



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Cleinow, George: Auswärtige Anleihen in der russischen
Budgetgesetzgebung

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

Tabler hatten einen solchen Entschluß nicht für möglich gehalten, weil sie Ähnliches selbst nicht zu tun vermöchten, aber Kaiser Wilhelm kennt die Geschichte seines Hauses zu genau, um nicht zu wissen, daß gerade die hervorragendsten Glieder der Dynastie im seelischen Ringen erstarrten und dann erst recht mit dem Volke verwachsen.



Auswärtige Anleihen in der russischen Budgetgesetzgebung

Von George Kleinow



Während diese Zeilen in Druck gelegt werden, findet gleichzeitig in Paris, London und Holland die Emission der neuesten russischen $4\frac{1}{2}$ prozentigen Staatsanleihe im Betrage von 1350 Millionen Franken zum Kurse von $89\frac{1}{2}$ Prozent statt. Wie der Frankfurter Zeitung*) aus Paris gemeldet wird, „haben die Besprechungen tagelang gedauert, und der niedrige Kurs hat allgemein überrascht; er hat auf den Stand der ältern Anleihen einen Druck ausgeübt, während die neue Anleihe bereits mit einer Prämie von über 2 Prozent gehandelt wurde“. Wir sind in der Lage, auf Grund eigener Information von durchaus eingeweihter Seite hinzuzufügen, daß die russische Regierung tatsächlich nur 83 Prozent erhält und den Stempel selbst zahlt. Die französischen Großbanken machen somit ein glänzendes Geschäft.

Die Anbringung der Anleihe hat somit der russischen Regierung große Schwierigkeiten bereitet. In Deutschland wird sie überhaupt nicht direkt auf den Markt gebracht. Aber es wird genug Privatpersonen geben, die, vielleicht durch den hohen Zinsfuß und den niedrigen Emissionskurs ange lockt, ihre Ersparnisse in dem neuen russischen Papier anlegen werden. Es scheint mir darum an der Zeit, auf einen der wesentlichsten Gründe dafür hinzuweisen, weshalb sich die französischen und die englischen Bankiers, die doch gegenwärtig zu Rußland in einem besonders freundschaftlichen Verhältnis stehn sollten, ihre Bemühungen so außerordentlich hoch bezahlen lassen. Ganz abgesehen von der immer noch bestehenden Unsicherheit im Innern Rußlands, liegt der Hauptgrund für die Angstlichkeit in der Stellung, die auswärtige Anleihen in der russischen Budget-

*) Nr. 10, Erstes Morgenblatt, S. 3.

gesetzgebung einnehmen. Deshalb möge hier eine kurze Darstellung dieser Gesetzgebung folgen; sie stützt sich auf das gesamte amtliche Material, das ich in den vergangenen fünf Jahren in Rußland selbst gesammelt habe, sowie auf die Untersuchungen der bedeutendsten russischen Finanzpolitiker und Volkswirte.*)

1. Aufstellung des Budgets

Die Grundlage der bisher in Anwendung gewesenen Budgetgesetzgebung bilden die Regeln vom 22. Mai 1862 und ein stattlicher Band Zusatzbestimmungen. Danach hat das Reichsbudget zu enthalten: eine Aufzählung aller voraussichtlichen Ausgaben sowie der Quellen, aus denen diese bestritten werden sollen. Eine Ausnahme davon bilden die Mittel der Selbstverwaltungen, wie der Gzemstwo und Städte, der ständischen Organisationen, wie des Adels, der Kosakenheere, der Wohltätigkeitsanstalten. Ferner gehören nicht ins Budget die „speziellen“ Mittel staatlicher Einrichtungen, das heißt solcher dem Fiskus nicht gehörender, aber doch der Verrechnung durch ihn unterliegender Summen, die für gewisse Zwecke bestimmt sind, zum Beispiel Schenkungen für Schulzwecke, Stipendien, Krankenpflege, Wohltätigkeit, Kirchengelder, einschließlich der den Polen in den Jahren 1864/66 abgenommenen, Pensionskassen und ähnliches.

Das Entstehen des Budgets vollzieht sich in folgender Weise: Jedes Ministerium und jede Hauptverwaltung stellt über die von ihnen erwarteten Einnahmen und Ausgaben Etats auf, aus denen das Finanzministerium den Staatshaushalt im Voranschlage zusammenstellt. Seit langer Zeit haben verschiedene Ministerien mehrere Etats.**)

Auf Grund der oben erwähnten Gesetze nahm die Aufstellung, Prüfung und Genehmigung des Budgets bis zum Jahre 1906 folgenden Verlauf. Die Zentralbehörden erhielten von den ihnen unterstellten Ortsbehörden alljährlich zu bestimmten Zeitpunkten Verzeichnisse der zu erwartenden Einnahmen sowie der voraussichtlichen Ausgaben für das folgende Geschäftsjahr, das am 1. Januar beginnt. In diese Verzeichnisse durften Ausgaben für Änderungen nicht aufgenommen werden, die nicht schon durch bestehende Gesetze vorgesehn waren. Die Zentralbehörden (Ministerien, Hauptverwaltungen und Departements), die eigne Etats haben, ergänzten diese Verzeichnisse nach ihren den Ortsbehörden unbekannt gebliebenen eignen Daten und stellten nun einen detaillierten Voranschlag auf, der zu enthalten hatte:

1. eine summarische Aufzählung aller im Voranschlag enthaltenen Haupteinnahme- und -ausgabeposten;

*) Die wichtigsten neuen Gesetze, die infolge der Einführung der Volksvertretung in Rußland erlassen werden mußten, finden Interessenten in deutscher Übersetzung im 2. Bande meiner Sammlung „Aus Rußlands Not und Hoffen“. Berlin, 1907.

**) Das Justiz- und das Innenministerium haben je zwei, Eisenbahn- und Handelsministerium je drei, die Hauptverwaltung für Landwirtschaft vier, das Finanzministerium acht und das Kriegsministerium hat gar zehn.

2. eine Denkschrift, in der alle Veränderungen gegenüber dem letzten Etat erklärt wurden;
3. den eigentlichen Voranschlag;
4. eine Erklärung zu den im Voranschlag angewandten rechnerischen Prinzipien.*)

Seit dem Jahre 1895 konnten in die Voranschläge der einzelnen Zentralbehörden auch solche Kredite aufgenommen werden, die auf einem Gesetz nicht fußten, für die aber bis zur Aufstellung des Gesamtbudgets wegen der Kürze der Zeit ein Gesetz nicht geschaffen werden konnte. Solche „vorbehaltlichen“ Kredite sollten unbedingt notwendige Ausgaben von besondrer Wichtigkeit oder Größe ermöglichen, die eine eingehende Vorbesprechung in den gesetzgebenden Körperschaften forderten, aber nicht gut als „vorbehaltliche“ Kredite aufgenommen werden konnten. Andererseits durften „vorbehaltliche“ Kredite nicht eher verausgabt werden, als bis eine besondre Genehmigung zu der in Aussicht genommenen Ausgabe erteilt worden war. Vorbehaltliche Kredite flossen wieder dem Fiskus zu, sofern die Genehmigung zu ihrer Ausgabe verweigert wurde.

Neben den finanziellen (Stats-) Voranschlägen stellten die Zentralbehörden auch solche für die ihnen zur Verwaltung überwiesenen „speziellen“ Fonds auf, indem sie die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben nach den verschiedenen Kapitalbestimmungen aufzählten. Der Heilige Synod fügte seinem finanziellen Voranschlag noch besondre Listen über die Verausgabung gewisser Summen bei wie auch über Verwendung der Reste von Krediten für den Unterhalt von städtischen und ländlichen Geistlichen, Missionen, Missionaren, Reservebaufonds der Geistlichen im Westgebiet und im Partum Polen sowie über Kapitalien der kirchlichen Gemeindeschulen und Kirchenschulen. Alle diese Abrechnungen für spezielle Fonds kamen, wie gesagt, im Reichsbudget nicht zum Ausdruck.

Jeder Voranschlag der Zentralbehörden wurde dreimal ausgefertigt und gelangte zugleich an den Reichsrat, den Finanzminister und an den Reichskontrolleur. Die beiden zuletzt genannten Instanzen waren gehalten, innerhalb eines Monats nach Eingang der Voranschläge dem Reichsrat und dem zuständigen Minister Mitteilung von ihren Ausstellungen zu machen. Die Prüfung der Voranschläge durch den Reichskontrolleur bestand in einem Vergleich der aufgeführten Posten mit den herrschenden Gesetzesvorschriften und in der Bestätigung, daß die Voranschläge den Gesetzen bezüglich des Gegenstandes und ihrer Größe entsprachen. Ferner hatte die Reichskontrolle die Voranschläge mit den frühern Ausführungen des Budgets zu vergleichen. Es war also eine durchaus formelle Kontrolle.

*) Eine Ausnahme hiervon bildete das Hofministerium, das lediglich eine kurze Übersicht über seine eignen Bedürfnisse wie auch über die kaiserlichen Theater mit ihren Schulen, der Akademie der Künste, der Archäologischen Kommission und des Museums Alexanders des Dritten zu geben hatte.

Die Minister usw. hatten die ihnen mit Bemerkungen zurückgegebenen Voranschläge innerhalb von zehn Tagen mit Erklärungen an den Reichsrat oder den Reichskontrollleur zurückzureichen. Nach Eingang dieser Erklärungen wurden die Voranschläge im Departement für Staatswirtschaft des Reichsrats besprochen und vorläufig festgestellt; nur der Voranschlag des Hofministeriums gelangte nach Bestätigung durch den Zaren direkt an den Finanzminister ohne vorherige Nachprüfung im Reichsrat. Bezüglich der „speziellen“ Fonds bestand die Tätigkeit des Reichsrats lediglich in einer Bestätigung, daß sie in den Einzeletats ihrer Bestimmung gemäß aufgeführt seien.

Wie sich denken läßt, waren die Ausstellungen des Finanzministers und des Reichskontrolleurs meist recht zahlreich, und sie hätten bei schriftlicher Erledigung große Weiterungen und Verzögerungen zur Folge gehabt. Darum hatte sich in der Praxis allmählich der Brauch herausgebildet, daß die beteiligten Ressorts zusammenkamen und die Ausstellungen mündlich besprachen. Es entstanden die Budgetkommissionen aus wechselnden Vertretern der einzelnen Behörden und ständigen Mitgliedern des Finanzministeriums sowie der Reichskontrolle. Diese Einrichtung hat sich vom Standpunkt des Finanzministers aus recht bewährt, da sie erstens zu einer schnellen Verständigung der beteiligten Behörden führte, außerdem aber den Reichsrat entlastete, der nun noch weniger nötig hatte, in Details einzudringen. In der allerletzten Zeit ist dieses Verfahren auf Anordnung des Reichsrats allgemein und für alle Voranschläge bindend eingeführt worden. Eine Ausnahme blieb bestehen für die Voranschläge des Hofministeriums sowie der höchsten Behörden, Reichsrat und Senat. Natürlich hat es auch nicht an grimmigen Kämpfen und Intrigen gefehlt, die sich vorwiegend gegen den Finanzminister richteten, die aber auch häufig genug die vorhandne geringe Kontrolle völlig dem Willen eines starken Finanzministers unterordneten. Aus diesen Verhältnissen heraus ist auch der scharfe Gegensatz zwischen Witte und Schwanebach entstanden.

Durch das Gesetz vom 22. Mai 1862 war dem Finanzminister die Verpflichtung auferlegt worden, bei der Aufstellung des Budgets Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen und, wenn solches allein durch Verringerung der Ausgaben nicht möglich sei, neue Mittel zur Deckung des Defizits zu finden. In Erfüllung dieser Aufgabe hatte sich der Finanzminister zu bemühen, die Forderungen der einzelnen Behörden bezüglich neuer Bewilligungen im Rahmen der vorhandnen Mittel zu halten. Hierauf waren die meisten Anmerkungen des Finanzministers zu den einzelnen Voranschlägen zurückzuführen. Um das Ziel — die Übereinstimmung zwischen Einnahmen und Ausgaben — zu erreichen, wurde im Jahre 1874 das System der „Maximalbudgets“ oder, wie sich der Finanzminister ausdrückt, der „limitierten“ Etats für das Marine- und Kriegsministerium eingeführt. Die Grundlage dieses Systems besteht darin, daß auf dem Wege der Gesetzgebung für die Dauer von mehreren Jahren jährlich eine bestimmte Summe festgesetzt wird, die wieder nur auf dem Wege der Gesetz-

gebung abgeändert werden kann. Derart haben die Regeln für Maximalbudgets den Charakter von besondern, für einen bestimmten Zeitraum ausgegebenen Gesetzen und erinnern an die in Deutschland bekannten Quinquennate, Septennate und andre. *) In einzelnen Fällen ist die Anwendung des Maximalbudgets für mehrere Jahre auch für Zivilbehörden angängig, zum Beispiel bei der Festsetzung von Krediten für Bauzwecke. Einen praktischen Zweck haben solche limitierten Budgets in einem autokratisch regierten Staate nicht. Denn sie können jederzeit, wie bei den 1902 geforderten Mehrbewilligungen für die Marine, durch einen entsprechenden Vortrag eines Ministers beim Zaren vergrößert werden.

Nach Durchsicht der Einzelvoranschläge im Departement für Staatswirtschaft des Reichsrats stellte der Finanzminister den Gesamtentwurf zum Reichsbudget auf und reichte ihn spätestens sieben Tage nach der letzten Sitzung des genannten Departements wieder an dieses zurück. Dieses Departement hatte nun die Aufgabe, den Reichsbudgetvoranschlag nebst den Voranschlägen des Finanzministers im Rahmen der Aufgaben der allgemeinen Staatswirtschaft zu begutachten und im besondern nachzuprüfen, wieweit die vorgeschlagenen Ausgaben zeitgemäß und nützlich sein würden. Das Departement hatte somit im wesentlichen die Aufgabe, die in konstitutionellen Staaten durch die Volksvertretung erledigt wird. Der Beschluß des Departements für Staatswirtschaft gelangte mit dem Budgetvoranschlag an das Plenum des Reichsrats und mit dessen Einverständnis zur Bestätigung an den Zaren. Das durch den Zaren bestätigte Reichsbudget wurde durch den Finanzminister gemeinsam mit dessen Immediatbericht über das Budget veröffentlicht. Dabei wurden die einzelnen Etats als Anlage zum Reichsbudget mit veröffentlicht, jedoch ohne Angabe von Einzelheiten.

Das ist in kurzen Strichen das allgemeine Bild vom Zustandekommen des russischen Budgets unter normalen politischen Verhältnissen. Die Termine für die einzelnen Instanzen sind dabei derart gewählt worden, daß es dem Zaren möglich war, das Reichsbudget zum 1. Januar jedes Jahres bestätigen und veröffentlichen lassen zu können. Tatsächlich konnten die Termine achtundzwanzig Jahre hindurch, das heißt seit 1879 festgehalten werden. Für Gewährung von Ausgaben zu Kriegszwecken oder in kriegerischen Zeiten waren jedoch noch besondere Vorschriften vorhanden. Danach waren die für die Vorbereitung einer kriegerischen Aktion sowie für die Kriegsführung selbst erforderlichen Kredite im direkten Vortrag der zuständigen Minister beim Zaren zu erbitten. Nach Mobilisierung der Armee wurden die erforderlichen Kredite durch den „besondern Rat“ festgestellt, der sich zusammensetzte aus dem Vorsitzenden des Departements für Staatswirtschaft, dem Reichskontrollleur und

*) Gegenwärtig besteht kein Maximalbudget; das letzte durch das Gesetz vom 2. April 1903 festgelegte betraf das Kriegsministerium und ist im Jahre 1908 abgelaufen.

den Finanz-, Kriegs- und Marineministern. Diese Vorschrift erstreckte sich seit 1904 auch auf die durch den Krieg veranlaßten Mehrausgaben der Zivilbehörden.

Alle diese Vorschriften und Gesetze erfahren nun durch die Schaffung der Reichsduma, Umwandlung des Reichsrats sowie durch Bildung des Kabinetts eine einschneidende Veränderung nicht.

Wie früher stellen alle Ministerien und Hauptverwaltungen ihre Etats selbständig auf, haben sich nur dauernd mit einer besondern Versammlung, der ein Vertreter des Finanzministeriums und ein solcher der Reichskontrolle angehört, im Einvernehmen zu halten. Von dieser Versammlung unbeanstandet gebliebene Einzeletats können ohne weiteres, und zwar zwischen dem 1. und 25. September, dem Finanzminister, dem Reichsrat und der Reichsduma zugestellt werden. Einzeletats, die zu nicht beigelegten Meinungsverschiedenheiten Anlaß geben, sollen im Ministerrat besprochen werden und erhalten durch ihn die Form, in der sie in den Reichsbudgetvoranschlag aufgenommen werden können. Der Finanzminister hat den allgemeinen Budgetvoranschlag zum 1. Oktober an die Volksvertretung gelangen zu lassen, die wieder mit der Durchberatung des Entwurfs am 1. Dezember fertig sein soll. Die praktische Arbeit leistet hierbei die nur aus Beamten des Finanzministeriums bestehende Finanzkommission des Finanzministers. Einmal in das Parlament gelangt, unterliegt die Behandlung des Entwurfs den allgemeinen Bestimmungen über die Erledigung von Gesekentwürfen durch die beiden Häuser.

2. Behandlung des Budgets

Unter den kurz skizzierten formalen Verhältnissen ist die Entscheidung der Frage von Bedeutung, was die Volksvertreter, die übrigens bezeichnenderweise im Gesetze immer *wybornyje* = Gewählte heißen und nicht Volksvertreter, mit den ihnen zugegangnen Statentwürfen anfangen dürfen. Maßgebend dafür ist zunächst Paragraph 31 des Regulativs für die Reichsduma. Danach unterliegen ihrer Befugnis:

- a) Gegenstände, die die Herausgabe von Gesetzen und Etats sowie deren Abänderung, Ergänzung, Außerkraftsetzung und Aufhebung notwendig machen;
- b) das Reichsbudget für Einnahmen und Ausgaben zusammen mit den finanziellen Voranschlägen (Etats) der Ministerien und Hauptverwaltungen wie auch Anweisung von fiskalischen Mitteln, die im Budget nicht vorgesehen waren, auf Grund festgesetzter Regeln;
- c) der Bericht der Reichskontrolle über die Ausführung des Reichsbudgets;
- d) Angelegenheiten betreffend die Enteignung staatlicher Einnahmen oder Besitztümer, die der Allerhöchsten Genehmigung bedürfen;
- e) Angelegenheiten betreffend den Bau von Eisenbahnen auf unmittelbare Veranlassung des Fiskus und für dessen Rechnung;

f) Angelegenheiten betreffend die Gründung von Aktiengesellschaften, wenn hierbei um eine Ausnahme von den bestehenden Gesetzen nachgesucht wird;

g) Angelegenheiten, die der Duma auf besondern Allerhöchsten Wunsch vorgelegt werden.

Anmerkung. Der Befugnis der Reichsduma unterliegen auch die Voranschläge und Verteilungen der ländlichen Abgaben in den Bezirken, in denen die Sjemstrowverwaltungen nicht eingeführt sind, ferner Angelegenheiten betreffend die Erhöhung von ländlichen oder städtischen Steuern über die durch die Sjemstrowversammlungen und Stadtdumen festgestellten Grenzen hinaus. (Siehe Reglement für die Sjemstrowverwaltung Paragraph 94, die Städteordnung Paragraph 88 und die Stadtordnung für St. Petersburg Paragraph 6 und 78; alte Gesetzsammlung Bb. II von 1892.)

Die eben aufgezählten Befugnisse der Reichsduma sind jedoch beschränkt durch Artikel 9 und 10 des ersten Bandes, Teil II der Gesetzsammlung von 1906, die ihrerseits den Paragraphen 8 und 9 der Anlage zum Ukas vom 8. März 1906 entsprechen und lauten:

Artikel 8. Bei der Beratung des Voranschlags des Reichsbudgets können solche Einnahmen und Ausgaben nicht abgelehnt oder abgeändert werden, die in das Budget auf Grund bestehender von der obersten Regierungsgewalt erlassener Gesetze, Verordnungen, Etats, Budgets und Allerhöchster Befehle aufgenommen worden sind.

Artikel 9. Im Reichsrat und in der Reichsduma gelegentlich der Besprechung des Budgetentwurfs auftommende Vorschläge betreffend a) die Abänderung bestehender Gesetze, Verordnungen, Etats und Allerhöchster Befehle, denen zufolge Einnahmen und Ausgaben in das Budget aufgenommen worden sind, und b) Affignierungen für dem Fiskus früher nicht zur Last fallende Bedürfnisse finden ihre weitere Erledigung in der für die Prüfung gesetzgeberischer Angelegenheiten vorgeschriebenen Ordnung.

Peter Struve bezeichnet diese Vorschriften als den Angelpunkt des russischen Budgetrechts. Das stimmt insofern, als er und seine politischen Freunde, die Demokraten, hier die wichtigste Position der Bureaukratie erkennen, aus der sie durch die Volksvertretung herausgedrängt werden soll. Tatsächlich können die Artikel mit den Bestimmungen der preussischen Konstitution von 1850 (Artikel 109) und mit Artikel 67 der japanischen verglichen werden, wenn sie auch in ihren Beschränkungen weit über deren Absichten hinausgehen. Denn neben den „Gesetzen, Verordnungen, Etats, Budgets“ sollen auch „Allerhöchste Befehle“ Geltung haben. Das will sagen: wie bisher kann die Bureaukratie geschlossen durch den Ministerrat oder jeder Minister oder gar jede hochgestellte Persönlichkeit einzeln beim Zaren einen „Allerhöchsten Befehl“ auswirken, an dem weder der Reichsrat noch die Reichsduma etwas ändern können. Die in Artikel 13 bis 15 angeführten Beschränkungen haben daneben nur geringen praktischen Wert.*) Wie wesentlich die Rückwirkung der „Allerhöchsten Befehle“ auf die Gestaltung der Finanzen aber sein kann, geht aus einem

*) Text siehe: Aus Rußlands Not und Hoffen, Bb. II, S. 223.

geheimen Bericht der Staatsbank an den Reichskontrolleur hervor, wonach auf Grund solcher „Allerhöchsten Befehle“ in direktem Widerspruch zu den bestehenden Gesetzesvorschriften seitens der Reichsbank Vorschüsse gewährt werden mußten, die am 1. Januar 1906 ungesicherte Ausstände in Höhe von 53 716 730 Rubel $32\frac{3}{4}$ Kopeken zurückließen — Ausstände, die obendrein nur 0,5 pro Mille (!) Zinsen bringen.

Gegen die Beibehaltung der „Allerhöchsten Befehle“ als gesetzgebenden Faktor sind auch, wie aus einer bisher nicht veröffentlichten Denkschrift des Staatssekretärs Kozomzew hervorgeht, im Senat Bedenken erhoben worden. Dabei wurde besonders unterstrichen, daß gerade auf Grund dieser Befehle die meist unpopulären, keiner Kontrolle unterliegenden Kredite für die Polizei zur Verfügung gestellt werden. Diese Kredite belaufen sich aber auf etwa 7,5 Millionen Rubel im Jahre. Die Anregung, in dieser Richtung der Duma größere Befugnisse einzuräumen, fand im Senat keinen Anklang, obgleich die erwähnte Vorschrift einen zweifellosen Widerspruch gegen das Staatsgrundgesetz enthält. Danach soll bekanntlich keine Vorschrift Gesetzeskraft erhalten ohne Zustimmung des Reichsrats und der Reichsduma. Neben den Allerhöchsten Befehlen kommen die Allerhöchst bestätigten Memoriale des Departements für Staatswirtschaft in Frage, die noch kurz vor Einberufung der wybornyje allerhand Kredite auswarfen. So geschah es für Landpolizei in bestimmten Gegenden, wo politisch einflußreiche Personen ihre Güter haben, oder für lebenslängliche außerordentliche Zuweisungen an hohe Staatsbeamte, die für jeden einzelnen zwischen 4000 und 6000 Rubeln schwanken.

Aus dem Gefagten geht hervor, daß die Volksvertretung an dem ihr vorgelegten Budgetentwurf praktisch nichts ändern kann, und wenn sie bei der Beratung des Budgets für 1909 einen Rubel, den sogenannten konstitutionellen Rubel gestrichen hat, so hat diese Streichung jedenfalls, solange als Stolypin am Ruder ist, nur den Wert einer Spielerei. Nur die als bedingte Kredite auf Grund des Artikels 87 der Staatsgrundgesetze in den Entwurf eingefetzten Posten können durch die Reichsduma und den Reichsrat abgelehnt, verkürzt oder vergrößert werden. Der Reichsrat und die Reichsduma können somit nur Gesetzentwürfe zur Abänderung der die einzelnen Kredite schützenden „Gesetze, Verordnungen, Stats, Budgets und Allerhöchsten Befehle“ einbringen. Diese Gesetzentwürfe aber haben einen so langwierigen und obendrein durch die Bureaukratie leicht zu verlängernden Weg zu durchlaufen, daß sie das vorliegende Budget nicht mehr beeinflussen und deshalb im besten Falle erst in einem spätern Budgetjahr Geltung finden können. Wie sehr eine solche Sachlage den Wünschen der herrschenden Klasse entspricht, geht aus einer vertraulichen Denkschrift des Ministers Buljgin hervor, der wir folgende charakteristische Ausführungen entnehmen möchten:

„... abgesehen von den bedingten Krediten . . ., führt Herr Buljgin aus . . ., sind alle übrigen Ausgabenposten unsers Reichsbudgets im Grunde genommen schon

vorher festgelegt, die einen — sowohl nach ihrem Gegenstand wie auch nach dem Umfang der Ausgabe, die andern (wirtschaftliche Operationsausgaben) bezüglich des Gegenstandes ihrer Bestimmung. Diese Grundprinzipien unsrer Etatsordnung müssen unter allen Umständen auch in Zukunft ohne Abweichung festgehalten werden, und ihre Unantastbarkeit muß streng gewahrt bleiben, um die Grundlage unsers finanziellen Gleichgewichts nicht zu erschüttern. Deshalb mußte im Gesetz klar ausgesprochen werden, der Duma sei das Recht der sogenannten Budgetinitiative nicht eingeräumt. Es handelt sich hier um das Recht, während der Durchsicht des Budgets neue, auf gesetzgeberischem Wege noch nicht bewilligte Einnahmen oder Ausgaben in das Budget einzubringen, oder auch Ausgaben und Einnahmen, die durch die bestehenden Gesetzesbestimmungen oder Etats bedingt sind, zu kürzen, da der Duma das Recht durchaus nicht genommen werden soll, auf dem gewöhnlichen Wege gesetzgeberischer Initiative Fragen aufzuwerfen über diese oder jene Abänderung oder Ergänzung bezüglich des Gegenstandes oder des Umfangs unsrer Staatsausgaben oder auch bezüglich der Feststellung neuer Steuern sowie der Erhöhung oder Herabsetzung von bestehenden. Die genaue Befolgung der Grundprinzipien der bestehenden Etatsordnung wird zugleich auch die notwendige Schnelligkeit der Prüfung des Budgets sicherstellen; denn die Mehrzahl der Ausgabenposten wird sich augenscheinlich als konsolidiert erweisen, und somit wird die Notwendigkeit einer umständlichen Nachprüfung kaum eintreten. . . . Die ausgeführten Erwägungen geben einen Anhalt, vorauszusetzen, daß die Prüfung des Budgets in der Reichsduma und dem Reichsrat hauptsächlich den Charakter von Klarstellungen einzelner strittiger Fragen und Zweifel bezüglich einiger weniger Budgetvoranschläge annehmen wird;* daher brauchen sich die Budgetdebatten nicht zu sehr hinzuziehen, und es wird sich als möglich erweisen, die Durchsicht nach zwei Monaten zu beschließen, d. i. zum 25. Dezember, damit das von Seiner Majestät dem Kaiser bestätigte Budget rechtzeitig, mit Beginn des Budgetjahres, in Anwendung gebracht werden kann.“

Aber nicht genug, daß die Volksvertretung an den eingebrachten Etats so gut wie nichts soll ändern dürfen, wird ihr auch die Prüfungsarbeit der Einzelposten erschwert. Über die zwischen dem Finanzminister und einem Ressort bei den Vorarbeiten für die Aufstellung des Budgets gepflognen Verhandlungen, über die nähern Abmachungen, Besprechungen und Begründungen braucht die Regierung keine Auskunft — auch nicht in den Kommissionen — zu geben. Die Duma kann also nach dem Gesetz nur eine die formelle Seite des Budgets berührende Prüfung vornehmen, nicht aber direkt an der Gestaltung des Budgets mitarbeiten. Jeder Versuch, am Budget etwas zu ändern, muß, wie schon erwähnt worden ist, durch Einbringung eines besondern Gesetzentwurfs eingeleitet werden, und die Veränderungen bekommen dadurch ein so langsames Tempo, daß sie für den Augenblick wertlos werden. Angesichts der Unsicherheit der politischen Lage in Rußland hat diese Bremsung des Tätigkeitsdranges der

*) Nach M. J. Bogoljepow beläuft sich die Summe der der Kompetenz der Volksvertretung entzogenen Ausgaben auf 400 Millionen Rubel, nämlich 384 Millionen Rubel Zinsen auf Anleihen und 16 359 000 Rubel Kredite für das Hofministerium. Tatsächlich sind aber noch hinzu zufügen das Budget der Wohlfahrtsinstitutionen der Kaiserin Maria Feodorowna, dem die gesamte Lustbarkeitssteuer in Höhe von etwa 4 Millionen Rubel überlassen ist. Dieser Posten fehlt im Reichsbudget überhaupt, kann also völlig willkürlich und selbst für seitens der Gesellschaft bekämpfte Zwecke verwandt werden.

Duma vorübergehend sehr gute Wirkungen gehabt und die Finanzen des Reichs stabiler gestaltet. Wenn aber die Regierung auf ein dauerndes Vertrauen des Auslandes rechnen will, muß sie die Finanzen allmählich einer auch sachlichen Kontrolle durch die Volksvertreter zugänglich machen. Gegenwärtig ist das noch nicht der Fall.

Versuche der Duma, die Artikel 9 und 10 vollständig zu beseitigen und statt ihrer die sogenannten standing orders von 1706 einzusetzen, sind bisher mißglückt. Auch die in diesem Punkte bescheidnern konstitutionellen Demokraten haben nichts erreicht. Sie hatten einen Entwurf des Mitglieds im Departement für Staatswirtschaft, W. P. Tscherewanzki, aufgegriffen, der dahin zielt, Abänderungsvorschläge zum Budget seitens der Budgetkommissionen zulässig zu machen, sofern die betreffenden Minister usw. damit einverstanden sind, darüber zu verhandeln. Andernfalls sollen die Kredite analog den frühern Bestimmungen als „bedingte“ gelten, also erst im folgenden Jahre der Befugnis des Reichsrats und der Reichsduma unterliegen.

Da die ausländischen Geldgeber bisher keinen Druck auf die russische Regierung ausgeübt haben, blieb alles beim alten.

Auch sonst hat der russische Finanzminister noch keine Schritte getan, um die Klarheit des Budgets zu heben. Die Klassifizierung wird nach dem alten System vorgenommen, dessen Abänderung Herr Rokowzew versprach, nachdem er es in der Denkschrift zum Budget von 1907 als unübersichtlich, willkürlich, systemlos charakterisiert hatte. Wenn wir eine Wendung zum Bessern durchaus feststellen wollen, dann kann auf den Ton der Denkschrift zum Budget für 1909 hingewiesen werden. Solche Offenherzigkeit fand man sonst wohl nur in den Geheimberichten des Herrn Witte an den Zaren. Diesmal aber gab es nichts mehr zu verschleiern. Denn die Zahlen über die Ernten zeigen seit 1904 wieder einen ständigen Rückgang der Rohproduktion,^{*)} und die Saatenstandsberichte aus dem vergangnen Herbst meldeten, daß ein großer Teil der Winterung erfroren ist. Rußlands Finanzen beruhen aber auf der Getreideausfuhr.

3. Der Abschluß von Anleihen

Laut Gesetz ist es der Volksvertretung verwehrt, Abmachungen der Regierung über den Abschluß von Anleihen zu beeinflussen oder gar umzustößen. In der Praxis ergibt sich sogar die Tatsache, daß sich die Regierung nicht für verpflichtet hält, über die Verhandlungen mit den Emissionsbanken nach deren Abschluß Auskunft zu erteilen. Die Behandlung der Anleihefragen wird also nach wie vor in undurchdringliches Dunkel gehüllt sein. Angesichts dieser Tatsache ist ein Vergleich mit dem in Deutschland geübten Modus wohl lehrreich.

Die Aufnahme von Anleihen ist im Deutschen Reiche vorgeesehen durch Artikel 73 der Verfassung von 1871 und näher geregelt durch das Gesetz

^{*)} Von 4418 Millionen Rub im Jahre 1904 auf 3720 Millionen im Jahre 1907.

über die Reichsschulden vom 19. März 1900. Danach darf die Regierung nur auf Grund eines besondern Gesetzes, das den Reichskanzler ermächtigt, eine Anleihe oder Schatzschecke auszugeben, Geld zur Deckung von in diesem Gesetz festbestimmten Ausgaben aufnehmen. Dementsprechend kann die Initiative dazu auch tatsächlich sowohl von der Regierung wie von dem die Ausgaben bewilligenden Parlament ausgehen. Bei der Aufstellung des Budgetvoranschlags wird die aus der Anleihe erwartete Einnahme nebst dem entsprechenden Gesetzesentwurf seitens des Finanzministers eingestellt. Dann wird der Voranschlag und der Anleihegesetzentwurf erst in der Kommission, dann im Plenum des Reichstags durchgesehen und der Umfang der aufzunehmenden Anleihe entsprechend der Entscheidung des Reichstags bestimmt. Die Einnahmen aus Anleihen finden einen besondern Platz im Budget. Alsdann erscheint im Namen des Kaisers das Gesetz, das den Reichskanzler zur Aufnahme der Anleihe ermächtigt. Der Zeitpunkt der Ausgabe der Anleihe, die Höhe der Zinsen, der Emissionskurs sind dem Ermessen der Regierung überlassen. Das Ergebnis der Anleihe wird der Reichsschuldenverwaltung und durch diese der Reichsschuldenkommission, der neben Staatsbeamten auch Parlamentarier angehören, mitgeteilt. Die Reichsschuldenkommission erstattet ihrerseits dem Reichstag alljährlich Bericht über den Stand der Reichsschulden. Die Volksvertretung ist also durch Vermittlung der Reichsschuldenkommission dauernd über den Stand der Schulden unterrichtet und ist imstande, die Abmachungen der Regierung mit den Emissionsbanken nachzuprüfen. Praktisch wird die Kontrolle noch erleichtert durch den Umstand, daß es sich in Deutschland einstweilen nur um innere Anleihen handelt, daß infolgedessen einzig die Lage des Geldmarkts dafür maßgebend ist, wie die Emissionsbedingungen zu formulieren sind. Der Einfluß einzelner Bankgruppen ist abgeschwächt durch das Vorhandensein mehrerer solcher konkurrierender Gruppen. Dadurch wird von vornherein der Verdienst der Banken an einer Anleihe in solchen Grenzen gehalten, die man als angemessen bezeichnen kann.

In Rußland basiert das Recht der Volksvertreter zur Teilnahme an der Bewilligung von Anleihen auf Artikel 118 der Staatsgrundgesetze, der lautet:

Staatsanleihen zur Deckung von im Voranschlag aufgenommenen wie auch nicht aufgenommenen Ausgaben werden auf demselben Wege genehmigt, wie es für die Genehmigung des Reichsbudgets der Ausgaben und Einnahmen festgestellt ist. Auf dem Wege der obersten Verwaltung werden durch Se. Majestät den Kaiser genehmigt: Staatsanleihen zur Deckung von Ausgaben in den Fällen und in dem Umfang, wie es in Artikel 116 (nicht bestätigtes Gesetz) vorgehört ist, ebenso wie Anleihen zur Deckung für auf Grund des Artikels 117 (Kriegszetten) bestimmte Ausgaben. Zeitpunkt und Bedingungen des Abschlusses der Staatsanleihen werden auf dem Wege der obersten Verwaltung festgesetzt.

Die Volksvertretung hat somit das Recht, an der Bestimmung der Höhe einer Anleihe teilzunehmen. Damit endet aber ihre ganze Wirksamkeit, wenn man nicht die Beaufsichtigung der durch die betreffende Anleihe zu

deckenden budgetmäßigen Ausgaben besonders hervorheben will. Denn alle weiteren Phasen der Anleihebegebung liegen in der Finanzkommission des Finanzministeriums, und es gibt keine „Reichsschuldenkommission“, der, wie in Deutschland, Parlamentarier angehören, die dauernd den Weg der Anleiheverhandlungen überwachen könnte. Außerdem sagt noch Artikel 9, daß bei der Beratung eines Budgetvoranschlags solche Einnahmen und Ausgaben nicht abgelehnt oder abgeändert werden können, die auf Grund bestehender Gesetze aufgenommen sind. Da aber die Anleihen auf besondern Gesetzen beruhen, der Abschluß der Anleihen aber ausschließlich der Kompetenz der Finanzkommission unterliegt, erscheint es nach Meinung der Regierung überflüssig, über die zum Abschluß der Anleihe führenden Bedingungen mit den Volksvertretern noch nachträglich zu diskutieren. Darum lehnt der Finanzminister es auch ab, Auskunft zu erteilen. Die Lage ist in Rußland noch dadurch wesentlich verdunkelt, als die meisten russischen Anleihen im Auslande aufgenommen werden müssen. Der ausländische Bankier hat aber begreiflicherweise nur das Interesse, bei der Übernahme einer Anleihe zu verdienen. Er braucht auf die Interessen der auswärtigen Macht nur insofern Rücksicht zu nehmen, als sie sich mit den eignen decken. Eine Konkurrenz hat er nur zu befürchten, wenn politische Fragen mit in die Anleiheverhandlungen hineinspielen. Die öffentliche Meinung des fremden Volks berührt ihn nicht, und die seiner Heimat hat er gewöhnlich mit der Hilfe der Presse so eingerichtet, wie er sie braucht.

Welche Bedeutung unter solchen Verhältnissen der Mangel einer Kontrolle durch die Volksvertreter für die Beurteilung der russischen Finanzen hat, soll gleich gezeigt werden. Bei einem Budget von 2471684870 Rubel hat Rußland am 1. Januar 1907 eine Staatsschuld von 8594 Millionen, auf die es laut Budgetentwurf 380724000 Rubel (Zinsen 357,8 Millionen und Amortisation 21,7 Millionen) zu zahlen hat. *) Da nun aber mehr als die Hälfte der russischen Staatsschuld im Auslande untergebracht ist, ist es wohl gerade für die ausländischen Sparer von hohem Interesse, einmal unverblümete Ansichten zu hören, die große ausländische Bankiers über die Kreditfähigkeit Rußlands, das heißt über die Kreditfähigkeit der unkontrollierten Bureaukratie, haben. Im Jahre 1907 ist in Petersburg eine sehr interessante Schrift erschienen, **) die den Zweck hatte, nachzuweisen, an dem Mißtrauen der ausländischen Geldgeber Rußland gegenüber sei Graf Witte schuld. Der frühere Handelsminister Feodorow glaubt in dem geistigen Urheber der Schrift den im letzten Herbst in Magdeburg gestorbenen Reichskontrolleur von Schwanebach zu erkennen, bezeichnet aber die in der Schrift angeführten Tatsachen unter Hinweis auf seine eigene amtliche Tätigkeit als richtig. Infolgedessen wollen wir uns der Aus-

*) Am 1. Januar 1909 beträgt die Schuld etwa 8860 Millionen, wohlbemerkt ohne die garantierten Eisenbahnobligationen.

**) S. J. Witte und das Fallen des russischen Kredits, bei M. Arabidse, St. Petersburg.

führungen, soweit sie rein sachlich sind, bedienen. Schon im Herbst 1896 beschwerte sich das Bankhaus Mendelssohn u. Co. in Berlin beim russischen Finanzminister darüber, daß es die ihm überwiesenen russischen Papiere nur mit größter Schwierigkeit unterbringen könne, und riet von jeder neuen Finanzoperation ab. Da aber der Finanzminister drängte, bot die Firma 94 Prozent bei vier Prozent Zinsen mit der Andeutung, daß das Gelingen der Operation selbst unter diesen Bedingungen nicht sichergestellt sei, vermutlich mit Rücksicht auf den großen Eigenbedarf Deutschlands. Dabei stand damals die russische vierprozentige Staatsrente *al pari*. Das Angebot wurde nicht angenommen, da aber Geld für Abschwächung der innern Wirtschaftskrisis und für Staatsbestellungen an die junge Eisenindustrie nötig war, erhielten Mendelssohn u. Co. den Auftrag, die Lage in London zu sondieren. Das Ergebnis dieser Sondierung war, daß sich das Haus Heinrich Schröder u. Co. zu London, unter recht günstigen Bedingungen für sich, bereit erklärte, 4,6 Millionen vorzuschießen. Die Geringfügigkeit der Summe bei einem Budget von 1200 Millionen Rubel zeigt, wie knapp damals das Geld in Rußland war, und wie die Finanzleitung aus der Hand in den Mund lebte. Mit welcher Unverfrorenheit aber eine unkontrollierbare Bureaucratie auftreten kann, geht aus der Tatsache hervor, daß die kleine Anleihe noch dazu von einem lange nicht in Anspruch genommenen Markt in einem Immediatbericht an den Zaren als Zeichen des Vertrauens in die russische Finanzlage dargestellt wurde. Später wurde der amerikanische Markt sondiert. Diese Aufgabe besorgten aber nicht mehr Mendelssohn u. Co., sondern die Lebensversicherungsgesellschaft „New York“. Die Amerikaner stellten als Grundbedingung die Überweisung von Aufträgen zu Schiffbauten. Der Finanzminister erbat sich infolgedessen einen Kredit von 90 000 000 Rubel für Marinezwecke. Die Amerikaner bekamen die erwünschten Aufträge, die dann später mit russischen Wertpapieren bezahlt wurden, und der Finanzminister erhielt von den Amerikanern Gold. Zu Anfang des Jahres 1901 verhandelte der Finanzminister mit den Gebrüdern Rothschild in Paris wegen Übernahme einer konsolidierten Eisenbahnanleihe, wozu sich die Firma auch bereit erklärte unter der Hauptbedingung, daß sich die russische Regierung verpflichtete, im Laufe des Jahres 1901 und bis zum 1. März 1902 keine neuen Anleihen auszugeben. Die Annahme dieser für eine Großmacht beschämenden Bedingung begründet der Finanzminister in seinem Budgetbericht für 1902 mit dem Umstande, daß Rußland das Geld durchaus nicht nötig gehabt habe. Danach wurde also die Anleihe ohne dringendes Bedürfnis aufgenommen, lediglich, weil gerade in Frankreich Geld frei war, und weil ein Jahr später nicht mit Sicherheit auf freies Geld im Auslande zu rechnen war. Aber das Budget wurde mit einem Jahr Zinsen nutzlos belastet. Geradezu lächerlich aber erscheint das Finanzgebahren, wenn man sich erinnert, daß zu derselben Zeit, wo Rußland überall versuchte, Geld zu bekommen, im September 1899, der Finanzminister der deutschen Reichsbank

250000000 Mark zu vier Prozent auf sechs Monate anbot, angeblich; um diesem Institut zu helfen, seinen Diskontosaß zu halten. Das Angebot wurde abgelehnt.

Wenn man alle diese Daten liest, weiß man nicht, was man davon lediglich auf das persönliche Konto des Herrn Witte und was allein auf das der unkontrollierbaren Bureaucratie zu setzen hat. Eins wird aber deutlich bewiesen, daß auch der materielle Schaden, den eine solche Bureaucratie dem Lande zufügen kann, ganz außerordentlich groß ist, und es ist schwer verständlich, wie sich Herr Kofowzew zu der Geschmacklosigkeit hinreißen lassen konnte, bei den letzten Budgetdebatten die deutsche Finanzwirtschaft einer kritischen und wenig freundlichen Betrachtung zu unterziehen.

Wir haben schon darauf hingewiesen, daß mehr als die Hälfte der russischen Schulden im Auslande — eine halbe Milliarde Mark in Deutschland — untergebracht ist. Infolgedessen hat das Ausland ein ebenso großes Interesse daran, daß die russischen Finanzen einer scharfen öffentlichen Kontrolle unterliegen, wie die Russen selbst. Uns darf es im Interesse des großen Publikums nicht beruhigen, wenn die Großbanken, wie es gegenwärtig in Frankreich geschieht, unter den durch die Einberufung einer Volksvertretung bewirkten neuen Verhältnissen die Sicherheit Rußlands so hoch einschätzen, daß sie bereit sind, eine Anleihe zu übernehmen. Die Bankiers lassen sich für ein verhältnismäßig schnell vorübergehendes Risiko eine so hohe Kommission zahlen, daß sie schon einem gewissen Wagemut Raum geben können. Das große Publikum aber, der deutsche Sparer, setzt für vier bis fünf Prozent oft das Ergebnis eines langen mühevollen Lebens aufs Spiel; er trägt das Risiko solange, als er das russische Papier in der Hand hat, und er muß es in der Hand behalten, da es ohne größere Verluste im Laufe der nächsten Jahre kaum zu realisieren sein dürfte. Darum müssen wir uns auch genau darüber klar werden, was denn die Volksvertreter bei den Finanzen mitzureden haben, und was sich gegen früher gebessert hat. Wir haben gezeigt, daß die Mitwirkung der Volksvertretung an der Beaufsichtigung der Finanzen gering, an der Kontrolle der Anleihenabschlüsse aber gleich Null ist. Darum die Zurückhaltung der deutschen Banken von der Emission der jüngsten russischen Anleihe, darum auch die Sprödigkeit der Londoner und der Pariser Bankiers, die in dem niedrigen Emissionskurse zum Ausdruck kommt.

Friedenau, Januar 1909

