

# TAGUNGSBERICHTE

## „Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen“ – Sechstes Symposium im Rahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs in Hamburg

*Knut Benjamin Pißler\**

Am 20. und 21. Juni 2005 veranstalteten das Bundesministerium der Justiz gemeinsam mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Freien und Hansestadt Hamburg in Kooperation mit dem Rechtsamt beim Staatsrat der Volksrepublik China das sechste Symposium im Rahmen der „Deutsch-Chinesischen Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“, die in Deutschland unter dem Titel „deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog“ bekannt ist. Das letzte Rechtsstaatsdialogsymposium hatte am 17. und 18. Mai 2004 in Beijing zu dem Thema „Befugnisse des Staates und Schutz der Bürgerrechte in Notstandssituationen“ stattgefunden, dessen Ergebnisse inzwischen in einem Tagungsband dokumentiert sind.

Der Rechtsstaatsdialog, in dessen Rahmen seit dem Jahr 2000 jährlich ein Symposium abwechselnd in Deutschland und in China veranstaltet wird<sup>1</sup>, um durch das bessere Verständnis der jeweiligen Traditionen und Kultur einen gemeinsamen Beitrag zur Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln zu leisten, wurde von der deutschen Seite in diesem Jahr zum ersten Mal nicht in Berlin abgehalten.

Der Leiter der chinesischen Delegation, Herr CAO Kangtai, Minister im Rechtsamt des Staatsrates, trug sich vor Beginn des Symposiums im Beisein der Bundesministerin der Justiz, Frau Brigitte Zypries, und der Zweiten Bürgermeisterin, Frau Birgit Schnieber-Jastram, in das Goldene Buch der Freien und Hansestadt Hamburg ein. Beide Seiten

waren wie in den vergangenen Jahren durch eine Reihe hochrangiger Politiker, Verwaltungsfachleute und Wissenschaftler vertreten.

### I. Montag, 20. Juni 2005

#### 1. Ansprachen

Das Symposium wurde nach einem Grußwort der Zweiten Bürgermeisterin durch Ansprachen von Frau Zypries, Herrn CAO Kangtai sowie des Staatssekretärs des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Herrn Erich Stather, und des Botschafters der Volksrepublik China, Herrn MA Canrong, im Kaisersaal des Rathauses eröffnet.

Frau Zypries betonte die Bedeutung der Symposien als Gelegenheit zu einem intensiven Meinungsaustausch zwischen Politikern, Fachleuten und Wissenschaftlern beider Staaten. Sie seien eine wichtige Ergänzung der umfangreichen und vielgestaltigen Projektarbeit, die im Rahmen des Rechtsstaatsdialogs von unterschiedlichen staatlichen Trägern und nichtstaatlichen Organisationen geleistet werde.<sup>2</sup>

Im Hinblick auf das Thema dieses Symposiums stellte die Ministerin fest, dass die Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen derzeit sowohl in Deutschland als auch in China im Brennpunkt stehe. Es gehe bei der diesjährigen Veranstaltung um Information und Transparenz, und damit um das Verhältnis des Bürgers zum Staat und des Staates zum Bürger in den immer komplizierter werdenden Informationsgesellschaften. Sie wies darauf hin, dass Information nicht alles, aber ohne Informationen alles nichts sei. Eine moderne Demokratie und moderne Gesellschaft sei auf das Wissen vieler Einzelner und ihrer Vereinigungen angewiesen. Daher habe auch das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Grundrecht auf Informationsfreiheit eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie in

\* Dr. iur.; Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg.

<sup>1</sup> Siehe zu den bisherigen Symposien den Tagungsbericht zum vierten Symposium in: ZChinR (Newsletter) Heft 4/2003, S. 269 ff.

<sup>2</sup> Ein Überblick zu den Projekten des Rechtsstaatsdialogs mit der VR China für den Zeitraum 2003-2005 (Stand: Mai 2005) findet sich im Internet unter [www.bmj.de/media/archive/910.pdf](http://www.bmj.de/media/archive/910.pdf).

Deutschland sei. Das Ausmaß, in dem der Bürger künftig an öffentlichen Informationen teilhaben könne, solle vom Gesetzgeber im Rahmen eines Informationsfreiheitsgesetzes bestimmt werden, das derzeit in den parlamentarischen Gremien beraten werde. Hierbei werde man neue Wege gehen, indem man den Ansatz eines allgemeinen, alle Bereiche erfassenden Gesetzes nach dem Leitbild des „aktivierenden Staates“ gewählt habe. Der Bürger solle die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten und sich mit ihnen auseinandersetzen können.

Mit Blick auf China erläuterte Frau Zypries, dass die eigenen Aktivitäten des Staatsrates auf diesem Gebiet in Deutschland mit großer Sympathie zur Kenntnis genommen worden seien. Konkret begrüßte sie Regelungen des Staatsrates vom März 2005, in denen er die Verwaltungsbehörden aller Ebenen in China aufgefordert habe, die Transparenz ihrer Arbeit zu erhöhen und der Bevölkerung einen leichteren Zugang zu Informationen zu verschaffen.

Die Ministerin gab zu bedenken, dass Transparenz zwar kein Allheilmittel sei. Durch sie werde aber die Kontrolle der staatlichen Tätigkeiten verbessert. Als Beispiel hierfür nannte sie die Korruptionsbekämpfung und schloss, dass Transparenz dazu diene, dass sich Korruption nicht mehr im Dunkeln entfalten kann.

Herr Minister CAO Kangtai zeichnete in seiner anschließenden Ansprache die Fortschritte nach, die in China bei der Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen festzustellen seien. Da die Offenlegung die Grundlage für eine wissenschaftliche Regierungsführung sei, habe die Regierung als Inhaber und Kontrolleur der Informationen bereits im Jahr 1987 angefangen, diese bekannt zu machen. In den Mittelpunkt der rechtlichen Grundlagen für die Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen stellte CAO das im März 2000 vom nationalen Volkskongress verabschiedete „Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China“ sowie die im November 2001 vom Staatsrat verabschiedete „Verordnung für das Verfahren zur Festsetzung von Verwaltungsrechtsnormen“ und die „Verordnung für das Verfahren zur Festsetzung von Regeln“.<sup>3</sup> Diese Bestimmungen sehen die Beteiligung von Bürgern am Entwurfsverfahren für bestimmte Gesetze fakultativ und für bestimmte andere Rechtsakte obligatorisch vor. Weitere Schritte

seien das im März 2003 ausgerufenen Prinzip der „Verwaltung durch das Gesetz“ und zuletzt die bereits von Frau Zypries angesprochenen „Ansichten des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas und des Staatsrates zur weiteren Verbesserung der Offenlegung der Ausführung von Regierungsangelegenheiten“ vom März 2005<sup>4</sup>.

Insgesamt stellte CAO erhebliche Anstrengungen zu mehr Transparenz fest, die er nicht zuletzt auf den WTO-Beitritt der VR China zurückführte. Probleme zeigte er bei der Vereinheitlichung der Wege auf, über die eine Offenlegung stattzufinden habe. Er sprach außerdem vier Fragen an, die gegenwärtig in China diskutiert würden: Erstens sei das Verhältnis zwischen Offenlegungs- und Geheimhaltungspflicht ungeklärt. Er persönlich sprach sich dafür aus, die Offenlegung als Prinzip und die Geheimhaltung als Ausnahme zu sehen. Zweitens sprach er die Frage an, ob eine Offenlegung pro-aktiv oder nur auf Antrag des Bürgers zu erfolgen habe. Hier vertrat CAO die Meinung, dass eine Offenlegung pro-aktiv zu erfolgen habe, soweit Bürger betroffen seien, während ein Antrag für die Fälle erforderlich sei, wenn die Gesellschaft kein Interesse an einer Offenlegung hat. Ein ablehnender Bescheid auf einen Antrag sei dann aber in jedem Fall zu begründen. Als dritte Frage nannte CAO, ob Informationen kostenlos oder nur gegen Gebühr zur Verfügung zu stellen seien. Auch hier differenzierte er: Während eine pro-aktive Offenlegung kostenlos erfolgen müsse, solle die Offenlegung auf Antrag nur gegen Gebühr erfolgen, wobei er dies mit Missbrauchsmöglichkeiten begründete, aber durchaus Ausnahmen in Fällen in Betracht zog, um finanzschwachen Bürgern Informationen nicht vorzuenthalten. Schließlich fragte er nach den Rechtsmitteln, die zur Verfügung stehen müssten, wenn Bürgern das Recht auf Information verweigert wird.

Herr Stather merkte daraufhin in seiner Ansprache an, dass das Rechtssystem in China nicht dasselbe sein könne wie in westlichen Staaten.

Diesen Gedanken griff Herr MA Canrong auf, indem er auf das ungleiche Umfeld für die Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen wegen unterschiedlicher Gesellschaftsstrukturen und Kulturen hinwies. Man müsse berücksichtigen, dass China eine „sozialistische Gesellschaft der Harmonie“ sei. Vor diesem Hintergrund seien viele kleine Schritte der

<sup>3</sup> Alle in deutscher Übersetzung in: *Frank Münzel* (Hrsg.), *Chinas Recht*, 15.3.00/3, 16.11.01/1 und 16.11.01/2.

<sup>4</sup> 中共中央办公厅 国务院办公厅 关于进一步推行政务公开的意见 vom 24.3.2005.

bessere Weg, was Herr MA mit dem chinesischen Sprichwort „viele Wenig machen ein Viel“ unterstrich.

## 2. Arbeitsgruppen

Nach dieser Eröffnung des Symposiums führten jeweils ein deutscher und ein chinesischer Referent in die Themenbereiche der drei Arbeitsgruppen ein.

### a) Arbeitsgruppe „Gesetzliche Grundlagen der Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen“

Herr Dr. Michael Bürsch, Referent für die Arbeitsgruppe „Gesetzliche Grundlagen der Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen“, nahm als Mitglied des Deutschen Bundestages die vier Fragen von Herrn Minister CAO auf und beantwortete sie aus deutscher Sicht anhand des bereits von Frau Ministerin Zypries angesprochenen „Entwurfes eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen“, der gerade Anfang Juni vom Deutschen Bundestag beschlossen worden war, aber noch die Hürde der Abstimmung im Bundesrat zu nehmen hatte. Einleitend und prophylaktisch wehrte er sich gegen Vorwürfe, die dem Gesetzesentwurf immer wieder entgegengehalten würden. Die Praxis in anderen Ländern, die wie Schweden bereits seit 300 Jahren und die USA seit 50 Jahren Informationsfreiheitsgesetze hätten, habe deutlich gezeigt, dass die Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen weder die Funktionsfähigkeit des Staates gefährde noch zu einem neuen bürokratischen Monster zu werden drohe. Zur von Herrn CAO aufgeworfenen Frage, welches Verhältnis zwischen Offenlegungs- und Geheimhaltungspflicht bestünde, erläuterte Herr Bürsch, dass man im deutschen Entwurf den Grundsatz des freien Informationszugangs durch relativ weit gefasste Ausnahmen zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen eingeschränkt habe. Aus deutscher Sicht sei eine pro-aktive Offenlegung selbstverständlich, da diese im eigenen Interesse der Regierung liege, die Bürger nicht im Unklaren zu lassen. Die Offenlegung müsse kostenlos erfolgen, soweit es sich um „einfache Auskünfte“ handele. Zur Frage der Rechtsmittel erklärte Herr Bürsch, dass man neben den allgemeinen Rechtsmitteln des Widerspruches und der Verpflichtungsklage zusätzlich die Institution eines Ombudsmannes in Gestalt eines Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit eingeführt habe. Abschließend bemerkte Herr

Bürsch, dass im Hinblick auf die Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen in Deutschland wie in China ein Kulturwandel notwendig sei.

Herr Prof. HU Jianmiao, Vizepräsident der Zhejiang Universität, stellte einleitend seine Universität in der Stadt Hangzhou vor, um dann in einem ausführlichen Referat auf seine Sicht zum Thema der ersten Arbeitsgruppe einzugehen. Wie Minister CAO Kangtai stellte Herr HU hierzu historisch geordnet und breit gefächert rechtliche Grundlagen der Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen in China vor. Markant war, dass Herr HU das Jahr 1991 als Beginn der Offenlegung von mehr Informationen für ausländische Investoren nannte, indem man sieben bis dahin geheim gehaltene „interne Regelungen“ bekannt gemacht habe. Er ging auch auf Regelungen zur Offenlegung von Informationen der Finanzbehörden aus dem Jahre 1997, der Polizei aus dem Jahre 1999 und der Handelsregisterbehörden aus dem Jahre 2000 ein, um abschließend auf die bereits mehrfach zitierte Richtlinie für Schwerpunkte der Offenlegung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas und des Staatsrates vom März 2005 hinzuweisen. Herr HU bekannte sich dazu, dass das Informationsrecht Teil einer „good governance“ sei und nichts anderes bedeute als die Rückgabe der öffentlichen Macht an die Bevölkerung, indem der Kompetenzrahmen der Regierung transparent werde. Das Recht auf Information sei ein Menschenrecht, welches wiederum ein von der Natur und der sozialen Umgebung gegebenes Recht sei. Diese Ansicht, die im Hinblick auf die Naturgegebenheit von Menschenrechten vom offiziellen chinesischen Menschenrechtsdiskurs<sup>5</sup> abzuweichen schien und die Zuhörer insofern aufhorchen ließ, relativierte Herr HU im Folgenden mit dem Hinweis, dass „Chinesen von der eigenen Situation ausgehen müssen“.

### b) Arbeitsgruppe „Offenlegung von Informationen zur Planung von Infrastrukturanlagen“

Herr Dr. Ulrich Storost, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht, führte daraufhin in den Themenbereich der zweiten Arbeitsgruppe „Offenlegung von Informationen zur Planung von Infrastrukturanlagen“ ein. Er referierte vor allem über die Zielsetzung, die der Offenlegung von

<sup>5</sup> Siehe Harro von Senger, Menschenrechte, in: Staiger (Hrsg.), Das grosse China-Lexikon, Hamburg, 2003, S. 489 ff. (491).

Informationen bei Infrastrukturmaßnahmen zugrunde liegt. Hierbei stellte er die Vermeidung der Konfrontation durch die Akzeptanz von Projekten bei den betroffenen Bürgern ganz in den Vordergrund.

Auf chinesischer Seite fokussierte Herr XU Qiang, Vorsitzender des Rechtsamtes der Regierung der Stadt Shanghai, seinen Vortrag auf Fortschritte, die man in Shanghai im Hinblick auf die Offenlegung von Informationen zur Planung von Infrastrukturanlagen erzielt habe. Er erläuterte, dass man seit Anfang 2004 in Shanghai Regierungs- und Verwaltungsinformationen in verschiedene fachliche Kategorien einteile. Herr XU belegte die Verbesserungen im Bereich der Offenlegung dann anhand von Statistiken über die Informationen dieser verschiedenen Kategorien. Er schloss damit, dass die Regierung der Stadt Shanghai einen ersten Schritt getan habe, um für mehr Informationen Sorge zu tragen.

### **c) Arbeitsgruppe „Offenlegung von Informationen zur Gesetzgebung“**

In das Thema der dritten Arbeitsgruppe „Offenlegung von Informationen zur Gesetzgebung“ führte daraufhin Herr Professor Ulrich Ramsauer von der Universität Hamburg, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Hamburg, ein. Er wies darauf hin, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Gesetzgebungsverfahren für den demokratischen Entscheidungsprozess von Bedeutung sei und drei Zielrichtungen habe: Hierdurch solle nämlich die Akzeptanz in der Bevölkerung für verabschiedete Gesetze geschaffen, der Gesetzgeber einer Kontrolle unterworfen und das Gesetzgebungsverfahren einem rationalen politischen Diskurs unterworfen werden. Im Folgenden unterschied Herr Ramsauer zwischen der Pflicht zur formellen Veröffentlichung und zur materiellen Publizität, wobei Letztere anhand der Verfügbarkeit, Klarheit und Verständlichkeit zu messen sei. Ein besonderes Problem stellten insoweit Gesetzesänderungen dar, da diese nicht auf Grund der Veröffentlichung des jeweiligen Änderungsgesetzes, sondern erst im Kontext des abgeänderten Gesetzestextes verständlich würden.

Herr HU Keming, Leiter der Forschungsabteilung des Rechtsamtes des Staatsrats, strukturierte seinen einleitenden Vortrag in drei Abschnitte. Zunächst ging er wie Herr Ramsauer auf die Zielsetzung bei einer Offenlegung von Informationen zur Gesetzgebung ein. Er betonte ähnlich wie der Vor-

redner, dass die Offenlegung in diesem Bereich ein Maßstab für Demokratie sei, und stellte fest, dass die chinesische Regierung die Bedeutung der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Gesetzgebungsverfahren erkannt habe. Die Offenlegung diene dazu, den „Volkswillen zu verstehen und zu repräsentieren“. Es gelte, im Gesetzgebungsverfahren zu einem Ausgleich der verschiedenen Interessen zu kommen, indem unterschiedliche „Rechtswerte“ in die Rechtsakte einfließen. Im zweiten Abschnitt seines Vortrages erläuterte Herr HU die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Offenlegung. Er verwies zunächst auf die Verfassung der Volksrepublik China, aus der sich ergebe, dass „die Massenlinie und nicht die Elitenlinie verfolgt werden muss“. Außerdem nannte Herr HU als Grundlagen für die Offenlegung im Gesetzgebungsverfahren das „Gesetzgebungsgesetz“ und die zwei Rechtsverordnungen des Staatsrates aus dem Jahre 2001, die bereits von Minister CAO erwähnt worden waren. Er ergänzte, dass auf territorialer Ebene weitere Ausführungsbestimmungen zum Gesetzgebungsgesetz erlassen worden seien. Diese rechtlichen Grundlagen hätten bereits dazu geführt, dass bei verschiedenen Gesetzesvorhaben die Öffentlichkeit beteiligt worden sei. Herr HU nannte als Beispiel den Entwurf eines Immobilienverwaltungsgesetzes, zu dem mehr als 4.000 Eingaben aus der Bevölkerung eingegangen seien. Das Internet habe hier als Forum für die Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen seine Vorteile als neues Massenmedium voll entfalten können. Bei einem internationalen Symposium zum Gesellschaftsrecht in Shanghai seien auch ausländische Experten beispielsweise aus Korea und den USA gehört worden, um Erkenntnisse für die anstehende Revision des geltenden Gesellschaftsgesetzes zu sammeln. Im letzten Abschnitt seines Vortrages gab Herr HU einen Ausblick auf die zukünftigen Aufgaben, die sich in diesem Bereich für die chinesische Regierung stellen. Er erläuterte, dass eine „Mobilisierung des Volkes“ und eine „Aktivierung von unten“ erforderlich sei, um zu gewährleisten, dass die „Weisheit und Interessen des Volkes“ in das Gesetzgebungsverfahren einfließen. Dies mache eine Erziehung des Volkes nötig, wobei regionale Unterschiede innerhalb Chinas zu berücksichtigen seien. Die Regierung müsse daher die Berichterstattung über die Gesetzesvorhaben ermutigen und fördern.

Nach der Mittagspause wurde das Symposium am Nachmittag in der Handelskammer Hamburg

fortgesetzt. Nach einer kurzen Begrüßung durch den Vizepräsidenten und Vorsitzenden des Ausschusses für Außenwirtschaft der Handelskammer, Herrn Dr. Jens-Peter Breitengroß, zogen sich die drei Arbeitsgruppen zu getrennten Sitzungen zurück. Leiterin der ersten Arbeitsgruppe war Frau Bettina Sokol, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Ihr zur Seite saß als chinesischer Moderator Herr Professor YING Songnian, Direktor der Rechtsabteilung der Staatlichen Verwaltungsakademie. Die zweite Arbeitsgruppe wurde durch Herrn Senator Dr. Roger Kusch, Präsident der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, geleitet. Professor MO Jihong, Vizedirektor des Instituts für Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften, moderierte diese Arbeitsgruppe auf der chinesischen Seite. Der dritten Arbeitsgruppe stand Frau Ministerialdirigentin Dr. Margaretha Sudhof, Leiterin der Gruppe „Justiz und Inneres“ im Bundeskanzleramt, vor. Chinesischer Moderator war in dieser Gruppe Herr WANG Qixiang, Vorsitzender des Rechtsamtes der Regierung der Provinz Heilongjiang. Die deutschen und chinesischen Referenten der Einführungsvorträge begleiteten die Arbeitsgruppen fachlich bei den Diskussionen.

## II. Dienstag, 21. Juni 2005

Am Vormittag des zweiten Tages wurden die Sitzungen der Arbeitsgruppen in der Handelskammer Hamburg fortgesetzt.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden am Nachmittag des Tages auf einer Abschlussveranstaltung durch Berichte der Leiter der Arbeitsgruppen vorgetragen. Für die erste Arbeitsgruppe berichtete Frau Sokol zum Thema der gesetzlichen Grundlagen der Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen, dass zwischen den deutschen und chinesischen Teilnehmern eine weitgehende Übereinstimmung über die große Bedeutung von Transparenz und Menschenrechten festzustellen gewesen sei. Man habe in der Arbeitsgruppe Berichte aus denjenigen Bundesländern gehört, in denen es bereits Informationsfreiheitsgesetze gibt. Zusätzlich habe man über Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern (insbesondere aus Skandinavien) berichtet. Als Ziel der Offenlegung sei der Ausgleich von Machtgefällen ausgemacht worden. Man sei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich das Streben nach Transparenz auf unterschiedlichen Wegen verwirklichen lasse. Sie bezeichnete die Arbeit in

der Arbeitsgruppe insgesamt als konstruktiven Dialog. Herr YING Songnian stellte in seiner auffallend knappen Rede nur fest, dass weitere Untersuchungen zu den Fragen erforderlich seien, welche Informationen der Geheimhaltung unterliegen und welche Rechtsmittel zur Verfügung stehen müssten, wenn Bürgern das Recht auf Information verweigert wird.

Herr MO Jihong berichtete indessen sehr ausführlich vom Meinungsaustausch in der zweiten Arbeitsgruppe, in der anhand des konkreten Beispielfalles eines Planfeststellungsverfahrens für den Neubau einer Ortsumgehung im Zuge der Bundesstraße B 2 im Bundesland Brandenburg die Offenlegung von Informationen zur Planung von Infrastrukturanlagen beleuchtet worden war. Nachdem Herr MO den komplizierten Sachverhalt dieses Planfeststellungsverfahrens sehr detailliert wiedergegeben hatte, stellte er fest, dass man in dieser Arbeitsgruppe vor allem den in Deutschland und China mit unterschiedlichen Inhalten belegten Begriff der Planung diskutiert habe. Während man in China bei der Planung an eine parlamentarische Planung in einem bestimmten Zeitrahmen (also beispielsweise zur Festlegung eines Fünfjahresplanes) denke, könne man den deutschen Begriff wohl im Sinne einer konkreten „Projektplanung“ verstehen. Im Hinblick auf die Einsicht des Bürgers in laufende Planungsverfahren bemerkte Herr MO, dass diese in China nicht vorgesehen seien. Herr Kusch wollte diesem ausführlichen Bericht nur noch hinzufügen, dass ihn die Aussage der chinesischen Teilnehmer beeindruckt habe, dass ausländische Investoren in China wie Inländer behandelt würden, soweit chinesische Investoren im betreffenden Ausland ebenfalls wie Inländer behandelt werden.

Frau Sudhof fasste die Ergebnisse der dritten Arbeitsgruppe unter den zwei Themenkomplexen zusammen, die in der Gruppe im Hinblick auf die Offenlegung von Informationen zur Gesetzgebung diskutiert worden waren. Erstens sei im Themenkomplex „Offenlegung des geltenden Rechts“ festzustellen gewesen, dass die formelle Veröffentlichung von Rechtsakten in beiden Ländern größtenteils unproblematisch funktioniere. Ein Problem sei in China nur bei den so genannten „Rotkopfdokumenten“ festzustellen, deren Veröffentlichung nicht geregelt sei, wobei ihre Bedeutung aber in den letzten Jahren abgenommen habe. Hier sei eine Parallele zu den behördeninternen Verwaltungsvorschriften in Deutschland festzustellen. Ein größeres Problem stelle in China hingegen die Systematisierung des geltenden

Rechts dar. Hier könne China mit einem Projekt der Gesetzesbereinigung geholfen werden, das sich an dem in Deutschland seit 1963 herausgegebenen Fundstellennachweis des geltenden deutschen Rechts als Beilage zum Bundesgesetzblatt orientieren könnte. Zum zweiten in dieser Arbeitsgruppe diskutierten Themenkomplex „Offenlegung von Informationen im Gesetzgebungsverfahren“ legte Frau Sudhof zunächst dar, dass deutsche und chinesische Teilnehmer über die Bedeutung dieser Offenlegung einig seien. Während man jedoch in China eine zu starke Beeinflussung des Gesetzgebungsverfahrens durch einzelne Interessengruppen befürchte und auf eine möglichst breite Beteiligung der Bevölkerung setze, vertraue man in Deutschland auf das Funktionieren der so genannten „Experten- und Mediendemokratie“. Dieses Vertrauen begründe sich in Deutschland nicht zuletzt auf der Unabhängigkeit der Abgeordneten sowie darauf, dass sich die Experten gegenseitig kontrollieren, so dass eine interessengesteuerte Übermacht nicht entstehen könne. In China seien diese Voraussetzungen indessen gegenwärtig nicht gegeben, da Abgeordneten die Mittel für eine Unabhängigkeit fehlten und ein Verbändewesen, in dem sich verschiedene Interessen kanalisieren, noch nicht entwickelt sei. Herr WANG Qixiang unterstrich die übereinstimmenden Meinungen auf deutscher und chinesischer Seite und fügte hinzu, dass die Erfassung von Rechtsakten in China vor allem auf der territorialen Ebene Schwierigkeiten bereite.

### III. Fazit und Ausblick

Man wird auch von diesem Rechtsstaats-symposium sagen können, dass es ein Erfolg war. Hamburg hat als Veranstaltungsort alle Register des Charmes gezogen, den diese Stadt hat. Die Organisation der Veranstaltung verdient ebensoviel Lob wie die Übersetzer, die eine glänzende Arbeit leisteten. Auch thematisch war das Symposium gut gewählt, weil in beiden Ländern gegenwärtig über die Notwendigkeit und den Umfang der Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen diskutiert wird. Die Veranstaltung war auf beiden Seiten mit thematisch kompetenten Teilnehmern besetzt, die sich bei Fragen der Gegenseite nicht verstecken mussten und dieses auch nicht wollten. Deutsche wie chinesische Teilnehmer legten ihre Meinungen

zum Thema der Veranstaltung freimütig offen.<sup>6</sup> Insofern war es ein gelungener Diskurs.

Die chinesischen Beiträge zeigten deutlich die Umbruchsituation in China: Teilweise wurden die chinesischen Erfolge sehr ausführlich dargestellt, indem beispielsweise berichtet wurde, dass die Veröffentlichung von Rechtsakten kein Problem mehr sei. Dieselben Redner übten dann wieder ziemlich unvermittelt offene Kritik an den Defiziten in China, wie etwa an der Flut der Rechtsetzungstätigkeit auf der Ebene der Provinzen und darunter, die nicht mehr überschaubar sei. Hier wurde deutlich, dass die Veröffentlichung von Rechtsakten noch keine Transparenz bedeutet, wenn sie nicht systematisch erfolgt. So ist sicherlich richtig, dass man inzwischen über das Internet die meisten chinesischen Rechtsakte findet. Unkompliziert ist daher meistens das Auffinden von Rechtsakten geworden, soweit man deren genaue Bezeichnung oder das betreffende Aktenzeichen des rechtsetzenden Organs sowie das Datum der Bekanntmachung kennt. Problematisch ist aber, dass man sich nicht ohne einen unverhältnismäßig großen Aufwand davon Kenntnis verschaffen kann, welche Rechtsakte für eine bestimmte Fragestellung auf zentraler und territorialer Ebene einschlägig sind, oder ob solche überhaupt vorhanden sind. Die Zunahme der Quantität an Informationen führt nicht unbedingt zu einer neuen Qualität der Transparenz. Hierzu wäre in der Tat erforderlich, dass von Seiten des chinesischen Gesetzgebers ein Fundstellennachweis des geltenden Rechts herausgegeben wird oder von Seiten der chinesischen Rechtswissenschaft in Lehrbüchern oder Kommentierungen zu bestimmten Themen alle einschlägigen Vorschriften systematisch dargestellt werden.<sup>7</sup>

Allerdings ist fraglich, ob dies überhaupt die Zielsetzung ist, die man in China mit der „Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen“ verfolgt. Im Laufe des Symposiums wurde

<sup>6</sup> Bei der Diskussion in den Arbeitsgruppen fiel auf, dass sich die chinesische Delegation einerseits aus „elder statesmen“, die für chinesische Verhältnisse eher „liberal“ eingestellt waren, und andererseits aus recht jungen Wissenschaftlern und Verwaltungsfachleuten zusammensetzte, die wohl sehr gezielt ausgewählt wurden, und – mit Ausnahmen – in ihren Redebeiträgen nicht mehr als die offizielle chinesische Sicht wiedergaben.

<sup>7</sup> Ein anderes Problem ist das Fehlen eines wirksamen Mechanismus der Normenkontrolle. Denn wenn etwa ein Gericht aufgrund seiner Abhängigkeit von der Lokalregierung eine von dieser erlassene Vorschrift anwendet, obwohl sie gegen nationales Recht verstößt, kann man diesem Problem nicht durch eine Veröffentlichung der lokalen Vorschrift beikommen. Siehe zum Fehlen eines wirksamen Kontrollmechanismus Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002), Hamburg 2003, S. 45 ff.

nämlich auch deutlich, dass die Erwartung der chinesischen Seite im Hinblick auf den Zweck der Offenlegung eine andere als die der deutschen Teilnehmer war. Vor allem die älteren chinesischen Teilnehmer betonten primär das Ziel, mit der Offenlegung den „Willen des Volkes“ zu erkunden, um die „Weisheit des Volkes“ in Beratungen einfließen zu lassen. Ganz deutlich war, dass der Aspekt des Anspruchs der einzelnen Bürger auf Kontrolle und Beteiligung weniger im Mittelpunkt des chinesischen Interesses steht. Vielmehr zeigt sich, dass die Bereitschaft zu mehr Offenlegung in Form der „Befragung des Volkes“ dem Bedürfnis entspringt, die in China nicht durch unmittelbare Wahlen<sup>8</sup> vermittelte demokratische Legitimation des Gesetzgebers zu erhöhen, ohne die staatlich kontrollierten Repräsentations- und Meinungsbildungsmonopole zu gefährden. Es handelt sich dabei um ein Zeichen für die riskante Gratwanderung der chinesischen Regierung, die starre kommunistische Ordnung durch neue Mechanismen zu flexibilisieren, ohne dadurch einen Ordnungskollaps auszulösen.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch bemerkenswert, dass das Spannungsverhältnis zwischen Offenlegung und Geheimhaltung bei den chinesischen Teilnehmern als ein zentrales Thema angesehen wurde. Dieser Aspekt hätte gerade angesichts der jüngsten Verhaftungen von zwei Wissenschaftlern der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften und eines Hongkonger Journalisten sowie der Verurteilung eines chinesischen Zeitungsverlegers zu zehn Jahren Freiheitsstrafe wegen Verrats nicht näher spezifizierter Staatsgeheimnisse<sup>9</sup> eingehender beleuchtet werden müssen.

Eine gewisse Diskrepanz ergibt sich außerdem, wenn man anhand der Ergebnisse des Symposiums den Fragenkatalog durchgeht, der den Teilnehmern der einzelnen Arbeitsgruppen im Vorfeld der Veranstaltung zur Verfügung gestellt wurde. Selbstverständlich kann ein Symposium, dessen erklärtes Ziel der Dialog ist, nicht in der Form abgehalten werden, dass ein solcher Fragenkatalog abgehandelt wird. Es ist aber durchaus vorstellbar, dass beide Seiten so viele Kenntnisse über die Rechtslage im jeweils anderen Land ha-

ben, um diese Kenntnisse nicht erst bei den Diskussionen in den Arbeitsgruppen erwerben zu müssen. Es würde den deutschen Teilnehmern gut zu Gesicht stehen, wenn sie die chinesischen Teilnehmer nicht mit allgemeinen Fragen zu ihrem Rechtssystem aufhalten, sondern mit grundsätzlichen Kenntnissen vom chinesischen Recht glänzen könnten. Es wäre auch mit einem verhältnismäßig geringen Aufwand möglich, dass sich die deutschen Teilnehmer vor der Veranstaltung mit der Rechtslage in China vertraut machen, indem Einrichtungen wie die Max-Planck-Institute oder das Deutsch-Chinesische Institut für Rechtswissenschaft in Nanjing kurze Übersichten und eine Liste ausgewählter Literatur zum jeweiligen Thema zur Verfügung stellen. Umgekehrt ist es bei den chinesischen Teilnehmern nämlich häufig der Fall, dass sie über die Verhältnisse in Deutschland gut Bescheid wissen.

Zudem sollten die deutschen Teilnehmer auch nicht darauf verfallen, zu viel Gewicht auf die Offenlegung der bestehenden Probleme in Deutschland zu legen. Es mag mit dem schweren Stand der deutschen Regierung zu begründen sein, dass es noch mehr als sonst en vogue ist, hinter den vielen Vorteilen, die Deutschland zweifelsohne hat, doch immer den Mangel herauszustreichen. Bei einem solchen Vorgehen erscheint auch fragwürdig, ob diese Selbstzerfleischung genügend Sympathie bei den chinesischen Teilnehmern auszulösen vermag, dass sie mit der Einstellung nach China zurückkehren, in Deutschland etwas Nachahmenswertes gefunden zu haben. In anderen Teilen der Welt bedankt man sich indessen über diese Symptome der „German Disease“ und weitet den Einfluss des eigenen Rechtssystems in China mit mehr Selbstbewusstsein aus.

Der Rechtsstaatsdialog sieht sich primär als politische Veranstaltung, auf der die allgemeinen rechtsstaatlichen Kontakte zur Volksrepublik China gepflegt werden. Die beiderseitig kompetente Besetzung der Symposien und die Arbeiten, die thematisch im Vorfeld der Veranstaltung geleistet wurden und beispielsweise in den Fragenkatalog für die Arbeitsgruppen eingeflossen sind, sprechen indes dafür, dass die zukünftigen Veranstaltungen mehr Gewicht auf den rechtswissenschaftlichen Diskurs zwischen beiden Ländern legen könnten.

<sup>8</sup> Zu den „basisdemokratischen“ Direktwahlen der Dorfbewohnerkomitees und ihrer Vorsteher sowie zur Diskussion einer Ausweitung von Direktwahlen auf höhere Verwaltungsebenen siehe *Sebastian Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China*, 2. Auflage, Wiesbaden 2004, S. 230 f.

<sup>9</sup> New crackdown over state secrets, in: SCMP v. 3.6.2005.