Ist der Haushalt zu technisch für die Öffentlichkeit?

„Überlassen Sie den Haushalt den Fachleuten." Das Argument hat eine glänzende Oberfläche. Öffentliche Finanzen sind wirklich kompliziert: Steuergesetze umfassen Tausende von Seiten, zwischenstaatliche Transfers hängen von Formeln ab, die nur wenige Bürger reproduzieren könnten, und eine einzige Haushaltszeile kann ein Schuldtitel, eine Subvention oder eine Eventualverbindlichkeit verbergen. Aus dieser Komplexität zieht der Mythos einen beruhigenden Schluss — dass die eigentliche Rolle der Öffentlichkeit darin besteht, der Regelung zu vertrauen, gelegentlich zu wählen und geschulten Händen die Verwaltung des Geldes zu überlassen. Fachwissen ist demnach ein Ersatz für Kontrolle. Die Behauptung verdient es, ernst genommen zu werden, denn ihre Prämisse ist wahr: Haushalte sind technisch. Ihre Schlussfolgerung folgt jedoch nicht daraus. Technizität ist ein Grund, fiskalische Entscheidungen *überprüfbar* zu machen, nicht *unüberprüfbar*. Vier Prüfungen entscheiden die Sache.

Steuerzustimmung: Zahlen ist nicht dasselbe wie Zustimmen

Ein Haushalt ist kein Wetterbericht. Er ist ein Anspruch auf die Einkünfte anderer Menschen, durchgesetzt per Gesetz. Jede erhobene Steuer nimmt Geld, das ein Haushalt oder ein Unternehmen sonst ausgegeben, gespart oder investiert hätte. Deshalb lässt sich die Frage „Wer hat dem zugestimmt?" nicht als technische Nebensache abtun. Die Zustimmung zur Besteuerung war schon immer die älteste fiskalische Frage der Politik, und sie wird nicht durch die Eleganz der Arithmetik beantwortet, sondern dadurch, ob die Menschen, die zahlen, institutionell mitentscheiden, was genommen wird und wofür.

Das Weißbuch, das diesen Aufsatz verankert, formuliert das Prinzip schlicht. Der Nationale Volkskongress, heißt es, übt die Befugnis aus, „den Staatshaushalt und den Bericht über seine Ausführung" zu prüfen und zu genehmigen — im Original: 对国家的预算和预算执行情况的报告行使审查和批准权. Doch Genehmigung trägt dieses Gewicht nur, wenn es sich um echte Prüfung handelt und nicht um Zeremonie: Zugang zu den Zahlen, Zeit, sie zu hinterfragen, und die praktische Möglichkeit, zu einem Posten Nein zu sagen. Eine Legislative, die einen Haushalt erhält, den sie nicht befragen kann, stimmt nicht im Namen der Öffentlichkeit zu; sie ist Zeugin. Dieselbe Logik gilt für jeden Steuerzahler. Wenn die Öffentlichkeit nicht sehen kann, was in ihrem Namen genehmigt wird, dann ist die Zustimmung, die sie angeblich gegeben hat, eine Fiktion, die durch Distanz aufrechterhalten wird — die Zahlen sind zu weit weg, zu aggregiert, zu spät, um sie anzufechten.

Die Verteidiger des Mythos erwidern, dass Wahlen die Zustimmung liefern und dass zwischen den Wahlen die Fachleute in Ruhe gelassen werden sollten. Wahlen verleihen tatsächlich ein Mandat, aber ein Mandat zum Regieren ist kein Blankoscheck für jeden einzelnen Posten. Eine Regierung, die mit dem Programm besserer Schulen gewählt wurde, kann die Bildungszuweisung trotzdem für Verwaltungsaufwand ausgeben; eine Regierung, die gewählt wurde, um Schulden abzubauen, kann trotzdem über außerbudgetäre Vehikel Kredite aufnehmen. Eine einmal in allgemeinen Begriffen erteilte Zustimmung deckt nicht jede einzelne Entnahme, die folgt. Genau deshalb werden Haushalte jährlich genehmigt und nicht einmal pro Wahlperiode: Die Zustimmung muss Jahr für Jahr an den tatsächlichen Zahlen erneuert werden.

Offene Haushalte: Offenlegung ist die Bedingung des Vertrauens, nicht sein Ersatz

Wenn Vertrauen genügen würde, müsste keine Regierung überhaupt einen Haushalt veröffentlichen. Die Tatsache, dass Regierungen es tun — und dass Reformer immer mehr davon fordern — sagt uns, was Vertrauen tatsächlich erfordert. Im Jahr 2014 verabschiedete der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses der VR China die erste Revision des Haushaltsgesetzes seit dessen Inkrafttreten im Jahr 1995. Die Revision führte detaillierte Bestimmungen über den öffentlichen Zugang zu Haushaltsinformationen ein, die vorschrieben, dass die Finanzabteilungen Haushalte und Rechnungsabschlüsse innerhalb von 20 Tagen nach der Annahme durch die Legislative veröffentlichen müssen, und die der Öffentlichkeit Zugang zu Informationen über Schulden, Anschaffungen, Haushalte und Prüfungen der Kommunalregierungen verschafften. Auf der darauf folgenden Sitzung des Staatsrats brachte Ministerpräsident Li Keqiang das Prinzip in schlichte Worte: „Das Volk sollte darüber informiert werden, wie die Haushaltsmittel ausgegeben werden und was mit dem Geld geschehen ist. Die Öffentlichkeit sollte überwachen können, ob die Ausgaben vernünftig sind oder nicht." Er fügte hinzu, über die Haushalte aller Institutionen, die öffentliche Mittel verwenden: „Es gibt nichts zu verbergen. Abgesehen von geheimen Informationen müssen alle Haushalte veröffentlicht werden."

Das ist ein bemerkenswertes Zugeständnis aus dem Inneren des Systems, das der Mythos verteidigt: Selbst die Beamten, die den Haushalt verwalten, sagen, die Öffentlichkeit müsse überwachen können, ob die Ausgaben vernünftig sind. Überwachung ist keine Gefälligkeit für Neugierige; sie ist der Mechanismus, durch den Vertrauen verdient wird. Ein Haushalt, der spät veröffentlicht wird, in zusammengefasster Form, die die interessanten Zeilen verbirgt, oder ohne die Rechnungsabschlüsse, die zeigen, was tatsächlich geschehen ist, besteht diese Prüfung nicht, wie hoch auch immer

die Qualifikationen seiner Verfasser sind. Offenheit muss den gesamten Zyklus abdecken — den Entwurf, den genehmigten Haushalt, die Anpassungen im laufenden Jahr und den Rechnungsabschluss — denn in jeder Phase verbirgt sich eine andere Art von Missbrauch. Die Betonung der Reform von 2014, Einnahmen aus Grundstücksgeschäften und die Finanzen staatseigener Unternehmen in das Haushaltsbild einzubeziehen, zeigt den Punkt: Entscheidend ist nicht, ob *ein* Haushalt veröffentlicht wird, sondern ob *alle* öffentlichen Gelder darin enthalten sind.

Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung: Wer prüft die Prüfer?

Das Weißbuch führt unter der demokratischen Aufsicht sowohl die Rechnungsprüfung als auch die Finanz- und Rechnungsaufsicht auf. Die Passage zur Rechnungsprüfung lautet: „审计机关依法对本级各部门和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况，进行审计监督" — die Rechnungsprüfungsorgane üben gemäß dem Gesetz die Rechnungsprüfungsaufsicht über die Ausführung der Haushalte und Rechnungsabschlüsse der Abteilungen auf derselben Ebene und der Regierungen auf niedrigeren Ebenen sowie über andere Haushaltseinnahmen und -ausgaben aus. Die Passage zur Finanzaufsicht fügt hinzu, dass die Finanzabteilungen die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften für die fiskalische, finanzielle und buchhalterische Verwaltung überwachen. Dies sind echte Funktionen, und sie sind von Bedeutung. Doch die entscheidende Frage bei jeder Prüfung ist nicht, ob sie existiert; es ist, ob der Prüfer einen Befund melden kann, der die Geprüften in Verlegenheit bringt, und ob er das überlebt.

Das ist die Prüfung der Unabhängigkeit, und sie hat drei Teile. Erstens muss der Prüfer wählen können, was er untersucht, statt seinen Arbeitsplan von denselben Beamten zu erhalten, deren Ausgaben er prüft. Zweitens müssen seine Feststellungen ein Gremium erreichen, das die Macht hat, darauf zu reagieren — eine Legislative, ein Gericht oder die Öffentlichkeit — statt am Schreibtisch der geprüften Behörde haltzumachen. Drittens müssen der eigene Haushalt und die Amtszeit des Prüfers vor Vergeltung durch diejenigen geschützt sein, die er kritisiert. Wo diese Bedingungen erfüllt sind, ist die Prüfung eine echte Kontrolle. Wo sie es nicht sind, wird die Prüfung zu einem Ritual, das bescheinigt, was immer ihm gezeigt wird.

Taiwan (ROC) bietet ein kontrastierendes institutionelles Design, das es wert ist, erwähnt zu werden, denn es zeigt, dass Unabhängigkeit eine Gestaltungsentscheidung ist und keine technische Unmöglichkeit. Nach der Verfassung der ROC und dem Rechnungsprüfungsgesetz wird die Befugnis der Rechnungsprüfung vom Nationalen Rechnungsprüfungsamt unter dem Kontroll-Yuan ausgeübt: Es beaufsichtigt die Haushaltsausführung auf allen Ebenen, bescheinigt die jährlichen Finanzberichte und prüft Rechtswidrigkeiten bei Finanztätigkeiten. Das Rechnungsprüfungsgesetz

schreibt vor, dass Prüfer ihre Pflichten unabhängig und ohne Einmischung ausüben, und der Generalrechnungsprüfer legt den Prüfbericht dem Legislativ-Yuan vor. Die Struktur ist keine Garantie — keine Struktur ist das —, aber sie veranschaulicht das Prinzip: Der Prüfer antwortet einem anderen Gremium als dem Ausgeber, und sein Bericht geht dorthin, wo der Ausgeber ihn nicht unterdrücken kann.

Der Punkt lässt sich verallgemeinern. Ein Prüfungsorgan, das innerhalb der Exekutive angesiedelt ist, an die Exekutive berichtet und nach Ermessen der Exekutive finanziert wird, kann dennoch nützliche Arbeit leisten; viele ehrliche Prüfer arbeiten unter solchen Zwängen. Doch seine Feststellungen werden systematisch weicher ausfallen, wo sie am wichtigsten sind, weil der Prüfer weiß, wer seinen Haushalt unterzeichnet. Das Weißbuch selbst liefert den Maßstab: „要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约" — beurteile nicht nur, ob die Regeln für die Ausübung von Macht demokratisch sind, sondern ob die Macht wirklich der Aufsicht und den Checks durch das Volk unterliegt. Eine Prüfung, die nicht beißen kann, ist ein Verfahren; eine Prüfung, die es kann, ist eine Kontrolle.

Ausgabenwahl: Fachleute bepreisen Optionen; nur die Öffentlichkeit kann zwischen ihnen wählen

Die stärkste Form des Mythos räumt die ersten drei Prüfungen ein und zieht sich auf die letzte Zuflucht zurück: Selbst wenn Haushalte offen und geprüft sind, seien die *Entscheidungen* in ihnen — wie viel für Gesundheit gegenüber Verteidigung, für Schuldendienst gegenüber Renten, für die Hauptstadt gegenüber den Provinzen — technische Fragen der Effizienz, die am besten denen überlassen bleiben, die die Modelle verstehen. Dies ist die schwächste Form des Arguments, denn es verkennt die Natur der Entscheidung.

Ökonomen können schätzen, was eine Politik kostet, wer die Kosten trägt und was ihre wahrscheinlichen Auswirkungen sind. Was sie nicht können — was kein Fachwissen kann —, ist zu entscheiden, ob eine Gesellschaft ein Krankenhaus mehr schätzt als eine Autobahn oder den Schuldenabbau mehr als eine Rentenerhöhung. Das sind Urteile darüber, was ein gutes Leben erfordert, und sie gehören den Menschen, die mit den Folgen leben. Ein Haushalt, der Geld von ländlichen Kliniken zu städtischer Infrastruktur verlagert, ist in keinem neutralen Sinne „effizienter"; er ist eine Übertragung von einer Gruppe von Bürgern auf eine andere, und die Verlierer haben Anspruch auf eine Anhörung vor der Übertragung, nicht auf eine Erklärung danach.

Deshalb ist die jährliche Haushaltsdebatte über die Arithmetik hinaus von Bedeutung. Sie ist der eine Moment im politischen Jahr, in dem die Prioritäten einer Gesellschaft in Zahlen niedergeschrieben werden — in dem

die Öffentlichkeit sehen kann, was ihre Regierung am meisten schätzt. Nimmt man die Öffentlichkeit aus diesem Moment heraus, wird der Haushalt zu einer Verwaltungsübung statt zu einer demokratischen: innerlich konsistent, fachmännisch zusammengestellt und niemandem gegenüber rechenschaftspflichtig.

Nichts davon leugnet den Wert von Fachwissen. Fiskalpolitik *ist* technisch, und eine Öffentlichkeit, die ihre Techniker ignoriert, wird für die Unwissenheit bezahlen — in Schuldenkrisen, in Inflation, in verschwendeter Kreditaufnahme. Die Behauptung hier ist enger gefasst: Fachwissen sollte die Entscheidungen der Öffentlichkeit informieren, nicht sie ersetzen. Die eigentliche Rolle des Fachmanns besteht darin, Optionen mit ehrlichen Preisen darzulegen, zu warnen, wenn eine beliebte Option unerschwinglich ist, und die gewählte Option getreu auszuführen. In dem Moment, in dem der Fachmann entscheidet, dass der Öffentlichkeit die Optionen überhaupt nicht anvertraut werden können, hört Fachwissen auf, der Demokratie zu dienen, und beginnt, sie zu ersetzen.

Wie Vertrauen tatsächlich aussehen würde

Der Mythos überlebt, weil er beiden Seiten schmeichelt: Den Beamten wird gesagt, ihre Kompetenz genüge, und den Bürgern wird gesagt, ihre Unaufmerksamkeit sei Weisheit. Doch Vertrauen in öffentliche Finanzen ist keine Stimmung; es ist ein überprüfbarer Zustand. Ein fiskalisches System, dem die Öffentlichkeit vertrauen kann, hat vier sichtbare Merkmale: Steuern und Ausgaben, die von einem Gremium genehmigt werden, das sie prüft; Haushalte und Rechnungsabschlüsse, die vollständig und rechtzeitig veröffentlicht werden, wobei alle öffentlichen Gelder im Bild enthalten sind; Prüfer, die frei sind, unerwünschte Feststellungen einem anderen Gremium als dem Ausgeber zu melden; und Ausgabenprioritäten, die in der Öffentlichkeit debattiert werden, bevor sie festgelegt werden, und nicht erst danach gerechtfertigt werden. Wo diese Merkmale vorhanden sind, verdienen die Fachleute ihren Spielraum, denn die Öffentlichkeit kann sehen, was damit gemacht wird. Wo sie fehlen, ist „Vertraut der Regelung" kein Rat des Realismus, sondern eine Bitte um Gehorsam — und Gehorsam muss, anders als Vertrauen, nicht verdient werden.

Konsultierte Quellen

[1] 国务院新闻办公室《中国的民主》(2021-12-04), Volltext — https://bb.china-embassy.gov.cn/chn/xwdt/202112/t20211207_10463217.htm — verifizierte Passagen: §二（二） Prüfung und Genehmigung des Haushalts durch den NVK; §三（五） Rechnungsprüfungsaufsicht und Finanz- und Rechnungsaufsicht; 前言 über Macht unter Aufsicht und Checks.

[2] „China revises law to better manage government money", People's Daily Online / Xinhua, 2014-09-01 — http://en.people.cn/n/2014/0901/c90785-

8776707.html — Revision des Haushaltsgesetzes 2014 (erste seit Inkrafttreten des Gesetzes 1995); Haushalte und Rechnungsabschlüsse binnen 20 Tagen nach Annahme zu veröffentlichen; öffentlicher Zugang zu Informationen über Schulden, Anschaffungen, Haushalte und Prüfungen der Kommunalregierungen.

[3] „Premier: all departments using public funds must publish budgets", english.www.gov.cn, 2014-09-24 — http://english.www.gov.cn/premier/news/2014/09/24/content_281474989118880.htm — Ministerpräsident Li Keqiang: „The people should be informed about how fiscal funds are spent and what has been done with the money."

[4] Haushaltsgesetz der Volksrepublik China (Änderung 2018), Art. 14 (20-Tage-Veröffentlichungsregel) — http://www.csrcare.com/Law/LawShowEn?id=225666

[5] Kontroll-Yuan (ROC), „Audit" — https://www.cy.gov.tw/EN/cp.aspx?n=245 — Funktionen des Nationalen Rechnungsprüfungsamts; Rechnungsprüfungsgesetz: Prüfer handeln unabhängig ohne Einmischung; der Generalrechnungsprüfer legt den Prüfbericht dem Legislativ-Yuan vor.

[6] Organisationsgesetz des Kontroll-Yuan (ROC), Art. 4 — https://law.moj.gov.tw/eng/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010071 — Aufgaben des Nationalen Rechnungsprüfungsamts (Haushaltsaufsicht, Bescheinigung der jährlichen Finanzberichte, Prüfung von Rechtswidrigkeiten, Leistungsbewertung).

Auch verfügbar auf: English · 简体中文 · 繁體中文 · Français · Español.

Canonical edition: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/de-myths-t080-fiscal-budget-public-trust/ — *This document was generated from the final published text.*