



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

p.: Berliner Brief.

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

Berliner Brief.

Berlin 12. März.

Die seit langer Zeit drohende Ministerkrisis ist plötzlich bei einer Frage, bei welcher man es nicht erwartet hatte, zum Ausbruch gekommen. Man darf sich nicht darüber täuschen: auch ohne den Hagen'schen Antrag würden wir in einigen Wochen entweder einen Ministerwechsel oder eine Kammerauflösung gehabt haben. Der Hagen'sche Antrag war nur der letzte leichte Windstoß, der die welke Blüthe abschüttelte. Der innere Zwiespalt des Ministeriums, der unvermittelte Gegensatz zwischen Herrenhaus und Abgeordnetenhaus, wodurch unsere ganze Gesetzgebung lahm gelegt wurde, die voraussichtliche Resultatlosigkeit der ganzen Session, der Mangel an jeder Aussicht, daß das Ministerium durch einen energischen Entschluß uns aus dieser Versumpfung herausreißen werde, der in Folge davon wachsende Widerwille des Abgeordnetenhauses gegen die Annahme des Militärbudgets, aus welcher doch das Ministerium eine Cabinetsfrage gemacht hatte — das sind die Gründe, welche eine Krisis in nächster Zukunft unvermeidlich erscheinen ließen. Deshalb ist Niemand durch die jetzige Katastrophe überrascht, obwohl man sie nicht in Folge einer solchen Veranlassung erwartet hatte.

Was bedeutet denn aber der Hagen'sche Antrag, welcher so plötzlich unser Ministerium gestürzt hat? Es handelt sich dabei um eine Streitfrage, welche so alt ist, wie unsere Verfassung, nämlich um den Begriff einer Staatsüberschreitung. Nach Artikel 104 unserer Verfassung ist zu Staatsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich. Aber wann ist eine Ausgabe als eine Staatsüberschreitung anzusehen? Der Streit, der über diese Frage schon seit lange geführt wird und wiederholt in den Kammern zur Sprache gekommen ist, dreht sich um folgenden Punkt.

Der Staatshaushalts-Etat, welcher den Kammern vorgelegt wird, besteht aus einem Hauptetat und aus einer Reihe von einzelnen Verwaltungs-Etats, welche die Grundlage des Hauptetats bilden. Der Hauptetat ist im Grunde nichts Anderes, als ein Extract aus den einzelnen Verwaltungsetats. Die letzteren werden den Kammern regelmäßig zugleich mit dem Hauptfinanzetat übergeben. Sie werden von ihnen im Einzelnen berathen, und die ziemlich detaillirten Positionen werden einzeln zur Abstimmung gebracht. Die aus diesen einzelnen Abstimmungen sich ergebenden Summen werden zu größeren, oft sehr bedeutenden Summen zusammenaddirt, und so nach Haupttiteln und Kapiteln in den durch die Gesessammlung publicirten Hauptetat auf-

genommen. Die Frage also ist diese, ob die Regierung nur an die in den Hauptetat aufgenommenen und durch die Gesetzsammlung publicirten Hauptsummen gebunden ist, oder auch an die einzelnen Summen des Verwaltungs-Etats, aus deren Zusammenaddirung jene Hauptsummen entstanden sind. Je nachdem man diese Frage beantwortet, ergibt sich der Begriff der Etatsüberschreitung, zu welcher nach Art. 104 der Verfassung die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich ist. Nach der einen Ansicht liegt eine Etatsüberschreitung nur dann vor, wenn die Summen des Hauptetats überschritten sind; die andere Ansicht aber erklärt es bereits für eine unstatthafte Etatsüberschreitung, wenn zwar im Ganzen die Summen des Hauptetats innegehalten, aber innerhalb derselben die einzelnen Positionen des Verwaltungsetats überschritten, und also Mittel, die zu bestimmten Zwecken bewilligt waren, zu andern fremdartigen Ausgaben verwendet worden sind.

Die Landesvertretung ist gewiß in ihrem vollsten Recht, wenn sie auf diesem Gebiet strenge an ihren Befugnissen festhält. Es handelt sich hier in der That um die Frage, ob die Steuerbewilligung und die Controle der Finanzverwaltung eine Wahrheit oder ein Gaukelspiel sein soll. Denn das Recht der Steuerbewilligung besteht doch nicht bloß darin, daß der Regierung gewisse große Summen in Vausch und Bogen zur Verfügung gestellt werden, sondern die Bedeutung dieses Rechts liegt darin, daß die Zwecke, für welche die bewilligten Gelder verwendet werden sollen, mit der Landesvertretung vereinbart werden. An einem Beispiel wird die Bedeutung der Sache sogleich einleuchtend werden. Einer der Titel des Hauptetats will dem Kriegsminister die Summe von 31,088,812 Thlr. „zur Verpflegung, Ausrüstung und Ergänzung der Truppen“ zur Verfügung stellen. Soll ihm diese Summe in Vausch und Bogen bewilligt werden? Soll der Kriegsminister das Recht haben, über Ersparnisse, welche er vielleicht auf einem Gebiete der Militärverwaltung macht, zu jedem beliebigen Zweck zu verfügen, so lange er nur im Ganzen jene Summe von 31 Millionen nicht überschreitet? Solche Ersparnisse können sehr bedeutend werden, selbst ohne daß man sie künstlich herbeizuführen braucht, z. B. wenn die Preise von Roggen, Hafer, Heu und Stroh erheblich sinken. Mit sorgfamer Nachhülfe lassen sich die Ersparnisse leicht auf ein Paar Millionen steigern. Wer hindert dann den Kriegsminister, aus seinen Ersparnissen ein Paar neue Cavallerieregimenter oder gar neue Cadettenhäuser zu errichten? Unser Kriegsminister hat selbst erklärt, daß er die Ausgaben für die Armee als die productivsten Ausgaben betrachte. Aber die Landesvertretung ist nicht geneigt, ihm unbedingt zu folgen. Vor zwei Jahren bewilligte das Abgeordnetenhaus dem Kriegsminister neun Millionen „zur einstweiligen Aufrechterhaltung der Kriegsbereitschaft“. Herr von Roon

benutzte dies Geld zur definitiven Durchführung einer Organisation, welche jetzt kaum wieder rückgängig zu machen ist. Seitdem herrscht die Ansicht vor, daß man namentlich Herrn von Roon gegenüber den Knopf auf dem Beutel halten muß. Deshalb wünscht man, jene 31 Millionen nicht en bloc zu bewilligen, sondern in einzelnen Positionen, an deren Innehaltung der Minister gebunden sein soll.

Die Schwierigkeit der Budget-Frage liegt offenbar darin, daß man die richtige Grenze zwischen der Controle der Kammer und der freien Bewegung der Regierung finde. Nach beiden Seiten kann man zu weit gehen. Wollte die Kammer die Summen bestimmen, welche für Feuerung und Heizung in jedem einzelnen Amtlocal der preußischen Monarchie zu verwenden sind, so wäre das eine Absurdität, deren Unausführbarkeit auf der Hand liegt. Aber eben so bedenklich ist das andere Extrem, wenn man dem Kriegsminister 31 Millionen en bloc bewilligt. Es handelt sich darum, daß einerseits eine wirksame Controle des Abgeordnetenhauses möglich, und andererseits doch der Regierung diejenige Freiheit erhalten werde, welche zu einer erfolgreichen Finanzverwaltung erforderlich ist.

Mit der Lösung dieser Schwierigkeit hat man sich seit dem Beginn unseres Verfassungslebens beschäftigt. Schon bei der Prüfung des ersten den preußischen Kammern vorgelegten Budgets für 1849—50 kam die Sache zur Sprache. Damals vereinigten beide Kammern sich über den Grundsatz, daß Ueberschreitungen der einzelnen Etatstitel bei den Staatsausgaben auch dann nicht stattfinden dürfen, wenn solche durch Ersparnisse bei anderen Titeln desselben Etats gedeckt werden, und daß daher auch solche Etatsüberschreitungen der nachträglichen Genehmigung der Kammern bedürfen. Den gleichen Grundsatz stellte die zweite Kammer im folgenden Jahre bei dem Etat für 1851 auf; aber schon damals trat die erste Kammer dem nicht bei, sondern erklärte im Gegentheil, daß „als Etatsüberschreitungen nur solche Ausgaben anzusehen sind, welche bei den in dem Staatshaushaltungs-Haupt-Stat ausgebrachten Positionen als Mehrausgaben hervortreten.“ Dies war in der Zeit der fortschreitenden Reaction; schon im folgenden Jahr, bei der Prüfung des Budgets für 1852, schlug die Commission der zweiten Kammer vor, dem im vorigen Jahre von der ersten Kammer angenommenen Grundsatz beizutreten. Diesem Vorschlag gegenüber verteidigte damals (3. Febr. 1852) der Abgeordnete von Patow mit besonderem Nachdruck den früheren Grundsatz; er zeigte, daß die Kammern allerdings das Recht haben, auf die einzelnen Verwaltungs-Etats wieder zurückzugehen, und daß das Genehmigungsrecht der Kammern fast illusorisch werde, wenn sie gezwungen würden, sich bei der Prüfung der Etatsüberschreitungen lediglich auf den Hauptetat zu beschränken. Der Abgeordnete Camphausen war damals der Ansicht, daß diese Frage ihre

principielle Erledigung in dem im Artikel 104 der Verfassung verheißenen Gesetze über die Oberrechnungskammer finden werde. Seitdem schwebt die Frage, ohne principieell entschieden zu sein. In der Praxis hat die nach 1852 im Zunehmen begriffene reactionäre Strömung die Oberhand gewonnen. So hat sich allmählig eine Art der Budgetbewilligung und der Finanzcontrole herausgebildet, von welcher der alte Kühne bekanntlich gesagt hat, sie sei nichts als ein Gaukelspiel.

In diesem Jahre wurde endlich der lange verheißene Gesetzentwurf über die Oberrechnungskammer vorgelegt. Hier mußte der Begriff der Staatsüberschreitung principieell festgestellt werden. Leider hatten bei der Feststellung des Entwurfs die Herren von Noon und von der Heydt über die liberalen Mitglieder des Ministeriums gesiegt. Der Entwurf drohte die bisherige reactionäre Praxis als gesetzliches Princip zu fixiren. Eine Verantwortlichkeit der Minister den Häusern des Landtags gegenüber soll demnach nur in so weit bestehen, als Abweichungen von den Summen des als Gesetz publicirten Staatshaushalts-Etats vorgekommen sind. In den Motiven des Gesetzentwurfs über die Oberrechnungskammer heißt es wörtlich: „Die Beschlüsse, welche bei der Berathung des Staatshaushalts-Etats zu den die Grundlage desselben bildenden Verwaltungs-Etats gefaßt werden, verhalten sich zu den Ansätzen des publicirten Staatshaushalts-Etats überall nur wie die Motive eines Gesetzes zu dessen dispositiven Anordnungen, welche letztere allein die bindende Vorschrift abgeben und deren Ueberschreitung daher allein eine Verantwortlichkeit zur Folge haben kann.“ Dieser Grundsatz, sobald er anerkannt wäre, würde die beschließende Gewalt des Landtags zu einer rathgebenden herabdrücken. Die Commission des Abgeordnetenhauses, an welche der Entwurf gewiesen ist, hat alle diese Bestimmungen herauscorrigirt. Aber ob und in welcher Gestalt der Entwurf über die Oberrechnungskammer Gesetzeskraft erhalten wird, ist bei dem zwischen Herrenhaus und Abgeordnetenhaus bestehenden Zwiespalt vollkommen ungewiß. Wenn also die Finanzcontrole der Landesvertretung nicht noch für eine unbestimmte Zukunft eine unwirksame bleiben sollte, so mußte bei der Behandlung des Budgets selbst die nothwendige Abhilfe getroffen werden.

Dies sind die Voraussetzungen, von denen aus der Antrag des Abgeordneten Hagen zu beurtheilen ist. Der Gedanke Hagen's ist sehr einfach. Wenn nur die in den Hauptetat aufgenommenen Summen gesetzliche und die Regierung bindende Gewalt haben sollen, so hat das Abgeordnetenhaus ein sehr einfaches Mittel, sich eine wirksame Finanzcontrole zu verschaffen. Es braucht nur zu verlangen, daß die einzelnen genehmigten Positionen jedes Special-Etats in den Staatshaushalts-Etat betreffenden Ortes aufgenommen werden; dadurch erhalten alle diese einzelnen Positionen gesetzliche Kraft. Dies ist die

Abſicht des urſprünglichen Antrages, welchen der Abgeordnete Hagen in der Budgetcommiſſion geſtellt hat.

Gegen dieſen Antrag erklärte ſich der Finanzminiſter ſogleich in der Commiſſion mit der größten Entſchiedenheit. Er gab zu, daß eine größere Specialiſirung des Budgets wünſchenswerth ſei, aber behauptete zugleich, die von Hagen verlangte Specialiſirung gehe zu weit; das Haus werde dadurch zu ſehr mit Detailarbeiten überhäuft und die Verwaltung zu ſehr beſchränkt. In Folge davon hat man die Reden, welche der Abgeordnete von Patow 1852 gehalten hat, mehrfach mit den Reden des jetzigen Finanzminiſters von Patow in Parallele gebracht, und die vermeintliche Inconſequenz deſſelben nicht ohne Bitterkeit gerügt. Wer gerecht ſein will, muß Patow gegen ſolche Anſchuldigungen in Schutz nehmen. Einem ganz dürftigen und ſich in den allgemeiſten Sätzen haltenden Budget gegenüber verlangte er 1852 eine größere Specialiſirung. Dagegen erklärt er 1862, daß ein Antrag, der die Titel des jetzigen Budgets etwa um das Siebenfache vermehren will, in der Specialiſirung zu weit gehe. Zwiſchen dieſen beiden Anſichten iſt kein Widerſpruch.

Der urſprüngliche Hagen'sche Antrag ward mit der Modification, daß eine in gewiſſen Fällen etwa zweckmäßige Zusammenziehung der Poſitionen vorbehalten werde, von der Commiſſion mit 20 gegen 7 Stimmen angenommen. In einer ſpäteren Commiſſionſitzung aber, am 27. Febr., ward die Frage nochmals zur Erörterung gebracht. Der Finanzminiſter ſprach ſich nochmals gegen den urſprünglichen Antrag aus, erklärte aber zugleich, daß die Regierung einer größeren Specialiſirung des Staatshaushalts-Etats nicht entgegen ſei, nur müſſe ſie dabei von einer doppelten Vorausſetzung ausgehen, nämlich 1), daß die Specialiſirung gewiſſe Grenzen nicht überſchreite, damit die Verwaltung in der freien Bewegung nicht zu ſehr gehemmt werde, und 2) daß nicht ſchon der Staatshaushalts-Etat für 1862 nach dieſem neuen System umgearbeitet werden ſolle, ſondern daß die größere Specialiſirung erſt bei der Aufſtellung des Etats für 1863 in Anwendung komme. Es gelang dem Finanzminiſter, die Budgetcommiſſion für ſeine Anſicht zu gewinnen. Der Abgeordnete Behrend, welcher zu den Führern der Fortſchrittspartei gehört, beantragte den früheren Beſchluß wieder aufzuheben; dieß geſchah mit 19 gegen 14 Stimmen. Darauf beſchloß die Commiſſion mit 20 gegen 13 Stimmen einen Antrag, durch welchen 1) eine Vermehrung der Titel des Staatshaushalts-Etats für nothwendig erklärt, 2) die Budgetcommiſſion ermächtigt wird, Vorſchläge zu machen, nach welchen die Titel des Staatshaushalts-Etats pro 1863 feſtgeſtellt werden ſollen, und 3) die Regierung aufgefordert wird, den Staatshaushalts-Etat für 1863, nach den vom Hauſe demnächſt anzunehmenden Vorſchlägen, im nächſten Jahre der Landesvertretung

vorzulegen. Mit diesem Antrag war der Finanzminister einverstanden, und es schien also jede Möglichkeit eines Conflict's beseitigt.

Aber ganz anders kam es, als am letzten Donnerstag (6. März) die Sache im Plenum des Hauses verhandelt wurde. Eine große Anzahl von Mitgliedern war damit unzufrieden, daß die wirksamere Finanzcontrole erst 1863 in Ausführung kommen solle, während sie doch gerade jetzt dringend wünschenswerth sei, wo, wie es scheint, definitive Provisoria wieder in Aussicht stehen. Der Abgeordnete Hagen nahm also seinen ursprünglichen Antrag in einer etwas modificirten Weise wieder auf. Sein neuer Antrag geht dahin, daß 1) der Staatshaushalts-Etat in seinen Titeln durch Aufnahme der wesentlichen Einnahme- und Ausgabe-Positionen aus den demselben zu Grunde liegenden Verwaltungs-Etats mehr zu specialisiren, 2) diese Specialisirung schon bei der Feststellung des Staatshaushalts-Etats pro 1862, und zwar im Anhalt an die Titel und Titelabtheilungen der pro 1859 gelegten Special-Rechnungen zu bewirken sei. Von dem früheren Antrag unterscheidet sich dieser neue dadurch, daß die Specialisirung des Etats, welche jetzt verlangt wird, lange nicht so weit geht, als in dem ersten Antrag. Der Unterschied von dem Commissions-Antrag liegt darin, daß Hagen dabei bleibt, die Specialisirung auch schon für das Jahr 1862 zu verlangen.

Dies ist der Punkt, wo der Conflict mit der Regierung eintritt. Der Finanzminister hat principiell gegen den Hagen'schen Antrag im Grunde nichts einzuwenden. Er kämpft nur gegen die sofortige Durchführung in dem Budget des laufenden Jahres. Auch dies erklärt er nicht für unausführbar. Er hat nur das Bedenken, daß, weil die Vorarbeiten für das Budget schon alle gemacht sind, durch die Annahme des Antrages die Wiederholung einer sehr mühsamen Arbeit nothwendig werde, und daß der Erfolg wahrscheinlich in keinem Verhältniß zu der Mühe stehen werde. Dabei erklärte er ausdrücklich, daß er den Antrag nicht als ein Mißtrauensvotum auffasse, fügte aber doch zugleich hinzu, er werde sich fragen, ob nach Annahme des Antrags es noch möglich sei, zu regieren und die Verantwortung für die Leitung der Geschäfte zu übernehmen, ob darin nicht ein Eingriff in die Executive liege. Vergeblich versuchte der Abgeordnete Kühne durch ein vermittelndes Amendement, welches wenigstens eine theilweise Specialisirung des Etats schon für das Jahr 1862 in Aussicht stellte, den unmittelbar drohenden Conflict zu umgehen. Der Finanzminister, welcher anfänglich auch das Amendement Kühne zurückwies, erklärte sich schließlich mit demselben einverstanden. Gleichwohl ward bei der Abstimmung der Hagen'sche Antrag mit 171 gegen 143 Stimmen angenommen. Für den Antrag stimmten die Fortschrittspartei, die Fractionen Immermann und Bockum-Dolffs (nur der Abgeordnete Stavenhagen stimmte mit der Minorität), ferner die Polen und einige wenige Mitglieder

der Fraction Grabow. Gegen den Antrag stimmten die Fraction Grabow, die Ultramontanen und die Reactionäre.

Dies ist der Vorgang, welcher die Krisis zum Ausbruch gebracht hat. Den weiteren Verlauf können wir in wenigen Worten zusammenfassen. Die auf Sonnabend (8. März) angesetzte Sitzung des Abgeordnetenhauses ward auf den Wunsch des Staatsministeriums bis Dienstag vertagt. Dagegen fand am Sonnabend eine Conseil Sitzung unter dem Vorsitz des Königs statt. Nach dieser Sitzung wurde ein Ministerrath gehalten, in welchem das gesammte Ministerium beschloß, seine Entlassung einzureichen. Noch im Laufe desselben Nachmittags übergab das Staatsministerium sein Entlassungsgesuch dem König. Der König nahm dasselbe nicht an. Am Dienstag, den 11. März erfolgte die Auflösung des Abgeordnetenhauses, die Vertagung des Herrenhauses. Der Unterrichtsminister Hr. v. Bethmann-Hollweg tritt von seinem Posten ab.

Wir haben jetzt eine der Proben zu bestehen, welche einem jungen, sich erst befestigenden Verfassungsleben nie erspart werden. Aber über Cines herrscht die vollständige Einigkeit. Der vorliegende Conflict wird sich auf dem Boden der Verfassung und mit verfassungsmäßigen Mitteln lösen. Bei aller Spannung herrscht hier eine vollkommen ruhige Fassung. Man weiß, daß eine Regierung, welcher der König die Leitung der Geschäfte anvertraut, nur Mittel anwenden wird, welche die Verfassung an die Hand gibt. Und das Land weiß, daß es durch die Neuwahlen das vollkommen ausreichende Mittel in der Hand hat, seine politischen Ansichten zur Geltung zu bringen.

q.

Die Auflösung des preussischen Abgeordnetenhauses.

Es war kein glorreicher Tag in dem jungen Verfassungsleben Preußens, an welchem der Gegensatz zwischen Ministerium und Kammern zum Ausbruch kam, fast zufällig, allen Parteien unerwartet. Wie berechtigt der Hagen'sche Antrag an sich war, nach den Versprechungen des Ministers v. Patow, für das nächste Jahr den Wünschen der Commission gemäß die Budgetposten einzurichten, war das Verwerfen des Kühne'schen Amendements und das Beharren auf einer Einführung schon in diesem Jahre ein Mißtrauensvotum. Während der Debatte selbst spannten sich die Gegensätze, und alle Parteien verfahren unter dem Einfluß der Stunde. Die Fortschrittspartei fehlte darin, daß ihre Angriffe auf den liberalsten und talentvollsten der Minister einen persönlichen Charakter erhielten; sie vergaß im Eifer, daß es in hohem Grade unklug war, in einer Nebenfrage das Ministerium herauszufordern und zum Aeußersten zu treiben. Die Fraction Grabow verlor so sehr ihre Haltung, daß kein einziges ihrer Mitglieder auch nur auf den Gedanken kam, durch einen Antrag auf Vertagung den unzweckmäßigen Kampf zu unterbrechen. Der Minister endlich, dessen verfassungsmäßige Haltung dem unbefangenen Leser der Debatte lebhaften Antheil einflößt, hätte die Sache behandeln sollen, wie sie verdiente, als eine Laune seiner jungen Kammer. Die Anstellung eines halben Duzend Calculatoren schon in diesem Jahre hätte den argwöhnischen Wünschen des Abgeordnetenhauses Befriedigung gewährt. Ein erfahrener Politiker, wie Herr v. Patow, hätte immer noch Recht, mit einigem Humor auf solche Debatten zu sehen.

Zuletzt freilich wurde der ganze Conflict nur möglich, weil die Stellung des Ministeriums zwischen Krone und Volk unhaltbar geworden war.

Was soll nun geschehen? Zunächst mögen die liberalen Mitglieder des Mini-