlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklung in China. Davor war sie über 11 Jahre in Peking, wo sie unter anderem im Pekinger Büro der Hanns-Seidel-Stiftung tätig war.

ANMERKUNGEN

- 1 Mu Xuequan (2019): China eyes digital technologies to cut red tape, URL <http://www.chinadaily.com.cn/a/201905/05/WS5cce3cf7a3104842260b9bf5.html> [03.05.2019].
- 2 Fan Yang (2018): China's Big Brother smart cities: Can the law protect the privacy of Chinese citizens?, URL <https://www.ft.com/content/46bc137a-5d27-11e9-840c-530737425559> [15.04.2019].
- 3 State Council (2018): Internet Plus: a life-changing initiative, URL http://english.www.gov.cn/premier/news/2018/01/21/content_281476021268046.htm [07.06.2019].
- 4 Xinhua (2019): China has 854 mln internet users: report, URL http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/30/c_138351278.htm [20.08.2019].
- 5 La China Federica / Zielonka, Robert (2015): Smart Cities Cooperation between the EU and China Towards a Sustainable Future, URL https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/BP_SMARTCITIES_revised.pdf [20.08.2019].
- 6 BMZ (2019): Wie "misst" man Good Governance?, URL <https://www.bmz.de/de/themen/guteregierung/hintergrund/indizes/index.html> [20.04.2019].
- 7 EU Directorate-General for External Policies (2016): Good Governance in EU External Relations: What role for development policy in a changing international context?, URL [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf); Biermann, Frank et al. (2015): Integrating governance into the sustainable development goals. UNU-IAS Policy Brief n°3, URL https://collections.unu.edu/eserv/UNU:1825/Post2015_UNU-IAS_Policy_Brief3.pdf [08.05.2019].
- 8 Yu Keping (2018): Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis, in: Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences, 11-1/2018, S. 1-8.
- 9 Holbig, Heike / Schucher, Günter (2016): Wer C sagt, muss auch D sagen: Chinas Anlauf zur "weltgrößten Demokratie", GIGA Focus Asien, 2/2016, URL <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47026-9> [21.05.2019].
- 10 Sceats, Sonya / Breslin, Shaun (2012): China and the International Human Rights System, URL https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf [22.05.2019].
- 11 Shahbaz, Adrian (2018): The Rise of Digital Authoritarianism - Freedom on the Net 2018, Freedom House, URL https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2018_Final%20Booklet_11_1_2018.pdf [28.05.2019], S. 6-9.
- 12 China Internet Network Information Center (CNNIC) (2019): 第43次《中国互联网络发展状况统计报告》(The 43rd China Statistical Report on Internet Development), URL http://www.cac.gov.cn/2019-02/28/c_1124175677.htm [30.03.2019].
- 13 Stepan, Matthias / Duckett, Jane (hrsg.) (2018): Serve the people - Innovation and IT in China's social agenda, MERICS Papers on China, URL https://www.merics.org/sites/default/files/2018-10/MPOC_06_Serve_the_People_0.pdf [30.03.2019], S. 19-27.

- 14 Fan Yang (2018): China's Big Brother smart cities - Can the law protect the privacy of Chinese citizens?, URL <https://www.policyforum.net/chinas-big-brother-smart-cities/> [08.05.2019].
- 15 EU External Action Service (2017): EU-China Sustainable Urbanisation Flagship Initiative, URL https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_china_research_in_urbanisation_2018.02.06_0.pdf [20.05.2019].
- 16 Meng Jing / Zen Soo (2019): Brainwave-tracking startup BrainCo in controversy over tests on Chinese schoolchildren, South China Morning Post, URL <https://www.scmp.com/tech/start-ups/article/3005448/brainwave-tracking-start-china-schoolchildren-controversy-working> [15.05.2019].
- 17 UNESCO (2019): First ever consensus on Artificial Intelligence and Education published by UNESCO, URL <https://en.unesco.org/news/first-ever-consensus-artificial-intelligence-and-education-published-unesco> [30.06.2019].
- 18 Cyberspace Administration of China (2018): 六成网民使用线上政务办事, 政务新媒体助力政务服务智能化 (Sixty percent of netizens use online government affairs, and new government media helps intelligent government services), URL http://www.cac.gov.cn/2018-01/31/c_1122341540.htm [15.05.2019].
- 19 Global Times (2017): China launches online consumer complaint platform, URL <https://gbtimes.com/china-launches-online-consumer-complaint-platform> [22.04.2019].
- 20 Yu Meng / Du Guodong (2019): Why Are Chinese Courts Turning to AI?, URL <https://thediplomat.com/2019/01/why-are-chinese-courts-turning-to-ai/> [22.04.2019].
- 21 Mingay, Alice (2019): Size matters: Alibaba shapes China's first "Court of the Internet", URL <https://www.merics.org/en/blog/size-matters-alibaba-shapes-chinas-first-court-internet> [18.10.2019].
- 22 Trivium China (2019): Understanding China's Social Credit System, URL <http://socialcredit.triviumchina.com/wp-content/uploads/2019/09/Understanding-Chinas-Social-Credit-System-Trivium-China-20190923.pdf> [12.06.2019].
- 23 Trivium China (2019).
- 24 Drinhausen, Katja (2018): China's digital revolution, in: The China dream goes digital: Technology in the age of Xi, China Analysis, ECFR, URL https://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_China_and_Technology_pages.pdf [02.05.2019].
- 25 Zheng, William (2019): Journalists in Chinese state media to be tested on loyalty to President Xi Jinping, SCMP, URL <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3028152/journalists-chinese-state-media-be-tested-loyalty-president-xi> [19.09.2019].
- 26 Wright, David Curtis (2018): "Eyes as Bright as Snow": Facial Recognition Technology and Social Control in China, Canadian Global Affairs Institute, URL https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/cdfai/pages/3859/attachments/original/1528764387/Eyes_as_Bright_as_Snow_-_Facial_Recognition.pdf?1528764387 [12.08.2019].
- 27 Fan (2018).
- 28 Paul Mazur (2019): One Month, 500,000 Face Scans: How China Is Using A.I. to Profile a Minority, URL <https://www.nytimes.com/2019/04/14/technology/china-surveillance-artificial-intelligence-racial-profiling.html> [15.04.2019].
- 29 Human Rights Watch (2019): China's Algorithms of Repression - Reverse Engineering a Xinjiang Police Mass Surveillance App, URL <https://www.hrw.org/report/2019/05/01/chinas-algorithms-repression/reverse-engineering-xinjiang-police-mass-surveillance> [19.05.2019].
- 30 State Council of the PRC (2019): The Fight Against Terrorism and Extremism and Human Rights Protection in Xinjiang, URL http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2019/03/18/content_281476567813306.htm [12.04.2019].
- 31 Feng, Emily (2019): 'Afraid We Will Become The Next Xinjiang': China's Hui Muslims Face Crackdown, NPR, URL <https://www.npr.org/2019/09/26/763356996/afraid-we-will-become-the-next-xinjiang-chinas-hui-muslims-face-crackdown?t=1572250504112> [26.09.2019].
- 32 Udemans, Chris (2019): Recent data leaks highlight China's cybersecurity flaws, URL <https://technode.com/2019/03/18/china-surveillance-data-security/> [12.05.2019].
- 33 Lang, Bertram / Holbig, Heike Europäische NROs in China: Schwierige Abwägungen und Chancen der Zusammenarbeit, GIGA Focus Asien 6/2018, URL <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/60933> [21.04.2019].
- 34 International Civil Society Centre (2019): Scanning the Horizon – Annual Meeting 2019: Strengthening future international civil society organisation's (ICSOs) adaptive and collaborative capacity on the rise of China, URL <https://icscentre.org/wp-content/uploads/2018/07/19-06-28-Scanning-the-Horizon-Annual-Meeting-2019-Outcome.pdf> [30.06.2019].
- 35 Shahbaz (2018), S. 1-6, 9-16; Cave, Danielle et al. (2019): Mapping China's technology giants, URL <https://www.aspi.org.au/report/mapping-chinas-tech-giants> [22.04.2019].
- 36 Die Zahl bezieht sich auf bereits in der Umsetzung befindliche Smart-City-Projekte, die in einer von MERICS erstellten Datenbank erfasst wurden.
- 37 Shaun / Breslin (2012).