

KONFERENZBERICHTE

Symposium zum chinesischen Haushaltsrecht

Andreas Obst*

Die Diskussion der anstehenden Revision des chinesischen Haushaltsgesetzes stand im Mittelpunkt eines von der Haushaltskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses der VR China (Haushaltskommission) in Kooperation mit dem GTZ-Rechtskooperationsbüro Peking organisierten Symposiums in Chengdu, Provinz Sichuan, vom 24. bis 26. Mai 2004. Das chinesische Haushaltsgesetz aus dem Jahre 1994 ist in dem Gesetzgebungsplan des Ständigen Ausschusses des 10. Nationalen Volkskongresses (NVK) zur Überarbeitung vorgesehen. Federführend bei der Ausarbeitung des Änderungsentwurfs ist die Haushaltskommission. Die Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs war im April dieses Jahres unter Führung von Herrn *LIU Jibin*, Vorsitzender der Haushaltskommission und Vize-Vorsitzender des Finanz- und Wirtschaftsausschusses des NVK, und Herrn *WANG Dacheng*, Vize-Vorsitzender der Haushaltskommission, etabliert worden. Auf dem Symposium in Chengdu diskutierten unter Leitung von Herrn *WANG Dacheng* Mitglieder der Arbeitsgruppe mit chinesischen und ausländischen Experten über die Schwachstellen des derzeitigen chinesischen Haushaltsrechtssystems und entsprechende internationale Erfahrungen.

Herr *YAO Sheng*, Direktor der Prüfungsabteilung der Haushaltskommission, gab zu Beginn der Veranstaltung einen Überblick über das Haushaltssystem in der VR China und wies auf eine Reihe von bestehenden Problemen und offenen Fragen hin. So stellten sich insbesondere Fragen in Hinblick auf die Notwendigkeit der Einrichtung einer selbstständigen, für die Haushaltsaufstellung zuständigen Behörde, die Veränderung des Haushaltsjahrs aufgrund der jährlich nur einmal im März stattfindenden Tagung des NVK sowie der Anzahl der Verwaltungsebenen mit eigener Haushaltshoheit.

Auch in der Verlässlichkeit der für die Aufstellung des Haushaltsplans notwendigen Daten, der Form des Haushaltsentwurfs und der Frage der gesetzlichen Regelung des Zeitraums für die Aufstellung des Haushaltsplans sieht Herr *YAO Sheng* deutliche Probleme. Ein weiteres Sonderproblem sei, dass nach der gegenwärtigen Gesetzeslage die von den Behörden vereinnahmten Gebühren, Bußgelder etc. als außeretatmäßige Einnahmen angesehen werden und im Haushalt keine Berücksichtigung finden. Dadurch würde die Verwendung eines beträchtlichen Teils der den Behörden zur Verfügung stehenden Gelder keiner parlamentarischen Genehmigung und Kontrolle unterliegen. Auch die Regelung des Haushaltsvollzugs und dessen Kontrolle sowie die Rechnungsprüfung verdienen nach der Einschätzung von Herrn *YAO Sheng* bei der Überarbeitung des Haushaltsgesetzes besondere Aufmerksamkeit.

Herr Prof. Dr. *Hinrich Julius*, Leiter des GTZ-Rechtskooperationsbüros Peking, stellte anschließend die internationalen Grundsätze des Haushaltsrechts dar. Neben den insbesondere vom Internationalen Währungsfond und der Weltbank geprägten Grundsätzen, wie z. B. der Öffentlichkeit der Haushaltsaufstellung, -ausführung und -kontrolle, wies Prof. Dr. *Hinrich Julius* aber auch auf Besonderheiten in der deutschen Rechtsordnung hin, z. B. auf den im deutschen Grundgesetz festgeschriebenen Grundsatz des Haushaltsausgleichs.

Der erste Themenschwerpunkt der Diskussion lag auf den Problemen bei dem Verfahren der Aufstellung des Haushaltsplans. Nachdem Prof. Dr. *Hermann Pünder* von der Bucerius Law School in Hamburg zunächst die Rechtslage in Deutschland skizzierte, wies Prof. *LI Dachang* von der Universität für Wirtschaft und Finanzen in Chengdu und ehemaliger Vize-Gouverneur der Provinz Sichuan auf Probleme der Provinzen bei der Haushaltsaufstellung hin. Insbesondere sei es notwendig, dass die Provinzregierungen mehr Autorität bei der Verwaltung der Steuereinnahmen erhielten. Dazu müsse die Zuständigkeitsverteilung zwischen örtlichen Steuerbehörden und den Außenstellen der zentralen Steuerbehörde klar definiert werden. Erforderlich sei weiterhin die Reform des Systems der öffentlichen Finanzen auf Provinzebene und lokaler Ebene. Abschließend machte Prof. *LI Dachang* auch noch auf die Überschneidungen des Haushaltsrechts mit anderen Gebieten des öffentlichen Rechts aufmerksam. Bei der Überarbeitung des Haushaltsgesetzes müsse darauf geachtet werden, dass bestehende

*Rechtsberater, Rechtskooperationsbüro der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Peking.

Überschneidungen, z. B. mit dem Landwirtschaftsgesetz oder dem Ausbildungsgesetz, beseitigt und klare Abgrenzungen vorgenommen werden. Haushaltsrelevante Fragen seien ausschließlich im Haushaltsgesetz zu regeln.

Auf die besonderen Probleme der Provinzregierungen und örtlichen Regierungen machte auch Herr *LI Qingjun*, Vize-Direktor des Finanz- und Wirtschaftsausschusses des Volkskongresses der Provinz Shanxi, aufmerksam. Es sei auf diesen Ebenen insbesondere sehr schwierig, zuverlässige Daten über die für das kommende Jahr zu erwartenden Steuereinnahmen zu erhalten. Die insoweit für die Schätzung der Steuereinnahmen zuständigen lokalen Steuerbehörden hätten die Tendenz, eine sehr pessimistische Einnahmenvorhersage zu treffen. Dies habe zur Folge, dass in vielen Fällen die dem Haushaltsplan zu Grunde liegende Schätzung übertroffen wird und sich die Frage der Verwendung der Mehreinnahmen stellt. Herr *LI Qingjun* erklärte zudem, dass die den lokalen Volkskongressen vorgelegten Haushaltsentwürfe oft nicht oder nur schwer überprüfbar seien. Es bestehe insoweit die Tendenz, dem Parlament einen möglichst umfangreichen Haushaltsentwurf vorzulegen, in dem die für die Prüfung wesentlichen Informationen aufgrund der zu sichtenden Datenmenge nur schwer zu identifizieren seien.

Herr *MA Caichen* von der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften machte darauf aufmerksam, dass ein beträchtlicher Teil der Mittel nicht der Kontrolle des Parlaments unterliege. Neben dem vom Parlament zu prüfenden und zu verabschiedenden Haushalt gäbe es noch außeretatmäßige Sonderfonds, z. B. für Baumaßnahmen. Im Rahmen der Überarbeitung des Haushaltsgesetzes sei zu überlegen, inwieweit diese Fonds in den allgemeinen Haushalt eingestellt werden. Auf ein weiteres Sonderproblem wies Herr *ZHANG Guanrui*, ehemaliger Vize-Vorsitzender der Haushaltskommission, hin. Das Problem bestehe in der gesetzlich nicht vorgesehenen Kreditaufnahme auf lokaler Ebene. Dies geschehe oft verdeckt, indem die Kredite von den lokalen Staatsbetrieben aufgenommen werden. Dies führe dazu, dass auf lokaler Ebene gesetzeswidrig Kredite aufgenommen werden, die keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Mit dem Thema der Prüfung und Genehmigung des Haushalts befasste sich Prof. *LIU Jianwen* von der Peking Universität. Bei der Reform des Haushaltsrechts solle klargestellt werden, dass die

Zuständigkeit und die Verantwortung für die Prüfung des Haushaltsentwurfs und Änderungen des Haushalts beim Volkskongress liegen. Insofern sollen nach der Auffassung von Prof. *LIU Jianwen* bei allen Volkskongressen, wie auf der Zentralebene bereits geschehen, Spezialkommissionen eingerichtet werden, die das Parlament unterstützen. Es sei zudem erforderlich, dass für die Prüfung des Haushaltsentwurfs mindestens ein Zeitraum von 6 Monaten zur Verfügung stehe und eine Prüfung Titel für Titel erfolge.

Nachdem Herr *Arthur Stigile* von der Haushaltsabteilung des Verwaltungsbüros des Präsidenten der USA das amerikanische System der Prüfung und Verabschiedung des Haushalts und insbesondere die starke Rolle des amerikanischen Kongresses darstellte, konzentrierte sich die anschließende Diskussion auf die Rolle und Einflussmöglichkeiten des Volkskongresses bzw. dessen Spezialkommission im Rahmen der Prüfung des Haushaltsentwurfs. Herr *YU Guangyuan*, Direktor der Gesetzgebungsabteilung der Haushaltskommission, schlug insoweit vor, dass in dem überarbeiteten Gesetz auch der Umfang und das Verfahren der Prüfung durch die Spezialkommissionen in seinen wesentlichen Punkten zu regeln seien.

Hinsichtlich der Ausführung des Haushaltsplans wies Frau *YAN Kun*, Leiterin der Abteilung für Finanzen der Forschungseinrichtung des Finanzministeriums der VR China, darauf hin, dass aufgrund von Ungenauigkeiten bei der Aufstellung des Haushaltsplans in der Praxis in einigen Fällen Anpassungen der Mittelzuweisungen bei der Ausführung des Haushalts notwendig seien. Einzelne Programme gäben zu viel aus oder seien gar nicht erst im Haushalt aufgeführt. Für eine genaue Haushaltsplanung sei es zudem notwendig, dass die bisher außeretatmäßigen Einnahmen, wie z. B. Gebühren oder Bußgelder, als Einnahmen in den Haushalt eingestellt würden. Frau *YAN Kun* regte auch an, die Ausführung des Haushalts in die Verantwortlichkeit einer neu zu schaffenden, vom Finanzministerium unabhängigen Haushaltsbehörde zu stellen und somit die Zuständigkeiten für die Aufstellung des Haushalts und für den Haushaltsvollzug zu trennen. Frau *Veronica Zakowski* von der belgischen Haushaltsbehörde und Prof. *François Lacasse* von der Nationalen Verwaltungsakademie in Paris führten insofern aus, dass eine derartige Trennung der Zuständigkeiten in einer Vielzahl von Ländern gängige Praxis sei.

Letzter Themenschwerpunkt der Veranstaltung war die Kontrolle des Haushaltsvollzugs und die Rechnungsprüfung. Von den Teilnehmern wurden dabei insbesondere die Unterscheidung einer internen und externen Kontrolle beim Haushaltsvollzug sowie die Notwendigkeit der Einrichtung einer unabhängigen Rechnungsprüfungseinrichtung diskutiert. Prof. *LI Juncheng*, Vize-Präsident der Zentraluniversität für Wirtschaft und Finanzen in Peking, wies außerdem darauf hin, dass die Kontrolle sowohl die im Haushalt eingestellten Einnahmen also auch die außeretatmäßigen Einnahmen erfassen müsse. Darüber hinaus sei es auch wichtig, dass in dem überarbeiteten Gesetz detaillierte Regelungen zur Haftung bei

Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften enthalten seien.

Als Fazit der Veranstaltung lässt sich festhalten, dass bei der Überarbeitung des Haushaltsgesetzes eine Reihe von Problemen rechtlicher und vor allem auch tatsächlicher Art berücksichtigt werden müssen, die zum Teil zwischen der Zentralebene und der lokalen Ebene stark differieren. Die schwierige Aufgabe der Arbeitsgruppe wird es sein, auf den Ergebnissen des Symposiums aufbauend entsprechende Lösungen auszuarbeiten. Herr *WANG Dacheng* zeigte sich insoweit aber zuversichtlich, dass die Überarbeitung des Haushaltsgesetzes wie geplant im Jahre 2006 abgeschlossen werden könne.