

hebungskosten zukommenden Anteile an den Bruttoerträgen der Verbrauchsabgaben und Stempelsteuern usw. und auf die ihnen zu überweisenden Einnahmen aus der Branntweinverbrauchsabgabe. Zur Nachweisung dieses wechselseitigen Soll und Haben sind von den Landeshauptkassen monatliche Abrechnungen aufzustellen und an die Reichshauptkasse spätestens bis zum 15. des nächstfolgenden Monats in doppelter Ausfertigung einzusenden. Demgemäß sind sowohl die Matrikularbeiträge als auch die Aversen jeden Monat mit einem Zwölftel des budgetmäßig veranschlagten Betrages in Rechnung zu stellen.

Außerdem sind Vierteljahrsrechnungen anzufertigen, in welchen nach den im Art. 39 der Reichsverfassung enthaltenen Regeln Uebersichten über die Einnahmen an Zöllen und Verbrauchsabgaben, sowie an Stempelabgaben usw. aufgestellt werden. Die definitive Abrechnung und Ausgleichung des Saldo erfolgt auf Grund der Jahresabschlüsse (sogenannte Finalabschlüsse). Siehe oben S. 512. Durch diese Abrechnungen, die vollkommen nach den Regeln der Gesellschaftsrechnung erfolgen, werden die effektiven Zahlungen und Bewegungen der Kassenbestände auf die Saldi der zwischen dem Reich und den einzelnen Bundesstaaten geführten Konti beschränkt und selbst die Ausgleichung dieser Saldi kann durch Ueberweisungen seitens des Reiches und Zahlungen unter den Einzelstaaten erfolgen.

Dritter Abschnitt.

Das Budgetrecht*).

§ 128. Bedeutung und Feststellung des Haushaltsetatsgesetzes.

I. Jede größere Wirtschaft erfordert einen Wirtschaftsplan und eine Rechnungsablegung in gewissen regelmäßigen Zeitabschnitten; die Auf-

*) Vgl. über diese in der neueren Literatur vielfach behandelte Lehre: Fricker, Steuerbewilligung und Finanzgesetz, in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 17 (1861); Gneist, Budget und Gesetz 1867, und derselbe, Gesetz und Budget, Berlin 1879; Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde, Berlin 1871, und derselbe in Hirths Annalen 1873, S. 524 ff.; Herm. Schulte, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 2, S. 161 ff., und in seinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechts I (1881), S. 582 ff.; II, S. 115; v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes 1868, und desselben Abhandlung: Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes, in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36 (auch separat gedruckt Tübingen 1880); Georg Meyer, Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushalts, in Grünhuts Zeitschrift Bd. 8, S. 1 ff. Ferner v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches II, 1, S. 143 ff.; G. Meyer, Staatsrecht § 204 ff.; G. Seidler, Budget und Budgettheorie, Wien 1885; Laband im Archiv für öffentl. Recht I, S. 172 ff. (1886); Seligmann, Begriff des Gesetzes

stellung eines Voranschlages gehört demgemäß zu den unerläßlichen Erfordernissen einer geordneten Staatswirtschaft. Die Notwendigkeit der Budgetaufstellung ist nicht die Folge irgendeiner Verfassungsform, ist nichts Charakteristisches der konstitutionellen Monarchie, ist keine Errungenschaft der neueren politischen Entwicklung, sondern sie ergibt sich aus der Größe und dem Umfang der Staatswirtschaft. So wie es zu der Sorgfalt jedes ordentlichen Verwalters gehört, für ein Unternehmen, welches bedeutende Aufwendungen erfordert, einen Voranschlag zu machen, so hat man auch lange vor Einführung der konstitutionellen Staatsform ebensowohl die Aufstellung eines Staatshaushaltsetats als Voranschlag für die Kosten der Verwaltung, wie die nachträgliche Ablegung und Prüfung der Rechnungen als unerläßliche Erfordernisse einer geordneten Staatsverwaltung anerkannt ¹⁾).

Der Etat ist eine Rechnung und zwar nicht über bereits geleistete Ausgaben und erhobene Einnahmen, sondern über künftig zu bewirkende Einnahmen und Ausgaben; er ist ein sogenannter Voranschlag und bildet die Grundlage für die nach Ablauf der Wirtschaftsperiode zu legende Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben ²⁾. Das preußische Gesetz, betreffend den Staatshaushalt,

1886, S. 83 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887, und sein Artikel „Budgetrecht“ im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Aufl., Bd. 2, S. 1164 ff.; Prazák im Archiv für öffentl. Recht II, S. 441–492 (1887); Arndt ebendasselbst III, S. 533–568 (1888) und Staatsrecht S. 329 ff.; Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne (Studien II, 2), S. 291 ff. (1888); Brie im Archiv für öffentl. Recht Bd. 4, S. 24 ff. (1889); Zorn in Hirths Annalen 1889, S. 363 ff. und Staatsrecht (2. Aufl.) I, § 16; Rümelin in der Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45, S. 299 ff. (1889); Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. 3, S. 573 ff., Freiburg i. B. 1890; Fricker in der Tübinger Zeitschrift Bd. 50, S. 401 ff. (1894); Tezner in der Krit. Vierteljahrsschr. Bd. 37, S. 271 ff. (1895); Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, S. 378 ff.; Max Seydel, Kommentar (2. Aufl.) S. 386 ff.; Ad. Ott, Das Budgetrecht des Deutschen Reichstags (Hamm 1902); Deybeck in Grünhuts Zeitschr. Bd. 29, S. 369 ff.; Bd. 30, S. 241 ff.; Fr. Ehlert, Die rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, Göttingen 1912. Zu erwähnen ist auch die ausgezeichnete, auch das deutsche Recht mitberücksichtigende Darstellung des Budgetrechts von M. Boucard und G. Jèze, *Éléments de la science des finances* (2. Aufl.) S. 11 ff. (1901). G. Vitagliano, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio*. Roma 1910 (dazu Georg Jellinek im Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 27, S. 604). Eine kritische Besprechung dieser Literatur folgt unten im „Anhang“. In dem verdienstlichen Buche vom M. v. Heckel, *Das Budget*, Leipzig 1898, werden die staatsrechtlichen Fragen teils gar nicht behandelt, teils nur oberflächlich berührt.

1) Gneist, Gesetz und Budget S. 162; Schulze, Lehrbuch I, S. 683; Jellinek S. 130 ff.; insbesondere für Preußen Arndt a. a. O. S. 537 ff., und Bornhak III, S. 573 ff. und die trefflichen Erörterungen von Fricker a. a. O. S. 402. Die Aufstellung eines Etats ist auch keine Besonderheit der Staatswirtschaft; sie ist auch für jede Gemeinde, jeden Kommunalverband, jede Anstalt oder Stiftung mit bedeutender Verwaltung usw. erforderlich. Vgl. auch v. Heckel S. 4 fg.

2) Hänel a. a. O. S. 215 polemisiert gegen die Bezeichnung des Etats als einer, Rechnung, indem er dieses Wort im rein arithmetischen Sinne nimmt und behauptet

vom 11. Mai 1898 stellt in § 1 den Satz an die Spitze: »Der Staatshaushaltsetat enthält den Voranschlag für alle im Laufe jedes Etatsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Staates.« Diese Definition paßt sinngemäß auf alle Etats.

Weder die Aufstellung des Etats für einen zukünftigen, noch die Kontrolle der Rechnungen über einen vergangenen Zeitraum hat daher etwas zu schaffen mit der Gesetzgebung als der staatlichen Regelung der Rechtsordnung, sondern gehört lediglich zur Verwaltung, und das Recht, welches die Volksvertretung in beiden Beziehungen verfassungsmäßig hat, indem ihr der Etat zur Genehmigung, die Staatsrechnungen zur Entlastung vorgelegt werden müssen, charakterisiert sich als ein sehr wesentlicher Anteil an der Verwaltung und als eine ausgedehnte Kontrolle derselben; durch dieselbe wird die Lehre von der Teilung der Gewalten auf das entschiedenste widerlegt und praktisch auf einem großen und wichtigen Gebiete beseitigt.

Wenn demnach Art. 69 der Reichsverfassung den Satz enthält: »der Reichshaushaltsetat wird durch ein Gesetz festgestellt«, so ist der Sinn desselben der: »der Reichshaushaltsetat wird ebenso wie ein Gesetz oder im Wege der Gesetzgebung festgestellt«. Die praktische Bedeutung des Satzes liegt also in der Anordnung, daß der Reichshaushaltsetat nur unter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstags festgestellt werden kann und daß die verfassungsrechtlichen Regeln über das Zustandekommen eines Reichsgesetzes auch auf die formelle Behandlung des Reichshaushaltsetats Anwendung finden. Der Art. 69 bestimmt die Art und Weise, wie der Etat festgestellt wird; dagegen ist aus den angeführten Worten darüber nichts zu entnehmen, welche materielle Rechtswirkung der Feststellung des Haushaltsetats zukommt.

Aus dem im Art. 69 der Reichsverfassung sanktionierten Prinzip ergibt sich im einzelnen folgendes:

1. Zur Feststellung des Etats ist die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags erforderlich und ausreichend. Falls jedoch der Etat die bestehenden Einrichtungen auf dem Gebiete des Militärwesens, der Kriegsmarine und der im Art. 35 bezeichneten Abgaben unmittelbar oder mittelbar verändern oder ihre Aufrechterhaltung unmöglich machen würde, gibt nach Art. 5, Abs. 2 der Reichsverfassung im Bundesrate die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der

daß eine Rechnung den mathematischen Denkgesetzen unterliege und mit dem menschlichen Willen und Handeln nicht das Mindeste zu tun habe. Allerdings hat jede Rechnung, auch der Etat, einen solchen rein kalkulatorischen Bestandteil; dies schließt aber nicht aus, daß nicht die einzelnen Posten, aus denen die Rechnung sich zusammensetzt, vom Willen abhängig sind, wie jeder Kostenanschlag über jedwedes Unternehmen beweist. Aehnlich wie Hänel auch Rümelin a. a. O. S. 315.

bestehenden Einrichtungen, also für Verwerfung des Etats ausspricht. Art. 5, Abs. 2 beschränkt sich nicht auf die Beseitigung gesetzlicher Anordnungen durch neue Gesetze, sondern er spricht ganz allgemein von »bestehenden Einrichtungen«, gleichviel ob dieselben auf Gesetzen oder Verordnungen oder Verwaltungsmaßregeln beruhen; andererseits spricht der Art. 5, Abs. 2 nur von »Gesetzesvorschlägen«, nicht von Verwaltungsmaßregeln; da aber der Etatsentwurf formell wie ein Gesetzesvorschlag zu behandeln ist, so findet die Regel des Art. 5, Abs. 2 auf ihn Anwendung.

Dagegen ist die Bestimmung im Art. 7, Abs. 4 der Reichsverfassung auf die Beschlußfassung des Bundesrates über den Etat nicht anwendbar ¹⁾, weil die Regelung des Reichshaushaltsplanes eine allen Bundesmitgliedern gemeinsame Angelegenheit ist, die Feststellung des Reichshaushalts im ganzen aber von der Beschlußfassung über die einzelnen Positionen sich nicht trennen läßt.

2. Art. 78, Abs. 2 der Reichsverfassung, wonach diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten festgestellt sind, nur mit Zustimmung der berechtigten Bundesstaaten abgeändert werden können, erstreckt seine Wirkung auch auf die Beschlußfassung über den Etat. Denn eine Abänderung der Sonderrechte einzelner Staaten kann auch ohne formelle Aufhebung bestimmter Artikel der Verfassungsurkunde eintreten, daß man sie tatsächlich nicht berücksichtigt, und dazu bietet gerade der Etat vielfache Gelegenheit. Der verfassungsmäßige Schutz der Reservatrechte wäre illusorisch, wenn man sie von Jahr zu Jahr durch das Etatsgesetz ohne Zustimmung der berechtigten Einzelstaaten suspendieren könnte. Zu diesen, bei der Aufstellung des Reichsetats zu berücksichtigenden Sonderrechten gehört die Ueberweisung der Erträge der Verbrauchsabgabe von Branntwein an die drei süddeutschen Staaten ²⁾.

3. Das ordnungsmäßig beschlossene Etatsgesetz ist gemäß Art. 17 der Reichsverfassung vom Kaiser auszufertigen und zu verkündigen. Es ist dies das Recht des Kaisers, zugleich aber auch seine verfassungsmäßige Pflicht ³⁾. Die Publikation erfolgt nach der Vorschrift im Art. 2 der Reichsverfassung vermittelt des Reichsgesetzblattes; das Etatsgesetz nebst dem ihm beiliegenden Haushaltsetat muß unverändert in derjenigen Form verkündigt werden, welche durch die übereinstimmenden Beschlüsse des Bundesrats und des Reichstages festgestellt worden ist. Die Verantwortlichkeit dafür trägt der Reichskanzler.

II. Art. 69 der Reichsverfassung bestimmt: »Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden.« Hierin sind folgende Regeln enthalten:

1) Vgl. Bd. 1, S. 283. Uebereinstimmend G. Meyer, Staatsrecht § 209, Note 4.

2) Siehe oben S. 458. 3) Vgl. Bd. 2, S. 53.

1. Die Wirtschaftsperiode des Reiches ist verfassungsmäßig auf ein Jahr bestimmt worden; es muß daher für jedes Jahr ein besonderes Etatsgesetz festgestellt werden und dasselbe muß die Einnahmen und Ausgaben des ganzen Jahres umfassen. Die Wirtschaftsperiode des Reiches fiel anfänglich mit dem Kalenderjahr zusammen; durch das Reichsgesetz vom 29. Februar 1876 ¹⁾ wurde jedoch festgesetzt, daß das Etatsjahr für den Reichshaushalt vom 1. April 1877 ab mit dem 1. April beginnt und mit dem 31. März schließt ²⁾).

2. Im Zusammenhange damit steht der Satz des Art. 71, Abs. 1, daß die gemeinschaftlichen Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt werden. Aber auch, wenn von der daselbst gestatteten Ausnahme, daß Ausgaben in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden können, Gebrauch gemacht wird, sind in den Etat jedes Jahres diejenigen Beträge einzustellen, welche in dem betreffenden Jahre zur Verwendung kommen sollen. Dies gilt namentlich von dem Falle, daß für größere Bauten oder andere Anlagen Gesamtsummen bewilligt werden, welche nach und nach im Laufe mehrerer Jahre aufgebraucht werden ³⁾. Denn nach Art. 69 der Reichsverfassung müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt werden, so daß eine vollständige Uebersicht des gesamten Finanzplanes gewonnen wird.

3. Als Regel stellt der Art. 69 die Vorschrift auf, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches in einem einheitlichen Etat zusammengestellt werden. Die Verfassung spricht immer nur von dem Reichshaushaltsetat, der durch ein Gesetz festgestellt wird. Es sollen also nicht die Etats der einzelnen Verwaltungszweige getrennt festgestellt werden. Indes ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß, nachdem der Etat bereits festgestellt ist und bevor das Etatsjahr,

1) Reichsgesetzbl. 1876, S. 121.

2) Infolge dieses Gesetzes mußte ein besonderer Etat für das Vierteljahr vom 1. Januar bis 31. März 1877 festgestellt werden. Reichsgesetz vom 23. Dezember 1876 (Reichsgesetzbl. S. 239). Ein solcher Quartalsetat steht mit der unzweideutigen und klaren Anordnung des Art. 69 im Widerspruch. Wäre die Theorie richtig, daß Gesetze, welche einer Verfassungsbestimmung widersprechen, trotzdem sie formell ordnungsmäßig zustande gekommen sind, ungültig seien, so müßte man konsequenterweise auch dieses Etatsgesetz für ungültig erklären, weil nicht vorher Art. 69 der Reichsverfassung eine entsprechende Veränderung oder Ergänzung erfahren habe. An solchen Konsequenzen erweist sich die Unrichtigkeit der erwähnten Theorie. Vgl. Bd. 2, S. 39 ff.

3) Die Reichsgesetzgebung hat diesen Grundsatz in einer erheblichen Zahl von Fällen und ganz konsequent zur Geltung gebracht. Anwendungsfälle sind: Reichsgesetz vom 8. Juli 1872, Art. II (Reichsgesetzbl. S. 290). Reichsgesetz vom 23. Mai 1873 (Invalidenfonds) § 6, 7 (Reichsgesetzbl. S. 119). Reichsgesetz vom 30. Mai 1873 (Festungsbaufonds) Art. II (Reichsgesetzbl. S. 123). Reichsgesetz vom 12. Juni 1873, Art. II a. E. (Reichsgesetzbl. S. 128). Reichsgesetz vom 14. Februar 1875, § 2, Abs. 2 (Reichsgesetzbl. S. 62). Reichsgesetz vom 17. Februar 1876, § 3 (Reichsgesetzbl. S. 21) usw. Neuerdings z. B. das Flottengesetz vom 27. Juni 1912, § 5 (Reichsgesetzbl. S. 437).

auf welches er sich bezieht, begonnen hat oder noch nicht zum größten Teil abgelaufen ist, neue Ausgaben sich als notwendig erweisen oder daß neue Einnahmequellen eröffnet oder alte verschlossen werden, z. B. durch Veränderung der Steuergesetzgebung. In einem solchen Falle ist der Erlaß eines oder mehrerer Nachtragsetats durch den Wortlaut des Art. 69, daß alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt, und des Art. 71, daß die gemeinschaftlichen Ausgaben für ein Jahr bewilligt werden sollen, geboten, und die Zulässigkeit von Nachtragsetats ist durch die Praxis wiederholt anerkannt worden¹⁾.

4. Der Art. 69 sagt: »Der Etat wird vor Beginn des Etatsjahres festgestellt.« Es entspricht dies der Natur des Etats als Voranschlags; die Aufstellung eines Voranschlags von Einnahmen und Ausgaben, die bereits tatsächlich erfolgt sind, ist eine *contradictio in adjecto*. Wenn man den Schwerpunkt der Bedeutung des Etats in die Genehmigung oder Bewilligung von Einnahmen oder Ausgaben verlegt, dann ist seine nachträgliche Feststellung wenigstens logisch zulässig, wie ja nachträgliche Genehmigungen von außeretatmäßigen Ausgaben auch tatsächlich nicht selten vorkommen; wenn man aber die wahre Natur des Etats in einem Wirtschaftsvoranschlage erkennt, dann ist seine nachträgliche Aufstellung widersinnig²⁾.

Die angegebenen Worte des Art 69 schreiben einen Termin vor, bis zu welchem der Etat spätestens festgestellt werden soll; dagegen enthalten sie keine Vorschrift darüber, daß der Etat unmittelbar vor Beginn des Etatsjahres festgestellt werden müsse, oder über die in dieser Hinsicht einzuhaltende Zeitgrenze. Der Natur der Sache nach verbietet sich nun allerdings die Aufstellung eines Voranschlags für eine noch ferne Wirtschaftsperiode, und die bisherige Praxis hat regelmäßig daran festgehalten, in jedem Jahre nur den Etat des nächstfolgenden Jahres festzustellen; dem Wortlaut der Reichsverfassung widerspricht es aber nicht, wenn in einer Sitzungsperiode des Reichstages die Etats der beiden folgenden Jahre in zwei besonderen, je ein Etatsjahr betreffenden Gesetzen festgestellt werden³⁾.

1) Nachtragsetats sind in großer Zahl erlassen worden; fast in jedem Jahr ergab sich dazu Veranlassung und zwar nicht selten zum Erlaß mehrerer Nachtragsetats.

2) Vgl. G. Seidler S. 120 fg. Jedoch erfolgen bisweilen sogen. Nachtragsetats zur Berichtigung oder Aenderung des Hauptetats, welche sich aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen als notwendig erweist, z. B. eine anderweitige Feststellung der Matrikularbeiträge.

3) Dies ist in der Tat erfolgt in der Reichstagssession von 1882/83, in welcher die Etats für 1883/84 (Reichsgesetz vom 2. März 1883, Reichsgesetzbl. S. 5) und für 1884/85 (Reichsgesetz vom 2. Juli 1883, Reichsgesetzbl. S. 125) festgestellt worden sind. In den Verhandlungen des Reichstages von 1882 (Stenogr. Bericht I, S. 659 ff.) ist dies von mehreren Rednern für verfassungswidrig erklärt worden, indem sie den Unterschied zwischen der gleichzeitigen Vorlegung von zwei Jahresetats und der Vorlegung eines Zweijahresetats nicht würdigten. Daß man bei der Abfassung der Reichsverfassung an den Fall nicht gedacht hat, daß in einer Session dem Reichstage

5. Aus den erwähnten Vorschriften des Art. 69 in Verbindung mit der Anordnung des Art. 70, Abs. 1 der Reichsverfassung, daß die gemeinschaftlichen Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt werden, ergibt sich der Grundsatz, daß nach dem Ablauf des Etatsjahres das Budget seine Kraft verliert und nicht als Normalbudget bis zur gesetzlichen Feststellung eines neuen Etats fortwirkt. Es ist ferner das Bewilligungsrecht für alle gemeinschaftlichen Ausgaben anerkannt, ohne daß hinsichtlich des Ordinariums eine andere staatsrechtliche Behandlung wie hinsichtlich des Extraordinariums vorgesehen worden ist ¹⁾).

III. Ueber die Form des Etatsgesetzes enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung, obwohl nicht verkannt werden kann, daß dies ein Gegenstand von staatsrechtlicher Bedeutung ist. Die gegenwärtig beobachteten Grundsätze sind im Anschluß an das in Preußen und dem Norddeutschen Bunde befolgte Verfahren durch die Praxis herausgebildet und traditionell festgehalten worden ²⁾. Es sind folgende Punkte hervorzuheben:

1. Es ist zu unterscheiden zwischen dem Gesetz, betreffend die Feststellung des Haushaltsetats, und dem Etat selbst, welcher als Anlage beigefügt ist. Das Gesetz kann materiell inhaltlos sein und sich darauf beschränken, zu konstatieren, daß der Etat in Ausgabe und Einnahme auf so und so viel Mark festgestellt ist, wobei herkömmlicherweise die Summen der fortdauernden und der einmaligen und außerordentlichen Ausgaben getrennt angegeben werden. Es kann das Gesetz aber überdies Anordnungen enthalten, welche mit der Finanzwirtschaft

zwei Jahresetats vorgelegt werden, ist unerheblich, da in dem Wortlaut der Reichsverfassung ein Verbot eines solchen Verfahrens keinen Ausdruck gefunden hat. Vgl. auch G. Meyer, Staatsrecht § 209, Anm. 3.

1) Der Art. 71, Abs. 2 der Reichsverfassung entzog bis zum 31. Dezember 1871 die Ausgaben für das Reichsheer der Bewilligung seitens des Bundesrates und des Reichstages. Die Aufstellung des Militäretats war vielmehr nach Art. 62 für diese Uebergangszeit dem Kaiser überlassen, welchem zur Bestreitung des Aufwands für das gesamte deutsche Heer jährlich soviel mal 225 Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Art. 60 der Reichsverfassung beträgt, zur Verfügung gestellt worden sind. Der Kaiser war aber verpflichtet, den Etat über die Ausgaben für das Heer, nach Titeln geordnet, dem Bundesrate und dem Reichstage zur Kenntnisnahme und zur Erinnerung vorzulegen; Bundesrat und Reichstag, die einander in dieser Hinsicht ganz gleich gestellt waren, hatten demnach auch hinsichtlich der Heeresverwaltung das Recht der Kontrolle und Kritik, nicht aber der Verweigerung von Ausgaben innerhalb der Grenzen des Pauschquantums. Durch das Gesetz vom 9. Dezember 1871 wurde die Fortgeltung dieser Bestimmungen bis zum Ende des Jahres 1874 ausgedehnt. Gegenwärtig ist Art. 71, Abs. 2 der Reichsverfassung ohne Bedeutung.

2) Während in Preußen jetzt das Gesetz vom 11. Mai 1898 (Gesetzsammlung S. 77) die Rechtsregeln über den Staatshaushalt kodifiziert hat, fehlt es bisher noch an einem entsprechenden Gesetz über den Haushalt des Reichs. Die Vorschriften des preußischen Gesetzes lassen sich nur teilweise und mit Vorsicht auf das Reich analog übertragen.

und der Ordnung des Reichshaushalts in Zusammenhang stehen, z. B. die Ermächtigung zur Kontrahierung von Anleihen, zur Verwendung von Reichsvermögen, zur Erhebung oder Nichterhebung von Einnahmen u. dgl. Selbst Rechtssätze, welche mit der Finanzwirtschaft des betreffenden Jahres oder der Finanzwirtschaft des Reiches überhaupt keinen unmittelbaren Zusammenhang haben, können in dieses Gesetz aufgenommen werden, da es dem Gesetzgeber freisteht, heterogene Dinge in einer Gesetzesurkunde miteinander zu verbinden, und die Form, in welcher der Etat festgestellt wird, den staatsrechtlichen Anforderungen zur rechtsverbindlichen Anordnung von Rechtsgrundsätzen entspricht¹⁾. Keineswegs kann aber der Reichstag eigenmächtig Abänderungen der bestehenden Gesetze und gesetzlich begründeten Einrichtungen in das Etatsgesetz einfügen und die Bewilligung des Etats davon abhängig machen, daß die Regierung diese Abänderungen genehmigt; die Regierung braucht sich eine solche »Bepackung« des Etatsgesetzes mit dergleichen, seinem Zweck widersprechenden Bestimmungen nicht gefallen zu lassen²⁾.

2. Der Etat selbst besteht aus zwei Hauptabteilungen, Ausgaben und Einnahmen. Der Ausgabenetat zerfällt wieder in zwei Teile, »Fortdauernde Ausgaben« und »Einmalige Ausgaben«, und bei den letzteren findet sich die Scheidung in den ordentlichen und außerordentlichen Etat. Die einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats sind solche, welche aus den regulären Einnahmen des Reiches gedeckt werden; die einmaligen Ausgaben des außerordentlichen Etats dagegen werden aus den Beständen gewisser Spezialfonds oder aus den Erträgen der Reichsanleihen gedeckt³⁾.

Die Ausgaben sind nach den Zentralverwaltungsbehörden, die Einnahmen nach den Einnahmequellen gruppiert und nach Kapiteln und Titeln zusammengefaßt. In der Gestalt, in welcher der Etat in dem Reichsgesetzblatt verkündet wird, sind die Summen und Bezeichnungen der einzelnen Kapitel und die Anzahl der Titel, in welche

1) Laband, Budgetrecht S. 14 fg.; Pražák im Archiv für öffentl. Recht II, S. 455 fg.; Seligmann a. a. O. S. 85, Note 1 u. S. 90.

2) Vgl. die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsschatzamtes Graf Posadowsky in der Sitzung des Reichstages vom 20. März 1896 (Stenogr. Berichte S. 1611) und Seydel, Kommentar S. 395. Viele deutsche Landesverfassungen enthalten die ausdrückliche Anerkennung dieses Satzes. Siehe G. Meyer, Staatsrecht § 204, Note 14.

3) Art. 73 der Reichsverfassung nennt solche Ausgaben „außerordentliche Bedürfnisse“. Wenn eine Ausgabe im außerordentlichen Etat bewilligt wird, so hat dies staatsrechtlich die Bedeutung, daß durch dieselbe die Matrikularbeiträge der Einzelstaaten nicht erhöht werden sollen, sondern die Deckung der Ausgabe durch eine Reichsanleihe erfolgen soll. In den Etats der Einzelstaaten hat die Scheidung der einmaligen Ausgaben in solche des ordentlichen und solche des außerordentlichen Etats gar keine staatsrechtliche Bedeutung, sondern dient nur zur leichteren Uebersicht der Verwendungszwecke der Anleihen.

jedes Kapitel zerlegt ist, angegeben¹⁾. Aus dieser »Verkündigung« (?) erfährt man über den Inhalt des Etats so gut wie nichts²⁾.

Der Einnahmeetat ist ein sogenannter *Nettoetat*, d. h. die Einnahmen werden mit demjenigen Betrage angesetzt, welcher der Reichskasse nach Abzug der Kosten und der den Einzelstaaten zu gewährenden Anteile als reiner Ueberschuß verbleibt. Jedoch wird die Bruttoeinnahme und die Ausgabe angegeben und die Differenz in der Hauptkolonne ausgeworfen. Seit 1900 werden aber bei den Reichsbetrieben (Post und Telegraphie, Reichsdruckerei und Reichseisenbahnen) die Gesamtsumme der Ausgaben und der Bruttoertrag der Einnahmen im Reichsetat aufgeführt.

3. Eine von den Etats der übrigen Verwaltungen abweichende Gestalt hat der *Militäretat*, teils wegen der Sonderstellung Bayerns, teils weil das Reich das Heerwesen nicht selbst verwaltet. Hinsichtlich Bayerns kommt bei der Aufstellung dieses Etats die Bestimmung des Bündnisvertrages vom 23. November 1870, III, § 5, Ziff. II zur Anwendung, wonach der Geldbetrag, welcher für das bayerische Kontingent zu verwenden ist, im Reichsbudget in einer Summe ausgeworfen wird, während die Aufstellung der Spezialetats Bayern überlassen bleibt³⁾. Die Frage nach der Form, in welcher diese Spezialetats in Bayern festgestellt werden und welchen Anteil die bayerische Landesvertretung dabei hat, ist nach dem partikulären Staatsrecht Bayerns zu beurteilen⁴⁾. Materiell aber ist sowohl die bayerische Regierung wie die bayerische Landesvertretung verpflichtet, bei Feststellung dieses Spezialetats die Ansätze des Reichsetats nach Verhältnis zur Richtschnur zu nehmen, woraus sich von selbst die Notwendigkeit ergibt, auch hinsichtlich der Form, der Einteilung in Kapitel und Titel usw.

1) Ueber die Spezialisierung des Ausgabenetats, die sich lediglich nach Gründen der Zweckmäßigkeit und des praktischen Bedürfnisses bestimmt, vgl. meine Erörterung im Archiv für öffentl. Recht Bd. 1, S. 174 fg. und jetzt auch v. Heckel, Budget, S. 108 ff. Was Rümelin in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45, S. 316 ff. darüber ausführt, halte ich für verfehlt. Eine Uebersicht der Gliederung des Reichsetats (1908/09) gibt Speck a. a. O. S. 119.

2) Wegen des großen Umfanges des Etats ist es unmöglich, den Etat im Reichsgesetzbl. vollständig abzudrucken; es wäre dies auch zwecklos. Ebenso zwecklos scheint mir aber die summarische Verkündigung der Kapitalsummen zu sein. Was erfährt man über die Ausgaben des Reichs, wenn im Etat für 1914 verkündet wird, daß im Kapitel 7 a (Reichsamt des Innern, Allgemeine Fonds) in 24, nicht näher bezeichneten Titeln über 79¹/₂ Millionen Mark auszugeben sind? Oder Kapitel 68 (Reichsschatzamt, Allgemeine Fonds) in 10 Titeln 46 Millionen Mark; oder Kapitel 85 (Post und Telegraphen) unter 67 Titeln 750 Millionen Mark usw.; von den enormen Ausgabebeträgen der Militär- und Marineverwaltung, welche in einzelnen Kapitalsummen zusammengefaßt sind, zu schweigen? Von einer wirklichen Gesetzesverkündigung ist diese Art der Verkündigung sehr verschieden.

3) Vgl. oben S. 56.

4) Vgl. darüber Seydel, Kommentar S. 345 ff., 402 und Bayer. Staatsrecht III, S. 712 ff.; G. Meyer, Staatsrecht § 209; v. Ziegler, Praxis des bayer. Budgetrechts. München 1905, S. 114 ff.

an den Reichsetat sich anzulehnen. Für die Berechnung der auf Bayern entfallenden Gesamtsumme sind zu berücksichtigen die fort-dauernden Ausgaben für das Reichsheer, die einmaligen Ausgaben des »ordentlichen Etats« für das Reichsheer und die Ausgaben des allgemeinen Pensionsfonds für die Verwaltung des Reichsheeres. Derselbe Grundsatz der anteilmäßigen Berechnung der auf Bayern kommenden Summe fand auch Anwendung auf gewisse, aus dem Invalidenfonds zu bestreitende Ausgaben¹⁾.

Für die übrigen Kontingente steht die Aufstellung der Spezialetats dem Reiche zu, und zwar werden für die drei Staaten mit eigener Militärverwaltung (Preußen, Sachsen, Württemberg) die Ausgaben bei den einzelnen Titeln in Parallelkolonnen aufgeführt.

4. Die Matrikularbeiträge werden mit dem anschlagsmäßigen Nettobetrag, den jeder einzelne Staat zu zahlen hat, im Budget aufgeführt, so daß die verwickelte Rechnung, durch welche die von jedem Staate zu zahlende Summe ermittelt werden muß, im Etatsgesetz selbst nicht bemerkbar wird.

5. Eine besondere Beilage zum Reichshaushaltsetat bildet der Besoldungs- und Pensionsetat des Reichsbankdirektoriums. Derselbe wird zwar im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt, die Ausgaben erfolgen aber aus den Mitteln der Reichsbank²⁾. Der gleiche Grundsatz gilt für den Besoldungs- und Pensionsetat des Direktoriums der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte. Gesetz vom 20. Dezember 1911, § 102.

6. Für die Schutzgebiete wird nach dem Gesetz vom 30. März 1892 ein b e s o n d e r e s Etatsgesetz erlassen. Siehe Bd. 2, S. 307.

IV. Die Reichsverfassung Art. 71 stellt zwar ganz allgemein die Regel auf, daß die gemeinschaftlichen A u s g a b e n alljährlich b e w i l l i g t werden, aber sie normiert die wichtige Frage nicht, inwieweit die Bewilligung von Ausgaben res merae voluntatis und inwieweit sie s t a a t s r e c h t l i c h e Pflicht des Bundesrates und des Reichstages sei, oder mit anderen Worten, welche Ausgaben staatsrechtlich nicht verweigert werden dürfen. Hält man den obersten Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts fest, daß das bestehende Recht und die rechtlich begründeten Institutionen des Staates nur unter Uebereinstimmung von Souverän und Volksvertretung, nicht einseitig von einem dieser beiden Organe verändert werden dürfen, so ergibt sich als unabweisliche Konsequenz, daß der Reichstag nicht einseitig die bestehenden Gesetze durch Verweigerung der zu ihrer Ausführung notwendigen Mittel suspendieren oder aufheben kann, daß es nicht all-

1) Vgl. Reichsgesetz vom 11. Mai 1877, § 1 (Reichsgesetzbl. S. 495), vom 17. Juni 1878 (Reichsgesetzbl. 127), vom 30. März 1879, § 2 (Reichsgesetzbl. S. 119), vom 22. Mai 1893, Art. 26, Abs. 2 (Reichsgesetzbl. S. 183). Reichsgesetz vom 14. Januar 1894, § 8 (Reichsgesetzbl. S. 108). Reichsgesetz vom 31. Mai 1901, § 24, Abs. 2.

2) Bankgesetz vom 14. März 1875, § 28 (Reichsgesetzbl. S. 185).

jährlich in sein Belieben gestellt sein kann, die Fortgeltung der Reichsgesetze und die Fortdauer der Reichsinstitute zu genehmigen oder zu unterdrücken¹⁾. Es folgt demgemäß aus diesem Prinzip der Rechtsatz, daß das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages²⁾ durch die bestehenden Reichsgesetze und Institutionen gebunden und beschränkt ist, und daß Ausgaben, welche zur Durchführung und Aufrechterhaltung derselben erforderlich sind, von ihm nicht verweigert werden dürfen. Dieser Rechtssatz ist auch in einer speziellen Beziehung durch die Reichsverfassung ausdrücklich sanktioniert worden, nämlich durch Art. 62, Abs. 4:

»Bei der Feststellung des Militär-Ausgabeetats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zugrunde gelegt.«

Es ist dies keine Ausnahmebestimmung zugunsten des Militäretats, so daß bei der Feststellung der übrigen Ausgabenetats die gesetzlich feststehende Organisation der Reichsinstitutionen unberücksichtigt bleiben könnte; sondern es ist nur für den praktisch wichtigsten, politisch und finanziell hervorragenden Teil des Etats das allgemeine Prinzip ausdrücklich als anwendbar erklärt worden³⁾.

Der Etat ist nicht ein Organisationsgesetz des ganzen Reiches für je ein Jahr, sondern ein Wirtschaftsplan; er setzt also eine gesetzlich feststehende Organisation als feste Grundlage voraus.

Die Ausgaben zerfallen mithin hinsichtlich des Bewilligungsrechts des Reichstages in zwei Kategorien, die man etwa als willkürliche und notwendige im staatsrechtlichen Sinne bezeichnen kann.

Die ersteren dürfen von dem Reichstage nach Belieben verweigert werden, und ihre Genehmigung hat den Charakter einer wirklichen

1) Ueber diesen Grundsatz sind fast alle deutschen Staatsrechtsschriftsteller einverstanden. Vgl. Zöpfl, Staatsrecht Bd. 2, § 399; Zachariä, Staatsrecht II, § 222 (S. 515), und in den Göttinger Gelehrten Anzeigen 1871, S. 362 ff.; v. Gerber, Grundzüge § 50, 51, und im Literarischen Zentralbl. 1871, Sp. 61 fg.; v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht I, § 109, S. 624; mein Budgetrecht, S. 11–14; Ernst Meier in v. Holtzendorffs Enzyklopädie I, S. 846; v. Bar, Im Neuen Reich 1871, S. 48 ff.; Beseler in den Preuß. Jahrbüchern Bd. 33, S. 589 ff. Ferner besonders Gneist, Gesetz und Budget S. 166 ff.; Herm. Schulze in Grünhuts Zeitschrift II, S. 190 ff., und Lehrbuch des deutschen Staatsrechts I, § 208; G. Meyer, Staatsrecht § 205 u. 209, und in Grünhuts Zeitschr. VIII, S. 48 ff.; Seydel, Kommentar, S. 395; Jellinek, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6, S. 1176. Auch v. Martitz, S. 66, kommt im Resultat im wesentlichen auf das gleiche hinaus. Ueber die neueste staatsrechtliche Literatur siehe die Erörterung unten im „Anhang“.

2) Was hier vom Reichstage ausgeführt ist, gilt in gleicher Weise auch vom Bundesrat.

3) Auch das Flottengesetz vom 14. Juni 1900, § 5, erkennt dieses Prinzip an, indem es bestimmt, „die Bereitstellung der zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Mittel unterliegt der jährlichen Festsetzung durch den Reichshaushalts-Etat“. Vgl. auch das (aufgehobene) Flottengesetz vom 10. April 1898, § 2, 5, 7. Vgl. ferner Reichsschuldenordnung § 8 und hinsichtlich der Schuldentilgung das Reichsgesetz vom 3. Juni 1906, § 4, Abs. 2.

Bewilligung, ohne welche die Reichsregierung zur Leistung dieser Ausgaben überhaupt nicht ermächtigt ist. Die anderen dürfen nicht ohne Zustimmung des Bundesrats vom Reichstag oder ohne Zustimmung des Reichstages vom Bundesrat aus dem Etat gestrichen werden¹⁾. Ihre Bewilligung ist eine staatsrechtliche Pflicht des Reichstages und hat nicht den Charakter einer Zahlungsermächtigung für die Regierung, sondern eines A n e r k e n n t n i s s e s der Notwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgabe. Der eigentliche R e c h t s g r u n d derselben ist unabhängig vom Etat in Reichsgesetzen oder Verträgen gegeben. Formell unterliegen zwar auch alle diese Ausgaben der »Bewilligung« des Reichstages, da das Etatsgesetz, wie jedes andere Gesetz, kein Wort, keine Zahl, überhaupt n i c h t s enthalten kann, was nicht die Zustimmung des Reichstages gefunden hat; m a t e r i e l l aber ist diese Bewilligung keine wahre Bewilligung, weil der Reichstag nicht befugt ist, sie zu versagen. Die Reichsverfassung enthält auch keine Anordnung, aus welcher ein freies, ungebundenes Bewilligungsrecht des Reichstages zu entnehmen wäre. Art. 69 bestimmt, daß alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr v e r a n s c h l a g t und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden, und charakterisiert hierdurch die Bedeutung und das Wesen des Etats als eines Voranschlags. Art. 69 bestimmt ferner, daß der Etat d u r c h e i n G e s e t z festgestellt werden soll und normiert dadurch die F o r m, in welcher dieser Voranschlag seine definitive Gestalt erhält, und den Anteil, welcher dem Reichstage hierbei gebührt. Art. 71 endlich stellt als einen »Grundsatz«, welcher bei der Feststellung des Etats zu befolgen ist, den hin, daß die Ausgaben in der Regel für e i n J a h r, in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Dieser Grundsatz bezieht sich daher auf die Z e i t, für welche eine Ausgabe bewilligt wird; die Dauer der Bewilligung allein bildet den Gegenstand der Anordnung des Art. 71. Dagegen spricht dieser Artikel keineswegs von den V o r a u s s e t z u n g e n, unter denen eine Ausgabe der Bewilligung bedarf, und noch viel weniger ist darin die Regel enthalten, oder vorausgesetzt oder auch nur angedeutet, daß die Bewilligung des Reichstages die notwendige und unerläßliche Voraussetzung sei für die Befugnis der Reichsregierung, überhaupt irgend eine Ausgabe zu leisten.

V. Was die E i n n a h m e n des Reiches anlangt, so spricht die Reichsverfassung von einer B e w i l l i g u n g derselben seitens des Reichstages oder durch das Etatsgesetz n i c h t. Die Einnahmen des

1) Durch diese Unterscheidung wird v. M a y r (Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6, S. 370) verleitet, den Etat zu charakterisieren als „ein Mosaik spezialgesetzlicher Sanktionen und bloßer rechnerischer Konsequenzen anderweitiger Grundlagen- oder Spezialgesetzgebung“. Gesetzgebung im materiellen Sinn ist aber die Bewilligung willkürlicher Ausgaben Mangels eines Rechtsinhalts nicht; und Gesetz im formellen Sinn ist das Etatsgesetz in allen seinen Teilen, auch hinsichtlich der schon durch andere Gesetze begründeten Ausgaben und Einnahmen.

Reiches beruhen vielmehr auf dauernden, einer jährlichen Genehmigung nicht bedürftigen gesetzlichen Titeln. Die Einnahmen aus den Gebühren, die für die Reichskasse erhoben werden, aus den Zöllen und Steuern, aus den Reichseisenbahnen, aus dem Reingewinn der Reichsbank, die Zinsen aus belegten Reichsfonds usw. fließen in die Reichskasse, ohne daß die Ansätze des Etats von irgendwelcher Bedeutung sind. Die letzteren sind keine Ermächtigungen zur Erhebung der Beträge, sondern sie haben den Charakter finanzwissenschaftlicher kalkulatorischer Schätzungen. Abgesehen von diesen Einnahmen sind folgende Rechtssätze von unbezweifelnder Geltung:

1. Neue Einnahmequellen, für welche der Reichsregierung in den bisherigen Gesetzen ein Rechtstitel nicht gegeben war, können nur unter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstages eingeführt werden, gleichviel ob die Einnahme eine dauernde oder einmalige ist.

2. Die Regierung kann sich Einnahmen durch Kontrahierung von Anleihen, gleichviel ob die letzteren als fundierte Schuld oder in Form von Schatzanweisungen emittiert werden, nur verschaffen, wenn sie durch ein Reichsgesetz dazu ermächtigt worden ist (Reichsverfassung Art. 73).

3. Die Regierung kann sich nicht ohne Zustimmung des Reichstages durch Veräußerung oder Verwendung von Reichsfinanzen Einnahmen verschaffen. Wenigstens ist bei der Verwendung der französischen Kriegskostenentschädigung dieser Grundsatz unbestritten und allseitig anerkannt und wiederholt befolgt worden. Soweit durch Reichsgesetze Teile dieser Entschädigungsgelder bestimmten Zwecken zugewiesen worden sind, konnten sie nicht einseitig von der Reichsregierung diesen Zwecken entzogen und anderweitig verwendet werden; eine spezielle Bestätigung hat dieser Grundsatz hinsichtlich der Aktivbestände des Invalidenfonds durch das Reichsgesetz vom 23. Mai 1873, § 15 (Reichsgesetzbl. S. 122) erhalten¹⁾.

4. Hinsichtlich des Verwaltungsvermögens besteht zwar kein Rechtssatz, wonach die Veräußerung von unbrauchbar oder entbehrlich gewordenen Objekten an die Genehmigung des Bundesrates und Reichstages gebunden wäre. Aber die Reichsregierung kann die Einnahmen aus Veräußerungen solcher Gegenstände nicht zur Bestreitung von Ausgaben verwenden, welche nicht im Reichshaushaltsetat aufgeführt sind, sondern muß sie im Etat als Einnahmen einstellen. Dieser Grundsatz ist zuerst für einen besonderen Anwendungsfall durch das Reichsgesetz, betreffend die französische Kriegskosten-

1) Auch bei den übrigen aus der französischen Kriegsentschädigung gebildeten Fonds ergab sich aus der in der Form des Gesetzes fixierten Zweckbestimmung derselben, daß die Regierung sie nicht zu einem anderen Zwecke zu verwenden befugt war, sofern sie nicht hierzu in der Form des Gesetzes ermächtigt wurde.

entschädigung vom 8. Juli 1872, Art. IV (Reichsgesetzbl. S. 290) zur Anerkennung gebracht worden, indem daselbst bestimmt wurde:

»Die Einnahmen aus der Veräußerung der entbehrlich werden- den F e s t u n g s g r u n d s t ü c k e oder solcher Grundstücke, welche nach der Wiederherstellung und Vervollständigung der Festungen im Besitze der Militärverwaltung verbleiben, oder welche aus Reichsmitteln in Gemäßheit dieses Gesetzes erworben werden, dürfen nur unter Genehmigung des Bundesrates und des Reichstages verausgabt werden und sind, sofern diese Genehmigung nicht anderweitig erfolgt ist, in dem nächsten Reichshaushaltsetat in die zur Deckung der gemeinschaftlichen Ausgaben bestimmten Einnahmen einzustellen.«

Eine generelle und ganz umfassende Regelung hat dieser Punkt aber durch die §§ 10—12 des Reichsgesetzes vom 25. Mai 1873 (Reichsgesetzbl. S. 115) erhalten. Gemäß der im Art. 79 der Reichsverfassung enthaltenen Regel ist im § 10 a. a. O. angeordnet worden, »daß alle Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, Materialien, Utensilien oder sonstigen Gegenständen, welche sich im Besitz der Reichsverwaltung befinden, für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen«.

Diese Bestimmung dient zunächst dem Zweck, daß der Etat eine vollständige Uebersicht der zu erwartenden Einnahmen liefern soll, und sie schneidet der Regierung eine außeretatsmäßige Einnahme, über deren Verwendung keine Verfügung getroffen ist, ab; sie gibt aber zugleich dem Bundesrate und dem Reichstage die Befugnis, die in Aussicht genommenen Veräußerungen zu prüfen und zwar nicht bloß in der Beziehung, ob die daraus zu erwartenden Einnahmen richtig veranschlagt sind, sondern auch hinsichtlich der Zulässigkeit der Veräußerungen selbst. Hieraus ergibt sich das Recht des Bundesrates und des Reichstages, die Veräußerungen von Verwaltungseigentum des Reiches zu genehmigen, beziehentlich zu untersagen. Dem entsprechend bedürfen auch die Ueberschreitungen solcher Einnahmetats und außeretatsmäßige Einnahmen aus der Veräußerung der erwähnten Gegenstände der nachträglichen Genehmigung des Bundesrates und des Reichstages. Ein mit Verletzung dieser Gesetzesvorschrift abgeschlossener Verkauf erlangt nur durch vorhergehende Ermächtigung oder nachfolgende Genehmigung des Bundesrats und des Reichstags zivilrechtliche Gültigkeit. Sowie der Bevollmächtigte nur innerhalb des Umfangs der ihm erteilten Vollmacht den Vollmachtgeber durch Rechtsgeschäfte verpflichten kann, so ein Staatsbeamter nur innerhalb seiner Zuständigkeit. Die letztere wird durch das Gesetz bestimmt. Wenn die Zuständigkeit eines Beamten, gewisse Geschäfte abzuschließen, an bestimmte Bedingungen und Voraussetzungen gesetzlich gebunden ist, so sind dadurch die Grenzen gezogen, innerhalb deren allein der Beamte ermächtigt ist, diese Geschäfte mit zivilrechtlicher Wirksam-

keit für den Fiskus abzuschließen. Der zit. § 10 enthält eine solche Beschränkung. Auf Geschäfte, welche diese Schranken überschreiten, findet § 177, Abs. 1 des BGB. Anwendung¹⁾.

Hinsichtlich der im Besitz der Reichsverwaltung befindlichen Grundstücke ist insbesondere (§ 11 a. a. O.) angeordnet worden, daß Einnahmen aus der Veräußerung derselben nur unter Genehmigung des Bundesrates und des Reichstages verausgabt werden dürfen, und daß solche Einnahmen, sofern diese Genehmigung nicht anderweitig erfolgt ist, im nächsten Reichshaushaltsetat einzustellen sind. Von dieser Regel ist auch für den Fall keine Ausnahme gemacht, daß der Erlös aus dem Verkaufe eines Grundstücks ganz oder teilweise dazu bestimmt ist, ein anderes Grundstück zu erwerben oder eine andere Baulichkeit zum Ersatz herzustellen²⁾.

5. Soweit durch die im Vorstehenden erwähnten ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen für die etatsmäßigen Ausgaben genügende Deckungsmittel nicht gegeben werden, muß der Reichstag Matrikularbeiträge bewilligen. Die Reichsregierung braucht sich einen Etat, der nicht balanziert, sondern mit einem Defizit abschließt, nicht gefallen zu lassen. Der Art. 70 schreibt ganz kategorisch vor, daß die Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Reiches durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen ist, und da nach Art. 69 alle Einnahmen des Reiches auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen, so können Reichstag und Bundesrat sich der budgetmäßigen Festsetzung der Matrikularbeiträge in Höhe jener Differenz nicht entziehen. Es ist dies deshalb von Wichtigkeit, weil der Reichskanzler nicht nach Maßgabe des Bedürfnisses, sondern nur bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages die Matrikularbeiträge einzuziehen befugt ist (Art. 70 a. E.)³⁾.

§ 129. Die Wirkungen des Etatsgesetzes*).

Die Reichsverfassung enthält so wenig wie die preußische Verfassungsurkunde eine Andeutung darüber, welche rechtliche Wirkungen

1) Der preuß. Kriegsminister hat im August 1910 einen großen Teil des Tempelhofer Exerzierplatzes um 72 Millionen Mark verkauft ohne Vorbehalt der Genehmigung des Bundesrats und des Reichstags. Es erhob sich die Frage, ob der Vertrag zivilrechtlich den Reichsfiskus verpflichtete, den Reichstag daher in die Zwangslage versetze, ihn zu genehmigen. Für die Verneinung der Frage siehe meine Erörterung in der Jurist. Wochenschrift von 1910, S. 919. Anderer Ansicht v. Romeick in Gruchots Beiträgen, 56 Jahrg. 1911, S. 1 ff. Da der Reichstag den Vertrag genehmigte, hatte die Frage keine praktische Bedeutung.

2) Dagegen findet § 11 keine Anwendung, wenn ein Grundstück des Reichsfiskus gegen ein anderes Grundstück, z. B. einer Gemeinde, vertauscht wird, was nicht selten vorkommt, namentlich bei Grundstücken der Militärverwaltung.

3) Vgl. oben § 127.

*) Die Regelung des materiellen Etatsrechts für das Reich ist wiederholt versucht worden. Dem Reichstage von 1872 bereits wurde ein Gesetzentwurf betreffend