

KI-Politik in China

Ein Interview mit Herrn Jeffrey Ding,
Forscher am Centre for the Governance of AI



Auf einen Blick

Chinesische Unternehmen erklären, eine stärkere Selbstregulierung vorzunehmen. Dabei setzt aber jeder auf seine eigenen KI-Grundsätze. Es wird daher schwierig sein herauszufinden, welche Gruppe von Grundsätzen wirklich relevant sein wird.

Der Großteil der Arbeit zur KI-Governance in China erfolgt hingegen in den Organisationen, die technische Normen und Standards aufstellen. Ein Teil dieser Arbeit ist zwar kritisiert worden, weil sie Regulierung und Normenerstellung auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ liefert. Gleichzeitig könnte dadurch ein Rahmenwerk für eine Form von Regulierung und Governance geschaffen werden, welches auf höherer Ebene Anwendung findet.

Einige Bereiche werden hingegen überhaupt nicht behandelt oder sind tabuisiert, wie beispielsweise die Verwendung von KI zur unverhältnismäßig starken Verfolgung ethnischer Minderheiten in Xinjiang. In anderen Bereichen, wie zum Beispiel dem Verbraucherdatenschutz oder dem Schutz der Privatsphäre gegen Überwachung durch die Regierung, ist die Regulierung in gewissen Zusammenhängen nicht stark ausgeprägt.

Einige der wichtigsten Anwendungen werden an Stellen erfolgen, wo sich öffentliche und private Interessen überschneiden, wie bei intelligenten Städten: Hier geht es nicht nur um Überwachung, sondern auch um flexibles Stromnetzmanagement. In diesem Bereich wird es zwangsläufig zahlreiche öffentlich-private Partnerschaften und Zusammenarbeit geben müssen.



Jeffrey Ding

Herr Ding ist Forscher am Centre for the Governance of AI und ein DPhil(PhD)-Kandidat für Internationale Beziehungen an der Universität Oxford.

Interview

Können Sie uns einen Überblick über die Governance von KI und die Situation bezüglich der KI-Politik in China geben?

Jeffrey Ding: Auf höchster Ebene unterstrich der im Juli 2017 vom chinesischen Staatsrat veröffentlichte „Entwicklungsplan für Künstliche Intelligenz der neuen Generation“ besonders die Aspekte von Ethik und Governance und erwähnte die Einführung technischer Normen und Standards, um sicherzustellen, dass KI sicher, zuverlässig und kontrollierbar ist. Diese Dokumente auf höchster Regierungsebene umfassten außerdem Weißbücher zur KI-Normung, die von unterschiedlichen technischen Instituten veröffentlicht wurden, wie dem Chinesischen Institut für elektronische Normung (CESI) und der Chinesischen Akademie für Informations- und Kommunikationstechnologie (CAIC). Aufgrund der Interaktion von KI mit einer Vielzahl anderer Gebiete gibt es ebenfalls verwandte Dokumente, zum Beispiel bezüglich des Datenschutzes. Das Weißbuch zur Normung beschreibt außerdem, wie die Herausforderung der Steuerung und Lenkung personenbezogener Informationen durch KI deutlich gestiegen ist, da KI auf der Grundlage der Zusammenstellung unterschiedlicher Datensätze die Menge der Informationen vergrößert, die über eine Person abgeleitet werden können.

Zumindest erklären chinesische Unternehmen, eine stärkere Selbstregulierung vorzunehmen. Zum Beispiel hat Tencent sein gesamtes Unternehmensmotto zu „Tech for Good“ (Technik zum Guten) geändert. Baidu war eine Zeitlang Teil der „Partnership for AI“, einem der wichtigsten internationalen Organe. Sie haben diese Partnerschaft jedoch kürzlich verlassen. Weiterhin sind einige Institute aufgetreten, die auf diesem Gebiet forschen. Auch in China setzen sich Akademiker zunehmend mit dieser Frage auseinander. Eine der herausragenden Institutionen ist die „Beijing Academy of AI“, die ebenfalls eine Gruppe von KI-Grundsätzen herausgegeben hat. Dieses Thema beginnt unentbehrlich zu werden, selbst für Neugründungen wie Megvii, das in seinem Entwurfsprospekt für den Börsengang in Hongkong bekannt gab, dass das Unternehmen einen externen KI-Ethikrat einrichten und außerdem seinen eigenen Satz von KI-Grundsätzen herausgeben wird. Es scheint also, dass jeder seinen eigenen Satz von KI-Grundsätzen verwendet. Dabei wird es schwierig sein herauszufinden, welche Gruppe von Grundsätzen wirklich relevant sein wird und wie diese Grundsätze durchgesetzt und als Konzept entwickelt werden können.

Werden ethische Grundsätze in China um- und durchgesetzt?

Jeffrey Ding: Viele dieser Dokumente und Grundsätze in China und anderen Ländern sind so hoch ambitioniert, dass sie nicht gesetzlich festgeschrieben werden. Es gibt allerdings ein Gebiet, auf dem ich einige interessante Fälle der Implementierung beobachten konnte, wobei ich dafür meistens nur Anhaltspunkte habe: den Bereich des Schutzes von Privatsphäre und personenbezogenen Daten. Ein Professor verklagte beispielsweise einen Wildpark, da dieser ausschließlich Gesichtserkennung zur Zugangsberechtigung für den Park verwendete, und diese Klage ist tatsächlich vor Gericht verhandelt worden. Obwohl es bei diesem Beispiel nicht notwendigerweise um KI-spezifisches Recht geht, da die Klage meiner Ansicht nach auf einem mit dem Datenschutz verwandten Recht basiert, handelt es sich hierbei dennoch um einen Fall einer neuartigen Anwendung des Datenschutzgesetzes auf eine neue Technologie: die Gesichtserkennung. Im Hinblick auf den Datenschutz könnten die ersten Fälle dieser Art von Gesetzgebung möglicherweise auf bestehendem Recht gegründet sein, um zu sehen, ob und wie es auf diese neue Domäne von KI erweitert werden kann. Datenschutz ist in China ein in der Entstehung befindliches Gebiet,

1 Weitere Informationen zu diesem Fall finden Sie auf: <https://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-50324342>

insbesondere seit dem Inkrafttreten des neuen „Standards für den Umgang mit personenbezogenen Daten“ (Personal Information Security Specification). Es hat erhebliche Proteste der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit bekannten Fällen gegeben, in denen Daten gestohlen und in Social-Chat-Gruppen verkauft worden waren. Zumindest seitens des Datenschutzes von Verbrauchern wird mit Nachdruck stärkere Intervention gefordert.

Ist es richtig, dass Ihre Forschungen nicht nur KI-Politik und -Strategien in einem historischen Kontext, sondern auch im Kontext der Beziehungen zwischen den USA und China untersuchen? Welche Rolle spielt KI zurzeit in dieser Hinsicht?

Jeffrey Ding: Ich habe noch keine definitiven Schlussfolgerungen gezogen, glaube aber in der Hauptsache, dass wir uns zu stark darauf konzentrieren, wer der Innovationsführer ist. Dagegen geht es bei vielen dieser Universaltechnologien wie KI mehr darum, wie effizient und umfassend Länder in der Lage sind, diese Universaltechnologie auf eine Vielzahl unterschiedlicher Sektoren anzuwenden.

Bei der Erwägung der USA, Chinas und Europas geht es nicht notwendigerweise darum, wer die führenden Unternehmen hat, die innovative Spitzentechnologie in diesem Sektor produzieren, sondern vielleicht eher darum, wer Unternehmen hat, die diese bahnbrechenden Algorithmen schnell übernehmen und an Prozesse anpassen können, die echten ökonomischen Wert schöpfen. In diesem Sinn wäre es denkbar, dass Unternehmen wie Siemens in Europa zwar nicht über die bahnbrechenden fundamentalen KI-Algorithmen verfügen, jedoch fähig sein könnten, sie schneller als US-Firmen oder chinesische Firmen auf intelligente Fertigungskontexte anzuwenden.

Ich bin überzeugt, dass China zumindest auf dem Gebiet des Smart Manufacturing sowie auf anderen Gebieten weiterhin stärker hinterherhinkt als allgemein angenommen wird, da die übergreifende Digitalisierungsrate deutlich niedriger als in den übrigen Industrienationen ist. Damit meine ich grundlegende Dinge und Baseline-Indikatoren wie Sensoren zur Datenerfassung in Fertigungswerken und den Anteil sowie die Zahl der Privatunternehmen, die in der Cloud operieren. Das Vorhandensein dieser Baseline-Indikatoren ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Einführung von KI-Modellen zur Effizienz- und Produktivitätssteigerung. Die langsamere Digitalisierungsrate im Allgemeinen ist auf viele strukturelle Faktoren zurückzuführen, sodass es wirtschaftlich betrachtet für Unternehmen wenig Sinn macht, hohe Investitionen in hochwertige Ausrüstung und Digitalisierung zu tätigen, wenn sie eine Dividende aus wirklich billigen Arbeitskräften ziehen können, was solchen Arten von Investition praktisch jeglichen Anreiz nimmt.

Im Hinblick auf die Cloud-Technologie waren westliche Technologieriesen wie Amazon, Google und Microsoft die Pioniere dieser Entwicklung, und erst in den letzten Jahren haben Unternehmen wie Alibaba und Tencent ihre Fähigkeiten erheblich steigern können. Die Spätentwickler könnten also in gewisser Hinsicht einen Vorteil haben, und China wird in der Lage sein, einige dieser KI-Lösungen schnell zu übernehmen und umzusetzen. KI ist allerdings ein sehr breiter Bereich, der abhängig von der Domäne starke Schwankungen zeigen wird. Die Implementierung von Sprachunterstützung im ganzen Unternehmen könnte beispielsweise deutlich geringere Vorlaufkosten erfordern. In solchen Fällen könnte es für spät einsteigende Unternehmen wesentlich einfacher sein, die führenden Innovationen schnell zu übernehmen und zu nutzen.

Würden Sie uns die Beteiligung Chinas an internationalen Prozessen zur KI-Governance schildern, sowohl auf staatlicher Ebene als auch in Bezug auf Unternehmen wie Baidu, Alibaba oder Tencent.

Jeffrey Ding: Die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Raum für die internationale Governance in diesem Bereich. Chinesische Fachleute und Denker nehmen an diesen Besprechungen mit führenden Ländern aus aller Welt teil, zum Beispiel in der Gruppe der Regierungsexperten zu tödlichen autonomen Waffen (Lethal Autonomous Weapons Systems, LAWS). Hierbei handelt es sich um einen Bereich, in dem die multilaterale Governance einer spezifischen Anwendung von KI angestrebt wird.

Der Großteil der wirklichen Arbeit zur KI-Governance erfolgt in den Organisationen, die technische Normen und Standards aufstellen, wie beispielsweise die Internationale Organisation für Normung (ISO), die Internationale Elektrotechnische Kommission (IEC) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU). Ein Teil der Arbeit zur Erstellung von Normen ist dahingehend kritisiert worden, dass sie Regulierung und Normenerstellung auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ liefert. Ich denke jedoch, dass sie ein Rahmenwerk für eine Form von Regulierung und Governance auf höherer Ebene schaffen wird. Diese grundlegenden Normen bezüglich der Definition von KI sowie von einer sicherheitskritischen Anwendung und von risikoreichen Anwendungen werden heute bereits in diesen Normungsorganisationen entwickelt.

Gibt es in China ein besseres Verständnis dieser in anderen Teilen der Welt, insbesondere im Westen, ablaufenden Debatten und Entwicklungen, verglichen mit dem Bild, das Menschen in den USA und in der EU über die Vorgänge in China haben?

Jeffrey Ding: Ich denke, dass dies definitiv vom Gegenstand der Debatte abhängt. Einige Bereiche werden überhaupt nicht behandelt oder sind ein absolutes Tabu, wie beispielsweise die Verwendung von KI zur unverhältnismäßig starken Anvisierung ethnischer Minderheiten in Xinjiang. Nur Personen mit VPN-Zugang sind in der Lage, Informationen zu diesem Thema herauszufinden, und es wäre in China vollkommen unmöglich, darüber offen zu schreiben. Die einzigen Quellen zu diesem Thema sind externe Quellen außerhalb Chinas.

In anderen Bereichen wie zum Beispiel dem Verbraucherdatenschutz, und selbst zu Themen wie dem Schutz der Privatsphäre gegen Überwachung durch die Regierung, ist die Regulierung in gewissen Zusammenhängen nicht so stark. Viele der am besten über diese Themen informierten Personen schreiben und bloggen auf Chinesisch. Einer der führenden Autoren über die Datenschutzszene in China ist zum Beispiel Samm Sacks (New America), deren Recherchen von ihren Interviews mit Personen profitieren, die Gesetzesentwürfe zum Schutz personenbezogener Daten in China bearbeiten, und von ihrem sorgfältigen Studium relevanter Blogs. Es macht einfach Sinn, zu lesen, was diese Fachleute zu sagen haben.

Hat es Diskussionen über eine Differenzierung zwischen der Anwendung von KI durch öffentliche Organe und Behörden und durch die Privatwirtschaft in China gegeben?

Jeffrey Ding: Ein Einstiegspunkt dazu ist der Datenaustausch auf verschiedenen Gebieten. Auf einigen Gebieten haben öffentliche Organe und Behörden alle Daten, während private Unternehmen auf anderen Gebieten über alle Daten verfügen. Das herausragendste Beispiel dafür ist in der intelligenten Überwachung zu finden: ein Bereich, in dem die unterschiedlichen Ämter des Ministeriums für Öffentliche Sicherheit in ganz China alle Daten haben, die sie dann mit ausgewählten Unternehmen austauschen, einschließlich Unternehmen, die sich

mit Gesichtserkennung befassen. Es gibt starke Anzeichen dafür, dass Gesichtserkennungsunternehmen wie SenseTime und Megvii ohne diese öffentliche Unterstützung durch Chinas Behörden nicht zu weltweiten Marktführern und den hochwertigsten KI-Neugründungen geworden wären. Im Gegensatz dazu erfordern die Bestrebungen der chinesischen Regierung zum Aufbau eines in der Entstehung befindlichen und sich fortlaufend weiterentwickelnden Sozialkredit-Systems die Sammlung von Daten zum Online-Verhalten von Menschen, und alle diese Daten werden von Privatunternehmen erhoben und verwaltet. Es gibt Berichte, nach denen die Regierung Schwierigkeiten hat, Zugang zu diesen Daten zu erhalten, und sich einige Unternehmen den Anstrengungen zum Zugang zu ihren Daten widersetzt haben, weil diese Daten den Schlüssel zu ihrem Wettbewerbserfolg und ihrer Kompetenz darstellen.

Einige der wichtigsten Anwendungen werden an Stellen erfolgen, wo sich öffentliche und private Interessen überschneiden, wie bei intelligenten Städten: Hier geht es nicht nur um Überwachung, sondern auch um flexibles Stromnetzmanagement. In diesem Bereich wird es zwangsläufig zahlreiche öffentlich-private Partnerschaften und Zusammenarbeit geben müssen.

In unseren vergangenen Diskussionen mit Organen der IT-Branche haben wir von Vorschlägen gehört, vertrauenswürdige KI-Zertifizierungen mittels öffentlich-privater Partnerschaften zu schaffen. Gibt es ähnliche Entwicklungen in China unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in einigen Fällen die Privatwirtschaft alle Daten hat, während in anderen Fällen der Staat das Datenmonopol besitzt?

Jeffrey Ding: Am ehesten kommt einem die Allianz der KI-Industrie (AI Industry Alliance, AIIA) in den Sinn. Sie ähnelt eher einer Industrielobby für KI-Unternehmen und arbeitet meines Wissens eng mit der Regierung zusammen. Die AIIA führte beispielsweise kürzlich ein Projekt zur Erfassung aller unterschiedlichen Anwendungsfälle für KI in Bezug auf die verschiedenen, am Kampf gegen COVID beteiligten Unternehmen durch. Ich denke, dass die Arbeit der AIIA einen gewissen Lobbying-Aspekt beinhaltet, doch ist sie bestrebt, Anstrengungen hinsichtlich Partnerschaften mit der Regierung zu koordinieren. Die Anstrengungen der AIIA kommen einer Zertifizierung meiner Ansicht nach am nächsten. Die Bemühungen in China werden im Allgemeinen von der Regierung initiiert und gesteuert, wobei die Regierung jedoch in KI-Anwendungsbereichen wie Biometrie und genereller KI-Standardisierung alle führenden Technologieunternehmen und Universitäten zur Mitwirkung am Entwurf der Normen einlädt. Bei diesen Anstrengungen gibt es meines Wissens eine gut funktionierende öffentlich-private Zusammenarbeit.

Welche Entwicklungen hinsichtlich der KI-Governance in China werden Ihrer Meinung nach wahrscheinlich als nächstes erfolgen?

Jeffrey Ding: Sowohl der Handelskrieg als auch die COVID-19-Pandemie sind wesentlich. Die möglicherweise stärkste Verbindung zwischen Governance und dem Handelskrieg ist die gewonnene Einsicht, dass Rechenleistung den wichtigsten strategischen Hebel der „Kontrolle“ bei der internationalen KI-Governance darstellt. Zum Beispiel sind chinesische Unternehmen die Hauptleidtragenden der US Entity List, einschließlich einige der führenden Gesichtserkennungsriesen, die zu einem äußerst hohen Grad auf die Lieferung von Chips durch US-Firmen zum Anlernen und Betrieb von KI-Algorithmen angewiesen sind. Die Regel, nach der diese Unternehmen aufgrund ihrer Beteiligung in Xinjiang in die Entity List aufgenommen werden, ist definitiv ein von den USA eingesetztes Steuerungswerkzeug zum Versuch, die chinesische Politik zu beeinflussen oder zumindest eine solche Beeinflussung

anzustreben. Die Anstrengungen Chinas, eine unabhängigere Halbleiterversorgung sicherzustellen, da Halbleiter einen kritischen Bestandteil all dieser unterschiedlichen Technologien einschließlich KI darstellen, ist der Schlüssel zur Beseitigung dieses Werkzeug der internationalen Governance zur Kontrolle seines KI-Ökosystems.

Richtet China angesichts des Handelskriegs und anderer Spannungen mit Weltmächten sein Augenmerk im Hinblick auf den Export von KI-Technologie auf Länder der Neuen Seidenstraße?

Jeffrey Ding: Es ist zu früh, um vorherzusagen, wie lange dieser Streit anhalten und welche Auswirkungen er haben wird. Ich zögere ein wenig, zu sagen, dass der Handelskrieg die Bereiche, in denen chinesische Firmen ihre Märkte erweitern, wirklich beeinträchtigt hat, da sie bereits vor dem Handelskrieg versucht haben, ihre Anstrengungen auf Länder in Südostasien und andere Entwicklungsländer in Afrika zu konzentrieren. Diese Märkte sind weniger wettbewerbsintensiv und gesättigt als die amerikanischen und europäischen Märkte. Ich denke, dass dieser Trend anhalten wird, bin aber nicht der Ansicht, dass der Handelskrieg den Hauptgrund dafür darstellt.

Welche Rolle spielt die Verantwortlichkeit des Vorstands bzw. die Aufsichtspflicht der Unternehmen im chinesischen Kontext, insbesondere angesichts des schnellen Wachstums von KI-Unternehmen in China?

Jeffrey Ding: Die Frage, was Unternehmen im Hinblick auf Aufsicht tun, ist wirklich wichtig. Selbst Google hatte viele Probleme mit seinem externen Ethikrat. Das möglicherweise beste Beispiel für ein Unternehmen, das in dieser Hinsicht hervorragend operiert, ist Axon (früher Taser) in den USA. Axon hat einen guten und – meiner Ansicht nach – offenen, unabhängigen externen Ethikrat mit Zuständigkeit für die Verwendung von Gesichtserkennung und Polizeitechnologien eingerichtet. Bisher habe ich in China nichts Vergleichbares beobachten können.

Ein Punkt, den ich verfolgt habe, ist das Wachstum von Forschungsinstituten, die an große Technologieunternehmen angeschlossen sind. Alibaba, Tencent und Bytedance haben zum Beispiel alle ihr eigenes Forschungsinstitut, obwohl diese ähnlich wie die Google-Rechtsabteilung an Fragen zu Richtlinien, Ethik und Recht arbeiten und Richtlinien erstellen, welche der Google Policy von Google nahekommen. Die Frage ist immer, welcher Teil dieser Arbeit sich tatsächlich mit dem Verfassen ethischer Grundsätze für das Unternehmen beschäftigt. Der Content von Tencent ist zum Beispiel stärker mit dieser Art von Ethik- und Governance-Arbeit verwandt, wogegen sich das Forschungsinstitut von Alibaba stärker auf Marktforschung bzw. die übergreifende Rechtslandschaft konzentriert hat. Es ist wichtig, zu verfolgen, wie neu gegründete Firmen, zum Beispiel Megvii, ihre eigenen Ethikinitiativen einrichten. Doch wäre es schwierig, auch nur darüber nachzudenken, wie man den Grad der Aufsicht bezüglich Ethik in einem Unternehmen wie Google messen könnte. Falls man Google als Ausgangspunkt wählt, wäre es noch wesentlich komplizierter, chinesische Firmen in diese Betrachtung einzubeziehen.

Rechtsstaatsprogramm Asien, Konrad-Adenauer-Stiftung, und Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Strathclyde: Vielen Dank, Herr Ding.

Das Interview wurde von Dr. Angela Daly (Senior Lecturer of Law, Universität Strathclyde) und Frau Aishwarya Natarajan (Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Rechtsstaatsprogramm Asien, KAS) auf Englisch geführt und nachträglich ins Deutsche übersetzt. Wir freuen uns auf Ihre Bemerkungen und Vorschläge. Ihr Feedback können Sie an: [Dr. Daly unter a.daly@strath.ac.uk](mailto:a.daly@strath.ac.uk) und Frau Natarajan unter aishwarya.natarajan@kas.de richten.

Ansprechpartner

Sebastian Weise
Globale Innovationspolitik
Analyse und Beratung
sebastian.weise@kas.de

Jason Chumtong
Künstliche Intelligenz
Analyse und Beratung
jason.chumtong@kas.de

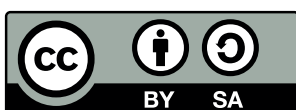
Impressum

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin

Titelbild: © istock/Yongyuan Dai
Gestaltung und Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR

ISBN 978-3-95721-740-0



Der Text dieser Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).