

Verhandlungen
des
fünfunddreißigsten
Deutschen Juristentages
(Salzburg)

Herausgegeben
von
dem Schriftführer-Amt der ständigen Deputation

Erster Band:
(Gutachten)
2. Lieferung



Berlin und Leipzig 1928

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagshandlung — Georg Reimer — Karl J. Trübner — Weit & Comp.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
X. Gutachten des Herrn Universitätsprofessors Dr. Adolf Merkl, Wien, über die Frage: Empfiehl es sich, die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reiches und der Länder zu ändern?	335
XI. Gutachten des Herrn Rechtsanwalts Prof. Dr. Einzheimer, Frankfurt a. M., über das Thema: Der strafrechtliche Schutz der Arbeitskraft.	360
XII. Gutachten des Herrn Professors Dr. Heinrich Lehmann, Köln, über die Frage: Empfiehl sich eine grundsätzliche Änderung in der Behandlung von Ehestreitigkeiten nach Zuständigkeit und Verfahren?	395
XIII. Gutachten des Herrn Rechtsanwalts Dr. Max Misberg, Berlin, über die Frage: Mit welchen Hauptzielen wird die Reform des Strafverfahrens in Aussicht zu nehmen sein?	440
XIV. Gutachten des Herrn Ministerialdirektors Prof. Dr. Herbert Dorn, Berlin, über die Frage: Empfiehl es sich im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft, die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reiches und der Länder zu ändern?	489
Eine Berichtigung des Herrn Geh. Justizrat Prof. Dr. v. Hippel, Göttingen, über die Frage: Schuld und Rechtswidrigkeit	565
Druckfehlerberichtigung zu dem Gutachten von Dr. D. Lehnick .	568

X.

Gutachten des Herrn Universitätsprofessors Dr. Adolf Merkl-Wien

über die Frage:

Empfiehl es sich, die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reiches und der Länder zu ändern?

I.

Eine budgetpolitische Frage wie die vorliegende kann begründetermaßen nur auf Grund einer Untersuchung der Vorfrage beantwortet werden, ob und wie sich der Sinn und der Zweck des Budgetrechtes mit der Rechtsstellung und dem gegenseitigen Verhältnis der an der Aufstellung des Staatshaushaltes beteiligten Faktoren, das sind das Parlament und die Regierung, geändert haben. Da die Rechtsstellung des Parlamentes und der Regierung und insbesondere deren gegenseitiges Verhältnis für die Staats- und Regierungsform bestimmend sind, gilt es mit anderen Worten die staatsformelle Bedingtheit und Bedeutung des Budgetrechtes aufzuzuhellen, um daraufhin die rechtspolitischen Folgerungen zu gewinnen, die sich etwa aus der derzeit in deutschen Landen bestehenden Staatsform für die positivrechtliche Gestaltung des Budgetrechtes ergeben.

Unter dem Begriffe des Budgetrechtes im objektiven Sinn kann man die Summe der Rechteinrichtungen begreifen, welche die Aufstellung eines Staatshaushaltsplanes betreffen. Unter dem Budgetrecht im subjektiven Sinn kann — wofern man in diesem Falle überhaupt mit dem Begriffe des subjektiven Rechtes operiert —

der Anteil verstanden werden, der bestimmten Organen an der Aufstellung des Staatshaushaltsplanes von Rechts wegen zusteht; vorzugsweise pflegt man mit Budgetrecht im engeren Sinne den Anteil zu bezeichnen, der einen parlamentarischen Repräsentantenkollegium im Zuge der rechtsverbindlichen Aufstellung eines Staatshaushaltsplanes zukommt. Dieser Anteil äußert sich zwar immer in Form eines zustimmenden Beschlusses, in der Regel in der Form eines Gesetzesbeschlusses, der rechtliche Inhalt dieses Beschlusses unterliegt jedoch einem beträchtlichen Wandel nach Zeit und Ort, und selbst die in einer bestimmten Staatsrechtsordnung feststehende Beteiligung eines Repräsentantenkollegiums erfährt nur zu oft — mangels hinlänglicher Klärung der Rechtslage im Wege der Rechtssetzung — eine Mehrzahl rechtswissenschaftlicher Deutungen.

Die Summe der Variationsmöglichkeiten, die dem positiven Rechte bei Gestaltung des parlamentarischen Anteiles an der Aufstellung des Staatshaushaltsplanes offen stehen, läßt sich vielleicht auf zwei Grundtypen zurückführen, die man etwa mit den Ausdrücken „vollkommenes“ und „unvollkommenes“ oder „unbeschränktes“ und „beschränktes“ Budgetrecht bezeichnen kann. Das Budgetrecht ist vollkommen oder unbeschränkt zu nennen, sofern und soweit der im freien Ermessen stehende zustimmende Beschluß des mit dem Budgetrecht ausgestatteten Kollegiums Bedingung (*condicio sine qua non*) der im Staatshaushaltsplan vorgezeichneten finanziellen Maßnahmen ist. Unvollkommen oder beschränkt ist das Budgetrecht demgemäß dann, wenn und soweit eine finanzielle Maßnahme durch den sie betreffenden Beschluß des mit dem Budgetrechte ausgestatteten Kollegiums nicht bedingt ist, oder positiv ausgedrückt, wenn die finanzielle Maßnahme auch mangels Zustimmung des fraglichen Kollegiums zulässig ist. Auf daselbe läme es hinaus, wenn und soweit das mit Budgetrecht ausgestattete Kollegium zu der Bewilligung des Haushaltsplanes oder wenigstens einzelner seiner Bestandteile verpflichtet ist — eine Rechtslage, die freilich das „Budgetrecht“ beinahe sinnlos macht und daher wohl viel seltener, als üblicherweise angenommen wird, zurecht bestehen wird.

Schon in diesem Zusammenhange sei festgestellt, daß die positivrechtliche Fassung des Budgetrechtes oft nicht erkennen läßt, worauf es sich erstreckt, wo insbesondere innerhalb eines und desselben Haushaltsplanes Grenzen zwischen den Gegenständen eines vollkommenen

und eines unvollkommenen Budgetrechtes gelegen sind. Dieser unbefriedigende positivrechtliche Zustand erklärt sich wohl einerseits daraus, daß sich der Gesetzgeber nicht voll bewußt ist, was normiert werden muß, um gewisse positivrechtliche Folgen zu erzielen, andererseits daraus, daß er sich auf die supplierende Tätigkeit der Rechtswissenschaft verläßt, die aber in diesem Gegenstande meist rechtspolitisch desorientiert ist. Es war offenbar ein Symptom monarchistischer Befangenheit, wenn in der konstitutionellen Monarchie das Budgetrecht im Zweifel meist als unvollkommen verstanden wurde und wird, denn eine solche Interpretation der budgetrechtlichen Kompetenznormen in den Verfassungen setzt den Anteil des Parlamentes an der Aufstellung des Budgets zugunsten des anderen daran beteiligten Faktors — Monarch oder Regierung — unter das positivrechtlich gegebene Maß zurück, mag nun dem Parlamente die Rechtspflicht imputiert werden, den Staatsvoranschlag entweder zur Gänze oder wenigstens in einem die rechtmäßigen Ausgaben deckenden Umfang zu genehmigen, oder mag dem Monarchen oder seiner Regierung das Recht zugebilligt werden, den Staatshaushalt auch unbekümmert um die vom Parlamente eingenommene Haltung zu führen. Durch eine solche Interpretation kommt indes das Budgetrecht um seinen Sinn. Im Zweifel ist die das Budgetrecht statuierende Rechtsbestimmung als rechtlich relevant und das von ihr statuierte Budgetrecht als vollkommen zu erkennen. Der immanente Sinn einer Verfassungsbestimmung, die einer parlamentarischen Körperschaft die Kompetenz zur „Genehmigung“ oder „Bevilligung“ des Staatshaushaltes einräumt, ist der, die Führung des Staatshaushaltes von dieser Bevilligung abhängig zu machen; und es bedarf besonderer positivrechtlicher Einschränkungen der Ermächtigung zur Budgetbevilligung, wenn und soweit diese nicht den Sinn einer Bedingung der Führung des Staatshaushaltes haben soll. Gewiß ist es vom Standpunkt der Finanzgebarung mißlich, wenn diese auf Gnade und Ungnade der finanzpolitischen Gebelaine eines Parlamentes ausgeliefert sein soll, aber es muß positivrechtlich zum Ausdruck kommen, daß diese Folge des Budgetrechtes nicht beabsichtigt ist, wenn die Ausübung des parlamentarischen Budgetrechtes nicht — so wie im Zweifel auch alle übrigen parlamentarischen Akte — einzig und allein durch das freie Ermessen des Parlamentes, genauer gesagt, der Parlamentsmehrheit bestimmt sein soll.

II.

Das parlamentarische Budgetrecht ist bekanntlich ein Glied in der Reihe der Rechtseinrichtungen, die eine Beeinflussung der Verwaltung von Seite der ihrer Idee nach in erster Linie zur Gesetzgebung berufenen Volksvertretung bezwecken und ermöglichen. Andere Rechtseinrichtungen derselben Art und Zweckbestimmung sind die politische Kontrolle des Parlamentes über die Regierung, deren einzelne herkömmliche Mittel das Interpellationsrecht, das Resolutionsrecht und das Enqueterrecht sind, ferner die sogenannte rechtliche Kontrolle durch die Ministeranklage bei einem Staatsgerichte, sodann die rechnungsmäßige Kontrolle im Wege einer Überprüfung der Finanzgebarung durch eine Rechnungskammer, endlich das sogenannte Vertrauensprinzip, das ist die politische und oft auch rechtliche oder wenigstens rechtlich gewährleistete Einrichtung, daß nur eine vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit getragene Regierung im Amte bleiben und die Verwaltung führen kann. Im Zusammenhalt mit diesen der Idee nach gleichgerichteten Einrichtungen charakterisiert das Budgetrecht die Staatsform der Verfassung, die dergleichen Einrichtungen aufzuweisen hat. Es sind Waffen des Parlamentes gegen oberste Regierungsorgane, sei es nun der Monarch, der Staatspräsident oder die Regierung; und sie finden als solche in der Monarchie wie in der Republik Verwendung, wo ein Parlament als Gegenspieler gegen die genannten Regierungsorgane auf der eigenem Boden, der Verwaltung, auftritt. Die besondere Art, wie die Verfassung diese parlamentarischen Handhaben in das Kräftepiel der obersten Staatsorgane einsetzt, charakterisiert unter anderen die konstitutionelle und die parlamentarische Monarchie, die Präsidentschafts- und die Parlamentsrepublik. Im besonderen ist die Gestaltung des Budgetrechtes für das parlamentarische System kennzeichnend. Das vollkommene Budgetrecht ist zwar nicht unter allen Umständen eine Bedingung, jedenfalls aber ein Erkenntnisgrund des parlamentarischen Systems. Besteht das parlamentarische System in der Herrschaft des sogenannten Vertrauensprinzipes, so ist das vollkommene Budgetrecht das verbreitetste, aber gewiß nicht das einzige rechtstechnische Mittel zur Verwirklichung des Vertrauensprinzipes. Die Wirkung des Budgetrechtes als Gewähr einer dauernden Abhängigkeit der Regierung vom Parlamente erklärt sich bekanntlich daraus, daß die Regierung,

die lediglich auf Grund einer Ermächtigung des Parlamentes den Staatshaushalt führen, insbesondere Abgaben eintreiben und die gesetzlichen Zahlungen leisten darf, spätestens in dem Zeitpunkt zum Rücktritt gezwungen ist, wo ihre Geschäftsführung nicht mehr durch eine solche Ermächtigung gedeckt ist. Hat ein Mißtrauensvotum des Parlamentes nicht mit rechtlicher Notwendigkeit die Folge eines Ausscheidens der Regierung, so ist doch jedenfalls die Budgetverweigerung das drastischste „consilium abeundi“ des Parlamentes an die Adresse der Regierung, auf das eine gegen alle Mißtrauensvoten taube Regierung hören muß, weil diese sei es nun aktive oder auch nur passive Haltung des Parlamentes die Regierung der Mittel zur Führung des Staatshaushaltes beraubt. Von diesem Gesichtspunkt aus gesehen erhellt der gute Sinn eines vollkommenen Budgetrechtes in parlamentarisch regierten Staaten. Denn die Kompetenz zur beliebigen Bewilligung und Verweigerung von Staatseinnahmen und Staatsausgaben sichert dem Parlamente unfehlbar einen mittelbaren Einfluß auf Berufung und Abberufung und damit auf die Zusammensetzung der Regierung, wo ihr unmittelbar von Rechts wegen ein solcher Einfluß nicht zusteht. Wenn eine solche Kompetenz als sinnlos hingestellt wird, so sieht man nur auf die nächstliegende Möglichkeit der Budgetverweigerung, die sich aus einer solchen Kompetenz allerdings ergibt, und überfieht man ihre Funktion im Dienste des parlamentarischen Systems, als rechtliche Garantie der Parlamentsherrschaft. Das unbeschränkte Budgetrecht soll ja doch gar nicht dem Parlamente die Handhabe geben, notwendige Zahlungen unmöglich zu machen und dgl., kurz die Staatsmaschine stillzulegen; keine Parlamentsmehrheit in einem parlamentarischen Staate, die Mehrheit bleiben will, wird jemals auf den Gedanken kommen, ihr Budgetrecht auf eine solche selbstmörderische Weise zu mißbrauchen, d. h. die Budgetbewilligung um jeden Preis jeder denkbaren Regierung zu verweigern. Die Möglichkeit der Budgetverweigerung soll nur als Pressionsmittel des Parlamentes gegenüber außerparlamentarischen Faktoren dienen, die es auf eine Budgetverweigerung ebensowenig wie das Parlament ankommen lassen können, soll einerseits das zur Berufung der Regierung zuständige Organ, normalerweise das Staatsoberhaupt, zu einer der Parlamentsmehrheit genehmen Personenauswahl und die Regierung selbst zu einer der Parlamentsmehrheit genehmen Geschäftsführung auf dem Gebiete der Ver-

waltung motivieren. Die sozusagen „praktisch unmöglichen“ Konsequenzen der rechtlichen Möglichkeit einer Budgetverweigerung können nicht für die Rechtswissenschaft bestimmend sein, diese Möglichkeit zu leugnen, sondern sollen für die Staatspraxis bestimmend sein, diese Möglichkeit nicht wirklich werden zu lassen und somit den Willen jenes Faktors zu erfüllen, der über diese Möglichkeit verfügt, d. h. die Regierung dem Parlament gefügig machen.

Übrigens fehlt meist jeder positivrechtliche Anhaltspunkt für die beliebte Deutung des Budgetrechtes als Unzulässigkeit einer totalen oder auch nur partiellen Budgetverweigerung oder — positiv genommen — als Rechtspflicht zur Budgetbewilligung. Denn da auf die Budgetverweigerung keine Unrechtsfolge angedroht ist, entpuppt sich diese angeblich rechtliche Pflicht als sanktionslose Pflicht; das bedeutet aber, daß die vermeintliche Rechtspflicht nur als moralische oder politische Pflicht erkannt werden kann. Die schier unmögliche Möglichkeit der beliebigen Budgetverweigerung entspricht also in der Regel der positivrechtlichen Wirklichkeit. Und gerade dieser Inhalt des Budgetrechtes, die paradoxe Kompetenz des Parlamentes zur Budgetverweigerung ist mangels anderer positivrechtlicher Sicherungen des Vertrauensprinzipes der einzige Erkenntnisgrund der Herrschaft des parlamentarischen Systems, damit zugleich aber auch Voraussetzung des parlamentarisch regierten Staates.

Wenn dagegen das Vertrauensprinzip in anderer Weise positivrechtlich verankert, wenn es insbesondere unmittelbar in der Verfassung ausgesprochen wird, wie namentlich in der gegenwärtigen deutschen und österreichischen Verfassung, dann verliert das Budgetrecht die Bedeutung des eigentlichen rechtlichen Traggiebers des parlamentarischen Systems, kann es indes nach wie vor für dieses eine starke Stütze sein. Wenn z. B. die deutsche Reichsverfassung und noch entschiedener die österreichische Bundesverfassung durch eine ausdrückliche Modifikation des Vertrauensprinzipes dem Willen des Parlamentes anheimstellen, wie lange eine Regierung im Amte bleiben kann, und damit materiell, wenn auch nicht formell, die Entlassung der Regierung in die Kompetenz des Parlamentes stellen, wenn die österreichische Verfassung überdies die Regierung durch Parlamentswahl berufen läßt, so sind mehr als hinlängliche verfassungsgesetzliche Garantien für die Herrschaft des parlamentarischen Regierungssystems gegeben und bedarf es zur rechtlichen Begründung dieses Regierungssystems nicht erst des Umweges des Budget-

rechtes. Damit ist dieses aber durchaus nicht überflüssig geworden. Im Gegenteil liegt jede Verstärkung des Budgetrechtes in der Richtung des parlamentarischen Systems, weil es die Abhängigkeit der Regierung vom Parlamente noch über das durch das Vertrauensprinzip gegebene Maß hinaus zu steigern geeignet ist. Nur wird bei einer ausdrücklichen positivrechtlichen Verankerung des Vertrauensprinzipes das Budgetrecht seiner sinngemäßen Zweckbestimmung wiedergegeben, das Parlament die Haushaltsführung und damit den Inhalt der Verwaltungstätigkeit mitbestimmen zu lassen. Durch diese seine Zweckbestimmung und durch Rechtseinrichtungen, die den Einfluß des Parlamentes auf die Haushaltsführung steigern, wird das Budgetrecht das Komplement des gerade auch im parlamentarischen Staat zur Herrschaft gelangten Prinzipes der gesetzmäßigen Verwaltung. Während dieses in seiner schärfsten Ausprägung, die es in der österreichischen Bundesverfassung erfahren hat, jede einzelne Verwaltungshandlung an die Bedingung einer Zulassung durch das Gesetz und damit durch das Parlament knüpft, macht das vollkommene Budgetrecht jede Verwaltungstätigkeit von der Genehmigung des für sie erforderlichen Geldaufwandes von seiten des Parlamentes abhängig. Das Vertrauensprinzip stellt in die Disposition des Parlamentes, wer die Verwaltung in einer dem Parlamente verantwortlichen Weise zu führen hat, das Legalitätsprinzip stellt in die Disposition des Parlamentes, ob und — bis zu einem gewissen Grade auch — wie eine Verwaltungstätigkeit entfaltet werden darf, das vollkommene Budgetrecht endlich stellt in die Disposition des Parlamentes, was die Verwaltungstätigkeit kosten darf. Beschränkt sich der im Vertrauensprinzip und Legalitätsprinzip verkörperte Einfluß des Parlamentes auf die Verwaltung eigentlich auf die Oberfläche der Verwaltung, so erlaubt das Budgetrecht dem Parlamente gewissermaßen in den Kern der Verwaltung vorzudringen.

Der denkbare Einwand, daß das parlamentarische Regierungssystem eher eine Abschwächung des parlamentarischen Budgetrechtes erlaube, als dessen Verschärfung bedinge, übersehen auch eine weitere Funktion, die das Budgetrecht im Dienste desselben demokratischen Prinzipes versieht, das organisationstechnisch im parlamentarischen Regierungssystem verwirklicht ist. Allerdings ist die parlamentarische Regierung ein Exponent der Parlamentsmehrheit und als solcher vom Standpunkt der Parlamentsmehrheit durchschnittlich

gewiß vertrauenswürdigter als die vom Monarchen eingefeßte und politifch dem Monarchen verantwortliche Regierung einer konſtitutionellen Monarchie. Dieſe Abhängigkeit läßt vom Standpunkt der Parlamentsmehrheit einen tieferen Einblick und Einfluß auf die Geſchäftsführung der Regierung vielleicht entbehrlich erſcheinen, jedenfalls entbehrlicher als in der konſtitutionellen Monarchie, wo das Budgetrecht der Parlamenteß ein Gegengewicht gegen die ſonſtige Abhängigkeit der Regierung vom Monarchen ſchafft. Wie aber in der konſtitutionellen Monarchie das Budgetrecht des Parlamentes ein gewiſſes Gegengewicht gegen den überragenden Einfluß des Monarchen in der Verwaltung ſchafft, ſo ſtellt in der parlamentariſchen Republik daſſelbe Budgetrecht ein gewiſſes Gegengewicht der Parlamentsminderheit gegen die Beherrſchung der Verwaltung durch die Mehrheit her. Bei der Beurteilung der Bedeutung des Budgetrechtes im Systeme der parlamentariſchen Einrichtungen darf nicht überſehen werden, daß das parlamentariſche System nur ein organiſationstechniſches Mittel der Demokratie iſt und daß die Demokratie wiederum, weil ſie nicht eine Volksherrſchaft im Sinne der Herrſchaft aller Volksgenoffen ſein kann, zwar eine Mehrheits-herrſchaft, aber gemildert durch Minderheitſchutz iſt. Gerade ein radikales parlamentariſches Budgetrecht iſt nun aber ein rechtliches Mittel, der parlamentariſchen Minderheit Einblick und Einfluß auf die Geſchäftsführung der Regierung zu verſchaffen, die — als Exponent der Parlamentsmehrheit — der Minderheit naturgemäß fremd und vielleicht auch feindlich gegenüberſteht, und damit die demokratiſche Forderung des Minderheitſchutzes zu erfüllen. Eine Mehrheit, deren Regierung nichts zu verbergen und keine Kontrolle zu ſcheuen hat und der undemokratiſche Diktaturgelüſte fernliegen, wird die parlamentariſche Minderheit, die von der Teilnahme an der parlamentariſchen Regierung naturgemäß ausgeſchloſſen iſt, durch das parlamentariſche Budgetrecht doch beträchtlich die Regierungsgelchäfte mitbeſtimmen laſſen. Wenngleich das parlamentariſche Budgetrecht formal auch von der Parlamentsmehrheit ausgeübt, das Budget von der Mehrheit votiert wird, ſo hat ſie dabei unter der Kontrolle der Oppoſition doch nicht annähernd die gleiche Bewegungsfreiheit wie bei der Schlußfaſſung über die Regierungsgelchäfte in dem unter Auſſchluß der Oppoſition beratenden und beſchließenden Kabinett. Manche Maßnahme würde zwar vielleicht die Zuſtimmung des kontrolloſen Kabinettes, aber nicht ebenſo die

Zustimmung der unter der Kritik der parlamentarischen Minderheit beschließenden Parlamentsmehrheit finden. Das Bewußtsein der latenten Kritik der Minderheit an der Geschäftsführung der Mehrheitsregierung wirkt auf die Ausnützung der Mehrheitsherrschafft retardierend und gegen deren Mißbrauch prophylaktisch. Nichts legt aber die Geschäftsführung der Mehrheit vor der Minderheit so bloß und gibt der Kritik der Minderheit so breite Angriffsflächen wie ein wirksames Budgetrecht. Ein unbeschränktes Budgetrecht bedeutet die Bindung der Regierungsaakte von finanzieller Tragweite an eine Vorkanztion der Parlamentsmehrheit und damit zugleich an eine weitgehende Mitbestimmung der Parlamentsminderheit — also an parlamentarische Einflußmöglichkeiten, die durch die Einrichtungen der politischen Kontrolle und durch das Vertrauensprinzip für sich allein noch nicht begründet sind. Damit bedeutet aber ein vollkommenes Budgetrecht eine Gewähr für Reinlichkeit und Maßhalten der Mehrheitsherrschafft, also für eine gesunde, durch demokratische Kontrolle und Minderheitsschutz vertiefte oder gesteigerte Demokratie.

Vom Standpunkt des demokratisch-parlamentarischen Prinzipes aus, das sich die deutsche Reichsverfassung und die österreichische Bundesverfassung zu eigen gemacht haben und diese womöglich noch radikaler als jene verwirklicht hat, ist also ein möglichst vollkommenes Budgetrecht zu fordern. Dazu gehört weniger die Bedingtheit der Staatseinnahmen als vielmehr der Staatsausgaben durch die Zustimmung des Parlamentes. Es erscheint zur Sicherung der Parlamentsherrschafft und des Minderheitsschutzes allerdings überflüssig, die laufenden, ohnehin schon gesetzlich festgesetzten Staatseinnahmen, insbesondere Steuer- und Zolleinnahmen, an die Bedingung der jährlichen parlamentarischen Bewilligung zu knüpfen. Näher liegt das Erfordernis jährlicher parlamentarischer Bewilligung bei allen anderen Staatseinnahmen. Indes kann vom Standpunkt des demokratisch-parlamentarischen Prinzipes aus auf die Beeinflussung des Einnahmenbudgets — Anleihen selbstverständlich ausgenommen — ganz verzichtet werden, wenn nur das Budgetrecht hinsichtlich der Ausgabenseite radikal gestaltet ist. Die Bedenken, gesetzlich ein für allemal fixierte Ausgaben von der jährlichen parlamentarischen Bewilligung abhängig zu machen, werden in parlamentarischen Staaten, wo das Vertrauensprinzip nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert ist, durch die Not-

wendigkeit zurückgedrängt, für die dauernde Übereinstimmung zwischen Mehrheitswille und Regierungspolitik anderweitige rechtliche Sicherungen zu schaffen. Die denkbar wirksamste derartige Sicherung ist jedoch, wie bereits ausgeführt, die Kompetenz zur jährlichen Budgetbewilligung, namentlich aber zur Bewilligung der jährlichen Staatsausgaben. Wenn gesagt wird, daß die Annahme einer unbeschränkten Kompetenz des Parlamentes zur Bewilligung und damit auch zur Verweigerung von Staatsausgaben juristisch sinnlos wäre, weil sie zu bestehenden rechtlichen Zahlungsverpflichtungen in Widerspruch stünde, so wird dabei übersehen, daß eine unbeschränkte Kompetenz zur Ausgabenbewilligung den rechtlichen Charakter der in unbefristeten Gesetzen statuierten Zahlungsverpflichtungen wandelt¹⁾. Diese Zahlungsverpflichtungen werden infolge einer Verfassungsbestimmung, die dem Parlamente die Kompetenz zur jährlichen Ausgabenbewilligung einräumt, aus unbedingten zu bedingten Verpflichtungen, die Finanzverwaltung ist unter diesen Umständen nur in dem Falle, daß die veranschlagten Ausgaben für die laufende Budgetperiode bewilligt sind, rechtlich in der Lage, die gesetzlich statuierten Zahlungen zu leisten; Gehalte der Staatsbeamten, Löhne der Staatsarbeiter usw. dürfen nur unter der Voraussetzung flüssig gemacht werden, daß diese Ausgaben für die fragliche Zeit parlamentarisch bewilligt sind. Man sage nicht, dies wäre eine praktisch unerträgliche Deutung des parlamentarischen Budgetrechtes. Gerade die praktische Unerträglichkeit einer solchen Folge der Budgetverweigerung schafft die erwünschte psychologische Nötigung der Verantwortlichen alles zu tun, damit rechtzeitig das Budget bewilligt werde. Die mindeste Konsequenz aus dem parlamentarischen System ist jedoch, daß wenigstens alle nicht durch ein besonderes formelles Gesetz gedeckten Ausgaben von der freien budgetgesetzlichen Bewilligung des Parlamentes abhängig gemacht werden. In diesen Fällen versieht überhaupt erst das Budgetgesetz die Funktion, für die fraglichen finanziellen Verwaltungsmaßnahmen die formelle gesetzliche Grundlage herzustellen und derart einem streng gefaßten Legalitätsprinzip zu genügen.

¹⁾ Näher ist dieser Gedanke ausgeführt in meinem „Allgemeinen Verwaltungsrecht“, S. 239 ff. (Verlag Springer, Wien und Berlin, 1927).

III.

Je strengere Fesseln das Budgetrecht des Parlamentes der finanziellen Bewegungsfreiheit der Regierung anlegt, desto geringer ist die Chance, daß die tatsächliche Gebarung dem Voranschlag entspricht, desto größer insbesondere die Wahrscheinlichkeit von Überschreitungen der genehmigten Ausgabenfüße. Wenn dann immer wieder der vom Voranschlag abweichenden Gebarung, insbesondere aber wenn beträchtlichen Mehrausgaben durch die Genehmigung des jeweiligen Rechnungsabchlusses die Zustimmung des Parlamentes zuteil wird, so wird durch eine solche Gepflogenheit das parlamentarische Budgetrecht politisch entwertet, denn unter solchen Umständen wirkt das Budget nicht als verbindliche Norm, sondern nur wie eine Richtlinie, von der die Regierung aus den Gründen, die ihr triftig erscheinen, nach Ermessen abweichen mag. Eine Gesetzgebung, die das Budgetrecht als Hort einer geordneten Staatsverwaltung hütet, tut gut, an der Erfahrungstatsache der Budgetüberschreitungen nicht blind vorbeizusehen, sondern sie in ihren Kalkül einzustellen und ihnen dabei nach Möglichkeit Grenzen zu setzen.

Den budgetgesetzlichen Ansätzen von Ausgaben und Einnahmen kann vernünftigerweise nicht der Sinn starrer ziffermäßiger Festsetzungen, ja nicht einmal immer der Sinn von Höchst- oder Mindestbeträgen beigelegt werden; selbst wo nicht ausdrücklich ein Bewegungsspielraum eingeräumt ist, muß er in einem allerdings nicht leicht faßbaren Umfang als eingeräumt gelten, da sich ein Programm der Haushaltsführung schlechterdings nicht eindeutig vorausberechnen läßt. Die Voranschlagsüberschreitungen sind dann wenigstens in jenem Umfange als rechtlich einwandfrei zu erkennen, als die Spannung zwischen dem genehmigten Voranschlag und dem genehmigten Rechnungsabluß oder einem allenfalls eingebrachten und genehmigten Nachtragsetat beträgt.

Indes hat dieses budgetäre Blankett das Mißliche an sich, daß der Spielraum der Finanzverwaltung nicht vorweg feststeht, sondern daß das zuständige Organ das Risiko der Überschreitung auf sich nehmen muß, ohne daß es feststeht, ob sie nachträglich parlamentarisch ratifiziert werden wird. Daher empfiehlt es sich, von vornherein im Budgetgesetz einen gewissen Spielraum für Mehrausgaben vorzusehen. Es dürfte freilich nicht, wie bei einer echten gesetz-

lichen Latitüde, das zuständige Organ Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Beträgen erhalten, sondern es müßte die Abweichung von den im Budget festgesetzten Ziffern von erschwerenden Bedingungen abhängig gemacht werden. Gerade diese bedingungsweise Tolerierung gewisser praktisch unvermeidlicher Budgetüberschreitungen ist die beste, ja eine fast unvermeidliche Sicherung des parlamentarischen Budgetrechtes, da ansonsten das Parlament selbst uferlose unsachliche Budgetüberschreitungen hinnehmen muß. Die rechtliche Form dieser Toleranzformel könnte etwa die sein, daß im Budgetgesetz nicht vorgesehene Staatsausgaben von bestimmtem Ausmaße nur mit besonderer Zustimmung des Parlamentes oder etwa eines parlamentarischen Ausschusses zulässig sind. Damit sind indirekt Überschreitungen bis zu diesem Betrage in das Ermessen der Regierung oder einer sonstigen Verwaltungsstelle gestellt. Es könnten auch die Bedingungen zulässiger Überschreitungen je nach dem Gegenstande der Verwendung differenziert werden: etwa in der Weise, daß für budgettär vorgesehene Verwaltungszwecke größere finanzielle Bewegungsfreiheit offen gelassen wird als für völlig neuartige, daß je nach der Höhe des Mehraufwandes oder nach dem Verwaltungszweck die vorherige oder die nachträgliche Zustimmung des Plenums des Parlamentes oder eines Ausschusses vorausgesetzt wird u. dgl. mehr.

Das Gegenstück von Sicherungen solcher Art gegen Überschreitungen des parlamentarisch genehmigten Voranschlages von Seite der Regierung sind Sicherungen gegen die Störung des Haushaltsplanes der Regierung und damit des Gleichgewichtes der Staatsfinanzen von Seite des Parlamentes. Die Gesetzgebung pflegt sogar eher und entschiedener dem Parlamente als der Regierung Dämme gegen Ausgabensteigerungen entgegenzustellen. Tatsächlich drohen dem Gleichgewichte der Staatsausgaben und Staatseinnahmen von parlamentarischer Seite die größten Gefahren; das gegenseitige Hinauslizitieren der Parteien, der moralische Druck, den eine freigebige Minderheit auf die Mehrheit ausübt und dem aus Parteiopportunismus nachgegeben wird, können den besten Haushaltsplan über den Haufen werfen. Zwar hat das Verhältniswahlrecht mit seinen großen Wahlkreisen, die das Verhältnis zwischen dem einzelnen Mandatar und „seiner“ Wählerschaft lockern, nebst unleugbaren Nachteilen den Vorteil einer gewissen Sparsamkeit, weil der einzelne Mandatar nicht so leicht in die Zwangslage ver-

setzt wird, Kirchturmsinteressen zu erfüllen. Die Versuchung zu Staatsausgaben, die in der Lage des Staatshaushaltes nicht gerechtfertigt sind, bleibt trotzdem auch unter den geänderten Wahlrechtsverhältnissen bestehen. Dieser Versuchung wird hier und da durch Beschränkungen der parlamentarischen Initiative vorgebeugt. Vor allem pflegt der Entwurf des Staatshaushaltsgesetzes ausschließlich auf dem Wege der Regierungsvorlage an das Parlament zu gelangen. Sodann pflegen der Möglichkeit, die Ansätze der Staatsausgaben im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen zu erhöhen, gewisse Schranken gesetzt zu werden. Endlich kommt es vor, daß die Initiative zu parlamentarischen Gesetzesanträgen, deren Erfüllung den Staatshaushalt belastet, von gewissen Bedingungen, namentlich von der Erstattung geeigneter Bedeckungsvorschläge abhängig gemacht ist. Solche Einrichtungen lassen sich vom Standpunkt des parlamentarischen Systems aus wohl nur damit rechtfertigen, daß sie der finanziellen Demagogie einer Minderheit einen Riegel vorschieben. Denn Demokratie bedeutet Herrschaft der Mehrheit bei gleichzeitigem Schutze der Minderheit. Unbeschränktes parlamentarisches Initiativrecht in finanziellen Dingen schließt aber die Gefahr in sich, daß die Minderheit durch demagogische Anträge die Mehrheit in ihre Gefolgschaft zwingt, daß mithin der Minderheitsschutz zur Minderheitsherrschaft entartet. Freilich dürfen nur retardierende Momente gegen den Mißbrauch des parlamentarischen Budgetrechtes aufgerichtet und darf nicht das Budgetrecht selbst durch dergleichen Einrichtungen aufgehoben werden. Die Initiative des Parlamentes zu seriösen Anträgen unterbinden, wäre ein Attentat des Fiskalismus gegen das parlamentarische System. Sind auch die Finanzen eines Staates bei dessen Finanzverwaltung in besten Händen, so doch nicht desgleichen auch immer dessen kulturelle Aufgaben. Die Gestaltung des Budgetrechtes muß an der Einsicht orientiert sein, daß die staatliche Finanzwirtschaft nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel für die eigentlichen Zwecke des Staates ist.

IV.

Das Budgetrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Länder hat in dem ersten den Gegenstand betreffenden Gutachten gewiß eine so eingehende Würdigung von berufenster fachlicher

Seite erfahren, daß ergänzende Ausführungen eines fernerstehenden Kritikers erübrigen dürften. Indes vermag vielleicht zur Lösung der gestellten legislativpolitischen Frage ein Einblick in die Regelung des Budgetrechtes in Österreich beizutragen, wo es eine eigentümliche, z. T. sehr originelle Gestaltung erfahren hat. Wie überhaupt in der republikanischen Verfassung Österreichs, tritt auch in der Regelung des Budgetrechtes das parlamentarische Prinzip fast in Reinkultur hervor. Wenn neuestenens eine Verfassungs-Novelle den Einfluß des Parlamentes auf die Führung des Staatshaushaltes sogar noch verschärft hat, so war dies durchaus nicht Ausfluß eines politischen Doktrinarismus, sondern Erfüllung eines praktischen Bedürfnisses, ohne daß damit behauptet sein soll, daß die nunmehr bestehende Hemmung der finanziellen Bewegungsfreiheit der Regierung allseits Befriedigung ausgelöst habe.

Schon die letzte Verfassung des Kaisertums Österreich²⁾ hatte dem parlamentarischen Budgetrecht eine verhältnismäßig sehr radikale Gestalt gegeben. Es gehörten unter anderem zum Wirkungsbereich des Reichsrates „die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes und insbesondere die jährliche Bewilligung der einzuhebenden Steuern, Abgaben und Gefälle; die Prüfung der Staatsrechnungsabschlüsse und Resultate der Finanzgebarung, die Erteilung des Absolutariums“. (§ 11, alin. c des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, RGBl. 141). Für die Entstehungszeit der altösterreichischen Verfassung eine sicherlich weitgehende Mitbestimmung des Parlamentes an der Führung des Staatshaushaltes durch die Regierung! Dieses weitgehende Budgetrecht des Parlamentes war jedoch dadurch entwertet, daß Kaiser und Regierung im bekannten § 14 desselben Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung eine Handhabe hatten, um sich in Form eines Notgesetzes, einer sogenannten kaiserlichen Verordnung, unter Ausschaltung des Parlamentes selbst das Budget zu bewilligen. In der zitierten Gesetzesstelle wird nämlich der Kaiser ermächtigt, wenn sich die dringende Notwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrates erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, diese unter Verantwortung des

²⁾ Vgl. hierzu Hans Reisen, Österreichisches Staatsrecht, Tübingen 1923. Das österr. Budget und Budgetrecht von Wilhelm Reidl, Wien 1927.

Gesamtministeriums selbst zu erlassen. Unter Inanspruchnahme dieser verfassungsgesetzlichen Ermächtigung wurde, wenn der parlamentarischen Erledigung des Finanzgesetzes Schwierigkeiten im Wege standen, dieses vom Kaiser durch Notgesetz erlassen — verfassungsmäßig, wenn der Reichsrat nicht versammelt und mit dem Entwurfe des Budgetgesetzes noch nicht befaßt war, verfassungswidrig jedoch, wenn der versammelte Reichsrat, da er nicht zeitgerecht das Budgetgesetz verabschiedet hat, aufgelöst oder vertagt wurde, um die Voraussetzung für die Erlassung einer kaiserlichen Verordnung herzustellen; diese Absicht konnte nämlich durch die Auflösung oder Vertagung des Reichsrates nicht erreicht werden, denn es war zwar damit der Zeitpunkt eingetreten, daß der Reichsrat nicht versammelt war, aber doch nicht die zweite Bedingung der Verfassung erfüllt, daß sich die Notwendigkeit der gesetzgeberischen Maßnahme, beispielsweise des Budgetgesetzes, zu einer Zeit „herausgestellt“ hatte, wo der Reichsrat „nicht versammelt“ war.

Die Republik Österreich räumte in der provisorischen Verfassung (1918—1920) und auch in der Bundesverfassung (1920) samt deren Novellen und Ergänzungen dem Parlamente ausdrücklich kein so weit gespanntes Budgetrecht ein wie die Monarchie. Aber es kann doch wohl nur antiparlamentarische Befangenheit die Gesetzesrechtslage in der demokratisch-parlamentarischen Republik als eine Rückbildung hinter die Rechtslage, die in der konstitutionellen Monarchie bestanden hat, auszulegen versuchen.

Die gegenwärtige Rechtslage auf dem Gebiete des österreichischen Budgetrechtes wird durch die nachstehend skizzierten positivrechtlichen Anordnungen bestimmt³⁾: „Dem Nationalrat ist spätestens acht Wochen vor Ablauf des Finanzjahres von der Bundesregierung ein Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das folgende Finanzjahr vorzulegen“ (Art. 51 B.V.). Gegen Beschlüsse des Nationalrates, die ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabchlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen, kann der Bundesrat keinen Einspruch erheben.

³⁾ Vgl. hierzu auch: Hans Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 5. Teil, Bundesverfassung, Franz Deuticke, Wien 1922; Ludwig Adamovich, Grundriß des österr. Staatsrechtes, Wien 1927.

Diese Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sind ohne weiteres zu beurkunden und kundzumachen“ (Art. 42 Abs. 5 BVG.). Aus diesen Verfassungsbestimmungen ergibt sich vor allem, daß für die parlamentarische Genehmigung des Bundesvoranschlages die Gesetzesform erforderlich ist, daß das Finanzgesetz jedenfalls auf einer Regierungsvorlage beruhen muß, ferner daß die Regierung zu der Einbringung dieser Regierungsvorlage zu bestimmtem Termine — da das österreichische Budgetjahr mit dem Kalenderjahr zusammenfällt, Anfang November — verpflichtet ist. Da für die Beschlüsse der österreichischen Bundesregierung Stimmeneinhelligkeit vorausgesetzt ist, kann insbesondere auch der Bundesvoranschlag ohne Zustimmung des Bundesfinanzministers nicht zustande kommen und nicht an den Nationalrat gelangen. Mit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Regierung zur Gesetzesinitiative bezüglich des Bundesvoranschlages ist die Initiative des Parlamentes in dieser Richtung ausgeschlossen.

Die schwierigste juristische Auslegungsfrage, die die zitierten Bestimmungen aufgeben, ist die nach den Grenzen des parlamentarischen Budgetrechtes. Die geltende verfassungsgesetzliche Formulierung des Budgetrechtes ist um vieles knapper als die des zitierten Staatsgrundgesetzes, behält insbesondere dem Nationalrat nicht ausdrücklich die jährliche Steuerbewilligung vor. Dies erweckt den Schein, als ob im Vergleiche mit dem Rechtszustande in der Monarchie eine Einschränkung des Budgetrechtes erfolgt wäre. Auch ist das Vertrauensprinzip durch die Anordnung, daß der Bundespräsident die Bundesregierung oder den einzelnen Bundesminister des Amtes zu entheben hat, falls ihnen der Nationalrat das Vertrauen versagt (Art. 74 BVG.), so stark gesichert, daß es des Budgetrechtes gewiß nicht bedarf, um die parlamentarische Regierungsweise sicherzustellen. Aber gerade die unerhört radikale Bertwirklichung des parlamentarischen Regierungssystems in der österreichischen Verfassung schließt die Annahme aus, daß dessen traditioneller Baustein — das Budgetrecht, und zwar in dessen unbeschränkter Gestalt — fehle. Ein Parlament, das sich, wie der österreichische Nationalrat, selbst versammelt, selbst vertagt, selbst durch Gesetz auflöst, das (im Verein mit der Ländervertretung) den Staatspräsidenten und überdies die Regierung wählt, das durch seinen Beschluß unmittelbar die Enthebung der Regierung herbeiführen kann, sollte kein unbeschränktes Budgetrecht haben? Die Verfassung hat

in der Tat diese Folgerung aus dem parlamentarischen Systeme, wenngleich nicht ausdrücklich, so doch deutlich genug gezogen. Denn mangels einer ausdrücklichen Einschränkung kann die Kompetenz zur „Bewilligung des Bundesvoranschlages“ nur den rechtlichen Sinn haben, daß die Genehmigung oder Ablehnung des Voranschlages mit seiner ganzen Ausgaben- und Einnahmenseite im freien Ermessen des Nationalrates steht und daß diese Genehmigung Voraussetzung der Führung des Bundeshaushaltes ist. Wenn nach der Verfassung der Monarchie die Feststellung des Staatsvoranschlages und die jährliche Steuerbewilligung in die Zuständigkeit des Parlamentes fiel, nach der Verfassung der Republik jedoch einfach die Bewilligung des Bundesvoranschlages Sache des Parlamentes ist, so ist der budgetäre Wirkungsbereich eher erweitert als verengt. Denn die Bewilligung oder Genehmigung ist — zum Unterschied von der „Feststellung“ — dem Wortsinne nach ein Akt, der in bezug auf die Frage des Ob nicht gebunden ist, also erfolgen kann oder auch nicht. Der Bundesvoranschlag, der uneingeschränkt dieser Bewilligung unterliegt, umfaßt aber auf der Einnahmenseite auch den Steuerertrag. Also ist, wie überhaupt die Führung des Staatshaushaltes auch die Steuererhebung durch die Bewilligung des Bundesvoranschlages in Form des Finanzgesetzes bedingt, zumal da die Verfassung jede Bestimmung darüber, was mangels der Bewilligung des Staatshaushaltes zu geschehen habe, insbesondere eine Ermächtigung, den Staatshaushalt in bestimmtem Rahmen fortzuführen, vermissen läßt.

Steht auch die Initiative hinsichtlich des Bundesvoranschlages ausschließlich der Bundesregierung zu, so ist doch die Selbstbestimmung des Nationalrates bei der Beratung und Abstimmung über den Entwurf des Budgetgesetzes in keiner Weise beschränkt. Es kann der Nationalrat wie überhaupt den Haushaltsplan, so insbesondere auch die Ansätze der Ausgaben nach freiem Ermessen ändern, insbesondere hinaufsetzen — zum Unterschiede von der Beschränkung der Initiative des Nationalrates durch das parlamentarisch genehmigte Budget, wovon noch die Rede sein wird.

Der Bundesrat als die Vertretung der Länder beim Bunde hat nach der österreichischen Verfassung gegenüber den Budgetgesetzesbeschlüssen des Nationalrates nicht nur kein Recht der Zustimmung, sondern nicht einmal das ihm gegenüber den sonstigen

Gesetzesbeschlüssen des Volkshauses zukommende Einspruchsrecht (Art. 42 B. V. G.). Der Gesetzesbeschluß über den Bundeshaushalt gehört zu jenen Gesetzesbeschlüssen, die dem Bundesrate lediglich zur Kenntnisnahme übermittelt werden. Ein Volkentscheid über den Gesetzesbeschluß des Nationalrates wäre unter denselben Bedingungen wie jeder sonstige Volkentscheid möglich, ist aber um so unwahrscheinlicher, als das Referendum in Österreich noch niemals praktisch geworden ist. Der Bundespräsident endlich hat den Gesetzesbeschluß über den Bundeshaushalt unter denselben Bedingungen wie jeden anderen Gesetzesbeschluß durch seine Unterschrift zu beurkunden, der Bundeskanzler, außerdem der Finanzminister ihn gegenzuzeichnen und endlich der Bundeskanzler ihn im Bundesgesetzblatte kundzumachen. Mangels anderweitiger Bestimmung im Finanzgesetze selbst tritt dieses Gesetz so wie im Zweifel jedes österreichische Bundesgesetz am Tage nach der Kundmachung in Kraft. Damit ist es innerhalb gewisser Schranken, die noch aufzuzeigen sein werden, bindende Richtlinie für die Regierung, zugleich aber auch in gewisser Beziehung Schranke für das Parlament geworden.

Was zunächst diese Rechtsfolge der Budgetbewilligung betrifft, so besteht sie in einer eigentümlichen Beschränkung der parlamentarischen Gesetzesinitiative. „Anträge, nach welchen eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende finanzielle Belastung des Bundes eintreten würde, dürfen der geschäftsordnungsmäßigen Behandlung nur unterzogen werden, wenn sie zugleich Vorschläge darüber enthalten, wie der Mehraufwand zu decken ist. Ob dies zutrifft, entscheidet der Hauptausschuß nach freiem Ermessen. Er stellt Anträge ohne zulänglichen Bedeckungsvorschlag als zur parlamentarischen Verhandlung ungeeignet dem Antragsteller zurück. Werden Anträge, welche eine über den Bundesvoranschlag hinausgehende finanzielle Belastung des Bundes vorsehen oder bewirken, von einem Ausschusse gestellt, so ist der Ausschußbericht vom Präsidenten vor Behandlung im Nationalrat dem Finanz- und Budgetausschusse mit dem Auftrage zuzuweisen, eine gutachtliche Äußerung abzugeben. Der Präsident hat zugleich eine Frist festzustellen, innerhalb welcher diese Äußerung zu erstatten ist. Der Bericht des Ausschusses und die Äußerung des Finanz- und Budgetausschusses gelangen im Nationalrat unter einem zur Verhandlung,“ (§ 8 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des

Rationalrates vom 19. November 1920, BGBl. 10). Diese Bestimmungen beengen einigermassen das parlamentarische Initiativrecht, soweit es budgetäre Rückwirkungen haben kann. Verfassungsrechtlich ist diese Hemmung der parlamentarischen Initiative dadurch möglich, daß die Bestimmungen nur als Bedingungen oder Formen der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechtes auftreten. Ein absoluter Ausschluß der parlamentarischen Initiative zu gesetzgeberischen Maßnahmen, die Budgetüberschreitungen mit sich bringen müssen, wäre freilich im Wege der Geschäftsordnung nicht möglich, denn eine solche Bestimmung der Geschäftsordnung würde die verfassungsrechtliche Kompetenz zur Gesetzgebung, die selbstverständlich auch die Kompetenz zu direkten oder indirekten Änderungen des Budgetgesetzes in sich schließt, zu ändern suchen.

Viel einschneidender sind die Rechtswirkungen des Budgetgesetzes für die Regierung. Für sie ist der parlamentarisch genehmigte Haushaltsplan Maß bei der Besorgung der Vollziehung, Schranke bei der Betätigung ihres durch die Summe aller anderen Gesetze offen gelassenen Ermessens. Vor allem diese — im einzelnen noch näher aufzuzeigende — Bindung der Regierung, die das Finanzgesetz herbeigeführt, schließt dessen übliche Deutung als „rein formelles Gesetz“ — als das es ein Mißbrauch der Gesetzesform wäre — aus und macht es zu einem — im Verhältnis zu sämtlichen die Regierung determinierenden Gesetzen — komplementären materiellen Gesetz.

Die Republik Österreich hat bisher kein Gesetz nach dem Vorbild der Reichshaushaltsordnung, doch bieten dafür einige Bestimmungen Ersatz, die gelegentlich der großen Verwaltungsreform in das Verwaltungsentlastungsgesetz (Bundesgesetz vom 21. Juli 1925, BGBl. 277) aufgenommen worden sind. Der Art. 5 des zitierten Gesetzes bestimmt unter dem Titel „Gebarung- und Verrechnungswesen in der Bundesverwaltung“ bezüglich der Gebarung vor allem: „Bindende Grundlage der Gebarung ist das Bundesfinanzgesetz. Bis zum Zustandekommen dieses Gesetzes sind die Bestimmungen des jeweiligen Ermächtigungsgesetzes über die Führung des Bundeshaushaltes (Budgetprovisorium) maßgebend“ (alin. VIII). Der Hauptzweck dieser Bestimmung ist wohl nicht so sehr der, die rechtliche Bedeutung des Budgetgesetzes zu regeln, sondern die Praxis der Budgetprovisorien, mit denen die Republik die Monarchie erbt hat, zu legalisieren. Wäre indes die Rechtmäßigkeit der Budget-

provisorien nicht schon aus der verfassungsgesetzlichen Kompetenz zur Budgetbewilligung abzuleiten — was immerhin fraglich ist —, durch einfaches Gesetz dürfte sie nicht begründet werden. Inhalt und Grenzen der mit dem Budgetgesetz erteilten Ermächtigung der Regierung zur Führung des Staatshaushaltes werden im Entlastungsgesetz wie folgt umschrieben: „Die gesetzliche Genehmigung bezieht sich auf jeden im Bundesvoranschlag unter einem eigenen Ansatz (finanzgesetzlicher Ansatz) ausgewiesenen Betrag (Kredit)“. — Die Kredite dürfen nur zu den im Bundesfinanzgesetz bezeichneten Zwecken verwendet werden, jedoch kann, sofern das Bundesfinanzgesetz nicht Gegenteiliges bestimmt, mit Zustimmung des Bundesministeriums für Finanzen ein unabweislicher Mehraufwand bei einem finanzgesetzlichen Ansatz durch gänzliche oder teilweise Rückstellung eines anderen Kredits seine Deckung finden (finanzieller Ausgleich). Ein finanzieller Ausgleich zugunsten eines finanzgesetzlichen Ansatzes über nicht verrechenbare Ausgaben ist ausgeschlossen. Die Übertragung von Kreditteilen unter den Zweckrubriken eines finanzgesetzlichen Ansatzes (Virement) ist im allgemeinen zulässig. Eine solche Übertragung von Kreditteilen ist jedoch für die im freien Ermessen gelegenen Personalerfordernisse, für Amts- und Kanzleierfordernisse und für Investitionen an die Zustimmung des Bundesministers für Finanzen gebunden. Außerdem kann auch bei einzelnen Zweckrubriken eine Einschränkung des Virements zwischen dem zuständigen Bundesminister und dem Bundesminister für Finanzen vereinbart werden“ (Art. 6 alin. IX—XI B. G. G.).

Gegen Budgetüberschreitungen hat sich das Verwaltungsentlastungsgesetz ursprünglich mehr als tolerant verhalten: „XII. Die gesetzlich genehmigten Kredite bedeuten grundsätzlich unüberschreitbare Höchstbeträge. Unvermeidbare Überschreitungen bedürfen der vorherigen Zustimmung des Bundesministers für Finanzen, der hierüber dem Nationalrat periodisch Bericht zu erstatten hat. XIII. Bundesausgaben, die im Bundesfinanzgesetz oder in einem Sondergesetze nicht vorgesehen sind, bedürfen vor ihrem Vollzuge der verfassungsmäßigen Genehmigung, die vom Bundesminister für Finanzen einzuholen ist. Bei Gefahr im Verzuge kann mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen eine solche Bundesausgabe sofort vollzogen und die verfassungsmäßige Genehmigung nachträglich eingeholt werden.“ Demnach waren und sind auch heute

noch quantitative Überschreitungen der Ausgabensätze mit Zustimmung des Finanzministers ohne ziffernmäßige oder sachliche Begrenzung zulässig. Denn die Bezeichnung der Kredite als „grundsätzlich unüberschreitbare Höchstbeträge“ ist eine rhetorische Phrase, wofern dieser Grundsatz mit Zustimmung des Finanzministers beliebige Ausnahmen verträgt. Auch die Einschränkung der Zustimmung des Finanzministers auf „unvermeidbare“ Überschreitungen beengt nicht die Ermessensfreiheit des Finanzministers, denn es gibt kein objektives Kriterium, sondern nur subjektive Meinungen darüber, was vermeidbar und was unvermeidbar ist. Die vom Gesetze vorgeschriebene Vorlage der Berichte an den Nationalrat gibt nur nachträglicher parlamentarischer Kritik Raum, kann aber die fragliche finanzielle Maßnahme niemals verhindern, denn die Berichte folgen sozusagen *post festum*.

Viel bedenklicher als diese gesetzliche Zulassung ziffernmäßig und sachlich unbeschränkter Mehrausgaben war es, daß das Verwaltungsentlastungsgesetz auch qualitative Überschreitungen sehr erleichtert hatte. Zwar war für qualitative Überschreitungen an Stelle der bei quantitativen Überschreitungen genügenden nachträglichen Berichterstattung an das Parlament grundsätzlich die vorgängige Einholung der parlamentarischen Genehmigung vorgeschrieben, doch konnte sie „bei Gefahr im Verzuge“ durch eine — der augenblicklichen Kontrolle der Opposition naturgemäß entzogene — Genehmigung von Seite des Finanzministers ersetzt werden. Die Bedingung, an welche die Kompetenz des Finanzministers geknüpft war, bedeutete selbstverständlich auch keine objektive Schranke, als welche allenfalls eine ziffernmäßige oder sachliche Begrenzung gewirkt haben würde, sondern die Abstellung auf die subjektive Auffassung des Finanzministers über Zweckmäßigkeit und Dringlichkeit der Maßnahmen. Daß die parlamentarische Mitwirkung in diesem Falle zum Erfordernis der nachträglichen Zustimmung des Nationalrates gesteigert war, mochte zwar die vorgängige Zustimmung des Finanzministers etwas riskanter machen, doch kam eine solche nachträgliche Zustimmung fast auf eine bloße Kenntnissnahme hinaus, da ja auch eine Verweigerung der Zustimmung zu der vom Finanzminister provisorisch gebilligten außerbudgetären Ausgabe diese nicht mehr ungeschehen machen konnte.

Eine ungeheure außerbudgetäre Ausgabe zur Stützung der Postsparkasse und einer in Zahlungsschwierigkeiten geratenen

Privatbank gaben jedoch den Anstoß zur Reform der in Rede stehenden Gesetzesbestimmung, die sogar für diese in der Finanzgeschichte Österreichs einzig dastehenden Überschreitungen die formale rechtliche Handhabe geboten hatte. Ein Bundesverfassungsgesetz vom 29. Dezember 1926, BGBl. 7 aus 1927, betreffend Sicherung des Budgetrechtes des Nationalrates, gab dem oben zitierten Art. 6, Punkt XIII des Verwaltungsentlastungsgesetzes nachstehende, gegenwärtig zu Recht bestehende Fassung: „Bundesausgaben, die im Bundesfinanzgesetz oder in einem Sondergesetz nicht vorgesehen sind, bedürfen vor ihrer Vollziehung der verfassungsmäßigen Genehmigung des Nationalrates, die vom Bundesminister für Finanzen einzuholen ist. Bei Gefahr im Verzuge darf eine solche Bundesausgabe, sofern sie 1 000 000 S. nicht übersteigt, mit Zustimmung des Hauptausschusses vollzogen werden; die Genehmigung des Nationalrates ist nachträglich anzusprechen“. Das heißt, qualitative Überschreitungen der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Ausgaben sind derzeit überhaupt nur noch mit vorgängiger parlamentarischer, niemals mit bloßer ministerieller Genehmigung zulässig. Nur die Höhe der unvorhergesehenen Ausgabe macht einen Unterschied in der Richtung, ob die einstweilige Zustimmung eines Parlamentsausschusses zur Vollziehung der Ausgabe genügt, oder ob hierzu die Zustimmung des Plenums erforderlich ist.

Die nur teilweise Novellierung der erörterten Bestimmungen hat einen tiefen Unterschied in der Behandlung qualitativer und quantitativer Budgetüberschreitungen herbeigeführt, der sachlich wohl kaum zu rechtfertigen ist. Denn wenn die größte quantitative Budgetüberschreitung mit ministerieller Genehmigung zulässig ist, so ist insoweit das parlamentarische Budgetrecht für einen parlamentarischen Staat vielleicht allzusehr entwertet. Wenn andererseits die geringste qualitative Ausgabenüberschreitung nur mit parlamentarischer Genehmigung zulässig ist, so heißt dies vielleicht allzusehr auf dem Schein des Parlamentarismus bestehen. Namentlich aber bedeutet eine engherzige Begrenzung der Mehrbeträge, die mit vorläufiger Zustimmung des Hauptausschusses verausgabt werden dürfen, eine starke Beengung der finanziellen Bewegungsfreiheit. Das Erfordernis, für den kleinsten sachlichen Mehraufwand die Zustimmung der Vollversammlung des Parlamentes einzuholen, vereitelt unter Umständen sachlich voll gerechtfertigte Mehrausgaben.