

Offenlegung von Regierungsinformationen in China

Björn Ahl¹

I. Einleitung

Die politische Herrschaft in der Volksrepublik stützt sich bis heute auf eine parteigelenkte, selektive Informationsvermittlung gegenüber der Bevölkerung und auf eine Manipulation der öffentlichen Meinung durch politisch geleitete Medien.² Obwohl der Staat aus diesem Grund kein Interesse an einer wahrheitsgemäßen und umfassenden Information seiner Bürger haben kann, so ist doch die Schaffung von Transparenz in bestimmten Bereichen ein willkommenes Instrument, welches zur Korruptionsbekämpfung oder zur Ausübung von Druck auf lokale Regierungen verwendet werden kann. Eine restriktiv gehandhabte Informationsfreiheit spielt auch bei der Umsetzung neuer Konzepte zur gesellschaftlichen Entwicklung eine Rolle, wie etwa bei der „Steigerung der Regierungsfähigkeit“, die für eine Verbesserung von Professionalität und Effektivität in der Verwaltung sorgen sowie Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten vor allem auf lokaler Ebene fördern soll.³

In diesem Zusammenhang ist die Verordnung über die Offenlegung von Regierungsinformationen (im Folgenden: „Verordnung“) zu würdigen, die der Staatsrat am 17.01.2007 erlassen hat und welche am 01.05.2008 in Kraft treten wird.⁴ Die Verordnung stellt einen vorläufigen Endpunkt in der Einführung von Pflichten der Verwaltung zur Offenlegung von Informationen dar. Bis zum

Beginn der 1990er Jahre wurden Informationen betreffend die Verwaltung einschließlich normativer Dokumente an die untergeordneten Volksregierungen ausschließlich verwaltungsintern mitgeteilt und nicht veröffentlicht.⁵ Das Büro des Staatsrats erließ im Jahr 1992 eine Mitteilung, wonach den Außenhandel betreffende Rechtsbestimmungen und Richtlinien veröffentlicht werden müssten.⁶ Mit dem Jahr 2000 begannen Versuche, ein System der Veröffentlichung von Regierungsinformationen einzurichten.⁷ Im Jahr 2002 erließ die Stadtregierung von Guangzhou Verwaltungsvorschriften über die Offenlegung von Regierungsinformationen, die nach § 1 der Vorschriften ausdrücklich dem Schutz des Informationsrechts⁸ des Einzelnen dienen.⁹ Im Jahr 2004 wurden entsprechende Verwaltungsvorschriften unter anderem auch in den Provinzen bzw. regierungsunmittelbaren Städten Shanghai, Hubei, Guilin, Jiangsu, Liaoning und Shanxi erlassen.¹⁰

II. Ziele der Verordnung

Als Ziele der Verordnung werden die Gewährleistung der Übermittlung von Informationen des Staates an die Gesellschaft, die Steigerung der Transparenz der Regierungstätigkeit sowie die Förderung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erwähnt.¹¹ Das Schrifttum sieht die Ziele der Verordnung darüber hinaus in der Ermöglichung der

¹ Assistant Professor of Law, City University of Hong Kong; Email: bjornahl@cityu.edu.hk.

² Sebastian Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, Wiesbaden 2004, S. 65 ff. und S. 217 ff. Zur Rolle der Medien siehe etwa: Anne Cheung, Public Opinion Supervision, in: Columbia Journal of Asian Law 20 (2007), S. 357-384; Perry Keller, Privilege and Punishment, in: Cardozo Arts and Entertainment Law Journal 21 (2003), S. 87-138; Benjamin Liebman, Watchdog or Demagogue? The Media in the Chinese Legal System, in: Columbia Law Review, Vol. 105 (2005), S. 1-157; Thomas Scharping, Administration, Censorship and Control in the Chinese Media: The State of the Art, in: Journal of Current Chinese Affairs, 2007 Nr 4, S. 96-118.

³ Günter Schucher, Chinas Streben nach Harmonie, in: Journal of Current Chinese Affairs, 2007 Nr. 5, S. 40-69, S. 53.

⁴ Verordnung der VR China über die Offenlegung von Regierungsinformationen (中华人民共和国政府信息公开条例), in: Volkstageszeitung (人民日报) vom 25.04.2007. Vgl. die Übersetzung von Frank Münzel in diesem Heft S. 363. Vgl. auch den Tagungsbericht von Knut Pijfeler zum 6. Rechtsstaats Symposium, in: ZChinR 2005, S. 58-264.

⁵ Zur Geheimhaltung obrigkeitlicher Normen siehe Harro von Senger/XU Guojian, Internationales Privat- und Zivilverfahrensrecht in der VR China, Zürich 1994, S. 29.

⁶ Mitteilung über die Bestätigung und Veröffentlichung von Vorschriften in nationalen Außenhandelsrechtsbestimmungen und -richtlinien (关于重申制定、发布全国性对外贸易法规、政策有关规定的通知) veröffentlicht vom Büro des Staatsrats (国务院办公厅) am 16.03.1992, Amtsblatt des Staatsrats (中华人民共和国国务院公报), 1992 Nr. 13, S. 451.

⁷ ZHOU Wei (周伟), Verfassungsgrundrechte (宪法基本权利), Beijing 2006, S. 227.

⁸ Chinesisch: 知情权.

⁹ Bestimmungen der Stadt Guangzhou über die Offenlegung von Regierungsinformationen (广州市政府信息公开规定) vom 06.11.2002, im Internet abrufbar unter: <http://www.chinalaw.gov.cn/jsp/contentpub/browser/contentpro.jsp?contentid=co1907804930> (Zugriff am 12.12.2007).

¹⁰ Dazu und zu der auf Grundlage der lokalen Vorschriften ergangenen Rechtsprechung siehe ZHOU Wei (Fn. 7), S. 222 ff. und S. 227 f.

¹¹ § 1 der Verordnung.

Kontrolle von Organen der öffentlichen Gewalt durch die Bürger.¹² Die Verordnung soll ferner die „sozialistische Demokratie“, das demokratische und „wissenschaftliche Regieren“¹³ sowie die Korruptionsbekämpfung fördern, der Verstärkung von Machtkontrolle und -beschränkung sowie dem Aufbau einer harmonischen Gesellschaft dienen.¹⁴ Es sollte aber eher zu Denken geben, dass die Ziele des Schutzes des „Informationsrechts der Bürger“ und auch der Kontrolle der Regierung, wie sie ausdrücklich in den Offenlegungsvorschriften der Stadt Shanghai aus dem Jahr 2004 vorkommen,¹⁵ in der Staatsratsverordnung keine Erwähnung finden.

III. Anwendungsbereich der Verordnung

Die Verordnung definiert Regierungsinformationen als Daten, welche von Behörden in Ausführung ihrer Amtsaufgaben erstellt oder erlangt werden. Ferner verlangt die Definition, dass die Daten auf einem Träger gespeichert sind.¹⁶ Es wird die Einrichtung so genannter Offenlegungsstellen vorgeschrieben, die für die Offenlegung von Regierungsinformationen zuständig sind und z. B. vor der Herausgabe von Informationen diese auf die Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften prüfen.¹⁷ Behörden werden verpflichtet, bei der Offenlegung von Informationen zügig und korrekt zu verfahren sowie solche Regierungsinformationen zu berichtigen, die falsch oder unvollständig sind und welche die Stabilität der Gesellschaft gefährden können.¹⁸ D.h. im Umkehrschluss aber wohl auch, dass Behörden nicht verpflichtet sind, Informationen zu berichtigen, welche keine Gefahr für die Stabilität der Gesellschaft darstellen, sondern in den Augen der Verwaltung die Stabilität der Gesellschaft fördern.

Schließlich darf die Offenlegung von Informationen nicht die Staatssicherheit, die öffentliche Sicherheit, die Sicherheit der Wirtschaft oder die Stabilität der Gesellschaft gefährden.¹⁹ Die Behörden werden ausdrücklich verpflichtet, vor jeder

Offenlegung von Regierungsinformationen zu prüfen, ob die Offenlegung mit dem „Gesetz der VR China zur Wahrung von Staatsgeheimnissen“²⁰ und anderen Geheimhaltungsregelungen im Einklang steht.²¹ Diese Verpflichtung wird dadurch abgesichert, dass bei der Offenlegung von nicht offenzulegenden Informationen gegen die unmittelbar verantwortlichen Personen Sanktionen verhängt werden können.²² Auch gegen den Behördenleiter können Sanktionen verhängt werden, wenn er es unterlässt Mechanismen einzurichten, welche die Geheimhaltung von Informationen absichern.²³

Regierungsinformationen, welche Geschäftsgeheimnisse²⁴ oder die Privatsphäre Einzelner²⁵ berühren, dürfen von Behörden nicht offengelegt werden, es sei denn, dass das Einverständnis der Berechtigten vorliegt oder das öffentliche Interesse an der Offenlegung überwiegt.²⁶ Diese Bestimmungen schränken die Verpflichtung zur Offenlegung von Regierungsinformationen erheblich ein, da Staatsschutzbestimmungen in der Praxis sehr weit ausgelegt werden.²⁷ Stimmen in der Literatur sehen hier den Grundsatz verwirklicht, dass die Offenlegung ein Prinzip, die Nicht-Offenlegung dagegen eine Ausnahme von diesem Grundsatz darstelle, wie er ausdrücklich in den Offenlegungsvorschriften der Stadt Guangzhou genannt wird.²⁸ Allerdings sollte man bedenken, dass die nationale Verordnung auf eine ausdrückliche Vermutung für die Offenlegung von Regierungsinformationen verzichtet.

Die Verordnung ist auch auf Organisationen anzuwenden, welche auf der Grundlage von Gesetzen und Rechtsbestimmungen zur Ausführung öffentlicher Aufgaben ermächtigt sind.²⁹

¹² ZHOU Wei (F. 7), S. 229.

¹³ Chinesisch: 科学执政.

¹⁴ YOU Xueyun (尤雪云), Umfassende Gewährleistung des Informationsrechts der Öffentlichkeit (充分保障公众知情权), in: Menschenrechte (人权) 2007 Nr. 4, S. 43-45, S. 43; ausführlich zu den Zielen siehe: YU Zhaobo (于兆波)/LI Dianbiao (李店标), Werteorientierung und pragmatischer Weg der chinesischen Gesetzgebung zur Offenlegung von Regierungsinformationen (我国政府信息公开立法的价值取向和现实路径) in: Verwaltungsrechtswissenschaft (行政法学研究) 2006 Nr. 2, S. 46-51.

¹⁵ Bestimmungen über die Offenlegung von Regierungsinformationen der Stadt Shanghai (上海市政府信息公开规定) vom 20.01.2004, im Internet abrufbar unter <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node2407/node12938/userobject26ai983.html> (Zugriff am 12.12.2007).

¹⁶ § 2 der Verordnung.

¹⁷ § 4 der Verordnung.

¹⁸ § 6 der Verordnung.

¹⁹ § 8 der Verordnung.

²⁰ Gesetz der VR China zur Wahrung von Staatsgeheimnissen (中华人民共和国保守国家秘密法) vom 05.09.1988, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses (中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报), 1988 Nr. 10, S. 4-8.

²¹ § 14 Abs. 1 und 2 der Verordnung.

²² § 35 Nr. 5 der Verordnung.

²³ § 34 der Verordnung.

²⁴ § Vgl. die Definition von Geschäftsgeheimnissen in § 10 Abs. 3 des Gesetzes der VR China gegen unlauteren Wettbewerb (中华人民共和国反不正当竞争法) vom 02.09.1992, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses (中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报), 1993 Nr. 5, S. 35-40.

²⁵ Zum Schutz der Privatsphäre vgl. CAO Jingchun, Protecting the Right to Privacy in China, in: Victoria University of Wellington Law Review 36 (2005), S. 645-664.

²⁶ § 14 Abs. 4 der Verordnung.

²⁷ Vgl. zur Praxis der Auslegung von Geheimhaltungsregelungen den Bericht von Human Rights in China (HRIC), State Secrets: China's Legal Labyrinth (2007) http://hrichina.org/public/PDFs/State-Secrets-Report/HRIC_StateSecrets-Report.pdf (Zugriff am 11.12.2007).

²⁸ So etwa § 6 der Bestimmungen der Stadt Guangzhou über die Offenlegung von Regierungsinformationen (Fn. 9); YOU Xueyun (Fn. 14), S. 44.

²⁹ § 36 der Verordnung.

IV. Offenlegung von Amts wegen und Offenlegung auf Antrag

Es wird in der Verordnung zwischen Informationen unterschieden, welche die Behörden von Amts wegen offenlegen müssen und solchen, welche die Behörden auf Antrag offenzulegen verpflichtet sind. Zu der ersten Kategorie gehören Informationen, welche die Interessen von Bürgern, juristischen Personen und anderen Organisationen unmittelbar betreffen, welche die Kenntnis oder Beteiligung der Öffentlichkeit erfordern, die sich auf den Behördenaufbau, amtliche Funktion und Verfahren beziehen und Informationen, bezüglich derer die Behörde aufgrund von anderen Vorschriften zur Offenlegung verpflichtet ist.³⁰ Die Behörden werden auch dazu aufgefordert, den Bereich der zu veröffentlichenden Regierungsinformationen im Voraus festzulegen und dabei besondere Aufmerksamkeit auf bestimmte Bereiche zu verwenden. Dabei wird zwischen den Volksregierungen aller Stufen von der Kreisstufe aufwärts, den Volksregierungen in den in Bezirke unterteilten Städten und Kreisen sowie den Volksregierungen auf der Gemeindeebene unterschieden.

In die erste Kategorie fallen unter anderem die Informationen betreffend Verwaltungsvorschriften und normativer Dokumente,³¹ Informationen zur Entwicklungsplanung,³² Statistiken, Voraussetzungen der Erteilung von Genehmigungen,³³ großer Bauvorhaben, plötzlich eintretender Gefährdungen der Öffentlichkeit,³⁴ Sozialleistungen, Umweltschutz, Gesundheitswesen, Produktionssicherheit, Nahrungs- und Arzneimitteln sowie der Produktqualität.³⁵

Die Offenlegung durch Behörden in Städten und Kreisen soll sich unter anderem auf die folgenden Bereiche konzentrieren: große Bauvorhaben, die Beschlagnahme von Land, Abriss von Gebäuden, Umsiedlung und die diesbezüglichen Ausgleichszahlungen, Sozialleistungen und Hilfen bei Katastrophen.³⁶

Auf der Gemeindeebene werden die Behörden verpflichtet, die freiwillige Offenlegung von Informationen auf die folgenden Bereiche zu konzentrieren: Durchführung der staatlichen Richtlinien zur Dorfarbeit, Planung für Bodennutzung und Hoflandnutzung, Beschlagnahme von Land, Abriss von Gebäuden, Umsiedlung und die diesbezüglichen Ausgleichszahlungen, Sozialleistungen und Hilfen bei Katastrophen, Betriebsübernahme, Verpachtung oder Versteigerung von kollektiven Unternehmen sowie Durchführung der Geburtenplanungsrichtlinien.³⁷

Regierungsinformationen, zu deren Offenlegung Behörden von Gesetzes wegen verpflichtet sind, sollen in den entsprechenden Amtsblättern, auf offiziellen Internetseiten sowie über andere Medien verbreitet werden. Grundsätzlich müssen die Informationen innerhalb von 20 Arbeitstagen ab Erstellung offengelegt werden.³⁸

Was die Offenlegung von Regierungsinformationen auf Antrag angeht, so ist vorgesehen, dass Bürger, juristische Personen und andere Organisationen die Herausgabe von Informationen beantragen können, welche die Behörden nicht bereits von Amts wegen offengelegt haben. Die Herausgabe dieser Informationen kann im persönlichen Interesse des Antragstellers verlangt werden.³⁹ Die Verordnung spricht von einem „besonderen Bedürfnis“ des Antragstellers und zählt beispielhaft „Leben, Produktion und wissenschaftliche Studien“ auf. Es ist unklar, ob das hier angesprochene „besondere Bedürfnis“ als ein eigenes Antragserfordernis zu verstehen ist, welches der Antragsteller als ein „besonderes Interesse“ vor der Behörde geltend machen muss, oder ob lediglich der Unterschied zur Offenlegung von Regierungsinformationen im öffentlichen Interesse⁴⁰ und der Herausgabe von Informationen im Individualinteresse⁴¹ deutlich gemacht werden soll.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang ferner, ob die Verwaltung gebunden ist oder bei der Entscheidung über die Offenlegung der Informationen auf Antrag Ermessen hat. In dem Fall, dass der Antragsteller die Offenlegung von Informationen verlangt, welche die Behörde von Amts wegen offenzulegen hat ist davon auszugehen, dass der Behörde bei der Entscheidung über die Offenlegung kein Ermessen zukommt.⁴²

³⁰ § 9 der Verordnung.

³¹ Vgl. Fn. 2 in der Dokumentation.

³² Vgl. Fn. 3 in der Dokumentation.

³³ Verwaltungsgenehmigungsgesetz der VR China (中华人民共和国行政许可法) vom 27.08.2003, in: Rechtstageszeitung (法制日报) vom 28.08.2003; deutsche Übersetzung in ZChinR 2003, 236-253.

³⁴ Die Erwähnung dieses Bereichs geht auf die SARS-Krise des Jahres 2003 zurück, bei der die Zurückhaltung von Informationen katastrophale Folgen hatte. Vgl. Jacques deLisle, *Atypical Pneumonia and Ambivalent Law and Politics: SARS and the Response to SARS in China*, in: Temple Law Review 77 (2004), S. 193-245; Vincent Johnson/Brian Bagley, *Fighting Epidemics with Information and Laws*, in: Penn State International Law Review 24 (2005), S. 157-176.

³⁵ § 10 der Verordnung.

³⁶ § 11 der Verordnung.

³⁷ § 12 der Verordnung.

³⁸ § 15 und § 18 der Verordnung.

³⁹ § 13 der Verordnung.

⁴⁰ §§ 9 bis 12 der Verordnung.

⁴¹ § 13 der Verordnung.

⁴² ZHOU Wei (Fn. 7), S. 231.

Bescheidet die Behörde einen Antrag auf Offenlegung von Regierungsinformationen negativ, so müssen die Gründe dafür dem Antragsteller mitgeteilt werden.⁴³ Kann die Behörde den Antrag nicht auf der Stelle bescheiden, so muss sie dies innerhalb von 15 Arbeitstagen tun.⁴⁴ Die Behörde darf dem Antragsteller nur die Kosten für das Aufsuchen, Kopieren und Übersenden der Informationen in Rechnung stellen.⁴⁵

V. Durchsetzungsmechanismen

Es wird auf die Möglichkeit hingewiesen, bei der entsprechenden Aufsichtsbehörde oder der übergeordneten Behörde eine Beschwerde einzureichen, wenn eine Behörde ihren Verpflichtungen nach der Verordnung nicht nachkommt.⁴⁶ Darüber hinaus sieht die Verordnung vor, dass Bürger, juristische Personen und andere Organisationen gegen konkrete Verwaltungsakte, die sie bei der Offenlegung von Regierungsinformationen durch Verwaltungsbehörden in ihren Rechten oder Interessen verletzen, Verwaltungswiderspruch⁴⁷ einlegen oder Verwaltungsklage⁴⁸ erheben können.⁴⁹ Es ist zweifelhaft, ob aus dieser Vorschrift ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf die Erteilung von Regierungsinformationen herauszulesen ist. Der Wortlaut deutet eher darauf hin, dass es um bei Gelegenheit der Offenlegung von Regierungsinformationen begangenen Rechtsverletzungen geht, etwa der Verletzung der Privatsphäre Dritter, dass die Zurückhaltung von Informationen als solche indes nicht als Rechtsverletzung im Sinne der Vorschrift anzusehen ist.⁵⁰

Im Schrifttum finden sich allerdings Stellungnahmen, die § 33 Abs. 2 im Sinne eines gerichtlich durchsetzbaren Informationsanrechts verstehen. Es sei ein „historischer Fortschritt“, dass die Verordnung für den Fall der Verletzung des Informationsrechts der Öffentlichkeit einen effektiven Rechtsbehelf zur Verfügung gestellt habe, das Informationsrecht sei deshalb justiziabel.⁵¹ In § 33 Abs. 2 und auch sonst wird der Begriff des Informationsrechts allerdings nicht verwendet,⁵² weswe-

gen die Interpretation der Vorschrift als wirksamer Rechtsbehelf gegenüber der Verweigerung der Informationsoffenlegung fraglich erscheint.

Die Rechtspositionen Dritter, deren Privatsphäre oder Geschäftsgeheimnisse durch die Offenlegung von Regierungsinformationen betroffen sind, werden insoweit geschützt, als das Einverständnis der Betroffenen Voraussetzung für eine Veröffentlichung ist. Wird das Einverständnis verweigert, so darf die Behörde die entsprechenden Informationen nur dann veröffentlichen, wenn die Unterlassung der Offenlegung das öffentliche Interesse erheblich beeinträchtigen kann und die Behörde dem Dritten die entsprechenden Regierungsinformationen und die Gründe für die Offenlegung mitteilt.⁵³

Bei der Durchsetzung von Rechten spielen die Medien eine immer wichtigere Rolle.⁵⁴ In der Praxis können Journalisten auf die Möglichkeit der Erlangung von Regierungsinformationen im Antragsverfahren zurückgreifen.⁵⁵

VI. Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Offenlegung von Regierungsinformationen im Sinne der Staatsratsverordnung unterscheidet sich von der Informationsfreiheit, wie sie etwa das deutsche Grundgesetz gewährleistet dadurch, dass die Offenlegung von Informationen in der Verordnung auf im behördlichen Bereich vorhandene Informationen zugeschnitten ist und auch an die Speicherung der Daten in einer bestimmten Form anknüpft.⁵⁶

⁴³ § 21 Nr. 2 der Verordnung.

⁴⁴ § 24 Abs. 1 und 2 der Verordnung.

⁴⁵ § 27 der Verordnung.

⁴⁶ § 33 Abs. 1 der Verordnung.

⁴⁷ Verwaltungswiderspruchsgesetz der VR China (中华人民共和国行政复议法) vom 29.04.1999, deutsche Übersetzung in: Robert Heuser, Sozialistischer Rechtsstaat und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003, S.318-331.

⁴⁸ Verwaltungsprozessgesetz der VR China (中华人民共和国行政诉讼法) vom 04.04.1989, deutsche Übersetzung in: Robert Heuser (Fn. 47), S. 244-260.

⁴⁹ § 33 Abs.2 der Verordnung.

⁵⁰ GAO Zonghua (高咏华), Informationsoffenlegung (信息公开), in: Rechtssystem und Gesellschaft (法制与社会) 2007 Nr. 6, S. 789-790, S. 790.

⁵¹ YOU Xueyun (Fn. 14), S. 45; ZHANG Li (张利), Besprechung der Nachteile der Gesetzgebung bezüglich der Offenlegung von Regierungsinformationen in China anhand der Verordnung über die Offenlegung von Regierungsinformationen (从《政府信息公开条例》谈我国政府信息公开的立法缺陷), in: Welt der Unternehmer (企业家天地) 2007 Nr. 7, S. 195-196, S. 195.

⁵² Anders hingegen § 1 der Verwaltungsvorschriften der Stadt Shanghai aus dem Jahr 2004 (siehe Fn. 15).

⁵³ § 23 der Verordnung.

⁵⁴ Anne Cheung (Fn. 2), S. 377.

⁵⁵ Vgl. CAO Peng (曹鹏) Die Bedeutung der Verordnung über die Offenlegung von Regierungsinformationen für die Presse (《政府信息公开条例》对新闻传播业的意义) in: Shanghai Journalism Review (新闻记者) 2007 Nr. 6, S. 24-25.

⁵⁶ Vgl. Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. Halbsatz des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland: „Jeder hat das Recht, ... sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.“ Die Informationsfreiheit dient der Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen sowie der Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung und steht im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit sowie der Medienberichterstattung. Geschützt werden aber nur Informationen, die aus allgemein zugänglichen Quellen stammen. Der behördliche Bereich ist nicht allgemein zugänglich, so dass sich unmittelbar aus dem Grundgesetz kein Recht auf Auskunftserteilung oder Akteneinsicht ergibt, sondern nur kraft einfachen Rechts. Auf den Träger der Information kommt es nicht an, weshalb auch Personen erfasst werden, die bereit sind, sich zu einem bestimmten Sachverhalt zu äußern sowie der Gegenstand der Information selbst. Siehe Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, Heidelberg 2006, Rn. 562-566.

Die chinesische Verfassung von 1982 sieht in ihrem Grundrechtskatalog weder ein Grundrecht der Informationsfreiheit noch einen Anspruch auf Offenlegung von Regierungsinformationen vor. Trotzdem werden von einer Reihe von Autoren verschiedene Anhaltspunkte für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Offenlegung von Regierungsinformationen gesehen. Es wird vertreten, dass die in Art. 2 verankerte Volkssouveränität⁵⁷ und das in Art. 41 festgeschriebene Beschwerderecht⁵⁸ gegenüber Staatsorganen die Existenz einer Informationsfreiheit⁵⁹ voraussetze, da die Verwaltung der Staatsangelegenheiten durch die Bürger sowie die Übermittlung von Kritik und Vorschlägen an Staatsorgane ohne Kenntnis der entsprechenden Staatsangelegenheiten nicht möglich sei.⁶⁰ Die Offenlegung von Regierungsinformationen gehöre auch zu den wesentlichen Inhalten des „sozialistischen Rechtsstaats“, wie Art 5 Abs. 1 der Verfassung ihn vorsieht.⁶¹

VII. Bewertung

Der Erlass der Verordnung kann als Wendepunkt in der Öffentlichkeitsarbeit der chinesischen Verwaltung angesehen werden, da sie ein landesweit einheitliches System der Offenlegung von Regierungsinformationen etabliert.

Die Verordnung steht als eine Verwaltungsrechtsbestimmung des Staatsrats in der Normenhierarchie im Rang unter grundlegenden Gesetzen des Nationalen Volkskongresses und auch unter vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses erlassenen Gesetzen.⁶² Dies bedeutet, dass Gesetze wie das Gesetz zur Wahrung von Staatsgeheimnissen⁶³ bei Geltungskonflikten Vorrang haben und die Neuregelungen deshalb insoweit wirkungslos bleiben.⁶⁴

Bereits im Januar hatte Ministerpräsident WEN Jiabao erklärt, dass die Verordnung dem Grundsatz nach bereits angenommen worden sei. Der Text der Verordnung wurde aber erst Anfang April genehmigt und erst zehn Tage später, am 24. April offiziell bekannt gemacht. Dies deutet darauf hin, dass bis zuletzt noch um umstrittene Fragen gerungen wurde.⁶⁵ Der Status der Regelung der Offenlegung von Regierungsinformationen wie auch die Umstände des Erlasses machen deutlich, wie schwierig sich die Einführung von Transparenzvorgaben auf nationaler Ebene gestaltet. Auch die weitgehende Absicherung von Geheimhaltungspflichten der Verwaltung einerseits und die ausführlichen Kataloge offenzulegender Regierungsinformationen andererseits sprechen eine widersprüchliche Sprache.

Man hätte sich für die nationalen Regelungen sowohl die ausdrückliche Verankerung eines Informationsrechts gewünscht wie auch eine klarere Regelung des gerichtlichen Rechtsschutzes. In diesen entscheidenden Punkten bleibt die nationale Regelung der Offenlegung von Regierungsinformationen hinter den lokalen Verwaltungsvorschriften der Städte Guangzhou und Shanghai deutlich zurück.

⁵⁷ Art. 2 Abs. 1 中华人民共和国宪法 (Verfassung der VR China) in der am 15.03.1999 revidierten Form; deutsche Übersetzung in: Robert Heuser (Fn. 47), S. 207-243: „Alle Macht in der VR China gehört dem Volk.“ Abs. 3: „Das Volk verwaltet entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen die Staatsangelegenheiten, die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Angelegenheiten durch verschiedene Kanäle und in verschiedenen Formen.“

⁵⁸ Art 41 Abs. 1: „Die Bürger der VR China haben das Recht, gegenüber Staatsorganen oder Staatsfunktionären Kritik und Vorschläge zu äußern; sie haben das Recht, sich wegen Rechtsüberschreitung oder Pflichtvernachlässigung durch Staatsorgane oder Staatsfunktionäre mittels Beschwerde, Klage oder Anzeige an das entsprechende Staatsorgan zu wenden ...“.

⁵⁹ Chinesisch: 信息自由.

⁶⁰ ZHOU Wei (Fn. 7), S. 222; MA Liangji (马良骥), Untersuchung der theoretischen und praktischen Probleme des Rechtssystems für die Offenlegung von Regierungsinformationen in China (中国政府信息公开法制理论与实践问题研究), in: Zeitschrift der Industrieuniversität Harbin (哈尔滨工业大学学报) 2006 Nr. 4, S.51-55, S. 52.

⁶¹ Ibid.

⁶² Gesetzgebungsgesetz der VR China (中华人民共和国立法法) vom 15.03.2000, Rechtstageszeitung (法制日报) vom 19.03.2000, deutsche Übersetzung in: Robert Heuser (Fn. 47), S. 362 - 364.

⁶³ Siehe Fn. 20.

⁶⁴ ZHANG Li (Fn. 51), S. 195.

⁶⁵ Jamie Horsley, China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations (2007), abrufbar unter <http://www.freedom-info.org/features/20070509.htm> (Zugriff am 10.12.2007).