

ANALYSEN UND STUDIEN

Technoregulierung in China: bayerische Unternehmen im Sozialkreditsystem

AutorInnen

Omar Ramon Serrano Oswald, Hochschule für Politik München, Technische Universität München

Sandra Selmanovic, Hochschule München, Anglia Ruskin University

Benjamin Lee, Hochschule für Politik München, Technische Universität München

Laura Arndt, Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt)

Impressum

bidt Analysen und Studien Nr. 8

Die vom bidt veröffentlichten Analysen und Studien geben die Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder; sie spiegeln nicht die Haltung des Instituts als Ganzes wider.

bidt – Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation

Gabelsbergerstraße 4
80333 München
www.bidt.digital

Koordination

Margret Hornsteiner, Nadine Hildebrandt
Dialog bidt
dialog@bidt.digital

Gestaltung

made in – Design und Strategieberatung | www.madein.io

Layout

Joseph & Sebastian Grafikdesign | www.josephundsebastian.com

Veröffentlichung: Februar 2022

ISSN-Nummer: 2701-2379

DOI: 10.35067/xypq-kn67

Das bidt veröffentlicht als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften seine Werke unter der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft empfohlenen Lizenz Creative Commons CC BY:

➤ <https://badw.de/badw-digital.html>

© 2022 bidt – Bayerisches Forschungsinstitut
für Digitale Transformation

Das Bayerische Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt) trägt als Institut der Bayerischen Akademie der Wissenschaften dazu bei, die Entwicklungen und Herausforderungen der digitalen Transformation besser zu verstehen. Damit liefert es die Grundlagen, um die digitale Zukunft der Gesellschaft verantwortungsvoll und gemeinwohlorientiert zu gestalten.

Mit dieser Studie möchte das bidt zu einem besseren Verständnis des chinesischen Sozialkreditsystems und dessen Auswirkungen auf bayerische Unternehmen beitragen. Die gewonnenen Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen sind von unmittelbarem praktischen Nutzen für die bayerische Wirtschaft und Politik. Die Studie ist Teil des vom bidt geförderten Konsortialprojektes „Vom ‚Vorreiter‘ lernen? Eine multidisziplinäre Analyse des chinesischen Sozialkreditsystems und seiner Auswirkungen auf Deutschland“.

Die AutorInnen

Dr. Omar Ramon Serrano Oswald ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Lehrstuhl für European and Global Governance der Hochschule für Politik und School of Social Sciences and Technology, Technische Universität München.
E-Mail: omar.serrano@hfp.tum.de

Prof. Dr. Sandra Selmanovic ist Professorin für International Business an der Fakultät für Betriebswirtschaft der Hochschule München und Senior Research Fellow an der School of Management der Anglia Ruskin University (Cambridge, UK).
E-Mail: sandra.selmanovic@hm.edu

Benjamin Lee ist Doktorand am Lehrstuhl für European and Global Governance der Hochschule für Politik und School of Social Sciences and Technology, Technische Universität München.
E-Mail: chenghan.lee@tum.de

Laura Arndt ist wissenschaftliche Hilfskraft am Bayerischen Forschungsinstitut für Digitale Transformation.
E-Mail: laura.arndt@bidt.digital

Abstract

Seit Einführung des chinesischen Sozialkreditsystems (SKS) in den Jahren 2014–2020 stehen Bedenken darüber im Raum, welche Auswirkungen dieses System auf Unternehmen und Einzelpersonen hat, die in China Handel treiben. In der vorliegenden Studie untersuchen wir den Einfluss des chinesischen Sozialkreditsystems (SKS) auf bayerische Unternehmen. Wir ermitteln, wie große, mittlere, kleine und kleinste, in China aktive bayerische Unternehmen im SKS klassifiziert und bewertet werden. Das öffentlich zugängliche System zielt darauf ab, bestimmte Geschäftsaktivitäten entweder als erwünscht einzustufen und zu belohnen (durch rote Listen) oder als unerwünscht und diese zu bestrafen (durch Verwaltungsstrafen und schwarze Listen).

Unsere Analyse von 170 bayerischen Unternehmen in China zeigt, dass diese Unternehmen größtenteils auf roten (positiven) Listen erfasst sind. Fast neun Prozent der Unternehmen haben jedoch einen negativen Systemeintrag in Form einer Verwaltungsstrafe, der unter Umständen zu einem Eintrag auf einer schwarzen Liste führen kann. Die positiven Einträge beziehen sich hauptsächlich auf Steuerangelegenheiten, während die Missachtung von Vorschriften in den Bereichen Arbeitssicherheit, Gesundheit und Umwelt den Großteil der Negativeinträge ausmacht. Auf regionaler Ebene existieren jedoch erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung des SKS durch die einzelnen lokalen Behörden. Wir ergänzen unsere Analyse mit Erkenntnissen aus 10 Tiefeninterviews, die Einblicke in die Erfahrungen und Perspektiven in China ansässiger bayerischer Unternehmen im Kontext des SKS gewähren. Unsere Gesamtauswertung fließt in Handlungsempfehlungen ein, die sich auf potenzielle Unterstützungsmaßnahmen für bayerische Unternehmen mit chinesischen Tochtergesellschaften konzentrieren.

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	6
1 Einführung	8
2 Chinas Sozialkreditsystem	9
3 Unterstützungsmöglichkeiten für bayerische Unternehmen	12
4 Bayerische Unternehmen und das chinesische Sozialkreditsystem	14
5 Interviews: Das SKS aus Perspektive bayerischer Unternehmen	18
6 Weiterführende Überlegungen zum SKS und Handlungsempfehlungen	21
Literaturverzeichnis	23
Endnoten	25

Das Wichtigste in Kürze

Diese Studie untersucht den Einfluss des chinesischen Sozialkreditsystems (SKS) auf bayerische Unternehmen und ist unseres Wissens die erste Forschungsarbeit, die systematisch die SKS-Daten von in China vertretenen Unternehmen einer großen Region (Bayern) auswertet. Das SKS ist Teil eines umfassenden Vorstoßes der chinesischen Regierung unter Xi Jinping zur Durchsetzung von Regeln und Vorschriften. Wir analysieren, wie große, mittlere, kleine und kleinste in China aktive bayerische Unternehmen im SKS klassifiziert und bewertet werden. Der wichtigste Kategorisierungsmechanismus des Systems besteht aus Einträgen in Register und Listen, mit denen das Verhalten von Unternehmen und Einzelpersonen belohnt (Redlisting) oder bestraft wird (Blacklisting und sogenannte Verwaltungsstrafen). Unsere Analyse von 170 bayerischen Unternehmen in China zeigt, dass diese Investoren größtenteils auf roten (positiven) Listen erfasst sind. Fast neun Prozent der Unternehmen haben jedoch einen negativen Systemeintrag in Form einer Verwaltungsstrafe, der unter Umständen zu einem Eintrag auf einer schwarzen Liste führen kann. Darüber hinaus gibt es erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung des SKS durch die einzelnen lokalen Behörden. In Shanghai und Jiangsu, zwei Provinzen in denen zahlreiche bayerische Unternehmen ansässig sind, verzeichnen wir bei den Behörden in den Bereichen Umweltschutz, Arbeit und Arbeitsschutz sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz besonders hohe Aktivität. In Peking und Guangdong, wo ebenfalls viele bayerische Unternehmen angesiedelt sind, ist dies nicht zu beobachten. Unsere Analyse wird ergänzt durch zehn teilstrukturierte Tiefeninterviews mit führenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Unternehmen unterschiedlicher Größe, die in verschiedenen Sektoren und Regionen in China tätig sind, inklusive einem in Peking ansässigen Beratungsunternehmen. Die Interviews gewähren Einblick in die Erfahrungen mit und Perspektiven auf das SKS aus Sicht der dort ansässigen bayerischen Firmen. Unsere Ergebnisse zeigen unter anderem, dass größere Unternehmen tendenziell besser vorbereitet sind und über tiefer gehende Kenntnisse des Systems verfügen als kleinere Unternehmen; allerdings erhielten Firmen aus beiden Unternehmensklassen negative SKS-Einträge. Die gewonnenen Erkenntnisse fließen in abschließende Empfehlungen ein, die sich auf potenzielle Unterstützungsmaßnahmen aus der öffentlichen Hand für bayerische Unternehmen mit chinesischen Tochtergesellschaften konzentrieren.

Wichtige Erkenntnisse

- Zwischen den verschiedenen Provinzen (d. h. Provinzen und Gemeinden auf Provinzebene), in denen bayerische Unternehmen ansässig sind, bestehen erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung des Systems. Die Aufsichtsbehörden sind in einigen Provinzen aktiver als in anderen.
- Die derzeitige Beschaffenheit des SKS deutet darauf hin, dass es Teil einer umfassenden Maßnahme der chinesischen Regierung zur Durchsetzung von Regeln und Vorschriften ist. Positive Auswirkungen des SKS sind beispielsweise weniger Korruption und potenziell einheitlichere Wettbewerbsbedingungen, weil das System auch für chinesische Unternehmen gilt.
- Einige Auswirkungen werden allerdings auch als negativ wahrgenommen, etwa der Einzug einer weiteren bürokratischen Ebene und ein Mangel an Informationen über das System sowie seine beständige Weiterentwicklung.
- Die Einführung des Systems stellt eine Herausforderung dar, denn Unternehmen werden von den chinesischen Behörden darüber – sowie über etwaige Konsequenzen – nicht informiert und müssen sämtliche Informationen dazu selbst beschaffen.
- 80 Prozent (136 von 170) der analysierten bayerischen Unternehmen stehen auf einer roten, also positiven, Liste. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um Listen der Steuerbehörden; einige wenige Unternehmen haben darüber hinaus positive Einträge bei den Zollbehörden.
- Knapp neun Prozent (15 von 170) haben einen negativen Eintrag im System in Form einer Verwaltungsstrafe. Keines dieser Unternehmen wurde bisher auf eine schwarze Liste gesetzt; ein solcher Eintrag ist folgenschwerer als eine Verwaltungsstrafe. Einige Unternehmen haben negative Einträge und werden gleichzeitig auch auf Positivlisten geführt.
- Verwaltungsstrafen werden am häufigsten von Behörden für Umweltschutz und Arbeitsrecht sowie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz verhängt.
- Die Löschung von negativen Einträgen (Verwaltungsstrafen) ist nicht einfach, auch wenn die Unternehmen Vorgaben rasch umsetzen, sobald sie eine Verwaltungsstrafe erhalten haben. Im Prinzip sollte ein negativer Eintrag aus dem System entfernt werden, sobald ein bestimmter Verstoß beseitigt wurde. Tatsächlich scheint dies jedoch nicht oder zumindest noch nicht der Fall zu sein.

1 Einführung

Die Handelsbeziehungen zwischen Bayern und China haben sich in den letzten zehn Jahren laut eines kürzlich von der vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. in Auftrag gegebenen Berichts erheblich intensiviert: Zwischen 2010 und 2017 stieg der Anteil Chinas an den ausländischen Direktinvestitionen aus Bayern von 4 Prozent auf 9 Prozent. Inzwischen ist China nach den Vereinigten Staaten das zweitwichtigste Zielland für bayerische Direktinvestitionen (vbw 2020). In den Jahren 2014 bis 2020 trieb die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) die erste Entwicklungsphase ihres Sozialkreditsystems (SKS), eines neuartigen Regulierungssystems, voran (Staatsrat 2014). Die Auswirkungen sind innerhalb und außerhalb Chinas zu spüren und bayerische Unternehmen sind bereits stark von dessen Einführung betroffen. Diese Entwicklung wurde durch die Covid-19-Pandemie zusätzlich verstärkt, da sie Chinas Bedeutung als Handelspartner weiter gefestigt hat. Das System ist nach wie vor im Aufbau, sodass sich Unternehmen, Einzelpersonen und Regierungen regelmäßig über neue Entwicklungen informieren müssen. In China tätige Firmen sind automatisch im SKS registriert, für sie ist es daher von entscheidender Bedeutung zu wissen, wie das System ihr Geschäft beeinflusst. Das ist für kleinere Unternehmen oftmals schwieriger als für größere Firmen, da diese meistens nicht intern über die relevante Expertise verfügen oder die nötigen Ressourcen für spezialisierte Beratungsunternehmen aufbringen können.

Die mit dem SKS verfolgten Ziele liegen primär darin, mehr Transparenz zu schaffen, den Abbau von Chinas Defiziten bei der Durchsetzung von Vorschriften und Gesetzen voranzubringen und die allgemeine Vertrauenswürdigkeit innerhalb der Gesellschaft zu stärken. Neben der Reduzierung von Misstrauen gegenüber verschiedenen administrativen, kommerziellen, gesellschaftlichen und legislativen Ebenen (Staatsrat 2014) sowie der Vereinheitlichung einer historisch fragmentierten Kreditlandschaft (Zhang et al. 2019) umfasst das SKS zusätzliche weitreichende Maßnahmen zur Förderung von Rechts- und Regulierungsreformen durch die chinesische Regierung. Der 19. Nationalkongress diskutierte bereits die Bildung einer „Central Leading Group on Comprehensive Law-Based Governance“ (Xinhua Net 2017), die 2018 basierend auf dem Vorschlag, die Reformen für Partei- und Staatsinstitutionen weiter zu vertiefen, zu einem Zentralkomitee erweitert wurde (Zentralkomitee 2018). Das geschah vor dem Hintergrund eines jahrzehntelangen Drängens auf effektiveres Durchsetzen bisher nur unzureichend umgesetzter rechtlicher Vorschriften durch die chinesische Regierungsführung. Nach Deng Xiaopings initialem Aufruf zur Entwicklung und Stärkung der Rechtssysteme auf der 3. Plenartagung des 11. Zentralkomitees im Jahr 1978 führte Jiang Zemin auf dem 15. Nationalkongress 1997 erstmals das Konzept der „rechtsbasierten Regierungsführung“ ein. Seitdem ist dieses Konzept zu einem Leitprinzip der chinesischen Staatsführung geworden (Xinhua Net 2020b) und das SKS erfüllt eine der Schlüsselfunktionen von Xi Jinpings Governance-Strategie. In jüngster Zeit wurde erneut betont, dass die Entwicklung des SKS ein integraler Bestandteil der Regierungsreform im „Rahmenplan für die Entwicklung einer rechtsbasierten Gesellschaft (2020–2025)“ ist, und dabei explizit auf die Rolle des SKS beim „Aufbau von Registern über die Rechtstreue und Kreditwürdigkeit von Bürgern und Organisationen“ verwiesen (Xinhua Net 2020a).

Das anstehende Ende der ersten Entwicklungsphase bietet sich an, um die Funktionsweise des SKS und seine Auswirkungen auf bayerische Unternehmen zu evaluieren. In dieser Studie analysieren wir, wie in China ansässige bayerische Unternehmen im SKS bewertet werden. Die untersuchte Stichprobe umfasst große Unternehmen (71 Prozent aller Unternehmen) sowie kleinere und mittelständische Unternehmen (KMUs) (jeweils 8 Prozent). Interessanterweise sind Kleinstunternehmen unter den bayerischen Unternehmen dort zahlenmäßig stärker (11 Prozent) vertreten als KMUs. Wir geben zunächst einen kurzen Überblick über die Funktionsweise des SKS, erläutern seine (potenziellen) Auswirkungen auf ausländische Unternehmen und skizzieren bestehende nicht kommerzielle Anlaufstellen zur Unterstützung für bayerische Unternehmen in China. Weiterhin untersuchen wir alle 170 bayerischen Investoren und ermitteln die Zusammensetzung der bayerischen Ausländischen Direktinvestitionen (ADI) (Größe der Unternehmen, Industriesektoren und Standorte) und ihre Kategorisierung innerhalb des SKS. Für eine kleinere Stichprobe aus diesen 170 Unternehmen, die verschiedene Sektoren, Größen und Standorte umfasst, haben wir die jeweiligen Unternehmensvertreter für den chinesischen Markt interviewt, um ein besseres Verständnis der Auswirkungen des Systems auf bayerische Unternehmen zu erlangen. Auf dieser Grundlage entwickeln wir schließlich politische Empfehlungen zur Unterstützung von Geschäftsaktivitäten in China im Zusammenhang mit dem SKS.

2 Chinas Sozialkreditsystem

Das SKS ist ein komplexes Regulierungsinstrument, das auf nationaler, provinzieller sowie städtischer Ebene verwaltet wird. Seine Einführung soll offiziell traditionelle Defizite in den Bereichen Recht, Regulierung und Compliance beheben (Creemers 2018). Zentrale Elemente des SKS sind in erster Linie rote und schwarze Listen, die von Aufsichtsbehörden, etwa Umwelt- oder Steuerbehörden, sowie von Gerichten erstellt und verwaltet werden. Letztere haben die geläufigste schwarze Liste, die der „unehrlichen Schuldner“ (auch *laolai* genannt) entwickelt, auf der Einzelpersonen und Unternehmen geführt werden, die Gerichtsurteile missachten (siehe z. B. Ahmed 2019; Liu 2019; Engelmann et al. 2019). Sobald Personen oder Unternehmen auf einer roten oder schwarzen Liste stehen, können sie dem sogenannten gemeinsamen Bestrafungs- (im Falle von Blacklisting) oder Belohnungsmechanismus (im Falle von Redlisting) unterworfen werden. Diese Mechanismen basieren auf Absichtserklärungen zwischen verschiedenen Bürokratieschichten der chinesischen Regierung: Erhält eine Person oder ein Unternehmen bei einer Aufsichtsbehörde einen positiven oder negativen Listeneintrag, kann eine andere gleichrangige Behörde entsprechende Belohnungen oder Bestrafungen veranlassen. Auf diese Weise definieren Aufsichtsbehörden und Gerichte meist auf Provinzebene erwünschtes und zu bestrafendes Verhalten. Neben den schwarzen und roten Listen umfasst das SKS weitere öffentliche Register. Das SKS beinhaltet auch eine Beobachtungsliste („Watchlist“), die Unternehmen darauf hinweist, dass die Aufsichtsbehörden sie „auf dem Radar“ haben und sie dementsprechend einen stärkeren Fokus auf Compliance mit einschlägigen Vorschriften legen sollten. Auf einer zweiten Liste sind sämtliche Verwaltungsstrafen eingetragen. Diese Einträge mögen weniger Konsequenzen oder Auswirkungen haben als tatsächliches Blacklisting, in einigen Fällen können bestehende Verwaltungsstrafen jedoch zu einer Herabstufung auf einer schwarzen Liste führen. Das bleibt im Ermessensspielraum der

Abbildung 1: Das chinesische Sozialkreditsystem: Ein System, das aus Systemen besteht



Quelle: Eigene Grafik

chinesischen Behörden. Bisher steht zwar noch kein bayerisches Unternehmen auf einer schwarzen Liste, doch 15 von ihnen, also fast 9 Prozent aller Unternehmen, wurden bereits mit Verwaltungsstrafen belegt.

Es gibt noch einen weiteren, kommerziellen Zweig des SKS, der von Chinas großen Technologieunternehmen betrieben und von der Zentralbank (People's Bank of China) durch Baihang Credit beaufsichtigt wird – dem ersten Lizenznehmer, der ein nationales Auskunftssystem zu einem Verbraucherkreditservice betreibt. Chinas große Technologieunternehmen, vor allem Alibaba und Tencent, betreiben wiederum ihre eigenen Kreditauskunftssysteme (Zhima Credit bzw. Tencent Credit, siehe Abbildung 1). Die Nutzung von und die Registrierung bei diesen Diensten sind, im Gegensatz zum obligatorischen staatlichen SKS, freiwillig.

Die Verbraucherkreditlandschaft stellt einen wichtigen Aspekt des SKS dar (siehe Chen/Grossklaus 2020 für einen umfassenden Überblick), ist aber nicht Schwerpunkt dieser Publikation, da die Teilnahme an Verbraucherkreditauskunftssystemen freiwillig ist und hauptsächlich Privatpersonen betrifft. Diese Studie untersucht vielmehr die Auswirkungen des staatlichen SKS, das hauptsächlich von den Provinzen Chinas betrieben und zentral aggregiert wird (Liu 2019) und neben Privatpersonen auch Unternehmen betrifft, auf die wir uns konzentrieren. Die Umsetzung des staatlichen SKS findet außerdem auf niedrigeren Verwaltungsebenen in Form zahlreicher Pilotprogramme statt. Diese oftmals auf Stadtebene ausgerollten Programme beruhen meist auf einem Punktesystem: positive Punkte für ehrenamtliche Tätigkeiten oder anderes als erwünscht betrachtetes Verhalten und negative Punkte für Verstöße, beispielsweise Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr. Diese Pilotprogramme sind jedoch stark lokalisiert und im chinesischen Kontext von sehr kleinem Maßstab (Tsai/Wang/Lin 2021). Erste Versionen des SKS als nationales Punktesystem (Chin/Wong 2016; Hvistendahl 2017) sahen eine Zusammenfüh-

rung dieser städtischen und der kommerziellen Punktestände vor. Inzwischen hat sich herausgestellt, dass das SKS national und in den einzelnen Provinzen nicht als Punktesystem, sondern in Form von Blacklisting und Verwaltungsstrafen sowie Redlisting umgesetzt wird (Ahmed 2019; Engelmann et al. 2019). Sowohl rote als auch schwarze Listen und Einträge zu Verwaltungsstrafen sind öffentlich zugänglich und werden auf der Grundlage von Informationen aus verschiedenen Teilen der öffentlichen Verwaltung und Justiz geführt.

Wie funktioniert das SKS?

Das SKS verschärft spezifische Gesetze und Vorschriften je nach den aktuellen politischen Prioritäten lokaler Regierungen in den Provinzen. Einige dieser Prioritäten werden durch größere Kampagnen der Zentralregierung festgelegt. Das SKS hat die Aufgabe, „knappe Ressourcen [zu] priorisieren und sich auf die problematischsten Marktteilnehmer zu konzentrieren“ (Herrmann/Kinzius 2020, 1). Dieser Ansatz ermöglicht ein gewisses Maß an Flexibilität, da sich politische Prioritäten im Laufe der Zeit ändern. Das System konzentriert sich folglich auf „Verstöße, gegen bestehende Regeln und Vorschriften, die im Dickicht der staatlichen Gesetze und Vorschriften bereits vorhanden sind“ (Dai 2020, 39). Im Wesentlichen wirkt das System wie ein Verstärker für bestimmte bestehende Regeln und verleiht ihnen bedeutend mehr Durchschlagskraft. Sobald diese Regeln über das SKS durchgesetzt werden, kann neben der Bestrafung einzelner Verstöße oder der Belohnung von Regelbefolgungen ein bürokratieübergreifender „gemeinsamer Bestrafungsmechanismus“ oder Belohnungsmechanismus in Kraft treten, wenn dementsprechende Absichtserklärungen zwischen verschiedenen Verwaltungszweigen vorliegen.

Warum gibt es das SKS?

Das SKS baut auf der Urversion eines chinesischen Regulierungsstaates auf, der in den 1990er-Jahren als Teil der Liberalisierungs- und wirtschaftlichen Modernisierungsbemühungen Chinas eingerichtet wurde (Pearson 2005; Lardy 2014; Lavenex/Serrano/Büthe 2021). Das Ergebnis ähnelte zwar durchaus einem Regulierungsstaat, es ist jedoch nicht gelungen, „eine tatsächlich funktionierende unabhängige Regulierungsstruktur zu etablieren“ (Hsueh 2011, 16). Faktisch nutzten lokale und zentrale Regierungen Regulierungen häufig zur Förderung ihrer (entwicklungs-) politischen Ziele. Die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) verhinderte die Schaffung starker autonomer Regulierungsbehörden und unabhängige Regulierungsbehörden konkurrierten mit mächtigen supraregulatorischen Gremien wie der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) (Hsueh 2011; Pearson 2015). Das Fehlen einer von der KPCh unabhängigen Justiz schwächte die Wirkungskraft der noch unterentwickelten chinesischen Regulierungsstrukturen zusätzlich. Gleichzeitig erkannte die chinesische Regierung die Notwendigkeit, die Rule by Law – nicht die rechtsstaatliche Rule of Law – zu stärken, da es immer wieder zu massiver Korruption und Arbeitsrechts-, Umwelt- und Lebensmittelskandalen kam. Das SKS ist der Versuch, einen Werkzeugkasten verschiedener Technologien (z. B. Datenbankmanagement, Informationstechnologien, Überwachung, Kreditwürdigkeitsprüfung) zu einem umfassenden technologischen und regulatorischen Steuerungsapparat zusammenzufassen.

Warum ist das SKS für (bayerische) Unternehmen relevant?

Alle in China operierenden Unternehmen werden im SKS registriert und erhalten eine eindeutige 18-stellige Identifikationsnummer. In China ansässige bayerische Unternehmen sind also automatisch Teil des Systems und damit an das Einhalten bestimmter Vorschriften gebunden. Chinesische sowie ausländische Staatsangehörige auf obersten Führungsebenen aller Unternehmen werden als deren gesetzliche Vertreter ebenfalls in das SKS aufgenommen. Privatpersonen verfügen auch über ein öffentlich zugängliches Register, allerdings sind diese – aufgrund der fragmentierten Landschaft der Kreditinformationsplattformen – nicht alle gleichermaßen öffentlich einsehbar. Sowohl Einzelpersonen als auch Unternehmen können im System belohnt (Redlisting) oder bestraft werden (Blacklisting oder Verwaltungsstrafen bei weniger schwerwiegenden Verstößen). Dies könnte perspektivisch wichtige Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit in China tätiger Firmen nach sich ziehen.

3 Unterstützungsmöglichkeiten für bayerische Unternehmen

In Bayern gibt es nur wenige nicht kommerzielle Anlaufstellen zur Unterstützung und Beratung von Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung des SKS und den Umgang damit. Neben einer ganzen Reihe von Beratungsunternehmen und Anwaltskanzleien, beispielsweise Ecovis, KPMG, New Horizons, Rödl & Partner (KPMG 2020; WZR 2019), die grundlegende Informationen über das System anbieten, sind die einzigen im Bereich SKS tätigen, nicht kommerziellen Einrichtungen die deutschen regionalen Industrie- und Handelskammern, die Deutsche Außenhandelskammer in China und die Europäische Handelskammer in China. Einige der regionalen Industrie- und Handelskammern und die Außenhandelskammer halten zwar Webinare für Unternehmen ab (CIC Hamburg et. al. 2020), die meisten Anlaufstellen verweisen jedoch nur auf einen von der Außenhandelskammer erstellten Leitfaden, den *Practical Guide to China's Social Credit System* (CFCC 2019). Dieser Leitfaden, sowie andere darauf verweisende Informationsdokumente, erläutern den Mechanismus des SKS und die dahinterstehende Absicht. Außerdem thematisieren sie die Aufteilung in ein personenbezogenes und ein unternehmerisches SKS, zeigen die verschiedenen Ebenen und Elemente des Systems auf (rote/schwarze Listen, Belohnungen/Bestrafungen, Datenbanken) und geben einen Überblick über den derzeitigen (fragmentierten) Stand des Systems (CFCC 2019; CIC Hamburg et. al. 2020; ECCC 2019). Darüber hinaus geben der Leitfaden und ähnliche Quellen einen Ausblick über die möglichen künftigen Entwicklungen des SKS (CFCC 2019; ECCC 2019).

Die Unternehmen erhalten Informationen zu gesammelten Daten, potenziellen Konsequenzen und bestehenden Mechanismen zur Verbesserung der eigenen Position im SKS oder zur Einreichung von Beschwerden (CFCC 2019). Weiterhin gibt es To-do-Listen, die grundlegende Verhaltensweisen zum Erreichen eines positiven und Verhindern eines negativen Punktestands beschreiben, etwa die regelmäßige Überprüfung des eigenen Sozialkredits (Social Credit Score) und des Score von Geschäftspartnern sowie der aktuellsten Vorschriften (CFCC 2019; CIC Hamburg et. al. 2020). Der Bericht der Europäischen Handelskammer in China von 2019 gibt einen detaillierten Überblick über die Anforderungen der verschiedenen Ratings und erläutert, wie die Regierung in den Besitz von Unternehmensdaten gelangt. Dies geschieht derzeit hauptsächlich durch proaktiv übermittelte Daten und staatlich veranlasste Inspektionen, wird aber in Zukunft wahrscheinlich auf Grundlage einer obligatorischen Echtzeitüberwachung (d. h. Datenübermittlung), Dateneingaben von Dritten und Videoüberwachung umgesetzt werden (ECCC 2019).

Schließlich gibt es noch zwei öffentlich zugängliche Webseiten (National Enterprise Credit Information Publicity Systemⁱ und Credit Chinaⁱⁱ), auf denen Unternehmen alle über sie gesammelten Informationen einsehen können (CFCC 2019; CIC et. al. 2020). Sämtliche Informationsquellen betonen die Bedeutung lokaler Datenbanken und ihrer regelmäßigen Prüfung. Die Außenhandelskammer empfiehlt ein dreistufiges Verfahren: die selbstständige Analyse der den staatlichen Behörden zur Verfügung gestellten Unternehmensdaten, die Recherche in den nationalen Datenbanken und den Vergleich mit den lokal erhobenen SKS-Daten (CFCC 2019). Ein regelmäßiger Austausch mit den Behörden wird ebenfalls empfohlen (ECCC 2019). Die regionalen Kammern und die nationale Handelskammer bieten etwas konkretere Unterstützung, etwa in Form einer Excel-Vorlage für die Eingabe von Unternehmensdaten, Links zu verschiedenen lokalen Datenbanken, wichtigen Blacklisting-Agenturen und anderen kleineren Datenbanken (CFCC 2019).

Diese bestehenden Informationen und Maßnahmen bieten Unterstützung für die Ermittlung von SKS-Einträgen und Unternehmen werden darin auch dazu angehalten. Unseres Wissens haben öffentliche Organisationen (oder private Organisationen, wie etwa Beratungsunternehmen) aber noch nie eine vollständige Statusbewertung von Unternehmen im SKS durchgeführt oder analysiert, wie bayerische, deutsche oder auch Unternehmen anderer großer Regionen und Volkswirtschaften im Sozialkreditsystem klassifiziert werden. Wir wollen diese Lücke schließen, indem wir versuchen, potenzielle Muster in den Daten des SKS zu identifizieren. Unsere Studie über die Auswirkungen des SKS auf bayerische Unternehmen basiert auf den öffentlichen Einträgen aller bayerischen Unternehmen in der nationalen SKS-Datenbank (➔ <https://www.creditchina.gov.cn>). Wir analysieren alle Datensätze dahingehend, wie Unternehmensgröße (gemessen an Umsatz und Mitarbeiterzahl), Sektor und Standort die Wahrscheinlichkeit beeinflussen, innerhalb des SKS durch Redlisting belohnt oder durch Blacklisting/Verwaltungsstrafen bestraft zu werden. Schließlich ergänzen wir diese Ergebnisse durch Erkenntnisse aus zehn ausführlichen, teilstrukturierten Interviews mit Vertretern von Unternehmen aus unserer Stichprobe.

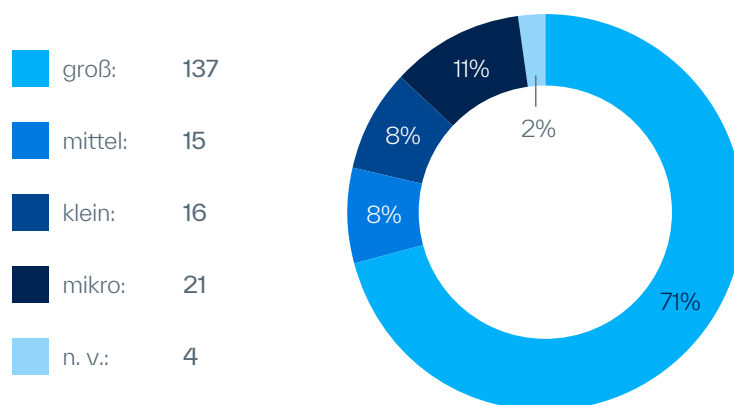
4 Bayerische Unternehmen und das chinesische Sozialkreditsystem

In China tätige bayerische Unternehmen nach Größe und Wirtschaftszweig

Die Daten zu Anzahl, Größe und Sektorzugehörigkeit der in China ansässigen bayerischen Unternehmen stammen aus den Orbis- und Markus-Datenbanken des Bureau van Dijk, die einen umfassenden Datensatz deutscher Unternehmen aus dem Handelsregister enthalten.ⁱⁱⁱ Auf dieser Grundlage haben wir 193 bayerische Unternehmen mit Tochtergesellschaften in China ermittelt (siehe Abbildung 2). Nach der EUROSTAT-Definition^{iv} handelt es sich bei den meisten dieser Unternehmen (71 Prozent) um Großunternehmen (mehr als 250 Beschäftigte und 50 Millionen Euro Umsatz). Kleinstunternehmen (weniger als 10 Beschäftigte und 2 Millionen Umsatz) bilden mit 11 Prozent überraschenderweise die zweitgrößte Kategorie.^v Mittlere (weniger als 250 Beschäftigte und 50 Millionen Umsatz) und kleine Unternehmen (weniger als 50 Beschäftigte und 10 Millionen Umsatz) sind mit jeweils 8 Prozent vertreten.^{vi}

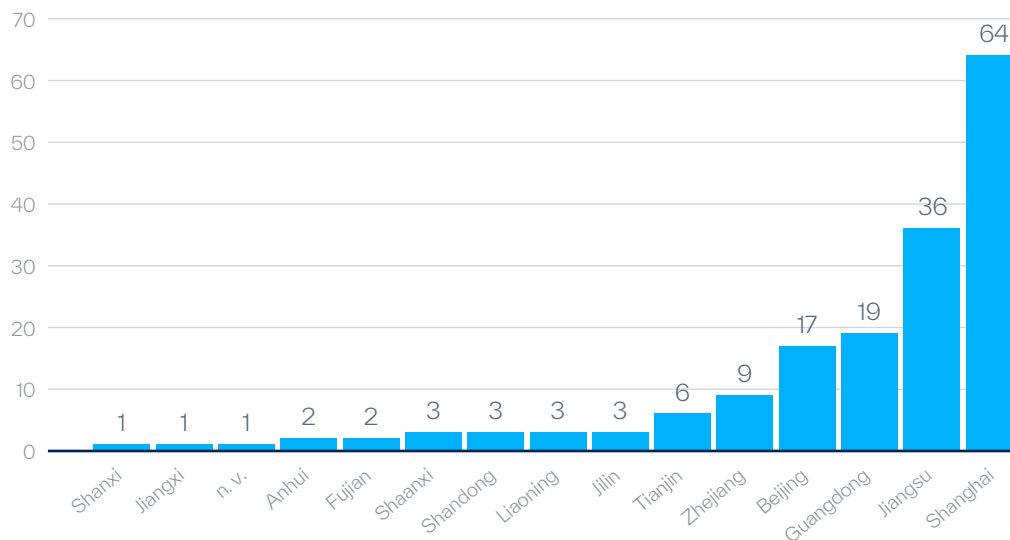
Nach dem europäischen Klassifizierungsmechanismus zur Identifizierung von Wirtschaftssektoren (NACE Rev. 2-Scores) sind bayerische Unternehmen mit Tochtergesellschaften in China vor allem in drei Branchen vertreten: 1. im produzierenden Gewerbe (94 von 193, 49 Prozent); 2. im Bereich freiberuflicher, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen (44 von 193, 23 Prozent); und 3. im Bereich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (24 von 193, 12 Prozent).

Abbildung 2: Bayerische Unternehmen in China nach Größe und Rangfolge im SKS



Quelle: Eigene Erhebungen basierend auf den Daten des Bureau van Dijk (2021) – Orbis- und Markus-Datenbanken

Abbildung 3: Bayerische Unternehmen in China nach Standorten



Quelle: Eigene Erhebungen basierend auf den Daten des Bureau van Dijk (2021) – Orbis- und Markus-Datenbanken

In China tätige bayerische Unternehmen nach Standort

Von den 193 Unternehmen konnten wir für 170 die chinesischen Namen ermitteln. Daher konzentriert sich die weitere SKS-Recherche und Analyse auf diese 170 Unternehmen.^{vii}

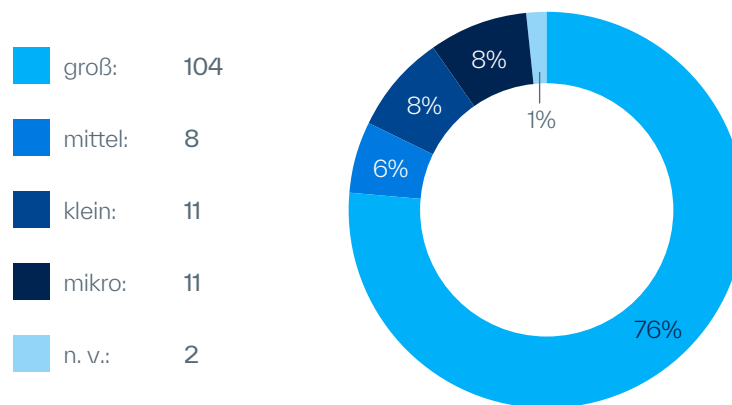
Wie die Mehrheit der ausländischen Unternehmen in China sind auch die meisten bayerischen Unternehmen in Shanghai angesiedelt, gefolgt von den ebenfalls wirtschaftlich starken Nachbarprovinzen Jiangsu, Guangdong, Peking, Zhejiang und Tianjin (siehe Abbildung 3).^{viii} Wir konnten auch einige Unternehmen in anderen, weniger wirtschaftsstarken Provinzen wie Anhui, Jilin, Liaoning, Shaanxi und Shandong ermitteln. Wie unten dargelegt, scheint der Standort ein wichtiger Indikator für mögliches Redlisting oder Blacklisting bzw. Verwaltungsstrafen zu sein, wobei einige Provinzen das SKS viel intensiver zur Belohnung oder Bestrafung von Unternehmen nutzen als andere.

Positive und negative Einträge bayerischer Unternehmen im Sozialkreditsystem – Rote Listen und Verwaltungsstrafen

Rote Listen

Die meisten der bayerischen Unternehmen in Chinas SKS stehen auf Positivlisten. Von den 170 chinesischen Tochtergesellschaften bayerischer Unternehmen stehen 136 auf roten Listen, fast ausschließlich als „Steuerzahler der Klasse A“, und acht davon wurden zusätzlich noch auf die rote Liste der Zollbehörde aufgenommen. Abbildung 4 zeigt die Verteilung

Abbildung 4: Bayerische Unternehmen auf roten (positiven) Listen nach Größe

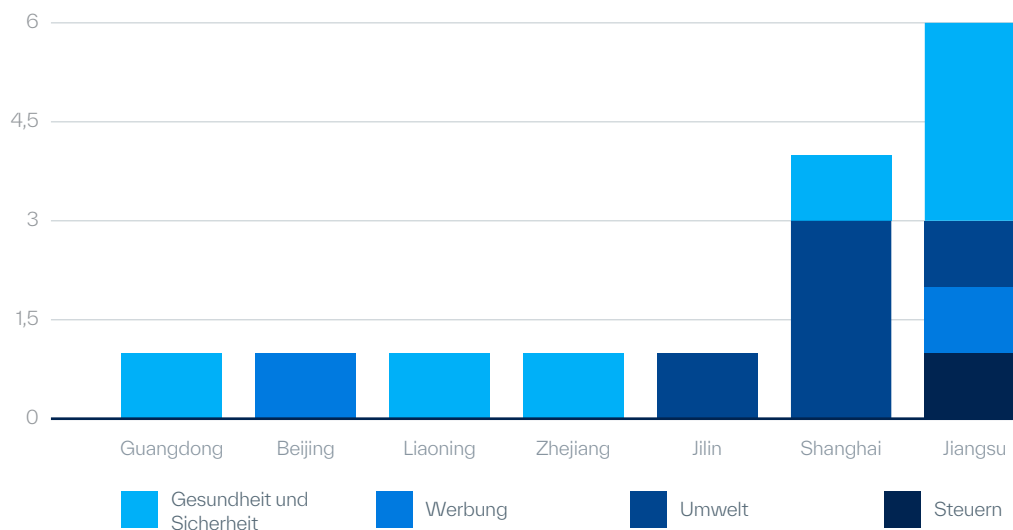


Quelle: Eigene Erhebungen basierend auf Daten der Credit-China-Webseite

dieser Unternehmen nach Größe. Die meisten positiven Einträge finden sich für die Provinzen Shanghai (48 Unternehmen) und Jiangsu (31 Unternehmen), gefolgt von Guangdong und Peking (jeweils 13 Unternehmen) sowie Zhejiang (8 Unternehmen). Diese Verteilung spiegelt teilweise die geografische Verteilung der Unternehmen wider, da die meisten bayerischen Unternehmen in Shanghai und Jiangsu vertreten sind. Die Aufnahme bayerischer Unternehmen in die Positivlisten begann 2012 mit einem einzelnen Eintrag eines Unternehmens und stieg bis 2019 auf 73 Einträge an.^{ix} Die sektorielle Verteilung der Unternehmen auf den Positivlisten spiegelt die Sektorverteilung der bayerischen Unternehmen in China insgesamt wider, wobei die meisten im produzierenden Gewerbe tätig sind (73 Unternehmen, 54 Prozent), gefolgt von den Bereichen professioneller, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen (33 Unternehmen, 24 Prozent) und Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (12 Unternehmen, 9 Prozent).

Kleinstunternehmen und mittelgroße Unternehmen sind in den roten Listen im Vergleich zu ihrem Anteil an bayerischen Unternehmen in China insgesamt leicht unterrepräsentiert. Kleinstunternehmen haben einen Anteil von 8 Prozent und mittelgroße Unternehmen von 6 Prozent am Redlisting. Der Anteil der kleinen Unternehmen (8 Prozent) auf roten Listen ist genauso hoch wie ihr Anteil an in China aktiven bayerischen Unternehmen. Große Unternehmen sind hingegen überrepräsentiert (76 Prozent der Redlistings). Möglicherweise ist es für Kleinstunternehmen schwieriger, engere Beziehungen zu lokalen Behörden und vor allem zu den Steuerbehörden aufzubauen – was die Chancen auf einen Positivlisteneintrag erhöhen könnte. Denkbar wäre auch, dass sich die Behörden weniger auf diese Unternehmen konzentrieren, da sie geringe Steuereinnahmen generieren und wenige Arbeitsplätze schaffen. Das könnte auch erklären, warum Großunternehmen auf Positivlisten auffällig oft vertreten sind (104 von 136). Insgesamt werden die bayerischen Unternehmen häufiger belohnt als bestraft: 80 Prozent von ihnen stehen auf Positivlisten (136 von 170), während, wie unten dargestellt, nur 9 Prozent (15 von 170) einen negativen Eintrag in Form einer Verwaltungsstrafe haben.

Abbildung 5: Bereiche und Anzahl der Sanktionen (der Unternehmen) nach Provinzen



Quelle: Eigene Erhebungen basierend auf Daten der Credit-China-Webseite

Negativeinträge in Form von Verwaltungsstrafen

Ein bayerisches Unternehmen wurde bisher noch nicht auf eine schwarze Liste gesetzt, insgesamt erhielten in den Jahren 2018 (3 Unternehmen), 2019 (9 Unternehmen) und 2020 (3 Unternehmen) allerdings 15 Unternehmen eine Verwaltungsstrafe. Die Strafen gingen mehrheitlich an Großunternehmen (13 Firmen) sowie zwei Kleinunternehmen (siehe Abbildung 5). Von den kleinen und mittleren Unternehmen wurde keines mit einer Verwaltungsstrafe belegt. Die meisten Sanktionen wurden im Bereich Umwelt und Arbeitsschutzbestimmungen verhängt, andere relevante Bereiche sind Steuern und illegale Werbung.

Was die Verteilung nach Wirtschaftszweigen anbelangt, gab es die meisten negativen Einträge bzw. Verwaltungsstrafen im produzierenden Gewerbe (10 von 15), gefolgt von wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (2 von 15). Im Finanzsektor hatte nur ein Unternehmen einen negativen Eintrag.

Interessanterweise waren bei der Auswertung der Negativeinträge erhebliche Unterschiede zwischen den Provinzen festzustellen (siehe Abbildung 5). Die Aufsichtsbehörden in der Provinz Jiangsu, gefolgt von Behörden in Shanghai, scheinen besonders aktiv zu sein. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre, dass Jiangsu und Shanghai die beiden Provinzen mit den meisten bayerischen Unternehmen sind, auch wenn sich in Shanghai mehr angesiedelt haben als in Jiangsu. In anderen Provinzen wie Guangdong und Peking, in denen ebenfalls viele bayerische Unternehmen ansässig sind, ist weniger Aktivität zu verzeichnen. Darüber hinaus scheinen sich die Behörden in Jiangsu vor allem mit Arbeitsschutzbestimmungen zu befassen, während sich die Behörden in Shanghai hauptsächlich auf Umweltschutz konzentrieren. Die Daten spiegeln wichtige Unterschiede im Fokus und der Aktivität der jeweiligen Behörden wider, was wiederum indiziert, dass die Umsetzung des SKS weniger homogen ist, als oft angenommen wird.

5 Interviews: Das SKS aus Perspektive bayerischer Unternehmen

Um besser zu verstehen, wie die bayerischen Unternehmen in China das SKS wahrnehmen und einschätzen, wurden zehn Interviews mit deren jeweiligen Unternehmensvertretern in China geführt. Die Interviews waren teilstrukturiert, für alle Befragten wurde also derselbe Standardfragebogen zugrunde gelegt. Die Interviews wurden aufgrund der Einschränkungen durch die Covid-19-Pandemie zwischen dem 30. Juni und dem 3. August 2021 per Videokonferenz durchgeführt.

Unsere Stichprobe umfasst 2 Kleinstunternehmen, 1 kleines, 5 mittlere und 1 großes bayerisches Unternehmen mit Niederlassungen in China (die Gesamtgröße der jeweiligen Unternehmen kann abweichen).^x Die Unternehmen sind in verschiedenen Provinzen ansässig (4 in Shanghai, 2 in Jiangsu, 1 in Jilin, 1 in Liaoning und 1 in Guangdong). Wie bereits erwähnt, haben wir auch ein Interview mit einem leitenden Analysten eines auf das SKS spezialisierten Beratungsunternehmens in Peking durchgeführt.

Wichtigste Erkenntnisse aus den Interviews

Die meisten Unternehmen sind sich des nach wie vor fragmentierten Zustands des Sozialkreditsystems durchaus bewusst. Die Befragten verwiesen auch auf die Verknüpfung von Unternehmens- und Privatpersonen-SKS, wobei sie sich meist auf die Scores der gesetzlichen Unternehmensvertreter bezogen.^{xi} Größere Unternehmen haben ein solides Verständnis der Merkmale und potenziellen Auswirkungen des SKS. Einige beschäftigen sogar spezielle Teams, die regelmäßig SKS-relevante Aspekte des Unternehmens prüfen. Mittlere, kleinere und Kleinstunternehmen sind weniger gut über die zugrunde liegenden Mechanismen des SKS informiert und haben oft Schwierigkeiten, die Komplexität des Systems zu durchdringen.^{xii} Kleinere Unternehmen haben nahezu keinen Überblick über potenzielle Konsequenzen positiver und negativer Einträge.^{xiii} Einige sind der Meinung, dass sie selbst nicht relevant genug sind.^{xiv} Die meisten Unternehmen nehmen das System positiv wahr, da es die Transparenz erhöht, die Wettbewerbsbedingungen zwischen internationalen und chinesischen Unternehmen angleicht und die Korruption eindämmt.^{xv} Gleichzeitig sorgen sich Unternehmen, dass lokale Behörden das System missbrauchen könnten, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen einzuschränken.^{xvi} Einige fürchten eine übermäßige staatliche Kontrolle durch das SKS sowie Behinderung des Betriebsablaufs durch intransparente oder wenig bekannte Funktionsweisen und Mechanismen des Systems.

Einige Interviewpartner nehmen an, dass ein bestimmtes Maß an Uneindeutigkeit im System von den chinesischen Behörden beabsichtigt bzw. erwünscht ist. Diese Ambivalenz fungiert als ein Damoklesschwert und garantiert somit die Compliance von Unternehmen.^{xvii} Mehrere Führungskräfte betonen die Bedeutung einer Gleichbehandlung von chinesischen und internationalen Unternehmen, einige äußern jedoch ausdrücklich die Sorge, dass so etwas gar nicht möglich sei.^{xviii} Unternehmen wissen im Allgemeinen nicht, wie ein negativer Eintrag (etwa eine Verwaltungsstrafe) aus dem System entfernt werden kann.^{xix} Sie würden im Fall eines negativen

Tabelle 1: Unternehmen der Interviewpartner nach Größe und Sektor

Nr.	Sektor	Unternehmensgröße Europäische KMU-Definition	Größe in China	Anzahl der Beschäftigten in China	Sanktionen und Rote Listen im Überblick	Provinz
1	Information und Kommunikation	groß	mittel	100-199	Umwelt (Verwaltungsstrafe) + Steuerzahler der Klasse A	Shanghai
2	Produzierendes Gewerbe/ Fertigung	klein	klein	50-99	Klasse-A-Steuerzahler	Jiangsu
3	freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	groß	mittel	200-299	Klasse-A-Steuerzahler	Liaoning
4	freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	groß	groß	>250	Klasse-A-Steuerzahler	Jilin
5	Verwaltungs- und Support-Dienstleistungen	groß	mittel	50-99		Shanghai
6	freiberufliche wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	klein	mikro	50<		Shanghai
7	Handel; Wartung und Reparatur von Kraftwagen und Krafträdern	groß	mittel	100-199		Shanghai
8	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	groß	mikro	50<		Guangdong
9	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	groß	mittel	50<	Klasse-A-Steuerzahler	Jiangsu
10	Verwaltungs- und Support-Dienstleistungen	mikro	mikro	50<		Peking

Quelle: Eigene Erhebungen basierend auf den Daten folgender Datenbanken: Orbis und Qichacha, Credit China und dem National Enterprise Credit Information Publicity System

Eintrags also von einer gezielten Unterstützung profitieren. Bislang scheint für die Mehrheit der Befragten Vorbeugung die beste Strategie, also Compliance mit den einschlägigen rechtlichen Anforderungen für ihre Geschäftstätigkeit, um Blacklisting oder Verwaltungsstrafen zu vermeiden.^{xx} Die meisten Unternehmen haben (noch) keine größeren positiven oder negativen Auswirkungen durch einen positiven Eintrag oder eine Verwaltungsstrafe auf ihre Geschäftstätigkeit festgestellt. Stattdessen betonen die interviewten Führungskräfte die Wichtigkeit enger Kontakte zu den lokalen Behörden. Viele der Unternehmen haben eine allgemeine Erhöhung der Standards in Bezug auf Umwelt, Feuer- oder Arbeitssicherheit festgestellt, fühlen sich aber von diesen Anpassungen im Allgemeinen nicht betroffen, da sie bereits höhere Standards erfüllen.

Keins der befragten Unternehmen wurde von bayerischen Behörden im Hinblick auf das SKS unterstützt. Führungskräfte aus großen Unternehmen geben an, hilfreiche Informationen sowohl von Expertinnen und Experten (z. B. Anwaltskanzleien, Beratungsunternehmen) als auch auf Veranstaltungen der Außenhandelskammer in China und des Verbandes der Automobilindustrie bzw. ausländischer Beratungsunternehmen erhalten zu haben.^{xxi} Dennoch betrachten Unternehmen aller Größenordnungen ausführliche Informationen über das System, vor allem zur Umsetzung neuer Vorschriften, als sehr relevant für ihren Geschäftsbetrieb. Häufigste Informationsquelle für Unternehmen waren die Industrie- und internationalen Handelskammern, die Außenhandelskammer in China, die Europäische Handelskammer in China oder der vbm – Verband der bayerischen Metall- und Elektroindustrie e. V. Die meisten Unternehmen würden eine Form der externen Beobachtung des Sozialkreditsystems begrüßen, um die Systementwicklung und die Gründe für verschiedene SKS-Einträge mitverfolgen zu können.^{xxii} Eine interviewte Führungskraft schlug vor, dass bayerische Behörden eine Checkliste für erfolgreiche SKS-bezogene Audits zur Verfügung stellen sollten.^{xxiii} Eine andere meinte, dass externe/ausländische Beobachtungsaktivitäten auch als Abschreckung dienen würden, sobald die chinesischen Behörden davon erfuhren, und so einen für bayerische Unternehmen schädlichen Missbrauch verhindern könnten.^{xxiv} Eine weitere Führungskraft wünschte sich Veranstaltungen mit Unternehmen ähnlicher Größe.^{xxv} Die meisten Unternehmen würden eine gezielte Unterstützung im Fall eines Eintrags auf einer schwarze Liste oder einer Verwaltungsstrafe sehr begrüßen.^{xxvi} Nur wenige Unternehmen nutzen das SKS bereits zur Überprüfung potenzieller Geschäftspartner oder Lieferanten. Die meisten ziehen das für künftige Lieferanten- und Geschäftsbeziehungen aber in Betracht. Einige der Befragten erwähnen auch, dass ihre Personalabteilung das SKS bereits bei potenziellen Neueinstellungen berücksichtigt oder das in Zukunft tun könnte.^{xxvii}

6 Weiterführende Überlegungen zum SKS und Handlungsempfehlungen

Das chinesische Sozialkreditsystem befindet sich noch weitgehend im Aufbau. Im Gegensatz zu den in westlichen Medien geäußerten Befürchtungen und Bedenken ergibt unsere Analyse ein – zumindest in Bezug auf den kommerziellen Bereich – weniger hochtechnisiertes und zentralisiertes SKS, als oftmals angenommen wird. Darüber hinaus konzentriert sich die Anwendung des SKS laut bayerischen Investoren größtenteils auf die Umsetzung von Regeln und Vorschriften. Allerdings gibt es auch einen Fall, in dem ein großes bayerisches Unternehmen mit einer Verwaltungsstrafe belegt wurde, weil es mit Begriffen wie „exzellent“ oder „national“ geworben hat, die eine eher politische Konnotation haben und somit der Staatspartei vorbehalten zu sein scheinen. Darüber hinaus ist die Umsetzung des Systems noch lückenhaft. Es stützt sich auf Datenbanken zahlreicher lokaler Behörden, die auf der von der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) betriebenen Credit-China-Webseite aggregiert werden. Die staatliche Behörde für Marktregulierung (SAMR) betreibt eine ähnliche Datenbank, das National Enterprise Credit Information Publicity System (NECIPS), die bisher jedoch weniger umfassend ist als Credit China. Rund 60 Prozent der Informationen in den Datenbanken lokaler Aufsichtsbehörden (z. B. Rankings, Verwaltungsstrafen usw.) sind in der Credit-China-Datenbank der NDRC enthalten, bei NECIPS der SAMR ist die Zahl deutlich niedriger.^{xxxviii}

Ungeachtet dieser Unzulänglichkeiten zeigt die derzeitige chinesische Regierung angesichts der Schwächen ihres Rechtssystems ernsthafte Bestrebungen, einen starken rechtlichen und administrativen Rahmen („law-based governance“) zu schaffen, um vergangene Exzesse einzudämmen und die Modernisierung des chinesischen Parteistaats voranzutreiben. Das SKS ist ein zentraler Bestandteil dieser Bemühungen und eine sich zwar noch entwickelnde, doch ernst zu nehmende Form der Technoregulierung. Ausländische Unternehmen mit chinesischem Standort müssen darauf vorbereitet sein. In Anlehnung an die Tradition der chinesischen experimentellen Regierungsführung (Heilmann 2018) experimentieren Pilotprojekte in Provinzen wie Sichuan (Cyberspace Administration of China 2020) bereits mit neuen Technologien wie Big Data und algorithmischem Maschinellem Lernen, um Datenmanipulation zu verhindern, Datensicherheit zu gewährleisten und Markttransaktionen zu unterstützen und zu vereinfachen. Die KI-gesteuerte Technoregulierung wird somit schrittweise Realität. Mit dem SKS schafft China eine neue Art von Regulierungsstaat, der sich weniger auf autonome, regierungsunabhängige Aufsichtsbehörden stützt (wie das derzeitige Modell der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union), sondern vielmehr auf eine umfassende Datenerfassung durch den Staat und neue technikaffine Akteure. In einigen Bereichen, beispielsweise Umwelt und Arbeitssicherheit, kann das SKS Interaktionen zwischen dem chinesischen Regulierungsmodell und denen der EU bzw. USA erleichtern, da Vorschriften konvergieren, was wiederum einen reibungsloseren Handel ermöglicht. Allerdings führt diese neue Art von Regulierungsmodell auch zu Reibungen mit amerikanischen und europäischen Vorschriften in Bereichen, in denen Werte und Mechanismen weniger kompatibel sind – wie dem Datenschutz. Deshalb bedarf es eines tieferen Verständnisses dieses Modells, um zu vermeiden, dass ausländische Unternehmen (wie die bayerischen Unternehmen in unserer Studie) in einem potenziell inkompatiblen oder bestenfalls teilweise kompatiblen Regulierungsrahmen feststecken.

Auf der Grundlage unserer Ausführungen empfehlen wir bayerischen Behörden und Wirtschaftsverbänden, in China ansässige Unternehmen folgendermaßen zu unterstützen:

- Kontinuierliche Beobachtung des SKS, einschließlich sämtlicher sich ständig wandelnder Entwicklungen im Hinblick auf die Klassifizierung von Unternehmen, besonders aktive chinesische Behörden und die wesentlichen Aspekte einschlägiger Vorschriften. Allein die externe Beobachtung des SKS könnte bereits den Missbrauch des Systems durch chinesische Behörden verhindern.
- Spezielle Unterstützung für bayerische Unternehmen mit negativen Einträgen im SKS (Blacklisting oder Verwaltungsstrafen), um mögliche Einschränkungen der unternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit durch solche Einträge zu verringern. Das scheint besonders für kleinere Unternehmen von Bedeutung zu sein, die nur begrenzte Kenntnisse über das System haben und damit teilweise nicht einmal über negative Einträge informiert sind.
- Ermittlung potenzieller Unvereinbarkeiten des sich entwickelnden chinesischen Regulierungsmodells im Rahmen des SKS mit deutschen/europäischen Vorschriften, um Problembereiche für bayerische Unternehmen, die unter beiden Regulierungssystemen tätig sind, zu identifizieren.
- Organisation von Austausch zwischen bayerischen (und anderen deutschen) Unternehmen über gemeinsame SKS-Erfahrungen, bewährte Verfahren, Good Practices usw.
- Unterstützung des Aufbaus einer unabhängigen China-Expertise in Bayern, die angesichts der wachsenden Bedeutung Chinas für bayerische (und deutsche) Unternehmen sowie der raschen Entwicklung des neuartigen Regulierungsmodells Sozialkreditsystem an Bedeutung gewinnen wird.

Literaturverzeichnis

- Ahmed, S. (2019). The Messy Truth About Social Credit. <https://logicmag.io/china/the-messy-truth-about-social-credit/> [08.05.2021].
- Bureau van Dijk (2021). Orbis Database. <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis> [20.05.2021].
- Central Committee (2018). Proposal on Deepening Reforms for Party and State Institutions. http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1 [19.06.2021].
- CFCC (2019). Practical Guide to China's Corporate Social Credit System. https://www.ihk-muenchen.de/Content-Repository/china/Practical_Guide_to_China_s_Corporate_Social_Credit_System_AHK_China.pdf [17.05.2021].
- Chen, M./Grossklags, J. (2020). An Analysis of the Current State of the Consumer Credit Reporting System in China. In: Proceedings on Privacy Enhancing Technologies (4), 89–110.
- Chin, J./Wong, G. (2016). China's New Tool for Social Control: A Credit Rating for Everything. <https://www.wsj.com/articles/chinas-new-tool-for-social-control-a-credit-rating-for-everything-1480351590> [08.05.2021].
- CIC Hamburg/CFCC/PwC (2020). Chinas Corporate Social Credit System – Update 2020 (Workshop Material). https://hamburg.hk24.de/Veranstaltung/Anlagen/VSDb/131019001/ppt_2020-06-03_CSCS_Dietmeier.pdf, https://hamburg.hk24.de/Veranstaltung/Anlagen/VSDb/131019001/20200527CleanVersion_Social_Credit.pdf [17.05.2021].
- Creemers, R. (2018). China's Social Credit System: An Evolving Practice of Control. In: SSRN, 1–32.
- Cyberspace Administration of China. (2020). Sichuan Publishes Blockchain Industry Whitepaper. http://www.cac.gov.cn/2020-02/03/c_1582268405462509.htm [04.07.2021]. http://www.cac.gov.cn/2020-02/03/c_1582268405462509.htm
- Dai, X. (2020). Enforcing Law and Norms for Good Citizens: One View of China's Social Credit System Project. In: Development 63(1), 38–43.
- ECCC (2019). The Digital Hand: How China's Corporate Social Credit System Conditions Market Actors. <http://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-corporate-social-credit-system> [17.05.2021].
- Engelmann, S. et al. (2019). Clear Sanctions, Vague Rewards: How China's Social Credit System Currently Defines "Good" and "Bad" Behavior. In: FAT* '19: Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency, 69–78.
- Heilmann, S. (2018). Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise. Hong Kong: Chinese University Press.
- Hermann, M./Kinzius, L. (2020). Opinion: In the Corporate Social Credit System Era, Companies Will Have to Rethink Compliance. <https://www.caixinglobal.com/2020-01-09/opinion-in-the-corporate-social-credit-system-era-companies-will-have-to-rethink-compliance-101502670.html> [09.05.2021].
- Hsueh, R. (2011). China's Regulatory State: A New Strategy for Globalization. Ithaca: Cornell University Press.
- Hvistendahl, M. (2017). Inside China's Vast New Experiment in Social Ranking. <https://www.wired.com/story/age-of-social-credit/> [08.05.2021]
- Lardy, N. (2014). Markets over Mao: The Rise of Private Business in China. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Lavenex, S./Serrano, O./Büthe, T. (2021). Power Transitions and the Rise of the Regulatory State: Global Market Governance in Flux. In: Regulation & Governance 15(3), 445–471.
- Liu, C. (2019). Multiple Social Credit Systems in China. In: economic sociology 21(1), 22–32.
- Pearson, M. M. (2005). The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State. In: World Politics 57(2), 296–322.
- Pearson, M. M. (2015). State-Owned Business and Party-State Regulation in China's Modern Political Economy. In: Naughton, B./Tsai, K. S. (Hrsg.). State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle. Cambridge: Cambridge University Press: 27–45.
- People's Daily (o. J.). Chinese Communist Party National Congress Database. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/index.html> [04.07.2021].

State Council (2014). Planning Outline for the Construction of a Social Credit System.
[↗http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm) [08.05.2021].

Tsai, W./Wang H./Lin, R. (2021). Hobbled Big Brother: Top-Level Design and Local Discretion in China's Social Credit System. In: The China Journal 86(1), 1-20.

vbw - Vereinigung der bayerischen Wirtschaft (2020). Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Bayern, Deutschland und China. [↗https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Au%C3%9Fenwirtschaft/2020/Downloads/Die-Wirtschaftsbeziehungen-zwischen-Bayern-Deutschland-und-China-3.pdf](https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Au%C3%9Fenwirtschaft/2020/Downloads/Die-Wirtschaftsbeziehungen-zwischen-Bayern-Deutschland-und-China-3.pdf) [17.05.2021]

Xinhua Net (2017). Report on the 19th National Congress.
[↗http://www.xinhuanet.com//2017-10/27/c_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com//2017-10/27/c_1121867529.htm) [19.06.2021].

Xinhua Net (2020a). Outline for the Development of a Law-Based Society (2020-2025).
[↗http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/07/content_5567791.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/07/content_5567791.htm) [19.06.2021].

Xinhua Net (2020b). Xi Focus: Xi Jinping Thought on the Rule of Law Guides Law-Based Governance in China.
[↗http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/10/c_139578732.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/10/c_139578732.htm) [19.06.2021].

Zhang, Y. et al. (2019). Development of China's Social Credit System and 40 Years of Reforms. China: China Chengxin Research Institute.

Endnoten

- i Zu finden unter <http://www.gsxt.gov.cn/corp-query-homepage.html/>.
- ii Zu finden unter: <https://www.creditchina.gov.cn>.
- iii Die Orbis-Datenbank enthält unter anderem Informationen über Tätigkeitscodes, Handelsbezeichnungen, wichtige Finanzdaten, Direktoren, Aktionäre und Tochtergesellschaften. Die Datenbank ermöglicht eine Filterung der Daten, um Informationen auf Länder-, Bundesland- und Stadtebene oder nach Postleitzahl zu erhalten (Bureau van Dijk 2021). Die Beschränkung der Suche auf Unternehmen mit Hauptsitz in Bayern und Tochtergesellschaften in China (mit einem Eigentumsanteil von mindestens 40 Prozent, um Joint Ventures zu berücksichtigen) ergab 193 Unternehmen unterschiedlicher Größe und aus einem breiten Spektrum von Wirtschaftssektoren, auch wenn dabei drei Sektoren (verarbeitendes Gewerbe, freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen sowie Finanz- und Versicherungsdienstleistungen) den Großteil der bayerischen Investitionen in China ausmachen.
- iv https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises#SME_definition
- v Unsere Erhebung muss wie folgt qualifiziert werden: Wir ermitteln die Unternehmensgröße auf Grundlage der global Beschäftigten und des globalen Umsatzes, basierend auf Daten aus der Orbis-Datenbank, was die Größe dieser Firmen in China weitgehend widerzuspiegeln scheint. Einige große globale Unternehmen sind auf dem chinesischen Festland allerdings nur mit relativ kleinen Vertretungen präsent. Aus diesem Grund haben wir für die detaillierte Analyse bei der Auswahl unserer Unternehmensstichprobe auch berücksichtigt, wie chinesische Quellen den Umfang der Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen in China beurteilen.
- vi In einigen Fällen konnten wir entweder nur den Umsatz oder nur die Anzahl der Beschäftigten ermitteln. Wir haben dann die Unternehmensgröße basierend auf dem jeweils angegebenen Wert ermittelt (also eine „Entweder-oder-“ und nicht die strenge „Sowohl-als-auch-Definition“ angelegt).
- vii Von den 23 ausgeschlossenen Unternehmen waren 7 Kleinst-, 3 Klein- und 11 Großunternehmen; zu zwei Unternehmen lagen uns keine weiteren Informationen vor. 9 dieser Unternehmen waren im Finanz- und Versicherungswesen tätig, 8 im Sektor der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen und 1 im produzierenden Gewerbe.
- viii Mit Provinzen meinen wir sowohl Provinzen als auch Stadtgemeinden von Provinzgröße wie Peking und Shanghai.
- ix Im Jahr 2020 ging die Anzahl der auf den roten Listen verzeichneten Unternehmen drastisch zurück, nämlich auf 30, was vermutlich auf den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit während der Hochphase der Covid-19-Pandemie zurückzuführen ist.
- x Wie in Fußnote v erläutert, haben wir für eine detailliertere Analyse den Umfang der Geschäftstätigkeit bayerischer Unternehmen in China berücksichtigt und die Informationen aus der Orbis-Datenbank durch Daten aus chinesischen Quellen ergänzt.
- xi „Am Ende des Tages ist es nicht ein Sozialkreditsystem, sondern es sind zig Systeme, die untereinander nicht vernetzt sind und wo händisch übertragen wird, wenn übertragen wird“ (Interview 3). „Also ich glaube ja, dass es noch gar nicht richtig ausgerollt wurde, sondern zum Teil nur versuchsweise im Einsatz ist“ (Interview 9).
- xii „Man weiß ja auch nicht, wen man fragen könnte. Dafür sind da zu viele unterschiedliche Behörden lose vernetzt [...] Es ist nicht nur eine Behörde, die dafür zuständig ist“ (Interview 4). Die Aussage in einem Interview, dass das SKS „so schleichend eingeführt worden ist“ (Interview 1), wird auch von einer anderen befragten Person aufgegriffen, die angibt, dass sie lediglich gewusst habe, „es kommt was auf uns zu“ (Interview 7), wobei die Informationen zu Beginn „rudimentär“ gewesen seien (Interview 7). „Also ehrlich, ich wusste nicht, dass so etwas möglich ist. Deswegen hab ich [den chinesischen Geschäftsführer] nach so was auch nie gefragt“ (Interview 6).
- xiii „Kann schon sein, dass es zu größeren Firmen durchdringt, aber nicht zu uns – und wir haben global immer noch über 3.000 Mitarbeiter –, ich habe jedenfalls keine Informationen erhalten!“ (Interview 7).
- xiv „Ich glaube, dafür sind wir einfach zu klein. Das ist einfach etwas zu weit weg für uns“ (Interview 5).
- xv „Es könnte auch in unserem Interesse liegen, dass es die schwarzen Schafe trifft“ (Interview 4).
- xvi „Letzten Endes steckt doch trotz aller Transparenz und dem Versuch, es einheitlich zu machen, immer noch ein Stück weit Willkür darin, und wir werden nie ganz verstehen, warum das Sozialkreditsystem genau so ist, wie es uns jetzt präsentiert wird“ (Interview 4).

Endnoten

- xvii „Ich glaube, die Folgen und die wahre Zielsetzung dieses Systems ist es, Verunsicherung in der Gesellschaft zu erzeugen“ (Interview 1).
- xviii „Wichtig ist einfach nur, dass mit dem gleichen Maß gemessen wird, wenn es so was gibt. Dass chinesische Unternehmen und internationale Unternehmen gleich behandelt werden“ (Interview 6). „Vielleicht profitieren wir am Anfang, weil wir gewisse Standards haben. Aber ob wir am Ende des Tages profitieren? Da hab ich noch so meine Zweifel“ (Interview 9).
- xix „Mein Name wurde gespeichert und zack, schon bin ich da verewigt. Aber löschen tut das offenbar keiner“ (Interview 1).
- xx „Eigentlich müssen wir nur so weitermachen wie bisher. Wir halten uns an alles, wir sind aufmerksam“ (Interview 3).
- xxi Da die Anforderungen stark von der Art der wirtschaftlichen Tätigkeit abhängen, „gibt’s, glaub ich, kein Patentrezept“ (Interview 4) für die Unterstützung von Unternehmen.
- xxii „Also das ist ja sehr vielschichtig. Wenn da jemand von neutraler Seite ein Monitoring macht und auch dafür sorgt, dass Firmen, die nicht so den Zugang zu diesen Ratings haben, nicht durchs Sieb fallen, dann halte ich das für absolut positiv“ (Interview 4).
- xxiii Interview 1.
- xxiv Interview 2.
- xxv „Bei denen wir unsere Erfahrungen austauschen können“ (Interview 7).
- xxvi „Damit man die Dinge korrigieren kann“ (Interview 9).
- xxvii Interview 4, Interview 5.
- xxviii Interview 10, Peking/München, 17. Juni 2021.

