



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Beschwerdeportale in der Volksrepublik China – Eine Betrachtung der Entwicklung unter Berücksichtigung von qualitativen und quantitativen Aspekten“

verfasst von / submitted by

Daniel Sebastian Lang, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien, 2020 / Vienna 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 811

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Sinologie

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Christian Göbel, M.A.

Danksagung

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung weiterer Personen nicht möglich gewesen, daher möchte ich mich an dieser Stelle bei diesen bedanken. Zuallererst gilt dieser Dank meinem Betreuer Prof. Christian Göbel. Durch ihn wurde ich nicht nur an dieses Thema herangeführt, sondern habe auch von der ersten Idee bis zur finalen Version der Arbeit ausdauernde Unterstützung erfahren. Sein geduldiges Feedback führte diese Arbeit in vielen iterativen Schritten zu ihrer jetzigen Version.

Zahlreiche Ideen und konstruktive Kritik erhielt ich auch von Kollegen und Kolleginnen bei denen ich mich auf diese Weise bedanken möchte. Hervorheben möchte ich dabei Amelie, die sich durch ihren vielfältigen Input und das Korrekturlesen der Arbeit besonderen Dank verdient hat.

Weiters möchte ich bei Christine bedanken, die mich vor allem in schwierigen Phasen des Schreibens dazu motivierte weiterzumachen. Ohne ihren fortwährenden Beistand und ihr offenes Ohr für Probleme aller Art hätte ich diese Arbeit nicht fertigstellen können.

Zuletzt möchte ich mich auch bei meinen Eltern bedanken, die durch ihre jahrelange Unterstützung nicht nur zur Fertigstellung dieser Arbeit beigetragen haben, sondern auch maßgeblichen Anteil daran hatten, dass ich es überhaupt so weit geschafft habe.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
1.1. Erkenntnisinteresse	4
1.2. Argument	7
1.3. Kapitelübersicht	10
2. Forschungsstand und Theorie	12
2.1. Forschungsstand	12
2.2. Beschwerden in der Volksrepublik China	16
2.2.1. Das Petitionssystem	16
2.2.2. Petitionen und Judikative	20
2.2.3. 12345-Hotline	21
2.2.4. Beschwerde und Petition im Internet	22
2.2.5. Lokale und zentrale Beschwerdeportale	23
2.2.6. Sonnenschein-Petitionen	25
2.2.7. Soziale Netzwerke	26
2.2.8. Zusammenfassung der unterschiedlichen Kanäle	27
2.3. Beschwerdeportale: Innovation oder Weiterentwicklung?	28
2.4. Argumente für eine umfassendere Betrachtung von Beschwerdeplattformen	31
2.4.1. Vernachlässigung der zeitlichen Komponente	31
2.4.2. Vernachlässigung von regionalen Unterschieden	33
2.4.3. Beziehungen zwischen Beschwerdekkanälen	34
2.5. Über „Selective Responsiveness“ hinaus	36
3. Methode	39
3.1. Auswahl der Methoden	39
3.2. Fallauswahl	39
3.3. Dokumentenanalyse	42
3.4. Daten	46
3.4.1. Historische Websites	46
3.4.2. Ankündigungen	47
3.4.3. Regeln und Leitfäden zur Benutzung	48
3.4.4. Policy-Dokumente (Gesetze, Verordnungen und Erlässe)	48
3.4.5. Beschwerdedaten	52

4. Analyse	53
4.1. Tianjin	53
4.1.1. Funktionalitäten und Anforderungen	56
4.1.2. Erwünschte und verbotene Inhalte	61
4.1.3. Zeitliche Beschränkungen	64
4.2. Fuzhou	67
4.2.1. Funktionalitäten und Anforderungen	67
4.2.2. Erwünschte und Verbotene Inhalte	72
4.2.3. Zeitliche Beschränkungen	74
4.3. Xi'an	78
4.3.1. Funktionalitäten und Anforderungen	78
4.3.2. Seit 2019	84
4.3.3. Erwünschte und Verbotene Inhalte	84
4.3.4. Zeitliche Beschränkungen	87
4.4. LLMB	90
4.4.1. Erwünschte und unerwünschte Inhalte	91
4.4.2. Bewertungsfunktion	92
4.4.3. Vergleich des Nachrichtenvolumens	93
4.4.4. Vergleich der Beschwerdelänge	96
4.4.5. Vergleich der Antwortrate	97
4.4.6. Vergleich der Antwortzeit	98
5. Diskussion	100
5.1. Hypothesen	100
5.1.1. Integrative Portale	100
5.1.2. Unterschiede zwischen lokalen und zentralen Beschwerdeplattformen	101
5.1.3. Weniger Beschwerdedetails einsehbar	102
5.1.4. Entwicklung zu eigenständigem Kanal	103
5.2. Ursachen für Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Portale	104
5.3. Grad der Selektivität und Responsivität	106
5.4. Limitationen	108
6. Conclusio	109
Literatur	112

A. Abstract **125**
A.1. Deutsche Version 125
A.2. English Version 126

Abbildungsverzeichnis

1.	Unterschiedliche Beschwerdekanäle am Beispiel von Xi'an	29
2.	Entwicklung der Antwortrate auf dem LLMB im Zeitraum 2008-2018	32
3.	Regionale Unterschiede im Beschwerdevolumen und in der Antwortrate auf dem LLMB im Zeitraum 2008-2018	33
4.	Antwortrate auf Bezirksebene im Jahr 2018	34
5.	Vor- und Nachteile der Dokumentenanalyse nach Yin 2018, S. 114	45
6.	Ansicht des Briefkastens für Bezirksvorsteher	58
7.	Beispiel einer nicht fristgerecht behandelten Beschwerde in Tianjin	60
8.	Entwicklung der Rate der überfälligen Beschwerden auf den lokalen Portalen Tianjins	65
9.	Fristgerechte Behandlung von Nachrichten im Tianjin-Bereich des LLMB	66
10.	Beschwerde in Fuzhou aus dem Jahr 2003	68
11.	Beschwerde in Fuzhou auf dem 12345-Portal im Jahr 2015	71
12.	Anteil der Nachrichten des Typs „Anfrage“ die binnen 2, 5 bzw. 10 Arbeitstagen beantwortet wurden.	76
13.	Auswirkungen der Einführung von neuen Fristen für unterschiedliche Nachrichtentypen in Fuzhou	77
14.	Beschwerdebeispiel aus der „Anfragen und Beschwerden“-Plattform wie sie von 2009-2016 in Betrieb war.	82
15.	Formular für Bürgermeister-Briefkasten und 12345 Hotline	85
16.	Entwicklung der Antwortrate des neuen 12345-Portals im Zeitraum 2018-2019	89
17.	Verteilung der Bewertungen auf dem LLMB (exklusive automatischer Bewertung)	94
18.	Entwicklung des Beschwerdevolumens	95
19.	Entwicklung der Antwortrate	98
20.	Entwicklung der Antwortzeit	99

Tabellenverzeichnis

1.	Vergleich von unterschiedlichen Beschwerdekanälen	27
2.	Beschwerdevolumen und Antwortraten in 2019	35
3.	In dieser Arbeit betrachtete Policy-Dokumente	50
4.	Portale im Beschwerdekopus	52
5.	Durchschnittliche Länge der Beschwerden (in Zeichen)	96
6.	Zufriedenheit in den Städten Fujians	102

1. Einführung

Beginnend mit lokalen Experimenten in Hangzhou und Nanjing¹ stellen Lokalregierungen seit Anfang der 2000er Jahre Plattformen für die Bevölkerung zur Verfügung um Beschwerden online oder telefonisch einzubringen (Hartford 2005). Diese Beschwerdeplattformen nahmen ihren Anfang in lokalen Projekten, welche durch die Zentralregierung gefördert wurden (Hartford 2005, S. 8) und entwickelten sich in den vergangenen Jahren schnell zu einem nationalen Phänomen. Neben Plattformen, die sich auf den Websites der Lokalregierungen befinden, existiert seit 2008² auch eine, zur Renmin Ribao gehörende, zentrale Plattform für Beschwerden, das 地方领导留言板 (Difang Lingdao Liuyanban „Nachrichtenforum für lokale Führungskräfte“, kurz LLMB).³ Auf dieser Website existieren eigene Bereiche für alle chinesischen Provinzen, Städte und Kreise bzw. Stadtbezirke. Anliegen der BenutzerInnen werden auch dort durch VertreterInnen der Lokalregierungen oder ParteisekretärInnen beantwortet. Ein großer Unterschied zu den lokalen Beschwerdeplattformen, wie etwa denen in Hangzhou oder Nanjing, liegt dabei in der Administration des Portals, die außerhalb der Gewalt von Lokalregierungen bzw. der lokalen Parteizellen liegt.

Für die Untersuchung der zeitlichen Entwicklung von Beschwerdeplattformen, bislang vor allem aus quantitativer Perspektive, wurden vor allem die Beschwerden und Antworten des LLMB herangezogen. Diese Daten bieten den Vorteil, dass die Daten aller Lokaltäten aus dem selben System stammen und einheitliche Bestimmungen für die Beschwerdeannahme und die Veröffentlichung von Beschwerden vorliegen (alle angenommenen Beschwerden werden veröffentlicht⁴). Die Untersuchung der Entwicklung ausschließlich anhand dieser Daten bringt allerdings auch einige Probleme mit sich. Zum einen verpflichteten sich Lokalregierungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zur Bearbeitung von Beschwerden. Während auf Provinzebene die Zeitpunkte, zu dem die lokale Regierung bzw. die lokale Partei sich zur Bearbeitung bereit erklärten, festgehalten wurden (*Liuyanban History* 2019), existieren für Präfektur- und Kreisebene keine solche Daten. Es kann auf diesen Ebenen daher kein Rück-

¹Hartford (2005) beschreibt, dass diese Städte weder die einzigen, noch notwendigerweise die ersten waren. Allerdings zeichnete sich erst bei den Plattformen dieser beiden Städte eine Nutzung des Portals und Bearbeitung der Beschwerden ab, sodass diese als relevant eingestuft wurden.

²Genauer gesagt existiert das LLMB schon seit Ende 2006, es wurde jedoch erst 2008 formal eröffnet.

³Die Abkürzung LLMB steht für „Local Leaders’ Message Board“. Während auf der Website (<http://liuyan.people.com.cn/index.html>) eine leicht abweichende Übersetzung angeführt ist („Message Board for Local Leaders“), wurde diese Abkürzung von Su und Meng (2016) übernommen. Im August 2019 wurde die Plattform außerdem um Bereiche erweitert um mit Ministerien kommunizieren zu können. Im Zuge dessen wurde auch das „Local“ gestrichen, sodass es jetzt 领导留言板 (Lingdao Liuyanban Nachrichtenforum für Führungskräfte) heißt. Da sich diese Arbeit aber lediglich auf den Teil der lokalen Führungskräfte bezieht wurde aus Konsistenzgründen die Abkürzung LLMB beibehalten.

⁴Siehe Renminwang 2019c

schluss darauf gemacht werden, ob sich eine Lokalregierung noch nicht zur Bearbeitung verpflichtet hat oder ob sie trotz einer solchen Verpflichtung nicht auf die Beschwerden reagiert. Auch der Vergleich von absoluten Zahlen ist dadurch schwierig, denn die Bereiche zur Beschwerde existieren unabhängig davon, ob die Lokalregierungen diese auch beantworten. Bei einem Vergleich der Antwortrate haben daher einige Lokalregierungen bereits einen jahrelangen Vorsprung. Da für Präfektur- und Kreisebene nicht bekannt ist, ob und seit wann eine solche Bearbeitung stattfindet, ist dieser Problematik auch mit zeitlichen Beschränkungen nur schwer zu begegnen. Es gibt auch Mitte 2020 noch einige Lokalitäten in denen noch keine einzige Beschwerde auf dem LLMB beantwortet wurde.⁵

Im Jahr 2020 besitzt beinahe jede Lokalregierung, egal ob auf Provinz-, Präfektur- oder Kreisebene, neben dem Bereich auf dem LLMB, auch ein eigenes, lokales Onlinesystem für Beschwerden und Auskünfte, meist mit dem Namen „Bürgermeister-Briefkasten“ oder 12345 Hotline. Eine Herausforderung bei der Untersuchung dieser Plattformen oder den Daten davon ist der unterschiedliche Umgang mit Beschwerden.⁶ So sind in manchen Städten und Kreisen alle Anliegen öffentlich einsehbar, in manchen sind sie nur für den/die AutorIn sichtbar, einige zeigen Beschwerden nur für eingeloggte Benutzer und in wieder anderen sind nur von der Regierung ausgewählte Beschwerden öffentlich einsehbar. Die Umsetzung dieser Portale folgte keinem einheitlichen Plan, der für alle Regionen dieselben Ziele und Maßnahmen festlegt, sondern ging aus lokalen Prozessen hervor (Hartford 2005; Göbel und J. Li 2020). Bereits in den eingangs erwähnten Fällen von Hangzhou und Nanjing finden sich unterschiedlichen Herangehensweisen. So wurde in Nanjing verstärkt auf einen personellen Bezug zum Bürgermeister gesetzt, während in Hangzhou das Bild der effizienten Bürokratie vermittelt werden sollte (Hartford 2005, S. 247). Die in den folgenden Jahren entstandenen Plattformen, unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Führung, sondern auch in den veröffentlichten Informationen zu Beschwerde und Antwort, sowie dem Ablauf des Prozesses. Neben der bereits angesprochenen unterschiedlichen Handhabung bei der Veröffentlichung von Beschwerden gibt es Unterschiede in der Transparenz des Bearbeitungsprozesses, Möglichkeiten zur Bewertung, unterschiedliche Einteilungen in Kategorien und weitere funktionale Differenzen.

Lokale Unterschiede zeigen sich aber nicht nur im Modus Operandi der Plattformen, sondern auch in quantitativen Aspekten. So liegt das Beschwerdevolumen auf dem lokalen Be-

⁵Das trifft beispielsweise auf alle Stadtbezirke von Jinan zu.

⁶Der Begriff der Beschwerde ist in diesem Kontext sehr weit definiert und umfasst nicht nur Beschwerden, sondern auch Anfragen und Probleme der Bevölkerung bei denen man um die Unterstützung der Behörden bittet. In Kapitel 2.2.4 wird dieser Begriff noch genauer definiert.

schwerdeportal der Stadt Fuzhou bei etwa 1000 Einträgen pro Tag, während andernorts nur vereinzelt Beschwerden eingereicht werden. Auch bei der Antwort auf die vorgebrachten Beschwerden zeigen sich Unterschiede bei Qualität und Geschwindigkeit – vorausgesetzt die lokale Behörde antwortet überhaupt (J. Chen, Pan und Xu 2016). Auch auf dem LLMB, welches einen eigenen Bereich für jede Lokalität bietet, gibt es deutliche Unterschiede in Beschwerdevolumen und Antwortrate der Lokalregierungen. Für die Bereiche des LLMB auf Provinzebene konnte gezeigt werden, dass das Beschwerdevolumen und Antwortrate nicht unmittelbar von Wirtschaftsleistung, Internetverbreitung oder Einwohnerzahl abhängt (Wang Guohua, Luo und Fang Fujian 2011).

Obwohl lokale Beschwerdeportale durch ihre Unterschiedlichkeit schwerer zugänglich sind, ist die Untersuchung der Entwicklung dieser Plattformen notwendig, denn bislang gibt es sowohl für die unterschiedliche Behandlung von Beschwerden, als auch für die oben genannte Disparität quantitativer Aspekte kaum Erklärungen. J. Chen, Pan und Xu (2016) finden zwar Unterschiede hinsichtlich der Anforderungen zur Beschwerdeeingabe, setzen diese aber nicht kausal mit Responsivität oder dem Beschwerdevolumen in Verbindung. Laxere Bestimmungen für die Annahme von Beschwerden stellen für BenutzerInnen jedoch eine geringere Hürde dar und legen damit beispielsweise eine höhere Anzahl an Beschwerden nahe. Neben Richtlinien zur Beschwerdeeingabe kann die Lokalregierung, anders als beim LLMB, auch durch die technische Funktionalität der Plattformen Einfluss auf den Beschwerdeprozess nehmen, indem beispielsweise kritische Suchanfragen nicht durchgeführt werden. Aus diesem Grund werden in dieser Arbeit diese Richtlinien gemeinsam mit der Beschwerdeplattform selbst untersucht. Dieser Zusammenschluss ist wichtig, denn er verbindet den normativen Charakter der Beschwerdebestimmungen mit dem was tatsächlich auf den Plattformen realisiert wird. Die Betrachtung in dieser Arbeit berücksichtigt dabei auch zeitliche Veränderungen dieser Aspekte. Während die ersten Plattformen einen sehr unterschiedlichen Aufbau besaßen (Hartford 2005), gab es seitdem regen Austausch zwischen den Lokalregierungen bezüglich dem Betrieb solcher Systeme⁷, bei dem – aus Sicht der jeweiligen Lokalregierungen – nützliche Elemente von anderen Plattformen übernommen wurden, während andere Elemente entfernt wurden. Um welche Elemente es sich dabei handelt wurde bislang jedoch noch nicht erforscht. Die Kenntnis um diese Veränderungen hilft die Funktion von Beschwerdesystemen als Instrument der Regierung-Bürger-Interaktion besser zu verstehen.

⁷Die Verantwortlichen des LLMB veranstalten jährlich eine Konferenz bei der sich über die Arbeit mit Online-Beschwerden ausgetauscht wird. Außerdem wird in den News-Sektionen der Beschwerdeportale über einen solchen Austausch berichtet.

Schließlich gibt es auch quantitative Argumente, warum sich verstärkt mit lokalen Portalen auseinandergesetzt werden sollte. So lag das Beschwerdevolumen auf dem LLMB 2017 bei etwa 279.000 und wuchs auf 314.000 in 2018, was einem Wachstum um 12,5% entspricht. Die Anzahl der Beschwerden auf lokalen Beschwerdeportalen ist durch die starke Fragmentierung auf zahlreiche nicht miteinander verbundenen Beschwerdesysteme nur schwer zu bestimmen. Es ist jedoch einfach zu zeigen, dass die Anzahl der lokalen Beschwerden deutlicher höher ist, als die auf dem LLMB⁸ und Statistiken dieser lokalen Portale zeigen, dass dieses Beschwerdevolumen weiterhin zunimmt.

1.1. Erkenntnisinteresse

Die vorliegende Masterarbeit leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis von Responsivität in der Volksrepublik China in Hinblick auf Beschwerdesysteme im Internet. Die Forschungsfrage der Arbeit lautet: **„Wie entwickelten sich lokale Online-Beschwerdeplattformen in der Volksrepublik China unter Berücksichtigung von Regelungen zur Beschwerdeannahme und -bearbeitung?“**

Im Zuge dessen stellen sich folgende weitere Unterfragen, auf die im Anschluss näher eingegangen wird:

- Welche Richtlinien existieren für die Bearbeitung der Beschwerden und wie unterscheiden sich diese in unterschiedlichen Lokalisationen?
- Gab es bedeutende Änderungen der Funktionalitäten auf den Beschwerdeplattformen?
- Gab es Veränderungen hinsichtlich den einsehbaren Beschwerdedetails?
- Gibt es gemeinsame Trends hinsichtlich quantitativer Metriken wie die Anzahl der Beschwerden, Antwortrate und Antwortzeit der lokalen Plattformen?
- Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen für den Stellenwert dieser Plattformen im Gesamtrepertoire der Beschwerdemöglichkeiten?

Die Veränderungen, sowie der Status Quo der Richtlinien der Beschwerdebearbeitung auf Online-Portalen sind zentrale Aspekte dieser Arbeit. Einige Plattformen weisen darauf hin, dass für die Beschwerden die Regeln des Petitionssystems gelten. Das Petitionssystem ist bereits länger etabliert und erfordert von den Behörden notwendigerweise eine Antwort. Eine Besonderheit des Petitionssystems ist, dass neben nationalen Bestimmungen auch spezifi-

⁸Das im weiteren untersuchte Beschwerdeportal der Stadt Fuzhou besitzt mit ca. 2 Millionen Beschwerden, so viele wie alle Bereiche des LLMB zusammen.

sche, regionale Bestimmungen existieren. Aufgrund der Ähnlichkeit dieser beiden Systeme ist davon auszugehen, dass sich auch bei Beschwerdeportalen die Bestimmungen lokal unterscheiden. Obwohl für das Petitionssystem gegenwärtig zwar unterschiedliche Bestimmungen zur Bearbeitung gelten, hat das System jedoch einen langen, gemeinsamen Ursprung (Ocko 1988). Beschwerdeportale wurden hingegen oftmals als lokale Pionierprojekte (Göbel und Xuelian Chen 2014b; Hartford 2005) umgesetzt, wodurch noch deutlichere Unterschiede zu erwarten sind. Ebenso zeigt die Forschung, dass diese Plattformen von unterschiedlichen Behörden betrieben werden (Göbel und J. Li 2020). Es ist dabei zu untersuchen, worin Unterschiede in diesen Bestimmungen liegen und wie sich diese entwickelten. Diese Informationen sind zentral, wenn Responsivität auf höherer Ebene, beispielsweise in Form von Policies, von unterschiedlichen Plattformen bzw. Lokalitäten miteinander verglichen werden soll. Bisher wurden solche Ergebnisse nur auf dem LLMB untersucht. Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang (2019) betonen bezüglich ihrer Auswahl des LLMB als zu untersuchendes Portal jedoch spezielle Eigenschaften von diesem. Insbesondere, weil es durch die Renmin Ribao betrieben wird, die nicht unmittelbar davon profitiert lokalen Autoritäten zu helfen, Probleme durch Zensur zu verbergen. Diese vermeintlich unparteiische Ausgangssituation erlaubt es die unterschiedlichen Lokalitäten miteinander zu vergleichen, da plattformweite Regelungen zu (un)erwünschten Inhalten existieren und Ergebnisse lediglich von den lokalen Bearbeitungsprozessen abhängen, die durch die Gemeinsamkeit des Systems schwer sichtbar gemacht werden können. Bei lokalen Beschwerdeplattformen existieren mit unterschiedlichen Funktionalitäten der Portale, unterschiedlichen Bestimmungen hinsichtlich erlaubter und verbotener Inhalte, verschiedenen Anforderungen an die BeschwerdestellerInnen für die Eingabe einer Beschwerde, so wie der Auswahl welche Aspekte der Beschwerde (z.B. Beschwerdetext, Antwort, Bewertung, Bearbeitungsprozess⁹, etc.) veröffentlicht werden, noch zusätzliche Einflussfaktoren auf die Entstehung von Policy-Ergebnissen. Ein Wissen um die Variabilität der Plattformen in diesen Aspekten ist daher notwendig um solche Analysen auch auf lokalen Plattformen durchführen zu können. Ebenfalls ist zu erforschen, ob es hinsichtlich der Funktionalitäten und der veröffentlichten Aspekte von Beschwerden gemeinsame Entwicklungspfade gibt.

Da bislang lokale Plattformen kaum untereinander oder mit den entsprechenden Bereichen des LLMB verglichen wurden, ist unklar, wie Beschwerdeplattformen genutzt werden. Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang (2019) berichten zwar von einer weitgehenden Übereinstimmung zwischen dem LLMB und lokalen Portalen, gehen allerdings nicht auf Beschwerdein-

⁹In einigen Plattformen wird genau aufgelistet, wann welche Behörde in den Bearbeitungsprozess involviert war und welche Aufgaben sie übernommen hat.

halte ein. In der Darstellung des LLMB fokussiert man sich auf Führungspersönlichkeiten im Gegensatz zu Behörden.¹⁰ Eine Besonderheit des LLMB ist, dass nicht nur mit staatlichen Vertretern wie dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin kommuniziert werden kann, sondern auch mit ParteisekretärInnen der entsprechenden Ebene. Wie an den Antworten ersichtlich ist, werden diese Beschwerden allerdings sowohl auf lokalen Beschwerdeplattformen, als auch auf dem LLMB nicht durch die Führung selbst bearbeitet, sondern durch eigene Abteilungen, die diese an funktionelle Behörden weitergibt. In der Beschwerdepraxis sind die Kanäle lokales Beschwerdeportal, Bürgermeister-Briefkasten (LLMB) und Briefkasten des Parteisekretärs (LLMB) daher oberflächlich kaum voneinander zu unterscheiden. Je nach Lokalität unterscheidet sich die Nutzung dieser Kanäle jedoch deutlich und reicht von nahezu ausschließlicher Benutzung der lokalen Plattform bis zur beinahe ausschließlichen Benutzung des LLMB. Auch bei der Benutzung des LLMB gibt es Unterschiede, ob die Beschwerde an die staatliche Stelle oder an den entsprechenden Parteisekretär bzw. die entsprechende Parteisekretärin gesendet wird. Ein Grund dafür könnte der Zeitpunkt der Beteiligung am LLMB sein. Beispielsweise nahm der Bürgermeister Tianjins bereits sehr früh daran teil (2008), während der Parteisekretär das erst viel später tat (2015). In Hainan liegt hingegen der gegenteilige Fall vor, bei dem sich der Parteisekretär (2009) deutlich vor dem staatlichen Pendant (2016) zur Bearbeitung der Antworten bereit erklärte (Renminwang 2019b). Auch bei der Errichtung einer lokalen Beschwerdeplattform versus der Beteiligung am LLMB könnte ein unterschiedlicher Startzeitpunkt Einfluss auf die Nutzungszahlen der Plattformen haben. Auf Präfektorebene werden die Informationen, ab wann sich welche(r) ParteisekretärIn bzw. BürgermeisterIn am LLMB beteiligte, jedoch nicht veröffentlicht und können daher nicht für eine Analyse herangezogen werden.

Aus diesem Grund soll einerseits untersucht werden, wie sich Beschwerden und Antworten in unterschiedlichen Lokalitäten entwickelten, aber auch wie lokale Beschwerdeportale und das LLMB sich ergänzen bzw. gegenüberstehen. Aufgrund der zahlreichen lokalen Portale, insbesondere auf Präfektur- und Kreisebene, ist eine Analyse des LLMB, welches Daten zu allen Lokalitäten enthält, deutlich zugänglicher. Es bedarf dabei jedoch noch Forschung, ob das LLMB tatsächlich für alle Lokalitäten und Aspekte repräsentativ für die eingehenden Beschwerden ist, sowohl in Anzahl, als auch – was im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht geschehen kann – hinsichtlich der Thematik von Beschwerden. In dieser Arbeit wird als initialer Schritt zu dieser Vergleichbarkeit die Entwicklung des Beschwerdevolumens, die Antwortrate und die Antwortzeit auf den lokalen Plattformen mit dem LLMB verglichen. Diese

¹⁰Sichtbar ist das nicht nur am Namen „Local Leaders Message Board“, sondern auch anhand der Tatsache, dass in allen Bereichen die jeweilige Führungskraft namentlich genannt wird.

Parameter sind relativ einfach erfassbar, lassen aber bereits ein erstes Bild zu, inwiefern diese Plattformen zusammenhängen bzw. Beschwerden eine gleiche Bearbeitung erfahren. Durch die Vergleichbarkeit und das Verständnis über die Beziehung der von lokalen Plattformen zum LLMB, soll zukünftige Forschung in der Lage sein auch mit den Daten von lokalen Plattformen arbeiten zu können, was bisher nur im Rahmen von Feldexperimenten stattfand. Für die Sinologie ist das von zentralem Interesse, da insgesamt deutlich mehr Beschwerden an lokale Portale gesendet werden als an das LLMB.¹¹ Eine Analyse dieser Zusammenhänge ist daher wichtig um diese bislang kaum genutzten Daten der Forschung zugänglich zu machen. Diese Daten sind über die Responsivitätsforschung hinaus von Interesse, können diese Beschwerden beispielsweise auch ein Indikator für die Prävalenz von lokalen Problem sein. Bisher wurde solche Aspekte häufig auf Basis von Petitionen oder Protesten untersucht, die aber oft nicht öffentlich einsehbar sind, oder im Falle von Protesten sogar aktiv unterdrückt werden¹².

Letztendlich ist auch zu klären wie sich der Stellenwert von Beschwerdeportalen veränderte. Während einerseits ein deutliches Wachstum der Beschwerden und der Antworten festgestellt wurde (Su und Meng 2016), zeigten Querschnittstudien, dass auch bei wenig kritischen Anfragen, ein nicht unerheblicher Teil dieser unbeantwortet bleibt (J. Chen, Pan und Xu 2016; Distelhorst und Hou 2014). Um diese Diskrepanz aufzulösen, ist neben der Untersuchung von qualitativen und quantitativen Aspekten auch die Abgrenzung gegenüber bereits existierenden Beschwerdekäufen notwendig.

1.2. Argument

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist ein Hypothesengewinn hinsichtlich der Entwicklung dieser Beschwerdeplattformen. Dabei wird das Argument verfolgt, dass Responsivität auf Online-Beschwerdeplattformen nicht vornehmlich von Faktoren der individuellen Beschwerde, wie der Thematik oder der Formulierung des Anliegens abhängt, sondern durch systemische Umstände bedingt ist. Aufgrund eines Mangels an Standardisierung dieser Systeme und des Bearbeitungsprozesses, gibt es zahlreiche regionale Plattformen, die sich teils deutlich voneinander unterscheiden. Neben mangelnder Regelungen zur einheitlichen Bearbeitung sind oftmals auch verschiedene Behörden zuständig (und damit einhergehend gibt es un-

¹¹Genaue Zahlen für die Gesamtheit der Beschwerden auf lokalen Portalen sind schwer feststellbar. Bereits die lokalen Portale der in Unterunterabschnitt 3.4.5 ausgewählten Lokalitäten beinhalten jedoch mehr Beschwerden als alle Bereiche des LLMB zusammen. Eine konservative Schätzung ist, dass es mindestens 10 Mal so viele öffentlich zugängliche Einträge auf lokalen Plattformen wie auf dem LLMB gibt

¹²Siehe z.B. Göbel und Steinhardt (2019, S. 5–6) und Quellen.

terschiedlicher Kompetenzen der Betreiber) (Göbel und J. Li 2020, S. 4–5). Es ist davon auszugehen, dass strengere und konkretere Regelungen auch zu besserer Responsivität führen. Einerseits weil diese Regelungen demonstrieren, dass man diese Beschwerden ernst nimmt, andererseits weil sie die Mitarbeiter, die für die Bearbeitung zuständig sind, durch klare Vorgaben unterstützen.

Bislang wurde noch nicht verglichen, in welchen Regionen sich Lokalregierungen intensiv mit Online-Beschwerden auseinandersetzen und welche Entwicklungen dazu führten. Bisherige Forschung macht für die Entwicklung vor allem Innovationen der lokalen Regierungen verantwortlich (Göbel und Xuelian Chen 2014b; Hartford 2005; Wang Guohua, Luo und Fang Fujian 2011). Die dort untersuchten Portale wurden allerdings in einer Pionierphase der Beschwerdeplattformen errichtet (Göbel und J. Li 2020), während wir uns gegenwärtig in einer Phase befinden in der Regierung-Bürger-Interaktion ein von der Zentrale definiertes Ziel der Regierungswebsites ist:

Openness and transparency, and enhanced interaction. Publish government information in a timely and accurate manner, carry out exchanges and interactions, listen to public opinions, respond to social concerns, accept social supervision, and make government websites the first source of public information for the public and an important channel for interactive communication. (Staatsrat der VR China 2014)

Im Gegensatz zur bisherigen Forschung stellt diese Arbeit daher das „Wie werden Beschwerden bearbeitet?“ und nicht das „Warum“ in das Zentrum der Betrachtung. Aus diesem Grund wird eine Analyse anhand ausgewählter Online-Beschwerdeplattformen durchgeführt, die sich darauf konzentriert welche Regelungen und Maßnahmen zur Bearbeitung der Nachrichten getroffen wurden.

Die Analyse berücksichtigt dabei quantitative Aspekte, wie die Entwicklung der Anzahl von Beschwerden und Antworten im Laufe der Zeit, aber auch qualitative Aspekte, wie der Bearbeitungsprozess und die Annahmestimmungen für Nachrichten in unterschiedlichen Lokalitäten. Ziel soll es dabei sein, durch die Betrachtung individueller Fälle Muster und Trends in der Entwicklung dieser Plattformen aufzeigen zu können. Durch den Vergleich der unterschiedlichen Beschwerdemöglichkeiten sollen hierbei Gemeinsamkeiten und Unterschiede gefunden werden. Zahlreiche Aspekte wie unterschiedliche Beschwerdeinhalte, Beschwerdevolumen und Antwortraten, nicht nur in unterschiedlichen Lokalitäten, sondern auch bei unterschiedlichen Plattformen derselben Lokalität erschweren bislang Querschnittsverglei-

che. Das liegt zum Teil an den bereits erwähnten unterschiedlichen Bestimmungen zu erlaubten Inhalten, insbesondere Meldungen zu Fehlverhalten von Führungskräften und Parteikadern werden oft anders gehandhabt. Ebenso werden Bearbeitungsprozesse üblicherweise nur für eine Plattform festgelegt. Dazu kommen unterschiedliche Betriebszeiten der Plattformen, von denen manche 24 Stunden am Tag, 7 Tage die Woche besetzt sind und manche beschränkte Betriebszeiten haben, was wiederum Auswirkungen auf die durchschnittliche Bearbeitungsdauer hat. In einem Fall ist sogar die Internet-Plattform außerhalb der Öffnungszeiten heruntergefahren. Außerhalb dieser wird lediglich ein Hinweis angezeigt, dass derzeit keine Nachrichten angenommen werden können, sodass einige Beschwerden womöglich gar nicht eingereicht werden.

Bisherige Arbeiten und auch die vom LLMB veröffentlichten Statistiken (Sun und Han 2019) beschäftigen sich hauptsächlich mit den Fragen „*Wer ist responsiv?*“ und „*Was beeinflusst Responsivität?*“, während diese Arbeit einen Fokus auf die Entwicklung dieser Beschwerdeplattformen legt und mögliche Ursachen und Konsequenzen dieser Entwicklung freilegen soll. Da nach wie vor nicht vollständig geklärt ist, warum Beschwerden auf diesen Portalen, im Gegensatz zum Petitionssystem, überhaupt veröffentlicht werden, ist es elementar zu untersuchen welche normativen Bestimmungen zu dieser Entwicklung beigetragen haben und wie sie sich regional unterscheiden. Für die Forschung ist ein besseres Verständnis der lokalen Portale von Bedeutung, weil diese eine relativ einfach zugängliche Quelle für Regierung-Bürger-Interaktion sind. Um allerdings diese Daten verwerten zu können ist es wichtig diese in ihrem jeweiligen Kontext zu verstehen. So ist das Fehlen einer Antwort in einem streng geregelten Prozess, der eine Antwort in jedem Fall vorsieht, ein deutliches Signal – beispielsweise für mangelnde Aufsichtsprozesse oder beabsichtigte Unterdrückung gewisser Themen. Gibt es hingegen kaum Regeln hinsichtlich der Bearbeitung, ist eine fehlende Antwort nicht überraschend.¹³ Diese Arbeit beschäftigt sich daher auch mit den technischen Möglichkeiten der Plattformen und Bestimmungen zum Inhalt und Bearbeitung von Beschwerden, so wie der Entwicklung dieser. Die Analyse dieser Aspekte soll den Kontext, in dem diese Beschwerden eingereicht und bearbeitet werden, herstellen. Hohe Responsivität und geringe Hürden zur Einreichung einer Beschwerde könnten beispielsweise Gründe dafür sein, warum auf manchen Plattformen häufiger und über weniger schwerwiegende Probleme berichtet werden als auf anderen. Soll die Prävalenz von gewissen Problemen oder Problemdomänen in unterschiedlichen Lokalitäten oder Plattformen miteinander verglichen werden, müssen diese Umstände berücksichtigt werden.

¹³Stattdessen gewinnt allerdings die Frage an Bedeutung, warum es keine solche Regelungen gibt.

1.3. Kapitelübersicht

Nach diesem einführenden Kapitel widmet sich das folgende Kapitel dem aktuellen Forschungsstand und der Theorie zur Thematik. Dabei wird zunächst der größere Rahmen der Responsivität betrachtet und anschließend konkreter auf die Forschung zu (Online-)Beschwerden und Petitionen eingegangen. Unterabschnitt 2.2 beschreibt die unterschiedlichen Möglichkeiten, die BürgerInnen der Volksrepublik zur Verfügung stehen um Beschwerden einzureichen. Die Beschreibung findet dabei chronologisch nach dem Zeitpunkt der Einführung statt, wobei keine dieser Optionen vollständig abgelöst wurde, sodass viele dieser Kanäle parallel existieren. Unterabschnitt 2.3 widmet sich der Frage inwieweit Beschwerdeportale eine neue Entwicklung darstellen, oder lediglich die (natürliche) Weiterentwicklung von bisherigen Möglichkeiten der Partizipation sind. Unterabschnitt 2.4 und Unterabschnitt 2.5 beschäftigen sich mit Aspekten die in bisheriger Forschung zu Beschwerdeportalen vernachlässigt wurden und warum eine genauere Betrachtung notwendig ist.

In Abschnitt 3 wird darauf eingegangen, wie der Forschungsfrage aus methodischer Perspektive begegnet wird. Dabei wird erläutert, welche Fälle für die Untersuchung des Phänomens ausgewählt worden sind und wie diese Auswahl stattfand. Anschließend wird die Methode der Dokumentenanalyse beschrieben. Die Analyse greift dabei auf drei unterschiedliche Dokumentarten zurück, Policy-Dokumente, historische Websites, so wie ein selbst kompilierter Korpus von Beschwerdedaten der lokalen Plattform, so wie den entsprechenden Bereichen des LLMB.

Abschnitt 4 befasst sich mit der Analyse der ausgewählten Fälle und stellt den Hauptteil der Arbeit dar. Dabei werden die Fälle in einzelnen Unterkapiteln untersucht – dem LLMB, welches als solches keinen eigenen Fall darstellt – wird ebenfalls ein eigenes Unterkapitel gewidmet, das dessen Besonderheiten beschreibt. Auf das LLMB wird jedoch auch im Rahmen von Vergleichen innerhalb einer Stadt eingegangen um zu zeigen, wie ähnlich lokale und zentrale Plattformen in bestimmten Aspekten sind. Speziell im Fokus der lokalen Beschwerdeportale stehen die Anforderungen an Beschwerdesteller um Beschwerden einzureichen, Funktionen der Beschwerdeportale sowie Regelungen wie diese auf Seite der Behörden bearbeitet werden und wie sich diese veränderten.

Anschließend folgt in Abschnitt 5 eine Diskussion der Ergebnisse. Dabei werden die Beobachtungen der einzelnen Portale zusammengefasst, um konkrete Antworten auf die Forschungsfragen zu finden und allgemeine Entwicklungstendenzen festzustellen. Ebenso wird

auf mögliche Ursachen dieser Entwicklungen (5.2) eingegangen, sowie die Ergebnisse der Arbeit mit dem bisherigen Stand der Forschung verglichen (5.3)

2. Forschungsstand und Theorie

2.1. Forschungsstand

Das Konzept von Responsivität stammt ursprünglich aus der Demokratieforschung und setzt sich damit auseinander, welcher Zusammenhang zwischen Bürgerpräferenzen, Wahlergebnissen und Handlung von gewählten Vertretern besteht (Binzer Hobolt und Klemmensen 2008; Powell 2004). Jüngere Forschung zeigte, dass neben Wahlverhalten auch durch partizipatorische Maßnahmen Responsivität erzeugt werden kann (Cleary 2007). Bank (2009) (nach Lambach und Göbel 2010, S. 80) stellt klar, dass entgegen gängiger Theorien aus der Transformationsforschung diese partizipatorische Teilnahmemöglichkeiten nicht zwangsläufig zu einer Demokratisierung führen. Merkel unterstellte autoritären Systemen gar „Partizipationsfeindlichkeit“ und die „Unfähigkeit zu Responsivität“ (Merkel 2010, S. 99), eine Feststellung die undifferenziert kaum noch zu halten ist. Der UN e-Participation Index (EPI) zeigt sogar, dass autoritäre Systeme die Möglichkeiten zur Partizipation im Internet schneller ausbauen als Demokratien. Im Jahr 2018 betrug der EPI der VR China 0.905 und war damit höher als der Durchschnitt innerhalb der Europäischen Union (0.853) (Vereinte Nationen 2018).

Lambach und Göbel (2010) verorten den verstärkten Fokus auf Responsivität als (neue) Legitimitätsstrategie in autoritären Systemen. Während viele ForscherInnen für die Stabilität in autoritären Regimen die Ursache auf Ebene der Eliten sehen, wird ihrer Meinung nach die Beziehung zwischen Politik und Gesellschaft unzureichend beleuchtet (Lambach und Göbel 2010, S. 81). Sie verstehen dabei Responsivität als „den Willen und die Fähigkeit eines Regimes, auf Krisen bzw. auf gesellschaftliche demands ohne den Einsatz despotischer Macht zu reagieren“.¹⁴ Responsivität besitzt demnach zwei Elemente, einerseits das Wissen um diese gesellschaftlichen Forderungen und andererseits die Ausrichtung des Handelns daran (Lambach und Göbel 2010, S. 88).¹⁵

¹⁴ „Despotische Macht im Sinne von Mann sind all diejenigen Handlungen, die Eliten unternehmen können, ohne zuvor routinisierte und institutionalisierte Verhandlungen mit der Gesellschaft durchführen zu müssen.“ (Lambach und Göbel 2010, S. 83)

¹⁵ Diese Definition entfernt sich dabei nicht weit von frühen Definitionen, wie die von Pennock (1952). Die Abgrenzung davon liegt vor allem in der Tatsache, dass Pennock aus einer Makroperspektive davon spricht „that governments should be responsive to any clear and settled popular demand“ (Pennock 1952, S. 791), während Lambach und Göbel (2010) zufolge der Zweck von Responsivität in autoritären Kontexten „gesellschaftliche demands in einer Frühphase zu entdecken und ihre offene Artikulation zu verhindern“ und damit zwangsweise (auch) eine Mikroperspektive einnehmen.

In autoritären Systemen sind, durch die Abwesenheit von umfassender Medienfreiheit und freien Wahlen, die gesellschaftlichen Präferenzen von zahlreichen Störgeräuschen begleitet (Dimitrov 2014b; Dimitrov 2015; Manion 2015). Am Beispiel von Bulgarien, China und der Sowjetunion konnte gezeigt werden, dass Petitionen einen hohen Informationsgehalt für die tatsächlichen Präferenzen der Bevölkerung beinhalten (Dimitrov 2014b; Dimitrov 2015; Dimitrov 2014a). Dimitrov argumentiert in diesen Fällen, dass eine hohe Anzahl an Petitionen Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung symbolisiert und damit positiv zur Regimestabilität beiträgt. Lorentzen (2013) zeigt am Beispiel Chinas, dass die informelle Duldung und sogar die Förderung kleiner, eng begrenzter wirtschaftlicher Proteste ein wirksames Instrument zur Informationsbeschaffung in autoritären Systemen sein kann. Das Informationsproblem besteht dabei jedoch nicht nur zwischen Staat und Gesellschaft, sondern auch innerhalb des Staates und der Partei (O'Brien 2017), sowie den unterschiedlichen administrativen Ebenen des Staates (Junyan Jiang und Wallace 2017). Es ist jedoch unklar, ob die lokale Führung tatsächlich wegen des Informationscharakters auf Beschwerdeportale im Internet setzt. Zahlreiche Beschwerden und Probleme, insbesondere in sozialen Medien, können auch abseits formaler Kanäle erkannt werden (Sullivan 2014; S. Wang, Paul und Dredze 2015; Göbel und Steinhardt 2019).

Ebenso wurde sich mit der Frage beschäftigt inwiefern Informations- und Kommunikationstechnologien autoritäre Systeme stärken oder schwächen (Diamond 2015; Göbel 2013; Rød und Weidmann 2015; Minard 2015; Hassid 2015). Vergleichende Studien zeigen, dass diese sich die Antworten darauf abhängig vom politischen Kontext deutlich unterscheiden (Kalathil und Boas 2001; Greitens 2013; Göbel 2013). Im Hinblick auf das Internet in China wurde dabei erforscht, dass Zensur hauptsächlich kollektive Maßnahmen verhindern soll und nicht alle kritischen Beiträge unterbindet (King, Pan und Roberts 2013; King, Pan und Roberts 2017). Das Zulassen von Kritik im Internet signalisiert dabei die Bereitschaft zur Responsivität bei legitimen Anliegen (Plantan und Cairns 2017).

Zentral für die Betrachtung von Online-Partizipation im Kontext von Beschwerden ist die Frage, warum und in welchem Rahmen eine solche Partizipation – in autoritären Systemen generell und der Volksrepublik China im Speziellen – geduldet oder sogar erwünscht ist. Distelhorst und Hou (2017) argumentieren dabei ähnlich wie Dimitrov:

[C]onstituency service institutions deliver valuable information about society to nondemocratic states. However, these informational benefits depend on sustaining voluntar public participation. If citizens lose faith in the institution and become politically disengaged, the state loses access to this information. The

government therefore nurtures public participation by providing constituency service of reasonable quality and increasing service quality in response to public demand. (Distelhorst und Hou 2017, S. 1025)

Göbel und Xuelian Chen (2014a) sehen eine Verbesserung des Ansehens der lokalen Regierung bzw. Beamten, sowie die Möglichkeit, Performanz von Behörden an deren Responsivität zu messen, als die Gründe warum solche Portale eröffnet werden. Göbel (2016) fasst drei Vorteile solcher Plattformen zusammen:

1. Sie definieren öffentliche Services als Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft. Die Bevölkerung soll diese öffentlichen Services mit Performanz gleichsetzen. Bürger dürfen dabei im vorgegebenen Rahmen signalisieren, was ihre Bedürfnisse sind.
2. Der öffentliche Charakter der meisten Plattformen soll dabei helfen, dass sich funktionelle Behörden nicht aus ihrer Verantwortung ziehen können.
3. Beschwerden und Antworten werden zum Performanzmaß für Behörden, wodurch die Qualität der Services verbessert werden soll.

Die bisherige Forschung zeigt primär Vorteile, die mit dem Betreiben einer solchen Plattform einhergehen. Während diese Argumente aus theoretischer Perspektive überzeugend sind, wurde noch nicht gezeigt auf Basis welcher Regeln und Normen Behörden diese Beschwerden bearbeiten. Sowohl für die Umsetzung auf subnationaler Ebene, als auch für die Entwicklung dieses Prozesses fehlen bislang empirische Ergebnisse. Es ist davon auszugehen, dass es lokale Unterschiede dieser Regelungen gibt, wie es auch bei den Petitionsbestimmungen der Fall ist (Minzner 2006).

Hinsichtlich Online-Beschwerdeportale versuchte die Forschung bisher vornehmlich den Grad der Responsivität in Abhängigkeit des Beschwerdeinhalts oder von BeschwerdestellerInnen festzumachen. Su und Meng (2016) untersuchten die Antwortrate auf dem LLMB in Abhängigkeit des Themas und stellten eine erhöhte Responsivität gegenüber Beschwerden mit Bezug zur ökonomischen Entwicklung fest. Ebenso fanden sie mehr Antworten bei Beschwerden die als Kollektiv formuliert wurden als bei Beschwerden die als individuelles Problem formuliert wurde. Distelhorst und Hou (2014) prüften in einem Feldexperiment die Responsivität gegenüber bestimmten Insider-Gruppen. Sie verglichen dabei die Antwortrate auf Beschwerdenplattformen gegenüber der mehrheitlichen Han-Bevölkerung und der gegenüber der muslimischen Minderheit in China. Sie stellten dabei fest, dass der Han-Mehrheit durchschnittlich um 14,9% häufiger und auch ausführlicher geantwortet wurde als der muslimischen Minderheit. In einem weiteren Feldexperiment untersuchten J. Chen,

Pan und Xu (2016) die Responsivität von Lokalregierungen auf Kreisebene. Dabei wurde auf Beschwerden, die mit „Collective Action“ oder der Meldung an ranghöhere Beamte drohten, eher geantwortet, als Beschwerden die das nicht taten. Bei „Collective Action“ wurde zudem ein noch größerer Zuwachs beobachtet, falls Beschwerde und Antwort öffentlich einsehbar waren. Die ebenfalls getestete Hypothese, dass (vermeintliche) Parteimitglieder eine bevorzugte Behandlung erfahren, konnte dabei nicht bestätigt werden. Hervorzuheben ist, dass der Großteil der Antworten sich nicht direkt mit dem geschilderten Problem auseinandersetzten, sondern mit dem Beschwerdeprozess selbst. Vielfach beschränkten sie sich auf einen Verweis auf andere Beschwerdekanäle oder andere Behörden.

Die Entwicklung dieser Beschwerde- und Bearbeitungsprozesse wurde dagegen bislang kaum untersucht. In Hinblick auf das LLMB wurde, neben dem Beschwerdevolumen, auch eine Steigerung der Antwortrate festgestellt (Su und Meng 2016). Ebenso wurden Analysen angestellt welche Themen in den Beschwerden dominierend sind und wie sich die Anteilsverhältnisse im Laufe der Zeit entwickelten (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019; Su und Meng 2016). Als Datenmaterial beschränken sich beide Studien auf das LLMB¹⁶. Die Frage nach der Repräsentativität dieser Daten wird zwar aufgeworfen, allerdings nur auf Basis eines Vergleichsfaktors (dem Beschwerdevolumen) in drei Lokalitäten überprüft (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019, S. 13). Aufgrund dieser vermeintlichen Übereinstimmung der Daten wurde die Entwicklung der lokalen Systeme kaum untersucht. Da ein Teil der Forschung zur Beschwerdelandschaft allerdings lokale Portale (Distelhorst und Hou 2014; Distelhorst und Hou 2017; J. Chen, Pan und Xu 2016), während ein anderer Teil das LLMB (Su und Meng 2016; Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019) untersuchte, verdient dieser Zusammenhang mehr Aufmerksamkeit, um die Aussagekraft der jeweiligen Ergebnisse zu erhöhen.

Insbesondere die Entwicklung lokaler Portale wurde bisher stark vernachlässigt. Dass dieser Umstand ein Defizit der Forschung darstellt, zeigt die heterogene Ausgangslage dieser Plattformen. So zeigt Hartford (2005) am Beispiel der Bürgermeisterbriefkästen von Nanjing und Hangzhou zwei unterschiedliche Modelle von Regierung-Bürger-Interaktion, wobei sie offen lässt, ob sich eines dieser Modelle auch bei anderen Lokalregierungen durchsetzen kann (Hartford 2005, S. 248). Göbel und J. Li (2020) beschäftigten sich mit der Frage nach dem Ursprung und der Evolution von Beschwerdeplattformen und machen für das Aufkommen dieser „starke Anreize für lokale Beamte, politische Innovationen hervorzubringen, und Signale der Zentralregierung, die lokale Beamte dazu ermutigten, diese Plattformen einzurichten und zu verbessern“ verantwortlich (Göbel und J. Li 2020, S. 1). Wie Lokalregierungen

¹⁶Andere Studien wie z.B. Göbel und Xuelian Chen (2014b) verwenden zwar teils auch die Daten lokaler Portale, die Veränderung der Portale und Prozesse ist dabei allerdings nicht vordergründig.

den Beschwerdeprozess konkret gestalten und verbessern wurde bislang aber noch nicht gezeigt.

2.2. Beschwerden in der Volksrepublik China

Bislang wurden in dieser Arbeit einige Begriffe wie die lokalen und zentralen Beschwerdeplattformen, sowie das Petitionssystem zwar erwähnt, aber kaum voneinander abgegrenzt. Ebenso wurde ungenügend auf den Stellenwert von Petitionen bzw. informeller Beschwerden im Gesamtrepertoire der Möglichkeiten um Probleme im Zusammenhang mit der Regierung zu lösen. Für die Analyse in Abschnitt 4 ist es allerdings essenziell, die Grundlagen der unterschiedlichen Kanäle zu kennen und inwiefern sich diese ergänzen können oder einander gegenüberstehen. Im Folgenden wird daher ein weitgehend chronologischer Überblick über die (Veränderung der) Beschwerdepraxis in der Volksrepublik China gegeben, und versucht eine Abgrenzung dieser Beschwerdekkanäle zu definieren. Während diese Abgrenzung in der Vergangenheit einigermaßen deutlich war, begann vor allem mit den Möglichkeiten des Internets eine diversifizierte Entwicklung. In diesem Abschnitt soll daher eine Beschreibungen der verschiedenen Systeme gefunden werden, die es einerseits erlaubt Plattformarten zu unterscheiden ohne dabei jede Plattform als individuelles Phänomen betrachten zu müssen.

2.2.1. Das Petitionssystem

Gesetzlich festgelegt ist das Recht zur Petition seit Beginn der Volksrepublik¹⁷ und wurde 1954 auch in die erste Verfassung aufgenommen (*Verfassung Der Volksrepublik China* 1954, Artikel 97). In der gegenwärtigen Verfassung ist dieses Recht folgendermaßen festgehalten:

Citizens of the People's Republic of China have the right to criticize and make suggestions regarding any State organ or functionary. Citizens have the right to make to relevant State organs complaints or charges against, or exposures of, any State organ or functionary for violation of law or dereliction of duty; but fabrication or distortion of facts for purposes of libel or false incrimination is prohibited.

¹⁷Siehe dazu z.B. das 1951 veröffentlichte Dokument „Der Staatliche Verwaltungsrat über Entscheidungen zur Behandlung von Briefen und Besuchen von Bürgern“ (政务院关于处理人民来信和接见人民工作的决定 Zhengwuyuan guanyu chuli renmin laixin he jiejian renmin gongzuo de jue ding)

The State organ concerned must, in a responsible manner and by ascertaining the facts, deal with the complaints, charges or exposures made by citizens. No one may suppress such complaints, charges and exposures or retaliate against the citizens making them.

Citizens who have suffered losses as a result of infringement of their civic rights by any State organ or functionary have the right to compensation in accordance with the provisions of law. (*Verfassung Der Volksrepublik China 1982, Artikel 41*)

Die Tatsache, dass die Verfassung ihren Staatsbürgern zwar das Recht zur Beschwerde gibt und Behörden mit deren Behandlung beauftragt, diese aber nicht näher spezifizierte, führte lange Zeit zu einer „gelebten Praxis“ anstatt einer formaler Vorgabe von Verantwortungsbereichen und Kompetenzen. Auch nach Einführung der ersten „Bestimmungen zum Petitionssystem“ (信访条例 Xinfang Tiaoli) 1995 zeigen sich bis heute Probleme bezüglich Zuständigkeitsbereich und Kompetenzen der Petitionsbüros (Minzner 2006; Gao und Long 2015).

Während Darstellungen zur Entwicklung und Reformierung des Petitionssystems unter anderem bei Minzner (2006) zu finden sind, soll an dieser Stelle der Status Quo dargestellt werden. Dabei sind vor allem die bereits oben erwähnten Bestimmungen zum Petitionssystem zu nennen, die zuletzt 2005 überarbeitet wurden. Diese wurden vom Staatsrat der Volksrepublik China herausgegeben und sind damit bindend für Ministerien und lokale Regierungen. Daneben existieren auch von den lokalen Volkskongressen beschlossene Verordnungen, die jeweils für lokale Regierungen und Gerichte gültig sind, sowie Beschlüsse von einzelnen Ministerien die nur für das jeweilige Ministerium gültig sind. Ein umfassender Vergleich dieser Rechtsdokumente würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Die Darstellung hier bespricht daher vor allem nationale Richtlinien, so wie lokale Gemeinsamkeiten oder Besonderheiten.

Einleitend legen die *Bestimmungen zum Petitionssystem* in Artikel 1 die Zwecke des Petitionswesens als „[...]enhancing relations between the people's governments at all levels and the people, protecting the lawful rights and interests of letter-writers and visitors, and maintaining a good order in letter-writing and visiting“ fest (*Bestimmungen zum Petitionssystem 2005, Artikel 1*) .

Während diese Beschreibung eindeutig die Interessen der Bürger hervorhebt, priorisiert Minzner die Aufgaben des Petitionssystems folgendermaßen: 1. die Zentrale zu informieren und soziale Probleme zu untersuchen, 2. als Kanal für den Input der Bürger zur Gestal-

tung von Politik zu dienen, 3. das Verhalten der lokalen Regierungsbeamten zu überwachen, 4. an der Bewahrung der sozialen Stabilität mitzuwirken 5. Propagandafunktion auszuführen 6. individuelle Beschwerden zu behandeln. (Minzner 2006, S. 120). Grund für Minzners Priorisierung, mit der tatsächlichen Behandlung an letzter Stelle, sind lokale Bestimmungen dazu. So nennt Peking in den Zielen der lokalen Petitionsbestimmungen auch die Entwicklung des Sozialismus und den Aufbau einer harmonischen Gesellschaft (*Richtlinien Zur Petition Der Stadt Peking* 2006, Artikel 1).

Die Bestimmungen zum Petitionssystemen lassen in Petitionen eine ganze Reihe an Inhalten zu die kommuniziert werden können. PetitionsstellerInnen werden berechtigt 1. Informationen an Behörden bereitzustellen, 2. Kommentare oder Vorschläge abzugeben, 3. oder Beschwerden auf allen Ebenen der Regierungen und den relevanten Behörden einzureichen, wobei die betroffenen Behörden mit deren Bearbeitung beauftragt werden (*Bestimmungen zum Petitionssystem* 2005, Artikel 2). Sowohl in den Bestimmungen von 1995 als auch in der Überarbeitung 2005, die oben gezeigt wird, findet sich außerdem keine Beschränkung des Mediums zur Petition. In der neueren Fassung wurden E-Mails als Kommunikationsmedium sogar zusätzlich aufgenommen (*Bestimmungen zum Petitionssystem* 2005, Artikel 2). Die Uneingeschränktheit des Mediums und die Tatsache, dass die Themen der Petition in der Praxis höchst unterschiedlich sind und oft - wie in der Einleitung des Kapitels angedeutet - über den rechtlichen festgesetzten Rahmen hinausgehen, führen dazu das die Definition des Begriffs Petition so schwierig ist.

Weiters werden die Verantwortlichkeiten der bearbeitenden Behörden festgelegt:

The department for letters and visits of the people's government at or above the county level is the administrative department of the people's government at the corresponding level which is responsible for the work regarding letters and visits and performs the following duties:

1. to accept the letter-or-visit matter presented by a letter-writer or visitor, transmit it to another organ, or assign another organ to handle it;
2. to handle the letter-or-visit matter handed over by the people's government at a higher level or at the corresponding level;
3. to coordinate efforts in handling important letter-or-visit matters;
4. to urge and examine the handling of letter-or-visit matters;

5. to study and analyze both letters and visits, conduct investigation and study and, in a timely manner, make suggestions on improving policies and work to the people's government at the corresponding level; and
6. to provide guidance to other relevant departments of the people's government at the corresponding level and the departments or units for letters and visits of the people's governments at lower levels in their work regarding letters and visits.

(Bestimmungen zum Petitionssystem 2005, Artikel 6)

Die tatsächliche Kompetenzausstattung der Petitionsbüros und damit die Durchsetzungskraft ist einer jener Faktoren die regional am unterschiedlichsten sind (Minzner 2006, S. 128).

Während auf der einen Seite die Aufgaben der Behörden zahlreich sind, gibt es auf der anderen Seite oft keine diesen entsprechenden Rechte. In der Tat ist auch die Lösung der in den Petitionen vorgebrachten Probleme eine zentrale Fragestellung in der Forschung über das Petitionswesen in China. Während einige als Ziel des Petitionswesens gar nicht das Lösen der individuellen Probleme auffassen (Minzner 2006, S. 127) attestieren andere zumindest große Schwierigkeiten bei der Bewältigung dieser (Gao und Long 2015, S. 43 f.). Im Rahmen einer Studie wurde festgestellt, dass nur 2 von 1000 ländlichen PetitionsstellerInnen irgendeine Art von Auflösung des Problems erfahren haben (Michelson 2008, S. 56).

Interessant ist ebenso die Annahme von Petitionen, die in den nationalen Bestimmungen festgelegt wird. Sie schreiben vor Petitionen abzulehnen, die gemäß dem Gesetz durch Gerichtsverfahren, Schiedsgerichtsverfahren, administrative Überprüfungen oder andere gesetzliche Instrumente bearbeitet werden (*Bestimmungen zum Petitionssystem 2005, Artikel 21*). Diese Stelle wurde in der Fassung von 2005 neu hinzugefügt, bis dahin gab es diesbezüglich keine Einschränkung. Allerdings hat sich an der Praxis daran kaum etwas geändert und es ist nach wie vor durchaus üblich, sowohl eine Petition einzureichen als auch den formellen rechtlichen Weg einzuschlagen (Wu Feng 2011, S. 82–83 nach Gao und Long 2015, S. 39).

Die Vorschriften der Bearbeitungsdauer von Petitionen hängen von deren Inhalt ab, jedenfalls hat zumindest eine Weiterleitung an die zuständige Behörde innerhalb von 15 Tagen (*Bestimmungen zum Petitionssystem 2005, Artikel 21*) zu erfolgen und die Lösung des Problems ist innerhalb von 60 Tagen zu finden. In komplexen Fällen darf die Bearbeitungsdauer um 30 Tage verlängert werden (*Bestimmungen zum Petitionssystem 2005, Artikel 33*).

Ebenso seit 2005 neu geregelt werden kollektive Beschwerden. Betrifft das Thema der Petition zwei oder mehrere Person, so dürfen maximal 5 Repräsentanten dafür entsendet werden. Hintergrund für diese Neuregelung ist die Aufmerksamkeit, welche großen Petitionen entgegen gebracht werden muss, wenngleich trotz dieser Regelung kollektive Petitionen keine Seltenheit sind (Hurst u. a. 2014).

2.2.2. Petitionen und Judikative

Beachtenswert ist auch das Verhältnis der Petitionssystem mit dem „formalen rechtlichen System“.¹⁸ Wie bereits schon in obigen Ausführungen angedeutet, gibt es allerdings eine große Überlappung der Zuständigkeit von Petitionen und auch Überlappungen mit den formalen rechtlichen Institutionen:

1. Viele Bestimmungen auf Provinzebene, und bis 1995 auch die nationalen Bestimmungen, weisen darauf hin, dass Verletzungen der individuellen Rechte des/der PetitionstellerIn sowie illegales Verhalten von Beamten durch das Petitionssystem geregelt werden können. Während neue Fassungen zwar darauf verweisen, dass solche Petitionen an die zuständigen Gerichte oder administrative Autoritäten weitergeleitet werden müssen, ist das in älteren, teilweise noch gültigen, lokalen Petitionsbestimmungen nicht vorgeschrieben. (Minzner 2006, S. 124–126).
2. Viele lokale Petitionsbestimmungen erlauben den Lokalen Volkskongressen die Prüfung von Petitionen die Entscheidungen von Gerichten zum Gegenstand haben (Minzner 2006, S. 124–126).

Während Statistiken für viele Aspekte des Petitionssystems eine Seltenheit sind, dürfte vor allem die Praxis Petitionen für Gerichtsentscheidungen durchaus verbreitet sein. Im Jahr 2003 hatten 40 Prozent aller Petitionen eine Anfechtung eines rechtlichen Verfahrens zum Gegenstand, eine Zahl die sich auch in späteren Jahren kaum verändert hat (T. Zhang 2008).

Problematisch ist hier nicht nur die Überschneidung der Zuständigkeiten von Petitionen und dem judikativen System, zeigt sich in der Bevölkerung auch eine deutliche Präferenz für Petitionen gegenüber dem formalen Rechtsweg (T. Zhang 2008). Die Probleme der formalen Rechtsinstitutionen sind zwar vielfältig, wie beispielsweise der Existenz von Schlupflöchern im formalen Rechtssystem, welches der der Partei und Behörden Einfluss beim Ergebnis des

¹⁸Dieser Begriff ist entlehnt von Minzner und bezeichnet jene Institutionen die ihre Entscheidungen vor allem anhand rechtlicher Normen und Gesetze treffen. Im Gegensatz dazu ist die Petition eine „Soft Power“ deren Einfluss sich vor allem durch die Macht der KPCh oder einzelnen Beamten ableitet (Minzner 2006, S. 105).

Prozesses garantiert, hohe Prozesskosten oder die Tatsache, dass Beamte sich eher an die Anweisungen ihrer Vorgesetzten als an Gerichtsurteile halten (T. Zhang 2008, S. 24). Dennoch sind diese Probleme nicht der Grund für die Präferenz für das Petitionssystem (T. Zhang 2008, S. 24–34), zumal dieses mit mangelnder Finalität (Minzner 2006, S. 130–131) oder der bereits genannten fehlenden Autorität der Behörden, ebenso nicht frei von Makeln ist. T. Zhang verwirft allzu simplistische Erklärungsversuche. Trotz geringerer Erfolgsaussichten im Petitionssystem erkennt er vor allem die bessere langzeitliche Beziehung zwischen PetitionstellerInnen und Behörden als objektiven Vorteil für die Präferenz von Petitionen (T. Zhang 2008, S. 64). Ob der Vorschlag, das Verwaltungsrecht zu reformieren um es in den Augen der Bevölkerung als attraktiveren Weg zu gestalten (T. Zhang 2008, S. 65), überhaupt ein Ziel der Regierung ist, ist allerdings fraglich. Folgt man Minzners Darstellung, wonach die tatsächliche Behandlung der Beschwerde die geringste Priorität hat, und die Bearbeitung von Petitionen hauptsächlich zur sozialen Stabilität beitragen, ist der Status-Quo nicht unvorteilhaft für das Regime.

2.2.3. 12345-Hotline

Die Rufnummer „12345“ wurde erstmals 1983 in Shenyang eingeführt und bezeichnete die Bürgermeister-Hotline. Andere Großstädte wie Hangzhou, Peking, Chongqing, Shenzhen zogen nach und mittlerweile existiert eine solche Hotline in allen Städten auf Präfektorebene. Der Name hat sich dabei verändert von „Bürgermeister-Hotline“ auf „Bürger-Hotline“ (市民热线) bzw. „Bürgerservice-Hotline“ (市民服务热线). Die Namensänderung spiegelt auch die Veränderung der Zuständigkeiten wieder, denn gegenwärtig gelangt man unter dieser Rufnummer üblicherweise nicht ins Büro des Bürgermeisters, sondern in ein Call-Center, das je nach Thema die Anliegen weiterleitet. Eine einheitliche und einfach zu merkende Hotline ist eine deutliche Vereinfachung zum bisherigen Status mit zahlreichen unterschiedlichen Telefonnummern. In Shanghai ersetzte die 12345 Hotline über 200 andere Hotlines zu diversen Behörden (Wang Renjie 2015, S. 78).

Die Zuständigkeit umfasst Beschwerden und Information über Schwierigkeiten und Probleme im Alltagsleben. Häufige Beschwerdethemen sind (andauernde) Lärmbelästigungen in der Nachbarschaft, Verkehr oder Probleme mit diversen Hausanschlüssen, wie z.B. bei der Gas-, Wasser- oder Elektrizitätsversorgung. Neben der Möglichkeit zur Beschwerde ist die Aufgabe der Hotline allerdings auch die Vermittlung an weitere Behörden. Die Rufnummer 12345 hat sich im ganzen Land durchgesetzt und soll die erste Anlaufstelle für jegliche Probleme mit der Verwaltung sein. Die Hotline ist 24 Stunden und 7 Tage die Woche zu erreichen

(Wang Renjie 2015, S. 78). Je nach Anliegen können Fragen sofort durch die Hotline beantwortet werden oder Hilfestellungen gegeben werden. Im Fall einer Beschwerde wird diese aufgenommen, an die verantwortliche Behörde weitergeleitet, das Problem bearbeitet und dann der Anrufer bzw. die Anruferin über das Ergebnis informiert. Die Regelungen zum internen Bearbeitungsprozess sind dabei von Stadt zu Stadt unterschiedlich und oft nicht verbindlich festgesetzt.

Ein weiterer Umstand, der diese Hotlines in verschiedenen Städten voneinander unterscheidet, sind die integrierten Kommunikationskanäle. So wie in Shanghai die Hotlines verschiedener Behörden unter 12345 zusammengefasst wurden, werden auch immer mehr andere Kanäle, wie Nachrichten auf der Regierungswebsite oder Nachrichten die über diverse soziale Medien eingesendet werden unter „12345“ zusammengefasst. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden diese gebündelten Kommunikationsmechanismen unter der Marke „12345“ als „12345-Plattformen“ bezeichnet. In den nachfolgenden Abschnitten wird die Beziehung zwischen 12345-Plattformen und anderen Beschwerdeplattformen noch weiter erläutert.

2.2.4. Beschwerde und Petition im Internet

Die Unterscheidung zwischen BESCHWERDE und PETITION ist im Rahmen dieser Arbeit sicherlich von zentraler Bedeutung. Der Begriff Petition wird in dieser Arbeit lediglich für Petitionen innerhalb des Petitionssystems verwendet. Der Inhalt der Petition umfasst dabei ein weites Spektrum, von Kommentaren, über Vorschläge hin zu Beschwerden. Da die Verordnung zum Petitionssystem keine Einschränkung auf das Medium vornimmt und die Inhalte von Online-Portalen dieser Beschreibung sehr nahe kommen, wird in der Forschung auch oftmals von „Online Petitionen“ gesprochen (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019). Auf Online-Plattformen wird dabei häufig eine Kategorisierung in Beschwerden (投诉 *Tousu*), Vorschläge (建议 *Jianyi*), Anfragen (咨询 *Zixun*), Hilfesuche (求助 *Qiuzhu*) sowie Dankesbriefe (感谢 *Ganxie*) vorgenommen. In manchen Fällen werden diese Kategorien auch noch genauer spezifiziert oder zusammengefasst. Während eine solche Aufteilung der Inhalte der von Petitionen sehr nahe kommt¹⁹ und die Benennung dieser Einträge als Beschwerde eigentlich einer Reduktion entspricht, gibt es doch gewichtige Gründe, Online-Einträge dieser Art von Petitionen zu trennen.

Zum Einen ist die Bearbeitung von Petitionen im Petitionssystem weitgehend auf nationaler Ebene, zumindest aber auf Provinzebene einheitlich geregelt, während das bei Online-

¹⁹Siehe *Bestimmungen zum Petitionssystem* 2005, Artikel 2.

Plattformen nicht der Fall ist. Zweitens existieren Online-Petitionsportale, welche sich aber teilweise von Online-Beschwerdeportalen unterscheiden. Erstere unterliegen den Regeln des Petitionssystems und eingereichte Beschwerden werden in der Regel nicht veröffentlicht. Die hier benannten Beschwerdeportale verstehen sich daher meist als ein zusätzlicher Kanal. Aus diesem Grund wird auch der Begriff „Open Petition“, wie ihn etwa Göbel (2016, 2ff) vorschlägt in dieser Arbeit nicht benutzt. Dieser Begriff passt vermutlich besser für das System der SONNENSCHEN-PETITIONEN (阳光信访 Yangguang Xinfang). Auf dieses wird in Unterunterabschnitt 2.2.6 noch genauer eingegangen.

Die online eingereichten Einträge werden in dieser Arbeit als Beschwerde bezeichnet, weil einerseits ein Großteil davon tatsächliche Beschwerden sind und zusätzlich viele Einträge, die nicht als Beschwerde gekennzeichnet sind, dennoch oft Beschwerdecharakter besitzen. Oft wird um Unterstützung bei einem behördlichen oder rechtlichen Problem angesucht, weil bisherige Behördengänge oder Maßnahmen keine Ergebnisse brachten. Die Einordnung als Beschwerde oder als Hilfesuch bleibt dabei dem Einsender bzw. der Einsenderin überlassen. In einigen Fällen werden jedoch auch Anfragen an Behörden getätigt, ohne dass zusätzliche Missstände beklagt werden. Ein weiterer Grund für die Benennung als Beschwerde sind die Bezeichnungen auf den Plattformen selbst, die entsprechende Bereiche oftmals „Beschwerdebrieffkasten“ nennen, auch wenn andere Nachrichtentypen (siehe oben) eingereicht werden dürfen.

Der Begriff „Beschwerde“ ist letztlich trotz einer großzügigen Interpretation recht eng gefasst, die, ebenfalls häufig verwendete, Bezeichnung BRIEF (信 xin) ist dagegen so weit, dass die Essenz dieser Einträge kaum erfasst werden kann. Die Entwicklung zu immer umfangreicheren Serviceplattformen ist allerdings noch nicht abgeschlossen, und es ist fraglich, ob eine solche Unterscheidung von Beschwerden und Petitionen dauerhaft bestehen kann und inwieweit eine Begrenzung auf Beschwerde auch in Zukunft noch sinnvoll ist.

2.2.5. Lokale und zentrale Beschwerdeportale

Lokale Beschwerdeportale

Mit Online-Beschwerdeportalen sind im Rahmen dieser Arbeit all jene Beschwerdeportale gemeint, bei denen es möglich ist, solche Anfragen oder Beschwerden einzusenden, unabhängig davon welche Behörde sie verwaltet. Es ist dabei aber noch eine weitere Unterscheidung vorzunehmen. Mit LOKALEN BESCHWERDEPORTALEN werden Portale bezeichnet, die le-

diglich zu einer Lokalität, d.h. zu einer Provinz, Stadt oder Kreis bzw. Stadtbezirk gehören. Die Portale werden von der lokalen Regierung selbst verwaltet und diese hat daher die Möglichkeit über alle Funktionen und Informationen zu verfügen. Das in Abbildung 1 gezeigte Beispiel von Xi'an zeigt ein solches lokales Beschwerdeportal. Diese werden meistens auch auf der Regierungswebsite direkt verlinkt.

Die lokalen Plattformen finden sich meistens unter der Rubrik „Interaktiver Austausch“ (互动交流 Hudong Jiaoliu) oder ähnlich lautenden Bezeichnungen auf der lokalen Website. Die Bezeichnung der Plattformen ist aber sehr unterschiedlich und hängt von der lokalen Entwicklung ab. Gängige Bezeichnung sind Bürgermeister-Briefkasten bzw. Parteisekretär-Briefkasten, 12345-Hotline²⁰ oder Nachrichtenforum (留言板 Liuyanban). Ähnlich wie bei der Entwicklung der 12345-Hotline beschränken sich allerdings auch Bürgermeister-Briefkästen längst nicht mehr nur auf Probleme, die vorrangig durch den Bürgermeister zu bearbeiten wären. Vielmehr entwickelten sich sowohl 12345-Plattformen als auch Bürgermeister-Briefkästen zu immer umfangreicheren Kanälen, die die Kontaktaufnahme über mehrere Medien in ein Bearbeitungssystem integrieren. In Hangzhou entschied man sich für den Namen „12345 Bürgermeister-Briefkasten“, da die 12345-Hotline in der Öffentlichkeit bereits bekannt war und man auf einen vertrauten Namen setzen wollte (Hartford 2005, S. 225).

Fokus der Zentrale auf integrative Plattformen

Ein Umstand, der zu diesem Geflecht an Beschwerdemöglichkeiten und unterschiedlichen Namen beigetragen hat ist der Fokus auf Plattformen, die möglichst viele Kanäle ineinander vereinen sollen, um die komplexe Bürokratie den Bürgern gegenüber zu vereinfachen. So ist das Item „verwendet ein einheitliche Plattform“ das erste Kriterium hinsichtlich Regierung-Bürger-Interaktion im „Jahresbericht über die Arbeit der Regierungswebsite“ der von Lokalregierungen zu veröffentlichen ist.²¹ Auch im Evaluationsbericht der Regierungswebsite ist dieser Aspekt ein Bewertungskriterium (China Software Evaluation Center 2018). Während von der Zentrale vorgegeben wird, dass es einheitliche Plattformen geben soll, bleibt es den Lokalregierungen frei überlassen unter welchem Namen sie diese betreiben. Die Vielzahl der Namen für diese Plattformen und der unterschiedliche Grad der Vereinheitlichung lassen sich dabei wohl am ehesten auf bürokratische Herausforderungen zurückführen, die eine Schaffung einer neuen Plattform oder die Transformation einer bestehenden als vorteil-

²⁰Wobei nach der Terminologie dieser Arbeit meist eine 12345-Plattform gemeint ist, weil sich üblicherweise nicht auf die Telefon-Hotline beschränkt wird.

²¹Siehe z.B. Generalbüro der Stadtregierung von Shanghai 2018

hafter ansieht. Es ist festzuhalten, dass auch bei gleichem Namen Beschwerdeportale nicht immer direkt miteinander vergleichbar sind.

Zentrale Beschwerdeportale

Abzugrenzen davon sind zentrale Beschwerdeportale, die Beschwerden von mehreren Lokali-täten akzeptieren. Das aktivste und prominenteste Beispiel ist dabei das LLMB, das für jede Lokalität auf Provinz-, Bezirks- und Kreisebene einen entsprechenden Bereich zur Verfügung stellt. Die Administration liegt dabei außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der jeweils teil-nehmenden Lokalregierungen und im Falle des LLMB bei der Renmin Ribao. Die Adminis-trationsrechte, die teilnehmende Behörden im LLMB haben, sind nicht öffentlich bekannt. Auf jeden Fall können sie eingereichte Beschwerden auf ihre Inhalten überprüfen und ge-gebenenfalls nicht freischalten. Offiziellen Angaben zufolge werden hierbei allerdings kaum Beschwerden gefiltert (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019, S. 4). In welchem Ausmaß nachträgliche Zensur durch lokale Regierungen möglich ist, ist nicht bekannt. Es ist aber in jedem Fall davon auszugehen, dass, auch wenn Zensurmaßnahmen durch die Lokalre-gierungen selbst möglich sind, diese zumindest durch die Plattformbetreiber feststellbar ist. Ebenso ist bekannt, dass auf dem LLMB jährliche Evaluierungen der einzelnen Lokalitäten durchgeführt werden, bei denen – zumindest intern – unbearbeitete und zensierte Beiträ-ge mitberücksichtigt werden können. Ein Verstecken von Problemen ist auf einem solchen Portal daher vielleicht vor der Öffentlichkeit, nicht aber vor der Zentrale, möglich. Im Rah-men dieser Arbeit wird der Begriff „zentrales Beschwerdeportal“ als Synonym für das LLMB verwendet.

2.2.6. Sonnenschein-Petitionen

Der Name „Sonnenschein-Petition“ (阳光信访 Yangguang Xinfang) bezeichnet ein For-schungsprojekt mit dem Ziel, die Bearbeitung von Petitionen zu verbessern. Es wurde in Jiangsu von 2006-2013 entwickelt, wobei es vor allem im Petitionsbüro der Stadt Huai'an eingesetzt wurde. 2017 wurde das System bereits in über 10 Provinzen, 60 Städten auf Prä-fektorebene, sowie 366 Kreisen bzw. Stadtbezirken eingesetzt. Das Projekt soll Petitionen für BürgerInnen dabei besonders einfach und komfortabel machen. Durch die elektronische Erfassung der Petitionen und der verbesserten Kommunikation zwischen PetentInnen und Behörden, sollen unter anderem unnötige Wege zum Petitionsbüro aufgrund fehlender Un-terlagen, nicht mehr notwendig sein. Auch die Transparenz der Bearbeitungsprozesses soll

angehoben werden, sodass PetentInnen stets den Status ihrer Petition abrufen können (Chu Huai Technology 2017).

Auf Betreiberseite zeigen sich die Vorteile dieses Systems vor allem in der vereinfachten Beaufsichtigung des Beschwerdeprozesses, eine Verbesserung der Integration von Ressourcen, sowie ein systematisches Erfassen der öffentlichen Meinung durch den Petitionsweg. Die Inhalte der Beschwerde sollen dabei durch „Big Data“-Methoden ausgewertet werden. Das System ist eine zentrale Datenbank für alle Abteilungen und Behörden welche in den Petitionsprozess eingebunden sind. Dabei sind administrative Ressourcen, politische und rechtliche Betriebsmittel, gesellschaftliche Ressourcen und professionelle Ressourcen in den Arbeitsprozess einzubinden. Ebenfalls sollen unterschiedliche Kanäle wie Anrufe, SMS, Nachrichten an die Führungskader, soziale Medien etc. unterstützen und eine schnelle und transparente Antwort auf Petitionen liefern. Die Veröffentlichung der Beschwerden soll dazu dienen um der Bevölkerung zu demonstrieren, welche Art von Beschwerden mit Petitionen gelöst werden können (Chu Huai Technology 2017).

Die Anzahl der Petitionen soll verringert werden, indem mehrfache eingereichte Petitionen automatisch erkannt werden. Auch „Skip-Level“-Petitionen, Petitionen die nicht, wie es in den Petitionsrichtlinien festgelegt ist, in der untersten administrativen Ebene eingereicht werden, sollen so verhindert werden. Gründe für die Ablehnung der Petitionen sollen transparent dargelegt werden, um so unangemessene Neueinreichungen der Petition zu verhindern (Chu Huai Technology 2017).

Der Fokus auf die durch Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützte Verarbeitung der Petitionen rückt diese in unmittelbare Nähe der zuvor beschriebenen Beschwerden im Internet. Tatsächlich ist eine Differenzierung noch weiter erschwert, weil oft nicht ersichtlich ist, ob beim Behandeln von Petitionen das Sonnenschein-Petition-System zum Einsatz kommt oder ob es sich um eine andere Weiterentwicklung des Petitionssystems handelt, die nur das Einsenden von Petitionen über eine Website erlaubt.

2.2.7. Soziale Netzwerke

Weiters existieren Beschwerdekkanäle auf Basis von Weibo oder Weixin (WeChat). Sie genießen den Vorteil, dass sie bereits sehr verbreitet sind und Benutzer keine zusätzlichen Konten erstellen müssen. Mit Ende 2018 haben wurde bereits 570 Millionen Mal ein Regierungsservice über WeChat in Anspruch genommen (CNNIC 2019, S. 43). Mit Abstand am meisten

genutzt wurden die Services dabei in Guangdong (168 Mio.).²² Auch Sina Weibo ist mit 462 Millionen monatlich aktiven Benutzern (Weibo 2018, S. 5) und ca. 138 Tausend Nachrichten von Regierungsseiten (CNNIC 2019, S. 51) sehr verbreitet. Die Einbindung dieser Kanäle ist dabei oftmals nicht unproblematisch. Durch die Administration durch eine private Firma entfallen zahlreiche Betreiberprivilegien, wie die unmittelbare Zensur von Inhalten. Auch bringen diese Plattformen im gewöhnlichen Nachrichtenaustausch technische Limitationen für den Beschwerdeprozess mit sich, die für einen systematisierten Beschwerdeprozess nur bedingt geeignet sind. Mit der WeChat Open Platform können allerdings auch Mobilapplikationen für WeChat entwickelt werden, die diese Hürden überwinden können.²³ Auf diese Weise können die zahlreichen WeChat-Benutzer diese Services ohne zusätzlichen Aufwand nutzen und die Betreiber haben mehr administrative Rechte.

2.2.8. Zusammenfassung der unterschiedlichen Kanäle

In Tabelle 1 findet sich eine Zusammenfassung, wie sich die in diesem Kapitel vorgestellten Plattformen zur Beschwerde bzw. Petition gegenüberstehen. Festgehalten wird jeweils das Medium, über das Beschwerden typischerweise eingebracht werden können, ob Petitionsrichtlinien gelten und ob die Beschwerden und Antworten öffentlich einsehbar sind.

Tabelle 1: Vergleich von unterschiedlichen Beschwerdekanälen

	Medium	Petitionsbestimmungen	Öffentlich
Traditionelle Petition	Brief, Besuch	ja	nein
12345 Hotline	Telefon	nein	nein
Bürgermeister-Briefkästen, 12345 Plattformen	Website, E-Mail, App, Telefon, Fax, Weibo, Weixin	teilweise	teilweise*
LLMB	Website, App	nein	ja
Sonnenschein-Petition	Website, E-Mail, App, Telefon, Fax, Weibo, Weixin	ja	teilweise

Auf einigen Plattformen kann der/die BeschwerdestellerIn auswählen, ob die Beschwerde öffentlich sein soll, oder sie ist immer öffentlich. Auf anderen Plattformen ist sie nicht öffentlich einsehbar, wird aber unter Umständen im Rahmen von ausgewählten Beschwerden,

²²Das Ranking der Nutzung entspricht dabei, im Gegensatz zur Nutzung der Beschwerdemöglichkeit auf dem LLMB, annähernd mit dem BIP-Rang überein.

²³<https://open.weixin.qq.com/>

meist jenen mit besonders gutem Resultat, öffentlich gemacht. Entgegen der Beschreibung von Sonnenschein-Petitionen in Unterunterabschnitt 2.2.6, trifft das in der Praxis auch auf diese zu. So wird in den Regeln der Sonnenschein-Petition-Plattform in Wuhan klargemacht, dass man nur seine eigene Petition abrufen kann.²⁴

Es ist dabei zu beachten, dass zwischen den Bürgermeister-Briefkästen und den Sonnenschein-Petition eine große Ähnlichkeit besteht. Das führt dazu, dass sich beispielsweise in Wuhan hinter der Bezeichnung Bürgermeister-Briefkasten eine Sonnenschein-Petitions-Plattform verbirgt, während andere, nicht an die Petitionsrichtlinien gebundene Kommentare und Anfragen in einem Nachrichtenforum eingereicht werden können. Letztendlich ist keine klare Trennung dieser Plattformen durchführbar, die obige Tabelle zeigt jedoch eine Aufteilung, die gegenwärtig in den meisten Fällen zutreffend ist.

Am Beispiel von Xi'an (Abbildung 1) soll werden im Folgenden die unterschiedlichen Kanäle eines lokalen Beschwerdeportals dargestellt. Durch die Links (1) und (2) wird man weitergeleitet und gelangt zur Eingabe seiner Beschwerde. Link (3) führt zur Übersichtsseite des 12345-Portals, dem Portal das im Rahmen dieser Masterarbeit als Online-Beschwerdeportal bezeichnet wird. Unterhalb befinden sich, mit den Nummern 4-7 markiert, noch weitere Kanäle. Das ist zum einen, dass oben angesprochene Online-Petitionsportal, welches im Gegensatz zum 12345 Portal, auch von der Petitionsbehörde betrieben wird. Daneben existiert noch die Möglichkeit Kontakt zur Regierung über Weibo oder Weixin aufzunehmen, sowie ein Kanal um Beschwerden und Kommentare nicht an die Regierung, sondern an die Partei zu richten. 12388 hat sich dabei als Telefonnummer und Markenname durchgesetzt um sich über Parteiangelegenheiten und insbesondere über Korruptionsfälle zu beschweren (JiangJie 姜洁 2008).

2.3. Beschwerdeportale: Innovation oder Weiterentwicklung?

Nach diesem kurzen Überblick der Entwicklung stellt sich die Frage, inwiefern die Bearbeitung von Beschwerden auf Online-Plattformen eine neue (Legitimations-)strategie, eine Innovation der bisherigen Strategie oder lediglich eine Entwicklungskonsequenz der bisherigen Strategie zu öffentlichem Input darstellt. Auch wenn sich die Forschung unter dem

²⁴Siehe <http://61.183.175.130/sunxf/module/write/reg.html>. Die relevanten Passagen sind:

3.4 Nach dem Übermitteln der Petition, kann mit dem Benutzernamen, Passwort und Bearbeitungsnummer der Status des Bearbeitungsprozesses abgefragt werden.

5. Bitte bewahren sie den Usernamen und das Passwort auf, ansonsten haben sie keine Möglichkeit die Antwort einzusehen. Falls sie ihr Passwort verlieren, benutzt sie bitte die „Passwort vergessen“-Funktion.

市民热线12345

“12345”市民热线综合服务平台以为民、便民、利民为原则，搭建政府与市民的“连心桥”，受理办理公民、法人和其他组织咨询、求助、建议、表扬、投诉和举报的与政府服务有关的活动，12345市民热线平台监督跟踪工单办理全程，确保每一个市民反映的每一个问题“件件有着落、事事有回音”。



最新访谈 往期访谈

- 新修《个人所得税法》解读
- 常见传染病的应对与预防
- 长安区做客12345热线面对面
- 未央区政府做客12345热线面对面
- 经开区做客12345热线面对面
- 曲江新区管委会做客12345热线面对面
- 解读史上“最严”控烟条例
- 第二次全国污染源普查工作解读
- 鄠邑区做客12345热线面对面
- 西安市大气污染防治解读

调查征集

- 已结束 ▶ 城市生活垃圾分类调查问卷
- 已结束 ▶ 西安市审计局关于审计全覆盖...
- 已结束 ▶ 西安市审计局关于审计成果运...
- 已结束 ▶ 西安市审计结果公告调查问卷
- 已结束 ▶ 西安市审计局关于2018年度政...
- 已结束 ▶ 群众食品点检台
- 已结束 ▶ 西安市商务局新版网站满意度...
- 已结束 ▶ 您认为商务局门户网站哪些方...
- 已结束 ▶ 您对西安市供销合作社联合社...
- 已结束 ▶ 西安市人民政府国有资产监督...

回应关切

- 关于人民网网友反映“西影路北池头十...
- 关于人民网网友反映“时丰姜溪花都望...
- 关于人民网网友反映关于“关于世茂都...
- 关于人民网网友反映关于“时丰姜溪花...
- 关于人民网网友反映关于“韩森寨拆...
- 关于人民网网友反映“雁塔区高新领域...
- 关于人民网网友反映“屹立不倒的违建”...
- 关于人民网网友反映“关于打印社保缴...
- 关于人民网网友反映关于“公园南路朝...
- 关于人民网网友反映关于“城中村居民...

网上信访

1

微博发布厅

5

政务微信群

6

12388纪检举报

7



Abbildung 1: Unterschiedliche Beschwerdekanäle am Beispiel von Xi'an

Stichwort „Authoritarian Responsiveness“ erst seit relativ kurzem damit beschäftigt (Truex 2016; Manion 2015; Almén 2018; Kornreich 2019), so sind diese Aspekte aus sinologischer Perspektive nicht ganzheitlich als Neuheit zu werten. Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung gibt es bereits seit den 1980er-Jahren – ein Beispiel dafür sind die Dorfwahlen. Ab den 1990er haben sie jedoch noch zusätzlich an Bedeutung gewonnen (O’Brien und L. Li 1995; Almén 2018). Die Tatsache, dass sich Bürger zu bestimmten Themen (kritisch) äußern können ist dabei nicht unbedingt als Demokratisierungsprozess zu verstehen (Bank (2009) nach Lambach und Göbel 2010, S. 80). Das Melden von lokalen Problemen ist in jedem Fall ein Informationsgewinn für die Entscheidungsträger, selbst wenn es zu einer Entscheidung gegen die Lösung des Problems kommt. Ähnlich wie sich Minzner (2006) über das

Petitionssystem äußert, bei dem seiner Meinung nach soziale Stabilität über die Lösung der Bürger-Probleme gestellt wird, sind auch Beschwerdeportale multifunktional. Es stellt sich dabei dieselbe Problematik wie bei Petitionen – möchte die Regierung über diesen Kanal weiter Informationen über lokale Probleme erhalten, darf sie das Vertrauen der Bevölkerung nicht verlieren und muss sich um diese Angelegenheiten kümmern (Distelhorst und Hou 2017).

Göbel und J. Li (2020) verfolgen die Existenz solcher Plattformen bis in die früher 2000er zurück, lange bevor es Vorgaben der Zentrale zum Betrieb dieser gab. Weniger unter dem Aspekt der Responsivität gegenüber Bürgeranliegen als viel mehr als Möglichkeit um die Kaderarbeit zu überwachen, ist ein solches System auch in der damaligen Zeit nicht überraschend. Huang (1995) stellte für das Petitionssystem fest, dass diese zwei Informationskomponenten besitzt, die Information über illegales Verhalten von Kadern in den Inhalten der Petitionen, sowie die Information über Probleme bei der lokalen Administration anhand einer höheren Petitionszahl (in zeitlicher Hinsicht oder im Vergleich zu anderen Lokalitäten).

Seit 2008 gibt es für den ersten Fall mit 12388 eine nationale Hotline um ausschließlich Fehlverhalten von Parteimitgliedern zu melden (JiangJie 姜洁 2008). Hinsichtlich der zweiten Komponente haben Beschwerdeportale gegenüber der Petition einige Vorteile um Probleme in der lokalen Administration festzustellen. Online-Beschwerden sind durch technische Maßnahmen einfacher zu beeinflussen und zu kontrollieren als Petitionen. Göbel und J. Li (2020, S. 16) beschreiben beispielsweise wie durch die Gestaltung des Formulars zur Eingabe der Beschwerde eingeschränkt werden kann, welche Probleme BenutzerInnen an die Betreiber weiterleiten können. Ebenso birgt die Online-Bearbeitung von Beschwerden ein geringes Risiko. Zum Einen können zu kritische Nachrichten entfernt bzw. nicht veröffentlicht werden, zum Anderen wird die Beschwerde einer einzelnen Person zugeordnet, wenngleich sie auch manchmal als kollektives Anliegen formuliert wird (Su und Meng 2016). Die ausschließlich elektronische Bearbeitung bringt dabei zwei entscheidende Vorteile: 1. Personen mit Forderungen an die Regierung haben geringen Austausch untereinander und 2. sie werden von Regierungsgebäuden ferngehalten. Dadurch werden die Möglichkeiten, dass sich BeschwerdestellerInnen zu einem Kollektiv zusammenschließen, deutlich eingeschränkt. Ebenfalls gibt es kaum Möglichkeit um die effektiven Taktiken von den Petitionen oder Protesten zu übernehmen (Xi Chen 2009; Heurlin 2016; Hurst u. a. 2014).

2.4. Argumente für eine umfassendere Betrachtung von Beschwerdeplattformen

Obwohl bereits viele einzelne Faktoren, die die Responsivität beeinflussen, identifiziert wurden, gibt es weiterhin noch große Forschungslücken. Bisherige Forschung betrachtet das Verhalten der Behörden, trotz gegenteiliger Datenlage²⁵, als weitgehend homogen. So resümieren beispielsweise Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang (2019), dass die von ihnen analysierten Daten des LLMB „weitgehend repräsentativ für Online-Beschwerden in China sind“ (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019, S. 13). Auch hinsichtlich lokaler Plattformen wurde bisher nicht differenziert, obwohl unterschiedliche Anforderungen bei der Beschwerdeannahme bereits festgestellt wurden (J. Chen, Pan und Xu 2016). Ebenso wurde ignoriert, wie lange die jeweiligen Portale, an die Beschwerdenachrichten gesendet wurden, bereits existieren oder sich im Falle des LLMB zur Beantwortung von Nachrichten erklärt haben. An dieser Stelle soll daher ein Argument dafür gemacht werden, dass sowohl für die Beschwerdeportale selbst, als auch für die Responsivität, eine differenziertere Betrachtung notwendig ist, wenn die Daten eines lokalen Beschwerdeportals genutzt werden sollen.

2.4.1. Vernachlässigung der zeitlichen Komponente

Der aktuelle Forschungsstand zeigt über mehrere Studien hinweg eine durchschnittliche Antwortrate von etwa 30 Prozent (Su und Meng 2016; Distelhorst und Hou 2014; J. Chen, Pan und Xu 2016). Es muss jedoch genauer betrachtet werden, um welche Durchschnitte es sich hierbei handelt und wie groß die Abweichungen vom Durchschnitt sind. Distelhorst und Hou (2014) und J. Chen, Pan und Xu (2016) führten jeweils Feldexperimente durch und untersuchen Antwortverhalten hinsichtlich des Mindestsicherungsprogramms Dibao. Dabei wurden Beschwerden von 258 Portalen von Städten auf Präfektorebene bzw. 2133 Portalen auf Kreisebene an einem Zeitpunkt bzw. in einem kurzen Zeitraum während der Durchführung des Experiments untersucht. Die von Su und Meng (2016) berichtete 30-prozentige Antwortrate bezieht sich dagegen auf die Gesamtheit der Beschwerden des LLMB im Zeitraum von 2008 bis Mitte 2014. Su und Meng (2016) berichten dabei von einer Steigerung

²⁵So berichten bereits Su und Meng (2016) über große Unterschiede hinsichtlich der Beschwerde- und Antwortanzahl auf Provinzebene im LLMB und eine starke Zunahme der Antwortrate. Ihre Analyse dieser Metriken ist jedoch nicht Hauptgegenstand ihrer Arbeit, und gibt keine möglichen Erklärungen für diese Unterschiede an. Außerdem beschränkt sich der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2008 bis 2014 und kann spätere Effekte, beispielsweise durch den Fokus der Zentrale auf diese Plattformen (Staatsrat der VR China 2014), nicht erfassen.

der Antwortrate von 5 Prozent im Jahr 2008 bis zu 42 Prozent im ersten Halbjahr 2014.²⁶ Offizielle Angaben des LLMB zeigen zwar ein höheres Niveau, allerdings denselben kontinuierlichen Anstieg nicht nur von Beschwerden, sondern auch der Antwortrate. 2018 soll die Antwortrate im nationalen Durchschnitt schon bei etwa 80 Prozent gelegen haben (Sun und Han 2019).

Eine Replikation der Antwortrate mit den 2019 online verfügbaren Daten ist in den Abbildungen 2a und 2b und zu sehen. Abbildung 2b zeigt die Entwicklung der Beschwerden die eine Antwort erhalten haben, in Abbildung 2a werden nur jene Beschwerden berücksichtigt, die bereits nach 30 Tagen eine Antwort erhielten.²⁷ Der deutliche Unterschied zwischen den beiden Diagrammen entsteht dadurch, dass in einigen Fällen noch Jahre später auf Beschwerden geantwortet wurde – meist ausschließlich mit einem Hinweis, dass sich um das Problem gekümmert wurde oder es gegebenenfalls neu eingereicht werden soll.²⁸

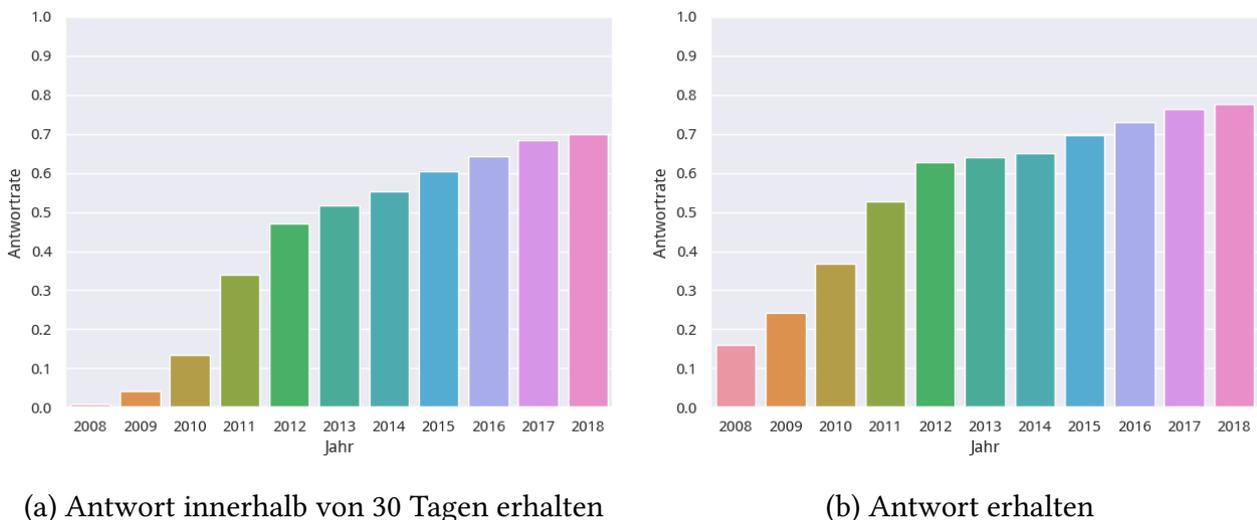


Abbildung 2: Entwicklung der Antwortrate auf dem LLMB im Zeitraum 2008-2018

Betrachtet man dabei die Entwicklung aus Abbildung 2a lässt sich ein noch größeres Wachstum der Antwortrate festmachen. Es ist daher auch bei lokalen Portalen nicht unwahrscheinlich, dass die Antwortrate zunimmt. (Distelhorst und Hou 2017) berichten für 2016 eine durchschnittliche Antwortrate von knapp 50% bei der von ihnen analysierten Portale.²⁹

²⁶Su und Meng (2016) betrachten allerdings keine regionale Unterschiede dieser Entwicklung. Dadurch ist zwar ein Wachstumstrend zu erkennen, es ist jedoch unklar wie gleichmäßig dieses Wachstum ist.

²⁷Eine längere tatsächliche Bearbeitungsdauer ist unwahrscheinlich. J. Chen, Pan und Xu (2016) berichten in ihrer Studie, dass von den erhaltenen Antworten 20% bereits innerhalb eins Tages eingingen, und nach 2 Wochen (10 Arbeitstagen) 70% der Antworten vorlagen. Ebenso ist eine längere Bearbeitungsdauer auch im Petitionssystem nur in Ausnahmefällen vorgesehen

²⁸Siehe z.B.: <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=1104278>

²⁹Distelhorst und Hou (2017) weisen allerdings darauf hin, dass diese Daten keiner Zufallsstichprobe entsprechen, wodurch eine Verzerrung der Antwortrate möglich ist.

2.4.2. Vernachlässigung von regionalen Unterschieden

Eine weitere Notwendigkeit ist die Abkehr der ausschließlichen Betrachtung von Mittelwerten bei Beschwerde- und Responsivitätsverhalten. Denn nicht nur in zeitlicher Hinsicht, sondern auch geografisch gibt es zahlreiche Unterschiede, die durch eine Betrachtung der Mittelwerte unzureichend erklärt werden können. In Abbildung 3 finden sich Kreise, Städte auf Präfektorebene und Provinzen mit der jeweils höchsten bzw. niedrigsten Antwortrate auf dem LLMB. Dabei ist zu sehen, dass über alle drei administrative Ebenen hinweg Unterschiede, sowohl im Beschwerde- als auch im Antwortvolumen³⁰ bestehen. Auf Provinzebene wurden in Sichuan mehr als 20 Mal so viele Beschwerden eingereicht wie in Shanghai. Die größten Unterschiede lassen sich allerdings an der Antwortrate ablesen, Orte mit einer hohen Antwortrate (jeweils rechts) befinden sich zwischen 90 und 100 Prozent, während die Lokalregierung in einigen Orten fast gar nicht antwortete (jeweils links).

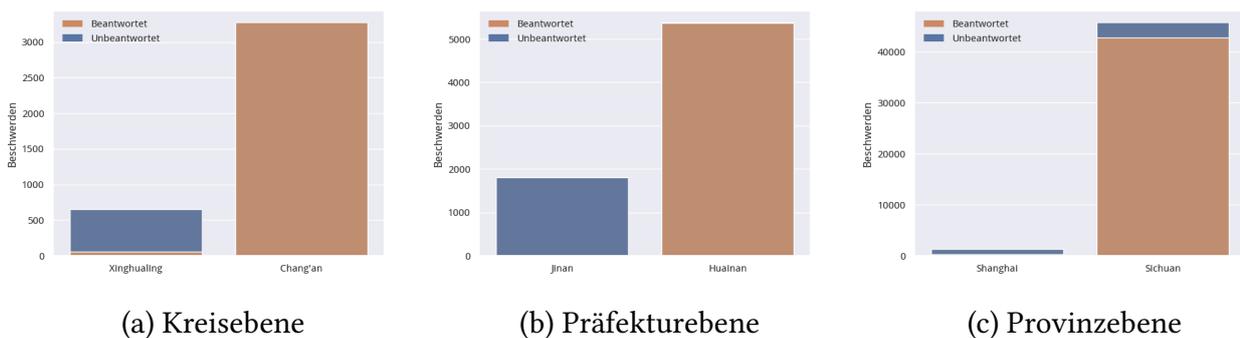


Abbildung 3: Regionale Unterschiede im Beschwerdevolumen und in der Antwortrate auf dem LLMB im Zeitraum 2008-2018

Wie deutlich diese Unterschiede auch innerhalb einer administrativen Ebene sind, lässt sich in Abbildung 4 erkennen. Hier ist die Antwortrate des LLMB im Jahr 2018 auf Präfektorebene in einem Histogramm zusammengefasst. Es wird dabei deutlich, dass dabei nicht alle Städte auf Präfektorebene dem nationalen Trend folgen,³¹ sondern einige Beschwerden auf dem LLMB gar nicht bearbeiten, während andere Städte zu allen Beschwerden Stellung nehmen.

Diese U-Form der Antwortrate, mit Maxima auf 0.0 bzw. 1.0 ist auch in früheren Jahren zu sehen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sogar im Jahr 2018 beinahe ein Drittel der

³⁰Betrachtet wurden nur Antworten innerhalb von 30 Tagen.

³¹In Abbildung 3 wird dieser Trend über alle administrativen Ebenen hinweg dargestellt, während hier nur die Präfektorebene betrachtet wird. Tatsächlich weicht die Entwicklung der Antwortrate von Städten etwas vom gesamten Durchschnitt ab. Es ist ein schnelleres Wachstum der Antwortrate von 2008-2013 zu beobachten und einer anschließenden Stagnation zwischen ca. 60-70%. Dieser Unterschied ist für die nachfolgenden Überlegungen jedoch nicht von Relevanz.

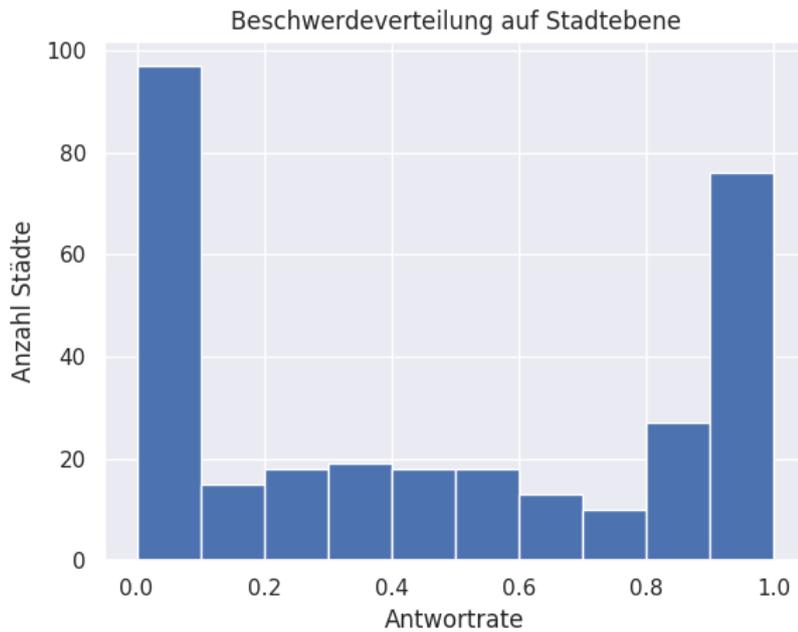


Abbildung 4: Antwortrate auf Bezirksebene im Jahr 2018

Städte gar nicht auf Beschwerden antwortete, wird deutlich, dass sich die Antwortrate nicht einheitlich entwickelt. Stattdessen ist davon auszugehen, dass einige Städte Zugpferde dieser Entwicklung sind, während andere Responsivität auf solchen Portalen weiterhin ignorieren. Wang Guohua, Luo und Fang Fujian (2011) beschäftigten sich zwar bereits mit Einflussfaktoren die sich auf die Responsivität auswirken, die gefundenen Einflüsse, die Institutionalisierung des Prozesses und die lokale Führung, sind allerdings auch die volatilsten und am schwierigsten zu messenden Faktoren. Ein Versäumnis bisheriger Forschung ist dabei die unterschiedlichen Entwicklungen beim Ausbau von responsiven Beschwerdesystemen zu untersuchen.

2.4.3. Beziehungen zwischen Beschwerdekanälen

Während bislang kaum eine Verbindung zwischen lokalen Beschwerdeplattformen und dem LLMB hergestellt wurde bzw. davon gesprochen wird, dass die Beschwerdeanzahl auf dem LLMB repräsentativ für lokale Portale zu sein scheint (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019, S. 13), gibt es auch einige Indikatoren, die gegen diese Annahme sprechen. Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang (2019) beschränken sich in ihrem Vergleich auf nur 3 lokale Beschwerdeportale, einem auf Provinzebene (Sichuan), und zwei auf Präfektorebene (Nanjing und Changsha) die aufgrund geografischer Gesichtspunkte ausgewählt wurden. In den untersuchten Lokalisationen korrelierte die Anzahl der Beschwerden stark und ergab pro Be-

schwerde auf dem LLMB etwa 0,4 bis 1,8 Beschwerden auf dem lokalen Beschwerdeportal (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019, Anhang D). Es gibt allerdings auch deutliche Ausreißer aus diesem Spektrum. So besitzt das lokale Beschwerdeportal von Fuzhou Mitte August 2019 etwa 1,85 Millionen Beschwerden, während es im entsprechenden Bereich auf dem LLMB weniger als 10.000 sind, was einem Verhältnis von 1 : 185 entspricht.

Ein zweiter Kritikpunkt bei der Betrachtung von lokalen und zentralen Beschwerdeportalen ist die Festlegung auf das Beschwerdevolumen als einziges Vergleichskriterium. Weitere Merkmale wie die Antwortrate wurden nicht berücksichtigt, obwohl diese teilweise signifikant voneinander abweichen. In Tabelle 2 ist die Anzahl der Beschwerden und die Antwortrate der von Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang (2019) untersuchten lokale Portale, sowie den jeweiligen Bereiche des LLMB zu sehen. Es ist dabei bemerkenswert, dass neben dem mittlerweile stark abweichenden Beschwerdevolumen, auch unterschiedlich häufig geantwortet wird. Changsha und Nanjing beantworten auf ihren lokalen Plattformen de facto alle eingehenden Beschwerden, während die Antwortrate in den jeweiligen LLMB-Bereichen deutlich niedriger ist.

Tabelle 2: Beschwerdevolumen und Antwortraten in 2019

Lokalität	Changsha	Sichuan	Nanjing³²
Beschwerdevolumen (LLMB)	1 875	47 353	1 045
Beschwerdevolumen (Lokale Plattform)	71 527	64 991	52 821
Antwortrate (LLMB)	59,63%	93,13%	11,58%
Antwortrate (Lokale Plattform)	100%	80,04%	99,83%

Die bisherige Forschung kennt nicht nur keine Antwort auf diese Diskrepanz des unterschiedlichen Beschwerdevolumens und der Antwortrate, sondern hält diese Unterschiede auch nur oberflächlich fest (Su und Meng 2016). Während das Beschwerdevolumen zu einem Teil sicherlich durch demografische und wirtschaftliche Faktoren sowie dem Bekanntheitsgrad der Plattform mitbestimmt ist, ist die Antwortrate eine einfacher zu kontrollierende Größe. Beschwerden zu beantworten oder zu ignorieren mag unterschiedlichen Faktoren geschuldet sein, sei es in Abhängigkeit des Beschwerdethemas (Su und Meng 2016), der Formulierung des Anliegens (Su und Meng 2016; J. Chen, Pan und Xu 2016), an bürokratischen Faktoren (Wang Guohua, Luo und Fang Fujian 2011) oder anderen, noch unerforschten Gründen.

³²Das Portal von Nanjing unter www.njbbs.gov.cn ist spätestens seit August 2019 nicht mehr zu erreichen. Laut Informationen auf der Stadt-Website wird man in Zukunft ein anderes System verwenden, das aber nicht ohne Benutzerkonto zugänglich ist. Unklar ist auch, ob die alten Beschwerden in das neue System übernommen werden.

2.5. Über „Selective Responsiveness“ hinaus

Die Forschung hat sich bislang empirisch hauptsächlich mit Beschwerden und Antworten hinsichtlich eines Themas oder einer Plattform beschäftigt. Wie im vorigen Abschnitt gezeigt wurde, gibt es allerdings einige quantitative Phänomene für deren Beobachtung und Erklärung eine genauere Analyse notwendig ist. In diesem Abschnitt sollen darüber hinaus Argumente für eine Analyse auf Systemebene anstatt auf Beschwerdeebene abgeleitet werden.

Hartford (2005) und Göbel (2016) sprechen hinsichtlich systemischer Faktoren vom Einfluss, der durch die Führung der Plattform ausgeht. Motivation zur Einführung und dem Betreiben dieser Plattformen ist nicht nur ein Informationskanal zwischen Regime und Bevölkerung, sondern auch die verbesserte Kontrolle von Beamten. Ziel ist es, durch die Sichtbarmachung der für die jeweilige Beschwerde zuständige(n) Behörde(n) Druck auf diese auszubauen und damit zu einer besseren Performanz zu führen (Göbel 2016). Das Level der Responsivität soll dabei der Bevölkerung als Performanzmaß für die Regierung dienen. Innerhalb des Systems erhoffen sich Betreiber eine Größe anhand der die Leistungen der funktionalen Behörden verglichen werden können. Durch Evaluierungen und Ranglisten der Performanz unterschiedlicher Abteilungen verspricht man sich einerseits eine bessere Kontrolle und andererseits, durch einen permanenten Wettstreit, auch eine Verbesserung der Leitungsfähigkeit (Göbel 2016).

Um ein Mindestlevel an Responsivität zu schaffen, ist der Grad der Institutionalisierung des Beschwerdeprozesses von Bedeutung (Wang Guohua, Luo und Fang Fujian 2011). Hartford (2005) zitiert diesbezüglich auch eine Kritik in einer frühen Phase von Online-Systemen:

The several hundred letters that the citizens have sent to the new leaders in the several days since the mailbox has become open, reflect the confidence that the broad citizenry have towards the new leaders. But, from another aspect, this also reflects a deep and serious problem for Nanjing. Looking at the letters in the mayor's mailbox, how many things are there that the mayor has to solve? What are the departments and personnel who are supposed to be solving the problems doing? (Hartford 2005, S. 247)

In vielerlei Hinsicht hat sich die Situation seit damals verbessert. Nicht nur, dass vielerorts das Personal deutlich aufgestockt wurde³³, wird auf vielen Plattformen auch klar kommuni-

³³Siehe z.B. Deng (2010) für die 12345-Plattform in Fuzhou.

ziert welche Behörden teilnehmen, welche Behörde zu welchem Zeitpunkt mit der Bearbeitung der Beschwerde beauftragt war und welche letztlich geantwortet und ggf. Maßnahmen gesetzt hat.³⁴ Auch wenn dieser Grad der Transparenz riskant wirkt, so ist es für die Betreibenden nicht nur ein Mittel die Behörden zu beaufsichtigen, sondern sie auch verantwortlich für diese Angelegenheiten zu machen. Während für viele Probleme bislang Lokalregierungen von der Zentrale verantwortlich gemacht wurden, hat diese nun die Möglichkeit, diese Schuld horizontal weiter zureichen. Durch die Öffentlichkeit der Beschwerden ist es sowohl für die Zentrale, als auch für die Bevölkerung nachzuvollziehen, wer für mangelnde Problemlösungen verantwortlich ist (Göbel 2016, S. 10).

Dimitrov (2014b) zeigte an Petitionssystemen wie wichtig die Eingabe der Beschwerden als Informationskanal an das Regime ist, um Probleme und Bedürfnisse der Bevölkerung zu erkennen. Dabei hält er fest, dass Petitionen jedoch nicht nur einen Eingabekanal darstellen, sondern sich auch den Problemen angenommen werden muss. Ein Zurückgehen der Petitionen schwächt dabei diesen Informationskanal und ist als Vertrauensverlust gegenüber dem Regime zu werten. Ob die Veröffentlichung von Beschwerden auf Online-Plattformen allerdings zu eine Stärkung des Informationsflusses führt oder ob diese (zusätzliche) Information überhaupt benötigt wird, ist umstritten. Einige Arbeiten argumentieren, dass führende Beamte den Wert weniger als Informationskanal um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu erfassen sehen, da diese bereits auf zentraler Ebene erkannt wurden (Göbel 2016). Stattdessen ist es eine Möglichkeit um zu demonstrieren, dass man sich nicht vor der eigenen Verantwortung drückt. Unterstützt wird diese Argumentation von Ergebnissen, die zeigen, dass E-Government durch (scheinbare) Responsivität die Legitimität autoritärer Regime erhöhen kann (Maerz 2016) und dass bisherige Implementierungen von E-Government in der VR China einen positiven Einfluss auf das Ansehen der lokalen Regierung hat (Jun, F. Wang und D. Wang 2014).

Ein weiterer Faktor ist die Wahl des Beschwerdekanaals. Bislang gibt es aufgrund der Tatsache, dass diese bislang auch kaum unterschieden wurden, wenig Vergleiche zwischen den verschiedenen Kanälen um den Behörden Beschwerden zu übermitteln. Bisherige Studien kamen aber zu dem Ergebnis, dass, während Zensur auf sozialen Medien weit verbreitet ist (King, Pan und Roberts 2013; King, Pan und Roberts 2017; Plantan und Cairns 2017), auf dem LLMB kaum zensiert wird (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019). BürgerInnen werden am ehesten den Kanal wählen, der die größten Erfolgchancen für ihr Anliegen bietet.

³⁴Siehe z.B. http://www.deyang12345.gov.cn/ResultQuery/Detail?menuid=menu_selection&id=MjA1MDAz

Ebenso darf bei der Auswahl eines Beschwerdekanaals die Akzeptanz der unterschiedlichen Technologien nicht vernachlässigt werden (Venkatesh u. a. 2003).

Diese Arbeit analysiert daher erstmals mehrere lokale Beschwerdeportale im Detail und vergleicht sie mit dem LLMB. Der Vergleich mit dem LLMB soll dabei aufzeigen, inwiefern sich die Behauptung, dass das LLMB weitgehend repräsentativ für die Beschwerdeportale sind, bestätigen oder widerlegen lässt. Das LLMB und lokale Beschwerdeportale werden nicht nur anhand weniger Kennzahlen verglichen, sondern es sollen auch die qualitativen Hintergründe dieser Zahlen beleuchtet werden. Die Varianz dieser Portale kann dabei einen Grundstein dafür bilden um zukünftig Entwicklungsphasen zu bestimmen, und damit fallbezogen wahrscheinliche Entwicklungen voraussagen zu können. Auch für die Arbeit mit den Daten eines lokalen Beschwerdeportals ist die Kenntnis dieser Unterschiede und Gemeinsamkeiten notwendig. So ist zum Beispiel das Verständnis von weitgehend gemeinsamen Regelungen und Abläufen von besonderem Interesse, wenn diese auf einer lokalen Beschwerdeplattform nicht explizit ausgewiesen werden. Zum Anderen kann die Analyse in dieser Arbeit dabei helfen lokale Besonderheiten dieser Plattformen zu erkennen und zu berücksichtigen. Letztendlich gibt die Analyse auch einen Einblick in die lokale Bürger-Staat-Interaktionen und zeigt empirisch, welche Forderungen der Bürger der Staat als legitim auffasst und welche Informationen als Gefahr für die Stabilität angesehen werden. Im Gegensatz zu bisheriger Forschung wird in dieser Arbeit kein Zeitpunkt, sondern ein Zeitraum, betrachtet und bietet deshalb auch die Möglichkeit Veränderungen in diesen Auffassungen erkennen zu können.

3. Methode

3.1. Auswahl der Methoden

Für einen Vergleich der Entwicklung von Beschwerdeportalen im Internet werden diese empirisch untersucht. Wie in den vorigen Abschnitten deutlich gemacht wurde sind diese jedoch, zumindest oberflächlich, von großer Heterogenität geprägt. Unterschiede finden sich beispielsweise im Namen der Plattform, den verantwortlichen Behörden, dem Grad der Transparenz oder auch in der Bearbeitungspraxis, sowie dem Anteil der bearbeiteten Beschwerden. Diese Arbeit ist als Fallstudie angelegt und beschränkt sich auf wenige ausgewählte Fälle.³⁵ Da sie dafür eintritt Beschwerdesysteme und -prozesse genauer zu analysieren als es in bisheriger Forschung geschah, gibt es derzeit kaum Hypothesen hinsichtlich der Entwicklung von Beschwerdeplattformen, die überprüft werden können. Stattdessen soll anhand der ausgewählten Fälle explorativ erforscht werden, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Entwicklung dieser Portale existieren und die Ergebnisse als Basis für neue Hypothesen dienen.

Die Entwicklung wird dabei aus zwei verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Zum Einen werden qualitative Veränderungen durch eine DOKUMENTENANALYSE beschrieben, zum Anderen wird eine Entwicklung auch durch quantitative Kenngrößen sichtbar gemacht. Ziel dieser quantitativen Analyse ist allerdings nicht die Prüfung von, bisher ohnehin kaum existierenden, Hypothesen bezüglich der Entwicklung von Online-Beschwerdeportalen. Stattdessen soll eine genauere Analyse von quantitativen Aspekten der ausgewählten Fälle dabei helfen Konsequenzen dieser Veränderungen prüfen zu können.

3.2. Fallauswahl

Aus theoretischer Perspektive nennt z.B. Gerring mehrere Techniken um Fälle auszuwählen, wobei er den Diverse Case, Extreme Case, Deviant Case, Most-similar und Most-different als geeignet für die Findung neuer Hypothesen einstuft (Gerring 2007, S. 89–90). Neben der Technik der Fallauswahl stellt sich die Frage, was überhaupt im Rahmen dieser Arbeit als Fall betrachtet werden sollte. Dabei bieten sich zwei Möglichkeiten an, die Annahme von einer Lokalität oder eines Beschwerdeportals als Fallbeispiel. Egal welche Auswahlstrategie verwendetet wird, ist ein zentrales Element die Vergleichbarkeit der Fälle. Dazu müssen

³⁵Die getroffene Auswahl inkl. Begründung findet sich in Kapitel 3.2

sinnvolle Vergleichsparameter gefunden werden um die Fälle anhand dieser auszuwählen. Im Folgenden werden Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Betrachtungsmöglichkeiten kurz diskutiert.

Die Betrachtung von Lokalitäten als Fälle bietet sich vor allem hinsichtlich der Vergleichbarkeit an. Zahlreiche Kennzahlen, wie Bevölkerungsanzahl, Bildungsniveau, Einkommen, etc. machen eine parametrisierte Auswahl einfach. Es ist dabei aber schwierig anhand dieser Parameter Städte auszuwählen, welche „interessante“ Online-Beschwerdeportale betreiben. Hintergrund dieser Problematik sind Ergebnisse, die einfach mess- und vergleichbare Werte, wie beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als nicht signifikant für die Aktivität auf Beschwerdeplattformen fanden (Wang Guohua, Luo und Fang Fujian 2011). Gefundene Einflussfaktoren, wie der Einfluss der Führung oder der Grad der Institutionalisierung zur Beschwerdebearbeitung, lassen sich wiederum schwierig feststellen und miteinander vergleichen.

Die andere Möglichkeit ist die Wahl einzelner Beschwerdeportale als Fallgegenstand. Angesichts der Tatsache, dass sich diese Arbeit vornehmlich mit Beschwerdeportalen beschäftigt, erscheint die Wahl eines Beschwerdeportals als Untersuchungsgegenstand offensichtlicher. Ebenfalls lässt sich mit Fällen auf Basis der Beschwerdeportale selbst eine Wahl sicherstellen, an denen die behauptete Heterogenität der Beschwerdeportale deutlich ablesbar ist.

Eine Herausforderung dabei ist jedoch die Vergleichbarkeit von Beschwerdeportalen. Anders als bei der Auswahl von Lokalitäten existieren wenige Vergleichsparameter. Relevante Parameter, wie die Anzahl der Beschwerden oder der Antwortrate, können dabei auch starken temporären Schwankungen unterliegen, sodass eine einzige Kennzahl über den gesamten Zeitraum kaum Aussagekraft besitzt. Ein sinnvoller Vergleich ist deshalb nur anhand der Beschwerdedaten möglich, die zuvor heruntergeladen werden müssen. Darüber hinaus entstehen regelmäßig neue Portale, werden zusammengeführt oder nicht mehr weiter betrieben. Bereits die Erstellung einer Liste aller aktiven (lokalen) Beschwerdeplattformen ist ein umfangreiches Unterfangen. Ein Herunterladen all dieser Daten um solche Fälle anhand komplexerer Kriterien auswählen zu können, ist dabei nicht nur im Rahmen dieser Arbeit nicht durchführbar.

Um sich von diesen Einschränkungen zu befreien, wurde in dieser Arbeit ein hybrider Ansatz gewählt. Da das LLMB Daten für jede Lokalität auf Provinz-, Bezirks- und Kreisebene enthält, konnten mit dem Herunterladen dieser bereits Daten eines zentralen Beschwerde-

portals gewonnen werden.³⁶ Lokale Plattformen wurden vom Autor bereits im Vorfeld dieser Arbeit recherchiert, jedoch ohne diese Herunterzuladen. Die Liste dieser Plattformen bevorzugt jedoch Portale mit besonders vielen Beschwerden, da die Beschwerdezahl ein relevanter Parameter ist, der fast immer öffentlich einsehbar ist und kein kompliziertes Herunterladen der Daten für die Fallauswahl erfordert, wie es unter anderem für die Ermittlung der Antwortrate nötig wäre. Durch diese Daten sind zumindest für einen Teil der lokalen Plattformen Vergleichsparameter vorhanden.

Das Problem um die Unterschiedlichkeit der Portale in einer Lokalität wird dadurch gelöst, dass die Auswahl der Lokalität auf Basis der größten lokalen Plattform geschieht, jedoch nicht nur diese, sondern alle Plattformen dieser Lokalität, untersucht werden³⁷. Dadurch können auch Unterschiede zwischen lokalen Plattformen und dem LLMB untersucht werden.³⁸ Es werden dabei also Lokalitäten ausgewählt, diese aber auf Basis von Parametern der Beschwerdeplattformen miteinander verglichen.

Dank dieser Auswahlstrategie muss man hinsichtlich des methodischen Charakters keine Einbußen hinnehmen. Die hier vorgestellten Fälle stellen jeweils Extremfälle hinsichtlich des Beschwerdevolumens dar, das heißt, dass sie entweder eine außergewöhnlich hohe oder niedrige Anzahl an Beschwerden besitzen (Gerring 2007, S. 101). Lokalitäten/Plattformen mit besonders wenigen Beschwerden lassen sich jedoch nur schwer untersuchen. Zum Einen ist die Abwesenheit von Beschwerden deutlich schwieriger festzustellen als deren Existenz. Beschwerden die nicht öffentlich einsehbar sind, könnten entweder nur für PetentInnen sichtbar sein, gelöscht oder auch nie erstellt worden sein. Viele eingereichte, aber nicht veröffentlichte Beschwerden, ergeben dabei das gleiche Bild wie eine nicht-funktionierende Beschwerdeplattform. Ebenso sind quantitative Instrumente bei geringer Stichprobengröße deutlich anfälliger für Scheineffekte.

Die Literatur beschreibt, dass Extremfälle oft prototypisch oder paradigmatisch Eigenschaften besitzen, die für ein zu untersuchendes Phänomen von Interesse sind. Der Grund dafür ist, dass sich Konzepte oft durch ihre Extreme bzw. Idealtypen definieren (Gerring 2007, S. 101). In Hinsicht auf das von der Zentrale formulierte Ziel einer serviceorientierten Re-

³⁶Siehe Unterunterabschnitt 2.2.5

³⁷Die Vollständigkeit kann in diesem Kontext durch die Schnellebigkeit mancher Plattformen nicht garantiert werden. Ebenso existieren zahlreiche Beschwerdeportale auf den Website lokaler Behörden, beispielsweise der Umweltbehörde. An dieser Stelle meint „alle Portale“ also vielmehr den jeweiligen Bereich des LLMB, sowie lokale Beschwerdeportale mit themenübergreifenden Inhalten. Diese werden üblicherweise auf der Website der Lokalität deutlich verlinkt.

³⁸Vergleiche Tabelle 2

gierung (Xinhua 2008), ist eine aktive Beschwerdeplattform, wenn auch nicht zwangsläufig als Idealtyp, zumindest als ihre Funktion erfüllend einzustufen.

Es wurden drei Lokalitäten gewählt, eine Stadt auf Provinzebene (Tianjin) und 2 Städte auf Präfekturbene (Fuzhou und Xi'an).

- **Tianjin** ist eine regierungsunmittelbare Stadt im Nordwesten und besitzt etwa 14 Millionen Einwohner. Die lokale Beschwerdeplattformen gehören mit etwa 450.000 Beschwerden zu den aktivsten.
- Die Stadt **Fuzhou** liegt in der Provinz Fujian an der Küste im Südosten Chinas und zählt etwa 7,7 Millionen Einwohner. Fuzhou betreibt mit der lokalen 12345-Plattform das derzeit größte lokale Beschwerdeportal, mit etwa 2 Millionen Einträgen.³⁹ Damit ist es nicht nur die größte lokale Plattform, sondern etwa so groß wie das LLMB, in welchem Beschwerden aus ganz China, inklusive Fuzhou selbst, gesammelt werden. Der Fuzhou-Bereich im LLMB wird dagegen kaum genutzt, obwohl die wenigen Beschwerden, die dort eingereicht wurden großteils auch beantwortet werden.
- **Xi'an** liegt in der Provinz Shaanxi und zählt damit zum Nordwesten. Die Einwohnerzahl beträgt etwa 12 Millionen. Xi'an hat eine der höchsten Beschwerdezahlen auf dem LLMB, hatte allerdings auch eine sehr große lokale Plattform mit über 180.000 Beschwerden. Bemerkenswert ist hierbei, dass diese lokale Plattform seit Anfang 2018 nicht mehr zu erreichen ist und stattdessen durch eine neue Plattform ersetzt wurde. Dieses neue Portal enthält jedoch im Zeitraum von Mitte 2018 bis November 2019 nur etwa 3000 Beschwerden und hat damit das kontinuierliche Wachstum der Vorgängerplattform abrupt unterbrochen, welches zuletzt 4000 neue Beschwerden monatlich erfasste.

3.3. Dokumentenanalyse

Um die qualitativen Aspekte der Forschungsfrage zu beantworten, wird auf die Methode der Dokumentenanalyse zurückgegriffen. In dieser Arbeit wird eine relativ umfassende Definition des Wortes DOKUMENT verwendet. Bei Noetzel, Krumm und Westle (2009, S. 325) wird der Begriff folgendermaßen definiert: „Ein Dokument ist die Gesamtheit einer Datenstruktur, in der Informationen von einem Produzenten an einen Empfänger übermittelt werden.“

³⁹Stand: November 2019. Betrachtet werden dabei immer nur veröffentlichte Beschwerden, da über nicht veröffentlichte keine Aussagen getroffen können.

Dokumente haben also die allgemeine Funktion, Kommunikation zwischen Produzent und Empfänger zu organisieren.“

Um die in Unterabschnitt 1.1 formulierten Fragen beantworten zu können sind für die auszuwählenden Dokumente vor allem zwei Aspekte relevant. Einerseits müssen sie Aufschluss darüber geben können unter welchen Bedingungen potentielle BeschwerdestellerInnen Nachrichten einsenden. Dazu sind Regeln und das Ausmaß von benötigten persönlichen Informationen aufschlussreich. Noch einschränkender als die Regeln sind allerdings technische Gegebenheiten der Plattformen. So könnten Regeln jegliche Art von Nachrichten zulassen, das Eingabeformular für die Beschwerde diese de-facto Freiheit jedoch einschränken. Ebenso ist es möglich, dass, vor allem in Anfangszeiten, gar keine klaren Regeln existieren. In diesem Fall sind der Aufbau der Website und Benutzerleitfäden zur Bedienung die einzigen Anhaltspunkte um Anforderungen und Regeln zu analysieren. Der zweite Aspekt bezieht sich auf den Kontext des Bearbeitens durch Behörden. Diese Information ist in Gesetzen, Verordnungen oder Erlässen für zuständige Behörden kodifiziert.

Weitere Dokumente die sich für eine Analyse potentiell eignen sind interne Anweisungen an Parteikader und Behörden. Eine Analyse dieser ist aber aus mehreren Gründen schwierig. Erstens ist die Existenz solcher internen Anweisungen zur Bearbeitung von Online-Beschwerden nicht gesichert bzw. das Ausmaß nicht feststellbar. Zweitens ist ein Zugang zu internen Dokumenten nur unter besonderen Umständen im Rahmen einer Zusammenarbeit mit den Behörden möglich. Während ein, im Rahmen dieser Arbeit, unumgänglicher Verzicht auf den ersten Blick eine Einschränkung darstellt, hilft die Beschränkung auf öffentlich zugängliche Dokumente festzustellen, welche Aspekte der Bearbeitung der Bevölkerung kommuniziert werden soll. Die Kodifizierung von Disziplinarmaßnahmen bei Fehlverhalten in Gestalt eines Gesetzes hat einen anderen Charakter als wenn dieses nur intern geregelt wird. Das Einhalten bzw. Nicht-Einhalten von Normen, die bewusst öffentlich gemacht wurden, senden dabei deutlichere Signale, als der Verstoß gegen intern existierende Regeln.

Im Nachfolgenden soll kurz auf die in dieser Arbeit verwendeten Dokumentarten eingegangen werden und zu welchem Zweck sie analysiert werden:

- **Websites.** Entsprechend der obigen Definition eines Dokuments können auch Websites⁴⁰ als Dokumente verstanden werden. Da die Analyse des gesamten Webauftritts

⁴⁰Noetzel, Krumm und Westle (2009, S. 332) sprechen an Stelle von Websites von Homepages. Da sich die ursprüngliche, engere Definition des Begriffs aber lediglich auf die Startseite bezieht, wird um Missverständnisse zu vermeiden, der Begriff „Website“ verwendet. Dieser bezeichnet unmissverständlich die Gesamtheit einer Webpräsenz, d.h. aller (Hyper-)Texte, Bilder und anderen Ressourcen.

der ausgewählten Fälle allerdings nicht zielführend wäre, wird sich hierbei auf den funktionellen Teil des Beschwerdeportals beschränkt. So werden zum Beispiel Eingabemasken der Registrierung herangezogen, um Anforderungen an die PetentInnen zu untersuchen.

- **Regeln und Leitfäden zur Benutzung und Bearbeitung.** Obwohl Regeln und Leitfäden zur Benutzung der Beschwerdeportale streng genommen ebenfalls Teil der Website sind, werden diese hier nochmals herausgehoben und als eigene Dokumentart behandelt. Im Gegensatz zur Website allgemein haben diese Richtlinien präskriptiven Charakter, indem sie vorschreiben, welche Inhalte eingebracht werden können und welche nicht. Weil Änderungen an den Regeln oder an der Benutzung bzw. Bearbeitung unmittelbare Folgen haben können, treten sie einerseits seltener auf und haben bewusste Entscheidungen der Beschwerdepraxis als Grundlage. Das lässt einen sehr detaillierten Vergleich dieser Art von Dokumenten zu, da bereits kleine Veränderungen in den Formulierungen neue Intentionen zeigen können.
- **Ankündigungen.** Auch Ankündigungen auf den Websites werden gesondert betrachtet, um sich auf deren Inhalt fokussieren zu können. In einigen Fällen wird auf den Beschwerdeportalen über bevorstehende Änderungen, Verbesserungen, Werbe- und Aufklärungsmaßnahmen der Plattformen in Form von Ankündigungen berichtet. Diese Ankündigungen sind interessant, weil sie ohne großen Aufwand und Folgen gemacht werden können. Sie können daher schneller und einfacher auf aktuelle Probleme der Plattform eingehen. So ist zum Beispiel nur ein geringer Aufwand nötig um in einer Ankündigung darauf hinzuweisen, dass beim Einreichen eine korrekte Telefonnummer angegeben werden muss, anstatt mittels technischer Maßnahmen eine Verifikation der Telefonnummer durchzuführen.
- **Gesetze, Verordnungen und Erlässe.** Die Entwicklung eines Online-Portals findet nicht isoliert statt, sondern ist eingebettet in einen rechtlichen und bürokratischen Kontext. Zu diesem Zweck werden auch Gesetze, Verordnungen und Erlässe analysiert, welche sich auf die (Online-)Beschwerdepraxis beziehen. Da diese Art von Dokumenten ebenfalls präskriptiver Natur sind, ist davon auszugehen, dass diese einen großen Einfluss auf die Entwicklung von Beschwerdeportalen haben.

Anschließend ist die Frage zu beantworten inwieweit die Methode der Dokumentenanalyse geeignet ist um qualitative Änderungen nachvollziehen zu können. Yin (2018) fasst Vor- und Nachteile der Methode in Abbildung 5 zusammen.

Source of Evidence	Strengths	Weaknesses
Documentation	<ul style="list-style-type: none"> • Stable—can be reviewed repeatedly • Unobtrusive—not created as a result of the case study • Specific—can contain the exact names, references, and details of an event • Broad—can cover a long span of time, many events, and many settings 	<ul style="list-style-type: none"> • Retrievability—can be difficult to find • Biased selectivity, if collection is incomplete • Reporting bias—reflects (unknown) bias of any given document's author • Access—may be deliberately withheld

Abbildung 5: Vor- und Nachteile der Dokumentenanalyse nach Yin 2018, S. 114

Die angegebenen Schwächen hinsichtlich Verfügbarkeit und Zugriff gelten auch für Webseiten („Hypertext-Dokumente“) und sind damit für diese Arbeit ernstzunehmende Hürden. Erschwerend kommt hinzu, dass Internet-Dokumente im Gegensatz zu den meisten anderen Dokumenten sehr flüchtig sind, weil sie vom Produzenten jederzeit verändert oder vollständig entfernt werden können (Noetzel, Krumm und Westle 2009, S. 333). Im Rahmen dieser Arbeit konnten diese Hindernisse weitgehend überwunden werden, indem auf den Archivierungsdienst von „The Internet Archive“ (archive.org) zugegriffen wurde.⁴¹

Eine Dokumentenanalyse mit Webseiten als Analysegegenstand hat zwei zentrale Vorteile gegenüber anderen Methoden. Zum Einen sind zumindest die aktuellen Webseiten einfach zugänglich.⁴² Im Gegensatz dazu können Interviews mit Entscheidungsträgern, beispielsweise also mit vier Bürgermeistern, deutlich schwieriger durchgeführt werden.

Der zweite Vorteil ist, dass die Websites als Untersuchungsgegenstände Primärquellen darstellen. Dadurch ist eine objektive Beschreibung ohne Verzerrungen und nahe an der Realität möglich. Aufgrund von Einschränkungen die in Unterunterabschnitt 3.4.1 geschildert werden, muss sich insbesondere hinsichtlich der Funktionalität jedoch auf die Beschreibung dieser verlassen werden. Es kann dadurch vorkommen, dass die Beschreibung der Funktionalitäten nicht vollständig den tatsächlichen Gegebenheit entspricht. Das Risiko einer falschen Beschreibung ist dabei als gering anzusehen, da die Beschreibung der Funktionalität auch für PetentInnen als Richtlinien zur Benutzung der Website dienen. Etwaige Fehler wür-

⁴¹Siehe Unterunterabschnitt 3.4.1

⁴²Zumindest trifft das auf alle relevanten Webseiten dieser Fallstudie zu. In einigen Fällen gibt es auch Webseiten und Beschwerdeportale auf die lediglich mit einer chinesischen IP-Adresse zugegriffen werden kann. Darüber hinaus können diese Seiten unter Umständen auch nicht von Suchmaschinen oder Archivierungsprojekten (siehe Unterunterabschnitt 3.4.1) aufgenommen werden.

den BenutzerInnen der Website verwirren und vermutlich eine rasche Korrektur nach sich ziehen.

Während fehlerhafte Beschreibungen daher kaum ein Problem darstellen, sind nicht aufeinander abgestimmte Beschreibungen deutlich wahrscheinlicher. So könnte eine neue Funktion hinzugefügt werden, auf die in der Beschreibung jedoch noch nicht eingegangen wird. In solchen Fällen kann eine falsche zeitliche Zuordnung von Funktionen entstehen. In dieser Arbeit kann diesem Problem aber begegnet werden, da die Beschreibung einer Funktionalität und der Ansatz dieser Funktionalität miteinander abgeglichen werden können.

Am einfachsten kann das an einem Beispiel deutlich gemacht werden. So kann der Benutzungsfaden eines nicht mehr existierenden (aber in archivierten Form vorliegenden) Beschwerdeportals von einer Suchfunktion sprechen um relevante Beschwerden finden zu können. Im archivierten Zustand der Beschwerdeplattform kann die Suchfunktion nicht auf tatsächliche Funktionstüchtigkeit überprüft werden. Existiert jedoch eine Suchmaske, die der Beschreibung entspricht, kann davon ausgegangen werden, dass dieses auch funktionsfähig war. Im schlechtesten Fall, wenn die Suche tatsächlich nie funktionierte, zeigt die Existenz eines Suchformulars, dass eine solche Funktion zumindest intendiert war. Die Abwesenheit einer solchen Suchmaske könnte eine Diskrepanz zwischen Beschreibung und tatsächlicher Funktionalität aufzeigen.

3.4. Daten

3.4.1. Historische Websites

Um eine Entwicklung zu analysieren, ist es notwendig, neben aktuellen Websites, auch auf ältere, nicht mehr online verfügbare Websites der Lokalitäten zuzugreifen. Obwohl diese oft nicht mehr über den Server des ursprünglichen Inhabers abrufbar sind, ist ein Zugriff auf diese im Rahmen des Projekts „The Internet Archive“⁴³ möglich. Dieses archiviert Inhalte des Internets seit 1996 und stellt diese Archive der Allgemeinheit kostenlos zur Verfügung. Es existieren dabei allerdings zwei signifikante Einschränkungen.

Erstens sind nicht alle historischen Inhalte vollständig verfügbar. Trotz des ambitionierten Ansatzes alle Webseiten zu archivieren, ist dieses Ziel, aufgrund des Umfangs des Internets in der Praxis nicht zu erreichen. Einige Seiten sind nicht verfügbar, weil die CRAWLER nicht

⁴³<https://www.archive.org>

über die Existenz dieser Website wussten, der Zugriff auf die Inhalte unterbunden wurde oder die Seite aus technischen Gründen nicht zu sichern war (Internet Archive 2019). Das Archivieren der Webseiten funktioniert dadurch, dass ein Programm, genannt Crawler, eine Website besucht und alle Inhalte speichert. Links auf andere Websites werden dabei gespeichert und zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls archiviert. Damit eine Website also ein erstes Mal geladen werden kann, muss diese Website manuell hinzugefügt werden oder von einer anderen Seite verlinkt worden sein. Im weiteren Verlauf werden diese Webseiten dann wiederholt von den Crawlern besucht. Um in der Analyse Veränderungen entdecken zu können, ist es deshalb entscheidend wie regelmäßig diese Websites von den Crawlern besucht werden. Das ist von Seite zu Seite unterschiedlich und es ist auch möglich, dass einige Seiten gar nicht archiviert wurden.

Die zweite Einschränkung ist ebenfalls technischer Natur. Webseiten beinhalten nicht nur statische Inhalte die angezeigt werden, sondern vielfach auch dynamische Inhalte und Funktionen. Es können aber nur Webseiten mit statischem Inhalt archiviert werden und komplexes Verhalten der Webseiten muss auf diese reduziert werden. Vielfach wird für komplexes Verhalten Kontakt zum ursprünglichen Server gebraucht, beispielsweise um eine Passwort-Authentifizierung durchzuführen oder um eine verfasste Beschwerde in der Datenbank zu speichern.⁴⁴ Inhalte, die zum Beispiel nach einer erfolgreich abgegeben Beschwerde sichtbar sind, können nicht abgerufen werden, genauso wenig passwortgeschützte Bereiche.

Trotz dieser Einschränkungen sind diese Daten wertvoll, da ansonsten gar nicht auf diese historischen Informationen zugegriffen werden könnte und eine zeitliche Analyse nur sehr oberflächlich erlaubt hätte. Das Intervall von teilweise mehreren Monaten zwischen zwei Crawler-Durchläufen ist für diese Analyse kaum problematisch, weil anzunehmen ist, dass die Funktionalitäten der Plattform und die Regelungen nicht so volatil sind, dass es zwischen zwei Durchläufen Änderungen gab, die nicht aufgenommen werden konnten. Es birgt allerdings den Nachteil, dass Veränderungen nur an einem Zeitfenster anstatt einem konkreten Zeitpunkt festgemacht werden können.

3.4.2. Ankündigungen

Ankündigungen auf der Website berichten oft über (bevorstehende) Veränderungen der Plattform. In den meisten Fällen gibt es einen gesonderten Bereich für Ankündigungen zum Beschwerdeportal. Die Ankündigungen in einem solchen Bereich werden allenfalls betrachtet.

⁴⁴Siehe Abschnitt „Why are some websites harder to archive than others?“ in Internet Archive 2019

Zusätzlich kann über die Suche der Website noch nach weiteren relevanten Ankündigungen gesucht werden die sich nicht (ausschließlich) auf das lokale Beschwerdeportal beziehen, sondern zum Beispiel auch auf das LLMB.

Falls ein eigener Bereich für Ankündigungen existiert, kann dieser auch für archivierte Seiten durchsucht werden. In vielen Fällen sind diese Ankündigungen allerdings nicht vollständig archiviert, sodass vorrangig auf die Ankündigungen zurückgegriffen werden muss, die auf der aktuellen Website abrufbar sind.

3.4.3. Regeln und Leitfäden zur Benutzung

Die Regeln und Leitfäden zur Benutzung werden häufig beim Erstellen der Antwort verlinkt oder sind über „Hilfe“, „Häufig gestellte Fragen“, „Benutzerleitfaden“ oder ähnliche Bezeichnungen abrufbar. Sie beziehen sich, wie auch die Ankündigungen auf ein konkretes Beschwerdeportal und leisten damit ebenso einen wichtigen Beitrag um die Funktionalität und Betriebsweise der Portale rekonstruieren zu können. Der Großteil der Regeln und Leitfäden wurde von archive.org in mehreren Versionen archiviert, sodass auch Änderungen daran nachvollziehbar sind.

3.4.4. Policy-Dokumente (Gesetze, Verordnungen und Erlässe)

Die VERORDNUNG ZUR VERÖFFENTLICHUNG VON REGIERUNGSINFORMATIONEN weist Lokalregierungen und Behörden an, wichtige Dokumente zu veröffentlichen (Staatsrat der VR China 2008). Alle Portale der untersuchten Lokalregierungen bieten eine Suchfunktion um solche Policy-Dokumente zu suchen. In allen Lokalitäten existieren dabei Dokumente die älter sind als das Beschwerdeportal. Potentiell können damit also alle relevanten Dokumente gefunden werden. Doch trotz der Open Government Data Initiative ist davon auszugehen, dass insbesondere in den Jahren vor Beginn der Initiative nicht alle Dokumente veröffentlicht wurden und daher einige Dokumente nicht abrufbar sind. Die Suche auf archivierten Websites ist wegen technischer Limitationen nicht möglich.⁴⁵

⁴⁵Siehe Unterunterabschnitt 3.4.1. Es ist dabei auch unwahrscheinlich, dass Dokumente die keinen sensiblen Inhalt besitzen und bereits öffentlich zugänglich gemacht wurden in einer späteren Version der Website wieder entfernt wurden, sodass die Suche auf älteren Versionen der Website vermutlich kaum mehr Ergebnisse gebracht hätte.

Die Policy-Dokumente wurden dabei meist über die lokale Regierungswebsite abgerufen. Für die Suche wurden dabei Stichwörter wie „12345“, „Bürgermeister-Briefkasten“, „Nachrichtenforum“, „LLMB“ bzw. der Name der Plattform verwendet. Ebenso wurden Referenzen auf andere Dokumente verfolgt. Berücksichtigt wurden dabei nur jene Dokumente, die sich direkt mit der Organisation, Struktur und Bearbeitung dieser Plattformen befassen. Dokumente einzelner Behörden die sich mit der Implementierung einer solchen Policy befassen wurden ignoriert, da sie keinen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage leisten. Eine vollständige Auflistung der herangezogenen Dokumente befindet sich in Tabelle 3.

Tabelle 3: In dieser Arbeit betrachtete Policy-Dokumente

Stadt	Kürzel	Bezeichnung Deutsch	Bezeichnung Chinesisch	Jahr
Fuzhou	榕政办〔2006〕34号	Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung der Stadt Fuzhou bezüglich der Verteilung der „vorläufigen Maßnahmen für den Betrieb und die Verwaltung des Fuzhou Convenience Call Center 12345-Systems“	福州市人民政府办公厅关于印发《福州市便民呼叫中心12345系统运行管理办法》的通知	2006
Fuzhou	榕政办〔2007〕113号	Vorläufige Maßnahmen für den Betrieb und das Management des 12345-Systems des Fuzhou Convenience Call Centers (überarbeitet)	福州市便民呼叫中心12345系统运行管理暂行办法 (修订)	2007
Fuzhou	榕政办〔2012〕207号	Mitteilung des Generalbüros der städtischen Volksregierung über den Druck und die Verteilung der „Verwaltungsmaßnahmen für den Betrieb des Fuzhou Convenience Call Center 12345-Systems“	市人民政府办公厅关于印发《福州市便民呼叫中心12345系统运行管理办法》的通知	2012
Fuzhou	榕政办〔2017〕366号	Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung der Stadt Fuzhou bezüglich der Verteilung der „Verwaltungsmaßnahmen für den Betrieb der Convenience-Service-Plattform Fuzhou 12345“	福州市人民政府办公厅关于印发福州市12345便民服务平台运行管理办法的通知	2017

Xi'an	市政办发 [2006] 35号	Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung von Xi'an zum ernsthaften Umgang mit Online-Vorschlägen	西安市人民政府办公厅关于认真办理网上建议的 通知	2006
Xi'an	市政办发 [2017] 88号	Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung der Stadt Xi'an über die Erteilung von Verwaltungsmaßnahmen für die Integrierte Serviceplattform der Bürgerhotline 12345 (Testphase)	西安市人民政府办公厅关于印发 12345 市民热线综合服务平台管理办法（试行）的通知	2017
Tianjin	津政办发 [2009] 54号	Herausgabe der Mitteilung über die vorläufigen Maßnahmen für den Umgang mit E-Mail- und Online-Nachrichten der Bevölkerung auf Regierungswebsites	印发关于办理政府网站人民群众电子邮件和网上留言暂行办法的通知	2009
Tianjin	津政办发 [2015] 30号	Das Generalbüro der Volksregierung der Stadt Tianjin über das Umsetzungsgutachten zur Stärkung des Aufbaus von Informationseinhalten auf Regierungswebsites	天津市人民政府办公厅关于加强政府网站信息内容建设的实施意见	2015
Tianjin	津政办发 [2017] 100号	Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung der Stadt Tianjin über die Verteilung der Verwaltungsmaßnahmen für die Website der Stadt Tianjin	天津市人民政府办公厅关于印发天津市政府网站管理办法的通知	2017

3.4.5. Beschwerdedaten

Ebenfalls wurden die Beschwerden des LLMB und pro Fall von mindestens einem lokalen Beschwerdeportal heruntergeladen. Das Herunterladen erfolgte dabei unregelmäßig im Zeitraum 2016-2019. Die untersuchten Portale, sowie die Anzahl der Beschwerden sind in Tabelle 4 abzulesen. Untersucht wurde der Zeitraum von Beginn der Plattform bis 1. Juli 2019.

Tabelle 4: Portale im Beschwerdekörper

Lokalität	Plattform	Zeitraum	Nachrichten
Tianjin	Bezirksvorsteher	Oktober 2009 – Juli 2019	244 478
Tianjin	Behörden	Oktober 2009 – Juli 2019	203 085
Tianjin	LLMB	März 2007 – Juli 2019	37 085
Fuzhou	12345 Plattform	November 2005 – Juli 2019	1 837 353
Fuzhou	LLMB	November 2007 – Juli 2019	5 776
Xi'an	Anfragen und Beschwerden	Oktober 2006 – August 2018	223 821
Xi'an	12345 Plattform	Juli 2018 – Juli 2019	2 057
Xi'an	LLMB	Oktober 2007 – Juli 2019	41 371

Neben diesen Beschwerdedaten, die hauptsächlich zur quantitativen Analyse dienen, wurden auch, wie in Unterunterabschnitt 3.4.1 beschrieben, archivierte Beschwerdebeiträge betrachtet, selbst wenn sich diese ohnehin im Korpus befinden. Der Grund dafür ist, dass durch die Veränderung der Website unter Umständen auch die Beschwerde verändert wurde. Dies kann der Fall sein wenn auf einer früheren Version der Website Informationen angezeigt wurden, beispielsweise wie oft diese Beschwerde aufgerufen wurde, während dies zum Zeitpunkt des Herunterladens nicht mehr der Fall war. Mit Hilfe von The Internet Archive können daher exemplarisch Beschwerden im Kontext der damaligen Website aufgerufen werden.⁴⁶ Es ist dabei nur ein kleiner Teil aller Beschwerden archiviert, dieser genügt allerdings für eine Analyse der veröffentlichten Informationen, da diese für alle Beschwerden einer Plattform zu einem gewissen Zeitpunkt gleich sind. Es entsteht durch die geringe Verfügbarkeit also kein Nachteil.

⁴⁶Tatsächlich gibt es natürlich auch eine Verzögerung zwischen dem Zeitpunkt der Beschwerde und der Archivierung durch archive.org. In den meisten Fällen sind das allerdings nur wenige Wochen, anstatt mehrere Jahre wie bei den heruntergeladenen Beschwerden.

4. Analyse

In diesem Kapitel werden die drei gewählten Fälle untersucht. Die Unterkapitel sind dabei so aufgebaut, dass sie zuerst einen Überblick über die verschiedenen Beschwerdeplattformen im Laufe der Zeit geben, sowie deren technische Möglichkeiten beschreiben. Dadurch soll ein erster Eindruck gewonnen werden, unter dem BenutzerInnen Beschwerden einreichen können bzw. konnten. Diese Beschwerdemöglichkeiten werden anschließend daraufhin untersucht, welche Daten von BeschwerdestellerInnen erhoben werden und ebenso ob Beschwerde und Antwort bzw. welche Aspekte davon veröffentlicht werden. Um diese wiederum im Kontext der Plattform verstehen zu können, wird daraufhin analysiert welche Beschränkungen für Beschwerdeinhalte existieren und welche zeitlichen Schranken es auf Behördenseite für die Antworten gibt. Dabei wird, sofern angebracht, auch eine quantitative Analyse durchgeführt, ob diese Fristen tatsächlich eingehalten werden. Zum Schluss werden in Unterabschnitt 4.4 die Daten der lokalen Beschwerdeportale mit den jeweiligen Bereichen des LLMB miteinander verglichen.

4.1. Tianjin

Das Konzept des Bürgermeister-Briefkastens (市长信箱 Shizhang Xinxiang) fand schon in sehr frühen Versionen des Webauftritts von Tianjin Einzug, spätestens jedoch im Februar 2000. Dieser stellte damals noch ein einfaches Kontaktformular dar. Der Adressat musste selbst ausgewählt werden – zur Auswahl standen der Bürgermeister, sieben Vizebürgermeister, sowie der Generalsekretär von Tianjin. Eine Veröffentlichung der Nachrichten an diese Personen geschah nicht. Dieses Kontaktformular existierte in dieser Form bis Juni 2007.

Die Nachfolge trat ein Portal an, das sich deutlich von seinem Vorgänger unterschied. Zusätzlich zum Bürgermeister-Briefkasten wurden Briefkästen für Behörden, sowie für einzelne Bezirke und Kreise eingerichtet. Auch existierte die Möglichkeit, zumindest bei eigenen Beschwerden, den Status der Bearbeitung abzufragen (Tianjin 2007a). Neu waren außerdem Regeln und Hinweise für das Einreichen von Nachrichten beim Bürgermeister-Briefkasten.⁴⁷ Ziel des Briefkastens ist es das wissenschaftliche und demokratische Level auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung und Verwaltung zu verbessern, sowie deren Effizienz zu erhöhen. Als Mittel dazu werden explizit Meinungen, Vorschläge und Anfragen genannt (Tianjin

⁴⁷Der Bürgermeister-Briefkasten befindet sich auf einer anderen Website, als die des Parteikomitees und der Bezirke bzw. Kreise. Leider wurden letztere nicht archiviert, wodurch diese Regeln nicht mehr zugänglich sind.

2007b). Dabei kann jeweils ausgewählt werden, ob die Nachricht privat oder öffentlich sein soll. Im ersten Fall wird betont, dass die Nachricht streng vertraulich behandelt wird. Ob eine Beschwerde, die als öffentlich markiert ist, automatisch veröffentlicht wird oder nur ggf. veröffentlicht wird ist nicht ersichtlich. Antworten auf eigene Nachrichten können nach einem Login abgerufen werden. Dabei besteht auch die Möglichkeit diese mit „Zufrieden“, „Grundsätzlich zufrieden“ oder „Nicht zufrieden“ zu bewerten. Das Portal existierte von 2007 bis 2015 mit unveränderten Regeln (Tianjin 2007b).

Am 20.10.2009 entstand mit dem Projekt „Null Distanz zwischen Regierung und Bürgern“ (政
民零距离 Zhengmin Ling Juli), im weiteren NULL-DISTANZ INITIATIVE genannt, eine neue Plattform, die zuerst parallel zu den Briefkästen für Behörden und Bezirksvorsteher betrieben wurde, später diese aber integrierte. Die Ziele der Plattform wurden deutlich umfassender beschrieben:

Die Rubrik „Null Distanz zwischen Regierung und Bürgern“ ist eine interaktive Netzwerkplattform für die Regierung und die Fachabteilungen, um der öffentlichen Meinung zuzuhören, das Wissen der Bürger zu sammeln und die Anliegen der Bevölkerung zu lösen. Es sammelt Informationen von Netizens, überprüft die Effizienz, gibt Rückmeldungen über die Ergebnisse, verarbeitet die Einträge und Zufriedenheit statistisch und zeigt Auswertungsergebnisse. Es ermöglicht der Öffentlichkeit Vorschläge, Meinungen und Lösungen sowie Feedback über das Internet einzureichen. Diese Rubrik realisiert einen Austausch zwischen den Regierungsabteilungen und der Bevölkerung über das Internet, verbreitert die Kanäle um über gesellschaftliche Anliegen und Vorschläge zu reflektieren, und hält die Regierungsstellen an den Bürgern schneller und effizienter zu dienen, gesellschaftliche Widersprüche aufzulösen, sowie die soziale Stabilität zu bewahren. Es soll eine Brücke zwischen Partei bzw. Regierung und den Massen aufgebaut werden. (Tianjin 2016)

Bis heute werden zwei lokale Portale parallel betrieben, erstens das Portal der Null-Distanz Initiative, welches Beschwerden an die Bezirksvorsteher und Abteilungen erlaubt und zweitens ein Bürgermeister-Briefkasten, der jedoch weniger transparent ist und höhere Anforderungen an BeschwerdestellerInnen mit sich bringt. Der offensichtlichste Unterschied ist, dass Briefe an den Bürgermeister nicht automatisch veröffentlicht werden, sondern nur eine kleine Auswahl davon. Dabei ist zu beobachten, dass sich der Inhalt dieser Beschwerden kaum von denen des Null-Distanz-Portals unterscheidet und auch die antwortende Behörde oft nicht das Büro des Bürgermeisters ist, sondern eine funktionelle Behörde oder das Büro

eines Bezirksvorstehers. Ein weiterer Unterschied sind die Anforderungen zur Eingabe einer Beschwerde beim Bürgermeister-Briefkasten. Dort kann nicht direkt die Beschwerde eingegeben werden, sondern es muss zuerst mit der Personalausweisnummer ein Konto angelegt werden.

Diese Verschiedenheit kann durch folgende Regelung erklärt werden, denn bei Petitionen ist es üblich, dass die Personalausweisnummer angegeben werden muss⁴⁸:

Artikel 5. Die E-Mails und Online-Nachrichten im Bürgermeister-Briefkasten des Tianjin-Regierungsportals werden vom städtischen Petitionsbüro bearbeitet. Die E-Mails und Online-Nachrichten in den Briefkästen der anderen städtischen Führungspersonlichkeiten werden durch die von ihnen benannten Abteilungen bearbeitet.

Artikel 6. Die Abteilungen der Stadtregierung und die Bezirks- bzw. Kreisregierungen ernennen spezielle Positionen und Mitarbeiter, die für die Bearbeitung der E-Mails und Online-Nachrichten der jeweiligen Abteilungswebsite bzw. Bezirks- / Kreisregierungswebsites verantwortlich sind. Sie sind auch für die E-Mails und Online-Nachrichten zuständig, die vom Generalbüro der Stadtverwaltung und dem Amt für Briefe und Anrufe der Stadtverwaltung zugeteilt und an das Postfach des Bürgermeisters weitergeleitet werden. (Generalbüro der Volksregierung der Stadt Tianjin 2009)

Zusätzlich dazu existiert allerdings auch noch eine Plattform um Petitionen online einzureichen. Diese verbirgt sich jedoch hinter dem Namen „Beschwerdeannahmepattform des Tianjin-Regierungsportals“ (天津市网上投诉受理平台 Tianjinshi wangshang tousu shouli pingtai). Dass sich dahinter das Petitionsbüro verbirgt ist jedoch auf Grund des Namens nicht sofort erkennbar. Für die Benutzung des Petitionsportals muss zuvor ein Konto registriert werden, bei dem ebenfalls die Personalausweisnummer angegeben werden muss. Ende 2009 standen BeschwerdestellerInnen mit dem Null-Distanz-Portal, den Briefkästen für Behörden und Bezirksvorsteher, der oben erwähnten Petitionsplattform und dem im Jahr zuvor geschaffenen LLMB insgesamt vier verschiedene Plattformen zur Verfügung. Im Folgenden wird daher analysiert, wie sich Funktionalität und Anforderungen bei diesen Plattformen unterscheiden.

⁴⁸Siehe z.B. (Shang 2016)

4.1.1. Funktionalitäten und Anforderungen

Die initiale Version des Bürgermeister-Briefkasten, wie er von 2000 bis 2007 betrieben wurde, stellte ein einfaches Kontaktformular dar. Dieses forderte BenutzerInnen dazu auf neben dem Nachrichtentext auch Name und Kontaktadresse zu hinterlassen. Optional war auch die Angabe von E-Mail und Telefonnummer möglich. Die Angabe der E-Mail-Adresse ist einem Hinweis der Webseite zufolge nur dann notwendig, wenn BenutzerInnen eine Antwort erhalten möchten. Da Beschwerden in dieser Phase nicht veröffentlicht wurden, gibt es keine Möglichkeit zu sehen wie diese Nachrichten behandelt wurden. Insbesondere der Hinweis darauf, dass eine Antwort optional ist, lässt jedoch darauf schließen, dass dieser Briefkasten vor allem als freiwilliger Eingabekanal für engagierte Bürger angesehen wird, anstatt einer Funktion als „Constituency Service“, wie gegenwärtige Plattformen von vielen ForscherInnen angesehen werden (Distelhorst und Hou 2017).

Mit der Null-Distanz Initiative wurde 2009 die Plattform ENORTH⁴⁹ (北方网 Beifangwang) ins Leben gerufen, die neben der Veröffentlichung der Nachrichten eine Reihe weiterer Funktionen ermöglicht. Beim Einreichen der Nachricht wird nun unterschieden ob es sich um Anfrage, Beschwerde, Vorschlag oder Hilfesuch handelt. Neben dem Namen wird nun auch die Telefonnummer und E-Mail verpflichtend gefordert, die Angabe einer Wohnadresse ist dagegen gar nicht mehr vorhanden. Optional kann eine Arbeitseinheit oder Fax-Nummer angegeben werden. Für die Nachricht selbst muss nun ein Titel gewählt werden, sowie ein Nachrichtentext der 600 Zeichen nicht überschreiten darf. Ebenso können bis zu 3 Bilder als Anhang hochgeladen werden, um Sachverhalte bildlich darstellen zu können (Enorth 2010a). Weiterhin ist ein Adressat zu wählen, es werden nun jedoch keine Personen gelistet, sondern die Stadtbezirke Tianjins, sowie einige Komitees und Büros. Die Liste der Adressaten wurde bis 2019 mehrfach überarbeitet, wobei einige Komitees und Büros hinzugefügt wurden, sowie administrative Änderungen des Stadtgebiets eingepflegt wurden.⁵⁰

Weitere Veränderungen waren die Einführung einer Registrierung, sowie die Einführung eines CAPTCHA⁵¹ Ende 2013. Im Oktober 2014 kam eine weitere Option hinzu, um auszuwählen ob die Nachricht veröffentlicht werden soll (Enorth 2014). 2017 wurde mit „Ort des

⁴⁹<http://www.enorth.com.cn>

⁵⁰Zum Beispiel wurden die Kreise Ninghe und Jinghai zu Stadtbezirken, wodurch sich auch die Bezeichnung der entsprechenden Behörden veränderte.

⁵¹Das Akronym CAPTCHA steht für „completely automated public Turing test to tell computers and humans apart“ und wird häufig eingesetzt um automatisiertem Spam entgegenzuwirken. Häufig handelt es sich dabei um eine grafische Darstellung von Buchstaben und Ziffern, die in ein nebenstehendes Eingabefeld eingetippt werden müssen.

Geschehens“ ein weiteres Pflichtfeld eingeführt, bei dem, falls zutreffend, Adressen bis auf die Türnummer genau angegeben werden sollen (Enorth 2017). Seit 2018 wird weiters eine automatische Überprüfung der Telefonnummer durchgeführt, indem zusätzlich zum bisherigen CAPTCHA, eine SMS mit einem Verifikationscode an die angegebene Telefonnummer geschickt wird (Enorth 2018). Diese Maßnahme wird durch die Bestimmungen für Kommentare zu Service-Dienstleistungen im Internet (互联网跟帖评论服务管理规定 Hulianwang gen tie pinglun fuwu guanli guiding) gerechtfertigt, wobei diese Bestimmungen eine solche Implementierung nicht konkret fordern (CAC 2017).

Bemerkenswerterweise wurde Enorth als eigene Website gepflegt, und nicht auf der Website von Tianjin betrieben.⁵² Dort findet sich lediglich ein Link darauf. Auf tj.gov.cn findet sich hingegen schon seit 2007 eine ähnliche Aufteilung in drei Briefkästen für Bürgermeister, Bezirksvorsteher und Abteilungen. Diese Briefkästen waren – mit Ausnahme des Bürgermeister-Briefkastens – tatsächlich aber nur Kompilationen von Links zu den Briefkästen der einzelnen Bezirke bzw. Büros/Komitees, teilweise zum entsprechenden Bereich auf Enorth (Tianjin 2012). Diejenigen Bezirke, die nicht auf das Enorth-Portal verweisen, haben dabei zum Teil unterschiedliche Anforderungen bei den personenbezogenen Daten die mit einer Nachricht erhoben werden. Es ist damit sogar auf dieser Ebene eine große Heterogenität der Plattformen erkennbar, auch die Regeln die beim Einreichen der Nachrichten eingeblendet werden, unterscheiden sich hinsichtlich Antwortzeit und Bezug auf die *Bestimmungen zum Petitionssystem* (2005).

Im Folgenden soll kurz die Oberfläche des Enorth-Portals dargestellt werden, um zu erläutern welche Aspekte der Beschwerden und Antworten veröffentlicht werden. In Abbildung 6 wird die Übersichtsseite der Nachrichten an die Bezirksvorsteher dargestellt. Neben Nachrichtentyp, Titel, Datum und dem gewählten Bezirk ist auch der Bearbeitungsstatus zu sehen. Besonders bemerkenswert ist dabei die letzte Spalte die anzeigt, ob die Bearbeitungsfrist überschritten wurde. Unterhalb der Tabelle kann uneingeschränkt auf frühere Einträge zurück geblättert werden. Weiter unterhalb findet sich außerdem noch die Möglichkeit, die Ergebnisse auf einen Bezirk bzw. im Falle des Behörden-Briefkastens auf einzelne Behörden zu beschränken.

Auf der Hauptseite der Plattform existiert weiters eine Suchfunktion, bei dem das ganze Portal – welches auch News und andere Inhalte veröffentlicht – mit Stichwörtern durchsucht werden kann. Erweiterte Filtermöglichkeiten, wie eine zeitliche Begrenzung sind dabei nicht

⁵²<http://tj.gov.cn>

首页 | 我向市长提建议 | 我有问题问区长 | 我有问题问委办局领导 | 领导批示 | 记者追踪 | 热点关注 | 网民反馈 | 部门资讯 | 栏目动态 | 政务访谈

帮助手册

我有问题

我要咨询

我要投诉

我有建议

我要求助

问题处理情况查询

请输入查询码：

忘记查询码？

请输入验证码：

看不清？

确定

查询结果后请及时进行满意度评价

返回主站

留言汇总

类别	标题	日期	部门	回复	状态
[咨询]	一城三区四基地具体地址	2012-01-04 10:02	宁河县	已回复	未超时
[咨询]	宁河县一城三区四基地	2012-01-04 09:37	宁河县	已回复	未超时
[咨询]	评估单咨询	2012-01-30 13:58	武清区	已回复	未超时
[求助]	武清装修时遇到“楼霸”	2012-01-30 13:53	武清区	已回复	未超时
[投诉]	请协助国际城月伴湾—室内墙面有多处大面积空鼓	2012-01-30 10:39	武清区	已回复	未超时
[咨询]	关于武清区大孟庄村规划问题的继续提问	2012-01-29 10:54	武清区	已回复	未超时
[咨询]	关于武清区天洋景园楼盘的问题	2012-01-29 10:37	武清区	已回复	未超时
[咨询]	我们的户口村里为什么不接收	2012-01-29 09:57	武清区	已回复	未超时
[咨询]	武清区王庆坨水库具体建在那里。	2012-01-29 09:42	武清区	已回复	未超时
[投诉]	武清区初三学生提前开学问题	2012-01-29 09:23	武清区	已回复	未超时
[投诉]	平安里小区春节期间脏乱差物业管理不到位！	2012-01-29 09:14	武清区	已回复	未超时
[投诉]	整改通知下达三年了，何时改	2012-01-29 08:48	武清区	已回复	未超时
[建议]	关于武清崔黄口原后巷砖瓦厂规划	2012-01-31 08:24	武清区	已回复	未超时
[咨询]	关于中医院西侧的危陋平房	2012-01-29 15:30	武清区	已回复	未超时
[咨询]	徐官屯街郑楼村在2012年有拆迁计划吗	2012-01-29 13:28	武清区	已回复	未超时
[咨询]	关于拆迁问题	2012-01-29 15:32	武清区	已回复	未超时
[咨询]	西柳行是否要拆迁	2012-01-29 09:18	武清区	已回复	未超时
[咨询]	拆迁规划	2012-01-29 09:35	武清区	已回复	未超时
[咨询]	请问赵记肉饼楼那的门脸房改吗	2012-01-29 10:14	武清区	已回复	未超时
[建议]	关于武清崔黄口撤村建居	2012-01-30 17:00	武清区	已回复	未超时

首页 | 上一页 | 下一页 | 尾页 | 第1/2087页 | 每页20行 | 共41728行 | 到第 页 [跳转](#)

我有问题问区长

和平区

河东区

河西区

南开区

河北区

红桥区

西青区

东丽区

津南区

北辰区

武清区

宝坻区

静海县

宁河县

蓟县

滨海新区

Abbildung 6: Ansicht des Briefkastens für Bezirksvorsteher

möglich (Enorth 2010b).⁵³ Außerdem zeigt die Startseite die jeweils 10 letzten Einträge von Bürgermeister-, Bezirksvorsteher und Büro/Komitee-Briefkasten in einer ähnlichen Ansicht wie in Abbildung 6, insbesondere ob die Antwortfrist eingehalten wurde ist auch dort ersichtlich. Ebenfalls existieren Statistiken zur Antwortrate und Zufriedenheit, jeweils aufgeschlüsselt nach Bezirken bzw. Abteilungen. Die gewichtete durchschnittliche Zufriedenheit liegt von 2011-2017 bei etwa 92–95% über alle Bezirke und bei 88–98% über alle Behörden hinweg, wobei eine Abwärtstendenz erkennbar ist und 2017 jeweils der niedrigste Zufriedenheitswert vorliegt.⁵⁴

Seit 2017 werden auch auf der Website von Tianjin Statistiken zur Null-Distanz Initiative veröffentlicht. Allerdings beschränken sich Zufriedenheitswerte auf eine Prozentangabe ohne Anzahl der berücksichtigten Bewertungen, sodass kein Durchschnitt gebildet werden kann um diese Werte mit den auf Enorth veröffentlichten Daten vergleichen zu können – beide Portale greifen letztendlich auf dieselben Beschwerdedaten zu (Tianjin 2017). Seit Ende 2018 werden auch monatliche Statistiken als Grafik veröffentlicht, die seit Jänner 2019 auch eine durchschnittliche Zufriedenheit ausweisen (Enorth 2019). Für Jänner 2019 beträgt diese gemäß der veröffentlichten Grafik 96,5%. Es fällt dabei auf, dass dieser Wert nicht nur deutlich über den Werten von 2017 liegt, sondern sogar über allen anderen Zufriedenheitswerten davor.⁵⁵ Da einzelne Bewertungen in den Beschwerden nicht einsehbar sind, können diese Werte auch mit der Auswertung des vorliegenden Beschwerdekörpus nicht überprüft werden. Ob eine solche Steigerung der Zufriedenheit, die zuletzt einen sinkenden Trend verzeichnete, den Tatsachen entspricht, muss aber angezweifelt werden.

Ebenfalls seit 2017 gibt es auf der Website Tianjins mit „Frag die Regierung“ (问政 wenzheng) nun auch direkt auf der Regierungswebsite die Möglichkeit, die Beschwerden einzusehen. Die Funktionalität ist dabei weitgehend identisch mit der von ENORTH. Zusätzlich zu den letzten Einträgen und den Statistiken finden sich auch ausgewählte Einträge, bei denen Problem und Antwort veröffentlicht werden. Diese ausgewählten Einträge sind manchmal paraphrasiert und enthalten meistens keinen Namen, Zeitpunkt oder Namen der antwortenden Behörde, sondern lediglich Beschwerde- und Antworttext. Demgegenüber werden in den Briefkästen die Beschwerden mit weiteren Metainformationen dargestellt. In Abbildung 7 findet sich ein Beispiel einer solchen Beschwerde.

⁵³Eine erweiterte Suche ist nicht vollständig auszuschließen, bei der z.B. gefundene Ergebnisse nachträglich gefiltert werden können. Es gibt allerdings keine Indizien für das Vorhandensein einer solchen Funktion.

⁵⁴Die Veröffentlichungen zeigen die Zufriedenheit in Prozent (Z), sowie die Anzahl der herangezogenen Nachrichten pro Bezirk/Behörde (n). Die Gewichtung berechnet sich daher aus $\frac{Z \cdot n}{n}$

⁵⁵Der gewichtete Durchschnitt der Zufriedenheit von Nachrichten an Bezirksvorsteher und Abteilungen betrug für Juli 2017 – dem letzten Monat an dem diese Daten abrufbar waren – 91,44%.

问题

发表人：黄诚 提问时间：2012-11-04

标题：二手车过户转籍天津

您好：我想把我买的二手车过户并转籍到天津来。车是2010年比亚迪FO排放为欧三不知能不能转籍到天津，都要什么手续，有什么要求，我在天津有暂证，请帮助解答！

谢谢！

反馈

回复部门：市公安局 回复时间：2013-02-04 是否超时：是

标题：二手车过户转籍天津

尊敬的网友：

您好，留言收悉，我局已责成有关部门处理，并将尽快答复您提出的问题。

天津市公安局

2012年11月8日

尊敬的网友：

您好，您所反映的问题，我局十分重视，因您所留联系方式有误，故无法了解您的详细情况，希望您留下确切电话进行咨询。

感谢您对天津公安工作的大力支持。

天津市公安局

2013年2月4日

Abbildung 7: Beispiel einer nicht fristgerecht behandelten Beschwerde in Tianjin

Die veröffentlichten Informationen sind dabei seit Beginn der Null-Distanz Initiative unverändert. Bei der geschilderten Frage ist insbesondere ersichtlich, dass einerseits keine genaue Uhrzeit, sondern lediglich das Datum angegeben wird. Ebenso wird der Autor bzw. die Autorin der Nachricht unzensuriert dargestellt. Aus diesem Grund verwenden viele lediglich Herr/Frau + ihren Nachnamen.⁵⁶ Im Antwortteil ist dabei zu sehen, ob die Antwort fristgerecht abgegeben wurde. Ebenfalls lässt sich neben dem Antworttext selbst feststellen wann und welche Entität diese Antwort verfasst hat. Im Fall von mehreren Antworten beziehen sich diese Informationen lediglich auf die letzte Antwort. Die meisten Behörden setzen daher meist das Datum und den Behördennamen unter ihre Antwort (siehe Abbildung 7).

4.1.2. Erwünschte und verbotene Inhalte

Welche Inhalte auf den Beschwerdeportalen eingereicht werden sollen wurde erstmals mit der Einführung der Null-Distanz-Plattform im Jahr 2009 geregelt. Davor war auf der Plattform des Bürgermeister-Briefkastens für BenutzerInnen nicht ersichtlich, welche Regeln für die Inhalte dieser Nachrichten gelten. Doch auch mit der Einführung der neuen Plattform wurde auf diesen Aspekt nur in geringem Ausmaß eingegangen. So spezifiziert das grundlegende Dokument „Vorläufige Maßnahmen für den Umgang mit E-Mail- und Online-Nachrichten der Bevölkerung auf Regierungswebsites“ lediglich, dass E-Mails und online hinterlassene Nachrichten nicht bearbeitet werden können, wenn diese nicht über Vor- und Nachnamen, eine klare Kontaktmöglichkeit, sowie über konkreten Inhalt verfügen (Generalbüro der Volksregierung der Stadt Tianjin 2009, Artikel 3). In Artikel 1 wird außerdem deutlich gemacht, dass diese Bestimmungen in Einklang mit den Petitionsbestimmungen stehen. Diese sehen aber ebenso keine Begrenzung der Inhalte von Petitionen vor. Die Ablehnungskriterien für Petitionen sind meist bürokratischer Natur und begründen sich hauptsächlich in Belangen der Zuständigkeit der Behörden denen eine Petition vorgelegt wird (*Bestimmungen zum Petitionssystem* 2005, Kapitel 3).

Bei der Eingabe einer Beschwerde auf der Null-Distanz-Plattform wurde darauf verwiesen, dass pro Beschwerde nur ein Problem geschildert werden soll und folgende Ablehnungskriterien konkretisiert:

⁵⁶Genau genommen verstößt das gegen die Benutzungsregeln, die Vor- und Nachnamen fordern. In der Praxis wird diese Praktik aber toleriert, siehe dazu auch Unterunterabschnitt 4.1.2.

Wenn Ihre Nachricht den folgenden Inhalt enthält, gilt sie als als bezugnehmend auf Recht, Klagen, Dauer-Petitionieren oder als sensibles Thema und wird nicht akzeptiert:

1. Verstoß gegen nationale Gesetze und Vorschriften sowie Nachrichten mit Staatsgeheimnissen zum Inhalt
2. Es sollte durch Gerichtsverfahren gelöst werden, befindet sich in einem laufendem Gerichtsverfahren oder das Gerichtsverfahren, die Verwaltungsüberprüfung oder das Schiedsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.
3. Nachrichten die andere Personen oder Einheiten einschüchtern, bedrohen oder verleumden
4. mit böswilliger Absicht fortlaufende und wiederholte Einsendung derselben Frage
5. falsche, vage oder undeutlich formulierte Probleme
6. Verwendung von beleidigenden, diskriminierenden oder nicht zivilisierter Sprache
7. Nachrichten, die leicht zu Panik, Netzwerkmassenvorfällen (网络群体性事件 Wangluo Quntixing Shijian) usw. führen können
8. Beschwerden oder Nachrichten, die bereits einer Petitionsabteilung geschildert wurden

(Enorth 2014)

Es ist dabei festzuhalten, dass diese Richtlinien, aus denen diese Kriterien abgeleitet wurden, auf 5 Jahre begrenzt waren und damit ausgelaufen waren (Generalbüro der Volksregierung der Stadt Tianjin 2009, Artikel 15). Dennoch wurden diese Kriterien zwischen Ende Juni und Oktober 2014 (Enorth 2014) vom Leitfaden übernommen und direkt über dem Eingabeformular der Beschwerde angezeigt. Außerdem wird auf den Websites der Stadtbezirke von Tianjin zum Teil auch 2019 noch auf diese Regelung verwiesen (Jinnan 2019). 2014 wurden außerdem folgende Kriterien ergänzt:

Wenn Ihre Nachricht den folgenden Inhalt enthält, gilt sie als „Nachricht außerhalb der Reichweite“ und wird nicht akzeptiert:

1. Nachrichten, die nicht in die Gerichtsbarkeit dieser Stadt fallen;
2. Nachrichten, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der bearbeitenden Einheit fallen;

3. Nachrichten mit Werbeinhalten.

(Enorth 2014)

Besonders auffällig sind dabei Beschwerden, die nicht in den Zuständigkeitsbereich fallen. Hintergrund dieser Regelung ist, dass in Tianjin bei online eingereichten Nachrichten nach wie vor ein Adressat gewählt werden muss (Tianjin 2019a). In den anderen beiden Städten, Xi'an und Fuzhou, wird der Adressat von den Betreibern der Plattform anhand des Beschwerdeinhalts ausgewählt. Durch die Selbstauswahl der Behörde ist das Risiko, dass der falsche Adressat gewählt wird, deutlich höher. In bisheriger Forschung wurde gezeigt, dass Antworten auf Beschwerden in 40–50 Prozent der Fälle entweder eine Ablehnung der Beschwerde (deferral) oder der Verweis auf eine andere Behörde (referral) ist (J. Chen, Pan und Xu 2016, S. 26). Bei einer Untersuchung der Antworten auf der Plattform wird aber ersichtlich, dass dies in der Praxis kaum vorkommt. Eine Suche nach Stichwörtern wie „Zuständigkeit(sbereich)“, „Transfer“ und „relevante Behörde“ liefern kaum Beschwerden die abgelehnt wurden. Vielmehr finden sich Fälle in denen bei der Eingabe der Beschwerde eine falsche Behörde ausgewählt wurde und diese an eine zuständige Behörde übergeben wurde, die diese dann bearbeitete.⁵⁷ Auch wenn der/die BenutzerIn auswählen muss welche Behörde angeschrieben wird, existieren Mechanismen um einen internen Transfer der Nachrichten zu ermöglichen.

Auch die Ablehnungsgründe, dass die Beschwerde bereits beim Petitionsbüro eingegangen ist, oder dass die Nachricht Panik verursacht wurde in keiner Antwort öffentlich als Ablehnungsgrund angegeben. Wenngleich die Möglichkeit besteht, dass Beschwerden, auf die diese Kriterien zutreffen, gar nicht veröffentlicht bzw. gelöscht werden⁵⁸. Häufig finden sich hingegen Fälle, in denen die Beschwerdesteller bereits in ihrer Nachricht angeben, dass sie das Problem bereits dem Petitionsbüro vorgestellt haben – und dennoch eine Antwort erhielten.⁵⁹ Es finden sich sogar Einträge, in denen die antwortende Behörde darauf aufmerksam macht, dass dieses Problem bereits beim Petitionsbüro eingereicht wurde.⁶⁰ Auch mehrfach eingereichte Beschwerden (allerdings bei unterschiedlichen Behörden) werden entge-

⁵⁷Siehe z.B. http://zm.tj.gov.cn/gov_open/3986788.html

⁵⁸Die Regeln sind nicht klar, was den Umgang mit abgelehnten Beschwerden angeht. So ist die Löschung von Beschwerden, die Panik auslösen zu oder „Netzwerkmassenvorfällen“ führen, verständlich. Die Löschung von Beschwerden, bei denen lediglich die Behörde falsch ausgewählt wurde, dürfte bei BeschwerdestellerInnen allerdings für Verwirrung sorgen.

⁵⁹Siehe z.B. http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4223260.html, http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4211288.html

⁶⁰http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4068421.html

gen oben genannten Regeln akzeptiert und vielfach auch beantwortet.⁶¹ In Bezug auf die ursprünglich sehr fragmentierten Beschwerdemöglichkeiten zeigt diese Herangehensweise zunächst vor allem eine deutlich verbesserte Koordination und Zusammenarbeit der Behörden.

4.1.3. Zeitliche Beschränkungen

Ebenfalls mit der Einführung des Null-Distanz Portals wurden neben einer konkreteren Zielformulierung und Regelungen zum Inhalt auch erstmals Fristen festgesetzt, innerhalb der Beschwerden zu behandeln sind. Dabei wurde die maximale Antwortzeit schon zu Beginn auf 7 Tage festgelegt. Binnen dieser Frist musste die Nachricht bearbeitet werden oder, in komplexeren Fällen, zumindest in einer initialen Antwort erläutert werden, welche Maßnahmen zur Lösung des Problems eingeleitet werden. Eine vollständige Antwort und Erklärung der Ergebnisse möglicher Maßnahmen muss binnen 60 Tagen geschehen (mit einer möglichen Fristverlängerung um 30 Tage) (Generalbüro der Volksregierung der Stadt Tianjin 2009, Artikel 8). In Abbildung 8 ist zu sehen, wie viele Nachrichten fristgerecht bearbeitet wurden.⁶²

Insbesondere bei den Beschwerden an die Bezirksvorsteher fällt auf, dass dieses Limit anfangs öfters überschritten wurde. Erkennbar wird aber auch eine deutliche Verbesserung, seit 2016 waren jeweils weniger als 1% als überfällig markiert. Es muss jedoch festgehalten werden, dass die Verbesserung der Antwortrate innerhalb der Frist nicht zwangsläufig eine Verbesserung bei der Lösung der Probleme mit sich bringt. So werden viele Beschwerden als „nicht überfällig“ markiert, obwohl nur eine initiale Antwort existiert, die den Inhalt hat, dass sich dem Problem angenommen wird. Die weitere Frist, innerhalb der eine vollständige Klärung der Situation erfolgen muss, wurde dafür nicht herangezogen.⁶³

⁶¹Siehe z.B. die folgende Beschwerde die jeweils an einen unterschiedlichen Adressaten gesendet wurde: http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4066230.html, http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4066232.html, http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4066255.html, http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4065873.html

⁶²Dabei wurde analysiert wie viele Nachrichten im Korpus mit dem Prädikat „überfällig“ (siehe Abbildung 8) gekennzeichnet wurden. Eine genauere und zuverlässige Analyse, bei der der Zeitraum zwischen Nachricht und (erster) Antwort gemessen wird, ist nicht möglich, da das System nur die jeweils letzte Antwort mit Datum erfasst. Ein Datum im Fließtext der Antwort ist nicht immer vorhanden und in manchen Fällen sogar fehlerhaft, weshalb auf eine solche Analyse verzichtet wurde.

⁶³Siehe z.B. http://zm.tj.gov.cn/gov_open/4067030.html

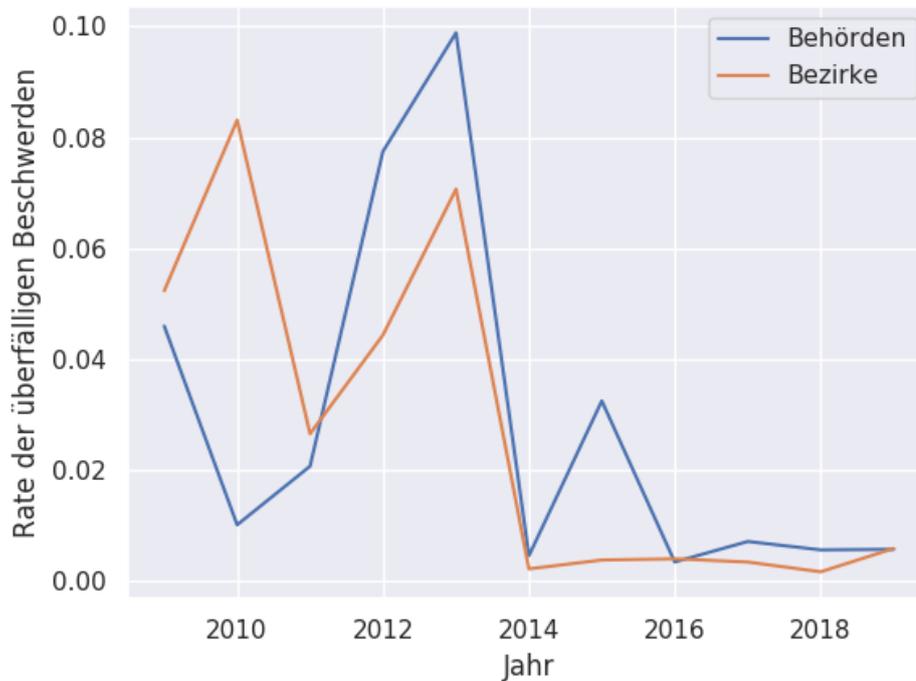


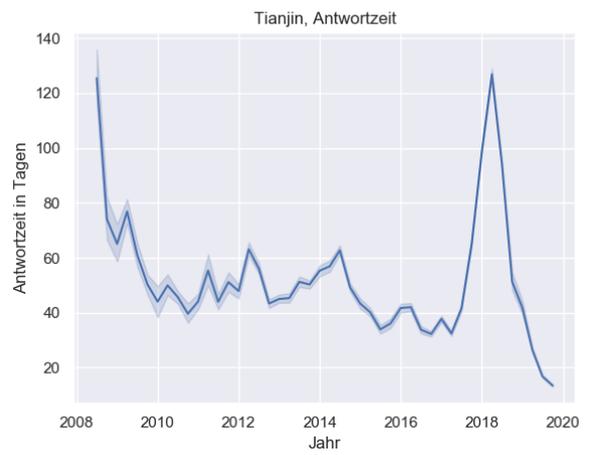
Abbildung 8: Entwicklung der Rate der überfälligen Beschwerden auf den lokalen Portalen Tianjins

Zeitliche Beschränkung für den LLMB-Bereich

Für die Antworten auf dem LLMB setzte die Führung Tianjins ein Limit von 15 Tagen fest (Briefe und Anrufe des Parteikomitees der Stadt Tianjin 2009). In Abbildung 9a ist jedoch zu sehen, dass die allerwenigsten Antworten diese Vorgabe erfüllen. Erst Ende 2018 gibt es einen deutlichen Aufwärtstrend, wobei auch dabei nur etwa 70% eine rechtzeitige Antwort erhalten. In Abbildung 9b wird die durchschnittliche Antwortzeit in Tianjin dargestellt. Es wurden dabei, wie in ähnlichen Analysen in den folgenden Kapiteln, nur Nachrichten berücksichtigt, die innerhalb von 180 Tagen eine Antwort erhielten. Bei noch weiter zurückliegenden Antworten wird oft gar nicht mehr auf die individuellen Beschwerdetexte eingegangen.



(a) Rate der zeitgerechten Beantwortung



(b) Durchschnittliche Antwortzeit

Abbildung 9: Fristgerechte Behandlung von Nachrichten im Tianjin-Bereich des LLMB

4.2. Fuzhou

Auf der Website Fuzhous taucht ein Link zu einem Bürgermeister-Briefkasten erstmals 2002 auf. Auch hier handelt es sich zunächst um ein einfaches Kontaktformular, ähnlich wie in Tianjin. Daneben existierte weiters ein Portal für „Leistungsbeschwerden“, mit einem beinahe ident gestaltetem Kontaktformular. Die Nachrichten, die über den Bürgermeister-Briefkasten verschickt wurden, konnten nicht öffentlich eingesehen werden, im Gegensatz zu den Leistungsbeschwerden. Ab Ende 2004 rückte der Link zum Bürgermeister-Briefkasten an eine prominentere Stelle, während der Verweis zu den Leistungsbeschwerden entfernt wurde.

Im März 2006 wurde schließlich die 12345-Plattform eröffnet und nahm die Position des Bürgermeister-Briefkastens ein. Bis 2016 gab es an anderer Stelle weiterhin den Verweis „Bürgermeister-Briefkasten“ der jedoch auch zur 12345-Plattform führte. Es gab bereits vor März 2006 Nachrichten auf der 12345-Plattform, allerdings konnten diese teilweise noch nicht an alle Behörden weitergeleitet werden (Zheng 2006). Der ursprüngliche Bürgermeister-Briefkasten wurde mit Einführung dieser Plattform nicht mehr weitergeführt, während die Leistungsbeschwerden schon Ende 2014 eingestellt wurden.⁶⁴ Bis 2007 wurden auf der Plattform bereits 65.000 Beschwerden, Vorschläge und Anfragen eingegeben, 84% davon wurden angenommen und 75,2% veröffentlicht (Fujian 2008). Seitdem wurde die Plattform nach und nach angepasst und ist die derzeit einzige lokale Beschwerdeplattform in Fuzhou.

4.2.1. Funktionalitäten und Anforderungen

Beim ursprünglichen Bürgermeister-Briefkasten existieren Felder für den Namen, Telefonnummer, E-Mail, Adresse, wobei nur eine Kontaktmethode, d.h. Telefonnummer bzw. E-Mail verpflichtend auszufüllen ist. Für die Nachricht ist ein Titel, der Nachrichtentext auszufüllen, sowie ein Adressat, der aus einer Liste von 9 BürgermeisterInnen ausgewählt werden kann. Ebenso wurde darauf hingewiesen, dass die Nachrichten entsprechend der Petitionsrichtlinien bearbeitet werden, sowie auf die (damals gültigen) Richtlinien von 1995 verlinkt (Fuzhou 2002a).

Der einzige Unterschied bei den Leistungsbeschwerden bestand darin, dass statt eines Adressaten gewählt werden musste, welches Thema die Beschwerde betrifft. Auswählbare Optio-

⁶⁴Durch die Entfernung eines gut sichtbaren Verweises auf der Startseite, war diese Plattform allerdings schon Jahre zuvor kaum noch aktiv.

nen waren 1. der städtische Bau 2. die Kader-Arbeitsweise 3. Verkehrsprobleme 4. Finanzprobleme 5. oder Sonstiges

Ebenso musste gewählt werden ob es sich um einen Vorschlag, eine Beschwerde, die Einbringung einer Idee oder Sonstiges handelt (Fuzhou 2002b). Abbildung 10 zeigt eine solche Beschwerde.

投诉信息回复情况

投诉人：	王飞
标题：	商务部研究院信用管理部至市长函
涉及方面：	其他方面
反映类型：	反映建议
反应内容：	请点击查看详细内容
效能办回复：	请点击查看回复
主管单位回复：	请点击查看回复

Abbildung 10: Beschwerde in Fuzhou aus dem Jahr 2003

Im Gegensatz zu moderneren Portalen existierte weder bei der Beschwerde, noch bei der Antwort durch die Behörde ein Datum. Ebenfalls muss für den Beschwerdetext bzw. die Antwort auf eine extra Seite navigiert werden (siehe Abbildung). In beinahe allen Fällen erhielten diese Beschwerden keine Antwort, weder vom Leistungsbüro (效能办 Xiaonengban) noch von der zuständigen Behörde. Dieser Umstand spiegelte sich auch in einigen Beschwerden wieder, die auf diese Missstände eingehen. So finden sich zum Beispiel Einträge wie „Ich habe mehrmals eine Nachricht gesendet, ohne eine Antwort zu erhalten“ (Unbekannt 2003), „Ist das Leistungsbüro zum Spielen hier?“ (Fuzhou 2003, Eintrag 143) oder „Interessiert das hier jemanden?“ (Fuzhou 2002c, Eintrag 64)

Darüber hinaus ist ersichtlich, dass die Gesamtbeschwerdezahl zu späteren Zeitpunkten oft geringer war als zuvor, d.h. Einträge gelöscht wurden. Zum Teil handelte es sich hierbei um Spam, allerdings wurden auch einige berechtigte Nachrichten entfernt.

2004 wurde das Kontaktformular um einen Brief an den Bürgermeister zu senden überarbeitet und erlaubte zusätzlich den Beruf, sowie die Personalausweisnummer anzugeben. Die Pflichtangaben beschränkten sich allerdings auf den Namen – eine Kontaktmöglichkeit ist nicht länger notwendig. Diese ist nur notwendig wenn eine Antwort gewünscht wird. Beim Nachrichtenteil kann nun, wie zuvor bei den Leistungsbeschwerden, ausgewählt werden ob es sich um einen Vorschlag, Beschwerde oder Sonstiges handelt. Auch ein Anhang kann hinzugefügt werden. Neu ist ebenfalls, dass angegeben werden muss, ob über dieses Anliegen bereits berichtet wurde oder nicht (Fuzhou 2004). Wie beim Vorgänger sind die Nachrichten und Antworten jedoch nicht öffentlich einsehbar.

2006 wurde die 12345-Plattform eröffnet auf deren Funktionalität im Weiteren eingegangen wird.

Mehr Kanäle

Mit der Einführung der 12345-Plattform wurden auch die Funktionalitäten der Beschwerdeplattform deutlich erweitert. Ein Aspekt ist dabei die Erweiterung der Beschwerdekkanäle. Während mit den beiden Kontaktformularen Nachrichten nur über die Website zu senden waren, spezifizierten die Regeln der 12345-Plattform zunächst vor allem auch die Möglichkeit, Nachrichten auch über Telefon und Fax einzugeben (Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou 2006, Artikel 2). Dadurch wurde das Portal insbesondere zu Beginn deutlich zugänglicher, da die Internetnutzung 2006 landesweit bei nur etwa 10,5% lag (CNNIC 2012). Die Input-Kanäle wurden dabei stetig erweitert, sodass 2019 Nachrichten telefonisch, via Smartphone-App, SMS, QQ, WeChat, Weibo, E-Mail und Fax eingereicht werden können. Eine Analyse des Korpus zeigt jedoch, dass auch in den letzten 2 Jahren 49% der Nachrichten über die Website und 45% telefonisch eingingen. Bereits zu Beginn wurde festgelegt, dass Nachrichten, die telefonisch oder per Fax eingehen, im System festgehalten werden müssen (Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou 2006, Artikel 5). Mit der Veröffentlichung der Telefon-Beschwerden unterscheidet sich die Plattform von anderen Plattformen, die oft nur von BeschwerdestellerInnen selbst verfasste Nachrichten veröffentlichen.

Teilnehmende Behörden

Während der Bürgermeister-Briefkasten lediglich Nachrichten an die (Vize-)Bürgermeister erlaubte und die Leistungsbeschwerden ausschließlich an das Leistungsbüro geleitet wurde, integrierte die 12345-Plattform zahlreiche Behörden. Dazu wurden 448 Abteilungen auf

Stadtebene, sowie der 5 urbanen Bezirke in das System integriert. Die außen liegenden Kreise, die administrativ ebenfalls zu Fuzhou gehören, wurden vorerst nicht in das System eingebunden (Fuzhou 2006a), was im Juli 2007 allerdings nachgeholt wurde (Fan 2007). Nach und nach wurden auch weitere Abteilungen in das System integriert, sodass Ende November 2019 eine Anzahl von 1265 teilnehmenden Behörden verzeichnet wurde.

Anforderungen für Beschwerden

Während der Bürgermeister-Briefkasten und die Leistungsbeschwerden relativ geringe Anforderungen für das Einreichen einer Beschwerde hatten, wurden mit der Einführung des 12345-Portals deutlich mehr Informationen abgefragt. So wurde nun verpflichtend eine E-Mail-Adresse verlangt, optional konnte auch Geschlecht, Adresse, Telefonnummer, Fax, Arbeitseinheit und Beruf angegeben werden. Für die Beschwerde selbst wurde nun neben Betreff auch ein (auswählbares) Thema und der Ort des Geschehens abgefragt und zunächst optional, später aber verpflichtend, der Zeitpunkt des Geschehens. Ebenfalls konnte gewählt werden, ob der Eintrag veröffentlicht werden soll. Seit 2018 ist auch eine Mobiltelefonnummer verpflichtend anzugeben. Diese wird mittels SMS-Code automatisch verifiziert.

Kommentare von Führungspersönlichkeiten

Eine Besonderheit der 12345-Plattform in Fuzhou ist, dass von 2006 bis Ende 2017 auch etwaige Kommentare von Führungspersönlichkeiten sichtbar waren. So existierte bei jeder Nachricht ein Feld für die Anmerkungen einer Führungspersönlichkeit der Stadt (市领导批示 *shilingdao pishi*), sowie eines für jene auf Bezirksebene (区领导批示 *qulingdao pishi*). In den meisten Fällen, wie auch in Abbildung 11, gab es jedoch keinen solchen Kommentar. Dennoch erlaubte eine solche Funktion ein umfangreicheres Verständnis des internen Bearbeitungssystems und darüber, welche Rolle die jeweiligen Führungskräfte bei der Bearbeitung der Beschwerden hatten. Zusätzliches Gewicht bekam diese Funktion auch durch die Möglichkeit auf der Übersichtsseite diejenigen Beschwerden herauszufiltern, die einen solchen Kommentar erhielten.⁶⁵ In späteren Überarbeitungen des Portals wurde die Möglichkeit diese Kommentare anzusehen wieder entfernt.

⁶⁵Diese Funktion konnte im Rahmen dieser Arbeit aber nicht genutzt werden, siehe Einschränkungen bei archivierten Webseiten in Unterunterabschnitt 3.4.1.

首页 诉求件列表 热点问题 运行通报 参与部门 使用向导 政务服务 部门登录	
您	
的位置: 首页 > 诉求件列表 > 诉求件详情页	
想进行产权登记	
诉求编号:	FZ15031200760
诉求标题:	想进行产权登记
诉求内容:	之前建的房子超平方了, 那会没去补超出的9平方米。请问现在如何去规划管理部门补办超面积部份的规划审批手续, 现在可以进行办超面积部份的规划审批手续吗?
转办意见:	福州市信访局 1、请 闽清县信访局 在 2015-3-16 09:39 前批转。(2015-3-13 09:39) 闽清县信访局 1、请 闽清县城乡规划管理办公室 在 2015-3-20 09:45 前回复。(2015-3-13 09:45)
市领导批示:	
区(市)县领导批示:	
回复意见:	您好, 目前全县已停止自建房超平方补办。(闽清县城乡规划管理办公室 于 2015-3-13 15:31 回复)
诉求人:	林宁炮
事件地点:	福州市闽清县台铺村
诉求时间:	2015-3-12 20:26
截止日期:	2015-3-20 09:45
发表评论 (福州12345系统满意度和评价有何作用)	
已发表评论:	对闽清县城乡规划管理办公室的评论: [很满意] 很不错, 解决了问题 (2015-3-13 20:55)
* 验证码:	<input type="text"/> [只有诉求人可凭验证码发表评论]
* 满意度:	<input checked="" type="radio"/> 很满意 <input type="radio"/> 满意 <input type="radio"/> 一般 <input type="radio"/> 不满意 <input type="radio"/> 很差 选择评论部门: <input type="text" value="----所有----"/>
* 评论内容:	请在此发表评论, 注意文明发言。 <input type="text"/> <small>(还剩2000字可输入, 如果内容超过两千字, 建议Word附件方式提交)</small>
上传附件:	<input type="text"/> 请输入正确的验证码才可添加附件
<input type="button" value="提交"/>	

Abbildung 11: Beschwerde in Fuzhou auf dem 12345-Portal im Jahr 2015

Bewertungen

Seit dem 16.5.2007 existiert außerdem eine Bewertungsfunktion für den/die AutorIn (Fuzhou 2008). Ursprünglich konnte damit auf einer 5-stufigen Skala eine Bewertung von „sehr unzufrieden“ bis „sehr zufrieden“ abgegeben werden und ergänzend ein Kommentar verfasst, sowie ein Anhang hochgeladen werden. Die so abgegebene Bewertung war danach öffentlich einsehbar. In späteren Versionen wurde diese Funktion erweitert und erlaubte nun nicht nur eine gemeinsame Bewertung, sondern bot die Möglichkeit, jede antwortende Einheit einzeln zu bewerten (siehe Abbildung 11). Ab Ende 2017 wurde das Bewertungssystem so verändert, dass nun lediglich 3 Optionen zur Bewertung erlaubte: „Zufrieden“, „Mittelmäßig“ und „Unzufrieden“ (Hong 2017). Im Frühjahr 2018 wurden die Antwortmöglichkeiten auf „Zufrieden“ oder „Unzufrieden“ reduziert (Fang 2018). Bemerkenswert bei der Bewertung ist, dass bis Sommer 2012 die mittlere Option vorausgewählt war, während in späteren Versionen die jeweils beste Option gewählt war.⁶⁶ Mit einer Überarbeitung des Website-Designs war es ab Anfang 2018 nicht mehr möglich die abgegeben Beschwerden öffentlich einzusehen. Im August 2018 wurde außerdem verändert, dass Bewertungen innerhalb von 3 Tagen abgegeben werden müssen (Fuzhou 12345 2018). Sowohl die Plattform, als auch die für die Behörden geltenden Richtlinien betonen dabei die Relevanz der Bewertungen im System. Bei unge-

⁶⁶Vergleiche z.B. Lin 2012a und Lin 2012b

nügender Behandlung drohen den zuständigen Behörden bzw. BeamtInnen Konsequenzen (Stadtregierung von Fuzhou 2017, Artikel 15). Beim Zweck der Bewertung auf der Plattform werden BenutzerInnen auf diesen Umstand hingewiesen mit einem Verweis darauf, dass in einigen Fällen bereits Maßnahmen ergriffen wurden (Que 2009). Insgesamt wurden jedoch nur etwa 11,8% der Antworten bewertet.⁶⁷

Verteilungssystem

Die Richtlinien zum Betrieb der 12345-Plattform sehen ein Verteilungssystem für die eingehenden Nachrichten vor. Diese Zuteilung geschah dabei anfänglich durch die Petitionsbüros der unterschiedlichen Ebenen (Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou 2006) und mittlerweile durch das „Smart Fuzhou“-Center (Stadtregierung von Fuzhou 2017). Im Gegensatz zu anderen Plattformen, wie beispielsweise der von Tianjin, war dieser Ablauf bei jeder Nachricht nachvollziehbar (Liu 2006). Der unternommenen Maßnahmen waren dadurch deutlich transparenter, da nicht nur Antworten der bearbeitenden Einheiten sichtbar waren, sondern auch detailliert einsehbar war, wann die Nachricht an welche Behörde weitergeleitet wurde und innerhalb welcher Frist diese im nächsten Schritt zu bearbeiten war. Ebenso wie die Bewertungen sind diese Informationen jedoch seit Anfang 2018 nicht länger abrufbar.

4.2.2. Erwünschte und Verbotene Inhalte

Mit der Einrichtung des 12345-Portals wurden auch erstmals umfassendere Regeln hinsichtlich der Inhalte geschaffen. So werden folgende Nachrichten laut Benutzungseleitfaden (Fuzhou 2006b) und der ursprünglichen Fassung der Bearbeitungsrichtlinien für Behörden nicht akzeptiert wenn sie:

1. gegen die Verfassung oder Gesetze verstoßen
2. die Staatsmacht oder das sozialistische System stürzen wollen
3. falsche Fakten, Gerüchte oder Störungen der sozialen Ordnung zum Inhalt haben
4. Beleidigungen oder Angriffe gegen andere Personen zum Gegenstand haben
5. außerhalb der Zuständigkeit der Stadt liegen

⁶⁷Auch wenn der Bewertungsstatus nicht länger einsehbar ist erlaubt die Suche nach bewerteten Nachrichten zu suchen. Ende November 2019 wurden dabei etwa 236.000 Ergebnisse mit Bewertung gefunden während die Gesamtzahl bei etwa 1,99 Millionen lag.

6. bereits im judikativen Prozess, Verwaltungsüberprüfungen oder im Schiedsverfahren behandelt werden
7. die Angelegenheit eine Behörde betrifft, die nicht im 12345-Prozess beteiligt ist
8. einen Notfall darstellen.

(Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou 2006, Artikel 3)

In der darauf folgenden Fassung von 2007, wird zusätzlich noch „wenn sie nicht in den Bereich der Verwaltungsfunktionen fallen“ als Ablehnungsgrund angegeben (Stadtregierung von Fuzhou 2007, Artikel 3). Diese Ergänzung wurde ebenso in den Benutzungsleitfaden aufgenommen (Fuzhou 2007).

Alle anderen Beschwerden sollen vom Petitionsbüro angenommen werden und an die entsprechenden Behörden weitergeleitet werden (Stadtregierung von Fuzhou 2007, Artikel 4). Einen expliziten Bezug auf die Petitionsbestimmungen gibt es trotz der Zuständigkeit des Petitionsbüros jedoch nicht. Erst in einer weiteren Überarbeitung 2012 geschieht das, wobei gleichzeitig auch folgende weitere Ablehnungskriterien aufgenommen wurden:

- Angelegenheiten, die gemäß den Petitionsbestimmungen nicht annehmbar sind
- Bitten, die keinen klaren, konkreten Inhalt besitzen
- Gesuche, die den Schutz von persönlichen Rechte und Interessen zum Inhalt haben, Name und Kontaktdaten jedoch nicht vorhanden sind oder nicht verifiziert werden konnten
- Andere Anliegen, die nicht durch das 12345-System behandelt werden sollten.

(Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou 2012, Artikel 3)

Mit dem letzten Punkt wurde eine Generalklausel geschaffen mit der Anliegen abgelehnt werden können. Wie streng diese Regelungen umgesetzt werden, ist dabei schwierig festzustellen, denn Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou (2012, Artikel 4) verbietet die Weiterleitung dieser Einträge und damit auch eine spätere Veröffentlichung mit dem Ablehnungsgrund. Es gibt allerdings auch einige Fälle in denen Beschwerden oder Anfragen, die eine dieser Ablehnungskriterien erfüllen, dennoch angenommen wurden. Vor allem Beschwerden zu persönlichen Rechten und Interessen ohne Name bzw. Kontaktmöglichkeit werden häufig angenommen und weitergeleitet. In den Antworten wird oft auf diesen Umstand hingewiesen. Diese Antworten sind dadurch zwangsweise weniger konkret und et-

waige Maßnahmen konnten nicht eingeleitet werden, sie wurden jedoch nicht vom System ausgeschlossen.⁶⁸

Die derzeit gültige Fassung dieser Bestimmungen überarbeitete die Bestimmung zu Annahme/Ablehnung von Beschwerden erneut. Dabei wurde nicht nur die Generalklausel gestrichen, sondern auch der Bezug auf Petitionsbestimmungen. Die Rolle des Petitionsbüros wurde in dieser Revision darüber hinaus stark geschwächt und überträgt auch die Aufsichtsfunktion an „Smart Fuzhou“. Diese Emanzipation kann dabei als Signal gedeutet werden, dass das Beschwerdeportal an Eigendynamik gewinnt. Ebenso untersagen zwei neue Regelungen:

- Angelegenheiten bezüglich nicht-produktiven Funktionen des Volkskongresses, des CPPCC, der Gerichte, Staatsanwaltschaften, sowie des Militärs und der bewaffneten Polizei
- Angelegenheiten, die gemäß den Gesetzen und Vorschriften beigelegt wurden, aber vom selben Antragsteller (Name, E-Mail-Adresse, IP-Adresse, Kontakttelefon, Mobiltelefon, Faxnummer und Inhalt sind identisch) immer noch mit denselben Fakten und Gründen eingereicht werden.

Ebenso nicht angenommen werden, neben Angelegenheiten die bereits durch Klagen, Verwaltungsüberprüfungen oder im Schiedsverfahren behandelt werden (bisherige Regelung), auch Angelegenheiten, die bereits in Petitionsstellen bearbeitet werden (Stadtregierung von Fuzhou 2017, Artikel 5, Absatz 2).

Wie auch schon in Tianjin werden diese Richtlinien bei Beschwerden mit Bezug auf Petitionen oder identische Beschwerden oft weniger streng angewendet und zahlreiche Anliegen werden dennoch bearbeitet. Im Beschwerdekopus finden sich keine Fälle bei denen eine Bearbeitung öffentlich verweigert wird. In diesen Fällen wird also gegebenenfalls lediglich der Autor/die Autorin direkt informiert und die Beschwerde gar nicht erst veröffentlicht.

4.2.3. Zeitliche Beschränkungen

Mit der Einführung des 12345-Systems wurde auch in Fuzhou eine Frist festgesetzt, innerhalb der die Anliegen der Bevölkerung bearbeitet werden müssen. In den initialen Bestimmungen ist eine maximale Bearbeitungsdauer von 10 Werktagen vorgesehen, innerhalb denen die zuständige Behörde die ihr zugeteilten Nachrichten abfragen und bearbeiten muss.

⁶⁸Siehe z.B. <http://fz12345.fuzhou.gov.cn/fzwp/callDetail.jsp?callId=FZ18103001517>

Anschließend müssen die Ergebnisse der Behörde vom Petitionsbüro überprüft und freigeschaltet werden. Ob diese Überprüfung innerhalb dieser Frist stattfinden muss, ist unklar. Der Benutzungsleitfaden spricht davon, dass Ergebnisse nach 10 Tagen vorliegen (Fuzhou 2006b), das Policy-Dokument nennt hingegen eine 2-tägige Frist für die Überprüfung, die nicht zu diesen 10 Tagen zählt (Generalbüro der Stadtregierung von Fuzhou 2006, Artikel 8).

Mit der Überarbeitung dieser Regeln 2012 wurde diese Frist verkürzt. Dabei wurde nun auch eine Unterscheidung zwischen den Nachrichtentypen vorgenommen. Anfragen müssen innerhalb von 5 Werktagen bearbeitet werden, die übrigen Typen innerhalb von 10 Werktagen. Auch wird deutlich gemacht, dass der jeweilige Zeitraum die Zeit für die Verteilung der Beschwerde und der Überprüfung inkludiert.

2017 wurden die Fristen weiterhin verkürzt. Das Limit für Anfragen beträgt nun 2 Werk-tage. Beschwerden müssen allgemein binnen 10 Werktagen bearbeitet werden, jene die als „Convenience Service“-Angelegenheiten gelten, innerhalb von 3 Werktagen. Vorschläge und Dankesbriefe müssen binnen 5 Werktagen beantwortet werden. Hilfesuche müssen innerhalb von 3 Tagen behandelt werden, wobei die Kontaktaufnahme mit der hilfesuchenden Person innerhalb eines Werktags aufgenommen werden muss. Binnen eines Tages müssen allgemein auch Angelegenheiten behandelt werden, die dringend oder einfach zu erledigen sind. In komplizierteren Fällen kann um eine Verlängerung der Frist gebeten werden (Stadt-regierung von Fuzhou 2017, Artikel 8).

Abbildung 12 zeigt die Veränderung der Dauer von Beschwerde bis zu ersten Antwort der Behörde.⁶⁹ Die Grafik zeigt, dass schon um den Jahresbeginn 2009 die Antwortzeit für Fragen deutlich verkürzt wurde, noch deutlich bevor diese Frist 2012 kodifiziert wurde. So stieg zu diesem Zeitpunkt die Rate der Anfragen, die binnen 5 Werktagen eine Antwort erhielten von etwa 55% auf etwa 90% an. Ebenso stieg die Rate der Anfragen die binnen 10 Werk-tagen beantwortet wurden auf annähernd 100%. Die Veränderung bei den Regeln der Platt-form Ende 2010, sowie die Kodifizierung einer 5-tätigen Antwortfrist brachte hingegen keine weitere Veränderung. Die weitere Verkürzung auf 2 Werktage fällt hingegen mit der Imple-mentierung der neuen Regeln zusammen. Auch hier wurde nach der Implementierung eine zeitgerechte Beantwortung in etwa 90% der Fälle erreicht.⁷⁰

⁶⁹ Automatisierte Antworten bzw. Antworten die lediglich den Empfang der Nachricht bestätigen werden dabei ignoriert.

⁷⁰ Es ist dabei zu beachten, dass bei diesen Zahlen etwaige Fristverlängerungen nicht berücksichtigt wurden, weil diese nicht öffentlich einsehbar sind. Da es sich hierbei allerdings um Anfragen und nicht Beschwerden handelt, dürfte nur selten eine Fristverlängerung notwendig gewesen sein.

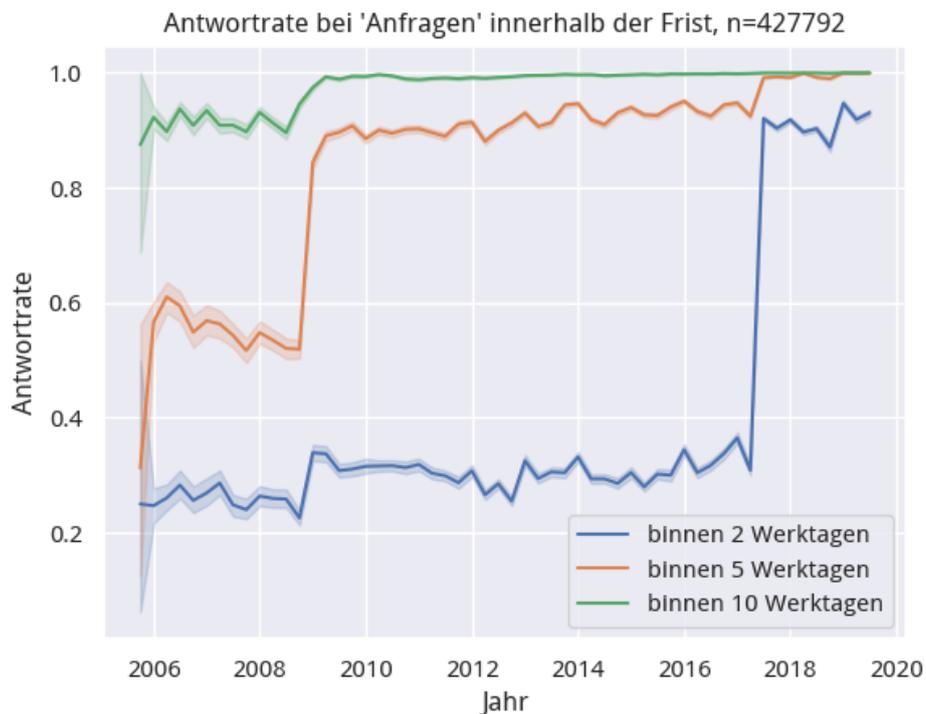


Abbildung 12: Anteil der Nachrichten des Typs „Anfrage“ die binnen 2, 5 bzw. 10 Arbeitstagen beantwortet wurden.

In Abbildung 13 wird dargestellt, wie zeitgerecht die Nachrichtentypen Beschwerde, Vorschlag, Hilfesuch, Dankesbrief und Anfrage behandelt werden, seitdem die neue Regelung in Kraft getreten ist. Es ist ersichtlich, dass diese verkürzte Antwortzeiten in etwa 80% der Fälle eingehalten werden – unabhängig vom Nachrichtentyp. Bei den Beschwerden, die innerhalb von 10 Werktagen bearbeitet werden, ist dabei zunächst keine Veränderung zu sehen. Interessant ist aber der deutliche Anstieg der Beschwerden die binnen 3 Werktagen (der Frist für „Convenience Beschwerden“) bearbeitet wurden (in Orange dargestellt). Für BenutzerInnen der 12345-Plattform ist nicht ersichtlich, welche Beschwerden intern als solche gekennzeichnet werden, und deren Anzahl ist mit dem Korpus daher nicht bestimmbar. Die hohe Anzahl an Beschwerden, die innerhalb dieser verkürzten Frist bearbeitet werden lässt jedoch darauf schließen, dass diese einen nicht unerheblichen Anteil der Beschwerden darstellen.

Insgesamt werden die immer strengeren zeitlichen Vorgaben also weitgehend von den Behörden erreicht. Insbesondere Behörden, die viele Beschwerden beantworten, haben dabei funktionierende Verantwortlichensysteme. Unter den 50 Behörden, die seit 2017 die meisten Nachrichten bearbeiteten, gab es nur 10 die weniger als 85% der Beschwerden fristgerecht behandeln, nur 5 lagen unter 80%. Der niedrigste Wert lag bei knapp 60%. In etwa 52,7% der

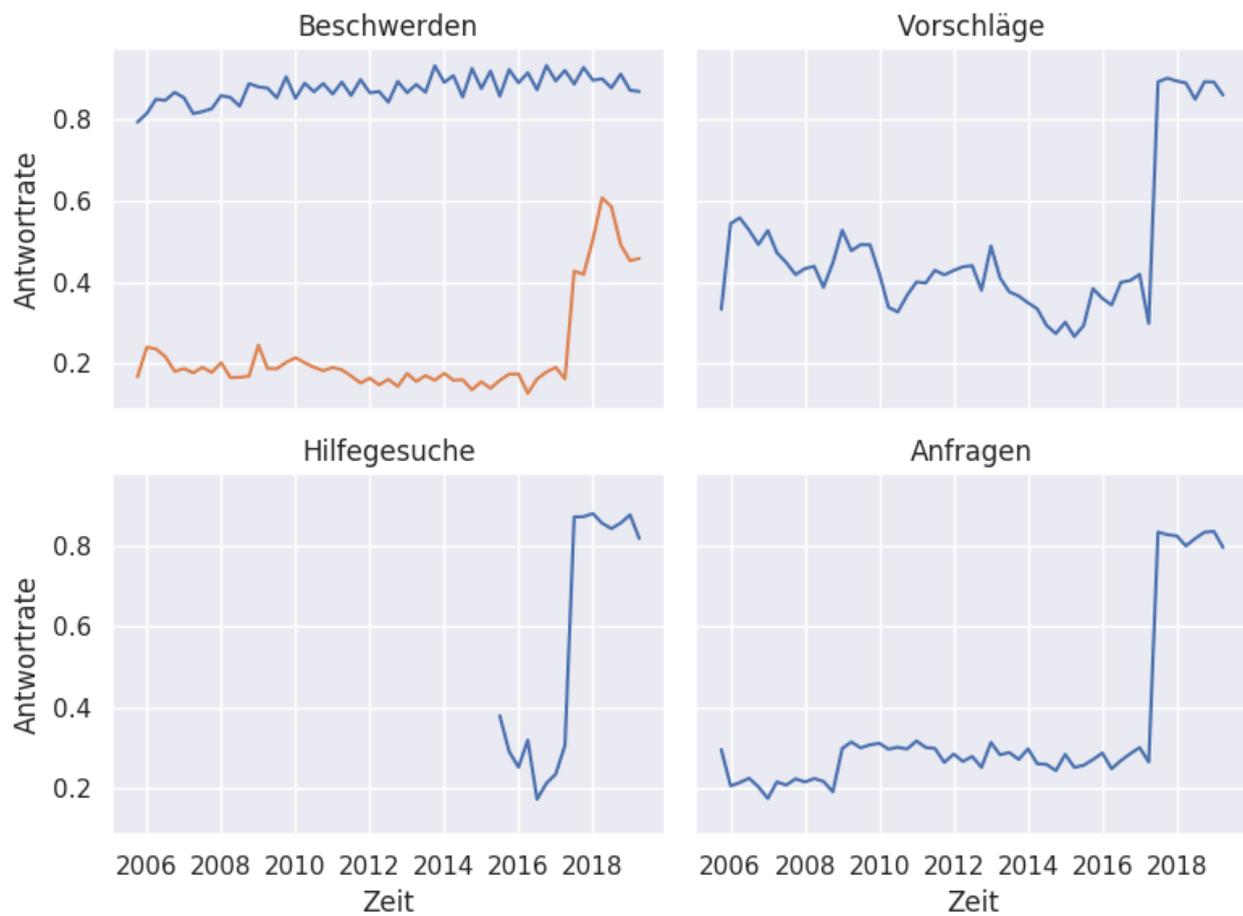


Abbildung 13: Auswirkungen der Einführung von neuen Fristen für unterschiedliche Nachrichtentypen in Fuzhou

Nachrichten seit 2017 stammte die Erstantwort von diesen 50 Behörden, während sich die übrigen Beschwerden auf weitere 1228 Behörden aufteilen.⁷¹ Die Behörden die am seltensten innerhalb der Frist antworteten, hatten dabei oft nur sehr wenige Beschwerden (weniger als 50 innerhalb von 2,5 Jahren).

4.3. Xi'an

In Xi'an gab es den Bürgermeister-Briefkasten erstmals mit einer Überarbeitung der Website im Jänner 2003. Dieser war zunächst lediglich ein Verweis auf eine E-Mail-Adresse verlinkt, an die Nachrichten geschickt werden konnten. Zum Ablauf des Prozesses, sowie zu Inhalten wurde keine Angaben gemacht. Ende 2006 wurde dieser Verweis entfernt und die Interaktionskanäle neu gestaltet. So entstand eine eigene Sektion „Regierung-Bürger-Interaktion“ (政民互动 Zhengmin Hudong) die folgendermaßen beschrieben wurde:

Um den Austausch zwischen der Regierung und der Öffentlichkeit zu verbessern wurden die Kommunikationskanäle ausgebaut. Es wurden Austauschplattformen wie elektronische Briefkästen, Beschwerden, Interviews, Umfragen und Diskussionen geschaffen um die Anliegen der Bürger besser hören zu können und um die Entwicklung der Regierung verständlich machen zu können. (Xi'an 2006c)

Im Folgenden wird auf diese Kanäle kurz eingegangen.

4.3.1. Funktionalitäten und Anforderungen

Bürgermeister-Briefkasten

Als Bürgermeister-Briefkasten ist nun nicht mehr lediglich eine E-Mail-Adresse hinterlegt, sondern ein Kontaktformular. Dabei kann aus einer Liste ausgewählt werden, welche Behörde adressiert worden sind. Zur Auswahl steht unter anderem Bürgermeister-Briefkasten,

⁷¹Besonders bei themenübergreifenden Beschwerden ist es auf der Fuzhou 12345-Plattform nicht ungewöhnlich, dass mehrere Behörden auf eine Angelegenheit antworten (müssen). Es wird sich an diese Stelle lediglich auf die erste Antwort für eine Nachricht bezogen, weil für Außenstehende nicht ersichtlich ist ob mögliche weitere Antworten bereits durch die initiale Zuweisung an die Behörden gefordert war oder erst im Laufe der Bearbeitung notwendig wurde. Deshalb kann nur für die erste Antwort zuverlässig gemessen werden, ob diese fristgerecht eingelangt ist.

Meldungsbriefkasten (举报信箱 Jubao Xinxiang), Stadtentwicklungs- und Reformkommission, sowie zahlreiche weitere funktionelle Behörden und die Bezirksregierungen. Die Beschwerde selbst besteht aus einem Titel, einem Inhaltsteil, sowie einem optionalen Anhang. Von Beschwerdesteller bzw. Beschwerdestellerin werden zumindest Name, Adresse und Telefonnummer verlangt; Geschlecht, Postleitzahl und E-Mail-Adresse sind optionale Angaben. Die Nachrichten wurden nicht veröffentlicht.

Online-Beschwerden

Von Dezember 2006 bis Oktober 2007 wurden insgesamt 10.000 öffentliche Anfragen und Beschwerden eingebracht, wovon etwa 86% beantwortet wurden (Xi'an 2007a). Neben üblichen Informationen wie Name des Autors, Titel und Text der Beschwerde, sowie Datum des Einreichens konnte bei beantwortenden Nachrichten auch die verantwortliche Behörde abgelesen werden. Ebenso bestand für alle Besucher der Website die Möglichkeit die Antwort zu bewerten, wobei „Zufrieden“ bereits vorausgewählt ist. Das Ergebnis zeigte, wie oft für jede der 3 Optionen (zufrieden, mittelmäßig, unzufrieden) abgestimmt wurde. Für das Einreichen einer Nachricht musste entschieden werden, ob es sich um eine Beschwerde oder Anfrage handelt. Ebenso musste die Behörde ausgewählt werden, an die diese Nachricht gesendet wird.⁷² Vom Autor der Nachrichten wird Name, Telefonnummer, sowie Adresse abgefragt, die E-Mail-Adresse kann optional angegeben werden (Xi'an 2007b).

Online-Vorschläge

Unter Angabe von Name, Adresse, Telefonnummer und E-Mail-Adresse konnten Vorschläge eingebracht werden, die anschließend veröffentlicht werden (Xi'an 2006b). Dort konnten sie von anderen BenutzerInnen unterstützt werden. Innerhalb von 20 Tagen mussten die entsprechenden Behörden auf diese Vorschläge antworten und konnten diese annehmen oder ablehnen (Volksregierung der Stadt Xi'an 2006). Diese Entscheidung konnte wiederum von BenutzerInnen bewertet werden.

Die Bereiche Behörden-Briefkasten und Petitionen wurden nicht archiviert. Im Fall der Petitionen existiert jedoch ein Hinweis zu den Petitionsrichtlinien und auch der Name deutet darauf hin, dass es sich hierbei um das „klassische“ Petitionssystem in elektronischer Form handelt.

⁷²Es existierte allerdings auch die Option „Ich weiß nicht welche Behörde“.

2009 wurden die Beschwerdekanaäle abermals neu gestaltet und teilen sich nun in nur zwei Bereiche auf, dem Bürgermeister-Briefkasten und dem Bereich für Beschwerden und Anfragen. Die oben genannten Bereiche wurden nicht mehr fortgeführt und Nachrichten auch nicht übernommen. Einen Bereich der den oben beschriebenen „Online-Vorschläge“ ähnelte gab es nicht mehr und fand sich in den anderen beiden Städten nicht. Es dürfte sich dabei um ein lokales Experiment haben, das letztlich keinen großen Ergebnisse hervorbrachte und deshalb eingestellt wurde. Durchgesetzt haben sich lediglich die Kanäle, die auch schon in den anderen Städten entwickelt wurden.

Die beiden neuen Bereiche gehen nun erstmals konkreter auf ihre jeweiligen Aufgaben ein. So spezifiziert der Bereich „Beschwerden und Anfragen“:

Annahme von Beschwerden, Anfragen und Vorschläge von Bürgern, juristischen Personen und anderen Organisationen zur Arbeit der Verwaltungsorgane von Xi'an (einschließlich Bezirke, Kreise und Städte) und die Übermittlung der Beschwerden an die verantwortlichen Personen und Rückmeldung der Ergebnisse. (Xi'an 2009a)

und der Bürgermeister-Briefkasten

Annahme von Beschwerden, Anfragen, Kritik und Vorschlägen der Öffentlichkeit und aller Gesellschaftsbereiche zu Xi'ans wirtschaftlichem Aufbau, sozialer Entwicklung, Durchsetzung des Verwaltungsrechts, Professionalität und Arbeitsstil der Behörden um die von den Massen reflektierten Anliegen an verantwortliche Einheiten weiterzuleiten, Ergebnisse dieser Anliegen darzustellen, sowie der Stadtregierung relevante Informationen zu bieten. (Xi'an 2009b)

als ihre jeweiligen Aufgaben.

Von diesen Beschreibungen ist abzuleiten, dass sich der Bürgermeister-Briefkasten also eher umfassenderen, abstrakteren Anliegen widmet, während der andere Bereich sich mit den alltäglichen Problemen auseinandersetzt. In beiden Bereichen muss eine Behörde ausgewählt werden die Adressat der Nachricht sein soll. Bei „Beschwerden und Anfragen“ gibt es jedoch auch die Option „Ich weiß nicht welche Behörde“, während im Bürgermeister-Briefkasten eine Behörde ausgewählt werden muss. Ebenso lässt sich im Bereich der Beschwerden und Anfragen auswählen, ob es sich um eine Beschwerde, Anfrage oder einen Vorschlag handelt, sowie ob die Nachricht öffentlich sein soll, was standardmäßig ausgewählt ist. Im Falle des Bürgermeister-Briefkastens sind mehr Angaben notwendig, um eine Nachricht zu senden.

So werden Name, Geschlecht, Adresse, Telefonnummer und E-Mail erfragt, während für den Anfrage- und Beschwerdebereich lediglich eine E-Mail-Adresse ausreichend ist.

Ende 2010 wurde das System verändert und der Link „Ich möchte dem Bürgermeister eine Nachricht senden“ verweist nicht länger auf den Bürgermeister-Briefkasten, sondern auf das, zum Petitionsbüro gehörende, „Xi’an Online Petitions- und Beschwerde-Annahmezentrum“ (西安市网上信访投诉受理中心 Xianshi Wangshang Xinfang Tousu Shouli Zhongxin). Der Bereich „Beschwerden und Anfragen“ ist hingegen über den Archivierungszeitraum von 2009 bis 2016 nahezu unverändert.

Zeitraum von 2012-2017

Parallel zu der im vorigen Abschnitt beschriebenen Plattform der „Beschwerden und Anfragen“ existierte später eine weitere Plattform, die im Hintergrund allerdings auf die selbe Datenbasis zugriff. Einige Neuerungen passierten allerdings auf der Startseite des Portals. Einerseits wurden nun neben den Beschwerden und Anfragen auch ausgewählte Beiträge des Bürgermeister-Briefkasten öffentlich zugänglich gemacht. Ebenfalls wurden die zehn am häufigsten angeklickten Anfragen, Vorschläge, sowie Beschwerden auf der Startseite hervorgehoben (Xi’an 2017a).

Zugleich wurde aber zwischen November 2012 und Juli 2013 die Anzeige des Namens bei veröffentlichten Beschwerden entfernt.⁷³ Auch in der Antwort wurde nun nicht mehr wie in Abbildung 14 ersichtlich der Beschwerdesteller mit seinem vollen Namen angesprochen. Stattdessen wurden generische Anreden wie „Herr/Frau X“, „Netizen“ oder einfach nur „Hallo“ verwendet.

In Abbildung 14 ist exemplarisch eine Beschwerde aus dem Zeitraum 2009-2016 zu sehen. Interessant ist hierbei einerseits, dass der Name des Absenders bzw. der Absenderin nicht unkenntlich gemacht wird. Ebenso ist der genaue Beschwerdezeitpunkt nicht einsehbar.⁷⁴ Im Bereich der Antwort ist klar erkenntlich, welche Behörde diese zu welchem Zeitpunkt diese verfasst hat. Dabei ist auch ein gängiges Prinzip erkennbar, das bei komplexeren Problemen häufig angewendet wird. In der ersten Antwort wird zunächst das Problem – im vorliegenden Fall Anschuldigungen gegen den Dorfvorsteher – anerkannt und Maßnahmen angekündigt. In der zweiten Antwort wird dann auf die Ergebnisse dieser Maßnahmen eingegangen.

⁷³Auf der im vorigen Abschnitt beschriebenen Plattform, die auf dieselbe Datenbasis zugreift, war der Name bis 2016 einsehbar.

⁷⁴Diese Ansicht zeigt auch nicht den Tag der Beschwerde, dieser ist aber in der Beschwerdeübersicht ablesbar.



内容显示



我要投诉



我要建议



我要咨询

信件信息：

查询码：	XJBH2013041551549	姓名：	黄光明
主题名称：	关于周至尚村镇圪塔头村强征农民土地相关投诉	信件分类：	在线投诉
信息内容：	村主任勾结镇政府坑害百姓利益		

回复信息：

周至政府	2013-4-19 16:37:03
黄光明：你好，你反映的问题我们已责成尚村镇政府进行调查核实，具体处理结果随后回复。	
周至政府	2013-4-24 16:59:24
黄光明：你好，你反映的“尚村镇圪塔头村强征农民土地相关问题”，我们及时批转尚村镇政府进行了调查核实，现将有关情况回复如下：1、圪塔头村养猪场在现任村主任未上任前就已建成运营，而且已有十几年，一直系本人租用村集体土地，定期向村上交承包款（圪塔头村有租用合同，有收据可查）。2、在村委会换届选举过程中，所有选举程序都严格按照选举法执行，尚村镇对选举过程直接参与、指导。选举当天村上所有干部、队长、代表都参与其中，至始至终进行选举，并未有黑社会成员进入会场，威胁、恐吓选民。3、金圪塔农业示范园（合作社），是经市、县相关部门批准的农业示范园，占地已有上千亩，都是经过土地流转形式征得各户同意后流转的，与各户都签订有合同，租金按时兑付，所付租金和周边其他征地租金相比较合理，示范园区内所有用工基本上都是本村村民，不存在很多人被迫外出打工谋生等问题。感谢你对我们工作的关心和支持。	

投满意度：

你对该回复是否满意？ 满意 不满意

访客名称：

发表意见：

注：请不要超过200字。(0/200)

[发表意见](#)

[查看评论](#)

Abbildung 14: Beschwerdebeispiel aus der „Anfragen und Beschwerden“-Plattform wie sie von 2009-2016 in Betrieb war.

Besonders ist auch das Bewertungssystem der Plattform. Neben einer Bewertungsfunktion für Gäste (d.h. nicht nur für den/die BeschwerdestellerIn) ist es, wie zwischenzeitlich in Fuzhou, möglich einen Kommentar mit Begründung zu verfassen. Aufgrund technischer Hindernisse bei der Archivierung können diese Bewertungen allerdings nicht in den Korpus

aufgenommen werden. Ebenfalls Parallelen zu Fuzhou finden sich in der Informationspolitik der Beschwerden.

Zusätzlich zu den lokalen Beschwerdemöglichkeiten wurden von 2015-2018 auf der Website Xi'ans auch die Beschwerden des LLMB eingebunden.

Bürgermeister-Briefkasten ab 2018

Ab 2018 führt der Link des Bürgermeister-Briefkastens nicht mehr zum „Xi'an Online Petitions- und Beschwerde-Annahmезentrum“, sondern wiederum zu einem Formular, welches sehr an das Beschwerdeformular des „Anfragen und Beschwerden“-Bereichs erinnert. So kann nun beispielsweise ausgewählt werden ob es sich um eine Anfrage, Beschwerde, Vorschlag, Hilfesuch oder Meldung handelt. Ebenso kann gewählt werden, ob die Nachricht öffentlich sein soll.⁷⁵ Die Auswahl einer Behörde ist dagegen nicht mehr notwendig. Die erforderlichen Daten haben sich dabei nicht verändert, es wird nach wie vor Name, Geschlecht, Adresse, Telefonnummer und E-Mail-Adresse verlangt, zusätzlich zur eigentlichen Beschwerde. Ebenfalls wird die Telefonnummer nun überprüft, indem ein Bestätigungscode per SMS angefordert werden muss.

Oberflächlich verändert hat sich auch der Bereich für Beschwerde und Anfragen, der nun in 12345 integrierte Service Plattform (12345 市民热线综合服务平台 Shimin Rexian Zonghe Fuwu Pingtai) umbenannt wurde. Der Unterschied der Kanäle Bürgermeister-Briefkasten und 12345 wird an dieser Stelle deutlicher formuliert. So ist die 12345-Plattform zuständig für die Annahme von Anfragen, Hilfesuche, Vorschläge, Lob, Beschwerden und Berichten zu Regierungsservices für Bürger, juristische Personen sowie anderen Organisationen. Der Bürgermeister-Briefkasten dagegen erlaubt Kritik, Meinungen und Vorschläge betreffend der administrative Organen der Stadt Xi'an, die gemäß den Xinfang-Bestimmungen behandelt werden (Xi'an 2018a). Auf der Website findet sich unter dem Punkt „Frag die Regierung“ neben dem Bürgermeister-Briefkasten und 12345 Hotline auch Links zu den Telefonnummern der einzelnen Behörden, sowie drei Links zur Online-Beschwerde, Online-Anfrage oder Online-Vorschlag. Letztere wurden leider nicht archiviert, doch die Verweise lassen darauf schließen, dass diese Bereiche nun ebenfalls in die 12345 Plattform integriert wurden (Xi'an 2018b).

⁷⁵Mit einem Hinweis wird klar gemacht, dass falls „öffentlich“ ausgewählt wird, die Beschwerde veröffentlicht werden kann, aber nicht muss.

4.3.2. Seit 2019

2019 wurde die Stadt-Website abermals überarbeitet und sieht nunmehr aus wie bereits in Abbildung 1 gezeigt. Hierbei wurden die Kanäle übersichtlicher als bisher dargestellt, allerdings sind zahlreiche Informationen nicht mehr abrufbar. Auch wurden die Links zum Xi'an-Bereich auf dem LLMB wieder entfernt. Ebenso führen die Links „Ich möchte mich beschweren“ und der Bürgermeister-Briefkasten zum selben Formular (siehe Abbildung 15). Bei der Übersicht der veröffentlichten Nachrichten wird jedoch nach wie vor zwischen „Website“ und „Bürgermeister-Briefkasten“ als Quelle der Nachricht unterschieden. Mögliche Implikationen von dieser Trennung werden jedoch nicht erläutert. Es zeigt sich damit eine Entwicklung von zahlreichen Plattformen mit speziellen Aufgaben zu einer umfangreichen Plattform. Die Entwicklung gestaltet sich dabei ähnlich wie in Tianjin – in Fuzhou wurde bereits zu Beginn auf eine einzige Plattform gesetzt.

4.3.3. Erwünschte und Verbotene Inhalte

Bis vor kurzem gab es für die Beschwerdeportale in Xi'an kaum öffentliche Richtlinien, die die Inhalte von Nachrichten reglementierten. Es wurde beim Verfassen der Nachricht lediglich darauf hingewiesen, dass die persönlichen Angaben korrekt sein müssen, pro Nachricht nur ein Anliegen geschildert werden soll, sowie eine wahrheitsgemäße, konkrete Schilderung des Sachverhalts notwendig ist (Xi'an 2009c).

Erst Ende 2017 mit der Schließung der Beschwerden-und-Anfragen-Plattform und Eröffnung der 12345-Plattform kamen konkrete Regelungen für die Inhalte auf, dabei wurden sowohl die explizit erwünschten als auch verbotene Inhalte spezifiziert. Erwünscht sind demnach:

1. Anfragen zu Regierungsangelegenheiten auf allen Ebenen, wie Aufgaben, Richtlinien, Strafverfahren, Genehmigungen.
2. nicht dringende Hilfesuche an Regierungen auf allen Ebenen
3. Beschwerden, Berichte, Stellungnahmen und Vorschläge zur öffentlichen Verwaltung, zu öffentlichen Dienstleistungen, zum Städtebau, zur Stadtverwaltung und zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Regierungen auf allen Ebenen.
4. Beschwerden und Berichte über die Arbeitsweise, Arbeitshaltung, Effizienz sowie Effektivität des Personals in Regierungsabteilungen auf allen Ebenen.
5. Beschwerden, über die Verletzungen von Verbraucherrechten oder -interessen oder Gewerbetreibende die gesetzliche Bestimmungen missachteten.

联系信息

*姓名	<input type="text" value="请输入您的姓名"/>	*性别	<input checked="" type="radio"/> 先生 <input type="radio"/> 女士
*联系方式	<input type="text" value="请输入您的手机号码"/>	*邮箱	<input type="text" value="请输入您的邮箱"/>
联系地址	<input type="text" value="请输入您的联系地址"/>		

***是否保密** 保密 不保密 注: 如选择个人信息保密, 承办部门将无法与您核实具体信息。

诉求内容

诉求类型 咨询 投诉 建议 求助 举报

***允许公开** 是 否 注: 选择公开的将有可能当案例在网站公开。

事发地点

***诉求标题**
注: 请控制在100个字以内

***诉求内容 (2000字以内)**

注: 如情况复杂, 西安12345市民热线工作人员会使用12345热线电话与您进行联系。

上传附件

<input type="text" value="选择 文件..."/>	<input type="button" value="取消"/>	<input type="button" value="选择 ..."/>
<input type="text" value="选择 文件..."/>	<input type="button" value="取消"/>	<input type="button" value="选择 ..."/>
<input type="text" value="选择 文件..."/>	<input type="button" value="取消"/>	<input type="button" value="选择 ..."/>
<input type="text" value="选择 文件..."/>	<input type="button" value="取消"/>	<input type="button" value="选择 ..."/>
<input type="text" value="选择 文件..."/>	<input type="button" value="取消"/>	<input type="button" value="选择 ..."/>

注: 支持30MB以内的3GP、MP4、MP3、WAV, MOV视频文件, 支持5MB以内的单个以.jpg|.png|.zip|.rar|.doc|.xls|.xlsx|.docx|.gif结尾的其他类型附件。

验证码

动态码

Abbildung 15: Formular für Bürgermeister-Briefkasten und 12345 Hotline

6. Meldungen von wirtschaftlichen Verstößen wie der Herstellung und Verkauf gefälschter Produkte, illegale Monopole oder anderen marktverzerrenden Marktmechanismen, Gefährdung von Leben und Eigentum der Massen, Unterbindung des fairen Wettbewerbs und der normalen Handelsordnung sowie Behinderung der gesunden Entwicklung der Marktwirtschaft
7. Empfehlungen von Services für den Alltag und Arbeit
8. Sonstige Angelegenheiten die durch das städtische Parteikomitee oder der Stadtregierung zugewiesen wurden (Xi'an 2017b, Artikel 3).

Nicht angenommen werden hingegen Angelegenheiten

1. die außerhalb der Gerichtsbarkeit der jeweiligen Bezirksregierung liegen.
2. die von Notfallrufnummern wie 110, 119, 120, 122, 96333 etc. bearbeitet werden sollten.
3. betreffend der Funktion von Parteikomitees, Volkskongressen, CPPCC, Gerichten, Staatsanwälten, Militär und bewaffneter Polizei.
4. die durch eine Klage, Schiedsverfahren, administrativer Überprüfung oder andere Rechtswege gelöst werden sollen oder durch diese Kanäle bereits angenommen wurden.
5. die Staatsgeheimnisse, Geschäftsgeheimnisse oder die Privatsphäre betreffen
6. die Disziplinarangelegenheiten wie Korruption oder Bestechung von Kadern betreffen
7. die bereits behandelt wurden und ohne neue Umstände oder Argumente neu eingereicht wurden
8. die böswillige Angriffe darstellen oder deren Inhalt keine Substanz hat
9. die unvollständig sind oder nicht bearbeitet werden können
10. vom Verbraucherverband vermittelt wurden oder in Bearbeitung sind und die administrativ vermittelt und abgeschlossen wurden.
11. aus sonstigen Gründen nicht akzeptabel sind (Xi'an 2017b, Artikel 3).

Die Kriterien sind dabei ähnlich wie in den beiden anderen Städten. Im Gegensatz zu Fuzhou und Tianjin wird bei Punkt 3 die Behandlung durch eine Petitionsbehörde nicht als Ablehnungsgrund genannt. Ebenfalls wird sowohl bei den Ablehnungskriterien als auch bei den erwünschten Inhalten thematisch verstärkt ein Fokus auf Verbraucherinteressen gelegt. Bei den Kriterien für akzeptierte als auch verbotene Inhalte lässt das letzte Kriterium eine sehr flexible Auslegung zu.

Im Korpus⁷⁶ wurden in der 12345-Plattform keine Nachrichten gefunden die gegen obige Regeln verstoßen. Lediglich eine einsehbare Beschwerde erwähnt Korruption, Bestechung

⁷⁶Siehe Tabelle 4 für den Zeitraum und die Anzahl der Beschwerden der Portale.

oder Disziplinarvergehen.⁷⁷ In der Vorgängerplattform, dem Portal für Anfragen und Beschwerden, wurde hingegen Beschwerden zu Disziplinarmaßnahmen noch angenommen. In einigen Fällen wurde bei der Bearbeitung lediglich darauf hingewiesen, dass diesbezüglich die Disziplinarkommission kontaktiert werden soll, während in anderen eine ausführliche Schilderung einer Untersuchung der Vorwürfe, sowie deren Ergebnis abgegeben wurde. In Abwesenheit von Richtlinien und Außerbetriebnahme der alten Plattform kann die Ursache dieser Veränderung jedoch nicht festgestellt werden. Eine Möglichkeit ist jedoch die konsequentere Trennung der Beschwerdeinhalte nach Kanälen. Für Disziplinarangelegenheiten innerhalb der Partei ist die Hotline 12388 vorgesehen, die auf dem neuen Portal auch deutlich sichtbar ist (siehe 7. in Abbildung 1).

4.3.4. Zeitliche Beschränkungen

Wie für die Inhalte, gab es auch für die Bearbeitung durch die Behörden lange Zeit keine veröffentlichten Richtlinien. In den meisten Fällen wurde weder in Dokumenten noch auf den Plattformen selbst auf eine maximale Bearbeitungszeit hingewiesen. Eine Ausnahme bilden dabei die Online-Vorschläge, die etwa von 2006 bis 2007 eingereicht werden konnten. In einer nur 4 Artikel umfassenden Regelung zur Bearbeitung wird dabei eine Frist von einem Werktag festgesetzt, in der das Generalbüro der Stadtverwaltung über den Annahmestatus des Vorschlags entscheiden muss, diese Entscheidung veröffentlicht und an die relevanten Behörden weiterleitet (Volksregierung der Stadt Xi'an 2006, Artikel 2). Diese müssen die Vorschläge binnen 20 Werktagen bearbeiten. In komplizierten Situationen darf diese Frist mit der Zustimmung der für dieses Verwaltungsorgan verantwortlichen Person angemessen um 10 Werktage verlängert werden. In diesem Fall müssen die Internetbenutzer über die Gründe unterrichtet werden. Diese Online-Vorschläge befinden sich nicht im Korpus und die Einhaltung des zeitlichen Rahmens kann daher nicht überprüft werden. Aufgrund der Abwesenheit von Kontroll- und Aufsichtsprozessen, sowie disziplinarischen Maßnahmen ist jedoch nicht von einer zeitgerechten Bearbeitung durch die jeweiligen Abteilungen auszugehen. Eine archivierte Übersichtsseite weist dabei wenig überraschend nicht nur zahlreiche verspätete Zuweisungen aus, sondern auch eine Fristüberschreitung bei der Bearbeitung durch die dem Vorschlag zugewiesenen Abteilungen (Xi'an 2006a).

⁷⁷ Auch diese stellt jedoch keine Meldung eines solchen Fehlverhaltens dar.

Für den Bereich der Anfragen und Beschwerden, welcher gleichzeitig mit den Online-Beschwerden entstand, gab es hingegen keine Veröffentlichung von Bearbeitungsfristen.⁷⁸ Es wird sich daher im Folgenden auf den sehr kleinen Teil von rund 2000 Beschwerden der 12345-Plattform (vgl. Tabelle 4) beschränkt. Für diese existiert seit 2017 auch zeitliche Vorgaben:

Bürger-Hotline-Auftragnehmer auf allen Ebenen sollten die Angelegenheiten innerhalb der von der Bürger-Hotline-Plattform festgelegten Frist abwickeln. Unter normalen Umständen muss der Auftragnehmer die zugewiesene Aufgabe innerhalb von 2 Stunden erhalten und bestätigen, die Massen innerhalb von 3 Werktagen kontaktieren, sowie Nachrichten des Typs Anfrage bearbeiten, sowie Forderungen und Ansuchen innerhalb von 5 Werktagen erledigen.

Sollte es aufgrund der Komplexität der Angelegenheit erforderlich sein, kann innerhalb der vorgeschriebenen Frist eine Verlängerung beantragt werden, wobei die Verlängerungszeit nicht mehr als das Doppelte der ursprünglichen Frist betragen darf und die Verlängerung nicht mehr als zwei Mal beantragt werden darf. Sofern eine in (anderen) Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften festgelegte Frist strenger ist als diese Maßnahmen, haben jene Bestimmungen Vorrang. Unter besonderen Umständen, die eine lange Bearbeitungszeit erfordern, hat die verantwortliche Stelle einen schriftlichen Antrag gemäß den einschlägigen Vorschriften zu stellen und sich nach Bestätigung durch die Hauptgeschäftsführung der Stelle bei der städtischen Hotline zu melden.

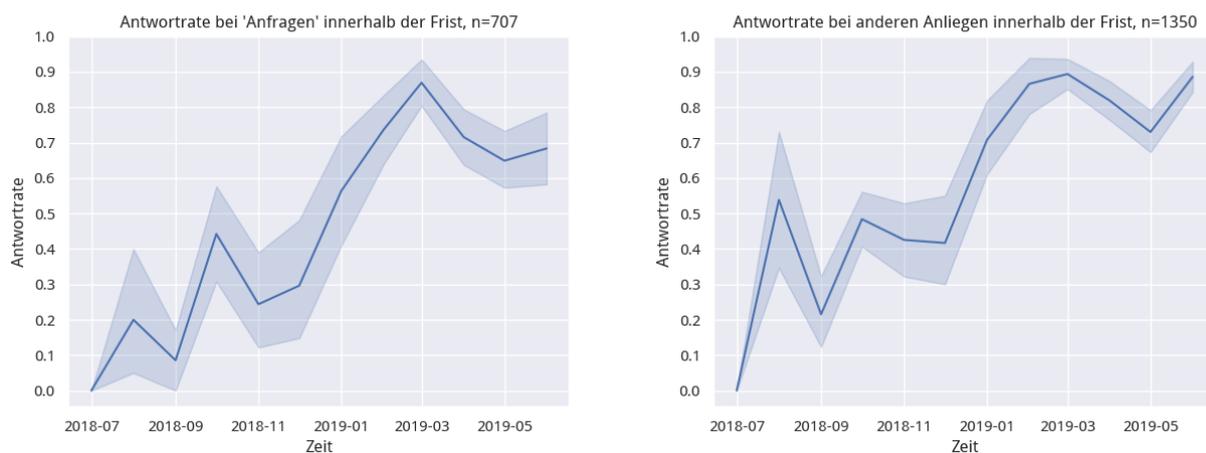
Wenn der Auftragnehmer eine Angelegenheit erhält, für die er nicht verantwortlich ist, muss er innerhalb eines Arbeitstages nach Erhalt des Artikels einen Antrag auf Rückgabe gemäß den einschlägigen Bestimmungen stellen und ihn nach Bestätigung durch den zuständigen Manager der Einheit der städtischen Hotline melden. (Xi'an 2017b, Artikel 10)

Als „Auftragnehmer“ gelten „Verwaltungsbehörden auf allen Ebenen, relevante soziale Organisationen sowie Unternehmen und Einrichtungen mit gemeinnützigen Funktionen im Verwaltungsgebiet dieser Gemeinde, für die diese Maßnahmen gelten.“ (Xi'an 2017b, Artikel 2)

Die Frist ist dabei mit max. 5 Werktagen für alle Anliegen auffallend kurz, wenngleich sie mit Aufschieben auf bis zu 15 Werktage verlängert werden kann. Abbildung 16 zeigt, in welchem

⁷⁸Ein Vergleich der Entwicklung der Antwortzeiten, ohne Berücksichtigung ggf. vorhandener Regeln, findet in Unterunterabschnitt 4.4.6 statt.

Ausmaß diese Fristen eingehalten wurden. Aufgrund der geringen Anzahl der untersuchten Nachrichten sind große Abweichungen möglich. Dennoch zeigt sich eine deutliche Verbesserung bei der fristgerechten Bearbeitung. Hervorhebenswert ist dabei, dass diese Verbesserung von Beginn an bis zum gegenwärtigen Niveau von rund 80%, in nur einem Jahr erreicht wurde. Zu berücksichtigen bei dieser Zahl ist, dass eine möglicherweise gewährte Verlängerung der Frist nicht berücksichtigt werden konnte, weil eine solche Gewährung nicht öffentlich einsehbar ist. Ersichtlich ist daraus aber nicht nur eine Verbesserung der fristgerechten Bearbeitung, sondern auch, dass das erfolgreiche Umsetzen solcher Fristen auf einer neuen Plattform eine gewisse Vorlaufzeit benötigt. Diese ist zwar geringer als in den Anfangszeiten der Beschwerdeportale aber weiterhin vorhanden. In Xi'an existierte jedoch auch ein Vorgängerportal, in welchem bereits etwa die Hälfte der Nachrichten innerhalb von 5 Tagen bearbeitet wurden. Auch wenn die Bearbeitungsprozesse damals nicht veröffentlicht wurden, ist daran erkennbar, dass eine Aufsicht und wirkungsvolle Verteilungsprozesse an die Behörden bereits zuvor existiert haben müssen.



(a) Fristgerechte Beantwortung des Nachrichtentyps „Anfrage“ (3 Werkstage) (b) Fristgerechte Beantwortung aller anderen Nachrichtentypen (5 Werkstage)

Abbildung 16: Entwicklung der Antwortrate des neuen 12345-Portals im Zeitraum 2018-2019

Neben dem geringen Umfang der hier analysierten Nachrichten muss auch berücksichtigt werden, dass dieser verringerte Umfang höchstwahrscheinlich durch eine stärkere Selektion der zu veröffentlichenden Nachrichten begründet ist. Es könnten daher gezielt Nachrichten gewählt werden, die besonders gut und/oder zeitgerecht bearbeitet wurden zur Veröffentlichung ausgewählt werden. Während eine solche Auswahl, vor allem in Hinblick auf die Entwicklungen auf anderen Portalen, zwar nicht unwahrscheinlich ist, ist in Abbildung 16b zu erkennen, dass im Jahr 2018 die Rate der innerhalb von 5 Werktagen bearbeiteten Nachrichten bei 50% lag und damit etwa gleich auf mit dem Niveau der Vorgängerplattform. Ob

eine Nachricht innerhalb der Frist bearbeitet wurde, hat daher scheinbar keinen Einfluss auf eine ggf. strengere Auswahl der Nachrichten.

4.4. LLMB

Das Local Leaders Message Board wurde bereits mehrfach erwähnt. Es handelt sich dabei um eine überregionale (zentrale) Plattform, welche 2008 offiziell eröffnet wurde und ist Teil des Netzwerks der Volkszeitung (Renminwang). Die Funktionalitäten gehen dabei über die bloße Beschwerdefunktion hinaus, auf der Plattform finden sich auch regelmäßig Artikel über den Status und Errungenschaften der Beschwerdebearbeitung in einzelnen Regionen, Interviews mit Führungspersonlichkeiten, sowie Kompilationen von Beschwerden.

Die Seite ist dabei streng nach der administrativen Gliederung unterteilt. Diese gestaltet sich dabei wie folgt:

Provinzebene Zwei Briefkästen für jede Provinz, Autonome Region und Sonderverwaltungszone. Davon wird einer durch den/die jeweilige(n) GouverneurIn bearbeitet und der zweite durch den/die ParteisekretärIn der Provinz/Autonomen Regionen/Sonderverwaltungszone.

Bezirksebene Zwei Briefkästen für jede Stadt bzw. autonomen Präfektur. Diese werden von BürgermeisterIn bzw. GouverneurIn der Präfektur, sowie dem/der ParteisekretärIn bearbeitet.

Kreisebene Ein Briefkasten, der durch den/die ParteisekretärIn auf Kreisebene bearbeitet wird.

In seltenen Fällen existieren zusätzliche Briefkästen für ökonomische Sonderzonen. Die Plattform wirbt dabei damit, dass sich Führungspersonlichkeiten um diese Nachrichten kümmern. De Facto verhält es sich jedoch auch bei diesen Briefkästen nicht anders als bei lokalen Plattformen, bei denen Nachrichten an die jeweiligen Abteilungen delegiert werden. Diese Delegation gestaltet sich aber regional unterschiedlich. Für die untersuchten Fälle Fuzhou, Tianjin und Xi'an existieren jedoch keine Dokumente anhand derer dieser Prozess nachvollziehbar ist. Ebenfalls ist nicht klar, welche Möglichkeiten das LLMB den teilnehmenden Lokalregierungen und Abteilungen bietet oder wie Nachrichten innerhalb einer Lokalität weitergegeben werden. So werden beispielsweise in Beijing alle Nachrichten durch „Beijing 12345“ beantwortet, in anderen Städten antwortet hingegen die zuständige Behörde selbst.

Das LLMB bietet dabei seit Beginn an einen eigenen Briefkasten für jede Lokalität gemäß der oben beschriebenen Gliederung, verpflichtete diese allerdings nicht zur Teilnahme. Stattdessen erklärten sich diese nach und nach selbst zur Bearbeitung bereit, wobei auch 2019 noch nicht alle Briefkästen auf Provinzebene verwaltet werden.⁷⁹ Unabhängig davon, ob sich die relevante Lokalität zur Verwaltung des Bereichs bereit erklärt hat, haben BenutzerInnen die Möglichkeit, Nachrichten an diese zu schicken.

4.4.1. Erwünschte und unerwünschte Inhalte

Das LLMB verfügt ebenfalls über Regelungen zu unerwünschten Inhalten. Diese bestehen seit der Errichtung der Plattform und haben sich seither nur geringfügig verändert. Im Gegensatz zu den anderen Portalen sind diese sehr umfangreich und listen neben zahlreichen Aktivitäten, die auch strafrechtlich relevant sind (Gefährdung der Staatssicherheit, Veröffentlichung von Staatsgeheimnissen, etc.) auch diverse Verhaltensregeln (beispielsweise keine privaten Nachrichten mit privatem Inhalt, Werbung oder Spam) (Renminwang 2019c). Die meisten dieser Regeln finden sich, in komprimierter Form, auch auf den lokalen Plattformen der drei vorgestellten Fälle wieder. Hervorzuheben sind lediglich drei Klauseln die Anfang 2015 zu den Ablehnungskriterien hinzugefügt wurden:

1. Angelegenheiten die in den Aufgabenbereich der Volkskongresse, Gerichte, Staatsanwaltschaft fallen oder den bereits im judikativen Prozess angenommen oder entschieden wurden
2. Angelegenheiten die bereits an das LLMB gesendet wurden oder aktuell behandelt werden oder im Review-Prozess als legitime Beschwerde anerkannt wurde
3. Wenn Unzufriedenheit mit dem Ergebnissen von Zivilprozessen, Urteilen oder Mediationsbeschlüssen, die bereits in Kraft getreten sind, Gegenstand der Nachricht ist. (Renminwang 2019c)

Wie auch in Fuzhou befassen sich diese zusätzliche Regelungen vor allem mit der Abgrenzung von anderen Eingabekanälen. Inwiefern diese Abgrenzung von den Lokalregierungen tatsächlich eingehalten wird, kann nicht pauschal beantwortet werden.

⁷⁹Das Portal wirbt mit Gouverneuren und Parteisekretären aus 26 Provinzen und Autonomen Zonen gibt allerdings keine Angabe für die Bezirksebene.

4.4.2. Bewertungsfunktion

Im Gegensatz zu den gegenwärtigen lokalen Beschwerdeportalen der drei untersuchten Städte bietet das LLMB eine Bewertungsmöglichkeit an, bei der die Ergebnisse öffentlich einsehbar sind. Anders als die bisher betrachteten Bewertungsfunktionen wird allerdings nicht eindimensional nach der Zufriedenheit mit der Antwort gefragt. Stattdessen können die drei Aspekte „Grad der Lösung“ (办理的程度 banli de chengdu), „Bearbeitungszeit“ (速度 su du) und „Arbeitshaltung“ (态度 taidu) getrennt bewertet werden. Dabei können jeweils 1–5 „Herzen“ vergeben werden. Diese drei Faktoren tragen dabei zu einem unterschiedlichen Grad zu einer Gesamtbewertung bei, wobei nicht spezifiziert wird wie diese gewichtet werden (Renminwang 2019d). Durch den Beschwerdekörper konnte diese Berechnung nachvollzogen werden. Da die Bewertung in 0,5-Schritten gerundet wird und der Wertebereich sehr klein ist, sind die Gewichte allerdings nicht exakt ermittelbar. Es ist aber eine etwas schwächere Gewichtung der Geschwindigkeit feststellbar. Im weiteren wird die Gesamtbewertung wie folgt angenähert: ⁸⁰

$$f(l, a, z) = \frac{[0,35 \cdot l + 0,35 \cdot a + 0,3 \cdot z] \cdot 2}{2}$$

Die drei Parameter der Funktion stellen dabei die drei Faktoren „Grad der Lösung“ (l), „Bearbeitungszeit“ (z) und „Arbeitshaltung“ (a) dar.

Zusätzlich zu einer quantitativen Bewertung existiert auch die Möglichkeit, in einem Kommentar die Bewertung zu erläutern, wobei auch dieser öffentlich einsehbar ist (Renminwang 2019d). Die Gesamtbewertung befindet sich dabei auf einem Spektrum von 1–5, wobei eine Bewertung 4.5–5.0 „sehr zufrieden“, 3.5–4.0 „zufrieden“, 2.5–3.0 „einigermaßen zufrieden“, 1.5–2.0 „unzufrieden“ und 1.0 „sehr unzufrieden“ entspricht.

Der Beschwerdesteller bzw. die Beschwerdestellerin hat die Möglichkeit, binnen 15 Tage nach Erhalt der Antwort diese Bewertung abzugeben. Nach Ablauf dieser Frist wird automatisch eine Bewertung vorgenommen, die für alle Faktoren 5 Herzen wählt (Renminwang 2019d). Da bei einer solchen automatischen Bewertung ein Standardkommentar angezeigt wird, sind die durch Benutzer vorgenommenen Bewertungen von den automatischen unterscheidbar.

⁸⁰Die Annäherung stimmt in über 99% der Fälle exakt mit der tatsächlichen Bewertung überein und weicht in den übrigen Fällen um max. 0,5 Punkte ab.

Bei der Auswertung des Beschwerdekörpus fällt dabei auf, dass nur etwa 79 836 von Personen bewertet wurden, während mit 298 317 Nachrichten ein deutlich größerer Teil automatisiert bewertet wurden. Dementsprechend stark ist auch das Ergebnis der Zufriedenheit auf der Plattform verzerrt. Die durchschnittliche Gesamtbewertung beträgt 4,7 während er ohne Standardbewertungen bei 3,6 liegt. Noch deutlicher wird der Einfluss der automatischen Bewertungen jedoch beim Anteil der Beschwerden, die einen bestimmten Schwellwert erreichen. Werden alle Bewertungen berücksichtigt, erreichen 90,1% mindestens eine Gesamtbewertung von 3.5 (zufrieden), während es unter Entfernung der automatischen Bewertungen lediglich 53,5% sind.

Weiters ungewöhnlich ist die Verteilung der von Benutzern selbst abgegebenen Bewertungen, die in Abbildung 17 zu sehen ist. Eine bimodale Verteilung ist dabei nicht ungewöhnlich, ist wohl in den meisten Fällen von einer grundsätzlichen Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Bearbeitung auszugehen. Die Verteilung zeigt dabei eine Spitze bei 5, der bestmöglichen Bewertung. Die zweite Spitze hingegen liegt bei 2.0, während die schlechteste Bewertung 1.0 scheinbar kaum vergeben wurde, obwohl die Kommentare zu den Bewertungen mit einem Wert von 2.0 oft ein sehr negatives Sentiment widerspiegeln, wie „Sehr sehr unzufrieden“, „Nicht zufrieden, Überhaupt nicht zufrieden“ etc.⁸¹ Die schlechte Gesamtbewertung setzt sich dabei auch nicht durch einen Durchschnitt zusammen, wobei unterschiedliche Aspekte gut bzw. schlecht bewertet wurden, sondern beinahe ausschließlich durch 2 Punkte bei allen drei Faktoren. Warum diese Bewertung so viel häufiger verwendet wird konnte durch diese Analyse jedoch nicht festgestellt werden. Die Möglichkeit, dass das Minimum zu einem späteren Zeitpunkt auf 2 Herzen festgesetzt wurde, wurde in Betracht gezogen, musste jedoch verworfen werden, weil die Bewertung von 1 Punkt bei allen Faktoren auch bis vor kurzem noch abgegeben werden konnte. Dennoch ist angesichts dieser Kommentare auf eine noch größere Unzufriedenheit zu schließen.

4.4.3. Vergleich des Nachrichtenvolumens

In den folgenden Unterabschnitten werden nun zuletzt noch einige quantitative Aspekte der lokalen Beschwerdeportale mit dem LLMB verglichen. Abbildung 18 stellt die Entwicklung der eingereichten Nachrichten auf den lokalen Portalen im Vergleich mit dem LLMB dar. In allen drei Städten zeigt sich, dass ein Großteil der Beschwerden auf lokalen Plattformen eingereicht wurde und nicht auf dem LLMB. Während der LLMB-Bereich in Fuzhou

⁸¹Die Kommentare zu den Bewertungen stammen aus dem analysierten Korpus.

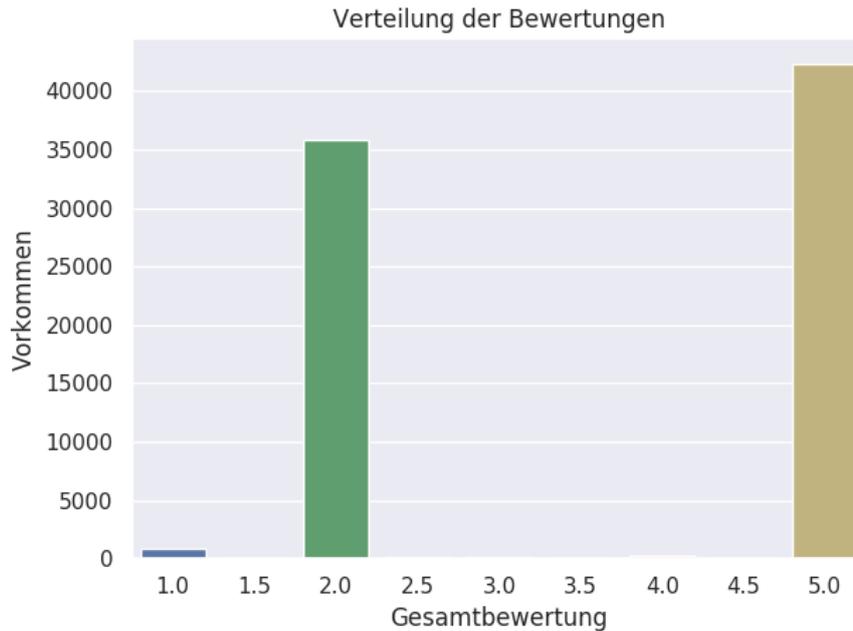
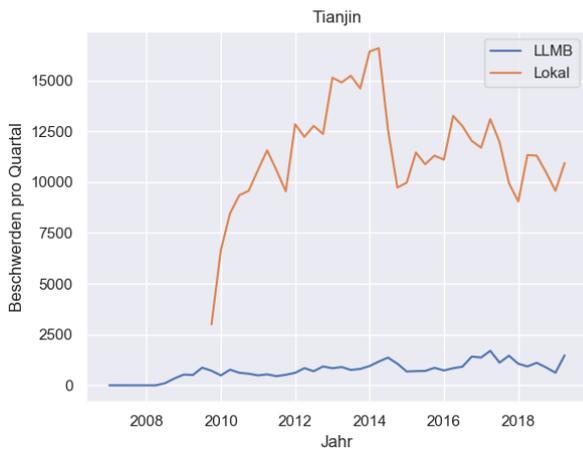


Abbildung 17: Verteilung der Bewertungen auf dem LLMB (exklusive automatischer Bewertung)

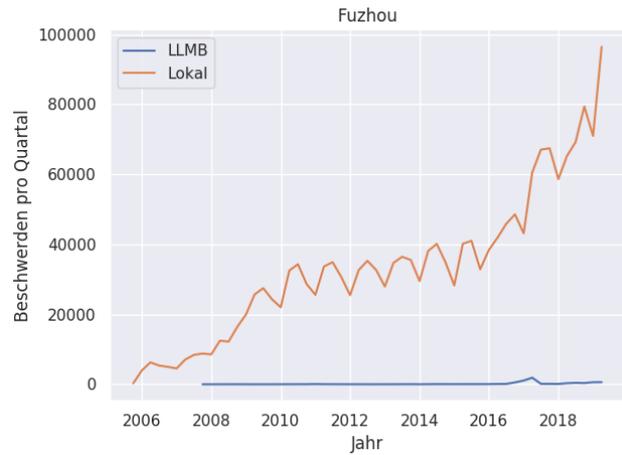
durchgängig kaum benutzt wurde, zeigt sich auch in Tianjin nach der Startphase des LLMB ab etwa 2010 kein signifikantes Wachstum. In Xi'an zeigt sich hingegen ab etwa 2015 ein beschleunigtes Wachstum der Beschwerden auf dem LLMB, was vermutlich durch die Verlinkung auf der Stadt-Website verursacht wurde. Auch die Einstellung des Beschwerdeportals in 2018 führte zu einem erhöhten Beschwerdeaufkommen auf dem LLMB. So steht auch im Oktober 2019 der Briefkasten des Parteisekretärs in Xi'an deutlich an der Spitze der eingereichten Beschwerden (Renminwang 2019a).

Auf Ebene der lokalen Portale lässt sich in Fuzhou nicht nur das höchste Beschwerdevolumen feststellen, sondern auch die nachhaltigste Zunahme an Nachrichten. Seit 2016 hat das Wachstum nach einer Phase der Stagnation erneut stark zugenommen und die Anzahl der Nachrichten pro Quartal hat sich bis 2019 verdoppelt. Zu berücksichtigen beim Vergleich der Beschwerdeanzahl in Fuzhou ist, dass dort telefonisch eingegangene Nachrichten ebenso veröffentlicht werden, während das in Tianjin und Xi'an, sowie in den Bereichen des LLMB nicht der Fall ist.

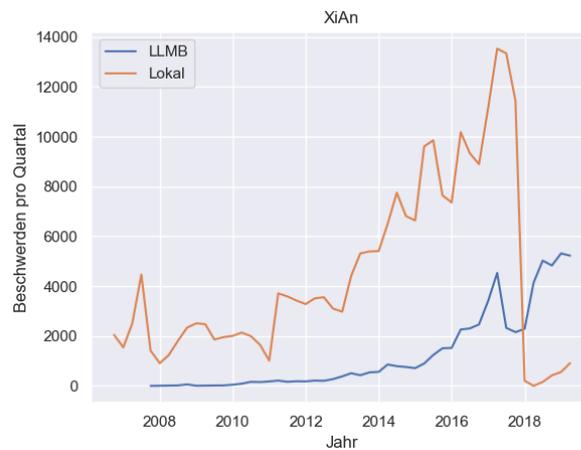
In Tianjin und Xi'an ist dagegen ersichtlich, dass das Wachstum auch auf den lokalen Plattformen nicht so kontinuierlich ist wie erwartet. In Tianjin gab es vor allem zu Beginn der Plattform eine starke Zunahme der Nachrichten. Nachdem der Gipfel 2014 erreicht wurde liegt das Mittel seitdem bei etwa 11.000 Beschwerden pro Quartal. In Xi'an wurde bis En-



(a) Tianjin



(b) Fuzhou



(c) Xi'an

Abbildung 18: Entwicklung des Beschwerdevolumens

de 2017 ein starkes Wachstum verzeichnet, danach fiel das Beschwerdevolumen nach einem Plattformwechsel auf beinahe Null ab, während es sich seitdem wieder etwas erholt hat. Offiziellen Berichten zufolge wurde in Xi'an jedoch auch 2018 und 2019 eine große Anzahl an Beschwerden bearbeitet (Volksregierung der Stadt Xi'an 2019). Anstatt Fluktuation des Nachrichtenvolumens handelt es sich daher viel mehr um einen Rückgang der veröffentlichten Beschwerden. Auch die auf dem Beschwerdeportal ausgewiesenen Bearbeitungsnummern sind zwar aufsteigend, weisen aber viele Lücken auf, was ein weiterer Indikator dafür ist, dass viele Beschwerden nicht angezeigt werden.⁸² In den offiziellen Berichten über die mo-

⁸²Zwei unterschiedliche Nummerierungsschemata für öffentliche und nicht-öffentliche Beschwerden ist möglich, aber sehr unüblich und mit einem höheren technischen Aufwand verbunden. Es gibt neben Beschwerden die nicht öffentlich bearbeitet werden allerdings noch andere Möglichkeiten die für diese Lücken verantwortlich sein können, beispielsweise eine hohe Anzahl von abgelehnten Nachrichten (aufgrund von Spamming).

natlich bearbeiteten Beschwerden, die von Mai 2018 bis Jänner 2019 veröffentlicht wurden, wird aber nicht über die stark reduzierte Veröffentlichungsrate gesprochen.

4.4.4. Vergleich der Beschwerdelänge

In der Einleitung wurde bereits erwähnt, dass das Verhältnis zwischen den lokalen Plattformen und dem LLMB nicht klar ist. Eine Analyse des Beschwerdetexte hinsichtlich der Namen der Beschwerdeportale zeigt, dass auf dem LLMB häufig Bezug auf lokale Plattformen genommen wird, umgekehrt aber deutlich seltener. Dies lässt darauf schließen, dass tendenziell das lokale Beschwerdeportal erster Anlaufpunkt für Beschwerden ist. Diese Möglichkeit wird auch durch die Tatsache gestützt, dass das Beschwerdevolumen auf lokalen Plattformen (siehe Abbildung 18) deutlich höher ist.

Tabelle 5 listet die durchschnittliche Beschwerdelänge der unterschiedlichen Plattformen in Zeichen. Es wurden dabei nur Nachrichten berücksichtigt, die als Beschwerde gekennzeichnet waren und über die Website eingegeben wurden. Dadurch wurden Verzerrungen, z.B. durch Paraphrasen bei telefonischen Beschwerden oder teilweise sehr kurzen Anfragen, minimiert .

Tabelle 5: Durchschnittliche Länge der Beschwerden (in Zeichen)

	Lokale Plattform	LLMB
Tianjin	200	231
Fuzhou	186	144
Xi'an	238 ⁸³	232

Anhand dieser Daten lässt sich kein gemeinsames Muster ablesen. Während in Xi'an die Beschwerden etwa dieselbe Länge haben, sind in Fuzhou Beschwerden auf der lokalen Plattform länger, in Tianjin sind hingegen die Beschwerden des LLMB-Bereichs länger. Eine weitere Unterteilung der Briefkästen des LLMB zeigt eine um etwa um 5–12% längere Beschwerde an ParteisekretärInnen gegenüber jenen an BürgermeisterInnen/GouverneurInnen.

⁸³ Aufgrund eines Fehlers beim Herunterladen der Beschwerdedaten existieren nicht für alle Nachrichten der vollständige Beschwerdetext. Dieser Wert wurde daher lediglich aus einer Stichprobe von 2 966 Beschwerdetexten errechnet, bei denen die Beschwerde vollständig ist. In allen anderen Fällen wurde jeweils die gesamte Population herangezogen.

4.4.5. Vergleich der Antwortrate

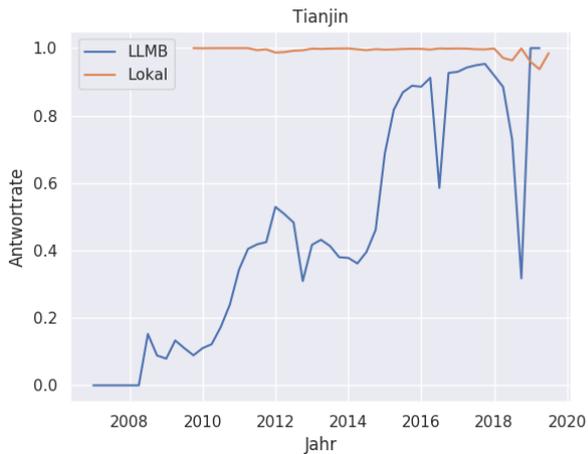
Abbildung 19 zeigt die Entwicklung der Antwortrate (wobei nur Antworten, die innerhalb von 180 Tagen gemacht wurden berücksichtigt wurden). Es ist dabei erkennbar, dass die Antwortrate bei lokalen Plattformen in allen drei Lokalisationen konstant bei annähernd 100% liegt. Bei bisherigen Studien wurde bei lokalen Portalen stets ein deutlich niedrigerer Wert festgestellt (J. Chen, Pan und Xu 2016; Distelhorst und Hou 2014). Diese durchgängig hohe Antwortrate ist aber abhängig davon, wie stark die Selektion bei der Annahme der Nachrichten ist. So existieren gewiss eingereichte, aber unbeantwortete Nachrichten, die nicht veröffentlicht werden und damit in dieser Statistik nicht aufscheinen. Während in dieser Arbeit Extremfälle hinsichtlich des Nachrichtenvolumens untersucht werden und bisherige Forschung auch wesentlich kleinere Portale berücksichtigte, zeigt sich, dass zumindest in diesen drei Fällen keine „Selective Responsiveness“, also einem gezielten Antworten auf manche Beschwerden, während andere, möglicherweise heikle Beschwerden ignoriert wurden. Dafür gibt es zwei Erklärungsmöglichkeiten:

1. Die Selektion findet bereits vor der Veröffentlichung statt, sodass Beschwerden, obwohl sie legitim wären, nicht veröffentlicht werden. Die meisten gegenwärtigen Regelungen zur Verwaltung der Beschwerdeplattform benennen einen Verstoß gegen Interessen der Regierung als Grund um Nachrichten nicht zu veröffentlichen. Dieser Umstand kann mit dem vorhandenen Datensatz jedoch nicht überprüft werden.⁸⁴
2. Die Beschwerdeportale der kleineren Städte haben bzw. hatten keine Verantwortlichkeitsregelungen und Beschwerden werden/wurden grundsätzlich nur sporadisch bearbeitet.

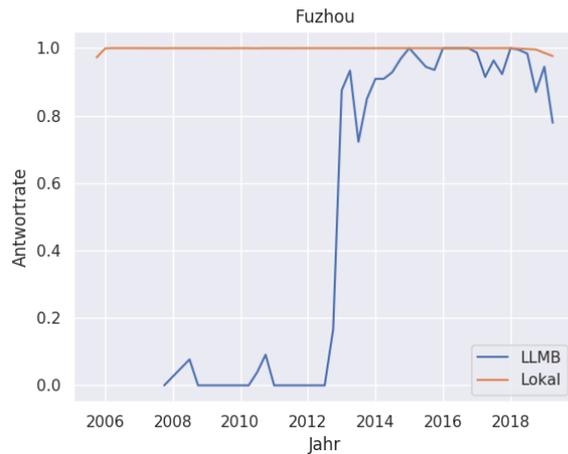
Da beide Studien lediglich ein Ansuchen um die Mindestsicherung zum Inhalt der Nachricht haben und andere, deutlich sensiblere Anliegen bearbeitet wurden, ist die zweite Möglichkeit jedoch als wahrscheinlicher zu werten.

Während die Antwortrate auf den lokalen Plattformen durchgehend hoch ist, ist bei den Bereichen des LLMB eine aufsteigende Tendenz zu sehen, die ebenfalls gegen 100% läuft, allerdings deutlich volatiler ist als auf lokalen Plattformen.

⁸⁴Statistiken wie viele Beschwerden angenommen/abgelehnt werden, werden weder vom LLMB noch von den untersuchten lokalen Portalen nicht veröffentlicht.



(a) Tianjin



(b) Fuzhou



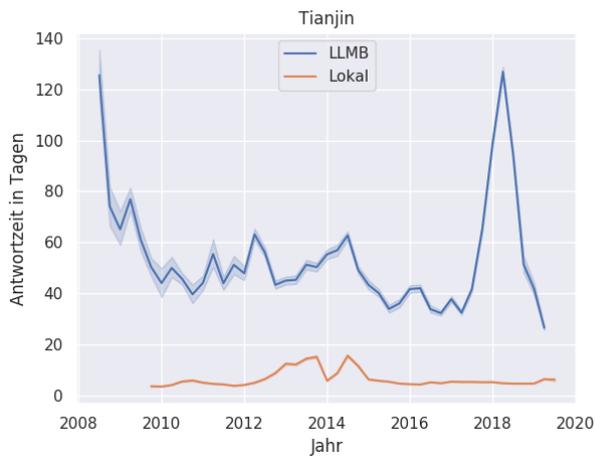
(c) Xi'an

Abbildung 19: Entwicklung der Antwortrate

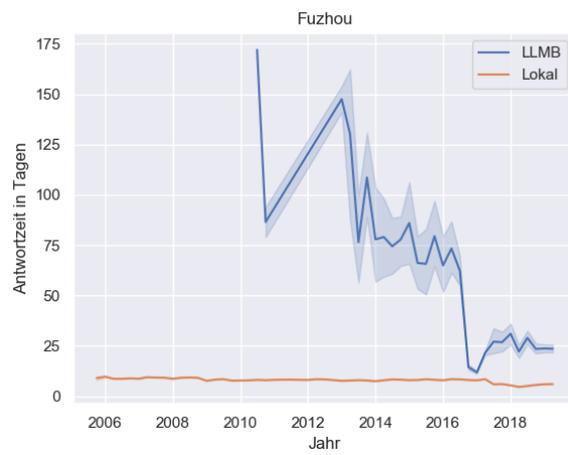
4.4.6. Vergleich der Antwortzeit

Als letzter Indikator wird die Antwortdauer der unterschiedlichen Bereiche und Plattformen verglichen. Das LLMB überlässt die Bearbeitungsprozesse den jeweiligen Lokalitäten selbst und setzt keine Frist für eine Antwort fest. Im Benutzungsleitfaden wird aber als Dauer 4–30 Tage genannt. Falls nach 30 Tagen keine Antwort vorliegt, kann die Nachricht erneut eingereicht werden (Renminwang 2019c). In Abbildung 20 ist die durchschnittliche Antwortdauer in den drei Städten dargestellt. Berücksichtigt wurden dabei nur jene Nachrichten, die binnen 180 Tagen eine Antwort erhielten. Die Abbildung zeigt, dass die Nachrichten auf lokalen Portalen deutlich schneller bearbeitet werden als in den Bereichen des LLMB. Lediglich in Xi'an, das verglichen mit Fuzhou und Tianjin auch deutlich mehr Nachrichten auf dem LL-

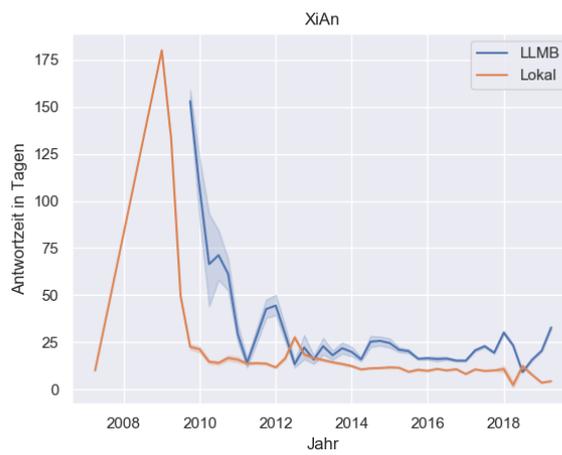
MB bearbeitet, ist der Unterschied zwischen lokaler und zentraler Plattform vergleichsweise gering.



(a) Tianjin



(b) Fuzhou



(c) Xi'an

Abbildung 20: Entwicklung der Antwortzeit

5. Diskussion

5.1. Hypothesen

5.1.1. Integrative Portale

Hypothese 1: Eigene Beschwerdeplattformen pro Bezirk/Kreis oder Behörde werden seltener und stattdessen zu einem einheitlichen Portal zusammengeführt.

Aus der Analyse wird deutlich, dass Beschwerdeportale zusammenwachsen. Während in den Anfängen zahlreiche Beschwerdekanaäle parallel existierten wurden diese nach und nach zusammengeführt. Dabei ist vor allem ein horizontales Wachstum, also eine stärkere Einbindung der Behörden in einen gemeinsamen Prozess, zu beobachten. In der Vergangenheit existierten unterschiedliche Bereiche für Bezirke und Abteilungen; gegenwärtig wird immer mehr an übergreifenden Lösungen gearbeitet. Das ist zum Einen direkt an der Entwicklung der untersuchten Portale abzulesen, zum anderen ist der Betrieb einer integrierten Plattform zur Bearbeitung von Anfragen und Beschwerden auch ein Kriterium im nationalen Kriterienkatalog zur Evaluation von Webseiten (China Software Evaluation Center 2018, S. 22–23).

Der Vorteil, der für die Lokalregierungen, insbesondere aber auch für die Zentralregierung, entsteht, ist eine einfachere Auswertung dieser Informationen. Verteilte Beschwerdekanaäle bringen nicht nur einen Mehraufwand bei der Extraktion von Informationen aus diesen Daten, sondern bieten auch Platz für Verzerrungen und Manipulation durch untergeordnete Behörden. Aufgrund des erheblichen Aufwands um diese Daten auszuwerten wurden Informationen in Form von zusammenfassenden Berichten an übergeordnete Ebenen weitergegeben, anstatt das Datenmaterial weiterzugeben. Dadurch waren untergeordnete Ebenen in der Lage diese Berichte entsprechend zu beschönigen. Dies war auch der Fall, wenn übergeordnete Ebenen Zugriff auf die Primärdaten hatten – es wurden nicht die Ressourcen investiert um diese auszuwerten (Pan und K. Chen 2018, S. 617). Durch ein gemeinsames System, welches mehrere Regierungsebenen umspannt und auch horizontal einen Großteil der Behörden umfasst, wird eine solche Evaluierung allerdings deutlich erleichtert. Übergeordnete Behörden sind dadurch weniger auf Berichte der unteren Ebenen angewiesen und können auf horizontaler Ebene einfach vergleichen.

Aus Benutzersicht ist diese Entwicklung vorteilhaft, weil die Gefahr, an die falsche Behörde zu geraten, zunehmend verkleinert wird. Damit wird zum Einen das ursprüngliche Ziel der 12345-Hotline erreicht, welches eine zentrale Anlaufstelle für Fragen sein sollte. Während diese sich aber auf Auskünfte beschränkte, werden moderne Beschwerdeplattformen zu einer zentralen Schnittstelle für jegliche Art von Kommunikation mit diesen Behörden, anstatt einer bloßen Auskunft- oder Vermittlungshotline. Zum Anderen erwachsen Beschwerdeportale damit auch aus einer Phase, in der zahlreiche Beschwerden, aufgrund unklarer Verantwortlichkeitsverhältnisse und mangelnden Möglichkeiten Nachrichten an andere Abteilungen zu transferieren, abgelehnt wurden. Die drei untersuchten Städte zeigten dabei zuletzt besonders bei den lokalen Beschwerdeportalen eine durchgängig hohe Antwortrate (siehe Abbildung 19). Darüber hinaus wird die Benutzbarkeit erleichtert, indem die aktuellen Beschwerdeportale in allen drei Städten eine Vielzahl von Eingabekanälen kombinieren.

5.1.2. Unterschiede zwischen lokalen und zentralen Beschwerdeplattformen

Hypothese 2: Auf lokalen Plattformen erhalten BeschwerdestellerInnen aufgrund existierender Richtlinien zur Bearbeitung von Nachrichten schneller eine Antwort als auf dem LLMB.

Der Vergleich zwischen den lokalen Plattformen und dem LLMB zeigt weitere Indizien dafür, dass zwischen diesen Plattformen bedeutende Unterschiede bestehen. Sowohl bei der Antwortrate als auch bei der Antwortzeit wird dieser Abstand am deutlichsten sichtbar. Lokale Portale sind bei der Antwort nicht nur deutlich verlässlicher, sondern auch deutlich schneller. Hypothese 2 führt das auf strengere Regelungen für die Bearbeitung auf lokalen Plattformen zurück. In Fuzhou und Xi'An wird keine Angabe zu einer Bearbeitungszeit auf dem LLMB gemacht, in Tianjin wurde diese Vorgabe nicht eingehalten. Ebenfalls für diese Hypothese spricht, dass Verbesserungen der Antwortzeit bei den lokalen Plattformen deutlich nachhaltiger waren. So wurde beispielsweise 2017 die Frist auf dem 12345-Portal in Fuzhou verkürzt, welche in weiten Teilen eingehalten wurde (siehe Unterunterabschnitt 4.2.3). Gleichzeitig erhöhte sich jedoch die Antwortzeit auf dem LLMB. Unterstützt wird diese Hypothese auch durch die Entwicklung der lokalen Beschwerdeportale. Es existiert dabei eine positive Korrelation zwischen den immer konkreter werdenden Regelungen zur Bearbeitung der Beschwerden und einer tatsächlich schnelleren Durchführung.

5.1.3. Weniger Beschwerdedetails einsehbar

Hypothese 3a: Die tatsächliche Zufriedenheit mit der Arbeit durch die Beschwerdeplattformen liegt deutlich unter der von offizieller Seite berichteten Zufriedenheit.

Hypothese 3b: Informationen die Rückschluss auf die Qualität der Bearbeitung erlauben werden gezielt von Plattformen entfernt.

Während die Anzahl der Beschwerden insgesamt weiterhin zunimmt, sind bei einzelnen Beschwerden immer weniger Informationen einsehbar. So zeigen beispielsweise die aktuellen Portale aller drei untersuchten Städte keine Bewertungen mehr an, obwohl dies in der Vergangenheit der Fall war und die Bewertungsmöglichkeit weiterhin existiert. Ebenso gehen Such- und Filtermöglichkeiten zurück, insbesondere bei potentiell sensiblen Filtern, wie beispielsweise bei der Suche nach nicht fristgerecht bearbeiteten oder schlecht bewerteten Einträgen. Ebenso sind Kommentare von Führungspersonen nicht mehr einsehbar.

Auf dem LLMB, wo Bewertungen 2017 eingeführt wurden und gegenwärtig noch öffentlich einsehbar sind, werden diese durch Praktiken wie der automatischen (positiven) Bewertung nach 15 Tagen deutlich geschönt. Werden diese Bewertungen abgezogen, so liegt die Zufriedenheit keineswegs jenseits von 95%, wie sie auf lokalen Portalen häufig veröffentlicht wird (Fuzhou 12345 2019; Lei 2018; Tianjin 2019b). Die Zufriedenheit ist neben der Antwortzeit eine der beiden großen Qualitätsfaktoren auf die die Führung besonders viel Wert legt. So berichtet Fujian davon, eine Zufriedenheitsrate von 98% zu erreichen (Chen Lanyan und Wu Zhou 2018), in Städten wo die Zufriedenheit öffentlich einsehbar ist, liegen die Werte jedoch weit davon entfernt. Tabelle 6 zeigt die Bewertungsergebnisse in 7 der 9 Städte Fujians im Zeitraum 1.12.2018 bis 1.12.2019. Nicht einsehbar waren diese Werte bei den zwei einwohnerreichsten Städten Fujians, Xiamen und Fuzhou.

Tabelle 6: Zufriedenheit in den Städten Fujians

Name	Zufrieden	Mittelmäßig	Unzufrieden	Zufriedenheitsrate ⁸⁵
Longyan	4700	-	960	83%
Nanping	1667	412	1721	44%
Ningde	222	16	21	86%
Pingtian	287	69	330	42%
Quanzhou	36	3	6	80%
Sanming	3510	750	470	74%
Zhangzhou	1383	331	720	57%

⁸⁵Verhältnis der mit „Zufrieden“ bewerteten Antworten zur Gesamtzahl der Bewertungen.

Einerseits werden durch die Lokalregierungen zwar Konsequenzen bei mangelhafter Bearbeitung von Beschwerden angekündigt, andererseits ist deutlich sichtbar, dass die Bevölkerung mit der Bearbeitung keineswegs so zufrieden ist wie von offizieller Seite angegeben. Zu diesem Zweck werden unterschiedliche Maßnahmen ergriffen, wie das Verstecken der Information, die Ablenkung auf Zusammenstellungen von musterhaften Beschwerden oder eine bewusste Fehlinformation mit Hilfe von auf diverse Arten geschöner Statistiken.

5.1.4. Entwicklung zu eigenständigem Kanal

Hypothese 4: Online-Beschwerdeportale entwickeln sich zu einem eigenen Kanal, der sich von existierenden Eingabekanälen unterscheidet.

Ursprünglich existierten auf vielen Beschwerdeplattformen der Hinweis auf die lokalen Petitionsbestimmungen und Abgrenzungen zum Petitionssystem waren schwer festzumachen. Die Analyse zeigte jedoch, dass stattdessen gegenwärtig verstärkt eigene Regeln und Gesetze für den Betrieb dieser Plattformen entwickelt werden. Die Trennung von Petitionen wird auch ersichtlich, dass beispielsweise in Fuzhou nicht nur eigene Regeln erstellt wurden, sondern auch der Betrieb der Plattform nicht länger durch das Petitionsbüro verwaltet wird, sondern stattdessen einer neuen Behörde (Smart Fuzhou) übertragen wurde.

Während in Anfangszeiten, durch die Weiterentwicklung von 12345-Hotlines, die Auskunft im Vordergrund stand, entwickeln sich die Portale immer mehr zu umfangreichen Service-Portalen, wo nicht nur Auskunft gegeben wird, sondern viele Prozesse direkt initiiert werden können. Viele Antworten der Plattformen nehmen Bezug auf den Beschwerdesteller bzw. die Beschwerdestellerin um geeignete Maßnahmen treffen zu können und Unklarheiten klären zu können. Diese Entwicklung macht genauere Anforderungen auf Bürgerseite und strengere Prozesse, sowie erweiterte Kompetenzen, insbesondere hinsichtlich der Aufsichtsfunktion, der plattformbetreibenden Behörde notwendig.

Als weiteres Indiz für die Emanzipation der Portale wurde bei der Analyse der Regeln deutlich, dass diese vor allem hinsichtlich Feedback-Kanälen, wie Petitionen, Straf- und Zivilprozessen, Schiedsgerichtsverfahren, administrativer Überprüfungen usw. schärfer abgegrenzt wurden, während oberflächlich viele Kanäle zusammenwachsen (vgl. Hypothese 1). Es wurde jedoch auch beobachtet, dass diese Abgrenzung bislang noch nicht konsequent umgesetzt wurde. Ebenso ist es möglich, dass diese Abgrenzungen lediglich verdeutlicht wurden um die Arbeitslast der entsprechenden Portale zu reduzieren. Aufgrund mangelnder Regeln-

gen in den Anfangszeiten und geringem Aufwand auf Seiten der BeschwerdestellerInnen, könnten übermäßig viele Beschwerden, die außerhalb der Kompetenzen der jeweiligen Verwaltungsbehörde liegen eingereicht worden sein.

5.2. Ursachen für Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Portale

Während die bisherige Forschung Beschwerdeportale als weitgehend homogen angesehen hat (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019), zeigt die durchgeführte Analyse sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten auf (vgl. Unterabschnitt 5.1). In dieser Arbeit wurde die Entwicklung dieser Plattformen aus einer Mikroperspektive analysiert, tatsächlich fand diese Veränderung jedoch nicht isoliert statt. Unterschiede in der Entwicklung und Umsetzung der Plattformen sind daher zusätzlich auch auf Makroebene zu suchen. Die in Unterabschnitt 2.2 beschriebenen Kanäle sind Formen der Regierung-Bürger-Kommunikation. Die Digitalisierungsstrategien der Volksrepublik, vor allem im urbanen Raum, gehen allerdings deutlich weiter (Hao u. a. 2012). H. Jiang, Geertman und Witte (2019) zeigen mit ihrer Untersuchung von 4 chinesischen Städten die entscheidende Rolle, die der Kontext bei der Umsetzung von SMART GOVERNANCE⁸⁶ hat, und finden dabei in Abhängigkeit des Kontexts unterschiedliche Typen von Smart Governance: 1. die Errichtung von Pilotprojekten 2. das Verbessern der Regierungsarbeit 3. Aufbauen von Vertrauen in die Regierung und 4. das Vortreiben von Innovation (H. Jiang, Geertman und Witte 2019). Diese Aspekte wurden dabei bereits auch mit Beschwerdeportalen in Verbindung gebracht (Göbel und Xuelian Chen 2014b; Su und Meng 2016; Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019; J. Chen, Pan und Xu 2016). Da Online-Beschwerdeportale als Teil solcher Smart Governance Strategien angesehen werden können, liegt die Vermutung nicht fern, dass auch hierbei der lokale Kontext großen Einfluss auf die eingesetzte Technologie und die Akteure hat.

Bisher wurden oft ökonomische Faktoren als Faktor für die Entwicklung von Beschwerdeportalen herangezogen, wobei die Forschung verschiedene Erklärungsmodelle hervorgebracht hat. Göbel und J. Li (2020) beschreiben beispielsweise, dass hohe Responsivität auf Beschwerdeportalen eine schlechte wirtschaftliche Performanz kompensieren soll, während andere Forschung wirtschaftlich stärkere Lokalitäten eher in der Lage sehen bessere Leistungen zu erbringen (Distelhorst und Hou 2017). Der Analyseteil dieser Arbeit zeigt unterschiedliche Entwicklungen, die nicht lediglich auf ökonomische Faktoren zurückzuführen

⁸⁶Darunter wird hier, in einer etwas simplistischen Auffassung, der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie zum Zwecke einer verbesserten Regierungsarbeit verstanden. Für eine differenziertere Betrachtung des Begriffs siehe Meijer und Bolívar (2016) bzw. H. Jiang, Geertman und Witte (2019, S. 101 ff.).

sind. Wirtschaftliche Performanz ist ein Einflussfaktor in dessen Kontext die Entwicklung eines Beschwerdeportals als Teil eines Smart Governance Projekts stattfindet. Dieser Kontext muss darüber hinaus nicht zwangsläufig fest sein, sondern kann sich auch verändern.

Doch auch oberflächlich zeigen sich einige Unterschiede der Plattformen. Ein Faktor, der bereits in der Einleitung erwähnt wurde, ist die Diversität der Kanäle. Die Analyse zeigt eine Tendenz zur Entwicklung von Portalen, die immer mehr Kanäle zusammenfassen. Dennoch bestehen auch gegenwärtig noch Unterschiede. Von den untersuchten Plattformen, veröffentlicht nur Fuzhou auch Telefonanfragen über die Plattform. Auch bei den angebotenen Services via Weixin gibt es regional große Unterschiede (CNNIC 2019), die sich auch bei der Integration von Weixin auf den Plattformen widerspiegelt. Unabhängig davon, ob die Kanäle zu einer Plattform zusammengeführt wurden, zeigt sich hinsichtlich der Vergleichbarkeit die Problematik der selektiven Veröffentlichung. Selbst wenn zwei Lokalitäten also dieselben Eingabekanäle anbieten, ist keineswegs garantiert, dass diese in gleichem Maße öffentlich einsehbar sind.

Zuletzt haben sich in der Analyse auch unterschiedliche Entstehungs- und Entwicklungsgeschichten gezeigt. So zeigte Tianjin ursprünglich einen sehr fragmentierten Ansatz, bei dem mehrere Plattformen parallel existierten, während Fuzhou von Anfang an einen ganzheitlichen Ansatz verfolgte. Auch ist davon auszugehen, dass der Einführungszeitpunkt nicht unerheblich für die Entwicklung einer solchen Plattform ist. Während einige Plattformen zu Beginn der 2000er als Pionierprojekte gelten (Hartford 2005; Göbel und Xuelian Chen 2014b) und in den Jahren danach zahlreiche ähnliche Plattformen folgten (Göbel und J. Li 2020), existieren in jüngerer Zeit auch Anforderungen der Zentralregierung zum Betrieb solcher Kommunikationskanäle (Staatsrat der VR China 2008; Staatsrat der VR China 2014). Auch der Einfluss des LLMB darf bei dieser Entwicklung nicht ignoriert werden. Am Beispiel Fuzhous ist deutlich, dass, obwohl Fujian zu ersten Provinzen gehörte, die Nachrichten auf dem LLMB beantworteten, der entsprechende Bereich aufgrund einer bereits etablierten lokalen Alternative, kaum verwendet wurde. Umgekehrt könnte das LLMB in manchen Lokalitäten bereits die von den Entscheidungsträgern intendierte Funktion erfüllen, sodass in lokalen Plattformen kein großer Mehrwert gesehen wird. In den drei untersuchten Fällen gab es allerdings bereits vor dem LLMB die Möglichkeit zur Beschwerde. Der Wegfall des alten Beschwerdeportals in Xi'An und der damit sprunghafte Anstieg der Beschwerden im entsprechenden LLMB-Bereich (siehe Abbildung 18c) machte jedoch deutlich, dass LLMB und lokale Plattformen miteinander in Verbindung stehen und nicht gänzlich autonom zu betrachten sind.

5.3. Grad der Selektivität und Responsivität

Bei der bisherigen Betrachtung von Beschwerdeplattformen war das von Su und Meng (2016) entwickelte Konzept der Selective Responsiveness von zentraler Bedeutung. Sie fanden bei der Untersuchung von Nachrichten des LLMB heraus, dass besonders auf Beschwerden in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung geantwortet wurde. Andere Forschung entdeckte auch bei lokalen Beschwerdeplattformen Unterschiede in der Antwortrate und führten dies auf Diskriminierung gegen Minderheiten (Distelhorst und Hou 2014), Meldung an höhere Ebenen oder der Drohung von kollektiven Maßnahmen (J. Chen, Pan und Xu 2016) zurück. In Unterabschnitt 2.4 wurden Aspekte kritisiert, die in dieser Forschung ungenügend berücksichtigt wurden.

Diese Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass diese Mängel nicht ohne Folge bleiben. Da auf lokalen Plattformen die Antwortrate durchgängig bei fast 100 Prozent liegt und auch auf den LLMB-Bereichen die Antwortrate kontinuierlich steigt, kann das Erklärungsmodell der „Selective Responsiveness“ dieses Phänomen immer schlechter beschreiben. Dazu sind allerdings einige Dinge zu beachten. Zuallererst ist zu bemerken, dass in bisheriger Forschung eine Querschnittstudie durchgeführt wurde, während in dieser Arbeit lediglich drei Fälle genauer untersucht wurden. Die Tatsache, dass keines der untersuchten Portale eine solche Selektivität aufweist, wie von Su und Meng (2016) beschrieben, kann daher keine Falsifikation dieser Studie sein, liefert aber weitere Indizien dafür, dass eine genaue Betrachtung von Beschwerdeportalen notwendig ist und der horizontale Vergleich schwierig ist. Ebenfalls argumentiert diese Studie nicht dagegen, dass möglicherweise eine Selektion stattfindet. Es wird jedoch argumentiert, dass eine Selektion nicht ausschließlich dem Indikator, ob eine Antwort erhalten wurde, festgemacht werden kann.⁸⁷ Ein unterschiedlicher Grad an Responsivität in Abhängigkeit der Thematik wurde auch von Göbel (2020) festgestellt.

Die Kritik dieser Arbeit zielt also vorrangig darauf ab, was als Responsivität aufgefasst wird. Im Hinblick auf Beschwerdeportale wurden in der Vergangenheit zu simplistische Klassifikationen der Antworten vorgenommen. Weder die Unterscheidung zwischen Antwort/keine Antwort (Su und Meng 2016), noch die zwischen No Response/Deferral/Referral/Direct Information (J. Chen, Pan und Xu 2016) sind hier zeitgemäße Metriken um Responsivität zu messen. Letztere Klassifikation insbesondere, weil moderne Beschwerdeplattformen die Nachrichten an zentraler Stelle entgegennehmen und direkt der zuständigen Behörde zugewie-

⁸⁷Insbesondere kann eine Selektion dadurch stattfinden, dass Nachrichten die nicht beantwortet werden auch gar nicht erst veröffentlicht werden. Auch in diesem Fall zeichnet sich aber eine Entwicklung ab, denn bei bisherigen Studien wurde unbeantwortete Nachrichten durchaus veröffentlicht (J. Chen, Pan und Xu 2016).

sen wird. Der Anteil der Antworten, die lediglich eine Weiterleitung an eine andere Behörde sind (referral) bzw. die Zuständigkeit von sich weist (deferral) dürfte dadurch sehr gering sein. Responsivität muss daher auf einer höheren Ebene untersucht werden, beispielsweise auf Basis der Beschaffenheit der Antworten im qualitativen Sinne (Drexler 2020) oder von Policy-Ergebnissen (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019).

Unter diesen geänderten Umständen muss auch die Frage, wie responsiv die Lokalregierungen nun sind, neu gestellt werden. Ist unter diesen Gesichtspunkten die Responsivität anders zu bewerten? In der Analyse wurden keine Argumente gefunden, die gegen eine Auffassung als „meaningful public service“ (Distelhorst und Hou 2017) sprechen. Faktoren wie die Bearbeitung von Beschwerden, die gemäß der eigenen Regeln gar nicht beantwortet werden müssten und die ständige Verbesserung des Prozesses, beispielsweise hinsichtlich der Antwortzeit, dem Anbieten zusätzlicher Kanäle um Nachrichten an die Regierung zu senden, der wachsenden horizontalen und vertikalen Integration von Behörden etc., sprechen dafür, dass durch diese Portale genuine Verbesserungen in der Regierungsarbeit erreicht werden sollen. Der Analyseteil zeigt, dass diese Verbesserung nicht nur ein Wunsch der Zentrale ist, sondern lokal auch umgesetzt wird.

Um die Vorteile für die Lokalregierung jedoch nicht zu verlieren und sich mit der Veröffentlichung jeglicher Informationen komplett dem Druck der Öffentlichkeit stellen zu müssen, müssen diese Kanäle auf bestimmte Weise (um)gestaltet werden. Dazu zählt vor allem das Entfernen von Elementen, die Rückschlüsse auf die Qualität der Bearbeitung oder die Zufriedenheit der Bürger zulassen. Durch diese Maßnahmen wird das Regime in eine vorteilhafte Lage versetzt. Es kann durch den Betrieb der Beschwerdeplattform gezielt an ungefilterte Informationen zu Problemen in der Regierungsarbeit gelangen, sowie zur Überprüfung der Performanz von Abteilungen herangezogen werden. Durch die virtuelle Natur und Gestaltung des Beschwerdeprozesses ist eine geringe Gefahr für die soziale Stabilität gegeben. In Anbetracht des großen Beschwerdevolumens, dem Entfernen sensibler Information, sowie der Führung der öffentlichen Wahrnehmung durch ausgewählte Beschwerden, Berichte, sowie positiven Statistiken ist auch die Veröffentlichung dieser Einträge kein großes Risiko. Darüber hinaus kann mit der zuverlässigen Bearbeitung dieser Beschwerden ein positives Bild der Regierungsarbeit vermittelt werden und damit langfristig das Vertrauen in die Regierung und die Regimestabilität gestärkt werden. Für die Zukunft dieser Strategie ist es entscheidend, wie lokale Regierungen auf diese Forderungen der Bevölkerung reagieren um die Quelle der Informationen durch die Bevölkerung nicht versiegen zu lassen.

5.4. Limitationen

Eine Limitation dieser Arbeit ist die Einschränkung auf Beschwerden und Anfragen, die öffentlich zugänglich sind. Ein Zugriff auf nicht veröffentlichte Nachrichten würde jedoch eine für nicht-chinesische Staatsbürger schwer erreichbare Partnerschaft mit einer Lokalregierung bzw. dem Betreiber eines solchen Portals voraussetzen. Obwohl beispielsweise in Fuzhou ein Großteil der Beschwerden öffentlich einsehbar ist, zeigt vor allem der Rückgang der Nachrichten in Xi'an diese Schwäche auf. Während von außen dieser Rückgang zwar messbar ist, ist der Grund für dieses Phänomen aus Mangel an Ankündigungen oder relevanten Dokumenten nicht feststellbar. Ein so plötzlicher und deutlicher Rückgang ist durch verändertes Nutzungsverhalten kaum zu erklären – die verringerte Anzahl hängt wahrscheinlich von veränderten Veröffentlichungsrichtlinien ab. Ob dabei gewisse Themen ausgespart werden oder Beschwerden lediglich in geringerem Umfang veröffentlicht werden, kann durch das Analyseraster nicht festgestellt werden.

Eine weitere Hürde ist die historische Aufarbeitung der Websites, welche nur mit Hilfe des Archivs von The Internet Archive möglich war. Dieses ist jedoch leider stellenweise unvollständig, sodass nicht alle Aspekte untersucht werden konnten. Obwohl die allgemeine Validität dieser Arbeit dadurch nicht gefährdet ist, könnten in Einzelfällen manche Facetten wegen Unzugänglichkeit nicht berücksichtigt worden sein.

Aufgrund fehlender Forschung zur Entwicklung der Beschwerdeplattformen konnten einige Aspekte nur oberflächlich betrachtet werden. Besonders die Entwicklung des Verantwortlichkeits- und Supervisionsprozesses, sowie die Auswirkungen davon hätten mehr Aufmerksamkeit verdient. Eine solche Untersuchung würde aber nicht nur den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sondern würde auch eine andere Fallauswahl erfordern. Von den untersuchten Städten existierten lediglich in Fuzhou Dokumente, die einen solchen Prozess über einen längeren Zeitraum reglementierten. Ein Vergleich mit den anderen beiden Fällen wäre daher nicht möglich gewesen.

6. Conclusio

In der vorliegenden Arbeit wurde der Entwicklung von Online-Beschwerdeportalen nachgegangen, welche in den letzten Jahren eine immer stärkere Nutzung erfahren haben und dadurch auch an Bedeutung gewonnen haben. Durch eine Analyse von historischen Websites, Policy-Dokumenten und einem Beschwerdekörper wurden Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Entwicklung dieser Plattformen festgestellt. Entgegen bisherigen Annahmen (Junyan Jiang, Meng und Q. Zhang 2019, S. 13) wurde gezeigt, dass zwischen der Bearbeitung von Beschwerden auf lokalen Plattformen und auf dem Local Leaders Message Board Unterschiede existieren. Nachrichten auf lokalen Beschwerdeportalen sind dabei kürzer und werden häufiger und schneller bearbeitet als auf dem LLMB.

Die steigende Genauigkeit der Regeln zeigt, dass sich für die Funktion der Beschwerdeportale ein immer konkreteres Bild abzeichnet und von einer gesteuerten Entwicklung gesprochen werden kann. Da großer Wert auf die Lösung von alltäglichen Problemen gelegt wird, sind diese Portale ein mächtiges Instrument, um Probleme in der Gesellschaft und der Politik auszumachen. Der Informationscharakter übertrifft dabei bei weitem den von Dimitrov (2015) genannten bezüglich des Petitionssystems. Dafür sind vor allem drei Gründe ausschlaggebend:

1. Die Plattformen setzen auf einem niedrigerem Niveau als das Petitionssystem an, und die gesammelten Daten decken damit ein größeres Spektrum an sozialen und politischen Problemen ab. Neben komplexen Themen werden auch die Beschwerden des Alltags aufgenommen.
2. Die Daten sind schneller verfügbar. Durch die elektronische Übermittlung der Daten können diese sofort ausgewertet werden, ohne dass diese in unteren Ebenen zuerst in Berichte zusammengefasst werden, womit eine geringere Abhängigkeit von Berichten der unteren Ebenen erreicht wird. Dadurch sind übergeordnete administrative Einheiten weniger anfällig für Verfälschungen in diesen Berichten, wie sie beispielsweise von Pan und K. Chen (2018) berichtet werden.
3. Weniger Aufwand und bürokratische Barrieren zur Nutzung. Damit sind deutlich mehr Daten verfügbar, die wiederum zu genaueren Ergebnissen verhelfen.

Durch eine quantitative Auswertung hat die Regierung damit einerseits umfangreiche Möglichkeiten um die Leistungen der einzelnen Behörden zu kontrollieren und auszuwerten und kann andererseits Problembereiche von Policies festzustellen. Auf der anderen Seite hängt die Wahrnehmung von BürgerInnen immer mehr von Kompilationen und Auswertungen, die

von offizieller Seite mitgeteilt werden, ab. Durch die Abwesenheit der Funktionen wie die am häufigsten angeklickten Beschwerden, fehlt Bürgern die Filtermöglichkeit, und sie werden, z.B. im Falle von Fuzhou, mit Beschwerden überschwemmt. Stattdessen gibt es, sowohl lokal (Xi'an 2019) als auch auf dem LLMB (Renminwang 2018), regelmäßig Kompilationen von Beschwerden. Diese werden vielfach zeitlich verzögert veröffentlicht, sodass die behandelten Themen nicht mehr akut sind und Behörden oft in einem positiven Licht zeigen. Das öffentliche Bild dieser Portale wird dadurch potentiell gestärkt, unabhängig von der tatsächlichen Effektivität (vgl. Maerz 2016), behält dabei aber weiterhin die Möglichkeit die Performanz der Kader effektiv zu kontrollieren (Göbel 2016). Es zeigt sich jedoch das Problem, dass trotz Verbesserungen im Antwortprozess, speziell bei der Antwortzeit, die Zufriedenheit mit der Arbeit deutlich geringer ist als sie von offizieller Seite berichtet werden. Ermöglicht werden die berichteten Zufriedenheitswerte durch diverse Maßnahmen wie z.B. automatisierte Bewertungen nach einer bestimmten Frist oder die Vorauswahl der positivsten Bewertungsmöglichkeit. Da die Möglichkeit zur Bewertung in vielen Fällen nicht wahrgenommen wird, lassen sich Ergebnisse so leicht manipulieren.

Insgesamt zeigt sich in der Entwicklung eine deutlich erhöhte Priorität bei der Verwaltung von Beschwerdeportalen. Bearbeitungsrichtlinien geben klare Vorschriften hinsichtlich der Verantwortlichkeit von Behörden und geben klare Fristen vor, die zunehmend eingehalten werden. Diese beinhalten jedoch auch eine immer genauere Verifikation des Beschwerdestellers, sodass Querschnittsstudien wie die von J. Chen, Pan und Xu (2016) in Zukunft kaum durchzuführen sind. Bereits Distelhorst und Hou (2014, S. 226) zeigten, dass über 11% der Lokalregierungen feststellten, dass die Kontaktinformation inkorrekt sind, was sie zu keiner Bearbeitung verpflichtete. Durch die automatische Verifizierung der Telefonnummer dürfte diese Zahl heutzutage noch deutlich höher liegen.

In dieser Arbeit wurden drei Portale mit einem besonders hohem Beschwerdevolumen untersucht und dabei deutliche Verbesserungen festgestellt. Zukünftige Forschung könnte untersuchen, ob in Städten mit weniger Beschwerden die Praktiken der großen Portale übernommen werden bzw. ob es dort eine unterschiedliche Entwicklung gibt. Ebenfalls spannend wäre eine Untersuchung einzelner Aspekte, beispielsweise die Entwicklung der Zufriedenheit auf den Beschwerdeplattformen, in genauerem Detail. Weiters können die in dieser Arbeit gewonnen Hypothesen mit einer größeren Stichprobe untersucht werden, um robustere Ergebnisse zu erhalten. Auch die angesprochene Entwicklung des Verantwortlichkeits- und Supervisionsprozesses im Speziellen bietet sich für weitere Forschungsvorhaben an.

Die vorliegende Masterarbeit leistet einen Beitrag für das Verständnis von Beschwerdeplattformen. Sie zeigt die Entwicklung in drei Städten mit unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungen zu einem gemeinsamen Trend: integrative Portale und zeitnahe Bearbeitung. Beschwerdeportale sind, insbesondere für die Lokalregierungen ein mächtiges Instrument, einerseits als Informationskanal, aber verstärkt auch um Verantwortlichkeit und Regierungskapazität zu demonstrieren.

Literatur

- Almén, Oscar (2018). „Participatory Innovations Under Authoritarianism: Accountability and Responsiveness in Hangzhou’s Social Assessment of Government Performance“. In: *Journal of Contemporary China* 27.110, S. 165–179. ISSN: 1067-0564, 1469-9400. DOI: 10.1080/10670564.2018.1389003.
- Bank, André (2009). „Die Renaissance Des Autoritarismus. Erkenntnisse Und Grenzen Neuerer Beiträge Der Comparative Politics Und Nahostforschung“. In: *hamburg review of social sciences* 4.1, S. 10–41.
- Bestimmungen zum Petitionssystem* (2005). URL: <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/regulations-on-letters-and-visits> (besucht am 12. 09. 2018).
- Binzer Hobolt, Sara und Robert Klemmensen (2008). „Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective“. In: *Comparative Political Studies* 41.3, S. 309–337. ISSN: 0010-4140, 1552-3829. DOI: 10.1177/0010414006297169.
- Briefe und Anrufe des Parteikomitees der Stadt Tianjin, Büro für (2009). 天津出台网上留言办理规定 回复不得超过 15 天. Tianjin chutai wangshang liuyan banli guiding huifu bude chaoguo 15 tian [Tianjin gab Regeln für die Bearbeitung von Online-Nachrichten heraus: die Antwort sollte 15 Tage nicht überschreiten]. URL: <http://leaders.people.com.cn/GB/9746197.html> (besucht am 02. 12. 2019).
- CAC (2017). 互联网跟帖评论服务管理规定. Hulianwang gen tie pinglun fuwu guanli guiding [Bestimmungen für Kommentare zu Service-Dienstleistungen im Internet]. URL: https://www.cac.gov.cn/2017-08/25/c_1121541842.htm (besucht am 26. 11. 2019).
- Chen, Jidong, Jennifer Pan und Yiqing Xu (2016). „Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China“. In: *American Journal of Political Science* 60.2, S. 383–400.
- Chen Lanyan 陈蓝燕 und Wu Zhou 吴舟 (2018). 福建省进一步加强 12345 便民服务平台工作. Fujiansheng jinyibu jiaqiang 12345 bianmin fuwu pingtai gongzuo [Die Provinz Fujian stärkt die Arbeit der Convenience-Service-Plattform 12345]. URL: <http://fj.people.cn/n2/2018/0708/c181466-31789123.html> (besucht am 16. 02. 2020).
- Chen, Xi (2009). „The Power of ”Troublemaking“: Protest Tactics and Their Efficacy in China“. In: *Comparative Politics* 41.4, S. 451–471. ISSN: 00104159, 21516227. DOI: 10.5129/001041509X12911362972557.
- China Software Evaluation Center (2018). 第十七届 (2018) 中国政府网站绩效评估总报告. Di shiqi jie (2018) zhongguo zhengfu wangzhan jixiao pinggu zongbaogao [Der 17. (2018) Gesamtbericht zur Evaluierung von Regierungswebsites].

- Chu Huai Technology (2017). 阳光信访综合服务管理系统. Yangguang xinfang zonghe fuwu guanlixitong [Integriertes Service-Management-System für Sonnenscheinpetitionen]. URL: <http://www.jschrx.com/xfxxxt/1128.jhtml> (besucht am 04. 09. 2019).
- Cleary, Matthew R. (2007). „Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico“. In: *American Journal of Political Science* 51.2, S. 283–299. ISSN: 0092-5853, 1540-5907. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2007.00251.x.
- CNNIC (2012). „27th Statistical Report on Internet Development in China“. In: S. 93.
- (2019). *43rd China Statistical Report on Internet Development*. URL: <http://www.cnnic.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201902/P020190318523029756345.pdf> (besucht am 25. 03. 2019).
- Deng Bo 邓波 (2010). „听民声察民情聚民智解民忧——走进福州市便民呼叫中心 12345“. Ting minsheng cha minqing ju minzhi jie minyou - zoujin Fuzhoushi bianmin hujiao zhongxin 12345 [Den Menschen zuhören, die Situation beobachten, die Weisheit der Menschen sammeln und Lösen der Sorgen der Menschen - ein Einblick in das Callcenter der Stadt Fuzhou 12345]. In: *信息化建设* 7, S. 33–34.
- Diamond, Larry (2015). „Liberation Technology 1“. In: *In Search of Democracy*. 1. Aufl. Routledge, S. 132–146. ISBN: 978-1-315-68517-5. DOI: 10.4324/9781315685175-7.
- Dimitrov, Martin K. (2014a). „The Case of the Soviet Union During the Brezhnev Era“. In: *Russian History* 41.3, S. 329–353. ISSN: 0094-288X, 1876-3316. DOI: 10.1163/18763316-04103003.
- (2014b). „What the Party Wanted to Know: Citizen Complaints as a “Barometer of Public Opinion” in Communist Bulgaria“. In: *East European Politics and Societies* 28.2, S. 271–295. ISSN: 0888-3254, 1533-8371. DOI: 10.1177/0888325413506933.
- (2015). „Internal Government Assessments of the Quality of Governance in China“. In: *Studies in Comparative International Development* 50.1, S. 50–72. ISSN: 0039-3606, 1936-6167. DOI: 10.1007/s12116-014-9170-2.
- Distelhorst, Greg und Yue Hou (2014). „Ingroup Bias in Official Behavior: A National Field Experiment in China“. In: *Quarterly Journal of Political Science* 9.2, S. 203–230. ISSN: 15540634. DOI: 10.1561/100.00013110.
- (2017). „Constituency Service under Nondemocratic Rule: Evidence from China“. In: *The Journal of Politics* 79.3, S. 1024–1040. ISSN: 0022-3816, 1468-2508. DOI: 10.1086/690948.
- Drexler, Amelie (2020). *Dimensions of Government Responsiveness: Classifying Government Replies to Citizen Appeals in China*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Enorth (2010a). *Erklärung Zum Senden Einer Nachricht*. URL: <https://web.archive.org/web/20100618074501/http://ms.enorth.com.cn/zmljl/q2.htm> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2010b). *Startseite*. URL: <https://web.archive.org/web/20100301161926/http://ms.enorth.com.cn/zmljl/> (besucht am 02. 12. 2019).

- Enorth (2014). *Erklärung Zum Senden Einer Nachricht*. URL: <https://web.archive.org/web/20141016001241/http://ms.enorth.com.cn/zmljl/q2.htm> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2017). *Erklärung Zum Senden Einer Nachricht*. URL: <https://web.archive.org/web/20170606075512/http://ms.enorth.com.cn/zmljl/q2.htm> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2018). *Erklärung Zum Senden Einer Nachricht*. URL: <https://web.archive.org/web/20180905171637/http://ms.enorth.com.cn/zmljl/q2.htm> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2019). *Bearbeitungssituation Der Null-Distanz Initiative Für Jänner 2019*. URL: http://www.tj.gov.cn/wz/zmljlds/201902/t20190202_3649250.html (besucht am 02. 12. 2019).
- Fan Xiong 范雄 (2007). *12345 扩展至八 (县) 市*. 12345 kuozhan zhi ba (xian) shi [12345 auf 8 Kreise/Städte erweitert]. URL: <https://web.archive.org/web/20071018102606/http://12345.fuzhou.gov.cn/display.jsp?articleId=269> (besucht am 02. 12. 2019).
- Fang 方先生 (2018). *外来务工人员子女入学问题*. Wailai wugong renyuan zinü ruxue wenti [Fragen zur Einschreibung (an einer Schule) von Migrantenkindern]. URL: <https://web.archive.org/web/20180415201822/http://fz12345.fuzhou.gov.cn:80/callDetail.jsp?callId=FZ18032100675> (besucht am 02. 12. 2019).
- Fujian (2008). *福州便民呼叫中心 12345 为民服务取得成效*. Fuzhou bianmin hujiao zhongxin 12345 wei min fuwu qude chengxiao [Erzielte Ergebnisse des Fuzhou 12345 Call Centers]. URL: http://www.fujian.gov.cn/xw/zfgzdt/sxdt/fz/200801/t20080114_1368699.htm (besucht am 02. 12. 2019).
- Fuzhou (2002a). *Bürgermeister-Briefkasten*. URL: <https://web.archive.org/web/20020611211610/http://www.fuzhou.gov.cn/szyj/index.asp> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2002b). *Leistungsbeschwerden*. URL: <https://web.archive.org/web/20020615050119/http://www.fuzhou.gov.cn/xljs/index.asp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2002c). *Leistungsbeschwerdenübersicht*. URL: <https://web.archive.org/web/20020827192143/http://www.fuzhou.gov.cn:80/xljs/huifu.asp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2003). *Leistungsbeschwerdenübersicht*. URL: <https://web.archive.org/web/20030428202809/http://www.fuzhou.gov.cn/xljs/huifu.asp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2004). *Bürgermeister-Briefkasten*. URL: <https://web.archive.org/web/20040903054811/http://www.fuzhou.gov.cn/gov/pmail/email.jsp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2006a). *Behörden Die an Der 12345-Plattformen Teilnehmen*. URL: <https://web.archive.org/web/20060501062210/http://12345.fuzhou.gov.cn/dept1.jsp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2006b). *Wissenswertes Für Benutzer Die Eine Bitte Verfassen*. URL: <https://web.archive.org/web/20060715104918/http://12345.fuzhou.gov.cn/write.jsp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2007). *Wissenswertes Für Benutzer Die Eine Bitte Verfassen*. URL: <https://web.archive.org/web/20071018102912/http://12345.fuzhou.gov.cn/write.jsp> (besucht am 02. 12. 2019).

- der Mitteilung über die vorläufigen Maßnahmen für den Umgang mit E-Mail- und Online-Nachrichten der Bevölkerung auf Regierungswebsites]. URL: http://gk.tj.gov.cn/gkml/000125022/200906/t20090610_8031.shtml (besucht am 02. 12. 2019).
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press. 265 S. ISBN: 978-0-521-85928-8 978-0-521-67656-4.
- Göbel, Christian (2013). „The Information Dilemma: How ICT Strengthen or Weaken Authoritarian Rule“. In: S. 18.
- (2016). *Fame or Shame - Public Petitioning, Performance Measurement and the Forced Ranking of Government Agencies in China*.
 - (2020). „Social Resistance and Social Stability Maintenance in the Xi Jinping Era“. In: Zhao, Litao und Dongtao Qi. *EAI Series on East Asia*. WORLD SCIENTIFIC, S. 1–17. ISBN: 978-981-327-978-0 978-981-327-979-7. DOI: 10.1142/9789813279797_0001.
- Göbel, Christian und Xuelian Chen (2014a). *Accountable Autocrats? E-Government, Empowerment and Control in China*.
- (2014b). „Staatliche Beschwerdeportale Im Internet: Funktion, Inhalte, Auswirkungen“. In: *Wer Hört Auf Die Bürger?: Beschwerdewesen in China Und Europa*. Hrsg. von Gerd Kaminski. Berichte Des Österreichischen Instituts Für China- Und Südostasienforschung 68, S. 229–245.
- Göbel, Christian und Jie Li (2020). „From Bulletin Boards to Big Data: The Origins and Evolution of China’s Public Complaint Websites“. In:
- Göbel, Christian und H Christoph Steinhardt (2019). „Better Coverage, Less Bias“. In:
- Greitens, Sheena Chestnut (2013). „Authoritarianism Online: What Can We Learn from Internet Data in Nondemocracies?“ In: *PS: Political Science & Politics* 46.02, S. 262–270. ISSN: 1049-0965, 1537-5935. DOI: 10.1017/S1049096513000346.
- Hao, Li u. a. (2012). „The Application and Implementation Research of Smart City in China“. In: *2012 International Conference on System Science and Engineering (ICSSE)*. 2012 International Conference on System Science and Engineering (ICSSE), S. 288–292. DOI: 10.1109/ICSSE.2012.6257192.
- Hartford, Kathleen (2005). „Dear Mayor: Online Communications with Local Governments in Hangzhou and Nanjing“. In: *China Information* 19.2, S. 217–260. ISSN: 0920-203X, 1741-590X. DOI: 10.1177/0920203X05054682.
- Hassid, Jonathan (2015). „China’s Responsiveness to Internet Opinion: A Double-Edged Sword“. In: *Journal of Current Chinese Affairs* 44.2, S. 39–68. ISSN: 1868-1026, 1868-4874. DOI: 10.1177/186810261504400203.
- Heurlin, Christopher (2016). *Responsive Authoritarianism in China: Land, Protests, and Policy Making*. New York, NY: Cambridge University Press. 226 S. ISBN: 978-1-107-13113-2.

- Hong Qiyu 洪启烽 (2017). 小孩读书的问题. Xiaohai dushu de wenti [Frage zu Kindern in der Schule]. URL: <https://web.archive.org/web/20171219031946/http://fz12345.fuzhou.gov.cn/detail.jsp?callId=FZ16101900412&type=hot> (besucht am 02. 12. 2019).
- Huang, Yasheng (1995). „Administrative Monitoring in China“. In: *The China Quarterly* 143, S. 828–843. ISSN: 0305-7410, 1468-2648. DOI: 10.1017/S0305741000015071.
- Hurst, William u. a. (2014). „Reassessing Collective Petitioning in Rural China: Civic Engagement, Extra-State Violence, and Regional Variation“. In: *Comparative Politics* 46.4, S. 459–482. ISSN: 00104159, 21516227. DOI: 10.5129/001041514812522798.
- Internet Archive (2019). *Using The Wayback Machine*. URL: <http://help.archive.org/hc/en-us/articles/360004651732-Using-The-Wayback-Machine> (besucht am 02. 12. 2019).
- Jiang, Huaxiong, Stan Geertman und Patrick Witte (2019). „Comparing Smart Governance Projects in China: A Contextual Approach“. In: *Computational Urban Planning and Management for Smart Cities*. Hrsg. von Stan Geertman u. a. Cham: Springer International Publishing, S. 99–114. ISBN: 978-3-030-19423-9 978-3-030-19424-6. DOI: 10.1007/978-3-030-19424-6_7.
- Jiang Jie 姜洁 (2008). 全国纪检监察机关统一举报电话 12388 今开通–时政–人民网. Quanguo jijian jiancha jiguan tongyi jubao dianhua 12388 jin kaitong [Die einheitliche Melde-Hotline 12388 für das Nationale Büro für Disziplinarkontrolle und -überwachung wird heute geöffnet]. URL: <http://politics.people.com.cn/GB/1026/7427312.html> (besucht am 14. 02. 2020).
- Jiang, Junyan, Tianguang Meng und Qing Zhang (2019). „From Internet to Social Safety Net: The Policy Consequences of Online Participation in China“. In: *Governance* 32.3, S. 531–546. ISSN: 09521895. DOI: 10.1111/gove.12391.
- Jiang, Junyan und Jeremy Wallace (2017). „Informal Institutions and Authoritarian Information Systems: Theory and Evidence from China“. In: *SSRN Electronic Journal*. ISSN: 1556-5068. DOI: 10.2139/ssrn.2992165.
- Jinnan (2019). *Ich Möchte Dem Bezirksvorsteher Einen Brief Schreiben*. URL: <http://www.tjjn.gov.cn/wzhy/qzxx/nblycl/> (besucht am 02. 12. 2019).
- Jun, Kyu-Nahm, Feng Wang und Dapeng Wang (2014). „E-Government Use and Perceived Government Transparency and Service Capacity: Evidence from a Chinese Local Government“. In: *Public Performance & Management Review* 38.1, S. 125–151. ISSN: 1530-9576. DOI: 10.2753/PMR1530-9576380106.
- Kalathil, Shanthi und Taylor C. Boas (2001). „The Internet and State Control in Authoritarian Regimes: China, Cuba and the Counterrevolution“. In: *First Monday* 6.8. ISSN: 13960466. DOI: 10.5210/fm.v6i8.876.

- King, Gary, Jennifer Pan und Margaret E. Roberts (2013). „How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression“. In: *American Political Science Review* 107.2, S. 326–343. ISSN: 0003-0554, 1537-5943. DOI: 10.1017/S0003055413000014.
- (2017). „How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, Not Engaged Argument“. In: *American Political Science Review* 111.3, S. 484–501. ISSN: 0003-0554, 1537-5943. DOI: 10.1017/S0003055417000144.
- Kornreich, Yoel (2019). „Authoritarian Responsiveness: Online Consultation with ‘Issue Publics’ in China“. In: S. 39.
- Lambach, Daniel und Christian Göbel (2010). „Die Responsivität autoritärer Regime“. In: *Autoritarismus Reloaded*. Hrsg. von Holger Albrecht und Rolf Frankenberger. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co KG, S. 79–92. ISBN: 978-3-8452-2547-0. DOI: 10.5771/9783845225470-79.
- Lei Lina 雷丽娜 (2018). 福州 12345: 有事找政府办事很靠谱. Fuzhou12345: Youshi zhao zhengfu banshi hen kaopu [Fuzhou12345: Bei Problemen suche die Regierung auf]. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/27/content_5277674.htm (besucht am 09. 12. 2019).
- Lin 小林 (2012a). 申请低保的几个问题. Shenqing dibao de ji ge wenti [Mehrere Fragen zum Ansuchen der Mindestsicherung]. URL: <https://web.archive.org/web/20120818221914/http://12345.fuzhou.gov.cn/detail.jsp?callid=11070800422> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2012b). 申请低保的几个问题. Shenqing dibao de ji ge wenti [Mehrere Fragen zum Ansuchen der Mindestsicherung]. URL: <https://web.archive.org/web/20120506113121/http://12345.fuzhou.gov.cn/detail.jsp?callid=11070800422> (besucht am 02. 12. 2019).
- Liu (2006). 东水路 20 号闽运公寓有人违规搭建! Dongshuilu 20 hao minyun gongyu youren weigui dajian [Dongshui Road Minyun Apartment 20 wurde illegal gebaut!]. URL: <https://web.archive.org/web/20060618140817/http://12345.fuzhou.gov.cn:80/detail.jsp?callid=06061500105> (besucht am 02. 12. 2019).
- Liuyanban History* (2019). URL: <http://leaders.people.com.cn/GB/178291/218130/370359/index6.html> (besucht am 06. 08. 2019).
- Lorentzen, Peter L. (2013). „Regularizing Rioting: Permitting Public Protest in an Authoritarian Regime“. In: *Quarterly Journal of Political Science* 8.2, S. 127–158. ISSN: 15540634. DOI: 10.1561/100.00012051.
- Maerz, Seraphine F. (2016). „The Electronic Face of Authoritarianism: E-Government as a Tool for Gaining Legitimacy in Competitive and Non-Competitive Regimes“. In: *Government Information Quarterly* 33.4, S. 727–735. ISSN: 0740624X. DOI: 10.1016/j.giq.2016.08.008.
- Manion, Melanie (2015). *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*. Cambridge Studies in Comparative Politics. OCLC: 954015613. New York: Cambridge University Press. 189 S. ISBN: 978-1-107-63703-0 978-1-107-04911-6.

- Meijer, Albert und Manuel Pedro Rodríguez Bolívar (2016). „Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance“. In: *International Review of Administrative Sciences* 82.2, S. 392–408. ISSN: 0020-8523, 1461-7226. DOI: 10.1177/0020852314564308.
- Merkel, Wolfgang (2010). *Systemtransformation: eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2., überarb. und erw. Aufl. Lehrbuch. OCLC: 254122116. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss. 561 S. ISBN: 978-3-531-14559-4 978-3-531-17201-9.
- Michelson, Ethan (2008). „Justice from Above or Below? Popular Strategies for Resolving Grievances in Rural China“. In: *The China Quarterly* 193. ISSN: 0305-7410, 1468-2648. DOI: 10.1017/S0305741008000039.
- Minard, Paul (2015). „Does ICT Diffusion Increase Government Responsiveness in Autocracies? An Empirical Assessment of the Political Implications of China’s Internet“. In: *Journal of Contemporary China* 24.96, S. 1048–1069. ISSN: 1067-0564, 1469-9400. DOI: 10.1080/10670564.2015.1030953.
- Minzner, Carl F. (2006). „Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions“. In: *Stanford Journal of International Law*, S. 77.
- Noetzel, Thomas, Thomas Krumm und Bettina Westle (2009). „Dokumentenanalyse“. In: *Methoden Der Politikwissenschaft*. Hrsg. von Bettina Westle. Passau: Nomos.
- O’Brien, Kevin J. (2017). „China’s Disaffected Insiders“. In: *Journal of Democracy* 28.3, S. 5–13. ISSN: 1086-3214. DOI: 10.1353/jod.2017.0039.
- O’Brien, Kevin J. und Lianjiang Li (1995). „The Politics of Lodging Complaints in Rural China“. In: *The China Quarterly* 143, S. 756–783. ISSN: 0305-7410, 1468-2648. DOI: 10.1017/S0305741000015034.
- Ocko, Jonathan K. (1988). „I’ll Take It All the Way to Beijing: Capital Appeals in the Qing“. In: *The Journal of Asian Studies* 47.2, S. 291. ISSN: 00219118. DOI: 10.2307/2056169. JSTOR: 2056169?origin=crossref.
- Pan, Jennifer und Kaiping Chen (2018). „Concealing Corruption: How Chinese Officials Distort Upward Reporting of Online Grievances“. In: *American Political Science Review* 112.3, S. 602–620. ISSN: 0003-0554, 1537-5943. DOI: 10.1017/S0003055418000205.
- Pennock, J. Roland (1952). „Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule“. In: *American Political Science Review* 46.3, S. 790–807. ISSN: 0003-0554, 1537-5943. DOI: 10.2307/1952285.
- Plantan, Elizabeth und Christopher Cairns (2017). „Why Autocrats Sometimes Relax Censorship: Signaling Government Responsiveness on Chinese Social Media“. In: S. 32.
- Powell, G. Bingham (2004). „The Chain of Responsiveness“. In: *Journal of Democracy* 15.4, S. 91–105. ISSN: 1086-3214. DOI: 10.1353/jod.2004.0070.
- Que Wenlong 阙文龙 (2009). 福州问责风暴免了多个官员年内要实现探头监控. Fuzhou wenze fengbao mian le duoge guanyuan niannei yao shixian tantou jiankong [Sturm der

- Verantwortlichkeit entfernt zahlreiche Beamte; Innerhalb des Jahres soll Überwachung realisiert werden.]. URL: http://www.fjsen.com/a/2009-04/01/content_30293_2.htm (besucht am 02. 12. 2019).
- Renminwang (2018). 网友给福州市委书记、市长留言获回复共计 18 条. Wangyou gei fuzhou shiweishuji, shizhang liuyan huo huifu gongji 18 tiao [18 Antworten auf User-Fragen an den Parteisekretär und Bürgermeister]. URL: <http://leaders.people.com.cn/n1/2018/0920/c178291-30304404.html> (besucht am 09. 12. 2019).
- (2019a). 2019 年 11 月月度排行. 2019 nian 11 yue yuedu paihang [Monatliches Ranking November 2019]. URL: <http://leaders.people.com.cn/GB/178291/409148/412371/index.html> (besucht am 03. 12. 2019).
 - (2019b). 61 位省委书记、省长公开回应网友留言-地方领导-人民网. URL: <http://leaders.people.com.cn/GB/178291/218130/370359/index1.html> (besucht am 14. 02. 2020).
 - (2019c). Häufig Gestellte Fragen. URL: <http://liuyan.people.com.cn/help?cat=3#> (besucht am 03. 12. 2019).
 - (2019d). Informationen Für Neue Benutzer. URL: <http://liuyan.people.com.cn/help?cat=3#pingjiafankui> (besucht am 03. 12. 2019).
- Richtlinien Zur Petition Der Stadt Peking (2006). URL: http://www.beijing.gov.cn/zfxxgk/cyq11E012/flfg22/2019-05/13/content_18a6f200b10c4f73a08ca8464bef89cc.shtml (besucht am 10. 11. 2019).
- Rød, Espen Geelmuyden und Nils B Weidmann (2015). „Empowering Activists or Autocrats? The Internet in Authoritarian Regimes“. In: *Journal of Peace Research* 52.3, S. 338–351. ISSN: 0022-3433, 1460-3578. DOI: 10.1177/0022343314555782.
- Shang Xi 商西 (2016). 几个小提示教你正确信访知识. Ji ge xiao tishi jiao ni zhengque xinfang zhishi [Einige kleine Tipps, um dir zu zeigen wie man eine Petition richtig verfasst]. URL: http://xfj.jl.gov.cn/xfzn/xfxz/201601/t20160120_2147192.html (besucht am 02. 12. 2019).
- Staatsrat der VR China (2008). 中华人民共和国政府信息公开条例. URL: <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/tiaoli.html> (besucht am 10. 11. 2019).
- (2014). 国务院办公厅关于加强政府网站信息内容建设的意见. Guowuyuan bangongting guanyu jiaqiang zhengfu wangzhan xinxi neirong jianshe de yijian [Generalbüro des Staates zur Stärkung der Websites der Regierung bei der Erstellung von Informationsinhalten]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-12/01/content_9283.htm (besucht am 14. 02. 2020).
- Stadtregierung von Fuzhou, Generalbüro der (2007). 福州市便民呼叫中心 12345 系统运行管理暂行办法 (修订). Fuzhoushi bianmin hujiao zhongxin 12345 xitong yunxing guanli zhanxing banfa (xiuding) [Vorläufige Maßnahmen für den Betrieb und das Ma-

- nagement des 12345-Systems des Fuzhou Convenience Call Centers (überarbeitet)]. URL: <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/fg21752/249429.shtml> (besucht am 02. 12. 2019).
- Stadtregierung von Fuzhou, Generalbüro der (2017). 福州市人民政府办公厅关于印发福州市 12345 便民服务平台运行管理办法的通知. Fuzhoushi renmin zhengfu bangongting guanyu yinfa Fuzhoushi 12345 bianmin fuwu pingtai guanli banfa de tongzhi [Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung der Stadt Fuzhou bezüglich der Verteilung der "Verwaltungsmaßnahmen für den Betrieb der Convenience-Service-Plattform Fuzhou 12345"]. URL: http://www.fuzhou.gov.cn/zfxxgkzl/szfbmjxsqxxgk/szfbmxxgk/fzsrnzfbgt/zfxxgkml/xzfggzghgfwj_2570/201801/t20180103_1971110.htm (besucht am 09. 11. 2019).
- Su, Zheng und Tianguang Meng (2016). „Selective Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China“. In: *Social Science Research* 59, S. 52–67. ISSN: 0049089X. DOI: 10.1016/j.ssresearch.2016.04.017.
- Sullivan, Jonathan (2014). „China’s Weibo: Is Faster Different?“ In: *New Media & Society* 16.1, S. 24–37. ISSN: 1461-4448, 1461-7315. DOI: 10.1177/1461444812472966.
- Sun Mei 孙梅 und Han Yue 韩月 (2019). 一图读懂 2018 年全国网上群众工作大数据. Yi tu dudong 2018 nian quanguo wangshang qunzhong gongzuo da shuju [Eine Grafik, um die Big Data Online-Massenarbeit Chinas im Jahr 2018 zu verstehen]. URL: <http://liuyan.people.com.cn/n1/2019/0111/c178291-30517526.html> (besucht am 12. 08. 2019).
- Tianjin (2007a). *Behörden-Briefkasten*. URL: <https://web.archive.org/web/20071214193605/http://www.tj.gov.cn/hdsq/szxx/wbjxx/> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2007b). *Bürgermeister-Briefkasten*. URL: <https://web.archive.org/web/20071219234901/http://szmail.tj.gov.cn/szf/newmail.nsf/first?openform> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2012). *Bezirksvorsteher-Briefkasten*. URL: <https://web.archive.org/web/20120126021102/http://www.tj.gov.cn/hdsq/szxx/qxxx/> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2016). *Vorstellung Der Null-Distanz Initiative*. URL: http://www.tj.gov.cn/wz/zmljl/201612/t20161214_3576712.html (besucht am 02. 12. 2019).
- (2017). *Frag Die Regierung*. URL: <https://web.archive.org/web/20170608144838/http://www.tj.gov.cn/wz/> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2019a). *Erklärung Zum Senden Einer Nachricht*. URL: <http://www.tj.gov.cn/wz/zmljl/wyzx/?1> (besucht am 02. 12. 2019).
- (2019b). 政民零距离栏目 2019 年 10 月办理情况. Zhengmin ling juli langmu 2019 nian 10 yue banli qingkuang [Status der "Null Distanz zwischen Regierung und BürgerSektion im Oktober 2019]. URL: http://www.tj.gov.cn/wz/zmljlds/201911/t20191105_3664075.html (besucht am 09. 12. 2019).

- Truex, R. (2016). *Making Autocracy Work: Representation and Responsiveness in Modern China*. WOS:000400575800009. Cambridge: Cambridge Univ Press. ISBN: 978-1-316-62370-1 978-1-107-17243-2.
- Unbekannt (2003). 发信多次,无回复. Fayan duoci, wu huifu [Habe oft Nachrichten gesendet - keine Antwort]. URL: <https://web.archive.org/web/20030708110955/http://www.fuzhou.gov.cn:80/xljs/hfdisplay.asp?id=153> (besucht am 02. 12. 2019).
- Venkatesh u. a. (2003). „User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View“. In: *MIS Quarterly* 27.3, S. 425. ISSN: 02767783. DOI: 10.2307/30036540.
- Vereinte Nationen (2018). *UN E-Participation Index*. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center> (besucht am 19. 09. 2018).
- Verfassung Der Volksrepublik China* (1954). URL: http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_4264.htm (besucht am 23. 08. 2019).
- Verfassung Der Volksrepublik China* (1982). URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052489.htm.
- Volksregierung der Stadt Xi'an (2006). 西安市人民政府办公厅关于认真办理网上建议的通知. Xi'anshi renmin zhengfu bangongting guanyu renzhen banli wangshang jianyi de tongzhi [Mitteilung des Generalbüros der Volksregierung von Xi'an zum ernsthaften Umgang mit Online-Vorschlägen].
- (2019). 西安市人民政府办公厅关于 2019 年 1 月份市民服务热线运行情况的通报. Xi'anshi renmin zhengfu bangongting guanyu 2019 nian 1 yuefen shimin fuwu rexian yunxing qingkuang de tongbao [Bericht des Generalbüros der Volksregierung der Stadt Xi'an über den Betrieb der Bürgerdienst-Hotline im Januar 2019]. URL: <http://www.xa.gov.cn/gk/zcfg/szbh/5d4921e565cbd87465aa08c0.html> (besucht am 06. 12. 2019).
- Wang Guohua 王国华, Luo Yan 罗泉 und Fang Fujian 方付建 (2011). „网络问政平台运行绩效影响因素研究——基于人民网地方领导留言板的分析“. Wangluo wenzheng pingtai yunxing jixiao yingxiang yinsu yanjiu - jiyu renminwang difang lingdao liuyanban de fenxi [Eine Studie über die Einflussfaktoren auf die Betriebsperformance der Online-Regierungsplattform - basierend auf der Analyse des Forums für lokale Führungskader]. In: *管理现代化* 05, S. 36–38.
- Wang Renjie 王人杰 (2015). „便民服务热线的“三纵三横”模式—以上海“12345”热线为例“. Bianmin fuwu rexian de san zong san heng”moshi - yi shanghai ”12345”rexian wei li [Das Muster ”Drei vertikale und drei horizontale” von Service-Hotlines am Beispiel der Shanghai 12345-Hotline]. In: *Shanghai Urban Management* 1, S. 78–80. DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2015.01.016.

- Wang, Shiliang, Michael J Paul und Mark Dredze (2015). „Social Media as a Sensor of Air Quality and Public Response in China“. In: *Journal of Medical Internet Research* 17.3, e22. ISSN: 1438-8871. DOI: 10.2196/jmir.3875.
- Weibo (2018). 微博用户发展报告. Weibo yonghu fazhan baogao [Weibo-Bericht zur Entwicklung der Nutzer]. URL: <https://data.weibo.com/report/reportDetail?id=433> (besucht am 16. 02. 2020).
- Wu Feng 邬丰 (2011). „涉诉信访问题的法律控制—以终结制度的构建为视角“. She su xinfang wenti de falü kongzhi - yi zhongjie zhidu de goujian wei shijiao [Rechtliche Kontrolle des Petitionssystems aus der Perspektive des Aufbaus des Terminationssystems]. In: *Shanghai Business*.
- Xi'an (2006a). *Liste Der Online-Vorschläge*. URL: <https://web.archive.org/web/20061024053158/http://61.185.242.195/question/Advice/viewList.aspx> (besucht am 09. 12. 2019).
- (2006b). *Online-Vorschlag*. URL: <https://web.archive.org/web/20061024053034/http://61.185.242.195/question/Advice/QuestionPage.aspx> (besucht am 03. 12. 2019).
 - (2006c). *Sitemap*. URL: <https://web.archive.org/web/20061214201807/http://www.xa.gov.cn/cenweb/xagov/xamap.jsp> (besucht am 02. 12. 2019).
 - (2007a). *Beschwerden Und Anfragen*. URL: <https://web.archive.org/web/20071023222300/http://www.xa.gov.cn/pmi/zxts/index.jsp> (besucht am 03. 12. 2019).
 - (2007b). *Formular Zum Einsenden Einer Beschwerde Oder Anfrage*. URL: <https://web.archive.org/web/20070518060224/http://www.xa.gov.cn:80/pmi/zxts/user/write.jsp> (besucht am 03. 12. 2019).
 - (2009a). *Beschwerden Und Anfragen*. URL: <https://web.archive.org/web/20091016170527/http://hudong.xa.gov.cn/UsI/Interact/Wqst1/Wqst1Write.aspx?type=advice> (besucht am 08. 12. 2019).
 - (2009b). *Bürgermeister-Briefkasten*. URL: <https://web.archive.org/web/20091016170327/http://hudong.xa.gov.cn/UsI/Interact/Mqst/MayorMailBox.aspx?id=0> (besucht am 08. 12. 2019).
 - (2009c). *Verfassen Einer Beschwerde Oder Anfrage*. URL: <https://web.archive.org/web/20091016170532/http://hudong.xa.gov.cn/UsI/Interact/Wqst1/Wqst1Write.aspx?type=complain> (besucht am 09. 12. 2019).
 - (2017a). *Liste Der Beschwerden, Anfragen Und Vorschläge*. URL: <https://web.archive.org/web/20170430002020/http://hudong.xa.gov.cn/usl/zmhd/tsjylist.aspx> (besucht am 08. 12. 2019).
 - (2017b). 西安市人民政府办公厅关于印发 12345 市民热线综合服务平台管理办法 (试行) 的通知. Xi'an shi renmin zhengfu bangongting guanyu yinfa 12345 shimin rexian zonghe fuwu pingtai guanli banfa (shixing) de tongzhi [Mitteilung des Generalbüros der

Volksregierung der Stadt Xi'an über die Erteilung von Verwaltungsmaßnahmen für die Integrierte Serviceplattform der Bürgerhotline 12345 (Testphase)]. URL: <http://www.waizi.org.cn/rule/66343.html> (besucht am 07. 12. 2019).

Xi'an (2018a). *Dialog Mit Der Regierung*. URL: https://web.archive.org/web/20180712112110/http://www.xa.gov.cn/ptl/def/def/index_1121_6906.html (besucht am 09. 12. 2019).

– (2018b). *Website Der Xi'an Volksregierung*. URL: <https://web.archive.org/web/20180224092605/http://xa.gov.cn/ptl/index.html> (besucht am 09. 12. 2019).

– (2019). *Ausgewählte Beschwerden*. URL: <http://www.xa.gov.cn/hd/hygq/1.html> (besucht am 09. 12. 2019).

Xinhua (2008). 胡锦涛：推进服务型政府建设提高为民服务能力和水平. Hu Jintao: tuijin fuwuxing zhengfu jianshe tigao wei min fuwu nengli he shuiping [Hu Jintao: Förderung des Aufbaus einer dienstleistungsorientierten Regierung und Anheben des Niveaus um den Bürgern zu dienen]. URL: http://www.gov.cn/test/2009-02/25/content_1242104.htm (besucht am 10. 11. 2019).

Yin, Robert K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Sixth edition. Los Angeles: SAGE. 319 S. ISBN: 978-1-5063-3616-9.

Zhang, Taisu (2008). „The Xinfang Phenomenon: Why the Chinese Prefer Administrative Petitioning over Litigation“. In: S. 66.

Zheng Ziqiang 郑子强 (2006). 福州市国土局执法不作为枉法包庇抗法行为. Fuzhoushi guotuju zhifa bu zuowei wangfa baobi kang fa xingwei [Untätigkeit der Strafverfolgungsbehörden durch das Land- und Ressourcenbüro von Fuzhou]. URL: <https://web.archive.org/web/20060218174933/http://fz12345.gov.cn:80/detail.jsp?callid=06012100002> (besucht am 02. 12. 2019).

A. Abstract

A.1. Deutsche Version

Gegenwärtige Forschung zu Online-Beschwerdesystemen in China nimmt implizit häufig an, dass der Beschwerdeprozess zeitlich weitgehend unverändert blieb und kaum lokale Unterschiede existieren. Dies steht im Gegensatz zu früheren Fallstudien, die unterschiedliche Ansätze beim Betrieb dieser Plattformen und beim Behandeln von Beschwerden fanden. Diese Masterarbeit argumentiert, dass nicht nur weiterhin lokale Besonderheiten existieren, sondern auch, bislang nicht festgehaltene, zeitliche Entwicklungen der Plattformen stattfinden. Um die Frage zu beantworten, wie sich die ursprünglich heterogenen Plattformen entwickelten wurde eine empirische Untersuchung von lokalen Beschwerderichtlinien und -portalen durchgeführt mit dem Ziel Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu identifizieren, sowie daraus folgende Konsequenzen zu erklären. Die Richtlinien können als das Konzept für den Beschwerdeprozess angesehen werden, wohingegen die Beschwerdeplattformen den praktischen Kontext darstellen, in dem bestimmte Aspekte dieser Regelungen durch technische Funktionalitäten möglich oder unmöglich gemacht werden. Die Untersuchung dieser beiden Komponenten trägt dazu bei, die Funktion und den, gegebenenfalls veränderten, Stellenwert von Beschwerdesystemen als Instrument der Regierung-Bürger-Interaktion besser zu verstehen. Diese Arbeit wurde als Fallstudie angelegt und drei Städte mit sehr aktiven Beschwerdeportalen wurden als Untersuchungsgegenstände ausgewählt. Eine Dokumentenanalyse von aktuellen und historischen Versionen von Richtlinien und Websites zeigt die Entwicklung des lokalen Kontexts in dem Beschwerden eingebracht werden können. Darauf aufbauend stellt eine quantitative Analyse von heruntergeladenen Beschwerden und Antworten der Regierung den Zusammenhang zwischen Änderungen in den Richtlinien und Websites und messbaren Größen, wie dem Beschwerdevolumen, der Antwortrate und der Antwortzeit her, um die Auswirkungen dieser Anpassungen besser verstehen zu können. Ergebnisse zeigen unterschiedliche Entwicklungen der lokalen Plattformen, jedoch gemeinsame Trends, wie die Tendenz zu umfangreicheren Portalen, strikteren und spezifischeren Regeln, sowie Vorgaben zu kürzeren Antwortzeiten, welche auch vermehrt von den lokalen Behörden eingehalten werden. Außerdem wurde festgestellt, dass, obwohl das Volumen der öffentlich sichtbaren Beschwerden wächst, bestimmte Aspekte wie Zufriedenheitswerte oder Kommentare der lokalen Führung nicht mehr öffentlich einsehbar sind. Dies deutet darauf hin, dass diese Plattformen als Werkzeug zum Legimitätsgewinn genutzt werden

und Änderungen an den Plattformen vorgenommen werden, um der Öffentlichkeit ein vorteilhafteres Bild der Regierungsarbeit zu vermitteln.

A.2. English Version

Current research on online complaint platforms in China often implicitly assumes, that the complaint process is largely unchanged over time and local differences are virtually nonexistent. This is in contrast to earlier case studies on complaint platforms, which showed different approaches in platform operation and handling of complaints. This master thesis argues, that there are persisting differences, as well as an ongoing development of these platforms. Through a comparison of local complaint regulations and complaint platforms it tackles the question, how originally heterogeneous platforms evolved and explains consequences of found similarities and differences. Regulations can be seen as the concept of the complaint process, while platforms are considered to be the practical context that enables or prevents certain aspects of these regulations through technical features or limitations. The analysis of these two components allows us to better understand the function and the significance of complaint platforms as a special form of government-citizen-interaction. This thesis was designed as a case study and three cities with very active complaint portals were selected as research subjects. A document analysis of current and historic versions of complaint regulations and complaint websites shows the development of the local context in which complaints can be submitted. Building on this, a quantitative analysis of downloaded complaints and responses links changes in regulations or websites to measurable metrics, such as complaint volume, reply rate and time to respond. Results show a diverse development of local complaint platforms, but common trends towards platforms being more comprehensive, having stricter and more specific rules, as well as requirements for shorter response times, which can be shown to be increasingly met by local authorities. It is also found, that even though the publicly visible complaint volume is rising, certain aspects of complaints, such as satisfaction ratings or comments of local leaders, are not visible to the public anymore. This suggests that complaint platforms are used as a legitimacy tool and changes to platforms are made in order to convey a more favorable image of government work to the public.