

DAS BUDGETRECHT  
DES  
KÖNIGREICHES SACHSEN

VON

DR. IUR. ET PHIL. FELIX VON SCHROEDER



LEIPZIG  
VERLAG VON VEIT & COMP.  
1906

Leipziger juristische Inauguraldissertation.

Druck von Metzger & Wittig in Leipzig.

**MEINER MUTTER**



# Inhalt.

|  | Seite |
|--|-------|
| § 1. Einleitung . . . . .  | 1     |
| <b>Erstes Kapitel. Das Budget im allgemeinen.</b>  |       |
| § 2. 1. Begriff von Budget und Budgetrecht . . . . .   | 6     |
| § 2. 2. Das sächsische Budget . . . . .  | 9     |
| § 3. a) Allgemeines . . . . .  | 9     |
| § 4. b) Aufstellung und Vorlegung des Etats . . . . .  | 11    |
| § 5. c) Beratung und Beschlußfassung über den Etat in den<br>Kammern . . . . .               | 14    |
| § 6. d) Finanzperioden des Staatshaushalts . . . . .   | 17    |
| § 7. e) Ordentlicher und außerordentlicher Etat . . . . .                                    | 17    |
| § 8. f) Die Publikation des Etats . . . . .  | 20    |
| <b>Zweites Kapitel. Das Steuerbewilligungsrecht.</b>   |       |
| § 9. 1. Anlehnung an das alte Steuerbewilligungsrecht . . . . .                              | 21    |
| § 10. 2. § 96 der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 . . . . .                         | 24    |
| § 11. 3. Jetzige Fassung und Bedeutung des § 96 VU. . . . .                                  | 25    |
| § 12. 4. Steuerbewilligung und Steuergesetz als Bedingungen der<br>Steuererhebung . . . . .  | 27    |
| <b>Drittes Kapitel. Die Entwicklung des Steuerbewilligungsrechts<br/>zum Budgetrecht.</b>    |       |
| § 13. 1. Allgemeines . . . . .   | 31    |
| § 14. 2. Die Verfassungsänderungen von 1851, 1860 und 1868 . . . . .                         | 32    |
| § 15. 3. Die weitere Entwicklung bis zur Gegenwart . . . . .                                 | 34    |
| <b>Viertes Kapitel. Das Budgetrecht der sächsischen Stände<br/>nach Inhalt und Wirkung.</b>  |       |
| 1. Inhalt des ständischen Budgetrechts . . . . .   | 38    |
| § 16. a) Allgemeines . . . . .   | 38    |
| § 17. b) Die Einnahmen . . . . .   | 41    |
| § 18. c) Die Ausgaben . . . . .  | 47    |
| § 19. d) Die Schranken des ständischen Budgetrechts nach der<br>Verfassungsurkunde . . . . . | 55    |

|  | Seite      |
|--|------------|
| 2. Wirkung des ständischen Budgetrechts . . . . .  | 60         |
| § 20. a) Die Bedeutung des vereinbarten Budgets für die Regierung  | 60         |
| § 21. b) Die Bedeutung des vereinbarten Budgets für Dritte . .   | 70         |
| § 22. c) Die Rechnungsprüfung . . . . .  | 71         |
| § 23. d) Die ständische Kontrolle des Staatshaushalts . . . . .  | 75         |
| § 24. e) Die Verfassungsgarantien im Lichte des Budgetrechts .   | 79         |
| § 25. f) Rückblick . . . . .   | 83         |
| § 26. <b>Fünftes Kapitel. Das Finanzgesetz . . . . .</b>   | <b>85</b>  |
| § 27. <b>Sechstes Kapitel. Die Rechtslage beim Mangel einer<br/>Vereinbarung über das Budget . . . . .</b> | <b>90</b>  |
| <b>Siebentes Kapitel. Besondere finanzielle Ermächtigungen.</b>  |            |
| § 28. 1. Die Auflösung des Landtags vor der Bewilligung des<br>Budgets . . . . .                           | 98         |
| § 29. 2. Verspätete Verabschiedung des Budgets . . . . .   | 100        |
| § 30. 3. Schleunige finanzielle Maßregeln . . . . .  | 104        |
| § 31. <b>Schlußwort . . . . .</b>  | <b>105</b> |
| <b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>  | <b>107</b> |

## § 1.

### Einleitung.

Das Budgetrecht ist im Verlaufe der letzten Jahrzehnte der Gegenstand eines großen wissenschaftlichen Streites gewesen, und wenn sich auch heute die Wogen dieses Kampfes etwas geglättet haben, so kann man doch durchaus nicht sagen, daß es bereits zu einer Abklärung dieser Streitfrage gekommen wäre, und nach wie vor stehen sich die Anhänger verschiedener Lehren gegenüber, ohne einen Ausgleich zwischen ihren entgegengesetzten Meinungen zu finden.

Bei diesem Streite ist verschiedentlich die Behauptung aufgetaucht, es beständen innerhalb der deutschen Verfassungen zwei große Gegensätze, die sich gerade im Budgetrecht besonders scharf ausprägten. Die eine Richtung sollten die Verfassungen Preußens, des Reiches und einer großen Reihe kleinerer deutscher Staaten<sup>1</sup> darstellen, während die andere ihren Hauptvertreter in der bayerischen Verfassungsurkunde fände, zu der sich die sächsische u. a.<sup>2</sup> gesellten.

FRICKER<sup>3</sup> hat diesen Unterschied als solchen zwar nicht wissenschaftlich erörtert, aber er setzt ihn als bekannt voraus und arbeitet mit den Gegensätzen zwischen preußischer und bayerischer Verfassung.<sup>4</sup> Auch GNEIST<sup>5</sup> setzt diesen Unterschied als bekannt

<sup>1</sup> So Württemberg, Baden, Oldenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Rudolst., Schwarzburg-Sondersh., Schaumburg-Lippe, Waldeck.

<sup>2</sup> Hessen, Sa.-Meiningen, Sa.-Weimar, Sa.-Altenburg, Reuß ä. L.

<sup>3</sup> Natur der Steuerverwilligung. Tüb. Ztschft. Bd. 17.

<sup>4</sup> A. a. O. S. 688, wo es z. B. heißt: „Von einer Feststellung des Etats durch Gesetz ist in Bayern keine Rede.“ Vgl. Pr. VU. Art. 99. — Vgl. auch FRICKER, Gesetz u. Budget, Tüb. Ztschft. Bd. 50 S. 401.

<sup>5</sup> Gesetz u. Budget, 1879, S. 140.

voraus und behauptet, die Verfassungen der deutschen Mittel- und Kleinstaaten beruhten „auf einer Mischung älterer Grundsätze von landständischer Steuerbewilligung mit modernen, hauptsächlich den französischen Verfassungen entlehnten Grundsätzen vom Budget“. SEIDLER<sup>1</sup> lehnt sich in diesem Punkte an GNEIST an. Er sagt, die Verfassungen der deutschen Mittel- und Kleinstaaten zwischen 1815 und 1830 hätten sich die französische von 1814 zum Vorbild genommen, die preußische Verfassungsurkunde hingegen sei bei der Regelung ihres Budgetrechts der belgischen gefolgt.<sup>2</sup>

Fehlte es demnach in der älteren Literatur nicht an Hinweisen auf diesen Gegensatz, so war doch SEYDEL der erste, der in seinem Bayerischen Staatsrecht von zwei Gruppen in den deutschen Verfassungen redete. „Die geschichtliche Anknüpfung,“ heißt es dort,<sup>3</sup> „ist nicht in allen deutschen Verfassungen eine gleich unmittelbare, sie tritt mit voller Deutlichkeit nur in jenen Verfassungen zutage, nach welchen das Zustimmungsrecht des Landtages auf die Bewilligung von Steuern, auf das Finanz- oder Steuergesetz beschränkt, nicht aber auf das Budget ausgedehnt ist. Bei einer anderen Gruppe von Verfassungen dagegen haben fremde Vorbilder und politische Lehrmeinungen Einfluß auf die Gestaltung des Budgetrechts gewonnen. Jene Vorbilder sind zunächst die Verfassungen Belgiens und Frankreichs, mittelbar auch Englands gewesen.“ Und weiter<sup>4</sup>: „Aber trotz der Gemeinschaft der geschichtlichen Wurzel sind beide Systeme der Gestaltung des Budgetrechts staatsrechtlich so verschieden, daß jedes dieser Systeme eine wissenschaftliche Behandlung für sich fordert. — Schon ein flüchtiger Vergleich zeigt, daß, was vom Standpunkte der einen staatsrechtlichen Ordnung aus zweifelloser Rechtssatz ist, vom Standpunkte der anderen Rechtsordnung aus die schwierigste Streitfrage sein kann.“ Auch in SEYDELS übrigen Schriften, die die Lehre vom Budgetrecht behandeln,<sup>5</sup> vertritt der Verfasser

<sup>1</sup> Budget u. Budgetrecht, 1885.

<sup>2</sup> A. a. O. S. 226. Vgl. a. S. 229, 236.

<sup>3</sup> SEYDEL, Bayerisches Staatsrecht, 1885, IV. Bd. S. 291.

<sup>4</sup> A. a. O. S. 292.

<sup>5</sup> Das Budgetrecht des bayer. Landtages u. das Verfassungsverständnis

dieselbe Meinung, wobei er immer davon ausgeht, daß nach bayerischem Staatsrechte das Budget auch formell kein Gesetz sei. Viel schärfer spricht sich HÄNEL<sup>1</sup> über die beiden Richtungen in den deutschen Verfassungen aus, ohne allerdings irgend einen Beweis für seine Behauptung zu erbringen. Auch ZORN,<sup>2</sup> LABAND<sup>3</sup> und JELLINEK<sup>4</sup> folgen der SEYDELSchen Auffassung. In neuester Zeit hat VAN CALKER<sup>5</sup> diesen Unterschied wieder nachdrücklich hervorgehoben. „Als Repräsentant des einen Typus,“ sagt er u. a.<sup>6</sup> „welchem mit Ausnahme von Sachsen-Weimar vornehmlich die älteren Verfassungen des 19. Jahrhunderts, darunter diejenigen aller größeren deutschen Mittelstaaten angehören, erscheint die bayerische Verfassung, usw.“. Er entwirft dann zur Charakterisierung dieses Typus in Anlehnung an SEYDEL einen Abriß des bayerischen Budgetrechts<sup>7</sup>, läßt aber alle größeren deutschen Mittelstaaten weiterhin unerwähnt. Das Wesen des Unterschiedes in den Verfassungen findet auch er darin, daß in Bayern und, wie man aus der angeführten Stelle folgern muß, in den deutschen Mittelstaaten den Ständen nicht das Recht der Zustimmung zum Budget, das Recht der Budgetfeststellung, gewährt sei, sondern daß das Budgetrecht dieser Gruppe sich in der Hauptsache auf das Steuerbewilligungsrecht beschränke, während der preußisch-deutsche Typus das Budgetrecht „auf dem in der Gesetzesform des Budgets zum Ausdruck gelangenden Ausgabenbewilligungsrechte“ fußen lasse.<sup>8</sup>

Der Hauptunterschied dieser beiden Gruppen soll also, wie behauptet wird, in ihrer Auffassung vom Rechte der Volksver-

---

von 1843, 1887, S. 14. — Über Budgetrecht, 1889, S. 12. — Vgl. a. Kommentar zur ReichsV., 1897, S. 386.

<sup>1</sup> Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, 1888, S. 292: „Nur die kompendiarische Gedankenlosigkeit kann es unternehmen, das Budgetrecht beider Typen auf ein und denselben juristischen Leisten zu schlagen.“

<sup>2</sup> ZORN in HIRTHS Annalen, 1889, S. 368.

<sup>3</sup> LABAND, Staatsrecht, II. Bd. Anh. S. 1003.

<sup>4</sup> JELLINEK, Art. Budgetrecht i. Hwbch. d. Staatswch. II. Bd. S. 1171.

<sup>5</sup> VAN CALKER, Badisches Budgetrecht, 1901.

<sup>6</sup> A. a. O. S. 2.

<sup>7</sup> A. a. O. S. 4 flg.

<sup>8</sup> A. a. O. S. 17.

tretenungen zur Mitwirkung am Zustandekommen des Staatshaushaltsetats liegen. Während die eine Gruppe sich eng an das historische Steuerbewilligungsrecht anlehne und auch der verfassungsmäßigen Volksvertretung nichts als ein Steuerbewilligungsrecht gebe, worin allerdings das Zugeständnis enthalten ist, in gewissem Umfange auf den Staatshaushaltsetat einzuwirken, habe sich die andere Gruppe, vor allem Preußen und das Reich, mit ihren Verfassungen an das belgisch-französische Recht angelehnt, woher auch die Bestimmung rühre, daß das Budget durch ein Gesetz zustande kommen soll.

In Rücksicht auf die wichtigen Folgerungen, die aus dieser Bestimmung zu ziehen sind und auf die besonders Laband aufmerksam gemacht hat, dessen verdienstliche Schriften vieles zur Klärung der wissenschaftlichen Streitfragen über das Budgetrecht beigetragen haben, erscheint es begreiflich, daß alle diejenigen, die in jener Bestimmung eine zweischneidige und in ihren Folgen dem Staate höchst gefährliche Gesetzesvorschrift erblickten, mit besonderer Genugtuung auf die bayerisch-sächsische Gruppe der Verfassungen hinwiesen, die das Wort „Gesetz“ in ihren Vorschriften über den Staatshaushaltsetat vermieden hatten. Es ist nicht zu leugnen, daß z. B. SEYDEL mit einem gewissen Stolze auf das bayerische Budgetrecht hinweist, das seines Erachtens gesetzgeberisch bedeutend höher steht als das des Deutschen Reiches.<sup>1</sup>

Mit der Aufstellung solch reiner Typen pflegt es aber in der Regel nicht viel auf sich zu haben. Auch die preußische Verfassung hat unleugbar Beziehungen zum historischen Steuerbewilligungsrechte, und ihr Zusammenhang mit der belgischen Verfassung, an dem ja etwas Wahres sein mag, und den ZORN mit besonderem Nachdrucke betont,<sup>2</sup> ist noch bis heute nicht nachgewiesen.<sup>3</sup> Auf der anderen Seite hat die Gruppe der bayerisch-sächsischen Verfassungen durchaus nicht alle die Vorzüge, die man in ihnen zu finden glaubt, und auch hier ist die Gefahr einer Budgetlosigkeit nicht ausgeschlossen.

<sup>1</sup> SEYDEL, Kommentar z. RV. S. 386.

<sup>2</sup> ZORN in HIRTHS Annalen, 1889, S. 373, 374.

<sup>3</sup> LABAND, Staatsrecht II. Bd. Anh. S. 998.

Es fehlt in der Literatur auch keineswegs an Vertretern, die von dieser grundsätzlichen Scheidung der deutschen Verfassungen in zwei Gruppen nichts wissen wollen. ZÖPFL kennt diesen Unterschied nicht,<sup>1</sup> und GEORG MEYER sagt:<sup>2</sup> „Die Grundsätze über Aufstellung und Bedeutung des Etats sind für alle deutschen Staaten wesentlich gleichartig; insbesondere besteht kein durchgreifender Unterschied zwischen derjenigen Staatengruppe, welche den Etat formell als Gesetz behandelt, und derjenigen, in welcher nur ein Steuergesetz erlassen, das Budget dagegen lediglich durch eine innere Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag festgestellt wird.“<sup>3</sup> Auch OTTO MEYER<sup>4</sup> erkennt den Gegensatz in seinem vollen Umfange nicht an und sagt gegenüber HÄNELS Lehre von den zwei Gruppen: „Es sollen das ‚grundsätzlich verschiedene Typen‘ sein. Der Unterschied berührt aber den Kern nicht und ist auch äußerlich nicht so groß, nicht einmal in dem Punkte, der HÄNEL so wichtig ist, in der tatsächlichen Verwendung der Gesetzesform.“ Zuletzt hat REHM<sup>5</sup> das Vorhandensein zweier Verfassungsgruppen in der Frage der Mitwirkung des Parlamentes bei der Budgetfeststellung entschieden in Abrede gestellt und für die bayerische Verfassung nachgewiesen, daß nach ihren Bestimmungen das Parlament nicht nur ein Prüfungs-, sondern auch ein Zustimmungsrecht bei der Feststellung des Budgets habe,<sup>6</sup> und daß das vereinbarte Budget auch in Bayern Gesetz sei.<sup>7</sup>

Damit wäre für einen wichtigen Repräsentanten der bayerisch-sächsischen Gruppe SEYDELS und HÄNELS das Kennzeichen weggefallen, das ihn hauptsächlich von der preußisch-deutschen unterscheiden sollte. Aber auch nach sächsischem Staatsrechte liegen

<sup>1</sup> ZÖPFL, Grundsätze d. deutsch. Staatsr., 1863, II. T. S. 392, 393.

<sup>2</sup> GEORG MEYER, Deutsch. Staatsrecht § 205, S. 752, 753.

<sup>3</sup> Der gleichen Meinung ist ZELLER, STENGELS Wbch. d. Verwaltungsr. 2. Bd. S. 506.

<sup>4</sup> OTTO MEYER, Deutsch. Verwaltungsr. 1. Bd. S. 384 Anm. 14.

<sup>5</sup> REHM, Budgetrecht des bayerischen Landt., in HIRTHS Annalen 1901, S. 641 ff.

<sup>6</sup> A. a. O. S. 642.

<sup>7</sup> A. a. O. S. 669. — Vgl. die Bemerkung v. ANSCHÜTZ in G. MEYERS D. Staatsrecht § 205, S. 753 Anm. 3.

die Verhältnisse wesentlich anders, als jene Einordnung der sächsischen Verfassung in die bayerisch-sächsische Gruppe ergibt, wie ja auch GEORG MEYER die Verfassung des Königreichs Sachsen in dieser Hinsicht nicht auf eine Linie mit der bayerischen gesetzt wissen will.<sup>1</sup>

---

## Erstes Kapitel.

### Das Budget im allgemeinen.

#### § 2.

##### **I. Begriff von Budget und Budgetrecht.**

Bevor wir der Frage, wie sich Budget und Budgetrecht nach sächsischem Verfassungsrechte gestalten, näher treten können, bedarf es notwendig einer Feststellung der beiden Grundbegriffe, um die es sich hierbei handelt. Erst wenn dies im allgemeinen geschehen ist, können wir uns einer Betrachtung des Budgetrechts im Lichte der sächsischen Verfassung zuwenden.

Der Begriff Budget ist nicht juristischer, sondern wirtschaftlicher Natur. In jeder größeren Wirtschaft muß in bestimmten Zeitabschnitten ein Haushaltsplan aufgestellt werden, eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben in der künftigen Wirtschaftsperiode, um die Einnahme- und Ausgabeposten einander anzupassen und dadurch erst eine geordnete Führung der Wirtschaft zu ermöglichen. Diese Übersicht oder Aufstellung nennt man Budget. Sie wird sich je nach dem Umfange der Wirtschaft bald kleiner, bald größer gestalten. Man hat also unter Budget den Wirtschaftsplan zu verstehen, der den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben einer Wirtschaft, sei es eines einzelnen, sei es einer Gemeinschaft wie Gemeinde und Staat, für eine künftige Wirtschaftsperiode enthält. Er besteht aus Übersichten, Rubriken, Zahlen und hat mit dem

---

<sup>1</sup> GEORG MEYER, Staatsrecht § 205, S. 752 Anm. 1.

die Verhältnisse wesentlich anders, als jene Einordnung der sächsischen Verfassung in die bayerisch-sächsische Gruppe ergibt, wie ja auch GEORG MEYER die Verfassung des Königreichs Sachsen in dieser Hinsicht nicht auf eine Linie mit der bayerischen gesetzt wissen will.<sup>1</sup>

---

## Erstes Kapitel.

### Das Budget im allgemeinen.

#### § 2.

##### **I. Begriff von Budget und Budgetrecht.**

Bevor wir der Frage, wie sich Budget und Budgetrecht nach sächsischem Verfassungsrechte gestalten, näher treten können, bedarf es notwendig einer Feststellung der beiden Grundbegriffe, um die es sich hierbei handelt. Erst wenn dies im allgemeinen geschehen ist, können wir uns einer Betrachtung des Budgetrechts im Lichte der sächsischen Verfassung zuwenden.

Der Begriff Budget ist nicht juristischer, sondern wirtschaftlicher Natur. In jeder größeren Wirtschaft muß in bestimmten Zeitabschnitten ein Haushaltsplan aufgestellt werden, eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben in der künftigen Wirtschaftsperiode, um die Einnahme- und Ausgabeposten einander anzupassen und dadurch erst eine geordnete Führung der Wirtschaft zu ermöglichen. Diese Übersicht oder Aufstellung nennt man Budget. Sie wird sich je nach dem Umfange der Wirtschaft bald kleiner, bald größer gestalten. Man hat also unter Budget den Wirtschaftsplan zu verstehen, der den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben einer Wirtschaft, sei es eines einzelnen, sei es einer Gemeinschaft wie Gemeinde und Staat, für eine künftige Wirtschaftsperiode enthält. Er besteht aus Übersichten, Rubriken, Zahlen und hat mit dem

---

<sup>1</sup> GEORG MEYER, Staatsrecht § 205, S. 752 Anm. 1.