



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Kusserow, H. v.: Budgetrecht und Flottengesetz

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

Ausbeute allein, die in einer ausführlichen Beschreibung, in Meßtabelle und auf zwanzig in Lichtdruck nach photographischen Aufnahmen ausgeführten Tafeln mitgeteilt wird, rechtfertigt schon den großen Aufwand, den die Herausgabe des Werks verursacht hat, der aber keineswegs durch den Preis wieder eingebracht werden soll. Der Preis ist im Gegenteil sehr niedrig angesetzt worden, weil man eine große Verbreitung des Werks zur Bekämpfung falscher Anschauungen und zur Aufklärung über die Bewohner, die Fauna, die Flora und die geologische Beschaffenheit unsrer Schutzgebiete wünscht. Diesen letzten Zwecken dienen die ebenfalls mit gründlicher Sachkenntnis verfaßten, reich illustrierten Abschnitte über Zoologie von Paul Matschie, über Botanik von M. Gürke und über Geologie von Stromer von Reichenbach. Die Verfasser behaupten zwar mit Bescheidenheit, nur Stückwerk, im besten Falle nur Vorarbeiten geliefert zu haben; der Laie bekommt aber — und für Laien ist das Werk zunächst bestimmt — den Eindruck, daß ihm hier schon reife Früchte wissenschaftlicher Forschung in anziehender, gemeinverständlicher Form geboten werden.



Budgetrecht und Flottengesetz

Von H. v. Kufferow (Hamburg)



In seiner jüngst erschienenen Broschüre „Flotte und Flottengesetz“ hat Herr Eugen Richter auf Seite 11 unter Zurückweisung einer auf die Haltung der Fortschrittspartei gegenüber dem Flotten-Gründungsplan von 1867 bezüglichen Bemerkung des Abgeordneten Rickert behauptet: „über den Plan von 1867 hat der Reichstag keinen Beschluß gefaßt.“

Mit derselben Behauptung hat seinerzeit die „Freisinnige Zeitung“ eine Äußerung zurückweisen zu können geglaubt, die ich bei meinem Vortrag über die Flottenfrage im Architektenhause in Berlin am 13. September v. J. gethan hatte, und die lautete:*)

Jener Plan ist der einzige feste Boden, auf den wir uns stellen können, um uns nicht in dem Labyrinth der spätern Pläne und der hierüber gepflognen Reichstagsdebatten zu verlieren und uns mit abgethanen parlamentarischen Situationen zu beschäftigen, was zu einer unfruchtbaren retrospektiven Kritik führen müßte. Wir haben die Zukunft im Auge. Und für diese bleibt, wie für die Vergangenheit, der Plan von 1867 die leider nicht immer festgehaltne gesetzliche Norm für die not-

*) Siehe Beilage zur „Deutschen Kolonialzeitung“ Nr. 20 vom 25. September 1897.

wendige Entwicklung und Unterhaltung unsrer Marine. Alle spätern Pläne und Denkschriften waren lediglich thatsächliche Kompromisse, einerseits zwischen wechselnden Ansichten der jeweiligen Marineverwaltung über die augenblicklich dringendsten Bedürfnisse, und andererseits der Rücksicht auf die Bewilligungschancen im Reichstag, je nach seiner derzeitigen Zusammensetzung. Von diesen spätern Plänen und Denkschriften hat noch in der letzten Reichstagsitzung unwiderlegt gesagt werden können, daß dieselben niemals zu bindenden, gesetzlichen Beschlüssen erhoben worden seien. Die geschlossenen Kompromisse hatten aber die Vernachlässigung bald der einen, bald der andern Aufgabe und schließlich die verminderte Leistungsfähigkeit der Flotte für alle ihre Aufgaben zur Folge. Der Flottengründungsplan von 1867 ist aber durch keinen spätern gesetzgeberischen Akt aufgehoben worden und muß wieder die feste Richtschnur werden.

Dem gegenüber sagte die „Freisinnige Zeitung“: „Jener Plan ist weder durch Gesetz, noch durch eine Zustimmung des Reichstags festgelegt worden, vielmehr ist derselbe nur eine Motivierung der damaligen Anleiheforderungen von dreißig Millionen Mark gewesen.“ Ich schiene wohl, so schloß jener Angriff, vor meiner Marinerede das Reichstagsgesetzblatt von 1867 und die Anlagen zu den Reichstagsitzungen jener Zeit nicht in die Hand genommen zu haben.

Bei der entscheidenden grundsätzlichen Bedeutung, die der Frage einer Bindung des Reichstags hinsichtlich seines verfassungsmäßigen Budgetrechts für die Annahme des Flottengesetzentwurfs von seinen Gegnern beigelegt wird, erscheint es gerade jetzt von Wert, die Behauptung des Leiters der „Freisinnigen Zeitung“ an der Hand der Verhandlungen des Norddeutschen Reichstags und des Deutschen Reichstags auf ihre geschichtliche Richtigkeit zu prüfen.

Der Bundeskanzler Graf von Bismarck legte mit Schreiben vom 15. Oktober 1867 dem Reichstag des Norddeutschen Bundes den Entwurf eines „Gesetzes, betreffend den außerordentlichen Geldbedarf des Norddeutschen Bundes zum Zwecke der Erweiterung der Bundeskriegsmarine und der Herstellung der Küstenverteidigung nebst Motiven, wie solcher von dem Bundesrate beschloffen worden, zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme“ vor. Diese Motive enthielten den sogenannten Flottengründungsplan, der unbestrittenermaßen den Aufbau der Bundeskriegsmarine innerhalb einer ersten Periode von zehn Jahren bezweckte. § 1 des Gesetzes lautete:

Zur Bestreitung der außerordentlichen Ausgaben für die Bundesmarine, soweit dieselben während der nächsten Jahre nach Maßgabe der Bestimmungen des Artikels 70 der Verfassung des Norddeutschen Bundes ihre Deckung nicht finden, sowie zu den Kosten der Küstenverteidigung sind die erforderlichen Geldmittel bis auf Höhe von zehn Millionen Thaler durch eine verzinsliche Anleihe zu beschaffen, die nach Maßgabe des Bedarfs allmählich zu realisiren und der Marine-, resp. Militärverwaltung zu überweisen ist.

Der Gesetzentwurf kam in der Sitzung vom 22. Oktober 1867 zur Verhandlung. Zunächst begründete der Bundeskommissar Kontreadmiral Sachmann

die Vorlage, indem er ausführte, daß die Regierung hoffe, mit der Flotte die derselben in der Denkschrift gestellten Aufgaben erfüllen zu können, wenn es ihr gelungen sein werde, innerhalb einer zehnjährigen Frist mit den beantragten Mitteln die Bundesflotte auf die in der Denkschrift angegebene Stärke von sechzehn Panzerschiffen, zwanzig Korvetten und einer Anzahl kleinerer Schiffe zu bringen. Die in der Anlage III der Denkschrift enthaltne Aufstellung über Zweck und Verwendung der beantragten Mittel solle nicht eine strikte Norm für die fortlaufenden zehn Jahre sein, vielmehr würde der alljährlich dem Reichstag vorzulegende Staatshaushaltsetat über die spezielle Verwendung der Mittel jedes kommenden Jahres Aufschluß geben. Es käme jedoch darauf an, daß der Reichstag anerkenne, daß die von der Regierung beantragten außerordentlichen Mittel für die Förderung der Flotte nötig seien, und daß die Flotte in der beantragten Stärke sich nicht durch die im Etat bewilligten Mittel erlangen ließe.

Der erste Redner war der zur Fortschrittspartei gehörige Abgeordnete von Kirchmann. Er erkannte an, daß es sich bei dem Gesetzentwurf um die Zustimmung für Ausgaben von 80 Millionen Thalern im Interesse der Marine in den nächsten zehn Jahren handle. Auch erklärte er, daß er hinsichtlich des Planes der Regierung, wie er für die erste Periode (zehn Jahre) angedeutet sei, keine wesentlichen Bedenken namens seiner politischen Freunde erhebe, doch glaube er, statt des vorgeschlagenen Weges der Anleihe den einer eventuellen Erhöhung der Matrikularbeiträge empfehlen zu sollen. Nach Artikel 73 der Verfassung sei die Beschließung von solchen Anleihen allerdings zulässig, doch bestehe keine Verbindlichkeit hierzu. Er befürwortete eine Jahresbewilligung in der Höhe des für das kommende Jahr notwendigen Bedarfs und schloß mit dem Satz: „Wenn das für das eine Jahr geschehen ist, so ist meines Erachtens auch die Regierung vollkommen gedeckt für die spätern Jahre, denn, wie ich schon ausgeführt habe, der Beschluß des Hauses wird gewiß in den spätern Jahren, soweit er sich eben auf die Fortführung eines in seinem Anfang genehmigten Planes bezieht, festgehalten werden.“

Hierauf nahm Abgeordneter Twesten das Wort zu der Vorlage und zu einem von ihm eingebrachten Amendement folgenden Wortlauts: „Nach § 8 des Gesetzentwurfs als § 9 einzuschalten: Die auf Grund dieses Gesetzes zu erhebenden Anleihequoten und die aus der Anleihe zu verwendenden Summen sind alljährlich durch den Bundeshaushaltsetat oder durch ein besondres Gesetz festzustellen.“ Herr Twesten begründete sein Amendement folgendermaßen:

Wir sehen aus den Motiven und aus dem Vergleich derselben mit dem von uns für das Jahr 1868 bewilligten Marineetat, daß durchschnittlich in den nächsten zehn Jahren jährlich acht Millionen (Thaler) auf die Marine verwendet werden sollen; die Summe bleibt ungefähr dieselbe nach dem Plan der Regierung. Ein

Unterschied liegt nur darin, daß im Anfang das Extraordinarium größer und das Ordinarium geringer ist, während allmählich beim Wachsen der Marine das Ordinarium größer, das Extraordinarium geringer wird. . . .

Der Zweck, die Marine schneller zu erweitern und schneller auf einen achtunggebietenden Fuß zu bringen, als es durch Matrikularbeiträge geschehen kann, wird im ganzen Hause keinem Widerspruch begegnen. Damit ist für mich die Frage der Anleihe entschieden. Die Regierung glaubt für die nächsten zehn Jahre zehn Millionen (Thaler) durch eine Anleihe aufbringen zu müssen. Ich finde nicht das mindeste Bedenken, das zu genehmigen.

Später sagte Herr Twisten:

Ich halte uns hier durch das jetzige Gesetz, wenn die Anleihe auf Grund der uns mitgeteilten Motive genehmigt wird, für gebunden und verpflichtet, in jedem Jahre, sei es im Etat oder durch ein besondres Gesetz, dasjenige zu genehmigen, was die Regierung auf Grund dieses Planes verwenden will, und noch mehr ist es selbstverständlich, daß, wenn die Regierung auf Grund der Verwendung sagt: Um diese Verwendung zu bestreiten, wollen wir aus der Anleihe die betreffende Summe von so und so viel Millionen entnehmen, daß es dann nur eine Formsache ist, diese Quoten der Anleihe in das Etatsgesetz aufzunehmen. Wenn uns die Regierung gesagt hätte oder noch jetzt sagen wollte, was sie im nächsten Jahre aus dieser Anleihe verwenden will, so würde ich vollkommen bereit sein, diese Summe schon jetzt in einen § 9 des Gesetzes aufzunehmen und mein Amendement etwa dahin abzuändern, daß durch den Staatshaushaltsetat festgestellt werden soll die Summe der Ausgaben und die entsprechende Quote der Anleihen für jedes Jahr, daß aber für das Jahr 1868 bereits eine Summe von so und so viel der Regierung zur Disposition gestellt wird. Durch den Etat kann nie eine Anleihe bewilligt werden.

Dagegen können die Ausgaben für bestimmte Zwecke nicht durch dieses Gesetz bewilligt werden, weil sie nicht darin stehen; die Ausgaben, die die Regierung machen will, stehen nur in den Motiven, die Motive sind aber kein Gesetz. Ich will es aber aus den Motiven in das Gesetz bringen, weil eben Motive kein Gesetz sind, und eine gesetzliche Feststellung notwendig ist.

Abgeordneter Twisten zog im Lauf der Debatte sein Amendement zu Gunsten des folgendermaßen lautenden Amendements des Abgeordneten v. Arnub zurück:

Die auf Grund dieses Gesetzes jährlich zu verwendenden Beträge sind in den Bundeshaushaltsetat des betreffenden Jahres aufzunehmen. Für das Jahr 1868 werden der Marineverwaltung 3100000 Thaler und der Militärverwaltung zur Küstenverteidigung 500000 Thaler zur Verfügung gestellt.

Nachdem der Abgeordnete Dr. Waldeck sich gegen eine Bindung für viele Jahre ausgesprochen hatte, teils aus verfassungsmäßigen Bedenken, teils weil er von der Notwendigkeit einer stärkern Entwicklung der deutschen Flotte, wie sie in den Motiven nach Ablauf der zehnjährigen ersten Periode vielleicht beabsichtigt werde, nicht überzeugt war, nahm Abgeordneter Lasfer zur Spezialdebatte das Wort; er äußerte sich folgendermaßen:

Ich will mich zunächst gegen prinzipielle Bedenken wenden, welche der Abgeordnete Waldeck gegen die Anleihe vorgebracht hat. Nach seiner Meinung ver-

stößt jede Vorbewilligung auf eine bestimmte Zeit gegen unser Budgetrecht und gegen die ausdrückliche Bestimmung der Verfassung. Dagegen verweise ich auf den Artikel 71 der Verfassung, wonach die gemeinschaftlichen Ausgaben zwar in der Regel für ein Jahr bewilligt werden, jedoch in besondern Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden können. In der Diskussion der Verfassung sind, wenn ich nicht irre, gerade für die Marine Anleihen und die Vorbewilligung für mehrere Jahre ins Auge gefaßt worden. Ich glaube also, daß wir heute nur das ausführen, woran wir bei der Beratung über die Verfassung bereits gedacht haben. — Später sagte er: Wenn dem aber so ist, und wenn wir alle übereinstimmen, daß unsre Marine notwendigerweise einer gesicherten Grundlage und einer erheblichen Förderung bedarf, einer solchen Förderung, wie sie möglicherweise über die Kräfte der einzelnen Staaten hinausgeht, dann handeln wir nicht nur nach unsrer verfassungsmäßigen Befugnis, sondern auch nach unsrer verfassungsmäßigen Verpflichtung, daß wir den Norddeutschen Bund mit den notwendigen Bedürfnissen im Wege der Anleihe versehen.

Es wurde hierauf die Diskussion über § 1 geschlossen, und der Paragraph wurde mit großer Majorität angenommen. Nachdem der Bundeskommissar erklärt hatte, die Regierung würde dem Amendement von Unruh zustimmen, wurde der den Anträgen entsprechende Zusatzparagraph mit fast einstimmiger Majorität des Hauses angenommen. Hierauf erfolgte die Ablehnung eines auf Abkürzung der zehnjährigen Bauperiode gerichteten Antrags des Abgeordneten Meier (Bremen). Diese Ablehnung motivirte der Abgeordnete Graf Schwerin-Puzar dahin, daß der Reichstag hinsichtlich des Tempos wohl der Regierung vertrauen könne.

In der dritten Lesung erneuerte der Abgeordnete von Kirchmann den Versuch, die Anleihe zu Fall zu bringen. Er wollte allerdings nicht, wie jetzt die Gegner des Flottengesetzes, die Zukunft der Marine ausschließlich von der jährlichen Etatsbewilligung abhängig machen, er erklärte vielmehr am Schluß seiner Rede: „Wir wollen ebenso eine Flotte wie Sie (auf die rechte Seite deutend), wir wollen die Regierung auch in der ersten Periode unterstützen, wie es in dem Berichte angedeutet worden ist. Wir wollen aber für diesen Zweck nicht Mittel anwenden, die jede gesunde Staats- und Hauswirtschaft verurteilt.“

Er war also nur gegen das Mittel der Anleihe. Gleichwohl wurde das Anleihegesetz mit großer Majorität angenommen.

Da nach den stenographischen Berichten die Abstimmungen nicht namentlich waren, so ist es nicht möglich, mit Bestimmtheit zu sagen, ob die Fortschrittspartei geschlossen oder nur teilweise gegen das Gesetz gestimmt hat. Hierauf kommt es aber auch gar nicht an, vielmehr darauf, wie die Frage des Budgetrechts damals von der überwiegenden Majorität des Norddeutschen Reichstags beantwortet worden ist. Aus dem Vorstehenden kann es keinem Zweifel unterliegen, daß er durch seine am 24. Oktober 1867 erfolgte verfassungsmäßige Zustimmung zu dem am 9. November 1867 publizirten Anleihegesetz sich selbst

und seine Rechtsnachfolger für eine längere Reihe von Jahren positiv zur Bewilligung der nötigen Mittel für die Ausführung des in den Motiven zu dem Gesetze niedergelegten und vom Bundesrat und Reichstag angenommenen Flottengründungsplans verpflichtet hatte. Desgleichen lassen die Ausführungen der als besonders treue Hüter des verfassungsmäßigen Budgetrechts bekannten Abgeordneten Twesten und Lasker keinen Zweifel zu weder über die gewollte Bindung des Budgetrechts durch das Anleihegesetz, noch über die gewollte Tragweite dieser Bindung. In den folgenden Jahren ist auch ein solcher Zweifel thatsächlich von keiner Seite erhoben worden. Die verbündeten Regierungen und der Reichstag behandelten vielmehr ihrerseits den Flottengründungsplan von 1867 als die beschlossene Grundlage für die Fortentwicklung der Marine und für die darnach erforderliche Bewilligung sowohl der in die nachfolgenden Etats einzustellenden Geldmittel, wie für die formale Beschließung der entsprechenden Anleihequoten durch Spezialgesetze, um die Ausführung des Planes zu sichern.

In der Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 17. Juni 1868 wurde der Marineetat für das Jahr 1869 in Verbindung mit dem Gesetze betreffend die Verwaltung der nach Maßgabe des Gesetzes vom 9. November 1867 aufzunehmenden Bundesanleihe erledigt. Der Bevollmächtigte zum Bundesrat, Vizeadmiral Sachmann, führte an, daß der Marineetat für das kommende Jahr auf Grund des Flottengründungsplans von 1867 aufgestellt sei. Er enthalte in einem Ordinarium die Vermehrung im Personal, die in der Denkschrift angedeutet worden sei, als der bis zum Jahre 1877 beabsichtigte Fortgang der Personalentwicklung der Marine. Die Budgetfrage fand ihre Erledigung durch die Anfrage des Präsidenten, ob zu einer der fünf Einnahmepositionen (die letzte lautete: „Zuschuß zum Marineetat nach Maßgabe des Anleihegesetzes von 1867“) eine Erinnerung erhoben werde. Er stellte darauf fest, daß dies nicht der Fall sei, und daß die Summe der Einnahmen also dem Voranschlage gemäß von dem Hause als richtig anerkannt werde.*)

Erwähnt sei noch eine Äußerung des Abgeordneten Twesten zu den Ausgaben, die zwar nicht direkt das Budgetrecht betraf, aber doch bezeichnend für die in dieser Hinsicht damals herrschende grundsätzliche Auffassung erscheint. Er sagte:

Für Schiffsbau sind im Jahre 1869 1700 000 Thaler ausgeworfen. Ich meinerseits freue mich, daß die Marineverwaltung eine so beträchtliche Summe auf den Schiffsbauetat gebracht hat, und daß ich daraus entnehmen kann, daß die Marineverwaltung mit dem Bau von Schiffen rüstig vorgehen will, ohne sich dadurch abhalten zu lassen, daß man wohl voraussehen kann, daß in einigen Jahren die jetzt gebauten Schiffe wieder durch neue Vervollkommnungen, durch neue stärkere Schiffe übertroffen werden. Diesem, meine ich, können wir uns nicht entziehen.

*) Seite 504, Band 1 der Sten. Ber. des Norddeutschen Reichstags von 1868.

Um mit den andern Marinen einigermaßen Schritt zu halten, werden wir nicht warten können, bis die besten Schiffe festgestellt sind; wir werden auch bauen müssen und müssen damit zufrieden sein, wenn unsre Schiffe den besten des Augenblicks gleichkommen. (Zustimmung.)

Ich möchte mir nur die Bitte noch erlauben, daß uns der Herr Vertreter der Marineverwaltung sagen möchte, welche Schiffsbauten für das nächste Jahr in Aussicht genommen sind. Eine spezielle Übersicht für den Schiffsbau ist diesmal nicht wie im vorigen Jahre dem Etat beigelegt, und ich möchte fragen, ob darüber uns jetzt eine Auskunft gegeben werden könnte.

Diese Anfrage spricht am deutlichsten für die Tragweite der Vollmacht, die die Marineverwaltung durch das Gesetz vom 9. November 1867 zur Ausführung des Flottengründungsplans erhalten hatte.

In der Sitzung des Norddeutschen Reichstags vom 24. April 1869*) stand der Marineetat für 1870 auf der Tagesordnung. Vizeadmiral Sachmann leitete die Besprechung mit der Bemerkung ein: „Der Marineetat für 1870 ist aufgestellt nach Maßgabe der Denkschrift von 1867.“ Zugleich kam ein Gesetzentwurf wegen Abänderung des Anleihegesetzes vom 9. November 1867 in zweiter Lesung zur Beratung. Dieser lautete in seinem einzigen Paragraphen:

Der Betrag der zur Bestreitung der außerordentlichen Ausgaben für die Bundeskriegsmarine, sowie zu den Kosten der Küstenverteidigung erforderlichen Geldmittel, welche nach Maßgabe des Gesetzes vom 9. November 1867 durch eine verzinsliche, nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Juni 1868 zu verwaltende Anleihe zu beschaffen sind, wird auf siebzehn Millionen Thaler erhöht.

Der Abgeordnete Freiherr von Hoverbeck bemerkte zwar, daß seines Erachtens der Reichstag weder den Beruf, noch die Berechtigung habe, für lange Jahre hinaus schon Gelder zur Disposition zu stellen, und also in diesem Falle seinem etwaigen Nachfolger ein Recht zu vergeben. Der Reichstag verharrte jedoch auf dem im Jahre 1867 eingenommenen Standpunkt, und es wurde das Anleihegesetz in dem vorangehenden Wortlaute abermals mit großer Majorität angenommen und am 20. Mai 1869 publiziert.

Bemerkenswert sind noch einige Äußerungen des damaligen Vertreters von Bremen, des Abgeordneten Meier, worin er gegenüber dem Abgeordneten von Hoverbeck die Notwendigkeit eines für eine Reihe von Jahren bemessenen Bauplanes betonte und die Entwicklung der Marine nicht dadurch gefährdet wissen wollte, daß man in dem einen Jahre etwas bewillige und dessen Fortsetzung etwa im folgenden Jahre verweigere; er schloß mit folgendem Satze:

Die Verwaltung wird wohl nicht gerade nötig haben, sich genau an den damaligen Plan zu halten, denn so wie die Schiffsbaukunst weiterstreitet, werden sich da natürlich Modifikationen ergeben. Ich glaube aber, daß wir unsrerseits uns das vergegenwärtigen und mindestens eine Summe, wie die hier in Aussicht

*) S. 571 Band 1 der Sten. Ber. des Nordd. Reichstags von 1869.

genommene, sei es im Wege einer Anleihe, sei es im Wege der Steuern — das ist mir ganz gleichgültig — bewilligen müssen, sonst, meine Herren, geben Sie die Marine auf!

Der Abgeordnete Harkort erklärte sich seinerseits auch nicht etwa gegen einen Plan für längere Zeit, sondern nur gegen die Art der Anleihe und verlangte statt dessen, daß die Flotte bei der Verteilung (also der Einnahmen des Bundes) besser bedacht werden möchte.

Der Marineetat für das Jahr 1871 kam in der Sitzung vom 28. März 1870 wiederum in Verbindung mit einem Gesetzentwurf wegen Abänderung des Anleihegesetzes vom 9. November 1867 zur Verhandlung, und es wurde auch in diesem Falle an der Grundlage des Flottengründungsplans von 1867 unverändert festgehalten. Durch die hierbei geführte finanzpolitische Debatte wurden lediglich einige die Tilgung des Schuldkapitals betreffende Gesetzesparagrafen abgeändert.

Auch bei den Verhandlungen im November 1871 wurde bei der Vorberatung des Haushaltsplans des Deutschen Reichs für 1872 an dem Flottengründungsplan von 1867 allerseits als an dem Fundament festgehalten. Die Mehrheit der mit dieser Vorberatung betrauten Kommissarien des Reichstags, als deren Wortführer Herr von Forckenbeck auftrat, erklärte sich für eine Beschleunigung des Flottengründungsplans unter gleichmäßiger Festhaltung an dessen drei Aufgaben, namentlich auch an der vollen Entwicklung der Offensivkraft der Flotte. Der auf Abkürzung der zehnjährigen Periode gerichtete Antrag der Kommissarien, den ich*) durch den Eventualantrag ergänzt hatte, zu dem Ende einen entsprechenden Anteil aus der französischen Kriegskontribution zu entnehmen, blieb allerdings in der Minderheit, weil von dem Marineminister Grafen Roon eingewandt wurde, daß sich schneller als in der bezeichneten zehnjährigen Frist das Personal nicht ausbilden lassen würde. Im übrigen aber erklärte sich auch Graf Roon für die volle Durchführung des Plans, namentlich was die Offensive anlange, die er als die beste Defensivbezeichnete, und Anträge, die den Plan von 1867 in dieser Richtung abzuschwächen versuchten, blieben in der Minderheit. Mit großer Majorität wurde alsdann eine Resolution angenommen, die dahin ging:

Den Reichskanzler aufzufordern: Mit dem nächsten Etat dem Reichstage eine ausführliche Denkschrift vorzulegen, in welcher mit Bezug auf den im Jahre 1867 vorgelegten Gründungsplan namentlich erörtert wird: Wie weit derselbe bereits ausgeführt ist, und welche Mittel zur Ausführung desselben noch erforderlich sind.

Mit Bezug auf diesen Beschluß legte Fürst Bismarck dem deutschen Reichstage am 6. Mai 1872 eine von der Kaiserlichen Admiralität aufgestellte Denkschrift vor, die die Überschrift hatte: Denkschrift, betreffend eine Darlegung,

*) Der Verfasser vertrat im ersten deutschen Reichstage den Wahlkreis Oberfeld-Barmen.

wie weit der in den Motiven zum Anleihegesetz vom 9. November 1867 enthaltne Plan für die Entwicklung der Kaiserlichen Marine — der sogenannte Flottengründungsplan — bereits zur Ausführung gelangt, und welche Mittel noch erforderlich sind zu seiner Durchführung. Die Denkschrift begann mit folgenden Worten:

Der Flottengründungsplan von 1867 hatte den Zweck, die allgemeinen Grundzüge zu veranschaulichen, nach welchen die Marineverwaltung bei dem allmählichen Aufbau der Marine zu verfahren beabsichtige, falls ihr die erforderlichen Geldmittel zu teil würden. Bei der bisherigen Ausführung haben diese Grundzüge sich auch überall als entsprechend erwiesen und werden auch ferner festzuhalten sein, wemngleich sie in einzelnen Richtungen der Erweiterung bedürfen, was in der Folge erläutert werden wird.

Hier ist zu bemerken, daß das Gesetz vom 8. Juli 1872 über die französische Kriegskostenentschädigung im Artikel VI bestimmte, daß die von der Kriegskostenentschädigung einstweilen reservirten anderthalb Milliarden, über deren Verwendung im Wege der Reichsgesetzgebung Bestimmungen getroffen werden sollten, insbesondre die auf Grund der Gesetze vom 9. November 1867 und vom 20. Mai 1869 zur Erweiterung der Bundeskriegsmarine und zur Herstellung der Küstenverteidigung kontrahirten und noch zu kontrahirenden Anleihen getilgt werden sollten.

Die über die Denkschrift vom 6. Mai 1872 im Reichstag gepflognen Verhandlungen hatten wiederum zur Folge, daß der Reichskanzler Fürst Bismarck unterm 21. April 1873 eine Denkschrift vorlegte, die man sich den Flottengründungsplan von 1873 zu nennen gewöhnt hat, mit dem aber eigentlich nicht beabsichtigt war, den Flottengründungsplan von 1867 aufzuheben, obwohl dies thatsächlich später eintrat. In dem Schreiben des Reichskanzlers heißt es:

Der Reichstag hat in seiner vorjährigen Session zu Kapitel 6, Titel 7 der einmaligen und außerordentlichen Ausgaben im Reichshaushaltsetat für 1873 beschlossen: Die Erwartung auszusprechen, daß mit dem Marineetat für 1874 ein Plan über die als notwendig erkannten Abänderungen des ursprünglichen Flottengründungsplans über die in den folgenden fünf Jahren zur weitem Entwicklung der deutschen Marine vorzunehmenden Bauten und auszuführenden Anlagen und über die hierzu erforderlichen Geldmittel nebst den Vorschlägen zu deren Beschaffung vorgelegt werde. Diesem Beschlusse ist der Bundesrat beigetreten.

Es folgt dann der Passus, der die Aufbringung der Mittel für die außerordentlichen Ausgaben der Jahre 1873 bis 1882 im Gesamtbetrage von 72812500 Thalern betraf, von denen für die Jahre 1873 und 1874 über 18 Millionen aus der französischen Kriegskostenentschädigung übernommen werden sollten.

Die Denkschrift selbst begann mit folgenden Worten:

Die dem Entwurf des Gesetzes, betreffend den außerordentlichen Geldbedarf des Norddeutschen Bundes zum Zwecke der Erweiterung der Bundeskriegsmarine 1867

beigegebenen Motive stellen folgende Forderungen an die deutsche Kriegsmarine: 1. Schutz und Vertretung des Seehandels auf allen Meeren; 2. Verteidigung der vaterländischen Küsten; 3. Entwicklung des eignen Offensivvermögens.

Im Gegensatz zur Behauptung des Herrn Richter und der „Freisinnigen Zeitung“ heißt es dann:

Der darauf gegründete sogenannte Flottengründungsplan fand damals die Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, die daraus entspringenden Bedürfnisse wurden bewilligt, und die deutsche Marineverwaltung schritt zu dessen Ausführung. Die unter dem 6. Mai v. J. (1872) dem Reichstage vorgelegte Denkschrift führte aber aus, daß die damals bewilligten Mittel nicht mehr hinreichten, das 1867 gesteckte Ziel zu gewinnen, sondern daß sich zu diesem Zweck ein Mehrbedarf von rund 35 Millionen ergebe.

Die 1867 mitbeschlossenen Motive waren also das Fundament für die Flottenerweiterung, ohne das jenes Gesetz überhaupt in der Luft geschwebt hätte. Denn das Gesetz selbst bezweckte eben nur die Sicherstellung außerordentlicher Geldmittel zu der in den Motiven vorgezeichneten Entwicklung der Marine im Wege der Anleihe, insoweit sie nicht während der nächsten Jahre nach den Bestimmungen des Artikels 70 der Verfassung, also aus Überschüssen gemeinschaftlicher Einnahmen und aus Matrifularbeiträgen, aufgebracht werden würden.

Aus diesen aktenmäßig feststehenden Thatsachen geht klar hervor, daß alle gesetzgebenden Mächte des Norddeutschen Bundes und des Reichs von 1867 bis 1873 nie darüber im Zweifel gewesen sind, daß der Flottengründungsplan von 1867 die verfassungsmäßige Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags des Norddeutschen Bundes gefunden hatte, und daß hieraus von allen Seiten die weitem gesetzlichen und administrativen Folgen gezogen worden sind. Bezeichnend ist auch, daß bei den Beratungen über die Reichsverfassung kein Versuch gemacht worden ist, die heute umstrittenen Bestimmungen der Norddeutschen Bundesverfassung vor ihrer Übernahme auf das Reich abzuändern. Es ist nicht anzunehmen, daß bei einer tiefgehenden Meinungsverschiedenheit über die Auslegung und bisherige praktische Anwendung des verfassungsmäßigen Budgetrechts die gebotene Gelegenheit zu einem Revisionsversuche verabsäumt worden wäre. Jedenfalls stimmen die betreffenden Artikel in beiden Verfassungen wörtlich miteinander überein.

Somit steht fest, daß im Jahre 1867 der Reichstag des Norddeutschen Bundes sich und seine Rechtsnachfolger mit vollem Bewußtsein gebunden hatte, für eine Zeit von zehn Jahren der Marineverwaltung die Mittel zur Ausführung des in den Motiven zu dem Gesetz vom 9. November 1867 niedergelegten Flottengründungsplanes zu bewilligen, und zwar in der darin annähernd geschätzten Höhe zunächst im Rahmen der jährlichen Etats und zusehungsweise im Wege entsprechender Anleihequoten. Als die sich seit 1867 allmählich steigenden Kosten für den Schiffsbau eine Erhöhung der ursprünglich geschätzten Bau-

summe notwendig machten, wurde das ursprüngliche Anleihkapital schon im Frühjahr 1869 bereitwilligst von zehn auf siebenzehn Millionen Thaler erhöht. Der Flottengründungsplan von 1867 würde bis zum Jahre 1877 unter fort-dauernder partieller Bindung des Budgetrechts des Reichstags ausgeführt worden sein, wenn nicht abermals durch das Fortschreiten der Marinetechnik eine starke Erhöhung der ursprünglichen Bau summe erforderlich geworden wäre, und dies im Jahre 1873 dazu geführt hätte, vorläufig von einer systematischen Ausführung des Planes von 1867 bei einzelnen Schiffsgattungen abzu sehn und den Plan abzuändern. Im Verfolg dieser Abänderungen wurde thatsächlich, ohne daß es damals zu grundsätzlichen, die frühern Auslegungen der Verfassung umstoßenden Erörterungen gekommen wäre, von der Regierung auf den Vorteil verzichtet, den ihr die teilweise anerkannte Bindung des Budgetrechts des Reichstags zu Gunsten eines planmäßigen Aufbaus der Flotte gewährt hatte. Gleichviel, ob dies unbewußt oder bewußt geschah, der Verzicht beruhte jedenfalls auf dem festen Vertrauen, daß sich nie eine Majorität im Reichstage gegen eine kräftige Entwicklung unsrer Marine zur Lösung der ihr von Anfang an gestellten Aufgaben in Kriegs- wie in Friedenszeiten finden werde. Dieses Vertrauen erwies sich leider später als trügerisch. Wollte nun die Reichsregierung nicht für unabsehbare Zeit auf den durch die allgemeine Weltlage, durch die Machtstellung des Reichs und das Schutzbedürfnis seines Handels und seiner Kolonien immer dringender gebotenen planmäßigen Aufbau der Flotte verzichten, so mußte sie sich nach den in den letzten Reichstags-sesssionen gemachten Erfahrungen des Vorgangs von 1867 wieder erinnern und denselben Weg oder einen ähnlichen einschlagen, wie ihn seinerzeit die gesetzgebenden Mächte des Norddeutschen Bundes als politisch ratsam und als verfassungsmäßig zulässig angesehen hatten.

Wird nun etwa dem Deutschen Reichstage in dem heute seiner verfassungsmäßigen Zustimmung unterliegenden Flottengesetzentwurf eine weiter gehende Bindung seines Budgetrechts zugemutet, als die war, die die große Majorität des Norddeutschen Bundes nicht nur für zulässig ansah, sondern in die im nationalen Interesse zu willigen — um mit den Worten Lasfers zu reden — sie für eine verfassungsmäßige Verpflichtung der Volksvertretung hielt? Das Gegenteil ist der Fall. Denn hatte der Abgeordnete Twesten im Jahre 1867 an dem ursprünglichen Anleihegesetzentwurf bemängelt, daß dieser die erste der in der zehnjährigen Periode jedenfalls zu bewilligenden Anleihequoten nicht von vornherein enthielt, und daß die Höhe dieser Quote nur aus den Motiven zu ersehen war, und wurde deswegen ein entsprechender Zusatzparagraph beschlossen, dessen verpflichtende Folgen für alle kommenden Etatsjahre während der zehnjährigen Periode vom Reichstag anerkannt wurde, und ließen das Anleihegesetz und der Plan von 1867 der Marineverwaltung für die Ausführung des in den Motiven niedergelegten Planes

die größtmögliche Freiheit: so sieht die heutige Regierungsvorlage im Gesetze selbst nicht nur die Frage der Bewilligung der für die Ausführung des neuen Flottengründungsplans erforderlichen Mittel vor, sondern kleidet auch alle wesentlichen Einzelheiten dieses Planes selbst in Gesetzesparagraphen. Außerdem aber steht im Flottengesetzentwurf der gesetzlichen Bindung des Budgetrechts des Reichstags die im Flottengründungsplan von 1867 nicht gegebene und auch später nie beantragte gesetzliche Organisation der Marine und die gesetzliche Bindung der Marineverwaltung gegenüber. Es darf daher mit aller Bestimmtheit angenommen werden, daß die Majorität des Norddeutschen Reichstags von 1867 — wenn sie heute im Deutschen Reichstage säße — den Flottengesetzentwurf vom Standpunkte des Budgetrechts für noch unbedenklicher ansehen würde als den damaligen Flottengründungsplan und daher die jetzige Vorlage lediglich von dem Gesichtspunkte der materiellen Notwendigkeit der vorgeschlagenen Flottenverstärkung aus prüfen würde. Daß bei der nationalen Gesinnung der damaligen durch keine parteipolitischen zum Nachteil nationaler Interessen beeinflussten Reichstagsmajorität heute diese Notwendigkeit von ihr anerkannt werden würde, kann unmöglich bezweifelt werden.

In der „Deutschen Juristenzeitung“ Nr. 23 vom Jahrgang 1897 und Nr. 4 vom Jahrgang 1898 haben zwei bedeutende Staatsrechtslehrer, Professor Dr. Laband und Professor Dr. Arndt, dies näher dargelegt, wie wenig stichhaltig der jetzt von den Gegnern der Flottenvorlage noch festgehaltene Einwand sei, daß die darin beantragte Bindung des Budgetrechts des Reichstags wider die Verfassung verstoße; sie haben insbesondrer auf die analoge Bindung der gesetzgebenden Mächte des Reichs, u. a. durch die Organisationsgesetze für das deutsche Heer hingewiesen.

Zu der Parteitaktik der Gegenwart gehört es aber, den lebenden Autoritäten auf dem Gebiete des Staatsrechts die subjektive Unabhängigkeit und daher die unbedingte Objektivität bei Beurteilung der in Betracht kommenden Verfassungs- und Rechtsfragen abzustreiten, und so werden diese Aufsätze leider nur wenig Gegner überreden. Es schien mir deshalb nützlich, einmal an die Rechtsauffassung verstorbenen rechtsgelehrter Reichstagsmitglieder zu erinnern, die bei ihren Lebzeiten und darüber hinaus bei allen Parteien als Autoritäten auf diesem Gebiet gegolten haben, vor allem aber die Auslegung und Anwendung des Budgetrechts durch die gesetzgebenden Gewalten des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs in den Jahren 1867 bis 1873.

Möchte es mir hierdurch gelingen, eine Lebensfrage des Vaterlandes fördern zu helfen!

