



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

Zweiter Abschnitt.

Die äußere Einrichtung und die Beurkundung der Tätigkeit des Unterhauses.

Erstes Kapitel.

Der Verhandlungssaal und die Sitzordnung.

Zum Verständnis des Parlamentsverfahrens ist es unerläßlich, über die äußeren Bedingungen, unter denen die Verhandlungen der Commons stattfinden, vornehmlich über deren Schauplatz, den Versammlungsort der Commons, und einige damit zusammenhängende Gebräuche sich zu unterrichten.

Das gegenwärtige Parlamentsgebäude, der riesenhafte Palace of Westminster, steht bekanntlich an derselben Stelle zwischen Themse und Westminsterabtei, an welcher sich vor dem großen Brande von 1834 der alte königliche Westminsterpalast erhob, ein Complex von zum Teile uralten Gebäuden, darunter St. Stephens Chapel, wo seit 1547 die Beratungen der Commons regelmäfsig stattgefunden haben¹. Der Saal des Unterhauses im neuen Parlamentspalaste ist nun mit Absicht — im Widerspruch zu den ursprünglichen Plänen des Erbauers Sir Charles Barry — wieder in denselben kleinen Dimensionen aufgebaut worden, in welchen jener alte Verhandlungsraum der Gemeinen gehalten war. Man war vorsorglich darauf bedacht, die Ab-

¹ Eine ausführliche, auf die Quellen gestützte Geschichte des alten Westminsterpalastes gibt unter Anfügung zahlreicher Pläne und Abbildungen das gründliche Werk von Brayley and Britton, *History of the Ancient Palace and late Houses of Parliament*. Das neue Haus ist 1852 zum erstenmal bezogen worden.

messungen des Saales so zu nehmen, daß die historische Tradition des Unterhauses in allen Stücken gewahrt wurde. Man wollte vor allem vermeiden, daß eine bedeutende Vergrößerung des Saales zu einer Umgestaltung der traditionellen parlamentarischen Sprechweise, etwa zu lauter Oratorik, zwingt. Der Charakter einer räumlich in engen Grenzen gehaltenen Versammlung und die davon bedingte herkömmliche Art der parlamentarischen Rede und Debatte, die des Aufwandes großer Stimmkräfte entbehren kann, sind auf solche Weise erhalten geblieben. Als Nachteil mochte allerdings erscheinen, daß schon weniger als die Hälfte der Gesamtzahl der Abgeordneten genügt, um das Parterre des Hauses vollständig zu füllen; daß ferner tatsächlich lange nicht genügend Raum vorhanden ist, um alle Abgeordneten mit Sitzplätzen zu versehen, selbst wenn, wie das an großen Parlamentstagen geschieht, die beiden in der Höhe eines niedrigen Stockwerkes angebrachten breiten Galerien der Längsseite des Saales, die sonst zum Teil den Mitgliedern des Oberhauses und Diplomaten vorbehalten sind, für die Abgeordneten verwendet werden. Immerhin ist aber das Haus für die übliche Besuchsstärke vollkommen genügend und man behilft sich in den seltenen Fällen außerordentlich starken Besuchs damit, daß auch in den freien Raum des Parterres zwischen den beiden links und rechts aufsteigenden Bankreihen Stühle gestellt werden und daß ein Teil der Abgeordneten hier sowie auf den Galerien Platz nimmt.

Der Zuhörerraum im englischen Unterhause ist regelmäßig auf die beiden Tribünen an den Schmalseiten des Rechteckes, welches der Saal bildet, beschränkt und zwar ist die vorderste Reihe der über dem Speakersitze befindlichen Tribüne den Reportern der Zeitungen, der dahinter liegende, durch ein dichtes und hohes Messinggitter abgesperrte Raum den das Haus besuchenden Frauen reserviert. Die über dem Eingang in den Saal liegende breite und tiefe Tribüne dient zur Aufnahme des Publicums, das Einlaß erbeten und erlangt hat. Der Verhandlungssaal selbst liegt an dem Ende eines langen Flures, der von der kreisrunden Mittelhalle des Palastes (Central Lobby) dahinführt, und dessen Fortsetzung auf der anderen Seite der Mittelhalle direct zu dem correspondierenden Eingange des Oberhauses leitet. Der Saal im Sinne des Parlaments-

rechtes — the House — ist aber kleiner als der Saal im technischen Sinne. Wenige Schritte von der Wand entfernt, in der sich die beiden Eingangstüren befinden, ist ein deutlich sichtbares, etwas erhöhtes Messingband über die ganze Breite des Saales gelegt. Das ist die althistorische Barre des Hauses im rechtlichen Sinne, die Grenze zwischen dem Unterhause und der profanen Außenwelt. Innerhalb des so der letzteren „juristisch“ zugewiesenen Raumes befinden sich einige Sitze unter der Uhr des Hauses. Es sind dies jene Plätze, die „in the House“, aber nicht „of the House“ sind, also Plätze, die jeder Sterbliche ohne Bruch des Parlamentsprivilegs einnehmen kann. Dort lassen sich auch die hohen Beamten nieder, die dieser oder jener Minister bereit und in nächster Nähe haben will. „To sit under the Clock“, hat also eine bestimmte technische Bedeutung in der Sprache des englischen Parlamentes und der englischen Ministerien. Für den Beobachter der Verhandlungen im Unterhause wird auf diese sinnfällige Weise schon die gegenüber der Souveränität des Hauses unbedeutende Stellung der Berufsbeamtenschaft Englands — Civil Servants — bezeichnet.

Der „Floor of the House“ — das freie Parterre — scheidet beide Seiten und reicht bis zum Tische des Hauses, der unmittelbar vor dem Speaker-Thronsessel steht. Knapp vor der Barre ist in diesem sonst für den Verkehr im Hause freigehaltenen Raume auf der rechten Seite der Sitz für den Serjeant-at-Arms und seinen Stellvertreter angebracht. Rechts und links erheben sich sodann die wenigen Sitzreihen zu mässi-ger Höhe. Nach der jetzt mehr als hundertjährigen Tradition sitzt auf der rechten Seite, vom Speaker gerechnet (also auf der linken vom Eingang aus), die Regierungspartei, die „Ins“, auf der anderen die Opposition, die „Outs“. Der Wechsel der Majorität führt die entsprechende Wanderung der Parteien von der einen Seite des Hauses auf die andere herbei. Nur die irische Partei verstößt gegen diese Ordnung, seitdem sie unter der Führung Parnells zur intransigenten Nationalistenpartei geworden ist. Sie sitzt seither immer auf der Oppositionsseite, also links vom Speaker gerechnet, auch dann, wenn sie, wie z. B. 1893, geradezu ein Stück der Regierungspartei ausmacht. Ein schmaler Gang teilt ferner die beiden Längsseiten sowie die an denselben befindlichen

vier Reihen von Abgeordnetenbänken und führt zu den an den Längswänden befindlichen Ausgangstüren, die in die inneren Wandelgänge (inner Lobbies) hinausleiten. Auf beiden Seiten haben nun die ersten Bänke eine besondere Bedeutung und zwar vor allem diejenige Hälfte der ersten Bankreihe, die vom Eingang aus betrachtet jenseits des eben genannten scheidenden Querganges (Gangway) liegt. Auf der Front Bench der Regierungsseite — der längst so genannten Treasury Bench — nimmt immer die jeweilige Regierung Platz, auf der ersten Bank der gegenüberliegenden Seite die jeweils zuletzt abgetretene Regierung, soweit sie aus Mitgliedern des Unterhauses besteht. Bei feierlichen Anlässen wird ferner auf diesen Front Benches eine bestimmte Sitzordnung eingehalten und zwar so, daß der Premierminister den dem Speaker zunächstliegenden Platz, also die äußerste Ecke der Front Bench, einnimmt und daß von dort aus die einzelnen Minister ihrem Range nach Platz nehmen. Ebenso sitzt dem Premier gegenüber der anerkannte Leader der Opposition, also gewöhnlich der Premierminister des letzten Cabinets der betreffenden Partei, falls er kein Peer war. Die beiden Front Benches stellen demnach jeweils die Phalanx der beiden großen Parteien vor. „Front Bench Policy“ bedeutet die offizielle Politik der beiden großen Parteilager, ein Ausdruck, der häufig von den unabhängigen Elementen der beiden Parteien in ironischem Sinne angewendet wird, besonders dann, wenn in solcher Politik, was häufig vorkommt, der sozial einheitliche Charakter beider Parteien stark hervortritt oder die zwischen den Häuptern der Regierung und der Oppositionsführung geschlossenen Abmachungen und Pacts den radicalen Elementen und politischen Eigenbrödlern hindernd in den Weg treten.

Neben der allbekannten Scheidung zwischen links und rechts, die — längst das Characteristicum der politischen äußeren Ordnung des englischen Unterhauses — von da aus in die politische Übung und als Parteibezeichnung in den politischen Sprachschatz der ganzen modernen Welt eingedrungen ist, besteht eine zweite, an die örtlichen Verhältnisse des Unterhauses geknüpfte Scheidung, die aber außerhalb Englands wenig bekannt ist. Der vorhin genannte Quergang (Gangway) bildet auch regelmäfsig, allerdings nur für die Front Benches,

eine gewisse politische Grenzscheide. Auf beiden Seiten des Hauses nehmen in der ersten Bank „below the Gangway“, d. h. unterhalb dieses Querganges vom Speaker aus gerechnet, diejenigen Mitglieder der Parteien Platz, die damit ihre größere Unabhängigkeit von der Regierung, respective von der offiziellen Führung der Opposition kundgeben wollen. Wenn z. B. ein Minister demissioniert, weil er mit der Politik des Cabinets nicht einverstanden ist, so nimmt er in der Regel unterhalb des „Gangway Platz“. So ist z. B. der alte Führer der Radicales, Labouchère, seit langem eine bekannte Figur below the Gangway, sowohl wenn die liberale Partei an der Macht als auch wenn sie out of office ist. So sitzen auch die irischen Führer, z. B. jetzt John Redmond, stets unterhalb des Querganges auf der linken Seite. Wenn ein im Amte befindlicher oder abgetretener Minister auf die Ausführungen dieses oder jenes ehrenwerten Mitgliedes below the Gangway ausdrücklich reflectiert, so hat er wohl fast immer offizielle Partei- oder Regierungspolitik gegen Angriffe unabhängiger und führender Mitglieder der eigenen Partei zu verteidigen.

Was nun das Recht auf diese Sitze betrifft, so ist ein solches vom Hause durch Beschluss niemals anerkannt worden. Weder die Teilung in rechte Regierungs- und linke Oppositionsseite, noch die Reservierung der Treasury Bench für die Regierung und der Front Opposition Bench für die ehemaligen Minister der Partei bilden den Gegenstand eines „subjectiven“ Parlamentsrechtes. Wohl aber kann man sagen, daß speziell die Occupierung der Front Benches durch die constante Praxis des 19. Jahrhunderts zu einem festen Gewohnheitsrecht geworden ist, das im Falle ernstlicher Bestreitung gegenwärtig vom Hause wohl auch formell fixiert werden würde¹. Wie schwer allerdings das Unterhaus dazu gebracht

¹ Bekannt ist, daß im ersten nach der Wahlreform von 1832 gewählten Unterhause der Radicale Cobbett den gewohnten Platz des Führers der Torypartei, Sir Robert Peel, in unhöflicher Weise occupierte und daß dieser Bruch der damals schon längst feststehenden Sitzordnung dennoch vom Hause ohne Remedur gelassen wurde. Daß auch in alter Zeit der bevorzugte Platz der Minister nächst dem Speaker ein Gegenstand der Kritik gewesen ist, zeigt ein Wortwechsel im Unterhause des Jahres 1601, in dessen Verlauf der Staatssekretär Cecil sagte: „Wenn

werden kann, irgend welche subjective Rechte solcher Art anzuerkennen, zeigt am besten die Tatsache, daß bis zur Gegenwart überhaupt kein Abgeordneter an sich ein Recht auf einen bestimmten Platz im Hause hat. In dieser Hinsicht gilt seit Jahrhunderten der Grundsatz auch heute noch, daß derjenige Abgeordnete, der im Verhandlungssaale vor dem Gebete anwesend ist und einen bestimmten Platz durch Auflegen des Hutes oder neuerdings durch Anbringen einer zu diesem Zwecke auf dem Tische des Hauses vorbereiteten Karte für sich reserviert, diesen Platz für den ganzen Sitzungstag als den seinigen beanspruchen kann, auch wenn er sich persönlich zeitweilig aus dem Verhandlungssaale, jedoch nicht aus dem Bereiche des Westminster-Palastes entfernt¹. Angesehenen und alten Mitgliedern des Hauses sichert die allerseits beobachtete Sitte den gewohnten Sitz durch die ganze Session hin.

Der Tisch des Hauses — „a substantial piece of furniture“, wie Disraeli ihn einmal genannt hat in launiger Anspielung auf den Schutz, den er ihm gegen die heftigen Angriffe Gladstones biete —, unter dem oder auf dem das Szepter liegt, das der Serjeant-at-Arms feierlich dem Speaker zur Sitzung voranträgt, steht zwischen den beiden Front Benches und bildet so den festen Punkt, auf den sich Angriffe der Oppositionsführer ebenso wie Verteidigung der Minister sozusagen physisch zu stützen pflegen. An seiner Schmalseite, in der Nähe des Speakerstuhles, sitzt der Clerk des Hauses in Robe und Perücke, ihm zur Seite die beiden Assistant Clerks. Vor den Ministern pflegen die bekannten Dispatch Boxes zu stehen, die die mitgebrachten

jemand, der nahe bei der Türe sitzt, zunächst dem Chair zu sitzen begehrt, um seine Ansichten kundzugeben, so will ich ihm meinen Platz geben und ihm auch danken, wenn er damit die Last übernimmt. Wir, die hier sitzen, nehmen diese Gunst des Hauses als Höflichkeit (Courtesy), nicht als Pflicht entgegen.“ (D'Ewes, Journals, 630.)

¹ Vgl. St. O. 82 u. 83, Manual, p. 124. Ein Abgeordneter kann aber keinesfalls für einen anderen Abgeordneten einen Sitz reservieren. Im Falle von zwei Sitzungen an einem Tage gilt die Reservierung für beide. Es wirkt erheiternd, zu vernehmen, daß auch in betreff des Hutes vom Speaker eine Entscheidung dahin gefällt wurde, daß die Sicherung eines Sitzes nur durch einen bona fide-Hut erfolgen könne, d. h. durch die wirkliche Kopfbedeckung des ehrenwerten Mitgliedes, nicht aber durch einen etwa hierzu mitgebrachten zweiten Hut.

Acten und Papiere enthalten. Alles Geschriebene und Gedruckte, was im Hause vorgebracht wird, muß, sobald es vorgelesen worden, auf den Tisch des Hauses gelegt werden; so vor allem die Bills, wenn sie eingebracht werden, Anträge und Botschaften der Krone sowie alle dem Hause unterbreiteten Actenstücke und Schreiben.

Geschichtliches.

Die Klagen über mangelnden Raum im Hause sind uralte; die Vermehrung der Parlamentsmitglieder von 334 zur Zeit Edwards VI. (1547) auf 465 beim Regierungsantritt Jakobs I. machte diesen Mifsstand so fühlbar, dafs das Haus darüber in besonderer Resolution Beschluß faßte (H. of C. Journ., I. p. 141). Aber es geschah weder damals noch später etwas zur Abhilfe, so dafs im Jahre 1832 Cobbett über die „Zusammenpferchung von 658 Abgeordneten“ in demselben ungenügenden Raume bittere Klage führte¹.

Die moderne Sitzordnung des Hauses ist ein Ergebnis der Entwicklung des Parteiwesens und der Parteiregierung. In den Parlamenten des 17. Jahrhunderts ist die Scheidung in Rechte und Linke noch völlig unbekannt; dafs aber schon in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts die zwei großen Parteien einander gegenüberstehen, zeigt die bekannte parlamentarische Anekdote, nach der Pulteney, der hartnäckige Gegner Sir Robert Walpoles, ein von letzterem gebrauchtes lateinisches Zitat als unrichtig bezeichnete und, indem er ein Geldstück über den Tisch des Hauses Walpole zuwarf, diesem eine Wette anbot. Nach einer anderen Version dieser Anekdote sei allerdings Pulteney damals gerade neben Walpole gesessen und habe ihm das richtige Zitat zugeflüstert. Wie dem auch sei, wir besitzen für dieselbe Zeit genügende Beweise dafür, dafs die örtliche Trennung der Parteien schon durchgeführt war. Überdies liegt es in der Natur der Sache, dafs der erste langjährige Kampf geschlossener Parteien — ein solcher war Pulteney's Coalition gegen Walpole — auch das Bedürfnis nach örtlichem Zusammenhalt der Partei im Hause zeitigen mußte. Allerdings brachte die Parteienzersplitterung, wie sie in der englischen Geschichte immer wieder auftritt, in Vergangenheit und Gegenwart Abweichungen von der strengen Zweiteilung hervor. So safs z. B. Joseph Chamberlain nach dem Abfall von Gladstone 1886 längere Zeit hindurch mit seinen Anhängern auf der Oppositionsseite, obgleich er die conservative Regierung unterstützte.

Der Gebrauch, dafs die Privy Councillors den Teil der ersten Bank unmittelbar neben dem Speaker einnehmen, ist uralte. So heifst es schon bei Hooker: „Upon the lower row on both sides of the speaker sit such personages as be of the King's privy council or of his chief offices“².

¹ Townsend, History of the H. of C., II. p. 463.

² Vgl. Temple, Life in Parliament, p. 114.

³ Mountmorres, I. 114.

Ausdrücklich fügt aber Hooker hinzu, daß kein anderer ein Recht auf einen bestimmten Platz habe, mit Ausnahme der Abgeordneten der City of London und derer von York, die das uralte Privileg haben, auf der rechten Seite des Hauses in der Treasury Bench Platz zu nehmen. Dieses Privileg wird übrigens auch heute noch bei Eröffnung des Hauses und bei sonstigen feierlichen Anlässen gewährt. Bemerkenswert ist es, daß die Grafschaftsabgeordneten (Knights of Shire), denen sonst mancherlei Ehrenvorrechte bis in das 17. Jahrhundert hinein zugestanden haben, in bezug auf den Sitz im Hause vor den Burgesses seit dem 16. Jahrhundert nicht bevorzugt gewesen sind¹.

Das heute geltende Recht in betreff der Occupation von Sitzen geht nachweisbar bis in das 17. Jahrhundert zurück. Schon ein Beschluß vom 26. November 1640 statuiert ausdrücklich, „daß weder Handschuh noch Buch einen Rechtstitel oder Anspruch auf einen Platz geben, wenn die Betreffenden nicht beim Gebete tatsächlich anwesend sind“². Hatsell, der diesen und die späteren conformen Beschlüsse aus den Journalen exzerpiert, berichtet, daß nach alter Sitte solchen Mitgliedern, denen einmal der Dank des Hauses ausgesprochen worden ist, der gewohnte Sitz by Courtesy gesichert werde. Dieses Recht wurde selbstverständlich auch den parlamentarischen Heroen des Unterhauses im 19. Jahrhundert gewährt. Schon Hatsell bemerkt übrigens auch, daß die aus jenen Verordnungen des Hauses entwickelte Casuistik des Rechtes auf den Sitz lächerlich erscheinen müßte, wenn man nicht wüßte, wie häufig sich ernste Debatten im Hause daran geknüpft hätten (Precedents, II. p. 86—89).

Zweites Kapitel.

Öffentlichkeit der Verhandlung und die Berichterstattung über die Debatten.

Es ist ein durch Jahrhunderte festgehaltener Grundsatz des englischen Parlamentsrechtes, daß die Verhandlungen des Unterhauses unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattzufinden haben. Dieser Grundsatz, dessen geschichtliche Entwicklung unten dargelegt werden wird, besteht auch heute noch formell zu Recht und so ist, prinzipiell genommen, auch heute noch Öffentlichkeit der Verhandlungen des Unterhauses niemandes Recht. Eine Unterscheidung zwischen öffentlicher und geheimer Sitzung ist daher dem englischen Parlamentsrecht unbekannt: denn jede Sitzung ist, theoretisch betrachtet, de jure geheim. Es steht dem Speaker wie jedem einzelnen Abgeordneten zu, die Ausschließung der im Saale befindlichen Fremden sogleich

¹ Porritt, I. 504.

² H. of C. Journals, II. p. 36.

zu veranlassen. Die Praxis hat aber diesen Grundsatz längst unanwendbar gemacht. Zwar ist er nie formell aufgehoben worden; seit 1875 aber genügt es nicht mehr, wie ehemals, daß ein Abgeordneter dem Speaker mitteilt, daß er „Fremde erspähe“, um sofort die Räumung des Hauses und dadurch factisch eine geheime Sitzung herbeizuführen. Vielmehr gilt gegenwärtig die Bestimmung, daß, wenn ein Abgeordneter die Ausschließung der Zuhörer verlangt, sogleich ohne Gestattung einer Debatte eine Abstimmung darüber einzuleiten und dann nach deren Resultat zu verfahren ist. Tatsächlich denkt längst niemand mehr daran, die Öffentlichkeit auszuschließen, vielmehr sind alle Abgeordneten darauf bedacht, daß ihren Reden und ihrem Tun möglichste Publizität zuteil werde. Würde das Recht jedes Abgeordneten, in der bezeichneten Weise einen Antrag auf Herbeiführung geheimer Sitzung zu stellen, etwa aus Schikane oder zu Obstructionszwecken angewendet werden, so würde das Haus in der Gegenwart zweifellos nicht zaudern, Gegenmaßregeln zu ergreifen. Daß man sich aber nicht dazu entschließen kann, im Gegensatze zu dem alten vielhundertjährigen Rechte den Grundsatz der Öffentlichkeit aufzustellen, hat nicht nur in dem conservativen Empfinden des Hauses, sondern auch in praktischen Erwägungen seine Begründung. Es mag immerhin eine Gelegenheit kommen, in der das Haus ohne Zeugen zu beraten wünschen könnte¹.

¹ Die gegenwärtigen Bestimmungen lauten: Der Serjeant-at-Arms soll jeden Fremden, den er in irgend einem Teile des Hauses oder der Galerie, die für Mitglieder des Hauses bestimmt sind, sieht oder von dessen Anwesenheit ihm berichtet wird, in Haft nehmen, ebenso jeden Fremden, der sich im Hause unordentlich benimmt oder sich nicht entfernt, wenn das Verlassen des Hauses befohlen ist während der Tagung des Hauses oder eines Committee des ganzen Hauses. Eine dermaßen in Haft genommene Person darf ohne besondere Order des Hauses nicht in Freiheit gesetzt werden (St.O. 88). Kein Mitglied des Hauses darf sich unterfangen, Fremde in irgend einen den Abgeordneten reservierten Teil des Hauses, während das Haus verhandelt, hineinzuführen (St.O. 89). Wenn während einer Plenar- oder Committeesitzung ein Abgeordneter die Bemerkung macht, daß Fremde anwesend seien, so soll der Vorsitzende sogleich den nicht zu amendierenden und nicht zu debattierenden Antrag zur Abstimmung bringen: „Daß die Fremden beordert werden, sich zu entfernen.“ Dessen ungeachtet steht es dem Speaker oder Chairman zu, die Entfernung von Fremden aus irgend einem Teil des Hauses zu befehlen, sobald er solches für angemessen hält (St.O. 91).

Die Zulassung der Fremden ins Unterhaus erfolgte früher in ziemlich formloser Weise durch Anweisungen der Abgeordneten; seit 1885 wurde infolge der von irischen Feniern ausgeführten Dynamitattentate strenge Aufsicht eingeführt, die seither wieder etwas gemildert worden ist. Jeder Abgeordnete verfügt über zwei Zulasskarten täglich. Die Erteilung der Erlaubnisscheine liegt in den Händen des Secretärs des Speaker sowie des Serjeant-at-Arms. Jeder Besucher ist verpflichtet, ehe er die zu der Galerie führende Stiege betritt, seinen Namen und Adresse in ein aufliegendes Buch einzuzichnen. Für die durch Gesandte eingeführten Fremden sowie von den Agents General der Colonien eingeführte Besucher fällt die Einführung durch ein Mitglied des Hauses fort.

Durch die kürzlich erfolgte Zusammenlegung der Speakers Gallery mit der Strangers Gallery ist jetzt Raum für 160 Besucher geschaffen¹. Die Ordnung in den Hallen und Wandelgängen des ganzen Westminsterpalastes wird durch Policemen der Londoner Polizei aufrechtgehalten; im Saale selbst sowie auf den Galerien und beim Eingang in das Unterhaus sind besondere Beamte des Hauses und Türhüter als Aufsichtsorgane tätig.

Die regelmässigsten und vom Standpunkte der Öffentlichkeit wichtigsten Besucher des Hauses sind natürlich die Berichterstatter der Zeitungen. Durch diese erfährt die Außenwelt alles, was im Hause vorgegangen ist und in erster Linie den Wortlaut oder Inhalt der Debatten. Noch immer aber sind diese privaten Reporter die einzigen, welche die Reden und Vorgänge im Hause beurkunden. Denn es gibt im Unterhause auch in der Gegenwart kein amtliches Stenographenbureau, das die Reden und Debatten offiziell aufnimmt, und keine im eigentlichen Sinne offizielle Druckausgabe der Debatten, obgleich das Unterhaus, respective die Regierung die Herausgeber der „Hansard Debates“ längst mit bedeutenden Subventionen aus öffentlichen Mitteln unterstützen, ja durch diese Zuschüsse die Fortführung der Publication erst ermöglicht haben.

¹ Vgl. Report from the Select Committee on Admission of Strangers, 30. September 1888, Z. 132; White, Inner Life of the H. of C., I. p. XVI ff.

Diese von den Einrichtungen aller anderen europäischen und amerikanischen Parlamente abweichende Ordnung der Dinge hängt nun damit zusammen, daß ebenso wie der Besuch Fremder auch die Aufzeichnung von Vorgängen und Reden im Hause seit Jahrhunderten prinzipiell verboten, ja daß die Publication von Debatten lange Zeit mit ganz besonderer Strenge und nachdrücklichst verfolgt worden ist. Die Geschichte des Kampfes um die Öffentlichkeit der Verhandlungen der Commons in diesem wichtigsten Betracht wird unten dargestellt werden. Hier genügt es, festzustellen, daß auch in dieser Frage des Parlamentsrechtes der Buchstabe des Verbotes formell vollständig aufrechterhalten worden ist, die Praxis aber auch hier das volle Gegenteil des durch das Verbot angestrebten Zustandes herbeigeführt hat. Obgleich das Haus bis zum heutigen Tage an dem 1738 endgültig aufgestellten Grundsatz, wonach Publication seiner Debatten strafbaren Privilegienbruch bedeute, festhält, hat es sich auf der anderen Seite seit mehr als einem Jahrhundert nicht nur die regelmäßige Mitteilung seiner Debatten gefallen lassen, sondern auch sogar die Reporter der Zeitungen in ihrem parlamentarischen Berufe offiziell anerkannt. So ist der legale Status der Berichterstattung factisch aus dem Zustande precärer Duldung zu dem einer rechtlich gestatteten Tätigkeit umgewandelt worden.

Seit Anfang des 19. Jahrhunderts ist die Sicherung genügender Publizität der Verhandlungen des Hauses von diesem selbst als unerläßlich anerkannt worden; dennoch blieb das Haus noch bis in die zweite Hälfte des Jahrhunderts dabei stehen, diese Aufgabe ausschließlicly durch private Unternehmungslust, durch die Zeitungen und den Herausgeber der Parliamentary Debates erfüllen zu lassen. T. C. Hansard begann 1803 mit der Veröffentlichung der Debatten im Laufe der Session, erzielte damit geschäftlichen Erfolg und so führte seine Firma das Unternehmen bis 1857 ohne jede staatliche Subvention fort. In diesem Jahre abonnierte die Treasury 120 Exemplare auf ihre Kosten zur Beteiligung der Ämter und Bibliotheken. Dabei blieb es bis 1877¹. Von da ab begann die offizielle Unterstützung des Unternehmens aus Staatsmitteln und zwar zuerst mit

¹ Vgl. Report of Sel. Committee on Parl. Reporting (1878); Aussage des T. C. Hansard in Min. of Ev., qu. 158—509.

3000 Pfund, dann mit 4000 Pfund, schliesslich infolge steten Anwachsens der Bändezahl und Kosten mit 500 Pfund für jeden Band von 960 Seiten. Im Jahre 1890 ging der Verlag an eine andere Firma über; der Name Hansard fiel jetzt weg, die Sammlung heisst von nun ab einfach Parliamentary Debates. Gegenwärtig ist die Einrichtung getroffen, dass die stenographische Aufnahme der Debatten durch die Reporter der „Times“ besorgt wird, die nebst den Berichten für ihr Blatt einen zweiten ausführlichen, von jeder Parteilichkeit freien Bericht für die Ausgabe der Parliamentary Debates herstellen. Die Reden werden darin aber nicht sämtlich wortgetreu gebracht; in der Regel gelangen nur die Reden der Mitglieder der Regierung, der Oppositionsführer sowie besonders hervorragender Parlamentarier zu wörtlich genauem Abdruck. Die meisten anderen Reden werden verkürzt und sprachlich in der dritten Person formuliert zum Abdruck gebracht. Jedem Abgeordneten wird die Correctur seiner Rede zugesendet und solche dann wirklich vom Autor corrigierte Reden werden durch ein Sternchen besonders bezeichnet.

Der den Berichterstatlern zugewiesene Raum, die sogenannte Reporters Gallery, ist sehr klein; er lässt nur die Anbringung von etwa 30 Sitzen zu, deren Verteilung durch den Speaker und den Serjeant-at-Arms vorgenommen wird. Nebst den grossen Londoner Tageszeitungen und einigen grossen Provinzjournalen sind nur noch ganz wenige Plätze für die grossen Nachrichtenbureaus reserviert¹.

¹ Die ganze Frage der Berichterstattung wurde von einem Select Committee im Jahre 1878 gründlich untersucht. Das vom Ausschusse aufgenommene Enqueteverhör und der darauf gegründete Report geben eine sehr interessante Darstellung der ganzen Einrichtung. Der Beschluss ging dahin, von einem amtlichen Stenographenbureau abzusehen, „weil die Verhältnisse Englands in dieser Hinsicht andere seien als in anderen Ländern, weil die Zeitungen sehr rasch ausführliche Berichte über die Debatten bringen und wenige Personen ausserhalb der Parlaments- und Regierungskreise Bedürfnis nach einer wortgetreuen Veröffentlichung aller Reden tragen.“ (Report from the Select Committee on Parliamentary Reporting, 23. Mai 1879, Z. 203, p. III.) Das Zeugenverhör gab sehr guten Einblick in die technischen Umstände des englischen Zeitungswesens in Verbindung mit der parlamentarischen Berichterstattung, Dinge, die allerdings jetzt wieder grossenteils überholt und historisch geworden sind.

Das geschilderte System wird trotz mancher von Abgeordneten vorgebrachten Beschwerden auch gegenwärtig aufrechterhalten, weil es sich als den praktischen Bedürfnissen entsprechend und zugleich als relativ wenig kostspielig erwiesen hat. Die verkürzte Aufnahme der meisten Reden wird auch in England ebenso wie in anderen Ländern höchstens von den gefürchteten Dauerrednern und parlamentarischen Gröfsen zweiten und dritten Ranges beklagt. Denn alle wichtigen Reden sind der ausführlichen und getreuen Aufnahme durch die Reporter der Parliamentary Debates sicher und damit ist dem Publicum wie den Interessen des künftigen Historikers vollkommen entsprechend gedient¹.

Aber noch ein anderer und wichtiger Grund rechtlicher Natur hat bisher das Haus veranlaßt, von jeder offiziellen Publication der Debatten Abstand zu nehmen. Einer unmittelbaren Übernahme der Veröffentlichung der Debatten durch das Haus selbst steht nämlich vor allem die noch immer nicht aufgehobene Bestimmung der Geschäftsordnung entgegen, wonach solche Publicationen einen Privilegienbruch bedeuten. Das Haus kann aber doch nicht selbst regelmäfsig und unmittelbar zum Übertreter seiner eigenen Normen werden. Die Aufhebung dieses Grundsatzes aber zum Zwecke der Einrichtung amtlicher Debattenaufzeichnungen wäre sehr bedenklich, weil damit die schwierige Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für den Inhalt der Debatten, insoweit er dritte Personen betrifft, aufgerollt werden würde. In betreff der Parlamentspapiere ist die Frage nach der rechtlichen Verantwortlichkeit des Druckers von Beurkundungen parlamentarischer Tätigkeit oder seines Auftraggebers von den Gerichten ausdrücklich festgestellt worden. Hier, im Falle der Parlamentsdebatten, würden sich nun nicht minder grofse Schwierigkeiten ergeben. Das Privileg der Redefreiheit, die Immunität des Wortes schützt jeden Abgeordneten in betreff seiner im Hause mündlich gemachten Äußerungen, aber dieser Schutz geht nicht weiter. Es ist denn auch anläßlich mehrerer Rechtsfälle dahin entschieden worden, dafs die strafrechtliche Immunität sich nicht auf eine

¹ Vgl. über diese Verhältnisse das Kapitel „The Reporters Gallery“ in Mac Donagh, Book of Parliament, p. 310—329.

von dem parlamentarischen Redner selbst veranlafste Druckausgabe seiner Reden erstreckt. Vielmehr entschied der Kings Bench-Gerichtshof, dafs ein Abgeordneter zwar das Recht habe, seine Rede zu veröffentlichen, dafs aber diese Rede nicht zugleich zum Vehikel von Ehrenbeleidigungen gegen einen Dritten gemacht werden dürfe. Wenn dies geschehe, so sei die Rede eben eine Injurienschrift (Libel) und könne dementsprechend verfolgt werden¹. Ein gleiches Urteil wurde 1813 in betreff eines bekannten Parlamentariers, Mr. Creevey, ausgesprochen. In diesem Falle weigerte sich das Haus, auf die von dem Mitgliede vorgebrachte Beschwerde wegen des durch den Kläger begangenen Privilegienbruches überhaupt einzugehen. In neuerer Zeit ist ferner der Grundsatz ausdrücklich gerichtlich ausgesprochen worden, dafs der Abdruck einer einzelnen Rede, die jemandes Charakter betreffe, ohne Hinzufügung der übrigen Debatte nicht „fair“ sei, daher auch nicht durch die Immunität geschützt würde. Wohl aber wäre letzteres bei Abdruck der ganzen Debatte der Fall².

Wenn auch durch diese Entscheidungen das hier in Frage kommende Prinzip nicht genügend scharf definiert erscheint, so kann nach der ganzen Judicatur der englischen Gerichte kein Zweifel darüber bestehen, dafs Publicationen von Parlamentsreden unter Umständen strafbar sein können, dafs ferner die prinzipielle, schrankenlose Ausdehnung der Immunität auf die Veröffentlichung von Parlamentsreden als eine tiefgreifende Änderung bestehender Rechtsanschauungen angesehen werden müfste³. Zu solcher aber liegt keine praktische Nötigung vor; vielmehr spricht vieles gegen eine Verringerung der Einflufsnahme des gemeinen Rechtes und der ordentlichen Gerichte auf diesem Gebiete. Ohne eine solche prinzipielle, höchst wahr-

¹ Entscheidung im Falle des Lord Abingdon, 1795. Vgl. May, Parl. Pract., p. 98. In diesem Falle wurde eine Strafe von drei Monaten Haft und Buße von 100 Pfund auferlegt.

² Vgl. den Rechtsfall Wason v. Walter, 21. Dezember 1867. Andere Rechtsfälle und die daraus gezogenen Verfolgungen siehe in Broom, Constitutional Law viewed in relation to Common Law, p. 843.

³ Vgl. die Ausführungen des Speakers Brand vor dem Select Committee on Parliamentary Reporting Min. of Ev., qu. 1682—1688, 1732—1738.

scheinlich durch Gesetze zu beurkundende Änderung des Rechtes würden jedoch bei etwaiger Veröffentlichung von Reden durch das Haus selbst schwere Conflictes des Unterhauses mit den Gerichten entstehen, wie sie im Falle der Veröffentlichung von Parlamentspapieren vorgekommen sind. Nichts aber wird von allen Seiten mehr gescheut, als solche Competenzconflicte zwischen der gesetzgebenden Körperschaft und den ordentlichen Gerichten des Landes. Man sieht in diesem Falle, wie selbst diese scheinbar rein praktisch zu lösende Frage der offiziellen Parlamentsberichterstattung in dem Lande des organisch gewachsenen Parlamentsrechtes bis in die innersten und wichtigsten Probleme staatlicher Rechtsordnung hineinführt. Wie so oft, ist auch hier der englische Conservativismus im Rechte nur der Ausdruck für tiefinnerlichen Zusammenhang seiner staatlichen Institutionen.

Geschichtliches.

I. Die Zulassung von Fremden in das Unterhaus.

Admission of Strangers, die Zulassung des Publicums ins Unterhaus, hat eine wechselvolle Geschichte hinter sich. Wie es damit in den Parlamenten des Mittelalters stand, ist nicht bekundet. Hooker dagegen spricht sich schon klar über den Punkt aus, so dafs der von ihm geschilderte Zustand wohl als von altersher bestehend angesehen werden kann. Er sagt¹: „Keinerlei Person, die nicht zum Parliament House gehört, darf in das Haus eintreten, solange die Sitzung dauert, bei Gefahr der Verhaftung oder anderer, vom Hause angeordneter Bestrafung.“ Die von D'Ewes gesammelten Berichte aus der elisabethinischen Periode zeigen diese Regel in voller Kraft. Darin sind einige Fälle von Personen angeführt, die aus Versehen oder absichtlich in das Haus gelangten, dann verhaftet und erst nach Verwarnung durch den Speaker und Zahlung einer Geldbusse an den Serjeant freigelassen wurden². Der Umstand, dafs solche Delinquenten regelmäfsig den Oath of Supremacy schwören mußten, zeigt, dafs man in diesen Eindringlingen staatsgefährliche Katholiken vermutete. Um festzustellen, ob Fremde anwesend seien, wurde übrigens im 16. und 17. Jahrhundert wiederholt die Prozedur des Namensaufrufes (Call of the House) vorgenommen³. Im Jahre 1658 schärfte ein Beschluß des Unterhauses⁴ diese Vorschriften strenge ein: resolved that the serjeant do not permit any persons to come within this house during the sitting of the house save the minister who prays and the officers attending

¹ Mountmorres, I. 143.

² D'Ewes' Journals, 334, 394, 491, 512.

³ Scobell, Memorials, 84.

⁴ Journals, VI. 512.

the house. 1688 heißt es: „verordnet, daß der Serjeant-at-Arms die Galerie von Fremden freihalte“. 1689 wird diese Order mit dem Auftrage an den Serjeant, jeden Fremden im Hause sogleich festzunehmen, erneuert und verfügt, daß kein Mitglied es wage, Fremde während der Sitzung in das Haus oder die Galerie zu bringen¹. Diese Vorschrift wird von 1689 bis 1713 alljährlich wiederholt und steht von da als Sessional Order fest². Mit diesen Vorschriften ging es aber, wie so oft mit Polizeiboten: sie wurden regelmäßig nicht eingehalten. 1701 heißt es im Journal (XIII. p. 683): „Es wird beklagt, daß viele Fremde sich in das Committee of Privileges drängen, so daß die Führung der Geschäfte gestört wird; es wird ein Committee ernannt zur Beratung von Vorkehrungen gegen solche Unordnung.“ Hatsell berichtet, daß die auf Veranlassung von Abgeordneten erfolgte Räumung jedesmal nur schwer und langsam durchzuführen gewesen ist, daß weder der Serjeant noch der Speaker die Durchführung der Order streng beaufsichtigen und daß das Haus gewohnt sei, über die Anwesenheit von Fremden hinwegzusehen. Aber die Fortdauer des Ausschließungsparagraphen hält auch Hatsell für unerläßlich³.

So standen die Dinge bis zur Eröffnung des neuen Westminster-Palastes und darüber hinaus. Wiederholt wurde das Privileg des Hauses, seine Verhandlungen frei von auswärtigen Zeugen durchzuführen, gegen die nun längst bestehende gegenteilige Übung mit Erfolg angerufen. Beispiele: 18. Mai 1849, 24. Mai 1849, 24. April 1870. Der absurde Zustand dauerte fort, wonach es jedem einzelnen Abgeordneten, der „Fremde erspähte“, zustand, sofortige Räumung der Galerien herbeizuführen. Die schikanöse Anwendung dieses Mittels, die von einigen Abgeordneten gerade zu dem Zwecke versucht wurde, um die alte Ausschließungsvorschrift ad absurdum zu führen, brachte endlich die längst notwendige Änderung. Als der obstructionistische Ire Biggar am 27. April 1875 „Fremde erspähte“, wurde die betreffende Standing Order auf Antrag Disraelis sogleich suspendiert und wenige Tage darauf die heute geltende Vorschrift beschlossen.

Die Anwesenheit von Frauen als Zuhörerinnen ist im 17. Jahrhundert bezeugt und im 18. Jahrhundert eine fest eingebürgerte Praxis. Allerdings mußten sie sich damit begnügen, auf dem Dachboden, der in der alten St. Stephens Chapel durch den eingelegten Plafond gebildet war, durch einen in diesen Plafond eingesetzten Luftschaft mühsam hinunterzuspähen. Von 1778—1834 waren sie überdies ausdrücklich vom Besuche ausgeschlossen.

¹ Journals of the H. of Commons, X. 35, 291.

² Ein Antrag auf Prüfung dieser Order wurde 1777 gestellt, aber abgelehnt.

³ Hatsell, II. 173. Vgl. die charakteristische Darstellung, die Karl Philipp Moritz in seinem bekannten Buche „Reisen eines Deutschen in England“ (1782), p. 30 ff. von seinem Besuche der Sitzung des House of Commons gibt.

Die Zuhörerschaft von Lords im Unterhause ist seit jeher gestattet worden und nur 1771 sowie einige Jahre länger infolge eines Mißverständnisses zwischen beiden Häusern versagt gewesen.

II. Geschichte der Veröffentlichung der Parlamentsdebatten.

Unmittelbar im Zusammenhange mit der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Hauses für Fremde steht seit jeher die Frage der Veröffentlichung von Reden und Vorgängen im Parlamente auf Grund von Mitteilungen Anwesender. In der Tat bildet die Befugnis hierzu den eigentlichen Inhalt der Frage der Öffentlichkeit der Verhandlungen und bot daher regelmäßig den Grund für die zeitweilig eintretende Ausschließung aller Fremden. Wie das weitere Prinzip der Ausschließung, so ist auch das spezielle Verbot der Berichterstattung nur aus seinem historischen Ursprung erklärlich. Der Gegensatz zwischen Krone und Unterhaus im 16. und 17. Jahrhundert machte Heimlichkeit zu einem Gebote der Staatsklugheit der Commons. Darum war zunächst den Mitgliedern Stillschweigen bei Strafe auferlegt. So berichtet Hooker¹: „Also, every person of the parliament ought to keep secret, and not do disclose the secrets and things done and spoken in the parliament house, to any manner of person, unless he be one of the same house, upon pain to be sequestered out of the house, or otherwise punished, as by the order of the house shall be appointed.“

Die Fernhaltung Fremder sollte die Heimlichkeit der Verhandlungen vollständig sichern. Dennoch drang natürlich jederzeit Kunde von den parlamentarischen Vorgängen in die Außenwelt. Überdies wurden in der Zeit Elisabeths von vielen Abgeordneten Tagebücher geführt, aus denen dann im 17. Jahrhundert Sir D'Ewes sein wertvolles Werk zusammengestellt hat. Für diese Periode bilden auch die Journale des Hauses eine bisweilen reichlich fließende Quelle für die Debatten, denn die Clerks pflegten in jener Zeit nicht nur die Beschlüsse und Orders des Hauses, sondern auch ganze Reden der Abgeordneten aufzunehmen und in das Journal einzutragen. Diese Tätigkeit wurde vom Unterhause zunächst geduldet, anlässlich eines Vorkommnisses aber durch Beschluß vom 17. April 1626 ausdrücklich als ohne Auftrag des Hauses erfolgt und unerlaubt bezeichnet. Dennoch fand sich das Haus am 25. April 1640 bemüßigt, neuerdings dem Clerk Assistant Mr. Rushworth ausdrücklich zu verbieten, daß er am Tische des Hauses Aufzeichnungen mache ohne amtlichen Auftrag und über andere Dinge als Orders und Reports². Am

¹ Mountmorres, I. 144.

² Rushworth ist der ausgezeichnete Sammler, dessen mehrbändige Collections bis zur Gegenwart die wichtigste Quelle für die Geschichte des Long Parliament und der Revolution überhaupt sind. Rushworth hatte, wie Hatsell (vol. II., p. 231) berichtet, die Kaltblütigkeit an jenem Tage, als Karl I. ins Unterhaus eindrang und in jener denkwürdigen

1. Dezember 1640 griff ein Abgeordneter diesen Gegenstand auf und es fand eine Debatte darüber statt, auf Grund deren das Verbot an den Clerk und seine Gehilfen erging, irgend welche Abschriften von Reden oder Debatten aus dem Hause herausgelangen zu lassen. Der damals zu voller Schärfe entwickelte Gegensatz zwischen Krone und Unterhaus machte solche Vorsichtsmaßregeln sehr begreiflich. Gleichzeitig trug das Haus auch dafür Sorge, daß Kunde von seinen Beschlüssen in dem Maße und in der Form an die Außenwelt gelange, wie es den Commons wünschenswert erschien. Daneben ging aber Mitteilung über die Debatten durch im Hause befindliche regelmäßige Besucher oder durch Abgeordnete ungestört weiter¹. Nach der Restauration des Königtums, als sich neuerdings erweitertes Interesse den parlamentarischen Vorgängen zuwendete, machten Männer, wie Marvell und Anchtell Grey, letzterer von 1667—1694, berufsmäßig Aufzeichnungen über die Debatten im Unterhause, offenbar mit Duldung des Hauses. Auf Grund der Aufzeichnungen Greys sind die späteren Sammlungen, die unter dem Titel *Greys Debates* bekannt sind, herausgegeben worden.

Daneben blühte in jener Epoche, die regelmäßige Zeitungen noch nicht kannte, das Geschäft der professionellen Briefschreiber, *News Letters Writers*. Zumeist waren das untergeordnete Beamte, Clerks des Hauses, die ihre Berichterstattung als Nebengewerbe ungestört in den Lobbies des Hauses und wohl mit Hilfe befreundeter Abgeordneter betrieben. Schon 1694 kam aber der erste Conflict zwischen den Trägern

Szene mit dem Speaker Lenthall, die unten geschildert werden wird, die Privilegien des Hauses auf das schwerste verletzte, den Wortwechsel zwischen Speaker und König in Kurzschrift am Tische des Hauses stehend anzunehmen. Der König sandte noch am Abend selbst nach diesen Aufzeichnungen und erhielt sie.

¹ In der Session von 1641 (13. Juli) beschließt das Haus, daß kein Mitglied eine Abschrift seiner Rede herausgeben oder im Druck veröffentlichen dürfe ohne vorgängige Erlaubnis des Speakers (*House of Commons Journals*, II. 209.) 1663 wird diese Verordnung wiederholt (*House of Commons Journals*, VIII. 499), wobei darauf hingewiesen wird, daß Veröffentlichung von Reden jüngst in den „*Common News Books*“ stattgefunden habe. In den Sessionen von 1641 und 1642 sind 21 Fälle verzeichnet, in denen das Haus gegen Veröffentlichung seiner Debatten einschreitet. Ein Beispiel der Gründlichkeit, mit der das Haus in diesen Dingen vorging, gibt der Fall von 1646, als gewisse, bei einer Conferenz mit dem *House of Lords* gehaltene Reden gedruckt wurden. Das Haus beordert den *Serjeant*, in den Wohnungen von vier namentlich genannten Personen Hausdurchsuchung nach den Exemplaren vorzunehmen, diese und die Druckerpressen zu confiszieren, den Letternsatz zu zerstören und den Drucker Field sogleich zu verhaften. Zugleich werden die *Lords* zur Bildung eines *Joint Committee* aufgefordert, „to consider of some way of righting the House and to prevent inconveniences of the like nature for the future“ (*H. of C. Journal*, IV. p. 693).

dieser Praxis und dem Hause vor. Das Unterhaus verbot streng jede Beschäftigung dieser Neuigkeitsbriefschreiber mit Debatten und Vorgängen im Hause¹.

Damit begann nun der lange und wechselvolle Kampf der Reporter erst der Wochenschriften, dann der Tageszeitungen, kurz der Journalisten mit dem Hause, ein Kampf, auf dessen Einzelheiten wir hier nicht eingehen können, so sehr sie auch einen wichtigen Bestandteil in der Geschichte der öffentlichen Meinung bilden². Folgendes sind die wichtigsten Tatsachen: Das Haus hat 1738 die Veröffentlichung von Berichten ausdrücklich als Breach of Privilege erklärt³. Dieses Verbot erwies sich aber als völlig undurchführbar gegenüber dem von Jahr zu Jahr steigenden Interesse weiter Kreise an den parlamentarischen Vorgängen, der immer deutlicher werdenden Unentbehrlichkeit der Zeitungen als Vehikel von Parteianschauungen und Organe zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Die in jener Zeit für die englische Literatur so charakteristischen und wichtigen Wochenschriften, die Vorläufer der politischen Tageszeitungen, ließen sich nicht daran hindern, fortlaufende Berichte über die Parlamentsdebatten unter sehr durchsichtigen, zum Teile sogar komischen Verkleidungen und Hüllen dem Publikum zu geben. Zu den regelmäßigen Berichterstattern dieser Art gehörte auch der berühmte Dr. Johnson, der in der ersten Wochenschrift jener Periode, im „Gentleman's Magazine“, unter der Maske der Verhandlungen des Senates von Liliput oder des Senates von Rom fortlaufende Parlamentsberichte gab. Schon damals hat es nicht an einsichtigen Parlamentariern gefehlt, die erkannten, daß gerade durch das Verbot der Publication das Interesse des Unterhauses, zuverlässige und richtige Darstellungen seiner Verhandlungen in die Öffentlichkeit gelangen zu lassen, am schwersten geschädigt wurde⁴. Dennoch erneuerte das Unterhaus seinen Beschluß von 1738 mit aller Schärfe im Jahre 1762. Damals galt der Kampf des zerrütteten und corrupten Unterhauses vor allem dem unerschrockenen „North Briton“, jener Wochenschrift, in der Junius seine berühmten Briefe publizierte, die im Mittelpunkt der großen Wilkes-Skandale stand und den Kampf gegen den König und das corrupte Parlament mit bis dahin unerhörter publizistischer Schärfe führte. Den Höhepunkt dieses Kampfes, den das engherzige, den gebildeten Schichten des Bürgertums jener Zeit entfremdete Privilegienparlament gegen die öffentliche Meinung führte, bildet dann das Jahr 1771. Damals trat die City of London mit

¹ H. of C. Journals, XI. 193.

² Vgl. über die betreffenden Vorgänge Porritt, I. 589—596.

³ H. of C. Journals, XXVI. p. 754.

⁴ Gestand doch selbst Dr. Johnson später, daß er nicht wenige der von ihm veröffentlichten Parlamentsreden selbst verfaßt oder zum mindesten nach eigenem Gutdünken reichlich ausgeschmückt habe. Er beteuerte gelegentlich, hierbei stets beiden Parteien gegenüber objectiv verfahren zu sein. Freilich meinte er: „Darauf habe ich doch immer achtgegeben, daß die verteuflten Whigs nicht am besten fortkommen.“

ihrer ganzen gesetzlichen Machtfülle zugunsten der vom Unterhause verfolgten Drucker ein und blieb trotz der erfolgten Verhaftung des Lord Mayors tatsächlich Siegerin. Eine ausführliche Darstellung dieser Vorgänge gibt Th. E. May in seiner *Constitutional History*, II. p. 27—59.

Zwar hat das Haus jene Beschlüsse von 1738 und 1762 formell nie widerrufen, aber es liefs sie von da ab stillschweigend fallen. Die Veröffentlichung der Parlamentsdebatten fand seit dem letzten Viertel des 18. Jahrhunderts ungehindert statt. Die veränderten Verhältnisse in betreff der Zeitungsberichterstattung über die Debatten fanden ihren Ausdruck darin, daß das Recht der Journalisten auf einen festen Platz auf der Galerie seit 1803 vom Speaker offiziell anerkannt worden ist. Aber noch immer bestand und noch immer besteht der Beschluß des Hauses formell zu Recht, daß Veröffentlichung der Debatten Privilegienbruch sei, und noch im Jahre 1859 erklärte der Speaker Denison ausdrücklich, daß das Haus keinerlei Kenntnis nehme von irgend welcher Publication seiner Debatten und sich weder um Correcturen oder Unrichtigkeiten in den Parlamentsberichten kümmere. Aus wie gewichtigen Gründen man an diesem Zustande festhält, ist oben erörtert worden. Jedenfalls steht die englische Auffassung von dem Rechte auf Veröffentlichung parlamentarischer Reden im schroffsten Gegensatze zu der Rechtsanschauung und Praxis, die wir in manchen continentalen Parlamenten jüngst haben entstehen sehen: einer Praxis, welche die Redefreiheit der Abgeordneten dazu benützt, um Schmähungen gegen dritte Personen und sonstige durch Worte begangene Rechtsverletzungen gegenüber dem gemeinen Rechte immun zu machen. Auch in diesem Falle sieht man wieder, wie die parlamentarischen Einrichtungen, aus dem Mutterlande des Parlamentarismus auf fremden Boden verpflanzt und unter ganz incongruenten Bedingungen aufgenommen, die merkwürdigsten Perversionen ihrer Grundgedanken und ihres Zweckes erleiden.

Drittes Kapitel.

Parlamentspapiere.

In den Parlamentspapieren — *Parliamentary Papers*¹ — tritt die grofse Arbeit des Unterhauses mit einer Klarheit und Fülle in gedruckter Form zutage und wird so in einem Ausmafse dauerndem Gedächtnis erhalten, wie kaum in irgend einem anderen Parlamente. Vor mehr als einem halben Jahrhundert hat Robert von Mohl die „Unermesslichkeit“ dieses Materials treffend hervorgehoben; bedenkt man, in wie auferordentlichem Mafse sich die jährliche Production von Parlamentspapieren seither gesteigert hat, so wird man jenes Wort Mohls jedenfalls

¹ Vgl. May, *Parl. Pract.*, p. 507 ff.; *Manual*, p. 202—204.

in der Gegenwart gewiß nicht zu stark finden. Zugleich wird man aber auch bei näherer Prüfung mit wahrer Bewunderung die ausgezeichneten Einrichtungen kennen lernen, die getroffen sind, um in dieser alljährlich anwachsenden, auf Tausende von gedruckten Actenstücken sich belaufenden Masse von Druckwerken fortwährend schnelle Übersicht und Orientierung zu finden.

Die ungeheuere Ausdehnung der Parlamentspapiere rührt von verschiedenen Ursachen her. Zieht man diese nacheinander in Betracht, so erlangt man auch gleichzeitig eine Einsicht in die verschiedenen Dienste, denen die Parliamentary Papers gewidmet sind, und damit ist auch der beste allgemeine Überblick über alle darunter inbegriffenen Erscheinungen gewonnen.

Das englische Unterhaus hat durch einen seit Jahrhunderten feststehenden Satz des parlamentarischen Gewohnheitsrechtes die Befugnis, alle Mittel, die ihm zu seiner Information notwendig erscheinen, in Anspruch zu nehmen, und darum auch alle Documente, deren es bedarf, einzufordern. Dieser Anspruch kann sich gegen jedermann im Staate richten. In seiner Allgemeinheit findet er seinen Ausdruck in dem Rechte des Hauses, jeden Staatsbürger als Zeugen vorzuladen und ihn sowie etwaige schriftliche Behelfe seines Gedächtnisses zu prüfen. Praktisch genommen wendet sich aber das Haus mit seinem constanten Bedürfnis nach Information über den Gang der Verwaltung und die gesellschaftlichen Zustände vor allem an diejenigen Organe, die über tatsächliche Verhältnisse des Staatslebens, über administrative Tätigkeit und deren jeweilige Ergebnisse in erster Linie und in vielen Fällen auch ausschließlich zur Information befähigt sind: nämlich an die Organe der staatlichen Regierung und Verwaltung. Die pünktliche und genaue Erfüllung dieses Anspruches bildet ebenso ein charakteristisches Merkmal der zentralen, die Executive sich unterordnenden Stellung des englischen Parlamentes im ganzen Staatsorganismus, wie sie anderseits auch eine Hauptaufgabe und eine besonders anzuerkennende Leistung der englischen Regierungs- und Verwaltungsbehörden bedeutet. Nur vorübergehend sei bemerkt, daß in diesem prinzipiell uneingeschränkten Rechte der Volksvertretung auf jederzeitige volle Information ein parlamentarisches Grundrecht von höchster Bedeutung ent-

halten liegt: eine staatsrechtlich und praktisch außerordentlich weittragende Vorbedingung aller parlamentarischen Regierung. Und ebenso darf wohl vorübergehend bemerkt werden, daß nicht nur die ältere constitutionelle Theorie des Festlandes wie auch die neuere deutsche Staatsrechtslehre die außerordentliche politische und rechtliche Bedeutung dieses Grundrechtes auf Information keineswegs genügend erkannt und gewürdigt hat.

Die Ausübung und Verwirklichung des Rechtes auf Information durch die Verwaltung erfolgt der Form nach in verschiedener Weise und so sind dementsprechend verschiedene Classen von solchen der Information dienenden Parlamentspapieren auseinanderzuhalten.

Nach der nunmehr durch Jahrhunderte feststehenden Praxis steht dem Unterhause in allen Angelegenheiten, welche die Finanzen, den Handel sowie allgemeine oder locale Verwaltungszustände betreffen, das Recht zu, die jeweils gewünschte Information durch unmittelbaren Befehl (Order) einzufordern. In allen denjenigen Fällen aber, in welchen dem Hause Berichte zugänglich gemacht werden sollen, deren Substrat mit der Ausübung königlicher Prerogative zusammenhängt, ist die besondere Form der Adresse an die Krone vorgeschrieben¹. Die Unterscheidung dieser beiden Modi der Informationseinholung ist natürlich vor allem historisch zu verstehen. Während schon im Mittelalter dem Hause eingehende Mitteilungen über die Finanzlage des Landes durch den Kanzler zuteil werden, das Recht des Unterhauses in dieser Hinsicht also nie bestritten worden ist, hat sich im 16. und 17. Jahrhundert, in der Zeit persönlicher Regierung durch die Krone und das Privy Council, naturgemäß auch in England dieselbe Tendenz herausgebildet, wie wir sie heute noch in den constitutionell regierten Monarchien des Festlandes in Blüte sehen: die Handlungen der Regierung und deren Ergebnisse prinzipiell als Staatsgeheimnis zu behandeln, die Volksvertretung von jedem tieferen Einblick

¹ Die allgemeine Regel ist die, daß Information von oder vermittelt einer der Finanzbehörden, von irgend einem unter der Treasury stehenden Verwaltungsdepartement oder einer durch Parlamentsacte errichteten oder regulierten Behörde regelmäßig durch Order of the House eingefordert wird, während Berichte von einem der Staatssecretäre oder vom Privy Council durch Adresse erlangt werden (Manual, p. 202).

in die Verwaltung so viel als möglich auszuschließen. In allen solchen Fällen mußte sich das Haus, um zur gewünschten Kenntniss zu gelangen, des außerordentlichen Mittels der Adresse an die Krone bedienen. Damit ist es nun gegangen, wie mit fast allem, was sich in England unter dem Namen der königlichen Prærogative in jener Epoche ausgebildet hat: man hat alle diese Rechte in der Form sorgsam conserviert, ihren staatsrechtlichen Sinn aber völlig in das Gegenteil dadurch verkehrt, daß seit der Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystemes die Ausübung aller dieser Prærogative in die Hand und die Verantwortung eines ausschließlichs vom Unterhause abhängigen Ministeriums gelegt erscheint. Aus diesem Grunde ist die auch heute noch formell festgehaltene Unterscheidung der Parlamentspapiere je nach der rechtlichen Natur der vom Hause geforderten oder erbetenen Information im ganzen und grofsen politisch bedeutungslos. Immerhin hat aber auch hier wie in manchen anderen ähnlichen Fällen das Festhalten an den Formen des älteren Staatsrechtes eine gewisse rechtliche und praktische Bedeutung. Ausübung der Prærogative — in unserem Falle also etwaige Verweigerung der Information — bedeutet heute gewifs nicht ein Recht der königlichen Regierung gegenüber dem Parlament, wohl aber einen auf formell unantastbaren Rechtstitel gestützten Behelf eines parlamentarischen Parteiministeriums gegenüber der Opposition, unter Umständen sogar gegenüber einem Teile der eigenen Partei.

Das sind natürlich nur Ausnahmefälle, in denen wie Prærogative überhaupt, so auch dieses gegenwärtig noch Anwendung finden kann. Ganz abgesehen davon aber bedeutet solche Ausnützung der obsoleten Prærogative auch gegenwärtig noch die rechtliche Handhabe, deren sich das Ministerium regelmäfsig dann bedient, wenn es wirklich im Interesse des Staates liegt, gegenüber dem Unterhause und damit der Öffentlichkeit in irgend einer Sache das Amtsgeheimnis zu wahren. Allerdings bedeutet das immer nur einen kleinen Ausschnitt aus dem ganzen weiten Kreise der Administration und Regierungstätigkeit; für den gewöhnlichen Gang der Dinge hat diese Unterscheidung doch nur auf einem Gebiete wirkliche Bedeutung, nämlich auf dem Felde der äufseren Politik und bis zu einem gewissen Grade auch in der Heeres- und Flottenverwaltung.

In betreff der Mitteilung diplomatischer Acten muß eben jede Regierung die Competenz besitzen, rein discretionär zu beurteilen, was veröffentlicht werden kann und was nicht. Im übrigen legen die alljährlich erscheinenden White Books und Blue Books des Foreign Office davon Zeugnis ab, daß auch in auswärtigen Angelegenheiten die englische Regierung die Grenze, an der das offizielle Schweigen beginnt, gewöhnlich sehr weit hinauszuschieben pflegt. Wenn es auch richtig ist, daß das englische Cabinet bei solchen Mitteilungen mit traditioneller Vorsicht, politischer Klugheit, gewiß auch nicht ohne kluge Fürsorge für die eigene politische Selbstbehauptung verfährt, so ist es zweifellos, daß die englische Regierung gerade auch auf diesem Gebiete dem Unterhause und der Öffentlichkeit weit mehr Information über die tatsächlichen Vorgänge und Actionen gibt, als irgend eine andere großstaatliche Regierung des europäischen Festlandes¹.

In den vorhin bezeichneten Fällen nun, in welchen das Unterhaus oder einzelne Abgeordnete weitere Information von der Krone wünschen, ist die Form der Adresse vorgeschrieben. In den meisten Fällen kommt es zur Anwendung dieser Form deshalb nur selten, weil nach einer jetzt mehr als ein Jahrhundert umfassenden Praxis die englische Regierung es als Amtspflicht betrachtet, alle erdenklichen Berichte und Mitteilungen aus dem Gebiete der sonst durch Adresse einzuholenden Information entweder periodisch oder im concreten Falle von selbst dem Hause zu unterbreiten. Ein wahrer Strom von gedrucktem Material fließt dem Hause täglich auf Veranlassung der Regierung zu und schafft Licht über alle nur irgendwie das staatliche Interesse und staatliche Tätigkeit betreffenden Tatsachen.

Diese ganze Classe von Parlamentspapieren umfaßt also zunächst die regelmässigen Berichte der Staatssecretäre und der ihnen unterstehenden Ämter, des Privy Council und der ihm angegliederten Departements sowie der wenigen, der Krone unmittelbar unterstehenden Beamten, wie etwa des Lord-Kämmerers. Hierher gehören auch die Jahresberichte des Board of Trade, des Local Government Board, des Obersten

¹ Vgl. dagegen L. Buchers Kritik in „Parlamentarismus“, p. 193 ff.

Gesundheitsamtes, des Arbeitsamtes und vieler anderen Behörden. In diese Classe fallen dann ferner die vom Auswärtigen Amte fortwährend ausgegebenen Handels- und Consularberichte, die jährlichen oder von Fall zu Fall erstatteten Berichte der Colonialgouverneure, die Mittheilungen über abgeschlossene Verträge mit anderen Staaten, Ausweise und Statistiken aus dem ganzen Bereiche der Armee- und Marineverwaltung usw. Hierher gehören aber vor allem auch die Reports der zahlreichen Royal Commissions of Inquiry, die in ihren endlosen Reihen von gedruckten Enquete-Protokollen gewaltiges, unschätzbare Material zur Erforschung der ökonomischen, rechtlichen und sozialen Entwicklung Englands im 19. Jahrhunderts vereinigen. Alle diese Publicationen tragen auf dem Titelblatte den Vermerk: Presented by command of His Majesty to both Houses of Parliament.

Unmittelbar an diese Classe schließt sich eine weitere Abteilung von Parlamentspapieren an, nämlich solche Berichte und Vorlagen an das Unterhaus, die auf Grund spezieller Vorschriften einer Parlamentsacte alljährlich erfolgen müssen. Hierher gehören in erster Reihe alle Acte subordinierter Quasi-Legislation, wie vor allem die Erlassung von Orders in Council, d. h. von Ausführungsverordnungen durch einzelne Ressortminister. Denn dies ist die regelmässige Bedingung, unter welcher im 19. Jahrhundert doch wieder ein gewisses gröfseres Mafs von Verordnungstätigkeit den englischen Zentralbehörden zugestanden wurde: sie können ihre von den Gesetzen zu einzelnen Punkten sorgfältig erteilten Befugnisse, gewisse spezielle Normen festzusetzen, nur in solcher Weise ausüben, dafs ihre Verordnungen sogleich dem Unterhaus vorgelegt werden und erst dann in Rechtskraft treten, wenn sie durch eine bestimmte Frist von dreifsig oder vierzig Tagen vom Hause stillschweigend ratihabiert worden sind.

Diese Classe von Parlamentspapieren wird auch dadurch vermehrt, dafs regelmässig vorgeschrieben erscheint: die Vorelegung von Hausordnungen der Gefängnisse, der Regulative von öffentlichen oder halböffentlichen Anstalten, wie z. B. der sogenannten Endowed Schools, bestimmter Wohltätigkeitsanstalten, Colleges usw.

Die an erster Stelle erwähnte grofse Classe von Parla-

mentspapieren, welche die durch einfache Order des Hauses eingeforderten Papiere umschließt, wird gleichfalls schon auf dem Titelblatte jeder Publication durch den Vermerk bezeichnet: Printed by Order of the House of Commons. Diese Classe selbst zerfällt wieder in zwei Abteilungen. Die erste wird von solchen Parliamentary Papers gebildet, die wieder nur, wenn auch hier durch unmittelbaren Befehl des Hauses eingeholt, Berichte von staatlichen Behörden enthalten. Hierunter fallen alle finanzstatistischen, das Budget betreffenden Ausweise, alle Berichte des Schatzamtes, des Post Office, der Zentralbehörden für directe und indirecte Steuern, Schiffahrts- und Handelsausweise. Dazu kommt nun eine zweite Abteilung von solchen Parliamentary Papers, deren Inhalt Information gibt, die sich das Haus durch seine unmittelbaren Organe, nämlich seine Untersuchungsausschüsse, beschafft. Alle Reports von Select Committees mit Einschluss der hierbei abgeführten Zeugenverhöre und der von den betreffenden Ausschüssen in Prüfung gezogenen etwaigen schriftlichen Urkunden werden by Order of the House gedruckt¹. Die unübersehbare Fülle und Verschiedenartigkeit der seit Jahrhunderten in dieser Form gesammelten politischen, ökonomischen und statistischen Materialien, die sich das Haus selbst aufbereitet, geben wohl eine bessere Vorstellung von dem wahren Wesen und der lebendigen Function des englischen Parlamentes, als alle staatsrechtlichen Deductionen es vermöchten.

Einen weiteren Zuwachs erfährt diese Classe von Parlamentspapieren auch noch durch den Grundsatz des Parlamentsrechtes, daß alle Documente, die im Hause zur Verlesung oder Benutzung gelangen, auf den Tisch des Hauses gelegt und allgemeiner Kenntnissnahme zugänglich gemacht werden müssen. In den meisten Fällen verordnet dann das Haus auch die Drucklegung solcher Papiere.

¹ Die Debatten der Abgeordneten in den Select Committees und Grand Standing Committees werden aber weder in den Parliam. Papers, noch in den „Hansard“ Sammlungen publiziert, obgleich sie öffentlich sind. Sie erscheinen dagegen in sehr guten Berichten der „Times“, die vor allem die Verhandlungen in den Select Committees über Private Bills ausführlich wiedergeben.

Die bisher aufgezählten Classen von Parlamentspapieren bilden nun für jede Session eine geschlossene Einheit; sie erscheinen unter dem Titel der Sessional Papers von Jahr zu Jahr zusammengefafst und erfahren dabei eine zweite Classification, die rein äufserlich ist und daher die geläufige Einteilung bedeutet. Es sind vier Classen zu unterscheiden: erstens die Public Bills, zweitens die Reports of Committees, drittens Reports of Commissioners, viertens Accounts and Papers. Die letzaufgezählte Abteilung ist die weitaus umfangreichste und enthält alle die zahllosen statistischen Ausweise (Returns) über die Wirksamkeit und Durchführung einzelner Gesetze, die detaillierten Verrechnungen (Finance Accounts) der Staatsausgaben und -einnahmen in allen Zweigen des Staatsdienstes, die periodischen Statistiken, so vor allem auch die jährlichen Berichte über die Ergebnisse der gesamten Communalbesteuerung (Local Taxation Accounts), Protokolle über Verhandlungen des Gerichtshofes bei angefochtenen Wahlen, statistische Tabellen über die Tätigkeit des Unterhauses in der abgelaufenen Session, Denk- und Druckschriften über tausenderlei Dinge und Fragen. Eine immer noch ansteigende Reihe von grossen Folioebänden wird in jeder Session produziert und der Bibliothek des Hauses sowie den öffentlichen Bibliotheken durch amtliche Zuwendung eingefügt. Die Bände der Sessional Papers jeder Session sind fortlaufend numeriert und enthalten das Material nach inhaltlichen und formellen Gesichtspunkten geordnet. Die Mehrzahl der Bände vereinigt selbst wieder eine grosse Anzahl einzelner Parlamentspapiere oder gedruckter Actenstücke in sich, von denen jedes einzelne auf dem Titelblatte eine bestimmte Nummer trägt und eine besonders gedruckte Paginierung besitzt. Überdies sind aber auch noch die einzelnen Bände mit einer alle Actenstücke durchlaufenden, merkwürdigerweise in den offiziellen Exemplaren der Sessional Papers mit der Hand hinzugefügten Paginierung versehen. Die grösste Übersichtlichkeit gewinnen diese Myriaden von Papieren und Druckwerken durch reichliche, sich über den ganzen Zeitraum von zwei Jahrhunderten erstreckende Indices. Nicht nur besteht ein solcher Index für jeden Jahrgang der Sessional Papers sowie für die ganze Zeit von 1800—1850, sondern es wird für jedes Dezennium ein besonderer General-Index angefertigt. Die

Aufsicht über die Drucklegung der Parlamentspapiere, die auf Grund von Contracten mit privaten Unternehmungen geschieht, führt der Clerk of the House mit seiner Beamtenschaft. Das ganze Ressort der Parlamentspapiere, ihrer Verwaltung und insbesondere auch ihrer systematischen Verteilung untersteht einem alljährlich gebildeten Select Committee des Hauses sowie dem Speaker. Den einzelnen Abgeordneten steht das Recht zu, jedes auf Befehl des Hauses gedruckte oder von der Regierung dem Hause präsentierte Parlamentspapier zu erlangen. Bills, Budgets, Committee-Berichte, Reports von Royal Commissions und ähnliche wichtige Papiere werden ohne Ansuchen an jeden Abgeordneten ausgeteilt; für die Erlangung aller übrigen Papiere ist selbständiges Ersuchen des Abgeordneten Voraussetzung. Ein besonderes Amt, das dem Clerk des Hauses untersteht, das Vote Office, besorgt die pünktliche Verteilung der Parliamentary Papers nach den ihm zukommenden Anweisungen¹.

Mit diesen Sessional Papers aber ist noch nicht der gesamte Kreis der parlamentarischen Publicationen, die für das Unterhaus in Betracht kommen, erschöpft. Es muß nunmehr noch jener Papiere gedacht werden, die das Parlament nicht zu seiner sachlichen Information, sondern zur Ordnung seiner Geschäfte und zur Verständigung seiner Mitglieder über diese Ordnung anfertigen läßt. An jedem Tage der Session erscheinen im Unterhause folgende Papiere: 1. Die Votes and Proceedings, d. h. das Protokoll der letztvergangenen Sitzung, wie es von den Clerks am Tische des Hauses angefertigt wird; 2. Das Notice Paper, d. h. die für die betreffende Sitzung vom Hause aufgestellte Reihe der Geschäftsstücke, die zur Beratung kommen. Hierzu werden als Beilagen mitgegeben: a) die

¹ Über den Umfang der Sessional Papers mögen folgende Zahlen Aufschluß geben. Im Jahre 1901 betrug die Gesamtzahl der Bände 92, von denen 4 auf Public Bills, 4 auf Reports of Committees, 28 auf Reports of Commissioners und 56 auf die Accounts and Papers entfallen. Die Session von 1902 produzierte gar 130 Bände, von denen 4 auf die Public Bills, 5 auf die Reports der Committees, 45 auf die der Commissioners und 76 auf die letztgenannte Classe entfallen. Die meisten dieser Folio-bände haben 600—800 Seiten und darüber. Der Index für das Jahr 1901 nimmt allein 124 Seiten in Anspruch.

nicht mündlich gegebenen Antworten auf Interpellationen der letztvergangenen Sitzung; b) die Abstimmungslisten in betreff der in der letztvergangenen Sitzung vorgenommenen Abstimmungen (Divisions); c) die Reports von Private Bill Committees und von Grand Standing Committees; d) Übersichten über den Stand des Order Book, d. h. der bis dahin im Vormerkbuche des Hauses angemeldeten Anträge, Interpellationen sowie der nach dem Calendarium vom Hause bereits festgesetzten einzelnen Verhandlungsgegenstände. Die näheren Ausführungen über diese Classe von Parlamentspapieren werden im übrigen besser erst im siebenten und achten Abschnitt vorgebracht werden.

Die Publizität aller Parlamentspapiere ist ausdrücklich auf gesetzliche Grundlage gestellt worden. Anlässlich eines auf Grund eines Parlamentspapiers angestregten Injurienprozesses erhob sich mit aller Schärfe die Frage, ob sich das Privilege der Redefreiheit im weiteren Sinne auch auf Parlamentspapiere erstrecke. Um allen Conflicten vorzubeugen, verfügte das Parlament durch Gesetz (3 u. 4 Vict. c. 9), daß in Zukunft jede zivil- oder strafrechtliche Prozeßhandlung, die wegen einer auf Befehl eines der Häuser erfolgten Veröffentlichung angestregt wird, sogleich zur Einstellung gelangen muß, wenn durch Zertificat die Authentizität der Druckschrift als einer auf Befehl des Unter- oder Oberhauses geschehenen Publication nachgewiesen ist¹. Das ungeheuere, aber trefflich geordnete statistische Tatsachenmaterial, das in den Reports der Committees und Royal Commissions, in den periodischen Reports der Centralbehörden, in den unübersehbaren Returns und Accounts geboten wird, muß als eine der großen Leistungen des englischen Parlamentarismus angesehen werden; es enthüllt in bewundernswerter Klarheit von Jahr zu Jahr das gesamte, administrative, soziale und ökonomische Getriebe des englischen Volks- und Staatskörpers zur Information der weitesten Öffentlichkeit.

¹ Vgl. über den Fall Stockdale v. Hansard unten S. 305, ferner Broom, *Constit. Law* p. 875—960.

Geschichtliches¹.

Die Geschichte der Drucklegung und Publication von Parlamentspapieren entbehrt nicht des Interesses. Ist doch auch darin die Abwandlung des Verhältnisses zu erblicken, in welches sich das Parlament und vor allem natürlich das Unterhaus jeweils betreffs seiner eigenen Tätigkeit zur öffentlichen Meinung gesetzt hat. Es ist kaum zu bezweifeln, daß in alter Zeit, im 15. und 16. Jahrhundert, auch schon hier und da das Bedürfnis gefühlt worden ist, einzelne Verhandlungen oder Verfügungen des Unterhauses zu publizieren, und man kann annehmen, daß dabei in ähnlicher Weise verfahren wurde wie in jener Zeit bei der Publizierung der Parlamentsacten selbst: es fand nämlich die Verkündigung in den County Courts und anderen localen Gerichtsversammlungen statt.

Zum erstenmal wird eine Order betreffs Drucklegung von Parlamentspapieren in den Journalen zum 30. Juli 1641 erwähnt². Es heißt daselbst: „Ordered that these votes be printed and attested under the Clerk's hand.“ Damals wird auch zum erstenmal die Bezeichnung „Votes“ für parlamentarische Verhandlungen gebraucht. Von 1641—1680 finden sich wiederholte Verordnungen des Hauses betreffend Drucklegung einzelner Papiere. Am 30. October 1680 erscheint zum erstenmal die allgemeine Verfügung als Sessional Order: „Resolved that the Votes of the House be printed being first perused and signed by Mr. Speaker and that Mr. Speaker nominate and appoint the person to print the same“³. Am 24. März 1681 verfügt das Haus: „that the votes and proceedings of the House be printed and that the care of the printing thereof and the appointment of the printer be committed to Mr. Speaker“⁴. Von da an ist bis zur Gegenwart⁵ eine gleichlautende Resolution in jeder Session gefaßt worden. Nur im Jahre 1702 ist sie anläßlich eines Streitfalles mit dem House of Lords durch einige Zeit — kaum länger als eine Session — suspendiert gewesen. Seit 1681 wurde regelmäfsig das von den Clerks am Tische angefertigte Protokoll (Votes and Proceedings) und wurden mit ihm die Resolutionen des Hauses und die Petitionen gedruckt. Auf Grund spezieller Order des Hauses sind dann einzelne Reports und andere Parlamentspapiere gedruckt und den Votes and Proceedings oder insgesamt dem

¹ Seit Anfang des 19. Jahrhunderts haben sich wiederholt Select Committees des Unterhauses mit der Frage der Drucklegung der Parlamentspapiere, der Kosten derselben, ihrer Veröffentlichung und der Art und Weise des Verkaufs beschäftigt und es liegen darüber die Reports der Committees von 1825, 1828, 1833, 1835, 1841 und 1848 vor. Am wichtigsten ist jedoch der Report on Publication of Printed Papers vom 18. Mai 1837 (286), der anläßlich des Prozesses Stockdale v. Hansard ausgearbeitet worden ist. Auf ihm beruht im wesentlichen die obige Darstellung.

² H. of C. Journals, II. p. 230.

³ H. of C. Journals, IX. p. 943.

⁴ H. of C. Journals, IX. p. 708.

⁵ Vgl. z. B. Sessional Order vom 2. Februar 1904, Manual p. 290.

Journal über die ganze Session angefügt worden. Das Journal wurde am Schlusse der Session auf Grund der von Sitzung zu Sitzung erscheinenden gedruckten Votes and Proceedings zusammengestellt und auf Befehl des Speaker zu Beginn der nächsten Session publiziert. Merkwürdigerweise bestand aber bis 1833 der Brauch, alljährlich ein sogenanntes Manuscript Journal durch besondere Schreiber herstellen zu lassen, das dann für die Gerichte als authentisches Original galt. Dieser kostspielige und sinnlose Brauch — sinnlos deshalb, weil ja dieses Manuscript Journal aus den gedruckten täglichen Sitzungsprotokollen nachträglich hergestellt wurde — ist im bezeichneten Jahre abgeschafft worden; von da ab gilt das vom Speaker gefertigte Druckexemplar des Gesamtjournal auch für die Gerichte als authentisch¹. In dieser Zeit bestanden die Parlamentspapiere aus den Journalen, den im Hause vorgelegten Bills, den Reports der Ausschüsse sowie den sowohl vor dem Hause wie vor den Committees aufgenommenen Beweisen (Evidences), endlich aus Handels- und Finanzberichten statistischer Art.

Was nun die Veröffentlichung betrifft, so besteht kein Zweifel, daß seit 1641 sowohl der Absicht nach als gemäß der tatsächlichen Übung weitgehende Veröffentlichung der Parlamentspapiere bestanden hat. 1642 wurde ein Committee eingesetzt zur Prüfung „der bestehenden Methode der Verbreitung, Bekanntmachung und Veröffentlichung der Orders und Votes und auch der Erklärungen des Hauses durch das ganze Königreich hin“². Aber auch nach der Restauration dauerte die Praxis der Veröffentlichung fort. Am 24. März 1681 fand eine sehr interessante Debatte im Unterhause über diese Frage statt, in welcher der Vertreter der Regierung, Secretary Jenkin, fast allein sich gegen die Zulässigkeit der Veröffentlichung von Parlamentspapieren aussprach, weil, wie er sagte, „darin eine Berufung an das Volk gelegen sei.“ Das Haus blieb aber bei seiner Praxis³.

¹ Vgl. Report vom 23. August 1833 (Z. 717), p. 7.

² H. of C. Journals, II. p. 230, 604, 609, 616.

³ Vgl. den Inhalt der Debatte in der Parliamentary History, vol. IV., p. 1306. Sehr bemerkenswert sind die Äußerungen einzelner Abgeordneter. So sagt Sir John Hotham: „Die Drucklegung unserer Verhandlungen wird dem König zur Ehre gereichen und der Sicherheit der Nation dienlich sein. Ich bin überzeugt, wenn dies notwendig gewesen wäre, so würden wir aus der Gegend, von der ich komme, Petitionen dahin gehabt haben, daß unsere Verhandlungen öffentlich gemacht würden.“ Jenkin erwidert, man möge den Ernst dieser Versammlung bedenken. Es gebe keine Versammlung der Christenheit, die so etwas täte. Es gehe gegen den Ernst (gravity) und darum sei er dagegen. Mr. Boscawen sagt: „Wenn wir ein Privy Council wären, dann wäre es recht, unser Tun geheimzuhalten; aber unsere Journal Books sind offen und Abschriften unserer Votes sind in jedem Caffeehause. Und wenn wir sie nicht drucken, so werden halb soviel zu unserem Nachteil schriftlich verbreitet werden.“ Sir Francis Winnington sagt: „Ich hoffe, das Haus will davon Kenntnis

Seit 1691 gelten denn auch die gedruckten Votes and Proceedings der Commons dem House of Lords als authentische Beurkundung des im Unterhause Geschehenen¹.

Der Verkauf der Papiere erfolgte ursprünglich durch den Drucker, früher auch durch Beamte des Hauses. Die Drucker waren verschieden und es geht aus den vor den Committees von 1822 und 1835 gemachten Aussagen hervor, dafs der Verkauf der Parlamentspapiere bis 1777 mit Gewinn betrieben worden ist, der dem Speaker verrechnet wurde. In diesem Jahre gestaltete sich der Verkauf verlustbringend und von da ab wurde der Betrieb der Treasury übernommen². Die Journale werden zuerst 1742 gedruckt. In den Jahren 1767 und 1773 wurde eine aus mehreren Bänden bestehende Collection jener Reports, die nicht in das Journal aufgenommen worden waren, gedruckt und veröffentlicht, 1801 eine neue Gesamtausgabe dieser Reports aus den Jahren 1715—1801 publiziert. 1763 wurde die selbständige Druckeinrichtung für das House of Commons eingerichtet und von da an werden die Parliamentary Papers unter die Abgeordneten kostenfrei verteilt. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts aber hatte der regelmäfsige Verkauf der Parlamentspapiere an das Publikum durch die Druckerei so gut wie aufgehört. Die Beschaffung dieses Informationsmaterials war dem Publicum ausserordentlich erschwert, wenn auch nicht tatsächlich unmöglich gemacht. Es ist nun begreiflich, dafs das reformierte Parlament ganz besonders das Bedürfnis empfand, diesen Mifsständen abzuhelpen und das so gesteigerte Interesse der erweiterten Wählerschaft an der Arbeit des Unterhauses auch durch eine Reform dieser ganzen Einrichtungen zu befriedigen. So wurde am 13. August 1835 der Beschlufs gefafst, dafs die Parlamentspapiere dem Publicum zu dem möglichst billigsten Preise, zugänglich gemacht werden sollen¹. Im März 1836 wurde ein besonderes Committee gebildet, aus dem Speaker und acht Mitglieder bestehend, das dem Speaker in allen Fragen der Parlamentspapiere und ihrer Veröffentlichung

nehmen, dafs die Drucklegung unserer Votes nicht gegen das Gesetz ist. Bedenken wir doch, wer uns hierherschickt. Das Privy Council wird durch den König constituirt, aber das House of Commons durch die Wahl des Volkes. Ich halte es weder für natürlich noch für rationell, dafs die Leute, die uns hierhergeschickt haben, von unserem Tun nicht informiert werden sollten. Im Long Parliament war das ein ständiges Gewerbe unter den Clerks, Abschriften von Votes zu machen, und es wurde damals ausdrücklich gesagt, dafs es keinen Anstofs erzeuge, die Bevölkerung von den Votes des Parliament zu unterrichten“ usw.

¹ H. of C. Journals, XV. p. 10—12. Im übrigen hat das Oberhaus seit der Restauration des Königtums die gleiche Praxis in betreff von Druck und Veröffentlichung der Parlamentspapiere eingehalten wie die Commons.

² Vgl. darüber das gründliche Memorandum der Herren Hansard im Appendix Nr. 3 zum Report von 1837.

zur Seite stehen sollte². Dieses Committee wird dann seither regelmäfsig zu Beginn jeder Session gebildet. Unmittelbar nach solcher Neuordnung dieser Verhältnisse in der bis zur Gegenwart fortdauernden Weise kam es durch einen Zufall zur Prüfung der ganzen Rechtsgrundlage dieser Ordnung. Ein Buchhändler, namens Stockdale, fand sich durch einen Passus in einem der periodisch dem Parlamente vorgelegten Berichte der Gefängnisinspectoren in seiner Ehre verletzt: Letztere hatten nämlich ein von Stockdale publiziertes Buch als obscönes Werk und ungeeignet für Zwecke der Gefängnislektüre bezeichnet. Stockdale erhob die Klage wegen Libel gegen die Verleger jenes Prison Report, die Firma Hansard (1836). In diesem Prozesse erging zwar das Verdict der Jury wider den Kläger, und zwar auf Grund erbrachten Wahrheitsbeweises. In seinem „Summing-up“ gab aber der Lord Chief Justice Denman eine Erklärung ab, die sich wider die Privilegien des Hauses richtete. Er sprach nämlich aus, dafs der Umstand, dafs das House of Commons die Herren Hansard beauftragt habe, alle Parliamentary Reports zu publizieren, weder diesen noch irgend einem anderen Verleger solcher Reports Rechtsschutz biete gegen Klagen wegen Libel auf Grund des Inhaltes solcher Reports. Im Gefolge dieser Erklärung setzte das Haus ein Select Committee ein, dessen Bericht zu einer feierlichen Resolution des Hauses führte: dafs die Publication von Parliamentary Reports, Votes and Proceedings ein wesentlicher Bestandteil der verfassungsmäfsigen Functionen des Hauses sei; dafs dieses allein und ausschliefslich über Bestand und Umfang seiner Privilegien zu entscheiden habe; dafs ein Rechtsstreit über diese Privilegien vor einem ordentlichen Gerichtshofe einen Privilegienbruch bedeute, und dafs eine den Beschlüssen der beiden Häuser des Parlamentes widersprechende Entscheidung eines Gerichtshofes dem Parlamentsrechte zuwiderlaufe. Stockdale führte nun in den Jahren 1837—1840 drei weitere Prozesse in dieser Sache, die zu einer Reihe von Conflikten zwischen dem Unterhause und den Gerichten führten, wobei schliefslich Stockdale und die Sheriffs of Middlesex wegen Contempt of Court vom Serjeant-at-Arms verhaftet wurden. Der Rechtsfrage in betreff der Immunität machte das Parlament durch das oben zitierte Gesetz von 1840 ein Ende. Die weitere Gestaltung der Prozesse, in denen der Rechtsbegriff des Privilege und die Strafgewalt des Hauses überhaupt in Frage standen, fällt aufser den hier gezogenen Kreis der Darstellung. Vgl. unten sechster Abschnitt, zweites Kapitel, ferner Rep. of Sel. Committee 1837, Anson, loc. cit. I. 229; May, Parl. Pract. p. 137—140.

¹ H. of C. Journals, XC. p. 544.

² H. of C. Journals, XCI. p. 16.

Dritter Abschnitt.

Das Unterhaus und seine Sitzungen.

Erstes Kapitel.

Eröffnung der Session und Constituierung des Hauses.

Der verfassungsmäßige Beginn der Tätigkeit des Unterhauses ist an eine Reihe von Formalacten als Voraussetzungen geknüpft: an die Einberufung durch die Krone, an die Constituierung des Hauses im Falle der Neuwahl durch Ablegung des Eides der Abgeordneten und durch Erwählung des Speaker; endlich durch die feierliche Eröffnung des Parlamentes seitens des Souveräns oder seiner Stellvertretung vermittelt der Thronrede.

Bis zur Gegenwart besteht in der englischen Verfassung keine ausdrückliche Vorschrift darüber, wann und wie oft das Parlament einzuberufen ist. Es bedarf hier wohl keiner weiteren Ausführungen darüber, daß trotzdem die jährlich mindestens einmal erfolgende Einberufung des britischen Parlamentes seit zwei Jahrhunderten einen integrierenden Fundamentalsatz des englischen Staatsrechtes ausmacht. Wie eine ganze Reihe anderer vitaler Bestimmungen der englischen Verfassung ist auch der Grundsatz des Annual Parliament ein unmittelbar durch das Gewohnheitsrecht, mittelbar durch eine Reihe von gesetzlich gegebenen Einrichtungen festgelegtes Fundament des englischen Staatsrechtes, obgleich er selbst niemals als ein Bestandteil des geschriebenen Rechtes formuliert worden ist. Jährliche Einberufung des Parlamentes durch die Krone, formell noch immer als Prärogative betrachtet, ist also längst nicht mehr ein nach Willkür auszuübendes Recht der Krone,

sondern ihre Pflicht, ganz abgesehen davon, daß die Ausübung dieser Prærogative selbst jederzeit nur unter der Deckung durch eine parlamentarisch verantwortliche Regierung erfolgen kann.

Seit dem Beginne des 19. Jahrhunderts haben die ganze Structur des Budgets, ferner die in der Mutiny Act zum Ausdruck kommende Notwendigkeit, alljährlich das stehende Heer neu zu bewilligen, sowie eine große Zahl von gesetzlich geschaffenen Einrichtungen es unabwendbar gemacht, daß das Parlament zu Beginn jedes Jahres im Januar oder spätestens doch im Februar einberufen werde und seine ordentliche Session abhalte¹. Diese erstreckt sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts regelmäsig bis in den Monat August, bisweilen auch in den September hinein. So oft sich, meist infolge von Geboten äußerer Politik oder von kriegerischen Ereignissen, die Tätigkeit des Parlamentes in den späteren Monaten des Jahres notwendig macht, wird es zu einer Herbstsession einberufen, deren Eröffnung im übrigen in nichts von den regelmäsigten Sessionen abweicht.

Ein neues Parlament wird zugleich mit der Auflösung des alten durch eine und dieselbe königliche Proclamation einberufen². In dieser Proclamation wird die Order in Council angekündigt, welche die zur Bildung des neuen Parlamentes not-

¹ Formellrechtlich besteht für die englische Krone ein Zwang zur Einberufung eines Parlamentes nur insofern als das Gesetz 6 Will. and Mary c. 2 (1695) bestimmt, daß spätestens vor Ablauf von drei Jahren nach der Schließung des letztvergangenen Parlamentes ein solches neu einberufen werden muß. Es bedarf übrigens nur eines Hinweises darauf, daß gegenwärtig die zahlreichen, nur auf Jahresfrist erlassenen und alljährlich durch die Expiring Laws Continuation Acte weiter in Kraft gehaltenen Gesetze — darunter z. B. ein so wichtiges Gesetz wie die Ballot Acte — die regelmäsigte Einberufung des Parlamentes ebenso verbürgen wie die Mutiny Acte. Über die politischen Bedingungen, unter denen auch heute noch die Einberufung eines neuen Parlamentes eine Prærogative der Krone bedeutet, vgl. Anson, I. p. 281—291, Dicey, Constitutional Law, 3. ed. 357 ff., Bagehot, The English Constitution, 6. ed. p. 57—88.

² Königin Viktoria hat in ihrer Regierungszeit 15 neue Parlamente einberufen; der Zwischenraum zwischen Auflösung des alten und Zusammentreten des neuen Parlamentes schwankte in seiner Länge zwischen der kürzesten Frist von 4 Wochen und einem Tage (1865) und 9 Wochen und einem Tage (1900).

wendigen Befehle an die Kanzler von Großbritannien und Irland enthält. Auf Grundlage der Proclamation erläßt dann das Crown Office die speziellen Einladungsschreiben, die sogenannten Writs of Summons. Durch diese werden

1. die Peers des Reiches persönlich und einzeln einberufen;
2. durch ein besonderes Formular „Writ of attendance“ die Richter, der Attorney General und der Solicitor General sowie des Königs Serjeant-at-Law geladen;

3. endlich werden durch ein besonderes, an die Sheriffs oder sonstigen wahlleitenden Beamten (Returning Officers) der Grafschaften und Städte gerichtetes Writ die zu wählenden Abgeordneten geladen, an dem durch die Proclamation verkündeten Tage im Palace of Westminster zu erscheinen. Alle diese Writs werden unter dem großen Siegel ausgefertigt und gegenwärtig mittelst Post zugestellt¹.

An dieser Stelle dürfte es angebracht sein, einige unerläßliche Bemerkungen in betreff der Bildung des Unterhauses zu machen. Ein näheres Eingehen auf das in England heute geltende, in den Einzelheiten außerordentlich complizierte parlamentarische Wahlrecht fällt selbstverständlich außerhalb des hier gezogenen Kreises der Darstellung².

¹ Der Text der Writs of Election ist gegenwärtig durch die Ballot Acte von 1872 (35 und 36 Vict. c. 33) festgestellt. Die bis dahin übliche alte Formel war noch ganz in mittelalterlichem Stile abgefaßt. Vgl. Anson, I. p. 57 und ebendasselbst die Formulare in ihrem gegenwärtigen Wortlaute. — Wenn Parlamentssitze während der Functionsdauer eines Parlamentes frei werden, so erläßt die Chancery den Writ of Summons auf Grund eines Erlasses (warrant) des Speakers, welcher letzterer im Falle, daß das Haus tagt, auf Grund einer Order des Hauses, sonst vom Speaker aus eigener Amtspflicht ausgestellt wird. In ersterem Falle ergeht die Order auf Grund eines speziellen Antrages (Motion of Writ), der in der Regel vom Chief Whip der Regierung gestellt wird. Vgl. darüber May, Parl. Pract., p. 595 ff.

² Vgl. G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901, p. 344 bis 399, ferner Anson, Law and Custom of the Constitution, I. p. 75—139; über die jüngste Wahlreform von 1884/85 den Commentar von Renwick Seager, The Representation of People Act, 1885. Über die geschichtliche Entwicklung des Wahlrechtes tritt nun zur älteren Literatur (vor allem Oldfield) das Werk von Porritt, The Unreformed House of Commons, Vol. I. p. 1—118.

Das englische Unterhaus besteht seit der letzten Wahlreform von 1885 aus 670 Abgeordneten, die zu weitaus überwiegendem Teile in Einzelwahlkreisen (single-membered constituencies) gewählt werden¹. Die sehr zahlreichen einzelnen Rechtstitel zum Wahlrechte lassen sich in drei Gruppen einteilen: 1. Grundeigentum von verschiedenen Ertragswerten als Titel; 2. Miete oder Pacht von Immobilien (Occupation), 3. Aufenthalt von einer gewissen Dauer (sechs Monaten bis zu einem Jahre) verbunden mit der Innehabung einer selbständigen Wohnung (household-Wahlrecht) oder auch Innehabung eines bestimmten Wohnraumes als Aftermieter oder auf Grund eines Dienstverhältnisses (Lodgers and Services Vote). Neben dem durch die Wahlreformen von 1867 und 1884 geschaffenen weitesten Wahlrechte, dem Household und Lodgers Vote, bestehen aber auch die älteren und ältesten Rechtstitel zum Wahlrecht fort, wie z. B. die der Rechtsnachfolger von Freeman in einer alten Stadtcorporation. Die Wahlfähigkeit ist gebunden an das männliche Geschlecht, die Erreichung der Großjährigkeit und den Besitz der Staatsbürgerschaft. Sie wird ausgeschlossen durch vorhandene Geistesstörung, Empfang von öffentlichen Armenunterstützungen in den letzten zwölf Monaten, durch die Peerschaft, durch Bekleidung gewisser Ämter (Sheriff, Returning Officer), endlich als Folge von Verurteilung wegen schwerer Verbrechen (Felonies) oder bestimmter, mit den öffentlichen Wahlen zusammenhängender Delicte. Nicht der Verlust der Wahlfähigkeit, wohl aber die Erledigung des innegehaltenen Parlamentssitzes wird herbeigeführt durch die Annahme gewisser Kronämter.

Die Wahl wird abgehalten auf Grund von permanent geführten Listen, die alljährlich zu gesetzlich feststehenden Terminen im öffentlichen contradictorischen Verfahren vor den hierzu bestellten Spezialrichtern (Revising Barrister) richtiggestellt werden. Die Wahl wird öffentlich vollzogen auf Grund der Ballot Acte von 1872; innerhalb zweier Tage in einer Grafschaft, am selben Tage in einem Borough — vom Empfang

¹ Nur die Universitäten von Oxford, Cambridge und Dublin als Wahlkörper, ferner die City of London und diejenigen Städte zwischen 50000 und 165000 Einwohnern, die früher schon zwei Abgeordnete besaßen, machen von obiger Regel eine Ausnahme. Anson, I. p. 128.

des Writ of Summons an gerechnet — muß der wahlleitende Beamte die Wahl ausschreiben, die sodann in einer Grafschaft innerhalb neun Tagen, in einem städtischen Bezirke innerhalb vier Tagen stattfinden muß. An dem hierfür kundgemachten Tage muß die Nomination der Candidaten schriftlich eingereicht werden, wobei außer den zwei Proponenten noch die Unterschriften von acht Wählern als Unterstützer erforderlich sind. Wenn innerhalb einer Stunde nach Veröffentlichung der Nomination keine Gegencandidaten nominiert worden sind, so gelten die nominierten Candidaten als gewählt und es findet keine Abstimmung statt. Im gegenteiligen Falle wird die geheime Abstimmung durch Stimmzettel (Poll) für einen Tag angeordnet, der in Boroughs nicht später fallen darf als drei Tage, in den Counties nicht weniger als zwei und nicht mehr als sechs Tage nach der Nomination. Nach vollzogener Wahl ist auf den Rücken des Writ of Summons das Resultat der Wahl in Form eines Certificates (Return) zu schreiben, das an den Clerk of the Crown in Chancery zurückgesendet wird. Auf Grund sämtlicher Returns wird im Crown Office eine Liste angefertigt, die von dort dem Clerk des House of Commons übergeben wird. Im Falle der einzelnen Nachwahl wird hierüber ein Zertifikat vom Crown Office an den Clerk des Unterhauses unmittelbar gesendet; der neugewählte Abgeordnete muß die vom Public Bill Office des Unterhauses anzufertigende Bestätigung über das Eintreffen jenes Returns zwecks Legitimation auf den Tisch des Hauses niederlegen.

An dem durch die Proclamation angekündigten Tage versammeln sich die neugewählten Abgeordneten im Sitzungssaale des Hauses sowie auch gleichzeitig die Lords im Oberhause erscheinen. Als Eröffnungsstunde des Parlamentes ist regelmäßig die zweite Nachmittagsstunde festgesetzt. Aber gewöhnlich kommen viele Mitglieder schon lange vorher: manche sichern sich ihren Platz in der durch die Gewohnheit des Hauses anerkannten Form, indem sie schon in der vorhergehenden Nacht den Saal betreten.

Für das Weitere ist nun zu unterscheiden, ob ein neugewähltes Parlament seine erste Session hält oder nicht¹. Im

¹ Vgl. Anson, I. p. 63—68, May, Parl. Pract., p. 150—153 Macdonagh, The Book of Parliament, p. 96—115.

ersteren Falle besitzt das Haus keinen Präsidenten; daher werden bis zu dessen endgültiger Erwählung die wenigen inzwischen notwendigen Formalacte durch den Clerk des House of Commons vorgenommen. Dieser nimmt um 2 Uhr den Sitz am Tische des Hauses ein. Das Szepter des Hauses, das sonst regelmäßig dem Speaker durch den Serjeant-at-Arms vorangetragen wird, ist jetzt in formloser Weise in das Haus gebracht worden und ruht nicht wie sonst auf, sondern unter dem Tische, zum Zeichen dafür, daß das Haus noch nicht formell als solches constituirt ist. Die erste Voraussetzung hierzu, die Wahl des Speakers, kann aber nicht erfolgen, solange nicht die Krone ihre Einwilligung dazu erteilt hat. Daher warten die Commons, was natürlich nur einige Minuten dauert, auf ihren Plätzen solange, bis der „Black-Rod“, der Bote vom schwarzen Stabe, aus dem House of Lords herüberkommt und die Commons auffordert, sich in das Oberhaus zu begeben¹.

Die Abgeordneten, der Clerk voraus, begeben sich nun durch den langen beide Häuser verbindenden Gang in den Sitzungssaal der Lords und bleiben an der Barre desselben stehen. Hier ist nun mittlerweile der Souverän, von seinem Hofstaate umgeben, erschienen und hat im Thronsessel Platz genommen; oder, wenn das Parlament durch Vertretung eröffnet wird, so hat inzwischen die Commission der fünf Lords, an der Spitze der Lordkanzler, auf einer Bank, die unter dem Throne, aber über den Sitzen der übrigen Lords erhöht steht, Platz genommen². In letzterem Falle verkündigt der Lordkanzler den Versammelten, daß es dem Souverän gefallen habe, nicht persönlich hier zu erscheinen, sondern vielmehr ihn und die anderen genannten Lords durch Letters Patent zu ermächtigen, daß sie die Eröffnung und Constituierung dieses Parlamentes an seiner statt und in seinem Namen vornehmen, worauf die Patente verlesen werden. Sodann richtet der Lordkanzler an die Anwesenden folgende Ansprache:

¹ Dieses Amt ist ein sehr angesehenes Ehrenamt, das gewöhnlich von einem pensionierten hohen Offizier bekleidet wird.

² Königin Viktoria hat in ihrer Regierungszeit das Parlament 29mal persönlich, 43mal durch Commission eröffnet, König Edward VII. bisher immer persönlich.

„Mylords and Gentlemen! Uns ist von Seiner Majestät der Befehl geworden, Euch wissen zu lassen, daß es Seiner Majestät Wille ist, alsbald, wenn die Mitglieder der beiden Häuser den Eid abgelegt haben, die Gründe für die Einberufung dieses Parlamentes bekanntzugeben; und da es notwendig ist, daß vorerst ein Speaker für das Haus der Gemeinen gewählt werde, so ist es Seiner Majestät Wunsch, daß Sie, geehrte Herren vom Hause der Gemeinen, sich an den Platz begeben, wo Sie Ihren Sitz haben, und dort sogleich an die Wahl einer geeigneten Person zum Speaker schreiten, und daß Sie solche Person an diesem Platze am nächsten Tage um 12 Uhr mittags vorstellen behufs Erlangung der königlichen Bestätigung.“

Nunmehr ziehen sich die Commons mit ihrem Clerk von der Barre des Oberhauses in ihre Kammer zurück und es beginnt die Speakerwahl. Diese wird in der Weise vorgenommen, daß der Clerk sich von seinem Sitze am Tische erhebt und mit dem Finger auf einen anwesenden Abgeordneten hindeutet. Letzterer ist ihm nach vorgängiger Übereinkunft der Majoritätspartei als Antragsteller in betreff der Person des Speaker bezeichnet worden. Ebenso, also ohne daß der Clerk ein Wort zum Hause zu sprechen die Erlaubnis hätte, gelangt nach dem Antragsteller der zweite, den Antrag unterstützende Abgeordnete zum Worte. Die Annahme des Antrages und damit die Wahl des Speaker erfolgt sehr häufig durch Aclamation. Nur in den wenigen Fällen, in denen dem Candidaten der Regierung und ihrer Mehrheit ein Gegencandidat der Minorität entgegentritt, muß eine Abstimmung stattfinden.

Der neugewählte Speaker erhebt sich sogleich von seinem Sitze und hält eine kurze Dankesrede an das Haus. Sodann führen Antragsteller und Unterstützer ihn zu seinem Präsidentensitze. Nun wird auch das Szepter auf den Tisch gelegt, der Leader of the House und der Führer der Opposition richten an den Vorsitzenden Glückwünschreden, worauf dann ersterer den Antrag auf Vertagung des Hauses stellt, was vom Speaker als angenommen verkündet wird.

Am nächsten Tage vollendet die feierliche Zeremonie der königlichen Bestätigung der Speakerwahl diesen ersten Act der Constituierung. Wieder erscheint der „Black-Rod“; aber diesmal findet er, dessen Herannahen der Türhüter des Unter-

hauses laut anmeldet, die Türen des Sitzungssaales fest verriegelt und verschlossen. Erst nach dreimaligem Klopfen und Anruf wird ihm aufgetan. Das ist eine bis zur Gegenwart überlieferte Vorsichtsmaßregel aus den alten Zeiten, da das Haus Botschaften der Krone mehr fürchtete als erwartete, sich und seine Beratungen vor unberufenen Eindringlingen mühsam zu schützen suchte: ein Brauch, der seit Jahrhunderten, natürlich nur noch als erinnerungsreiche Form, aber darum besonders pietätvoll festgehalten und geübt wird. Auf die Aufforderung des Boten folgt der Speaker, von vielen Abgordneten begleitet, abermals an die Barre des Oberhauses und richtet an die dortselbst ihn erwartende königliche Commission die Worte:

„Ich habe Euerer Lordschaften damit bekannt zu machen, daß in Befolgung des königlichen Befehles Seiner Majestät getreue Commons in der Ausübung ihrer unbezweifelbaren Rechte und Privilegen dazu geschritten sind, den Speaker zu wählen. Ihre Wahl ist auf mich gefallen und ich stelle mich daher an Euerer Lordschaften Barre vor, indem ich mich selbst der gnädigen Bestätigung durch Seine Majestät ehrfurchtsvoll unterwerfe.“

Hierauf erwidert der Lordkanzler, den Speaker mit Namen anredend:

„Es ist uns befohlen, Euch die Versicherung zu geben, daß Seine Majestät so sehr überzeugt ist von Euerem Eifer für den öffentlichen Dienst und Euerer unbezweifelbaren Tüchtigkeit, um all die schwierigen Pflichten der Stellung auszuführen, zu der Euch die getreuen Commons gewählt haben, daß Seine Majestät sehr gerne Euerer Erwählung zum Speaker billigt und bestätigt.“

Sodann richtet der Speaker neuerdings das Wort an die königliche Commission und bittet, daß Seine Majestät in dem Falle, da er in Ausübung seiner Pflichten und in Aufrechterhaltung der Rechte und Privilegien der Commons unversehens in Irrtum verfallen sollte, ihm allein und nicht den allezeit getreuen Gemeinen den Tadel aufrechnen möge. Sodann folgt die seit Jahrhunderten hergebrachte Aufzählung der Rechte und Privilegien der Gemeinen durch den Speaker. Diese ganze Peroration wird im wesentlichen in derselben Fassung und

Form abgehalten, wie in den Tagen der Königin Elisabeth, aus der sie zuerst überliefert ist.

Mit der feierlichen Bestätigung und Anerkennung dieser Rechte und Privilegien durch die Krone endigt der ganze Staatsact und der Speaker kehrt, nunmehr in volle Amtsgewalt eingesetzt, in das Unterhaus zurück, dem er Bericht erstattet und nochmals seinen Dank ausspricht¹.

Sodann erinnert der Speaker das Haus daran, daß die nächste und wichtigste zur Constituierung des Hauses erforderliche Pflicht die Ablegung des gesetzlich erforderlichen Eides ist². Er selbst, auf der obersten Stufe seines Sitzes stehend, legt als erster den Eid ab und unterschreibt die aufliegende Eidesrolle. Ihm folgen die anderen anwesenden Abgeordneten. Der nächste und wohl auch der zweitnächste Tag sind fernerhin der Eidesleistung gewidmet. Denn nur in einer vollen Sitzung kann diese Formalität vorgenommen werden. Insoweit ein Abgeordneter den Eid nicht abgelegt hat, darf er, vom Falle der Speakerwahl abgesehen, seine Stimme nicht abgeben, und muß jenseits der Barre Platz nehmen, widrigens er schweren, durch besondere Gesetze ausgesprochenen Geldstrafen für jeden einzelnen Fall des Zuwiderhandelns ausgesetzt ist³.

Sobald nun der gröfsere Teil der Abgeordneten den Eid abgelegt hat, folgt im Falle der ersten Session eines neuen Parlamentes der letzte zur Eröffnung desselben notwendige Act: die Bekanntgabe der Gründe der Einberufung durch die

¹ Vgl. die Wiederwahl des Speaker Gully am 3. und 4. Dezember 1900 in Parl. Debates (88) 1900, p. 9—14.

² Über die geschichtliche Entwicklung des Abgeordneteneides siehe unten S. 318 flg. Die Eidesleistung erfolgt gegenwärtig gemäfs Standing Order 84 zu jeder Stunde, solange die Sitzung dauert, jedoch bevor die eigentliche Tagesordnung begonnen oder erst wenn sie erledigt worden ist. Doch darf keine Verhandlung oder Debatte dadurch unterbrochen werden. Der Eid wird an dem Tische des Hauses von dem Clerk abgenommen.

³ Die Rechtsfragen in betreff der Eidesleistung sind jetzt geregelt durch die Acte 26 und 30 Vict. c. 19 und 31 und 32 Vict. c. 72, die eine für alle Confessionen einheitliche Eidesformel geschaffen haben, welche einfach lautet: „Ich schwöre, daß ich treu sein und aufrichtige Untertanschaft Sr. Majestät dem König Edward, seinen Erben und Nachfahren, leisten will gemäfs dem Gesetze. So wahr mir Gott helfe!“

Thronrede. In allen anderen Sessionen, in denen weder Speakerwahl noch Beedigung der Abgeordneten mit Ausnahme der inzwischen nachgewählten erforderlich ist, erfolgt dieser Act sogleich am Tage, auf den das Parlament einberufen ist, und zwar wird diese Staatshandlung entweder durch den Souverän persönlich inmitten seines Hofstaates oder durch die Commission der fünf Lords, in beiden Fällen im Oberhause im Beisein der Commons und des Speaker, die hierzu aus ihrer Sitzung dahinberufen werden, vorgenommen.

Damit ist der Act der Constituierung des Parlamentes vollendet und die Session eröffnet. Jetzt erst kann das Unterhaus seine Tätigkeit legal beginnen. Die Thronrede oder, um den staatsrechtlich genauen Ausdruck anzuwenden, die Eröffnung der Gründe für die Berufung des Parlamentes vom Thron aus, schafft die rechtliche Voraussetzung für die Beratungen der beiden Häuser¹. Dies muß umsomehr betont werden, als diese Rechtsauffassung von der Bedeutung der Thronrede auf dem Continente nicht rezipiert worden ist².

Die Thronrede gibt, was ihren Inhalt betrifft, in großen Zügen das legislative Programm der Session kund, spricht sich über den Zustand der äußeren Politik sowie die Lage in den Kroncolonien aus und kündigt in einem ständigen, besonders an das Unterhaus gerichteten Absatze die baldige Vorlegung der Budgetpräliminarien für die Erfordernisse des laufenden Jahres an. Damit ist die Bahn für die Beratungen des Hauses vorgezeichnet, die regelmäßig mit der Debatte über die Thronrede und deren Erwiderung beginnen.

Der allgemeine politische Charakter der Thronrede hat zur Folge, daß die Discussion hierüber regelmäßig zu einer inhaltlich durch keine Vorschrift der Geschäftsordnung beschränkten Debatte sich gestaltet, ein Umstand, der gegenwärtig

¹ Bis 1877 lautet die Thronrede im Falle der Eröffnung des Parlamentes durch Commission in der Form, daß die Lords den Namen des Souveräns in der dritten Person anführten. Seither aber spricht der Souverän auch in diesem Falle in erster Person durch den Mund des Lordkanzlers.

² Im Jahre 1662 verzeichnen die Journale des Hauses, daß die Commons noch vor dem Eintreffen der Message of the King Committees gebildet und andere Geschäfte erledigt hätten. Hatsell bezeichnet dies als abnormal und verfassungswidrig. (Precedents II. 288, 291.)

bei der Durchführung des Prinzipes möglicher Vermeidung allgemeiner Debatten zur besonderen Wichtigkeit gelangt ist. Allgemeine Kritik der Regierung von jedem beliebigen Gesichtspunkte aus, Vorbringen von Beschwerden, Wünschen, Vorschlägen aller Art, wird dadurch ermöglicht. Die ganze äußere und innere Politik steht jeweils zur Discussion. Die Form ist dabei die, daß sogleich nach Mitteilung der Thronrede durch den Speaker der Antrag auf Erwiderung derselben durch eine Adresse von einem hierzu bestellten, meist jüngeren Mitgliede der Regierungspartei gestellt und von einem zweiten unterstützt wird¹. Während diese Adresse früher einen dem Wortlaute der Thronrede genau folgenden Text besaß, ist es längst üblich geworden, die Adresse als eine ganz kurze Formulierung des Dankes an die Krone vorzunehmen.

Die weiteren Debatten vollziehen sich nun wieder in der für das englische Parlamentsverfahren charakteristischen, streng formellen Weise. Jede im Hause vertretene politische Richtung, die sich zu Gehör zu bringen wünscht, jeder Abgeordnete, der schon zu Beginn der Session in irgend einem Punkte das legislative Programm der Regierung beeinflussen, die Minister oder die öffentliche Meinung auf irgend eine Frage hinlenken will, tut dies in der Form, daß er ein Amendement zu der Adresse einbringt, in welchem der jeweils in Betracht gezogene Gegenstand als Zusatz zum Inhalte der Thronrede beantragt wird². So bringt die irische Partei fast regelmäÙig ein Amendement

¹ Es ist eine charakteristische Erscheinung, daß altem Herkommen zufolge Antragsteller und Unterstützer der Adresse bei dieser Tätigkeit stets in Hoftracht oder in Milizuniform erscheinen.

² Beispiele für Thronrede und Amendements im Anhang. Die gegenwärtige Praxis ausgedehnter, durch formelle Amendements genährter Debatten zum Adressantrage ist auch eine der Folgen der so wesentlichen Verringerung der Gelegenheiten zu allgemeinen politischen Debatten im Laufe des 19. Jahrhunderts. Nach den mir vom Clerk des Hauses freundlichst zur Verfügung gestellten statistischen Tabellen über die Tätigkeit des Hauses — einem sehr wertvollen Behelf, den ich hier und im folgenden vielfach benutzt habe — ist von 1801—1879 die Adresse fast regelmäÙig nach einmaliger Vertagung erledigt worden. Nur in wenigen Sessionen werden 2—3 Tage dazu benötigt. Seit 1880 und 1881, in welchem letzterem Jahre 10 Sitzungen der Adressdebatte geopfert werden, schwankt die hierfür erforderliche Zeit zwischen 6 (1882) und 16 (1887).

ein, das den Mangel eines Vorschlages auf Einführung der Selbstregierung für Irland im legislativen Programme der Regierung tadelt. Auf diese Weise wird alljährlich die irische Frage gleich zu Beginn der Session zur Discussion gestellt.

Die Zahl der Amendements ist in den letzten Jahren außerordentlich groß geworden und daher hat sich die Adreßdebatte immer mehr in die Länge gezogen. Seit Einführung der Cloture läßt die Regierung allerdings nach Ablauf einer als gebührend angesehenen Zahl von der Adreßdebatte gewidmeten Sitzungen Schluß der Debatte eintreten und schneidet damit die Discussion sowie alle erübrigenden Amendements ab. In den Sessionen von 1902 und 1903 z. B. hat die Adreßdebatte 10 und 8 Sitzungen in Anspruch genommen. Die Zahl der eingebrachten Amendements betrug 12 respective 13. In früheren Jahren mußte sich das Haus, der alten Geschäftsordnung gemäß, zunächst in ein Committee verwandeln und in diesem den Entwurf der Adresse beschließen, worauf man bei Aufbringung des Report im Plenum eine zweite Debatte über die Adresse abführte. Dieses Verfahren ist durch Standing Order 9 vom 29. Februar 1888 zum Zwecke der Abkürzung der Verhandlungen beseitigt worden.

Obgleich seit jeher die Debatten über die Thronrede factisch das erste wesentliche Geschäft des Unterhauses bilden, so besteht dennoch keine rechtliche Verpflichtung hierzu. Im Gegenteil: das Haus kann seine Beratungen mit jeder beliebigen Maßregel beginnen, die es zu beraten wünscht. Um dem Ausdruck zu verleihen, wird auch heute noch eine schon zu Beginn des 17. Jahrhunderts beurkundete Verfahrensweise sorgfältig beobachtet. Es wird nämlich sogleich nach der Rückkehr des Speaker vom House of Lords eine vom Clerk zu diesem Zwecke vorbereitete Bill vom Hause in erster Lesung angenommen und erst nach Beendigung dieser Formalität die Thronrede mitgeteilt und in die Debatte darüber eingegangen¹. Auch steht es überhaupt dem Hause frei, formelle Geschäfte, wie Erledigung des Einlaufes, Mitteilung der in der Vertagungszeit erlassenen Wahlausschreiben, Verkündigung der üblichen

¹ Im House of Lords ist dieses Verfahren ausdrücklich durch Standing Order 2 festgesetzt.

Sessional Orders usw. vorzunehmen, ehe die Thronrede mitgeteilt worden ist. Im übrigen geht sodann neben der Beratung der Adresse die Erledigung anderweitiger Geschäfte des Hauses ungestört vor sich. Vom ersten Tage an werden zahlreiche Bills sowohl der Regierung wie privater Abgeordneten im Hause eingeführt und zur ersten Lesung gebracht, sodann auch sonstige Anträge zur Debatte gestellt, Interpellationen beantwortet usw. Die gleichfalls in den ersten Tagen stattfindende Bildung der Standing Committees, die Beantragung und Bildung von Select Committees, die Erledigung der ersten Formalien in betreff eingereichter Private Bills sowie die Vornahme der Verlosung der zeitlichen Plätze für die von den nicht offiziellen Mitgliedern eingebrachten Public Bills, alles dies und selbstverständlich eine Reihe sonstiger Formalitäten häufen sich gerade in den ersten Tagen. Die Aufteilung des eigentlichen Arbeitstoffes des Hauses, nämlich des Public Business, liegt gegenwärtig vollständig in den Händen der Regierung. Der erste Lord des Schatzes als Leader des Hauses macht sogleich zu Beginn die notwendigen Mitteilungen darüber, wie die Regierung in den ersten Tagen und Wochen der Session die Geschäfte einzuteilen gedenkt. In welcher Weise dabei das Einvernehmen mit der Opposition regelmäÙig gepflogen wird, läßt sich besser an anderer Stelle besprechen¹.

Historisches.

Auf die historischen Momente in betreff der Einberufung und Eröffnung des Parlamentes ist oben mehrfach hingewiesen worden (vgl. S. 57), es bedarf daher nicht nochmaliger Beschäftigung damit an dieser Stelle. Hingegen muß die Geschichte des Abgeordneteneides hier in kurzem dargestellt werden.

¹ Als Beispiel für die Constituierung des Hauses sei die Session 1904 angeführt: Eröffnung des Hauses am 31. Januar, Thronrede am 2. Februar. Am selben Tage Annahme der Sessional Orders. Am 3. Februar Annahme der üblichen Resolution betreffs der Verlosung der Plätze für Private Member Bills. Am 8. Februar Beschlufs auf Bildung des Committee of Selection, an demselben Tage Beschlufs auf Bildung des Standing Orders Committee, am 15. Februar Bildung des Public Petitions Committee, 19. Februar Beschlufs auf Bildung des Committee of Supply, am 22. Februar wird das House and Kitchen Committee gebildet, 5. März Bildung des Committee on Public Accounts.

Dem mittelalterlichen Unterhause ist der besondere Eid des Abgeordneten als rechtliche Bedingung seiner Function unbekannt; die Einführung dieses Requisites hängt vielmehr ausschliesslich mit den religionspolitischen Kämpfen des 16. Jahrhunderts zusammen. Der erste Eid, der den Mitgliedern des Unterhauses auferlegt wurde, ist durch die die Staatskirche fest begründende Supremacy Acte Elisabeths (1563 1 Elis. c. 1) geschaffen und der Eid seit 1566 tatsächlich geleistet worden¹. Der Schwur (Oath of Supremacy) lautete dahin, das jeder Abgeordnete eidlich zu erklären hatte, das der englische Souverän der einzige und höchste Regierer dieses Königreiches sei, sowohl in kirchlichen als weltlichen Dingen. Im Jahre 1610 kamen zwei neue Eide hinzu: der Oath of Allegiance and Abjuration, eine Folge der durch die Pulververschwörung hervorgerufenen antikatholischen Gesetzgebung. Mit diesen Eiden beschwor jeder Abgeordnete, das er die vom Papste in Anspruch genommene Befugnis, den Souverän abzusetzen, leugne und das er freien Herzens erkläre, „to abhor detest and abjure as impious and heretical the damnable doctrine and position, that princes which be excommunicated or deprived by the pope, may be deposed or murdered by their subjects or whatsoever.“ Hierzu kam seit 1678 die von jedem Abgeordneten geforderte Erklärung gegen die Transsubstantiation, die am Tische des Hauses in pleno abgegeben werden mußte. Alle diese Eide wurden vor dem Lord Steward oder dessen Stellvertretern in einem Saale des Westminsterpalastes abgelegt. Unter Wilhelm III. wurden einige Abänderungen in der Eidesformel vorgenommen. Es trat an die Stelle des alten Oath of Allegiance die einfache Erklärung der Untertanstreue gegen den König und die Königin, im übrigen aber blieben die Bestimmungen über den Eid unverändert in Kraft, bis es 1828 endlich gelang, die Katholikenemanzipation durchzuführen, und das Parlament sich entschloß, die verschiedenen sogenannten Test Acts zu beseitigen.

Die Eidesgesetzgebung hatte also zunächst den Zweck, Bekenner des katholischen Glaubens vom Unterhause auszuschließen. Versuche, die unter Karl I. gemacht wurden, um auf gleiche Weise auch die protestantischen Sectierer, die Dissenter oder Nonconformisten, auszuschließen, schlugen fehl; nur die Quäker und Mährischen Brüder blieben als Eidverweigerer ausgeschlossen. Die Juden waren schon durch die Fassung dieser Eidesformel eo ipso von der Function als Mitglieder des Unterhauses ausgeschlossen, da die Voraussetzung für alle diese Eide selbstverständlich das Bekenntnis zur christlichen Religion bildete. Auch die Reform des Eidesrechtes vom Jahre 1828 beliefs in der Eidesformel die Worte „auf den wahren Glauben eines Christen“ und schloß damit noch immer die Bekenner des jüdischen Glaubens aus. Seit 1832 begann die Agitation für die Emanzipation der Juden auch in dieser Hinsicht. Man wies darauf hin, das kein Gesetz sie ausdrücklich vom Parlament ausschliesse und das diese so weitgehende Wirkung des erwähnten Zusatzes der Eidesformel daher von dem Gesetze über den Abgeordneteneid gar

¹ Parry, 215; Porritt, loc. cit. I. p. 128; Hatsell II. p. 79—85.

nicht beabsichtigt sei. Aber erst im Jahre 1858 hatten diese Bestrebungen Erfolg. Das Gesetz 21 und 22 Vict. c. 48 setzte an die Stelle der drei alten Eide einen einzigen für die Protestanten aller Kirchen und Secten und ermöglichte es zugleich dem Unterhause, einen Juden als Abgeordneten zuzulassen, zu welchem Zwecke die Eidesformel einfach mittelst Sessional Order geändert wurde. Dem Oberhause blieb es freigestellt, Lords jüdischen Glaubens auszuschließen. 1860 wurde die betreffende Sessional Order zur Standing Order erhoben. Im Jahre 1866 wurde endlich eine und dieselbe Eidesformel für Bekenner aller Religionen festgesetzt (29 und 30 Vict. c. 19), und indem jene Worte, die den christlichen Glauben voraussetzen, wegfielen, damit auch den Juden die volle parlamentarische Rechtsfähigkeit verliehen.

Übersieht man diese ganze Entwicklung, so erkennt man, daß der Abgeordneten-Treueid keinen dem Wesen des Parlamentarismus inhärierenden staatsrechtlichen Gedanken vorstellt. Er ist vielmehr bloß eines von den politischen Mitteln gewesen, die angewendet worden sind, um den Kreis der zur Mitwirkung im Parlament berechtigten Personen in bestimmter Richtung zu verengern. Von diesem Gesichtspunkte aus ist aber auch die letzte Phase, welche dieses Institut in England neuestens durchgemacht hat, zu betrachten: die Eidesverweigerung des Freidenkers Bradlaugh und die damit gegebene Frage des Eides confessionsloser Abgeordneter. Es ist hier nicht notwendig, den verwickelten Verlauf dieses durch eine Reihe von Jahren hingezogenen und für das englische Unterhaus nicht gerade rühmlichen Kampfes eines Einzelnen wider die große Mehrheit vorzuführen; es genügt, daran zu erinnern, daß dieser Kampf durch die Zähigkeit und Charakterstärke Bradlaughs der von ihm vertretenen Idee der Gewissensfreiheit zum Siege verholfen hat. Im Jahre 1888 gab das Parlament die neueste Eidesacte (Oath Act 1888), die denjenigen, die sich aus religiösen Gründen oder aus erklärtem Atheismus weigern, einen Eid unter Anrufung Gottes zu leisten, freistellt, an dessen Statt eine einfache Erklärung abzugeben¹.

Zweites Kapitel.

Schließung der Session und des Hauses².

Wie die Einberufung des Hauses, so liegt auch die Beendigung seiner Tätigkeit formell — von einem einzigen Fall abgesehen — völlig in der Hand der Krone. Eine solche kann

¹ Über die kaum übersehbaren Parlamentswirren und gerichtlichen Prozesse, in denen sich der zähe Kampf Bradlaughs um sein Recht abspielte, vgl. May, Parl. Pract., 160—165, Mac Carthy, History of my own time, V. 27—40, Annual Register 1880, p. 57, 70—76, 1881, p. 15—32, 1882, p. 139—146, 1888, p. 51; Anson, loc. cit. I. p. 87—89.

² Vgl. May, Parl. Pract., p. 42 ff., Aufl. v. 1851 p. 107 ff.; Anson, loc. cit. I. p. 68—74.

auf zweifache Weise erfolgen: durch Auflösung des Hauses mittelst einer unter dem großen Siegel zu erlassenden königlichen Proclamation oder durch Prorogation.

Die Auflösung (Dissolution) wurde in früheren Jahrhunderten oft durch den Souverän den ins Oberhaus beschiedenen Commons persönlich angekündigt. Seit 1681 ist dies nur noch einmal, nämlich 1818 durch den Prinzregenten für Georg III., geübt worden. Der gewöhnliche Vorgang ist der, daß das Haus in der sogleich zu erwähnenden Form prorogiert und kurz darauf durch Proclamation aufgelöst, das neue Haus gleichzeitig einberufen wird¹. Seit der Septennial Act ist, rechtlich genommen, die Auflösung auch ohne Ausübung der königlichen Prærogative möglich: nämlich durch den vollständigen Ablauf der durch jenes Gesetz dem Parlamente vorgeschriebenen Lebensdauer von sieben Jahren. Aber dieser Fall ist bisher nicht praktisch geworden. Kein Parlament hat auf solche Weise sein gleichsam natürliches Ende gefunden. Bis zum Jahre 1867 gab es ferner einen dritten ipso facto wirkenden Rechtsgrund für die Dissolution: nämlich den Übergang der Krone an den Nachfolger. Schon Wilhelm III. hatte die Schwierigkeiten, die sich aus dieser mittelalterlichen Auffassung von dem Erlöschen der Vollmacht des Parlamentes durch das Erlöschen des Willens seines Einberufers wiederholt ergeben hatten, zum Teil beseitigt: durch Parlamentsacte 7 u. 8, Will. III. c. 15 wurde bestimmt, daß das letzte Parlament eines Souveräns noch sechs Monate nach seinem Hingang zu functionieren berechtigt sei. Für den Fall des Todes eines Königs während der Zeit, da das Parlament aufgelöst ist, traf das Gesetz von 1797 (37 Geo. III. c. 127) Vorkehrung. Die Wahlreformacte von 1867 endlich machte die Fortdauer eines Parlamentes völlig unabhängig vom Tode des Souveräns und Thronanfall.

Die Prorogation ist ein feierlicher Act der Krone, durch welchen die Tätigkeit beider Häuser des Parlamentes rechtskräftig beendet wird, indem ihr Wiederbeginn auf einen späteren, gleichzeitig bekanntgegebenen bestimmten Tag verlegt

¹ In neuerer Zeit sind wiederholt (1837 u. 1897) Fälle vorgekommen, in denen der Souverän die Absicht der baldigen Auflösung in der die Prorogation aussprechenden Thronrede bekanntgab.

wird. Sie ist das regelmässige Mittel, durch welches eine Session des Parlamentes zum Abschlufs gebracht wird. Ihre unmittelbare Wirkung ist Aufhören der Sitzungen, Erlöschen der vom Hause seinen Ausschüssen gegebenen Vollmachten, Nichtigkeit aller bis dahin unternommenen legislativen Stadien einer Bill, die noch nicht beide Häuser passiert hat. Nur etwaige anhängige Ministeranklagen (Impeachments) sowie die im Oberhause anhängigen Appeals werden von dem Sessionschlusse nicht berührt. Die Prorogation mußte ehemals, wenn sie ein neugewähltes und zum bestimmten Termin einberufenes Parlament betraf, an dem ersten Tage der Session beiden Häusern durch ein besonderes Writ bekannt gegeben werden, das der Lordkanzler im Oberhause den Lords und den vor der Barre erscheinenden Commons verlas oder sie erfolgte durch Commission der fünf Lords. Das ist durch die Acte von 1867 (30 u. 31 Vict. c. 81) geändert. Seither erfolgt die Hinausschiebung des Eröffnungstermines auch in solchem Falle durch einfache Proclamation. Zur Beendigung einer Session muß aber gegenwärtig ebenso wie früher die Prorogation durch feierliche Verkündigung, sei es des Souveräns persönlich oder der von ihm beauftragten Commission von fünf Lords im Oberhause erfolgen.

Die Einberufung eines auf einen bestimmten Termin einberufenen oder prorogierten Parlamentes auf einen früheren Tag kann seit den Gesetzen 37 Geo. III. c. 117 u. 33 u. 34 Vict. c. 51 gleichfalls durch bloße Royal Proclamation erfolgen, wobei aber der Termin auf mindestens sechs Tage nach dem Datum der Proclamation anberaumt sein muß. Das Haus kann sich selbst aus freiem Entschlusse vertagen: ein solches Adjournment, von dem in anderem Zusammenhang mehr zu sagen sein wird, hat keinerlei Rechtswirkungen auf den Lauf der Parlamentsgeschäfte. Die Krone kann sich aber dieser Form nicht bedienen, um etwa einen zeitweiligen tatsächlichen Stillstand der Parlamentstätigkeit herbeizuführen: allerdings ist das Recht dazu von den Stuarts in Anspruch genommen worden aber es ist nie zur Anerkennung gelangt. Durch neuere Gesetze — 39 u. 40 Geo. III. c. 14 u. 33 u. 34 Vict. c. 81 — hat die Krone jedoch einen gewissen rechtlichen Einfluß auf die Wirksamkeit eines Adjournment erlangt: wenn solches länger

als 14 Tage dauert, kann die Krone den Wiederbeginn der Sitzungen durch Royal Proclamation auf einen bestimmten Tag anberaumen, der aber nicht früher als sechs Tage nach dem Tage der Proclamation angesetzt sein darf.

Es bedarf keiner weiterer Ausführungen darüber, daß die Ausübung auch dieser Prärogative der Dissolution und Prorogation längst an die conventionellen Normen gebunden ist, die insgesamt das Wesen der parlamentarischen Regierung ausmachen: daß es also stets verantwortliche Acte des Cabinet sind, die in der Billigung durch die Mehrheit des Unterhauses ihren Rückhalt finden müssen. Die Prärogative der Auflösung kann allerdings durch den die Verantwortung übernehmenden Minister auch dann ausgeübt werden, wenn er die Mehrheit des aufgelösten Hauses nicht für sich hat; jedoch muß er dafür das Vertrauen der Mehrheit des neuen Unterhauses besitzen. Daß dies möglich ist, hat sich in der berühmten durch Pitt ausgenützten Parlamentskrise von 1784 gezeigt und nicht minder im Falle von 1834, als das Minoritätscabinet Peel-Wellington an die Wählerschaft — allerdings vergeblich — appellierte. Daß dieses Vorgehen constitutionell, d. h. legal im Sinne des während des 18. und 19. Jahrhunderts entwickelten Gedankensystemes der parlamentarischen Regierung, ist, darüber ist zwar in früheren Zeiten viel gestritten worden; die herrschende Auffassung hat die Frage aber längst und mit guten Gründen bejaht¹.

Drittes Kapitel.

Beschlußfähigkeit und Einteilung der Sitzungen des Unterhauses².

Voraussetzung der Tagung des Hauses, der Eröffnung jeder einzelnen Sitzung ist die Anwesenheit der zur Beschlußfähigkeit nach Parlamentsrecht erforderlichen Zahl von Abgeordneten. Diese Zahl beträgt vierzig, wobei der Vorsitzende miteinzuz-

¹ Vgl. Dicey, Constitutional Law, p. 356—361, Bagehot, The English Constitution (1891), p. 240 ff.

² Vgl. für das Folgende besonders: Manual of Procedure (1904), p. 29—45, May, Parl. Pract., p. 205—218, Standing Orders 1—3.

rechnen ist¹. Zu Beginn der Sitzung ist es Pflicht des Speaker, das Quorum, d. h. die Beschlussfähigkeit festzustellen. Wenn dieses nicht beisammen ist, kann er den Serjeant-at-Arms in die Ausschufzimmer senden, um die Abgeordneten zum Betreten des Saales aufzufordern². Der Speaker zählt stehend die Anwesenden und wartet, eventuell im Sessel des Clerk sitzend, bis vierzig Abgeordnete anwesend sind³. Ist die vierte Stunde ohne ein Quorum erreicht, so vertagt er das Haus auf den nächsten üblichen Sitzungstag. Vor vier Uhr kann die mangelnde Beschlussfähigkeit nicht Vertagung, sondern nur Pause in den Verhandlungen bis vier Uhr herbeiführen. Dieselben Vorschriften gelten für das Haus als Committee; hier tritt nur der Chairman an Stelle des Speaker. Nur wird in solchem Falle die Vertagung immer durch den herbeigeholten Speaker ausgesprochen. Eine Botschaft von der Krone „macht ein Haus“, d. h. für diesen Fall gilt das Haus als rechtsgültig versammelt, wenn auch weniger als vierzig Mitglieder anwesend sind. In diesem Falle dauert die Sitzung ohne Quorum fort, solange bis die Beschlussfähigkeit neuerlich bezweifelt wird⁴.

Nun zu den Sitzungen selbst.

Das Unterhaus kann seine Sitzungen an jedem Tage der Woche abhalten und auch für den Sonntag besteht kein gesetzliches Verbot der Tätigkeit des Parlamentes. Selbstverständlich gehört aber die Abhaltung einer Sitzung am Sonntag zu den größten Seltenheiten; es kommen in jedem Jahrhundert nur wenige Fälle solcher durch besondere Umstände bedingter Ausnahmen vor. Ebenso ist der Sonnabend seit mehr als einem Jahrhundert regelmäsig kein Arbeitstag des Parlamentes und

¹ Im Oberhause genügen sogar drei Lords, um das Quorum herzustellen.

² Durch das Erscheinen des Serjeant mit dem Szepter wird jede Committeesitzung eo ipso aufgehoben. 1879 erklärte der Speaker auf dieserhalb ergangene Beschwerde, dafs dies eine alte Rechtsübung sei, und verlas eine Stelle aus einem aus dem Jahre 1805 vom Speaker Abbot herrührenden Manuscript, welche diesen Rechtsbrauch feststellt. Vgl. Jennings, loc. cit. p. 599.

³ Hierbei werden aber nicht, wie sonst bei Abstimmungen, die Türen geschlossen, sondern jeder Abgeordnete, der während der Zählung eintritt, wird mitgerechnet. (Hatsell, Precedents II. 268 n.)

⁴ Hatsell, loc. cit. II. 268; May, Parl. Pract. p. 222.

demgemäß verfügen die Standing Orders des Hauses ausdrücklich, daß an diesem Tage eine Sitzung nur stattfindet, wenn sie ausdrücklich vom Hause angeordnet worden ist¹. Es bleiben somit die Tage von Montag bis Freitag als Werktage des Unterhauses. Für diese ist die folgende Geschäftseinteilung bestimmt: Das Unterhaus hält an vier Tagen Doppelsitzungen ab, nämlich am Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag, und zwar beginnt die Nachmittagsitzung um 2 Uhr, die Abendsitzung um 9 Uhr. Um 1 Uhr morgens findet die gesamte Tätigkeit des Unterhauses geschäftsordnungsmäßig ihr Ende, indem der Speaker die Sitzung aufhebt, ohne eine Frage an das Haus zu richten und Beschluß desselben einzuholen, sondern das Haus einfach auf die nächste Sitzung vertagt. Am Freitag findet nur eine ungeteilte Sitzung statt, die um 12 Uhr mittags beginnt. (Standing Order 1 Abs. 1 und St. O. 2.)

Wir fassen zunächst die Tage mit Doppelsitzungen ins Auge. Für beide Sitzungen findet vorschriftsmäßig zu einer bestimmten Stunde die sogenannte Unterbrechung (Interruption of Business) statt und zwar um $\frac{1}{2}$ 7 Uhr abends für die Nachmittagsitzung und um Mitternacht für die Abendsitzung. Diese Unterbrechung ist für die Erledigung der Geschäfte des Hauses von entscheidender Bedeutung. Der darin ausgesprochene Grundsatz geht dahin, daß zu dem bezeichneten Zeitpunkte jedes Parlamentsgeschäft zum Stillstand gebracht wird, es sei denn, daß es sich um eines von den sogenannten ausgenommenen Geschäften (Exempted Business) handelt. Doch wird eine bereits begonnene namentliche Abstimmung durch den Eintritt der Unterbrechung nicht gehemmt. Handelt es sich um Abstimmungen zu einem Amendement, so wird auch die Abstimmung über die Hauptfrage üblicherweise nach der Unter-

¹ Der parlamentarischen Tradition zufolge ist diese Gewohnheit, den Sonnabend als Feiertag zu betrachten, aus Entgegenkommen des Hauses gegen den Wunsch Sir Robert Walpoles entstanden. Der große Premier wünschte das Wochenende frei zu haben, um sich seiner Leidenschaft für das Jagdreiten ungestört hingeben zu können. Vgl. May, Parl. Pract., p. 208. In den Sessionen 1902 u. 1903 ist eine Sonnabend-Sitzung überhaupt nicht, 1901 zweimal vorgekommen, in den Sessionen 1897—1900 je einmal, 1895 u. 1896 je zweimal, 1893 u. 1894 dagegen zehnmal. In den früheren Sessionen, von 1878 ab, kommen 1—5 solcher Ausnahmesitzungen vor.

brechung durchgeführt¹. Ferner wird die Unterbrechung dann hinausgeschoben, wenn zum bezeichneten Zeitpunkte der Antrag auf Schluß der Debatte gestellt oder die Verhandlungen schon unter der Herrschaft der angenommenen Cloture geführt werden. In diesen Fällen tritt Unterbrechung erst nach Durchführung der betreffenden, durch den Beschluß auf Cloture in Mitleiden-schaft gezogenen Geschäfte ein².

Die in beiden Sitzungen regelmäfsig eintretende Wirkung der Interruption ist die, dafs erstens der Speaker die Debatte im offenen Hause für vertagt erklärt und seinen Platz verläfst; zweitens, dafs, wenn das Haus als Committee tagt, zu dem bezeichneten Augenblicke die Verwandlung in das offene Haus ipso facto eintritt, der Chairman den Platz verläfst und dem Hause Bericht erstattet; drittens, dafs, wenn irgend ein Antrag dilatorischer Natur, wie z. B. auf Vertagung des Hauses oder Vertagung der Debatte zur Beratung steht, jeder solche Antrag ohne weitere Abstimmung mit dem Eintritte der Unterbrechungsstunde gegenstandslos wird und die Debatte darüber ohne jede Abstimmung aufhören mufs; viertens ist es jedoch feststehende Praxis, formelle Anträge, die nach Eintritt der Unterbrechung gestellt und opponiert werden, dennoch zuzulassen und deren Beratung zu Ende zu führen, sobald solche Anträge für die regelmäfsige Erledigung des betreffenden Punktes der Tagesordnung notwendig sind, wie z. B. Anträge auf Überweisung einer Bill an das Committee, auf Bildung eines Select Committee oder auf erste Lesung einer von den Lords herabgelangten Bill u. dgl.³.

Des weiteren ist aber zwischen der Wirkung der Interruption in der Nachmittags- und in der Abendsitzung zu unterscheiden. Im ersteren Falle darf überhaupt vom Hause kein Geschäft mehr in Angriff genommen werden, die Sitzung ist einfach zu Ende. Der Eintritt der Mitternachtstunde aber

¹ Wenn jedoch ein Mitglied hierzu das Wort zu ergreifen wünscht oder gegen die Fortsetzung der Verhandlung protestiert wird, mufs der Speaker sogleich den Eintritt der Unterbrechung der Geschäfte verkünden.

² Vgl. Standing Order 1 Abs. 2—9. — Und zwar sind hierbei die weiteren, im Anschlusse an die vom Hause bewilligte Cloture einzubringenden Anträge gleichfalls noch zu erledigen, ehe Interruption eintritt.

³ May, Parl. Pract., 210.

hat nur zur Folge, daß von da ab jegliche von irgendeiner Seite des Hauses bestrittene Materie (Opposed Business) in dieser Sitzung nicht mehr weiter verhandelt werden darf. Jedoch muß die in dem betreffenden Zeitpunkte gerade zur Beratung stehende Frage vorher erledigt werden. Danach bleibt das Haus noch beisammen, um die programmäßigen unbestrittenen Geschäfte (Unopposed Business), also reine Formalien, bis spätestens 1 Uhr morgens zu erledigen.

Für beide Sitzungen, Tag- und Nachtsitzung, gilt ferner prinzipiell, daß jeder Verhandlungsgegenstand, der nicht vor dem Ende der Sitzung erledigt ist, für die nächste Sitzung fortbesteht, wenn nicht auf Antrag des den betreffenden Verhandlungsgegenstand vertretenden Mitgliedes eine andere Sitzung hierfür in Aussicht genommen wird. Doch ist auch hier in der Praxis ein Unterschied zwischen Nachmittags- und Abendsitzung. Das in der ersteren erledigte Geschäft steht von selbst gemäß der Geschäftsordnung auf der Tagesordnung der darauf folgenden Abendsitzung. In dieser letzteren hingegen tritt folgender Vorgang ein. Wenn der Augenblick der Interruption gekommen ist, liest der Clerk des Hauses die einzelnen noch auf der Tagesordnung stehenden unerledigten Punkte vor. Diejenigen, die „unopposed“ oder „exempted“ sind, können auch nach Mitternacht erledigt werden. Bei allen anderen wird der Antragsteller aufgerufen zur Bekanntgabe der Sitzung, an welcher der betreffende Gegenstand wieder auf die Tagesordnung gestellt werden soll. Die Wahl des betreffenden Tages steht frei und es kann keine Debatte darüber stattfinden. Auch kann schon vorher dem Clerk schriftlich das gewünschte Datum mitgeteilt werden. Meldet sich der Antragsteller nicht oder gibt er keinen Termin bekannt, so gilt der betreffende Gegenstand als fallen gelassen (dropped Order) und verschwindet vollständig aus der Liste der zu beratenden Gegenstände (Order Book). Immer aber reihen sich die unerledigt gebliebenen Stücke hinter die bereits feststehenden Punkte der Tagesordnung der nächsten Sitzung oder Sitzungen an. Damit ist aber noch nicht entschieden, daß sie auch erst in dieser zurückgesetzten Rangordnung erledigt werden müssen; denn die endgültige Entscheidung, in welchem Augenblicke der betreffenden Sitzung sie vorgenommen werden sollen, liegt für

den weitaus wichtigsten Teil der Geschäftsstücke, die Regierungsvorlagen, in der Hand des Ministeriums¹.

Die Gesamtdauer der Sitzungen ist, wie schon bemerkt, gleichfalls durch die Geschäftsordnung präzise geregelt. Für die Nachmittagsitzung bedeutet die Interruption auch den Schluß der Sitzung. Die Abendsitzung kann aber — wie vorhin bemerkt — noch bis 1 Uhr forterstreckt werden. In der Erledigung des „unopposed business“ kann auch Debatte geführt werden, aber immer nur so lange, bis eine Abstimmung verlangt wird. Damit verwandelt sich die Sache in ein streitiges Geschäft und kann nicht weiter verhandelt werden. Die Freitagsitzung, die, wie später gezeigt werden wird, es von vornherein mit einer beschränkten Arbeitslast zu tun hat, darf längstens bis 6 Uhr nachmittags dauern. Gleichviel, ob zu dieser Stunde Punkte des Sitzungsprogrammes erledigt sind oder nicht, hebt der Speaker die Sitzung ohne Befragen des Hauses auf. An diesem Tage findet die gesetzmäßige Unterbrechung der Sitzung um $\frac{1}{25}$ Uhr statt. Im übrigen gelten auch für diese Sitzung die vorangeführten Regeln und Wirkungen der Unterbrechung².

Diesen Bestimmungen gegenüber, die den normalen Lauf der Beratung bedeuten, stehen jedoch mehrere Ausnahmen gegenüber. Die Sitzung des Unterhauses kann erstens über die geschäftsordnungsmäßige Schlußstunde von 1 Uhr verlängert werden; sie kann zweitens infolge Annahme eines Vertagungsantrages früher geschlossen werden.

Der erstgenannte Fall ist identisch mit der sogenannten Suspension of the twelve o'clock Rule. Hier tritt nun der Begriff der „ausgenommenen Geschäfte“ in den Vordergrund. Ein solches kann unter zweifachen Umständen gegeben sein. Erstens, wenn ein Minister der Krone zu Beginn der Verhandlungen der betreffenden Sitzung folgenden Antrag stellt, der ohne Debatte und Amendement sogleich entschieden werden muß: „dafs, falls die Verhandlungen über diesen oder jenen Gegenstand um 12 Uhr noch nicht beendigt sind, sie durch die geschäftsordnungsmäßige Unterbrechung nicht betroffen werden“; oder in einer Nachmittagsitzung: „dafs die Verhandlungen

¹ Vgl. unten im Abschnitt über die Tagesordnung.

² Vgl. Manual of Procedure, p. 29—35, Standing Order 1.

nach der Interruption wieder aufgenommen und fortgeführt werden, obgleich sie streitig sind“¹. Zweitens: wenn ein aus dem Steuerbewilligungsausschufs (Committee of Ways and Means) hervorgegangener Gesetzantrag das Haus beschäftigt oder die Verhandlungen geführt werden gemäß einer Standing Order des Hauses oder eines Act of Parliament. Unter den hiermit bezeichneten Voraussetzungen dauert die Beratung im Unterhause so lange fort, bis das betreffende „ausgenommene Geschäft“ oder die mehreren ausgenommenen Verhandlungsgegenstände erledigt sind. Hierauf folgt das auf der Tagesordnung stehende unbestrittene Parlamentsgeschäft und nach dessen Erledigung der Schluß der Sitzung ohne Befragung des Hauses.

Was nun die Verkürzung der Sitzungen durch einen Vertagungsantrag betrifft, so wird über diese Form parlamentarischer Action das Notwendige unten erörtert werden². Wenn nun auch durch die angeführten Reformen der neuesten Zeit eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Hauses auch in dieser Richtung eingetreten ist, so bleibt dennoch von diesem Gesichtspunkte aus die Ingerenz des einzelnen Mitgliedes auf die Dauer der Beratung prinzipiell aufrecht. Ganz anders steht es damit, wie die vorangeführten Bestimmungen zeigen, in Hinsicht der Verlängerung der Sitzung. Hier ist der alte Zustand gründlich geändert, ja geradezu in sein Gegenteil verwandelt worden. Während früher das Haus inbezug auf die Dauer der Sitzungen nicht nur vollständig freie Hand besaß, das Ende der Beratungen vielmehr immer erst durch den von einem Mitgliede gestellten Vertagungsantrag geschäftsordnungsmäßig beschlossen werden konnte, ist dies heute nicht mehr der Fall. An Stelle der jederzeit anzurufenden Verfügung des Hauses über seine Zeit ist die oben geschilderte automatische Regelung der Sitzungen getreten und die Initiative zu einer Aufhebung dieser strikten Regeln steht nunmehr ausschließlich

¹ Ein solcher Antrag kann sich aber nur auf eine einzelne Sitzung beziehen. Ein Antrag, alle Regierungsvorlagen als Exempted Business zu behandeln, würde nicht ohne Debatte bewilligt werden können. Das jährliche Heeresgesetz (Army Annual Bill) gilt herkömmlicherweise immer als „exempt“. Vgl. Manual, p. 32, und Standing Order 1.

² Vgl. den siebenten Abschnitt über die Formen des parlamentarischen Handelns.

der Regierung zu, das heißt der regierenden Majorität. Aber auch innerhalb dieser ist es nicht mehr der einzelne Abgeordnete, der das Recht besitzt, Anträge auf Verlängerung der Sitzung einzubringen, sondern nur der ein Kronamt versehende Abgeordnete, der Minister. Darin zeigt sich wieder, wie in vielen anderen Richtungen, die völlig veränderte Stellung, die die Regierung im englischen Unterhause im Laufe des 19. Jahrhunderts gewonnen hat.

Endlich aber kann noch auf einem anderen Wege ein vorzeitiges Ende der Sitzung herbeigeführt werden, nämlich durch pflichtgemäße Vertagung des Hauses auf die nächste Sitzung durch den Speaker. Hierbei sind zwei Fälle zu unterscheiden: erstens der dem historischen Parlamentsverfahren angehörige Fall des Mangels der zur Beschlussfähigkeit notwendigen Anzahl von anwesenden Mitgliedern des Hauses; und zweitens die dem allerjüngsten Parlamentsrechte angehörige Befugnis des Speaker, unter gewissen Umständen die Sitzung aus freien Stücken zu schließen.

Was den ersten Punkt betrifft, so verweise ich zunächst auf die oben gegebene Darstellung der Frage der Beschlussfähigkeit bei der Eröffnung des Hauses. Sobald die Sitzung einmal eröffnet ist, hat aber nicht mehr der Speaker, sondern das Haus selbst die Kontrolle über die Beschlussfähigkeit zu führen. Sobald daher die Auszählung (Count out) von einem Mitgliede beantragt ist, müssen die Türen des Hauses geschlossen und es muß die Zahl der anwesenden Mitglieder festgestellt werden. Wird mangelndes Quorum constatiert, so muß die Sitzung vom Speaker sofort abgebrochen und vertagt werden. Hier spricht also der Speaker die Vertagung des Hauses nicht aus eigener, sondern auf die Initiative eines Mitgliedes hin aus. In diesem Falle steht es also noch immer bei jedem einzelnen Abgeordneten, das Ende der Sitzung herbeizuführen. Der Speaker handelt dabei nur als das Exekutivorgan des Hauses, resp. der Geschäftsordnung. Darin drückt sich der alte Grundsatz aus, daß das Haus und nicht der Speaker über die Dauer seiner Sitzungen verfüge. Denn es ist die alte und noch immer bestehende Rechtsanschauung des englischen Parlamentes, daß der Speaker prinzipiell kein Recht zur Schließung der Sitzung aus eigenem Gutdünken hat.

In diesem Punkte hat nun das Unterhaus in der jüngsten Zeit eine bedeutsame Neuerung angebahnt. Durch Beschluß vom 2. Mai 1902 ist das alte Recht jedes einzelnen Abgeordneten, in jedem Augenblicke durch Anzweiflung der Beschlußfähigkeit eine Auszählung des Hauses und dadurch eventuell ein Ende der Sitzung herbeizuführen, für die Abendsitzungen auf die Zeit nach 10 Uhr eingeschränkt¹. Stellt es sich infolge einer Abstimmung vor dieser Stunde heraus, daß dem Hause die zur Beschlußfähigkeit notwendige Zahl von Abgeordneten mangelt, so ist die Sitzung nicht zu vertagen, sondern bloß das betreffende Geschäftsstück in der nächsten Sitzung wieder vorzunehmen, im übrigen aber mit dem nächsten Punkte der Tagesordnung fortzufahren. Diese Bestimmung läßt sich nur im Zusammenhange mit den ganzen gegen die Obstruction getroffenen Vorkehrungen begreifen und bedeutet jedenfalls einen fundamentalen Bruch mit den Grundsätzen des historischen Parlamentsverfahrens.

Gleichzeitig mit dieser Bestimmung ist nun eine zweite Neuerung beschlossen worden, die das oben berührte alte Grundprinzip der englischen Geschäftsordnung, daß nämlich der Beschluß oder die Unterbrechung der Sitzung nur durch directe oder indirecte Willenserklärung des Hauses herbeigeführt werden könne, geradeswegs außer Kraft setzt. Die Order² lautet: „Der Speaker kann, im Falle große Unordnung im Hause entstanden ist, wenn er es notwendig findet, das Haus ohne Befragen vertagen oder aber auch die Sitzung für die von ihm dabei anzugebende Zeit suspendieren.“ Diese Bestimmung steht zwar in einem leicht erklärlichen Zusammenhange mit gewissen parlamentarischen Vorgängen der letzten Jahre, zugleich aber

¹ Standing Order 25. Die „Auszählung“ des Hauses ist wegen der so niedrig gegriffenen Zahl des Quorum als taktisches Mittel im Unterhause viel weniger verwendbar als in anderen Parlamenten. Besonders ist ein Fall nicht vorhandener Beschlußfähigkeit zu Beginn der Sitzung sehr selten. Am 19. Mai 1876 ereignete sich ein solcher und zwar zum erstenmal seit 14 Jahren. Die Zahl der „erfolgreichen“ Auszählungen des Hauses hat immer mehr abgenommen. Wie die Statistik zeigt, sind z. B. in den Jahren 1890—1903 meistens nicht mehr als 3—6 vorgekommen, nur in den Jahren 1891 und 1897 zehn, 1903 acht Counts out, davon die meisten am Private Members Days.

² Standing Order 21 vom 19. Februar 1902.

auch in einem so scharfen Widerspruch zur Tradition des englischen Unterhauses, daß man darin wohl nicht viel mehr als ein besonders wirksames Reservemittel für die Aufrechterhaltung der Ordnung erblicken kann. Diese Vorschrift ist übrigens bisher nicht gehandhabt worden.

Historisches.

1. Das Quorum.

Die Bestimmung, daß für die Beschlussfähigkeit des Hauses die Anwesenheit von 40 Abgeordneten erforderlich sei, ist, wie so vieles im englischen Verfassungsleben, dem Zufalle entsprungen und zwar ist auch da wie für mannigfache Bestimmungen der Geschäftsordnung das Long Parliament die Ursprungszeit. Am 5. Januar 1640 wurde, so berichtet das Journal des Hauses, von den Commons der Beschluss gefasst, daß „Mr. Speaker nicht früher seinen Platz einnehme, ehe nicht 40 Abgeordnete anwesend sind.“ (H. of C. Journals, II. p. 63.) Von da an ist diese Regel unverbrüchlich eingehalten worden, keine Discussion hat je mehr darüber stattgefunden. Das Motiv zu diesem Beschlusse lag in dem Wunsche der puritanischen Mehrheit, sich vor Überrumpelung seitens der Gegner in den Stunden des schwachen Besuches zu Beginn der Sitzung zu schützen. Merkwürdigerweise hat es aber volle 89 Jahre bedurft, bis anknüpfend an diese Regel der Gedanke, die Constatierung der Beschlussunfähigkeit als technisches Mittel parlamentarischer Taktik zu benützen, hervortrat. Der erste Fall dieser Art ist im Journal für den 26. April 1729 verzeichnet¹. Hatsells Darstellung der Geschäftsordnung in betreff der Beschlussfähigkeit stimmt bereits vollständig mit dem gegenwärtigen Rechtszustande überein. Besonders weist Hatsell auch darauf hin, daß diese Regel durch Gewohnheitsrecht ebenso für das Committee of the whole House gelte.

2. Die Sitzungszeit.

Die Arbeitsstunden des Unterhauses haben im Laufe der Jahrhunderte ganz außerordentliche Verschiebungen erfahren. Hooker berichtet (1572), daß alle Wochentage und die Stunden von 8—11 Uhr die normale Arbeitszeit des Hauses seien; der Nachmittag gehöre den Committees². 1571 wird 7 Uhr als Anfang der Sitzung bezeichnet (Journals, I. p. 84. Vgl. auch daselbst p. 495, 808, 909.) Am 27. März 1604 registriert das Journal des Unterhauses eine Sitzung, die um 6 Uhr morgens beginnt. Am 13. April 1641 vertagt sich das Haus auf 7 Uhr früh des nächsten Tages. Ebenso hielt man streng am Schlusse zu Mittag fest. Der Nach-

¹ Vgl. Parry, p. 345, Townsend, History of the House of Commons, vol. II. p. 364, Franqueville, op. cit. 368, Palgrave, House of Commons, p. 77, Hatsell, Precedents II. p. 165—170.

² Mountmorres, vol. I. p. 131.

mittag war den Committees gewidmet. In der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts war 10 Uhr die Zeit des regelmässigen Sitzungsbeginnes¹. Jakob I. bezeichnet die Beratung über die grosse Remonstranz als ordnungswidrig, da sie bei Kerzenlicht vorgenommen worden sei. Ein Beschluss vom 31. März 1649 lautet dahin, dass keine neue Motion nach 12 Uhr mittags eingebracht werden dürfe. Über die Abneigung gegen Verhandlungen bei künstlicher Beleuchtung sind übrigens aus dem 17. Jahrhundert viele Zeugnisse erhalten. Im Long Parliament äufserte sich das in wiederholten Beschlüssen. Dennoch wurde wegen der Concurrenz der gleichfalls am Morgen tagenden Gerichtshöfe zu Westminster die Verschiebung der Stunden immer dringender. Wiederholt wird berichtet, dass der Speaker den Serjeant in die Gerichtshöfe gesendet habe, um die zahlreichen, dem Hause angehörigen Advocaten in das Haus zu rufen. Die Hinausschiebung der parlamentarischen Arbeitsstunden ging übrigens parallel mit der damals eintretenden Verschiebung der althergebrachten Mittagmahlzeit von 12 auf 2 Uhr². Seit der Restauration des Königtums vollzieht sich unaufhaltsam ein Hinausschieben des parlamentarischen Arbeitstages; immerhin aber war es noch bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts üblich, das Haus bis 9 oder spätestens 10 Uhr vormittags der nächsten Sitzung zu vertagen. Zahlreiche Beschlüsse des Hauses gingen dahin, dass besondere Erlaubnis erteilt werde, Bills nach 2, 3 oder 4 Uhr nachmittags einzubringen, welche Stunden somit als Schlufszeit der Sitzungen betrachtet wurden. Noch Clarendon, Carls II. berühmter Minister, berichtet, dass „das Haus immer um 8 Uhr zusammentrat und vor 12 Uhr sich erhob, was die alten Parlamentsstunden seien“³. Gewifs fehlt es aber auch schon damals nicht an Beispielen längerer Sitzungen. So dauerte im Jahre 1708 eine am Morgen begonnene Sitzung bis 2 Uhr früh; am 22. Dezember 1741 sitzt das Haus von 9 Uhr vormittags bis 4 Uhr morgens des folgenden Tages⁴. Bischof Burnet beklagt zu Ende des 17. Jahrhunderts, man komme selten vor 12 Uhr zusammen und nach drei Stunden erhebe sich das Haus bereits. Speaker Onslow erzählt, dass der Beginn der Sitzungen schamlos spät hinausgeschoben werde, entgegen allen seinen Bemühungen, und berichtet die entrüstete Beschwerde des damaligen Thronfolgers, des späteren Georg III., über solche Verderbnis der guten alten Sitten. Die Schuld daran liege bei den Ministern. Bezeichnend ist auch der Beschluss des Hauses vom 6. Februar 1717, dass es fortan keines besonderen Antrages, „dass Kerzen herein-

¹ Vgl. Report on the Office of the Speaker 1853, p. XI. Ferner die Stellen im General Index zu den Journalen, vol. I. p. 535, 536.

² Vgl. darüber das Zitat aus dem „Tatler“ bei Townsend, loc. cit. II. 386, worin in beweglichen Worten über die Abweichung von den guten Gewohnheiten der Altvordern, frühe Stunden zu Mahlzeit und Arbeit einzuhalten, geklagt wird.

³ History of Rebellion, Zitat bei Townsend, II. p. 383.

⁴ House of Commons Journals, vol. XXIV. p. 37. Vgl. Report on the Office of the Speaker, 1853, p. XI, May, Parl. Pract., p. 478.

gebracht werden“ (that candles be brought in), bedürfe, sondern dafs es Pflicht des Serjeant sei, wenn die Dämmerung eintrete, für die Beschaffung von Kerzen zu sorgen. Daraus ersieht man, dafs die Abendsitzungen zur Regel wurden. Noch länger dehnte sich die Arbeitszeit des Unterhauses in die Nacht hinein im Laufe der Regierung Georgs III. Immer später wurden seit Beginn des 19. Jahrhunderts die Stunden, in denen das Haus wirklich zu arbeiten begann und in denen es seine Arbeit schlofs, so dafs Townsend die seit der Reformbill von 1832 herrührende Einführung der Mitternachtsstunde als üblichen Sitzungsschluss als eine wahre Erlösung bezeichnete (1844). Eine vollständige Umkehrung war eingetreten: das Haus begann nun um 4 Uhr nachmittags seine Sitzungen, also zu einer Zeit, da im 17. und 18. Jahrhundert gewöhnlich alles zu Ende war. Über die moderne Gestaltung der Sitzungszeit seit 1832 ist schon oben berichtet worden. Die neueren Reformen haben den Anfang wieder auf eine frühere Stunde (jetzt 2 Uhr) festgesetzt. Die Einführung der Morning Sitting (am Mittwoch, jetzt Freitag) um 12 Uhr datiert vom 26. Januar 1846 (Standing Order seit 25. Juni 1852).

Die Dauer der Session ist gleichfalls seit 1688 dem Gesetze fortwährender Hinausschiebung unterworfen. Bis zum Beginn der hannöverschen Dynastie pflegte das Haus im Oktober oder November für kurze Zeit zusammenzutreten und schon im April trat Prorogation ein. Unter Georg III. tagte das Parlament meist bis zum Ende des Frühlings, bald auch bis in den Sommer, seit Beginn des 19. Jahrhunderts bis in die Mitte des Monats August und noch darüber hinaus. Allerdings ist es auch üblich geworden, das Parlament immer später, jedenfalls nicht vor Ende Januar, einzuberufen.

Vierter Abschnitt.

Die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.

Erstes Kapitel.

Die Beziehungen der beiden Häuser des Parlamentes und das Verfahren¹.

Das Verhältnis des House of Commons zum Oberhause bedarf einer zweifachen Behandlung: einer formell-juristischen und einer politischen Betrachtung. Es ist selbstverständlich nicht die hier gestellte Aufgabe, das große und bedeutungsvolle Problem des englischen Staatsrechtes, das damit bezeichnet ist, in seiner Breite und Tiefe zu behandeln; vielmehr bleiben die nachfolgenden Ausführungen durchweg beherrscht von dem ausschließlichen Bedürfnis, das Verfahren des Unterhauses erschöpfend darzustellen.

Vom formell-juristischen Standpunkt aus läßt sich das Verhältnis der beiden Häuser zunächst mit einem Satze charakterisieren: indem Lords und Commons vereint mit der Krone den King in Parliament, d. h. den Träger der legislativen Souveränität, vorstellen, ist die Übereinstimmung der Beschlüsse beider Häuser die Voraussetzung der Bildung staatlichen Willens auf dem ganzen und — wie wir wissen — durch keine Kompetenzbestimmung eingeschränkten Wirkungskreise der Parlamentshoheit. Diese Übereinstimmung muß erstens eine vollkommene sein; sie kann sich zweitens nur in einer einzigen

¹ Vgl. May, Parl. Pract., p. 411—418, Manual (ed. 1896) Nr. 394—412, Manual (ed. 1904) Nr. 250.

Form vollziehen, nämlich in der des Act of Parliament, wobei an das oben darüber Gesagte zu erinnern ist. Gleichlautende Resolutionen beider Häuser des Parlamentes können gewiß bestimmte große politische, ja indirect auch rechtliche Wirkungen erzielen. Sie können weiter auf dem beschränkten Gebiete der dem Hause zustehenden Autonomie schöpferisch wirksam werden: so wenn der Geschäftsverkehr zwischen beiden Häusern auf solche Weise geregelt wird oder wenn eine Cooperation beider Häuser im Verfolg parlamentarischer Arbeit organisiert wird, wie z. B. durch Joint Committees. Aber nach aufsenhin tritt die gesetzserzeugende Wirkung der Willensbildung in beiden Häusern des Parlamentes nur ein auf Grund strenger Einhaltung der Form der Bill, resp. des Act of Parliament, und auf diese Form allein bezieht sich der an die Spitze gestellte Hauptgrundsatz, der die Beziehungen beider Häuser in der legislativen Arbeit beherrscht: nämlich der Grundsatz von der vollkommenen Übereinstimmung des beiderseits ausgedrückten staatlichen Willensinhaltes. Diese Übereinstimmung ist im genauesten Sinne des Wortes zu nehmen: in der Darstellung des legislativen Prozesses wird auseinandergesetzt werden, auf welche Weise diese vollständige Übereinstimmung oder das endgültige Ausbleiben derselben herbeigeführt, resp. statuiert wird. Desgleichen ist auch in dem bezeichneten Zusammenhange ein zweiter hierher gehöriger Complex von Fragen zu erörtern: inwiefern nämlich die Tätigkeit beider Häuser des Parlamentes bei der Schaffung eines Act of Parliament auch juristisch völlig gleichwertig, die legale Einflusssphäre jedes der beiden Häuser auf den Inhalt des Act gleich groß ist. Schon hier muß darauf hingewiesen werden, daß in betreff aller mit der Bewilligung des Budgets und der finanziellen Belastung des Volkes zusammenhängenden Acte das Oberhaus längst auch formellrechtlich dem Unterhause gegenüber einen außerordentlich verminderten Anteil an dem Zustandekommen des staatlichen Willens besitzt¹.

¹ Eine eigenartige aber ganz exceptionelle Rechtsbeziehung beider Häuser ergibt sich aus der Tatsache, daß das House of Lords als höchstes Reichsgericht fungiert, im Falle von Conflicten des Unterhauses mit den ordentlichen Gerichtshöfen. Solche Conflicten sind nur denkbar im Falle der Ausübung der dem House of Commons zustehenden eigenen Straf-

Die Vorschriften, die den Verkehr beider Häuser regeln, sind im englischen Unterhause durchaus als Gewohnheitsrecht entstanden und beruhen daher auf der inneren Rechtsbildung, die sich in den beiden Häusern zur Regelung ihrer gemeinsamen Geschäftsbeziehungen vollzogen hat. Alle Bestimmungen, die den parlamentarischen Geschäftsgang betreffen, sind entweder Vorschriften der Commons oder der Lords. Es gibt kein Recht des Parlamentes als Ganzen hinsichtlich der Geschäftsordnung, weil es keinen über beiden Häusern gemeinsam stehenden und für sich allein rechts-erzeugenden Factor gibt. Jedes Haus ist daher auch theoretisch ausschließlich der eigene Richter über die Auslegung und Anwendung dieser durch den jahrhundertelangen Geschäftsverkehr gemeinsam und organisch hervorgebrachten Normen des Verfahrens¹. Practisch genommen ist aber eine Abänderung bestehender gewohnheitsrechtlicher Formen des gemeinsamen Verkehrs beider Häuser durch parallele Bestimmungen stets an deren vorgängige Übereinkunft gebunden.

gewalt zur Abwehr eines Breach of Privilege. Der classische Rechtsfall hierfür ist der in betreff der Ausübung des Parlamentswahlrechtes geführte Prozeß *Ashby v. White* (1704), ferner *Patay v. the Queen* Rep. of Sel. Committee v. 8. Mai 1837 Z. 286). Ein solcher Verfassungsconflict ist seit dem Zurücktreten der nichtrichterlichen Peers von der Jurisdiction und der Neugestaltung des Final Court of Appeal (1875) unmöglich.

¹ Die oben niedergelegte Auffassung erscheint mir als unabweisbare Folge des von Coke und Blackstone formulierten Grundsatzes, wonach „jede Frage, die in betreff eines der beiden Häuser des Parlamentes besteht, nur in demjenigen von ihnen discutirt und entschieden werden kann, das davon betroffen wird, nicht aber anderswo.“ Daraus muß nun auch gefolgert werden, daß Fragen des gemeinsamen Verkehrs, die jedes der beiden Häuser betreffen, auch in jedem, rein rechtlich genommen, selbständig gelöst werden müssen. Die von May (Parl. Pract., p. 60) in betreff der Rechtsnatur der Privilegien beider Häuser ausgesprochene Auffassung steht zu diesen Sätzen in allerdings nur scheinbarem Widerspruch. Nach May übt zwar jedes Haus seine Privilegien unabhängig vom anderen, aber keines besitzt sie als besonderes Recht, sondern bloß auf Grund der gemeinsamen Rechtsquelle, des *Jus Parliamenti* (Law and Custom of Parliament). Dieser Widerspruch ist aber nur scheinbar; denn wenn der Begriff des Law and Custom of Parliament in dem von seinem Urheber, Sir Edward Coke, gebrauchten Sinne verstanden wird, umfaßt er eben nur jenes Gewohnheitsrecht des

Die Formen dieses Verkehrs, wie sie das Gewohnheitsrecht und nur zum geringen Teile in jüngster Zeit selbständige Satzung beider Häuser ausgebildet hat, beziehen sich erstens auf die formelle Übermittlung der in jedem der beiden Häuser beschlossenen Bills zwecks Erzeugung des Act of Parliament. Die hier seit Jahrhunderten vorhandenen und unverändert gebliebenen Formen und Formeln gelangen gleichfalls besser erst im zehnten Abschnitte zur Besprechung. Sodann haben sich zweitens seit ältester Zeit eine Anzahl von Einrichtungen durch Gewohnheit ausgebildet, die dem Zwecke bloßer Mitteilungen eines Hauses an das andere dienen oder die dazu bestimmt sind, die Form für eine unmittelbare und materielle Einwirkung auf die Willensbildung je eines der beiden Häuser zu geben, sei es zum Zwecke der Fassung gleichartiger selbständiger Beschlüsse oder zur Behebung von Schwierigkeiten im Verlauf des legislativen Prozesses. Diese Formen sind die Botschaft (Message), die Konferenz und das Joint Committee. Das letztgenannte Mittel wird im sechsten Abschnitte besprochen werden und so genügt es hier, darauf zu verweisen.

a) Die Botschaft. Diese ist die gewöhnlichste Form des Verkehrs der beiden Häuser miteinander. Durch sie werden Ersuchen auf Vorladung von Zeugen, um Mitteilung von Parlamentspapieren, Austausch von Reports vollzogen, sowie der Wunsch nach Anwendung einer der beiden anderen Formen der Cooperation beider Häuser zu erkennen gegeben. Nach dem gegenwärtig geltenden Rechte, wie es durch die gleichlautenden, von beiden Häusern beschlossenen Resolutionen von 1855 geordnet ist, sind die Clerks beider Häuser zur Übersendung von Botschaften befugt und es findet durch Messages keine Unterbrechung der Geschäfte des Hauses statt¹. Botschaften vermitteln selbstverständlich rein schriftlichen Verkehr des Hauses.

Parlamentes, das die gesamten Normen des Privilege in sich begreift. Dieses aber ist allerdings nicht nur durch Übung jedes der beiden Häuser, sondern durch Übung des King in Parliament, durch das rechtliche Verhalten beider Häuser gegenüber der Krone und die Zulassung dieses Verhaltens durch letztere, entstanden. Hier ist der High Court of Parliament als einheitliches höchstes Forum gedacht, dessen Gewohnheit auch die einheitliche Rechtsquelle für alle durch die Begriffe Privilege und Prærogative bezeichneten Sonderrechte der Teilnehmer an diesem Court vorstellt.

¹ Resolutionen vom 28. Mai 1855 im Manual (ed. 1896) Nr. 390, 391.

b) Die Conferenz. Das Mittel zur Herbeiführung unmittelbaren Aufeinanderwirkens beider Häuser ist die Conferenz. Durch eine Message angeregt bedarf es hierbei stets der Angabe eines bestimmten Zweckes. Die Zulässigkeit des Gegenstandes ist begrifflich nicht normiert¹, immer aber gilt der Grundsatz, daß die verhandelnde Sache nicht zur selben Zeit, da von einem Hause die Conferenz verlangt wird, im anderen formell zur Beratung stehe².

Zum Zwecke der Conferenzen ernennt jedes der beiden Häuser bestimmte Mitglieder (Managers). Hierbei steht durch ältestes Gewohnheitsrecht fest, daß die Zahl der von den Commons Delegierten stets die doppelte Zahl der Lords betragen muß³. Bei der Auswahl der Managers ist auf die mit der betreffenden Sache befaßten Mitglieder besondere Rücksicht zu nehmen. Das Oberhaus hat das Vorrecht, Zeit und Ort der Conferenz zu bestimmen. Während der Dauer derselben ruhen die Verhandlungen in beiden Häusern.

Was nun das Verfahren betrifft, so sind zwei Arten von Conferenzen zu unterscheiden: die formelle und die freie Conferenz⁴. Die formelle Conferenz besteht darin, daß nach dem Zusammentritte der Managers die Vertreter des einen Hauses die jeweilige Mitteilung der Gründe für das die Conferenz herbeiführende Verhalten des anderen schriftlich entgegennehmen und dem eigenen Hause berichten. Es findet keine gemeinsame Beratung und kein Beschluß statt. Die freie Conferenz hingegen gestattet ungehinderte Discussion zum Zwecke der Herbeiführung materieller Übereinstimmung des Willens beider Häuser. In der Regel ist nur eine zweimalige for-

¹ May bezeichnet als geeignetes Substrat für Conferenzen: 1. Vermittlung von Resolutionen oder Adressen, zu denen Zustimmung des anderen Hauses erwünscht ist; 2. in betreff der Privilegien des Parlamentes; 3. hinsichtlich des Verfahrens im Parlamente; 4. zur Beschaffung oder Mitteilung jener Tatsachen, auf Grund deren Bills von dem anderen Hause angenommen worden sind; 5. zum Zwecke der Feststellung der Gründe für die Nichtzustimmung eines Hauses zu Bills oder Amendements des anderen.

² Vgl. Resolution vom 13. März 1575, Manual (ed. 1896) Nr. 398.

³ Beschluß des Unterhauses vom Jahre 1604, H. of C. Journals, I. 154.

⁴ Über das altertümliche Zeremoniell bei diesen Conferenzen, bei denen die Commons mit entblößtem Haupte stehen müssen, vgl. die Beschlüsse vom 16. Januar 1702, Manual (ed. 1896), p. 149 und Hatsell, IV. 23 ff.

melle Conferenz gestattet. Hiernach war noch allenfalls eine freie Conferenz möglich. In einem sehr wichtigen Falle, anlässlich der Beratung der neuen Städteordnung im Jahre 1835, ist man jedoch von dem alten Brauche abgegangen und hat nicht weniger als vier Conferenzen abgehalten.

Die Conferenz ist ein schon im 18. Jahrhundert selten gebrauchtes Mittel geworden. Eine freie Conferenz ist seit 1740 erst wieder im Jahre 1836 vorgekommen. Die formellen Conferenzen, deren Hauptzweck die Beseitigung von Schwierigkeiten in der Passierung von Bills bildet, sind durch die Resolutionen vom 12. und 15. Mai 1851 für diesen Zweck praktisch vollständig beseitigt worden¹. An ihre Stelle ist die Botschaft getreten. Das Institut der Conferenz ist durch diese Beschlüsse zwar nicht formell beseitigt, aber erklärtermaßen obsolet geworden und auch für den Fall gemeinsamer Adressen beider Häuser an die Krone ist seither die Conferenz durch die Message ersetzt worden.

Der Grund für dieses Verschwinden der Form der Conferenz liegt wesentlich in dem vollständig geänderten Charakter der politischen Beziehungen zwischen beiden Häusern des Parlamentes. Wenn diese Erscheinung hier in Betracht gezogen werden soll, so kann dies natürlich nur andeutungsweise geschehen. Eine erschöpfende Darstellung der ganzen Entwicklung des politischen Kräfteverhältnisses zwischen Commons und Lords würde, selbst auch nur auf die neuere Zeit eingeschränkt, nicht weniger als die Behandlung eines der Hauptkapitel des englischen Staatsrechtes bedeuten, und das würde gewifs weit über die hier gezogene Grenze hinausführen. Folgende Bemerkungen müssen daher genügen.

Das politische Verhältnis der Lords und Commons ist durch zwei Tatsachen auf das tiefste beeinflusst worden: zuerst durch die Ausbildung des Systemes der Parteiregierung, sodann durch die seit 1832 eintretende Demokratisierung der Grundlagen des Unterhauses und des ganzen öffentlichen Lebens. Die Herrschaft der parlamentarischen Oligarchie bedeutete politisch für das Oberhaus nicht weniger als eine Verlängerung und Befestigung seiner tatsächlichen Macht: ein Ergebnis,

¹ Manual (ed. 1896), p. 147.

welches Ersatz dafür bot, dafs bei den wiederholten Conflicten zwischen Commons und Lords in den Parlamenten Karls II. insbesondere die budgetrechtliche Stellung der Lords ausserordentlich eingeschränkt worden war. So paradox es klingt, so kann doch nicht bezweifelt werden, dafs die grossen, im Oberhause vereinigten Whig-Familien, denen der Hauptanteil an der zweiten Revolution und der Einsetzung der neuen Dynastie gebührt, es fortan vorzogen, ihre politische Macht nicht im Oberhause, sondern im House of Commons zu betätigen. Dazu bot das beschränkte, corrupte und immer mehr corrumpierte Wahlrecht zum Unterhause die beste Handhabe. Die sozial einheitliche Oligarchie, die vom Beginn der Dynastie Hannover zum mindesten bis zum Siege des jüngeren Pitt über die Coalition England unumschränkt regierte, besafs im Unterhause weit mehr als im Oberhause die kräftigste Stütze ihrer politischen und legislativen Macht. So ist es begreiflich, dafs in dieser Epoche weder praktisch das Bedürfnis noch theoretisch ein Anlafs zu Verfassungsconflicten von Commons und Lords gegeben war. Die grosse Gefahr, die überall dort vorliegt, wo zwei gleichberechtigte Factoren zur gemeinsamen Willensaction berufen sind — eine auf dem Gebiete der höchsten staatlichen Tätigkeit, der Gesetzgebung, noch ausserordentlich gesteigerte Gefahr — bestand für den englischen Parlamentarismus in jener ganzen Epoche seit Wiederherstellung des Königtums deshalb nicht, weil tatsächlich — politisch genommen — doch nur ein und derselbe Factor in beiden Häusern wirksam gewesen ist. Wie so oft sind auch in diesem Betracht die Schwierigkeiten, welche rein juristische Construction der Parlamentsverfassung aufdeckt, allsogleich verschwunden, sobald man auf den gesellschaftlichen Inhalt dieser Rechtsformen, auf ihre reale politische Structur eingeht.

Das zwei politische Welten trennende Ereignis der Reformbill von 1832, die das Unterhaus wieder zu einer Volksvertretung zu machen beginnt, schafft auch in dem Verhältnis beider Häuser tiefgreifenden Wandel. Die Beratung dieses Gesetzes selbst, nicht minder die des ersten grossen Reformgesetzes der Verwaltung, nämlich der Städteordnung von 1835, führt zu schwersten constitutionellen Conflicten innerhalb des Parlamentes: zu Conflicten, die mit einer völligen poli-

tischen Niederlage der Lords endigen. Bekanntlich ist in der kritischen Stunde, da das whiggistische Reformcabinet sich bereits der Zustimmung der Krone zu der außerordentlichen Maßregel eines ausreichenden Peers-Schubes versichert hatte, um den Widerstand der Tories im Oberhause zu brechen, das Oberhaus in Erkenntnis der seiner ganzen Existenz drohenden Gefahr von selbst zurückgetreten.

Von da ab hat sich in England eine neue Anschauung in betreff der constitutionellen Stellung und Function des Oberhauses gebildet, eine politische Convention, der das Oberhaus sich selbst durch den Mund seiner Führer sowie durch sein Verhalten in den drei letzten Menschenaltern unterworfen hat. Diese Anschauung geht dahin, daß das House of Lords trotz der ihm formellrechtlich noch immer zustehenden völligen Gleichberechtigung als gesetzgebende Körperschaft doch auch auf diesem Gebiete nicht mehr berechtigt ist, dem Votum des Unterhauses absoluten Widerstand entgegenzusetzen. „Seit 1832“, sagt Bagehot treffend, „ist das House of Lords eine Revisions- und Suspensionskammer geworden. Es kann Bills ändern, es kann solche Bills zurückweisen, mit denen es das House of Commons nicht sehr ernst meint oder über die die Nation noch nicht zu einem unfehlbar festen Entschluß gekommen ist¹.“ So übt, nachdem das Veto der Krone in England längst erloschen ist, jetzt das Oberhaus eine Art von suspensivem Veto aus und darauf erscheint seine ursprünglich so große verfassungsrechtliche Stellung in der Gegenwart zurückgeführt. Das Äußerste, wozu das House of Lords es nach dem lebendigen Staatsrechte des gegenwärtigen England bringen kann, ist, daß es die Regierung nötigt, in betreff einer großen gesetzgeberischen Maßregel, die vom Unterhause angenommen wurde, unmittelbar an das Volk zu appellieren und durch den Ausfall der Wahlen zu erproben, ob der vom Oberhause zurückgewiesene Gesetzentwurf tatsächlich die entschiedene Mehrheit der Nation hinter sich habe.

Die große Frage der englischen Politik, in der sich das Oberhaus zuletzt noch in solcher Weise als wirksamer Factor der Gesetzgebung erwiesen hat, ist bekanntlich die irische

¹ Bagehot, *The English Constitution*, p. 99 ff.

Home Rule-Bill von 1893 gewesen. Die Tatsache, daß Gladstone die ihm von dem Oberhause damals bereitete Niederlage ruhig hinnahm, ohne an die Wähler zu appellieren, liefs schon erkennen, was dann zwei Jahre später bei den Neuwahlen hervortrat: daß die ablehnende Haltung des Oberhauses gegenüber dem Versuche der Loslösung Irlands ans dem Reichsverbande dem Willen der überwiegenden Mehrheit der Nation vollständig entsprochen hatte.

Abgesehen von solchen Entscheidungen über die großen Probleme der Politik besitzt das Oberhaus noch reichlich die Möglichkeit, durch Abänderungen von Bills des Unterhauses und den damit documentierten Widerstand die jeweils regierende Partei der Commons zu Compromissen mit der im Oberhause traditionell verfolgten Politik des politischen und sozialen Conservatismus zu zwingen. Hierbei darf nicht übersehen werden, daß durch die Entwicklung, welche einerseits die englische Peerschafft, anderseits die Parteiverhältnisse des Unterhauses in dem letzten halben Menschenalter genommen haben, die alte Erscheinung des Gegenüberstehens von zwei großen, annähernd gleich starken Staatsparteien für das Oberhaus zu bestehen so gut wie aufgehört hat. Nach dem gegenwärtigen Stande der Dinge setzt sich das Oberhaus fast durchwegs aus Anhängern der conservativ-unionistischen Partei zusammen, denen die Zahl von höchstens vierzig bis fünfzig sogenannten „liberalen“ Peers gegenübersteht. Wenn auch diese Scheidung der Parteien gewifs vor allem auf das große Ferment der englischen Politik der letzten dreißig Jahre, auf die irische Frage, zurckzuführen ist, so kann doch darüber kein Zweifel bestehen, daß auch abgesehen von dem Problem der Selbständigkeit Irlands die übergroße Mehrzahl der Lords in Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik eine homogene, der Parteiung nicht zugängliche Masse bildet.

Als Folge davon ergibt sich, daß die Stellung des Oberhauses zum Unterhause während der letzten beiden Dezennien in politischer Hinsicht wesentlich davon abhängig war, ob eine conservativ-unionistische oder eine liberal-radical Majorität die Regierung bildete. Während sich in ersterem Falle das Oberhaus selbst nur als ein Annex der am Ruder befindlichen Majorität fühlt und widerstandslos auch die oft sehr weit-

gehenden Gesetzentwürfe der modernen Tory-Demokratie Englands ruhig hinnimmt, stellt es sich der Reformtätigkeit eines liberal-radicalen Partecabinetts auf jeden Fall erschwerend in den Weg. Dies hat sich zuletzt besonders deutlich einmal in dem Verhalten des Oberhauses gegen die großen kirchenpolitischen und administrativen Reformgesetze der letzten liberalen Regierung von 1892/95 gezeigt, nicht minder deutlich in der conniventen Haltung, die das Oberhaus der seither permanenten unionistischen Regierung gegenüber einnimmt. Diesen Zustand der Dinge hat Gladstone in seiner berühmten Rede, mit der er aus dem House of Commons 1894 schied, mit aller Klarheit gezeichnet und er hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß hier der unvermeidliche große Verfassungskonflikt der Zukunft vorliege.

Längst steht auf dem radicalen Programm das Schlagwort von der Abschaffung oder von der gründlichen Reform des Oberhauses. Wann und wie immer sich die Verfassung Englands diesem politischen Ideal der radicalen Doctrin nähern wird, für die Gegenwart ist eines sicher: daß in der soeben gekennzeichneten, eingeschränkten Function, die dem Oberhause noch zusteht, dieses der Nation zweifellos noch immer nicht unbedeutende Dienste leistet. Indem es die Gefahr sprunghafter, durch doctrinären Radicalismus betriebener Reformen vermindert, wenigstens das Tempo der immer wieder im modernen England siegreich hervortretenden Reformlust verlangsamt, hilft es die Gefahren verringern, die dem System einer auf breiter demokratischer Grundlage aufgebauten Parteiregierung unvermeidlich innewohnen. Mag man auch vom Standpunkt des demokratischen Fanatikers oder radicalen Doctrinärs solche Erscheinungen als „Schwäche der englischen Verfassung“ bezeichnen: ruhig abwägende wissenschaftliche Beurteilung wird ganz im Gegenteil finden, daß solche in engen Grenzen gehaltene, mit politischem Tact geübte Function einer auf Reichthum, Rang und befestigten Grundbesitz aufgebauten erblichen Kammer einen nicht zu unterschätzenden Vorteil bietet für den ruhigen Fluß der Entwicklung nationaler Politik¹.

¹ Vgl. die Ausführungen Bentham's im *Essay on pol. Tactis*, ch. 185.

Sie entspricht wenigstens in dem politischen Prinzip, das sie repräsentiert, der gegenwärtigen ökonomischen und sozialen Machtverteilung, sie entspricht dem gerade in England tiefwurzelnden aristokratischen Gefühl der Nation. Gerade deshalb, weil das englische Oberhaus rechtzeitig erkannt hat, daß es im Zeitalter der fortschreitenden Demokratisierung des staatlichen Lebens nur mehr einen wesentlich verringerten Anteil an der Ausübung der souveränen Gewalt haben kann und weil es freiwillig auf Grund dieser Erkenntnis die Minderung seiner Macht an sich selbst vorgenommen hat, hat es auch vermocht, sich als lebendiger Factor der Politik zu erhalten, und vermag es, sich auf solchermaßen eng abgegrenztem Felde noch als lebensfähiges Institut in der Verfassung zu erweisen.

Zweites Kapitel.

Die Krone, die Regierung und die Verhandlungen des Unterhauses.

Seit dem Beginn regelmässiger Function des High Court of Parliament mußte unaufhaltsam als zentrales Verfassungsproblem die Frage hervortreten, in welcher Weise die ursprünglich vollständig in der Krone verkörperte öffentliche Gewalt mit der in den beiden Häusern des Parlamentes repräsentierten staatlichen Macht organisch verbunden werden könne. Diese Frage entwickelt sich aber durch verschiedene Stadien hindurch. Zuerst — solange die Vorstellung vom mittelalterlichen Rex regnans die Köpfe und die Tatsachen beherrscht — erscheint sie in Gestalt der unmittelbaren persönlichen Beziehung des Königs zum Parlament, wie sie in seinem Erscheinen bei dessen Eröffnung sinnfällig hervortritt. Sehr früh aber tritt das Problem in seiner zweiten und außerordentlich entwicklungsfähigen Gestalt hervor: die Diener der Krone, der Kanzler, der Schatzverwalter, der Zahlmeister, das Oberhaupt des königlichen Hofhalts und bald auch der Staatssecretär des Königs erscheinen durch die Form des Privy Council zusammengefaßt als permanentes Organ der königlichen Regierung. Und nunmehr geht die Frage dahin, in welcher Form diese drei Elemente miteinander dauernd zu cooperieren vermögen: der gerade seit Heinrich VIII. so stark hervortretende persönliche Wille des

Monarchen, die Politik seiner Minister und die Politik des Parlamentes, innerhalb desselben aber vor allem die Bestrebungen der Commons, der Vertreter des Volkes.

Fassen wir nun zunächst kurz die historisch älteste Gestalt des Problems ins Auge.

Seit ältester Zeit besteht der Grundsatz zu Recht, daß die Krone keine laufende Kenntnis von den Vorgängen im Unterhause erlangen solle. Unter Heinrich IV. (1407) schon ist dieser Grundsatz von der Krone auch ausdrücklich anerkannt worden¹. Parliamentum ist damals die periodisch eintretende Verhandlung zwischen Krone und Ständen, ein Pactieren der Beiden, wobei Geheimhaltung der Beratungen des vielköpfigen Compasciscenten als die selbstverständliche Taktik erscheint. Deshalb gilt seit jeher die Anwesenheit des Königs bei den Verhandlungen der Commons als völlig unzulässig, während sein Recht, im Oberhause zu erscheinen, bis zur Gegenwart formell aufrechtsteht. Tatsächlich ist auch nur ein einziger König und auch dieser nur ein einzigesmal im Unterhause erschienen. Dies geschah, als Karl I. am 4. Januar 1642 persönlich mit seinem Gefolge in das Unterhaus eindrang, um die Verhaftung der von ihm wegen Hochverrats vor den Lords angeklagten fünf Führer der Opposition selbst vorzunehmen². Von dem persönlichen Erscheinen des Königs abgesehen läßt sich aber nicht verkennen, daß unter den Tudors und Stuarts entsprechend ihren absolutistischen Regierungstendenzen das Gegenteil jener alten Grundregel sich zur Gewohnheit herauszubilden drohte: nämlich die unmittelbare Einmischung des Souveräns in die Verhandlungen des Hauses. Wiederholt protestierten daher die Commons mit aller Kraft dagegen, daß die Krone von den Vorgängen im Hause Kenntnis nehme oder daß der Speaker dem König die zur Beratung stehenden Bills sowie die Journale des Hauses

¹ Rot. Parl., III. 611.

² Das Erscheinen des Souveräns im House of Lords ist dagegen noch unter Karl II., Wilhelm III. und der Königin Anna wiederholt vorgekommen. Unter Georg I., der die englische Sprache nicht verstand, kam die Sitte ab und seither gilt es auch für das House of Lords als constitutioneller Grundsatz, daß der König nur zum Zwecke der zeremoniellen Eröffnung oder Schließung des Parlamentes persönlich bei den Lords erscheint.

zeige. Unter der Königin Elisabeth fanden insbesondere viele Einmischungen der Krone in die Verhandlungen des Hauses statt¹. Gegen die Fortsetzung dieser Praxis unter ihrem Nachfolger aber wendeten sich die Commons mit besonderer Energie. Im Jahre 1621 erklärte der Abg. Alford in der Debatte, daß es „eine alte Verordnung in beiden Häusern des Parlamentes sei, daß, während irgend eine Sache in einem der beiden Häuser debattiert würde, der König davon keine Kenntnis haben soll, bis das Haus einen Beschlufs gefaßt hat“².

Die Frage, um die es sich da handelte, war aber weder eine Frage der Etikette noch auch bloß der politischen Ansicht der Stände; vielmehr lag hier eben der Keim für die

¹ Besonders charakteristisch für die Elisabethinische Epoche ist das Verfahren im Parlament von 1571. In diesem wurde der Abg. Strickland wegen einer Rede vor die Lords of the Privy Council vorgeladen und ihm weitere Teilnahme an den Verhandlungen des Hauses untersagt. In der darauffolgenden, zum Teile erregten Debatte erklärte der Treasurer, es sei häufig vorgekommen, daß die Krone von Parlamentsreden Kenntnis genommen habe. Vgl. D'Ewes, 168, 175. Daß das Haus diese Entschuldigung nicht gelten liefs, zeigen deutlich die späteren Vorgänge. Vgl. House of Comm. Journals, I. p. 500: „Speaker explaining exception being taken having shown the king the book of Order.“ Hierher gehören auch die Beschlüsse des Unterhauses vom 17. Mai 1604 und 4. März 1605. Im ersteren Falle handelte es sich darum, daß der König eine Bill verlangt und bekommen hatte, weil sie Hochverrat betraf und sie deshalb nicht zurückgab, sich vielmehr selbst zur Prüfung vorbehielt. Darauf beschlofs das Haus, „daß dies nicht als Präzedenzfall für irgend einen künftigen Speaker angesehen werde, daß er irgend eine Bill, die er empfangen hat, nicht zur Lesung bringe oder aus dem Hause herausgebe, um den König oder sonst wen anderen zu informieren, bevor das Haus mit der Bill bekanntgemacht worden ist.“ Der zweite Beschlufs lautet: „Wenn ein Mitglied des Hauses sich zu einem Privy Councillor über einen anderen Abgeordneten in betreff dessen, was er im Hause getan, äußert, so hat das Committee of Privilege die Sache zu untersuchen.“ House of Comm. Journals, I. p. 212, 277.

² Hatsell, II. p. 232, Anm. Vgl. auch die daselbst angeführten Fälle vom 16. und 18. Juni 1607, in welchen der Speaker die Verlesung gewisser Petitionen verweigert mit der Bemerkung, daß der König davon Kenntnis habe und dies wünsche, worauf erwidert wurde, „daß damit eine schwere Wunde dem Ernst und der Freiheit der Verhandlungen des Hauses zugefügt werde.“ Auch in diesem Falle scheint der Widerstand so ernst gewesen zu sein, daß in der nächsten Sitzung die beanstandete Petition dennoch und zwar, wie es heißt, mit Zustimmung des Königs verlesen wurde.

große staatsrechtliche Frage der Organisation der gesamten Regierungsgewalt verborgen. Auf die Entwicklung dieses vorhin schon angedeuteten Problems muß nun doch ein wenig näher eingegangen werden.

Seitdem das Unterhaus regelmäßig als organischer Bestandteil des Great Council of the King zu fungieren begann, mußte zwischen dem historischen Träger aller Regierungsgewalt und rechtlicher Macht, der Krone, und den die Subsidien bewilligenden Commons ein Organ bestehen, das äußerlicher und innerer Vermittlung zwischen beiden diene. Dieses Organ ist in ältesten primitiven Zeiten des Parlamentes der Kanzler gewesen. Im 15. Jahrhundert tritt das Privy Council hervor. Seit Elisabeth finden wir nun, wie sich von selbst in ganz formloser Weise durch die im Unterhause als Mitglieder anwesenden Councillors eine regelmäßige Communication zwischen dem König, der Gesamtheit seines Ministeriums und der Volksvertretung bildet. Die in dem Hause befindlichen Privy Councillors repräsentieren darin die Regierung¹. Durch diese der Partei der Courtiers als Mittelpunkt dienenden königlichen Diener wurde die Krone trotz der angeführten Proteste regelmäßig von dem Stande der Dinge unterrichtet. Mit der Zunahme des Mißtrauens gegen die Krone seit Jakob I. verstärkt sich auch der Widerstand gegen diese Vermittlerrolle der im Hause befindlichen Privy Councillors². Weit entfernt war man noch davon, daß man den Gedanken einer organischen Verknüpfung von Parlament und Regierung hätte erfassen können. Immer noch stand das Unterhaus auf seinem durch das Recht der Steuer-

¹ Einen charakteristischen Hinweis auf diese bereits anerkannte Stellung der Regierung im Hause enthält eine Eintragung in Sir D'Ewes Journals, p. 177. Anlässlich der Verhaftung des freimütigen Abg. Strickland im Parlament von 1571 kam es am 20. April zu scharfen Debatten über die Privilegien des Hauses. Nach der Rede des Abgeordneten heißt es: „während dieser Rede flüsterte das Council untereinander, worauf der Speaker beantragte, daß das Haus die weitere Beratung über diesen Gegenstand aussetzen möge.“ Auch für die Stellung des Speakers im elisabethinischen Unterhause ist diese Stelle sehr belehrend. Eine ähnliche Stelle bei D'Ewes, p. 679.

² Vgl. die oben mitgeteilte Resolution (1605), ferner die Bemerkung Elsynges über die vom Cardinal Wolsey herrührende Neuerung, daß Privy Councillors als Abgeordnete fungieren. Vgl. oben p. 68 und den in der Anmerkung behandelten Fall vom Jahre 1614.

bewilligung und seine Privilegien gesicherten, aber schmalen Boden des Widerstandes gegen die Krone und Regierung. Zu einem schöpferischen, leitenden Eingreifen in die Politik begann erst langsam Fähigkeit und Wille der Commons heranzureifen. In der Sitzung vom 12. November 1640 erhob sich allerdings schon lauter Widerspruch, als ein Abgeordneter, zugleich Comptroller of the Household, der Hausminister des Königs, bemerkte, der König habe von einer in Verhandlung stehenden Bill Kenntnis genommen; es wurde erklärt, dafs damit die Privilegien des Parlamentes gebrochen worden seien. Dieser Protest und ein gleichlautender Beschluß der Lords wurde dem König durch besondere Adresse mitgeteilt¹. In diesen Beschwerden des Parlamentes zeigt sich, wie schwer die Lösung des Problems parlamentarisch-monarchischer Regierung gerade in deren Heimatlande gefunden worden ist.

Der nächste Schritt ging in der entgegengesetzten Richtung bis zum äußersten Punkte. Die Übernahme der Regierung durch das Long Parliament bedeutet von diesem Standpunkte nichts anderes als die völlige Ausmerzung des selbständigen Factors der Executive. In den Jahren 1641 bis 1649 wird England durch Ausschüsse des Unterhauses regiert, wie etwa 150 Jahre später Frankreich durch die Ausschüsse des Convents. Cromwells Herrschaft bedeutet den interimistischen Militärabsolutismus und mit der Restauration der Stuarts steht das Problem, wie die Teilnahme des Parlamentes an der Souveränität staatsrechtlich zu organisieren sein solle, ungelöst da. Es folgt die Zeit der Versuche einer Umgestaltung des Privy Council, die Entstehung der „Junta“ und des „Cabal“, d. h. der Concentrierung der Regierungsgewalt in die Hände einzelner, regelmäßig geheim beratender Mitglieder des Privy Council. Wie nun aus dieser von den Zeitgenossen gefürchteten und geschmähten Neuerung des „Cabal“ oder der Cabinet-Regierung das Prinzip und die Form des Cabinet und zugleich der parlamentarischen Parteiregierung unter Wilhelm III. und Anna auf rein empirische Weise entstanden sind, sich sodann von Georg I. an bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria

¹ Hatsell, II. 333. House of Comm. Journals. II. p. 27. Vgl. ferner Anson, II. p. 99.

vollständig ausgebildet haben, darf hier nicht näher ausgeführt werden¹. Wohl aber ist es von dem hier eingenommenen Gesichtspunkte wichtig, sich zu erinnern, wie schwer sich dieses Prinzip gerade bei den Commons durchgesetzt hat. Der althistorische Widerstand der Commons gegen einen gewissermaßen legalen *Locus standi* der königlichen Minister im Unterhause findet in jenen merkwürdigen Bills und Gesetzen Ausdruck, welche sich seit 1675 bis zur Consolidierung der Cabinetsregierung, also eigentlich bis gegen das Ende der Regierung Georgs III., erstrecken. Diese Gesetze beabsichtigen, die Bekleidung eines Kronamtes durch Abgeordnete zu verbieten und damit die alte staatsrechtliche Anschauung von der völligen Trennung des Unterhauses und der Regierung aufrecht zu erhalten².

Diese Versuche sind nun natürlicherweise vollständig gescheitert, insofern sie die Minister vom Unterhause aus-

¹ Die neueste Darstellung der Entwicklung im 18. Jahrhundert findet man jetzt in dem Buche der Miss Blauvelt, *The Development of Cabinet Government in England*, 1902. Eine lichtvolle Übersicht der wesentlichen Züge des Cabinet Government auf geschichtlicher Grundlage und nach dem Stande vom Ende des 19. Jahrhunderts gibt Anson, II. p. 106—140. Die neueste Ausgestaltung der politischen Natur des Cabinets hat zum erstenmal in sehr bemerkenswerter Weise Sidney Low dargestellt in seinem Buche: *Governance of England*, ch. II—V. Vgl. ferner Hearn, *The Government of England*, p. 197—226; Bagehot, loc. cit. p. 1—32. Gladstone, *Gleanings*, I. p. 238—244.

² 1675 wird die erste dieser Bills eingebracht. 1680 faßt das Haus den Beschluß, „that no member of this House shall accept of any office or place or profit from the Crown without the leave of this House.“ Aber die Resolution fiel mit dem Parlamente, in dem sie beschlossen worden, dahin. Diese Bestrebungen finden endlich ihren Höhepunkt in jener merkwürdigen Bestimmung des Act of Settlement von 1701: „Dafs keine Person, die ein Amt oder eine Einkommen gewährende Stellung unter der Krone hat oder eine Pension von der Krone erhält, fähig sein soll, als Mitglied des Unterhauses zu dienen.“ Auch diese übrigens verklausulierte Bestimmung ist nie in Kraft getreten, denn zu mächtig kämpfte das politische Bedürfnis dagegen, das gerade damals die endgültige Organisierung parlamentarischer Regierung hervorzubringen begann. Und auch die Versuche, durch Ausschließung bestimmter königlicher Beamten den Einfluß der Krone im Unterhause zu verringern, haben wenig Erfolg gehabt. Gerade unter Georg III. stieg das Übel der königlichen Placemen und Pensionisten im Unterhause bis zur Unerträglichkeit: in der Tat hat dann die von Burke eingebrachte Bill von 1782 die schlimmsten Übelstände beseitigt. Vgl. Porritt, loc. cit. I. 202—224.

schließen wollten, denn damit wollten sie sich einer unaufhaltbaren Entwicklung entgegenstellen; aber sie haben doch, was die rechtlichen Beziehungen der Minister zum Unterhause betrifft, dauernde rechtliche Folgen gehabt, die weiter unten noch in betracht gezogen werden müssen.

Immerhin hat die Entstehungsgeschichte des parlamentarischen Ministeriums in England die weitere bemerkenswerte Folge gehabt, daß bis zur Gegenwart weder die Grundbedingung seiner Existenz, die obligatorische Zugehörigkeit jedes „Dieners der Krone“ an eines der beiden Häuser des Parlamentes als Rechtsgrundsatz jemals formuliert worden ist, noch auch das „Cabinet“ oder der „Premierminister“ dem englischen positiven Staatsrechte einverlebte juristische Begriffe vorstellen. In allen diesen Fällen handelt es sich um jene — seit Freeman sogenannten — Conventions of Parliament, jene fundamentalen Grundsätze und Einrichtungen, die das zum politischen Souverän gewordene Parlament durch zwei Jahrhunderte ausgebildet und bloß durch seine Praxis aufrechterhalten hat. Sie sind dadurch allein, ohne formelle gesetzliche Normierung unerschütterlich, ja zur eigentlichen Essenz des lebendigen Staatsrechtes Englands geworden¹.

In der organischen Verbindung des Ministeriums und des Parlamentes durch das Cabinet war der vollständige Sieg der Repräsentativverfassung über den Gedanken des absolutistischen

¹ Daß, wie neuerdings angeführt wird (Sidney Low, loc. cit. p. 29), das Wort „Cabinet“ einmal in einem Tadelsantrag der Opposition vom Jahre 1902 vorkommt, kann doch nicht als rechtliche Anerkennung des Cabinets bezeichnet werden; das gleiche gilt betreffs des Premierministers von der bei Low (ib. p. 154) angeführten Tatsache, daß Lord Beaconsfield im Berliner Vertrag „Prime Minister of England“ genannt ist. Dieser Terminus ist sicherlich rechtlich irrelevant, denn mindestens müßte es dann „Great Britain and Ireland“ heißen. Im übrigen ist das auch neuerdings in England aufkommende starke Betonen der rein „conventionellen“ Grundlage des parlamentarischen Regierungssystems im Grunde genommen nur eine Folge davon, daß man sich des scharfen Gegensatzes zu den geschriebenen Verfassungen Europas und Amerikas theoretisch vollbewußt geworden ist. Dem ursprünglichen englischen Denken über Staat und Recht ist solches Erstaunen über die gewohnheitsrechtliche Grundlage der nationalen Institutionen fremd. Die Engländer haben immer — lange vor der Epoche parlamentarischer Regierung — „politische Conventionen“ von großer Bedeutung in ihrer Verfassung gehabt.

Königtums besiegelt. Aus diesem Grunde verstummen denn auch während der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts — der Jugendperiode des Systems der Regierung durch die parlamentarische Oligarchie — die alten Klagen, um aber sofort wieder hervorzukommen, als mit Georgs III. persönlichem Regiment das Prinzip der parlamentarischen Parteiregierung trotz der Aufrechterhaltung der Formen abermals den bedenklichsten Schwankungen ausgesetzt erschien. Unter Georg III., der bekanntlich sein eigener Premierminister zu sein mit allem Eifer sich mühte, begann denn auch eine neue Periode regelmäßiger Einmischung des Königs in die Verhandlungen des Hauses; eine Politik, die schieflich in dem berühmten Tadelantrag Dunnings vom Jahre 1780 ihren Ausdruck fand und zu der von Burke durchgesetzten Acte von 1782 den Anstoß gab.

An die Ausschließung der Minister dachte jetzt niemand; denn die als inconstitutionell empfundene Beeinflussung des Hauses durch die Krone fand auf ganz andere, corrupte Weise statt, durch Praktiken, denen die Place Bill von 1782 (22 Geo. III. c. 82) in erster Linie steuern wollte. Es bestanden damals ungewein zahlreiche Sinecuren, Hof- und Scheinämter, Versorgungsposten aller Art, die die Krone an Mitglieder des Unterhauses vergab, um ergebene Anhänger des jeweiligen Ministeriums an ihnen zu gewinnen. Diese Ämter schaffte Burkes Bill in weitem Umfange, wenn auch nicht vollständig, ab. Dennoch entschloß sich das Haus gleichzeitig zu einer neuerlichen Einschärfung des alten Prinzipes, das durch die parlamentarische Regierung eigentlich schon obsolet geworden war: am 17. Dezember 1783 beschloß das Haus, daß es „ein Staatsverbrechen und Vergehen (high crime and misdemeanour) und einen Bruch der fundamentalen Privilegien des Parlamentes bilde, irgend eine Meinung oder angebliche Meinung Seiner Majestät über irgend eine Bill oder einen sonstigen, in einem der beiden Häuser des Parlamentes anhängigen Vorgang mit der Absicht einer Beeinflussung der Abstimmung der Mitglieder zu verbreiten“¹. Daß das Ganze nur eine demonstrative Declaration war und sein konnte, liegt auf der Hand: denn längst war ja durch das System der parlamentarischen Partei-

¹ Hatsell, Precedents II. 334.

regierung die Praxis constanter Vermittlung zwischen Krone und Mehrheit des Unterhauses gegeben. Allerdings war auch längst das durch Georg III. nur zeitweilig aufgehaltene Prinzip unwiderstehlich in Entwicklung begriffen, wonach der Krone jede selbständige Willensbildung in der Politik genommen erschien. Dieses Prinzip tritt in Gestalt der Fiction hervor, daß die Krone keine anderen Ratgeber haben könne, als jene, die auf das Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses sich stützen können; aber trotz der fictiven Formulierung dieser parlamentarischen Convention ist ihr wahrer Charakter als staatsrechtliche Grundlage uneingeschränkter parlamentarischer Regierung seit einem Jahrhundert ebenso unverkennbar als gesichert. Längst war daher der Gedanke, die Minister als die dem Gebot der Krone zuvörderst unterworfenen Staatsdiener vom Unterhause fernzuhalten, fallen gelassen worden. Seit 1783 hat man im Unterhause auch keinen Beschluß mehr gefaßt, der die Unkenntnis der Krone von den Vorgängen im Parlamente zum Gegenstande hätte. Der ganze Gedanke ist eben vollständig obsolet, ja bei der gegenwärtigen Gestaltung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen geradezu absurd. Immerhin aber hat dieser formell fortbestehende Grundsatz doch auch heute eine gewisse staatsrechtliche Bedeutung: dadurch, daß angenommen wird, daß der König von den im Hause anhängigen Gesetzentwürfen keine Kenntnis habe und auch sein offizielles Verhalten streng danach einrichten muß, ist ausgesprochen, daß irgend etwas der Art, wie das Institut der sogenannten Vorsanction durch die Krone in den constitutionellen Staaten des Festlandes, in England auch nicht in abgeschwächter Weise jemals zur Entstehung gelangen kann. Seit jeher aber bestand von dieser Regel der Nichteinmischung der Krone in die Verhandlungen des Parlamentes eine nicht ganz unwichtige Ausnahme insofern, als bei allen Bills, welche die Prärogative berühren, nicht nur das Wissen des Königs um diese Gesetzentwürfe vorausgesetzt wird, sondern sogar dessen vorgängige Zustimmung zur parlamentarischen Behandlung erforderlich ist. Dieser Grundsatz erstreckt sich außerdem von altersher auf Bills of attainder, Ächtungsbills oder deren Aufhebung, auf Bezeugung von Gnaden- oder Ehrenerweisungen durch den King in Parliament; seit der

Resolution von 1713 müssen alle Geldbills ausschließlich von der Krone, d. h. der Regierung, eingebracht werden.

Nichts ist nun mehr geeignet, die völlige Abkehr des modernen Parlamentarismus von jener Besorgnis vor der Kenntnis parlamentarischer Vorgänge durch die Krone zu demonstrieren, als die Tatsache, daß gerade seit den Tagen Georgs III. sich eine besondere Einrichtung zur schleunigsten und unmittelbaren Information des Königs über die Debatten des Unterhauses ausgebildet hat. Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts hat sich nämlich die Übung entwickelt, die bis zur Gegenwart fort dauert: daß die Leader beider Häuser noch am Abend der Sitzung selbst dem König einen Bericht über die Vorgänge erstatten. Diese Einrichtung erhielt sich auch unter Georg IV. und Wilhelm IV. und wurde dann von der Königin Viktoria festgehalten. Während aber die Berichte aus früherer Zeit nicht mehr erhalten sind, hat die Königin Viktoria diese Reports der Führer des Ober- und Unterhauses während ihrer langen Regierung gesammelt und sie befinden sich in der Privatbibliothek der Königin aufbewahrt. Diese bis zur Gegenwart streng geheimgelassenen Documente werden zweifellos dem künftigen Historiker der viktorianischen Epoche eine wichtige und manchen Aufschluß bietende geschichtliche Quelle bedeuten. Gladstone, Disraeli, Balfour und die anderen Premierminister in der zweiten Hälfte der Regierung der Königin haben an dieser Sitte ebenso festgehalten wie Peel, Palmerston, Russell und alle die führenden Staatsmänner ihrer Jugendzeit¹.

Diese Praxis der directen Berichterstattung über die Debatten des Hauses an den Souverän kann, wenn man am Buchstaben haften bleibt, als eine directe Verletzung jenes alten Grundsatzes der Nichteinmischung der Krone erscheinen. In der That ist es auch im Jahre 1879 zu einer Debatte darüber gekommen, in der Leonard Courtney, auf eine Äußerung Sir Thomas Mays gestützt, den ganzen Vorgang als inconstitutionell bezeichnete. Gladstone, damals Führer der Opposition, fand diese Auffassung absurd und seiner Ansicht schloß sich das Haus einstimmig an. Man ging über den betreffenden Mißbilligungsantrag einfach hinweg. Und so ist es bis zur Gegen-

¹ Vgl. Anson, loc. cit. II. p. 136; Mac Donagh, *The Book of Parliament*, p. 350—366.

wart dabei geblieben. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Anschauung Gladstones das Richtige getroffen hat. In einer Zeit, in welcher es jedem Staatsbürger möglich ist, noch am selben Abende die Verhandlungen des Unterhauses kennen zu lernen, wäre es geradezu lächerlich, an dem Scheine der Nichtinformation der Krone festzuhalten.

Die besonderen rechtlichen Folgen, die sich nach geltendem englischen Staatsrechte aus der Verbindung eines Kronamtes mit einem Abgeordnetenmandate ergeben, sind hervorgegangen aus dem geschichtlich begründeten Mißtrauen der Commons gegen den unmittelbaren Einfluß der Krone auf das Haus. Wenn nun auch, wie vorhin bemerkt, die völlige Ausschließung der Minister vom Unterhause, wie die Act of Settlement sie plante, sogleich wieder fallen gelassen worden ist, so wurde dennoch unmittelbar darauf durch eine Parlamentsacte von 1706 die Grundlage der bis zur Gegenwart fortdauernden rechtlichen Ordnung dieser Frage geschaffen. Das Gesetz (6 Anne c. 7) verfügt in Section 24: erstens, daß niemand befähigt ist, zum Unterhause gewählt zu werden, der von der Krone ein Amt angenommen hat, das seit dem 25. October 1705 neugeschaffen worden ist; zweitens, daß die Inhaber gewisser Ämter überhaupt nicht wählbar sind; drittens, daß Personen, die Gnadengehalte von der Krone beziehen, von der Wahl ausgeschlossen sind. Section 25 bestimmt dann, daß in den Fällen, in welchen Kronamt und Mandat vereinbar sind, die Annahme eines mit Gehalt ausgestatteten Amtes zwar das Mandat aufhebe, daß aber eine Wiederwahl gestattet sei. Diesem Grundgesetze sind dann noch zahlreiche Statutes gefolgt, die zwar in Einzelheiten Abänderungen schaffen, aber die beiden Grundprinzipien unberührt lassen. Es gibt also 1. politische Ämter, die von der Erwählung zum Abgeordneten ausschließen, nämlich alle nach 1705 geschaffenen Stellen, wie das Amt des Charity Commissioner oder Mitgliedschaft des Legislative Council of India, dann die durch Spezialgesetze disqualifizierten Ämter, wie z. B. das des Master of the Rolls; 2. Kronämter, die Wiederwahl herbeiführen: das sind z. B. die alten Ämter des Secretary of State, des Chancellor of the Exchequer, ferner aber auch neue Ämter, bei denen das ausdrücklich bestimmt ist, wie das des President

of the Local Government Board; 3. Kronämter, bei denen weder das Mandat aufgehoben wird noch auch Wiederwahl erfordert ist: z. B. das des Unterstaatssecretärs. Unter diese Rubrik sind auch solche Fälle einzurechnen, in welchen eine successive Übernahme von verschiedenen Kronämtern nach einmal erfolgter Wiederwahl stattfindet¹. Einige besondere gesetzliche Bestimmungen setzen überdies fest, daß nicht mehr als vier Staatssecretäre und zwei Unterstaatssecretäre dem Unterhause angehören dürfen².

Hier ist schiefslich noch einer besonderen rechtlichen Folgewirkung dieser Gesetzgebung zu gedenken, die längst die eigentliche praktische Bedeutung des Prinzipes von der Unvereinbarkeit gewisser Kronämter und der Mitgliedschaft im Unterhause ausmacht, obgleich sie von der Gesetzgebung nicht im geringsten beabsichtigt war. Bekanntlich kennt das englische Parlamentsrecht nicht die Möglichkeit eines freiwilligen Verzichtes des Gewählten auf sein Mandat. Ist keine gesetzliche Disqualification vorhanden, so kann ein Mandat nur durch Entscheidung des Hauses für erledigt erklärt werden: ein Vorgehen, zu dem das Haus sich immer nur in seltenen Fällen bewogen fühlte. Hier kam nun die Gesetzgebung der Königin Anna über die unvereinbaren Kronämter zu Hilfe. Als man anfang, freiwilligen Verzicht auf das Mandat häufig zu benötigen, gelangte man ohne geringste Abänderung des bestehenden Rechtes zum Ziele, indem die Krone dem mandatsmüden Volksvertreter ein nominelles, unvereinbares Kronamt verlieh. Als solche wurden die längst nur dem Namen nach existierenden Ämter des Verwalters gewisser königlicher Grundherrschaften benützt: die Stewardship of the Chiltern Hundreds, of the manor of Berkhamstead, of Bromhild and Gale u. a. m. Nur die Verleihung des erstgenannten Scheinamtes ist in Übung geblieben: sie ist fortdauernd die Form zur freiwilligen Niederlegung des Mandates. Sie wird längst ohne Prüfung der

¹ Vgl. Representation of People Act 1867 s. 52 *Schedula H.* Für diese ganze Materie vgl. Anson, I. p. 80 ff. und die sorgfältige tabellarische Übersicht über alle einzelgesetzlichen Bestimmungen daselbst, p. 93—96. Franqueville, *loc. cit.* II. 531 ff.

² Gesetze: 15 Geo. II. c. 22, 22 Geo. III. c. 82, 18 u. 19 Vict. c. 10, 21 u. 22 Vict. c. 160.

Gründe auf das an den Chancellor of the Exchequer gerichtete Gesuch zuteil; nur im Falle anhängiger Anfechtung der Wahl oder eines Strafverfahrens wider den Abgeordneten wird sie verweigert¹.

Der politische Zweck, der mit diesen Bestimmungen verfolgt wurde, ist klar, aber er ist längst hinfällig geworden. Denn die Annahme eines Office of profit under the Crown ist längst nicht mehr dem Verdachte ausgesetzt, daß dessen Träger dadurch der Krone zu ungebührlichem Einfluß ver helfe, und daß es notwendig sei, ihn deshalb neuerlich der Feuerprobe der Wahl auszusetzen. Die Beibehaltung dieser Bestimmungen führt nur für jede neugebildete Regierung die Notwendigkeit zahlreicher Neuwahlen und damit ungerechtfertigte Zeitverluste und Unannehmlichkeiten hervor. Die Zufälligkeiten, denen die meisten Wahlen ausgesetzt sind, lassen überdies in vielen Bezirken Wiederwahlen nie als völlig gesichert erscheinen: die Rücksicht darauf beeinflusst sehr oft die Formierung einer Regierung, und zwar nicht immer in günstiger Weise; denn eigentlich sollte dabei doch einzig auf die Fähigkeit des Ministers und nicht auf die Sicherheit des Wahlkreises für seine Partei Rücksicht genommen werden. Und diese ganze eigentümliche Gestaltung des fundamentalen Verhältnisses von Ministern und Unterhaus wird dadurch noch eigentümlicher, daß sie überdies von dem im 18. u. 19. Jahrhundert ausgebildeten Grundprinzip der parlamentarischen Regierung, der obligatorischen Angehörigkeit der Minister an eines der beiden Häuser beherrscht wird. Daß dies unter Umständen zu Zwangslagen führen kann, zeigt das Beispiel Gladstones, der im Dezember 1845 Staatssecretär wurde, dadurch seinen Sitz verlor und aus besonderen Gründen kein anderes Mandat erlangen konnte, daher bis Juli 1846 Staatssecretär ohne Zugehörigkeit zum Parlamente blieb. Gladstone selbst hat dreißig Jahre später die Aufmerksamkeit auf diese — übrigens sogleich in Tadel gezogene — staatsrechtliche Anomalie gelenkt und ihre Wiederholung als sehr unwahrscheinlich bezeichnet². Niemand aber hat die überragende

¹ Vgl. Report on Vacating of Seats 1894 Sess. Pap. [278].

² In den letzten Jahren hat sich für kurze Zeit ein analoger Fall, der den Träger eines untergeordneten irischen Kronamtes betraf, ereignet.

Bedeutung dieses Fundamentes moderner parlamentarischer Regierung besser gekennzeichnet als W. E. Gladstone selbst. „Der unbedingt parlamentarische Charakter jedes Ministers ist,“ sagt Gladstone, „speziell in bezug auf das Unterhaus, ein untrennbarer und vitaler Bestandteil unserer Verfassung. Die Verbindung der Minister mit dem Parlament und durch das Unterhaus mit dem Volke ist das Gegengewicht gegen ihre Verbindung mit der Krone und der Prrogative. Ihre Entscheidungen treffen sie unter dem von verschiedenen Seiten ausgeübten Drucke, und diese stellen daher das vor, was man in der Mechanik die Resultierende des Kräfteparallelogramms nennt. Ihnen liegt es ob, dafür zu sorgen, daf die beiden Häuser des Parlamentes der Krone loyalen Rat geben und ihr dienen, und daf die Krone hinwiederum in strenger Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen handle“¹. Diese Worte Gladstones, so wahr sie sind, klingen heute veraltet, wie ehrwürdige, aber selbstverständliche Gemeinplätze. Denn was noch in Gladstones staatsrechtlichem und politischem Denken, in seiner politischen Terminologie eine so grofe Rolle spielt, die Krone, die in seiner Jugend noch einen ansehnlichen Willensfactor im Staatsleben Englands bedeutete, ist dies längst nicht mehr. Und darum ist der parlamentarische Charakter des englischen Ministeriums gegenwärtig nicht mehr vom Gesichtspunkte seiner Mittlerrolle zwischen König und Nation zu charakterisieren. Die demokratische Entwicklung der englischen Verfassung im letzten Menschenalter hat die Wählerschaft zum unumschränkten Herrn der Politik des Landes gemacht. Seither ist der meist durch den Ausfall der Wahlen designierte Premierminister zum „ungekroneten temporären Regenten“ des Landes geworden: sowohl den übrigen Ministern gegenüber wie hinsichtlich der Krone besitzt der moderne Premier Englands die Fülle politischer Kraft und rechtlicher Befugnisse auf Grund des ihm durch die Volksabstimmung gegebenen Mandates. Und mit vollem Recht ist seine Position in neuester Zeit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Nordamerika an die Seite gestellt worden²: ja, man kann

¹ Gladstone, *Gleanings*, I. p. 225.

² Vgl. Sidney Low, *Governance of England*. ch. IX.

wohl sagen, die tatsächliche und rechtliche Machtfülle des britischen Premiers unserer Tage übertrifft die des amerikanischen Staatsoberhauptes dann, wenn unter günstigen politischen Umständen eine überragende Persönlichkeit vorhanden ist, die es versteht, alle in dem hohen Amte latent enthaltenen politischen und administrativen Kräfte auszunützen.

Es ist unmöglich, diesen Erscheinungen der inneren Umwandlung des englischen Ministeriums in dem letzten Menschenalter hier nachzugehen, so verlockend und lohnend das wäre. Das mit Rücksicht auf die vorliegende Aufgabe wichtigste Ergebnis dieser Umwandlung ist uns wohlbekannt. Wir wissen, daß die volle Entfaltung des Systems parlamentarischer Cabinetregierung auf die Geschäftsordnung des Unterhauses geradezu revolutionierend gewirkt hat. Faßt man nun diese Tatsache von dem engeren Gesichtspunkte der rechtlichen Beziehungen zwischen Ministerium und Volksvertretung auf, so läßt sich diese Umwälzung mit aller Schärfe juristisch definieren. Sie besteht in der Aufhebung des historischen, formell auch heute noch proclamierten Prinzipes der völligen Gleichheit aller Abgeordneten auf dem Boden des Verfahrens und der Geschäftsordnung. An dessen Stelle ist das neue Prinzip getreten, das sich kurz so formulieren läßt: die moderne parlamentarische Regierung ist durch eine Reihe von Vorrechten, die ihr die Geschäftsordnung verleiht, zum Herrn und Leiter des Unterhauses als Arbeitsorganisation geworden. Um dies aber vollends zu würdigen, müssen wir uns daran erinnern, daß jede englische Regierung eine Parteilregierung ist. Ein Überblick über das Wesen der Parteien im Hause und die damit zusammenhängenden Erscheinungen ist unerläßlich für ein volles Verständnis der Technik des englischen Parlamentarismus.

Fünfter Abschnitt.

Die politische und soziale Structur des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.

Erstes Kapitel.

Die Parteien, das Haus und die Geschäftsordnung.

Seit zwei Jahrhunderten bildet das Vorhandensein zweier großen Parteien im Unterhause die fundamentale politische Tatsache, von der die ganze lebendige Fortentwicklung der englischen Verfassung seit dem Wechsel der Dynastie ausgeht. Es kann nun hier nicht die Aufgabe sein, dieses so eigenartige, für die Gestaltung des ganzen modernen Staatsrechtes so außerordentlich folgenreiche Phänomen der politischen Parteien in ihrem Wesen, ihren Existenz- und Arbeitsbedingungen in eingehende Betrachtung zu ziehen. Darauf kann um so leichter verzichtet werden, als wir in dem meisterhaften Werke von Ostrogorski nunmehr eine erschöpfende, auf eigener, überaus gründlicher Beobachtung und Erforschung des englischen und amerikanischen Parteiwesens beruhende Darstellung der Geschichte, Structur und Function des modernen englischen Parteilebens besitzen. Auf die historischen Hauptmomente ist übrigens schon oben hingewiesen worden¹. Die Frage, die allein hier aufgeworfen werden muß, geht einfach dahin, inwieweit diese Voraussetzung des ganzen neueren englischen und damit des modernen Parlamentarismus überhaupt, inwiefern das Vorhandensein der zwei großen historischen Parteien Englands, denen im letzten

¹ Siehe oben S. 75, 86—90.

Viertel des 19. Jahrhunderts sich die intransigente Partei der irischen Nationalisten gegenübergestellt hat, in der Geschäftsordnung und dem Verfahren des Unterhauses etwa ausdrückliche oder mittelbare Anerkennung gefunden hat und welcher Zusammenhang zwischen diesen Instituten und dem Parteiwesen besteht.

Wie die Teilung der Commons in die beiden großen Staatsparteien sich in der äußerlichen Erscheinung des Hauses, in der Sitzordnung, darstellt, ist schon oben hinreichend besprochen worden. Hieran anknüpfend muß nun zunächst daran erinnert werden, daß selbst diese Sitzordnung niemals ausdrücklich durch einen Beschluß des Hauses anerkannt worden ist. Es besteht auch gegenwärtig vom Standpunkte des Parlamentsrechtes kein Hindernis, daß irgend ein Abgeordneter etwa seinen Sitz im Widerspruche zu seiner Parteistellung und der auf Unterscheidung beider Parteien beruhenden hergebrachten Sitzordnung einnehme. Und ebenso fehlt es auch sonst an jeder ausdrücklichen Anerkennung des Parteiwesens durch die Standing oder Sessional Orders des Hauses. Das hindert nun allerdings nicht, daß eine Reihe von politischen Gebräuchen und Rechtsgewohnheiten im Unterhause aufgekomen sind, die vollständig auf die Tatsache des Parteiwesens und der parlamentarischen Parteiregierung zurückzuführen sind; so vor allem die Bildung der Standing Committees nach dem Mehrheitsprinzip, die Übung, daß in der Erteilung des Wortes zwischen beiden Seiten des Hauses alterniert wird, der Gebrauch, daß alle Personalfragen, sowohl die Erwählung des Speaker wie des Chairman of Committees, ferner des Chairman der wichtigen Committees of Selection and Standing Orders praktisch genommen im Belieben des Leader of the House, also des Führers der Mehrheitspartei, liegen. Es ist nun selbstverständlich, daß das Parlamentsverfahren im technischen Sinne des Wortes von dem Vorhandensein der Parteien in keiner Weise berührt werden kann; denn alle Formen und Mittel parlamentarischer Prozedur müssen ja jedem Abgeordneten zu gleichem Rechte zustehen, ob er nun dieser oder jener Partei, der Mehrheit oder Minderheit angehöre. Immerhin hat sich, wie wir wissen, in Gestalt der besonderen geschäftsordnungsmäßigen Rechte der Regierung ein

gewisser Complex von Vorrechten der Majorität insofern gebildet, als ja nach dem in England bis zur äußersten Consequenz durchgeführten Prinzip der parlamentarischen Regierung diese nichts anderes als den leitenden Ausschuss der Mehrheit des Unterhauses vorstellt. Daran muß aber immer festgehalten werden, daß auch die Vorrechte, wie sie einzelnen Abgeordneten der Mehrheit als Ministern der Krone zustehen, nur in letzterer Eigenschaft eingeräumt sind, daher keineswegs als formelle Rechte der Partei aufgefaßt werden können. Wohl aber macht sich der Einfluß des Parteiwesens in bezug auf die praktische Erledigung der concreten Parlamentsgeschäfte in mannigfacher Weise geltend. Seitdem das System der parlamentarischen Cabinetregierung seine Vollendung erfahren und gleichzeitig die Ausbildung der großen festgeschlossenen Parteien eine ständige und beherrschende Tatsache der englischen Politik geworden ist, also etwa seit Beginn des 19. Jahrhunderts, ist es üblich geworden, daß über alle wichtigeren Dinge, die von der Regierung als dem politischen Executivorgan der Mehrheit zu erledigen sind, zwischen den beiden großen Parteien, respective zwischen dem Leader of the House und dem Leader of the Opposition das Einvernehmen gepflogen und in sehr vielen Fällen zum Ausgangspunkt für eine auf der Übereinstimmung beider Parteien beruhende politische Action genommen wird. So ist es anerkannte Convention des englischen Parlamentarismus, für gewisse Mafregeln von großer nationaler Bedeutung, z. B. in der äußeren Politik, insbesondere wenn es im Interesse des Reiches liegt, daß der Wille des Parlamentes als einheitlicher Wille der Nation erscheine, durch nichtoffizielle Besprechungen die Zustimmung der Opposition zu den Plänen der Regierung vorher einzuholen oder wenigstens den ernstesten Versuch zum Einverständnis zu machen. Demselben Kreise von Parlamentsgewohnheiten gehört es an, daß über das Tempo der Erledigung gewisser Hauptaufgaben der Session überhaupt, ferner über die Art und Weise der Verteilung der jeweils vorliegenden Aufgaben des Hauses zwischen den Parteien ein gewisses Einvernehmen hergestellt oder doch immer wieder angestrebt wird. Endlich ist es seit der Ausbildung der großen geschlossenen Parteien für das Schicksal einer Bill oder eines Antrages stets von

grofser Bedeutung, ob die betreffende Mafsregel von vornherein offiziell als Parteisache aufgefafst, also „on party lines“ beraten wird oder nicht. Die blofse Tatsache, dafs die Dauer der Session von vornherein feststeht, dafs ferner seit langem jede Regierung für die Durchführung auch nur eines Teiles ihres jährlichen Arbeitsprogrammes trotz aller gegen die Obstruction gerichteten Vorschriften immer noch bis zu einem gewissen Grade auf den guten Willen der Opposition angewiesen ist, macht es für jedes Cabinet notwendig, die Herbeiführung solchen Einvernehmens bei jeder grofsen gesetzgeberischen Action wenigstens ernstlich anzustreben. Und so gehört es zu den gewöhnlichen Erscheinungen der parlamentarischen Arbeit im Unterhause, dafs über das jeweilige Verhalten der Opposition zu den dem Hause vorliegenden grofsen legislatorischen Regierungsentwürfen von dem Führer der Opposition offizielle Erklärungen in dieser Hinsicht abgegeben werden.

In ganz besonderer Weise ist schliesslich das Parteiwesen von Einflufs auf ein Element des parlamentarischen Lebens, dessen Bedeutung von selbst in die Augen fällt, nämlich auf die Frequenz des Besuches der Beratungen durch die Abgeordneten (attendance). Die grofse Zahl der englischen Volksvertreter in Verbindung mit den oben besprochenen Raumverhältnissen macht es physisch fast unmöglich, dafs alle Abgeordneten gleichzeitig anwesend sind, und es finden hier wie in allen anderen Kammern grofse Schwankungen in der Besuchsziffer statt¹. Damit sind nun naturgemäfs in dem politisch souveränen Unterhause Englands besondere Gefahren für die Stabilität der jederzeit von dem Vorhandensein der Mehrheit auf ihrer Seite vollkommen abhängigen Regierung verknüpft. Dazu kommt, dafs, seitdem es ein Parlament gibt, die Klagen über mangelhaften Besuch seitens eines oft recht ansehnlichen Teiles der Abgeordneten nicht verstummen. Die in früheren Jahrhunderten angewendeten Mittel zur Einschärfung der Besuchspflicht der Abgeordneten, wie sie sich

¹ Nur bei grofsen parlamentarischen Schlachten und denkwürdigen Wendepunkten der Politik, wie z. B. bei der Abstimmung über die zweite Home Rule Bill Gladstones, sind fast oder über 600 Abgeordnete im Hause anwesend.

an den Gebrauch des namentlichen Aufrufes des Hauses (Call of the House) anknüpfen und von denen im historischen Anhang mehr gehandelt werden wird, sind längst als fruchtlos aufgegeben worden. An deren Stelle sind neue und wirksamere Factoren getreten: in erster Linie das erhöhte Gefühl der Verantwortlichkeit der Abgeordneten der Wählerschaft gegenüber, das selbst wieder nur eine Folge bedeutet der seit der Erweiterung des Wahlrechtes langsam, aber unwiderstehlich gewachsenen Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren politischen Mandanten; sodann die durch Presse und Versammlungswesen, ferner durch die gesteigerte politische Anteilnahme der breiteren Schichten der Nation und ihrer Interessenverbände außerordentlich vermehrte Publizität des ganzen politischen Lebens. Dazu kommt noch das äußerliche, aber so wichtige Moment der durch die modernen Verkehrsmittel gebotenen Erleichterung in den Beziehungen zwischen London und der Provinz. Durch diese ist das noch im 17. Jahrhundert teilweise unwegsame Großbritannien zu einem räumlich kleinen Lande geworden.

Viel wichtiger als andauernd hohe Frequenz des Hauses ist jedoch für das von Parlamentsparteien regierte England die Erhaltung gleichmäßig starken Besuches entsprechend den Stärkeverhältnissen beider Parteien. In dieser Hinsicht sind spezifisch technische Mittel zu besonderer Bedeutung gelangt, welche die moderne Organisation der Parlamentsparteien für den Bereich des Unterhauses ausgebildet hat. Es sind das vornehmlich zwei Institute: das der sogenannten Einpeitscher (Whipper-in) und das des Pairing, beide bestimmt, den Gefahren zu begegnen¹, mit denen unregelmäßige Frequenz des Hauses Regierung und Opposition — erstere natürlich am meisten — bedroht.

Unter „Einpeitschern“ sind die von den Parteien aus ihrer Mitte dauernd bestellten ehrenamtlichen Organe zu verstehen, in deren Händen die ganze äußere und innere Organisation und Function der Partei als geschlossener parlamentarischer und politischer Einheit liegt. Der Chief Whip der Regierungs-

¹ Vgl. Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, vol. I. 65—67, vol. III. p. 70.

partei, dem jüngere Abgeordnete als Gehilfen zur Seite stehen, gehört jederzeit zu den erfahrensten und verlässlichsten Mitgliedern der Partei und sein hoher Rang innerhalb der Majorität wird dadurch bezeugt, daß er regelmäsig das Kronamt des Parlamentsecretärs des Schatzamtes bekleidet, während die übrigen „Whips“ als Junior Lords of the Treasury eines der längst nominellen niederen Kronämter innehaben. Dieses Amt ist seit Beginn des 18. Jahrhunderts aufgekommen und da sich in ihm die Verwaltung der damals ja so wichtigen Patronage der Regierung concentrierte — der Gesamtheit der von der Regierung zu vergebenden Stellen, Pfründen, offenen und geheimen Vergünstigungen — so wurde sein Inhaber auch kurzweg Patronage Secretary genannt. In der Zeit der Rotten-Boroughs und des auf Millionen sich belaufenden Dispositions-fonds (Secret Service Money) gewährte dieses Amt dem Inhaber, der durch Ankauf von Wahlflecken für Erhaltung der jeweiligen Majorität zu sorgen hatte, außerordentlichen Einfluß unter den Abgeordneten¹. Seit der Wahlreform von 1832 ist das alles natürlich hinweggefallen und es gibt auch längst keinen Dispositionsfonds mehr als staatliche Einrichtung zu Zwecken der inneren Politik des jeweiligen Cabinet. An Stelle dieser Mittel parlamentarischen Parteiwesens sind seither die großen Parteiorganisationen (Caucus) und Parteifonds getreten. Damit ist denn auch das System der bezahlten Parteibeamten ausgebildet worden, deren Chef, der General Agent der Partei, nunmehr unter dem Premierminister und dem Chief Whip die nach außen hervortretenden Actionen zur Festigung der Partei und zur Durchführung der Wahlen besorgt. Dagegen bedeutet der Chief Whip, der Patronage Secretary, auch heute noch das Haupt der nach innen gewendeten parlamentarischen Partei-maschine. Allerdings hat er gegenwärtig, in der Zeit der ge-

¹ Die Zeit Georgs III. und seines persönlichen Regimes bildet den Höhepunkt in der Entwicklung dieser parlamentarischen Technik der oligarchischen Epoche. Die Correspondenz des Königs mit seinen Ministern zeigt deutlich, mit welcher Scrupellosigkeit und Beharrlichkeit das Handwerk, Majoritäten durch Ankauf von Wahlflecken und directe Bestechung von Abgeordneten zu schaffen, betrieben und vom König geleitet worden ist. Es war die Zeit, da die so geschaffene dritte Partei der „Kings Friends“ stets die Entscheidung zu geben vermochte. Die scharfe und treffende

ringen und direct vom Premierminister ausgeübten Patronage, seine Aufgaben mit ganz anderen Mitteln zu erfüllen. Er ist der einflußreichste Berater und das nach außen nicht hervortretende parlamentarische Executivorgan des Premiers für alle internen parlamentarischen Angelegenheiten der Regierungspartei. Ganz dasselbe gilt natürlich von dem Chief Whip der Opposition im Verhältnis zu deren Leader. Ich kann diese eigenartige und so wichtige Function der Whips nicht besser darstellen, als wenn ich hier die Schilderung Ostrogorskis anfüge, dem wir das beste und gründlichste Buch über das moderne Parteienwesen Englands und Amerikas verdanken¹. „Die beiden Führer der großen Parteien“, sagt Ostrogorski, „arbeiten stets in vollem Tageslicht und sind dem Publikum gegenüber verantwortlich; die Whips arbeiten im Dunkeln und sind der breiten Öffentlichkeit unbekannt. Die Führer legen den Actionsplan im wesentlichen fest und arbeiten daran selbsttätig bei den großen Anlässen. Die Whips, die durch die Führer in alle Geheimnisse des politischen Feldzugsplanes eingeweiht sind, sehen darauf, daß er ausgeführt werde, und beobachten die Acteure, um sich zu vergewissern, daß jedermann an seinem Posten und bereit ist, die Rolle, die ihm zugewiesen wurde, durchzuführen, mag diese auch klein oder selbst überflüssig sein. Da der Whip fortwährend in Berührung ist mit den Abgeordneten in den Wandelgängen des Hauses, in den Ausschüssen usw., so ist er im stande, der jeweiligen Strömung der Meinungen in der Partei zu folgen. Er erstattet darüber dem Leader Bericht, erstickt Symptome der Revolte im Keime, verhökert die Anschauungen des Führers an die einzelnen Mitglieder der Partei und teilt ihnen soviel von den Plänen mit, als der Leader für notwendig oder geraten hält. Die Autorität des Whip ist rein moralischer Natur: sie schreibt sich bloß von dem Prestige

Kritik dieses Systems bildet einen Hauptbestandteil der berühmten Schrift Edward Burkes: *Thoughts on the Causes of the present Discontents* (Works, ed. Bohn, vol. I., besonders p. 321 ff.). Vgl. ferner Lecky, *History of England of the XVIII. Century*, vol. II. ch. XI., Green, *History of the English People*, IV. p. 216—218, Junius Briefe, passim, z. B. letter I. (ed. Bohn, p. 107).

¹ Vgl. für das folgende Ostrogorski, *Democracy and the Organisation of Political Parties*, vol. I. p. 135—149.

seiner Stellung und von seinem Tacte her. Ein Whip muß mit jedem Abgeordneten der Partei bekannt sein, seine starken und schwachen Seiten kennen, fähig sein, ihn zu überreden, ihn durch Lächeln, Ermahnungen, freundliches Remonstrieren, durch Versprechungen oder andere Mittel schmeichelnd zu gewinnen, wie z. B. auch durch Einladungen zu Empfängen bei den der Partei angehörigen Herzogen und Grafen für die Abgeordneten und ihre Damen. Jeden Tag muß der unglückliche Whip Wunder von Liebenswürdigkeit, Geduld, Charakterfestigkeit leisten, um den Zweck zu erreichen, der den Traum der ganzen Existenz des Whip ausmacht: nämlich die Partei einig, compact und kampffähig zu erhalten¹.

Die „Einpeitschung“ der Abgeordneten zum regelmässigen Besuche der Sitzungen und speziell zum Eintreffen und Verweilen in bestimmten Stunden, in denen gefährliche Abstimmungen zu erwarten sind, bildet die tägliche Arbeitsaufgabe der Einpeitscher-Abgeordneten. Sie vollzieht sich durch die Entsendung der sogenannten „Whips“, nämlich von Zetteln, in denen die Aufforderung zum pünktlichen Erscheinen zu dieser oder jener Stunde enthalten ist. Je nachdem nun diese Aufforderung ein-, zwei-, drei- oder vierfach unterstrichen (underlined) ist, erscheint sie als mehr oder weniger dringlich. Einem vierfach unterstrichenen Whip nicht Folge zu leisten, gilt — ausgenommen den Fall wirklich unaufschiebbarer Behinderung — als schwere Treulosigkeit gegen die Partei und kann ernste Folgen haben. Tatsächlich wird die Disziplin durch die Whips der Regierungspartei streng geübt².

¹ Ostrogorski, Democracy and Organisation of Political Parties, vol. I. p. 137.

² Über die tägliche Arbeit der Whips sagt Ostrogorski treffend: „Ein solcher Government Whip muß Sorge tragen, ein ‚Haus zu machen‘ (to make a house) und ‚ein Haus aufrechtzuerhalten‘ (keep a house), so daß die Bills und Anträge der Regierung jeweils ordentlich discutiert werden können. Er muß eine Reserve von Abgeordneten in den Wandelgängen oder im Rauchzimmer halten, damit sie den Platz jener einnehmen, die das Haus verlassen, gegenüber allen Versuchen auf der anderen Seite, eine Auszählung herbeizuführen. Noch notwendiger ist es für ihn, alle seine Gefolgsmänner für die normalen Abstimmungen bereitzubehalten; denn der Feind ist tückisch, kann eine Überrumpfung planen und unvermutet eine Division verlangen. Der Whip muß wie ein Wachhund sein und darf

Die amtliche Veröffentlichung der Abstimmungslisten und der Umstand, daß die Teilnahme oder das Fehlen von Abgeordneten bei wichtigen Divisions von der Londoner und localen Parteipresse sowie von den heimischen Parteiorganisationen scharf beobachtet wird, wirken noch weiter disziplinierend ein.

Wie bemerkt, besitzt auch die Opposition die gleiche Organisation von Einpeitschern und hier übt wieder, besonders in politisch bewegten Zeiten, die Möglichkeit, durch Überraschung des säumigen Gegners die große Folge der Demission der Regierung herbeizuführen, stimulierenden Einfluß¹.

Eine besonders wichtige Aufgabe der Whips bildet auch die Durchführung des vorhin genannten Pairing, der „Abpaarung“ der Abgeordneten von beiden Seiten des Hauses. Gerade die rigorose Besuchsdisciplin hat zu dem Bestreben geführt, das Ausbleiben von einer Sitzung oder von einem Teile derselben seines Zufallscharakters möglichst zu entkleiden, indem in jedem Falle dafür vorgesorgt wird, daß das Fehlen eines Mitgliedes auf einer Seite des Hauses durch gleichzeitiges Entfernen eines Mitgliedes der Gegenpartei wettgemacht und so das bestehende

Abgeordneten, die das Haus zu verlassen oder auswärts das Diner zu nehmen wünschen, das nicht gestatten. Auf jeden Fall muß er wissen, wo er sie im Falle der Not findet, und instande sein, sie durch Telegramm oder speziellen Boten zu benachrichtigen. Das Schicksal eines Ministeriums hängt zuweilen von der Genauigkeit derartiger Informationen und der Flinkheit der Whips ab. Um zu verhüten, daß die Debatte zu früh beendet wird, muß der Whip eine Reserve von verlässlichen Rednern haben, die nach Stunden reden können, um so denjenigen, die sich verspätet haben, zu ermöglichen, daß sie noch rechtzeitig zur Abstimmung kommen. Bei vielen Anlässen müssen die Whips beider Parteien zu einem Einvernehmen gelangen, da ja das parlamentarische Kampfspiel ein Stück ist mit zwei dramatis personae. An großen Kampftagen setzen die Whips die Reihenfolge fest, in der die Redner zu sprechen haben, bestimmen die Zahl der Sitzungen, die der Debatte eingeräumt werden usw. Die Durchführung aller dieser Pflichten erfordert ungewöhnliche Geschmeidigkeit, ist aber in unserer Zeit verträglich mit vollständiger Ehrenhaftigkeit.“ Ostrogorski, *Democracy and Organisation of Political Parties*, vol. I. p. 138. — Über die Tätigkeit der Whips der liberalen Regierung und die Abstufung in der Dringlichkeit ihres schriftlichen Appells berichtet Sir Wilfrid Lawson in launiger Weise seinen Wählern 1877. Vgl. Jennings, p. 600.

¹ Seitdem es eine selbständige irische Partei gibt, besitzt auch sie Whips.

Kräfteverhältnis der Parteien möglichst unberührt erhalten wird. Das Abpaaren ist nun durch die Tradition des englischen Unterhauses zu einem völlig regulären Institut geworden und es würde als ein schwerer Bruch politischer Anstandspflicht betrachtet werden, selbst in Fällen dringend notwendiger Abwesenheit dies ohne Abpaarung zu tun. Ein Bruch des durch die Einvernahme über das Pairing gegebenen Versprechens, sich aus dem Hause zu entfernen, wäre ein so flagranter Act persönlicher und politischer Unanständigkeit, dafs daran praktisch gar nicht gedacht werden kann. Die Durchführung dieses Abpaarens wird durch die Whips geschäftsmäfsig besorgt. Bei langdauernden Sessionen hält es allerdings schwer, für jeden der fluchtbereiten Parlamentarier einen Partner in der Gegenpartei zu finden. Dank der grofsen Routine und Personalkenntnis der Whips functioniert aber der Apparat des Pairing meistens glatt und zur Zufriedenheit aller Teile. Die grofse Bedeutung dieser Prozedur für das ganze parlamentarische Leben liegt darin, dafs dadurch ermöglicht wird, für das laufende Parlamentsgeschäft mit relativ kleinen Besuchsstärken beider Parteien auszukommen, dadurch die den Abgeordneten für ihre privaten Obliegenheiten notwendige Zeit zu sichern und so die Kräfte für politische Feldzüge willig zu erhalten, sie zu schonen. Endlich wird auf solche Weise der scheinbar — nur scheinbar — schwankende Boden der parlamentarischen Parteiregierung in England noch mehr gefestigt.

Es ist oben schon darauf hingewiesen worden, dafs ein tiefer Unterschied besteht zwischen den politischen Parteien Englands und der continentalen Staaten. Der streng durchgeführte Parallelismus, der in den Einrichtungen der beiden grofsen Parteien des Unterhauses zu finden ist, stellt gleichsam die permanente Organisation von Mehrheit und Opposition zur Pflege ständigen Einvernehmens sowie zu gemeinsamer Staatsarbeit vor. Diese merkwürdige Erscheinung, die einen tiefen Einblick in die innerste Eigenart der englischen Parteien gestattet, steht in Widerspruch zu den Schreckbildern, welche die meisten deutschen Staatsrechtslehrer des 19. Jahrhunderts und viele deutsche Politiker immer wieder vom „Parteiregiment“ und den Gefahren zügelloser „Parteiherrschaft“ auszumalen lieben. Gewifs darf aber nicht übersehen werden, dafs die

Erfolge der englischen Parteien und ihrer Regierung immer nur aus ihrem historisch entwickelten Wesen, unbedingt Staats- und Volksparteien zugleich zu sein, hervorgegangen ist. Dafs dies möglich war, liegt, wie schon oben erörtert wurde, tief in dem Charakter der Nation begründet: immerhin ist aber die Entfaltung dieser nationalen Eigenschaften selbst nur möglich gewesen als Frucht der jahrhundertlangen politischen Volks-erziehung, wie sie einzig und allein das stets festgehaltene, immer weiterentwickelte Prinzip der Selbstregierung ermög-licht¹.

Geschichtliches über die Frequenz des Hauses².

Der Besuch des Unterhauses ist eigentlich in allen Epochen der englischen Parlamentsgeschichte unregelmäßig und oft sehr schlecht gewesen. Für die mittelalterlichen Parlamente ergibt sich aus den von Prynne publizierten Writs de expensis — den Ausschreiben an die Wahlkreise in betreff der zu zahlenden Diäten — dafs die städtischen Abgeordneten oft in grosser Zahl völlig ausgeblieben sind, so dafs nur wenige dieser Writs vorkommen, während deren Vollständigkeit in betreff der Grafschaften für die Knights of the Shire den Beweis stetigen und fleissigen Besuches erbringt. Dennoch gilt seit alter Zeit als Grundsatz des Parlamentsrechtes, dafs für jeden Abgeordneten die Pflicht zur Anwesenheit besteht. Daher bedarf es auch jederzeit einer vom Hause oder vom Speaker zu erteilenden besonderen Urlaubsbewilligung (Licence)³. Wer ohne solche gerechtfertigte Entschuldigung ausbleibt, begeht einen Contempt of Court im technischen Sinne und gewärtigt dessen Straffolgen.

¹ Vgl. oben S. 154—162. Einer der Ersten, die das Parteiwesen Englands richtig erkannt haben, ist Lothar Bucher gewesen. In dem vierten Kapitel seines Buches: „Der Parlamentarismus wie er ist“ (1854), findet sich eine Reihe von treffenden Bemerkungen über englisches und continentales Parteiwesen. Dafs Bucher als ein vom Parlamentarismus Enttäuschter, dabei wie so oft in dieser merkwürdigen Schrift vielfach tendenziös urteilt, zeitweilige Erscheinungen generalisiert und aus seiner Abneigung gegen das englische Wesen heraus zu schiefer und ungerechter Kritik gelangt, darf nicht hindern, den Scharfsinn und die Beobachtungsgabe dieses auferordentlichen Mannes voll anzuerkennen. Man mufs nur bei der Lectüre der Schriften Lothar Buchers nie vergessen, dafs er selbst ein ausgesprochener, ja geradezu leidenschaftlicher Parteimann gewesen ist, und dafs er nie eifriger Partei genommen als im Kampfe gegen das England Gladstones und der fortschreitenden Demokratie.

² Vgl. Hatsell, II. 90—95, Scobell, Memorials, p. 84.

³ Vgl. die interessante Reihe von solchen Urlaubserteilungen bei Hales, Original Jurisdiction of Parliament, London 1707, p. 190, 191. Die geringe Frequenz zeigt sich in den Abstimmungsziffern, wie sie in den

Als ältestes Mittel zur Hebung der Frequenz erscheint nun die Institution des *Call of the House*, des namentlichen Aufrufes aller Abgeordneten an einem bestimmten, von dem betreffenden Beschlusse des Hauses durch längere oder kürzere Frist getrennten Termin. Diese Frist wechselt in der Praxis der Jahrhunderte von fünf Tagen bis zu sechs Wochen. Wer an diesem Tage ungerechtfertigt ausbleibt, dem Rufe also nicht Folge leistet, wird als *Defaulter* angesehen und in Strafe genommen. Als älteste und schwerste Strafe dieser Art erscheint die auf Beschluß des Hauses erfolgende Order an den *Serjeant at Arms*, den betreffenden Ausreißer zu verhaften¹. Der erste beurkundete Fall eines *Call of the House* datiert vom 8. September 1549, aber zweifellos reicht dieser Gebrauch bis in die mittelalterlichen Parlamente zurück. In der Regel wurde ein solcher Aufruf des Hauses beschlossen, wenn sich allzuvieler Mitglieder dauernd von London absentiert hatten. Bisweilen erließ der *Speaker* gleichzeitig mit der Ankündigung des *Termines* (so z. B. 1693) Schreiben an die *Sheriffs*, daß sie die in ihren Wahlbezirken sich aufhaltenden Abgeordneten zu pünktlichem Eintreffen am bestimmten Tage verhalten sollten.

Das oben bezeichnete schärfste Strafmittel, die Verhängung der Verwahrungshaft, ist selbst in älterer Zeit zweifellos selten ausgeübt worden. Dennoch führt auch noch *Hatsell*, der diesen Gebrauch selbst als veraltet ansieht, einen Fall aus seiner Zeit, vom 15. Februar 1781, auf. Als Entschuldigungen, die vor Straffolgen schützten, galten: *Servitium Regis*, Krankheit, spezielle Erlaubnis sowie jede vom Hause für gerechtfertigt erklärte Entschuldigung. Nur solche abwesende Abgeordnete, deren Ausbleiben nicht von einem Mitgliede entschuldigt wurde, wurden als *Deficients* bezeichnet und in die Liste eingetragen. Im ganzen und großen scheint jedoch das Mittel des *Call of the House*, so oft es auch während des 16. und 17. Jahrhunderts angewendet wird, nicht besonders erfolgreich gewesen zu sein. Vor allem war das Mittel der Androhung der Haft bei großer Zahl von *Defaulters* so gut wie unausführbar. Daher treten von früh auf noch andere Zwangsmittel in Erscheinung, nämlich Geldbußen. Die älteste Form der Geldstrafe für mangelhafte Frequenz bildet die Verfallserklärung der *Diäten*. So werden schon im Parlamente *Edwards III.* vom Jahre 1350 die Abgeordneten der Grafschaften *Oxford* und *Gloucester* in dieser Weise bestraft,

Journalen enthalten sind, sowie in den geringen Majoritäten. Besonders in den Parlamenten *Carls II.*, in welchen die Bestimmungen über die Besuchspflicht immer wieder eingeschärft wurden, gleichzeitig der Gegensatz zwischen *Court Party* und *Country Party* scharf hervortrat, läßt sich diese Erscheinung klar erkennen. Vgl. die Angaben bei *Parry*, loc. cit. p. 567 k, 569 l, 573 o, 578 q usw.

¹ Ein solcher Fall ist beurkundet zum 7. März 1676 und 11. Dezember 1678. Im Jahre 1554 war sogar ein merkwürdiger Versuch gemacht worden, gerichtliche Bestrafung von Abgeordneten, die sich ohne Erlaubnis entfernt hatten, durchzusetzen; der Versuch blieb aber erfolglos. Allerdings geschah das in der Zeit der blutigen Protestantenverfolgung durch Königin *Maria*. (*Parl. History*, vol. 3, p. 334 und 358.)

weil sie „ihre Arbeit vernachlässigt hatten“¹. Unter Heinrich VIII. bestimmte sogar ein sehr bald obsolet gewordenes Gesetz, daß jeder ungerechtfertigt ausbleibende Abgeordnete seine Diäten verliere (6 Henry VIII. c. 6). Mit dem Aufhören der Diäten, die bekanntlich im 17. Jahrhundert vollständig verschwinden, wird auch diese älteste Form der Geldstrafen für besuchsunlustige Abgeordnete hinfällig. Daher beschloß das Haus von da ab in immer wiederholten Resolutionen besondere Geldbußen für unentschuldigtes Ausbleiben. Am 18. Mai 1581 beschloß das Unterhaus, daß „jeder Abgeordnete einer Grafschaft, der durch diese ganze Session ohne gerechtfertigte Entschuldigung ausgeblieben ist, zwanzig Pfund Strafe zahlen solle und jeder städtische Abgeordnete zehn Pfund nebst Verlust der Diäten.“ In Anbetracht des hohen Geldwertes jener Zeit eine schwere Strafe — wenn sie eingetrieben worden ist. Am 12. Juli 1610 beschließt das Haus, daß alle beim „Call“ Abwesenden Strafgeder zahlen sollen und zwar die Grafschaftsabgeordneten sechs Schilling acht Pence, die anderen drei Schilling vier Pence. Auch Strafen für zuspätkommende Abgeordnete werden festgesetzt; so laut Beschluß vom 1. Mai 1641 zwölf Pence für jeden, der nach 8 Uhr früh kommt, und fünf Schilling für Abwesenheit während des ganzen Sitzungstages. Am 5. Mai 1641 wird beschlossen: „alle Mitglieder sollen um 8 Uhr erscheinen und wer ausbleibt, wird wegen Contempt of Court verfolgt werden, worauf das Haus dann gegen die Betreffenden als des Parlamentes unwürdige Personen vorgehen wird“². Am 4. November 1641 beschloß das Haus, daß, wer das Haus vor dem Speaker verlasse, zehn Schilling Strafe zahlt. Auch das erste Parlament der Restauration meint es sehr streng. 21. April 1662: alle Abgeordneten haben am 5. Mai zu erscheinen bei Strafe von zwanzig Pfund für die Defaulters. In der Session von 1670 wird beschlossen, daß Ausbleibende (Defaulters), die am 9. Januar nicht anwesend sind, das Doppelte der ordentlichen Staatssteuern zu entrichten haben! Wiederholt, so z. B. 1692, verordnet auch das Haus, daß kein Abgeordneter ohne Erlaubnis die Stadt verlassen dürfe³, oder daß die Türen des Sitzungssaales versperrt werden.

¹ Townsend, Memoirs II. 362.

² Townsend, loc. cit. II. 364, Journals, I. 131. Daß diese Disziplin keine Neuerung war, zeigt der Beschluß des Hauses von 1566 (Journal, I. 76): „Ordered that if after the reading of the first Bill any Member depart before the rising of the Speaker, without Licence, he shall pay 9 d in the Poor Man's Box.“

³ Townsend, II. 369. Beschluß vom 14. April 1663: The Commons order a call of the House on Monday fortnight and a Penalty of 5 £ for absence.“ 4. Mai: „The House is called and an order made that 5 £ be collected from all Defaulters.“ (Parry, p. 548.) Ein Beschluß 1667 (Journals, X. p. 49) verfügt: „that all Members deserting the service of the house for the space of 3 days together without leave and not offering sufficient excuse, be fined 40 £.“ Und im Jahre 1689 wird sogar für diejenigen Abgeordneten, die mit Erlaubnis des Hauses während der Session London verlassen, eine Auflage von 5 Schilling als dem Clerk of the House zu zahlende Gebühr auferlegt. (Journals, X. 130.)

Alle diese und ähnliche Strafen und Befehle sind aber, wie schon die häufige Wiederholung zeigt, doch recht wenig erfolgreich gewesen. Das geht auch aus den ernsten Worten hervor, in denen der berühmte Verfasser der Geschichte der Rebellion, Clarendon, Carls II. Minister, dieses Übel bespricht. Die Schwierigkeiten der Reisen zu See und zu Lande, zumal in der Winterszeit, sind noch bis tief in das 18. Jahrhundert hinein sehr häufig triftiger Grund für verspätetes Eintreffen oder völliges Ausbleiben von Abgeordneten. So hat denn auch noch Bentham in seinen sonderbaren Reformplänen in betreff des Parlamentarismus diesem Gegenstande seine Aufmerksamkeit zugewendet und eine Art automatischer Bestrafung der säumigen Abgeordneten vorgeschlagen¹. Es sollte jeder Abgeordnete nach seiner Wahl eine bestimmte Summe beim Clerk deponieren, von der er einen aliquoten Teil an jedem Sitzungstage, an welchem er sich im Hause einstellte, zurück-erhielte. Die Quote für die Tage seiner Abwesenheit verfiere zugunsten derjenigen Mitglieder, die an diesem Tage anwesend waren. Auch dieses Mittel würde wohl trotz seiner so spitzfindig-rationalistischen Psychologie wenig geholfen haben. Schon der alte Hatsell, der im übrigen noch die Calls of the House als sehr nützlich und wichtig bezeichnet, ist in seiner Beurteilung dieses alten parlamentarischen Übels auf dem richtigeren Wege. Auf Grund der Reports eines 1744 zum Studium dieser Frage eingesetzten Select Committee gibt er der Meinung Ausdruck, daß alle zur Hebung der Frequenz in Übung stehenden äußeren Mittel wenig helfen, vielmehr nur das aufrichtige Bestreben der Parlamentarier, ihre Pflicht zu erfüllen, hier Besserung schaffen könne.

Im 19. Jahrhundert ist dann der Call of the House vollständig obsolet geworden. Er wurde zum letztenmal am 19. April 1836 tatsächlich vorgenommen. Anträge darauf sind noch am 10. Juni 1855 und am 28. März 1862 gestellt, aber jedesmal vom Hause abgelehnt worden.

Zweites Kapitel.

Die soziale Structur des Unterhauses.

Will man die Formen des englischen Parlamentarismus und das Verfahren des Unterhauses vollauf würdigen, so bedarf es eines, wenn auch notwendigerweise nur kurzen Eingehens auf den persönlichen Charakter, den das House of Commons darstellt, auf die ihm als Körperschaft eigentümliche soziale Structur. Es steht wohl ohne ausführliche Begründung von vornherein fest, daß sowohl die innere Tätigkeit wie die äußere Stellung einer Körperschaft immer mehr oder weniger, oft in geradezu beherrschender Weise, von dem gesellschaftlichen

¹ Siehe Bentham Works, II. p. 324 ff. (Essay on Political Tactics, ch. IV. § 5).

Charakter seiner Mitgliedschaft bedingt ist. So ist denn auch die Entwicklung der Functionen jeder gesetzgebenden Körperschaft als eines Ganzen, der Geist und die Richtung ihres Handelns bis zu einem gewissen Grade vor allem bedingt von jenen im einzelnen so schwer definierbaren Eigenschaften, die sich in ihrer Gesamtheit als nationaler Charakter des betreffenden Volkes oder der in dem Parlamente vertretenen Völker bezeichnen lassen. Daneben aber üben weiter mit nicht zu unterschätzender Kraft die Tatsachen weittragenden Einfluss auf die Function eines repräsentativen Körpers ein: aus welchen sozialen Schichten die Abgeordneten zum grössten oder überwiegenden Teile herkommen, das zahlenmäßige Verhältnis, in welchem die einzelnen Stände und Berufsklassen einer Nation an dem parlamentarischen Leben activ teilnehmen, ja bis zu einem gewissen Grade ist auch selbst der Altersaufbau eines Parlamentes hierbei nicht völlig aufseracht zu lassen. Viele entscheidende Züge des Parlamentswesens sind nur dann richtig zu erfassen, wenn man die persönlichen und sozialen Voraussetzungen kennt, unter denen sie jeweils entstanden sind, an deren Fortdauer sie auch in weitgehendem Mafse gebunden erscheinen. Die Eigenart speziell des englischen Parlamentarismus und der Technik seines Verfahrens in ihrer insularen, einzigartigen Entwicklung ist vollends unzertrennlich verknüpft mit der geschichtlich gegebenen Eigenart des nationalen und sozialen Charakters der englischen Parlamentarier.

Nach den mehrfachen Andeutungen, die über diesen Gegenstand schon im geschichtlichen Teile gegeben worden sind, bildet hier den Ausgangspunkt die Feststellung der grundlegenden Tatsache, dafs nämlich der historisch gegebene aristokratische Charakter der englischen Volksvertretung im wesentlichen auch heute noch erhalten geblieben ist. Damit ist das hier hauptsächlich ausschlaggebende Moment bezeichnet, wenngleich natürlich die grossen, im 19. Jahrhundert vollzogenen Veränderungen keineswegs übersehen werden dürfen.

Diese Veränderungen lassen sich vielleicht am besten dahin zusammenfassen, dafs man sagt: das Unterhaus ist in seinem sozialen Charakter in der Gegenwart eine ausgesprochene Delegation der gesamten besitzenden Classen des Landes. Aber auch dieser Satz erfordert noch einige Erläuterung.

Es scheint selbstverständlich, daß der soziale Charakter des Unterhauses wie jeder Volksvertretung vor allem von dem Wahlrechte abhängig ist, auf Grund dessen es gebildet erscheint. Man wird wohl von vornherein annehmen, daß ein große Schichten der Bevölkerung heranziehendes und umsomehr ein allgemeines, gleiches und directes Wahlrecht unvermeidlich die Angehörigen der breiten Schichten der Bevölkerung als Vertreter in die gesetzgebende Körperschaft bringen wird. Ein Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse in den Parlamenten der Gegenwart würde nun selbst bei oberflächlicher Betrachtung zeigen, daß diese Folge nirgends in dem a priori vorausgesetzten Maße eingetreten ist und daß in verschiedenen Ländern die Ausdehnung des Wahlrechtes auf das Personal der Volksvertretung nur in sehr verschieden abgestufter Stärke demokratisierend eingewirkt hat. Es bedarf kaum des Hinweises darauf, daß in allen Staaten, wenn auch überall in verschiedenem Maße, der Druck der wirtschaftlich-sozialen Verhältnisse selbst bei der rechtlich gegebenen völligen Gleichheit des activen und passiven Wahlrechtes der Demokratisierung der Vertretungskörper als Hemmschuh kräftig entgegenwirkt. Für die Teilnahme am parlamentarischen Leben mit der durch sie geforderten vollständigen oder teilweisen Aufopferung der eigenen wirtschaftlichen oder beruflichen Tätigkeit besteht unvermeidlich ein mächtiger Vorsprung zugunsten der höheren, wirtschaftlich unabhängigen Classen. Allerdings wird durch die Institution der Zahlung von Diäten an Abgeordnete dieser Vorsprung wieder zugunsten der mittellosen Volkselemente in nicht unbeträchtlichem Maße verringert, wenn auch nirgends völlig aufgewogen.

Für das englische Unterhaus der Gegenwart ist es nun gewiß von größter Wichtigkeit, daß das parlamentarische Wahlrecht trotz seiner weiten Ausdehnung noch immer von dem theoretischen Schema des allgemeinen, gleichen und directen Wahlrechtes durch ein gutes Stück getrennt ist; daß ferner, wie wir wissen, das Institut der Diäten in England seit vier Jahrhunderten völlig verschwunden ist. Beides wirkte zweifellos auf eine Conservierung des geschichtlich gegebenen aristokratischen Charakters hin, wie ihn die völlige Systemlosigkeit und Ungleichmäßigkeit des historischen Wahlrechtes

sowie die durch mehr als ein Jahrhundert stetig wirksamer gewordene Corruptierung des Wahlrechtes seit 1688 gezeitigt und bis zur Wahlreform von 1832 unerschüttert aufrechterhalten hatte. Das Unterhaus ist vor der Restauration zweifellos als eine im besten Sinne des Wortes repräsentative Volksvertretung der englischen Nation in ihrer damaligen sozialen Gliederung anzusehen. Bekanntlich sind die ersten gesetzlichen Bestimmungen über das Wahlrecht zum Unterhaus einschränkender Natur gewesen. Als Heinrich VI. das Wahlrecht an den Zensus eines Freehold-Grundbesitzes von vierzig Shilling jährlichen Reinertrages band, war unverkennbar die Absicht vorhanden, den Kreis der an den Parlamentswahlen Teilnahmsberechtigten einigermaßen zu verengern. Dennoch darf man die Bedeutung dieses Zensus nicht überschätzen. Das Unterhaus der Tudor- und Stuart-Periode ist durchaus eine Vertretung der breiten Schichten des damaligen Mittelstandes in Stadt und Grafschaft, und keineswegs eine Domäne der Aristokratie. Das unaufhalt-same Wachstum des auf den mittleren und unteren Schichten der Nation beruhenden Puritanismus — der religiösen Erscheinungsform demokratischer Staatsauffassung im 16. und 17. Jahrhundert — und die seit Jakob I. unzweifelhafte Übermacht dieses sozialen und politischen Elementes sind ein sprechendes Zeugnis dafür.

Es bedarf keiner Ausführungen darüber, daß diese Tatsache mit der wirtschaftlichen und sozialen Structur Englands zu jener Zeit, vor allem mit der im 16. und 17. Jahrhundert vorhandenen Gliederung und Verteilung des Grundbesitzes zusammenhängt. Auf der anderen Seite ist es nicht minder bezeichnend, daß das erste Parlament nach der Restauration des Königtums den Namen des Pensioner-Parlamentes erhalten hat. In der großen Zahl der von der Krone in das Haus gebrachten, von ihr abhängigen Abgeordneten drückt sich die nun beginnende Veränderung im Personalcharakter des Hauses klar aus, die nach dem Sieg der whiggistischen Adelsfamilien in der zweiten Revolution, in dem immer stärker hervortretenden Einflusse der Lords sowie der Regierung auf die Besetzung zahlreicher Abgeordnetensitze ihren auch staatsrechtlich folgenreichen Ausdruck findet.

Nicht minder charakteristisch ist aber das gleichzeitige Hervortreten einer weiteren Veränderung im Personalstande

des englischen Unterhauses seit dem Ende des 17. Jahrhunderts. Das Wachstum Englands als Colonialmacht, vor allem aber die Eroberung Indiens bringt seit der Mitte des 18. Jahrhunderts den Einfluß der sich neubildenden Capitalistenclasse auf das Unterhaus hervor: ein Einfluß, an dem die Entwicklung der heimischen Industrie seit dem letzten Viertel des 18. Jahrhunderts in steigendem Maße teilzunehmen beginnt. Tatsächlich ist der schließlich zur Wahlreform führende Druck in erster Linie von diesen neu sich bildenden Elementen der wirtschaftlich aufstrebenden Mittelclasse ausgegangen und ihm allein ist durch die erste Reformacte der Zugang zu dem bis dahin völlig von der Grundaristokratie beherrschten Unterhause erschlossen worden¹.

Die Vorsicht, mit der das Wahlrecht in diesem Gesetze erweitert wurde, hat nun dahin geführt, daß die Veränderung in dem sozialen Charakter des Unterhauses nicht über die mit der Aufnahme dieser neuen Classe bezeichnete Grenze hinausgegangen ist. Die Epoche von 1832 bis 1867, diese Blütezeit des modernen Parlamentarismus in England, ist die Zeit der raschen und vollständigen Verschmelzung des jugendlichen Industrial Interest mit dem alten Landed Interest, das die ihm als Classe durch die Kornzollaufhebung von 1846 zugefügte politische und ökonomische Niederlage gerade dadurch wettmacht, daß es an dem gewaltigen industriellen und commerciellen Aufschwung des 19. Jahrhunderts wirtschaftlichen, persönlichen und gesellschaftlichen Anteil nimmt. Mit einem Worte: das Unterhaus bleibt noch immer in weitem Maße die Domäne der historischen Aristokratie, weil diese sich mit den mächtig hervortretenden Trägern des modernen Capitalismus sozial und politisch allmählich vollständig amalgamiert. Die Tatsache, daß

¹ Wie sich in dem letzten halben Jahrhundert des unreformierten Parlamentes die Verfügung über den weitaus überwiegenden Teil der Mandate in wenigen Händen zusammenfand, das ist oft erzählt worden seit jenen Tagen, da der englische Radikalismus zuerst seine Anklagen erhob und z. B. in dem merkwürdigen „Black Book“ den inneren Mechanismus der Parlamentsoligarchie aufdeckte. Nach Oldfield, in seiner Representative History (1816), VI. p. 293, befanden sich von 489 Mandaten in England und Wales nicht weniger als 371 in festen Händen: und zwar besetzten 87 Peers nicht weniger als 218 Wahlflecken, 90 Commons verfügten über 137, die Treasury über 16 Sitze.

selbst der englische Adel, die Peerage, jederzeit die Reihen zu vollgültiger Aufnahme neuer, zur Führung der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Nation gelangter Elemente öffnet, spielt dabei ebenso eine bedeutsame Rolle wie die stets auf den ältesten Sohn beschränkte Erblichkeit des englischen Adels.

Die Wahlreformen von 1867 und 1884, die den städtischen und ländlichen Arbeitern das Wahlrecht gaben, haben mit ihrer etappenweisen Demokratisierung den auf die eben bezeichnete Weise in der Mitte des Jahrhunderts festgestellten plutokratisch-aristokratischen Charakter des Hauses gleichfalls nicht wesentlich zu ändern vermocht. Mit jeder Erweiterung des Wahlrechtes ist immer wieder die Tatsache hervorgetreten, daß die bei sonst gleichen Verhältnissen ohnedies natürlich begünstigte Bewerbung der Angehörigen der oberen Classen um die Besetzung des Unterhauses fortdauernd von ihnen mit aller Kraft betrieben wird. Hierbei wird den besitzenden Classen Englands ein ganz außerordentlicher Vorteil in die Hand gegeben durch die Höhe der offiziellen Kosten der Candidatur und Wahl zum Unterhause. Gewiß ist auch in dieser Hinsicht seit 1832 eine fortschreitende Reform vor sich gegangen; besonders ist seit den strengen gegen Wahlbetrug und Bestechung gerichteten Gesetzen¹ dem oft ins Abenteuerliche gesteigerten Aufwand zur Beeinflussung der Wähler ein fester Riegel vorgeschoben worden. Immerhin sind aber auch die gegenwärtig noch gesetzlich gestatteten Auslagen nach continentalen Vorstellungen außerordentlich hoch². Jeder Candidat muß nach den Vorschriften des Wahlgesetzes (38 und 39 Vict. c. 84) einen Betrag von 800 bis 1150 £ bei dem wahlleitenden Beamten deponieren, ehe seine rechtsgültige Nominierung erfolgen kann. Diese Beträge machen aber in den meisten Fällen nur ein Drittel oder Viertel

¹ Das ganze Recht ist jetzt consolidiert in dem Gesetze: *The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883* (46 und 47 Vict. c. 51). Vgl. darüber meine „*Englische Localverwaltung*“, p. 299, 307.

² Während 1869 die Kosten der Wahlen nach einem Parlamentsbericht sich auf rund 1,4 Millionen £ beliefen, machte die Summe 1880 nach der Angabe eines Ministers der siegreichen Partei noch immer an 1,7 Millionen £ aus. (Franqueville, loc. cit. II. p. 479.) Nach der Passierung des Gesetzes von 1883 sanken aber die gesamten Kosten der allgemeinen Wahlen (1885) auf etwas über 1 Million £ trotz der so ansehnlich vermehrten Wählerzahl herab.

der überhaupt gesetzlich zulässigen Kosten für Wahlbetrieb und Agitation aus. Es bedarf also des Besitzes ansehnlicher Summen für denjenigen, der in England in einen Wahlkampf um ein Mandat zum Unterhause eintreten will. Und wenn auch neuerdings gerade die großen Arbeiterorganisationen sich nicht scheuen, Fonds für Candidaturen von Arbeitern aufzubringen, so ist dennoch in dieser Höhe der Wahlkosten ein sehr nachdrücklich zu Gunsten der Candidaten aus den besitzenden Classen wirkender Factor zu erblicken.

Ganz abgesehen davon ist es aber eine ebenso merkwürdige als unzweifelhafte Erscheinung, daß die seit 1832 stets erweiterte Wählerschaft Englands doch immer wieder von selbst ihre Stimmen mit besonderer Vorliebe den sozial führenden Elementen zugewendet hat und zuwendet. Diese Tatsache ist nun für die Erhaltung der historischen Structur des Unterhauses als Körperschaft weit wichtiger als die zweifellos noch immer vorhandenen Einschränkungen des Wahlrechtes, die Höhe der Wahlkosten und die Diätenlosigkeit. Wir stehen hier nämlich vor einem mit der nationalen Eigenart Englands innig verflochtenen Grundphänomen seines politischen Lebens, dessen allgemeiner Charakter am besten dadurch erwiesen wird, daß die gleiche Erscheinung auch in dem neugeschaffenen Städte- und Grafschaftsparlamente beobachtet werden kann¹. Die englische Arbeiterschaft hat es bis zur

¹ Vgl. über die gleiche Erscheinung in den communalen Vertretungskörpern meine „Englische Localverwaltung“, p. 289. — Auf den tiefsten, in der nationalen Psyche liegenden Grund dieser Erscheinung hat niemand geringerer als W. E. Gladstone mit unübertrefflicher Einsicht hingewiesen. Er sagt in einem der letzten Wahlreform präludierenden Aufsätze („Nineteenth Century“, November 1877) anknüpfend an die politische Doctrin von der „Gleichheit Aller“ folgendes: „Es gibt keine allgemeine politische Idee, die weniger Eingang gefunden hat in das politische Leben Englands als die Leidenschaft für „Equality“. Das Verlangen nach dem Prinzip der Gerechtigkeit, wohl unterschieden von der „Gleichheit aller“, lebt ungemein stark unter unserem Volke, das Verlangen nach der letzteren, unterschieden von Gerechtigkeit, sehr schwach. Es ist nicht das Verlangen nach Gleichheit, das im Jahre 1832 die Arbeiter bewogen hat, mit aller Macht für eine Wahlreform zu kämpfen, die ihrer Classe das Wahlrecht gar nicht brachte. — Es ist auch nicht die Liebe zur Gleichheit, die bis in den letzten Winkel des Landes die unbestreitbare Erscheinung hervorgebracht hat, daß das Volk einen Lord einem Bürgerlichen vorzieht, wenn

jüngsten Gegenwart vorgezogen, ihre ökonomischen Interessen im Parlamente in der großen Regel durch Angehörige der herrschenden Classen vertreten zu lassen, indem sie, gleichzeitig ihrer numerischen Macht bei der Wahl immer mehr bewußt, auf die Programme der beiden historischen Parteien des Landes zu ihren Gunsten umbildend eingewirkt hat. Den englischen Massen ist es bis zur Gegenwart gleichgültig geblieben, ob die jeweils angestrebten Fortschritte des Arbeiterrechtes oder die Demokratisierung der Verwaltungsorganisation oder die Förderung sozialpolitischer Interessen von Tories oder Whigs vorgenommen werden; und ebenso hat sie keinen großen Wert darauf gelegt, daß sie bei der Förderung dieser ihrer Interessen möglichst stark durch eigene Classenangehörige im Parlamente vertreten sei¹.

Dadurch sind denn jene so merkwürdigen, von mir schon in anderem Zusammenhange erörterten Erscheinungen hervorgebracht worden: die Nivellierung der Parteiunterschiede der großen Landesparteien, die außerordentlich geringe Zahl wirklicher Arbeiterabgeordneten im Unterhause, das Fehlen einer

die Dinge sonst für Beide gleich stehen. Fürwahr, die Liebe zur Freiheit selbst ist in England kaum stärker als die Neigung für die Aristokratie; wie Sir William Molesworth, selbst nicht der geringste unserer politischen Denker, mir einmal von der Kraft des aristokratischen Gefühls im Volke sagte: „Es ist eine Art von Religion.“

¹ In sehr charakteristischen Worten bringt diese Tatsache ein im „Labour Annual 1900“ abgedrucktes Schreiben des bekannten fabischen Politikers und Schriftstellers Bernard Shaw zum Ausdruck. Auf eine an ihn wie an andere sozialistische Politiker gerichtete Umfrage, wie sich die Arbeiterpartei zwecks Erweiterung ihrer von John Stuart Mill als Vergesellschaftung der Productionsmittel bezeichneten Endzieles bei den damals bevorstehenden Wahlen verhalten sollte, erwiderte er: „Ich bin sehr erstaunt, zu hören, daß sich die Arbeiter zur Erreichung des von Mill bezeichneten Zieles organisieren. Offen gestanden, muß ich, so leid es mir tut, sagen, daß ich daran nicht glaube. Im Süden von England, und in London zum mindesten, sind die Arbeiter zu der Erkenntnis gelangt, daß es in ihrem unmittelbaren Interesse liegt, eine große Anzahl von reichen Leuten zu haben — je reicher desto besser —, die viel Geld ausgeben. Der Umstand, daß dies Geld aus der Arbeit anderer Arbeiter in fernliegenden Fabriken herausgeschlagen wird, bekümmert sie dabei nicht im geringsten. Die Fabrikarbeiter scheinen aber auch damit zufrieden zu sein. Sie wählen ihre Unternehmer ins Parlament mit dem größten Enthusiasmus.“ (Labour Annual, 1900, p. 27.)

ausgesprochenen Classenpolitik durch eine selbständige Arbeiterpartei in- und außerhalb des Parlamentes. Für das hier behandelte Problem hat aber dieses Zurücktreten der englischen Arbeiterschaft im Wettbewerb um die Mandate ein wichtiges Ergebnis gehabt: die Fortdauer des historischen Personalcharakters des Unterhauses. Damit war zugleich die unentbehrliche Grundlage für die Erhaltung des überkommenen englischen Parlamentarismus forterhalten: nämlich der persönliche und soziale Träger des nationalen Regierungssystemes, auf dessen traditioneller Mitwirkung die Conventionen des parlamentarischen Lebens, der Geist der parlamentarischen Technik und Taktik beruhen. Ja man wird sogar weitergehen und sagen dürfen, daß selbst die Aufrechterhaltung jener Conventionen, welche erst die englische Verfassung im 18. und 19. Jahrhundert im Sinne der unbedingten parlamentarischen Regierungsweise umgestaltet, die das moderne englische Staatsrecht geschaffen haben, mit der Forterhaltung jener Classe an der Macht, die sie geschaffen, unlöslich verknüpft gewesen ist.

Die bleibende Führung der Regierung und des Parlamentes durch die aristokratischen und kapitalistischen Classen hat zur Folge, daß man — und das geschieht auch in England jetzt immer mehr mit dem Beisatz des Tadels — das System der parlamentarischen Parteiregierung als das System der Regierung durch „Amateure“ oder Dilettanten bezeichnet. Denn die Körperschaft, aus der sich englische Minister ausschließlich recrutieren können, das Parlament, ist seit jeher und, von gewissen Ausnahmen abgesehen, auch heute noch frei von Berufspolitikern im technischen Sinne des Wortes¹. Wenn auch zweifellos in den letzten Jahren gewisse Erscheinungen darauf hindeuten, daß wieder — ähnlich wie etwa zur Zeit Georgs III. — mächtige, insbesondere finanzkapitalistische Interessenten die active Teilnahme am Unterhause aus gewinnsüchtigen Motiven anstreben, wenn es auch gewiß richtig ist, daß die oft sehr realen gesellschaftlichen Vorteile, die der Besitz eines Abgeordnetenmandates mit sich bringt, mindestens als Gegenwert gegenüber den großen Kosten und seiner Erlangung angesehen

¹ Die strenge Fernhaltung des ganzen, im 19. Jahrhundert zu solch' hoher administrativer Bedeutung gestiegenen Beamtentums — des Civil Service — vom Parlament ist hierbei gleichfalls von Bedeutung.

werden: so ist das Unterhaus doch noch — vor allem in seinen führenden Elementen — die Domäne der gebildeten geschäftstüchtigen oder blofs reichen Söhne der „sorgenlosen Classen“ (leisured classes), die Politik aus Ehrgeiz, sehr oft unter Hintansetzung wirtschaftlich weit ergiebigerer Tätigkeit, als höchstes Bürgerrecht betreiben und in der Erlangung der hohen und höchsten Staatsämter auf diesem Wege wohl das Bestreben nach Ausübung der Macht haben, aber gewifs nicht materiellen Eigennutz befriedigen¹. Die Folge aller dieser Umstände ist denn auch die Fortdauer des oligarchischen Charakters der englischen Ministerien auch in unserem Zeitalter der triumphierenden Demokratie. Die beiden letzten Dezennien mit ihrer nur kurz unterbrochenen Herrschaft der conservativen Partei haben dies mit aller Schärfe zum Ausdruck gebracht. Das gesamte Personal der Regierung gehört noch immer — wenige Ausnahmen abgerechnet — den alten Familien oder dem gefestigten neueren Reichtum an. Und mindestens ein Drittel jedes Cabinet besteht aus Mitgliedern des Oberhauses². Alle diese gesellschaftlichen Elemente bilden zusammen nur einen relativ sehr engen Kreis der „Haute Politique“ gegenüber den breiten Schichten der englischen Nation.

¹ Die gewöhnlichen Ministergehälter — mit Ausnahme jener der Kronjuristen und des Lordkanzlers — sind im Vergleich mit dem Standard of Life selbst der höheren Mittelclassen des heutigen England viel zu niedrig, als dafs die politische Laufbahn um ihretwillen verfolgt werden könnte. Für einen erfolgreichen Londoner Advocaten bedeutet die etwa erlangte Ministerschaft einen empfindlichen Vermögens- und Einkommensschaden.

² Man betrachte z. B. die von Sidney Low (loc. cit. p. 191) gegebene Berufsstatistik des letzten liberalen Cabinets.

Earl of Rosebery,	Peer und sehr reicher Großgrundbesitzer
Earl of Kimberley,	dasselbe
Marquess of Ripon,	dasselbe
Lord Tweedmouth,	dasselbe
Earl Spencer,	dasselbe
Lord Herschell,	reicher Rechtsanwalt und Peer
Mr. Asquith,	einer der ersten Londoner Anwälte
Sir Henry Campbell-Bannermann,	Gutsbesitzer und Sohn eines reichen Großindustriellen
Sir William Harcourt,	Mitglied einer altaristokratischen Familie
Sir George Trevelyan,	Baronet und Chef einer alten Guts- besitzerfamilie

Gewiß dürfen aber dabei auch die Veränderungen nicht übersehen werden, die die langsame aber stetige Einwirkung der Demokratisierung des Wahlrechtes und des gesamten öffentlichen Lebens dennoch in dem Gesamtgefüge des Hauses hervorgerufen haben. Da ist an erster Stelle die irische Volkspartei der nationalistischen Home-Ruler zu nennen, die gerade, wie wir wissen, zur Reform der Geschäftsordnung den endgültigen Anstoß gegeben hat. Die irische Partei ist nicht nur politisch, sondern auch sozial durch eine Welt von den beiden englischen Parteien getrennt. In Irland, wo das alte Wahlrecht und die Ausschließung der Katholiken in Verbindung mit dem Latifundienbesitz des englischen Adels die parlamentarische Vertretung des Landes zum ausschließlichen Eigentum der Aristokratie gemacht hatte, ist seit 1832 erst langsam, dann mit einem Schlage eine völlige Demokratisierung der Abgeordnetenschaft eingetreten. Die irische Nationalistenpartei ist auch in ihrer sozialen Structur eine getreue Verkörperung ihrer Wählerschaft: der Bauern, der arbeitenden Classen und der nationalistischen Intelligenz des Landes. Und wie sich diese Partei selbst ihrer sozialen Verschiedenheit von den beiden historischen Parteien des Unterhauses bewußt ist, das trat zu wiederholtenmalen, bisweilen mit der ganzen Schärfe, die soziale Differenzierung mit sich bringt, im Hause selbst zutage¹.

Sodann gehören hierher die unzweifelhaften Anfänge einer selbständigen Arbeiterpartei im Hause, wie sie die jüngste Entwicklung gezeigt hat. Ein Bestreben der in den Gewerksvereinen organisierten höheren Schichten der Arbeiterschaft, in Zukunft möglichst durch eigene Classengenossen im Unterhause vertreten zu sein und sich hierbei von Liberalen und Conservativen gleichmäßig fernzuhalten, ist in den letzten Jahren

Sir Henry Fowler,
Mr. John Morley,
Mr. James Bryce,

ein reicher Solicitor
der berühmte Autor und Publizist
ehemaliger Professor in Oxford und be-
rühmter wissenschaftlicher Autor

Mr. Arnold Morley,
Mr. Shaw-Lefevre,
M. A. H. D. Acland,

Sohn eines sehr reichen Großindustriellen
Neffe eines Peer, Gutsbesitzer
Sprößling einer alten Countyfamilie.

¹ Vgl. die an Schärfe so reiche Debatte anlässlich der Beratung der neuen Standing Orders (1902) vom 7. Februar anlässlich einer Bemerkung Joseph Chamberlains.

unzweifelhaft deutlicher hervorgetreten. Ob diese Strömung dauerhaft und erfolgreich sein, somit auch den sozialen Charakter des Hauses stärker in demokratischer Richtung beeinflussen wird, steht ebenso dahin wie die Beantwortung der Frage, ob dem Versuche, eine Arbeiterpartei als selbständige dritte Parlamentspartei des nicht irischen Großbritanniens zu bilden, ein anderes Schicksal beschieden sein wird als ähnlichen wiederholten Bemühungen des radicalen Flügels der liberalen Partei in früheren Epochen. Die durch Aufrollung der Schutzzollfrage geschaffene augenblickliche Lage der englischen Politik zeigt das dem Historiker Englands wohlbekannte Bild der beginnenden Desorganisation und gleichzeitig einsetzenden Neubildung des gesamten Parteiwesens entsprechend dem neuen großen Kampfrufe. Aber gerade diese neueste Bewegung zeigt auch wieder die beharrliche Neigung des politischen Charakters der Engländer, den politischen Kampf in ein Ringen zweier großer, durch eine einzige entscheidende Frage getrennter Parteien aufzulösen. Dafs aber gerade unter solchen Umständen die städtische und ländliche Arbeiterschaft eine einheitliche Stellung als dritte Partei gewinnen könnte, wird kein unbefangener Beurteiler der Dinge im vorhinein behaupten wollen¹.

Blickt man auf die gegenwärtige Zusammensetzung des Hauses, so wird man bestätigen müssen, was ein conservatives Mitglied in einem Rückblick über die letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts gesagt hat²: dafs noch immer in England nichts so sehr den Eintritt in das politische Leben und den Erfolg im Unterhause erleichtere, als die Zugehörigkeit zur Aristokratie. Noch richtiger wäre es zu sagen: das Unterhaus ist auch heute noch fast durchaus die Domäne der von Aristokratie und Plutokratie dominierten, wirtschaftlich mächtigen Schichten der Bevölkerung³. Nur dafs eben in England die regierenden

¹ Als ein erschwerendes Moment gegenüber selbständigen Arbeitercandidaturen ist auch die Bestimmung der Wahlordnung in Betracht zu ziehen, die Stichwahlen ausschließt. Es gilt als eine alte politische Erfahrung Englands, dafs ein „three cornered fight“ — ein Kampf dreier Candidaten — die Wahrscheinlichkeit für die relative Majorität des conservatives Candidaten steigert.

² Temple, House of Commons, p. 81.

³ Nachfolgende, nach Dods Parliamentary Companion, 1904 gearbeitete Statistik gibt den besten Beweis für die oben aufgestellte Behauptung.

Classen sich immer wieder in ihrem Personal von unten her erneuern, daß die Aristokratie Englands seit mehreren Menschenaltern zum größten Teile auf rein plutokratischer Grundlage ruht und daß aus dem mächtigen, über den ganzen Erdball verzweigten Erwerbsleben der englischen Nation immer wieder frische Kräfte und Elemente den „Governing Classes“ zwanglos einverleibt werden. Dies ist denn auch der Gesichtspunkt, von dem aus die große Bedeutung jenes Factors für das parlamentarische Leben ebenso wie überhaupt für die englische

Unter den 670 Abgeordneten des gegenwärtigen House of Commons sind folgende Berufsclassen in der angegebenen Zahl vertreten: 119 Advocaten (60 Barristers, 22 Solicitors, 21 Kings Counsel, 9 Minister, die K. C. sind, der Rest mehrere ehemalige Richter), 77 Großindustrielle, 11 Eisenbahndirectoren, 22 Schiffsreeder und Schiffingenieure, 29 Bankiers und Börsenkaufleute, 12 Bergwerkseigentümer, 52 Großkaufmänner und kommerzielle Unternehmer (Merchants), 18 Zeitungsverleger und Drucker, 15 Journalisten, 6 Ärzte, 7 Schriftsteller, 7 Professoren und Schullehrer, 54 Offiziere (pensionierte und auf Halbsold gesetzte Militärs), 10 ehemalige Diplomaten und Civil Servants, 26 Großgrundbesitzer und Farmer, 47 Country Gentlemen und Milizoffiziere, die wohl sämtlich das Landed Interest repräsentieren. Zu diesem letzteren gehören wohl auch in den meisten Fällen die ungefähr 100 Abgeordneten, bei denen kein Beruf angegeben ist. Bei weiteren 15 Abgeordneten wird bloß verzeichnet, daß sie ältere Söhne oder präsumptive Erben von Peers sind. Die Zahl der unter den einzelnen Berufsclassen angeführten Söhne und Neffen von Peers ist aber viel größer. Hierzu kommen ferner 15 ohne früheren Beruf angeführte Mitglieder der Regierung, die durchweg dem reichen Bürgertum oder der Grundaristokratie angehören. Allen diesen Abgeordneten stehen 12 Kleingewerbetreibende und ungefähr ebensoviele der Arbeiterklasse angehörige Abgeordnete gegenüber. Von letzteren sind aber fast alle Secretäre von Gewerkvereinen, keinesfalls sind sie als Proletarier anzusehen. Die vorstehenden Ziffern beanspruchen nicht, als Ausdruck voller statistischer Genauigkeit angesehen zu werden. Denn nach den vorhandenen Angaben ist es oft möglich, Abgeordnete mehreren Berufsclassen zuzurechnen. Aber die dadurch bedingten Irrtümer oder möglichen Verschiebungen ändern an dem Gesamtbilde dieser Berufsstatistik nichts. Wie stark das aristokratische Element ist, zeigt ferner die große Zahl von Knights und Baronets. Die Angaben über den Lebenslauf der Abgeordneten zeigen auch wieder eine außerordentlich hohe Zahl der Abgeordneten, die aus den altberühmten aristokratischen Erziehungsanstalten (Public Schools) hervorgegangen sind und die Universität besucht haben. — Noch immer ist das Unterhaus, sagt Sidney Low (loc. cit. p. 183), so ziemlich dasselbe, was es vor 20, 30 oder 50 Jahren war: eine Versammlung von Männern, die Vermögen geerbt oder erworben haben, oder die mit den grundbesitzenden Classen im Connex stehen.

Politeia klar wird, der, in England wohlverstanden, auf dem Continente doch so oft gerade dort übersehen wird, wo man die Institutionen des Inselreiches bloß theoretisch beurteilt: es ist die Wirksamkeit der „Society“, der „Gesellschaft“ gemeint. Man ist vor allem auf deutschem Boden nur zu leicht geneigt, den Einfluß dieses Factors zu übersehen, weil es ein entsprechendes Seitenstück im politischen Leben Deutschlands kaum gibt. Es mag auch manchem Staatsrechtslehrer als mit der Nüchternheit der Wissenschaft unvereinbar, als unwürdig erscheinen, die Wirksamkeit dieses aus allen großen und kleinen Schwächen des menschlichen Charakters gebildeten Elementes im Staatsleben nicht nur anzuerkennen, sondern auch noch gar allen Ernstes zu analysieren. Und doch muß das geschehen, will man die „Anatomie und Physiologie“ des gesamten englischen Staatslebens wirklich als ein einheitliches Ganzes erfassen. Hier allerdings muß bloße Andeutung genügen. Die englische „Society“, die in London während der zum großen Teil mit der Session zusammenfallenden „Season“, die oberste Schicht der herrschenden Classe vereinigt, ist ein Inbegriff der stärksten gesellschaftlichen Macht, nicht nur innerhalb Englands im weitesten Sinne, sondern weit darüber hinaus. Treffend hat ein neuester deutscher Beobachter Englands — Karl Peters — darauf hingewiesen, wie die Londoner „Society“ ein wichtiges Bindemittel der reichen und herrschenden Classen des Mutterlandes mit den entsprechenden Classen in den fernen Colonialstaaten, ja selbst mit den plutokratischen und aristokratischen Gesellschaftselementen in den Vereinigten Staaten bildet. In England selbst aber ist es gerade diese undefinierbare Kraft der „Society“, immer wieder neue, nach oben gelangte Personen und Familien mit den alten Familien des Landes oder den schon vor einer oder mehreren Generationen in ihren Schoß rezipierten Elementen zu amalgamieren, was ihre politische Bedeutung ausmacht. Allerdings, diese Kraft und ihre Wirkung sind davon abhängig, daß ein solches Bestreben der im Leben „neu Angekommenen“, sich an die Aristokratie oder Plutokratie anzugliedern, gleichsam als Zug des Nationalcharakters besteht. Daß dies nun der Fall ist, muß jeder wissen, der auch nur einmal von dem gerade von continentalen Beobachtern immer wieder hervorgehobenen englischen Erbfehler

des „Snobismus“ gehört hat. Wie dem nun auch sei: die Fortbildung der alten aristokratischen Grundlage des englischen Parlamentarismus auch im Jahrhundert der siegreichen Demokratie ist, wenn auch gewifs nicht ausschliesslich, so doch in nicht unwesentlichem Mafse mit dieser „Society“ als politischer Macht und ihrer in der Gegenwart eher gesteigerten als verringerten Kraft zu erklären. Wie sehr sie innerhalb des Parlamentes, speziell bei der Bildung des engeren und engsten Kreises der leitenden Männer des Personals der Regierung, von Bedeutung ist, das zu erörtern würde trotz des unleugbaren Interesses, das diese Erscheinung einflößt, hier zu weit vom Wege ablenken. Es möchte sogar behauptet werden, dafs dieser Einflufs in den beiden letzten Dezennien englischer Geschichte immer deutlicher hervorgetreten ist, und dafs der immer stärker ausgesprochene plutokratische Grundzug dieser „Society“ einen wenig sympathischen Zug im Bilde des modernen England ausmacht. Männer wie Sir Robert Peel, wie Gladstone und Disraeli wirkten durch die Kraft und Gröfse ihrer Persönlichkeiten auch gesellschaftlich als „geborene Führer“, ohne den Schwächen und Vorurteilen der „Society“ irgendein Opfer bringen zu müssen: und ein Mann wie Joseph Chamberlain setzte sich vermöge der gewaltigen in ihm verkörperten politischen Willensmacht und Agitationskraft auch gegen die „Gesellschaft“ durch. Aber solche Erscheinungen sind gewifs seltener als diejenigen Fälle, in denen „Society“ in England nicht gerade als „Auslese der Tüchtigsten“ fungiert. Allerdings darf man nicht übersehen, dafs daneben immer soviele andere Hebel und Kräfte wirksam sind, die speziell auf die persönliche Zusammensetzung des Unterhauses wirken und das in erspriesslicherem Sinne besorgen, was man im Zeitalter der strengsten parlamentarischen Cabinetregierung fast als die wichtigste Function des Unterhauses bezeichnen könnte: nämlich als ein der nationalen Lebens- und Denkweise entsprechender Organismus zu fungieren für die Selection und Heraushebung der tüchtigsten, zur Herrschaft, zur Führung der Regierung berufenen Männer.

Dabei mufs man nicht übersehen, dafs dieser moderne plutokratische Adel Englands gleich der alten Aristokratie den vermögenslosen Angehörigen der liberalen Berufe den Zu-

tritt in seine Mitte immer freihält, daß anderseits nach wie vor die jüngeren Söhne der adeligen großgrundbesitzenden Familien die „Plätze an der Sonne“ im Leben nicht erben, sondern in der Regel durch die Vermittlung commerzieller, industrieller, journalistischer oder advocatorischer Laufbahn den Weg in das Parlament anstreben und finden. „Es ist“, sagt der vorgenannte Beobachter, „ein Glück für die Stabilität des englischen Reiches, daß die wahrhaft aristokratische Idee auch bei der britischen Demokratie Anwert findet.“ Und diese Bewertung wirkt auch von außen her nachdrücklich auf die Zusammensetzung des Unterhauses ein.

Damit hängt übrigens die bemerkenswerte Tatsache zusammen, daß das House of Commons jederzeit relativ mehr Männer von jugendlichem Alter in sich zählt als andere Parlamente, wenn auch die Zeit der Abgeordneten im Knabenalter längst vorüber ist, und daß fast alle großen parlamentarischen Laufbahnen noch immer von solchen gemacht werden, die sehr jung in das Unterhaus eingetreten sind¹. Noch immer bilden die ehrgeizigen Söhne der wohlhabenden Familien, die früh in die praktische Politik eintreten, das wichtigste Element darin. Nicht nur Pitt, Canning, Peel und Gladstone sind als Jünglinge in das Haus entsendet worden, sondern auch führende Männer der gegenwärtigen Generation, wie Arthur Balfour, Wyndham, Lord Hugh Cecil, Winston Churchill und viele andere, derzeit hervorragende Staatsmänner und Parteiführer Englands. Aber darin gerade liegt ein nicht ganz unbedeutender Teil des Geheimnisses der Kraft, der unverwüstlichen politischen Apperzeptionsfähigkeit des englischen Parlamentarismus.

Man kann nun, wie vorhin bemerkt, die Bedeutung der geschilderten sozialen Structur des Unterhauses für die ungestörte Fortbildung und Bewahrung aller großen Qualitäten

¹ Im 17. und 18. Jahrhundert gab es viele Mitglieder des Unterhauses in minderjährigem Alter. Ein besonderes Gesetz (7 Will III. c. 25) schärfte (1695) die Ungültigkeit der Erwählung von Männern unter 21 Jahren ein. Im Pensioner-Parliament Carls II. soll es sogar 14 und 15jährige Members gegeben haben! Noch der große Charles Fox ist von seinem Vater im Alter von 19 Jahren zum Mitglied des Hauses gemacht worden. Vgl. Townsend, loc. cit. II. p. 401—403.

des englischen Parlamentarismus nicht hoch genug veranschlagen. Das Unterhaus ist seit Jahrhunderten eine Vereinigung von Gentlemen, wenn es auch nicht mehr, wie man früher in England zu sagen pflegte, der „beste“ Club des Landes sein mag. Und so ist die parlamentarische Sitte, der Begriff des parlamentarisch Zulässigen und seines Gegenteils, inmitten einer aristokratischen Gesellschaftsordnung und Regierungsweise entstanden, auch in der Zeit wachsender demokratischer Staatsanschauung stets im Einklang mit jenen Elementen der Nation fortgebildet worden, die durch Besitz, Erziehung und Bildung, durch die im freien Beruf erworbene höhere Lebensstellung oder die verpflichtende Erbschaft eines großen nationalen Namens stets in lebendige Verbindung gesetzt erscheinen mit der Tradition der alten Aristokratie, die in jahrhundertelanger Praxis parlamentarischer Regierung die für das Festhalten ihres Vorranges unerläßlichen Eigenschaften der Mäßigung und des Pflichtgefühles in sich fortgebildet hat.

Nicht nur die großen Erinnerungen, die sich an den eigenen Namen, an die leiblichen Ahnen anknüpfen, sind eine gewaltige, im besten Sinne des Wortes conservativ erziehende Kraft im Leben der Völker; sondern nicht minder wirken verpflichtend die Erinnerungen, die von den großen dauernden Institutionen des öffentlichen Lebens ausgehen, an der mittelbaren oder unmittelbaren Anteil zu gewinnen jedem Einzelnen nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich der Weg offensteht. Gerade weil die englische Nation auch in der Gegenwart als ein so tief aristokratisch empfindendes Volk erscheint, ist es ihr möglich und gelingt es ihr immer wieder, aus der Feudalverfassung erwachsene Institutionen, ihre große, ehrwürdige Verfassung verjüngt und in unerschöpflicher politischer Productivität zu erhalten trotz der nunmehr längst vollzogenen Annahme der Forderungen und politischen Grundsätze moderner Demokratie. In der That: von keinem anderen Gesichtspunkte aus enthüllt sich so deutlich die unbedingte Gebundenheit aller staatlichen Institutionen an die Eigenart der Völker, die ebenso deren Träger wie das Object ihrer Functionen sind. Darum ist jede Form juristischer Erfassung staatsrechtlicher Normen, der nicht die Erfassung der nationalen, politischen und sozialen Factoren im Verfassungs-

leben eines Volkes gleichwertig an die Seite tritt, dazu verurteilt, ein dürres Schema zu bleiben, das wirkliche Erkenntnis staatlicher Erscheinungen nicht vermitteln kann. Und selbst, was so abstract erscheint, die Lehre von den Formen und der Technik parlamentarischen Handelns, ist an und für sich doch nur als ein lebendiges Product der handelnden Menschen zu begreifen und richtig zu würdigen. Hält man sich aber die Gebundenheit der Entwicklung des englischen Parlamentarismus und seiner Technik an den persönlichen und sozialen Factor vor Augen, so wird man erst verstehen, welcher Irrfahrt, welch' seltsamen Schlüssen und Mißverständnissen die im englischen Parlamentarismus ausgesprochenen politischen und rechtlichen Gedanken anheimfallen mußten, sobald deren Rezeption durch andere, völlig verschieden veranlagte Nationen ihren Anfang genommen hatte. Damit ist schon hier ein Ergebnis angedeutet, das erst in anderem Zusammenhange in seiner vollen Bedeutung wird gewürdigt werden können.

Sechster Abschnitt.

Die Organe des Hauses.

Erstes Kapitel.

Der Speaker und das Wesen seines Amtes¹.

Der gewählte Vorsitzende des Hauses, der Speaker, ist durch ein halbes Jahrtausend das einzige zur Leitung der Geschäfte des Unterhauses berufene Organ gewesen. Das gilt gegenwärtig nicht mehr. Trotzdem gibt es auch heute noch kein mehrköpfiges Präsidium im Unterhause, immer noch ist der Speaker der regelmäßige Vorsitzende der Verhandlungen des Hauses, dessen alleiniger Repräsentant nach außen hin. Die unter gewissen Umständen den Speaker im Vorsitze vertretenden Organe besitzen nur eine vom Speaker abgeleitete und ausschließlich in dessen Verhinderung auszuübende Function: sie sind keine Vizepräsidenten im Sinne der continentalen Parlamentsübung und bilden daher auch keineswegs im Vereine mit dem Speaker ein Collegium.

Wie die Geschichte dieses Amtes zeigen wird, hat sich das Verhältnis sowohl zwischen dem Speaker und der Krone wie auch das zum Hause selbst im Laufe der Jahrhunderte

¹ Literatur: May, *Parl. Practice*, 187—190 und *passim*, *Manual of Procedure* (1904), p. 22, Lummins, *The Speakers Chair*, Macdonagh, *The Book of Parliament*, 115—132, Denison, *Notes from my Journal*, London 1900, Sir John Mowbray, *Seventy Years in Parliament* (1900), p. 113—121, *Report of the Select Committee on the Office of the Speaker* (1853), Hansard, *Debates* (107), p. 1020—1050, Speaker Gully, *Address to the Elector of Carlisle* (*Manchester Guardian*, 5. Juli 1895), Rede desselben im „*Standard*“, 17. April 1902.

wesentlich geändert. Gewiß ist die Stellung des Speaker schon in früheren Jahrhunderten von Zeitgenossen in ähnlicher Weise aufgefaßt und postuliert worden, wie in der Gegenwart: aber es ist doch eine lange Entwicklung notwendig gewesen, bis der Speaker jene unvergleichlich hohe Stellung unerschütterlich erlangt hat, die das Amt in dem ganzen Umkreise der angelsächsischen Staatenwelt geradezu sprichwörtlich macht.

Es ist schwer, das Wesen dieses Amtes zu beschreiben, unmöglich, es durch irgend eine Formel zu definieren. Ein bloßer Katalog aller Rechte, die dem Speaker nach ungeschriebenem Parlamentsrechte und den vom Hause aufgestellten Standing Orders zustehen, gibt kein entsprechendes Bild von der Eigenart dieses hohen Amtes und der persönlichen mit ihm verbundenen Würde, keine Vorstellung von der über alle Einzelvorschriften weit hinausgehenden, rein moralischen Amtshoheit, die dem Speaker traditionell zu eigen ist. Erst wenn man sich in die Debatten des Unterhauses vertieft, die Berichte der Beobachter des Lebens im House of Commons aus verschiedenen Epochen liest, endlich selbst Gelegenheit gehabt hat, den Sitzungen des Unterhauses häufig beizuwohnen, gewinnt man eine lebendige Anschauung von der Fülle freiwilliger, aus Sitte und Tradition weit mehr denn aus positiven Vorschriften des Parlamentsrechtes fließender Autorität, wie sie die Träger dieses Amtes seit Generationen besitzen. Diese Autorität wurzelt unerschütterlich in der nunmehr völlig gesicherten ausnahmslosen Unparteilichkeit des Speaker, die den Grundzug seines Amtes, gleichsam dessen Lebensgesetz bildet. Nach beiden Seiten hin ist diese Parteilosigkeit des Speaker gewonnen worden und heute vorhanden: der Krone gegenüber dadurch, daß dem „Sprecher“ auf Grund der Parlamentsacte verboten wurde, ein mit Einkünften versehenes Kronamt anzunehmen. Gleichzeitig entwickelte sich die seither zum Grundsatz erhobene Anschauung, daß ein Speaker nach seinem Abgange vom Amte weder als Mitglied einer Regierung noch als Private Member im Hause erscheinen solle. Dem Unterhause gegenüber erscheint die Unparteilichkeit des Speaker durch eine Reihe von Einrichtungen garantiert, denen wir in anderen Parlamenten nicht begegnen. Vor allem gehört das zum Vorsitzenden erwählte Mitglied des

Unterhauses von dem Augenblicke seiner Erwählung an keiner politischen Partei mehr an. Seit dem Anfange des 19. Jahrhunderts ist diese Vorbedingung für die Unparteilichkeit des Speaker, seine Ausschaltung aus dem Parteienkampfe, ein ungeschriebenes Gesetz des englischen Parlamentsrechtes. Gewiß ist es wie ehemals auch in der Gegenwart noch die Majorität, die im Falle der Vacanz den Candidaten zum Speakeramte aus ihrer Mitte nominiert; aber ebenso ist es jetzt ein seit mehreren Generationen feststehender Grundsatz, daß erstens jeder Speaker, solange er nicht selbst dem Amte und zugleich der politischen Tätigkeit entsagen will, regelmäßig wiedergewählt wird, zweitens, daß die Wiederwahl des Speaker auch dann erfolgt, wenn die Partei, aus der er hervorgegangen, inzwischen in einem der folgenden Parlamente in die Minderheit gekommen ist.

Kommt es zu allgemeinen Neuwahlen, so pflegt die Gegenpartei dem Speaker in der Regel keinen Opponenten gegenüber zu stellen¹. Jedenfalls candidiert der Speaker aber nur schriftlich und vermeidet es in seiner Wahladresse, irgend welche politischen Momente hervorzuheben. Die Wiedererwählung durch das Haus ist jetzt feststehender Grundsatz. Im 19. Jahrhundert ist nur ein einzigesmal von diesem Grundsatz abgegangen worden. Es geschah dies im Jahre 1835, als die in der Majorität befindliche Whig-Partei den bisherigen und auch von ihr 1832 wiedergewählten Speaker Mr. Manners Sutton fallen ließ und an seiner Stelle den Whig Abercromby zum Speaker machte. Diese einzige Ausnahme findet aber ihre Erklärung darin, daß eben auch auf Seite des Speaker die

¹ Der Fall einer Ausnahme von dieser Regel ereignete sich im Jahre 1895, als gegen den noch gegenwärtig fungierenden Speaker Mr. Gully seitens der Tory-Partei in seinem Wahlbezirke Carlisle ein Gegencandidat, aber ohne Erfolg, aufgestellt wurde. Gully war kurz vorher anlässlich der Resignation Peels von der damals noch in der Majorität befindlichen liberalen Partei aufgestellt und mit der geringen Mehrheit von elf Stimmen gewählt worden. Damit mochte immerhin der Bruch der Tradition seitens der Tories entschuldigt werden. Dennoch erschien dieses Vorgehen der Mehrheit beider Parteien als ungehörig. Tatsächlich ist dann Mr. Gully trotz seiner Herkunft aus der liberalen Partei von der inzwischen zur Majorität gelangten konservativ-unionistischen Partei einhellig als Speaker wiedergewählt worden.

strenge, von ihm geforderte Unparteilichkeit in den heftigen Parteikämpfen anlässlich der Reformbill zwar nicht im Hause, aber außerhalb des Hauses verletzt worden war¹. Es gibt also für den Speaker, insolange er nicht seinem Amte und damit, was gleichfalls zur Regel geworden ist, dem politischen Leben entsagt, keine Parteiverschiedenheit im Unterhaus. Damit entfällt auch jedes Motiv für ihn, irgend eine Partei zu berücksichtigen oder zu fürchten. Mit dem Augenblicke seiner Erwählung löst der Speaker jedes äußerliche Band, das ihn mit seiner Partei bis dahin verknüpfte, er betritt keinen politischen Club mehr und enthält sich im Unterhause wie außerhalb desselben peinlich jeder politischen Äußerung. Die vollständige Unabhängigkeit des Speaker wird auch noch materiell dadurch gesichert, daß ihm auf Grund gesetzlicher Bestimmung (2 und 3 Will. IV., c. 105) ein Jahresgehalt von fünftausend Pfund, frei von allen Lasten und Steuern, sowie eine Amtswohnung im Westminster-Palaste vom Augenblicke seiner Erwählung an zuteil werden². Dieses Gehalt läuft auch nach

¹ In allen anderen Fällen des Überganges der Majorität von der Partei des Speaker auf die Gegenpartei, 1841, 1874, 1886 und 1895, wurde der Speaker ohne Rücksicht auf die Majoritätsverhältnisse wiedergewählt. Auf diese Weise ist das merkwürdige Resultat erzielt worden, daß im ganzen 19. Jahrhundert nur drei Speaker aus der Tory-Partei hervorgegangen sind, nämlich Mitford (1801), Charles Abbott (1802—1817) und Manners Sutton (1817—1835). Die übrigen Speaker, sämtlich aus der Whig-Partei resp. der liberalen Partei hervorgegangen, sind: Abercromby (1835 bis 1839), Shaw-Lefevre (1839—1857), John Evelyn Denison (1857—1872), Henry Bouverie Brand (1872—1884), Arthur Wellesley Peel (1884—1893). Seither fungiert der gegenwärtige, gleichfalls aus der liberalen Partei hervorgegangene Mr. Gully.

² Überdies stehen ihm einige sehr seltsame Rechte auf Naturalabgaben zu: er erhält Wein für seinen Haushalt vom Staate, von der Tuchmachergilde zu London ein Stück Tuch und Wild vom königlichen Forstmeister zu Windsor. Hundert Pfund für private Kanzleikosten und jeweils tausend Pfund zur Bestreitung seiner Wahlkosten sind weitere Berechtigungen des Speakeramtes. Vgl. Mac Donagh, Book of Parliament, p. 131. Bis 1839 war es auch üblich, dem Speaker bei der Eröffnung eines neuen Parlamentes ein Silberservice zu verehren; auf Antrag Humes ist man davon abgekommen. Hansard 1839 (26), p. 603. Eine uralte hübsche Sitte bestand ferner darin, daß der Speaker berechtigt war, jedesmal am Schlusse eines Parlamentes, in dem er fungiert, den Lehnssessel, in dem der Speaker sitzt, als Andenken mitzunehmen. Auch dies hat seit 1832 aufgehört. Vgl. Pellew, Life of Lord Sidmouth, I. p. 368.

Auflösung des Parlamentes bis zum Tage der neuen Speakerwahl fort und ist dadurch, daß es auf den Consolidated Fund gelegt ist, der regelmässigen Budgetdebatte entzogen. Entsgt der Speaker seinem Amte, so ist ihm fast ausnahmslos seine Erhebung zum Range eines Peer und eine lebenslängliche Jahresrente von viertausend Pfund sicher.

Das Gebot der Parteilosigkeit findet in der Geschäftsordnung aber auch einen juristisch formulierten Ausdruck in der seit Jahrhunderten feststehenden Vorschrift, daß der Speaker seine Stimme nur in dem einzigen Falle der Stimmengleichheit abzugeben hat, dann aber auch abstimmen muß. In weiterer Consequenz des darin ausgedrückten Gedankens gilt es seit dem 18. Jahrhundert als eine dem Speaker auferlegte Pflicht, daß er im Hause das Wort nicht anders denn in Erfüllung seiner Pflichten als Präsident vom Thronstuhle des Vorsitzenden aus ergreifen dürfe. Eine anderweitige Ausübung seiner Rechte als Abgeordneter, vor allem die Teilnahme an der Debatte, ist ihm aber durch Parlamentsgebrauch nicht mehr gestattet. Noch bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts geschah es regelmässig, daß der Speaker in der Committee-Beratung des Hauses wie jeder andere Abgeordnete redete und abstimmte; dies ist seit zwei Generationen außer Übung gekommen. Es widerspricht nicht nur der hohen Auffassung von der Parteilosigkeit des Speaker, sondern die Möglichkeit, daß der Speaker sich der disziplinären Zurechtweisung durch den Obmann des Ausschusses unterwirft, erscheint unverträglich mit der jedem einzelnen Mitgliede gegenüber feststehenden Autorität des Speaker¹. Die Notwendigkeit, bei Stimmengleichheit durch sein Casting Vote zu dirimieren, ist auch in neuerer Zeit dem Speaker öfters auferlegt gewesen. Die englischen Parlaments-

¹ 1813 sprach Speaker Abbott sehr nachdrücklich gegen des irischen Führers Grattan Katholiken-Bill; 1821 und 1825 sprach sein Nachfolger Manners Sutton gegen die Aufhebung der die Katholiken berücksichtigenden Gesetze. (Hansard, 1st series [26], p. 332, 2nd series [13], p. 494, 435.) Im Jahre 1834 sprach der Speaker abermals gegen eine Bill, die den Nonconformisten Zutritt zu den Universitäten verschaffen wollte, 1856 Speaker Shaw-Lefevre in betreff der Verwaltung des British Museum. Seither hat der Speaker nur noch ein einzigesmal an der Debatte im Committee teilgenommen: am 9. Juni 1870 sprach Denison anlässlich einer unbedeutenden, aber ungerechtfertigten Budgetpost. (Notes from my Journal, p. 257.)

historiker verweilen besonders gerne bei dem Falle des Jahres 1805, als der Speaker Abbott in dem Ministeranklageprozesse gegen Lord Melville — dem letzten Impeachment, das sich seit hundert Jahren ereignet hat — dem Anklageantrage die Mehrheit durch seine Stimme verschaffte. May zählt im ganzen zehn Fälle für das 19. Jahrhundert auf. Seit dem Speaker Addington haben sich übrigens zwei Grundsätze für die Stimmabgabe des Speaker ausgebildet, die als festes Parlamentsrecht angesehen werden müssen: erstens gibt der Speaker seine Stimme womöglich so ab, daß die durch sie herbeigeführte Entscheidung nicht endgültig ist; er läßt, wenn dies irgend angeht, die Gelegenheit für eine nochmalige Entscheidung des Hauses offen. Zum Beispiel stimmte 1797 der Speaker Addington bei Stimmgleichheit für die Vornahme der dritten Lesung, um dem Hause zu nochmaliger Entscheidung Gelegenheit zu geben. Zweitens: bei meritorischen Entscheidungen gibt der Speaker seine Stimme frei nach eigener Überzeugung und bestem Gewissen ab und führt vor seiner Abstimmung die Gründe hierfür an, welche Erklärung in das Journal des Hauses aufgenommen wird¹. So gab Denison bei der Division über die Church Rates Bill die Erklärung ab, daß seiner Meinung nach der überwiegende Teil der öffentlichen Meinung die vorliegende Frage in einer zum Teile von der betreffenden Bill verschiedenen Weise lösen wolle; er halte es daher für seine Pflicht, die endgültige Ordnung dieser Angelegenheit lieber der Zukunft zu überlassen, als sie auf seine Verantwortung zu nehmen².

Die dem Speaker auferlegte völlige politische Passivität ist im Laufe des 19. Jahrhunderts weiter dahin ausgedehnt worden, daß er sich auch außerhalb des Hauses jeder politischen Tätigkeit und zwar selbst in seinem eigenen Wahl-

¹ Vgl. Palgrave, House of Commons, p. 83—85. Palgrave beschreibt aus eigener Erfahrung die Aufregung, die im Falle einer Stimmgleichheit — in der Parlementsprache *a tie* — zu herrschen pflegte. Vgl. auch darüber die Aufzeichnung Denisons anlässlich des Falles von 1861, wo durch die Stimme des Vorsitzenden die Entscheidung über die längst vielverhandelte Frage der Abschaffung der Kirchensteuer für mehrere Jahre hinausgeschoben wurde. (Notes from my Journal, p. 93 ff.)

² May, Parl. Pract., p. 347.

kreise enthalten müsse. Er ist somit der einzige Abgeordnete des englischen Unterhauses, der die Interessen seines Wahlkreises weder schriftlich noch mündlich vertreten darf. Ganz passend bezeichnet man daher in England den dadurch für diesen einzigen Wahlkreis herbeigeführten Zustand als eine praktische Wahltrechtung desselben (a practical disfranchisement). Treffend schildert diesen Zustand der neueste Historiker des Unterhauses in folgenden Worten: „Die Wähler des Speaker gehen nicht nur nicht zur Wahl, sie können entsprechend der heutigen Übung auch nicht von ihrem Vertreter, wie es üblich ist, verlangen, daß er für oder gegen eine Maßregel, die im Parlamente vorliegt, stimme. Da der Speaker niemals mit seinen Wählern zusammenkommt, um Politik zu discutieren, so ist eines der Hauptmittel moderner politischer Erziehung in ihrem Falle nicht vorhanden. Ebenso ist die politische Organisation im Wahlkreise des Speaker suspendiert. Denn ein moderner Speaker bedarf keiner localen Parteiorganisation, um seine Wiederwahl zu sichern. Die Zeitungen im Wahlkreise müssen naturgemäß von einer Kritik oder Commentierung des parlamentarischen Verhaltens ihres Vertreters absehen. In fast allen Beziehungen, welche die politische Vertretung ausmachen, ist der Wahlkreis unvertreten. In dem vom Speaker vertretenen Wahlkreise der Gegenwart ist das politische Leben so gut wie tot. Aber kein Wahlkreis beklagt oder bedauert diese zeitweilige und eigentümliche politische Entrechtung; vielmehr sieht sich der Wahlkreis geehrt durch die Ehre, die seinem Vertreter vom House of Commons und vom Lande erwiesen wird“¹.

Selbstverständlich nimmt der Speaker auch außerhalb des Hauses in der für das politische Leben Englands so wichtigen rein gesellschaftlichen Sphäre den von allen Seiten anerkannten höchsten Rang ein. Die ganze Lebensführung des Speaker bringt seine hohe Position zum Ausdruck. Man kann sagen, daß der Speaker einen förmlichen Hofhalt führt und daß ihn ein an den Hof eines Souveräns gemahnendes Zeremoniell umgibt. Er hält eine Reihe von feierlichen Banketten für das Haus und Empfänge (levees) ab, wozu die Mitglieder in

¹ Porritt, *The Unreformed House of Commons*, I. p. 481.

bestimmter Reihenfolge geladen werden. Treffend sagt eine neuere englische Charakteristik des Speakeramtes, daß dieses in Wahrheit viele der Attribute der Königswürde an sich trage. „Tatsächlich lebt der Speaker in einem königlichen Palaste. Er hat seinen eigenen Hof, seine eigene Zivilliste, seinen eigenen öffentlichen Haushalt. Man nähert sich ihm und wendet sich an ihn mit einem Zeremoniell und einer Deferenz, wie sie sonst nur dem königlichen Hause entgegengebracht ward. Denn er repräsentiert in seiner eigenen Person die Rechte und Privilegien aller Untertanen des Königs. In seiner eigenen Sphäre gilt sein Wort wie ein Gesetz und wird dieses Gesetz gebrochen, so hat er seinen eigenen Vollstreckungsbeamten, um solche Verletzungen zu sühnen. Von seinen Functionen, so vielfältig wie diejenigen des Souveräns selbst, sind manche staatsmäfsigen und zeremoniellen Charakters. Er trägt sein eigenes besonderes Amtsgewand, das andere nicht tragen dürfen. Vor ihm wird das Szepter getragen, das Symbol der Macht des Hauses, das er leitet. Und auf seinem Haupte trägt er die ganz besondere, seit Jahrhunderten hergebrachte Zier der großen Staatsperücke des Speaker. Er findet seinen Platz auf dem Thronstuhle, der gerade gegenübersteht dem Thronessel des Königs im Hause der Lords.“ „Wer wird also“, meint unser Autor, „bestreiten, daß Mr. Speaker in jedem Sinne, in welchem es nicht Hochverrat wäre, ihn so zu nennen, einen König darstellt¹?“ Die durch diese Worte treffend geschilderte, seit vielen Generationen herrschende hohe Auffassung von der Stellung des Speaker tritt selbstverständlich bei allen staatlichen Zeremonien deutlich hervor. Als „First Commoner“ des Reiches hat er seinen Platz unmittelbar hinter den Peers und jederzeit steht es dem Speaker frei, sich dem Träger der Krone namens des Hauses persönlich zu nähern und sein Begehren vorzutragen. Nur unter seiner Führung, nicht vereinzelt und allein, haben die Mitglieder des Hauses das Recht, vor dem König zu erscheinen und ihm mündlich die Wünsche des Hauses vorzulegen. Dieses ganze, von dem konservativen, das politische Symbol hoch bewertenden Sinne der Nation treulich gewahrte Zeremoniell soll aber immer

¹ Lummins, loc. cit. p. 6, 7.

nur zum Ausdruck bringen, daß der Speaker auch außerhalb des Hauses das ist, was er kraft Rechts im Hause vorstellt: der allen Parteien entzogene oberste Schiedsrichter und Lenker der Beratungen des Hauses und zugleich der alleinige Repräsentant der Würde und Majestät der gewählten Volksvertretung, die Verkörperung des Respects, der von allen Classen der Bevölkerung Englands traditionell jener hohen Körperschaft entgegengebracht wird, in der seit Jahrhunderten die Selbstregierung der englischen Nation ihren machtvollen Ausdruck gewinnt. Auch innerhalb des Hauses besteht ein durch das Herkommen von Jahrhunderten sanctioniertes Zeremoniell, das den Speaker umgibt. Nicht nur, daß er stets unter Voranschreiten des höchsten Executivbeamten des Hauses, des Serjeant-at-Arms, dem das Szepter des Unterhauses anvertraut ist, das Parlament betritt und verläßt, sondern auch in der zeremoniösen Haltung der Abgeordneten dem Vorsitzenden gegenüber drückt sich das Bestreben aus, die besondere Würde des letzteren hervorzuheben. Verstöße gegen dieses Zeremoniell werden bei jungen Abgeordneten mit oft kurzweiliger Zurechtweisung, bei dem, der sich bösen Willens dawider vergeht und die dem Speaker schuldige Achtung auch nur im geringsten bewußt verletzt, auch in unseren Tagen noch streng, ja selbst mit Verhaftung geahndet¹. Nach eng-

¹ Jedes Mitglied des Hauses hat beim Betreten und beim Verlassen des Saales seine Ehrfurcht vor dem Chair durch eine Verbeugung zu betätigen. Auch ist es den Abgeordneten streng verboten, bei der Bewegung im Parkett des Saales den Raum zwischen dem Redner und dem Speaker zu kreuzen. Der Speaker selbst verbeugt sich, ehe er seinen erhöhten Sitz besteigt, dreimal vor diesem, um auch hierdurch symbolisch der Würde des Platzes zu huldigen. Wie alt diese Vorschriften sind, zeigt Hookers Bericht (p. 144 und 155): „Wenn ein Abgeordneter in das Unterhaus eintritt, muß er seine pflichtschuldige und ehrerbietige Verbeugung machen und dann seinen Sitz einnehmen.“ „Wenn eine Person oder mehrere andere Personen, sei es als Boten oder weil um sie geschickt worden, in das Unterhause kommen, so soll der Betreffende durch den Serjeant hineingebracht werden und muß beim Eintritt eine tiefe Verbeugung machen, eine zweite in der Mitte des Saales, vor dem Speaker die dritte und desgleichen beim Hinausgehen“ (p. 147). Die *Lex Parliamentaria* berichtet p. 278: „Kein Mitglied, das in das Haus kommt oder seinen Platz verläßt, darf zwischen dem Speaker und dem Redner hindurchgehen; noch ist es erlaubt, den Saal zu kreuzen oder querüber zu gehen, während das Haus

lischem Common Law bildet die Verletzung der Ehrfurcht und des Gehorsams gegen jeden Richter ein besonderes, mit strengen Geld- und Haftstrafen belegtes Delict des gemeinen Rechtes. Es ist dies der sogenannte Contempt of Court. In analoger Weise ist dieses Delict auch auf diesen höchsten außerordentlichen Parlamentsgerichtshof ausgedehnt zugunsten und zum Schutze desjenigen, der als Leiter der Verhandlungen und als sichtbare Verkörperung der Würde dieses hohen Parlamentsgerichtshofes fungiert.

Zweites Kapitel.

Die Functionen des Speaker und seine Rechtsstellung.

Wir versuchen nun einen Überblick über die Functionen des Speaker zu gewinnen, die das ungeschriebene Parlamentsrecht, die Standing Orders und die Gewohnheit des Hauses, in zahlreichen Stellen seiner Journale verbrieft, festsetzen. Allerdings muß es genügen, diese Functionen nach einigen durch das Verfahren selbst gegebenen Gesichtspunkten zu gruppieren und kurz aufzuführen. Eine nähere Darstellung der einzelnen Functionen würde nur zu unleidlichen Wiederholungen führen; denn jedes der Befugnisse des Speaker entspricht bestimmten Bestandteilen des Verfahrens, die einzeln und in ihrem Zusammenhange nacheinander zur Darstellung gelangen [sollen]. Das Amt des Speaker ist eben keine ausgeklügelte, durch bestimmte abstracte Normen eingehegte Schöpfung, es ist vielmehr organisch zugleich mit dem Parlamente entstanden, mit diesem gewachsen und in unlöslichem Zusammenhange mit der Umänderung des Verfahrens selbst ausgestaltet worden. Und dieser Prozeß dauert auch jetzt noch fort. Auch jetzt bedeutet fast jede wesentliche Neuerung in den Einrichtungen des Parlamentsverfahrens ein Mehr oder Minder an Rechten oder Pflichten des Speaker.

tagt.“ Wie sich diese Sitten auf bestimmte Beschlüsse des Hauses zurückführen, zeigt der von Sir D'Ewes beurkundete Fall aus dem Parlamente von 1580. Auf Antrag von Sir John Croft durch das Haus wurde beschlossen: „dafs Mr. Speaker und die aus besseren Berufen stammenden Mitglieder des Hauses in höflicher und passender Weise bei Schluß der Sitzung weggehen sollen und zwar aus Ehrfurcht vor dem Hause, und dafs sie dabei sowie beim Eintreten eine tiefe Verbeugung machen sollen, und nicht in unziemlicher Weise sich hinausdrängen und stoßen.“ (D'Ewes, Journals 282, col. 2.)

Gerade die großen Umarbeitungen der Geschäftsordnung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts gewähren dem Vorsitzenden neue Befugnisse von so weitgehender discretionärer Natur, wie sie ihm nach der historischen Geschäftsordnung keineswegs zugestanden hatten. Immerhin aber lassen sich die Functionen des Speaker nach zwei Hauptrichtungen scheiden. Er ist einmal der Repräsentant des Hauses der Gemeinen nach aufsen, gegenüber Krone, Lords und allen anderen Staatsorganen. Von daher hat sein Amt den Namen: er ist der Fürsprecher, der Sprecher des Hauses. Als Repräsentant des ganzen Hauses genießt er die oben geschilderte hohe Stellung im öffentlichen Leben Englands, als solcher erfüllt er aber auch eine Reihe spezieller, staatsrechtlich wichtiger und genau normierter Pflichten. Sodann ist er — den Fall seiner Behinderung ausgenommen — der ausschließliche Leiter der Verhandlungen des Hauses, der Hüter und Wächter der ordnungsmäßigen Tätigkeit der Körperschaft. Diese Function bildet die Grundlage für seine Rechts- und Ehrenstellung nach aufsen und muß daher zuerst in Betracht genommen werden.

Der Speaker führt regelmäsig den Vorsitz in allen Plenarversammlungen des Unterhauses, und nur wenn und insoweit er sich dazu aufserstande fühlt, haben seine später zu nennenden Stellvertreter das Recht und die Pflicht, auf Verlangen des Speaker den Vorsitz an seiner Statt zu übernehmen. Sowohl dann wie während der Beratungen des Hauses als Committee verweilt der Speaker stets im Parlamentspalaste und muß jederzeit bereit sein, zu erscheinen.

Die Rechte des Speaker als Vorsitzenden bilden insgesamt die Präsidialgewalt. Dieselbe äußert sich sowohl in einer Reihe von Gewährungen, die von dem Vorsitzenden ausgehen, als in Verboten. Zunächst die letzteren.

Während der Sitzungen obliegt dem Sprecher allein und ausschließlich die Prävention jeder Störung der Beratungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Ordnung im Hause. Ihm allein steht die Befugnis zu, jede im Hause sich er eignende Ordnungswidrigkeit, sei es aus eigenem Antrieb oder auf Zuruf (Order! Order!) aus der Mitte des Hauses festzustellen und den Bestimmungen der Geschäftsordnung gemäfs zu beheben. Zu diesem Behufe übt er die ganze, durch die

Standing Orders und und das ungeschriebene Gewohnheitsrecht des Hauses formulierte Disziplinargewalt des Vorsitzenden aus, indem er zuwiderhandelnde Mitglieder zur Ordnung ruft und für den Fall weiteren Beharrens mit den geschäftsordnungsmäßig zu verhängenden Zensuren belegt. Von ihm ergeht an dasjenige Mitglied, das der Ehre eines Mitgliedes durch beleidigende Worte nahegetreten ist oder sonst durch unparlamentarisches Benehmen die Würde des Hauses verletzt hat, die Aufforderung zur Zurücknahme der beanstandeten Worte und zur öffentlichen Abbitte. Er verhängt über denjenigen, der sich dieser Aufforderung widersetzt, die geschäftsordnungsmäßigen Strafen, nachdem das Haus darüber Beschlufs gefaßt. In dieser Richtung sind, wie wir aus dem geschichtlichen Teile wissen, die alten Vollmachten des Speaker durch die Reform der Geschäftsordnung wesentlich verstärkt und erweitert worden. Die schwerste, dem alten Rechte angehörige Form der Bestrafung wegen Ungehorsams wider das Parlament und den Speaker, — des parlamentarischen Contempt of Court — nämlich die Verhaftung und darauf folgende gefängliche Verwahrung eines Mitgliedes, kann allerdings nur auf ausdrücklichen Beschlufs des Hauses geschehen; aber auch hier leitet der Speaker die Vollziehung.

Die positive Richtung der Präsidialgewalt schließt vor allem die Leitung der Beratungen und gesamten Geschäftserledigung seitens des Hauses in sich. Damit ist die ganze Fülle der möglichen Tätigkeit des Unterhauses bezeichnet, wie sie inhaltlich unbegrenzt, formell durch das Parlamentsverfahren erfaßt, geordnet und geregelt erscheint. Die Stellung des Speaker wird auch hier äußerlich scharf durch die Form zum Ausdruck gebracht. An ihn und nicht an das Haus richtet sich die Ansprache jedes Redners. Diese Vorschrift wird streng gewahrt, jede formelle Allocution des Hauses würde als Verletzung der Geschäftsordnung sofort zurückgewiesen werden¹.

¹ Dieser in continentalen Parlamenten bisweilen mißverständene Zug des Zeremoniells des englischen Unterhauses hat seine gute historische Berechtigung. Er rührt aus den Zeiten her, in denen der Speaker tatsächlich das war, was sein Name ansagt, nämlich der Prolocutor der Gemeinen, das heißt der Verdolmetscher des Willens des gesamten Unterhauses. In jener

Der Speaker ist es ferner, der ausschliesslich das Wort erteilt. Mit allem Nachdruck muß hier schon darauf hingewiesen werden, daß das englische Unterhaus heute ebenso, wie vor Jahrhunderten, keine Rednerliste kennt. Jedes Mitglied ist dann berechtigt, zu reden, wenn es ihm gelingt, das Auge des Speaker auf sich zu ziehen (to catch the speakers eye) und sobald ihm der Vorsitzende das Wort durch einen Wink erteilt. Im Streitfalle entscheidet nicht er, sondern das Haus endgültig, wem das Recht, zuerst zu sprechen, gebührt. Unter des Speaker Aufsicht wird ferner fortdauernd die Tagesordnung in der durch die Standing Orders vorgeschriebenen Form festgesetzt. Die wichtigste und, wie sich noch näher zeigen wird, politisch einflußreichste Function ist ihm aber damit gegeben, daß er ausschliesslich und endgültig darüber entscheidet, ob ein eingebrachter Antrag oder ein Amendement zu einem solchen geschäftsordnungswidrig oder zulässig ist. Damit ist dem Speaker bei der ihm traditionell von allen Parteien des Hauses stets zuerkannten unvergleichlichen Autorität eine außerordentliche Macht gegeben, ja unter gewissen Umständen auch ein directer Einfluß eröffnet auf den Umfang bestimmter legislatorischer Actionen¹.

Zeit war es selbstverständlich, daß, soweit Beratungen unter den Rittern und Bürgern vor Beschlussfassung über die vom König ausgesprochenen Subsidien oder beim König anzubringenden Beschwerden stattfanden, das Bestreben jedes Abgeordneten darauf gerichtet sein mußte, sich so viel als möglich dem Dolmetscher des Hauses verständlich zu machen, damit er erfahre, was der Wunsch des Hauses sei. Zu diesem Zwecke richtete selbstverständlich jeder Abgeordnete seine Worte an den Speaker. Diese Übung ist längst zu einer, in ihrem Ursprung vergessenen Formel geworden, vollends seitdem die Abgeordneten weder zum Speaker noch zur Krone, sondern zur Nation zwecks Beeinflussung der öffentlichen Meinung sprechen.

¹ Gerade neuere Beispiele zeigen, daß es auf diese Weise dem Speaker in die Hand gegeben erscheint, gewisse Gegenstände von der Beratung im Hause für längere Zeit, bisweilen sogar für die Dauer der Session, vollständig auszuschließen und dadurch selbst auf das Schicksal der Regierung maßgebenden Einfluß zu gewinnen. Dies wird durch die außerordentlich fein ausgearbeiteten Normen der Geschäftsordnung über die Reihenfolge der Beratungsgegenstände wesentlich unterstützt. Hierüber wie über den jüngsten besonders lehrreichen Fall der Anwendung dieser Macht des Speaker zugunsten der Regierung vgl. unten im 7. u. 8. Abschnitt.

Nicht minder wichtig ist die Function des Sprechers bei der Abstimmung. Er allein stellt die Fragen an das Haus, constatiert die Mehrheit und führt überhaupt die Oberleitung über den oft verwickelten Vorgang der Abstimmung. Vor allem aber leitet er die Debatte nicht nur dadurch, daß es schliesslich von ihm abhängt, wer reden soll, wobei traditionell zwischen beiden Seiten des Hauses gewechselt wird, sondern auch dadurch, daß er die Regeln der Geschäftsordnung über die Debatte in allen Stücken in Wirksamkeit erhält. Zu diesem Zwecke kann er jederzeit selbst das Wort ergreifen und jeden Redner unterbrechen: immer muß er ruhig und ohne Widerrede angehört, immer muß seinen Weisungen Folge geleistet werden. Die einzelnen Grundsätze, die die Geschäftsordnung über die Debatte sowie über parlamentarisches Verhalten und Redeweise der Abgeordneten aufstellt, werden uns später beschäftigen. Hier genügt es festzuhalten, daß die so unübersehbar reiche, Jahrhunderte alte Tradition hierfür feste Anschauungen, Conventionen gebildet hat, die den Speaker in seinem Vorgehen leiten müssen. Nie wird das Recht des Vorsitzes in Ansehung der Debatten so aufgefaßt, daß etwa dem Speaker zustehe, eine völlig neue, rein individuelle Anschauung über das, was in der Debatte prinzipiell zulässig ist oder nicht, zum Ausdruck und zur Durchführung zu bringen. Die dem englischen Parlamentsrechte eigene Anschauung ist vielmehr die, daß die Geschäftsordnung, das in den Journalen niedergelegte Recht der Präzedenzfälle sowie die traditionelle Sitte die eigentlichen festen Zügel sind, durch welche die Tätigkeit des Hauses in Form und Ordnung erhalten werden soll: und daß der Speaker derjenige ist, der diese Zügel in hergebrachter Weise zugleich mit fester und doch vorsichtiger Hand hält und an ihnen das Haus leiten soll. Nicht aber ist es seines Amtes, darauf zu sinnen, wie er neue Zügel und Zäume aus eigener Machtvollkommenheit dem Hause anlege. Immer gilt der Grundsatz: der Speaker ist nicht der Herr des Unterhauses, sondern sein Repräsentant, sein Führer und autoritativer Berater in allem, was das Verfahren und die Form betrifft. Deshalb aber fehlt ihm nicht, wenn es notwendig ist, die Möglichkeit und die Berechtigung zur Initiative, wenn es gilt, unparlamentarische Vorgänge oder solches Benehmen zu tadeln

und Einhalt zu gebieten. Nur soll er sich stets vergewissern, daß er bei allen wesentlichen Entscheidungen und zumal bei Neuerungen der Praxis mit der durchschnittlichen Meinung im Parlamente übereinstimme. Im gewöhnlichen Verlauf der Dinge kann bei der Fülle von Präzedenzfällen über die Entscheidung des Speaker für den Kenner der Geschäftsordnung kein Zweifel bestehen; die Aufgabe des Speaker wird nur dann schwierig, wenn er sich neuen Situationen gegenüber sieht. Auch dann muß und wird der Speaker stets versuchen, seine Entscheidung aus bereits bestehenden Vorschriften oder Präzedenzfällen logisch abzuleiten. Die große Zahl dieser letzteren, die elastische Natur, die gewohnheitsrechtlichen Normen notwendig anhaftet, endlich die parlamentarisch-juristische Schulung in der Interpretation solcher Gewohnheitsrechte erleichtern außerordentlich die Eingliederung neuer Tatbestände unter das bestehende Recht. Gerade darin liegt nun auch die Gewähr, daß die Tradition, auf der ja der größte Teil des Parlamentsverfahrens beruht, nicht in Erstarrung gerät, und darin liegt das Mittel, um den in längeren Zeiträumen doch oft wesentlich veränderten Verhältnissen immer wieder durch Schaffung neuer Präzedenzfälle Rechnung tragen zu können und den aus letzteren sich ergebenden neuen Anschauungen über parlamentarische Form und Sitte autoritativen Ausdruck zu verleihen. Hierin liegt vielleicht die schwierigste und verantwortungsvollste, jedenfalls die höchste Aufgabe des Speaker. Denn es wird vorausgesetzt, daß der Speaker das ganze Labyrinth der Präzedenzfälle der auf Jahrhunderte zurückgehenden Praxis, soweit sie nicht völlig obsolet geworden ist, beherrsche und fähig sei, für neue Fragen und neue Situationen durch Auslegung der Präzedenzfälle die beste Lösung zu finden. Man kann diese Tätigkeit des Speaker, die vielleicht das wichtigste und schwierigste Stück seiner Amtswirksamkeit bildet, am besten verstehen, wenn man sich die Stellung des englischen Richters nach Common Law vor Augen hält. So wie dort das unübersehbare, vielmaschige Netz des Common Law zwar den Richter tausendfältig in seinen Entscheidungen bindet, ihm aber auch wieder tausendfältig die Möglichkeit gibt, unter Benützung des in Präzedenzfällen aufgespeicherten, ungeschriebenen Rechtes das Recht selbst durch

Auslegung zu erweitern, neues Recht zu schaffen, geradeso steht auch der Speaker dem Parlamentsrechte gegenüber. Auch hier dehnt sich hinter der verhältnismäßig sehr beschränkten Reihe positiver, gesetzter Normen das unübersehbare Feld Jahrhunderte langer Parlamentsrechtsübung, wie sie in den Journalen des Hauses beurkundet liegt. Und auch hier ist damit dem Speaker die Möglichkeit gegeben, neues richterlich gewonnenes Recht aus dem alten heraus zu entwickeln: eine Function, die man als die höchste, dem Speaker zustehende Befugnis bezeichnen muß.

Gewiß darf dabei aber nicht übersehen werden, daß, streng juristisch betrachtet, das Haus jederzeit der einzige und unumschränkte Herr über seine Geschäftsordnung ist. Dies tritt selbstverständlich vor allem darin hervor, daß das Haus jederzeit die Regeln seiner Geschäftsordnung abändern kann; und zwar bedarf es im Unterhause, wie schon oben bemerkt worden ist¹, hierzu keines besonderen Verfahrens, auch keiner qualifizierten Majorität. Tatsächlich ist die Abänderung der Geschäftsordnung nirgends so geringen Schwierigkeiten unterworfen, wie im House of Commons. Solange aber die Geschäftsordnung nicht abgeändert ist, sind die in ihr enthaltenen Normen, gleichviel, ob sie auf besonderem Beschluß des Hauses beruhen oder auf gewohnheitsrechtlicher Übung, dem Speaker zur ausschließlichen und pflichtmäßigen Handhabung, Erläuterung und Anwendung im einzelnen Falle anvertraut. Wohl bleibt prinzipiell die oberste Autorität des Hauses gewahrt: bezeichnend genug lautet ein ausdrücklicher Beschluß des Unterhauses schon im Jahre 1604 dahin, daß der Speaker in Streitfragen, wenn die Präzedenzfälle des Hauses nicht genügen, die Entscheidung dem Hause vorzulegen habe²; es liegt aber in dem discretionären Ermessen des Speaker allein, darüber zu urteilen, ob und wann er diese Entscheidung des Hauses anrufen wolle. Insofern er dies nicht für notwendig hält, ist seine Entscheidung endgültig. Bei der bedeutenden Zahl

¹ Vgl. S. 261.

² „On the 27th of April 1604 agreed for a rule, that if any doubt upon a bill, the Speaker is to explain but not to sway the House with argument or dispute.“ Hatsell, II. p. 227.

von Präzedenzfällen kann es sich nun nicht allzu oft ereignen, daß es dem Speaker nicht möglich wäre, in mehr oder weniger zwingender Folgerung aus solchen Vorentscheiden die Richtschnur für sein Handeln ohne Befragung des Hauses zu finden. In der Tat ist es nur selten vorgekommen, daß der Speaker, anstatt aus eigenem Ermessen die *Rule of the Chair* zu geben, für einen speziellen Fall die Entscheidung des Hauses anrief. Hat der Speaker aber einmal entschieden, so gibt es weder eine Weigerung gegen seinen Spruch noch auch eine Discussion über diese Entscheidung seitens des Hauses.

Daraus geht nun hervor, daß im englischen Unterhause eine Geschäftsordnungsdebatte in dem Sinne, wie sie in den continentalen Parlamenten eine fast traurige Berühmtheit erlangt hat, einfach nicht vorkommen kann. Jedem Mitgliede des Hauses steht es frei, ja es obliegt ihm die Pflicht, dann, wenn seiner Auffassung nach die Geschäftsordnung verletzt ist, den Speaker darauf allsogleich aufmerksam zu machen oder bei Unklarheiten des Verfahrens an den Speaker Anfragen zu stellen. Zu diesem Zwecke ist es gestattet, in parlamentarischer Weise durch Zuruf sich bemerkbar zu machen und in knappen Bemerkungen den betreffenden Tatbestand vorzulegen¹. Hierauf aber entscheidet der Speaker, wie gesagt, inappellabel. Ein Eingreifen weiterer Mitglieder des Hauses, eine Debatte über die Geschäftsordnung ist ausgeschlossen. Nur auf einem einzigen und umständlichen Wege kann eine solche Debatte herbeigeführt werden und zwar in der Form, daß unter gebührender Anmeldung des Antrages für einen künftigen Sitzungstag ein Tadelsvotum gegen den Speaker proponiert wird². Es bedarf keiner Ausführungen

¹ „Interruptions are the commonest things, that occur in our debates“ ... „(they) are the very salt of our debates.“ „It can never be said, that interruptions per se are disorderly.“ (Aus der Rede des Abgeordneten Blake in *Hansard* (107), p. 1041.)

² Vgl. den jüngsten Fall dieser Art, der in der Debatte über den Antrag *Mooney* vom 7. Mai 1902 vorliegt. Der Speaker hatte in der Sitzung vom 20. März 1902 den irischen Abgeordneten *Dillon* mit der Zensur belegt und *Dillon* war suspendiert worden, weil er den Colonialminister *Chamberlain* durch einen Zwischenruf beleidigt hatte. *Dillon* war aber vorher durch eine Bemerkung des Ministers schwer angegriffen worden. Da der Speaker trotz Aufforderung *Dillons* und der *Iren* es unterlassen

zum Beweise dafür, daß dies ein abnormaler und seltener Vorgang ist, der nur in einer durch die Umstände vollständig gerechtfertigten Situation vom Hause zugelassen würde¹. Es würde nach englischer Auffassung der hohen Stellung des Speaker und seiner Würde schlimmsten Eintrag tun, wenn, von solchen vereinzelt und wichtigen Beschwerden über die Handhabung der Geschäftsordnung abgesehen, es jedem einzelnen Mitgliede freistünde, in jedem beliebigen Augenblicke die Autorität des Speaker in Frage zu ziehen, und der Vorsitzende genötigt wäre, jedem Mitgliede jederzeit Rede und Antwort zu stehen². Gewiß ist das Haus die oberste Instanz, der auch der Speaker untergeordnet ist, aber ebenso sicher steht die Autorität des Vorsitzenden über die jedes einzelnen Mitgliedes hoch erhoben. Solange nun nicht die Willensmeinung des Hauses in der bestimmten Form angerufen ist, muß die Autorität des Speaker gegenüber dem Zweifel eines einzelnen Mitgliedes endgültig feststehen. So wenig in einem Gerichtshofe der Richter nach Verkündigung seines Spruches sich in eine Discussion über diesen oder seine Entscheidungsgründe mit den Parteien, denen Recht gesprochen wurde, oder mit dem Publicum einläßt, ebensowenig kann nach englischer Auffassung dem Schiedsrichter über den parlamentarischen Streit solche Selbstherabsetzung zugemutet werden. Natürlich muß dabei immer festgehalten werden, worauf an anderer Stelle schon nachdrücklich hingewiesen wurde, daß die besonderen

hatte, auch Chamberlain zur Ordnung und Zurücknahme seiner Worte zu verhalten, wurde nun von seite der Iren ein besonderer Tadelsantrag gegen den Speaker eingebracht, der selbstverständlich mit großer Mehrheit abgelehnt wurde. (Hansard 1902 (107), p. 1020—1050.)

¹ Vgl. Balfours Rede (Hansard (107), p. 1031—1037), worin festgestellt wird, daß seit 80 Jahren kein Tadelsantrag gegen den Speaker vorgekommen ist. Ein früherer Präzedenzfall findet sich im Jahre 1777. Vgl. Parl. Hist. vol. 19 p. 227 ff.

² Wie sehr diese Regeln dem englischen Unterhause in Fleisch und Blut übergegangen sind, zeigt die Debatte vom 20. Mai 1902, in der selbst der Führer der Iren, John Redmond, dieses ganze Recht klar und mit voller Billigung auseinandersetzte. Hansard (107) p. 1025. Er fügte aber wohlweislich hinzu: „But such power as that vested in the chair would be intolerable, unless there existed in the House itself the power of reviewing under proper conditions those decisions and, if no such power existed, — then freedom of discussion would be a thing of the past.“

Bedingungen des parlamentarischen Lebens im englischen Unterhause, die ungeheure Macht der Tradition daselbst, das gemeinsame Interesse aller, wenn auch sonst durch die Parteilung geschiedener Elemente, an der Aufrechterhaltung dieser Tradition und der Höhe parlamentarischen Lebens, die unentbehrlichen Voraussetzungen für diesen ganzen Mechanismus sind. Auch hier sind es nicht die Normen und nicht juristische Formeln, sondern die historisch gegebenen, psychischen Factoren, auf denen die ungestörte Arbeit einer so complizierten Einrichtung, wie die moderne Repräsentativverfassung, beruht.

Wie die Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung überhaupt, so obliegt dem Speaker als Amtspflicht ganz besonders noch die Bewahrung jener Grundsätze des Parlamentsrechtes, die unter dem Begriffe des Privilege zusammengefaßt, die Summe der alten Sonderrechte des Hauses ausmachen. So wie er noch heute vor der Barre des Oberhauses bei der Eröffnung des Parlamentes von der Krone die Bestätigung dieser Privilegien in der seit Jahrhunderten üblichen Weise erfordert und zugesagt erhält, so ist der Speaker auch dauernd der Wächter über die unangetastete Erhaltung dieser Rechte und Privilegien gegenüber den Eingriffen in dieselben aus der Mitte des Hauses oder von aussen. Er hat unverzüglich aus eigener Machtvollkommenheit wider jeden Eingriff oder Versuch eines solchen einzuschreiten und die Entscheidung des Hauses einzuholen, wenn in einem bestimmten Tatbestande seinem Ermessen nach ein Breach of Privilege, ein Privilegienbruch, vorliegt. Daher muß, wenn sich ein solcher Privilegienbruch in einem Ausschusse ereignet, dessen Sitzung sofort abgebrochen, der Speaker herbeigeholt und ihm Bericht erstattet werden. Auch hier obliegt dem Vorsitzenden wieder die wichtige richterliche Function, nach freiem Ermessen mit Rücksicht auf die Präzedenzfälle darüber zu urteilen, ob ein Privilegienbruch vorhanden und damit für die besondere Tätigkeit des Hauses solchen Eingriffen gegenüber der Anlaß gegeben sei. Und auch hier gilt wieder, was schon oben von der Tätigkeit des Speaker in der Auslegung der Geschäftsordnung gesagt wurde, daß sein freies Ermessen immer gebunden bleibt an die allerdings oft weitgehende und elastische Auslegung der in den Journalen des Hauses verzeichneten Präzedenzfälle.

Von diesem Gesichtspunkte aus ist nun der für die moderne Auffassung von dem parlamentarischen Präsidium in England entscheidende Charakterzug des Speakeramtes zu erfassen, von dem aus sich das volle Verständnis für das Wesen der englischen Lösung dieses staatsrechtlichen und politischen Problems erschließt: nämlich der dominierende richterliche Charakter des Speakeramtes. Die längst endgültig erfolgte historische Ausbildung der völligen Unparteilichkeit des Speaker ist die Voraussetzung und zugleich der klarste Ausdruck für diese Tatsache. Seitdem es ein House of Commons im modernen Sinne gibt, sind richterliche Züge an diesem Organ deutlich hervorgetreten; aber im letzten Grunde hängt die Ausgestaltung der richterlichen Function zum bestimmenden Element im Speakeramte mit der Ausbildung des Systems der parlamentarischen Parteiregierung zusammen. Nachdem einmal die Regierung Englands in die Hände einer gewählten Mehrheit eines in Parteien zerfallenden Parlamentes gelangt war, wäre es unerträglich gewesen, wenn der Vorsitz und mit ihm die Geschäftsordnung gleichfalls dauernd zum Object des Parteikampfes geworden wäre. Der Streit der Parteien im unreformierten englischen Unterhause des 18. Jahrhunderts erscheint entsprechend dem durch das corrumpierte Wahlrecht geschaffenen oligarchischen Charakter der Parteien gewifs nur allzu oft als politisches Spiel verschiedener Fractionen ein und derselben herrschenden Classe. Wie dem nun auch sein mag, eines ist sicher: das englische Unterhaus hat es längst als Ehrenpflicht und als selbstverständlich angesehen, daß die Regeln dieses Spieles unangreifbar bleiben müssen für jeden der Mitspielenden. Sowie gleichzeitig das Richtertum der ordentlichen Gerichte Englands sowohl aus der Machtsphäre der Krone wie des Parlamentes vollständig ausgeschaltet wird, so entwickelt sich in derselben Periode unwiderstehlich die Notwendigkeit, den Speaker als unparteiischen und unantastbaren Hüter der Regeln des parlamentarischen Verfahrens, als wirklichen Richter über den Parteienstreit hinwegzuheben. Die unten folgende geschichtliche Darlegung wird diese Entwicklung vollständig klarstellen.

Im übrigen zeigen auch rein äußerliche Momente, daß es weit mehr als eine bloße Analogie ist, wenn der Speaker

des modernen Unterhauses vor allem als der Richter und zwar der einzige Richter nach Parlamentsrecht aufgefaßt wird. So wie seine Kanzlei der Gerichtshof des Speaker (Speakers Court) heißt, so wird auch seine Entscheidung mit dem technischen Ausdruck des englischen Rechtes für die richterliche Verfügung bezeichnet als Ruling of the Chair. So erscheint der moderne Vorsitzende als Richter, der nach freiem Ermessen und völlig unparteiisch die Normen der Geschäftsordnung anzuwenden hat, indem er mit sicherer und doch feinfühligter Hand die zwischen den politischen Prozeßparteien, der Majorität und Minorität, durch die Geschäftsordnung und durch Übung von Jahrhunderten geschaffenen Rechtsbeziehungen in seiner Hand festhält; indem er weiter dafür sorgt, daß Mehrheit und Minderheit die Kräfte, die Waffen, die in in dieser Geschäftsordnung dem Starken und dem Schwachen gegeben sind, uneingeschränkt benützen können. Ebenso aber muß er auch gleich einem Richter darüber wachen, daß beides, sowohl das Andrängen der Mehrheit wie der Widerstand der Minderheit im Geiste der Geschäftsordnung, im Geiste des gesamten parlamentarischen Lebens geschehe. Nur wenn man den Speaker als Richter auffaßt, ist auch seine Stellung zur Geschäftsordnung auf der einen Seite, zum Hause auf der anderen Seite vollkommen verständlich. Denn so, wie über dem Richter und den Parteien das Gesetz, so steht über dem Speaker und dem Hause die feste Tradition, stehen die ungeschriebenen Normen des Parlamentsrechtes. Dieses Recht anzuwenden, Licht und Schatten zwischen dem Hause und dem einzelnen Mitgliede sowie zwischen den Parteien des Hauses zu verteilen im Geiste und gemäß den Vorschriften jenes Parlamentsgesetzes, das ist die wesentliche und wichtigste Aufgabe des Speaker. Diesen Geist des Parlamentsrechtes zu erfassen, ist ein fester Standpunkt damit gegeben, daß alle Bestimmungen des Parlamentsrechtes, so verschiedenartig sie sind, selbstverständlich doch sämtlich nur auf einen Zweck hinauslaufen: nämlich die Tätigkeit des Parlamentes in regelmässigem Fortgang zu erhalten und auf jeden Fall die Besorgung der Staatsgeschäfte, die ohne den geordneten Verlauf der Verhandlungen des Unterhauses unmöglich wäre, zu sichern. Hierin ist aber ebenso die unverzügliche Durchführung der dem Parlament von der Regierung

vorgelegten Gesetzentwürfe inbegriffen, wie auch anderseits unter gewissen Umständen die der Minderheit zu wahrende Möglichkeit, mit Hilfe der Geschäftsordnung Entscheidungen des Parlamentes bis zu einem gewissen Grade hinauszuziehen, ja unter Umständen selbst hintanzuhalten. Beides kann je nach den Verhältnissen eine Staatsnotwendigkeit sein, zu deren Sicherung in gleicher Weise die Geschäftsordnung und ihre Handhabung durch den Speaker zu dienen hat. Schutz der Majorität gegen Obstruction, Schutz der Minorität gegen Vergewaltigung durch die Mehrheit sind gleichermaßen Pflichten des Vorsitzenden. Darin erschöpft sich gewissermaßen das hohe Amt des unparteiischen Wächters über die Unverletzlichkeit jenes Rechtes, unter dessen Ägide allein das neuzuschaffende Gesetzesrecht legal zustande kommen kann.

Es erübrigt nunmehr, einen Blick auf die Functionen des Speaker zu werfen, die sich über den Bereich des Unterhauses hinweg in die Außenwelt erstrecken. Nach außen hin ist der Speaker nicht nur der zeremonielle Vertreter, sondern auch der einzige staatsrechtlich zulässige Repräsentant des Hauses. Als „Mund des Unterhauses“ teilt er dessen Beschlüsse in der dafür vorgeschriebenen Weise nach außen mit, spricht den Dank des Hauses aus, verkündet Tadelsvoten, Ermahnungen, feierliche Erklärungen, wie sie das Haus beschlossen hat. Durch ihn ausschließlich verkehrt das Haus unmittelbar mit der Krone. In feierlichem Aufzuge begibt sich der Speaker zum Souverän, um ihm die Adresse des Hauses zu überreichen, er erscheint an der Spitze der Abgeordneten vor der Barre des Oberhauses, sobald daselbst der Souverän persönlich oder durch Vertretung erscheint, er empfängt die durch ein Mitglied des Hauses, das dem Cabinet angehört, überbrachten königlichen Botschaften; an ihn gehen die vom House of Lords beschlossenen Abänderungen zu Bills, die das Unterhaus passiert haben, und er hat darüber zu entscheiden, ob und inwiefern etwa in solchen Amendements wie auch in anderen Schritten des Oberhauses möglicherweise ein Bruch der Privilegien des Unterhauses vorliege. Der Speaker allein bringt aber auch alle Beschlüsse des Hauses, die unmittelbar nach außen sich wenden, zur Ausführung. Unter des Speaker Autorität ergehen Vorladungen an Zeugen, die das Haus einvernehmen will, an

Privat- oder Amtspersonen, denen das Haus eine Rüge erteilen will; er fertigt auf Grund der Beschließung des Hauses die Verhaftsbefehle gegen Personen aus, die sich wider den hohen Parlamentsgerichtshof vergangen haben, und er läßt diese Verhaftsbefehle durch die ihm zur Verfügung stehenden Unterorgane ausführen; endlich liegt auch in seiner Hand die ganze Tätigkeit, die zur Erhaltung der legalen Vollzähligkeit des Parlamentes notwendig ist. Von ihm gehen die formellen Verordnungen (Warrants) aus, auf Grund deren die Writs of Election, die Wahlausschreiben, zu ergehen haben und zwar auch bei den während der Prorogation vorkommenden Vacanzen. Selbstverständlich ist der Speaker auch das Oberhaupt des gesamten Kanzlei- und Archivwesens des Unterhauses; an ihn gelangen alle Schreiben und Actenstücke, die das Haus als Ganzes betreffen, und ebenso teilt er die an ihn gelangten Schreiben und Actenstücke mit, wobei ihm allerdings ein discretionäres Recht zusteht, unter Umständen auch Schriftstücke dem Hause vorzuenthalten. Hierbei gilt als Regel, daß jedes vom Speaker verlesene Schriftstück allsogleich auf den Tisch des Hauses niedergelegt und sodann vollinhaltlich in die Protokolle und Journale des Hauses eingetragen werden muß. Sämtliche Unterbeamten dieser Kanzlei des Unterhauses, des Gerichtshofes des Speaker (Speakers Court), stehen ausschließlicly unter des Speaker Directiven.

So liegt also das ganze complizierte Getriebe der parlamentarischen Maschine des Unterhauses in der Hand des Speaker. Man sieht, so hoch die Ehre dieses Amtes dessen Träger vor der Nation emporhebt, so groß ist auch die Verantwortung, die er trägt, so bedeutend sind die Anforderungen, die an seine Fähigkeit und an seinen Charakter gestellt werden. Nichts zeigt besser die unvergleichlich große moralische und geistige Gesundheit und Festigkeit, die in der regierenden Classe Englands seit Jahrhunderten lebt, als die lange Reihe der tüchtigen und starken Männer, die seit Beginn der parlamentarischen Regierung den Stuhl des Speaker nacheinander innegehabt haben. Nicht durch das, was man Größe und Heroismus nennt, ragen diese Männer hervor, ja man kann ruhig behaupten, solche Eigenschaften würden in dem ganzen, geschichtlich gegebenen Charakter des Amtes keinen Unter-

grund finden: sondern das, was für alle diese Männer charakteristisch erscheint, ist die Bewährung allgemein menschlicher Eigenschaften des Charakters wie des Geistes. Es sind nicht die führenden Geister in der Politik des Landes, die wir in den Reihen der Speaker zu suchen haben, sondern durchwegs Vertreter des tüchtigen Durchschnittes der regierenden Classe. Dafs nun dieser Durchschnitt so hoch ist und andauernd auf gleicher Höhe verläuft, dafs immer wieder aus den Reihen der einfachen Mitglieder des Unterhauses ein oft bis dahin nur im engen Kreise gekannter Gentleman dieses schwere Amt — seit zwei Jahrhunderten, kann man sagen, ausnahmslos — in seiner geschichtlichen Höhe erhalten hat, dafs jeder neue Speaker mit dem Amte moralisch und geistig gleichsam sichtbar wächst, das muß man allen Ernstes als einen Beweis der politischen und moralischen Tüchtigkeit der Nation selbst ansehen. Die immer wieder bewährte Arbeitskraft und Ordnungsliebe in der Führung der Parlamentsgeschäfte, die unverbrüchlich festgehaltene hohe Auffassung von dem Amte sowie die seit Generationen fortgepflanzte Überlieferung unnahbarer persönlicher Ehrenhaftigkeit und politischer Parteilosigkeit: diese Eigenschaften in Verbindung mit einer Fülle oft erstaunlicher Lebensweisheit in der Behandlung der Menschen und einem sicheren Blicke in der Behandlung der Geschäfte, das sind die großen historischen Charakterzüge der Speaker, wie sie in langer Reihe von dem Blicke des Parlamentshistorikers erfaßt werden.

An dieser Stelle ist es wohl angebracht, einen kurzen Blick auf Umfang und Wesen des Privilege, dessen oberster Wächter der Speaker ist, zu werfen. Wie schon in der Einleitung bemerkt wurde, liegt es nicht in dem hier verfolgten Plane, das Recht des Privilege an und für sich in diese Darstellung einzubeziehen. Dieses Stück des englischen Parlamentsrechtes bildet ein historisch-politisches Problem von größter selbständiger Bedeutung, das zu erschöpfender Erfassung auch besondere Behandlung erfordert. Es müssen also die nachfolgenden Andeutungen genügen, die sich auf das für das Verständnis des Verfahrens Notwendige beschränken.

Die Gesamtheit des parlamentarischen Privilegienrechtes erscheint, wenn man der trefflichen Behandlung dieses Stoffes durch Anson folgt, in zwei Gruppen geteilt, von denen die eine die vom Speaker bei seiner Bestätigung postulierten Freiheiten enthält, die andere die nicht solenn formulierten Sonderrechte. Erstere Gruppe begreift in sich das Recht der Freiheit der Person, das Recht der Redefreiheit und gewisse Formalrechte, nämlich die Befugnis collectiven Zutrittes des House of Commons zur Krone sowie das Recht auf die jeweils günstigste Auslegung des Vorgehens der Commons. Von diesen beiden letzteren Rechten ist heute wohl nicht viel zu sagen. Das Recht der Redefreiheit wird im Abschnitte über die Debatte besonders behandelt. Insofern dieses Recht mit der Publication der Debatten und Parlamentspapiere in innerem Zusammenhang steht, ist darüber oben schon das Notwendige gesagt worden.

Das Recht der Freiheit der Person endlich, das den Abgeordneten während der Session und durch vierzig Tage nach Prorogation oder Schließung des Parlamentes schützt — in welcher Frist der altgermanische Gedanke des gerichtlichen Geleits erhalten geblieben ist —, bewahrt ihn vor Verhaftung, macht ihn der Staatsgewalt gegenüber immun. Aber — und das ist das Wichtigste — nicht blofs wegen Treason und Felony, was seit ältester Zeit der Fall ist, sondern auch wegen jedes „Indictable Offence“, d. h. wegen jedes durch Criminalanklage verfolgbaren Delictes besteht in England keine parlamentarische Immunität.

Die zweite Gruppe des Privilege, wie Anson es einteilt, enthält erstens das Recht des Hauses, für seine Vollzähligkeit und gesetzmäßige Zusammensetzung Sorge zu tragen. Zu diesem Ende werden vor allem ausschliesslich vom Hause, während es tagt, die Befehle behufs Anberaumung von Ersatzwahlen erlassen. Ferner beruht auf diesem Grunde auch das historische Recht des Hauses, über bestrittene Wahlen allein zu entscheiden, ein Recht, welches es seit 1868 praktisch zugunsten der ordentlichen Richter des Landes aufgegeben hat. Schliesslich beruht auf diesem Rechtsgrunde die Befugnis des Hauses, über das Vorhandensein von solchen Momenten in der Person eines Abgeordneten allein zu entscheiden, welche die

Wählbarkeit ausschließen, sowie im weiteren Verfolge ungeeignete Personen (*unfit persons*) auf Grund seines Beschlusses aus dem Hause auszustofsen.

Zweitens gehört hierher das ausschließliche Recht jedes der beiden Häuser, über alles das, was in ihnen geschieht, allein zu entscheiden. Darauf beruht die volle Autonomie jedes der beiden Häuser in betreff der Ordnung des Verfahrens¹. Hieraus aber ergibt sich ferner jenes Sonderrecht des Hauses, das man als die Klammer bezeichnen kann, die das ganze Privilege zusammenhält, nämlich das Recht, im einzelnen Falle über den Bestand und Umfang des Privilege, sowie über die dagegen verübten Verletzungen allein und autoritativ zu judizieren sowie zur Verwirklichung seines Spruches die dem Hause originär zustehende Strafgewalt zu üben. Da nun aber, wie Anson und May treffend ausführen, doch auch das Privilege Recht ist und auf Rechtsgrund beruhen muß, so muß prinzipiell auch den Gerichtshöfen eine Competenz zustehen, sobald es es sich um die Frage handelt, wo die Grenze zwischen den Sonderrechten sowie der den beiden Häusern des Parlamentes zu ihrem Schutze zustehenden *Jurisdictione extraordinaria* und der ordentlichen richterlichen Gewalt zu ziehen ist. Hieraus hat sich jene Reihe von berühmten *Conflicten* zwischen *Courts of Common Law* und dem Parlamente, speziell dem Unterhause, herausgebildet, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, von denen aber bereits oben mehrere berührt worden sind². Eine begrifflich genaue Festlegung der Grenzen zwischen gemeinem Recht und Parlamentsprivileg ist durch jene berühmten Präjudizien, wie die Fälle *Burdett v. Abbott*, *Howard v. Gossett*, *Bradlaugh v. Gossett* usw., nicht erfolgt. Ganz allgemein muß aber darauf hingewiesen werden, daß auch das englische Privilege, wie das Parlamentsrecht überhaupt, sich historisch fortentwickelt hat, und daß daher die in der Immunität zum Ausdruck gelangenden Rechtsgedanken durch die mit der parlamentarischen Regierungsweise festgelegte politische Souveränität des Unterhauses veränderte Bedeutung erlangt haben. Sodann darf nie übersehen werden, daß das parlamentarische Sonder-

¹ Vgl. die Bemerkungen oben S. 260, 337.

² Vgl. Anson, I. p. 175—189; ferner unten im neunten Abschnitt.

recht als Privileg gegenüber dem gemeinen Rechte stets auf der Voraussetzung wirksamer Ausübung der außerordentlichen Gerichtsbarkeit des Hauses auch gegenüber seinen Mitgliedern beruht hat und beruht. Dieser wichtige Punkt wird speziell bei der Erörterung des Begriffes parlamentarischer Redefreiheit noch näher erläutert werden.

Drittes Kapitel.

Die geschichtliche Entwicklung des Speakeramtes¹.

Der erste Sprecher (Prolocutor) des Hauses der Gemeinen, bei dem der Name urkundlich bekannt ist, war Sir Thomas Hungerford, von dem 1377 in den Rolls of Parliament gesagt wird, dafs er „das Wort hatte (avoir les paroles) für die Gemeinen.“ Dennoch tritt das Amt nicht früher als in den Parlamenten der Königin Elisabeth sowohl aus den Journalen des Hauses wie aus den zeitgenössischen Berichten in voller Schärfe hervor. Die rechtlichen Befugnisse des Speaker sind um 1600 in den wesentlichen Stücken ebenso geordnet, wie wir sie etwa zwei Jahrhunderte später finden. Aber in bestimmten und entscheidenden Beziehungen des Speakeramtes geht von da ab ein Prozeß der Umgestaltung des Amtes vor sich, der im wesentlichen erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts seinen Abschluß gefunden hat. Das Ergebnis ist der moderne, völlig parteilose Speaker, wie er vorstehend geschildert worden ist. Seit der Reformbill ist im Wesen des Amtes nichts mehr geändert worden. Die viktorianische Epoche hat zwar in den Functionen des Speaker manche wichtige Neuerung geschaffen, aber der Charakter des Amtes ist dadurch nicht beeinflusst worden.

Wir haben also im wesentlichen drei Typen des Speakeramtes: erstens den Speaker des mittelalterlichen Parlamentes, zweitens den Speaker zur Zeit der Tudors und Stuarts, drittens den Speaker seit Carl II. oder seit den Anfängen der parlamentarischen Parteiregierung.

Was die erste Epoche betrifft, so läßt sich mit wenigen Worten alles, was in Betracht kommt, sagen. Wir sind zweifellos berechtigt anzunehmen, dafs auch schon vor 1377 die Commons einen Vorsitzenden ihrer Beratungen und einen Dolmetsch ihrer Wünsche bei der Krone besessen haben². Seit dem genannten Jahre wird der Prolocutor der Gemeinen in den Rotuli Parlamenti gewöhnlich genannt, doch weist die Reihenfolge der Speaker

¹ Vgl. besonders das ³siebente Kapitel in der Schrift von Henry Elsynge: *The manner of holding Parliaments (1660)*, das sich mit dem Amte des „Prolocutor Domus Communis“ ausführlich befaßt.

² 17. Edward III. (1343) heifst es: „Les chivalers des countees et les communs reponderent par Monsieur William Trussell“ (Elsynge, loc. cit. p. 156).

des 14. und 15. Jahrhunderts noch manche Lücken auf¹. Auch das deutet darauf hin, daß das Amt damals nicht allzu selbständig hervorgetreten ist. Von Anfang an ist, wie oben bemerkt, die Wahl des Speaker und die darauffolgende Bestätigung durch die Krone beurkundet. Es gab nie eine Periode in der Geschichte des englischen Parlamentes, in welcher der Volksvertretung seitens der Krone von Rechts wegen ein Vorsitzender zugewiesen wurde². Kein Zweifel kann aber darüber bestehen, daß die Erwählung des Speaker im mittelalterlichen Parlament in entscheidender Weise von der Krone beeinflusst wurde. So weist Gairdner, der Historiker Richards III., anlässlich der Speakerwahl vom Jahre 1483 darauf hin, daß die Erwählung Catesbys „aller Wahrscheinlichkeit nach vom König selbst ausging, da Catesby einer der Hauptträger Richards gewesen ist“³. Aber auch in der Amtsführung stellt der „Parlour et Procurateur“ der Commons in den ersten Jahrhunderten der Parlamentsgeschichte vorwiegend das verbindende Glied zwischen Krone und Unterhaus vor. Die wenigen uns zu Gebote stehenden Quellennachrichten über das innere Leben des Unterhauses im 14. und 15. Jahrhundert lassen doch den ausgesprochen politischen Charakter des Amtes deutlich erkennen. Stand dem Parlament ein starker König gegenüber, so erschien der Speaker oft mehr als Anwalt der Interessen der Krone im Unterhause denn als dessen freies Oberhaupt. Und darum finden wir auch schon unter Heinrich IV. einen Speaker, dem vom König reiche materielle Gunstbezeugungen, Güter und Kronämter, zuteil werden. Hinwiederum, wenn der König der Commons bedurfte, fehlte es auch in dieser Epoche nicht an selbstbewußten Speakern, die dem König lange, mit Ratschlägen gespickte Reden halten. Auch sind uns einige Fälle überliefert, in denen der Speaker aus politischen Motiven sein Amt niederlegen mußte, sei es, daß er dem König nicht behagte, oder daß das Haus mit seiner Vertretung der Commons bei der Krone unzufrieden war. Immerhin ist es aber bemerkenswert, daß aus jener Zeit nur ein einziger Fall überliefert ist, in dem die Regierungsgewalt die rechtlichen Privilegien des Hauses in der Person des Speaker direct verletzte, und auch dies geschah in politisch sehr bewegten Zeiten⁴.

¹ Hakewel gibt in einer Beilage seines Buches (*The Manner how Statutes are enacted in Parliament by Passing of Bills*, p. 199) einen Katalog aller Speaker bis 1670. Daraus geht hervor, daß die meisten Speaker Rechtsanwälte — *Gentlemen of the long robe* — gewesen sind.

² Die Aufforderung der Krone an die Commons, den Speaker zu wählen, ist im zweiten Regierungsjahre Heinrichs IV. zum ersten Male und von da ab regelmäßig beurkundet: als Formalakt erscheint dieser Akt der Krone zur Zeit Elisabeths schon obligatorisch. Vgl. *Elsynge*, loc. cit. p. 162 ff.

³ Gairdner, *History of Richard III.*, p. 199 und 200.

⁴ Dies war der Fall bei der Verhaftung des Speaker Thorpe während der Vertagung des Parlamentes im Jahre 1453, was auf Veranlassung des Herzogs von York geschah. Vgl. *Townsend*, *History of the House of Commons*, I. p. 3 und 4. Eine durch die Commons erzwungene Amts-

Die Quellen für die zweite Epoche lassen deutlich die nunmehr vollständige Abhängigkeit des Speakeramtes von der Krone und damit das ausgesprochen politische Wesen dieses Amtes erkennen. Die große Macht der Tudor-Herrscher spiegelt sich wider in der dienstbeflissenen Haltung der Speaker gegenüber Krone und Regierung. Nun kommt auch der Brauch auf, daß der Speaker sich wiederholentlich entschuldigt und des Amtes unwürdig erklärt: zunächst vor den Commons, vor denen er sich heftig dagegen sträubt, zum Chair geführt zu werden, dann vor der Krone; ein Brauch, der, längst zur Komödie geworden, erst vom Speaker Arthur Onslow (1727—1761) fallen gelassen worden ist¹. Auch fängt der Speaker jetzt an, lange feierliche Reden zu halten, deren Inhalt er frei auswählt, während er, wie schon D'Ewes richtig sagt, früher nur das aussprach, wozu ihn die Commons ermächtigt hatten. In den Zeiten Heinrichs VIII. und Elisabeths, in denen das Parlament sich vor der Macht und dem Willen der Krone widerstandslos beugte, ja bisweilen förmlich prosternierte, überboten sich auch die Sprecher des Hauses in demütiger Haltung und byzantinischer Sprache vor dem Throne. In dieser Epoche ist es auch regelmäßiger Brauch geworden, daß der Speaker feste Bezahlung — hundert Pfund jährlich — von der Krone erhält². Überdies kommt es häufig vor, daß der Speaker ein Kronamt bekleidet. So war Sir Robert Bell, Speaker im vierten Parlament Elisabeths, zugleich Chief Baron des Exchequer, Sir Edward Coke Solicitor General und Speaker im Jahre 1593, Sir Edward Phelps, der von 1604—1611 das Sprecheramt bekleidete, war Advocat der Krone, Kings Sergeant. So erscheint der Speaker regelmäßig als besoldeter Diener der Krone. In naïver Weise bringt ein zeitgenössischer Bericht die Abhängigkeit des Speaker von der Krone zum Ausdrucke, indem gesagt wird: „Die Mitglieder des Unterhauses wählen ihren Speaker, der, obgleich er vom König nominiert wird, doch ein Mitglied des Hauses sein muß“³.

niederlegung des Speaker Stourton wegen Willfährigkeit gegen die Krone fand im Parlamente des ersten Regierungsjahres Heinrichs V. statt. Vgl. Hakewel, p. 205.

¹ Im übrigen bezeichnet schon D'Ewes diese Übung als rein formal „and out of modesty“ (p. 42).

² „He hath allowance for his diet one hundred pounds of the king for every session of parliament. Also, he hath for every private bill, passed both houses and enacted, five pounds.“ Hooker, 121.

³ Tract in Harleian Miscellany, IV. p. 369. Ein anderer Tract daselbst berichtet von der Speakerwahl in trockener Weise: „Ein Mitglied, das dem Privy Council angehört, pflegt es als Wunsch Sr. Majestät zu bezeichnen, daß die Commons den Speaker frei wählen sollen, und doch empfiehlt er ihnen eine seiner Meinung nach passende Person mit Namen.“ Demgegenüber zeigt die Schilderung des Speakeramtes durch Hooker ihren stark idealistischen Charakter, wenn er schreibt: „Also the king ought not to make any choice or cause any choice to be made of any . . . speaker of the commons house, but they must be elected and chosen by the laws

Und verächtlich schreibt der erste Held im Kampfe des Unterhauses gegen Carl I., Sir Thomas Eliot, vom Speakeramte im Jahre 1625, daß es „ein Amt sei, das bisher in der Regel mit Nullen besetzt wurde, mit Männern, die rein nach Belieben des Hofes dazu auserwählt würden.“ Äußerlich trat dieser Zustand auch darin hervor, daß der Speaker regelmäÙig von solchen Mitgliedern des Unterhauses vorgeschlagen wurde, die im Dienste der Krone standen. D'Ewes sagt in seinem Journal ganz offen: „Der Speaker wird gewöhnlich vom Comptroller of the Household nominiert.“ Der Träger dieses Hofamtes pflegte nämlich damals im Unterhause als leitender Minister die Regierung zu vertreten¹.

Daß allerdings auch damals schon eine andere Auffassung über die Stellung des Speaker bestand, zeigt der Bericht eines so sachkundigen Zeitgenossen, wie Hooker es ist. „Auch soll der Speaker“, heißt es bei ihm, „während der Tagung des Parlamentes sich der Einmischung in öffentliche oder private Angelegenheiten enthalten und sich gänzlich seinem Amte und seiner Function widmen. Auch soll er sich mit keinem Peer, Geheimen Rat oder anderer Person in die Behandlung von parlamentarischen Angelegenheiten einlassen, sondern er muß und soll eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern als Zeugen seiner Handlungen nehmen.“ Ganz anders stellen sich die Dinge in der Praxis dar. „Im Unterhause steht der Speaker der Tudor-Parlamente in derselben Position, wie der Kanzler im Oberhause. Er ist derjenige, der dort die Geschäfte der Krone besorgt und in der Regel der Ernannte des Königs oder des Kanzlers . . . Die Folge davon ist, daß der Speaker, anstatt ein Verteidiger der Freiheiten des Hauses zu sein, sehr oft die Aufgabe hat, das Haus zu einer Ordnung zu verhalten, die gehorsames Schweigen oder mürrische Unterwerfung bedeutet.“ So charakterisiert der große Verfassungshistoriker Stubbs den Speaker jener Epoche². Die dem Speaker obliegende Aufgabe, den Willen der Commons der Krone zu interpretieren, gab ihm bereits genügenden Spielraum, der Regierung zu dienen. Dazu kommt aber, daß der Sprecher damals unzweifelhaft das Recht hatte, Bills bei der Einführung in das Haus mit Reden über die seiner Meinung nach eintretenden Wirkungen eines solchen Gesetzes einzubegleiten, daß ihm ferner ein beherrschender Einfluß auf die Tagesordnung zustand, indem er bestimmen konnte, welche Bills zur Verhandlung und welche Fragen zur Abstimmung gelangen sollten. Endlich besaß er auch das Recht, Bills als ungehörig oder gegen die Prärogative, ja sogar als gegen Befehle des Königs verstößend zurückzuweisen. Wie frei der Speaker des 16. Jahrhunderts über die Acten des Hauses schaltete und waltete, geht aus dem bezeichnenden Beschlusse des Unterhauses vom 17. Mai 1604 hervor, wonach feierlich als Verordnung des Hauses in die Journale eingetragen wurde, daß kein Speaker von nun ab eine Bill,

orders and customs of the realm as they were wont and ought to be and the kings good advise yet not to be contemned.“

¹ D'Ewes, Journals, p. 621.

² W. Stubbs, Seventeen Lectures on the Study of Mediaeval and Modern History, 1900, p. 311 und 312.

in deren Besitz das Haus sich befinde, dem König oder sonst jemandem ohne Erlaubnis des Hauses übergeben könne, bevor das Haus davon Kenntnis habe¹. Man ersieht daraus, wie der Speaker jener Zeit seine Pflicht darin sah, Krone und Regierung jederzeit über alles, was im Unterhause vor sich ging, auf dem Laufenden zu erhalten. Bezeichnend hierfür ist auch ein Vorgang aus dem Parlamente des Jahres 1607, in welchem der Speaker anlässlich der Verhandlung über eine Petition bemerkte, der König habe davon Kenntnis genommen, und darauf in das Haus drang, die Petition nicht verlesen zu lassen. Damals allerdings begann das Unterhaus schon, sich gegen solche Verletzung der Privilegien des Parlamentes zu wehren. Ähnliche Ereignisse in den Parlamenten der Jahre 1640 und 1641 sowie aus der Zeit Carls II. führten zur Aufstellung des seither unbestrittenen Grundsatzes, daß es eine Verletzung des Parlamentsrechtes sei, wenn die Krone von irgend einer im Hause anhängigen Sache Kenntnis nehme².

Über die Haltung des Speaker und seine Verwendung zur Beherrschung des Unterhauses geben unsere Quellen vielfache und beredte Auskunft. Im Parlament der Königin Elisabeth vom Jahre 1592 berichtet der Speaker, daß er zu Hofe geholt wurde, wo ihm die Königin persönlich den Befehl gab, was er dem Hause mitteilen solle. Der Sprecher wurde bei seinem Treueide verhalten, keine Bills verlesen zu lassen, die Staatsaffären oder die Reformation der Kirche betreffen³. In der Sitzung vom 23. November 1601 sagte der Staatssecretär Robert Cecil: „Und Ihr, Mr. Speaker, sollt den Auftrag, den Euch Ihre Majestät zu Beginn dieses Parlamentes gegeben hat, erfüllen, nämlich Bills solcher Art gar nicht anzunehmen“⁴. Am belegendsten aber ist die Rede des oppositionellen Abgeordneten Wentworth vom Parlamente des Jahres 1587, wegen welcher der Redner später mit längerer Haft bestraft worden ist. Wentworth stellte an den Speaker eine Reihe von Fragen, die er ihn genau zu lesen und dann zu beantworten bat. Diese Fragen lauten⁵: „Ob diese Ratsversammlung nicht der Platz sei, an dem jedes der hier versammelten Mitglieder frei und ohne Controlle seitens irgend einer Person oder irgend eine Gefahr jedwede Beschwerde des Gemeinwesens vorbringen könne? . . . Ob es irgend einen Rat gibt, der ohne dieses Parlament von den Gesetzen dieses Königreiches etwas hinwegnehmen oder ihnen etwas hinzufügen kann? Ob es nicht gegen die Geschäfts-

¹ Parry, p. 246. „In the Commons it is moved touching a Bill which the King had sent for and retained. That it might not be drawn into Precedent for any Speaker being trusted by the House, to deny to send a Bill, wich he receiveth, to withdraw it out of the House to inform the King or any other before the House be made acquainted with it.“

² Hiervon finden Ausnahmen dann statt, wenn die Krone durch eine Bill oder einen sonstigen, im Hause vorgelegten Antrag in ihren persönlichen Interessen berührt wird. Vgl. oben im zweiten Kapitel des vierten Abschnittes.

³ D'Ewes, Journals, p. 479.

⁴ D'Ewes, Journals, p. 649.

⁵ Parry, p. 228 und 229.

ordnung dieses Parlamentes ist, irgend ein Geheimnis oder eine gewichtige Sache, die hier verhandelt wird, dem Fürsten oder einem anderen bekannt zu geben ohne Erlaubnis des Hauses, sei es, daß es sich um die hohe Frage der Religion, um den Staat oder um die Krone handelt? Ob der Speaker oder irgend jemand anderer irgend ein Mitglied dieses Parlamentes in seiner Rede unterbrechen darf, die sich mit einer jener großen Fragen beschäftigt? Ob der Speaker sich erheben und die Sitzung schliessen kann, wenn er will, welche Sache auch immer in Verhandlung steht, ohne daß das Haus die Zustimmung erteilt? Ob der Speaker das Haus in irgend einer Sache, die hier in Verhandlung steht, einfach überstimmen darf (overrule) oder ob nicht vielmehr er vom Hause bestimmt, respective überstimmt werden muß? . . .“ Solche Beschwerden zeigen klar die Stellung des Speaker im Parlamente jener Zeit¹. Wie solcher Zustand des Parlamentsrechtes auf die Entwicklung der Geschäftsordnung des Unterhauses in einem entscheidenden Punkte bedeutungsvoll eingewirkt hat, wird noch in anderem Zusammenhange besprochen werden. Darüber kann aber kein Zweifel bestehen, daß die absolutistische Beherrschung des Parlamentes durch Heinrich VIII. und seine Nachfolger ihre Hauptstütze in der Dienerstellung des Speaker und in seiner Vertretung der Interessen der Krone gefunden hat².

Die ersten Kämpfe des selbstbewußten und von den Puritanern beherrschten Unterhauses machten die Unhaltbarkeit dieses Systems sogleich deutlich erkennbar. Nichts ist hierfür bezeichnender, als die denkwürdige Sitzung des Unterhauses vom 2. März 1629, mit der das parlamentarische Leben Englands für elf Jahre schloß, worauf die absolutistische Regierung Carls I. ungehindert ihren Lauf nahm. Der König hatte beschlossen, das

¹ Man kann nicht behaupten, daß Krone und Regierung das Parlament über ihre Auffassung je in Zweifel ließen. In der Rede des Lordkanzlers vom 29. Februar 1593 heißt es ausdrücklich als Erwiderung auf die Ersuchen des Hauses um Bestätigung seiner Privilegien: „ . . . Das Recht der freien Rede ist Euch gewährt, aber Ihr müßt wissen, was das für ein Privilegium ist. Nicht daß jeder spricht, was ihm beliebt oder was zu äufsern ihm gerade in den Kopf kommt, sondern Euer Privilegium ist, Ja oder Nein zu sagen. Daher, Mr. Speaker, ist es Ihrer Majestät Willen, daß, wenn Ihr irgend welchen müßigen Kopf seht, der sich nicht scheut, sein Vermögen auf das Spiel zu setzen, der sich mit dem Reformieren der Kirche und der Umänderung des Gemeinwesens fortwährend beschäftigt und Gesetzentwürfe zu diesem Zwecke produziert: daß Ihr solche nicht in Empfang nehmt, wenn sie nicht von denen vorher besichtigt und geprüft sind, die besser geeignet sind, solche Sachen zu erwägen und sie auch besser beurteilen können . . .“ (D'Ewes, Journals, p. 460.)

² Vgl. die anschauliche Darstellung des Parlamentes vom Jahre 1523 und der charakteristischen Art und Weise, wie der allmächtige Cardinal Wolsey durch den Speaker Sir Thomas More das Haus unter seinen Willen beugte in Stubbs, Lectures, p. 314. Allerdings setzte auch damals das Haus den Geldforderungen der Krone zähen Widerstand entgegen und bewilligte nur einen Teil der angesprochenen Steuern.

Haus, dessen Widerstand wider die Krone immer deutlicher wurde, zu vertagen, und demgemäß hatte der Speaker Finch den Auftrag erhalten, dem Hause den Befehl der Vertagung mitzuteilen. Das Unterhaus unter Sir Eliots Führung aber war fest entschlossen, diesem unconstitutionellen Vorgehen des Königs zu widerstehen und zu zeigen, daß ihm allein das Recht zustehe, solange das Parlament nicht geschlossen, seine Sitzungen nach Belieben fortzusetzen oder zu vertagen. Erst wenn das Haus feierlichen Protest gegen die verfassungswidrige Politik des Königs eingelegt hätte, sollte der Beschluß auf Vertagung gefaßt werden. Als daher der Speaker, um die Sitzung zu schliessen, seinen Stuhl verlassen wollte, hielt man ihn erst mit Brachialgewalt, dann mit Drohungen daselbst fest und die Sitzung nahm ihren Fortgang. Der Speaker weigerte sich aber, die von Eliot vorgeschlagenen Resolutionen des Hauses verlesen zu lassen und zur Abstimmung zu bringen. Kläglich rief da Finch aus: „Was würdet Ihr an meiner Stelle tun? Lasset nicht meinen Willen, Euch zu dienen, zu meinem eigenen Verderben ausschlagen!“ Er berief sich darauf, daß er die Befehle des Königs vollziehen müsse. Darauf erwiderten ihm die Abgeordneten, daß er den Befehlen des Hauses zu gehorchen habe, widrigens er als Angeklagter vor dessen Barre werde geladen werden. Das Dilemma, in dem der Speaker sich befand, erschien ihm unlösbar. „Als Diener des Hauses bin ich,“ sagte er, „doch nicht minder Diener des Königs. Ich sage nicht, daß ich den Antrag Eliots nicht verlesen will, aber ich muß sagen, daß ich es nicht darf“¹. So groß war die Furcht des Speaker vor dem königlichen Herrn! Kein Zweifel kann darüber bestehen, daß, soviel auch die persönliche Schwäche des Speaker zur Herbeiführung dieser Szene beigetragen hat, dennoch die Auffassung des Sprechers von seinem eigenen Amte nur allzusehr mit dem übereinstimmte, was am Hofe Carls I. und in den regierenden Kreisen Englands längst zur herrschenden Anschauung geworden war. Insolange das Unterhaus selbst mit der Krone einig war, wie in Elisabeths Tagen, mochte der Speaker sich immerhin ruhig als gehorsamer Diener der Krone betrachten; aber der seit Jacob I. unausweichlich gewordene große staatsrechtliche Conflict zwischen Königtum und Parlament mußte unfehlbar auch eine dieser tiefen Veränderungen des Parlamentes entsprechende Änderung in dem Verhältnisse zwischen der Krone und dem Speaker herbeiführen. Unverkennbar bildet nun die Amtsführung Finchs den Tiefpunkt auf der Linie der geschichtlichen Entwicklung des Amtes. Zwar sind die Speaker der beiden späteren Parlamente Carls I. von 1640 und 1641 tatsächlich noch von der Krone auserwählt; aber der Speaker im Long Parliament, Lenthall, war der erste, der nach langer Zeit wieder feste Haltung und hohe Auffassung von seinem Amte bewahrte, zumal an jenem Tage (4. Januar 1642), da Carl I. wider Recht und Herkommen mit seinem Gefolge in das Unterhaus eindrang, um die Verhaftung der fünf Führer der Opposition selbst vorzunehmen. Als der König an den Speaker die Frage richtete, ob die angeklagten Abgeordneten, die sich vorher geflüchtet hatten, anwesend seien, liefs sich Lenthall auf ein Knie

¹ Parry, p. 331, Rushworth, I. p. 672.

nieder und erwiderte: „Sire, ich habe in diesem Hause weder Augen, um zu sehen, noch eine Zunge, um zu reden, es sei denn, dafs das Haus, dessen Diener ich bin, mir Befehle gebe. Und darum bitte ich ehrfurchtsvoll um Vergebung, dafs ich Euerer Majestät keine andere Antwort geben kann“¹. Derselbe Lenthall wurde auch von Cromwell zum Speaker des von ihm gebildeten Unterhauses berufen (1654). Auch darin erwies sich der Lord-Protector als Inhaber königlicher Rechte, dafs er die Designierung des Speaker sich vorbehielt. An dem Byzantinismus der Restaurationszeit nahm auch der Speaker nicht geringen Anteil. Man lese nur etwa die Rede, mit der der Speaker Sir Edward Turner den König beim Sessionschlusse 1665 begrüßte, um zugleich ein Muster der schwülstigen, zitateneichen Art der Staatsreden jener Zeit kennen zu lernen². Der entscheidende Wendepunkt in der Entwicklung des Amtes trat aber unter der nächsten Regierung ein. Edward Seymour war Speaker in dem 1678 aufgelösten

¹ Gardiner, History of England, vol. X. p. 138—142. „Lenthall war“, sagt Gardiner (History of England, IX. p. 220), „für seinen Posten besser ausgerüstet, als Carl I. wohl gedacht haben mochte. Er wurde vielleicht von einigen im Hause in Kenntnis des Parlamentsrechtes übertroffen, aber er war der erste, der die Stellung des Speaker in Zeiten des politischen Kampfes richtig verstand. Er stellte sich nicht wie Finch in Bereitschaft zum Dienste der Krone, noch wollte er, wie sein Vorgänger Glanville, einen activen Anteil an der Opposition gegen die Krone nehmen. Er war zufrieden damit, eine mäfsigende und kontrollierende Rolle zu spielen, die Mittel zur Ausgleichung von Gegensätzen anzugeben, ohne dafs er es versuchte, das Haus in seinen Entscheidungen zu beeinflussen.“ Anders lautet die Charakterisierung Lenthalls durch Hatsell, der die Aufrechterhaltung der Ordnung im Long Parliament hauptsächlich als Verdienst des damaligen Clerk Elsynge bezeichnet und Lenthall „an obnoxious, timorous and interested man“ nennt, der häufig Confusionen bei Debatten und Abstimmungen angerichtet habe (Hatsell, II. p. 245), Townsend (History of House of Commons, I. p. 22) fällt gleichfalls ein sehr ungünstiges Urteil über Speaker Lenthall und bringt Belege für seine politische Charakterlosigkeit bei. — Dafs das Haus Lenthalls Haltung im kritischen Moment zu belohnen, dieser zugleich seinen Vorteil wahrzunehmen wufste, zeigen folgende Eintragungen im Journal des Hauses (House of Commons Journals, vol. II. p. 511): Petition of William Lenthall, Speaker, concerning the great decay in his body and estate occasioned by his continual employment here. Order for payment of 6000 £ as a free and voluntary gift. II. p. 519: Speaker Lenthall thanks for their great respect in voting him the sum of money.

² Vgl. Parl. History IV. 330. Sehr interessant ist auch eine Debatte des Unterhauses zu Beginn der Session 1673; gegen den neuen Speaker, Sir Edward Seymour, wurde da von mehreren Seiten vorgebracht, dafs er Privy Counsellor sei, dafs dies seit der Reformation der erste Fall wäre, dafs dies die Redefreiheit gefährde; der betreffende Tadelsantrag blieb aber in der Minderheit (Parl. Hist. IV. 590 ff.).

Parlamente gewesen und wurde nach der Neuwahl wieder dem König präsentiert. Diesmal jedoch sollte ihm die Bestätigung versagt werden. Zu der Commons großen Überraschung erklärte der Lordkanzler, „es wäre keine große Ehre, Speaker zu sein, wenn der König immer denjenigen bestätigen sollte, den ihm das Unterhaus aufdränge“. Die Bestätigung wurde versagt und den Commons eine andere Wahl aufgetragen. In der darauf folgenden Sitzung des Unterhauses schlug ein Vertrauter der Krone den Abgeordneten Sir Thomas Meres als den dem König genehmen Kandidaten vor. Diese beiden Schritte des Königs stießen auf große Erbitterung und festen Widerstand im Unterhause. In der langen und heftigen Debatte wurde die Bestätigung des Speaker für ein längst zur Form gewordenes Ehrenrecht der Krone erklärt und als Demonstration die Vertagung des Hauses beschlossen. Gleichzeitig wurde eine Deputation an den König entsendet und in der ihm überreichten Adresse darauf hingewiesen, daß dem Hause die freie Wahl des Speaker als uraltes Recht zustehe. Der König blieb fest, nicht minder blieben es die Commons, die dem Könige eine zweite Adresse durch eine Deputation persönlich überreichen ließen, ohne andere Wirkung zu erzielen, als die Schließung des Hauses. Die binnen wenigen Tagen erfolgte Wiedereröffnung brachte ein Compromiß. Beide Teile ließen ihre Kandidaten fallen, und als neuer Speaker wurde William Gregory gewählt und bestätigt. Die Commons hatten zwar nicht den ganzen Sieg errungen, aber von da an hat weder Carl II. noch ein späterer König sich für befugt gehalten, dem Unterhause in betreff der Speakerwahl ausdrückliche Befehle zu erteilen.¹

Die Speaker der beiden letzten Parlamente Carls II. wurden tatsächlich frei gewählt, aber der Hofeinfluß dauerte noch weit länger fort und über die zweite Revolution hinaus. Denn immerhin war es noch 1689 möglich, daß ein käuflicher Politiker, wie Sir John Trevor, als Speaker fungierte und gleichzeitig die Tory-Partei durch Bestechungen für Wilhelm III. zu gewinnen suchte². Noch im Parlamente von 1721 bis 1727 äußerte Walpole, daß der Weg zum Speakersitze durch die Tore des Palastes von St. James führe. Aber schon bei der Wahl des Nachfolgers Trevors im Jahre 1695 ist der Versuch eines Hofbeamten Wilhelms III., einen speziellen Kandidaten des Königs durchzusetzen, zurückgewiesen und vom Hause ausdrücklich das Recht der freien Speakerwahl reclamiert worden. Tatsächlich

¹ Vgl. *Parliamentary History*, vol. IV. p. 1092—1112. Das formelle Recht des Königs, dem gewählten Speaker die Bestätigung zu versagen, ist aber nie aufgegeben worden und besteht — theoretisch — auch heute noch. Bezeichnend ist, daß die ganze Episode der Wahl und Zurückweisung Seymours in das Journal des Hauses nicht eingetragen wurde: offenbar, um jede Ausnützung als Präzedenzfall hintanzuhalten.

² Trevor, dem im offenen Unterhause Annahme von Bestechung nachgewiesen wurde, ist der einzige Speaker, den das Haus seiner Parlamentsmitgliedschaft verlustig erklärt und „ausgetrieben“ hat (1694). Vgl. *Townsend, History of the House of Commons*, I. p. 59—62, *Parl. History*, IV. p. 906—908.

ist der damals gewählte Speaker Foley ein tadellos unabhängiger Speaker gewesen. Von da an kann man den Beginn jener dritten Periode rechnen, in der sich das Speakeramt im Laufe eines Jahrhunderts zu seiner gegenwärtigen Auffassung und Ordnung entwickelt hat.

Die rechtliche Vorbedingung für die freie Speakerwahl war nunmehr gesichert. Allerdings ist tatsächlicher Einfluß von der Krone noch wiederholt geübt worden, vor allem unter Georg III., der mit seinem eine zeitlang mit Erfolg betriebenen Versuche, der englischen Krone durch Corruption des Parlamentes die verlorene Vorrangstellung zurückzugewinnen, auch in die hier betrachtete Entwicklung eingegriffen hat. Aber diese Versuche sind nicht imstande gewesen, die Ausbildung der neuen Tradition vom Speakeramte und seines neuen Charakters zu hindern. Denn inzwischen war dem Vorsitz im Unterhause durch die Übung des Hauses der Charakter des unparteiischen Richteramtes aufgeprägt worden. Das Hauptverdienst hieran gebührt dem Speaker Arthur Onslow, der vierunddreißig Jahre lang, von 1727 bis 1761, ununterbrochen dieses hohe Amt bekleidet und damit eine unzerstörbare, feste Tradition geschaffen hat. Bis zu seiner Zeit war es noch, wenn auch immer seltener, vorgekommen, daß der Speaker mit Erlaubnis des Hauses im Plenum das Wort ergriff; auch war die Wiedererwählung des Speaker damals noch nicht festgestellter Grundsatz, und so mußte der Sprecher wie alle anderen Abgeordneten nach Auflösung des Parlamentes in den Parteienkampf eintreten, um seines Mandates willen. Endlich galt es auch noch immer als zulässig, daß der Speaker ein Kronamt gleichzeitig mit dem Sprecheramte bekleidete¹. Arthur Onslow hat nun in allen diesen Punkten eine neue, höhere Auffassung vom Amte des Speaker geschaffen. Er betrachtete sich zuerst als Vorsitzenden des Hauses im modernen Sinne, der auch der Regierung und ihrer Partei gegenüber völlig unparteiisch bleiben, allen Mitgliedern des Hauses das gleiche Recht zumessen muß. Er legte die von ihm bekleidete Stelle als Zahlmeister der Marine nieder und begnügte sich jahrelang mit den ihm aus den Private Bills zukommenden Gebühren als Einkommen. Er hielt mit Strenge die Geschäftsordnung aufrecht. Wie er seines Amtes waltete und welche Bedeutung ihm für die Entwicklung der Geschäftsordnung zukommt, ist in anderem Zusammenhang klargelegt worden². Nach ihm trat, wie auch in der Führung des Amtes überhaupt, eine große Reaction ein. Die verworrenen Parteikämpfe in der ersten Hälfte der Regierungszeit Georgs III. und deren verderblicher Einfluß auf das Parlament machten ihre Einwirkung auch auf das Speakeramt geltend. Aber dennoch wirkte im

¹ Das war durch Jahrhunderte üblich: Sir Edward Coke war Solicitor General, Sir Edward Seymour Treasurer der Flotte, Harley zur Zeit der Königin Anna war Staatssecretär und Spencer Compton Heereszahlmeister. Wie sehr aber die öffentliche Meinung sich schon zu Ende des 17. Jahrhunderts gegen solche Ämtercumulierung auflehnte, lehrt ein Pamphlet aus dem Jahre 1698: *Considerations upon the choice of a Speaker of the House of Commons in the approaching session* (Parl. Hist., V., Appendix Nr. XIV).

² Oben S. 73 ff.

großen und ganzen die einmal geschaffene Tradition dauernd fort¹. So führte ein auffallend parteisches Handeln seitens des Nachfolgers Onslows dazu, daß dieser sich im offenen Hause von Abgeordneten beider Parteien scharfe Zurechtweisung gefallen lassen und Abbitte leisten mußte. Der Speaker Norton (1770—1780), der wiederum seine Parteistellung durch wiederholtes Reden im Committee zum Ausdruck brachte, opponierte offen gegen den König und scheute sich nicht, Georg III. bei der Überreichung der Geldbill (1777), die dem König besondere Mittel zum Hofhalt zur Verfügung stellte, mit trockenen Worten zu sagen, „daß die Gewährung des Hauses über alle bestehenden Beispiele hinausgehe und daß das Haus diese Mittel dem Könige nur in der Annahme gewähre, daß er sie weise verwenden werde“². Die Antwort Georgs III. auf diese väterliche Ermahnung des Speaker war die, daß er durch unmittelbaren Druck auf die Regierungspartei im Jahre 1780 die Wiederwahl Nortons verhinderte, an dessen Stelle ein der Höflingspartei angehöriger Abgeordneter, Wolfran Cornewall, gewählt wurde³. Unter diesem und seinem Nachfolger Henry Addington fanden starke Abweichungen von der durch Onslow geschaffenen Tradition

¹ Bezeichnend ist die Charakteristik, die bei der Speakerwahl des Jahres 1780 von diesem Amte in der Debatte gegeben wird. „Um den Platz des Speaker mit Würde auszufüllen, ist es notwendig, daß die betreffende Person die Staatsverfassung verstehe, mit dem Rechte des Landes vertraut sei und vor allem das Parlamentsrecht bemeistert habe. Er muß eifrige Anhänglichkeit an die Rechte und Privilegien der Commons besitzen und einen genügenden Grad von Geschicklichkeit und Integrität, um diese zu beschützen und aufrecht zu halten. Er muß arbeitseifrig sein, ohne vorschnell zu handeln, fest und entschieden ohne Willkür und Unüberlegtheit, und das besitzen, was als die höchste Pflicht des Speaker zu erachten ist: nämlich völlige Unparteilichkeit in jedem Falle.“

² Parl. Hist., vol. 19. p. 213.

³ Die Wahl Cornewalls wurde als scharfer Parteikampf durchgeführt. Sir Fletcher Norton hatte sich während seiner Amtsführung wiederholt als der Opposition zugeneigt erwiesen; nun wollte die unter Lord Norths Führung stehende Mehrheit einen verlässlichen Parteimann auf den Stuhl des Sprechers setzen. Das schroffe Verhalten Sir Fletcher Nortons gegen den König bot einen Hauptgrund, gegen ihn Stellung zu nehmen. Die Debatte brachte diese Gegensätze auch voll zum Ausdruck. Bezeichnend ist, daß mit aller Kraft verlangt wird: der Speaker solle Vertreter eines wirklichen Wahlkreises — nicht ein Placeman — sein und er dürfe kein Kronamt bekleiden (Parl. Hist., vol. 21. p. 794 ff.). Beides wurde gegen Cornewall eingewendet. Merkwürdig ist, daß der Ex-Speaker und Candidat der Minorität an der Debatte persönlich teilnahm und gegen die von der Regierung als Grund seiner Nichtwiederaufstellung angegebenen „Gesundheitsrücksichten“ entrüstet protestierte! — Schliesslich wurde Cornewall mit 203 gegen 134 Stimmen gewählt. Wenige Tage später wurde aber Sir Fletcher Norton der Dank des Hauses für seine aufopfernde Tätigkeit als Speaker ausgesprochen.

insofern statt, als sich die Speaker wiederholt als ausgesprochene Parteimänner betätigten. Addington, dessen allgemeine Geschäftsführung sonst als unparteiisch bezeichnet wird, liefs sich als Tory und Anhänger Pitts nicht dazu bestimmen, Ordnungswidrigkeiten, deren sich Pitt im Hause schuldig gemacht hatte, mit Schärfe entgegenzutreten. Während seiner ganzen Amtsführung stand Addington mit Georg III. in unmittelbarem Verkehr und ist dann auch tatsächlich vom Speakeramte hinweg zum Premierminister ernannt worden (1801). Dies ist der letzte Fall des Überganges eines Speaker in die Leitung der Politik gewesen und das wurde auch damals schon von vielen Seiten als Irregularität empfunden¹. Als daher Addington nach dreijähriger Premierschaft seinen Posten wieder Pitt einräumte und als einfaches Mitglied in das Haus zurückkehrte, fühlte er selbst, dafs die allgemeine Meinung des Hauses sich dagegen auflehnte, einen ehemaligen Speaker wieder als einfaches Mitglied im Hause zu sehen, und so erbat er selbst und erlangte seine Versetzung ins Oberhaus unter dem Titel eines Lord Sidmouth. Um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts erscheint also der Speaker noch als activer Abgeordneter und daher als Angehöriger einer der Parteien. Noch galt dies nicht als unverträglich mit dem Amte. Der beste Beweis dafür ist das Verhalten des Nachfolgers Addingtons im Amte, des Speaker Abbott (1802—1817). Dieser nahm wiederholt regen Anteil an den Committeeberatungen und erwies sich in der damals wichtigsten Frage der inneren Politik, in der Frage der Katholikenemanzipation, als ein so fanatischer Parteimann, dafs er sogar die Überreichung einer Geldbill vor der Barre des Oberhauses an den Prinzregenten benützte, um eine gegen die Emanzipation gerichtete politische Ansprache zu halten. Dies führte nun allerdings zur Beantragung eines Tadelsvotums im Unterhause, bei dessen Beratung Abbott sich bezeichnenderweise auf Präzedenzfälle der Speaker des 16. Jahrhunderts berief. Die Debatte, an der alle führenden Mitglieder teilnahmen (22. April 1814), ergab die fast einstimmige Verurteilung des Vorgehens Abbotts. Wenn auch der Antrag von der Majorität aus taktischen Gründen abgelehnt wurde, zeigte sowohl die Debatte im Hause wie auch deren Aufnahme in der öffentlichen Meinung, dafs nun endlich die Unabhängigkeit des Vorsitzenden von den politischen Parteien als unerläfsliches Postulat des parlamentarischen Lebens angesehen wurde². Manners Sutton, Abbotts

¹ Vgl. Porritt, I. p. 461. Zu Anfang des 18. Jahrhunderts wurde Harley als Speaker Staatssecretär und Leader der Tory-Partei, 1710 Premierminister. Vgl. Roscoe, Robert Harley Earl of Oxford, 1902, p. 28—46.

² Plumket, ein Führer der irischen Abgeordneten, sagte: „Ich sage es gerade heraus, dafs diese Rede (des Speaker) einer der stärksten Angriffe ist, die seit der Revolution gegen die Verfassung des Parlamentes gemacht worden sind.“ Und Tierney, der Führer der Whigs, erklärte: „Wenn eine Bill erledigt ist, so spricht sie für sich selbst. Wenn es aber in dem freien Ermessen des Speaker stünde, ob er sich über die Verhandlungen des Hauses äufsern will oder nicht, so mufs der Speaker als Parteimann erscheinen: und dann wäre es zu Ende mit dem Speaker, von dessen Erfahrung

Nachfolger (1817—1835), betrachtete sich zwar selbst noch als Tory auferhalb seiner Amtsführung und nahm an den Beratungen seiner Partei noch Anteil; aber dies hatte seine Nichtwiedererwählung im Jahre 1835 zur Folge trotz seiner unzweifelhaft tadellosen Haltung im Hause.

Der zweite Nachfolger Manners Suttons, Shaw-Lefevre, ist es nun gewesen, der für das 19. Jahrhundert das vollendet hat, was Onslow im 18. begonnen. Durch ihn, der bis zur Gegenwart als Muster in der Führung des Speakeramtes in modernem Sinne gilt, ist die Lehre von der völligen Parteilosigkeit des Speakers vollendet und dauernd gesichert worden. Er stellte die in den Kämpfen der ersten Jahrzehnte des Jahrhunderts ziemlich lax gewordene Ordnung im Unterhause wieder her und führte den Grundsatz durch, daß der Speaker nicht nur im Hause, sondern auch auferhalb desselben sich jeder politischen Teilnahme ausnahmslos zu enthalten habe. Damit war auch gegeben, daß, was noch zuletzt von Manners Sutton geübt worden, das Eingreifen des Speaker in die Debatte im Committee, von nun ab als unzulässig galt. So ist der Speaker seit der Mitte des 19. Jahrhunderts sowohl von der Krone als auch von den Parteien unabhängig und muß seine ganze Haltung und Lebensführung nach diesem Grundsatz einrichten.

Soviel über die äußere Geschichte des Speakeramtes, die wohl zur Genüge zeigt, wie schwer sich das große politische Prinzip, von dem die gesamte Function des Vorsitzenden im Unterhause in ihrer praktischen Ausübung eigentlich abhängig ist, daß sich das Prinzip der völligen Parteilosigkeit des Speaker nur langsam und schwer bis zur vollen und unangefochtenen Geltung durchgerungen hat. War der frühere Charakter des Sprecheramtes der, daß es ein Bindeglied zwischen Krone und Unterhaus bildete, so bestand, nachdem auch diese Auffassung beseitigt worden, noch immer die Gefahr, daß das hohe Richteramt, das dem Vorsitzenden im Unterhause anvertraut ist, unter dem Einflusse der Stärkung und endgültigen Alleinherrschaft des Prinzips der Parteiregierung selbst zu einem politischen Organ der Majorität werden könnte. Dem kräftigen politischen Sinne der englischen Nation ist es nun zuzuschreiben, daß diese Gefahr frühzeitig erkannt und ihr eine feste Tradition entgegengesetzt worden ist, die gegenwärtig wohl als sicherer Damm gegen ähnliche Tendenzen angesehen werden kann. Wie die Emanzipation des Speakeramtes von der Krone sich in der völlig freien Speakerwahl ausspricht, so findet die Loslösung des Speaker von den Parteien ihren Ausdruck in dem Aufgeben aller Abgeordnetenrechte seitens des Speaker. Seit jeher galt der Grundsatz, daß der Speaker im Hause über die vorliegenden Bills und Anträge weder reden noch auch, den Fall der Stimmgleichheit ausgenommen, abstimmen könne. So sagt der erste bedeutende Staatsrechtslehrer Englands, Sir Thomas Smith: „Der Speaker hat keine Stimme im Hause, noch dulden die Abgeordneten, daß er zu irgendeiner Bill in fürsprechendem oder abratendem Sinne redet. Wenn aber eine Bill dem Hause vorgelesen worden

in der Leitung der Geschäfte des Hauses dieses Rat und Belehrung einholen könnte.“ Hansard, I. Series XXVII. p. 506, 520.

ist, so bildet es eine Pflicht des Speaker, so kurz als möglich den Inhalt und die Bedeutung der Bill dem Hause auseinanderzusetzen.“ Dieser Grundsatz war in sehr nachdrücklicher Weise vom Hause selbst im letzten Parlamente der Königin Elisabeth (1601) festgestellt worden¹. Und der Beschluss des Hauses vom 27. April 1604 fügt in betreff der Erklärungen, die der Speaker abzugeben habe, hinzu, dafs, wenn ein Zweifel betreffs der Bill entstehe, der Speaker wohl Aufklärung geben solle, aber das Haus weder mit Argumenten noch mit Disputen überhäufen solle². Damals also war die Anschauung vorhanden, dafs der Speaker zwar im Hause für keine Partei mit Wort und Stimme eintreten dürfe, aber weit entfernt war man davon, anzunehmen, dafs, um den Speaker unparteiisch zu erhalten, es notwendig sei, ihn seiner activen Mitgliedschaft zu entkleiden. Vielmehr stand ihm im Committee des ganzen Hauses zu, das Wort zu ergreifen, so oft er wollte. Hatsell, der die Praxis in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts aufzeichnet, sagt ausdrücklich, „der Speaker ist zwar nicht verpflichtet, an den Committee-Sitzungen des ganzen Hauses teilzunehmen, wenn er aber da ist, so wird er so wie ein Private Member aufgefaßt und hat daher eine Stimme“³. Tatsächlich ist bis zur Parlamentsreform, wie die oben angeführten Beispiele zeigen, der Speaker auch im 18. Jahrhundert und auch in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts im Committee tätig gewesen, allerdings nur in seltenen Fällen und bei wichtigen Angelegenheiten. Die Praxis seit der Parlamentsreform hat nun nicht nur diese Tätigkeit, sondern schliesslich jede Parteinahme des Speaker innerhalb wie ausserhalb des Hauses als unzulässig hingestellt und damit den modernen Typus des Speakeramtes vollendet. Damit ist der einzige wesentliche Punkt, in welchem das englische System des parlamentarischen Präsidiums nach Bentham's Ansichten den rationellen Grundsätzen für ein solches Amt nicht entspricht, in Ordnung gebracht. — Diese ganze Betrachtung kann überhaupt keinen besseren Abschluss finden, als wenn ich die aus tiefer Einsicht

¹ Bei einer Abstimmung in einer Frage der Religionsgesetzgebung fiel ein Antrag mit 105 gegen 106 Stimmen, wobei der Speaker sich der Abstimmung enthalten hatte. Die unterlegene Partei behauptete, es sei ein Abgeordneter bei der Abstimmung am Arme zurückgehalten worden, und überdies verlangte die unterlegene Partei, dafs der Speaker seine Stimme abgeben solle. Denn, wie ein Mitglied sagte, „dadurch, dafs uns der König freigestellt hat, unseren Speaker zu wählen, wollte er, dafs wir einen der Unseren wählen und nicht einen Fremden, und deshalb mufs er eine Stimme haben.“ Hierauf wurde von Sir Walther Raleigh und vom Speaker selbst erwidert, dafs dieser durch das Gesetz verhindert sei, seine Stimme abzugeben und dafs er beiden Parteien gegenüber indifferent sein müsse. Diese Lehre wurde dann auch von dem Staatssecretär Cecil bestätigt mit den charakteristischen Worten: „Der Speaker hat keine Stimme und, obgleich ich darüber sehr betrübt bin, mufs ich zugeben, die Sache ist verloren und darum verabschiede ich sie.“ D'Ewes, Journals, p. 684.

² Hatsell, II. p. 227.

³ Hatsell, II. p. 231.

hervorgegangenen Sätze hier folgen lasse, in welchen der große englische Rationalist das Wesen eines parlamentarischen Präsidenten zusammenfaßt. Es hiefse die Wirkung wesentlich abschwächen, sollten diese Sätze übersetzt, anders als in Bentham's eigenen Worten gegeben werden: „Throughout the whole business, the grand problem is to obtain, in its most genuine purity, the real and enlightened will of the assembly. The solution of this problem is the end, that ought everywhere to be had in view. To this end, everything that concerns the president, ought of course to be subservient. — The duty and art of the president of a political assembly is the duty and art of the accoucheur: *ars obstetrix animarum*, to use an expression of the first Encyclopaedist and his not unworthy successors; — to assist nature and not to force her — to soothe upon occasion the pangs of parturition; — to produce in the shortest time the genuine offspring, but never to stifle it, much less to substitute a changeling in its room. It is only in as far as it may be conformable to the will of the assembly, that the will of this officer can as such have any claim to regard. If in any instance a person dignified with any such title as president of such or such an assembly, possess any independent influence, such influence proper or improper, belongs to him not in his quality of president but in some foreign character. Any influence whatever that he possesses over the acts of the assembly, otherwise than subject to the immediate controul of the assembly, is just so much power taken from the assembly and thrown into the lap of this single individual“¹.

Viertes Kapitel.

Die Stellvertreter des Speaker.

Für den Speaker tritt im Falle seiner unabwendbaren Verhinderung ein subsidiärer Vorsitzender ein. Das englische Unterhaus kennt, wie schon oben bemerkt, kein Präsidium im Sinne der continentalen Parlamente, daher auch keine Vizepräsidenten, die den Vorsitzenden unterstützen. Immer bleibt die Führung der Präsidentengeschäfte die Tätigkeit eines einzelnen Mitgliedes. Der Stellvertreter des Speaker wird aber nicht besonders gewählt, sondern gemäß der Geschäftsordnung ist ein zu anderen Functionen berufenes Mitglied, nämlich der sogenannte *Chairman of Committees*, über dessen Wahl und Wirkungskreis weiter unten gehandelt werden wird, *ex officio* auch Stellvertreter des Speaker im Falle von dessen unabwendbarer Abwesenheit. Da der *Chairman of Committees* zu Beginn eines neuen Parlamentes für die ganze Session gewählt wird, so ist auch seine stellvertretende Function permanent.

¹ Bentham, *Essay on Political Tactics*; ch. V. § 4. (vol. II. p. 330).

Für den Fall aber, daß sowohl der Speaker wie der Chairman unabwendbar verhindert sind, im Hause zu erscheinen, tritt gemäß St. O. 81 als zweiter Stellvertreter der Substitut des Chairman ein. Dieser, gleichfalls für die ganze Dauer des Parlamentes gewählt, fungiert somit als Deputy Chairman, respective als Deputy Speaker. In beiden Fällen tritt die Stellvertretung ein, sobald das Haus durch den Clerk am Tische von der unabwendbaren Verhinderung des Speaker unterrichtet ist oder wenn der Chairman, respective dessen Substitut vom Speaker darum ersucht wird, den Vorsitz einzunehmen, ohne daß in diesem Falle eine formelle Verständigung des Hauses notwendig wäre. Die Stellvertretung des Speaker ist in beiden Fällen eine vollständige in betreff der Befugnisse des Vorsitzenden. Der Stellvertreter des Sprechers tritt in alle Pflichten und in alle Rechte des letzteren in bezug auf sämtliche im Hause vorgenommenen Geschäfte ein bis zu der nächsten Sitzung und in gleicher Weise von Tag zu Tag auf Grund der dem Hause zu Beginn der Sitzung gegebenen Verständigung, insolange das Haus nicht anderweitige Anordnungen trifft. Jedoch erlischt die Vollmacht des stellvertretenden Vorsitzenden in dem Falle einer über vierundzwanzig Stunden hinausgehenden Vertagung des Hauses nach Ablauf des ersten Tages dieser Frist. Alle vom Stellvertreter des Speaker vorgenommenen Handlungen haben, wenn sie gemäß den allgemeinen oder besonderen Vorschriften des Hauses erfolgen, dieselbe Gültigkeit, als wenn sie vom Speaker vollzogen wären mit einziger Ausnahme dessen, daß der stellvertretende Vorsitzende nicht die Befugnis hat, irgend jemanden für längere Zeit zu einem Amte zu bestellen, als seine stellvertretende Function selbst dauert. Der Chairman of Committees bezieht als solcher ein Jahresgehalt von 2500 Pfund. Der Deputy Speaker ist gleichfalls besoldet. Die sonstigen Functionen des Chairman of Committees werden noch in anderem Zusammenhange auseinandergesetzt werden; hier genügt es, festzustellen, daß seine Hauptaufgabe die Führung des Vorsitizes ist, wenn sich das ganze Haus im Committee-Zustande befindet. Der Übergang von diesem zu dem rechtlich als Haus qualifizierten Plenum vollzieht sich, wenn der Chairman den Speaker zu vertreten hat, in der Weise, daß der Chairman seinen Platz

am Tische des Hauses verläßt und den Speakerstuhl einnimmt. Durch Entscheid des Speaker ist auch festgestellt worden, daß der mehrmalige Wechsel im Vorsitz zwischen dem Speaker und seinen Vertretern auch innerhalb derselben Sitzung gestattet ist¹.

Geschichtliches.

Bis zum Jahre 1855 hat es überhaupt keine Stellvertretung des Speaker gegeben. Wenn der Speaker krank oder unabwendbar verhindert war, blieb eben nichts anderes übrig, als die Vertagung des Hauses oder Beratung im Committee oder bei länger dauernder Abwesenheit des Speaker seine Resignation und Neuwahl des Vorsitzenden. Es gehört zu den besonderen Merkwürdigkeiten in der Geschichte des englischen Unterhauses, daß dieser Rechtszustand durch viele Jahrhunderte ertragen werden konnte, ohne daß es zu irgendwie erheblichen Mißständen gekommen wäre. Im Jahre 1853 wurde endlich ein besonderer Ausschufs zur Prüfung der Frage der Stellvertretung und Berichterstattung eingesetzt; bei der stets wachsenden Fülle der Geschäfte und der Verlängerung der Sitzungen konnte man sich der Notwendigkeit einer Änderung des alten Rechtes nicht länger verschließen. Dieses Committee erstattete im Mai desselben Jahres einen sehr gründlichen Bericht „über das Amt des Speaker“². Dieser Report ging dahin, daß die Frage nur sehr vorsichtig behandelt werden könne, denn es sei die Gefahr nicht zu übersehen, die sich aus der Verminderung oder Herabsetzung des Prestiges des Speaker ergeben müßte, das dem Amte seit 150 Jahren innewohnte. „Es kann nicht leicht angenommen werden, daß dieses Vertrauen und dieses Prestige nun auch auf ein anderes Mitglied, das nur für wenige Tage im Jahre als Substitut fungieren würde, gleichfalls übergehen solle.“ Darunter würde aber der Vorsitz leiden. „Aus diesem Grunde aber müßte das Committee jeden Vorschlag, der zu häufiger Abwesenheit des Speaker führen müßte, bedauern.“ Die sehr umfassende historische Untersuchung des Committee zeigte nun, wie selten eigentlich bis dahin Schwierigkeiten aus dem Mangel eines pro tempore-Speaker entstanden waren³. In der Zeit von 1603—1660 war der Speaker nur neunmal verhindert gewesen, zu erscheinen, darunter fünfmal bloß für eine oder zwei Stunden. In der Periode von 1660—1680 gab es zwei Abwesenheiten des Speaker, von 1688—1760 nur sechs solcher Fälle und von 1760—1853 nur neun Fälle kurzer Abwesenheit des Speaker. In allen diesen Fällen hatte das Haus die Schwierigkeit durch Vertagung leicht überwinden können. Allerdings waren, wie der Report bemerkt, wiederholt durch absichtliche Fernhaltung der Abgeordneten vom Hause Sitzungen unmöglich geworden

¹ Deputy Speaker Act 1855, 18 und 19 Vict., c. 84; St. O. 81.

² Report from the Select Committee on the office of the Speaker, 1853, Z. 478.

³ Hatsell hatte auf diese Erscheinung schon 70 Jahre früher in seinem Buche hingewiesen.

oder dem Speaker zuliebe Vertagungen vorgenommen worden. Hingegen wird in dem Berichte auf das grofse Anwachsen der Geschäfte des Hauses in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hingewiesen. Während das Journal der Tagung vom Jahre 1818 427 Seiten ausmacht, beträgt dasselbe in gleichem Druck 1848 1013 Seiten. Der Vorschlag des Ausschusses, den Chairman of Committees als ein ohnehin mit der Geschäftsordnung vertrautes Mitglied zum Stellvertreter des Speaker zu ernennen, wurde vom Hause auch angenommen und zunächst durch Standing Order festgesetzt. Da aber dem Chairman alle Functionen des Speaker, somit auch die durch das Gesetz ihm zustehenden, übertragen wurden, so war nebst der Standing Order ein Gesetz notwendig, der Deputy Speaker Act 1855. Die Einsetzung eines zweiten Stellvertreters des Speaker erfolgte erst durch Beschluss des Hauses vom 2. Mai 1902 und bildete einen Bestandteil der unter dem Cabinet Balfour vorgenommenen Geschäftsordnungsreform. In der am 11. und 12. Februar 1902 hierüber geführten Debatte wurde die Notwendigkeit einer solchen Reform anerkannt, da der Chairman of Committees in der Gegenwart mit Geschäften geradezu überhäuft ist. Doch wurde auch von mehreren Seiten verlangt, dafs das neue Präsidialorgan des Hauses besoldet werden solle, um auch hier die materielle Grundlage der Unabhängigkeit des Vorsitzes zu sichern. Dies ist denn auch gegenwärtig der Fall, obgleich sich die Regierung anfangs dagegen ablehnend verhalten hatte.

Fünftes Kapitel.

Die Beamten des Hauses¹.

Die Beamtenschaft des englischen Unterhauses stellt gegenwärtig einen sehr umfangreichen Körper vor. An ihrer Spitze stehen der Clerk of the House of Commons und der Serjeant-at-Arms. Der erstgenannte bekleidet die wichtigste und höchste Amtsstelle des Hauses und damit überhaupt eine der angesehensten Stellen des ganzen englischen Civil Service: ein Amt, dessen Verleihung längst eine persönliche Auszeichnung und Anerkennung hervorragender Fähigkeiten bedeutet. Es sind im Laufe des 17., 18. und 19. Jahrhunderts zahlreiche Träger dieses Amtes hervorragende Juristen und die ersten Autoritäten im Parlamentsrecht und der Kenntnis der Parlamentsgeschichte gewesen. Elyngge, der die Geschäftsordnung des Unterhauses zum Gegenstande literarischer Arbeit genommen hat, war Clerk und ebenso ist Rushworth,

¹ Vgl. besonders: Report from the Joint Select Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Houses of Lords and Commons permanent Staff. 20. Juli 1899. Z. 286.

dem wir die große Sammlung von Materialien zur Geschichte der Revolution verdanken, zweiter Clerk des Hauses und als solcher bei den wichtigsten Vorgängen des Long Parliament unmittelbarer Zeuge gewesen. Die beiden großen Schriftsteller, auf deren systematischen Werken unsere ganze Kenntnis des historischen sowie geltenden Parlamentsrechtes beruht, John Hatsell und Erskine May, sind beide langjährige Clerks of the Commons gewesen und ebenso bekleidete der unermüdliche, treffliche Bearbeiter des Mayschen Werkes, Sir Reginald Palgrave, dessen Verdienst nicht viel geringer ist als das Mays, dasselbe Amt durch Dezennien. Niemand könnte dieses Amt für die Gegenwart besser charakterisieren, als es gerade Erskine May getan hat. Er sagt:

„Der Clerk des Unterhauses wird durch die Krone für Lebenszeiten durch offenes Patent ernannt, in welchem er genannt wird: Underclerk of the Parliaments to attend upon the Commons. Er gibt beim Antritte des Amtes eine Erklärung vor dem Lordkanzler gemäß der Eidesacte vom Jahre 1868 ab, daß er wahre Eintragungen, Vormerkungen und Journale führen werde über alle Dinge, die da geschehen und vorgenommen werden im Hause der Gemeinen¹. Er unterfertigt die Adressen, die Dankesvoten, die Befehle des Hauses; er versieht die Bills, die zu den Lords geschickt werden oder von dort zurückkommen, mit seiner Unterschrift und er liest vor, was immer im Unterhause vorgelesen werden muß; an ihn wenden sich die Mitglieder, er stellt die notwendigen Fragen bei der Wahl des Speaker oder im Falle der Vertagung des Hauses in Abwesenheit des Speaker; er hat die Obhut über alle Urkunden oder sonstigen Documente und ist verantwortlich für die Führung der Geschäfte des Hauses in allen Kanzlei-departements, die unter seiner Leitung stehen; er unterstützt ferner den Speaker und berät die Mitglieder des Hauses in betreff der Fragen der Geschäftsordnung.“

Das Gehalt, das mit diesem Amte verbunden ist, beträgt 2000 Pfund jährlich. Seit 1812 ist festes Gehalt an Stelle der bis dahin das Einkommen des Clerk of the Commons bildenden

¹ Doch darf der Clerk am Tische keine privaten Notizen über die Vorgänge im Hause machen. Im 17. Jahrhundert wurde dies dem damaligen Clerk, Rushworth, ausdrücklich verboten.

Sporteln getreten. Der Clerk of the House ist ein Beamter der Krone, sein Amt ist ein Patent-Office, ein Kronamt, und seine Ernennung erfolgt daher nicht etwa durch den Speaker oder das Parlament, sondern liegt im Patronage der Treasury: das heißt, praktisch genommen wird er durch den First Lord of the Treasury, den Premierminister, ernannt¹. Regelmäßig wird jetzt dem verdienten Clerk bei dem Übertritt in den Ruhestand eine hohe Pension bewilligt. Von besonderer Wichtigkeit sind die Clerks als gelehrte Erforscher des Parlamentsrechtes wie als genaue Kenner der Praxis bei den Erhebungen der verschiedenen zur Reform der Geschäftsordnung eingesetzten Committees gewesen².

Der Clerk sitzt in Robe und Perücke an dem oberen Ende des Tisches des Hauses und verläßt seinen Platz, sowie der Speaker den Chair verlassen hat. Im Falle der Beratung des Hauses in Committee-Form tritt der erste Assistant Clerk als Clerk of Committees an seine Stelle. Nebst dem Clerk of the House of Commons sitzen auf der linken Seite des Tisches die zwei Assistant Clerks, die den Clerk im Falle seiner Abwesenheit und regelmäßig, wenn das Haus als Committee tagt, zu vertreten haben. Die Ernennung und das Dienstverhältnis dieser beiden Beamten ist geregelt durch den House of Commons Offices Act 1856, 19 u. 20 Vict. c. 1; sie erfolgt durch die Krone auf Empfehlung des Speaker. Die Assistant Clerks führen die Protokolle der Sitzungen, die dann nach deren Beendigung zunächst in die „Votes and Proceedings“ genannten Sitzungsberichte umgewandelt werden und sodann als fortlaufendes-Journal des Hauses zusammengefaßt erscheinen. Die Assistant Clerks nehmen alle Anmeldungen, Interpellationen, Amendements und Anträge der Mitglieder am Tische entgegen und ihnen obliegt es, nach den jeweils vom Parliamentary Secretary der Treasury gegebenen Weisungen das sogenannte Notice Paper abzufassen, welches das tägliche Arbeitspensum des Hauses

¹ Ebenso sind die hohen Beamten des Oberhauses, nämlich der Clerk of the Parliaments und der Gentleman-Usher of the Black Rod, Träger von Crown Offices. Rep. 1899, qu. 14—18, 255, 431—434.

² Vgl. besonders die Aussagen Erskine Mays vor den Committees von 1848—1878.

ankündigt¹. Das Gehalt der beiden Assistant Clerks beträgt 1500 Pfund für den ersten und 1000 für den zweiten Assistant.

Die ganze übrige Arbeit der Kanzlei des Unterhauses sowie die mit der Tätigkeit der Ausschüsse verknüpften schriftlichen Arbeiten werden aber unter der Verantwortlichkeit des Clerk of the House in mehreren Bureaux mit Hilfe einer Anzahl von Beamten und Hilfskräften geleistet. Nach dem heute geltenden System werden diese Beamten durch den Clerk aus der Zahl solcher Bewerber ernannt, die vorher eine besondere Prüfung vor den Civil Service Commissioners mit Erfolg abgelegt haben. Diese Beamten sind nach vier Rangstufen gegliedert als Prinzipal-, Senior-, Assistant- und Junior Clerks. Die Amtsgeschäfte des Unterhauses sind unter vier Departements aufgeteilt: Public Bill Office, Journal Office, Committee Office und Private Bill Office. Die Besoldungsverhältnisse sämtlicher Beamten des Hauses werden geregelt durch eine Commission, die auf Grund des House of Commons Offices Act 1812 (52 Geo. III. c. 11) gebildet wird und aus dem Speaker, den Staatssekretären, dem Master of the Rolls, dem Attorney General und Solicitor General zusammengesetzt ist².

Der Serjeant-at-Arms, regelmäÙig ein in Ruhestand versetzter verdienter Offizier, wird von der Krone ernannt mit der offiziellen Verpflichtung, „Ihrer Majestät Person aufzuwarten, wenn kein Parlament stattfindet und zur Zeit jedes Parlamentes dem Speaker des Unterhauses zur Seite zu stehen.“ Nach seiner Ernennung gilt er jedoch als Beamter des Hauses und

¹ Über die Papiere des Parlamentes vgl. oben S. 292 ff. Vom Standpunkte des continentalen Parlamentarismus aus muß besonders darauf hingewiesen werden, daß das Unterhaus niemals die Institution von Schriftführern aus der Mitte der Abgeordneten gekannt hat. Und in der Tat: es läßt sich vieles dagegen sagen, daß die Kräfte von Volksvertretern zur Bewältigung solcher rein technischen Arbeit, wie es die Anfertigung des Sitzungsprotokolles ist, verwendet werden. Man sollte denken, daß es nur Aufgabe der Abgeordneten ist, die Verhandlungen inhaltlich zu gestalten, nicht aber auch sie zu beurkunden.

² Die Ernennung der Beamten erfolgt frei durch den Clerk of the House, aber dieses Ernennungsrecht ist, wie Sir Reginald Palgrave selbst ausführt, dadurch eingeschränkt, daß es der Commission vollständig freisteht, den ernannten Beamten zu besolden oder nicht. Letztere hat also die „power of the purse“ (Report 1899, qu. 243—246).

kann von diesem wegen ungehöriger Amtsführung entlassen werden. Seine Stellung beschreibt May folgendermaßen:

„Es ist seine Pflicht, dem Speaker mit dem Szepter voranzugehen, bei Eintritt und Verlassen des Hauses oder wenn sich der Speaker in das House of Lords begibt oder zum Souverän zum Zwecke der Überbringung von Adressen; ferner ist es seines Amtes, den Weg auf beiden Seiten der Barre des Hauses freizuhalten, die Mitglieder zum Einnehmen des Platzes zu ersuchen, sowie darum, daß sie sich nicht mit ihren Rücken gegen den Speaker wenden noch stehen oder sich von ihren Plätzen mit den Hüten auf dem Kopfe fortbewegen; wenn das Haus tagt. Der Serjeant nimmt Fremde in seine Verwahrung, die unrechtmäßig in das Haus gelangt sind oder sich daselbst ungehörig benehmen; er veranlaßt die Entfernung solcher Personen, denen solche anbefohlen ist, er gibt Befehle an die Türhüter und alle anderen ihm unterstehenden Beamten zum Zwecke der Verschließung der Türen des Hauses bei einer Abstimmung; er geleitet feierlich mit dem Szepter Lords oder Richter in das Haus, die an der Barre zu warten haben, und ebenso Botschafter von den Lords. Das gleiche tut er, wenn die Sheriffs der City von London mit Petitionen an der Barre erscheinen; er bringt verhaftete oder vorgeladene Personen, denen durch den Speaker ein Verweis zu erteilen ist, vor die Barre des Hauses und ebenso Personen, die zum Zwecke der Zeugenaussage in Verhaft genommen worden sind. Zur Erfüllung dieser Pflichten besitzt er einen Platz knapp an der Barre des Hauses und wird von seinem Stellvertreter (Deputy Serjeant) und dem Assistant Serjeant unterstützt. Außerhalb des Hauses ist er mit Ausführung aller zur Verhaftung von Personen ergangenen Befehle betraut sowie für deren Weiterbeförderung in den Tower oder in das Gefängnis von Newgate oder in das eigene Parlamentsgefängnis; er vollzieht durch seine Boten alle Aufträge des Hauses, auch hält er die äußere Ordnung in den Wandelgängen des Hauses aufrecht.“

Eine besondere Pflicht des Serjeant besteht darin, daß er die Committees von dem Anfang der täglichen Sitzung des Hauses zu verständigen hat. Er ernennt und überwacht die einzelnen Unterbeamten und Diener seines Departements und hat auch als oberster Hausinspector über sämtliche Räume und

Baulichkeiten des Parlamentes während dessen Tagung die Aufsicht zu führen. Ihm obliegt vor allem die Handhabung des Mace, des Szepters, dessen besondere symbolische Bedeutung schon wiederholt hervorgehoben worden ist. Dem Serjeant-at-Arms und seinem Stellvertreter stehen auch, soweit sie notwendig, die Polizeikräfte zur Verfügung, die sich im Hause befinden. Der Aufsichts- und Ordnungsdienst in den Wandelgängen des Parlamentspalastes, auf den Treppen, den vielen Eingängen und Zufahrten sowohl außerhalb wie innerhalb des riesigen Gebäudes liegt nämlich in den Händen der Londoner Polizei, der Metropolitan Police. Seit der Zeit der fenischen Attentate ist eine sehr sorgfältige Überwachung eingetreten. Für den Ordnungsdienst im Innern des Verhandlungssaales werden die Messengers verwendet: in den wenigen Fällen der Heraus-schaffung widerspenstiger Abgeordneter sind diese in Action getreten. Es unterläge aber nicht der geringsten Schwierigkeit, daß der Serjeant-at-Arms auch hierzu Mannschaften des staatlichen Polizeicorps beordere. Eine besondere Parlamentswache hat nie existiert und es bedarf ihrer nach englischer Auffassung auch nicht¹.

Neben den genannten Hauptbeamten, deren Ämter bis in die älteste und mittlere Zeit der Parlamentsgeschichte unverändert zurückreichen; besitzt das Unterhaus ferner eine Reihe von neuen Beamtenstellen, die erst im letzten Jahrhunderte, zum Teil im Zusammenhange mit der Reform der Private Bill Legislation, geschaffen worden sind. Es sind da folgende Hauptbeamte zu nennen: der Referee, das ist der Richter, der zur Entscheidung im Vorverfahren über Private Bills berufen ist; der Caplan des Unterhauses, der das tägliche Gebet zu Beginn der Sitzung spricht. Er wird vom Speaker ernannt und bezieht ein Gehalt von 400 Pfund. Ferner gehören hierher die Examiners, Beamte, denen die Vorprüfung der Private Bills auf ihre Geschäftsordnungsmäßigkeit obliegt (400 Pfund), dann der besondere Parlamentsstenograph, dessen Aufgabe es ausschließlichs ist, die vor der Barre des Hauses

¹ Man muß sich nur daran erinnern, daß der verantwortliche Chef der Londoner Polizei der jeweilige Staatssekretär für das Home Office ist, daß somit die Polizei ausschließlichs dem parlamentarischen Ministerium untersteht.

abgegebenen Zeugenaussagen und die Worte des Speaker genau zum Zwecke der Einverleibung in die Journale aufzunehmen. Ein besonderes Gehalt ist auch für den juristischen Berater des Speaker, Counsel to the Speaker, ausgeworfen. Endlich sind hier auch noch der Leiter der sehr ansehnlichen Parlamentsbibliothek und dessen Gehilfen zu nennen. Ein besonderes Bureau für die Bemessung der Gebühren im Private Bill-Verfahren reiht sich den genannten Ämtern an. Die Gesamtzahl der Beamten beträgt nach dem gegenwärtigen Stande 126, worin natürlich die Dienerschaft inbegriffen ist. Der Gesamtetat des Unterhauses für 1903 beträgt 55 576 Pfund, dabei ist das Gehalt des Chairman in diese Summe mit eingerechnet. Das Gehalt des Speaker und die Pension seines Vorgängers erscheinen dagegen als Lasten auf dem Consolidated Fund.

Nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über den Stand der Beamtenschaft des Unterhauses und das Budget der Kanzlei für das Jahr 1900¹:

I. Chairman of Committee of Ways and Means, Gehalt . . .	£	2 500
II. Department des Clerk of the House		
A. Gehalte der Oberbeamten:		
1 Clerk of the House	"	2 000
1 Clerk Assistant	"	1 500
1 Second Clerk Assistant	"	1 200
4 Principal Clerks (850—1000)	"	3 825
6 Senior Clerks (750—800)	"	4 517
12 Assistant Clerks (300—600)	"	5 421
12 Junior Clerks (100—250)	"	2 118
1 Collector of the fees on Private Bills	"	500
B. Remunerationen für besondere Arbeiten (Nachtarbeit, Anlegung der Indices usw.)	"	2 065
C. Unterbeamte:		
1 Office Clerk in Committee Office	"	220
1 " " " Journal "	"	283
4 Senior Messengers (Diener)	"	595
6 Junior "	"	683
Remunerationen und Nebenauslagen	"	695
50 Personen	Summa	£ 25 564
	Übertrag:	" 25 564

¹ Vgl. Report 1899, p. 42—45.

	Übertrag: £	25 564
III. Department des Speaker (insgesamt 18 Personen)	„	9 327
Dazu kommt		
für Ablieferung der Parlamentspapiere	„	900
	£	10 227
IV. Department des Serjeant-at-Arms (insgesamt 58 Personen)	„	10 254
dazu besondere Ausgaben	„	3 040
	£	13 294
V. Ausgaben für Zeugengebühren und andere Committee-Ausgaben	„	700
VI. Stenographenkosten (für Committees)	„	1 900
VII. Kosten der Polizei und verschiedene Auslagen	„	4 217
	Summa £	58 269
davon durch Gebühren und Kanzleisporteln gedeckt	„	30 000
bleibt als Budgetpost	£	28 269

Geschichtliches.

Das Amt des Clerk of the House reicht ebenso wie das des Serjeant bis in die älteste Zeit der Parlamentsgeschichte zurück. Der erste Clerk, der im Journal mit Namen genannt wird, erscheint zur Zeit Edwards VI., aber es kann keinem Zweifel unterliegen, daß, seitdem das House of Commons selbständig neben dem House of Lords erscheint, ihm ein besonderer Clerk von der Krone zugewiesen wurde. Das Amt des Assistant Clerk ist erst seit 1640 permanent geworden¹. Die Bezahlung des Clerk bestand ursprünglich aus zehn Pfund jährlich aus der Staatskasse sowie aus bestimmten Gebühren von Private Bills, und dieser Zustand dauerte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Noch zur Zeit der Königin Elisabeth war es üblich, daß alle Mitglieder beim Schluß der Session dem Clerk ein Geschenk überreichten². Außerdem hatte der Clerk das Recht, einen Stellvertreter (Deputy) als First Assistant Clerk zu ernennen und zwar dergestalt, daß er dafür eine Zahlung entgegennahm. Den Preis für dieses Amt schätzt Hatsell um die Mitte des 18. Jahrhunderts auf 3000 Pfund. Hatsell selbst berichtet aber, daß der Clerk Dyson zur Zeit Georgs II. der letzte war, der solche Zahlung leisten mußte. Dyson selbst hat Hatsell zum erstenmal zu seinem Stellvertreter ohne Zahlung ernannt und so ist damit für die Zukunft die Käuflichkeit dieses Postens erloschen. Die Er-

¹ Hooker kennt nur den Clerk of the House. „There is only one clerk belonging to this house, his office is to sit next to the speaker at a table upon which he writes and layeth his books.“ Rushworth war der erste Clerk Assistant (Hatsell, II. p. 249).

² Vgl. D'Ewes, Journals, p. 638, wo es heißt: „The collection for the clerk of 12 pence apiece according Mr. Wingfields motion was made and amounted to 25 Pounds.“ Vgl. ferner Hatsell, II. p. 266.

nennung des ersten Clerk Assistant und des seit der Union mit Irland hinzugekommenen zweiten Assistant ging dann durch gesetzliche Bestimmungen auf die Krone über. Dem Clerk of the House blieb aber das ihm zustehende Recht der Ernennung aller übrigen Unterbeamten prinzipiell bis heute unter den oben angegebenen Bedingungen erhalten.

Der Serjeant-at-Arms, von jeher durch die Krone ernannt, wurde gleichfalls lange Zeit durch Gebühren besoldet. Ihm kamen auch gewisse Straf gelder zu¹. Seit jeher ist er das von der Krone dem Hause zur Verfügung gestellte, unmittelbar dem Speaker dienende Executionsorgan. Der Clerk of the House bezog alle regelmässigen Sporteln, vor allem die Gebühren für die Private Bills, die schon damals relativ hoch gewesen sind. Überdies hatten ihm die Abgeordneten vor Schluss der Session einen Ehrensold zu zahlen². Dafür hatte er aber auch die übrigen Beamten zu besolden und die Kanzleikosten zu bestreiten. Der hierbei sich ergebende Rest bildete sein Einkommen. Es ist nun begreiflich, daß die Clerks dieses Einkommen dadurch zu steigern suchten, daß sie den Begriff der Private Bill und damit die Gebührenpflicht so weit als möglich auszudehnen sich bemühten. Die hieraus sich ergebenden Schwierigkeiten führten 1751 zur Fassung bestimmter Resolutionen, die für die Unterscheidung von Private und Public Bills eine feste Richtschnur geben sollten³. Wie ergiebig diese Art der Bezahlung des Clerk für diesen gewesen ist, ergibt sich daraus, daß das Amtseinkommen John Hatsells auf 10 000 Pfund jährlich veranschlagt wurde. Durch das schon erwähnte Gesetz von 1812 wurde diese Ordnung geändert, der Clerk aufs feste Gehalt gesetzt und das Sporteleinkommen der Staatskasse zugeführt⁴.

Der Caplan des House of Commons ist erst seit den Cromwellschen Parlamenten eingeführt. Ursprünglich war ein besonderer Gottesdienst nur zur Eröffnung des Hauses üblich gewesen. Das tägliche Gebet wurde seit 1563 durch den Speaker gesprochen. Seit 1659 ist nun ein besonderer Prediger des Hauses mit einem Gehalte von 50 Pfund angestellt. Die Verleihung von Pfründen als Ruhegehalt für den Caplan auf Grund einer Adresse des Hauses an die Krone ist seit Wilhelm III. regelmässig geworden. Seit 1835 hat dieser Usus auf Widerspruch Joseph Humes aufgehört. Seither wird der Caplan vom Speaker ernannt.

¹ Solche waren als Ordnungsbussen für störende oder zu spät kommende Mitglieder im 16. und 17. Jahrhundert üblich.

² Journals of House of Commons, I. p. 351, 1029 u. v. a.: „Ordered that no man should depart without paying the ordinary fee to the Clerk 6 sh 8 d.“

³ Die Gebühren für Private Bills mußten vor der zweiten Lesung entrichtet werden. Bei Ausbleiben der Zahlung waren die Beamten berechtigt, die Bill von der zweiten Lesung zurückzuhalten. Hatsell, II. p. 272. Über die Entwicklung der Gebühren gibt Hatsell in seinem zweiten Bande (p. 261—272) genaue Auskunft.

⁴ Report 1899, qu. 230.

Sechstes Kapitel.

Die Ausschüsse des Unterhauses.

Allgemeines.

Neben dem Speaker und seinen Stellvertretern sowie den dem Speaker zur Verfügung stehenden Beamten des Hauses schafft sich das Unterhaus zur Erledigung seiner Arbeit die notwendigen Hilfskräfte durch Bildung von temporären collegialen Organen aus seiner Mitte: es sind das die Ausschüsse (Committees). Keine beratende oder beschließende Körperschaft kann ihre Geschäfte vollführen, ohne in vielen Fällen ihren endgültigen Beschluss durch eine Vorberatung anzubahnen und vorzubereiten, und nichts erscheint natürlicher, als dass diese Vorberatung in einem aus der Körperschaft wieder repräsentativ gebildeten Collegium von wesentlich geringerem Umfang, als die gesetzgebende Versammlung selbst ist, vorgenommen wird. Wir finden diesen Vorgang überall, wo Versammlungen Beschlüsse zu fassen haben, in den Ständeversammlungen der continentalen Staaten ebenso wie in der ältesten und älteren englischen Verfassungsgeschichte. Für die continentalen Parlamente Europas ist Bildung von Ausschüssen aus ihrer Mitte zum Zwecke der detaillierten Vorberatung aller wesentlichen Beschlüsse und in erster Reihe aller Gesetzesvorlagen ausnahmslose Regel. In diesem Betracht weist nun das englische Unterhaus eine ebenso bedeutsame als merkwürdige Abweichung von dieser sowohl für Europa wie für Amerika typischen Erscheinung der parlamentarischen Arbeitsorganisation auf. Gewiss besitzt auch das Unterhaus seit uralter Zeit Ausschüsse mit wechselnder, aber selbstverständlich im Verhältnis zur Zahl des Hauses stets geringer persönlicher Stärke. Aber diese Ausschüsse haben im Unterhause eine Stellung, die wesentlich verschieden ist von der der Ausschüsse continentaler gesetzgebender Körperschaften. Der Grund hierfür liegt in der für das englische Parlament — dies gilt für Ober- und Unterhaus in gleicher Weise — charakteristischen Erscheinung, dass es eine doppelte Beratungsform des ganzen Hauses gibt. Jedes der beiden Häuser berät prinzipiell alle ihm unterbreiteten Gesetzesvorlagen einmal als Haus im technischen Sinne dieses Wortes in den durch die Geschäftsordnung vor-

geschriebenen Formen und Lesungen, und zweitens im sogenannten Committee-Zustand, als „Ausschufs des ganzen Hauses“ (Committee of the whole House). Das Merkwürdige und Entscheidende dabei ist eben, dafs beide Beratungsformen des ganzen Hauses tatsächlich Plenarversammlungen aller Mitglieder sind. Aber in dem einen Falle beraten sämtliche Abgeordnete als „Committees“, d. h. als Mitglieder eines ideellen, nur im Rechtssinne vorhandenen Ausschusses, dessen Eigentümlichkeit es ist, dafs eben alle Mitglieder des Hauses auch seine Mitglieder sind. Mit einem Worte, das Committee of the whole House ist in Wirklichkeit gar kein Ausschufs, sondern nur eine zweite Form der Beratung des Plenum. In dieser nur dem Namen, nicht aber dem Wesen nach eine Ausschufsberatung vorstellenden Verhandlungsform des Hauses wird nun jene Arbeit der gründlichen Vorberatung der Finanz- und Gesetzesvorlagen geleistet, die in continentalen Parlamenten von wirklichen Ausschüssen oder Commissionen geleistet wird. Diese Erscheinung ist selbstverständlich nur historisch zu erklären; sie leitet sich aus parlamentarischen Zuständen der Vergangenheit her, auf die im folgenden geschichtlichen Kapitel näher eingegangen werden wird.

Die wirklichen Parlamentsausschüsse des Unterhauses sind also zwar wichtige Hilfsorgane des Hauses, aber sie dienen prinzipiell nur zur Vorbereitung von legislativem Material, zur besseren Information des Hauses, sie sind berufen zur Vornahme von Arbeiten, die eine so grofse Körperschaft, wie das englische Unterhaus, überhaupt nicht leisten kann, so insbesondere zur Untersuchung tatsächlicher oder rechtlicher concreter Zustände, über die das Haus sich schlüssig machen soll. Mit anderen Worten, die englischen Parlamentsausschüsse sind Organe rein deliberativer und — die sogleich zu erwähnenden Ausnahmen abgerechnet — präparatorischer Function, keineswegs aber Organe, die dem Hause fertige Beschlüsse über den Text von Gesetzesvorlagen unterbreiten sollen.

Mit dem Vorstehenden ist schon gesagt, dafs die wirklichen Ausschüsse des englischen Unterhauses ein wesentlich geringeres Anwendungsgebiet haben, als dieser Einrichtung sonst in gesetzgebenden Körperschaften gewährt ist. Diese Charakteristik aber erleidet in einzelnen Fällen wichtige Aus-

nahmen, die hinwiederum das Anwendungsgebiet der wirklichen Ausschüsse des englischen Unterhauses beträchtlich erweitern; und zwar sind zwei Einrichtungen in diesem Zusammenhange zu nennen. Die eine davon ist die in neuerer Zeit geschaffene Form der sogenannten Grand Standing Committees, wirklicher großer Ausschüsse, zu deren Gunsten in gewissen Fällen die Ausschufsberatungsform des ganzen Hauses entfällt; die zweite ist eine dem englischen Parlamentarismus gleichfalls ausschließlich eigentümliche Einrichtung von der höchsten Bedeutung für das gesamte Staats- und Verwaltungsrecht Englands, nämlich das System der sogenannten Private Bill-Gesetzgebung. Es genügt hier, mit einem Satze das Wesen dieses Zweiges der englischen Parlamentstätigkeit zu bestimmen: die Private Bill Legislation ist im wesentlichen innere Zentralverwaltung, die durch das Parlament in Form von Gesetzen geführt wird. Auf diesem Felde der Tätigkeit des Parlamentes liegt nun, wie weiter unten näher dargelegt werden wird, der Schwerpunkt der parlamentarischen Beratung vollständig in der Function der vom Hause zur Durchführung dieser Aufgabe berufenen Sonderausschüsse (Select Committees).

Hiermit ist das Anwendungsgebiet der Ausschufsorgane des Unterhauses im eigentlichen Sinne im allgemeinen genügend abgegrenzt. Nach dem Gesagten ist es klar, daß die gewöhnlich als Ausschufstätigkeit bezeichnete Function des Committee of the whole House in Wahrheit mit den Ausschüssen nicht das geringste zu tun hat. Dieses ganze, so wichtige Stück der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses wird vielmehr an anderer Stelle selbständige Besprechung erfahren müssen. Von den Ausschüssen im wirklichen Sinne dieses Wortes gibt es nun drei Arten, die nachfolgend behandelt werden:

1. Grand Standing Committees.
2. Sessional Committees.
3. Select Committees.

1. Grand Standing Committees¹.

Zu Beginn jeder Session werden zwei große stehende Ausschüsse gebildet. Die Competenz des einen erstreckt sich

¹ Standing Orders, p. 46—50; Manual, p. 72—76; May, Parl. Pract., p. 372 und 374.

auf Gesetzentwürfe über Recht, Gerichtshöfe und Prozeßverfahren, die des zweiten auf alle Bills, betreffend Handel, Gewerbe, Fischerei, Fabrikindustrie, Ackerbau und Schiffahrtswesen. Beide bestehen aus wenigstens sechzig und höchstens achtzig Mitgliedern, die durch einen besonderen Ausschufs des Hauses, das Committee of Selection¹ derart zu wählen sind, daß die politische Zusammensetzung des Hauses, die einzelnen Classen von Bills sowie die besonderen Fachkenntnisse der einzelnen Mitglieder des Hauses dabei soviel als möglich gleichmäfsig berücksichtigt werden. In der Regel bestehen diese Committees aus 67 Mitgliedern, also einem Zehntel des Hauses, so daß die Aufteilung erleichtert wird. Stets wird peinlich darauf geachtet, daß auch englische, schottische, walisische und irische Mitglieder, Conservative, Liberale und Homeruler proportioniert in diesen Ausschüssen vertreten sind². Überdies hat das genannte Committee of Selection die Befugnis, bei Überweisung einer einzelnen Bill an ein solches Grand Committee weitere Mitglieder bis zur Zahl von fünfzehn hinzuzufügen. Das Quorum dieser Grand Committees beträgt zwanzig. Der Vorsitzende wird in folgender Weise bestimmt. Das Committee of Selection ernennt zu Beginn jeder Session ein besonderes Collegium von Ausschufspräsidenten, das sogenannte Panel of Chairmen of Committees, ein Collegium, das aus nicht weniger als vier und nicht mehr als sechs Mitgliedern besteht. Diese wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden jedes der beiden Grand Committees. Sie sind auch berechtigt, ihn eventuell wieder abzurufen und durch einen anderen zu ersetzen. Die Zuweisung eines Gesetzentwurfes an einen dieser Ausschüsse erfolgt auf Antrag, der in jedem Stadium der Beratung und Tagesordnung ohne vorgängige Anzeige, ja selbst dann gestellt werden kann, wenn schon mit der Beratung im Committee des ganzen Hauses begonnen worden ist. Sobald aber eine Bill einem Grand Committee zugewiesen ist, entfällt die sonst obligatorische Beratung

¹ Vgl. unten S. 488 ff.

² Vgl. Mowbray, *Seventy Years in Parliament*, p. 276. Die drei Parteiführer werden regelmäßig ausgelassen, dagegen sind Staatssecretäre ebenso wie die Presidents des Board of Trade und des Local Government Board ex officio Mitglieder dieser Ausschüsse.

in letzterem unbedingt. Ein Antrag auf Zuweisung eines Gesetzentwurfes an einen solchen ständigen Ausschufs darf nur mit strenger Beschränkung auf diese Frage, nicht aber mit Eingehen auf das Meritum des Gesetzentwurfes debattiert werden. Eine Vorschrift, dafs sämtliche Gesetzentwürfe für die genannten Objecte der Gesetzgebung den beiden Standing Committees zuzuweisen wären, besteht keineswegs. Und ebensowenig tritt bei irgend einer Classe von Bills eine solche Zuweisung eo ipso ein. Es bedarf vielmehr, wie gesagt, immer eines besonderen Antrages. Über die Form der Beratung und Debatte in diesen Ausschüssen wird besser erst in dem nachfolgenden Abschnitte bei den Select Committees gehandelt, denn sie ist in beiden Fällen gleich. Die regelmässige Beratungszeit der Grand Standing Committees ist Vormittag und darf ohne besondere Erlaubnis des Hauses nicht über 2¹/₄ Uhr ausgedehnt werden. Die Verhandlungen dieser Ausschüsse sind bis auf Widerruf öffentlich und jedermann zugänglich.

Die Absicht, die bei der Schaffung dieser Einrichtung bestand, auf solche Weise das Haus als Ganzes zu entlasten, indem dadurch die Zahl der Committees of the whole House vermindert wurde, ist nun durch die praktische Handhabung keineswegs erfüllt worden. Auch hier ist die Tradition zu kräftig und andererseits sind diese Ausschüsse so stark besetzt, dafs eine wirklich umfangreiche Tätigkeit derselben dem Plenum nur allzuviel Mitglieder entziehen und daher doch wieder die Tätigkeit des Hauses lähmen würde. Die Praxis ging von Anfang an dahin, diesen Committees nur nichtstreitige Gesetzentwürfe zu überweisen oder solche Bills, bei denen höchstens über die Details, nicht aber über das Prinzip Meinungsverschiedenheit im Hause besteht. In den letzten Jahren ist man einigermaßen von dieser Richtung abgewichen, was zur Folge hatte, dafs dann im Stadium des Berichtes von diesen Ausschüssen an das Haus neuerlich langwierige Debatten und Abstimmungen hervorgerufen wurden. Die Zahl der jährlich von diesen Committees erledigten Gesetzentwürfe ist gering und man kann wohl behaupten, dafs sie wohl noch auf lange hinaus für die Arbeitsordnung des Unterhauses nur geringe praktische Bedeutung haben werden.

2. Sessional Committees¹.

Neben den beiden ausschließlich für legislative Arbeiten bestimmten Grand Standing Committees gibt es ferner regelmäßig einige ständige Ausschüsse, die — aus wenigen Mitgliedern bestehend — sich wesentlich mit der inneren Organisation des Hauses zu beschäftigen haben. Sie werden zu Beginn der Session für deren Dauer gewählt. Es sind dies folgende Ausschüsse:

a. Das Standing Orders Committee. Es besteht aus elf Mitgliedern; der Vorsitzende wird aus der Mitte des Committee gewählt. Das Quorum beträgt fünf. Dieser Ausschufs hat darüber zu befinden, ob und bis zu welchem Grade die vorgeschriebene Übereinstimmung von Private Bills mit den Standing Orders, die für die Private Bill Legislation normiert sind, im einzelnen Falle nachgesehen werden kann, und übt auch einige damit zusammenhängende Functionen aus.

b. Das schon mehrfach genannte Committee of Selection. Dieses Committee besteht aus sieben Mitgliedern; drei bilden das Quorum. Der Vorsitzende wird nicht gewählt, sondern dieses Amt obliegt ex officio dem Chairman des Standing Orders Committee. Die Aufgabe dieses Committee ist permanente organisatorische Tätigkeit. Es hat zum Zwecke der Erledigung der Private Bills das Haus zu organisieren, das heißt, so viele Spezialausschüsse, Select Committees, zu bilden, als jeweils zum Zwecke der Erledigung dieser Gesetzentwürfe notwendig sind, sowie jedem dieser Committees den Vorsitzenden zu ernennen. Ihm obliegt auch die Ausarbeitung eines Arbeits- und Stundenplanes für alle diese Sonderausschüsse. Überdies obliegt ihm, wie schon oben bemerkt, die Zusammensetzung der beiden großen Standing Committees on Law and on Trade. Das Committee of Selection hat aber nicht nur alle diese Ausschüsse zu bilden, sondern auch dauernd über die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse zu wachen. Ihm obliegt daher die Beurteilung der von einem Mitgliede vorgebrachten Entschuldigungsgründe betreffs Nieder-

¹ Standing Orders (relating to Private Bills), 91—97, 99—104, Standing Orders (Public Business), 75, 79; Manual, p. 88—92, 294; May, Parl. Pract., p. 382, 699, 721.

legung oder Nichtannahme eines Ausschufsmandates. Doch ist das Committee angewiesen, jeden Abgeordneten sieben Tage vorher von seiner Berufung in ein Select Committee zu verständigen, worauf der Betreffende verpflichtet ist, das ihm gleichzeitig zugestellte Formular einer Declaration darüber, daß weder er noch seine Wähler an der betreffenden Private Bill interessiert sind, zu unterzeichnen und rückzusenden. Im anderen Falle ist jedes Mitglied verpflichtet, seine Entschuldigung oder die Gründe gegen seine Teilnahme an diesem Committee bekanntzugeben. Bleibt eine dieser Antworten aus, so ist das Committee verpflichtet, die Anzeige an das Haus zu machen. Die sonstigen, mit der Private Bill Legislation zusammenhängenden Aufgaben dieses zentralen Organisationsausschusses des Unterhauses werden uns noch bei der Besprechung dieses Zweiges der Gesetzgebung näher beschäftigen; schon das Gesagte aber macht klar, daß dieser Ausschufs eines der wichtigsten Organe des Hauses und charakteristisch für die gesamte Ordnung der parlamentarischen Tätigkeit im Unterhause ist. Es ist daher selbstverständlich, daß sowohl in dieses wie in das Standing Orders Committee nur die ältesten und erfahrensten, speziell mit der Private Bill-Gesetzgebung vertrauten Abgeordneten vom Hause entsendet werden. Dieses letztere geschieht regelmäfsig so, daß die betreffenden Persönlichkeiten zwar vom Hause formell freigewählt, praktisch genommen aber vom Leader of the House und dem Führer der Opposition einverständlich zur Wahl designiert werden. Die Last, die auf diesem Committee und besonders seinem Vorsitzenden ruht, ist in den letzten Jahrhunderten außerordentlich angewachsen und die darin verrichtete Tätigkeit von eminenter Bedeutung. Man muß sich nur daran erinnern, daß die Private Bill Legislation den wichtigsten und gröfsten Anteil der Zentralverwaltung des Inneren Englands in sich schließt. Vor allem ist aber auch eine genaue Kenntnis der Regeln des Hauses, seiner Zusammensetzung und erschöpfende Personalkenntnis in betreff aller Mitglieder Vorbedingung für eine Tätigkeit in diesem Committee. Denn stets muß peinlich darauf geachtet werden, daß alle Parteien, alle lokalen und sonstigen Schattierungen und Interessen, die im Hause vertreten sind, auch für die Ausschufstätigkeit nutzbar gemacht werden. Von

der Art und Weise, wie in diesem Committee die Geschäfte seit Jahrzehnten geführt werden, legt die Tatsache Zeugnis ab, daß daselbst Abstimmungen sehr selten vorkommen und niemals Scheidung nach politischen Parteigrundsätzen stattfindet¹.

c. Das Committee on Railway and Canal Bills, aus acht Mitgliedern bestehend und samt dem Vorsitzenden von dem Committee of Selection nominiert, hat für die beiden Classen der Eisenbahn- und Kanal-Bills alle Functionen des großen Organisationsausschusses zu lösen.

d. Das Committee of Public Accounts besteht aus elf vom Hause ernannten Mitgliedern (das Quorum beträgt vier) und hat die dem Hause vorgelegten Staatsverrechnungen über die im abgelaufenen Finanzjahre budgetmäßig appropriierten Summen zu prüfen.

e. Das Committee on Public Petitions besteht aus vierzehn Mitgliedern und hat alle eingelangten Petitionen zu prüfen und dem Hause darüber periodisch Bericht zu erstatten.

f. Das Committee on Parliamentary Papers überwacht Form, Druck und Verteilung der Parlamentspapiere.

g. Hier wäre noch das Committee on Privilege zu nennen, das im Anschlusse an eine mehrhundertjährige Tradition noch immer zu Beginn der Session formell ernannt wird. Die Mitglieder werden jedoch erst bestimmt und eine Sitzung wird erst gehalten, wenn ein besonderer concreter Anlaß dazu vorliegt².

h. Seit 1903 wird das eine Zeit lang außer Function getretene Police and Sanitary Committee zu Beginn der Session durch das Committee of Selection gebildet. Es hat die Ausschüsse zur Verhandlung solcher von Localverwaltungs-Körperschaften eingebrachten Bills zu bilden, durch welche besondere Befugnisse auf dem Gebiete der Polizei- und Sanitätsverwaltung angestrebt werden.

3. Die Select Committees (Spezialausschüsse)³.

Die dritte und zahlreichste Classe von Ausschüssen bilden die schon genannten Select Committees. Wie zuvor erwähnt,

¹ Vgl. Mowbray, 70 Years at Westminster, p. 267 ff. Sir John Mowbray war von 1867—1899 Chairman beider Committees.

² Über die alten Committees of Privilege vgl. unten S. 474 ff.

³ Standing Orders, 54—64; Manual, p. 76—86; May, Parl. Pract., p. 378—399. Rules and Orders (1896) Nr. 325—350.

wird vor allem die ganze Arbeit der Private Bill Legislation durch solche Ausschüsse vollzogen. Aber auch für das Public Business, für die gesamte übrige Tätigkeit des Unterhauses sind diese Ausschüsse ein unentbehrliches Arbeitsmittel und zwar wesentlich in der schon oben bezeichneten Richtung. Die Select Committees sind das eigentliche und bis in das 19. Jahrhundert hinein auch einzige Organ des Hauses gewesen, das zum Zwecke des Studiums, der Vorbereitung einer Frage, die das Haus beschäftigte, regelmässig diente, gleichviel ob es sich um ein in Aussicht genommenes Gesetz handelte oder um eine zur Discussion gestellte administrative Mafsregel oder um den Zustand der Landes- und Reichsverwaltung oder etwa der eigenen Geschäftsordnung. Die Aufgabe eines Select Committee ist demnach ausschliesslich die der Untersuchung: damit stehen sie eben im schärfsten Gegensatze zu den Committees of the whole House. Sie sind aber dennoch mittelbare Hilfsorgane der Gesetzgebung, insofern sie für die endgültigen legislatorischen Beschlüsse des Unterhauses das Material zusammenstellen und die Anschauung der Volksvertretung über Prinzipienfragen klären, oder, wozu sie besonders berufen sind, technische Details einer im Principe feststehenden gesetzgeberischen Action klarstellen. Weil nun die Select Committees vor allem Untersuchungsausschüsse sind, so wird ihnen allein von allen Ausschüssen regelmässig jene Summe von Rechten übertragen, die sonst das Haus allein ausübt, nämlich das Recht der Zeugenverladung und Einvernahme jeder beliebigen vorgeladenen Person unter Eid, ferner das Recht, Documente, Acten und Urkunden, die mit einer dem Select Committee übertragenen Sache in Zusammenhang stehen, zu requirieren sowie von allen vorgeladenen Personen solche in ihrem Besitz befindliche Papiere zu erfordern. Unter den Select Committees selbst sind nun zwei Classen zu unterscheiden: die Spezialausschüsse zur Beratung der einzelnen Private Bills, und alle anderen. Die erstgenannte Classe weicht von der zweiten in Zusammensetzung, Verfahren und Vollmachten ab. Wir werden diese Art von Ausschüssen in dem Kapitel über das Private Bill-Verfahren besonders behandeln. Was nun die mit dem Public Business befaßten Select Committees betrifft, so bestehen zunächst betreffs der Zusammensetzung folgende Vorschriften. Die Ein-

setzung eines Spezialausschusses kann zu bestimmten, durch die Geschäftsordnung festgestellten Zeitpunkten jeder einzelnen Sitzung beantragt werden. Eine vorgängige Ankündigung ist in der Regel notwendig. Überdies muß jeder Antragsteller einen Tag vor der Bildung des Committee schriftlich die Namen jener Mitglieder bekanntgeben, die er als Teilnehmer am Ausschusse wünscht und muß sich auch vergewissern, ob die Vorgeschlagenen die Wahl annehmen werden. Diese Namen müssen dem täglichen Programme (Notice Paper) einverleibt und überdies an den dazu bestimmten Plätzen im Hause und in den Wandelgängen angeschlagen werden¹. Auch Anträge auf Vermehrung oder Verminderung im Personalbestande von bereits bestehenden Ausschüssen müssen gleichfalls durch das Notice Paper angezeigt werden.

Daneben gibt es allerdings auch andere Methoden zur Zusammensetzung eines Select Committee. Bisweilen überträgt das Haus dessen Zusammensetzung ganz oder teilweise an andere Organe, so besonders oft in neuerer Zeit an das Committee of Selection. Bei den sogenannten Hybrid Bills ist das Regel². Die geschilderte Natur dieser Untersuchungsausschüsse bringt es mit sich, daß bei ihrer Zusammensetzung meistens keine politischen Interessen verfolgt, Parteirücksichten gewöhnlich nicht genommen werden. Es handelt sich bei der Tätigkeit dieser Ausschüsse doch fast ausnahmslos um tatsächliche Feststellungen, eventuell um Formierung bestimmter, möglicherweise einander widersprechender Anschauungen und Urteile auf Grund der Tatsachen oder Gutachten von Sachverständigen. So pflegt es in der Regel nur zu sachlicher Parteilung innerhalb des Ausschusses zu kommen: politische Parteidämpfe sind in Select Committees so gut wie ausgeschlossen. Denn sie sind von vornherein nicht als ein Mittel politischer Taktik, sondern als Hilfsorgan des ganzen Hauses gedacht.

¹ Committees in Immunitätsangelegenheiten (Privilege) oder Ausschüsse zur Feststellung der Gründe, aus welchen Amendments der Lords nicht angenommen werden, bedürfen keiner vorgängigen Ankündigung. In Dienstag- und Mittwochsitzungen haben von Private Members gestellte Anträge auf Nominierung von Select Committees den Vorrang, am Montag und Donnerstag Anträge der Regierung solcher Art.

² Hybrid Bill ist zufolge der bei solchen Gesetzentwürfen angewendeten Beratungsweise ein Mittelding zwischen Public und Private Bill.

Die Zahl der Mitglieder eines Spezialausschusses soll regelmäßig nicht mehr als fünfzehn betragen, doch pflegt das Haus, wenn besondere Gründe vorliegen, auch einen stärkeren Ausschuss zu bilden¹. Die für die Beschlussfähigkeit des Ausschusses notwendige Zahl (Quorum) muß für jedes einzelne Select Committee vom Hause bei dessen Bildung vorgeschrieben werden. In der Regel wird das Quorum auf fünf festgesetzt. Gelangt das Committee während der Sitzung unter die zur Beschlussfähigkeit notwendige Zahl, so muß der Clerk den

¹ Über die Zahl der Select Committees des Unterhauses und die Inanspruchnahme seiner Mitglieder für diesen Zweck während des letzten Vierteljahrhunderts gibt nachstehende Tabelle Auskunft.

Jahr	Anzahl der Select Committees	Anzahl der darin beschäftigten Abgeordneten
1878/79	33	238
1880	44	320
1881	32	259
1882	31	444
1883	19	411
1884	32	541
1884/85	30	253
1886	39	431
1887	38	306
1888	41	385
1889	35	351
1890	39	355
1891	26	296
1892	31	277
1893/94	31	344
1894	31	378
1895	32	373
1896	25	351
1897	24	325
1898	22	362
1899	17	309
1900	19	381
1901	20	342
1902	21	342
1903	18	338

Vorsitzenden daran erinnern, worauf die Committeesitzung suspendiert und vertagt wird. Die Wahl des Chairman erfolgt durch den Ausschuss in der ersten Sitzung. Die Namen der Mitglieder aller Select Committees werden fortlaufend in den Committee-Räumen und durch Anschlag im Hause kundgemacht (St. O. 58). Inbezug auf das bei den Beratungen des Ausschusses zu beobachtende Verfahren gilt als allgemeine Regel, daß hier die Geschäftsordnung des Hauses in sinngemäßer Weise zu beachten ist. Nur in einem allerdings entscheidenden Punkte weicht das Verfahren im Committee von dem im Hause ab, nämlich darin, daß jedem Mitglied bei jedem einzelnen Punkte auch mehr als einmal das Wort zu ergreifen gestattet ist. Diese Vorschrift ist für das Committee, in dem die vollständige Aufklärung aller bestehenden Meinungsverschiedenheiten und gründliche Discussion der Einzelheiten die eigentliche Aufgabe vorstellt, eigentlich selbstverständlich. Für alles, was Stellung von Anträgen, Amendements, Vornahme der Abstimmung betrifft, hat der Vorsitzende die von der Geschäftsordnung vorgeschriebenen, vom Speaker gehandhabten Bestimmungen genau anzuwenden. Für die zur Beratung von Private Bills eingesetzten Select Committees bestehen allerdings besondere, an anderer Stelle zu erörternde Vorschriften.

Jedes Select Committee besitzt völlige Selbstbestimmung inbezug auf die Dauer, Abschließung und Vertagung seiner Sitzung. Bisweilen erhält das Committee auch das Recht, sich von Ort zu Ort zu vertagen, nämlich dann, wenn seine Aufgabe mit örtlichen Untersuchungen an verschiedenen Plätzen verknüpft ist.

Was nun das Verhältnis der Sitzungen der Select Committees zu denen des Hauses betrifft, so galt ehemals der Augenblick, da das Haus sich zum Gebete anschickte, als der Moment, wo bei sonstiger Nichtigkeit aller Beschlüsse und Vorgänge in den Ausschüssen deren Sitzungen abgebrochen werden müssen. Zu diesem Zwecke besteht die uralte Übung, daß der Serjeant-at-Arms mit lauter Stimme, durch das Haus gehend, die bevorstehende Eröffnung des Hauses durch das tägliche Gebet verkündet. Aber nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung gilt ganz im Gegensatze zu dieser alten Praxis die Vorschrift, daß die Select Committees und alle

anderen Ausschüsse mit alleiniger Ausnahme der beiden Standing Committees auch während der Sitzungen des Hauses ihre Beratung fortsetzen können, selbst dann, wenn etwa das Haus sich plötzlich vertagt hat. Allerdings dürfen Ausschüsse nicht zusammentreten, sobald einmal das Haus vertagt ist; doch hat hier und da das Haus einzelnen Ausschüssen die spezielle Erlaubnis erteilt, auch während der Vertagung zu beraten¹.

Wie schon oben bemerkt, ist es die Aufgabe der Select Committees, eine ihnen zugewiesene Frage sachlich in Erwägung zu ziehen, darüber Beweis (evidence) aufzunehmen und dem Hause auf Grund des letzteren sowie sonstiger vom Ausschusse herangezogener Gutachten und Behelfe Vorschläge in Form eines Berichtes zu erstatten². Dagegen beschäftigen sich die zur Erledigung der Private Bills eingesetzten Committees ausschließlich mit Gesetzentwürfen. Diese letzteren sind aber als Entwürfe zu Verwaltungsverordnungen eine vollständig selbständige Art von Gesetzen, die auch eine besondere Behandlung erheischen. Dagegen findet die Zuweisung einer Public Bill an ein Select Committee in dem Sinne, in dem etwa nach den parlamentarischen Gebräuchen des Continents vollständige Gesetzentwürfe an Sonderausschüsse zur Beratung vor oder nach der zweiten Lesung überwiesen werden, regelmässig nicht statt. Diese Function gründlicher Discussion und Festsetzung aller Einzelbestimmungen eines Gesetzentwurfes obliegt im englischen Unterhause seit zwei Jahrhunderten fast ausschließlich den Committees of the whole House und neben ihnen den Standing Committees on Law and on Trade. Wird aber dennoch, wie es bisweilen geschieht, eine Public Bill einem Sonderausschufs zugewiesen, so ist der Bericht des Ausschusses hierüber immer doch nur ein informativer Act, nicht ein Stadium des gesetzgebenden Processes.

¹ May, p. 390; Manual, Nr. 88, p. 80.

² Die von dem „Manual“ gegebene Definition lautet: A select committee is composed of certain members appointed by the house to consider or take evidence upon any matter and to report there opinion for the information and assistance of the house. Vor der Erlassung der St. O. 63 im Jahre 1875 bedurfte es jedesmaliger besonderer Erlaubnis für das Committee zur Erstattung des Report und der Zeugenprotokolle.

Daher besteht die Vorschrift, daß auch eine Bill von dem Select Committee an das Haus zurückgeleitet werden muß, um dort nochmals der Committee-Beratung des Hauses unterzogen zu werden. Erst nach dieser darf auch bei diesen Bills die dritte Lesung vorgenommen werden¹.

Die reguläre Tätigkeit der Select Committees steht vielmehr mit der Gesetzgebung prinzipiell in der Weise in Verbindung, daß auf Grund der erstatteten Reports, respective der in diesen Berichten aufgestellten Gesichtspunkte eine Bill, sei es von der Regierung oder von Private Members ausgearbeitet und später dem Hause vorgelegt wird. Diesem inquisitorischen Charakter der englischen Parlamentsausschüsse entspricht es, daß, so oft die dem Committee auferlegte Untersuchung einer gesetzlich zu regelnden Materie die Einvernahme von Personen als Zeugen oder die Prüfung von Urkunden und Schriftstücken nötig macht, die Vollmacht hierzu den Select Committees regelmäfsig erteilt wird. Immerhin steht sie aber prinzipiell dem Ausschusse nicht zu, wird allerdings in den meisten Fällen als ganz selbstverständlich gegeben².

An dieser Stelle ist wohl der passende Ort, in kurzen Strichen das Recht der Zeugeneinvernahme durch das House of Commons überhaupt darzustellen³. Das Unterhaus kann durch seinen Befehl jederzeit jeden Staatsbürger vor seine Barre laden, sei es als Angeklagter, sei es als Zeuge zu erscheinen. Durch die Übertragung an ein Select Committee wird diesem letzteren die gleiche Vollmacht gegeben. Die betreffende Ladung geht durch den Clerk of the House oder durch den Clerk of the Committee hinaus⁴. Die Vorladung

¹ Nur solche Bills, die aus concreten Einzelheiten bestehen, pflegen bisweilen an Select Committees ohne Ausschufsberatung des ganzen Hauses überwiesen zu werden. So vornehmlich die formell als Public Bills erscheinenden, von einzelnen Ministerien vorgelegten Sammelgesetze zur Confirmation erlassener Verordnungen (provisional orders).

² Eine solche Vollmacht wird nur dann einem Ausschusse nicht erteilt, wenn die dadurch zu gewärtigenden Kosten nicht im Verhältnisse zur Wichtigkeit der Sache zu stehen scheinen.

³ Standing Order, p. 86 und 87; Manual, p. 197—202.

⁴ Ist der einzuvernehmende Zeuge verhaftet, so muß dem Warrant des Speaker, ihn vorzuführen, von der Gefängnisverwaltung unbedingt entsprochen werden (May, Parl. Pract., p. 401).

vor die Barre des Hauses ist im Laufe des 19. Jahrhunderts obsolet geworden. Gegenwärtig ist die Einvernehmung durch das Committee die Regel¹. Wenn der Vorgeladene nicht erscheint, so berichtet das Committee darüber an das Haus. Ist der gewünschte Zeuge in Haft, so erläßt der Speaker einen Befehl an den Gefängnisverwalter, ihn vorzuführen. Weigert sich ein Zeuge zu erscheinen, so begeht er dadurch das Delict des Contempt of Court und damit einen Bruch der Privilegien des Hauses. Er kann zwangsweise vorgeführt und sogleich deswegen zur Rechenschaft gezogen werden. Jeder Zeuge kann von dem Hause oder einem Committee in Eid genommen werden. Falsche Aussage vor einem Parlamentsausschuß bildet den Tatbestand des Verbrechens des Meineides. Der Speaker oder eine von ihm oder einer Standing Order oder durch speziellen Befehl des Hauses bezeichnete Person hat die Beidigung vorzunehmen. In der Praxis ist es in der Regel der Chairman des Select Committee oder der dem Committee zugewiesene Clerk, dem diese Function obliegt. Alle zum Schutze der Reinheit von Zeugenaussagen vor Gericht bestehenden Normen und strafgesetzlichen Vorschriften sind auch auf die Zeugenschaft im Parlamente ausgedehnt². Die zu Zeugenaussagen berufenen Personen werden in der Ausübung ihrer Wahrheitspflicht ganz besonders geschützt. Ein spezielles Gesetz, der Witnesses (Public Inquiries) Protection Act 1892, (55 und 56 Vict. c. 64) bedroht jeden, der einen solchen Zeugen im Zusammenhang mit seiner Aussage vor einem Untersuchungsausschusse (auch einer Royal Commission) bedroht, bestraft, beleidigt oder schädigt, mit Geld- und Haftstrafe. Eine Sessional Order des Unterhauses bestimmt desgleichen, daß jede Beeinflussung, jeder Versuch dazu oder zur Behinderung und Abschreckung von Zeugen, die das Haus oder eines seiner Committees vorgeladen hat, „als high crime and

¹ Schon hier sei bemerkt, daß jedoch den Select Committees on Private Bills die Befugnis, Zeugen zwangsweise vorführen zu lassen, in der Regel nicht zukommt.

² Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871 (34 und 35 Vict., c. 83).

misdemeanour“ anzusehen ist und „daß das Haus dagegen mit äußerster Strenge vorgehen werde“¹.

Die Ausrüstung der Sonderausschüsse mit solchen Mitteln macht es nun erklärlich, daß seit Jahrhunderten durch diesen Mechanismus sehr wertvolles, die Gesetzgebung erheblich förderndes Material immer wieder beschafft, aufbereitet und so dem Hause zur Verfügung gestellt wird. In diesem Betracht hat aber die Bedeutung der Parlamentsausschüsse im Laufe des 19. Jahrhunderts wesentlich abgenommen infolge des immer mehr in Aufnahme gekommenen Institutes der Royal Commissions, der bekannten von der Regierung eingesetzten Enquêtecommissionen. Diese sind es, deren Reports unter dem Namen der „Blaubücher“ in beiden Continenten allgemein bekannt und für die meisten Zweige der Staats- und Sozialwissenschaften so wertvoll geworden sind. Wenngleich an diesen Commissionen auch Mitglieder beider Häuser des Parlamentes in hervorragendem Maße teilnehmen, so sind diese Commissions doch keine parlamentarischen, sondern Regierungsorgane. Fast alle großen Reformen des 19. Jahrhunderts in der inneren Verwaltung, der Steuergesetzgebung, des Unterrichtswesens, des Arbeiterschutzes und der Sozialpolitik überhaupt beruhen auf den umfassenden, oft jahrelangen Beweisaufnahmen dieser Commissionen sowie den Berichten, die sie samt dem durch Zeugeneinvernahme gewonnenen Material publizieren und dem Parlamente vorlegen. Die Möglichkeit, solche königliche Commissionen über die Parlamentssession hinaus und mehrere Jahre lang tagen zu lassen, die durch Heranziehung von wissenschaftlichen Fachmännern als Beisitzern gewährleistete vollständige Objectivität sind Vorteile, die gegenüber der auf die Session beschränkten Tätigkeit der Select Committees wesentlich ins Gewicht fallen und dazu beigetragen haben, daß letzteren nunmehr umfassende Erhebungen seltener aufgetragen werden.

Neben solcher, vom Standpunkte der Gesetzgebung rein vorbereitenden Tätigkeit ist aber ein nicht minder bedeutungsvolles Kompetenzgebiet des Select Committee die Untersuchung von Beschwerden öffentlicher Natur, die, sei es durch die

¹ Manual, p. 289. Man kann leicht ermessen, welche große Bedeutung diesen Bestimmungen bei Untersuchung z. B. von Arbeiterverhältnissen zukommt.

öffentliche Meinung, sei es durch Anträge im Parlamente erhoben worden sind. Vor allem werden auf diese Weise beklagte Zustände in einzelnen großen Zweigen der Verwaltung, aber auch einzelne öffentliche Ereignisse, deren Klarstellung im staatlichen Interesse oder in den Wünschen des Hauses liegt, untersucht. Hier liegt in der Gegenwart der Schwerpunkt der Tätigkeit der Select Committees des Hauses, von der Private Bill Legislation natürlich abgesehen¹. Als Untersuchungsorgane fungieren die Select Committees in quasi-judizieller Weise und deshalb besitzt gerade hier ihr Recht auf Zeugenvorladung und Eideseinvernahme sowie auf Requisition von Acten grundlegende Bedeutung. Zu diesem Zwecke ist auch den Committees die Befugnis eingeräumt, Advocaten als Vertreter solcher Personen zum Plaidoyer zuzulassen, deren Interessen durch die Untersuchungsaction des Ausschusses in Mitleidenschaft gezogen werden.

In bezug auf die Urkundenrequisition besteht für den Ausschufs eine natürliche Schranke: Solche Acten und Documente, die das Haus selbst nur auf dem Wege der Adresse an die Krone verlangen kann, darf auch der Ausschufs nicht einfordern. Die Aussagen der Zeugen, die das Committee einvernimmt, werden stenographisch aufgenommen, täglich gedruckt und sowohl den Mitgliedern als den Zeugen, letzteren zur etwaigen grammatischen Revision, zugestellt. Jeder Frage an einen Zeugen im Verhör muß im gedruckten Protokolle (Minute of Evidence) der Name des fragenden Mitgliedes vorausgesetzt werden. Dadurch wird erst die volle Öffentlichkeit des Verfahrens gesichert. Auch müssen die Namen der am Committee tatsächlich teilnehmenden Ausschufsmitglieder genau in Evidenz gehalten und im Protokolle veröffentlicht werden. Ebenso sind über die Formulierung der Fragen bei Abstimmungen im Schofse des Ausschusses genaue Journale zu führen, die dem Hause vorgelegt werden müssen. Was aber im Committee vorgeht, bleibt insolange durch strenge Vorschrift vor jeder Veröffentlichung

¹ Beispiele: Select Committee on the Imprisonment of a Member; Report v. 30. Juli 1902, Z. 309; Select Committee on the Sale of Intoxicating Liquors to children Bill 1901; Report from Select Committee on the future Civil List of the Sovereign 1901; Select Committee on the Cottage Homes Bill 1899; Select Committee on the Aged deserving Poor u. v. a. m.

bewahrt, als nicht der Bericht seitens des Ausschusses an das Haus erstattet ist. Insbesondere darf ein Clerk oder Beamter des Hauses oder ein bei der Aufnahme des Verhöres beschäftigter Stenograph auf keinen Fall irgendwo eine Mitteilung oder Anzeige machen über die Vorgänge im Committee oder den Inhalt eines daselbst aufgenommenen Protokolles, wenn das Haus nicht hierzu besondere Erlaubnis erteilt hat¹.

Was die Anwesenheit von Fremden bei den Comiteesitzungen betrifft, so ist die Geschäftsordnung des Unterhauses darin sehr liberal; solange sich der Ausschufs nicht zur Beratung zurückgezogen hat, solange Zeugen oder Sachverständige verhört werden, ist die Verhandlung öffentlich². Mitglieder des Hauses, die dem Ausschusse nicht angehören, wären eigentlich berechtigt, auch bei dieser Beratung anwesend zu sein; aber es gilt als strictes Gebot parlamentarischer Höflichkeit, daß auch sie sich vor Beginn der Beratung zurückziehen. Hier und da wird auch ein geheimes Committee ernannt. Dann ist selbstverständlich der Zutritt allen, auch den Mitgliedern des Hauses, versagt.

Der Bericht des Committee bildet das Ende der Ausschufstätigkeit. Den Entwurf desselben auszuarbeiten, bildet regelmäßig die Aufgabe des Chairman, doch kann auch von einem anderen Ausschufsmitgliede ein Alternativentwurf dem Ausschusse vorgelegt werden. Die Frage der Annahme des Entwurfes bildet die erste Lesung desselben. Nach Bejahung dieser Frage durch die Mehrheit wird die eine oder werden die mehreren Resolutionen, aus denen der Bericht besteht, paragraphenweise der Debatte und Abstimmung unterzogen. Hierbei können Amendements gestellt und müssen durch Abstimmung entschieden werden. Die letzte Frage lautet, „ob dies der zu erstattende Report sei“ und dies stellt die

¹ Vgl. Resolution vom 21. April 1837 in „Rules and Orders (1896) Nr. 349. In den meisten Fällen wird den Zeitungen diese Bewilligung erteilt und so bringt z. B. die „Times“ fortlaufend Berichte über Verhandlungen von Select Committees.

² Vgl. May, Parl. Pract., p. 386. Entscheidung des Speaker: Every Select Committee is at liberty, to exclude strangers if it thinks proper but it cannot exclude members of this House without first obtaining order of the House to that effect. Hansard, 1879 (247), p. 1957.

dritte Lesung im Ausschufs vor. Sehr häufig wird neben dem Berichte der Majorität noch ein besonderer Minoritätsbericht als Anhang erstattet. Der Chairman bringt den Bericht dem Hause zur Kenntnis. Diesem Report als dem eigentlichen Ziele der Committee-Tätigkeit folgt regelmäsig das stenographische Protokoll der Zeugeneinvernahmen sowie meist ein Appendix, der solche Auszüge aus Schriften, Acten und Urkunden vereinigt, auf die sich der Report in seinem Texte ausdrücklich bezieht. Mit Erlaubnis des Hauses können auch successive mehrere Zwischenberichte erstattet werden, denen dann ein Final Report den Abschluß gibt. Die Beratung und Beschlussfassung über einen solchen Report seitens des Hauses wird als besonderer Punkt auf die Tagesordnung gesetzt. Hierbei kann auch eine Rücksendung des Berichtes und Neueröffnung des Ausschusses (recommitment) beschlossen werden. Der normale Verlauf ist der, daß das Haus den Report entgegennimmt, auf den Tisch des Hauses niederzulegen und in Druck zu geben befiehlt.

Es bedarf schließlic noch einer Darstellung des rechtlichen Verhältnisses, in welchem das Select Committee zum Plenum nach Parlamentsrecht steht. Der Hauptgrundsatz, der hier gilt, ist, daß das Committee nur existiert und nur insoweit befugt ist, irgend etwas zu tun, als ihm in der den Ausschufs einsetzenden Order des Unterhauses die Befugnis besonders eingeräumt, die Kompetenz ausdrücklich zugewiesen ist. Diese Arbeitsanweisung (Order of Reference) ist das feste Band, durch welches das Haus den Ausschufs an seinen Willen knüpft, und zwar ist diese Anweisung stets genau und spezialisierend abgefaßt und muß strict interpretiert werden. Das Select Committee vollzieht also seine Tätigkeit sets auf Grund einer Spezial-, nie einer Generalvollmacht. Jederzeit kann das Haus ein Committee auflösen oder den ihm erteilten Auftrag widerrufen; ferner folgt aus der bezeichneten Grundlage, daß die Tätigkeit jedes Committee mit dem Schluß der Session unbedingt von selbst aufhört. Gewiß ist es häufig vorgekommen, daß ein Committee dann in der nächsten Session mit derselben Aufgabe wieder ernannt worden ist; aber dieser Ausschufs ist ein neues Organ und kann seinen Bericht nicht auf das unvollendete Material, das aus dem Ausschusse der vorigen

Session vorhanden ist, stützen; es darf höchstens letzteres als Appendix zu einem eigenen Berichte hinzufügen. Jedoch kann das Haus diese Consequenz aus der strengen Auffassung der Abgeschlossenheit der Session dadurch umgehen, daß es die Vorlegung jenes nicht zu einem Report gediehenen Materiales befiehlt und dem Committee besonders aufträgt, nunmehr auf dieser Grundlage Bericht zu erstatten.

Das Verhältnis zwischen Plenum und Committee als das des Mandanten und Mandatars findet endlich seinen klarsten Ausdruck in dem parlamentarischen Rechtsinstitut der Instruction. Die strenge Gebundenheit des Ausschusses an seine Spezialvollmacht kann zu der Eventualität führen, daß entweder eine Ausdehnung der Tätigkeit des Ausschusses in bestimmter Richtung gewünscht oder aber auch, daß trotz der speziell gefaßten Anweisung diese noch zu weit erscheint und vom Hause eine Einschränkung in bestimmter Richtung verlangt wird. Beiden Fällen hilft die Instruction ab. Die Instruction ist ein Antrag, der, wie der Name besagt, dem Committee eine besondere Arbeitsanweisung erteilt. Ein derartiger Antrag muß vorher angemeldet werden und wird auf die Tagesordnung gesetzt. Der Ausschuss ist an die Einhaltung dieser Instruction streng gebunden.

4. Joint Committees¹.

Schließlich muß noch einer Abart von Committees kurz gedacht werden, die eigentlich über den Geschäftskreis des Unterhauses hinausragen. Es sind dies die Joint Committees, die aus Lords und Commons durch Delegation beider Häuser gebildet werden. Ein solches Joint Committee muß aus einer gleichen Anzahl von Lords und Abgeordneten gebildet werden. Die Grundlage für die Entstehung eines solchen Organes bildet eine Botschaft der Commons an das Oberhaus und die Annahme des Vorschlages durch eine Resolution der Lords oder umgekehrt auf Grund der Initiative des Oberhauses. Es liegt in der Natur dieses Ausschusses begründet, daß einem solchen ein bindender Auftrag von einem der beiden Häuser nie auf-

¹ Manual, p. 87 und 88. Vgl. als ein Beispiel solcher Ausschüsse Report of Joint Committee on the Presence of the Sovereign in Parliament, 1901.

erlegt werden kann¹. Zeit und Ort der Beratung werden durch das Oberhaus festgesetzt, das Verfahren folgt der in den Select Committees der Lords beobachteten Ordnung. Wird eine Bill einem solchen Joint Committee überwiesen, so muß die vom Ausschufs reportierte Bill erst wieder vor das Committee des ganzen Hauses gelangen und den weiteren regelmässigen Legislationsprozeß durchmachen. Diese Ausschüsse kommen nur selten vor und haben eigentlich bloß für die Beratung von Private Bills sowie der sogenannten Hybrid Bills, ferner zur Discussion der Bestimmungen des Parlamentsrechtes über den Geschäftsverkehr zwischen beiden Häusern einige praktische Bedeutung. Daneben kommt es auch hier und da noch vor, daß das House of Commons einem Select Committee die Erlaubnis erteilt, mit einem parallel zu ihm eingesetzten Ausschusse der Lords in Verbindung zu treten.

5. Die Ausschufs-Beratungsform des ganzen Hauses².

Zur Vollendung der Übersicht über die Organisation des Unterhauses im rechtlichen Sinne muß noch auf die schon oben erwähnte Tatsache zurückgegangen werden, daß im House of Commons zwei verschiedene Formen der Beratung des ganzen Hauses bestehen. Die historische Grundlegung dieser Ordnung beschäftigt uns an anderer Stelle; hier ist nur das geltende Recht darzustellen. Selbstverständlich kann es nur darauf ankommen, darzustellen, worin die Abweichung jenes zweiten Verfahrens, nämlich des Ausschufsverfahrens im Hause, von dem Verfahren des Hauses im technischen Rechtssinne dieses Wortes besteht. Es ist vor allem von Wichtigkeit, klarzustellen, in welcher Weise das Committee-Verfahren des Unterhauses durch die Geschäftsordnung geregelt ist und welche Stellung es in der gesamten Arbeitsordnung des Unterhauses einnimmt.

Diese Einrichtung besteht nun, wie schon der Name besagt, darin, daß regelmässig das ganze Haus sich von Fall zu Fall als Ausschufs konstituiert; während factisch in der Zusammen-

¹ May, Parl. Pract., p. 399.

² Standing Orders, p. 51—53; Manual, p. 66—76; May, Parl. Pract., p. 360—372.

setzung des beratenden Körpers nichts geändert wird, wird dieser selbst etwas anderes im Rechtssinne. Äußerlich betrachtet ist also dieses Committee nur eine Form, eine juristische Fiction; die große Veränderung, die aber durch die Verwandlung des Hauses in einen Ausschuss stattfindet, liegt ausgedrückt in wenigen besonderen Normen, die nunmehr für Debatte und Beratung der Abgeordneten platzgreifen.

Was zunächst die Veranlassung zur Einsetzung eines solchen Ausschusses, d. h. also zur Verwandlung des Hauses in einen solchen, und was den Wirkungskreis des letzteren betrifft, so ist kein einzelnes Stück der Beratungsgegenstände des Unterhauses grundsätzlich von der Form der Committeeberatung ausgenommen. Immerhin läßt sich aber nach der Praxis des 19. Jahrhunderts eine bestimmte Grenze für die Competenz dieser Ausschüsse ziehen. Die eigentliche Function derselben ist nämlich die Beschlussfassung und die dazu erforderliche Deliberation, nicht aber die Untersuchung eines Tatbestandes, wie dies früher oft der Fall gewesen¹. In bestimmter Richtung ist die Ausschussberatung des ganzen Hauses vorgeschrieben: es ist ausdrückliche Vorschrift, daß alle Anträge, welche Steuern, Staatsanlehen oder überhaupt Einnahmen und Ausgaben des Staates betreffen, in solchen Ausschüssen zuerst beraten und beschlossen werden müssen, ehe die betreffenden Vorlagen an das Haus als solches gebracht werden². Endlich ist es Regel, daß jedes einigermaßen wichtigere allgemeine Gesetz (Public Bill) nach der zweiten Lesung in einem solchen Ausschusse des ganzen Hauses durchberaten werden muß.

Der Beginn der Tätigkeit des Committee of the whole House muß nach der diesem eigentümlichen Natur notwendigerweise ein reiner Formalact sein. Im tatsächlichen Verlaufe der Dinge erscheint dieser letztere natürlich als ein Stück in der Tagesarbeit des Unterhauses und demgemäß als ein Punkt in der Reihenfolge der Geschäfte, wie sie in dem Sitzungs-, resp. Tagesprogramm aufgestellt ist. Hier ist nun zweierlei möglich:

¹ Vgl. die letzten Fälle aus dem Anfang des 19. Jahrhunderts bei May, Parl. Pract., p. 362.

² Dies ist durch besondere gesetzliche Bestimmung auch auf die Beratung der Rechnungslegung seitens der indischen Regierung ausgedehnt (Government of India Act, 1858; 21 und 22 Vict. c. 106, p. 23).

entweder bildet die Einsetzung eines solchen Ausschusses bereits ein Stück der im vorhinein festgestellten Sitzungs- und Tagesordnung, oder es wird ohne vorherige Ankündigung im Verlaufe der geschäftsordnungsmäßig stattfindenden Beratung ein Antrag gestellt, daß das Haus irgend einen Gegenstand sogleich in Form solcher Ausschufsberatung in Erwägung ziehen möge.

Die Möglichkeit, solchermassen jederzeit einen Ausschufs aus dem ganzen Hause zu bilden, ist zwar grundsätzlich frei, praktisch genommen aber durch die Bestimmungen über die Festsetzung der Sitzungs- und Tagesordnung erheblich beschränkt. In aller Regel erfolgt die Verwandlung des Hauses in die Form des Ausschusses vielmehr auf Grund der Tagesordnung selbst; und zwar ist hierbei wieder zweierlei zu unterscheiden: erstens nämlich der Fall, wenn der Beschluß auf Beratung eines Gegenstandes in einem *Committee of the whole House* an einem künftigen Tage gefaßt und demgemäß als Punkt auf die Tagesordnung einer künftigen Sitzung gestellt wird; zweitens der Fall, wo durch die Geschäftsordnung selbst mittels genereller Normen bestimmt wird, daß für bestimmte Gegenstände die Verhandlung durch das Haus als Ausschufs regelmäßig ohne weiteren Antrag, d. h. also *ex lege* einzutreten habe. Letzteres ist der Fall für die gesamte der Feststellung des Budget gewidmete Tätigkeit des Hauses sowie für alle mit Steuern und Ausgaben des Staates sich befassenden Bills. Die näheren Bestimmungen hierüber folgen besser erst in den Abschnitten über die Tagesordnung und die Budgetberatung.

Der Übergang von der Plenarversammlung zur Beratung des Hauses in Ausschufsform bedarf um so mehr gewisser begleitender Handlungen, die den Augenblick des Überganges mit aller Schärfe markieren, als ja rein äußerlich betrachtet dieser Übergang selbst doch nichts anderes als eine juristische Fiction vorstellt. Diesem Zweck dienen vor allem drei Begleitumstände:

1. Der Wechsel im Vorsitz, indem an die Stelle des *Speaker* der zu Anfang der Session vom Hause bestellte permanente *Chairman of the Committees* tritt. Gleichzeitig verlassen *Speaker* und *Clerk of the House* den Beratungssaal.

2. Die ausdrucksvolle symbolische Handlung der Entfernung des Szepters. Mit dem Übergehen des Hauses in das Aus-

schufsstadium wird das Szepter, das bis dahin offen auf dem Tische liegt, in den Behälter unter den Tisch gelegt, so daß es den Blicken entzogen bleibt;

3. nimmt der nunmehrige Vorsitzende des Hauses seinen Platz am oberen Ende des Tisches ein und zwar ohne Robe, in gewöhnlicher Kleidung. Der Stuhl des Speaker bleibt leer.

Bei lange andauernden Sitzungen kann der Vorsitz vom permanenten Chairman abgegeben werden und zwar kann grundsätzlich jedes Mitglied zum Vorsitz berufen werden, wobei gewohnheitsmäßig ein im Hause anwesender Minister den Vorschlag erstattet. Die neue Geschäftsordnung hat aber, wie schon oben bemerkt, auch dem Chairman einen permanenten Stellvertreter gegeben.

Die Beschlussfähigkeit des Hauses als Committee ist an die für das Plenum geltende Zahl von vierzig anwesenden Abgeordneten geknüpft¹. Das Verfahren in dem Ausschusse des ganzen Hauses weicht nur in drei Punkten von dem der Haus-sitzung im rechtlichen Sinne ab. Erstens bedarf es keiner formellen Unterstützung des von einem Mitgliede gestellten Antrages (seconding); zweitens: Die sogenannte Vorfrage (previous Question) darf nicht gestellt werden²; drittens: Zu demselben Punkte kann jedes Mitglied mehrmals das Wort ergreifen; viertens: Die Cloture kann nur unter Vorsitz des Chairman oder Deputy-Chairman angewendet werden. Den Vorsitz führt der Chairman of Committees oder sein Stellvertreter, oder in Verhinderung beider einer der Temporary Chairmen, in letzter Linie jenes Mitglied, das vorgeschlagen und im Falle mangelnder Einstimmigkeit durch Abstimmung des Hauses gewählt wird³.

Die Dauer der Beratung in einem solchen Ausschusse des ganzen Hauses unterliegt zunächst, wie die Sitzung überhaupt,

¹ So schon Scobell, Memorials (1670), p. 36.

² Vgl. über die previous Question unten S. 496 ff.

³ Bis 1800 gab es einen Chairman of Committees als besoldetes Organ des Hauses nicht. Schon seit der Revolution war es aber üblich, daß der Vorsitz in den beiden wichtigsten Committees — den Budgetsitzungen des Hauses — durch mehrere Jahre von demselben Mitgliede geführt wurde. Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts führt dieses Mitglied bereits den Namen des Chairman of Ways and Means.

den allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnung. Überdies besteht ein besonderes Verfahren zum Zwecke der Aufhebung der Ausschufssitzung und Rückverwandlung des Committee in das Plenum im Rechtssinne. Maßgebend ist hierbei der streng festgehaltene Grundsatz, daß ein solcher Ausschufs des ganzen Hauses doch nicht befugt ist, seine Sitzung oder Debatte aus eigenem Rechte zu schliessen oder zu vertagen. Darin liegt selbstverständlich wieder nur eine Fiction; denn Haus und Committee sind ja in diesem Falle identisch. Zudem spricht sich darin auch eine Abweichung vom Typus des Committee aus, denn Ausschüsse können bekanntlich ihre Sitzungen jederzeit selbst vertagen. Der Grund liegt eben darin, daß dieses Committee doch wieder in diesem einzelnen Betracht als Plenum empfunden wird, und für dieses gilt die alte, erst in neuerer Zeit eingeschränkte Bestimmung, daß zur Beendigung jeder Sitzung ein besonderer Beschluß des Hauses gehört. Die durch die bezeichnete Bestimmung zum Ausdruck gelangende Fiction von der völligen Unselbständigkeit des Committee of the whole House führt dann zu einer weiteren Fiction, nämlich zu dem sogenannten Ausschufsbericht (Report) sowie zur obligatorischen Einholung der Erlaubnis weiterer Tagung des Committee. Das Ende der Ausschufssitzung muß dadurch markiert werden, daß der Chairman dem Hause seinen Bericht erstattet und das Haus bittet, eine weitere Verhandlung des Ausschusses zu gestatten. Es wird wieder fictiv angenommen, daß das Plenum von den Verhandlungen des Committee erst in Kenntnis gesetzt werden müsse, um auf Grund dieses Berichtes die weitere Tagung des Ausschusses zu gestatten. Diese Formalien, die dadurch, daß Haus und Committee factisch betrachtet stets dieselben Personen sind, fast wie komische und unnötige Zeremonien anmuten, haben aber vor allem den Zweck, das Ausschufsstadium einer Beratung scharf abzugrenzen von den übrigen Geschäften des Hauses. Die eigentliche Bedeutung dieser Formalien liegt jedoch, wie später bei der Darstellung der Beratung von Gesetzentwürfen gezeigt werden wird, darin, daß sie als Einsatzpunkte und Bindeglieder fungieren für die parlamentarische Taktik der Parteien. Sie fungieren gewissermaßen als die Haken, an welchen wichtige Functionen parlamentarischer Tätigkeit befestigt werden.

Der Bericht des Vorsitzenden über die Tätigkeit des Ausschusses an das Haus, das durch Herbeirufung des Speaker und Auflegung des Szepters constituirt erscheint, bedeutet das Ende der Ausschufssitzung. Es wird dabei fingiert, als ob der Chairman, indem er den Bericht erstattet, dem Hause etwas vorträge, was diesem noch nicht bekannt ist. Der im Committee regelmäfsig zu stellende Antrag auf Berichterstattung bedeutet also soviel wie Antrag auf Schluß der Committee-sitzung. Dieser Antrag muß in stets genau vorgeschriebenem Wortlaut eingebracht werden und lautet dahin, „dafs der Chairman über den gemachten Fortschritt Bericht erstatte und das Haus um die Erlaubnis einer weiteren Tagung des Ausschusses bitte.“ Diese Form ist analog dem im Plenum gestellten Antrag auf Vertagung der Debatte. Denn durch ihn soll die Tätigkeit des Ausschusses nur suspendiert, nicht beendigt werden. Der Chairman erstattet diesen Bericht, indem er sich an den Speaker wendend die formelhafte Mitteilung macht, „dafs das Committee Fortschritte gemacht habe und bitte, zu einer bestimmten Zeit weitertagen zu dürfen¹.“ Jederzeit kann aber auch ein zweiter Antrag im Committee zur Beendigung der Sitzung gestellt werden dahingehend, „dafs der Chairman jetzt seinen Platz verlasse.“ (that the Chairman do now leave the chair.) Diese Formel ist weitergehend und hat im Falle ihrer Annahme zur Folge, dafs der betreffende Punkt der Tagesordnung — Beratung dieses oder jenes Gegenstandes in einem Committee of the whole House — vollständig fallen gelassen wird, so dafs es eines erneuten Beschlusses des Hauses auf Wiedereinsetzung des Committee zum Zwecke der Beratung der betreffenden Vorlage bedürfte, um die Ausschufsberatung weiter zu spinnen. Im ersteren Falle ist es die Bitte an das Plenum um Gestattung weiterer Tagung und deren Gewährung, was das Fortarbeiten des Ausschusses sichert. Wird der auf diese Bitte lautende Teil der vorhin angegebenen Formel ausgelassen, so wird dasselbe Resultat erzielt, wie es die zweite Formel nach sich zieht: nämlich völlige Beseitigung der betreffenden Ausschufsberatung. Diese An-

¹ Die Formel lautet: „to report progress and ask for leave, to sit again.“

träge werden noch im Ausschusse selbst oder, besser gesagt, in der Ausschufsversammlung des ganzen Hauses gestellt und entschieden¹. Ihre Annahme führt, praktisch genommen, wie schon oben bemerkt, die technische Rückverwandlung des Ausschusses in das Plenum herbei.

Siebentes Capitel.

Geschichte des Committeewesens im Unterhause.

Die historische Entwicklung der Committee-Organisation des englischen Unterhauses, aus welcher der oben geschilderte gegenwärtige Zustand hervorgegangen ist, gehört zu den merkwürdigsten Erscheinungen der Parlamentsgeschichte und hängt unlöslich zusammen mit einigen grundlegenden Tatsachen der englischen Verfassungsgeschichte überhaupt. Die älteste Periode in der Geschichte des Unterhauses gibt unzweifelhafte, wenn auch spärliche Kunde über die Mitwirkung von Ausschüssen an der Arbeit des Parlamentes. Als Ansatz dazu kann man die seit Edward I. regelmäßig vollzogene Wahl der sogenannten *Triers and Examiners of Petitions* ansehen, von der schon oben das Nötige gesagt wurde. Die erste Aufgabe aber, zu der allem Anscheine nach häufig ein Ausschufs aus dem Unterhause gebildet wurde, ist die Redigierung von Statuten auf Grund der im Parlamente eingebrachten und von der Krone bewilligten Petitionen des Unterhauses. So wird 1340 ein *Joint Committee* von Lords und Commons gebildet, dem solche Aufgabe zugewiesen wurde². 1406 wird verlangt, daß „*certain de les communs*“ bei der Ingrossierung der Statuten anwesend sein sollen. Im Jahre 1340 wird ein Committee eingesetzt zur Prüfung der Rechnungen über die Verausgabung der letzbewilligten Subsidie³. Sobald aber die Journale und Berichte über die Sitzungen des Unterhauses beginnen, also in der Mitte des 16. Jahrhunderts, erscheint das Committee als ein regelmäßiges Organ des Unterhauses. Der gewöhnliche Vorgang dabei ist der, daß Gesetzentwürfe einem oder zwei Mitgliedern zur Berichterstattung oder Formulierung überwiesen werden⁴. Gleichzeitig finden wir besondere Ausschüsse zur Conferenz der Commons mit den Lords ernannt zum Zwecke der Untersuchung von Zuständen oder, wie z. B. im ersten Regierungsjahre der Königin Maria, einen Ausschufs von sechs Mitgliedern zur Prüfung der Wählbarkeit eines Abgeordneten.

¹ Das fortwährende Wechseln in der Stellung dieser beiden Anträge, die nicht hintereinander zweimal eingebracht werden durften, war früher ein Kriegsmittel der Obstruction, dem durch die neue Geschäftsordnung ein Ende bereitet wurde.

² Rot. Parl., II. p. 113.

³ Rot. Parl., II. p. 130.

⁴ Z. B. House of Commons Journals, I. p. 5 und 6: „The Bill for levying fines in the county palatine of Chester: committed to Mr. Hare.“

Das Charakteristische der damaligen Parlamentsübung in betreff der Ausschüsse ist, daß dieselben gewählt wurden, damit sie den Text solcher Bills redigieren, über die das Haus unter sich einig geworden ist und die dann in der vom Committee geschaffenen, verbesserten Form vom Hause ratifiziert werden. So berichtet Sir Thomas Smith, der in seinem bekannten vortrefflichen Werke die Parlamentspraxis um die Mitte des 16. Jahrhunderts fixiert hat¹; er gibt aber weiter noch eine genaue Schilderung der Stellung der Ausschüsse. „Es geschieht bisweilen,“ sagt Smith, „daß einem Teile einer Bill zugestimmt wird, während ein anderer viel Gegnerschaft und Zweifel findet, und man denkt, wenn dieser verbessert würde, so würde es gehen. Dann wählen die Abgeordneten gewisse Ausschussmitglieder aus ihrer Mitte, die für und gegen die Bill gesprochen haben, damit diese sie verbessern und in diesem verbesserten Zustande zurückbringen in der Gestalt, auf die sie sich einigen, und das hat zu geschehen, bevor die Bill ingrossiert wird. Die Einigung der Ausschussmitglieder bildet kein Präjudiz für das Haus, sondern in letzter Linie wird dieses die Bill annehmen oder sie verwerfen, wie es ihm gutdünkt, was immer auch sonst der Ausschuss getan hat.“² Diese Darstellung wird ergänzt durch Hookers Bericht: „Wenn eine Bill einem Committee anvertraut ist, so haben die Mitglieder dieses Committee nicht die Autorität, einen endgültigen Beschluß zu fassen, sondern sie sind nur berechtigt, Ordnung zu schaffen, zu prüfen und Verbesserungen herzustellen in betreff der Sache, die ihnen anvertraut ist, und über alles, was sie tun, müssen sie dem Hause wieder Bericht erstatten, durch welches die Bill erst beratschlagt wird“³. Im Jahre 1572 enthält das Journal die erste Aufzeichnung, daß eine Bill einem wirklichen Ausschuss überantwortet wurde.⁴ Aber die vorstehenden Zitate

¹ Commonwealth, Book II., c. 1—3.

² Wichtig ist es, den doppelten Sinn zu beachten, in dem das Wort „Committee“ in der älteren Parlamentssprache gebraucht wird. In alter Zeit ist nicht der Ausschuss als Ganzes, sondern jedes einzelne Mitglied mit dem Worte Committee gemeint und ein Ausschuss wird bezeichnet als „The Committees (die Mitglieder) to whom the bill is committed.“ Die Bildung dieses Wortes ist genau dieselbe, wie in zahlreichen anderen englischen Worten, in denen der Empfänger in einem wechselseitigen Obligationsverhältnis bezeichnet wird: trustee, lessee, nominee und appointee. Daher wird der Ausschuss in den alten Quellen gewöhnlich „the Committees“ genannt. Bald kam dann auch der Gebrauch auf, die Gesamtheit derjenigen, denen eine Bill committiert wird, als „Committee“ im abstracten Sinne zu bezeichnen. Immer aber drückt das englische Wort mit aller Schärfe das Mandatsverhältnis aus und nicht den repräsentativen Charakter, der in dem deutschen Worte „Ausschuss“ liegt.

³ Mountmorres, p. 147—148.

⁴ Journals, I. p. 95. Es heißt daselbst zum 16. Mai 1572: „The Bill against fraudulent Conveyances and secret Estates of land. The second Reading, and committed unto Sir Henry Gates, Sir Nicholas Arnolde,

zeigen, daß es sich dabei um eine längst in Gebrauch stehende Form parlamentarischen Tuns handelt. Tatsächlich finden wir in den Sitzungsberichten von D'Ewes Ausschüsse als ein unentbehrliches Requisite der parlamentarischen Arbeit in vielseitiger Anwendung. D'Ewes schildert die Überweisung der Bill an einen Ausschufs und die Zusammensetzung desselben in folgender Weise (es handelt sich um eine Bill, die in zweiter Lesung dem Hause vorliegt): „Der Clerk des Hauses steht auf, nachdem er den Titel und die Bill gelesen hat, überreicht dieselbe mit einem Breviat, das den Inhalt der Bill kurz angibt und an derselben befestigt ist, dem Speaker, indem er ihm die Hand küßt. Dieser erhebt sich hierauf mit unbedecktem Haupte, liest den Titel der Bill und das Breviat vor und sagt: Das ist die zweite Lesung. Und dann, nachdem er eine Weile ausgesetzt hat und, wie dies wahrscheinlich ist, keiner gegen die Bill spricht, so legt er die Frage auf Überweisung an einen Ausschufs in folgender Form vor:“ Und nun wird die Abstimmung geschildert. Dann fährt der Bericht fort: „Und darauf nennt jedes von den anwesenden Mitgliedern, das Lust dazu hat, solche andere Mitglieder des Hauses mit Namen, wie es ihm beliebt, auf daß sie Mitglieder des Committee würden. Und der Clerk schreibt diese Namen auf oder soll wenigstens so viele davon aufgeschrieben haben, als er gebührender Weise kann. Und wenn eine genügende Anzahl von Committees genannt ist, deren Namen der Clerk aufgenommen hat, dann fordert der Speaker das Haus auf, Zeit und Ort der Beratung des Ausschusses anzugeben, wovon zweifellos der Clerk auch Aufzeichnung macht, und dann liest er, nachdem Ruhe im Hause hergestellt ist, die Namen der Ausschüsse sowie Zeit und Ort ihrer Beratung nochmals vor¹.“

Einen sehr merkwürdigen Grundsatz in betreff der Zusammensetzung dieser Ausschüsse erfahren wir gleichfalls aus D'Ewes. Vom letzten Parlament der Königin Elisabeth im Jahre 1601 ist nämlich eine Debatte überliefert, in welcher der Grundsatz aufgestellt wird, daß es gegen die Geschäftsordnung des Hauses sei, solche Mitglieder, die gegen eine Bill überhaupt gesprochen und gestimmt haben, zu Mitgliedern des Ausschusses zu ernennen, der zur Beratung dieser Bill eingesetzt wird. Wohl aber kann derjenige, der im Committee gegen die Bill spricht, hernach auch im Hause das Wort ergreifen. Denn, wie ein Mitglied in jener Debatte sagte, „dadurch, daß das Haus eine Bill einem Ausschusse überweist, läßt es das Wesen derselben (the body thereof) zu, obgleich noch im Hause über einige Unvollkommenheiten des Entwurfes Meinungsverschiedenheiten bestehen, und daher wird die Bill einigen auserwählten Männern in Trust gegeben, damit sie alles das, was sie darin unvollendet finden, reformieren und verbessern. Und es wird angenommen, daß derjenige Abgeordnete, der gegen die Überweisung einer Bill stimmt, prinzipiell gegen die Bill ist und daher soll das Haus meiner Meinung nach nicht gestatten, daß ein

Mr. Recorder, Mr. Monson, Mr. Fenner, Mr. Edward Stanhope, Mr. Snagge; to meet in Lincolns Inn Hall this afternoon at 2 of the clock and to return the Bill to-morrow.“

¹ D'Ewes, Journals, p. 44.

solcher Abgeordneter Mitglied des Ausschusses werde¹.“ Man sieht aus diesen Worten und dem entsprechend gefassten Beschlusse des Hauses klar, als was damals ein Committee des Hauses aufgefaßt wurde: als ein untersuchendes technisches Hilfsorgan des Hauses, keineswegs aber als ein Factor der Beschlussbildung. Im übrigen finden wir Committees für alle möglichen Bills und die verschiedensten Zwecke eingesetzt: Ausschüsse zur Abhaltung einer Conferenz in betreff einer außerordentlichen Geldhilfe zu Kriegszwecken, zur Beratung von Amendements der Lords, zur Entscheidung bestrittener Wahlen, zur Beratung von Bills über Saatbestellung, über Errichtung von Correktionshäusern und zahllose andere Gegenstände². Kurz, das Committee erscheint in den Parlamenten der Königin Elisabeth als ein für die ganze legislative Tätigkeit unentbehrliches Organ mit informativer und inquisitorischer Competenz³. Diese Committees sind sämtlich wirkliche Ausschüsse, Select Committees. Ihre völlige Abhängigkeit vom Hause wird einmal in einer Debatte treffend dahin charakterisiert, daß sie ein „künstliches Gebilde seien, das aus dem allgemeinen Körper des Hauses heraus geschaffen sei und von dem nichts übrig bleibe, sobald es die ihm übertragene Aufgabe gelöst“⁴. Die Committees tagen anfangs außerhalb des Hauses in verschiedenen Staatsgebäuden, so in der Star Chamber, in Whitehall oder in den Zunftgebäuden der Juristen, im Temple, in Lincolns Inn. Aber bald finden wir auch ein besonderes Conferenzzimmer im Hause genannt (Committee Chamber). Das Verfahren zeigt bald alle Einrichtungen, wie sie heute noch in Geltung stehen, vor allem, daß im Committee zum Unterschiede von der Plenarversammlung jedem Mitglied freisteht, so oft zu einer Sache zu sprechen, als ihm beliebt. Als Quorum wird zuerst die Hälfte der entsendeten Mitglieder, später die Zahl acht festgesetzt. Den Schlufs des Verfahrens bildet der Report. Sehr häufig

¹ D'Ewes, Journals, p. 634.

² D'Ewes, Journals, p. 386, 593, 569 u. a. O.

³ Es zeigt sich bei Durchforschung der Journals von D'Ewes, daß damals nur eine Classe von Bills vom Commitment befreit war. Es sind dies die von den Lords herabgelangten Bills. D'Ewes gibt die dafür bestehende Regel folgendermaßen bekannt: „Wenn eine Bill“, sagt er, „einmal das Oberhaus passiert hat, in dem doch neben den Lords der größere Teil der Richter als Beistände sitzen, da dürfte wohl kein Bedürfnis mehr nach solcher Prüfung vorhanden sein, daß Änderungen oder Zusätze gemacht werden. Denn jedes von beiden Häusern zeigt sich immer so eifrig, mit dem anderen in festem Zusammenhange zu bleiben, daß, wenn eine Bill eines der beiden Häuser passiert hat und dem anderen zugesendet wird, sie meistens passiert und weder verworfen noch abgeändert wird, es sei denn, daß sehr gewichtige Gründe infolge reiflicher Erwägung hervorkämen, und auch solches geschieht gewöhnlich nicht, ohne daß vorher eine Conferenz erbeten und gehalten wird, damit auf solche Weise volle Satisfaction demjenigen Hause gegeben werde, von dem die so zurückgewiesene oder geänderte Bill ausgegangen.“ D'Ewes, Journals, p. 186.

⁴ D'Ewes, Journals, p. 335, 635.

kommt es vor, daß der Ausschufs eine völlig neue Bill vorlegt, die dann sogleich der ersten und zweiten Lesung unterzogen wird. Das Committee hat das Recht, Subcommittees einzusetzen. Die Committees tagen regelmäsig nachmittags, um nicht mit den Sitzungen des Hauses zu collidieren¹.

Die Gröfse dieser Ausschüsse ist sehr verschieden, doch lassen sich äußerlich zwei Hauptgruppen unterscheiden: die einen bestehen aus drei, vier, sechs, zehn bis fünfzehn Mitgliedern, die anderen dagegen aus dreifsig bis vierzig namentlich aufgezählten Abgeordneten, denen aber überdies noch bestimmte Classen von Abgeordneten beigeordnet werden, z. B. alle Advocaten (Gentlemen of the long robe), fast regelmäsig alle Mitglieder des Privy Council, die Abgeordnete sind, oder die Abgeordneten von London oder von Yorkshire oder alle Ritter der Grafschaften. Manchmal werden auch geographische Unterscheidungen gemacht. So werden die Abgeordneten nördlich von Trent, die der Cinque Ports und andere mehr delegiert. Diese großen Ausschüsse werden nur zur Beratung besonders wichtiger Angelegenheiten gebildet. Sehr bald sehen wir aber noch ein zweites Moment hinzutreten, das sie von der ersten Classe der kleineren Committees unterscheidet. Es wird nämlich solchen großen Ausschüssen eine bestimmte Art von Bills oder Geschäften des Hauses für die ganze Session überwiesen. Zuerst wird im Jahre 1571 ein Committee gebildet „zur Beratung der der Königin zu gewährenden Subsidie“, ferner ein Committee „for matters of Religion“ und ein dritter Ausschufs für Beschwerden und Petitionen (Motions of Grievances and Petitions)². Überdies waren alle Wahlanfechtungen einem besonderen Ausschusse (neun Mitglieder) zugewiesen worden. In diesen Ausschüssen liegt nun der fruchtbare Keim für die Entwicklung der drei historischen Grand Standing Committees über Religion, über Landesbeschwerden und Wahlen.

Als bald tritt ein drittes Moment hinzu: das der Dauer über die ganze Session. Die Ausschüsse werden damit zu den großen stehenden Committees des Unterhauses³. Schon 1581 wird ein Ausschufs für die ganze Session zur Erledigung aller bestrittenen Wahlen eingesetzt. In den Parlamenten

¹ Journals of the House of Commons, I. p. 150, 153, 273 u. a. m. Zum 26. März 1604 (p. 153) heißt es: „Note, that committees being once named, and a place appointed for their meeting, by the House, may from time to time, until the Report of their proceedings be made, adjourn and alter their place and time of Meeting and select such Subcommittees from amongst themselves as they shall find cause, for any particular purpose or service, to be assigned by themselves, or the House, upon their report.“

² House of Commons Journals, I. p. 83; D'Ewes, p. 156--158. Merkwürdigerweise berichtet D'Ewes (p. 179) aus dieser Session noch von einem besonderen Committee zur Ordnung der Reihenfolge der vorzunehmenden Bills. Ein ähnlicher Tagesordnungs-Ausschufs wird zur Session von 1625 beurkundet. (Commons Debates 1625, ed. by R. Gardiner, p. 11.)

³ Vgl. darüber die gründliche Abhandlung Professor Jamesons „Origin of the Standing Committee System in the American Legislative Body“, Political Science Quarterly (Columbian College), 1894, p. 245.

von 1584, 1585, 1586, 1587 bis 1588 wird stets ein Committee Touching Matters of Privilege für die Session eingesetzt. Noch sind diese Ausschüsse verhältnismässig gering an Zahl der Mitglieder. Im Parlamente von 1589 finden wir je ein Committee on Privilege und eines „on Writs and Returns“, das heisst über Wahlstreitigkeiten. Seit 1592 finden wir diese beiden Aufgaben einem grossen Ausschusse vereinigt übertragen, der alle Privy Councillors und 32 namentlich genannte Mitglieder vereinigt¹.

Neben diesen Committees, die, wenn auch in Grösse verschieden, doch noch immer wirkliche Select Committees waren, tritt aber noch eine dritte Beratungsform des Unterhauses hervor, das sogenannte General Committee, auch Grand Committee genannt, das heisst ein Ausschuss, der so viele Mitglieder besitzt, als das ganze Haus Abgeordnete enthält. Er wird als General Committee 1592 zuerst erwähnt als zur Beratung der gesamten Finanzfragen eingesetzt. Im Verlaufe des Berichtes wird erwähnt, dass der Speaker nicht im Chair safs. In der Session vom Jahre 1601 wird gleichfalls die Beratung der Subsidien in einem Committee des ganzen Hauses vorgenommen, wobei der Clerk im Chair sitzt². Aber diese Form der Tätigkeit des Hauses bleibt noch längere Zeit im Hintergrunde. In den Parlamenten Jacobs I. und Carls I. und auch noch darüber hinaus ist es noch die Regel, dass Bills von Select Committees vorberaten und dann im Hause nur mehr auf Grund des Reports im Plenum discutiert werden³. Die Verhandlungen in diesen kleinen Ausschüssen waren jedem Mitgliede zugänglich; aber Stimme hat nur der in das Committee vom Hause entsendete Abgeordnete⁴. Ausdrücklich wird auch schon die Berechtigung der Committees zur Vorladung von Zeugen ausgesprochen. So lautet ein Beschluss vom Jahre 1640: „Ordered that all Committees have

¹ D'Ewes, Journals, p. 471. Ebenso 1597 (D'Ewes, p. 552) und 1601 (D'Ewes, p. 621).

² D'Ewes, Journals, p. 629—631. Die in manchen populären englischen Darstellungen über das Parlament aufgestellte Behauptung, dass das Committee of the whole House zum erstenmal bei der Beratung der Anklage-Bill gegen den Earl of Strafford (1641) erscheine, ist eine völlig unbegründete Legende.

³ Vgl. Schilderung des Verfahrens bei Hakewel, Memorials, p. 46 ff. „If the question of committing the bill pass in the affirmative, then a Committee is to be named, of which all those, that took exceptions against any particulars of the bill (but not those, who spoke against the whole bill), are to be and any members, that please, may name one apiece but not more to be of that committee.“ Hier finden wir also auch die oben besprochene Regel betreffs der Nichtzulassung von prinzipiellen Gegnern einer Bill in Kraft. Dann heisst es weiter: „Committees upon bills have not usually been less than eight, sometimes 20, seldom more in former times, which engaged them to attend it and speed it.“

⁴ Hakewel, p. 49. „Any member of the House may be present at any select committee but is not to have any vote, unless he be named to be of the Committee.“

power, to send for parties¹.“ Zur Verhandlung ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der nominierten Mitglieder erforderlich². Der Report besteht aus der Bill und den vom Committee beschlossenen Amendements. Das Haus gestattet nun regelmässig nur die Verlesung der letzteren und die Discussion derselben als ein Ganzes³. Recomitment betreffs einzelner Paragraphen ist nicht gestattet⁴. Die Regel aber ist, dafs die Arbeit der Beratung der Details einer Bill im Select Committee geleistet wird. Allerdings wird aber daneben auch schon eine zweite Art des Verfahrens mit Bills geübt, nämlich die Beratung durch Ausschüsse des ganzen Hauses. Es heifst darüber bei Hakewel (p. 49): „Einige Bills von grosser Bedeutung und hauptsächlich Bills zur Anferlegung einer Steuer oder Einhebung von Geld vom Volke werden einem Committee des ganzen Hauses überwiesen zu dem Zwecke, damit darin mehr Gelegenheit für vollere Debatte gegeben sei; denn in einem Committee haben die Mitglieder die Freiheit, so oft zu sprechen, als sie wollen, und dann weil eben solche Bills von allgemeinem Interesse sind, sollen sie höchst feierlich verhandelt werden und sehr wohl erwogen. Und bisweilen, wenn der Plan gefafst worden ist, eine Bill solcher Natur zu formulieren, so hat es das Haus für richtig gehalten, sich selbst in ein Committee zu verwandeln und entweder dort oder in dem Hause einige Abschnitte zu votieren, damit das als Richtschnur dient für diejenigen, die dann verwendet werden, um die Bill zu entwerfen.“ Diese Stelle zeigt deutlich den Charakter der Praxis in der Übergangszeit. Noch ist das Select Committee die hergebrachte Form der gründlichen Beratung von Bills, aber schon gilt das Verfahren im Committee des ganzen Hauses als das für Steuern und wichtige Angelegenheiten angemessenere Verfahren⁵.

Dafs dies so kam, ist einer wichtigen Veränderung zuzuschreiben, die sich inzwischen ausgebildet hatte. Es ist dies die in den ersten Parlamenten des 17. Jahrhunderts vollzogene umfassende Ausbildung der Standing Committees. Zu den obengenannten Committees on Privilege und Election tritt im Jahre 1621 das Standing Committee of Trade sowie das Committee of Courts of Justice hinzu, das heifst der Ausschufs zur Untersuchung von Beschwerden über die Gerichte. Damit ist das System der grossen ständigen Ausschüsse vollendet, wie es durch zwei Jahrhunderte fort dauern

¹ House of Commons Journals, II. p. 8.

² D'Ewes, p. 436 (1589).

³ Zum 4. Juni 1601 wird als ausnahmsweise Order des Hauses berichtet, dafs im Reportstadium die wichtige Bill über Vereinigung von England und Schottland nochmals gelesen wurde. Hakewel, p. 52.

⁴ Hakewel, p. 58.

⁵ Dafs diese Verhandlungsform als etwas Neues empfunden wird, zeigt ein besonderer Vermerk darüber in den früheren Journalen. Es heifst daselbst: „Mr. Speaker sits in the chair whilst House was in Committee, the clerk standing at his back, and Mr. Recorder the Moderator of the Committee, sitting in a stool by him (Journals of House of Commons, I. p. 414). Und an einer anderen Stelle (ib. p. 607) heifst es: „Der Speaker sitzt daneben, um jederzeit den Chair wieder einnehmen zu können.“

sollte. Sie werden Standing Committees genannt und von den übrigen Ausschüssen unterschieden, die gelegentlich gebildet und nach Vollziehung der ihnen aufgetragenen Geschäfte wieder aufgelöst werden¹. Diese Grand Standing Committees dienen, wie schon ihre Kompetenz zeigt, vor allem zur Beratung der großen, jene Zeit bewegenden politischen Fragen. Sie sind die Form, in der die Nation ihren parlamentarischen Kampf gegen die Angriffe der Krone auf den protestantischen Glauben und die Privilegien des Hauses, deren Eingriffe in die Tätigkeit der Gerichte und das Steuerrecht führt. Es erschien nämlich wünschenswert, stets alle mit diesen großen Fragen zusammenhängenden Mafsregeln in enger Verbindung zu beraten und so die Action des Hauses einheitlich zu gestalten. Dieser politische Ursprung der Standing Committees bewirkt aber noch eine weitere höchst wichtige Veränderung. Die stehenden Ausschüsse, die sich, wie wir sehen, aus den alten großen Ausschüssen der elisabethinischen Parlamente entwickelt haben, werden ausnahmslos zu Grand Committees im technischen Sinne, d. h. zu Committees des ganzen Hauses. Hatte man, wie vorhin bemerkt, schon früher gewisse Ausschüsse sehr groß gestaltet, damit viele Mitglieder des Hauses schon im Ausschufsstadium an der Beratung der Dinge teilnehmen könnten, so führte derselbe Gedanke in den so erregten Zeiten der Parlamente Jacobs I. und Carls I. dahin, dafs zwar Name und Verfahren des Ausschusses beibehalten werden, zugleich aber ausdrücklich alle Mitglieder des Hauses zu Mitgliedern dieses Ausschusses ernannt werden². Hierbei scheint auch die Erwägung mitgewirkt zu haben, dafs der hergebrachte Modus der Bildung dieser großen Ausschüsse durch Zuruf der Mitglieder keine Gewähr für die unparteiische Zusammensetzung bot. Wiederholt wird darüber Klage geführt, dafs diejenigen, die vom Speaker entfernt sitzen, die Namen ihrer Candidaten nicht vernehmbar machen und diese daher nicht durchsetzen konnten³. Es war daher üblich

¹ Hakewel (Memorials, p. 9) sagt ausdrücklich: „In Parliament there have usually been 5 Standing Committees in the beginning of the Parliament and remaining during all the session: other committees were made occasionally and dissolved after the business committed unto them was reported. The Standing Committees are for Privilege and Elections, Religion, Grievances, Courts of Justice, Trade.“

² Der Prozeß läfst sich deutlich in den Journalen verfolgen. 1626 wird ein Committee für die Religion ernannt und erklärt, dafs jedes Mitglied, das dazu kommt, eine Stimme haben soll. 1625 war dieses System noch als neu bekämpft und auf das Select Committee als die reguläre Form hingewiesen worden. 1628 wurden alle Standing Committees in solcher Weise umgebildet, ebenso im Short Parliament 1640 und im Long Parliament von 1641. Vier von den genannten fünf Standing Committees sind von da ab regelmäfsig Ausschüsse des ganzen Hauses. Zugleich aber wird dem Committee die Befugnis der Vorladung von Zeugen und Urkundenrequisition, kurz die gesamte Untersuchungsgewalt des Hauses, regelmäfsig beigelegt.

³ Vgl. die Debatten im Parlamente von 1601, D'Ewes, Journals.

geworden, daß die Select Committees sich nachträglich durch Cooptierung von den Ausschufs besuchenden Members verstärkten. Dies führte dann weiter dazu, daß bei der Einsetzung von solchen großen Select Committees sogleich die Clausel hinzugefügt wurde, „alle die kommen, sollten Stimmen haben“ (all who come to have voices). 1621 wurde der Sinn dieser Clausel ausführlich debattiert und vom Hause beschlossen, daß in einem solchen Falle auch diejenigen, die nicht namentlich genannt worden seien und später hinzukommen, Committees seien wie die anderen. Es heißt damals¹: „Resolved that when committed all that will come shall have voices, that they in that case if they come are committees as well as those nominated.“ Nur für das Committee on Privilege wurde eine Ausnahme gemacht und dabei ist es auch dauernd geblieben². Ausdrücklich aber wird schon 1624 betreffs der Private Bills bestimmt: „that in Private Bills there shall not be that general clause for all, that will come, shall have voices³.“ Im Jahre 1628 erscheint die Entwicklung vollendet und die Organisation der vorgenannten Grand Standing Committees permanent. Sie ist dann bis ins 19. Jahrhundert erhalten geblieben. Im Jahre 1625 ist noch Schwanken zu beobachten. Das Haus beschließt auf den Rat Sir Edward Cokes, von der Einrichtung der drei Standing Committees abzusehen. Da viele dennoch die Committees wünschten, versicherte Sir G. More, daß diese Übung jüngeren Datums sei und daß in der Königin Elisabeth Zeit Committees nur aus besonderen Anlässen gebildet wurden⁴. Das revolutionäre Long Parliament, das die gesamte Staats- und Regierungsgewalt zum Zwecke der Kriegführung wider Carl I. und zur Aufrichtung des Commonwealth in die Hand nahm, fand allerdings diese Form nicht brauchbar. Nunmehr war ja das Unterhaus nicht mehr eine gegen die Krone geeinigte Körperschaft, sondern selbst von heftigen Parteiungen zerrissen; somit erschien der herrschenden Partei, den Puritanern, die Form des Committee des ganzen Hauses höchst unbequem, da sie für die ausführliche Ausschufsberatung den Gegnern gleiche Rechte gewährte, wie der herrschenden Partei. Dazu kam, daß die vornehmlich executive, regierende Tätigkeit des revolutionären Unterhauses zur Bildung kleiner, zur Führung von Verwaltungsgeschäften befähigter Ausschüsse hindrängte. Aus diesem

¹ House of Commons Journals 1621, I. p. 617.

² Hakewel, Memorials, p. 20. „But the Committee for Privilege and Elections hath always the precedence of all other Committees — this Committee is constituted of particular Members of the House.“ Betreffs des Committee on Trade berichtet Hakewel, daß „es bisweilen ein Select Committee gewesen, bei dem auch alle, die kommen, Stimme haben sollen, bald als Grand Committee des ganzen Hauses wie in 21 Jacob I.“ Merkwürdigerweise wurde im 17. Jahrhundert den Grand Committees auch die Befugnis zur Bildung von Subcommittees ausdrücklich verliehen. Vgl. Resolution vom Jahre 1640 (House of Commons Journals, II. p. 17 und 21).

³ House of Commons Journals, I. p. 771.

⁴ Commons Debates in 1625 (edited by R. Gardiner), Camden Society Publ. 1873, p. 12.

Grunde setzte man an Stelle des Committee of the whole House eine Reihe von Sonderausschüssen, aus Mitgliedern der Majorität gebildet, die in der Tat bis zum Anbruche der Selbstherrschaft Cromwells die Regierung des Landes unbeschränkt führten. Schon die Cromwellschen Parlamente begannen dann, was sehr bezeichnend ist, zur alten Ordnung zurückzukehren. Mit der Restauration kehrte auch die alte Geschäftsordnung wieder und von 1661 an bis zum Jahre 1832 sind zu Beginn jeder Parlamentssession die vier obengenannten Standing Committees als Ausschüsse des ganzen Hauses für die Dauer der Session gebildet worden. Damit war nun für eine Reihe der größten und wichtigsten Aufgaben des Unterhauses die Form der wirklichen Ausschüsse tatsächlich beseitigt und nur der Name des Committee zur Bezeichnung einer zweiten freieren Beratungsform des ganzen Hauses gegeben. Auf diese Weise bürgerte sich immer mehr die Gewohnheit ein, den Select Committees überhaupt jede legislatorische Function abzunehmen und alle Bills prinzipiell dem Grand Committee zu überweisen, d. h. sie im Plenum, aber in der freieren Form des Committee, der Einzelberatung nach der vorgenommenen zweiten Lesung zu unterziehen. Dasselbe Bedürfnis machte sich selbstverständlich auch bei der Bewilligung öffentlicher Steuern und Anlehen geltend. Was für diese merkwürdige Entwicklung zweifellos den Ausschlag gegeben hat, war eben der eine große Vorteil, den die Form des Committee bot: die Möglichkeit einer gründlichen Durchberatung aller Einzelheiten infolge der Bestimmung, daß im Committee jedes Mitglied zu jedem Punkte mehrmals das Wort ergreifen könne. Daneben war wohl auch der Gedanke maßgebend, daß auf diese Weise jedem Mitglieder der gleiche Spielraum zur Teilnahme an der Amendierung und Beratung der Gesetzentwürfe gegeben wurde.

Seit 1700 ungefähr ist die Beratungsform im Committee des ganzen Hauses so gut wie vollständig an die Stelle wirklicher Ausschufsberatung von Gesetzes- oder Budgetvorlagen getreten¹. Von da an entwickelt sich das Committee als wirklicher Ausschufs nur in seiner informatorischen, vorbereitenden Function weiter. Als unmittelbares Organ in dem Prozesse der legislatorischen Willensbildung stirbt es im englischen Unterhause ab. Als weitere Folge hat die durchgreifende Annahme des Systems der Committeeberatung des ganzen Hauses die Erscheinung gezeitigt, daß der schon so kräftig ausgebildete Mechanismus von großen stehenden Fachausschüssen zur permanenten Beratung bestimmter Gesetzesmaterien oder Verwaltungszustände von da ab aufhört, lebendig zu functionieren, und nur mehr als leere Form fortbesteht.

Damit ist nun ein außerordentlich wichtiger Punkt in der Geschäftsordnung des Unterhauses berührt, der auch von großer Bedeutung für das gesamte englische Staatsrecht erscheint. Es ist schon oben darauf hingewiesen worden, wie das englische Parlament in dem Augenblicke, in dem es durch

¹ Sir Erskine May sagt vor dem Geschäftsordnungs-Reformausschusse von 1854, daß die „Praxis der Zuweisung von Bills an das ganze Haus als selbstverständlicher Vorgang insofern modern sei, als sie seit der Revolution vorherrschend geworden.“ Min. of Ev., qu. 270.

die Revolution die gesamte Staatsgewalt, also vor allem die Executive, zum erstenmal in seine Hände genommen hatte, dementsprechend auch seine Organisation überraschend schnell und geschickt dieser staatsrechtlichen Veränderung angepaßt hat, indem es sich in eine Reihe von kleinen Spezialausschüssen auflöste, die die revolutionäre Regierung führten. Die Restauration, die die englische Krone voll und rückhaltlos wieder als Staatsorgan einsetzte, brachte auch in den Arbeitsformen des Hauses das alte Recht zur Geltung. Als aber ein halbes Jahrhundert später als Frucht der zweiten Revolution und ihrer politischen und staatsrechtlichen Folgen sich der Übergang der gesamten Souveränität im politischen Sinne auf das Parlament noch einmal friedlich und schrittweise vollzog, da wäre es nun wieder nahegelegen gewesen, die Arbeitsorganisation des Hauses in gleicher Weise zu ändern, wie das Long Parliament es getan hat. Dafs dies nun nicht geschehen ist, hängt mit zwei großen Tatsachen der englischen Verfassungsgeschichte zusammen: einmal mit der Entstehung des Systems der parlamentarischen Parteiregierung, sodann mit dem Auftreten des Cabinet als des eigentlichen Organs der Regierung sowie der Aufsaugung aller formell der Krone zustehenden Functionen durch das Cabinet. Dadurch, dafs nicht nur die gesamte Regierungsgewalt, sondern auch die factische Ausübung der königlichen Prerogative unaufhaltsam in die Hand eines Collegium gelangte, das seinem Titel nach ein Collegium von Dienern der Krone, in Tat und Wahrheit aber ein mit der Regierung betrautes „Joint Committee“ des Parlamentes vorstellte, war auf einem anderen Wege das erreicht, was die Bildung von stehenden Verwaltungsausschüssen im revolutionären Parlamente bezweckt hatte: die Unterordnung der Führung der gesamten Staatsgeschäfte unter den Willen des Unterhauses. Diese Erscheinung braucht nach den oben wiederholt gegebenen Darlegungen über das Wesen der parlamentarischen Parteiregierung hier nicht näher analysiert zu werden; es genügt, darauf hinzuweisen, dafs jene beiden zu Beginn des 19. Jahrhunderts vollendeten Tatsachen mit der Gestaltung der Arbeitsordnung des Unterhauses in einem tief begründeten organischen Zusammenhange stehen. Die Erkenntnis, aus welchem Grunde bis zum heutigen Tage das englische Unterhaus die merkwürdige Form des Committee of the whole House beibehalten hat und sich, ungleich den Parlamenten auf dem Boden der Vereinigten Staaten sowie des europäischen Festlandes, nicht eines Systemes ständiger Parlamentsausschüsse zum Zwecke der Gesetzgebung bedient, wirft auch volles Licht auf das für die ganze neuere Verfassung Englands bestimmende Institut der parlamentarischen Cabinetregierung.

Es bedarf schliesslich noch eines Blickes auf die Veränderung in der Ausschufsorganisation des Hauses, wie sie durch die Reformen des 19. Jahrhunderts geschaffen wurde. Da ist es denn charakteristisch, dafs in den verschiedenen, zur Vorbereitung von Geschäftsordnungsreformen eingesetzten Select Committees wiederholt der Wunsch hervorgetreten ist, das Haus möge zu seiner älteren Praxis zurückkehren und an die Stelle obligatorischer Beratung von Bills im Committee des ganzen Hauses wenigstens teilweise wieder die legislatorische Arbeit durch Select Committees setzen. So

wurde dem Ausschusse vom Jahre 1854 von dem als Sachverständigen erschienenen Thomas Erskine May vorgeschlagen, das Committeestadium für gewisse Bills überhaupt fallen zu lassen, sodann gewisse Gesetzentwürfe den Select Committees zur Beratung zu überweisen, diese dann aber auf Grund des von den Ausschüssen erstatteten Berichtes nicht mehr nochmals im Committee des ganzen Hauses zu beraten, sondern das nur etwa auf besonderen Antrag aus der Mitte des Hauses hin zu tun¹. Beide Mafsregeln erschienen übrigens selbst nach Mays Worten unbedeutend, da es sich dabei höchstens um 20, resp. im zweiten Falle um 7—8 Bills im Jahre handeln könne. Der Ausschufs bezweifelte den Nutzen dieser Vorschläge und ebenso ablehnend verhielt er sich gegenüber dem anderen Vorschlage Mays, die alte Bestimmung abzuschaffen, wonach Bills, die Gegenstände des Handels oder der Religion betreffen, nicht durch einfache Motion im Hause eingebracht werden dürfen, sondern zuerst in einem Committee des ganzen Hauses discutiert werden und mittelst Resolution aus dem Committee an das Haus gebracht werden müssen.

May fand diese Vorschriften obsolet und empfahl ihre Aufhebung, drang aber damit selbst beim Committee nicht durch². Erst am 19. Februar 1888 ist diese alte Regel tatsächlich aufgehoben worden. Im übrigen hat das Unterhaus auch weiterhin den Vorschlägen zur Einschränkung oder gar Abschaffung der Form des Committee des ganzen Hauses sich nachdrücklich widersetzt. Man wollte und will auch heute noch keinem Mitgliede die Möglichkeit nehmen, an der gründlichen und freien Beratung im Ausschusse Anteil zu nehmen. In bemerkenswerter Weise plaidierte der Speaker Denison vor dem Select Committee von 1861 mit besonderem Nachdruck für eine teilweise Beseitigung der Committeeberatung der Bills durch das ganze Haus. Es würde, meinte er, genügen, wenn einzelne Paragraphen oder Absätze der Bills auf Grund des Report eines Select Committee nochmals durch das ganze Haus beraten würden³. Diesmal trat der Ausschufs selbst in

¹ Vgl. Min. of Ev. Sel. Comm. of 1854, qu. 197, 262 und 272. Auch Shaw-Lefevre äufserte gleiche Ansichten, qu. 457, doch verlangte er zu diesem Zwecke auch stärkere Select Committees.

² Mays Ausführungen hierbei sind bemerkenswert. Er sagte: „Diese Präliminar-Committees des ganzen Hauses wurden in vergangener Zeit als weitere Schutzwehr in betreff wichtiger Bills aufgefaßt. Jedoch finde ich, daß Bills von weit gröfserer Bedeutung nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung ohne solche vorgängige Committeeberatung eingebracht werden. Bills zur Suspension der Habeas Corpus-Acte, zur Einschränkung der Freiheit jedes Untertanen oder der Freiheit der Presse, zur Entziehung des Wahlrechtes können ohne solche Form eingebracht werden und selbst die Thronfolgeordnung könnte aufgehoben, ja die ganze Verfassung von Staat und Kirche fundamentalen Veränderungen unterworfen werden ohne ein solches vorgängiges Committee. Und doch wird gerade für diesen besonderen Fall der Gesetzgebung, für Handel und Religion, ein solches Committee erfordert!“ Min. of Ev. von 1854, qu. 292.

³ Committee von 1861, Min. of Ev., qu. 151.

seinem Berichte solchen Vorschlägen bei. Es heisst dort: „Die Natur dieser Vorschläge verdient volle Beachtung. Würde eine Bill nach der zweiten Lesung einem Select Committee überwiesen, so hätte das Haus bei dem betreffenden Antrage Gelegenheit, sein Urtheil darüber auszusprechen, ob das Prinzip und die Einzelheiten der Gesetzesmafsregel miteinander so verknüpft seien, dafs eine Verweisung an ein Select Committee inopportun erscheine. Die Controlle des Hauses über jede Bill würde dadurch in keiner Weise herabgesetzt werden, denn die Entscheidung hinsichtlich der Überweisung der Bill an ein Select Committee würde ganz in den Händen des Hauses verbleiben. Und wenn dann der Report vom Select Committee herabgelangt, so hat das Haus abermals genügende Gelegenheit, die Beratungen und Entscheidungen dieses Ausschusses zu revidieren. Finden sie die Billigung, so ist die ganze Verzögerung, die durch die Überweisung an ein Committee des ganzen Hauses hervorgerufen wird, vermieden. Wird es für notwendig erachtet, die Amendements des Ausschusses neuerlich zu erwägen, so würde die Bill auf solchen Antrag hin dem Ausschusse zurückgesendet und auf diese Weise abermals bei der Beratung solchen Antrages das Urtheil des ganzen Hauses angerufen werden. Überdies würden häufig grofse Vorteile darin gelegen sein, wenn blofs einzelne Paragraphen an den Ausschufs zurückgeleitet würden.“ Aber trotz dieses Gutachtens des Ausschusses lehnte das Haus auch diesmal die Neuerung selbst in der rein experimentalen Fassung, in der die Mafsregel vorgeschlagen wurde, ab.

Was die Select Committees betrifft, so sind als wichtigste Veränderungen auf diesem Gebiete die Umgestaltung des Modus ihrer Bildung sowie die Verringerung ihrer Stärke hervorzuheben. Die Zusammensetzung der Ausschüsse in der gewöhnlichen Zahl von 21 Mitgliedern durch Wahl aus dem Plenum des Hauses wurde seit Beginn des 19. Jahrhunderts als eine wenig erspriefliche Einrichtung angesehen, da es dabei sehr oft zu langwierigen und unerquicklichen Debatten und Abstimmungen kam. Im Jahre 1836 wurde eine wesentliche Verbesserung dadurch geschaffen, dafs die normale Stärke der Select Committees auf 15 herabgesetzt, gleichzeitig auch die regelmäfsige Publication der Namen der Ausschufsmitglieder eingeführt und verordnet wurde, dafs in den Berichten der Committees bei jeder Frage an Zeugen oder Sachverständige der Name des fragenden Ausschufsmitgliedes hinzugefügt werden müsse. Als Vorteile dieser Reform bezeichnete May vor dem Geschäftsordnungsausschusse des Jahres 1854 die erhebliche Vergröfserung der Verantwortlichkeit des Ausschusses, ferner: dafs die Berichte genauer und verständlicher geworden seien und dafs mit der erhöhten Publizität der Ausschufsverhandlungen die öffentliche Meinung auf die Tätigkeit des Ausschusses heilsam einzuwirken vermöge. Er verlangte eine weitere Herabsetzung der Stärke der Ausschüsse auf elf und ihres Quorum auf fünf Mitglieder, ferner ihre Bildung durch das Committee of Selection an Stelle der Wahl durch das Haus. Er wies dabei auf den Erfolg hin, den eine gleiche Mafsregel für die Private Bill Legislation zur Folge gehabt¹. Gleiche Ansichten äufserte Shaw-Lefevre. Der Bericht

¹ Min. of Ev. Sel. Comm. of 1854, qu. 373—375.

schloß sich aber diesen beiden Autoritäten keineswegs an. Er äußerte das Bedenken, „daß damit die Gefahr der Herabsetzung des Gewichtes und der Autorität, wie sie dem Report von Select Committee zu eigen sein sollten, verknüpft sei“. In betreff der Wahl der Ausschufsmitglieder erkannte der Bericht von 1854 die Berechtigung der vorgebrachten Einwände gegen die übliche Praxis wohl an, bezweifelte aber, ob eine andere Methode geringeren Anständen unterliegen würde. Der Unterschied zwischen Public und Private Bill Committees sei sehr groß „und während man im letzteren Falle vertrauensvoll und mit Erfolg die Bildung eines Committee in die Hand eines kleinen Committee of Selection legen könne, ohne Appell an das Haus, fürchte der Ausschufs, daß ein ähnliches Vorgehen im Falle der Public Bill Committees dem Hause und der Bevölkerung keine Genugthuung gewähren würde.“ Merkwürdigerweise empfahl das Committee als Auskunftsmittel größere Enthaltsamkeit seitens der Mitglieder in betreff von Anträgen auf Einsetzung von Ausschüssen.

Vor dem Untersuchungsausschusse von 1861 trat der Speaker Denison gleichfalls für die Herabminderung der Stärke der Select Committees ein und berief sich dabei abermals auf die großen Erfolge, die diese Methode in der Private Bill Legislation aufzuweisen habe. Je weniger Mitglieder ein Ausschufs habe, meinte er, desto mehr steige das Verantwortlichkeitsgefühl des Einzelnen und desto bessere und schnellere Arbeit werde geleistet¹. Nicht minder empfahl Denison die Bildung auch der im Public Business berufenen Committees durch das Committee of Selection. Diesmal nahm selbst der Ausschufs diese Vorschläge nicht auf, so daß sie gar nicht an das Haus gelangten. Aber in nicht allzulanger Zeit fand das Haus sich dennoch genötigt, diesen Modus, wenn auch nicht als ausschließliche, so doch regelmäßige Methode zur Bildung von Select Committees anzunehmen. Diese Reform ist zu Ende der siebziger Jahre durch die Praxis ohne zwingende Vorschrift der Geschäftsordnung stillschweigend eingeführt worden².

¹ Min. of Ev., qu. 176—194 und 214—224. — Sir George Grey wies dagegen auf die großen Unterschiede hin, die zwischen dem judiziellen Verfahren bei Private Bills und der Tätigkeit eines Ausschusses bestehen, der eine Public Bill oder irgend eine Frage der Politik zu untersuchen und zu begutachten habe. Im letzteren Falle sei es tatsächlich unmöglich, einen Ausschufs in so unparteiischer Weise zu bilden, wie dies durch das Committee of Selection für die Private Bills leicht und berechtigterweise geschehe.

² Vgl. May, Parl. Pract., p. 381, Note 6.

Siebenter Abschnitt.

Die Formen und Mittel der parlamentarischen Arbeit.

1. Anträge (Motions)¹.

Alle parlamentarische Tätigkeit ist in bestimmter Form erfolgende Bildung des gemeinsamen Willens der Versammlung einer größeren Anzahl von Personen. Eine Körperschaft muß — das ist der Zweck allen parlamentarischen Tuns — den Willen ihrer Mehrheit, unter den sich die Minderheit zu beugen hat, über eine bestimmte, durch ein Mitglied der Körperschaft angeregte und ordnungsgemäß formulierte Frage in vorgeschriebenem Verfahren einigen. Damit ist klargestellt, daß Antrag und Beschluß die beiden Grundformen parlamentarischer Beratung sind. Aus Anträgen und Beschlüssen setzt sich logisch betrachtet und auch tatsächlich allerwärts gemäß der historischen Entwicklung die ganze Tätigkeit jeder parlamentarischen Körperschaft zusammen. Für das englische Unterhaus wird dies in folgendem Satz formuliert: „Alles, was das Haus in dem Maße beschäftigt, daß zu einer Willenserklärung letzteres gelangt, muß entschieden werden durch Beantwortung einer vom Speaker dem Hause vorgelegten, auf Antrag (Motion) eines Mitgliedes der Versammlung beruhenden Frage (Question)“². Rein formell betrachtet löst sich auch die Bill, der Gesetzesentwurf, wieder in eine Reihe von Motions auf. Ein solcher

¹ Manual, p. 96—103; May, Parl. Pract., p. 233—236. Vgl. Bentham, Works II. p. 334 ff.

² „A matter requiring the decision of the house or of a committee is decided by means of a question put from the chair on a motion proposed by a member.“ Manual, p. 121.

wird beraten, indem jeder einzelne seiner articulierten Bestandteile — jede Clause (Paragraph) — den Gegenstand eines Antrages und das Ziel eines über den letzteren ergehenden Beschlusses bildet.

Es gibt nun zunächst eine Reihe allgemeiner Regeln in der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses, die für alle Anträge gelten, also auch für solche, die bei der Beratung eines Gesetzentwurfes gestellt werden. Daneben aber besteht eine Summe von besonderen Regeln für die Beratung der Bill als eines Besonderen und als eines Ganzen. Da die Bill nun die ausschließliche Form ist, in der das Parlament seine höchsten legislativen Functionen ausübt, ist sie nicht nur die wichtigste, sondern auch die complizierteste Erscheinung des Parlamentsverfahrens. Darum muß von ihr selbständig gehandelt werden. Hier aber, wo es sich darum handelt, einen Überblick über die elementaren Formen des Parlamentsverfahrens zu erlangen, erscheint die Bill nur als ein aus einer Reihe von Anträgen gebildetes Aggregat. Ist die Motion die Zelle, so ist, wenn dieses Bild gebraucht werden darf, die Bill ein aus Zellen gebildeter Körper, und da ist es selbstverständlich das wichtigste, zunächst die einfache Zelle zu kennen.

Die allgemeine formale Regel, die für alle Anträge besteht, ist die, daß im Unterhause jeder gegenständliche Antrag (Substantive Motion) auch einer Unterstützung durch ein zweites Mitglied (Secunder) bedarf. Fehlt diese, so fällt der Antrag zu Boden und wird als nicht vorhanden betrachtet, wenn auch allen sonstigen Formvorschriften Genüge geleistet wurde. Diese Vorschrift gilt aber nicht für Anträge im Committee des ganzen Hauses sowie für Motions, die von der „front Bench“ gestellt werden. Hiermit ist schon eine sachliche Einteilung der Anträge gegeben. Gegenständliche Anträge sind solche, die ihrem Inhalte und ihrem Zwecke nach nicht dem Verfahren im Hause dienstbar sind, sondern vielmehr das Material für dieses Verfahren, die Substanz der parlamentarischen Tätigkeit vorbringen. Alle anderen Anträge sind formale Anträge. Mit dieser Unterscheidung läuft eine zweite grundsätzliche parallel: es gibt Anträge, die vorher angekündigt werden müssen, und nicht anzumeldende Anträge.

Für alle gegenständlichen Anträge gilt die Vorschrift, daß sie der Regel nach dem Hause vorher schriftlich¹ — unter gewissen Umständen auch mündlich — bekannt gegeben werden müssen. Die formalen Anträge bedürfen dieses Requisites nicht. In beiden Classen von Anträgen gibt es sogleich zu erwähnende Ausnahmen. Die Vorschrift der Anmeldung hängt mit der Einrichtung zusammen, wonach für jede Sitzung ein gedrucktes Programm, das sämtliche Stücke der Sitzungsgeschäfte in der durch die Geschäftsordnung permanent festgesetzten Reihenfolge enthält, redigiert wird, das sämtlichen Unterhausmitgliedern vor Beginn der Sitzung zu Händen kommt. Einer der ersten Punkte dieses permanenten Programmes ist nun der zur Anmeldung von Anträgen für künftige Sitzungen (Notices of Motions) bestimmte Zeitpunkt. Sowohl die Reihenfolge, in der die vorher angekündigten Anträge der Mitglieder im Laufe der Session zur Verhandlung gelangen, als auch die äußerste Zeitgrenze, für die ein Antrag voraus angemeldet werden kann, werden durch ein besonderes Verfahren geordnet, dessen Vorschriften aber besser erst bei der Besprechung des Institutes der Tagesordnung zur Darstellung gelangen.

Alle vorher angekündigten Anträge unterliegen der weiteren Bestimmung, daß ausschließlich der unterfertigte Antragsteller

¹ Die Anmeldung muß während der Dauer einer Sitzung am Tische des Hauses erfolgen. Sitzungen des Hauses als Committee und sonstige öffentliche Sitzungen sind vollständig gleichwertig zu behandeln. Doch kann ein Mitglied von seinem beabsichtigten Antrage entweder zu Beginn, was die Regel, oder nach Beendigung des Public Business auch mündliche Ankündigung machen. Immer muß aber auch in einem solchen Falle diese Ankündigung später unter genauer Bezeichnung des Wortlautes des Antrages sowie des Namens des Antragstellers und des in Anspruch genommenen Tages schriftlich wiederholt werden. Auf gleichem Wege hat eine Abänderung der einmal gegebenen Ankündigung zu erfolgen. Doch muß eine solche spätestens in der Sitzung, die dem für den angemeldeten Antrag in Anspruch genommenen Tage unmittelbar vorhergeht, eingebracht werden. Den competenten Beamten des Hauses steht es unter Aufsicht des Speaker zu, eine nicht ordnungsmäßige oder ihrem Inhalte nach ungehörige Ankündigung zu corrigieren oder von der Aufnahme in das Tagesprogramm (Notice Paper) auszuschließen, ein natürlich mit großem Takt auszuübendes Recht, das dem Speaker eine Art von zensorischer Befugnis zur Niederhaltung etwaiger, schon dem Wortlaut oder der Form nach unanständiger Anträge oder Interpellationen einräumt.

berechtigt ist, den betreffenden Antrag an dem festgestellten Termin vorzubringen. Nur für jene Mitglieder, die Minister der Krone sind, ist aus naheliegenden Gründen die Vertretung seitens eines Amtskollegen gestattet. Ferner wird Vertretung für Anträge auf Urlaubserteilung an ein Mitglied zugelassen und ebenso bei Anträgen auf Erstattung von Berichten durch die Regierung, denen keine Opposition seitens dieser letzteren oder aus dem Hause entgegengesetzt wurde (unopposed returns). Den größten Teil der vorher anzukündigenden Anträge bilden aber die gegenständlichen Anträge, die ja die Hauptmasse des parlamentarischen Arbeitstoffes in das Haus bringen.

Es gibt nun eine Reihe von Fällen, wo gegenständliche Anträge einer vorgängigen Ankündigung nicht bedürfen, also gleich formalen Anträgen behandelt werden; zweitens gibt es eine Reihe von Anträgen, die ihrem Wesen nach formaler Natur sind, dennoch aber der Vorschrift vorgängiger Ankündigung ausdrücklich unterworfen sind.

Wir fassen zunächst die erstgenannte Classe ins Auge.

1. Einen Hauptfall der Ausnahmen von der Grundregel der Voranmeldung von Motions bildet die allgemeine Vorschrift, dafs ein gegenständlicher Antrag in der Form eines Amendment eingebracht wird, d. h. als Unterantrag zu einem, das Haus bereits beschäftigenden von einem anderen Mitgliede gestellten Antrage¹.

2. Es ist gestattet, ausnahmsweise die Ankündigung zu unterlassen, wenn das Haus hierzu die Erlaubnis erteilt. Das darf aber nicht so verstanden werden, als wenn etwa das Prinzip der Verpflichtung zur Anmeldung gegenständlicher Anträge geschwächt werden sollte. Nur sehr wenige Fälle finden sich, wo aus ganz besonderen Gründen die Bewilligung zur

¹ Dennoch hat die Praxis seit den letzten Dezennien auch für alle wichtigen Amendments — insbesondere bei Beratung von bedeutenden Gesetzentwürfen — die Voranmeldung zur zwingenden Gewohnheit gemacht. Als Beispiele mögen die beiden großen Gesetze der Session 1903 dienen: die jüngste Irish Land Bill und die London Education Bill. Das mir vorliegende Notice Paper vom 7. und 8. Mai 1903 enthält auf nicht weniger als vierzehn Folioseiten (p. 433—447) sämtliche bis dahin eingebrachten Amendments zu der Irish Land Bill. Zu der nur aus wenigen Paragraphen bestehenden Unterrichtsbill sind gleichfalls zehn Folioseiten Amendments (p. 455—464) im Notice Paper 1903 vom 11. Mai vorgemerkt.

spontanen Anbringung solcher gegenständlichen Anträge vom Hause erteilt wurde.

3. Ein Antrag „auf Vertagung des Hauses zum Zwecke der Besprechung einer bestimmten Sache von öffentlichem dringlichen Interesse“, die einzig zulässige Form des Dringlichkeitsantrages, ist gleichfalls von der Ankündigung befreit. Ebenso

4. Anträge, die Immunitätsangelegenheiten (Privilege) betreffen; ferner

5. Anträge auf Bildung eines Committee zur Formulierung der Gründe, aus welchen das Unterhaus mit den Amendements, die das Oberhaus in einer Bill vorgenommen, nicht übereinstimmt.

In den beiden letztgenannten Fällen ist der Grund für das Absehen von der Voranzeige der Umstand, daß solche Anträge durch einen von dem Hause unabhängigen ausenstehenden Factor notwendig gemacht werden.

6. Endlich gehören hierher gewisse Anträge von zum Teile rein formalem Charakter wie

- a) Anträge auf Vornahme der ersten Lesung einer von den Lords herabgelangten Bill;
- b) auf Erwägung der von den Lords verfügten Amendements in derselben Sitzung oder an einem späteren Tage;
- c) Anträge auf Vertagung oder Wiederaufnahme irgend eines Punktes der Tagesordnung;
- d) Anträge auf Bildung eines Committee des ganzen Hauses für eine bestimmte Angelegenheit an einem künftigen Tage;
- e) Anträge eines Ministers auf unmittelbare Vorlegung von Parlamentspapieren, und
- f) Anträge auf Erlassung eines neuen Wahlausschreibens für die Besetzung eines vacanten Sitzes.

Die zweite Classe von Anträgen, die zwar auch großenteils das formelle Verfahren betreffen, dennoch der Verpflichtung vorgängiger Anzeige unterworfen sind, besteht aus folgenden Fällen:

1. Anträge auf Einfügung eines neuen Paragraphen in eine Bill im Stadium der Berichterstattung;

2. Anträge in bezug auf Nominierung von Mitgliedern zum Dienste in einem Select Committee;

3. auf Bildung eines Select Committee von mehr als fünfzehn Mitgliedern;
4. auf weitere Entsendung von Mitgliedern in einen schon gebildeten Ausschufs;
5. auf Beischließung einer Petition an das Tagesprogramm (Notice Paper);
6. Anträge auf Bewilligung von Urlaubsgesuchen von Mitgliedern;
7. auf Loszählung (Discharge) eines Mitgliedes von der Verpflichtung, an einem Select Committee teilzunehmen;
8. Anträge auf Übergang des Hauses in den Budgetausschufs;
9. endlich Anträge, die eine früher gefasste Resolution des Hauses zurückzunehmen oder sie abzuändern oder ihre Eintragung in die Journale des Hauses gänzlich oder teilweise zu beseitigen streben.

Alle übrigen rein formalen Anträge bedürfen keiner Ankündigung. Tatsächlich wäre eine solche auch in den meisten Fällen geradezu sinnwidrig, da es sich in den meisten Anträgen um ein parlamentarisches Tun handelt, das unmittelbar aus dem Laufe der Beratung oder aus plötzlich geschaffenen Situationen heraus entspringt. Den größten Raum nehmen hier die mannigfach variablen Anträge auf Vertagung ein, und zwar auf Vertagung der Beratung eines Gesetzes, einer Geldbewilligung oder eines angekündigten Antrages sowie der Vertagung des Hauses. Allerdings unterliegen diese Anträge gerade deshalb, weil sie eines der Hauptwerkzeuge der parlamentarischen Taktik sind, ganz anderen, die Bewegungsfreiheit hemmenden Bestimmungen, die wir am besten bei Besprechung des Institutes der Tagesordnung kennen lernen werden.

Ebenso gehören hierher alle mit der ordnungsmäßigen Beratung einer Bill zusammenhängenden durch die Geschäftsordnung vorgeschriebenen formalen Anträge, die gleichsam das unentbehrliche Gerüst für die parlamentarische Arbeit bilden und daher als selbstverständlich keiner vorherigen Anmeldung bedürfen.

Schließlich ist aber das Recht der Antragstellung noch in einer ganz bestimmten Richtung durch die Pflicht zur Voranzeige beschränkt. Es handelt sich um die Frage, wie gegen

bestimmte Personen gerichtete Discussionen politischer Natur im Hause anzubringen sind; vor allem um beabsichtigte Tadelsvoten gegen gewisse hochstehende Persönlichkeiten und Amtsträger. Da solche Anträge ihrer äußeren Erscheinung nach nicht zu den gegenständlichen gerechnet werden können, so wäre es möglich, anzunehmen, daß Vorbringen solcher Art in jeder nach den Regeln der Debatte zulässigen Weise gestattet sein müssen. Um nun solche Annahme auszuschließen, ist längst durch Gewohnheitsrecht bestimmt und ausdrückliche Norm, daß solche Discussionen nur auf Grund eines ordnungsmäßig vorher schriftlich angekündigten Antrages geführt werden können. Diese Bestimmung betrifft folgende Anträge: Motions, um an einem bestimmten Tage zu erörtern das Verhalten des Souveräns, des Thronerben, des Vizekönigs in Indien, des Lordleutnants von Irland, des Speaker und seines Stellvertreters, einzelner Mitglieder des Hauses und der Richter der Superior Courts.

Die natürliche Erledigung eines Antrages ist die Vorlegung desselben als Frage (Question) an das Haus und die Beantwortung derselben durch die Abstimmung. Frage und Abstimmung bilden zusammen den Beschluß des Hauses. Ohne Abstimmung gibt es keine reguläre Entscheidung der Frage. Aber — und das muß hervorgehoben werden — es gibt auch keine Abstimmung und keinen Beschluß ohne präzis gestellte Frage. Die Question ist ein unerläßlicher Formalact für den Beschluß und somit für die ganze Willenstätigkeit des Hauses. Vorher müssen aber noch die möglicherweise eintretenden irregulären Erledigungen eines Antrages besprochen werden.

Zwei Fragen sind da zu lösen:

1. Kann ein einmal gestellter Antrag, gleichviel ob mit oder ohne vorgängige Anzeige einfach zurückgezogen werden?
2. Muß der Speaker jeden Antrag zur Abstimmung bringen?

Die Antworten auf beide Fragen sind für die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses charakteristisch.

Ein Antrag kann nicht einseitig vom Antragsteller zurückgezogen werden. Nach englischem Parlamentsrechte ist ein formal richtig gestellter Antrag von diesem Augenblicke an nicht mehr allein Eigentum des Antragstellers, sondern das

Haus ist in den Besitz dieses Antrages getreten. Es bedarf also der Zustimmung des Hauses zur eventuellen Zurückziehung des Antrages. Und mehr noch: diese Erlaubnis muß vom Hause einstimmig erteilt werden¹.

Was zweitens die Möglichkeit betrifft, daß der Speaker Anträge überhaupt nicht zur Abstimmung bringe, so bezieht sich das auf Anträge, die ihrem Inhalte oder der Form nach unregelmäßige sind. Dazu gehören Anträge, die unpassende Sprache führen, geschäftsordnungswidrige Ausdrücke enthalten oder sich in der Kritik eines früheren Beschlusses des Hauses ergehen. Derartige Irregularitäten können durch den Clerk des House of Commons unter Autorität des Speaker richtiggestellt oder auf Weisung des letzteren einfach von der Aufnahme in die Tagesordnung ausgeschlossen werden.

2. Die einfache Form der Erledigung des Antrages: Die Beschlufsfrage.

Und nun von den Questions. Wenn ein Antrag ordnungsmäßig eingebracht und zur Verhandlung gelangt ist, so findet er nach vollzogener Debatte seine regelmäßige Erledigung durch die auf ihm aufgebaute, vom Speaker an das Haus gerichtete Frage, in deren Beantwortung das Haus seinen Beschluß faßt. Wir sehen zunächst von allen durch die Debatte gegebenen Complicationen ab und nehmen den einfachsten Fall des unverändert gebliebenen Antrages an. In der Fragestellung selbst sind aber zwei Acte zu unterscheiden. Die Frage wird vom Speaker gestellt (proposed); hierauf folgen die Debatte, sofern eine solche stattfindet, die eventuellen Verbesserungsanträge und die wieder an diese geknüpften Debatten. Die Beendigung dieser Debatten erfolgt entweder dadurch, daß kein Mitglied mehr sich erhebt, das Wort zu verlangen, oder daß der Antrag auf Schluß der Debatte² gestellt und an-

¹ May, p. 266. Der Speaker richtet an das Haus die Frage: „Ist es dem Hause genehm, daß die Motion zurückgezogen werde?“ Erfolgt kein einziger Widerspruch, so ist die Zurückziehung erfolgt. Ein Antrag, der zurückgezogen wurde, kann später wieder eingebracht werden. Das ist der Grund, weshalb die Erlaubnis zur Zurückziehung häufig verweigert wird.

² Vgl. unten im neunten Abschnitt die Ausführungen über die Cloture.

genommen worden ist. Erst wenn alle diese Stadien durchlaufen sind, tritt der zweite Moment der Fragestellung ein: die endgültige Vorlegung der Frage an das Haus (put the Question). Die unweigerlich eingehaltene Form in der Einholung des Beschlusses ist nun die, daß der Speaker sich von seinem Präsidentensitze erhebend spricht: „Die Frage ist, daß . . .“ und nun folgt der genaue Text des formulierten Antrages. Darauf kann das Haus seinen Willen in zweifacher Form zu erkennen geben: entweder durch Zuruf oder durch Teilung (Division). Das sind die beiden, seit unvor-denklichen Zeiten ausschließlich vorkommenden Formen der Abstimmung.

Der erstgenannte Modus ist der primäre. Auf die Frage des Speaker und erfolgte Aufforderung an das Haus, seinen Willen bekannt zu geben, rufen diejenigen, die mit dem Antrag einverstanden sind, „Aye“, die Gegner rufen „No“. Wenn die beiden Parteien, die so gebildet sind, sich durch Zuruf gekennzeichnet haben, so entscheidet der Speaker nach dem allgemeinen Eindrucke, den er durch den Zuruf von dem Kräfteverhältnis beider Parteien erhalten hat, mit den Worten: „Die Ayes“ oder „Die Noes sind es“ („The Ayes have it“ oder „The Noes have it“). Mit diesen Worten verkündet er Annahme oder Ablehnung des Antrages: „the question is resolved in the affirmative“ oder „in the negative“.

Beruhigt sich das Haus bei diesem Entscheide, so gilt der betreffende Antrag als endgültig angenommen oder abgelehnt; wird aber seitens der unterlegenen Partei diese Entscheidung durch Zuruf bestritten, so muß unweigerlich dieselbe Frage zum zweitenmal gestellt werden und nun tritt der zweite subsidiäre Modus der Abstimmung in Kraft, die Division. Die Normen und Gebräuche, die diesen Modus der Feststellung der Mehrheit regeln, werden besser erst nach Darstellung der Form des Amendement zur Besprechung gelangen.

Das Resultat jeder solchermaßen zustande gekommenen Willensmeinung des Hauses kann sich in zweifacher Form äußern: der Beschluß des Hauses ist entweder der Ausdruck eines bestimmten Befehles (Order) oder einer Willensmeinung (Resolution). In diesen beiden Formen erschöpft sich die ganze Tätigkeit des Parlamentes. Im wesentlichen geht der Unter-

schied beider Formen dahin, daß sich die letztere in der Regel unmittelbar nach außen richtet, während die Befehle des Hauses nach innen gewendet sind.

Befehle erteilt das Haus ausschließlicly, aber nur innerhalb seines Bereiches, an seine Mitglieder und Organe, an seine Ausschüsse und vor allem an sich selbst, indem es sich anweist, bestimmte Gegenstände in Beratung zu ziehen oder von der Beratung auszuschneiden; ferner indem es sich selbst Anweisungen erteilt in bezug auf die regelmäßige Führung der Geschäfte, in bezug auf das Parlamentsverfahren¹. Solche Anweisungen selbst können wieder generell permanenten oder speziellen und temporären Charakter haben. In den technischen Bezeichnungen der Tagesordnung (*Orders of the Day*) einerseits und der vom Hause ausdrücklich gesetzten Bestimmungen über das Verfahren (*Standing and Sessional Orders*) andererseits kommt dies klar zum Ausdruck. Mit seinen Entschliessungen (Beschlüssen) aber erledigt das Unterhaus alle wie immer gearteten Aufgaben, die ihm auferlegt sind, seien es nun Beschlüsse concreten, legislativen, finanziellen oder rein politischen Inhalts, seien es abstracte Beschlüsse, die die Meinung des Hauses über irgend ein öffentliches Interesse aussprechen, und dadurch der Krone, respective dem Ministerium den Wunsch des Hauses in bestimmter Richtung zu erkennen geben, oder seien es endlich Beschlüsse, die im Verfolg der Beratung einer Bill als Glieder des legislatorischen Willens die Schöpfung von Rechtsnormen anbahnen. Rechtsnormen können aber nur dadurch zustandekommen, daß der über sie gefasste Beschluss des Hauses den Inhalt eines Act of Parliament bildet. Dies also muß als Cardinalsatz des englischen Staatsrechtes fest-

¹ Auch seinen Executivbeamten, vor allem dem Serjeant-at-Arms, kann das Haus Befehle erteilen: und damit greift das Unterhaus auch tatsächlich in die Außenwelt mittelbar ein. Jedoch ist diese Anomalie gegenüber dem Grundsatz, daß das Haus nur nach innen gerichtete Befehle erteilt, beschränkt auf jenes Gebiet, in welchem allein das Haus befugt ist, seine Rechte und Gerechtsame unmittelbar gegen jedermann wahrzunehmen, nämlich auf dem Gebiete des Privilege und der damit zusammenhängenden Spezialgerichtsbarkeit der Commons. Mittelbar greift das Haus über seine innere Befehlssphäre auch dadurch hinaus, daß der Speaker auf Grund der ihm parlamentsrechtlich oder gemäß Gesetzen zustehenden Befugnisse seine „Warrants“ erläßt.

gehalten werden: Beschlüsse des Unterhauses allein haben ebensowenig eine nach außen wirkende Rechtskraft wie Beschlüsse des Oberhauses¹. Nur in Gestalt von Acts of Parliament wirkt das Parlament nach außen, nur durch seine Mitwirkung am Zustandekommen eines formellen Gesetzes ist das Unterhaus imstande, nach außen hin legislatorisch tätig zu werden und zwar auch in dem Sinne, in dem oben von der Verwaltungstätigkeit des Parlamentes gesprochen wird. Nur durch Acts of Parliament werden Behörden und Richter in ihrer Tätigkeit rechtsverbindlich geleitet, wird den Staatsbürgern Rechtspflicht welcher Art immer in dem ganzen Umkreise des staatlichen Lebens auferlegt. Niemals aber kann das Unterhaus nach außen mit Orders, mit Befehlen, die auf Grund von Beschlüssen ergehen, unmittelbar executiv eingreifen. Ein solches Vorgehen wäre nicht nur ein Bruch der Geschäftsordnung, sondern auch die Verletzung eines fundamentalen Prinzips des englischen Staatsrechtes.

Hier ist einer der wenigen und, soweit ich sehen kann, nicht genügend bemerkten Anhaltspunkte dafür gegeben, daß man das Prinzip von der Teilung der Gewalten wenigstens in einem gewissen Sinne auch im englischen Parlamentsrechte begründet finden kann: die strenge Ausschließung der beiden Häuser des Parlamentes von der Ausübung irgend welcher executiven Gewalt. Diese ist prinzipiell und formell ausschließlich dem King in Court und dem King in Council verliehen. Allerdings darf nicht übersehen werden, soll kein schweres Mißverständnis aufkommen, daß dieses Prinzip der Trennung der Gewalten hier nur als rein formales Prinzip aufgefaßt werden kann. Tatsächlich hat es das Parlament und in diesem wieder in letzter Linie das Unterhaus in seiner Hand, die Executive in entscheidender Weise zu lenken und zwar nach zwei Richtungen: erstens vermittelt des Institutes der parlamentarischen Cabinetregierung, zweitens vermittelt der sowohl theoretisch wie praktisch unbegrenzten legislativen Competenz, die das englische Parlament besitzt. Die Regierung, das heißt

¹ Selbstverständlich sind davon die vom Oberhause als höchstem Gerichtshofe des Reiches gefällten richterlichen Beschlüsse und Urteile auszunehmen.

der Inbegriff aller hohen und niederen Kronämter, ist nach dem geltenden Staatsrechte ausschließlich aus Mitgliedern beider Häuser des Parlamentes gebildet und nur insoweit rechtlich und tatsächlich fähig, die Executive zu führen, als die Mehrheit des Unterhauses sie durch Unterstützung ihrer Politik und Amtsführung an der Macht erhält. Auf solche Weise ist es begreiflich, daß das Unterhaus in jedem Augenblick auf die Politik und Amtsführung des Cabinet nicht nur einen entscheidenden Druck ausüben, sondern jederzeit einfach seinen Willen zu dem der Regierung machen kann. Ist aber die Einwirkung des Parlamentes auf die Verwaltung von diesem Gesichtspunkte aus eine rein politische, so ist in dem zweiten der beiden Fälle eine juristisch genau erfassbare Grundlage vorhanden. Kein staatsrechtlicher Grundsatz der englischen Verfassung verbietet es nämlich dem Unterhause, irgend welche ihm beliebige nach außen hin beabsichtigte Einwirkung in Gestalt eines Gesetzesentwurfes, einer Bill, zu formulieren¹.

Allerdings bedarf eine solche Bill, um Gesetz, d. h. Act of Parliament zu werden, der Zustimmung der Lords und der Krone; und wenn das auch in betreff der letzteren gewiß nur mehr rein zeremonielle Form ist, so ist doch zweifellos das Oberhaus innerhalb bestimmter Grenzen auch noch in der Gegenwart ein realer Factor der Gesetzgebung. So sehr es auch im politischen Sinne, ja auch im Sinne des lebendigen Staatsrechtes wahr ist, daß das Unterhaus die gesetzgebende Function in letzter Linie souverän übt, daß in ihm der politische Souverän Englands zu erblicken ist, so ist doch im streng juristischen Sinne das Unterhaus den beiden anderen Com-

¹ Dies ist vielleicht der mit juristischen Mitteln am schärfsten definierbare Unterschied zwischen der parlamentarischen Regierung Englands und den nach der constitutionellen Doctrin gemodelten Verfassungen der continentalen Staaten. Es gibt in England kein der königlichen Ordonnanz oder der Ministerialverordnung reserviertes Gebiet der staatlichen Willensbildung. Die einzige Ausnahme bildet — formellrechtlich — die Prärogative der Krone. Hier bedarf es — juristisch genommen — der vorgängigen Zustimmung der Krone, wenn das Parlament seine Competenz darauf erstrecken will. Praktisch ist ein Conflict deshalb schon ausgeschlossen, weil es die Quintessenz des Systems der parlamentarischen Regierung ist, daß auch diese Befugnisse (Prärogative) nur nach Maßgabe des Rates des verantwortlichen Cabinet wirksam werden können.

ponenten nur gleich, nicht übergeordnet. Es ergibt sich — das obsoleete Veto der Krone ganz beiseite gelassen — aus dem so oft noch, auch in unseren Tagen, geübten Widerstande der Lords eine zumindest aufschiebende Wirkung aus der staatsrechtlichen Stellung der beiden Häuser zueinander, und darum kann man noch immer sagen: in jener strengen Unterscheidung der Orders und Resolutions liegt demnach ein staatsrechtliches und auch politisches Moment von großer praktischer Bedeutung. Denn damit ist ausgesprochen, daß das Unterhaus in aller Regel seine unbeschränkte Kompetenz doch nur in der Form eines Act of Parliament nach außen geltend machen kann.

Ein Antrag und die darauf gebaute Question können aber auch eine andere Erledigung finden als die durch Beschluß. Es sind das die irregulären Formen, deren wir vier zu unterscheiden haben. Gemeinsam ist ihnen allen, daß hierbei die durch den Antrag gestellte Frage sachlich nicht entschieden, sondern formal umgangen wird, indem an die Stelle der ursprünglichen Frage eine andere tritt und dadurch die erstere, resp. der Antrag, den sie zum Inhalt hat, selbst beseitigt wird.

1. Ein Antrag kann beseitigt werden durch einen Vertagungsantrag. Dieser letztere muß selbständig eingebracht werden und lauten: „Das Haus wolle beschließen, daß das Haus sich jetzt vertage.“ Inwieweit die Zulässigkeit eines solchen Antrages in jedem Zeitpunkte der Sitzung vorhanden ist, werden wir weiter unten erfahren. Sobald aber ein solcher Antrag ordnungsmäßig gestellt und angenommen ist, erscheint nach der dem englischen Unterhause eigentümlichen Auffassung von der strengen Gebundenheit der Tagesordnung, die, wie wir sehen werden, eine der Grundlagen der gegenwärtigen Geschäftsordnung ist, der Antrag ohne Abstimmung beseitigt. Es bedarf behufs Wiedereinbringung eines solchermaßen beseitigten Antrages einer Wiederholung der Voranzeige (Notice) und des ganzen daran geknüpften Verfahrens. Damit allein ist, wie sich später zeigen wird, die Aussicht, einen solchen Antrag zum zweiten Male vor das Haus zu bringen, vom praktischen Standpunkte genommen schon auf ein Minimum reduziert.

In seiner Wirkung steht einem solchen Vertagungsantrage gleich die Constatierung der Beschlußunfähigkeit des Hauses

(„Mangel des Quorum“) in einem Augenblicke, in welchem jener Antrag das Haus bereits beschäftigt. Auch damit ist Motion und Question für die Sitzung und bis auf erneute Wiedereinbringung beseitigt.

Ein Antrag auf Vertagung der Debatte hat im Falle seiner Annahme keine solche Wirkung, sondern nur die Folge der Vertagung der Question auf einen anderen vom Hause von vornherein zu bestimmenden Sitzungstag.

2. Ganz ähnlich ist ein zweites Mittel zur Beseitigung eines Antrages. Es ist nämlich zulässig, daß in der Debatte der Antrag gestellt wird, daß das Haus nun zur Tagesordnung übergehe: „daß jetzt die Orders of the Day gelesen werden.“ Doch ist diese ehemals sehr häufige Form gegenwärtig so gut wie unpraktisch, obgleich sie noch hier und da geübt wird. Der Grund dafür liegt in der strengen Durchführung des Prinzips der Gebundenheit der Tagesordnung¹.

3. Es kann ein ordnungsmäßig auf die Tagesordnung zur Verhandlung gestellter Antrag beseitigt werden durch ein Amendement. Mit Hilfe der sogleich zu beschreibenden Technik des Verbesserungsantrages ist es nach der Geschäftsordnung des Unterhauses zulässig, ebenso wie den Ausschluß jedes einzelnen in der Question enthaltenen Wortes auch den des ganzen, dem Worte „daß“ folgenden Textes zu beantragen, oder auch des weiteren zu beantragen, daß an Stelle dieser Worte solche gesetzt werden, die in ihrem Sinne das Gegenteil des ursprünglichen Antrages bedeuten. Durch Annahme eines solchen Amendements erscheint der erste Antrag dadurch beseitigt, daß es gar nicht zu der auf ihm beruhenden, sondern vielmehr zu der das Gegenteil ausdrückenden Frage kommt.

4. Der vierte Fall ist der der sogenannten Vorfrage (previous Question). Hier ist die Technik der Beseitigung des Antrages ebenso einfach als sinnreich. Es ist nach der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses kraft Gewohnheitsrechtes zulässig, vor der Fragestellung und Abstimmung über einen gegenständlichen Antrag die formelle Vorfrage zu stellen,

¹ Dagegen hat sich diese Form in der Geschäftsordnung der französischen Kammer als eines der wichtigsten Institute sowohl zur Regelung des Geschäftsganges wie zur Herbeiführung politischer Entscheidungen erhalten.

„daß der ursprüngliche Antrag jetzt nicht vorgelegt werden solle“¹. Das ist die *previous Question*, die sich wie ein Riegel vor die den eigentlichen Antrag betreffende Beschlufsfrage schiebt. Wird diese Frage bejaht, so ist dadurch in betreff des gegenständlichen zur Beratung stehenden Antrages die gleiche Wirkung erzielt, wie durch den Vertagungsantrag. Geschäftsordnungsmäßig steht nichts dem entgegen, daß der Antrag in gehöriger Weise für eine spätere Sitzung wieder angemeldet und eingebracht wird. Die Vorfrage hat also den Zweck, ein Mittel darzubieten, durch welches die gegenständliche Entscheidung des Hauses für oder wider einen Antrag im gegebenen Augenblick vermieden werden kann.

Daneben hat aber die formelle Vorfrage eine zweite Wirkung für den Fall ihrer Nichtannahme. Dann muß nämlich der ursprüngliche Antrag sogleich, ohne daß noch weitere Debatten oder Stellung von Amendements zulässig wären, zur Abstimmung gebracht und entschieden werden.

Man sieht, die formelle Vorfrage ist ein zweischneidiges Mittel der Opposition. Sie unterliegt deshalb auch weiteren Beschränkungen ihrer Anwendbarkeit. Sie kann nicht angewendet werden: bei einer Verhandlung über die Reihenfolge, in der das „*Public Business*“ künftig erledigt werden soll und ebensowenig bei der Beratung eines Gegenstandes im Committee des ganzen Hauses oder bei der Schluffassung über ein Amendement².

Im übrigen ist, abgesehen von den vorgenannten irregulären Formen der Beseitigung eines Antrages, die *Question* sonst genau mit dem Inhalte, mit welchem der Antrag gestellt ist, vorzulegen und zur Abstimmung zu bringen. Unterbrechungen sind hierbei nur möglich, insoweit solche auf Grund später zu besprechender Bestimmungen der Geschäftsordnung über *Interruption of Business* zu bestimmten Zeiten wirksam sind. Über-

¹ Die Form der Vorfrage ist im englischen Unterhause die negative; in anderen Parlamenten, wie in dem Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten, die positive.

² Die *Previous Question* ist die einzige Form, in der das englische Unterhaus bis zum Jahre 1882 eine Art von *Cloture* und zwar als ein seit alter Zeit bestehendes Institut kannte. Vgl. Mays Aussage vor dem Sel. Comm. 1871, qu. 54, ferner *Manual*, p. 69, 107, 108.

dies wird die Erledigung eines Antrages nur durch solche Umstände unterbrochen, die auch sonst jede Verhandlung eines Gegenstandes im Unterhause gewohnheitsrechtlich unterbrechen. Diese hauptsächlich durch den Verkehr mit dem Oberhause und der Krone gegebenen Fälle werden erst bei Darstellung der Debatte angeführt werden.

3. Amendements¹.

Eine weitere Hauptform des parlamentarischen Verfahrens, und zwar im Grunde genommen doch nur eine Abart des Antrages in seinem weitesten Sinne, ist der Unterantrag oder das Amendement. Damit ist ein secundärer Antrag gemeint: d. h. ein Antrag auf Umgestaltung oder Abänderung, Ergänzung eines bereits bestehenden Antrages. Daraus ergibt sich eine Reihe von entscheidenden Merkmalen für die Anwendung dieser Form parlamentarischer Tätigkeit. Zuvörderst ist es nach der secundären Natur des Amendement klar, daß ein solches prinzipiell einer vorgängigen Anzeige nicht bedarf. Dieser Regel aber stehen wichtige Ausnahmen entgegen. In folgenden Fällen muß ein Unterantrag dennoch vorher angemeldet werden:

1. Wenn durch einen solchen neue Paragraphen eines Gesetzesentwurfes vorgeschlagen werden²;
2. Wenn auf diesem Wege Vorschläge bezüglich der in einen Ausschufs zu entsendenden Mitglieder gemacht werden³;
3. Wenn einem Ausschusse des Hauses eine Instruction erteilt werden soll⁴;
4. Wenn zu dem regelmässigen Formalantrage auf Übergang zur Budgetberatung substantielle Amendements, politische oder sonstige Fragen betreffend, gestellt werden⁵.

Der Grund für letztere Vorschrift ist leicht gegeben. Hier ist der Hauptantrag eine immer wieder eintretende geschäftsordnungsmässige Formalität, der gegenüber das Amendement nur mehr formell ein Unterantrag, tatsächlich aber ein Haupt-

¹ May, Parl. Pract., p. 275—285; Manual, p. 104—107; Standing Orders, Nr. 39, 41 und 42.

² May, *ibid.* p. 235.

³ May, *ibid.* p. 380.

⁴ May, *ibid.* p. 455.

⁵ May, *ibid.* p. 236.

antrag ist. Deshalb wird er auch dem Reglement für letztere unterworfen. Bemerkenswert ist aber, daß ein Amendement, zum Unterschiede von einem selbständigen Antrage (Motion), auch wenn es von einem bestimmten Antragsteller vorher schriftlich eingebracht ist, dennoch von jedem anderen, der in der Beratung das Wort erhält, gestellt werden kann.

Im übrigen ist ein Amendement zeitlich jeweils streng an die Hauptfrage gebunden. Es kann, von den oben bezeichneten Fällen abgesehen, nicht früher gestellt werden, ehe nicht der Speaker die Hauptfrage vorgeschlagen hat. Über die Reihenfolge, in der mehrere Amendements zu einem Hauptantrage verhandelt werden müssen, besteht die Bestimmung, daß hierbei zunächst die Reihenfolge der nach Vorlegung der Hauptfrage zum Worte gelangenden Redner maßgebend zu sein hat. Jeder einzelne ist geschäftsordnungsmäßig berechtigt, mit einem Unterantrage zu schließen. Diese Bestimmung gilt auch für solche Amendements, die den angeführten Vorschriften zufolge vorher angekündigt werden müssen und daher in dem Tagesprogramme (Notice Paper) in bestimmter Ordnung verzeichnet sind. Hier also beherrscht die Reihenfolge der Redner auch die Aufeinanderfolge der einzelnen Stadien der sachlichen Verhandlung, wie sie durch die verschiedenen Amendements gegeben erscheinen.

Die wichtigste Regel bezüglich der Amendements ist die Vorschrift ihrer Relevanz zur Hauptfrage. Alle Amendements unterliegen gemäß ihrer Natur als Unterantrag der Regel, daß sie sich sinngemäß auf den Hauptantrag beziehen, für denselben relevant sein müssen; ferner, daß jedes Amendement so formuliert wird, daß nach seiner eventuellen Annahme der Hauptantrag noch einen vernünftigen Sinn beibehält.

Ferner ist die Stellung von Amendements beschränkt durch die Vorschrift, daß ein solches nicht im Widerspruche stehen darf mit einer im Laufe des betreffenden Beratungsabschnittes früher ergangenen Entscheidung des Hauses. Es darf also nicht noch einmal ein Amendement auf Abänderung jener Worte des Textes gestellt werden, die schon durch einen vorgängigen Beschluß des Hauses festgestellt worden sind. Ebenso ist es unzulässig, zu einem formalen Antrage andere Amendements zu stellen, als die durch das Herkommen des Hauses geschaffenen speziellen

Amendements. So darf zum Antrage auf zweite Lesung einer Bill nur das Amendement „in sechs Monaten“, so darf zu einem Vertagungsantrage nur ein die Zeit betreffendes Amendement proponiert werden¹. Ferner ist es unzulässig, solche Beschließungen des Hauses, die nur durch einen gegenständlichen, besonders angekündigten Antrag provoziert werden können, mittels Amendement einzubringen². Endlich sind Amendements unzulässig, durch welche ein bereits angekündigter selbständiger, noch nicht verhandelter Antrag oder Unterantrag vorweggenommen oder überhaupt ein späterer Punkt der Tagesordnung antizipiert wird.

Nach englischem Parlamentsrecht ist daher der Unterantrag auch in bezug auf seine Textierung streng und zwar im vollsten Sinne des Wortes an den Buchstaben des Hauptantrages gebunden³. Es kann nämlich ein Amendement nie anders gestellt werden, als dafs es anknüpfend an den vorliegenden Wortlaut des Hauptantrages Ergänzungen oder Umgestaltungen vorschlägt. Und zwar sind hier drei Fälle möglich:

1. Amendement durch Auslassung von Worten;
2. durch geeignete Auslassung bestimmter Worte und Einfügung anderer an deren Stelle, durch welche der Sinn des Hauptantrages verändert wird;
3. durch blofse Hinzufügung oder Einsetzung von Worten in den im übrigen unverändert bleibenden Text des Hauptantrages.

¹ Vgl. May, Parl. Pract., p. 280. Hier wirkt ein allgemeines Prinzip dahin, dafs bestimmten Formen, in denen das Fortschreiten eines Parlamentsgeschäftes zum Ausdruck gelangt, auch nur mit ganz bestimmten Formen als Ausdruck der Bekämpfung des betreffenden Gegenstandes entgegengetreten werden darf. In solchen Bestimmungen tritt besonders stark das dem ganzen Parlamentsverfahren charakteristische Merkmal des „fair Play“ hervor.

² Es sind dies vor allem die oben genannten Anträge auf Besprechung des Verhaltens der Krone, des Speaker, des Chairman of Committees usw. Siehe oben S. 489.

³ Diese ganze Technik des Amendement mit ihrer continentalen Parlamentariern wohl fremdartigen Akribie ist aus dem Parlamente auch auf alle übrigen beratenden Körperschaften des Landes übergegangen und wird in den Grafschafts-, Stadt- und Districtsräten genau so streng gehandhabt wie vom Unterhause. Vgl. Palgrave, Chairmans Handbook.

Jedes Amendement wird durch eine Question und darauffolgende Abstimmung, also ebenso wie jeder Hauptantrag erledigt. Selbstverständlich muß aber diese Unterfrage der Stellung der Hauptfrage zeitlich vorangehen. Ob aber nun die Unterfrage bejaht oder verneint wird, immer wird nach der Geschäftsordnung schliesslich noch die Hauptfrage gestellt. Im bejahenden Falle lautet dann die Hauptfrage dahin, ob der nun so und so amendierte Hauptantrag angenommen wird oder nicht. Im verneinenden Falle, durch den das Amendement aus der Welt geschafft erscheint, wird einfach die Hauptfrage in ihrer ursprünglichen Fassung vorgelegt.

Für die Fragestellung betreffs der drei genannten Classen von Amendements gelten nun bestimmte Regeln, und zwar wird hierbei von der Voraussetzung ausgegangen, daß eine Präsumption besteht für die Aufrechterhaltung des Hauptantrages.

In dem sub 1 genannten Falle (einfache Auslassung von Worten) lautet daher die Unterfrage: „daß die Worte, deren Auslassung beantragt wurde, in dem Hauptantrage oder Paragraphen stehen bleiben“ („that the words proposed, to be left out, stand part of the clause“ oder „of the motion“).

In dem zweitgenannten Falle compliziert sich die Fragestellung, indem zwei Unterfragen nacheinander vorgelegt werden müssen. Zuerst wird die Frage auf Auslassung der durch das Amendement in Mitleidenschaft gezogenen Worte gestellt und im Falle der Bejahung dieser Frage eine zweite Frage gestellt, dahingehend, „daß die neubeantragten Worte eingefügt werden.“ Somit kommt es, falls auch dieser Antrag angenommen wird, nach dem oben aufgestellten Prinzipie notgedrungen zu einer dritten Frage, die dahin lautet, ob der nun so und so amendierte Hauptantrag angenommen wird. Wird die erste Unterfrage verneint, so bleibt es selbstverständlich bei zwei Abstimmungen.

Im dritten Falle gibt es immer nur zwei Abstimmungen: zuerst über die Hinzu- oder Einfügung der beantragten Worte, sodann in jedem Falle über den Hauptantrag.

Selbstverständlich ereignet es sich oft, daß mehrere Unteranträge zu einem Hauptantrage gestellt werden. Abgesehen nun von der durch die Reihenfolge der Redner gegebenen formellen Ordnung beherrscht auch ein sachliches Prinzip die An-

ordnung der Amendements in der Beratung. Die Regel ist, daß die Amendements nacheinander so gestellt und so beraten werden sollen, wie die Worte des Hauptantrages, die sie in Mitleidenschaft ziehen, aufeinanderfolgen. Daher dürfen vorhergehende Worte einer Motion nicht mehr durch ein Amendement in Frage gestellt werden, wenn ein später folgender Teil des Textes dieses Antrages bereits amendiert ist. Nur so lange die Beratung über diesen letzteren dauert, kann mit Zustimmung des betreffenden Antragstellers auch von einem nachfolgenden Redner noch immer ein Amendement zu einem früheren Teile des Hauptantrages eingebracht werden.

Der durch ein Amendement gestellte Antrag wird selbstverständlich gerade so, wie ein Hauptantrag durch die Fragestellung (Question) erledigt. Und daraus ergibt sich denn sogleich die Möglichkeit eines Subamendement, eines Unterantrages zweiten Ranges, der in das Stadium zwischen Vorschlag der Frage (Proposal of Question) betreffs des Hauptamendement und der endgültigen Fragestellung (Question put) über dieses letztere eingeschoben wird. Ein solches Amendement des Amendement ist also zulässig¹. Das Verfahren ist vollständig gleich dem eben geschilderten bei Stellung von Unteranträgen zu Motions. Jede Verwirrung wird durch die genaue Einhaltung der Reihenfolge vermieden, wonach erst über den Unterantrag zum Amendement und dann über dieses selbst in seiner amendierten Form, endlich über den Hauptantrag in der successive erfolgten Amendierung die Frage selbständig gestellt, vorgelegt und durch Abstimmung entschieden wird.

Abgesehen von der regelmässigen Erledigung eines Amendement durch Question und Abstimmung gibt es aber noch auf zweifache Weise andere Erledigung von Unteranträgen, und zwar:

1. durch Zurückziehung des Amendement, wobei dieselben Grundsätze gelten, die oben von der Zurückziehung von Anträgen aufgestellt wurden;

2. Ein Amendement kann durch Entscheidung des Speaker (Ruling of the Chair) als ungehörig zurückgewiesen werden. Als solche Ablehnungsgründe gelten neben dem Mangel an

¹ May, Parl. Pract. p. 282.

Relevanz zum Hauptantrage und etwaiger Sinnlosigkeit der vorgeschlagenen Veränderung des Hauptantrages zunächst Verletzungen der oben angeführten Vorschriften betreffs Antizipation kommender Anträge, Einschränkung der Amendierung formaler Anträge usw.

Schon diese Bestimmungen geben dem Speaker vermittelt der Waffe der Auslegung eine keineswegs unbedeutende Handhabe, um den Geschäftsgang dilatorisch störende Amendements einfach zu beseitigen. Aber die ganz allgemeine Befugnis des Speaker, die Ordnung und Durchführung der Parlamentsgeschäfte aufrecht zu erhalten, befähigt ihn auch noch in weiterem Umfange in solcher Richtung zu wirken. Amendements, deren Inhalt oder Ausdrucksweise anstößig sind, ferner rein negative Amendements sollen gleichfalls vom Speaker von vornherein als irregulär ausgeschieden werden.

Verfolgt man die Debatten des letzten Jahrzehntes im englischen Unterhause, so wird man viele Beispiele für die große Machtvollkommenheit des Speaker finden, mit der er einem wirklichen Mißbrauch des jedem Mitgliede zustehenden Rechtes, Amendements zu stellen, rücksichtslos vorbeugt.

Besondere und auch in letzter Hinsicht noch weitergehende Bestimmungen gelten bezüglich der Anwendung der Form des Amendement bei Beratung von Gesetzentwürfen (Bills), worüber im zehnten Abschnitte noch ausführlicher gehandelt werden wird.

4. Abstimmungen (Divisions).

In parlamentarischen Körperschaften erfolgt die staatliche Willensbildung durch Annahme oder Ablehnung der an sie gerichteten Anträge. Die Zusammensetzung der Willensrichtungen der einzelnen Teilnehmer an der Versammlung zu einem Gesamtwillen, der die Entscheidung trifft, erfolgt nach dem Grundsätze, daß der Wille der Mehrheit der Wille der ganzen Versammlung ist, vermittelt der Abstimmung. Wie schon in den regierenden Volksversammlungen in Rom und Athen, so ist auch im englischen Unterhause und diesem folgend in allen continentalen Parlamenten unserer Zeit die Abstimmung einfach auf Bejahung oder Verneinung einer bestimmten, fest formulierten Frage gerichtet. Eine Argumen-

tation bei der Abgabe der Stimme ist im Unterhause nicht zulässig, wohl aber merkwürdigerweise im House of Lords, in dem es jedem Peer freisteht, seinen Widerspruch und die Gründe für seine Meinung in bezug auf eine bestimmte, vom Hause beschlossene Mafsregel schriftlich zu formulieren, worauf dieser Protest samt den Namen der demselben Beitretenden dem Protokolle der betreffenden Sitzung vollinhaltlich einverleibt wird. Jedes Mitglied des Unterhauses kann seine Stimme nur persönlich abgeben. Das gleiche gilt gegenwärtig auch für die Lords, während bis 1868 die alte Übung im Oberhause den Lords gestattete, im Falle der Abwesenheit auch durch besondere Bevollmächtigte (Proxies) die Stimme abzugeben.

Die zur Vornahme einer namentlichen Abstimmung (Division) führenden Stadien des Verfahrens sind schon oben besprochen worden. Zum Verständnisse des Vorganges, der Division selbst, ist es notwendig, sich für einen Augenblick an die Einrichtung des Unterhauses und seines Sitzungssaales zu erinnern. Der rechteckige Sitzungssaal des Unterhauses ist von den sogenannten Division Lobbies, Wandelgängen, umgeben, die untereinander selbst wieder durch Türen miteinander zusammenhängen sowie mit den weiter rückwärts gelegenen, den einzelnen Parteien sowie den sonstigen Zwecken des Hauses dienenden Räumen. Der Sitzungssaal hat nun an jeder der vier Seiten Türen, die in diese Wandelgänge hinausführen.

Sobald das Resultat der auf Grund des Zurufes erfolgten Abstimmung vom Speaker verkündet und durch Bestreitung (Challenge) von mindestens zwei Mitgliedern in Frage gestellt ist, leitet der Speaker die Division durch den Befehl ein, dafs alle nicht zum Hause gehörenden Personen sich aus demselben zurückziehen müssen. Dies bezieht sich aber nur auf den Raum hinter der Barre des Hauses: die auf den Galerien weilenden Fremden können im Hause verbleiben.

Nun aber tritt ein wichtiger Grundsatz in Kraft. Nach englischem Parlamentsrechte ist zur Teilnahme an der Abstimmung nur derjenige Abgeordnete berechtigt, der sich im Momente, da dieselbe vollzogen wird, tatsächlich im Saale befindet, wobei der Raum zwischen den vorerwähnten Doppeltüren an den vier Wänden des Saales noch als zum Hause gehörig gerechnet wird. Eigentlich sollten nur diejenigen Abgeordneten

zur Division zugelassen werden, die beim ersten Versuch, die Mehrheit durch Zuruf festzustellen, tatsächlich im Hause gewesen sind. Es wird aber darüber hinaus doch noch ein ganz kurzer Zeitraum freigegeben, währenddessen die Glocken in den Wandelgängen und Räumen des Hauses erklingen und Abgeordnete rechtzeitig zur Abstimmung in den Saal gelangen können.

Alle Mitglieder, die nicht stimmen wollen, müssen sich, sobald die Glocken ertönen, nicht nur aus dem Beratungssaale sondern auch aus den denselben umgebenden Division-Lobbies entfernen. Dieser Zeitraum ist zwei Minuten lang und wird durch eine Sanduhr gemessen, die einer der Clerks am Tische in dem Momente umstürzt, als der Speaker den Befehl erlassen hat, daß alle Fremden sich aus dem Hause zurückziehen mögen. Die Abgeordneten, die während dieser zwei Minuten in den Saal hineingelangen, dürfen und müssen sich an der Abstimmung beteiligen. Ist die Sanduhr abgelaufen, so verschließt der Sejeant-at-Arms, nachdem vorher die Lobbies geleert worden sind, auf eine Handbewegung des Speaker sämtliche aus dem Sitzungssaale hinausführenden Türen. Und nun erfolgt die zweite Abstimmung durch Zuruf. Es ist nämlich noch immer Zeit, auf die Division zu verzichten, was aber sehr selten geschieht. In der Regel wird neuerdings von der Opposition durch Zuruf die Entscheidung des Speaker bestritten und nun nimmt die Division ihren Lauf. Während diese zweite Abstimmung durch Zuruf stattfindet, darf kein Mitglied das Wort ergreifen und selbstverständlich darf die Debatte keineswegs mehr erneuert werden. Sodann verfügt der Speaker: „Die Ja gesagt haben, gehen zur Rechten, die Nein gesagt haben, zur Linken“, und beruft, wenn Regierung und Opposition einander gegenüberstehen, die beiden Einpeitscher (Whips) jeder der beiden Parteien, sonst aber auch andere Abgeordnete, zu Zählern (Tellers). Wenn eine Partei keinen oder bloß einen Zähler findet, so findet keine Division statt. Das Vorhandensein von vier Zählern ist eine unerläßliche Vorbedingung für eine rechtsgültige Division.

Jeder Abgeordnete, der sich, nachdem die Türen geschlossen sind, im Sitzungssaale befindet, muß, sobald sich die beiden Zählerpaare an den beiden zum Ausgang in die Lobbies

offengelassenen Türen aufgestellt haben, den Saal verlassen und damit seine Stimme für Ja oder Nein abgeben. Eine Stimmenthaltung, d. h. ein Verbleiben im Saale ist nicht gestattet. Jede Weigerung, den Saal in vorschriftsmäßiger Weise durch eine der beiden Türen zu verlassen, ist ein schweres Delict gegen die Ordnung des Hauses und wird mit den strengsten Zensuren bestraft.

Die beiden Zählerpaare stehen an den bezeichneten Türen und zwar dergestalt, daß bei jeder Türe je ein Zähler von beiden Parteien des Amtes waltet. Diese zählen nun die Abgeordneten, indem sie sich durch die Türen in die beiden Wandelgänge hinausbegeben, und stellen so schon die Mehrheit fest. Damit aber ist die Zählung noch nicht vollendet. Jede der beiden Lobbies, in welche getrennt die verschiedenen Parteien aus dem Saale hineinströmen, dient als Abstimmungsraum in folgender Weise:

In jeder dieser Lobbies sitzen an einem Tische je zwei Schreiber des Hauses, unter die das alphabetische Mitglieverzeichnis so verteilt ist, daß auf der einen Seite dasselbe von A bis M, auf der anderen von N bis Z liegt. Die Abgeordneten müssen nun einzeln hintereinander an diesen Tischen und zwar jeder auf der den Initialen seines Namens entsprechenden Seite vorbeigehen, hierbei ihren Namen nennen, worauf derselbe auf der Liste abgestrichen wird.

Auf solche Weise wird nicht nur von den Zählern an den Türen das Stimmenverhältnis, sondern auch weiters festgestellt, wie bei jeder einzelnen Division jeder Abgeordnete gestimmt hat. Diese Abstimmungslisten werden für jede Sitzung sofort gedruckt, dem am nächsten Tage erscheinenden Protokolle beigelegt und bilden ein oft scharf ausgenütztes Material für die Controlle der Abgeordneten durch ihre Wählerschaft. Das ganze Verfahren, so verwickelt es scheint, geht sehr rasch vor sich; eine normale Division dauert durchschnittlich 10 bis 15 Minuten, nur in seltenen Fällen länger¹.

¹ Die Abstimmung verläuft um so rascher, je geringer der Stärkeunterschied zwischen den beiden Parteien ist, indem dann nämlich die Arbeit der Zähler an den Türen sowie die Aufzeichnung der Namen sich auf die Schreiber in beiden Lobbies gleichmäßig aufteilt. Bei den von kleinen Fractionen, z. B. einigen Iren, erzwungenen Abstimmungen

Ist auf die geschilderte Weise der Sitzungssaal geleert worden¹, so gehen die Abgeordneten durch die inzwischen wieder geöffneten Türen an den Längswänden des Saales in diesen zurück. Das Resultat der Abstimmung aber wird von den Zählern in folgender, genau eingehaltener Form mitgeteilt. Sie geben dem Clerk am Tische die Ziffern bekannt, dieser schreibt die Zahlen auf ein Blatt Papier und überreicht dann dieses letztere dem ersten Whip derjenigen Partei, die die Mehrheit erlangt hat. Durch diese symbolische Handlung erfährt bereits das Haus das Resultat der Abstimmung und in Momenten großer Entscheidungen löst sich schon jetzt die Spannung in lebhaften Rufe und Gegenrufe auf. Dann aber treten die vier Zähler in einer Reihe vor den Tisch des Hauses, die der siegenden Mehrheit stets zur Linken, die anderen zur Rechten; und nachdem alle sich vor dem Speaker verbeugt haben, liest der Seniorzähler mit lauter Stimme vor: „Ja: so und so viele Stimmen; Nein: so und so viele Stimmen.“ Wenn die von den „Tellers“ gezählten Stimmen mit den in den Lobbies festgestellten Stimmen nicht übereinstimmen, so muß eine neue Zählung stattfinden. Für den Fall, daß ein Mitglied des Hauses sich geirrt hat und in eine andere Lobby, als die von ihm gewünschte, hineingegangen ist, damit also die gegenteilige Stimme abgegeben hat, gilt der schon im 17. Jahrhundert feststehende Grundsatz, daß die äußere Handlung das Entscheidende ist und nicht der zu unrichtigem Ausdrucke gelangte eigentliche Wille des betreffenden Abgeordneten².

Dieser Vorgang der Division muß unweigerlich stattfinden, wenn die erste Feststellung des Stimmenverhältnisses bestritten

dauert die Abstimmung naturgemäß viel länger, bis zu einer halben Stunde. Vgl. darüber Report des Select Committee von 1871, qu. 237 bis 245, 302—304. Aussagen von Erskine May und Speaker Denison.

¹ Das Verweilen von Abgeordneten im Saale bei Vornahme der Division ist ein schweres Delict; jeder Abgeordnete, der sich innerhalb der geschlossenen Türen des Saales befindet, muß abstimmen. Ein solcher Fall der Gehorsamsverweigerung in dieser Hinsicht ereignete sich z. B. am 5. März 1901. Mehrere irische Abgeordnete weigerten sich, den Saal zu verlassen, um so gegen die Vernachlässigung der irischen Interessen in der Budgetberatung zu protestieren. Sie wurden sämtlich suspendiert und aus dem Hause gewiesen. Hansard (XC) 1901, p. 691.

² Vgl. einen der jüngsten Fälle 1903 Hansard (121), p. 931.

wird. Eine Ausnahme gilt allerdings nach der neuen Geschäftsordnung für den Fall des sogenannten frivolen Verlangens einer Division. Nach der bis vor kurzem geltenden, Jahrhunderte langen Praxis genügte immer schon der Zuruf von zwei Mitgliedern der Opposition, um die Bestreitung der Constatierung der Mehrheit durch den Speaker rechtsgültig erscheinen zu lassen und eine Division zu provozieren. Der Mißbrauch dieses Rechtes in der Obstructionszeit führte nun zu der Bestimmung der Standing Order Nr. 30, die folgendermaßen lautet:

„Der Vorsitzende kann, sobald beide durch Ablauf der Sanduhr bemessene Minuten verstrichen sind, wenn seiner Meinung nach eine Division frivoler Weise oder vexatorisch verlangt wird, die Meinung des Hauses oder Committee über die Notwendigkeit der Division feststellen durch Aufforderung an diejenigen Mitglieder, welche den Antrag auf Division unterstützen und seine frühere Entscheidung bestreiten, sich zu erheben. Hierauf soll der Vorsitzende, je nachdem er es passend findet, entweder die Meinung des Hauses oder Committee bekanntgeben oder Zähler für eine Division ernennen. Und im Falle, daß keine Division stattfindet, soll der Vorsitzende dem Hause oder Committee die Zahl der Minorität, die seine Entscheidung frivoler Weise bestritten hatte, bekanntgeben und deren Namen sollen dann im Hause protokolliert und mit den Abstimmungslisten zugleich gedruckt werden.“

Eine besondere Bestimmung gilt nun für den Fall der Stimmgleichheit beider Parteien, und zwar knüpft dieselbe an das Stimmrecht des Speaker oder des Chairman of Committee. Beide üben, wie schon oben bemerkt wurde, das ihnen als Mitgliedern zustehende Stimmrecht prinzipiell nicht aus. Im Falle der Stimmgleichheit jedoch erwächst ihnen die Pflicht, die sogenannte entscheidende Stimme (Casting Vote) abzugeben. In diesem Falle gibt nun der Vorsitzende seine Stimme gerade so nach freiem Ermessen und eigenem Gutdünken ab, wie jedes andere Mitglied: doch ist für den Speaker üblich und ungeschriebenes Gesetz, daß er seine Stimme womöglich so abgebe, daß die dadurch herbeigeführte Entscheidung nicht die endgültige ist, sondern jeweils, soweit dies möglich, den Aufschub der gegenständlichen Entscheidung bewirke, und

es ist auch Sitte, daß der Speaker sein Votum mit einer kurzen Ansprache begründet¹.

In Verbindung mit der Form der Abstimmung ist hier noch eines Problemes von staatsrechtlicher Bedeutung zu gedenken, das durch die Geschäftsordnung des Hauses seine Lösung erfährt: nämlich der Frage, inwiefern ein Abgeordneter in der freien Ausübung seines Stimmrechtes beschränkt ist durch besondere Vorschriften für den Fall seines persönlichen Interesses an der durch eine Abstimmung zu entscheidenden Angelegenheit. In beiden Häusern des englischen Parlamentes gilt in dieser Hinsicht die alte Regel, daß ein Mitglied in Fällen unmittelbaren eigenen Interesses sich der Stimmabgabe zu enthalten hat. Am 17. Juli 1811 wurde dies durch den Speaker Abbott folgendermaßen definiert²: „Dieses persönliche Interesse muß ein directes pecuniäres Interesse sein und dem betreffenden Mitgliede individuell anhaften zur Unterscheidung seiner Person von den übrigen Staatsbürgern oder von den allgemeinen Staatsinteressen.“ Aus diesem Grunde wurde z. B. ein Antrag, Mitglieder wegen ihrer Eigenschaft als Bankdirectoren von der Abstimmung über eine Bill betreffend die Goldwährung auszuschließen, abgelehnt³. In der Regel liegt die Entscheidung, wann eine solche Frage der Unzulässigkeit der persönlichen Abstimmung einzelner Mitglieder aufgeworfen werden muß, ausschließlich beim Speaker. Dieselben Vorschriften gelten für Abstimmung im Committee wie im Plenum; und ebenso findet diese Regel volle Anwendung bei Abstimmungen über Private Bills sowohl im Hause wie in den Spezialausschüssen, die über letztere beraten⁴. Die Bestreitung des Rechtes eines Mitgliedes aus dem

¹ Der Fall der Stimmgleichheit wird in der Parlamentssprache „a tie“ genannt. Vgl. über diese Function des Speaker die Bemerkungen Denisons in seinem Tagebuch (p. 95—99) anläßlich seiner Abstimmung am 19. Juni 1861, durch welche die Lösung der vielbestrittenen Frage der Beseitigung der Kirchenumlagen (Church Rates) abermals auf mehrere Jahre hinausgeschoben wurde.

² May, Parl. Pract. p. 353.

³ Die Frage, inwiefern die Stellung als Mitglied des Aufsichtsrates einer Actiengesellschaft mit der Stellung eines activen Minisers vereinbar sei, ist gerade in den letzten Jahren im Unterhause wiederholt aber ohne Ergebnis erörtert worden.

⁴ In der Zusammensetzung der Select Committees über Private Bills wird mit ganz besonderer Strenge darauf geachtet, daß jeweils

Grunde seines persönlichen Interesses, seine Stimme abzugeben, muß, falls sie nicht von dem Betreffenden selbst aufgeworfen wird, durch „Substantive Motion“ vorgebracht werden. Bei der Beratung über diesen Antrag ist es, wie in allen Fällen, in denen über die persönliche Stellung eines Mitgliedes verhandelt wird, strenge Regel, daß sich der jeweils Betroffene, nachdem er zu Beginn zum Worte gekommen ist, aus dem Hause zurückzieht, und daß so die weitere Verhandlung in seiner Abwesenheit vorgenommen wird. Jedoch ist bemerkenswert, daß solche in einer Frage von der Teilnahme an der Abstimmung ausgeschlossene Abgeordnete dennoch das Recht besitzen, vor dieser Abstimmung Anträge oder Amendements einzubringen. Endlich gibt es auch Fälle, in denen ein Mitglied nicht aus Gründen persönlichen Geldinteresses, sondern aus anderen Gründen des Anstandes oder der Moralität sich der Abstimmung enthalten soll. Obgleich nun hier keine ausdrückliche Regel aufgestellt ist, wird auch in solchen Fällen erwartet, daß das betreffende Mitglied sich der Abstimmung enthält, und falls es nicht geschieht, kann ein besonderer Antrag auf Ungültigkeitserklärung der betreffenden Stimme immerhin eingebracht werden¹.

5. Die Petitionen.

Von dieser ehrwürdigen und ältesten parlamentarischen Einrichtung, die, wie wir wissen, der fruchtbare Keim gewesen ist, aus dem sich das ganze legislative Verfahren des Unterhauses entwickelt hat, ist wenig Lebendiges in der Gegenwart übrig geblieben. Gewiß ist das Recht jedes englischen Staatsbürgers, Petitionen an das Haus der Gemeinen und an die Lords zu richten, geradeso noch immer ein Grundrecht der englischen

alle in einer Private Bill vermögensrechtlich oder durch ihre lokalen politischen Interessen beteiligten Abgeordneten nicht als Mitglieder des betreffenden Ausschusses fungieren. Vgl. Report des Select Committee on Public Business von 1848, und unten im 12. Abschnitt.

¹ Die Zahl der Divisions ist im Laufe des 19. Jahrhunderts sehr variabel. Ihre Zahl betrug in dem Zeitraum 1845—54 jährlich, als zehnjährige Durchschnittsumme gerechnet, 207, in den Jahren 1855—64 an 189, in den Dezennien 1865—94 je 186, 283, 325. Im Jahre 1896 gab es 419 Divisions und in den Jahren 1897 bis 1903 jeweils 367, 310, 381, 298, 482, 648 und 263 jährlich.

Verfassung wie vor einem halben Jahrhundert und noch immer werden Tausende von Petitionen alljährlich an das House of Commons geleitet. Aber längst ist die Anwendung der Petition zur Abhilfe gegen Rechtsverweigerung dank der reichen Ausbildung der ganzen Gerichts- und Verwaltungsorganisation verschwunden und auch die Benutzung der Petition als Mittel zur Vorbringung von öffentlichen Beschwerden hat seit der Ausbildung der modernen Presse, des freien und reichlich gegliederten Vereins- und Versammlungsrechtes ihre Bedeutung immer mehr verloren. Die sinkende Bedeutung der Petition drückt sich nun am besten in den Veränderungen aus, die die Bestimmungen der Geschäftsordnung über dieselbe im Laufe des 19. Jahrhunderts erfahren haben. Noch in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts war es Praxis, daß die Petitionen von jenen Mitgliedern des Hauses, die sie einbrachten, verlesen und zum Gegenstande von oft langwierigen Debatten gemacht wurden. 1842 begann man dieser Zeitverschwendung entgegenzuarbeiten und von da ab ist die den Petitionen eingeräumte Zeit bis zur völligen Ausschaltung dieser Form reduziert worden¹.

Nach der geltenden Geschäftsordnung bestehen folgende Bestimmungen, erstens in betreff der Form und Beschaffenheit, zweitens in betreff der Einbringung und Behandlung der Petitionen im Unterhause:

1. Alle Petitionen müssen stets in die Form einer Bitte gekleidet sein und das Petikum genau bezeichnen; sie dürfen nicht gedruckt oder lithographiert, sondern müssen geschrieben und Bogen für Bogen unterfertigt sein. Der Name des einbringenden Abgeordneten muß auf dem ersten Blatte verzeichnet werden. Jeder Betrug bei Verfertigung einer Petition, insbesondere hinsichtlich der Unterschriften, wird als ein Privilegienbruch geahndet; jede solche Petition ist nichtig und wird überdies vom Hause zurückgewiesen. Die Petition muß in würdiger Sprache abgefaßt sein, sich jeder Beziehung auf Debatten des Hauses enthalten. Jeder beleidigende Angriff gegen die Krone, das Parlament, die Religion, die Gerichtshöfe oder andere feststehende Autoritäten macht die Petition nichtig, unparlamentarisch und schließt sie von der Entgegennahme aus.

¹ Vgl. oben S. 96.

2. Die Einbringung der Petition erfolgt im Hause durch ein Mitglied; zu Gunsten der City von London sowie der Stadt Dublin bestehen gewisse Privilegien auf Überreichung von Petitionen durch ihre städtischen Oberhäupter. Dem betreffenden Abgeordneten obliegt auch, die Petition zu lesen und, falls sie ungehörig abgefaßt ist, ihre Vorlegung zu unterlassen; und zwar erfolgt die Einbringung sämtlicher Petitionen in dem von der Geschäftsordnung festgesetzten Zeitpunkte, nämlich nach Absolvierung des Private Business. Grundsätzlich darf jeder Abgeordnete den Titel der einzelnen Petitionen vorlesen, die Gesuchsteller namentlich nennen und die Zahl der Unterschriften sowie das Petit mitteilen; aber eine Debatte hierüber ist ausgeschlossen. Es kann wohl vom Speaker gestattet werden, daß der Clerk am Tische die Petition formell vorliest. Dem Abgeordneten steht das Recht der Verlesung der ganzen oder eines größeren Teiles der Petition nicht zu¹. Nur eine Ausnahme besteht: Petitionen, die sich auf persönlich widerfahrenes und noch fortdauerndes Unrecht beziehen, können sogleich zur Debatte gebracht werden. Die Entscheidung darüber, ob eine Petition diesem strict zu interpretierenden Ausnahmefalle beizurechnen ist, liegt einzig und allein beim Speaker². Aber diese Fälle sind außerordentlich selten³, und auch die persönliche Überreichung von Petitionen ist ganz außer Übung gekommen.

In betreff des Vorganges bei der Überreichung der Petitionen hat sich vielmehr eine ganz formlose Prozedur entwickelt. Die allermeisten Petitionen werden während der Sitzung von den sie überreichenden Abgeordneten in einen hinter dem Chair des Speaker angebrachten Behälter (Bag) hineingelegt. Von dort werden sie durch die Beamten des Hauses unmittelbar an das ständige Committee on Public Petitions geleitet. Dieses publiziert von Zeit zu Zeit Verzeichnisse der Petitionen unter Angabe ihres Inhaltes, aber eine weitere parlamentarische Verhandlung der in den Petitionen bezogenen Tatsachen ist auf diesem Wege nicht möglich.

¹ Standing Order 77.

² Standing Order 78.

³ Vgl. May, Parl. Pract., p. 504.

6. Interpellationen¹.

Ogleich dieser in continentalen Parlamenten geläufige Ausdruck im englischen Unterhause unbekannt ist, existiert doch die damit bezeichnete Institution. Anfragen, Questions genannt, werden regelmäfsig von den Mitgliedern des Hauses an die Regierung, eventuell auch an den Speaker oder an andere Mitglieder des Hauses gestellt. In den beiden letzteren Fällen sind aber Anfragen nur inbetreff der Geschäftsbehandlung oder einzelner Geschäftsstücke gestattet, mit welchen das befragte Parlamentsmitglied als Antragsteller persönlich befasst ist. Im übrigen sind solche Anfragen so selten, dass man füglich davon absehen kann. Dagegen spielen die regelmäfsigen Anfragen an die Regierung eine sehr wichtige Rolle im modernen Verfahren des Unterhauses und diese speziell sind es, die dem ganzen Institute die grofse Bedeutung verleihen.

Die Interpellationen sind ein erst von der jüngeren Parlamentspraxis entwickeltes, neues Mittel zur Controlle der Politik der Regierung sowie einzelner ihrer Mafsregeln. Sie dienen vor allem dem Zwecke der Aufklärung der öffentlichen Meinung über das Wesen politischer Vorgänge und es ist auch geschäftsordnungsmäfsig zulässig, Anfragen derart zu stellen, dass die Regierung um ihre Absichten oder Pläne in einem concreten Falle gefragt wird. Andererseits sind aber Interpellationen nicht selten die Form, welche die Regierung selbst dazu benützt, um in einer nicht eben feierlichen Form wichtige Mitteilungen nach ausen gelangen zu lassen. Diese Fragen müssen allerdings gleich Anträgen früher, zumindest am Tage vorher, angemeldet werden.

Interpellationen können irgend einen beliebigen Gegenstand der inneren oder äufseren Politik, der Landes-, Reichs- und Colonialverwaltung betreffen. Es ist nun aber längst nicht mehr üblich, die Anmeldung dieser Fragen mündlich zu vollziehen, sondern sie werden schriftlich formuliert dem Clerk überreicht und dann im Notice Paper der betreffenden Sitzung, für die sie angemeldet sind, abgedruckt. In der Beantwortung wird aber nicht der Text der Anfrage verlesen, sondern der

¹ Manual, p. 55—61.

Zeitersparnis halber nur die Nummer, unter welcher im Sitzungsprogramme die einzelnen Anfragen aufgeführt sind, vom Speaker genannt. Sofort nach dem Aufrufe der Nummer erhebt sich der betreffende Fachminister oder dessen Vertreter und gibt mit kurzen Worten in einer ziemlich gleichmäßig eingehaltenen Form die gewünschte Antwort.

Aber auch dieser bis zum Jahre 1902 geltende Modus erschien noch zu sehr zeitraubend. Seither ist durch die Geschäftsordnung verfügt, daß jedes Mitglied, das auf seine Anfrage eine mündliche Antwort haben will, auf der schriftlichen Anmeldung derselben ein Sternchen hinzufügen muß. Ist dies nicht der Fall, so wird damit bekundet, daß sich das anfragende Mitglied mit einer schriftlichen Erwiderung begnügt. Diese erfolgt in der Weise, daß die von dem betreffenden Minister erteilte Antwort in dem am Tage nach der Sitzung erscheinenden offiziellen Protokolle über die Verhandlungen des Vortages (Votes and Proceedings) veröffentlicht wird. Dabei war noch immer zu befürchten, daß nur wenige Mitglieder enthaltsam genug sein werden, auf eine mündliche Antwort zu verzichten; deshalb verfügt die neueste Geschäftsordnung überdies¹:

1. daß die Zeit für Interpellationen innerhalb genauer Zeitgrenzen festgelegt wird. Die Questions sollen womöglich um ein Viertel nach 2 Uhr beginnen und müssen 5 Minuten vor 3 Uhr auf jeden Fall vollständig erledigt sein.

2. Nur in der Nachmittagsitzung dürfen überhaupt Questions gestellt werden.

Alle Interpellationen, die um die angegebene Zeit noch nicht beantwortet sind, werden vom Minister nicht mehr mündlich, sondern auch dann, wenn eine mündliche Antwort verlangt war, nur in der oben angegebenen Weise schriftlich erwidert. Das gleiche gilt, wenn etwa das anfragende Mitglied sich zur „Question Time“ beim Aufruf seines Namens nicht gemeldet hat. Hiervon machen nur jene Fragen eine Ausnahme, die wegen zeitweiliger Abwesenheit des Ministers nicht rechtzeitig beantwortet werden konnten, sowie Fragen von großer öffentlicher Wichtigkeit oder von einem auf die Geschäftsordnung bezüglichen Inhalte.

¹ St. O. 9, Abs. 1—5.

Die Anfragen müssen präzise formuliert und an denjenigen Minister gerichtet sein, in dessen Ressort sie fallen. Eine Anfrage hat nicht den Zweck, daß der Interpellierende Tatsachen feststelle, sondern daß er Auskünfte erlange; daher dürfen Tatsachen nur insoweit angeführt werden, als sie notwendig sind, um den Text der Frage verständlich zu machen. Es ist nicht gestattet, eine Schlußfolgerung, ein Illustrationsfactum oder Beispiel anzuführen; auch sind ironische Ausdrücke oder Unterstellungen verboten. Auch hier tritt endlich die Bestimmung in Kraft, wonach die schon oben angeführten Persönlichkeiten nur durch einen besonderen Initiativ-Antrag in die Debatte gezogen werden können, nicht aber gewissermaßen durch eine Nebenform des parlamentarischen Verfahrens, wie das Amendement oder durch die Question. Es ist ferner untersagt, durch eine Anfrage irgend einem späteren Punkte der Tagesordnung vorzugreifen oder Vorgänge in Ausschüssen, die noch nicht reportiert sind, zur Sprache zu bringen. Alle irregulären Questions werden vom Speaker ebenso abgetan wie etwa irreguläre Anträge oder Amendements. Endlich ist auch dem Speaker die allgemeine Vollmacht erteilt, bei einer zu großen Häufung von supplementären Anfragen ein- und desselben Abgeordneten Verbot einzulegen. Der Speaker scheidet auch solche Anfragen als unzulässig aus, in welchen die Krone oder der Einfluß der Krone auf irgend eine Regierungsmaßregel in Frage gestellt wird¹.

Der Minister kann die erbetene Antwort ohne Angabe von Gründen verweigern. Ein Insistieren eines Mitgliedes auf Beantwortung ist geschäftsordnungswidrig; jedoch ist innerhalb gewisser Grenzen gestattet, die erteilte Antwort zum Gegenstande weiterer, der Aufklärung einzelner Punkte dienender Anfragen zu machen. Eine einmal gestellte Anfrage darf aber nicht wieder vollständig gleichartig wiederholt werden.

Nun aber — was gerade vom Standpunkte vieler continentalen Parlamente als das Wichtigste erscheinen wird —: Eine

¹ Beispielsweise sind im Jahre 1887 von den Iren zu Obstruktionszwecken viele sehr langatmige Interpellationen eingebracht worden, die das Notice Paper überlasteten und deren Verlesung viel Zeit in Anspruch nahm. Der Speaker ordnete wesentliche Verkürzung an und zensurierte unpassende Anfragen. Vgl. Hansard (318), p. 42.

Debatte über derartige Anfragen ist völlig unzulässig. Im englischen Unterhause der Gegenwart gibt es keine Möglichkeit für ein von der Antwort des Ministers unbefriedigtes Mitglied, eine Interpellationsdebatte zu provozieren. Damit ist eine Hauptursache der Verschleppung der Geschäfte in manchen continentalen Parlamenten für das englische Unterhaus ausgeschlossen¹.

7. Die Adresse.

Wir haben schließlicly noch der besonderen Formen zu gedenken, in denen sich der Verkehr der Krone mit dem Unterhause, sei es mit den Commons allein oder mit diesen in

¹ May, Parl. Pract., p. 419—432. Vgl. über die ganz anders gearteten Bestimmungen der französischen Geschäftsordnung betreffs der Interpellationen: Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 722—729. Wie außerordentlich sich die Praxis der Interpellationen an die Regierung im englischen Unterhause entwickelt hat, davon gibt nachstehende Tabelle ein klares Bild.

1847 gab es	129	Interpellationen	
1848 „	222	„	
1850 „	212	„	
1860 „	699	„	
1870 „	1203	„	
1880 „	1546	„	
1885 „	3354	„	
1890 „	4407	„	
1894 „	3567	„	
1897 „	4824	„	
1899 „	4521	„	
1900 „	5106	„	
1901 „	6448	„	
1902 bis 5. Mai gab es	2917	} „	
von da ab nach Änderung der Standing Order gab es:			
mündlich beantwortete	2415		
schriftlich	1836		
	Summe	7168	„
1903 gab es			
mündlich beantwortete	2554	„	
schriftlich	1992	„	
	Summe	4536	„

Verbindung mit den Lords, vollzieht. Es ist dies die Adresse. Die Adresse ist eine auf Antrag erfolgende, an die Krone gerichtete, collective Willensäußerung des Hauses. Sie erfolgt entweder spontan oder als Erwiderung. Zunächst sei der zweite Fall in Betracht gezogen.

Der Verkehr der Krone mit dem Parlamente kann auf zwei Wegen erfolgen: auf einem directen, feierlichen oder auf indirectem und formlosem Wege. Mittelbar steht die Krone in constanter Verbindung mit beiden Häusern des Parlamentes durch die Minister der parlamentarischen Regierung, die in ihrer Doppelstellung als geheime Räte der Krone und als Mitglieder der beiden Häuser des Parlamentes die natürlichen Vermittler der Krone diesen letzteren gegenüber vorstellen. Eine directe Berührung der Krone mit dem House of Commons findet regelmäßig nur statt bei der feierlichen Staatshandlung der Eröffnung und Schließung des Hauses, wenn die Thronrede, der Royal Speech, dem Hause zur Kenntnis gebracht wird; ferner bei der Sanction der Gesetze. In beiden Fällen kann der Träger der Krone persönlich erscheinen und fungiert dann als Mittelpunkt einer glänzenden, in mittelalterlichem Zeremoniell um ihn gruppierten Hofversammlung; oder er übt sein Recht by Commission aus, d. h. durch eine von ihm entsendete Delegation von Privy Councillors, an deren Spitze der Lord Chancellor steht.

Im Verlaufe der parlamentarischen Geschäfte gibt es aber neben diesen regelmäßigen noch mehrere außerordentliche Formen, durch welche sich die Krone an eines der beiden Häuser wendet, und zwar stehen hier folgende Formen in Übung:

1. Die Botschaft der Krone unter dem königlichen Handsiegel, die dem Hause durch eines seiner Mitglieder überbracht wird, das entweder der Regierung oder dem königlichen Haushalte angehört. Solches geschieht, wenn die Krone besondere Mittel für die königliche Familie oder zur Dotierung eines um den Staat verdienten Heerführers anspricht, oder wenn die Aufmerksamkeit des Hauses auf wichtige öffentliche Vorgänge gelenkt werden soll, wie Einberufung der Reserve oder der Miliz. In diesem Falle erscheint der königliche Bote — immer ein Abgeordneter, im 19. Jahrhundert regelmäßig ein Minister —

an der Barre des Hauses, teilt dem Speaker mit, daß er eine königliche Botschaft bringe, und übergibt diese dem Speaker auf dessen Aufforderung. Während der Verlesung durch den Vorsitzenden bleiben die Abgeordneten unbedeckten Hauptes.

2. Mitteilung eines Wunsches des Souveräns. Diese Form wird angewendet zum Zwecke der Einladung der Commons, im House of Lords zu erscheinen, bei der Speakerwahl, bei der Verlesung der Thronrede und bei Eröffnung und Schließung des Hauses.

3. Die Mitteilung einer königlichen Empfehlung (recommendation). Diese Form ist staatsrechtlich und praktisch deshalb wichtig, weil sie die ausschließliche Form ist, in welcher neue, den Etat belastende Maßregeln oder sonstige Anforderungen finanzieller Natur eingebracht werden¹.

4. Mitteilung der königlichen Zustimmung zur Einbringung gewisser Motions, Amendements oder Bills, die durch ihren Inhalt in Kraft stehende königliche Prerogative berühren.

5. Endlich die merkwürdige Form, laut welcher die Krone ihr Interesse an irgend einem Gegenstande dem Parlamente zur Disposition stellt.

In den drei letztgenannten Fällen fungiert ein Minister der Krone als Bote der Mitteilungen der Krone. Auf die in den aufgezählten Formen sich vollziehende Kundgebung der Krone erwidert das Haus in entsprechender Weise: das heißt, auf die finanziellen Anforderungen der Krone durch deren Bewilligung oder Nichtbewilligung, auf die Mitteilung der vorgängigen königlichen Zustimmung zu Bills durch Eingehen in die Beratung. Nur auf formelle Mitteilungen der Krone — also auf feierliche Botschaften — erwidert das Haus mittels der Form der Adresse.

Zu dieser als Erwiderung auf die Wünsche der Krone erfolgenden Anwendung der Adresse kommen nun jene Fälle, in denen das Haus spontan seine Resolution über einen bestimmten Gegenstand anstatt auf dem gewöhnlichen Wege der

¹ Natürlich ist das längst eine leere Form: der Souverän hat mit dem Budget nicht das Geringste zu tun. Die wirkliche Bedeutung der Aufrechthaltung dieser Form ist wiederum die einer administrativer Verstärkung der Position des Cabinet gegenüber dem Unterhause.

Krone in der solennen Form der Adresse zur Kenntnis bringt, sei es allein, sei es gemeinsam mit den Lords. Eine Aufzählung aller hier möglichen Fälle von Adressen ist natürlich nicht möglich. Es kommt dabei nicht ein bestimmtes Anwendungsgebiet in Betracht, sondern das Gemeinsame ist der Wunsch des Hauses, als Vertretung der Nation seine Ansicht oder Empfindung in besonders ausdrucksvoller Weise bei gewissen Gelegenheiten zu documentieren. Das kann ebenso gut auf dem Gebiete der äußeren wie der inneren Politik wünschenswert erscheinen. Nur in einer Richtung erscheint dieses Recht des Hauses beschränkt: es ist nämlich ausgeschlossen, daß eine Adresse mit Bezug auf eine im Unter- oder Oberhause zur Beratung stehende Bill beschlossen wird. Von großer politischer Bedeutung war in früherer Zeit die Anwendung der Adresse zum Zwecke der ausdrücklichen Erteilung eines Vertrauensvotums an das Ministerium: gegenwärtig ein längst nicht mehr praktisches Verfahren.

Die wichtigste und regelmässige Anwendung der Form der Adresse gibt die Thronrede¹. Diese wird jederzeit mit einer Adresse an die Krone beantwortet. In früheren Zeiten war es üblich, diese Adresse in Form einer Paraphrase der Thronrede zu formulieren. In der Gegenwart aber ist die folgende einfache Form üblich geworden: „Allergnädigster Souverän! Wir, Ew. Majestät loyale und gehorsamste Untertanen, die Gemeinen des vereinigten Königreiches von Grofsbritannien und Irland, im Parlamente versammelt, bitten um Erlaubnis, Ew. Majestät den Dank für die gnädige Ansprache abzustatten, die Ew. Majestät an beide Häuser des Parlamentes gerichtet hat.“ In den Fällen, in welchen ein neues Parlament die Mehrheitsverhältnisse geändert hat, wird an die Spitze ein Amendement des Inhalts gestellt, daß die Regierung Sr. Majestät nicht mehr das Vertrauen des Unterhauses besitze, und durch Annahme dieses Amendement der Fall der am Ruder befindlichen Regierung herbeigeführt².

¹ Vgl oben S. 316 ff.

² In neuester Zeit ist es üblich geworden, daß das Ministerium nach einem seiner Mehrheit verhängnisvollen Ausgange der Wahlen sogleich resigniert und es zu der Prozedur der Amendierung der Thronrede gar nicht kommen läßt.

Die sonstigen gewöhnlichen Anlässe für eine Adresse sind Fälle nationaler oder internationaler Trauer, Geburt eines Thronerben, Vermählungen im königlichen Hause usw., kurz Ereignisse, bei denen das Haus den Gefühlen der Nation adäquaten Ausdruck zu verleihen wünscht.

Besondere Erwähnung muß noch ein Fall von spezieller staatsrechtlicher Bedeutung finden. Die Adresse ist die Form, in welcher das Parlament die Absetzung eines Richters von der Krone verlangt.

Die Übermittlung einer Adresse an die Krone erfolgte früher durch den Speaker oder bei gemeinsamen Adressen durch diesen und den Lordkanzler in feierlichem Aufzuge. Hierbei sind die Abgeordneten berechtigt, dem in feierlicher Auffahrt in das Schloß gelangten Speaker bis vor den Souverän zu folgen. Gegenwärtig ist üblich, daß die Erwiderung auf die Thronrede von zwei dem königlichen Household angehörigen Mitgliedern der Regierung dem Souverän überbracht wird.

Neben der Form der Adresse gibt es noch die minder zeremonielle Form der Botschaft des Hauses, die in der Regel an Mitglieder des königlichen Hauses bei besonderen Anlässen, wie Hochzeiten und Todesfällen, gerichtet wird. Erwiderungen auf solche Botschaften (Messages) werden durch Mitglieder des Hauses diesem letzteren zur Kenntnis gebracht.

8. Adjournement und Dringlichkeitsantrag¹.

Von der Vertagung als einer notwendigen Einrichtung jedes Parlamentsrechtes ist bereits oben im Zusammenhange mit der Eröffnung und Schließung des Parlamentes gehandelt worden; hier muß aber auf das Adjournement in anderem Sinne noch einmal zurückgekommen werden, insofern die Vertagung als ein spezifisches Mittel parlamentarischer Taktik in Gestalt eines sogenannten dilatorischen, d. h. hinaushaltenden Antrages erscheint. Wie oben ausgeführt, ist das Recht, jederzeit die Vertagung des Hauses zu beantragen, ein mit dem innersten Wesen des Parlamentes unlösbar zusammenhängendes Grundrecht der Volksvertretung, das prinzipiell nie und nirgends in Frage gestellt

¹ St. O. 10; Manual, p. 61—64.

werden kann. Dieses Recht steht, insoweit es die volle Verfügungsfreiheit des Hauses über seine Arbeit und Arbeitszeit betrifft, auch nach der geltenden Geschäftsordnung des Unterhauses unangefochten da. Dagegen ist, wie schon oben gezeigt wurde, die taktische Ausnutzung dieses Prinzipes durch Stellung rein formaler Vertagungsanträge, um dadurch jederzeit jeden beliebigen Gegenstand ohne Rücksicht auf die festgesetzte Tagesordnung zur Debatte zu stellen, im 19. Jahrhundert stetig zurückgedrängt worden. Das immer stärker gesicherte neue Prinzip der Gebundenheit der Tagesordnung stand in diametralem Widerspruche zu dieser die alte historische Debattefreiheit des Parlamentes sichernden Form, und wie wir wissen, hat sich das jüngere Prinzip als das stärkere erwiesen. Ohne auf die unten nochmals zusammengefaßte Entwicklung einzugehen, begnügen wir uns damit, das Ergebnis hier festzustellen.

Die Stellung solcher formaler Vertagungsanträge ist in zweifacher Weise denkbar: sie können entweder als formale Motions auf Vertagung des Hauses oder der im Zuge befindlichen Debatte mitten während der Beratung eines Punktes der Tagesordnung erfolgen; oder aber sie können vor Eingehen des Hauses in die Tagesordnung gestellt werden. Nach der geltenden Geschäftsordnung ist nun vor allem die Einbringung solcher formaler Vertagungsanträge mit dem praktischen Zwecke einer Unterbrechung der meritorischen Beratung so gut wie ausgeschlossen. Standing Order 22 verfügt darüber in folgender Weise: „Wenn ein Antrag auf Vertagung der Debatte oder des Hauses während einer Debatte gestellt ist oder wenn Anträge eingebracht werden, daß der Chairman des Committee Bericht erstatte oder daß er den Vorsitz aufgebe, so soll die Debatte über solche Anträge ausschließlic auf den Inhalt dieser Anträge beschränkt sein und kein Mitglied, das solch' einen Antrag gestellt oder unterstützt hat, ist berechtigt, einen gleichen Antrag während derselben Debatte nochmals zu stellen oder zu unterstützen.“ Hierzu fügt Standing Order 23: „Wenn der Speaker oder der Chairman des Committee des ganzen Hauses der Meinung ist, daß einer der vorgenannten Anträge einen Mißbrauch der Regeln des Hauses vorstellt, so soll er sogleich die Abstimmung darüber veranlassen, oder aber er kann ab-

lehnen, das Haus über diesen Antrag zur Abstimmung zu veranlassen¹.“

Es ist klar, daß diese Bestimmungen dem Institute der formalen, meistens zur Obstruction ausgenutzten Vertagungsanträge ein vollständiges Ende bereiten. Andererseits konnte man sich aber nicht verhehlen, daß auch das englische Unterhaus des Vertagungsantrages als Form zur sofortigen Herbeiführung der Debatte über einen nicht auf der Tagesordnung stehenden Gegenstand nicht ganz entraten könne. Die geringste Störung schien die Anwendung dieses Mittels dann nach sich zu ziehen, wenn sie ausschließlicly vor Eingehen des Hauses in die Tagesordnung zur Verwendung gelangen durfte. Aber auch mit dieser Einschränkung auf einen bestimmten Zeitpunkt schien das beherrschende Prinzip der neuen Geschäftsordnung des Unterhauses, die Gebundenheit der Tagesordnung noch immer zu sehr gefährdet. Man ging daher weiter und schwächte das prinzipiell nicht aufgehobene Recht jedes Abgeordneten zur Stellung von Vertagungsanträgen mit dem Zwecke der Herbeiführung einer meritorischen Debatte noch mehr ab, indem man es auf das Recht, einen sogenannten Dringlichkeitsantrag einzubringen, reduzierte. Der Dringlichkeitsantrag ist also im englischen Unterhause eine erst in letzter Zeit eingeführte Neuerung. Sie war erst notwendig und zugleich möglich geworden, als der für die alte Geschäftsordnung charakteristische Vorrang der Notices of Motions vor den Orders of the Day beseitigt worden war zugunsten der streng gebundenen Tagesordnung; als ferner das früher unbeschränkte Recht der Mitglieder aufgehört hatte, wonach jederzeit vor Beginn der Verhandlung über die Tagesordnung ein Antrag auf Vertagung des Hauses gestellt werden konnte, welcher Antrag allsogleich debattiert und entschieden werden mußte. Da man den Abgeordneten doch nicht die Möglichkeit ganz nehmen konnte, entgegen der für die Sitzung festgesetzten Tagesordnung dennoch in wichtigen Fällen andere Verhandlungsgegenstände, vor allem Fragen der allgemeinen Politik, zur Discussion zu stellen, so mußte die Form, derartige

¹ Vgl. z. B. die Entscheidung des Speaker bei Hansard, 1887 (311), p. 1647.

Debatten technisch an Vertagungsanträge anzuknüpfen, für gewisse Fälle erhalten bleiben¹.

Nach der geltenden Geschäftsordnung ist nun ein solcher Vertagungsantrag nur mehr als besonderer Dringlichkeitsantrag unter nachfolgenden Cautelen und Einrichtungen gestattet.

Ein Dringlichkeitsantrag kann nur nach erfolgter schriftlicher Anmeldung beim Speaker zu Beginn der Nachmittagsitzung und zwar nicht vor Erledigung der Interpellationsbeantwortungen gestellt werden. Der Antrag muß genau in die Formel gekleidet sein: to ask leave to move the adjournment of the House for the purpose of discussion of a definite matter of urgent importance: und nun folgt der Text der Motion, z. B. „dafs das Haus mit der Erlassung einer Verordnung zur Einwanderung chinesischer Arbeiter in Transvaal nicht einverstanden sei.“

Der Antrag muß die Unterstützung von vierzig Mitgliedern finden oder das Haus muß, falls es weniger als vierzig aber mehr als zehn sind, auf dahin lautenden Antrag seine Zustimmung zur Einbringung des Dringlichkeitsantrages geben. Ist eines von beiden der Fall, so wird dann der Antrag nicht in der Nachmittagsitzung selbst, sondern erst in der Abendsitzung verhandelt, es wird also dennoch zunächst in die Tagesordnung eingegangen. Der Antrag muß aber auf einen Gegenstand dringlicher Natur sich beziehen.

An diesem Punkte hat nun die Praxis der beiden letzten Jahrzehnte eingesetzt und dieses Recht in einem wesentlich einschränkenden Sinne interpretiert². Zwar wird es mit der

¹ Die alte Praxis, nach der die Einbringung eines formellen Vertagungsantrages zum Zwecke der Discussion irgendeines neuen Gegenstandes in Anknüpfung an Interpellationsbeantwortungen vor Eingehen in Tagesordnung freigestellt war, wird in der Session von 1879 vom Speaker treffend charakterisiert: „As the House is aware, every member has the privilege of moving the Adjournment of the House at the time of Questions, but I am bound to say, that if the Privilege of moving the Adjournment of the House when a member is not satisfied with the answer, which he receives, should become a practice, that privilege will have to be restrained by the House. Hansard, 1879 (248) p. 762.

² Auch das Requisit der „Definiteness“ wird vom Speaker strict interpretiert; vgl. z. B. Zurückweisung eines Dringlichkeitsantrages wegen mangelnder „Bestimmtheit“. Hansard, 1887 (319) p. 95.

Dringlichkeit der Frage, die den Gegenstand des Antrages bildet, ziemlich leicht genommen und es genügt, wenn der Antragsteller seine Sache für dringlich hält, das plausibel zu machen weiß und der Gegenstand seines Antrages derart ist, daß der letztere nicht von vornherein als Mißbrauch des Wortes Dringlichkeit bezeichnet werden muß. Immerhin hat der Speaker doch auch wiederholt solche Anträge wegen mangelnder Dringlichkeit abgelehnt. Die Entscheidung darüber, ob der Antrag „dringlicher“ Natur sei, steht in letzter Linie beim Hause; aber schon dem Speaker steht bei Mißbrauch dieses parlamentarischen Mittels die Befugnis zu, dem Antrage die Zulassung zu verweigern. Im ganzen ist aber die Praxis des Speaker in diesem Punkte der Minorität gegenüber connivent und läßt nie außer acht, daß es sich hier um ein für die Opposition jedes Parlamentes unentbehrliches, in seiner gegenwärtigen Form ohnehin stark abgeschwächtes Mittel parlamentarischer Parteitaktik handelt. Aber durch eine Reihe von Entscheidungen sind dennoch zahlreiche Gegenstände von der Benutzung zu Dringlichkeitsanträgen von vornherein unbedingt ausgeschlossen. Zunächst auch hier wieder alles das, was nach den allgemeinen Regeln der Debatte verboten ist: so ein Antrag über eine bereits einmal im Laufe der Session discutierte Frage, über eine bei Gericht anhängige Sache. Ebenso sind alle Fragen und Gegenstände, die bereits durch Anträge oder Bills auf das Geschäftsprogramm des Hauses gestellt sind, für Dringlichkeitsanträge unverwendbar. Fragen der Geschäftsordnung, der Immunität, Beziehung auf die Debatten des Hauses, dann auch wiederum Tadelsvoten gegen die besonders geschützten Persönlichkeiten sind gleichfalls von der Verwendung für einen Dringlichkeitsantrag ausgeschlossen. Schliesslich darf auch ein bereits dringlich verhandelter Gegenstand nicht neuerdings durch einen Dringlichkeitsantrag vor das Haus gebracht werden. Endlich aber — und das stumpft die Waffe des Dringlichkeitsantrages im englischen Unterhause noch mehr ab, als die angeführten Bestimmungen — ist in jeder Nachmittagssitzung nur die Anmeldung eines einzigen solchen Dringlichkeitsantrages zulässig. Tatsächlich ist, wie die unten folgende Statistik zeigt, der Gebrauch dieses Dringlichkeitsantrages im Unterhause ein sehr mäßiger. Jeder Versuch zur

Ausnutzung dieser Form zu Zwecken der Obstruction würde unbedingte Ablehnung derartiger Anträge durch den Speaker zur Folge haben¹.

9. Bills.

Nachdem wir nun sämtliche einfachen Formen des Verfahrens überblickt haben, bedarf es schliesslich einiger orientierenden Bemerkungen über die ausschliessliche Form der legislativen Arbeit des Parlamentes, über die Bills. Unter einer Bill ist ein in der Regel in mehrere Paragraphen oder auch Kapitel und Paragraphen gegliederter Gesetzentwurf zu verstehen. Es bedarf keines Wortes darüber, wie ausserordentlich elastisch diese Form sich gestaltet, um den unendlich variablen Inhalt legislativer Arbeit des Parlamentes in sich aufzunehmen. Es kann auch nicht Zweck einer parlamentarischen Formenlehre sein, auch nur annähernd eine Classifizierung des unübersehbar reichen Inhaltes, den parlamentarische Arbeit in diese Form zu bringen hat, zu versuchen. Hier ist einzig die etwas eingehendere Analyse dieser Form geboten.

¹ Nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die Verwendung des Dringlichkeitsantrages im Unterhause seit 1882, dem Jahre seiner Einführung, bis 1903:

Jahr	Zahl der Dringlichkeitsanträge nach St. O. 17 (10)	Davon wurden abgelehnt durch Abstimmung	Nicht zugelassen durch den Speaker	zurückgezogen	angenommen
1882	4	2	1	1	—
1883	5	2	1	2	—
1884	9	6	—	3	—
1885	4	1	2	1	—
1886 I. Session	3	1	—	2	—
1886 II. „	1	1	—	—	—
1887	11	7	2	1	1
1888	10	7	—	3	—
1889	7	6	—	1	—
1890	6	5	—	1	—
1891	5	3	1	1	—
1892	3	1	—	2	—
1893—94	20	18	—	2	—
1894	5	4	1	—	—

In den Jahren 1895—1903 gab es jeweils 2, 6, 7, 5, 5, 6, 9, 14 und 3 Dringlichkeitsanträge, von denen gleichfalls die grosse Mehrzahl durch Abstimmung erledigt wurde. In der Session von 1904 gab es 7 Dringlichkeitsanträge.

Eine englische Bill besteht aus einer Reihe von formellen, teils obligatorischen, teils facultativ gesetzten Bestandteilen. Zu den obligatorischen Bestandteilen einer Bill gehört gegenwärtig wie seit jeher der Titel der Bill. In der älteren Periode der Gesetzgebung, bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts, war noch ein zweiter Bestandteil am Beginn jeder Bill mehr oder weniger regulär: nämlich die sogenannte Einleitung oder Preamble, in welcher der Gesetzgeber die Hauptgründe für die Erlassung des Gesetzes angibt. Diese Formel ist gegenwärtig für Public Bills unpraktisch und jedenfalls nicht mehr erfordert. An ihrer Statt wird bisweilen ein den continentalen Motivenberichten von Gesetzentwürfen verwandter kurzer Vorbericht, Memorandum genannt, dem Gesetzestexte vorausgeschickt. Dieser aber bildet auf keinen Fall einen Teil des künftigen Gesetzestextes, während das bei der Preamble und dem Titel des Gesetzes der Fall ist¹.

Man unterscheidet häufig zwei Titel: einen vollständigen und einen kurzen Titel (short title)². Letzterer dient zur bequemen Bezeichnung des Gesetzes und wird jetzt gewöhnlich im ersten Paragraphen (clause) angeführt. Der erstere bezeichnet das Gesetz in seinem ganzen Zusammenhange mit der bestehenden Gesetzgebung. Aber auch darüber hinaus besitzt dieser Titel einer Bill vom Standpunkte des Verfahrens eine große Bedeutung. Die englische Geschäftsordnung hat den Titel einer Bill niemals als etwas Zufälliges oder Nebensächliches betrachtet, sondern ihm stets eine besondere Bedeutung für die Beratung der Bill zugemessen. Es gilt namentlich seit jeher als unumstößlicher Grundsatz, daß alle Bestimmungen und Verfügungen, die eine Bill enthält, logisch betrachtet, genau von dem Titel der Bill gedeckt sein müssen. Ist das nicht der Fall und wird es von

¹ Dies hat die wichtige Folge, daß sowohl der Titel wie die Preamble bei der richterlichen Interpretation des Gesetzes zur Auslegung herangezogen werden können. Es ist daher auch zulässig, bei der Beratung der Bill Amendments zum Titel zu beantragen. Vgl. Ilbert, loc. cit. p. 269.

² Durch besondere Gesetze, die beiden Short Titles Acts von 1892 und 1896 (55 u. 56 Vict. c. 10 und 59 u. 60 Vict. c. 14) sind solche kurze Titel allen seit der Union mit Schottland erlassenen Gesetzen gegeben worden, die noch in Kraft stehen und keinen short title haben.

einem Mitgliede festgestellt, so muß die Bill sogleich fallen gelassen werden. Zweitens ist erfordert, daß das gesamte durch Amendments und Instructionen zur Debatte gestellte Material sachlich innerhalb des durch den Titel gezogenen Rahmens bleiben muß (amendements must be covered by the title). Bei der Formulierung des Titels muß also darauf geachtet werden, daß nach beiden Richtungen hin die notwendigen Bedingungen erfüllt werden, sodafs der Titel weit genug ist, um der Beratung des ganzen darin vom Gesetzgeber vereinigten Stoffes keine Schwierigkeiten zu bereiten, daß er aber auch anderseits nicht so weit ist, um irrelevanten Amendments und damit Verzögerungen der Beratung leichten Spielraum zu gewähren.

Gegenwärtig, da die eigentliche Preamble bei Bills fortfällt, beginnt also der Text einer Bill in der Regel sogleich mit der Formel des Gesetzesbefehls (enacting words), in welchen die Vollständigkeit des legislativen Prozesses formell beurkundet wird. Diese Formel lautet unveränderlich: „Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled and by the authority of the same, as follows¹.“

Der Text selbst ist in den Bills der Gegenwart gewöhnlich sehr reichlich gegliedert. So zerfällt z. B. ein so großer Gesetzentwurf wie die Local Government Bill des Jahres 1893 in fünf Teile (Parts), einzelne von diesen Teilen wieder in besondere Kapitel und der ganze Act in 83 Paragraphen. Die Paragraphen selbst erscheinen aber wieder reichlich nach Absätzen gegliedert. Die Technik der Abfassung englischer Gesetz-

¹ Die Formel bei den Geldbills lautet entsprechend der ganz veränderten Stellung der Krone ganz anders, nämlich: We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliaments assembled, towards raising the necessary supplies to defray Your Majesty's public expenses and making an addition to the public revenue, have freely and voluntarily resolved to give and grant unto Your Majesty the several duties hereinafter mentioned and do therefore most humbly beseech Your Majesty that it may be enacted; and be it enacted etc. etc. (wie vorhin). Wenn eine Preamble vorhergeht, so heißt es in den „enacting words“: „be it therefore enacted etc. etc. Vgl. Anson, Law und Custom II. p. 275.

entwürfe ist in dieser Hinsicht besonders darauf bedacht, sich der Technik der parlamentarischen Beratung anzupassen und vor allem die weiteste Möglichkeit der Combination von Amendements im genauen Anschlusse an die Wortfügung des Gesetzestextes zu ermöglichen.

Die meisten der englischen Bills besitzen am Schlusse einen oder mehrere Anhänge, die sogenannten Schedules, in welchen Detailbestimmungen zu einzelnen Paragraphen, gewöhnlich auch eine Übersicht über die vom Gesetzgeber ausdrücklich beabsichtigte Rückwirkung auf bestehendes Recht gegeben wird, indem alle diejenigen Gesetze und Gesetzesparagraphen angeführt werden, die nach Ansicht und Absicht des Gesetzgebers durch die vorliegende Bill ausdrücklich derogiert werden (enactments repealed). So zitiert die vorhin genannte Local Government Bill von 1893 nicht weniger als 45 solcher ganz oder teilweise derogierter früherer Gesetze.

Fast alle Bills enthalten ferner zu Anfang oder zu Ende ihres Textes einen Paragraphen, der die Definitionen der im Gesetze gebrauchten technischen Ausdrücke enthält, woran sich gewöhnlich Bestimmungen über den örtlichen Geltungsbereich des Gesetzes, ferner über den zeitlichen Beginn der Wirksamkeit desselben anschließen¹. Es ist dies eine der dem deutschen Juristen so merkwürdig erscheinenden Einrichtungen der englischen Gesetzgebung, die aber nicht nur mit der Technik, sondern auch mit dem ganzen Wesen des englischen

¹ Um ein Beispiel zu geben, so enthält die London Government Bill vom Jahre 1899 — jenes Gesetz, durch welches die Neuorganisation der Verwaltung Londons durchgeführt wurde — in ihrem vorletzten Paragraphen (Clause 31) folgende Bestimmung: „In diesem Gesetze bedeutet, wenn der Text es nicht anderweitig erfordert, der Ausdruck „Administrative Vestry“ eine Vestry, welche die Befugnisse eines gemäß der Schedules A des Metropolis Management Act 1855 gewählten Kirchspielrates hat usw. Der Ausdruck „Rateable Value“ soll in sich schliessen den Schätzwert von allem unbeweglichen Eigentum der Regierung, von welchem ein Pauschalbetrag zum Ersatz von Rates gezahlt wird. Die Ausdrücke „Powers, Duties, Property, Liabilities“ haben beziehungsweise dieselben Bedeutungen wie in dem Local Government Act von 1888. Der Ausdruck „Adoptive Acts“ bezieht sich auf die Bath and Wash-houses Acts 1846—1896, die Begräbnisgesetze 1852—1895 und die Public Libraries Act 1892/93* usw.

Parlamentsgesetzes innig zusammenhängt. Alle englischen Gesetze haben das Bestreben, den von ihnen ergriffenen und zu normierenden Tatbestand soweit als möglich in Einzelheiten aufzulösen, daher oft bis zur Casuistik getriebene Detailbestimmungen in den Text des Gesetzes aufzunehmen, um dadurch die discretionäre Ausübung des durch dieses Gesetz geregelten Stückes der öffentlichen Gewalt von vornherein soviel als möglich zu verringern. Wie großer Spielraum aber noch immer der scharfsinnigen und souveränen Interpretation der Gesetze durch den Richter übrigbleibt, davon weiß wohl jeder Kenner des englischen Rechtslebens genügend viele Beispiele anzuführen. Man muß sich hierbei überhaupt vor Augen halten, daß das Wesen des „formellen Gesetzes“ in England, daß die englische Vorstellung vom Begriff der Parlamentsacte grundverschieden ist von den auf dem Continente herrschenden Gesetzesbegriffen. „Wenn man den Inhalt des Statute Book analysiert, so wird man finden, daß die Zahl der Gesetze, welche Regeln oder Prinzipien des Common Law verändern, außerordentlich gering ist und daß der Zweck des bei weitem größeren Teiles derselben der ist, irgend eine Änderung in dem Verwaltungsmechanismus des Landes zu bewerkstelligen¹.“ Nicht Feststellung weittragender rechtlicher Grundsätze, Statuierung großer juristischer Dogmen bildet also die Aufgabe der englischen Gesetzgebung, sondern die unablässige Decretierung von Verwaltungsverordnungen, Schaffung von administrativen Einrichtungen, Befriedigung der stets veränderlichen sozialen Bedürfnisse durch unzählige legislative Einzelabänderungen des bestehenden Rechtes².

¹ Ilbert, Legislative Methods and Forms, p. 239.

² Treffend weist Sir Courtenay Ilbert an der bezeichneten Stelle auf die Aufgaben hin, die sich dergestalt für den englischen Legislator ergeben. „Der mit der Aufgabe des Entwurfs von Bills beauftragte Jurist muß folgende Punkte“, sagt Ilbert, „vor allem im Auge haben: Welche Befugnisse und Pflichten existieren bereits hinsichtlich des betrachteten Zweckes? Von wem werden sie geübt? Was ist die geeignete Localverwaltungsbehörde, welches ist die entsprechende Zentralbehörde? Wie sollen die Beziehungen zwischen diesen geregelt sein? Welche Art und welches Maß von Einmischung in öffentliches oder privates Recht, sei es durch die Local- oder durch die Zentralbehörde, wird von der öffentlichen Meinung in diesem Falle geduldet werden? Wie ist das not-

Von großer Bedeutung für das Parlamentsverfahren ist nun ferner die Einteilung der Bills nach ihrem Gesamtcharakter in Public und Private Bills. Diese Einteilung betrifft zunächst ausschließlich die Form des Verfahrens, nach welchem eine Bill im Unterhause beraten werden soll. In bezug auf die Anordnung des Textes unterscheidet sich die Private von der Public Bill nur dadurch, daß bei ihr die Preamble auch gegenwärtig noch einen obligatorischen Bestandteil bildet und daß die Bill an und für sich noch immer formell durch Petition an das Haus gebracht werden muß.

Bekanntlich bezeichnen diese beiden Classen von Bills die beiden großen Richtungen, welche die legislative Tätigkeit des Parlamentes nehmen kann, indem sie entweder darauf gerichtet ist, einen Public General Act zu erzeugen, d. h. ein allgemeines, dem Jus generale publicum angehöriges Gesetz, oder eine Spezialnorm, ein in Form eines Gesetzes geschaffenes Jus particulare, zu begründen. Soweit nicht über diesen Punkt schon in der geschichtlichen Darlegung die notwendigen einfachsten Aufklärungen gegeben worden sind, wird das Wesen der Private Bills noch im Zusammenhange mit dem besonderen, für sie bestehenden Verfahren im elften Abschnitt zur Darstellung gelangen. Hier hat uns vor allem nur zu beschäftigen, inwieweit ein Unterschied zwischen Public Bills und Private Bills formell besteht und inwiefern sich derselbe im allgemeinen für das Verfahren geltend macht¹.

Es hat niemals eine juristisch formulierte, scharfe Unterscheidung dieser beiden Classen von Gesetzentwürfen gegeben und es gibt eine solche auch in der Gegenwart nicht. Im allgemeinen muß man sich damit begnügen, zu sagen, daß eine Private Bill eben auf Grund einer Petition der Person oder der Personen entsteht, in deren besonderem Interesse die Gesetzgebung um Feststellung von Rechtsnormen und Befugnissen

wendige Geld zu beschaffen? Wie ist die geplante Veränderung so einzuführen, daß sie am wenigsten bestehende Rechte und Interessen berührt und die geringste Reibung mit dem bestehenden Verwaltungsapparat verursacht?“

¹ Über die Zahl der im 19. Jahrhundert im Unterhause eingebrachten und erledigten Public Bills sowie der Private Bills vgl. die statistischen Tabellen im Anhang.

ersucht wird, während eine Public Bill als eine Maßregel des staatlichen Lebens in das Parlament eingeführt wird, an der die Gesamtheit interessiert ist und die aus dem Antrag eines oder mehrerer Mitglieder des Hauses hervorgeht. Somit ist im wesentlichen die Unterscheidung zwischen diesen beiden Classen vor allem auf die rein äußerlichen Momente der Einbringung und des an diese Einbringung jeweils geknüpften besonderen Verfahrens begründet¹. In der Praxis fällt natürlich diese Unterscheidung trotz des Fehlens einer bestimmten juristischen Richtschnur außerordentlich leicht. In dem notwendigerweise vorhandenen Grenzgebiete, d. h. in betreff solcher Gesetzentwürfe, die zwar zum großen Teile private individuelle Interessen normieren, dennoch aber aus diesem oder jenem Grunde auch öffentliche, allgemein staatliche Bedeutung besitzen, besteht ein aus beiden Verfahrensarten gemischtes drittes Verfahren und solche Bills werden daher als eine dritte Art von Gesetzentwürfen, als die sogenannten Hybrid Bills, besonders classificiert. Es sind dies Gesetzentwürfe, die sowohl nach dem Private Bill-Verfahren wie nach der allgemeinen Geschäftsordnung für Public Bills zur Beratung und Durchführung gelangen.

Nicht zu verwechseln mit diesen hier angeführten Classen von Bills ist die Einteilung der Gesetze, aus welchen sich das englische Statute Book zusammensetzt. Seit 1868 unterscheidet das englische Statute Book drei Classen von Gesetzen: 1. Public General Statutes; 2. Local Acts; 3. Private or Personal Acts. Die erste Classe umfaßt alle für England, Schottland oder Irland, sei es einzeln oder gemeinsam geltenden öffentlichen Gesetze sowie die für die Colonien erlassenen Acten. Unter Local Act versteht man alle vom Parlament für eine bestimmte Örtlichkeit (Stadt, Kirchspiel, District) erlassenen legislativen Verfügungen. Die dritte Classe, die der Private Acts, enthält die Reihe der in Gesetzesform erlassenen Verfügungen des Parlamentes, die die Rechte oder den Status einer einzelnen Person betreffen (Naturalisation, Ehescheidung). Wenn man

¹ Im Zweifelsfalle entscheidet der Speaker. Vgl. Entscheidung bei Hansard (102) p. 975 d. J. 1902: Question as to whether a bill should be introduced as a public Bill or a private Bill matter for Mr. Speaker to decide and not the House.

nun im gewöhnlichen Sprachgebrauch von Private Acts spricht, so denkt man dabei fast immer an die Local Acts und vernachlässigt jene dritte Classe von Gesetzen, die gerade im technischen Sinne so heisst. Das umsomehr, als „Private Acts“ die einzigen Gesetze sind, die nicht gedruckt, daher auch nicht veröffentlicht werden, bei denen die Kenntnis der Gerichte also nicht vorausgesetzt wird.

Setzt man nun diese Classen in Beziehung zu der Einteilung der Arten des Verfahrens mit Bills, so ergibt sich, dass die erste Classe vollständig der Public Bill Procedure, die dritte ausnahmslos der Private Bill Procedure unterliegt. Die zweite Classe aber enthält nebst der weitaus grösseren Zahl von der Private Bill Legislation angehörigen Acts auch eine grössere Anzahl von Gesetzen, die als Public Bills eingebracht und beraten werden, wie z. B. Provisional Orders Confirmation Bills¹. Wir sehen also, dass die Einteilungen der Gesetze und der Bills einander nicht vollständig decken².

Geschichtliches.

I. Die Geschichte der parlamentarischen Formen.

Auf keinem der Teilgebiete des englischen Parlamentsverfahrens hat sich eine so geringe Veränderung im Laufe des 19. Jahrhunderts vollzogen wie auf dem der elementaren Formen des Verfahrens. Motion, Amendment, Question und Division erscheinen schon im 16. und vollends im 17. Jahrhundert in allen wesentlichen Stücken in ihrer bis zur Gegenwart festgehaltenen Gestalt. Das lehren die Verhandlungen, wie sie sich in den Journalen des Hauses sowie in der Sammlung von D'Ewes präsentieren, und vollends ergibt sich das aus der Darstellung, die Scobell, der sorgfältigste Berichterstatter, von der Praxis seiner Zeit gibt³. Es heisst

¹ Diese würden allerdings im Falle der angemeldeten Opposition als Private Bills beraten werden.

² Vgl. hierüber die genauen Darlegungen bei Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, p. 26—38 und meine Ausführungen in *Grünhuts Zeitschrift f. priv. u. öffentliches Recht*, Bd. XXX. p. 754 u. 755. — Über die Technik legislatorischer Arbeit: vgl. auch das 10. Kapitel in Bentham's *Essay on Polit. Tactics: Of the drawing up of Laws*.

³ Die weitaus überwiegende Form des Verfahrens in den Parlamenten der Königin Elisabeth ist die Bill gewesen. Wohl kommen auch Motions vor, durch die geradeso wie heutzutage grosse politische Fragen zur Erörterung gestellt werden. So heisst es z. B. zum 6. Februar 1563:

dasselbst: „Wenn ein Antrag gestellt ist, so darf er nicht zur Frage (Question) vorgelegt werden, ehe er nicht debattiert worden oder wenigstens durch einen oder mehrere sich erhebende Abgeordnete unterstützt worden ist. Wenn ein Antrag gestellt wurde, mufs die Sache durch eine Question erledigt oder durch einhellige Zustimmung des Hauses fallen gelassen werden, ehe eine andere beginnen darf“¹. Die Formulierung der Question oblag in alter Zeit dem Speaker. „Es war die alte Praxis,“ berichtet Hatsell, „dafs der Speaker die allgemeine Ansicht des Hauses aus der Debatte erfasse, um die Frage zu formulieren, über die er dann die Meinung des Hauses einholt“². Und auch Scobell berichtet: „After some time spent in the debate, the Speaker collecting the sense of the House upon the debate, is to reduce the same into a question, which he is to propound.“ Aber Hatsell berichtet auch, dafs diese Praxis längst aufgegeben ist und dafs an ihre Stelle die schriftliche Überreichung des Antrages an den Speaker sich eingebürgert hat.

Auch in betreff der Amendements besteht schon die wohlbekannte feste Ordnung. „Ohne allgemeine Zustimmung kann auch kein Teil der vorgelegten Question fallengelassen werden und selbst dann nicht, wenn sich die Debatte gegen einen solchen richtet; ebenso mufs, sobald ein Abgeordneter sich erhebt, bevor die Frage ohne jenen bestrittenen Teil zur Abstimmung vorgelegt wird, und wünscht, dafs irgendein Wort oder irgendein Paragraph in der Question stehen bleibe, vorerst der Beschluß darüber eingeholt werden“³.

Das Amendement wird im 16. und 17. Jahrhundert auch häufig noch Proviso genannt und führt seine Entstehung auf die einschränkenden Bedingungen (Provisoes) zurück, die die Krone den Petitionen bei deren Bewilligung hinzufügte. Seit Ausbildung der Form der Bill fand das Proviso seine häufigste Anwendung zur Bezeichnung der Abänderungen, welche die Lords an den von den Commons hinaufgesendeten

„A motion was made by Mr. Winter, that the House would regard the Navy-Bill.“ So wird 1566 die Frage der Verheiratung der Königin durch Motion aufs Tapet gebracht (D'Ewes, p. 128). In derselben Session heifst es: „Paul Wentworth by way of Motion desired to know whether the Queen's command and inhibition, that they should no longer dispute of the matter of succession were not against the liberties of the House“ (D'Ewes, p. 128). Andere Beispiele für Motions ib. p. 167 (1571), p. 220, 678, 685 usw.

¹ Scobell, p. 21. Vgl. Journals of the H. of C., I. p. 28. Juni 1604 und 4. Dezember 1640: „Ordered that if the business in agitation be ended, no new motion of any new matter shall be made without the leave of the House.“ Ferner: „Ordered that nothing pass out of the House without the question and that no order be made without a question affirmative and negative.“ (1614, House of Commons Journals, I. p. 464.)

² Hatsell, Precedents II. p. 105.

³ Scobell, p. 22.

Bills vornahmen. Solche Abänderungen des Oberhauses wurden gewöhnlich in Gestalt von Anhängen (Riders), die als Annex der Bill zugefügt wurden, an das Unterhaus gebracht. Man unterschied in Elisabeths Zeit zwischen Provisoes in eigentlichem Sinne, d. h. solchen Veränderungen, die selbständig neue Dinge in die Substanz einer Bill einführen, und eigentlichen Amendements, Verbesserungen des vorliegenden Textes¹. Im übrigen sind sowohl Provisoes wie Amendements zu jener Zeit auch im Unterhause längst in voller Übung².

Über die Prozedur der Fragestellung und Abstimmung berichtet Scobell: „Jede Question ist zuerst positiv vorzulegen, also derart: soviele der Meinung sind, dafs . . (und nun folgen die Worte der Question), sagen Ja; und dann in negativer Form: soviele als der gegenteiligen Meinung sind, sagen Nein, worauf jedes Mitglied auf diese Frage die eine oder die andere Antwort erteilen soll. Der Speaker hat sodann seine Ansicht kundzugeben, ob die „Yeas“ oder die „Noes“ die Mehrheit haben, was dann als Urteil des Hauses gilt. Wenn sich aber irgend ein Mitglied erhebt, bevor ein neuer Antrag an die Reihe kommt, und erklärt, dafs er entgegen der Ansicht des Speaker meine, dafs die „Yeas“ oder die „Noes“ die Mehrheit haben, je nachdem eben der Fall liegt, so mufs der Speaker anordnen, dafs das Haus sich teile (divide) und zugleich erklären, ob die „Ja“ oder die „Nein“ hinauszugehen hätten“³.

Die Abstimmung fand nun in der Weise statt, dafs die eine der beiden Parteien den Saal verlies und beim Wiedereintritt gezählt wurde, während gleichzeitig auch die Stärke der im Saale verbleibenden Gegenpartei festgestellt wurde. Der Speaker hat die beiden Zählerpaare zu ernennen, die einen Stab in den Händen tragen (offenbar zum Zwecke des Einkerbens der Zahlen)⁴. Diese Prozedur der Division scheint in jener Epoche immerhin noch als etwas Selteneres und Wichtiges angesehen worden zu sein, wengleich die Beispiele dafür sich von Parlament zu Parlament stetig mehren⁵. Die geschilderte Prozedur scheint vielen Abgeordneten unbequem genug gewesen zu sein und es entstand daher wiederholt die Frage, ob die Ja- oder die Nein-Sager zum Zwecke der Zählung den Saal zu verlassen hätten. Die Frage mufs in alter Zeit auch praktisch nicht ganz unwichtig gewesen sein. Denn, wie einmal im Unterhause festgestellt wurde, pflegte diejenige Partei an Stimmen zu verlieren, die hinausgehen mufste, weil so manche Mitglieder den Saal nicht gerne verliesen aus Furcht, ihren Sitz einzubüfsen⁶. Auch

¹ Vgl. die interessante Debatte hierüber im Parlamente von 1597, D'Ewes, p. 576.

² Näheres über die Amendements wird besser im Kapitel über die Bills gegeben, denn diese ganze Praxis ist im Unterhause eigentlich im Zusammenhange mit dieser Form entwickelt worden.

³ Scobell, p. 24.

⁴ Scobell, p. 26.

⁵ Vgl. D'Ewes, Journals p. 134, 573, 626, 662, 667 usw.

⁶ D'Ewes, Journals p. 675.

ist es öfter vorgekommen, dafs während der Vornahme der Division Versuche gemacht wurden, Mitglieder, die hinausgehen wollten, zum Dableiben zu bewegen, ja selbst mit Gewalt zurückzuhalten¹. Wegen dieser Schwierigkeiten hatte sich nun ein bestimmter Grundsatz darüber ausgebildet, welche Partei verpflichtet sei, hinauszugehen. Scobell teilt folgendes mit: „Bei der Division des Hauses müssen jene fortgehen, die dafür sind, dafs von den bestehenden Orders des Hauses abgewichen oder gegen sie vorgegangen werde, wie z. B. dafs eine Question nicht vorgelegt werden soll oder jetzt nicht vorgelegt werden soll (da es doch der gewöhnliche Verlauf im Hause ist, dafs nach einer Debatte dieselbe durch eine Question beschlossen wird), oder diejenigen, die gegen eine bestimmte Order, die das Haus ausgesprochen hat, sich wenden oder für die Bewilligung einer neuen Sache sind, wie z. B. der Lesung einer Petition oder Bill oder der Anordnung der Ausschufsberatung usw.“².

Bei Hatsell finden wir nun dieses Prinzip zu einer ganz weitläufigen, von ihm mit größter Genauigkeit dargestellten Casuistik entwickelt. Schliesslich mufs aber auch Hatsell selbst zugeben, dafs er die rationellen Gründe, warum einmal die Ja-Sager, das anderemal die Ablehnenden hinausgehen müssen, nicht verstehe³. So gilt z. B. die Annahme einer Petition als Einführung einer „new matter“, daher die „Yeas“ hinausgehen müssen; wenn aber der Antrag gestellt ist, jemanden zum Vorsitzenden eines Committee zu machen, gehen die „Noes“ hinaus. Denn es gelte der Grundsatz, dafs jeder Abgeordnete zu solchem Amte befähigt sei, daher die Nein-Sager sich gegen etwas Bestehendes aussprechen! usw. Diese alte Prozedur der Division wurde erst mit der Erbauung des neuen Parlamentspalastes im 19. Jahrhundert aufgegeben und die gegenwärtige eingeführt. Wohl aber ist schon bei Hatsell das ganze auch heute noch bestehende Gewohnheitsrecht in betreff aller übrigen Rechts-

¹ So wird eine wichtige Abstimmung in kirchenpolitischen Fragen in der Sitzung vom 13. März 1601, wobei 106 gegen 105 Stimmen standen, heftig bestritten und es wird beklagt, dafs ein Abgeordneter, der seinem Gewissen entsprechend mit den „Noes“ hinausgehen wollte, von einem anderen Abgeordneten zurückgehalten wurde, worauf Sir Walter Raleigh sich äufserte: „Das sei eine geringfügige Sache, jemanden beim Ärmel zurückzuhalten; das habe er selbst oft getan.“ Darob erhob sich großer Tumult im Hause. Man wollte Raleigh vor die Barre zitieren und es gelang erst Cecil, durch eine kluge Rede das Haus zu beschwichtigen. Siehe D'Ewes, p. 683 und 684.

² Dieses Prinzip wird übrigens schon im Parlamente von 1597 als den ancient Orders of the House entsprechend bezeichnet (D'Ewes, p. 573). Vgl. ferner Beschlufs vom 10. Dezember 1640: „It was declared for a constant rule, those that give their Votes for preservation of the Orders of the House, should stay in, and those who give their votes otherwise to the introducing any new matter or for any alternation, should go forth.“

³ Precedents, II. p. 197.

fragen der Abstimmung vollständig entwickelt und festgestellt. So vor allem die Pflicht jedes Abgeordneten, der zur Zeit der Schließung der Türen sich im Hause befindet, abzustimmen, ferner der Grundsatz, daß, wenn jemand irrtümlich sich auf eine oder die andere Seite begibt, seine äußere Handlung für die Abstimmung als entscheidend gelte.

II. Zur Geschichte des Majoritätsprinzips.

Im Anschlusse an die eben behandelten äußerlichen Erscheinungen knüpft sich von selbst eine rechtsgeschichtliche Frage von großer innerer Bedeutung an. Die ganze Prozedur der Abstimmung und Division beruht von den ältesten Quellenzeugnissen an, die sie uns schildern, auf der gar nicht in Frage kommenden Anschauung, daß „das Urteil des Hauses“ durch die in der Abstimmung hervorkommende Mehrheit gegeben werde. Man möchte nun die Frage erheben: Wann ist diese Anschauung hervorgekommen? Seit wann gilt es als selbstverständlicher und unumstößlicher Grundsatz, daß der Wille der Mehrheit des Unterhauses den Willen des ganzen Hauses und damit auch des Landes repräsentiert? Wenn ein deutscher Staatsrechtslehrer einmal sagt: „Die Geschichte des Majoritätsprinzips ist noch nicht geschrieben“, so gilt das auch von der speziellen Geschichte der Majorität im englischen Unterhause. So fest das Mehrheitsprinzip seit Jahrhunderten vor uns steht, so dunkel ist der Ursprung dieses Grundprinzipes der modernen Repräsentativverfassung, das mit der constitutionellen Theorie allerwärts auf dem europäischen, amerikanischen und australischen Continent rezipiert und als die feste Grundlage des Parlamentarismus anerkannt worden ist. Mehr denn je scheint es in unserer Zeit, die das Prinzip des Minoritätenschutzes immer mehr anerkennt, von besonderer Wichtigkeit, über das Wesen des Majoritätsprinzipes Klarheit zu erlangen; und so dürfte man a priori hoffen, über seine Entstehung im Vaterlande des modernen Parlamentarismus einigen Aufschluß zu finden.

Wie wir nun sogleich sehen werden, ist die Ausbildung des Grundsatzes der Mehrheitsentscheidung im Unterhause relativ frühzeitig erfolgt. Das ist umso bemerkenswerter, als in dem ältesten Repräsentativorgan des englischen Rechts- und Staatslebens, in der Jury, ganz im Gegenteil hiezu dieses Prinzip bis zum heutigen Tage nicht durchgedrungen ist. F. W. Maitland hat in seiner meisterhaften Weise endgültig klargestellt, aus welchen Gründen das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit der Jury sich in England trotz zeitweiliger Schwankungen am Beginn der Entwicklung dennoch früh endgültig festgesetzt hat¹. Als eines der in Betracht kommenden Momente führt Maitland an, daß der Wahrspruch der Geschworenen von Anfang an ein genossenschaftliches communales Element enthalten habe, daß er als das Verdictum of the Country aufgefaßt wird und daß in der Zeit der Ausbildung der Jury in England das Dogma von der Entscheidung durch die Majorität noch

¹ Pollock and Maitland, History of English Law, II. p. 621—626.

nicht Aufnahme gefunden hatte. Vielmehr lag der englischen Auffassung hier der germanische Gedanken zugrunde, wonach die Willensbildung einer Körperschaft immer einstimmig erfolgen muß, weil die Minderheit der Mehrheit nachgibt, ihr Wille sich dem der Majorität conformiert¹.

Gierke hat nun in den beiden Abschnitten seines „Genossenschaftsrechtes“ über die Corporationstheorie des *Corpus juris civilis* und über die der Canonisten — zwei der bewunderungswürdigsten Kapitel dieses größten Werkes moderner rechtsgeschichtlicher Forschung — nachgewiesen, daß das Majoritätsprinzip als Grundlage der Corporationsbeschlüsse im römischen Recht auf streng publicistischer Grundlage ruht, daß ferner das canonische Recht diese Lehre in eigentümlich spiritualistischer Weise ausgebildet und dabei die im älteren *Jus canonicum* vorhandenen Spuren jenes germanischen Rechtsgedankens der Einstimmigkeit ausgemerzt hat. Das canonische Recht hat nämlich die Lehre von dem Erfordernis der Sanioritas des Corporationsbeschlusses geschaffen und sie mit der römischen Doctrin dadurch in Verbindung gesetzt, daß eine Vermutung für das Vorhandensein der Sanioritas im Falle der Mehrheit aufgestellt wird². Daß auch diese Doctrinen auf die Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen im englischen Grafschaftsgericht des 12. und 13. Jahrhunderts nicht ganz einflußlos geblieben sind, hat Maitland nachgewiesen³.

Nichts liegt nun näher als der Gedanke, daß diese durch das canonische Recht vermittelten Anschauungen vom Majoritätsprinzip gerade infolge der Stellung des Chancellor und der hohen Beamten zum canonischen Recht frühzeitig auch eine gewisse verfassungsrechtliche Bedeutung gewonnen haben. Untersucht man nun die ältesten Quellennachrichten über die Anwendung des Majoritätsprinzips auf staatsrechtlichem Gebiete, so stellen sich folgende Ergebnisse heraus.

Als älteste Urkunde sind hier die sogenannten *Articuli Baronum* von 1215 anzuführen, jenes Document, das die Grundlage bildet für die *Magna Charta*. Darin heißt es in dem Absatz, der die Bildung eines aus 25 Baronen bestehenden Ausschusses zur Sicherung des Friedens und der Freiheiten betrifft, folgendermaßen⁴: „*In omnibus autem, quae istis XXV baronibus committuntur exsequenda, si forte ipsi XXV praesentes fuerint et inter se super re aliqua discordaverint, vel aliqui ex eis vocati nolint vel nequeant interesse, ratum habebitur et firmum, quod major pars ex eis providerit vel praeceperit, ac si omnes XXV in hoc con-*

¹ So auch Gierke, *Deutsches Genossenschaftsrecht*, 3. Band p. 323: „Während im älteren canonischen Recht vielfach Spuren davon begegnen, daß das Majoritätsprinzip im Sinne des germanischen Rechtes aufgefaßt und also nur als ein Mittel betrachtet wurde, durch die der Minderheit auferlegte Zustimmungspflicht zu der an sich erforderlichen Einstimmigkeit zu gelangen, führt die ausgebildete canonistische Theorie die Geltung des Majoritätsprinzips auf eine juristische Fiction zurück.“

² Gierke, ebendasselbst 3. Band p. 152—157, 323—330.

³ Pollock and Maitland, *History of English Law*, I. p. 552.

⁴ Stubbs, *Select Charters*, p. 295 und 296.

sensissent.“ In der Magna Charta selbst heisst es an der entsprechenden Stelle¹: „In omnibus autem, quae istis viginti quinque baronibus committuntur exsequenda, si forte ipsi viginti quinque praesentes fuerint et inter se super re aliqua discordaverint, vel aliqui ex eis summoniti nolint vel nequeant interesse, ratum habeatur et firmum, quod major pars eorum, qui praesentes fuerint, providerit vel praeceperit, ac si omnes viginti quinque in hoc consensissent; et praedicti viginti quinque jurent quod omnia antedicta fideliter observabunt, et pro tot posse suo facient observari.“ Charakteristischerweise fehlt jede Hinweisung auf die Mehrheitsentscheidung bei den gleichzeitigen Urkunden über Wahlen. So heisst es in den ältesten Stadturkunden, denen von Northampton und Lincoln (a. 1200) folgendermassen²: „Volumus etiam quod in eodem burgo per commune consilium villatae eligantur quattuor de legalioribus et discretioribus de burgo.“ So enthalten die Writs of Summons zur Wahl ins Unterhaus weder damals noch später einen Hinweis auf die Erwählung der Abgeordneten durch Entscheidung der Mehrheit. Dagegen finden wir in den Provisions of Oxford, die ähnlich wie die Articuli Baronum die Organisation der Regierungsgewalt versuchen, ausdrückliche Anerkennung des Majoritätsprinzips zur Bildung des Corporationswillens. Es heisst daselbst unter dem Titel „Ceo jura le Chanceler de Engleterre“³ folgendermassen: „Ke il ne enselera . . . ne de eschaetes, sanz le assentement del grant conseil u de la greinure partie: ne ke il ne enselera ren ke seit encontre le ordinement, ke est fet et serra a fere par les vint et quatre, u par la greinure partie.“ Ebenso bei der Bestimmung betreffs der Wahl zum Conseil du roi aus den 24 Baronen: „E ces quatre unt poer a eslire le conseil le rei, et quant il unt eslu, il les umstrunt as vint et quatre; et la u la greinure partie de ces assente seit tenu.“ Im Titel „Des parlemenz, quanz serrunt tenuz . . .“ heisst es in betreff der Wahl der Mitglieder des Council durch die Regentschaft der Vierundzwanzig: „E serrunt cunfermez par les avant dit XXIV u par la greinure partie de els.“ Und von diesen Councillors heisst es dann schliesslich: „E si il ne poent tuz estre, ceo ke la greinure partie fra, serra ferm et estable.“

Aus diesen Zeugnissen ergibt sich klar, dass für die Entscheidung des Magnum Concilium der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung längst feststand, ehe noch Vertreter der Städte und Grafschaften regelmässig zum Parliamentum im Verein mit dem Magnum Concilium herangezogen worden sind. Somit liegt der Schlufs nahe, dass von dem älteren und höheren Organ jene Grundregel zwanglos und ohne Widerstand auf das jüngere Unterhaus übergegangen sein muss. Wie schon an einer anderen Stelle auseinandergesetzt wurde, ist die Erscheinung regelmässiger Opposition ein relativ sehr spätes Product der parlamentarischen Entwicklung. Das Unterhaus des Mittelalters war eine sowohl sozial wie

¹ Select Charters, p. 305.

² Select Charters, p. 311.

³ Select Charters, p. 389.

individuell wenig differenzierte Versammlung. So wird es für den gewöhnlichen Lauf der Dinge keine großen praktischen Schwierigkeiten gemacht haben, an der germanischen Vorstellung festzuhalten, wonach alle Beschlüsse durch Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit als einstimmiger Wille der Corporation erscheinen. Sobald wir dann die Verhandlungen des Hauses genau verfolgen können, steht das Majoritätsprinzip längst unbestritten fest und wird auch nie mehr in Frage gestellt. So sagt Hooker¹: „If the whole house or the more part do affirm and allow the bill, then the same is to be sent to the higher house.“ Und bei Sir Thomas Smith: „The more part of them that be present, only makes the consent or dissent.“ Zweifellos ist von allem Anfang an die Notwendigkeit des Majoritätsprinzips instinctiv erkannt worden und es bedurfte erst einer langen Entwicklung und politischen Differenzierung der Nation, der Ausbildung tiefer, unüberbrückbarer Gegensätze, um die Erkenntnis zu zeitigen, daß auch das Majoritätsprinzip an besondere Voraussetzungen geknüpft ist, bei deren Fehlen seine schweren Mängel klar hervortreten. Noch bis in unsere Tage hinein finden sich übrigens im englischen Parlamentarismus Spuren der alten Auffassung, daß Mehrheitsentscheidungen durch Unterordnung der Minderheit zu einstimmigen Willenserklärungen des Hauses werden. So, wenn Gladstone in den Debatten über die Reform der Geschäftsordnung von 1887 als Hauptgrund der Schwierigkeiten die Erscheinung bezeichnet, „daß der einzelne Abgeordnete nicht mehr wie früher jenen hohen Grad von Respect, Verehrung, ja — man möchte geradezu sagen — von Ehrfurcht vor dem offenkundigen allgemeinen Willen des Hauses besitzt, der in meiner Jugend so allgemein war“². Treffend weist einer der bedeutenden staatsrechtlichen Theoretiker Englands im 19. Jahrhundert, selbst ein Repräsentant des klassischen Parlamentarismus, Sir George Cornewall Lewis, darauf hin, daß Entscheidung durch die Mehrheit eines Beratungskörpers einer Entscheidungsschlacht zwischen zwei Heeren gleiche, nur daß hier an physische, dort an moralische Kräfteverhältnisse appelliert wird³. Immer liegt im letzten Grunde ein Element der Herrschaft in einer körperchaftlichen Entscheidung, die die dissentierende Minderheit mit Rechtszwang bindet. Gerade diese Ingredienz der Herrschaft ist es aber, was Entscheidungen und Willensacte von Individuen wie von Personenmehrheiten erst zu spezifisch staatlichen Acten macht: nur eine schwächliche, dem Leben abgewendete Staatsphilosophie vermöchte das zu verkennen oder gar zu leugnen. Im tiefsten Grunde liegt aber das Wesen des modernen Staates darin, diese Herrschaft immer mehr zu einem mittelbaren Acte der Beherrschten zu machen, die Regierung zu einer Selbstregierung der Nationen zu gestalten.

¹ Mountmorres, p. 119.

² Vgl. Hansard, 1887 (311) p. 286.

³ Cornewall Lewis, *The Influence of Authority in Matters of Opinion*, p. 149.

Achter Abschnitt.

Der Geschäftsgang im Unterhause.

Erstes Kapitel.

Allgemeine Übersicht.

Nachdem in den vorstehenden Abschnitten die Arbeitsorganisation des Unterhauses, die verschiedenen Formen parlamentarischer Tätigkeit dargestellt worden sind, gelangen wir nunmehr zu dem Mittelpunkte des ganzen Systems des parlamentarischen Verfahrens: zu den Normen und Einrichtungen, die den Geschäftsgang als Ganzes wie in seinen Teilen regeln. Hier bedarf es nun zunächst einiger einleitender allgemeiner Bemerkungen.

Die Anwendung der vorstehend geschilderten Formen und Mittel parlamentarischer Tätigkeit durch die zum Handeln in einer parlamentarischen Körperschaft berechtigten Factoren — und das sind die Abgeordneten auf der einen, die Staatsregierung auf der anderen Seite — zum Zwecke der von ihnen verfolgten gesetzgeberischen, administrativen und politischen Interessen macht die Summe der Parlamentsgeschäfte aus. Von vornherein ist es nun klar, daß solche Anwendung der bestehenden Formen notwendigerweise selbst wieder einer bestimmten Ordnung, einer Reihung und Regel unterworfen sein muß. Denn man braucht sich bloß daran zu erinnern, daß prinzipiell der Regierung und den Abgeordneten ein gleiches Maß der Initiative, ersterer oft noch ein besonderes Mehr hiervon zusteht, um darüber im klaren zu sein, daß in jedem Parlamente sogleich ein förmliches Chaos eintreten müßte, wenn nicht eine bestimmte Ordnung gesetzt wäre, durch die jedem einzelnen Parlamentsgeschäft

von seiner Entstehung an bis zu seiner Erledigung bestimmte Rangordnung und ein bestimmtes Ausmaß von Zeit für seine Behandlung angewiesen würde. Diese Regelung des Geschäftsganges muß aber nach der Natur der Parlamentsgeschäfte nach mehreren Richtungen erfolgen. Einmal muß oder soll wenigstens eine gewisse Aufteilung des ganzen, regelmäßig sich wiederholenden Parlamentsgeschäftes auf die gesamte Session erfolgen; zweitens muß dafür gesorgt werden, daß für jede einzelne Sitzung eine Ordnung dahin wirkt, daß einzelne regelmäßig wiederkehrende Mittel parlamentarischer Tätigkeit auf jeden Fall ungehindert durch andere Geschäfte frei angewendet werden können. Darunter ist die ganze Reihe jener parlamentarischen Handlungen zu verstehen, die insgesamt, mag sich auch eine materielle, legislative oder politische Wirkung an sie knüpfen, doch an sich vor allem den ausschließlich formellen Charakter zeigen: wie z. B. Anmeldungen von Anträgen, Vorlegung von Berichten, Interpellationen, Besprechungen des Geschäftsganges selbst usw. Diesen stehen jene parlamentarischen Geschäfte gegenüber, die sich in den Formen „Antrag“ und „Gesetzentwurf“ erschöpfen und die ganze Summe materieller parlamentarischer Tätigkeit ausmachen.

Hiermit ist aber das dritte und wichtigste Problem bezeichnet, das jede Regelung des Geschäftsganges lösen muß. Es ist dies das Problem der Festsetzung der „Tagesordnung“, wie es im Sprachgebrauche des continentalen Staats- und Parlamentsrechtes genannt wird. Unter „Tagesordnung“ versteht man danach jenes besondere Stück des Arbeitsprogrammes der Sitzung eines Parlamentes, das die materiellen Parlamentsgeschäfte, d. h. den eigentlichen, regelmäßig staatlichen Zwecken dienenden Beratungsgegenstand oder die mehreren dieser Art zusammenfaßt, seien es nun Anträge, Gesetzentwürfe, sei es das Jahresbudget oder ein sonstiger Voranschlag¹. Im normalen Verlaufe machen die dem Parlamente gestellten legislatorischen

¹ Dies sind natürlich nur die Hauptfälle. An und für sich kann jede parlamentarische Action zum Gegenstande der Tagesordnung werden, so: Entscheidungen in Wahlprüfungsangelegenheiten, Erteilung von Zensuren an Abgeordnete, Beschlufsfassung über Berichte von Untersuchungsausschüssen und anderes mehr. Alles dies kann „auf die Tagesordnung gesetzt“ werden und damit als der eigentliche Beratungsgegenstand

Aufgaben regelmässig den überwiegenden, wenn auch keineswegs ausschliesslichen Gegenstand der Tagesordnung aus. Die Tagesordnung als Ganzes aber ist jederzeit selbstverständlich der Inbegriff des für eine Sitzung gegebenen festen Arbeitsprogrammes und ihm soll selbstverständlich regelmässig der grösste Teil der Sitzungsdauer und Beratung gewidmet sein.

Es ist nun klar, dass auf dem engeren Felde der „Tagesordnung“ der Wettbewerb der zur Initiative im Parlamente berechtigten Factoren sich mit besonderer Kraft äussern muss. Damit ist um so mehr die Notwendigkeit gegeben, spezielle Vorschriften zu setzen, durch welche die Festsetzung der Tagesordnung, d. h. also die Auswahl der Gegenstände, die in der jeweiligen Sitzung als materielles Parlamentsgeschäft anzusehen und zu behandeln sind, beherrscht wird.

Doch es bedarf noch einer weiteren Erwägung, um vollständig zu erkennen, worin die Bedeutung des hier vorliegenden Problems gelegen ist, eine Bedeutung, die unter gewissen Voraussetzungen die „Festsetzung der Tagesordnung“ in den Mittelpunkt des ganzen Problems der Geschäftsordnung rückt.

Der Beruf eines Parlamentes ist gleichsam, rein schematisch betrachtet, Bildung des einheitlichen Willens einer Vielheit von Personen in bezug auf eine zunächst gleichberechtigt auftretende Masse von Anträgen und Vorlagen, deren endgültiger Inhalt durch die Beratung und Schlussfassung der Mitglieder des Hauses geschaffen werden soll. Eine solche Aufgabe ist ganz allgemein genommen nichts Singuläres im sozialen und staatlichen Leben. Es gibt eine grosse Zahl von collegialen Körperschaften, deren Aufgabe gleichartiger oder mindestens sehr ähnlicher Natur ist: collegiale Behörden aller Art, Ämter, Vereinsvorstände, Handelskammern, Steuereinschätzungscommissionen usw. Solche Organe oder Körperschaften sind dann gleichfalls genötigt, das Material, das ihnen für ihre Willensbildung von aussenher zuffliesst, nach gewissen Gesichtspunkten zu gruppieren und für dessen Erledigung eine Rang-

bezeichnet sein. Immer aber wird dies die Ausnahme bilden. Im normalen Verlaufe werden substantielle Anträge, die eine bestimmte Action der Regierung zum Gegenstande haben, Budgetvorlagen und Gesetzentwürfe, das Wesen der Tagesordnung ausmachen.

ordnung, einen bestimmten Geschäftsgang festzusetzen. Tatsächlich finden sich denn auch bei diesen Organen fast immer Geschäftsordnungen, Vorschriften für die Behandlung der Geschäfte und wie sonst solche statutarische Normen genannt werden. Dennoch besteht eine fundamentale Verschiedenheit zwischen derartigen Erscheinungen und den Normen für das Verfahren einer Volksvertretung in betreff ihres Geschäftsganges. Denn während in jenen Fällen bloß eine reine technische Aufgabe zu lösen, die beste Art expeditiver, gleichmäßiger und gründlicher Behandlung der Geschäfte zu finden ist, wobei kein Mitglied der Körperschaften ein Sonderinteresse an der bevorzugten Erledigung gewisser Materien oder eventuell an deren Nichterledigung hat, ja zumeist auch nicht einmal haben darf, so daß die überdies von einem superioren Willen dictierte Geschäftsordnung niemals selbst zum Gegenstande eines Conflictes der Versammlung oder des Collegiums werden kann: ist in einer parlamentarischen Körperschaft das Gegenteil der Fall. Hier ist der Wettbewerb, den das gleiche Recht der Initiative unter den Abgeordneten eröffnet und darüber hinaus der Wettbewerb zwischen dem Hause und der Regierung ein Moment von größter psychologischer und politischer Bedeutung. Denn jedes im Parlamente vertretene soziale, sachliche oder persönliche Interesse steht dort meist dem entsprechenden Widerpart gegenüber und alle fordern ihren Anteil an der Beratungs- und Arbeitszeit des Hauses. Dazu kommt nun als weitere Complication die Initiative der Regierung. Wie immer auch das staatsrechtliche und politische Verhältnis der letzteren zum Parlamente gestaltet sein mag: es ist unausweichlich, daß die Initiative der Regierung und der von ihr erhobene Anspruch auf einen Teil der Beratungszeit des Parlamentes den Bestrebungen der Abgeordneten einschränkend und hemmend entgegentritt. Und wie immer die Verfassung die Stellung der Regierung zum Parlamente definiert, selbst wenn die Regierung sich nur als einen politischen Mandanten des Parlamentes betrachtet: immer wird das Problem gelöst werden müssen, durch feste Normen und durch gewisse Einrichtungen einen ständigen Schiedsrichter zu schaffen, der zwischen den miteinander concurrierenden Ansprüchen der zur parlamentarischen Tätigkeit berufenen Factoren eine Vermittlung schafft von der

Art, daß jedem ein besonderes Maß von unmittelbarem Einfluß auf das jeweilige Arbeitsprogramm des Hauses zuverlässig gesichert ist. Dieses Problem wird durch die von jeder Regierung in den Vordergrund gestellte Staatsnotwendigkeit ihrer Vorlagen auf der einen Seite, durch den Kampf der Parteien und das Bestreben der einzelnen Abgeordneten oder ihrer Gruppen und Fractionen, die politische Existenz der Regierung zu gefährden, womöglich zu vernichten, zu seiner vollen Schärfe zugespitzt.

Man sieht, die Lösung dieses Problems ist unter allen Umständen von großer Bedeutung, da schliesslich die factische Leistung eines Parlamentes doch davon abhängt, was jeweils auf seine Tagesordnung und damit zur Erledigung gelangt, und daher in den Händen jener Factoren liegt, die auf die Festsetzung dieser Tagesordnung bestimmenden Einfluß ausüben. Man kann ferner schon aus den obigen Bemerkungen entnehmen, daß dieses Problem, wenngleich notwendig aus der Natur der Einrichtung des Parlamentes hervorgehend, dennoch in staatsrechtlicher Hinsicht in sehr verschiedener Stärke wirkt, je nach der gesamten verfassungsmässigen Ordnung und der politischen Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament. Eines ist also klar: eine theoretische Lösung des Problems ist ausgeschlossen, es kommt alles auf die historisch-politischen Momente an. Sucht man nun dennoch nach einem rationalistischen Prinzip, das sich gleichsam als einfachste Lösung der Frage der „Tagesordnung“ ergibt, so scheint es auf den ersten Blick, daß derselbe Grundsatz auch hier, wie sonst, der Willensentscheidung des Parlamentes zum Grunde zu legen ist: das Prinzip der Mehrheit. Man wird also a priori annehmen, daß die Majorität darüber endgültig zu befinden habe, welche Rangordnung jedem einzelnen Bestandteile des dem Hause vorliegenden Arbeitsstoffes in bezug auf die Beratung und Erledigung anzuweisen ist.

Das englische Unterhaus hat nun in der Tat vom Anbeginn dieses Prinzip zur Grundlage seiner Arbeitsordnung gehabt. Dies tritt äusserlich schon in dem Worte hervor, mit dem das englische Unterhaus heute wie seit Jahrhunderten denjenigen Teil seines täglichen Arbeitsprogramms bezeichnet, der seine jeweilige eigentliche Tätigkeit in sich begreift: in

dem Ausdrucke der „Orders of the Day“¹. Auch im heutigen Rechte tritt dieses parlamentarische Grundrecht der Selbstbestimmung seiner Arbeit durch das Haus formell unbestritten hervor. Es kann auch gar nicht anders sein: ein Parlament, das sich sein Arbeitsprogramm, seine „Tagesordnung“, von einem außerhalb seiner Mitte liegenden Factor rechtsverbindlich vorschreiben läßt, ein Parlament, das nicht jeden Augenblick rechtlich befugt ist, das und nur das zu beraten, was es beraten will, ist kein Parlament mehr, sondern eine collegiale Behörde.

Dennoch ist es nicht minder richtig, daß sich ohne die geringste Verletzung dieses Grundrechtes des Parlamentes außerordentliche Verschiedenheiten in der Art und Weise herausbilden können, wie dieses Recht vom Parlamente selbst tatsächlich ausgeübt wird. Die ausschlaggebenden Momente sind hier: erstens die Bildung fester Parteien und zweitens die von der Stellung der Regierung zum Parlamente ausgehende Wirkung. Sobald eine parlamentarische Körperschaft dauernd in Parteien zerfällt, wird die Festsetzung der Tagesordnung, dieser wichtige und entscheidende formelle Act des Hauses, aus einem einhelligen Beschlusse zu einem regelmässigen Mehrheitsbeschlusse. Sobald die Regierung in ein dauerndes Verhältnis der inneren politischen Abhängigkeit vom Hause gelangt, be-

¹ Der deutsche Ausdruck „Tagesordnung“, der dasselbe besagen will, ist im Grunde eine irrige Übersetzung. Order heisst hier nicht „Ordnung“, sondern „Verordnung“, „Befehl“. Nicht die „Ordnung der Sitzung“ oder „des Tages“ wird mit dem Worte Orders of the Day bezeichnet, sondern: „die durch Orders (d. h. Befehle) des Hauses für diese Sitzung anberaumten Gegenstände.“ Es wäre also richtiger, die permanente Ordnung des ganzen Geschäftsganges einer einzelnen Sitzung, von der die Bestimmungen über die Orders of the Day nur einen, wenn auch den wichtigsten Teil ausmachen, die Tagesordnung zu nennen. Wenn nun hier dennoch der Ausdruck in dem gebräuchlichen Sinne angewendet wird, so geschieht dies, um den ohnehin schon verwickelten Gegenstand nicht noch weiter zu verdunkeln. Jedoch muß hier ausdrücklich betont werden, daß nicht nur in der Festsetzung der Tagesordnung in diesem Sinne, d. h. der Orders of the Day, sondern in den gesamten, den Geschäftsgang des Hauses zwingenden Regeln und Einrichtungen die Lösung des politischen Problems zu suchen ist, auf das es hier ankommt. Welche Bedeutung übrigens dem Begriffe „Orders of the Day“ im englischen Parlamentsrechte zukommt, wird unten näher dargelegt werden.

ginnt dieses, die Erledigung der Regierungsanträge und Vorlagen als sein eigenes Interesse anzusehen. Die Vorherrschaft dieser letzteren Anschauung wird im englischen Unterhause nur für den oberflächlichen Blick verschleiert durch die Erscheinung der Parteien und der Opposition als ständiger Einrichtung. So entstehen denn mit Notwendigkeit neue Auffassungen über die Art und Weise, wie jenes Grundrecht des Parlamentes, seine Arbeit zu bestimmen und zu ordnen, factisch ausgeübt werden soll. Doch kann dieser Punkt erst am Schlusse dieses ganzen Abschnittes völlig ins Klare gesetzt werden.

Es ist nun schon im ersten Buche versucht worden, zu zeigen, wie sich mit der Consolidierung und dem Ausbau des Systems parlamentarischer Regierungsweise neue Grundsätze der Geschäftsordnung notwendigerweise gebildet haben und dafs diese sich vor allem auf die Regelung des Geschäftsganges innerhalb der ganzen Session sowie der einzelnen Sitzungen beziehen. Es ist darauf hingewiesen worden, wie sich gerade in der Aus- und Umgestaltung dieses Stückes des Parlamentsverfahrens die Umwälzung deutlich widerspiegelt, die in dem Verhältnisse von Parlament und Regierung in England im 19. Jahrhundert vor sich gegangen ist. An diese Ausführungen muß im folgenden überall angeknüpft werden, da es sich darum handelt, das geltende Recht darzustellen. Ohne jene historische Grundlegung bliebe dieses letztere so gut wie unverständlich. Es muß also das oben festgestellte Ergebnis jener Entwicklung hier fest im Auge behalten werden. Dieses Ergebnis läßt sich kurz dahin resümieren, dafs durch die Ausbildung des Systemes der parlamentarischen Regierungsweise erstens das Parlament, aus dessen Schofse die Regierung hervorgehen muß, unmittelbar und ausschließlicly verantwortlich erscheint für die Besorgung der Staatsgeschäfte und die Erledigung des Budgets; zweitens, dafs dem Cabinet als dem Ausschusse der Mehrheit in beiden Häusern des Parlamentes praktisch genommen fast die ganze Initiative in der Gesetzgebung eingeräumt worden ist. Aus diesen beiden Hauptfolgen hat sich als notwendige dritte Erscheinung die weitgehende, praktisch beinahe unbegrenzte Verfügung der Regierung über die Zeit des Hauses, die Gliederung und Reihung seiner Geschäfte, sowie parallel damit die Zurückdrängung der Initiative

der einzelnen Abgeordneten bis zur völligen Bedeutungslosigkeit ergeben. Andererseits ist als Reaction gegen diese Erscheinung die Ausbildung besonderer parlamentarischer Einrichtungen zum Zwecke eines gesicherten Minimum an gleichmäßiger politischer Actionsfreiheit für den einzelnen Abgeordneten notwendig geworden. Diese großen Neubildungen im Bereiche der Geschäftsordnung sowie des Parlamentes überhaupt bilden den notwendigen Schlüssel zum Verständnisse der folgenden Darstellung.

Zweites Kapitel.

Classification und Aufteilung der Parlamentsgeschäfte¹.

Will man sich eine genügende Vorstellung machen von der gewaltigen Flut von Arbeitsmaterial, das mit der Eröffnung der Session dem englischen Unterhause zuströmt, so muß man sich nur an die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses erinnern, den Umfang und die Verschiedenheit seiner Functionen, die Größe seiner politischen Aufgaben ins Auge fassen. Was der alte Sir Edward Coke von der Macht und Jurisdiction des Parlamentes sagt, gilt längst in erster Linie und heute mehr denn je vom Unterhause: „Sie seien so transzendent und absolut, daß sie nicht nach Gegenständen oder Personen innerhalb gewisser Grenzen eingeschlossen werden könnten.“ In der Tat ist die Competenz des englischen Unterhauses auch heute nicht begrifflich begrenzbar. Aber was nicht minder wichtig ist für die vorliegende Betrachtung: diese Competenz ist nicht bloß begrifflich vorhanden, sondern erscheint vielmehr in die Wirklichkeit zahlloser, in ihrer Masse kaum übersehbarer Geschäfte umgesetzt. Man vergegenwärtige sich nur ganz allgemein die fundamentalen Functionen des englischen Parlamentes: die allgemeine Gesetzgebung für das Vereinigte Königreich, die Feststellung und Bewilligung des Reichsbudgets mit Inbegriff des Etats für Indien und die nicht selbstregierenden Colonien, die Private Bill Legislation, mittelst welcher dasselbe englische Parlament, das eben noch Millionenbudgets

¹ Standing Orders Nr. 1—12; Manual, p. 29—45; May, Parl. Pract., p. 204—262.

für eine asiatische oder afrikanische Dependenz bewilligt hat, in die kleinsten Details der inneren Verwaltung des Vereinigten Königreiches oder in die individuelle Rechtssphäre eines einzelnen Staatsbürgers hinabsteigt; endlich die Überwachung und Kritik der gesamten Reichsregierung in allen Belangen der inneren und äusseren Politik.

Dazu kommt, daß im Unterhause sich das große Forum darbietet für den Kampf der Parteien, daß dort in letzter Linie über die politische Existenz jeder Regierung entschieden wird, daß das Unterhaus die Stätte ist, an der die politische Reputation der Einzelnen geschaffen wird, daß das House of Commons die Arena ist, auf der sich der Wettkampf unter den politischen Talenten des Landes, die Auslese zur Führerschaft der Parteien zur Regierungsfähigkeit vollzieht. Alle erdenklichen Interessen des Staates und des Gesamtreiches der englischen Krone, alle möglichen Bestrebungen und Tendenzen sachlicher und persönlicher Natur treten auf diesem Boden innerhalb der begrenzten Zeitdauer der Session einander gegenüber. Alle diese Bestrebungen und Absichten finden ihren Ausdruck in Anträgen und Gesetzentwürfen, in Anfragen und Reden und machen so die riesige Summe der Parlamentsgeschäfte aus, die auf das Kleinste und das Größte gerichtet sind, bald auf ein locales Bedürfnis der Verwaltung, bald auf Probleme der Weltpolitik, jetzt auf die Schaffung von abstracten Rechtsnormen ausgehen, dann wieder auf Untersuchung oder Neugründung, Abänderung oder Beseitigung von Verwaltungseinrichtungen und gesellschaftlichen Zuständen. Und für alle diese Geschäfte wird zunächst gleichmäfsig Gehör verlangt! Prinzipiell ist die Initiative jedes Abgeordneten gleich und so tritt dort jeder mit jedem in Wettbewerb um die Zeit und Aufmerksamkeit des Hauses.

Dazu kommt als weitere Complication der Anspruch der Regierung. Diese vertritt mit ihrem Budget und ihren Vorlagen in erster Linie das, was sie jeweils für Staatsnotwendigkeiten hält und was als solche zu einem Teil vom ganzen Hause anerkannt wird. Notgedrungen steht die Regierung infolgedessen von vornherein der Initiative der einzelnen Abgeordneten als hemmender und einschränkender Factor gegenüber. Dieser Gegensatz wird nicht nur nicht beseitigt, sondern sogar

verschärft durch das, was das Wesen der gegenwärtigen englischen Verfassung ausmacht: durch das System der parlamentarischen Parteiregierung. Denn dadurch werden erst recht alle Staatsgeschäfte direct oder indirect zu Parlamentsgeschäften. Nur insofern, als jede Regierungsmaßregel jederzeit die Billigung der Mehrheit des Hauses findet, kann das englische Ministerium, das als politischer Factor nur den Ausschuss der Majorität des Unterhauses vorstellt, sich im Amte erhalten. Daraus ergibt sich, daß die Mehrheit des Hauses jederzeit bereit sein muß, die Regierungsgeschäfte, wie sie das Cabinet vertritt, als Geschäfte des Parlamentes anzusehen und sie wie die eigenen Angelegenheiten, ja als die wichtigsten Aufgaben des Parlamentes zu behandeln.

Es ergibt sich ferner daraus, daß dieses Regierungssystem auf den Parteien beruht, die weitere Notwendigkeit, prinzipiell die Bekämpfung jeder Regierungsaction als legitime politische Aufgabe des anderen Theiles des Hauses, der Opposition, anzuerkennen, die Probe auf das Fortbestehen der Existenzgrundlage der Regierung, nämlich des Vertrauens der Mehrheit, immer wieder im Unterhause vor sich gehen zu lassen.

Schon von diesem Gesichtspunkte aus ist es klar, daß die Regierung gerade als parlamentarische Parteiregierung nicht bloß Gleichberechtigung für die von ihr im Interesse des Staates und Reiches vertretenen Vorlagen gegenüber den von den übrigen Abgeordneten geförderten parlamentarischen Actionen fordern, daß sie vielmehr einen Vorrang für sich beanspruchen muß.

Es bedarf nun keiner weiteren Ausführung zur Begründung dafür, daß von vornherein die dringendste Notwendigkeit besteht, eine feste grundsätzliche Ordnung zu schaffen, die die Einbringung, Behandlung und Erledigung dieser ganzen Masse von Geschäften untereinander regelt und in das Gleichgewicht bringt. Bestimmte Normen müssen gegeben sein, die diesen sich kreuzenden allseitigen Wettbewerb um Zeit und Kraft des Hauses von dem ersten Stadium jeder Action an bis an ihr Ende in feste und doch elastische Formen einhegen. Es muß von vornherein eine solche Classifizierung und Rangeinteilung der Geschäfte vorhanden sein, daß sämtliche im Parlamente auftretenden staatlichen Interessen — und diese fallen keines-

wegs schlechthin mit den Interessen der Regierung zusammen — in entsprechendem Maße parlamentarischen Lebensraum erhalten. Es muß ferner das Element des Zufälligen, der augenblicklichen Initiative, soweit als dies mit dem Wesen eines Parlamentes überhaupt vereinbar ist, zurückgedrängt werden zugunsten des Elementes der Programmäßigkeit und Stabilität in der Erledigung der Geschäfte. Diesen vitalen Bedürfnissen entspricht das jetzt geltende englische Parlamentsrecht in betreff des Verfahrens in nicht zu überbietendem Ausmaße. Die nachfolgende Darstellung des Geschäftsganges im Unterhause wird zeigen, wie darin die beherrschende Grundidee des derzeitigen Verfahrens liegt. Dadurch wird erreicht, daß der größten Gefahr, die einem Parlamente drohen kann, vollständig vorgebeugt wird: nämlich der Gefahr, daß die Entscheidung darüber, welche Geschäfte jeweils vom Parlamente in meritorische Verhandlung zu nehmen sind, zum dauernden Objecte des Kampfes der Parteien wird. Wir werden auf diesen Punkt noch in anderem Zusammenhange zurückkommen; hier genügt es, dies als entscheidende Tatsache an die Spitze zu stellen: Das House of Commons hat durch eine Reihe von Einrichtungen den großen politischen Grundgedanken verwirklicht, daß die ganze heterogene Masse von Parlamentsgeschäften von vornherein einem planmäßig gesponnenen Netze von Bestimmungen unterworfen ist, die den zeitlichen Ablauf der Erledigung dieser Geschäfte gemäß ihrer Natur und ihrer staatlichen Wichtigkeit regeln, indem sie eine feste Rangordnung für diese Erledigung festsetzen. Alle weiteren allgemein staatsrechtlichen und politischen Erwägungen, die sich an diese fundamentale Grundidee der englischen Geschäftsordnung anknüpfen, werden sich erst nach völliger Einsicht in das hier geschaffene System mit Erfolg anstellen lassen.

Das erste Element dieser Ordnung des Ganges der Geschäfte im Unterhause betrifft notwendigerweise deren Entstehung, den Modus ihrer Einbringung. Der hier zur Wirksamkeit gebrachte Grundsatz findet Ausdruck in dem die gesamte parlamentarische Action beherrschenden Gebote der vorgängigen Anmeldung (Notice). Und zwar trifft diese Pflicht in gleicher Weise die Regierung und die Private Members. Wenn es nun auch möglich ist, einen Antrag erst knapp vor

der Sitzung, in der er verhandelt werden soll, einzubringen, so genügt doch diese kurze Frist, um Übereilungen zu verhüten. Überdies aber ermöglicht erst die strenge und umfassende Durchführung des Grundsatzes der schriftlichen Voranmeldung, daß die alsbald darzustellenden Grundsätze und Regeln in betreff des Geschäftsganges durchgeführt werden können. Denn erst mit diesem Prinzip ist die unerläßliche Voraussetzung für diese ganze Ordnung gegeben. Nur weil sich jederzeit das gesamte Arbeitsmaterial des Hauses genau auf eine weite Zeitstrecke hinaus übersehen läßt, ist es möglich, jederzeit die Erledigung seiner einzelnen Bestandteile dergestalt zu verfügen, daß vor allem den staatlichen Interessen kein Abbruch geschehe. Gleichzeitig wird aber dadurch auch ein nicht minder wichtiges Ziel erreicht, nämlich die fortwährende genaue Verständigung aller Mitglieder des Hauses von dem jeweiligen Arbeitsprogramm sowie von dem jeweiligen Stande aller im Zuge befindlichen parlamentarischen Actionen. Diesen Zwecken dienen nun die folgenden auf der Anmeldepflicht aufgebauten Einrichtungen des Hauses:

1. das sogenannte Notice Paper;
2. das Order Book of the House of Commons;
3. die Votes and Proceedings.

Die erstgenannte Publication ist das Tagesprogramm, das für jede Sitzung erscheint und in sorgfältigster, außerordentlich detaillierter Weise alles, was für die Sitzung an Orders of the Day oder Notices of Motions anberaumt oder angemeldet ist, in bestimmt vorgeschriebener Gruppierung verzeichnet. Das Notice Paper erscheint in zwei Ausgaben. Die erste, die sogenannte blaue Ausgabe (Blue Paper) erscheint am Morgen und enthält an den Tagen mit Doppelsitzungen das Programm für diese beiden, jedoch das für die Abendsitzung mit dem Vermerk „vorbehaltlich der in der Nachmittagssitzung zu treffenden Abänderungen“. Knapp vor dem Beginn der ersten Sitzung erscheint die weiße Ausgabe (White Paper), welche die inzwischen vorgekommenen Abänderungen sowie weiter zugewachsene Anmeldungen (Notices) enthält. Am Abend erscheint gleichfalls eine zweite weiße Ausgabe der „Agenda“ in revidierter und endgültiger Fassung.

Gleichfalls an jedem Sitzungstage erscheint das zweitgenannte, fortlaufend paginierte Parlamentspapier, betitelt: *The Order Book of the House of Commons*. Es enthält für die nächsten Sitzungen, zum Teile auch auf Wochen und Monate hinaus, die bis dahin durch Beschluß des Hauses für die einzelne Sitzung anberaumten Geschäftsstücke, Orders oder angemeldeten Notices of Motions und gibt in einer besonderen Liste diejenigen von den letzteren an, die noch nicht für eine bestimmte Sitzung fixiert sind. Überdies erscheint an jedem Montag ein Verzeichnis der im Hause eingebrachten Bills mit Beifügung der Antragsteller und des Stadiums, in dem sich jede einzelne Bill jeweils befindet. Regierungsvorlagen sind dabei durch Sternchen hervorgehoben.

Zugleich mit dem Notice Paper erscheinen an jedem Morgen die sogenannten Votes and Proceedings als Parlamentspapier, d. i. der Abdruck des rein auf die geschäftsordnungsmäßigen Vorgänge beschränkten, diese aber mit minutiöser Genauigkeit verzeichnenden Protokolles über die letzte Sitzung unter Beilegung der Abstimmungslisten sowie einer Reihe von das Private Business betreffenden Beilagen.

Aller Regelung und Ordnung disparater Elemente muß notwendig eine gewisse Classifizierung vorangehen. Es lassen sich nun zweifellos die Parlamentsgeschäfte verschiedenartig gruppiert denken, etwa nach den großen staatsrechtlichen Functionen des Unterhauses oder von dem Gesichtspunkte aus, ob eine parlamentarische Action rein formeller Natur ist oder ein concretes Object für die Willensbildung des Hauses zum Inhalte hat; ferner danach, ob sie dem Private oder dem Public Business angehören, oder endlich danach, ob die Action von einem Mitgliede der Regierung ausgeht oder nicht. Alle diese Classificationen haben eine gewisse praktische Bedeutung; diejenige aber, auf der sich der Geschäftsgang des Unterhauses aufbaut, ist eine andere. Seit jeher erscheint nach dem parlamentarischen Gewohnheitsrechte das gesamte Geschäft, „Business“, des Unterhauses in zwei große Classen geteilt: in die Notices of Motions und die Orders of the Day.

Orders of the Day sind diejenigen Verhandlungsgegenstände des Unterhauses, die vom Hause selbst auf eine bestimmte Sitzung anberaumt, verordnet sind. Die betreffende

Order des Hauses ist die Grundlage ihrer Aufnahme in das Verzeichnis der durch das Haus zu erledigenden Beratungsgegenstände. Notices of Motions sind von Mitgliedern des Hauses gestellte Anträge¹, welchen Inhaltes immer, aus der Initiative der Abgeordneten hervorgehend, deren Einbringung für eine bestimmte Sitzung von dem Antragsteller angemeldet ist². Nicht jeder Antrag ist eine Notice of Motion; denn, wie oben dargelegt wurde, gibt es auch Anträge, die nicht angemeldet werden müssen. Allerdings ist ihre Zahl sehr gering und praktisch genommen sind alle substantiierten, „meritorischen“ Anträge der Anmeldepflicht unterworfen.

Eine „Notice of Motion“ oder, wie wir es nennen können, ein Initiativantrag kann nun selbständiger Natur sein, z. B. eine Resolution vorschlagen, die Einbringung einer Bill zum Inhalt haben usw.; oder er bezieht sich auf eine in der betreffenden Sitzung zu verhandelnde, für diese anberaumte Order of the Day. Im letzteren Falle haben wir es mit einem Amendment oder einer Instruction zu tun, dem Antrage auf Vertagung einer Bill usw. Eine Notice of Motion bleibt nun eine solche nur insoweit, als das Haus nicht auf Grund der darin gegebenen Anregung einen Beschlufs darüber gefasst hat: erledigt das Haus den betreffenden Antrag sachlich, so verschwindet er

¹ Und zwar ebenso Regierungsanträge wie solche von Private Members.

² Das macht den Unterschied zwischen Notice of Motion und Order of the Day aus: die erstgenannte Classe von Geschäftsstücken bildet jene Arbeitslast, die dem Hause durch die Initiative der Mitglieder ohne Zustimmung des Hauses auferlegt wird, die andere erlegt sich das Haus selbst durch seine Order auf. Da nun, wie wir wissen, die Einführung jeder Bill formell durch Motion erfolgt, so entspringt eigentlich die ganze Geschäftslast des Hauses aus Notices of Motions. Jeder solche angemeldete Antrag wird aber sofort dadurch zu einer Order of the Day und somit zu einem Bestandteil der zweiten großen Classe der Geschäftsstücke, daß das Haus seine Beratung durch Beschlufs auf einen bestimmten Tag anberaumt. Da dies nun bei der wichtigsten von den Formen, in denen die Tätigkeit des Hauses sich vollzieht, bei den Bills sogleich nach Gestattung des Antrages auf Einbringung geschieht — ein Antrag, der übrigens längst ein wertloser Schnörkel des Verfahrens ist —, so kann man sagen, daß, praktisch genommen, die ganze legislative Function des Hauses sich gegenwärtig ausschließlic in der Form der Orders of the Day vollzieht.

vom Arbeitsprogramm des Hauses, erledigt das Haus den Antrag aber nur formell, indem es beschließt, ihn an einem späteren Sitzungstage inhaltlich zu beraten, oder wird die Beratung begonnen und dieselbe in einer späteren Sitzung fortzuführen beschlossen, so verwandelt sich dadurch die Notice of Motion in eine Order of the Day der kommenden Sitzung, so erscheint der Initiativantrag von da an nur mehr als Verordnung des Hauses vom Standpunkte seines Arbeitsprogramms aus. Durch den Beschluß und die darin enthaltene Order ist der Antrag in das Eigentum des Hauses übernommen worden.

Alles, was das Unterhaus beschäftigt, muß also entweder durch seine Verfügung auf das Arbeitsprogramm einer bestimmten Sitzung gestellt oder von einem Abgeordneten für diese vorher angemeldet worden sein. Eine dritte Classe von Verhandlungsgegenständen gibt es nicht¹. Das heißt also: Überraschungen sind — den seltenen Fall des Dringlichkeitsantrages ausgenommen — vollständig ausgeschlossen. Oder mit anderen Worten: Die Tagesordnung im Sinne des Sprachgebrauches continentaler Parlamente erscheint beherrscht vom Prinzip der strengen Gebundenheit an vorgängige Beschlüsse oder vorgängige Anmeldung. Wir werden sogleich sehen, daß dieses Prinzip der Gebundenheit noch eine weitere Verstärkung durch die bestimmte Aufteilung der Sitzungen unter beide Classen von Geschäftsstücken und das Prinzip der Priorität erfährt.

Es ist nun schon nach dem Gesagten evident, daß Orders of the Day und Notices of Motion nichts weniger als gleichwertige Bestandteile des parlamentarischen Arbeitsprogrammes vorstellen. Denn wenn jeder Initiativantrag in dem Augenblicke, wo seine inhaltliche Beratung und Erledigung nicht am Tage der Anmeldung erfolgt, zu einer Order of the Day

¹ Man erinnere sich dabei, daß nicht nur die substantiellen Anträge, wie Gesetzentwürfe, Resolutionen, Adressen, Budgetvorlagen, sondern auch die überwiegende Zahl der zur Beratung und Erledigung dieses Stoffes notwendigen secundären parlamentarischen Anträge, wie Amendements, Motions auf Vertagung einer Debatte oder eines Gesetzentwurfes usw., von vornherein durch Beschluß des Hauses oder durch Anmeldung mittelst des Notice Paper für eine bestimmte Sitzung anberaumt sein müssen.

werden muß, so ist schon damit gesagt, daß die ganze große Masse der parlamentarischen Arbeit aus Orders of the Day besteht, daß vor allem die ganze kontinuierliche Arbeit des Hauses sich in Form der Erledigung von Orders of the Day vollziehen muß. Diese letzteren bilden also den eigentlichen Kern der parlamentarischen Arbeit, sie repräsentieren zugleich das Element der Programmäßigkeit und Stabilität im Gange der Geschäfte. Die Notices of Motions hingegen repräsentieren das mit der Initiative der Abgeordneten notwendig verknüpfte Element der politischen Sonderbestrebungen und erscheinen daher als derjenige Faktor des parlamentarischen Lebens, der in das von der Regierung für die ganze Session jeweils festgesetzte Programm der parlamentarischen Arbeit Raum heischend und daher störend eingreift.

Die Bedeutung der fundamentalen, aber doch zunächst formalistisch erscheinenden Unterscheidung vom Standpunkte der politisch-psychologischen Analyse des englischen Parlamentarismus ist also schon hier ins Klare gesetzt, aber wir vermeiden, in diesem Zusammenhange darauf näher einzugehen. Hier kommt es einzig darauf an, das Ordnungsprinzip festzustellen, das sich mit der bezeichneten Zweiteilung der Parlamentsgeschäfte für das Verfahren des Unterhauses ergibt. Das Prinzip, das hier vorliegt, enthält nun die Lösung jenes oben bezeichneten Hauptproblem es jeder Geschäftsordnung, nämlich der Frage, in welcher Weise und von welchem Factor die „Tagesordnung“, d. h. das substantielle Arbeitsprogramm jeder Sitzung festgestellt wird. Diese Frage erscheint schon nach den bisherigen Ausführungen dahin beantwortet, daß das Unterhaus prinzipiell sich selbst vorschreibt, was es in jeder Sitzung an Geschäften beraten will, daß es sich die „Tagesordnung“ selbst gibt. Der Befehl, den das Haus sich selbst erteilt, daß es mit einer Sache an einem bestimmten Termin sich beschäftigen wolle, bildet die Form, in der allein ein Beratungsgegenstand zu einem Stücke des festen Arbeitsprogramms des Hauses werden kann. Der Befehl aber, den das Haus sich selbst damit erteilt, soll eine feste Schranke bilden gegen die sonst grundsätzlich unbeschränkte Initiative der Abgeordneten. Hat das Haus eine bestimmte Sache in sein Arbeitsprogramm aufgenommen, so will es zur Ausführung des

damit erteilten Befehls sich selbst als gebunden betrachten, es sei denn, daß es durch einen ausdrücklichen, conträren Beschluß seinen früheren Willensentscheid aufhebt und einen anderen Gegenstand zur Beratung voransetzt.

Hier aber bleibt zunächst eine Lücke offen, die, ohne daß der Begriff der Order direct verletzt wird, dennoch die Möglichkeit zuläßt, daß die Selbstbindung des Hauses nicht zur praktischen Durchführung gelange. Denn mit der Order ist zunächst doch nur gesagt, daß an diesem Sitzungstage dieser oder jener Beratungsgegenstand „by Order of the House“ zu beraten sei. Solange es aber den Abgeordneten freisteht, vor Eingehen in die Beratung dieser Order durch Ausnützung der Formen des Hauses (z. B. durch Beifügung von Amendements zum Antrage auf Übergang in das Committee) neue Initiativanträge einzubringen, ist damit den Abgeordneten das Mittel an die Hand gegeben, dem Hause immer wieder neues Arbeitsmaterial aufzuzwingen, dadurch die ganze Sitzung in Anspruch zu nehmen und die Orders of the Day teilweise oder ganz von der Erledigung zurückzuhalten. Der Umstand, daß solche Anträge vorgängiger Anmeldung (Notice) bedürfen, ändert daran nicht das mindeste: es wäre damit nur erreicht, daß das Haus schon im vorhinein die Unwahrscheinlichkeit der Durchführung der für die betreffende Sitzung durch eigene Verfügung anberaumten Geschäfte erkennt.

Der nächste Schritt also, der sich als notwendig herausstellt, ist die Feststellung des Prinzipes, daß an gewissen Tagen die Orders of the Day den Vorrang vor den Initiativanträgen besitzen. Wir haben oben im historischen Teile gesehen, wie sich dieses wichtige Prinzip in der Geschäftsordnung des Unterhauses etappenweise und unter manchen Schwierigkeiten durchgesetzt hat. Gegenwärtig ist es das feste Fundament, auf dem der Geschäftsgang beruht; denn hieran knüpft sich unmittelbar ein weiterer Ordnungsgedanke von höchster Bedeutung. Die Geschäftsordnung des Unterhauses trifft nämlich eine weitere Unterscheidung der Orders of the Day in zwei Unterabteilungen, je nachdem die betreffenden Beratungsgegenstände von der Regierung eingebracht sind oder von Private Members, und sie verfügt, daß an bestimmten Tagen der Woche ausnahmslos den Orders of the Day der Regierung der Vorrang

gebühre vor den übrigen Orders sowie vor den für diese Tage angemeldeten Initiativanträgen (Notices of Motion).

Standing Order 4 verfügt hierüber folgendes: „Wenn das Haus nicht anderweitige Anordnung trifft, so sollen

a) Regierungsvorlagen an jeder Sitzung den Vorrang haben mit Ausnahme der Abendsitzungen an Dienstagen und Mittwochen und der Freitagsitzung;

b) an den Abendsitzungen von Dienstag und Mittwoch sollen Notices of Motions und Public Bills, die nicht etwa von der Regierung eingebracht sind, den Vorrang haben vor den Regierungsvorlagen;

c) nach Ostern haben Regierungsvorlagen den Vorrang auch an den Abendsitzungen am Dienstag;

d) nach Pfingsten bis zum St. Michaelstage sollen Regierungsvorlagen an allen Abendsitzungen und auch in der Freitagsitzung den Vorrang haben mit Ausnahme der Sitzungen am dritten und vierten Freitag nach dem Pfingstsonntag.“

Wir sehen also folgende Aufteilung der Sitzungen als fundamentale Einrichtung. Die Session zerfällt in drei Teile; Ostern und Pfingsten bilden die beiden abgrenzenden Daten. In dem ersten Drittel der Session sind zwei Abendsitzungen und die Freitagsitzung den Private Members zugewiesen, alle übrigen der Regierung. Im zweiten Drittel geht auch die Abendsitzung von Dienstag, im letzten die von Mittwoch sowie die Freitagsitzung den Private Members zugunsten der Regierung verloren, mit Ausnahme der beiden Freitagsitzungen in der dritten und vierten Woche nach Pfingsten. Man sieht also, wie der Anteil der Private Members an der Zeit des Hauses, von Anfang an außerordentlich sparsam bemessen, im Laufe der Session so gut wie vollständig verschwindet. Praktisch genommen sind nach Pfingsten alle Sitzungen durch die Geschäftsordnung für die Regierung mit Beschlag belegt. Die bis Ostern den Private Members wöchentlich zustehenden drei Sitzungen sind aber, wie der letzte Absatz der Standing Order andeutet, selbst wieder verschiedenen Zwecken dienstbar gemacht. Die beiden Abendsitzungen sind zur Verhandlung angemeldeter Initiativanträge, der Freitag zur Erledigung eingebrachter Gesetzentwürfe der Private Members bestimmt:

eine Unterscheidung, die wiederum beruht auf der fundamentalen Einteilung des ganzen Arbeitstoffes in Notices of Motions und Orders of the Day¹.

Hierzu kommt aber noch eine weitere Ordnungsbestimmung, die gleichzeitig die beherrschende Position der Regierung vollständig befestigt. Standing Order 5 der Geschäftsordnung verfügt: „An Tagen, an welchen Regierungsgeschäfte den Vorrang haben, kann die Regierung diese, gleichviel ob es Orders of the Day oder Notices of Motions sind, in solcher Ordnung aneinanderreihen, wie sie es für gut findet.“ Damit ist der Regierung das Mittel an die Hand gegeben, ihre sämtlichen parlamentarischen Actionen jederzeit entsprechend den politischen und administrativen Bedürfnissen anzuordnen, völlig unabhängig von dem guten Willen oder der Zustimmung der Abgeordneten selbst

¹ Nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der parlamentarischen Arbeitszeit im Unterhause seit 1888:

	Zahl der der Regierung eingeräumten Sitzungen:		Zusammen: Regierungssitzungen	Zahl der Private Members eingeräumten Sitzungen
	an Montagen u. Donnerstagen	an Dienstagen, Mittwochen u. Freitagen		
1888	63	69	132	35
1889	48	56	104	33
1890	49	53	102	25
1891	57	54	111	39
1892	36	32	68	39
1893/94	90	118	208	31
1894	44	53	97	17
1895 I	38	38	76	19
1895 II	7	9	16	0
1896	49	57	106	17
1897	51	54	105	21
1898	47	55	102	17
1899	46	57	103	18
1900	46	49	95	21
1901	45	55	100	18
1902	—	—	163	{ vor Reform } 13 der Standing Orders { nach der Reform } 6
1903	45	50	101	30
1904	49	61	111	29

der eigenen Partei. Sie beschäftigt das Haus an Regierungstagen in der ihr genehmen Weise und vor allem so, wie sie es von dem Standpunkte ihrer eigenen politischen Taktik für richtig hält.

Lassen wir nun zunächst außer Betracht, was in diesen Bestimmungen besonders hervortritt, nämlich das außerordentliche Übergewicht der Regierung und ihrer Vorlagen in der Einteilung des Arbeitswochenplanes des Unterhauses; dieser Punkt wird alsbald selbständig erörtert werden. Hier fassen wir allein das in den vorangeführten Bestimmungen ausgedrückte Ordnungsprinzip ins Auge und gelangen dabei zu folgendem Ergebnis.

Durch die Standing Orders ist in den Geschäftsgang des englischen Unterhauses ein kaum mehr zu steigerndes Maß von Programmäßigkeit und Stabilität hineingebracht worden. Die „Tagesordnung“, das heißt die tatsächliche Arbeitsaufgabe des Unterhauses, ist nicht nur von vornherein inhaltlich festgestellt, sondern auch die Erledigung dieses Programmes in dieser Sitzung ist in weitem Maße gesichert. Von den später zu nennenden Ausnahmen abgesehen, erscheint die Möglichkeit einer Störung oder Zurückdrängung der Regierungsvorlagen durch die Initiative der Abgeordneten ausgeschlossen, letztere zugleich auf ein Minimum des parlamentarischen Raumes zurückgedrängt. Auf diesem engen Raume selbst ist diese Initiative wieder einer bestimmten Ordnung unterworfen. Zunächst sind auch hier für die Beratung von Anträgen und Bills besondere Tage anberaumt: der Freitag für die letzteren, die beiden Abendsitzungen für die ersteren. Es bedarf keines besonderen Beweises dafür, daß, je kleiner der den Anträgen und Bills der Private Members zugewiesene Anteil an der Zeit des Hauses ist, desto drängender der Wettbewerb der Abgeordneten um diese Zeit sein muß. So ist die Notwendigkeit, auch hier eine strenge Rangordnung zu schaffen, von selbst gegeben.

Was nun zunächst die Bills der Private Members betrifft, so ergibt sich dabei die Frage, welches Prinzip hier den Rang des einzelnen Gesetzentwurfes feststellen soll, wo nicht, wie bei den Regierungsvorlagen, der Wille eines einzigen Factors alle anderen seiner Natur nach ausschließen kann, wo vielmehr das

Prinzip der vollen Gleichberechtigung der Wettbewerhenden anerkannt werden muß. Das Auskunftsmittel, das hier die Geschäftsordnung gefunden hat, ist das Los und zwar in folgender Anwendung. An den beiden ersten Tagen nach Beginn der Session hat jeder Abgeordnete, der eine Public Bill einbringen will, seinen Namen in eine numerierte Liste einzutragen, die zu diesem Zwecke auf dem Tische des Hauses bereit liegt. Am dritten Tage werden im Beisein des Chairman of Committees oder seines Stellvertreters so viele Nummern, als Anträge angemeldet sind, verlost: in der Reihenfolge, die nun das Los den einzelnen Nummern, resp. den durch dieselben bezeichneten Bills anweist, erscheinen diese letzteren gereiht und in derselben Reihenfolge werden die Einbringer dieser Bills am dritten Tage der Session aufgerufen, um einen der nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung zu diesem Zwecke freistehenden Sitzungstage als Zeitpunkt für die zweite Lesung anzumelden. Diejenigen, deren Nummern zuerst durch das Los gezogen werden, erlangen naturgemäß die besten Plätze, d. h. sie können für die allein zur Beratung von Gesetzentwürfen privater Abgeordneter in Betracht kommenden Freitagsitzungen ihre Bills als erste Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung setzen. Damit sind sie auch sicher, daß diese Gesetzentwürfe tatsächlich zur Beratung und Erledigung gelangen werden. Es werden demnach die betreffenden Gesetzentwürfe für sämtliche Freitagsitzungen bis Pfingsten in der Reihe, wie das Los die Einbringer der Bills aufruft, an erster Stelle der Tagesordnung angemeldet. Die später Ausgelosten müssen die zweiten Plätze nehmen, d. h. damit zufrieden sein, ihre Bills als zweite Gegenstände der Tagesordnung an einer der Freitagsitzungen anzumelden, wodurch die Chancen, daß diese Bills wirklich zur Verhandlung gelangen, schon wesentlich verringert sind. Die noch später Ausgelosten sowie jene, die ihre Bills überhaupt erst im späteren Verlaufe der Session einbringen, müssen sich damit begnügen, durch Notice of Motion ihre Bills anzumelden und darauf zu warten, daß sich ihnen eine Chance ergibt, in der übrigen den Private Members freigelassenen Zeit zu einer zweiten Lesung an irgend einem Sitzungstage zu gelangen. Wie aus den obigen, im 3. Abschnitt angeführten Bestimmungen hervorgeht, ist nun solche Zeit an den Sitzungen von Montag

bis Donnerstag nach der Mitternachtsstunde gegeben, am Freitag nach $\frac{1}{2}$ 5 Uhr; aber damit ist, wie wir später noch sehen werden, den Abgeordneten nur äußerst geringe Aussicht auf wirkliche Beratung ihrer Bills in dieser Zeit gegeben. Schon in diesen Bestimmungen drückt sich also die erstaunliche Tatsache aus, daß die initiatorische Function der Abgeordneten auf dem Gebiete der Gesetzgebung gegenwärtig bis auf ein Geringes zugunsten der Regierung beseitigt ist.

Diese Prozedur, um die Rangordnung festzustellen, gilt aber nicht für die ganze Session, sondern nur für jenen Teil, der sich bis Pfingsten erstreckt. Nach Pfingsten — so verfügt die Geschäftsordnung — sind sämtliche Public Bills, die nicht Regierungsvorlagen sind, im Order Book der Reihe nach dermaßen anzuordnen, daß diejenigen Bills, die bis dahin am weitesten in der Erledigung vorgeschritten sind, vorangestellt werden. Und zwar ist folgende Reihung vorgeschrieben: zuerst kommen Bills, die sich bereits im Zustande der Beratung etwaiger von den Lords hinzugefügter Amendements befinden; dann solche, die in dritter Lesung, hierauf Gesetzentwürfe, die sich im Reportstadium befinden, weiter Bills in Committeeberatung, Bills, deren Zuweisung an das Committee erfolgen soll, und endlich zweite Lesungen.

Nunmehr gelangen wir zur Feststellung der Rangordnung für Initiativanträge der Private Members. Auch hier ist ein ähnlicher Modus in Übung, um mit Hilfe des Loses die Priorität festzustellen. Doch muß naturgemäß weit mehr als bei den Bills für eine gewisse Beweglichkeit in der Ausübung des Rechtes, Anträge einzubringen, gesorgt sein. Denn in der Form des Antrages muß ja allen Bedürfnissen und Bestrebungen, die auf dem Boden des Hauses hervorkommen, auch den augenblicklich und unvermutet hervortretenden Actionen entsprochen werden. Daher bestimmt die Geschäftsordnung (Standing Order 7) vor allem, daß kein Antrag für einen längeren Zeitraum als höchstens bis zum vierten der Einbringung folgenden Tage, an welchem Notices of Motions den Vorrang haben vor den Orders of the Day, vorangemeldet werden kann. Hierbei ist auf eine dazwischenkommende Vertagung des Hauses insofern Rücksicht zu nehmen, als in diesem Falle ausnahmsweise der Zeitraum der Anmeldung über vier solche Notice-Tage hinaus-

reichen kann. Die Priorität der Notices of Motions für die ersten zwei Antragsitzungen (Motion Days) der Session — also auf vier Wochen hinaus — wird durch Verlosung bestimmt, die zur selben Zeit und in derselben Weise vorgenommen wird, wie die der Termine für Bills. Später wird in jeder Woche im Zeitpunkte vor den Interpellationen, gewöhnlich am Dienstag und Mittwoch, solche Verlosung vorgenommen. Sobald das Committee of Supply eingesetzt ist, findet aber auch eine besondere Verlosung statt, um die Rangordnung für jene Anträge festzustellen, die beim Übergang in das genannte Committee anlässlich der Eröffnung der Beratung der einzelnen großen Classen des Budgets gestellt werden können. Jeder Abgeordnete, der Anträge einzubringen wünscht, trägt also seinen Namen auf der nummerierten Liste ein, die zu diesem Zwecke in den Lobbies aufliegt. Ebenso liegt Papier mit den entsprechenden Nummern versehen zur Verfügung bereit und es wird dann der Antrag, der auf dieses nummerierte Papier niedergeschrieben ist, in eine Urne geworfen. Einer der Beamten des Hauses nimmt nach Belieben einen solchen Antrag nach dem anderen aus der Urne heraus, nennt die Zahl und der Speaker ruft sodann den auf der Liste zu dieser Zahl beigesetzten Namen¹. Auch hier steht es denjenigen Mitgliedern, die zu spät an die Reihe kommen, frei, ihren Antrag ohne Teilnahme an der Verlosung einzubringen mit der Aussicht, Gelegenheit zu dessen Beratung in der kurzen, den Private Members nach Abbruch des Public Business freistehenden Zeit zu finden.

Der geringe Spielraum, der nach der vorstehenden Darstellung den Private Members verbleibt, kann aber unter Umständen noch mehr verringert, der der Regierung erweitert werden durch außerordentliche, auf Grund der Geschäftsordnung von dem Ministerium angesprochene Befugnisse. In erster Linie ist es die seit langer Zeit bestehende Praxis der Motions of Precedence, der Anträge auf Verleihung des Vorranges für eine einzelne Regierungsvorlage, ein Mittel, das der Regierung die ganze Zeit des Hauses bis zur Erledigung

¹ Vgl. hierüber sowie über mißbräuchliche Beisetzung mehrerer Namen durch einen Abgeordneten die Discussion vom 13. Februar 1902. Hansard (102), p. 1271.

einer bestimmten Bill oder sonstigen Vorlage, z. B. neuer Bestimmungen der Geschäftsordnung, sichert. Sodann kommt hier das besser erst im folgenden Abschnitt zu besprechende Verfahren der „Closure by Compartments“ in Betracht. Auf der anderen Seite vermag die Regierung jederzeit ihren parlamentarischen Actionsraum dadurch zu erweitern, daß sie von ihrer Befugnis Gebrauch macht, das Haus um Suspension der Vorschrift über die „Mitternachts-Schlussstunde“ (Twelve O’Clock Rule) anzugehen. Und alle diese Maßregeln bedürfen nur einfacher Majorität zu ihrer Beschließung¹.

Betrachtet man die oben geschilderte Ordnung, so tritt augenfällig das gewaltige Übergewicht der Regierung und ihrer Vorlagen gegenüber der Initiative der Abgeordneten hervor. Dies sowie die progressive Steigerung dieses Übergewichtes im Laufe der Session zeigt deutlich, wie sehr in der Gegenwart das englische Unterhaus sich selbst vor allem als Arbeitsmechanismus zur Besorgung der Regierungsarbeit betrachtet. Ja, man kann sagen, die geltende Geschäftsordnung des englischen Unterhauses bringt es gerade in diesen Bestimmungen zum Ausdruck, daß aus dem Unterhause selbst, aus einer ursprünglich deliberativen und durch ihre Beschlüsse die Regierung des Souveräns mitbestimmenden Versammlung, eine Regierung, d. h. ein zur schleunigen und jedenfalls rechtzeitigen Erledigung bestimmter Geschäfte verpflichtetes und taugliches Staatsorgan geworden ist².

¹ Ein Beispiel aus der Session von 1902. Am 16. October 1902 bringt A. Balfour als Leader of the House nachfolgenden Antrag ein: „That for the remainder of the Session, Government Business do have precedence at every sitting and at the conclusion of Government Business on each day Mr. Speaker do adjourn the House without Question put.“ Dieser Antrag führte zu einer erregten, hauptsächlich von den Iren geführten Debatte, wurde aber mit großer Majorität angenommen. Hansard (113), p. 28—94.

² Dieser Satz ist zweifellos sehr vielen Mißverständnissen ausgesetzt, wenn man Regierung und Parlament hier in dem Sinne auffassen wollte, wie sie der continentalen Staatsrechtslehre entsprechen. Ich verweise darum hier nochmals auf die oben gegebene Auseinandersetzung des Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament in England, wie es sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts endgültig gestaltet und in der Geschäftsordnung des Unterhauses einen charakteristischen, aber gewiß nicht isoliert zu erfassenden Ausdruck gewonnen hat.

Das Übergewicht der Regierung, ihre Vorrangstellung auf dem Boden des Unterhauses, wie sie die gegenwärtige Geschäftsordnung zum Ausdrucke bringt, erscheint daher nur als spezielle Anwendung eines die gesamte Verfassung Englands beherrschenden Prinzipes auf den Gang und die Abwicklung der Geschäfte des Unterhauses: es ist das Prinzip der parlamentarischen Parteiregierung durch das Cabinet¹. Daher kommt es denn, daß sich die Vorrangstellung der Regierung auf dem Boden des Parlamentes keineswegs in den angeführten speziellen Normen der Geschäftsordnung erschöpft: sondern diese Stellung der Regierung im Hause bildet ein ganz besonderes, durch das parlamentarische Gewohnheitsrecht ausgebildetes Institut, das seine Wirkungen über die rechtlich normierten parlamentarischen Befugnisse der Regierung hinaus auf das ganze Tun und Lassen des Hauses, auf den ganzen parlamentarischen Betrieb ausübt. Die politische Bedeutung dieses Institutes kann füglich nur im Zusammenhange mit dem ganzen System der parlamentarischen Regierung als politischer und staatsrechtlicher Grundlage der ganzen englischen Verfassung verstanden werden. Hier aber muß ganz besonders nochmals ein Moment hervorgehoben werden: daß nämlich dieses Institut seine sinnfällige Verkörperung und seine ausdrückliche Anerkennung findet in der seit Anfang des 19. Jahrhunderts voll ausgebildeten Vorstellung von der beim Ministerium liegenden Führerschaft im Hause². Mit dieser technischen Bezeichnung wird die besondere, in dem jeweils im Unterhause sitzenden ersten Minister der Krone verkörperte Sonderstellung der Regierung auf dem

¹ Diese Vorrangstellung der Minister auf dem Boden der Geschäftsordnung ist natürlich als Pflichtstellung gedacht und sie ist ebenso selbstverständlich nur den die Staatsgeschäfte führenden Abgeordneten, nicht den Dienern der Krone als solchen eingeräumt. In voller Klarheit ist dies autoritativ in den großen Geschäftsordnungsdebatten der Session von 1887 mit folgenden Worten ausgesprochen worden: „There is nothing more fundamental than that the Government are not regarded for the purpose of the Rules of this House as something apart from the rest of the House except so far as particular duties are given to them.“ Hansard, 1887 (311), p. 999. Vgl. ferner Hansard (312), p. 495.

² 1887 sagt Parnell: „Of late years the Leader of the Government has come by common consent to be called Leader of the House.“ Hansard (311), p. 1007.

Boden des Unterhauses zum klaren Ausdrucke gebracht. Der Premier, wenn er ein Commoner ist, sonst aber der erste Schatzlord, wenn der Premier als Peer vom Unterhause ausgeschlossen ist, erscheint als Leader of the House of Commons und übt diese Function gleichsam als eine Regierungsfuction, die zwar unauflöslich mit dem Rang des ersten Ministers der Krone im Hause verknüpft ist, dennoch aber als eigenartige und selbständige parlamentarische Erscheinung verstanden werden muß. Hier sei nur kurz auf die vom Leader of the House unmittelbar auf den Gang der Geschäfte geübte Einwirkung hingewiesen. Ihm obliegt es, namens der Regierung und Regierungspartei von Anfang an die Verteilung des in der Thronrede angekündigten legislatorischen Programmes auf die Session vorzunehmen und im Hause zu vertreten. Ebenso nimmt er auf sich, alle jeweils von der Regierung erforderlich erachteten Beschlüsse des Hauses in bezug auf die Tagesordnung zu beantragen, in der Debatte hierüber die Regierung zu repräsentieren. Aber auch für jede einzelne Regierungsvorlage erscheint der Leader als die oberste Instanz hinsichtlich des ganzen Ganges der Beratung, der Dauer ihrer einzelnen Stadien, der etwaigen Anwendung der Cloture sowie aller sonstigen, zur Verkürzung der Debatte und zur Erledigung der Vorlage dienlichen Mittel des Verfahrens. Die ganze Politik der Regierung, soweit sie vor allem in den das innere Leben, den Geschäftsgang des Hauses betreffenden Mafsregeln zum Ausdrucke kommt, erscheint in der Person des Leader streng concentriert. In dem hierfür durch die Geschäftsordnung festgestellten Zeitpunkte vor Beginn des Public Business teilt der Leader of the House das jeweilige weitere Arbeitsprogramm der Regierung und damit des Hauses mit; besonders kündigt er auch die jeweils in Angriff zu nehmenden Kapitel des Staatsvoranschlags an oder macht diesfalls Vorschläge. Etwaige Suspensionen von Bestimmungen der Geschäftsordnung, Anträge auf deren Abänderung werden ausschließlich von dem Führer des Hauses eingebracht und vertreten¹.

¹ Als Beispiel für die Art und Weise, in welcher diese Pflicht der Leitung des Hauses durch den Premierminister ausgeübt wird, sei nachstehendes Bruchstück aus den Debatten der Sitzung vom 19. März 1903 mitgeteilt. Vor Eingehen in das Public Business richtet der zeitweilige

Übt er alle diese Functionen als Chef der Majoritätspartei und gleichzeitiger oberster Ratgeber der Krone aus, so tritt ein eigentümliches Element weiter dadurch hinzu, daß der Leader — nach continentaler Auffassung: trotzdem, nach englischer: gerade deshalb — auch in gewissen Richtungen als Fürsprecher und Vertreter des ganzen Hauses fungiert. Dies tritt vor allem in den gewissen solennen Functionen hervor, durch die das Haus als Ganzes Stellung nimmt nach außen, sei es, wenn es zu Conflicten mit dem Oberhause kommt oder bei Verletzungen der Privilegien des Hauses oder wenn es gilt, namens des ganzen Hauses bei gewissen Ereignissen des In- und Auslandes den Empfindungen der Commons Ausdruck zu verleihen.

Wie sehr der Leader of the House sich in dieser ganzen umfassenden Tätigkeit als Führer seiner Partei zu betätigen, mit Tact und politischer Klugheit die verschiedenen Strömungen in deren Mitte zu verfolgen und mit der von dem Cabinet ins Auge gefaßten Taktik jeweils auch die Bedürfnisse der Partei als eines Ganzen sowie die Bestrebungen einzelner Gruppen oder Mitglieder in Einklang zu bringen hat, das kann

Führer der Opposition, Right Hon. Bryce, an den Premierminister folgende Anfrage: „I want to ask the first Lord of the Treasury, if he can give me an indication, what bill it is proposed to take on Monday and Tuesday next, if there is time and when the House will rise for the Easter Recess.“ Darauf erwiderte Arthur Balfour: „As the House knows, it is proposed to take the Report of the Navy Vote and Votes 13 and 15. I do not think, it is very likely, that on that afternoon much leisure will remain for legislation. In the evening it is proposed, to take the Report of the Vote on Account, also the report of Ways and Means and the first Reading of the Consolidated Fund Bill. I do not think, much else can be done. On Tuesday the second reading of the Consolidated Fund Bill will be taken. Any question may be raised on that and I do not think, much time will be left for legislation on Tuesday afternoon. On Wednesday afternoon it is proposed to take the Committee stage of the Consolidated Fund Bill. On that no debate can take place and it is proposed to allocate this afternoon to the introduction of the Irish Land Bill. On Thursday the third reading of the Consolidated Fund Bill will be taken at the afternoon sitting and after that Supply. As to Supply I should like to know, what Votes hon. Gentlemen would like brought in. On Thursday there can be no question of legislation, it is a Supply day.“ Hansard, 1903 (119), p. 1232 ff.

hier nur angedeutet werden. Ebenso daß ihm gegenüber das parlamentarische Gewohnheitsrecht ein genau correspondierendes Gegenbild in der Person des anerkannten Leader der Opposition ausgebildet hat. Mit diesem, als dem offiziellen Anwalt der ganzen Minderheit im Hause, pflegt der Leader — Premier — stets das durch Herkommen und politischen Tact gebotene Einvernehmen in allen Fragen des Geschäftsganges im Hause und der Geschäftsordnung. Denn die Geschäftsführung im Hause beruht zuletzt doch mehr oder weniger immer noch auf dem guten Willen des ganzen Hauses, wenn auch Beschlufs seiner Mehrheit die zwingende Gewalt bedeutet, die hier hinter den Normen der Geschäftsordnung steht. Seitdem sich die parlamentarische Geschäftsordnung immer mehr zu einem Regierungswerkzeug ausgebildet hat, ist ihre Anwendung ein wichtiges Stück der Regierungskunst geworden und zugleich damit ein organisches Stück der politischen Verantwortlichkeit der Regierung. Dies findet eben darin seinen Ausdruck, daß der leitende Minister sich nicht nur als Parteiführer, sondern unter Umständen auch als Leiter der Geschäfte des ganzen Hauses fühlen muß, ja in letzterer Eigenschaft auch bis zu einem gewissen Grade Selbstverleugnung üben muß gegenüber den Sonderinteressen seiner Majorität und seiner Regierung. Dies zeigt sich vor allem darin, daß er moralisch verpflichtet ist, bei Reihung der Geschäfte und deren Aufteilung auf die Zeit des Hauses eine gewisse Billigkeit (Fairness) gegenüber der Opposition jederzeit zu bewähren. Am klarsten tritt dies darin hervor, daß der Premierminister als Leader of the House einem von dem Führer der Opposition angemeldeten Tadelsantrag eine Regierungssitzung ganz oder teilweise innerhalb angemessener Frist einräumen muß. Denn es ist nicht Zweck der großen, durch die moderne Geschäftsordnung der Regierung erteilten Vollmachten, etwa die Opposition mundtot zu machen¹.

Die beiden merkwürdigen Institutionen der Führerschaft bedeuten also eine den früheren Jahrhunderten und auch gegen-

¹ So sagte Gladstone in der Sitzung vom 24. October 1882: „There is an established tradition in this House, that whenever a large number of members desired to raise a question touching the existence or policy of the Government an opportunity should be given them for that purpose.“ Hansard (274), p. 66.

wärtig den continentalen Parlamenten unbekannt, sorgfältig ausgebildete und eigenartige politische Organisation des ganzen Hauses. Insofern sie so die am meisten charakteristische Erscheinung des modernen englischen Parlamentarismus bilden, reicht ihre Bedeutung über das hier in Betracht kommende, nächste Interesse, das Verständnis des Verfahrens im Hause, hinaus: sie vermitteln eigentlich erst das Verständnis des innersten Wesens der englischen Politik. Hierauf aber und insbesondere auf den Zusammenhang dieser Erscheinungen mit dem sozialen Character des Hauses ist schon oben in anderem Zusammenhange wiederholt hingewiesen worden.

Drittes Kapitel.

Die permanente Beratungsordnung der einzelnen Sitzung.

Die dargestellte Aufteilung der Sitzungen zwischen der Regierung und der Initiative der einzelnen Abgeordneten sowie die geschilderten Einrichtungen zur sicheren Erledigung der Tagesordnung bilden das feste Gerüste für den ganzen Geschäftsgang. Aber derselbe bedarf noch einer zweiten, nicht minder wichtigen Stütze: einer permanenten und zeitlich genau geregelten Beratungsordnung für bestimmte, in jeder Sitzung wiederkehrende Parlamentsgeschäfte besonderer Art. Es handelt sich dabei um folgendes. Mehr noch als in jedem anderen Parlament besteht für das House of Commons die Notwendigkeit, in jeder Sitzung eine Reihe formeller Geschäfte, die für den Betrieb der parlamentarischen Arbeit als Ganzen unerlässlich sind, zu erledigen. Dazu gehört das, was in deutschen Parlamenten mit einem dem bürokratischen Sprachschatz entnommenen Ausdrucke der „Einlauf“ genannt wird. Ein Teil davon, wie z. B. Urlaubsgesuche von Abgeordneten, Bekanntmachungen des Präsidium, Mitteilungen von erfolgten Wahlauschreiben usw., gehen aus dem inneren Leben der Versammlung und ihrer Mitglieder hervor. Ein anderer Teil, wie z. B. die Petitionen, wird von außen an das Haus herangebracht. Hierzu kommt im englischen Unterhause als besondere und außerordentlich wichtige Function das ganze, mit der Private Bill Legislation zusammenhängende Parlamentsgeschäft: Angelegenheiten, mit denen das Haus als

Plenum, wie wir sehen werden, sich inhaltlich nur sehr wenig beschäftigt, die es vielmehr fast nur als durchlaufende Geschäfte formell in Anspruch nehmen. Gerade deshalb aber, weil die Private Bills ein eigentümliches Mittelding zwischen Verwaltungsverordnungen und Entscheidung in Verwaltungsstreitsachen vorstellt, das in Form von Gesetzen erledigt werden muß, bedarf es der für administrative Dinge unerläßlichen methodischen Regelmäßigkeit in ihrer Aufarbeitung. Andererseits aber besteht die große Gefahr, daß gerade dieser „Einlauf“ dazu benützt werden kann, um den eigentlichen Zweck der parlamentarischen Tätigkeit, die Beratung der Tagesordnung, hinauszuschieben, unter Umständen ganz zu verhindern.

Man muß sich nun daran erinnern: die Aufteilung der Sitzungen gemäß Standing Order 4 sichert für die einzelne Sitzung den Regierungsvorlagen oder den Vorlagen und Anträgen der Private Members den Vorrang. Dies bedeutet aber nicht, daß sie der einzige Gegenstand sind, mit dem sich das Haus an diesen Tagen zu beschäftigen hat. Wie immer auch die Tagesordnung beschaffen ist, die formellen Geschäfte des Hauses müssen gleichfalls täglich erledigt werden. Um nun dieses Bedürfnis zu erfüllen, aber auch der bezeichneten Gefahr vorzubeugen, fügt die Geschäftsordnung die weittragende Bestimmung hinzu, daß das Public Business, d. h. der Inbegriff der Orders of the Day, resp. der Notices of Motions, an den dafür bestimmten Sitzungstagen zu einer bestimmten Stunde angefangen werden muß; und zwar ist, seitdem die Zweiteilung der täglichen Arbeit des Hauses in eine Nachmittags- und Abendsitzung eingerichtet wurde, bestimmt, daß das Private Business sowie die übrigen täglich wiederkehrenden Geschäfte des Hauses in der Nachmittagsitzung erledigt werden müssen. Nicht genug damit, ist aber überdies festgesetzt, daß um 3 Uhr, also eine Stunde nach Eröffnung der Sitzung, die Erledigung des ganzen „Einlaufs“ und des Private Business vollzogen sein muß. Um diese Stunde hat also die Beratung der Tagesordnung geschäftsordnungsmäßig zu beginnen und es kann dieses Stadium auf keine Weise hinausgeschoben werden. Die Beratung der Orders of the Day, die um $\frac{1}{27}$ ihre Unterbrechung erfährt, muß nach der Wiederaufnahme der Sitzung fortgeführt werden bis zur Mitternachtsstunde, der zweiten vor-

geschriebenen Unterbrechung. Nun bleibt noch eine Stunde bis 1 Uhr als letzter Teil der Sitzung übrig, in dem, wie wir wissen, nur solche Stücke der Tagesordnung erledigt werden dürfen, die nicht bestritten (unopposed) sind.

Die Arbeitsleistung des ganzen Tages zerfällt somit in drei Teile: die erste und die letzte Beratungsstunde, die für den Einlauf und die nicht bestrittenen, auf der Tagesordnung stehenden Bills oder Anträge reserviert sind, und die ganze übrige Sitzungszeit für die Erledigung des gesamten Arbeitspensums, das unter dem Begriffe der Orders of the Day zusammengefaßt ist. Es erübrigt nun, die Einzelheiten dieser festen Beratungsordnung, die für jede Sitzung gleichmäfsig gilt, kennen zu lernen.

Nachdem das tägliche Gebet durch den Parlamentscaplan gesprochen, die Sitzung durch den Speaker eröffnet ist, folgen:

1. Private Business;
2. Einbringung öffentlicher Petitionen;
3. nicht bestrittene Anträge auf Vorlegung von Berichten seitens des Ministeriums;
4. Ersuchen um Erteilung von Urlaub an Mitglieder;
5. Anmeldung von Anträgen;
6. Stellung von Interpellationen;
7. Stellung der sogenannten besonderen „Anträge zu Beginn des öffentlichen Parlamentsgeschäftes“ (Public Business).

Hierauf folgt erst die „Tagesordnung“ im eigentlichen Sinne, wie sie in dem Tagesprotokoll, dem Notice Paper, verzeichnet ist.

Überblicken wir nun, was zu den vorangeführten Punkten nach der oben gegebenen Darstellung noch hinzuzufügen ist.

Der erste Punkt des täglichen Arbeitsprogrammes ist das Private Business. Wie wir wissen, ist die Beschäftigung des Unterhauses als Plenum mit den Private Bills in der Regel rein formaler Natur. Von gewissen Ausnahmefällen abgesehen beschränkt sich die Tätigkeit des Hauses bei diesem ersten Punkte des Tagesprogrammes darauf, daß der Clerk am Tische die vom Private Bill Office für jede Sitzung vorbereitete Liste, welche die Namen der einzelnen für die Sitzung vorbereiteten Bills enthält, in bestimmter Reihenfolge liest. Hierauf erfolgt die Verlesung der Provisional Order Bills, der vom Parlamente zu

bestätigenden Verwaltungsverordnungen der Ministerien. Die Regel ist nun die, daß bei jeder einzelnen vorgelegten Private Bill oder Provisional Order, sei es in erster, zweiter oder dritter Lesung, sich ein Mitglied erhebt und den Antrag auf die jeweils geschäftsordnungsmäßig notwendige Behandlung stellt. Wird dem nicht widersprochen, so nimmt das weitere Verfahren seinen regelmässigen Gang und zwar dergestalt, daß sich das Haus mit dem Inhalt der Bill in seinen Vollversammlungen nicht befaßt, vielmehr alles den für die Private Bill-Gesetzgebung eingesetzten Spezialausschüssen sowie besonderen Parlamentsämtern überläßt. Erhebt sich aber gegen diesen Antrag Opposition, so wird die Verhandlung über die Bill auf das Arbeitsprogramm der nächsten Sitzung gestellt. Dasselbe ist auch dann der Fall, wenn der Antragsteller es versäumt hat, den Antrag zu stellen, d. h. wenn nach der Verlesung des Namens der Bill sich kein Anwalt für sie im Hause erhebt.

Dieses ganze Geschäft verläuft regelmässig sehr schnell als reine Formalität, meist ohne weitere Teilnahme des Hauses mit Ausnahme der wenigen Mitglieder, die für das jeweilige Private Business des Tages sich verpflichtet finden.

Nun beginnt der zweite Punkt des vor Eingehen in die Tagesordnung liegenden Geschäftsprogrammes: die Überreichung von Petitionen. Über diese Form parlamentarischer Tätigkeit ist oben alles Notwendige gesagt worden¹. Falls überhaupt ein Mitglied das Haus mit der mündlichen Überreichung einer Petition zu behelligen für gut befindet, muß das unbedingt vor 3 Uhr nachmittags geschehen sein².

Nach der Erledigung etwaiger Petitionen ist der Moment gegeben, in welchem eine bestimmte Art von Anträgen eingebracht werden darf, nämlich Anträge auf Erstattung von Berichten seitens der Regierung. Diese Anträge müssen vorher angemeldet und demgemäß im Notice Paper enthalten sein. Dazu kommt eine weitere wichtige Beschränkung: solche Anträge sind nur dann zulässig, wenn sich der Antragsteller vorher

¹ Vgl. oben S. 510 ff.

² Im Jahre 1904 wurden dem Hause 12558 Petitionen überreicht, von denen aber nur 125 in Druck gelegt wurden. Hansard, 1904 (140) p. 89.

der Zustimmung des betreffenden, parlamentarisch verantwortlichen Ressortchefs versichert hat. Ist dies nicht der Fall, so ist der betreffende Antrag nichtig; und wird trotz erhaltener Zustimmung diese letztere in der Sitzung selbst widerrufen, so verliert der Antrag seine Sonderstellung und wird in die Reihe der gewöhnlichen vorher angemeldeten Anträge eingereiht. Man sieht also klar die rein formale Natur dieser Anträge. Die ganze Einrichtung dient nur dem Zwecke der Erlangung des von einzelnen Mitgliedern gewünschten Informationsmaterials seitens der Regierung, insoweit der betreffende Minister keine Einwendungen dagegen erhebt.

Es folgt nun ein nicht mehr rein formales, sondern sachlich und politisch sehr wichtiges Geschäft: die Einbringung und Beantwortung der Interpellationen. Es genügt auch hier, hinsichtlich der Natur dieser parlamentarischen Action auf das zu verweisen, was oben darüber auseinandergesetzt wurde. Die Art und Weise ihrer Erledigung wird aber durch folgende Vorschriften bestimmt.

Die Zeit, um Fragen an die Minister oder die sonst dazu qualifizierten Mitglieder des Hauses zu richten, ist an allen Tagen, an welchen zwei Sitzungen stattfinden, auf $\frac{1}{4}$ 3 Uhr nachmittags festgesetzt, und darf sich nur bis fünf Minuten vor 3 Uhr ausdehnen. Eine spätere Beantwortung von Fragen ist nur dann zulässig, wenn eine Frage infolge Abwesenheit des Ministers nicht beantwortet wurde, oder wenn Fragen, die nicht im Notice Paper erschienen sind, aber dennoch einen dringenden Charakter haben und sich auf Dinge von großer öffentlicher Wichtigkeit oder auf die Festsetzung der künftigen Tagesordnung beziehen, gestellt worden sind.

Es wäre kaum möglich, die oft das Hundert weit übersteigende Zahl von Fragen in dieser kurzen Spanne Zeit zu beantworten, wenn nicht die Geschäftsordnung eine besondere Einrichtung zu diesem Zwecke getroffen hätte. Jeder Abgeordnete, der mündliche Antwort auf seine Frage wünscht, hat dies dadurch auszudrücken, daß er seiner schriftlichen Anfrage ein Sternchen hinzufügt. Die Einbringung solcher Anfragen muß aber so geschehen, daß sie noch in jener Ausgabe des Notice Paper erscheint, welche am Tage vor dem zur Beantwortung ausersehenen Termin den Mitgliedern zugestellt wird.

In folgenden Fällen ist der Minister, an den eine Interpellation gerichtet ist, berechtigt, die Antwort schriftlich so zu erteilen, daß sie in Druck gelegt und mit den Votes and Proceedings am darauffolgenden Tage publiziert wird: 1. wenn ein Mitglied nicht in der eben bezeichneten Weise auf mündlicher Antwort ausdrücklich besteht; 2. wenn das interpellierende Mitglied oder der von ihm bezeichnete Stellvertreter beim Aufruf seines Namens nicht im Beratungssaale ist; 3. wenn der Endpunkt der Interpellationszeit, fünf Minuten vor 3 Uhr, erreicht ist, ohne daß bis dahin die Interpellation erledigt werden konnte.

Sobald die Interpellationszeit beginnt, ruft der Speaker der Reihe nach jedes Mitglied, auf dessen Namen eine Interpellation in dem Notice Paper angesetzt ist, auf. Der Abgeordnete ist verpflichtet, sich auf seinem Platze zu erheben und durch Angabe der Zahl, unter welcher seine Interpellation im Notice Paper enthalten ist, die Frage an den Minister zu stellen. Wenn alle Interpellationen, für welche eine mündliche Antwort ausdrücklich verlangt wurde, gestellt worden sind, so kann der Speaker, wenn es die Zeit gestattet, das Nachtragen einer durch die Abwesenheit des Abgeordneten versäumten Interpellation gestatten. Immer aber muß die Interpellation durch das sie einbringende Mitglied des Hauses oder einen von ihm ausdrücklich bezeichneten Stellvertreter gestellt werden. Dem Minister steht es immer frei, eine im Notice Paper enthaltene Interpellation auch dann zu beantworten, wenn der interpellierende Abgeordnete sich nicht zur Ausübung seines Rechtes meldet, sowie sich von einem anderen Minister vertreten zu lassen¹. Debatten über die erteilte Antwort sind völlig unzulässig: answer must be taken for better and worse, sagt eine jüngst darüber ergangene Entscheidung des Speaker. Auch ein Commentar zur Antwort in Form nachträglicher Bemerkungen ist unerlaubt. Wohl aber ist es gestattet, ergänzende Anfragen zu stellen, sogenannte Supplementary questions, die aber nicht zu einer Art von Kreuzverhör ausgedehnt werden dürfen: dem Minister bleibt hierbei wie überhaupt den Inter-

¹ Vgl. Ruling of the Speaker in Hansard, 1903 (126) p. 321: it is quite regular for one Minister to answer a question on behalf of another Minister.

pellationen gegenüber das Recht gewährt, die Antwort abzulehnen¹.

Wenn Question Time verstrichen ist, so ist das letzte Stadium vor Beginn der Tagesordnung erreicht, nämlich das Stadium der sogenannten „Parlamentsgeschäfte zu Anfang des Public Business“. Dasselbe begreift in sich folgende möglichen parlamentarischen Actionen: 1. Anträge seitens eines Ministers in betreff der Festsstellung der künftigen Tagesordnung und der Verteilung der Geschäfte überhaupt. 2. Anträge auf Erteilung der Erlaubnis, eine Bill einzubringen oder ein Select Committee einzusetzen, wenn solche Anträge nicht Opposition finden. Ist letzteres der Fall, so kann der Speaker nach Gutdünken eine kurze aufklärende Festsstellung seitens des Antragstellers und und des opponierenden Abgeordneten gestatten, muß aber dann ohne weitere Debatte sogleich die Frage in betreff des Antrages oder in betreff der Vertagung der Debatte vorlegen und zur Abstimmung bringen.

In diesem Stadium sind auch geschäftsordnungsmäßig die Anträge auf Votierung von Dank, wie sie durch die Minister bei wichtigen Anlässen gestellt werden, einzubringen. Anträge in betreff der Geschäftseinteilung des Hauses haben immer nur dann in diesem Stadium der Sitzung ihren Platz, wenn sie von der Regierung eingebracht sind.

Endlich ist auch in diesem Momente geschäftsordnungsmäßig der Augenblick für die Einbringung eines Dringlichkeitsantrages gegeben. Wie schon oben bemerkt, wird ein solcher aber nicht in der Nachmittagsitzung, in der er eingebracht werden muß, beraten und erledigt, sondern in der darauf folgenden Abendsitzung. In dieser aber geht er der angesetzten Reihenfolge der Gegenstände der Tagesordnung immer voraus. Der Dringlichkeitsantrag bedeutet also eine tatsächliche Hinausschiebung oder vollständige Hemmung der Tagesordnung für die betreffende Sitzung. Es ist dies der einzige nach der geltenden Geschäftsordnung im englischen Unterhause mögliche Fall einer solchen Beiseiteschiebung des ganzen Arbeitsprogrammes. Da aber, wie oben auseinandergesetzt wurde, dieser Antrag an eine Reihe von sehr erschwerenden Be-

¹ Vgl. Hansard, (106) 926, 1173, (114) 1037, (101) 636 usw.

dingungen geknüpft ist, bleibt sein Ausnahmecharakter jederzeit aufrecht erhalten. Denn nach der ganzen, nun wohl zur Klarheit gebrachten Absicht der Geschäftsordnung des Unterhauses muß jeder solche Dringlichkeitsantrag, wenn er überhaupt statthaft, als eine Art von Einbruch in die permanenten Ordnungsbestimmungen des Hauses erachtet werden. Schon daraus geht hervor, daß chicanöse und häufige Anwendung dieses Mittels sich in Widerspruch mit der ganzen Lebensordnung des Unterhauses setzen würde und daher unmöglich erscheint.

Nunmehr ist — mit dem Ablauf der dritten Nachmittagsstunde — der Augenblick gekommen, in welchem das Haus unweigerlich in die Tagesordnung eingehen muß. Dieser Übergang erfolgt, wie bemerkt, durch Aufforderung des Speaker an den Clerk, die erste der Orders of the Day zu verlesen, ohne weitere Befragung des Hauses und ohne daß dazu ein Abgeordneter das Wort ergreifen könnte. Damit ist das Stadium des Public Business, die Tagesordnung des Parlamentes im engeren Sinne, d. h. also in allen Regierungssitzungen die Beratung der Regierungsvorlagen und Regierungsanträge, erreicht. Alle früher in Übung gestandenen Mittel zur Verhinderung des Eingehens in die Tagesordnung sind durch die gegenwärtige Fassung der Standing Orders 12 und 13 beseitigt. Auch ist es unmöglich, während der Verlesung der Orders of the Day, d. h. demnach solange sich das Haus mit der Erledigung der Tagesordnung zu befassen hat, andere Gegenstände der Beratung einzuschieben oder etwa anknüpfend an die Verlesung eines Punktes der Tagesordnung den Antrag auf Vertagung des Hauses zu stellen. Nur die Regierung hat dann, wenn eine wirkliche Vertagung notwendig erscheint, das Recht, solchen Antrag einzubringen¹.

Für die wenigen den Private Members zur Verfügung stehenden Sitzungen erfolgt nach Erledigung des Einlaufes

¹ May, Parl. Pract., p. 248; Manual (1896), p. 113. Die früher zulässigen Anträge auf Gewährung der Priorität für irgend einen angemeldeten Antrag oder eine einzelne Order of the Day sind durch die gegenwärtige Geschäftsordnung ebenso ausgeschlossen wie die früher gleichfalls in Übung gestandene Stellung von bezüglichen Amendments zu der an die Verlesung der einzelnen Order gestellten Question. Vgl. May, loc. cit. und die daselbst zitierten Stellen aus den Journalen.

Beratung der Initiativanträge (Notices of Motions) und nicht der Orders of the Day. An diesen Sitzungen bilden also erstere die eigentliche Tagesordnung; das heisst soviel, als dafs erst dann, wenn die betreffenden für die Sitzung angemeldeten Initiativanträge der Abgeordneten erledigt sind und noch etwa Zeit erübrigt, in die Orders of the Day, also praktisch genommen in die jeweils in Beratung befindlichen Regierungsvorlagen eingegangen werden kann. Das geschieht aber in Wirklichkeit nie: vielmehr wird das in solchen Fällen meist nur schwachbesuchte Haus dann vertagt.

Für die Erledigung der Orders of the Day bestehen folgende grundsätzliche Vorschriften. Kein Gegenstand, der zu einem bestimmten Termin auf die Tagesordnung gesetzt ist, kann vor diesem Termin verhandelt werden. Sobald eine Order of the Day verlesen ist, sind nur folgende Möglichkeiten gegeben: die betreffende Order — d. h. die einzelne Vorlage, Antrag oder Gesetz — mufs entweder verhandelt oder durch einen Beschluß erledigt oder sie mufs auf eine spätere Sitzung vertagt oder endlich vollständig aus dem Geschäftsprogramm des Hauses ausgeschieden werden (discharged)¹. In letzterem Falle bedarf es eines besonderen Antrages auf Wiederaufnahme, soll der betreffende Gegenstand doch noch einmal zur Verhandlung gelangen. Orders of the Day, d. h. Punkte der Tagesordnung, die infolge Aufhebung der Sitzung oder Vertagung des Hauses nicht zur Verlesung gekommen sind, deren Discussion also überhaupt noch nicht angefangen worden ist, bleiben für die nächste Sitzung und zwar für den Zeitpunkt nach Erledigung der für diese neue Sitzung festgesetzten Tagesordnung als Anhang zu dieser letzteren stehen². Allerdings kann auch in diesem Falle die Regierung von ihrem Rechte, an Regierungstagen die Reihenfolge der Gegenstände der Tagesordnung nach Gutdünken festzusetzen, Gebrauch machen

¹ Das Recht, das Eingehen in die einzelne Order of the Day zu beantragen, steht, da es sich um ein durch Befehl des Hauses anberaumtes Geschäft handelt, nicht ausschliesslich bei den die betreffende Sache offiziell vertretenden Abgeordneten (the members in charge of), sondern es kann — abweichend von den für Motions geltenden Normen — jeder andere Abgeordnete den Antrag stellen.

² Standing Order 1.

und solchen zurückgesetzten Geschäftstücken neuerdings den Vorrang vor allen anderen Orders of the Day geben. Der Grundsatz der Verschiebung der nicht in Angriff genommenen Bestandteile der Tagesordnung auf die nächsten Sitzungen an deren letzte Stelle findet auch auf das Verhältnis von Nachmittags- und Abendsitzungen seine Anwendung. Die für eine Nachmittagsitzung angesetzten und nicht erledigten Beratungsgegenstände stehen von selbst auf dem Arbeitsprogramm der Abendsitzung. Das Verfahren ist folgendes. Diejenigen Punkte der Tagesordnung, die auch in der Abendsitzung nicht erledigt werden, die im Moment der Interruption, also in gewöhnlichen Sitzungen zur Mitternachtsstunde, am Freitag um $1\frac{1}{2}$ Uhr, noch nicht erledigt sind, werden der Reihe nach vom Clerk am Tische vorgelesen, wobei der Speaker den Abgeordneten, der den betreffenden Antrag oder Bill eingebracht hat, namentlich aufruft. Ist dieser Punkt der Tagesordnung nicht opponiert oder gehört er zu dem sogenannten „ausgenommenen“ Parlamentsgeschäft, so wird in die Erledigung desselben eingegangen. Ist dies nicht der Fall, so fordert der Speaker sogleich den Antragsteller auf, die Sitzung zu benennen, auf deren Tagesordnung der Gegenstand wieder erscheinen soll. Die Wahl dieses Termines steht im Belieben des Abgeordneten und es gibt keine Debatte darüber. Bisweilen gibt der Antragsteller schon früher dem Clerk schriftlich den gewünschten Termin bekannt und es teilt dieser letztere dem Hause den Tag mit. Wird aber die Benennung eines Termines überhaupt unterlassen, so gilt der betreffende Gegenstand als fallen gelassen (dropped Order). Die Wiederaufnahme (Revival) kann nur durch besonderen, allerdings der Anmeldung nicht bedürftigen Antrag, der im Augenblicke vor Eröffnung des Public Business gestellt werden muß, erfolgen. Ist dieser Punkt der Tagesordnung tatsächlich dringlicher Natur und somit die Wiederaufnahme in der nächsten Sitzung erwünscht, so kann dies nur durch Motion eines Ministers geschehen, wobei die betreffende Order schon in das Notice Paper der nächsten Sitzung aufgenommen, aber in Cursivschrift gedruckt wird, um anzuzeigen, daß dieser Antrag doch noch formell der Annahme durch das Haus bedarf.

Nunmehr aber können erst einige ergänzende Bemerkungen ihren Platz finden in betreff solcher Punkte der Tagesordnung,

die zwar Public Business, aber keine Regierungsvorlagen, vielmehr aus der Initiative von Private Members hervorgegangen sind. Wir haben oben den Modus der Aufteilung dieser Bills kennen gelernt und erinnern uns, daß alle diejenigen von ihnen, die nicht von Anfang der Session an durch das Los begünstigt auf die Tagesordnung der Freitagsitzung an den ersten Plätzen gekommen sind, darauf angewiesen erscheinen, einen Termin zu ihrer Beratung nach Mitternacht, resp. nach $\frac{1}{2}$ 5 Uhr am Freitag zu finden. Diese Bills stehen also an Regierungstagen auf der Tagesordnung, können aber, wenn die Regierung nicht etwa einem Mitgliede ihre Hilfe leiht¹ und kraft ihrer Verfügung über die Reihung der Punkte der Tagesordnung die betreffende Bill voranstellt, nie darauf rechnen, vor Mitternacht zur Verhandlung zu kommen. Dann wird jede solche Order of the Day in der oben geschilderten Weise verlesen und hätte damit scheinbar Gelegenheit zur Erledigung, wenn nicht ein wichtiges Hindernis sich dagegen erhebe: nach Mitternacht kann, wie wir wissen, nur Unopposed Business erledigt werden. Es genügt also der Widerspruch eines einzigen Abgeordneten, um die betreffende Bill zur „streitigen“ zu machen.

Nun besteht die Praxis, daß solchen Bills der Private Members regelmäßig dieses Veto von der Gegenpartei entgegengehalten wird. Es ist auch leicht auszudenken, daß, abgesehen von den Parteigegensätzen, in einer Versammlung von vielen hundert Mitgliedern jede Maßregel wenigsten einen Gegner finden wird, der sich die einfache Prozedur des Widerspruchs zunutzemachen kann, um das Zustandekommen eines solchen Gesetzes zu hindern. Diese Prozedur wird „Blocking“ genannt und von Ausnahmefällen abgesehen, in denen sich der Vater einer Bill vorher der Zustimmung aller Mitglieder versicherte, unbarmherzig gegen alle solche Gesetzentwürfe ausgeübt. Natürlich benennt der Antragsteller der Bill einen neuen Termin und mag sich der Hoffnung hingeben, daß er an diesem vielleicht bessere Stimmung finden werde, und daher kommt es, daß auf der Tagesordnung fast jeder Sitzung des Unter-

¹ Dazu ist sie kraft der durch Standing Order 5 erteilten allgemeinen Befugnis, „to arrange the Business“, bevollmächtigt.

hauses eine lange Reihe von solchen Beratungsgegenständen verzeichnet ist, die von vornherein zu dem Schicksale bestimmt erscheinen, nach Mitternacht in der geschilderten Weise blockiert und durch Wiederholung dieses Verfahrens während der ganzen Session von der inhaltlichen Erledigung ausgeschlossen zu werden.

Die Folge davon ist eine Erscheinung, deren sonstige politische und staatsrechtliche Bedeutung in anderem Zusammenhange besprochen worden ist: daß alljährlich nur sehr wenige Bills, die der privaten Initiative der Abgeordneten entspringen, zu Gesetzen werden. Und diese wenigen stammen ausnahmslos aus der Zahl derjenigen Bills, die am Anfang der Session durch die Gunst des Loses einen „Platz an der Sonne“ gewonnen haben, d. h. als erster Punkt auf die Tagesordnung einer Freitagsitzung gekommen sind.

Schließlich ist noch in dem vorstehenden Zusammenhange eines fundamentalen Prinzipes zu gedenken, das auf den Geschäftsgang und das Verfahren in hervorragender Weise Einfluß übt. Es ist dies der Grundsatz, daß in ein und derselben Session ein und derselbe Antrag (oder Bill) nicht mehr als einmal das Haus beschäftigen darf¹. Diese Regel hat große constitutionelle Bedeutung; sie schützt das Urteil des Hauses in irgend einer Frage vor Anfechtung innerhalb derselben Session und sorgt daher für ein gewisses Maß von Stabilität der legislativen Arbeit. Es liegt darin bis zu einem gewissen Grade eine Analogie zu dem das Gericht vor Vexation schützenden Grundsatz: *ne bis in eadem re*. Allerdings nur für die Dauer der Session: und das ist hinwiederum selbstverständlich. Denn in dem steten Fluß des staatlichen Lebens wechseln die Bedingungen für legislative Tätigkeit: jede Session, jedes Jahr steht mehr oder weniger unter neuen Arbeitsbedingungen des Parlamentes.

Diese Regel hat aber, rein praktisch genommen, eine besondere Bedeutung für den nicht unmöglichen Fall, daß es unvermeidlich wird, einen gefassten Beschluß zu reassumieren. Handelt es sich um einen solchen Beschluß positiver Art, so macht die Regel keine Schwierigkeit: der negative Antrag

¹ Vgl. May, Parl. Pract. p. 286 ff.

(to rescind a vote) gilt eben technisch genommen als „new Matter“. Im Falle negativer Beschlüsse wird die Regel dadurch umgangen, daß der neue sachlich identische Antrag in etwas veränderter Formulierung eingebracht wird.

In betreff der Bills würde die buchstäbliche Aufrechterhaltung dieser Regel unerträglich sein. Daher gilt hier das Prinzip, daß die Beratung einer Bill in allen ihren Stadien als ein einheitlicher Act angesehen wird, daher es gestattet ist, dieselbe Question während der Beratung einer Bill mehrmals vorzubringen, sofern es nur nicht dasselbe Stadium der Beratung ist. Aus diesem Grunde können Amendments, die bei der zweiten Lesung zurückgewiesen worden sind, in einem späteren Stadium nochmals eingebracht werden. Wohl aber gilt natürlich die Vorschrift, daß auch Bills als Ganzes betrachtet, nicht zweimal in derselben Session eingeführt werden dürfen, wenn gleich gegen dieses Prinzip manchmal ausnahmsweise verstossen worden ist¹. In sehr wichtigen Fällen der Wiedereinbringung derselben Bill blieb nichts anderes übrig als Prorogation des Parlamentes auf kurze Frist, wodurch eine neue Session herbeigeführt wird. Solches ist zuletzt im Jahre 1831 geschehen, um die Wiedereinbringung der vom Oberhause abgelehnten Reformbill zu ermöglichen.

Geschichtliches.

Das Prinzip strenger Gebundenheit der Tagesordnung gehört durchaus zu den Bedürfnissen des modernen Parlamentarismus. Seine Entwicklung ist denn auch im zweiten Abschnitte des ersten Buches erschöpfend dargestellt worden. Was die ältere Gestaltung der hierhergehörigen Bestimmungen der Geschäftsordnung anbetrifft, so läßt sich diese in wenigen Strichen zeichnen, insoferne sie nicht schon in vorhergehenden Kapiteln berührt worden ist.

Ursprünglich bot die Oratio des Kanzlers das einfache Gerüst, an das die Tätigkeit des Unterhauses anknüpfte. Jemehr aber die legislative Bedeutung der Commons Petitions hervortrat und ihre Bewilligung

¹ Das hier zuletzt besprochene Prinzip bildet zweifellos einen sehr alten Bestandteil des Parlamentsrechtes und erscheint in der Resolution vom 2. April 1604 bereits vollständig anerkannt. Dieselbe lautet: „That a question being once made, and carried in the affirmative or negative, cannot be questioned again, but must stand as a judgment of the House.“ (House of Commons Journals, I. p. 162.) Die Regel in betreff der Bills datiert vom 1. Juni 1610: „That no bill of the same substance be brought in the same session.“

zur Vorbedingung der Erfüllung der Wünsche der Krone wurde, desto mehr wurde die Festsetzung der Reihenfolge der Beratungsgegenstände im Unterhause eine rein innere Angelegenheit desselben. Die frühe Festsetzung dieser Anschauung zeigt sich in dem hohen Alter des streng eingehaltenen Brauches, zu Beginn der Session formell die erste Lesung einer aus dem Schofse des Unterhauses hervorgehenden Bill demonstrativ vor jeder Beschäftigung mit der Thronrede vorzunehmen. Diese Übung ist schon im 16. Jahrhundert unantastbares altes Recht des Hauses. In den Tudor-Parlamenten nahm, wie wir wissen, die Krone großen Einfluss auf die Tagesordnung des Unterhauses: einmal dadurch, daß sie von Fall zu Fall unmittelbar einzelne Beratungsgegenstände als unerwünscht oder gar als unzulässig erklärte; dann aber regelmäsig dadurch, daß der Speaker zu jener Zeit regelmäsig ein Höfling war und als ein, noch dazu nicht sehr hochstehendes Organ der königlichen Regierung functionierte. Über die rechtliche Auffassung der Frage, wie und von wem die Tagesordnung zu bestimmen sei, war übrigens auch damals kein Zweifel. Hooker berichtet darüber in klaren Worten. „Des Speaker Amt,“ heißt es bei ihm¹, „ist, alles zu leiten und vorzusorgen, daß das Haus in guter Ordnung sei und daß dessen Verordnungen, Gebräuche und Gewohnheiten gehalten und beobachtet werden. Alle Bills, die im Hause eingebracht werden, muß der Speaker empfangen und sie dann dem Clerk geben. Er hat die Wahl, welche von den eingebrachten Bills und wann sie zur Lesung kommen sollen, wenn nicht diesfalls eine Order des ganzen Hauses eingeholt wird.“ Eine fortwährende Ordnung des Geschäftsganges im Hause war aber um so notwendiger, als von frühester Zeit der Grundsatz der gleichberechtigten und freien Initiative aller Abgeordneten feststand. Ausdrücklich erklärt das Haus am 25. März 1606: „that any Member of the House might put in a Bill“².

Eine Reihe von Beschlüssen des Unterhauses in der Zeit bis zum Zusammenbruch des Long Parliament zeigt deutlich den Speaker als den Hauptfactor bei der Regelung des Geschäftsganges. „Der Speaker,“ heißt es da, „hat das Haus an jedem Tage mit den Orders of the Day bekanntzumachen und zwar am Morgen nach dem Gebete, bevor irgend ein anderes Geschäft in Anspruch genommen wird“³. Er hat das Haus an die Orders zu erinnern, die zur Lesung kommen, sowie an die Bills, die zu verhandeln sind⁴. Er hat das Haus an die Order zu mahnen, daß es sich in das Committee of the whole House verwandle⁵, und auch sonst den ganzen Betrieb der Parlamentsgeschäfte zu sichern.

Die Regelung des Geschäftsganges, wie sie bis zur zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts bestand, wird übrigens in dem von Hakewel publi-

¹ Mountmorres, p. 115—117.

² H. of C. Journals, I. p. 288.

³ 1642, H. of C. Journals, II. p. 565.

⁴ H. of C. Journals, I. p. 894, 903, 319.

⁵ H. of C. Journals, II. p. 204.

zierten Schriftchen „The Manner how Statutes are enacted in Parliament by passing of Bills“ (1670) sehr deutlich auseinandergesetzt. Es heißt daselbst¹: „Public Bills haben im gewöhnlichen Verlauf der Dinge hinsichtlich der Lesungen wie der Beratung den Private Bills voranzugehen; und von ersteren wieder jene, die den Gottesdienst und das Wohl der Kirche betreffen. An zweiter Stelle folgen die Bills, welche den Commonwealth betreffen, worunter auch solche inbegriffen sind, die die Person, das Einkommen und den Haushalt des Königs, der Königin oder des Thronfolgers betreffen und sie sollen in der Beratung den Vorrang haben. Zuletzt kommen die Private Bills und zwar in der Reihenfolge, in der sie eingebracht sind. Es sind öfter Orders des Hauses ergangen, dafs es nach 9 Uhr, wenn das Haus voll zu werden beginnt, nicht mit der Lesung einer Private Bill behelligt werden soll. Gegen das Ende der Session zu, wenn viele Bills im Hause noch unerledigt vorliegen, ist öfters ein besonderes Committee beauftragt worden, diese aufzunehmen und nach ihren Titeln so zu ordnen, wie sie es für richtig finden; und sie sollen entsprechend ihrer Wichtigkeit zum Zweck der Beratung gereiht werden.“ Sodann weist Hakewel auf die im Modus tenendi Parliamentum enthaltenen Vorschriften über diesen Gegenstand hin, fügt aber hinzu: „Der Speaker ist in betreff der Reihenfolge der Bills an keine dieser Regeln streng gebunden, sondern es liegt — soweit kein unmittelbarer gegenteiliger Befehl des Hauses ergeht — ganz in seinem Ermessen, den Geschäftsgang zu regeln. Und wie dringend er auch vom Hause ersucht werden möge, eine bestimmte Bill zur Lesung zu bringen, so darf der Speaker es doch als sein Recht ansehen, die Lesung zu vertagen, wenn er nicht genügend Zeit gefunden hat, die Bill durchzulesen und zur Stütze seines Gedächtnisses ein Breviatum ihres Inhaltes anzufertigen.“ Auch über die Zeiteinteilung des Hauses gibt Hakewel präzise Auskunft². Er sagt: „Der gewöhnliche Gang der Dinge besteht darin, dafs am Morgen, bevor das Haus voll ist, erste Lesungen vorgenommen und zweite und dritte Lesungen hinausgeschoben werden.“

In der Zeit nach der Restauration des Königtums werden die Beschlüsse über den Geschäftsgang noch genauer. Es wird dem Speaker vorgeschrieben, jeden Morgen als erstes Geschäft solche Dinge vorzulegen, die anhängig sind und routinemäfsig zu erledigende Dinge (Matters of Course) betreffen, damit der Geschäftsgang beschleunigt werde³. Im Jahre 1678 nimmt das Notice Paper seinen Ursprung. Es wird verordnet, „dafs die Orders of the House jeden Tag besonders aufgezeichnet werden und am nächsten Morgen vor der Eintragung in das Journal vorgelesen werden sollen.“ Auch beginnen schon die Verfügungen betreffs zeitlicher Termine für den Geschäftsgang. Am 14. Februar 1607 wird eine Order beschlossen, dafs das Haus sich um 8 Uhr versammle und um 9 Uhr „in

¹ p. 134—137.

² Hakewel, p. 139.

³ H. of C. Journals, V. p. 102.

das Geschäft eingehe“¹. 1614 wird verfügt, daß der Clerk täglich die Orders betreffs der Einteilung und Tagung der Committees des Hauses anschlage². Die gewöhnliche Schlußstunde war damals 12 Uhr. Aus diesem Grunde wird auch wiederholt verboten, Anträge nach dieser Stunde einzubringen³. Gegen das Ende des 17. Jahrhunderts beginnen die Sitzungen des Hauses sich bekanntlich immer mehr zu verspäten und es kommt daher der Brauch auf, besondere Erlaubnis des Hauses zur Einbringung von Motions oder Bills nach der bestimmten Stunde vorzuschreiben⁴. So wird im Jahre 1690 als regelmäßiger Schluß des Public Business 1 Uhr bestimmt. Auch wird schon um diese Zeit ein Versuch gemacht, das Eingehen in die Tagesordnung zu bestimmtem Augenblicke zu sichern. So wird 1698 verfügt, daß immer um 12 Uhr die Orders of the Day verlesen werden müssen⁵. Im Jahre 1667 scheinen bereits lebhaftere Beschwerden über die Langsamkeit des Geschäftsganges bestanden zu haben. Heißt es doch in einer Order dieser Session, „daß ein Committee eingesetzt werde, to consider what doth obstruct the proceedings and what the ancient practice of the House has been for dispatch of business“⁶.

Sehr früh finden sich auch Sondervorschriften für die Beschäftigung mit Private Bills. Anfänglich wurden besondere Sitzungen dafür anberaumt. So wird am 9. Mai 1571 beschlossen, daß das Haus auch am Nachmittag sitze, am nächsten Freitag von 3 bis 5 und so jeden Montag, Mittwoch und Freitag bis zum Ende der Session, und daß diese Zeit ausschließlich zur ersten Lesung von Private Bills verwendet werde⁷. Von dieser Methode scheint man aber bald abgekommen zu sein und zog es vor, die Private Bills zu Beginn der Sitzung zu erledigen. Dies geht z. B. auch aus einem Beschlusse von 1761 hervor, in welchem verfügt wird, daß nach 2 Uhr keine Private Bills mehr eingebracht werden dürfen⁸. Diese Stunde war aber damals schon zum Beginn der Sitzung des Unterhauses geworden.

Mit den vorhergehenden Angaben ist im wesentlichen die Ordnung bezeichnet, wie sie bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts ungeändert herrschte. Das Haus beschloß auf Grund der Initiativanträge seiner

¹ Parry, p. 254.

² Parry, p. 265.

³ H. of C. Journals, II. p. 493, IV. p. 152, 426.

⁴ Schon 1667 wird übrigens in der Order betreffs Aufrechthaltung der freien Zugänge zum Parlament an die Sheriffs von Westminster und Middlesex die Zeit von 8 bis 2 Uhr als Sitzungszeit angegeben. (H. of C. Journals, IX. p. 45.)

⁵ H. of C. Journals, XII. p. 586.

⁶ Parry, p. 555.

⁷ Parry, p. 221. Ein gleicher Beschluß des Jahres 1572 ebendasselbst, p. 223.

⁸ H. of C. Journals, XXIX. p. 224.

Mitglieder, welche Bills und Resolutionen jeweils als Orders of the Day und damit in das Arbeitsprogramm der einzelnen Sitzungen einzustellen seien, und regelte durch Plenarbeschluss die weitere Reihenfolge der Beratung. Alle solchen Orders werden schon seit dem Long Parliament regelmäßig in das Order Book, dessen Führung dem Clerk obliegt, eingetragen und gewähren so dem Speaker jederzeit die vollste Übersicht über die Geschäftslage. Ein Recht der Minister, als solche Anträge oder Bills einzubringen, ist weder damals noch überhaupt je vorhanden gewesen und auch mit dem ganzen Grundgedanken der englischen Verfassung unvereinbar. Nur als Mitglieder des Unterhauses konnten und können bis zur Gegenwart Minister der Krone (Privy Councillors) im Unterhause erscheinen, daselbst tätig werden und eventuell auch auf die Bildung der Tagesordnung Einfluss nehmen. Dennoch kennt das Parlamentsverfahren bis tief in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts keine Berücksichtigungen der Regierung als solcher in betreff der Tagesordnung¹. Wohl aber läßt sich verfolgen, wie seit der zweiten Revolution der Einfluss des Speaker auf den Geschäftsgang immer mehr abnimmt — als unvermeidliche Folge der Festigung der Auffassung von der Unparteilichkeit des Speaker — wie dagegen der Einfluss der Regierung auf die Gestaltung der Tagesordnung auf rein parteipolitischen Wegen im Zunehmen begriffen ist. Diese Entwicklung vollzieht sich ohne ausdrückliche Bestimmungen der Geschäftsordnung, einfach als Folge davon, daß das Ministerium seit der Thronbesteigung des Hauses Hannover regelmäßig als Führer einer festen Majorität des Unterhauses arbeitete und dementsprechend die in ihm verkörperte Gruppe von Parlamentsmitgliedern auch in bezug auf die Reihenfolge der Geschäfte und die Geschäftsbehandlung selbst die tatsächliche Macht in ihren Händen vereinigte. Schon seit der Mitte des 18. Jahrhunderts muß sich das Bedürfnis nach einer leichteren Übersicht über die dem Hause jeweils aufliegende Arbeitslast sowie nach etwas größerer Sicherheit in der Durchführung seines Programms geltend gemacht haben. Denn wir finden im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts die Übung der Vorausanmeldung wichtigerer Anträge schon als regelrechte Gewohnheit². Und zwar ohne bestimmte Beschränkung der Zeit, auf welche hinaus angemeldet werden konnte. Um die Wende des 18. u. 19. Jahrhunderts erklärt bereits Speaker Abbott, daß die

¹ Die im 17. Jahrhundert hie und da vorkommende Übung eines besonderen Ausschusses zur Regelung des Geschäftsganges (Committee for regulating Business), wie sie z. B. für das Jahr 1625 beurkundet ist (Commons Debates in 1625, ed. by Gardiner, p. 11), scheint in den Parlamenten nach der Restauration des Königtums fallen gelassen worden zu sein.

² Vgl. z. B. 1780 Parl. Hist. (XXI, p. 148, 886, 888). In letzterem Falle z. B. heißt es: „Mr. Cook rose to make the Motion of which he had given Notice.“ Die Praxis der Notice of Motion geht aber zweifellos wenigstens für wichtigere Anträge noch um mehrere Jahre zurück.

Notice of Motion ein obligatorisches Institut des Verfahrens sei¹. Im Jahre 1861 fand es der Speaker Denison dennoch notwendig, diese Entscheidung Abbotts als festen Grundsatz einzuschärfen².

Ein weiteres ordnendes Moment bildet die Scheidung der Sitzungen in Order Days und Notice Days, d. h. von Tagen, an denen nur fest anberaumte Beratungsgegenstände in erster Reihe stehen, und Tagen, an denen Initiativanträge die Priorität haben. Als Order Days waren durch die Gewohnheit des Hauses seit dem Ende des 18. Jahrhunderts Montag und Freitag bestimmt. 1835 kam der Mittwoch als Budgettag hinzu. Wie sich nun die Praxis entwickelt hat, einen, später zwei und drei von diesen Order Days als Regierungstage zu stipulieren — by courtesy of the House — ist oben dargestellt worden. 1853 wurde bereits vom Speaker die Regel aufgestellt: Government Bills haben am Montag und Freitag den Vorrang kraft alten Gewohnheitsrechtes, aber auch sonst haben Government Orders den Vorrang vor Orders der Private Members, sobald das Haus einen Tag als Order Day bestimmt hat³.

Dieser immer stärker hervortretenden Einschnürung der Bewegungsfreiheit der Abgeordneten durch die Regierung suchen sich dann jene verschiedenen neuen Formen der Initiativtätigkeit der einzelnen Mitglieder in Gestalt von formalen Amendements und formalen Vertagungsanträgen entgegenzustellen, die oben ausführlich dargestellt worden sind.

¹ Vgl. oben S. 90 Anm.

² Journal of Speaker Denison, p. 101. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist dann die Frist von vierzehn Tagen als längster Termin für die Vorausanmeldung festgesetzt. Vgl. May, Parl. Pract. (1851), p. 211.

³ Vgl. Decisions of the Right Hon. Speaker Shaw-Lefevre, p. 292.