



## 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](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

*Lucjan*

# Die wichtigsten Mittel der parlamentarischen Kontrolle im Deutschen Reich, England und Frankreich.

---

## Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät der Großherzoglich  
Badischen Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg

vorgelegt von

**Lucjan Bekerman.**



**Borna - Leipzig**

Buchdruckerei Robert Noske

1910.

*11*

REGIONALE  
ETO  
eca

4

*11*

---

Berichterstatter: Geheimer Hofrat Professor Dr. Jellinek

---

1. Aufl. 79/11



Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit gewidmet!



THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY



# Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorbemerkung . . . . .	1
A. Allgemeines.	
§ 1. Die Funktionen des modernen Parlamentes und die Kontrollfunktionen insbesondere . . . . .	3
§ 2. Begriff und Elemente der parlamentarischen Kontrolle . . . . .	7
§ 3. Die Mittel der parlamentarischen Kontrolle und die Geschäftsordnung . . . . .	17
B. Die einzelnen Kontrollmittel.	
I. Petitionen.	
§ 1. Geschichtliches . . . . .	20
§ 2. Politische Bedeutung . . . . .	24
§ 3. Rechtlicher Inhalt . . . . .	26
§ 4. Geschäftsbehandlung in den Kammern . . . . .	31
II. Adressen . . . . .	36
III. Parlamentarische Untersuchung (Enquête).	
§ 1. Begriff und Arten . . . . .	42
§ 2. Stellung der Enquêtekommission . . . . .	44
§ 3. Befugnisse und Vollmachten der Enquêtekommission . . . . .	48
§ 4. Das Verfahren . . . . .	52
IV. Fragen und Interpellationen . . . . .	56
a) Fragen . . . . .	60
b) Interpellationen.	
§ 1. Geschichtliches und Begriffliches . . . . .	63
§ 2. Rechtlicher Inhalt der Interpellationskompetenz . . . . .	69
§ 3. Geschäftsbehandlung . . . . .	75

---

# Introduction

The purpose of this study is to investigate the effects of the proposed system on the performance of the users. The study is divided into two parts: a pilot study and a main study. The pilot study is designed to test the feasibility of the system and to identify any potential problems. The main study is designed to evaluate the effectiveness of the system in a real-world setting.

## Methodology

The methodology used in this study is a combination of qualitative and quantitative methods. The qualitative methods include interviews and focus groups, which are used to gather information about the users' experiences and perceptions. The quantitative methods include surveys and questionnaires, which are used to measure the users' performance and satisfaction.

The data collected from the qualitative and quantitative methods are analyzed using a variety of statistical techniques.

## Results and Discussion

The results of the study show that the proposed system has a positive effect on the performance of the users. The users who used the system showed significantly higher performance than those who did not use the system.

## Literaturverzeichnis.

- Anschütz**, Deutsches Staatsrecht. In Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften 2. Aufl. Bd. 2. Leipzig und Berlin 1903/04.
- Anson**, Law and Custom of the Constitution. 3<sup>d</sup> ed. 3 Bde. Oxford 1897 bis 1908.
- Bagehot**, The english constitution. London 1905.
- Bornhak**, Artikel „Petitionsrecht“. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 16 S. 403 ff.
- Block**, Dictionnaire general de la politique. 2 Bde. Paris 1863/64.
- Cohn**, Über parlamentarische Untersuchungen in England. Jena 1875.
- Courtney**, The working constitution of the united Kingdom. London 1901.
- Duguit**, Manuel de droit constitutionnel. Paris 1907.
- Dupriez**, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Paris 1893.
- Esmein**, Droit constitutionnel. 4<sup>me</sup> ed. Paris 1906.
- Frisch**, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.
- Fromageot**, Les pouvoirs des enquêtes parlementaires en Angleterre. Im Bulletin de la société de legislation comparée vom Jahre 1893 p. 165 ff.
- Geschäftsordnung für den Reichstag, herausgegeben von Pannier. (zit.: GeschO.)
- Haenel**, Studien zum deutschen Staatsrecht. 2 Bde. Leipzig 1873 u. 1888.
- Hatschek**, Englischs Staatsrecht. 2 Bde. Im Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart VI. II, 4.
- Hatschek**, Das Interpellationsrecht. Leipzig 1909.
- Hensel**, Artikel „Die Stellung des Reichskanzlers“. In Hirths Annalen 1882 S. 15 ff.
- Hervieu**, Les ministres. Paris 1893.
- Jagemann**, Deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.
- Jellinek**, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.
- Jellinek**, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.
- Jellinek**, Verfassungswandlung und Verfassungsänderung. Berlin 1906.
- Jellinek**, Ein Gesetzentwurf betr. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Heidelberg 1909.
- Jellinek**, Artikel „Verantwortlichkeit des Reichskanzlers“. In der Frankfurter Zeitung v. 1. 12. 1908.
- Jellinek**, Regierung und Parlament in Deutschland. Vorträge der Gehe-  
stiftung. Bd. 1. Leipzig 1909.
- Jellinek**, Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 2. Aufl.
- Jellinek**, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich. Wien 1885.
- Jellinek**, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie. In der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 1883 Bd. 10 S. 304 ff.



- Laband**, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. 4 Bde. Tübingen und Leipzig 1901.
- Laband**, Staatsrecht. In der Systematischen Rechtswissenschaft, herausgegeben von Hinneberg.
- Laband**, Artikel „Interpellationen“. In der Deutschen Juristenzeitung 1909 Nr. 12.
- Laffitte**, Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris 1888.
- Lebon**, Das Verfassungsrecht der französischen Republik. Im Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1909.
- Lefebvre**, Etude sur les lois constitutionnelles de 1875. Paris 1882.
- Lemoihne**, L'enquête parlementaire en Angleterre. Revue de deux mondes v. 1. 4. 1855 p. 149 ff.
- Leser**, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstages. Staatsrechtliche Abhandlungen, herausgegeben von Jellinek und Anschütz, Bd. 7 S. 2. Leipzig 1908.
- Low**, The Governance of England. 2. Aufl. London 1906.
- Lowell**, The Government of England. Bd. 1. London 1908.
- Lowell**, Governments and Parties in continental Europe. Bd. 2. London and Bombay 1896.
- May, Sir Ersk. Thomas**, Parliamentary practice — A treatise on Law Privileges Proceedings and Usages of Parliament. 11. ed., ed. by Webster and Grey. London 1906.
- Meyer, Georg**, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl., bearbeitet von Anschütz. Leipzig 1905.
- Meier, E.**, Artikel „Petitionsrecht“. In v. Holtzendorffs Rechtslexikon.
- Michon**, Des Enquêtes Parlementaires. Paris 1890.
- v. Mohl**, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte in Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. 1 S. 222. Tübingen 1860.
- Ofner**, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18. 1903.
- Perels**, Das autonome Reichstagsrecht. Berlin 1903.
- Pierre**, Traité de droit politique electoral et parlementaire. Paris 1902.
- Pierre**, Supplement zum obigen. Paris 1906.
- Redlich**, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Leipzig 1905.
- Reglement de la Chambre des Deputés** (zit.: RChD.). Offizielle Ausgabe. Paris 1906.
- Reglement du Senat** (zit.: RS.). Offizielle Ausgabe. Paris 1903.
- v. Rönne**, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. 2 Bde. 1876/77.
- v. Rönne** in Hirths Annalen 1871: Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs.
- Rosegger**, Das Interpellationsrecht. In den Abhandlungen, herausgegeben von Jellinek und Anschütz, Bd. 6 Heft 2. Leipzig 1907.
- Rosegger**, Petitionen, Bitten und Beschwerden. Berlin 1908.
- Schoenborn**, Das Obergerichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Heidelberg 1906.
- v. Seydel**, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Leipzig 1897.
- v. Seydel**, Artikel „Der Deutsche Reichstag“. In Hirths Annalen 1880 S. 352 ff.
- Schmidt**, Parlamentsregierung und Parlamentskontrolle in Deutschland. In der Zeitschrift für Politik Bd. 2, 2.
- Schulze**, Deutsches Staatsrecht. 2 Bde. Leipzig 1881 u. 1886.
- Standing orders des House of Commons, abgedruckt bei May l. c. 11. Ed.
- Stoerk**, Zur Methodik des öffentlichen Rechts. Wien 1885.
- Stubbs**, The Constitutional History of England. 3 Bde. Oxford 1887 bis 1891.

- Stubbs**, Select Charters and other Illustrations of English Constitutional History. Oxford 1890.
- Todd**, Über die parlamentarische Regierung in England, übersetzt von Aßmann. 2 Bde. Berlin 1869—1871.
- Todd**, Parliamentary Government in England. Gekürzte Ausgabe von Walpole. 2 Bde. London 1892.
- Vinogradoff**, Praxis der englischen Staatseinrichtungen. In der Zeitschrift für Politik 1909 Bd. 2, 2.
- v. Zedlitz u. Neukirch**, Artikel „Geschäftsordnungsschmerzen im Deutschen Reichstage“. Im Tag v. 13. 12. 1908. Ausgabe B.
- Zorn**, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 2 Bde. Berlin 1895—1897.
- Zorn**, Artikel „Der Reichstag“. In v. Holtzendorffs Rechtslexikon.
-



## Vorbemerkung.

Was wir im folgenden unternehmen, ist die Darstellung der wichtigsten parlamentarischen Kontrollmittel, d. h. derjenigen Formen, die der moderne Parlamentarismus ausgebildet hat, um die Kontrollkompetenz über die Exekutive zur Geltung zu bringen. — Da aber dieses Gebiet einen außerordentlichen Formenreichtum aufweist, so sehen wir uns genötigt, uns Beschränkungen sowohl räumlicher wie materieller und formeller Natur aufzulegen. Räumlich beschränken wir uns auf die gesetzgebenden Versammlungen des Deutschen Reichs (die Einzelstaaten ausgenommen), Englands und Frankreichs; diese unsere Wahl wird wohl niemand befremden, denn in jedem dieser Länder hat sich das parlamentarische Leben zu einem ganz ausgeprägten Typus kristallisiert, und jeder für sich bietet eine ganz besondere Eigenart des europäischen Parlamentarismus; gleichzeitig hebt die Zusammenfassung dieser Typen fast vollständig die wichtigsten Züge und Merkmale desselben hervor — die beschränkte Zahl der zu behandelnden Arten ermöglicht aber eine viel eingehendere Vergleichung derselben, eine viel schärfere Akzentuierung der Gegensätze.

Materiell sehen wir einerseits ab von der Finanzkontrolle, die uns als ein Korrelat einer besonderen Funktion des Parlamentes, mit der sie ein untrennbares Ganze bildet, erscheint. Die parlamentarische Kontrolle hat es verstanden, sich an fast alle parlamentarischen Betätigungsarten anzugliedern; so müßte eine lückenlose Darstellung ihrer Erscheinungsformen beinahe das gesamte Gebiet des Parlamentarismus durcharbeiten; aus dem Grunde besprechen wir im folgenden nur diejenigen Institutionen, in denen der Kontrollzweck vorwiegend und am reinsten zutage tritt, diejenigen, die man die „spezifischen Kontrollmittel“ nennen kann. Als solche erscheinen: die *Petition* — historisch die erste, die mit dieser eng verwandte *Adresse*, zu denen die modernsten und schärfsten, die *Enquête* und die *Frage und Interpellation*, hinzutreten.

Die Darstellungsweise der vorliegenden Arbeit ergibt sich von selbst aus dem Stoff und Gegenstand derselben: Ein volles Verständnis der parlamentarischen Institutionen kann ohne Würdigung der politischen Wirklichkeit nicht erzielt werden, und eine Darstellung derselben muß beide Elemente, das Tatsächliche und das Rechtliche, berücksichtigen; das engherzige Haften am Buchstaben des Gesetzes führt zum vollständigen Verkennen derartiger Grenzgebiete, der Gebiete der „echten Lücken“ und des „nachgiebigen Rechtes“. Es müssen tatsächliche Übung, Observanz, Vorschriften der Geschäftsordnung im gleichen Maße wie Verfassungsnormen Berücksichtigung finden. Diejenigen, die offenkundige Tatsachen hartnäckig leugnen mit der Begründung, dieselben entbehren einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, schaffen sie damit nicht aus der Welt: sie drücken die Augen zu und glauben, dadurch existiere dasjenige, was sie selbst nicht sehen wollen, auch für die anderen nicht.

---

Die vorliegende Arbeit geht auf eine Anregung des Herrn Geheimen Hofrats Professor Dr. Georg Jellinek zurück; es sei uns gestattet, an dieser Stelle ihm hierfür wie auch für die Belehrung, Förderung und bereitwillige Unterstützung, die er uns stets zuteil werden ließ, unseren aufrichtigsten und wärmsten Dank auszusprechen.

---

# A. Allgemeines.

## § 1.

### Die Funktionen des modernen Parlamentes und die Kontrollfunktion insbesondere.

Es wurde schon vielfach darauf hingewiesen, daß die Bezeichnung der modernen Volksvertretung als „Legislative“ oder „Gesetzgebende Versammlung“ nur einen historisch doktrinären Sinn besitzt, nur ein sprachliches Überbleibsel des undurchgeführten und undurchführbaren Montesquieuschen Prinzips der Gewaltenteilung ist; daß sie dagegen den tatsächlichen Inhalt der parlamentarischen Betätigung gar nicht wiedergibt, daß wenn man die neueste Entwicklung mancher Parlamente berücksichtigt, in diesem Namen nicht einmal die wichtigste ihrer Funktionen hervorgehoben wird. Überblicken wir nämlich das Arbeitsfeld eines modernen Parlamentes, so sehen wir, daß seine Tätigkeit sich auf die verschiedensten Gebiete des Staatslebens erstreckt, und daß die materielle Normsetzung nur eine dieser Betätigungsweisen ist, neben welcher die anderen in voller Blüte gedeihen, ja diese sogar zu überwuchern drohen. In einem modernen Parlamente kann man, wenn man von den rein individuellen Unterschieden, die die einzelnen Volksvertretungen aufweisen, absieht, folgende Tätigkeitsarten (Funktionen) unterscheiden<sup>1)</sup>:

1. die Gesetzgebung;<sup>2)</sup>
2. die Genehmigungs- und Verwaltungsbefugnisse;
3. die finanziellen Kompetenzen (Finanzgesetzgebung und Finanzkontrolle);
4. die Rechtsprechung;
5. die Wahl- und Auslesefunktion, und endlich
6. die Kontrolle über die Exekutive.

Die Bedeutung und Stellung dieser einzelnen Funktionen im parlamentarischen Leben ist eine sehr verschiedene, und

<sup>1)</sup> s. dazu auch Esméin S. 820; Low S. 59; Bagehot S. 132 ff.

<sup>2)</sup> Unter Gesetzgebung wird hier die materielle Normsetzung im Gegensatz zur formellen verstanden; s. darüber Jellinek, Staatslehre S. 561 ff.

währenddem die einen sich in voller Üppigkeit ausbreiten, nehmen die anderen einen äußerst bescheidenen Platz ein; andererseits treten die einen in besonders ausgeprägten, gesetzlich oder statutarisch ausgebildeten Institutionen zutage, die anderen formlos oder vielmehr wie Parasiten auf zu anderen Zwecken ausgebildeten Formen. So z. B. betätigt sich die parlamentarische Rechtsprechung äußerst selten (abgesehen von den oberstrichterlichen Befugnissen des House of Lords) und tritt meistens nur in der Form der Ministeranklage oder, wie im Deutschen Reichstage, nur in den Wahlprüfungen<sup>1)</sup> hervor; so sind die Verwaltungskompetenzen der meisten Kammern sehr spärliche, währenddem in England das sogen. Privatbillsverfahren ganz weite Gebiete derselben einer unmittelbaren Einwirkung des Parlamentes ausliefert; so bilden noch immer die finanziellen Befugnisse der Parlamente die festeste Grundlage und Garantie ihrer Macht. Diejenige Funktion aber, die der Legislative den Namen gegeben hat und die, weil sie durchschnittlich als die wichtigste angesehen wird, ein ganz besonderes Interesse bietet — nämlich die Gesetzgebung —, scheint, obwohl ihre Extensität sogar zunimmt, an ihrer Intensität eine sehr starke Einbuße zu erleiden. Da zeigt die neueste Entwicklung mancher Parlamente (hauptsächlich des englischen) die Tendenz zur Verkümmern der legislatorischen Tätigkeit, die zu einem „Ja- und Neinsagen“, zu einem gedankenlosen Registrieren der von der Regierung vorgeschlagenen Gesetze herabgedrückt wird. Die Stellung des Kabinettes zum Parlament und die Abhängigkeit desselben bringt es mit sich, daß den Kammern die Gesetzesinitiative nicht nur fast vollständig aus den Händen genommen oder wenigstens bis zum Minimum reduziert worden ist, aber daß auch die Entscheidung über wichtige Maßnahmen zu den Wählern übergeht (Ministerialreferendum).

Die Ursachen dieser Entwicklung liegen aber nicht einzig und allein in der Eigenart des englischen Staatslebens, vielmehr

<sup>1)</sup> Daß die Wahlprüfungen ein Akt der Rechtsprechung und nicht der Kontrolle sind, s. Jellinek, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich S. 7 ff., Gutachten für den 19. Juristentag S. 121 ff., System S. 167 ff., Staatslehre S. 351, 598; Georg Meyer S. 330; Laband Bd. 1 S. 312; Leser, Wahlprüfungen S. 45 f. Schoenborn, Oberaufsichtsrecht S. 61 behauptet, die Wahlprüfungen wären ein Kontrollakt der Kammern über das Volk als Kurationsorgan; dies trifft schon aus dem Grunde nicht zu, weil in einer Kontrollkompetenz nie Zweck und Möglichkeit einer Veränderung des zu kontrollierenden Tatbestandes liegen kann, währenddem die Wahlprüfung dies geradezu bezweckt. Übrigens in der angeführten Behauptung widerspricht Schoenborn seinen früheren Ausführungen; so dem ganz richtigen Satz (S. 34), daß „mit dem Begriff der Kontrolle die Vorstellung eines maßgebenden Eingreifens nicht verbunden ist“.

scheinen sie zum großen Teile mehr allgemeiner Natur zu sein; sie stehen im engen Zusammenhang mit der ganzen modernen Kultur und vor allem mit der Beschaffenheit der so überaus komplizierten modernen Gesetzgebung, welche an Probleme herantreten muß, die nur der sachkundige Fachmann lösen kann, die sich aber dem Verständnis des Laien und Nichtspezialisten vollständig entziehen. Deswegen schlüpft den Kammern die legislatorische Detailarbeit aus den Händen, und das ist einer der Hauptgründe, weshalb sie einer vollständigen Verschiebung ihrer Befugnisse und ihrer Arbeitsweise zustreben. Die modernen Parlamente haben die ausgesprochene Neigung, aus Mitarbeitern der Exekutive zu bloßen Zuschauern, Aufsehern auszuarten, die nur die allgemeine Richtung der politischen Linie anzugeben haben, die aber jeder unmittelbaren Mitwirkung entsagen müssen und nur indirekt durch einen Druck auf die Exekutive, durch eine Beeinflussung derselben sich zu betätigen vermögen. Gehört der Abschluß dieser Entwicklung noch der fernsten Zukunft, so weist schon das parlamentarische Leben der Gegenwart sehr starke Ansätze dazu auf; diese Ansätze liegen nun einerseits in der obenerwähnten Abnahme der Intensität der legislatorischen Tätigkeit, andererseits aber in der Ausdehnung und immer zunehmenden Extensität derjenigen parlamentarischen Funktion, die man als parlamentarische Kontrolle zu bezeichnen pflegt und die sich an die anderen als Schlußstein, als letztes Glied der Kette anreihet.

Währenddem die anderen Funktionen des Parlamentes (die parlamentarische Rechtsprechung ausgenommen) eine vorschreibende Tätigkeit, eine Normsetzung bezwecken und ihr Augenmerk auf die Zukunft, auf das Seinsollende richten, nimmt die parlamentarische Kontrolle die Vergangenheit für sich in Anspruch, indem sie das Dagewesene, das Geschehene an der Hand der vorangestellten Norm beurteilt und prüft. Daraus, aus dieser Tatsache, daß die parlamentarische Kontrolle, obwohl sie materiell dasselbe wie die anderen Funktionen erfaßt, es aber von einer ganz anderen Seite und mit anderen Mitteln behandelt, ergibt sich ihr Zusammenhang im Verhältnis zu den ersten und ihre ganze Stellung im Staatsorganismus. Die parlamentarische Kontrolle erscheint nämlich als ein unentbehrliches Korrelat der anderen Funktionen, als eine notwendige Ergänzung und Sanktion derselben, die ihnen Geltung verschafft. Sie steht zu den normsetzenden Tätigkeitsarten des Parlamentes in demselben Verhältnis wie das formelle Recht zum materiellen Rechte; sie erzwingt die Umsetzung, sei es der Rechtssätze, sei es der allgemeinen politischen Prinzipien des Parlamentes, in Handlungen



und Taten der Exekutive; sie schafft einen Ausgleich zwischen Norm und Handlung, indem sie die Handlung an die Norm heranzieht und sie in die Norm zwingt. Durch dieses Verhältnis zu den anderen Funktionen des Parlamentes und durch die sichernde Rolle, die ihr dadurch zufällt, gehört die parlamentarische Kontrolle in den Komplex derjenigen Faktoren, die der Staatsmaschine das Tempo angeben, die in ihr sozusagen die Pendel bilden und das Gleichgewicht erhalten: sie ist mit einem Worte eine der „Garantien des öffentlichen Rechts“<sup>1)</sup> und damit des gesamten Rechtes.

Eine derartige sichernde Rolle war schon dem ständischen Parlamente nicht fremd, da dieses doch vor allem eine Interessenwahrung verfolgte; sie äußerte sich dort aber nur äußerst dürftig, formlos und in dem engbegrenzten Wirkungskreise der ständischen Repräsentationskörper. Die Ausbildung und der Ausbau der parlamentarischen Kontrolle gehört dem modernen Parlamentarismus an, dessen Natur es „schlechterdings widerspricht, sich in der Aufgabe einer Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu isolieren. Das hat sie in keiner Phase der Entwicklung geduldet.“<sup>2)</sup>

Schon Montesquieu bezeichnete in dem berühmten Kap. 6 des 11. Buches seines „Esprit des lois“<sup>3)</sup> als einen der Hauptzwecke der Legislative, die Ausführung der Gesetze zu überwachen: „elle a droit“, sagt er, „et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées“; diese Kontrollfunktion seines corps de représentants begründet er rein rationalistisch und beschränkt sie in konsequenter Anpassung an die absolute Gewaltentrennung und an seine Konzeption der Exekutive als bloße Vollziehung der Rechtsnormen auf die Bewachung der Ausführung derselben. Diese Beschränkung entsprach aber weder dem englischen Urbild, welches er wiederzugeben dachte, noch war sie mit den Tendenzen des kontinentalen Parlamentarismus vereinbar. Die von Rousseau proklamierte, von Mably scharf betonte und von der französischen Revolution in Praxis umgesetzte Überordnung der Legislative über die anderen Gewalten,<sup>4)</sup> die nach Montesquieu koordiniert sein sollten, einerseits wie auch die Erkenntnis der Tatsache, daß Verwaltung „niemals bloße Vollziehung, maschinenmäßige Anwendung allgemeiner Regeln auf den einzelnen Fall in sich schließt“,<sup>5)</sup> daß die Verwaltung sowohl Regierung wie

1) Jellinek, Staatslehre S. 769 ff.

2) Haenel, Studien Bd. 2 S. 16.

3) Montesquieu, Esprit des lois ed. Garnier p. 146 et 148.

4) Jellinek, Staatslehre 1. Aufl. S. 554 und Esmein S. 365 ff.

5) Jellinek, Staatslehre 1. Aufl. S. 556.

Vollziehung umfaßt, — brachten mit sich notwendigerweise die Erstreckung der parlamentarischen Kontrolle sowohl auf die freie wie auch auf die gebundene Tätigkeit der vollziehenden Gewalt und sicherten ihr die Anerkennung als eines unentbehrlichen Attributes der modernen Volksvertretung.

Sie verdankt ihre reiche Entwicklung im Laufe des 19. Jahrhunderts, in Anlehnung an diejenige der politischen Ministerverantwortlichkeit, ihrer ungewöhnlichen Bieg- und Schmiegsamkeit, die es ihr erlaubte, sich an fast jede bestehende parlamentarische Institution anzuschließen, und diese für ihre Zwecke entweder anzupassen und umzugestalten oder ganz neue Formen zu schaffen. Dies ist wohl auch die Ursache, weshalb das Parlament gerade mit ihren Mitteln dasjenige wettzumachen sucht, was ihm auf anderen Gebieten an Macht und Einfluß verloren geht, weswegen sie die Tendenz hat, die parlamentarische Funktion der Zukunft zu werden.

## § 2.

### **Begriff und Elemente der parlamentarischen Kontrolle.**

Das Wort Kontrolle ist französischen Ursprungs, es ist aus „contre“ und „rôle“ zusammengesetzt<sup>1)</sup> und bedeutete zunächst: „Un registre qu'on tenait pour verifier les actes de finances ou de justice“ — also ein Gegenregister, ein Gegenverzeichnis, eine Gegenrechnung. Obwohl im Laufe der Zeit seine Bedeutung durch einen Gebrauch im übertragenen Sinne weit über den ursprünglichen sachlichen Rahmen hinausgegangen ist und dieser Sprachgebrauch ein abstraktes, internationales Schlagwort ausgeprägt hat, so sind Tendenz und Charakter des Wortes nach seinem alten ursprünglichen Kern zu bestimmen; nun ist der Sinn des Urwortes folgender: Es werden zwei Rechnungen gegenübergestellt, die angeblich miteinander übereinstimmen sollen und auf diese Übereinstimmung geprüft werden; von ihnen ist die eine das im voraus festgelegte Schema, die andere das tatsächliche Ergebnis; es ist also der Vorgang nichts anderes als ein Vergleichen von Geschehensollendem und Geschehenem, von Vorschrift und Handlung, von Norm und Tatsache. Er ist aber auch nur das, er erschöpft sich vollständig in diesen vergleichenden Feststellungen; diese Grenze gilt auch für den modernen Sprachgebrauch. Mag das Kontrollieren noch so große mittelbare Folgen haben, so ist es unmittelbar und grundsätzlich

<sup>1)</sup> Littré: Dictionnaire de la langue française, Dictionnaire de l'Académie française 7. Ed., Century Dictionary.

nur auf ein Prüfen und Gegenüberstellen gerichtet und darauf auch beschränkt; es beschäftigt sich die Kontrolle mit fertigen Tatsachen, an denen sie nicht zu rütteln und nichts zu verändern vermag; es gehört eben zur Kontrolle weder „ein maßgebendes Eingreifen“<sup>1)</sup> in den zu kontrollierenden Vorgang noch eine direkte Einwirkung auf seine Urheber; abgesehen davon, daß eine auf den Kontrollierten und seine Handlungen bestimmend einwirkende, psychologisch selbstverständliche und sich je nach der Machtstellung des die Kontrolle Ausübenden abstufende Rückwirkung der Kontrollakte unvermeidlich ist; diese indirekte Wirkung — mag sie sogar meistens den Hauptzweck der Kontrolle ausmachen —, begrifflich steht sie aber ganz außerhalb derselben.

Nach dem Gesagten ist Kontrolle im allgemeinen diejenige Tätigkeit, mittels der konstatiert wird, ob ein Vorgang bezw. eine Handlung einem für derartige Vorgänge festgelegten Maßstabe entspricht oder nicht; oder auf die parlamentarische Kontrolle insbesondere bezogen: Parlamentarische Kontrolle über die Exekutive ist diejenige Tätigkeit einer Kammer, mittels der diese Kenntnis davon erlangt und feststellt, wie sich die Handlungen und Unterlassungen<sup>2)</sup> der Exekutive zu den entsprechenden, für dieselben maßgebenden Normen oder Grundsätze verhalten.

Zerlegen wir den Begriff der parlamentarischen Kontrolle, so ergeben sich folgende Elemente desselben: zunächst die Subjekte, der Kontrollierende und der Kontrollierte, und das Objekt derselben. Wir wollen nun diese Begriffsbestandteile einer näheren Betrachtung unterziehen, um auf diesem Wege die allgemeinen für sie geltenden Sätze herauszuschälen.

#### a) Der Kontrollierende.

Die gewöhnliche Ausdrucksweise, die von der „parlamentarischen Kontrolle“ und „Kontrolle des Parlamentes“ spricht, ist für Länder mit Zweikammersystem (also in unserem Falle für England und Frankreich) bis zu einem gewissen Grade irreführend; denn die Kontrollkompetenz steht nicht dem Parlamente, der Legislative, sondern der einzelnen Kammer zu. Erfordern die meisten anderen Funktionen das Zusammenwirken

<sup>1)</sup> vgl. darüber auch Schoenborn, Oberaufsicht S. 33f.

<sup>2)</sup> Über die Frage der Gleichstellung der Handlungen und Unterlassungen auf dem Gebiete der Ministerverantwortlichkeit, also auch der parlamentarischen Kontrolle s. Frisch, Verantwortlichkeit S. 198ff.

der beiden Kammern eines Parlamentes, so ist die Ausübung der Kontrolle über die Exekutive jeder einzelnen als völlig selbständige Tätigkeit überlassen.<sup>1)</sup> Dies ist nun sowohl eine Folge des ganzen Entstehungsprozesses des Zweikammersystems wie auch eine unerläßliche Lebensbedingung der parlamentarischen Kontrolle, denn die Verschleppung ihres Ganges durch das Erfordernis eines übereinstimmenden Votums der beiden Häuser würde einer vollständigen Lahmlegung gleichkommen, abgesehen davon, daß der Charakter der Kontrollakte einer gewissen Schärfe nicht entbehren kann und Kompromisse nicht zuließe, solche wären aber beim Dissens der beiden Häuser unerläßlich.

Rechtlich und grundsätzlich ist jeder der beiden Kammern eines Parlamentes ein gleiches Maß von Kontrollkompetenz zugeteilt. Mit dieser prinzipiellen Gleichberechtigung ist aber keineswegs die tatsächliche Gleichstellung der beiden Häuser auf diesem Gebiete gegeben. Die politische Bedeutung der Kontrolle der zweiten Kammer ist nämlich eine unvergleichlich größere wie die der ersten; die Gründe dafür liegen auf der Hand: zunächst ist die zweite Kammer kraft ihrer Zusammensetzung und ihrer historischen Entwicklung vor allem dazu berufen, das Gemeininteresse zu wahren und das allgemeine Wohl zu fördern; als die zweite und wohl die wichtigste Ursache der Schwäche der ersten Kammer auf dem Gebiete der parlamentarischen Kontrolle erscheint aber der Umstand, daß die Kontrollkompetenz der ersten Kammer derjenigen festen Grundlage entbehrt, wie sie die zweite Kammer als Sanktion und Garantie der ihrigen darin besitzt, daß in ihre Hände das Schicksal der Kabinette gelegt ist, daß sie dieselben zu stürzen und die Minister zu entfernen vermag. (Daß ein Beschluß der Lords den Rücktritt eines Ministeriums nicht veranlassen kann, gehört zu den Grundsätzen der englischen Verfassung.)<sup>2)</sup> Was den französischen Senat anbetrifft, so ist ihm von einigen Schriftstellern diese Fähigkeit zugestanden worden; diese Ansicht übersieht aber vollständig die Undurchführbarkeit einer derartigen Gleichstellung der beiden Kammern und der darin enthaltenen unlösbaren Konfliktmöglichkeiten und verkennt die historisch bedingte

---

<sup>1)</sup> Obwohl ein freiwilliges Zusammenwirken der beiden Kammern bei Kontrollakten möglich ist, so z. B. in England bei der gemeinsamen Adresse (joint adress of both houses of the parliament) und den gemeinsamen Untersuchungskommissionen (joint committees).

<sup>2)</sup> Todd, Parliamentary Government Bd. 1 S. 8.

Natur und Zweckbestimmung des Senates als lediglich hemmenden und retardierenden Faktors.)<sup>1)</sup>

Diese Befugnis der zweiten Kammer, über Leben und Tod der Ministerien zu entscheiden, verleiht ihrer Kontrollkompetenz eine besondere Durchschlagskraft und erhöht gewaltig ihre Wirksamkeit. Es wird dadurch nicht nur die Stellung der zweiten Kammer der Exekutive gegenüber gefestigt und gestärkt, sondern auch die Rückwirkung ihrer Kontrollakte auf die öffentliche Meinung erhält ein Gepräge und einen Beigeschmack, dessen diejenige des Oberhauses überhaupt ermangelt, weswegen auch diese Wirkung der Kontrolle der ersten Kammer nur abgedämpft und abgestumpft zutage tritt.

Dies trifft aber auch für das Deutsche Reich zu, dessen Legislative zwar einkammerig ist, derer Kontrollkompetenz aber der Sanktion wie diejenige der Oberhäuser entbehrt.

Bei der Bestimmung des kontrollierenden Subjektes bedarf es aber noch einer scharfen Betonung der juristischen Natur derjenigen Normen, die das einigende Band zwischen parlamentarischer Kontrolle und Kammer bilden und dieser den Charakter als kontrollierendes Subjekt verleihen.

Der moderne Staat ist eine Einheit,<sup>2)</sup> deren Willensbildung und Willensäußerungen in der Form von Handlungen und Akten einer Vielheit von Staatsorganen zutage treten — der Organwille ist auf diese Weise Staatswille, und ein Staatsorgan kann seinen Willen dem Willen eines anderen Staatsorganes nicht als eine Berechtigung gegenüberstellen, da beide mit dem Staatswillen identisch sind. Auf diese Weise sind subjektive Berechtigungen der Staatsorgane als solche anderen Staatsorganen als solchen gegenüber ausgeschlossen. Die Staatsorgane sind niemals Träger von subjektiven Rechten, da solche innerhalb derselben Einheit unmöglich sind, aber ihr Wille ist in kraft objektiven Rechtes gegeneinander abgewogene Kompetenzen gebannt, und nur innerhalb dieser Schranken ist er Staatswille. Somit beruhen Äußerungen der Staatsorgane, die als staatliche zu gelten haben, stets auf diesen objektiven Zuständigkeiten, nie aber auf subjektiven Berechtigungen.

Die parlamentarische Kammer ist aber ein Staatsorgan,<sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> s. darüber und über die Präzedenzfälle *Esmein* S. 688 ff., 700 ff.; *Dupriez* Bd. 2 S. 450 ff.; *Lefebvre* S. 165 f.; *Lowell, Governments and parties* Bd. 1 S. 21 ff.

<sup>2)</sup> vgl. dazu *Jellinek, Staatslehre* 1. Aufl. S. 512, *System* S. 223 ff., *Verfassungswandlung* S. 25 Note 1.

<sup>3)</sup> s. darüber *Jellinek, Staatslehre* 1. Aufl. S. 328 ff.

und demgemäß hat sie auch keine eigenen Rechte, versieht dagegen lediglich staatliche Kompetenzen. Daraus ergibt sich folgendes:

1. Die parlamentarische Kammer hat kein Recht auf Kontrolle der Exekutive gegenüber; sie übt diese einzig und allein als eine ihr kraft objektiven Rechtes zustehende Kompetenz aus. Da sich aber die parlamentarische Kontrolle auf einem ausgesprochenen Grenzgebiete bewegt und auf Zuständigkeiten auf der Seite der Exekutive stoßen muß und stößt, so bringt diese grundsätzliche Auffassung eine Reihe von Konsequenzen schwerwiegendster Art mit sich (so z. B. bei der Frage nach der Antwortspflicht der Minister bei Interpellationen, der Annahmepflicht des Monarchen bei Adressen, der Erledigungspflicht bei Petitionen usw.), und nur wenn man sich diesen Grundsatz stets vor Augen hält, kann die Zulässigkeit, Tragweite und Wirkung der Kontrollakte richtig bestimmt werden.

2. Die Kontrollkompetenz steht der Kammer als einem Staatsorgan zu. Organnatur nach außen hin besitzt aber nur die Kammer als Ganzes, als Einheit; die Betätigungen der einzelnen Mitglieder, des Präsidenten, der Kommissionen usw. erscheinen deshalb entweder als nach außen rechtlich irrelevante, innerer statutarischer (Geschäftsordnung) Kompetenzabgrenzung gemäß vollzogene Willenbildungsakte, oder sie sind zwar rechtlich relevant, erhalten aber diesen Charakter, sei es kraft Organstellung, sei es kraft Delegation.

Dementsprechend ist juristisch die parlamentarische Kontrolle eine Zuständigkeit der Kammer als Ganzem, mag sie auch durch einzelne Abgeordnete oder Organe des Hauses ausgeübt werden — man darf also noch weniger von einem Individualrecht des einzelnen Abgeordneten auf Interpellation,<sup>1)</sup> d. h. von einem Individualrecht auf Kontrolle als von einem „Recht“ auf Kontrolle des Parlamentes überhaupt sprechen.

Ist juristisch eine parlamentarische Kammer nur als Ganzes kontrollzuständig, so sind politisch einzelne Teile derselben besonders zu ihrer Ausübung berufen und betätigen sich verschieden auf ihrem Gebiete. Die möglichst scharfe Kritik der Verwaltung ist eine der Hauptaufgaben der jeweiligen Opposition,<sup>2)</sup> diese ist natürlicherweise immer bestrebt, die Regierung entweder vor den Kammern, was bei solchen mit zusammengesetzter Majorität, so in Frankreich, ein Übergehen von einzelnen

<sup>1)</sup> Wie es z. B. Hatschek, Interpellation S. 155 und Esmein S. 874 tun.

<sup>2)</sup> s. darüber Jellinek, Verfassungswandlung S. 67; Low S. 123; Todd Bd. 2 S. 81.

Gruppen zur Minorität verursachen kann, oder vor dem Lande und den Wählern, was eine indirekte Wirkung auf die Mehrheitsbildung bezweckt, bloßzustellen und zu diskreditieren bezw. in parlamentarisch regierten Ländern zu Fall zu bringen. Dazu sind aber die Mittel der parlamentarischen Kontrolle ganz besonders geeignet, und in ihrer Form werden die meisten und die wichtigsten dieser Schlachten geschlagen. In nicht parlamentarisch regierten Ländern kann auch die ganze Kammer oder ihre Majorität in Opposition zur Regierung geraten und diese Rolle der Minderheit übernehmen. Auch als Verteidigungswaffe können die Kontrollmittel der Minorität ausgezeichnete Dienste leisten, da sie meistens durch eine kleine Anzahl von Stimmen oder gar durch einzelne Abgeordnete in Gang gebracht werden können.

b) Das Objekt der parlamentarischen Kontrolle.

Die Umschreibung des Objektes der parlamentarischen Kontrolle deckt sich mit der Bestimmung ihres Umfanges und Wirkungsbereiches — dieses kann natürlicherweise nicht in der Form einer Aufzählung der einzelnen der parlamentarischen Kontrolle unterstellten Gegenstände erfolgen und muß sich auf eine prinzipielle Angrenzung ihrer Extensität einerseits und ihrer Intensität andererseits beschränken.

Was zunächst die Frage nach der Extensität, der Ausdehnung der Kontrollfunktion des Parlamentes anbelangt, so muß sie folgendermaßen formuliert werden: deckt sich der Inhalt der parlamentarischen Kontrolle mit dem Inhalt anderer parlamentarischer Zuständigkeiten, oder geht die Kontrollfunktion über die anderen hinaus und ergreift alle Erscheinungen des staatlichen Lebens? Es ist selbstverständlich, daß wie die Wirksamkeit, so auch der Inhalt der parlamentarischen Kontrolle sich im einzelnen je nach der tatsächlichen Machtverteilung im gegebenen Staate gestaltet; grundsätzlich aber läßt sich die Frage nur zugunsten derjenigen Auffassung entscheiden, welche die Kontrollfunktion des Parlamentes auf alle Gebiete des Staatslebens erstreckt — da sie einzig und allein der ganzen Stellung der Volksvertretung im modernen Staate entspricht; abgesehen davon, daß diese Auffassung eine ausdrückliche Anerkennung in der parlamentarischen Redefreiheit gefunden hat.

Soll überhaupt die parlamentarische Kontrolle irgendeine Wirksamkeit besitzen, so muß sie einer Ausdehnung über den Umfang der anderen Funktionen fähig sein; wäre sie nur auf dasjenige beschränkt, was das Parlament selbst regeln kann,

so wäre sie gerade auf den Gebieten lahmgelegt, welche am meisten ihrer bedürfen. Diese Gebiete eignen sich nicht zur direkten Behandlung durch einen Repräsentantenkörper, bieten aber die größten Mißbrauchsmöglichkeiten seitens der Exekutive dar. Die Einzelnen haben das größte Interesse gerade auf diesen, der direkten Einwirkung des Parlamentes entzogenen Sphären, sich durch die hemmende und garantierende Aufsicht der Volksvertretung geschützt zu wissen. Das Parlament ist die Vertretung des ganzen Volkes, die seine Interessen prinzipiell in allen Richtungen wahrzunehmen hat, es ist historisch als die schützende Mauer gegenüber den Übergriffen in die subjektive Rechtssphäre des einzelnen entstanden, und zwar gegenüber jeglichen Übergriffen; es ist ihm aber der direkte Schutz des einzelnen entzogen, es kann nur indirekt, sei es vorausbestimmend normierend, sei es ex post facto, prüfend und rügend eingreifen; wo ihm also die erste Möglichkeit entzogen ist, darf es mit seiner anderen Waffe walten und nachträglich kontrollierend ihr oberstes Ziel, die Wahrnehmung der Volksinteressen, verfolgen; und zwar überall dort, wo dieselben nun auch bedroht sein mögen; so kann kein Gebiet des öffentlichen Lebens seiner aufsehenden Tätigkeit entzogen werden, was sich positiv folgendermaßen ausdrücken läßt: Das Parlament ist zur Kontrolle aller derjenigen Vorgänge, die als staatliche erscheinen, zuständig und befugt.<sup>1)</sup>

Auf diese Weise ist die parlamentarische Kontrolle nicht nur ein Korrelat und Ergänzung der anderen Funktionen, sie hat aber auch eine sehr breite und bedeutende selbständige Seite: sie ist diejenige Art der parlamentarischen Betätigung, die am stärksten die Erweiterung des Wirkungskreises des Parlamentes fördert, sie ist sozusagen sein „prätorisches Edikt“; da sie ihm die Möglichkeit gibt, die Lücken seiner Zuständigkeiten auszufüllen, immer neue Gegenstände in seine Einflußsphäre hineinzuziehen und so das Ganze des politischen Lebens zu durchdringen.

Der oben ausgesprochene Satz ist nur ein Prinzip, und wie jedes Prinzip gilt er nur cum grano salis, gilt es nur insofern es nicht auf andere beschränkende modifizierende Gegenprinzipien stößt. Es steht namentlich dem Grundsatz der Maximalextensität der parlamentarischen Verwaltungskontrolle ein anderes gegenüber; es ist dies dasjenige, welches wir als das Prinzip der freien Betätigung der Exekutive bezeichnen

---

<sup>1)</sup> Von dieser allgemeinen Kontrolle ist die spezielle zu unterscheiden, die sich auf besondere in besonderen Gesetzen vorgesehene Fälle bezieht. Zorn, Staatsrecht Bd. I S. 240 f.



möchten, und welches für die Intensität der parlamentarischen Kontrolle eine feste Schranke bildet. Dieses Prinzip ergibt sich aus der einfachen Erwägung, daß eine vielköpfige Versammlung zur Ausübung einer direkten verwaltenden Tätigkeit wenig berufen und befähigt ist, einen Erkenntnis, welche ihren äußersten Ausdruck in der absoluten Gewaltentrennung gefunden hat. Andererseits folgt dieses Prinzip auch unmittelbar aus der Begriffsbestimmung der Kontrolle als lediglich konstatierender Tätigkeit.

Das Prinzip<sup>1)</sup> der freien Betätigung der Exekutive besteht nun darin, daß das Parlament nur eine Prüfungszuständigkeit, nicht aber die Befugnis zu einer direkten Hineinmischung in die Handlungen der Exekutive besitzt; diese muß in den konkreten Fällen vollständige Bewegungsfreiheit haben, ihr gehört das Detail, das Parlament hat nur zu gewärtigen, ob das Ganze der Betätigungsweise der Regierung den Rechtssätzen bezw. den von ihm getragenen politischen Prinzipien entspricht. Es darf die Einzelfälle, die zu seiner Kenntnis gelangen und die ihm als Verletzungen, sei es der Rechtsnorm, sei es seiner politischen Grundsätze, erscheinen, nur als symptomatische Vorgänge, die ihm die allgemeine Richtung des Auftretens der Exekutive zum Bewußtsein bringen, behandeln. Nie soll und darf es die Lösung des konkreten Falles anstreben und soll denselben nur als Einzelexemplar der ganzen Gattung auffassen und lediglich eine generelle Kritik an diesem individuellen Vorgange üben.

Mit einem Worte, das Parlament darf nicht: „diriger au lieu de conseiller, exécuter au lieu de contrôler.“<sup>2)</sup>

Die Überschreitung dieses Prinzips der freien Betätigung der Exekutive — das direkte Eingreifen des Parlamentes in die Verwaltungstätigkeit führen, besonders in parlamentarisch regierten Ländern, zu größten Mißständen und zu einer Konfusion der Zuständigkeiten, die sowohl das Parlament auf Abwege führt, wie auch der Exekutive es unmöglich macht, eine feste, konsequente Politik zu treiben. Es wird dadurch die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber den Kammern, wie auch die Verantwortlichkeit der niedrigeren Organe der Exekutive gegenüber den obersten lahmgelegt und illusorisch gemacht. Es liegt deshalb wie im Interesse des Staatswohls so auch im

<sup>1)</sup> s. auch Tood kl. Ausg. Bd. 2 S. 153ff.; derselbe übersetzt von Aßmann Bd. 1 S. 218ff. und die dort angeführten Meinungen von Pitt, Fox, Palmerston, Cobden, May und Grey.

<sup>2)</sup> s. Laffitte S. 49; s. auch eine Rede Mills, zit. bei Tood kl. Ausg. Bd. 2 S. 136.

eigenen Machtinteresse der Kammern, die Schranke bei der Ausübung der Kontrollbefugnisse stets einzuhalten; denn je freier der Minister im Detail ist, desto verantwortlicher ist er, was die allgemeine Politik anbetrifft. Wenn man den nicht zu bestreitenden Satz: „Der verantwortliche Minister ist auch der stärkste“<sup>1)</sup> umkehrt, so ergibt sich der ebenso richtige Satz, daß der freieste, also der stärkste Minister auch gleichzeitig der verantwortlichste ist.<sup>2)</sup> Es wird deshalb ein wirklich reifes, auf der Höhe seiner Aufgaben stehendes Parlament die Überschreitung dieser Grenze stets vermeiden, es wird nie zu regieren, alles aber zu kontrollieren suchen, um nicht die parlamentarische Kontrolle, die als eine Rechtsgarantie zu fungieren hat, in einen Hemmschuh und in die Exekutive jeglicher Freiheit beraubende Fesseln ausarten zu lassen. Es darf das Parlament nie vergessen, daß Crown in Parlament und Crown in council früher eins waren, daß die Zeiten, wo Exekutive und Legislative miteinander zu kämpfen hatten, vorbei sind, daß sie Organe eines und desselben Gemeinwesens sind und ein und dasselbe Endziel, nur auf verschiedenen Wegen und mit verschiedenen Mitteln, zu verfolgen haben; hemmend, führend, gestaltend sollen sie aufeinander wirken, nicht aber lähmend und zerstörend.

### c) Der Kontrollierte.

Der parlamentarischen Kontrollkompetenz entspricht auf der Seite der Exekutive die politische Ministerverantwortlichkeit, die als ihre notwendige Voraussetzung und Lebensbedingung erscheint; und umgekehrt bildet die parlamentarische Kontrolle das unerläßliche Gegenstück der Ministerverantwortlichkeit: Nur dort, wo die Minister den Kammern gegenüber verantwortlich sind, können diese eine Kontrolle ausüben, und andererseits ist die parlamentarische Kontrolle nichts anderes als das im Anschluß an die politische Ministerverantwortlichkeit ausgebildete Mittel zur Geltendmachung derselben. Aus diesem engen Zusammenhang ergibt sich aber das Erfordernis der Identität der der parlamentarischen Kontrolle und der Ministerverantwortlichkeit unterliegenden Subjekte.

Wenn wir nämlich bei der Bestimmung des Objektes der parlamentarischen Kontrolle dieselbe als auf alle Erscheinungen des staatlichen Lebens ausgedehnt bezeichnet haben, so könnte

<sup>1)</sup> s. Jellinek, Artikel „Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers“, Frankf. Ztg. v. 1. 12. 1908.

<sup>2)</sup> s. auch eine Rede Thiers', zit. bei Lefebvre, Etude S. 94 und ebenda S. 108 ff.

man daraus folgern, daß diese materielle Ausdehnung auch eine personelle nach sich zieht, d. h. daß für jede der unter die parlamentarische Kontrolle fallenden Handlungen oder Unterlassungen jeweilig als Subjekt dasjenige Staatsorgan in Betracht kommt, welches als der wirkliche Urheber derselben erscheint. Nun ist dies aber keineswegs der Fall: die strenge Korrelativität der Ministerverantwortlichkeit und der parlamentarischen Kontrolle bringt es mit sich, daß diese letzte zwar alle Handlungen der Exekutive, dagegen aber nur einen sehr beschränkten Kreis ihrer obersten Organe erfaßt, namentlich diejenigen, die der Ministerverantwortlichkeit fähig sind; dies ist aber der Fall bei den Ministern im weitesten Sinne dieses Wortes, d. h. „derjenigen höchsten Beamten, welche an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehen und mit dem Recht der Krontrasignatur ausgestattet sind“.<sup>1)</sup>

Als notwendige Folge dieser Beschränkung und festen Fixierung des Kreises der Subjekte der parlamentarischen Kontrolle ergibt sich die Tatsache, daß bei ihr der zur Verantwortung des Vorganges gezogene und der wirkliche Urheber desselben öfters und sogar meistens völlig auseinandergehen, und daß sich der Minister bei jedem Kontrollobjekt, welches nicht auf sein eigenes Tun, sondern auf dasjenige eines ihm untergeordneten Organes zurückzuführen ist, demselben substituieren, dieses mit seiner Verantwortlichkeit „decken“ muß. Den Kammern steht nur der Minister, der kraft seiner Verantwortlichkeit als das Bindeglied zwischen Exekutive und Legislative fungiert, gegenüber; sie kennen nur ihn, und nur durch ihn können sie mit der Verwaltung verkehren: so wie völkerrechtlich sich der Gesandte eines fremden Staates nur an den Chef des Auswärtigen Amtes und nie an andere Organe wenden darf, so kann auch das Parlament nur durch das Medium des Ministers den ihm untergeordneten Organen beikommen.<sup>2)</sup> Es liegt eben im Wesen der politischen Ministerverantwortlichkeit, daß sie das Ganze der Betätigung der dem Minister unterstellten Behörden umfaßt und die Verantwortung für die Tätigkeit derselben auf ihn konzentriert, die Schuld vom untergebenen Delinquenten auf den Vorgesetzten überträgt. Wie eine trennende Wand schiebt sie sich zwischen die Exekutive und Legislative, der sie einzig und allein den Minister ausliefert.

---

<sup>1)</sup> G. Meyer S. 683; Frisch, Verantwortlichkeit S. 197, darunter fällt aber auch der Reichskanzler und seine Stellvertreter. Näheres darüber Frisch a. a. O. S. 314 ff. u. 320 ff.

<sup>2)</sup> Es bestehen jedoch Ausnahmen, so z. B. in England der direkte Verkehr in Finanzangelegenheiten.

### Die Kontrollmittel und die Geschäftsordnung.

Wie jede andere Funktion bewegt sich auch die Kontrolle in bestimmten parlamentarischen Formen. Diese Formen der parlamentarischen Betätigung, die der Kontrollfunktion dienen, nennen wir parlamentarische Kontrollmittel. Dieselben zerfallen in solche im engeren und solche im weiteren Sinne. Kontrollmittel im engeren Sinne sind alle diejenigen parlamentarischen Betätigungsformen, welche dazu dienen, den zu prüfenden Gegenstand dem normalen Fluß der Debatte zum Trotz zu behandeln, ihn ohne Rücksicht auf den Zusammenhang in die Verhandlung hineinzuziehen. Kontrollmittel im weiteren Sinne umfassen zunächst die im engeren aber auch noch alles andere, was dem Hause eine Prüfungsmöglichkeit über die Handlungen der Verwaltung gibt, wie etwa allgemeine Kritik, Fragen im Zusammenhange mit den Debatten, Kritik und Fragen bei den Etatsberatungen u. ä. Die Kontrollmittel im engeren Sinne oder, wie wir sie nennen wollen, die spezifischen Kontrollmittel sind es, die uns hier allein beschäftigen; sie charakterisieren sich, wie gesagt, dadurch, daß sie eine Veränderung im Laufe des Geschäftsganges und eine Unterbrechung desselben zugunsten einer bestimmten Frage bezwecken. Da aber die Bestimmung des Geschäftsganges Sache der Geschäftsordnung ist, so ist dieselbe vor allem dazu berufen, die Regelung der spezifischen Kontrollmittel vorzunehmen und die Norm über dieselben aufzustellen.<sup>1)</sup> Aus diesem vorwiegend geschäftsordnungsmäßigen Charakter der Kontrollmittel läßt sich aber auch die Tatsache erklären, daß viele Verfassungen über die Kontrollmittel ein völliges Schweigen bewahren, wie sie überhaupt über die Mehrheit der parlamentarischen Betätigungsformen sich nicht aussprechen.

Eine Zuständigkeit, eine Kompetenz des Parlamentes muß sich aus dem geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrechte eines Staates ergeben, die Formen aber, in denen diese Zuständigkeit zum Ausdruck kommt, sind Sache der organisatorischen Normsetzung der betreffenden Kammer; wurden nichtsdestoweniger diese Formen in manchen Verfassungen hervorgehoben, so geschah dies in dem früher so verbreiteten Glauben,

<sup>1)</sup> Unter Geschäftsordnung verstehen wir hier nicht nur die geschriebenen Sätze derselben, sondern auch den ganzen gewohnheitsrechtlichen Normenkomplex, der sich in einem Parlamente sowohl durch Usus wie auch durch die parlamentarische Observanz herausbildet, und demgegenüber die geschriebenen Sätze oft nur einen kleinen Teil (so in England) ausmachen.

daß allem, was in einer Verfassung Platz gefunden hat, ein ewiges Dasein gesichert ist.

So gehören auch die Sätze über die Kontrollmittel in die Geschäftsordnung hinein, für deren Regelung sie ebenso wie für die Regelung anderer parlamentarischer Betätigungsformen zuständig ist. Die materielle Seite, wie auch ihre Wirksamkeit schöpfen sie rechtlich aus den Verfassungsbestimmungen, aus denen sich die Zuständigkeit eines Parlamentes zur Kontrolle über die Exekutive ergibt; ist aber eine solche Kompetenz begründet, so kann die Geschäftsordnung im Rahmen der Verfassung die geeigneten Mittel zu ihrer Ausübung selbst schaffen und anwenden. Die Verfassung liefert die Materie, die Geschäftsordnung die äußere Hülle. Läßt sich nun die Zuständigkeit der Geschäftsordnung zur Schaffung und Regelung der Kontrollmittel auf diese Weise direkt begründen, so muß man gleichzeitig im Auge behalten, daß außer dieser formellen Begründung ihr noch eine indirekte rechtsbildende Kraft zukommt; denn obwohl die Geschäftsordnung eines Parlamentes nur „autonomisches“ Recht schafft und dieses Recht nur eine Geltung nach innen beanspruchen kann, so hat sie doch eine ganz andere Bedeutung als die Satzungen eines Turn- oder eines Gesangsvereins, und daß sie tatsächlich oft über die ihr zustehenden Grenzen durch die Autorität, die ihr der Wille der Volksvertreter verleiht, nach außen wirkendes Recht, Gewohnheitsrecht geschaffen hat,<sup>1)</sup> und zwar nicht nur praeter legem, sondern auch contra legem. Diese Zuständigkeit der Geschäftsordnung, die parlamentarische Betätigungsform zu schaffen, mußte besonders scharf hervorgehoben werden mit Rücksicht auf die in der deutschen staatsrechtlichen Literatur verbreitete Auffassung, nach der dem deutschen Reichstage fast einstimmig eine Kontrollkompetenz zuerkannt wird, ihm aber gleichzeitig die Befugnis, die geeigneten Mittel (außer den in der Verfassung ausdrücklich erwähnten) zu schaffen und den bereits geschaffenen jegliche Wirksamkeit abgesprochen wird.<sup>2)</sup> Daß eine derartige Auffassung unrichtig ist, haben deutlich die Praxis und die Tatsachen des deutschen Reichstages gezeigt, der die parlamentarische Kontrolle in einer Reihe von Formen ausübt, welche weder eine verfassungsrechtliche noch eine anderweitige gesetzliche ausdrückliche Normierung gefunden haben. Dasselbe lehrt

<sup>1)</sup> Jellinek, Verfassungswandlung S. 37f. und Staatslehre S. 524.

<sup>2)</sup> So Laband, der einerseits (Bd. I S. 283) sagt, der deutsche Reichstag wäre „ein öffentliches rechtliches Rügegericht“ den Verwaltungsbehörden gegenüber, andererseits aber die staatsrechtliche Nichtigkeit der Interpellation und Adresse des Reichstages proklamiert.

aber auch die einfache logische Schlussfolgerung: der deutsche Reichstag ist einerseits sowohl seiner ganzen Stellung nach wie auch in der Reichsverfassung<sup>1)</sup> mit der Kontrollbefugnis ausgestattet, wofür auch die Analogie zu den anderen Volksvertretungen überhaupt und den Legislativen der deutschen Einzelstaaten insbesondere spricht; andererseits legt ihm die Reichsverfassung die Befugnis bei, seinen Geschäftsgang zu regeln;<sup>2)</sup> daraus ergibt sich, daß er in dem Rahmen der Verfassung „autonom“, d. h. durch Geschäftsordnungsrecht im weitesten Sinne dieses Wortes auch diejenigen Formen, die der Kontrollfunktion dienen, die Kontrollmittel, bilden, normieren und ausbauen darf, und daß diesen Mitteln nicht die rechtliche Relevanz nur aus dem Grunde, weil sie in der Reichsverfassung keine ausdrückliche Erwähnung gefunden haben, abgesprochen werden kann.

Wir werden noch Gelegenheit haben, auf diese Frage bei der Besprechung der einzelnen Kontrollmittel, zu der wir nun übergehen, zurückzukommen.

---

<sup>1)</sup> RV. Art. 4, Art. 17 u. 72.

<sup>2)</sup> Art. 27.

## B. Die einzelnen Kontrollmittel.

### I. Petitionen.<sup>1)2)</sup>

#### § 1.

#### Geschichtliches.

Die Petition im weitesten technischen und geschichtlichen Sinne dieses Wortes ist die älteste, ursprünglichste Form der parlamentarischen Betätigung. Sie ist der Urstoff, aus dem in einem allseitigen Anpassungsprozesse sich alle anderen parlamentarischen Formen entwickelt haben. Das ständische Parlament, dessen fast einzige Kompetenz diejenige der Geldbewilligung war, bildete als Gegenstück zu dieser die Petition, die Bitte des Parlamentes an das Staatsoberhaupt aus, in welcher es seine Wünsche, Ansprüche und Forderungen darzulegen pflegte.<sup>3)</sup> Daß der Verkehr des ständischen Parlamentes mit dem Staatsoberhaupt sich in der Form der Bitte abspielte, ist eine Konsequenz seiner ganzen Stellung. Sein Charakter, ganz abgesehen von

<sup>1)</sup> Rosegger, Petitionen, Bitten und Beschwerden, Berlin 1908; Bornhak, Artikel „Petitionsrecht“ im Arch. f. öffentl. Recht Bd. 16 S. 403 ff.; Mohl, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrechte, in Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 1 S. 222 ff.; Block, Dictionnaire art. Petitions; Jellinek, System S. 130 ff.; derselbe, Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte; Hervieu S. 560 ff.; Dupriez S. 439; Anson S. 358 ff.; May S. 522 ff.; Redlich S. 510 ff., 20 ff.; Courtney S. 175 f.; Stubbs S. 602 ff.; Hatschek, Staatsrecht Bd. 1 S. 372, 392 ff.; Pierre S. 658 ff.; derselbe S. 275 ff.; Esmein S. 452 ff.; Lebon S. 192 ff.; Duguit S. 582; Lefebvre S. 158; Perels S. 66 ff.; Laband Bd. 1 S. 282 f.; G. Meyer S. 816 ff., 298 f.; Seydel, K—ar. S. 202 ff.; Seydel in Hirths Annalen Artikel „Reichstag“ S. 431 ff.; Zorn Bd. 1 S. 241 f.; v. Rönne Bd. 1 S. 184 ff.; derselbe in Hirths Annalen 1871 S. 259 ff.; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Artikel „Petitionen“; Anschütz in Kohlers Enzykl. Bd. 2 S. 553; v. Jagemann S. 129.

<sup>2)</sup> Es sei darauf hingewiesen, daß wir hier nur die parlamentarische Seite der Petition erörtern. Die sehr interessante subjektivrechtliche Seite dieser Institution kann von uns nur gelegentlich gestreift werden.

<sup>3)</sup> s. zur Geschichte der Petition des Parlamentes in England Stubbs, Constitutional History Bd. 2 S. 602 ff.; Redlich S. 20 ff.

der ursprünglichen Schwäche, war ein ausgesprochen negativer, kein positiver, d. h. das ständische Parlament ist nicht dazu da, um mit dem König zusammenzuarbeiten, um ihm zu helfen; es sieht vielmehr seine Aufgaben in einer oppositionellen, hemmenden Stellung und Tätigkeit. Auch seine scheinbar positiven finanziellen Befugnisse waren faktisch beschränkende, verneinende. Das Parlament bewilligte Gelder und setzte Steuern und Abgaben fest, nicht, um die Bedürfnisse des Staates zu befriedigen, aber nur, um dem König eine Schranke zu setzen. Sein Zweck war nicht, den König mit den nötigen Mitteln zu versorgen, sondern es war bestrebt, zu verhindern, daß er ein Mehr über das Bewilligte hinaus bekäme.

Da also dem ständischen Parlamente eine positive Beteiligung an der Bildung des Staatswillens nicht gegeben war und andererseits gemeinsame Wünsche und Ansprüche entstanden und entstehen mußten, so bildete sich die Petition des Parlamentes als ein Gegenstück der Geldbewilligung aus und das Ganze nahm mit der Erstarkung der ständischen Körper einen tauschartigen, allmählich einen erpressungsartigen Charakter an, wobei dem durch die Geldnot eingeschüchterten Monarchen gegenüber einfach das „do ut des“ geltend gemacht wurde und ihm auf diesem Wege die größten Zugeständnisse und die weitgehendsten Versprechungen abgewonnen wurden.

Daß im Laufe der Zeit die Petition des Parlamentes nur die Form einer Bitte behielt, liegt auf der Hand; und allmählich der Wirklichkeit entsprechend vollzog sich auch der formelle Übergang zu einer anderen parlamentarischen Form, zur Adresse, wo das Parlament nicht mehr als der bittende Untergeordnete, sondern als der fordernde Gleichgestellte auftritt. Diese neue Form, die Adresse, verdrängte vollständig die alte Petition des Parlamentes an das Staatsoberhaupt und setzte sich fest als der einzige Verkehrsmodus zwischen Parlament und Krone bis auf wenige traditionelle Überbleibsel rein formellen Inhalts, wie z. B. die „Speakers petition for Commons privileges“. Diese alte Petition, die Mutter aller parlamentarischen Formen, die die Keime sowohl der parlamentarischen Gesetzesinitiative<sup>1)</sup> wie auch der parlamentarischen Kontrolle in sich barg, hat aber mit der modernen Petition im technischen Sinne nur den Namen und die Form der Bitte gemeinsam. Die moderne Petition, die

---

<sup>1)</sup> In Frankreich mußte die Petition die Gesetzesinitiative noch am Ende des 18. und im Laufe des 19. Jahrhunderts ersetzen: während der Geltung der Konsularverfassung des Jahres 1799 und der Charte vom Jahre 1814; s. Esmein S. 455; Rosegger S. 184f.



Petition im engeren Sinne, ist nämlich die Bitte eines einzelnen an ein Staatsorgan, die parlamentarische Petition ist die Bitte eines oder mehrerer einzelnen außerhalb des Parlamentes stehender Personen an dasselbe. Sie ist keine Verkehrsform zwischen Staatsorganen, sondern eine solche zwischen Individuum und Staatsorgan.

Diese parlamentarische Petition ist in England entstanden;<sup>1)</sup> die Erstarkung des Parlamentes und der Umstand, daß es eine hervorragende Stellung eingenommen hatte, führte dazu, daß einzelne sich an dasselbe mit ihren Angelegenheiten anstatt an den König oder an seine Beamten zu wenden begannen. Dies war auch das Natürlichste und das am nächsten Liegende, denn das Parlament erschien als der Erkämpfer der Freiheiten und einigermaßen als der Gegner des Königs. So wandte sich jedermann, dem Unrecht widerfahren war, jedermann, dem eine neue Maßnahme als notwendig erschien, jedermann, der für sich oder für seine Familie um ein Privileg, um eine Begünstigung nachsuchte, an das Parlament.

Die Sitte, auf diesem Wege zu seinem Recht zu kommen, war schon sehr früh verbreitet, obwohl sie zunächst durchaus den Charakter einer Beschwerde wegen Interessesgefährdung hatte und ihre Erledigung durch „triers and receivers“, mehr als ein Ausfluß der Rechtsprechungsbefugnisse der High Court of Parliament erschien. Eine sehr starke Verbreitung wurde der Petition unter Heinrich IV., also anfangs des 15. Jahrhunderts zuteil; während seiner Herrschaft flossen dem Parlament Petitionen in großen Mengen zu. Allmählich während der religiösen und politischen Kämpfe erschien ihre Verbreitung den Königen als gefährlich, und das gab Anlaß zu den 1648 vom Parlamente selbst beschlossenen Strafbestimmungen „against tumultuous petitioning“<sup>2)</sup> und dem Statut Karls II. vom Jahre 1661, welches formelle und materielle Beschränkungen des Petitionsrechtes aufstellte. Die Bill of rights hob dagegen das Petitionsrecht als ein wichtiges Grundrecht der Untertanen hervor und erklärte jede Beschränkung desselben für unzulässig.<sup>3)</sup>

Das Petitionsrecht ist von England in die amerikanischen Verfassungen eingedrungen,<sup>4)</sup> um von dort seinen Weg nach der französischen Verfassung des Jahres 1791 zu nehmen. (Die Constituante des Jahres 1789 erwähnte es nur in ihrem Regle-

<sup>1)</sup> May S. 552 ff.

<sup>2)</sup> Anson Bd. I S. 361.

<sup>3)</sup> Stubbs, Illustrative Charters of English Constitutional History S. 524; Jellinek, System S. 131; Rosegger, Petitionen S. 175 f.

<sup>4)</sup> Jellinek, Erklärung 1. Aufl. S. 43.

ment.<sup>1)</sup> Die Verfassung des Jahres 1791 zählte diese schon tatsächlich bestehende Institution, welche auch schon früher in demselben Jahre Anlaß zum Einschreiten gegeben hatte,<sup>2)</sup> unter den Grundrechten auf. Diese Auffassung der parlamentarischen Petition als Individualrecht, die ihren Inhalt nicht erschöpft und vor allem diejenige Seite der Petition, die uns hier zu beschäftigen hat, namentlich den vom Petenten losgelösten Gehalt derselben gänzlich übersieht, wurde von den späteren französischen Verfassungen, die wie die entsprechenden Reglements die Materie ausgiebig regeln, beibehalten. Erst die Charte des Jahres 1814 hat diesen Standpunkt aufgegeben und die Petition als eine parlamentarische Institution, nicht als ein Individualrecht behandelt. Diese neue Auffassung ist es gewesen, die in die anderen Verfassungen des Kontinentes hineindrang, teilweise direkt, teilweise durch die belgische Verfassung vom Jahre 1831, welche die Konzeption der Petition als parlamentarischen Institutes aufnahm und außerdem sie weiter ausbaute, indem sie das Recht der Kammern, die Petition der Regierung zu überweisen, ausdrücklich aussprach und als Gegenstück eine Pflicht der Minister zur Erledigung derselben statuierte.<sup>3)</sup>

Die Verbreitung der Petition auf dem Kontinente ging sehr rasch vor sich; da einerseits bei der damaligen Vorstellung vom Parlament als dem Beschützer der Freiheit der Bürger und Verteidiger ihrer Rechte als demjenigen Staatsorgan, bei welchem die „Funktion der Wahrung des Gemeininteresses am klarsten und reinsten zutage tritt“,<sup>4)</sup> erschien die Bitte an dasselbe als ein sehr naheliegendes und natürliches Mittel, alles, was auf anderem Wege nicht zu erreichen war, alle Wünsche und Projekte, alle Mißstände und Kränkungen dem Parlamente vorzulegen, um auf diese Weise sie durchzusetzen oder ihnen abzuweichen. Andererseits aber konnte diese Institution in vielen Ländern an das alte Petitionswesen der ständischen Körper anknüpfen und dieses weiterentwickeln. So gibt es kaum ein konstitutionelles Land, wo die Petition nicht eine anerkannte parlamentarische Institution wäre, sei es, daß sie ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung gefunden hat, sei es, daß sie ohne eine solche in praxi ausgeübt wird.

---

<sup>1)</sup> Pierre S. 658; Rosegger S. 181.

<sup>2)</sup> Pierre S. 659.

<sup>3)</sup> Bornhak a. a. O. S. 407; Rosegger S. 197.

<sup>4)</sup> Jellinek, System S. 236.

§ 2.

**Politische Bedeutung.**

Die parlamentarische Petition ist eine Abart der Bitte<sup>1)</sup> und ist faktisch nichts anderes als, wenn sie das gesetzgeberische Vorgehen einer Kammer fordert, eine Bitte an dieselbe; und wenn sie einen Hinweis auf Mißstände oder eine „Interessenbeschwerde“, eine Klage über erlittenes Unrecht enthält, ist sie eine Bitte an die Regierung, die an diese auf einem Umwege, durch die Hände des Parlamentes nämlich, gelangen soll, da doch das Parlament selbst und direkt das Petitum nicht erledigen und den Petenten nicht befriedigen kann.

Was für einen Sinn hat nun dieser Umweg? Dies liegt auf der Hand: Die Petition an das Parlament enthält eigentlich nicht die Bitte, das Petitum zu erledigen, vielmehr wird die Kammer hier als Beistand herbeigerufen, der für die Interessen des Petenten eintreten, seiner Eingabe die Sanktion und Autorität der Volksvertretung verleihen soll, oder wie *Bornhak*<sup>2)</sup> ganz richtig sagt: daß in der Erledigung der Petition durch die Parlamente „ist es der Druck der öffentlichen Meinung, verkörpert in der Volksvertretung, die bei der Befürwortung der Petition in den Dienst des Petenten gestellt wird“. Die Kammer tritt hier auf als das offizielle Organ der öffentlichen Meinung, und dies ist einer der Wege, auf denen sie diejenige Funktion ausübt, welche *Bagehot*<sup>3)</sup> so treffend als die expressive Funktion des Parlaments bezeichnet hat.

Der Umstand, daß die Petition durch die Hände der Kammer geht, hat aber auch eine andere Bedeutung: die Volksvertretung bzw. ein Ausschuß derselben verrichtet die ganze umständliche und zeitraubende Sortierungsarbeit und hebt nur diejenigen Petitionen hervor, die als dessen wert erscheinen. Eine parlamentarische Kommission ist unvergleichlich besser geeignet, den Wert einer Eingabe richtig einzusetzen, sie versteht es viel besser, „aus dem Chaos und Wirrwar von Verrücktheiten, Utopien und Lappalien einen fruchtbringenden und originellen Gedanken herauszuschälen“,<sup>4)</sup> als etwa eigens dazu eingesetzte Ministerialbeamte, die schon kraft ihrer bürokratischen Tradition und Routine einer Anspornung und Anregung von außen verschlossen bleiben. So waren es die Petitionen, denen in England die Durchführung fast aller großzügigen humanitären Gesetzeswerke

<sup>1)</sup> *Jellinek*, System S. 131.

<sup>2)</sup> a. a. O. S. 423.

<sup>3)</sup> S. 133, 168.

<sup>4)</sup> *Hervieu* S. 567.

zu verdanken ist: so das Verbot des Sklavenhandels, die Wahlrechtsreform des Jahres 1832, Emanzipation der Katholiken, die Abrogation der cornlaws usw.<sup>1)</sup>

In der Reihe der parlamentarischen Kontrollmittel nimmt die Petition eine Sonderstellung deswegen ein, weil hier die Kammer bezw. ihre Kommission durch einen Anstoß von außen, durch eine vom breiten Publikum aus an sie gelangende Äußerung in Tätigkeit gesetzt wird, währenddem der parlamentarische Mechanismus sich bei allen anderen Kontrollmitteln nur auf eine Veranlassung seiner eigenen Mitglieder in Bewegung setzt. Deswegen bildet sich eine wichtige und notwendige Ergänzung der anderen.

Im Laufe ihrer geschichtlichen Entwicklung hat die Petition auch anderen Zwecken als den ihr eigenen gedient; so war manchmal das Petitionieren nur ein Vorwand zu einem rein terroristischen Vorgehen den Kammern gegenüber,<sup>2)</sup> worauf sich die englischen Bestimmungen against tumultuous petitioning<sup>3)</sup> und die französischen, die die Zahl der Überbringer einer Petition auf 20 beschränken und eine Petition, die von einem „rassemblement sur une voie publique“ stammt, als unannehmbar erklären, zurückführen lassen.<sup>4)</sup> Dagegen hat in Zeiten der Beschränkung der Kompetenzen der Parlamente die Petition sehr gute Dienste als Ersatz anderer Mittel geleistet; so hat sie oft die parlamentarische Gesetzesinitiative ersetzt,<sup>5)</sup> so hat sie als Interpellation fungiert, indem eine Petition eingebracht wurde und die Debatte über sie zu einer Kritik über Regierungshandlungen, zu einer Manifestation gegen die Regierung gestaltet wurde.<sup>6)</sup>

Den größten Teil ihrer Bedeutung als Mittel in Diensten der öffentlichen Meinung haben die Petitionen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingeübt. Die moderne Gesellschaft hat in der so mächtigen und zahlreichen Presse, in den so reich entwickelten Verkehrsmitteln viel schnellere, sichere und wirksamere Mitteilungs- und Informations- und Beeinflussungswege

<sup>1)</sup> Hervieu S. 568.

<sup>2)</sup> So in der französischen Revolution: 1792 überreichten der Assemblée Legislative 30 000 Mann eine Petition; ebenso wurde dieselbe Assemblée durch ein Massenpetitionieren in der Frage der Anklage Marats terrorisiert; s. Hervieu S. 565.

<sup>3)</sup> May S. 524; Anson Bd. 1 S. 361; Rosegger S. 35 ff.; Hatschek, Staatsrecht S. 392. Diese Bestimmungen, erlassen 1661, wurden noch neuerdings 1848 gegen 25 000 Chartisten angewandt und zuletzt gegen Suffragettes.

<sup>4)</sup> Pierre S. 558. 671.

<sup>5)</sup> Esmein S. 455.

<sup>6)</sup> Hervieu S. 574.

als in der etwas veralteten und verrosteten Petition. Ein gutes, vielgelesenes Buch, ein Aufsatz in einer vielverbreiteten Zeitung wirkt heutzutage auf die Ausgestaltung der öffentlichen Meinung und beeinflusst die maßgebenden Faktoren viel stärker als eine Petition, mag sie noch so viele Unterschriften tragen, deren Zahl im Verhältnis zum ganzen Volke immer doch noch eine verschwindende bleiben muß.<sup>1)</sup>

Die Petition dient im heutigen politischen Leben meistens nur parteitaktischen und agitatorischen Zwecken, und die Depo- nierung einer mit unzähligen Unterschriften versehenen Petition, wie es noch jetzt manchmal geschieht, hat nur die Bedeutung einer Manifestation, einer schriftlichen Niederlegung von allgemein bekannten Tatsachen, die ihren Einfluß auf die öffentliche Meinung und Volksvertretung schon lange vorher ausgeübt haben.

Daß aber die Entwicklung dieser biege- und schmiegsamen Institution auf dieser Stufe stehen bleiben wird, ist nicht anzunehmen: in der neuesten Zeit scheint sie in einer Form wieder aufzuleben, der vielleicht eine aussichtsreiche Zukunft bevorsteht, namentlich in der Volksinitiative, die doch nichts anderes ist als eine mit besonderen rechtlichen Wirkungen ausgestattete Kollektivpetition.

### § 3.

#### Rechtlicher Inhalt.

In den drei uns hier beschäftigenden Ländern ist der Rechtszustand der Petition folgender:

In England gilt als Grundlage des Petitionsrechtes zunächst eine Bestimmung der Magna Charta of King John vom Jahre 1215, die in der Nr. 40<sup>2)</sup> besagt: „Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum aut justitiam“; dann ein Satz der Bill of rights<sup>3)</sup>: „that it is right of the subjects to petition the king and all commitments and prosecution for such petitioning are illegal“; es wird aber auch die schon obenerwähnte Akte Karls II. vom Jahre 1661 gegen Massenpetitionen, die eigentlich gegen die Bestimmung der Bill of rights verstößt, aufrecht- erhalten und angewendet.<sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> vgl. eine bei Esmein S. 455 zitierte Rede eines Mitgliedes der Assemblée Constituante vom Jahre 1791, der diese Zukunft des Petitions- wesens schon damals voraussah.

<sup>2)</sup> Stubbs, Select Charters S. 301.

<sup>3)</sup> Ebenda S. 524.

<sup>4)</sup> s. oben S. 22.

In Frankreich wurde das Petitionsrecht in einer ganzen Reihe von früheren Verfassungen betont und hervorgehoben;<sup>1)</sup> da man aber es als „un droit naturel qui subsiste et s'exerce tant qu'il n'est pas interdit par un texte formel“<sup>2)</sup> betrachtet, so wird sowohl von der Theorie wie der Praxis seine volle Geltung anerkannt,<sup>3)</sup> obwohl die Lois constitutionnelles vom Jahre 1875 volles Schweigen über dasselbe bewahren. Nur die Loi relative au siège usw. vom Jahre 1879<sup>4)</sup> erwähnt es in einer die obige Auffassung und die Subsistenz des Petitionsrechtes bestätigenden Weise und stellt in den Art. 6, 7, 8, 9 gegen Massenpetitionen gerichtete Bestimmungen auf.

Im Deutschen Reich wurde die Petition und eigentlich die Petitionsüberweisungskompetenz des Reichstages ausdrücklich hervorgehoben, und zwar im Art. 23 RV.: „Der Reichstag hat das Recht . . . an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate bzw. Reichskanzler zu überweisen“ — ein Satz, der im verfassungsberatenden Reichstage auf Antrag des Abgeordneten Baumstark eingefügt worden ist.<sup>5)</sup>

Neben diesen recht lückenhaften gesetzlichen Bestimmungen existiert in allen drei Ländern eine Reihe von das Petitionsrecht berührenden Normen, die als Gewohnheitsrecht, Geschäftsordnungsrecht oder parlamentarische Observanz zutage treten.

Will man nun den allgemein rechtlichen Inhalt dieser, sei es geschriebenen, sei es ungeschriebenen Sätze in bezug auf die parlamentarische Petition bestimmen, so müssen folgende zwei Fragen beantwortet werden: 1. Ist das Parlament zur Annahme und Erledigung der Petitionen verpflichtet? 2. Ist die Regierung zur weiteren Erledigung der ihr vom Parlament überwiesenen Petition verpflichtet?

Die Beantwortung dieser Fragen hängt unmittelbar mit der Auffassung zusammen, die man von der subjektiven, individuellen Seite des Petitionsrechtes hat. Hier sind aber zwei Möglichkeiten vorhanden<sup>6)</sup>: Entweder stellt man sich auf den Standpunkt der reinen Petitionsfreiheit und charakterisiert dasselbe als eine dem Schlafen- oder Trinkendürfen<sup>7)</sup> gleichende allgemeine Fähigkeit, deren Inhalt nur in der diese Fähigkeit beschränken-

---

<sup>1)</sup> Pierre S. 658 ff.

<sup>2)</sup> Pierre S. 661.

<sup>3)</sup> Wie es der Fall ist mit manchen anderen Institutionen des französischen Staatsrechtes; s. darüber Jellinek, Verfassungswandlung S. 4.

<sup>4)</sup> Abgedr. bei Pierre S. 671.

<sup>5)</sup> s. v. Rönne Bd. 1 S. 185 N. 4.

<sup>6)</sup> s. die Literaturzusammenstellung bei Rosegger, Petitionen S. 10 ff.

<sup>7)</sup> Bornhak a. a. O.

den Norm zu suchen ist und der natürlicherweise keinerlei Pflichten entsprechen können. Damit sind aber für diejenigen, die sich auf diesen Standpunkt stellen, die beiden oben aufgestellten Fragen abgetan und müssen konsequenterweise verneint werden. Es liegt aber auf der Hand, daß diese negative Auffassung des Petitionsrechtes dasselbe seines ganzen Inhaltes beraubt und weder seiner historischen Entstehungsgeschichte als Individualrecht noch seiner politischen Bedeutung gerecht wird. Es scheidet überhaupt das Petitionieren aus der Sphäre der rechtlich relevanten Tatsachen, und als solche erscheinen nur höchstens Verstöße gegen Petitionsverbote, insofern solche bestehen; auf diese Weise wäre die verfassungsrechtlich begründete Petitionskompetenz des deutschen Reichstages nur deswegen ein rechtliches Nichts, weil im Deutschen Reiche keine gesetzlichen Beschränkungen des Petitionsrechtes bestehen, eine logisch notwendige Konsequenz der reinen „Petitionsfreiheit“, die aber weder auf interprälativem Wege irgendwie zu begründen ist noch der Praxis und den Tatsachen entspricht.

Derartige Irrtümer vermeidet die zweite Konzeption des Petitionsrechtes;<sup>1)</sup> diese sieht in ihm eine wichtige Abart der Bitte; die Bitte betrachtet sie als einen unentbehrlichen Bestandteil des positiven Status der Zivität, dessen Inhalt sich grundsätzlich unmittelbar, ohne besondere gesetzliche Begründung aus dem modernen Zivitätsverhältnis als solchem ergibt. Es wird das Recht der Bitte bezw. der Petition den anderen Bestandteilen des positiven Status — dem Rechtsschutz — und den Interessenbefriedigungsansprüchen koordiniert als dasjenige Mittel, welches der Geltendmachung des Interesses Berücksichtigungsanspruches — und zwar der rein faktischen, nicht-rechtlichen Interessen — dient. Auf diese Weise erhält das Petitionsrecht einen positiven Inhalt und wird zu einem „Anspruch auf Erwägung der Bitte“, der sich als ein Bestandteil der „rechtlich geschützten Fähigkeit, positive Leistungen vom Staate zu verlangen“, darstellt.

Aus dieser und nur aus dieser Auffassung heraus lassen sich die von uns aufgeworfenen Fragen nach allen Richtungen hin befriedigend beantworten:

1. Jeder Berechtigung, jedem Anspruch muß notwendigerweise als Korrelat eine Verpflichtung entsprechen, jedem Recht eine Pflicht. Ist nun das Petitionsrecht ein Anspruch auf Erwägung der Petition, so muß ihm eine Pflicht auf Erwägung

---

<sup>1)</sup> s. Jellinek, System S. 114 ff., insbesondere S. 130 ff. und die sich daran anlehrenden Ausführungen von Rosegger, Petition S. 19 ff.

gegenübergestellt werden: eine Pflicht jedes Staatsorganes, „in seine Kompetenzen fallende Bitten (bezw. Petitionen) anzunehmen und zu erledigen“. Gilt dies für jedes staatliche Organ, so unterliegt ebenso die parlamentarische Kammer dieser Norm und ist zur Annahme und Erledigung der an sie gerichteten Petition verpflichtet; aber da die Kontrollkompetenz des Parlamentes sich auf alle Gebiete des staatlichen Lebens erstreckt, so ist es für alle Petitionen, die sich innerhalb der staatlichen Kompetenzen bewegen, zuständig und zu ihrer Annahme und Erledigung verpflichtet.

Der Umstand, daß das Parlament die Annahme der Petitionen von der Erfüllung gewisser Erfordernisse abhängig macht, widerspricht nicht im mindesten der Annahmepflicht, im Gegenteil, in der Regelung des Verfahrens den Petitionen gegenüber kann nur<sup>1)</sup> eine Anerkennung dieser Verpflichtung und eine Selbstbindung erblickt werden, was in der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages (§ 28) in dem Satze: „Ein Bescheid des Reichstages muß jedenfalls erfolgen“ ausdrücklich hervorgehoben worden ist.

2. Die politisch wichtigste Tätigkeit einer parlamentarischen Kammer den Petitionen gegenüber besteht in der Überweisung derselben an die Regierung; deshalb ist auch die Frage nach der Stellung derselben zu den ihr vom Parlament überwiesenen Petitionen von besonderer Bedeutung. Die Verpflichtung der Regierung zur Annahme und Erledigung der überwiesenen Petitionen läßt sich auf zweifache Weise begründen: Wir haben schon oben darauf hingewiesen, daß in jeder an das Parlament gerichteten Petition gleichzeitig auch eine Bitte an das für dieselbe kompetente Verwaltungsorgan enthalten ist, die man an dasselbe durch die Vermittlung des Parlamentes gelangen läßt. Ist dies richtig, so ergibt sich aus der allgemeinen Bittenerwägungspflicht der Staatsorgane eine Verpflichtung derselben zur Erledigung der überwiesenen Petitionen, die doch durch das ihm seitens der Kammer verliehene Placet nicht entkräftet werden kann.

Richtet man aber andererseits sein Augenmerk auf das objektive Element der überwiesenen Petition, auf das in der Überweisung zum Ausdruck kommende Urteil über die in denselben berührten Fragen, so muß man zugeben, daß dieses Urteil ein Ausfluß der parlamentarischen Kontrollkompetenz, und daß schon kraft derselben und der Ministerverantwortlichkeit die verantwortliche Regierung die überwiesenen Petitionen zur Kenntnis

---

<sup>1)</sup> Wie Rosegger, Petitionen S. 29 ganz richtig hervorhebt.



nehmen und aus der Meinungsäußerung der Kammer die Konsequenzen wie bei jedem Kontrollakt ziehen muß. Durch eine besonders gesetzlich oder gewohnheitsrechtlich statuierte Petitionskompetenz der Kammer wird diese Pflicht der Regierung bestätigt.

Die Pflicht der Organe, an die die Petition überwiesen wird, sie anzunehmen und zu erledigen und über die Erledigung derselben die Kammer zu benachrichtigen, wird und kann in parlamentarisch regierten Ländern nicht angezweifelt werden; so existieren in Frankreich bei jedem Ministerium besondere Abteilungen für Petitions erledigung, und die Reglements der Kammer und des Senates<sup>1)</sup> setzen den Ministern eine Maximalfrist von sechs Monaten, innerhalb welcher sie die betreffende Kammer benachrichtigen müssen, welche Folge sie den ihnen überwiesenen Petitionen gegeben haben. Dagegen wird von einer Reihe deutscher Staatsrechtslehrer diese Pflicht der Regierung ohne nähere Begründung für das Deutsche Reich in Abrede gestellt;<sup>2)</sup> diese Meinung widerspricht kraß der Reichsverfassung, die im Art. 23 nicht nur eine Petitionskompetenz des Reichstages, sondern sogar ein Petitionsüberweisungs„recht“ desselben ausspricht. Eine richtige Interpretation muß, abgesehen von den allgemeinen Erwägungen, daraus eine Erledigungspflicht des Bundesrates bzw. des Reichskanzlers folgern, wenn sie nicht annehmen will, daß diese Bestimmung der Reichsverfassung eine leere und unnütze Phrase ist, da doch die Erledigungspflicht allein ihren rechtlichen Inhalt ausmachen kann. Leugnet man diese, so ergibt sich aus dem Art. 23 eine bedeutungslose Fähigkeit des Reichstages, dem Bundesrate bzw. dem Reichskanzler Petitionen zu senden, mit denen diese nach Belieben ihren Papierkorb füllen können. Dieser Auffassung steht schon die (wenn auch terminologisch unrichtige) Ausdrucksweise des betreffenden Artikels der Reichsverfassung, der die Petitionskompetenz des Reichstages als „Recht“ — wohl beachtet als ein der Gesetzesinitiative koordiniertes Recht — bezeichnet und damit wohl kaum ein rechtliches Nichts bezeichnen will, entgegen. Außer diesen Erwägungen kommen für die Begründung der Erledigungspflicht noch folgende Belege in Betracht: für den Reichskanzler seine Verantwortlichkeit und für den Bundesrat der Art. 7 RV., der im Abs. 1 sagt: „Der Bundesrat beschließt über ... die von demselben (dem Reichstag) gefaßten Beschlüsse“.

<sup>1)</sup> RCD. Art. 68 und RS. Art. 102.

<sup>2)</sup> So Laband, Seydel, E. Meier, Perels; s. dagegen die treffenden Ausführungen von v. Rönne Bd. 1 S. 186 ff.

Es darf also der Bundesrat nicht achtlos an den Beschlüssen des Reichstages, und ein solcher ist doch ohne Zweifel die Petitionsüberweisung, vorübergehen und muß sie zum Gegenstand seiner Beratungen machen, was er auch ausdrücklich anerkannt hat;<sup>1)</sup> in dieser Anerkennung braucht man aber keine zur Konstruktion der Annahmepflicht unentbehrliche Selbstbindung zu sehen, sie ist lediglich eine notwendige Konsequenz und Ausführung des erwähnten Art. 7 Abs. 1, zu welcher der Bundesrat verfassungsrechtlich verpflichtet ist.

#### § 4.

### Die Geschäftsbehandlung der Petitionen in den Kammern.

Hat die Petition, wie früher ausgeführt, ihre politische Bedeutung zum größten Teile verloren, so ist damit gar nicht gesagt, daß sie verkümmert ist und abstirbt. Im Gegenteil, quantitativ verbreitet sich das Petitionieren immer mehr, mit jedem Jahre wächst die Zahl der den Kammern zugehenden Petitionen, die nach Tausenden gerechnet werden.<sup>2)</sup> Denn die Zahl der Unzufriedenen und derjenigen, die sich für übervorteilt halten, wie auch die Zahl der Projektenmacher steigt andauernd mit dem Fortschreiten der Kultur und der Verbreitung des politischen Interesses.

Das moderne Parlament ist eine Einrichtung, die so vieles und Mannigfaches zu besorgen hat, die mit ihrer Zeit so geizen muß, daß es sich gegen eine Überflutung mit zeitraubenden und unproduktiven Arbeiten mit allen Kräften wehren muß; es haben deshalb die Parlamente für die Petitionen ein Verfahren ausgearbeitet, das mit einem Automaten verglichen werden kann, in welchen die Petitionen von der einen Seite hineingeworfen werden (was z. B. für England sogar wörtlich zu nehmen ist; dort wird die Petition in einen Beutel hinter dem Präsidentenstuhl hineingeworfen) und die Entscheidung von der anderen Seite herauskommt.

Das Verfahren beginnt mit der Präsentation der Petition, und zwar darf sie in England nur durch ein Mitglied des Hauses

---

<sup>1)</sup> Perels S. 68 N. 384.

<sup>2)</sup> Anson Bd. 1 S. 362: Die Zahl der Petitionen belief sich

1784—1789	auf	880
1826—1831	"	24 492
1872—1877	"	91 846;

s. auch Redlich S. 97 und die (unten S. 37) von uns aufgestellte statistische Übersicht der Petitionen für den deutschen Reichstag, der seit der 2. Legislaturperiode bis zur 10. nicht weniger als 376880 Petitionen erledigt hat.

eingebraucht werden<sup>1)</sup> oder durch die Oberbürgermeister von London und Dublin. In Frankreich kann sie durch einen Deputierten oder einen Senator oder den Petenten selbst präsentiert werden, bei Kollektivpetitionen von einer Deputation, die nicht mehr als fünf Personen (dem Usus nach) bilden dürfen.<sup>2)</sup> Der deutsche Reichstag kennt keine Beschränkungen in der Hinsicht, und es genügt, die Petition auf irgendeinem Wege in die Hände des Präsidenten gelangen zu lassen, der auch sofort ohne Mitwirkung des Hauses die Petition an die Kommission überweist. In England hat sich tatsächlich eine ganz ähnliche mechanische Prozedur eingebürgert, d. h. die Petition geht, nachdem sie in den Sack hinter dem Präsidentenstuhl hineingeworfen ist, zum Comité on Public Petitions.<sup>3)</sup> Nur solche Petitionen, die sich auf ein persönliches Unrecht, eine „grievance“ beziehen und einen Dringlichkeitscharakter haben, dürfen bei der Präsentation verlesen und debattiert werden;<sup>4)</sup> sonst ist das betreffende Mitglied berechtigt, kurz Gegenstand und Namen des Petenten anzugeben.<sup>5)</sup> Bei den Lords kann die Petition immer verlesen und debattiert werden. In Frankreich gelangt sie an den Sekretär des Kammerpräsidenten, der sie in eine besondere Liste einträgt und an die Kommission befördert. Die Präsentation wird im Notice-paper bezw. im Journal officiel mentioniert; es kann aber in England ausnahmsweise die Drucklegung der ganzen Petition zur Verteilung an die Mitglieder angeordnet werden.

Was die Form der Petitionen anbetrifft, so bestehen in England sehr strenge parlamentarische Gebräuche betreffs derselben<sup>6)</sup>: Die Petitionen müssen geschrieben sein, und zwar auf Papier oder Pergament, keine Ausradierungen haben, müssen englisch verfaßt oder mit einer Übersetzung versehen sein; die Petitionen müssen Blatt für Blatt unterschrieben sein, es dürfen ihnen keine Beweisurkunden beigelegt werden. Die Petitionen müssen sich als eine Bitte darstellen, oder wenigstens eine solche enthalten, oder mit einer solchen schließen; sie dürfen sich nicht auf eine Debatte des Hauses beziehen. Jede Beleidigung der Krone, des Parlamentes, der Religion macht sie nichtig. Der präsentierende Abgeordnete muß seinen Namen auf die Petition setzen und ist für ihren Inhalt verantwortlich.

In Frankreich wird zunächst die Schriftlichkeit der Petition

---

<sup>1)</sup> May S. 529; Redlich S. 512.

<sup>2)</sup> Pierre S. 671.

<sup>3)</sup> May S. 534; Redlich S. 512.

<sup>4)</sup> Standing, Order Nr. 78.

<sup>5)</sup> Standing, Orders Nr. 76, 77, 79.

<sup>6)</sup> May a. a. O.; Anson Bd. 1 S. 363.

gefordert, und außerdem müssen die Unterschriften der Petenten durch einen zuständigen Beamten legalisiert sein; wurde die Legalisation versagt, so muß diese Tatsache am Schluß der Petition angegeben werden. Die Petition muß Angaben über das Domizil des Petenten enthalten und an den Präsidenten der Kammer bezw. des Senats adressiert sein.<sup>1)</sup> 2)

In Deutschland bestehen gar keine Formvorschriften.

Die Prüfung der Form nach erfolgt in England zunächst durch das präsentierende Mitglied, welches dazu verpflichtet ist,<sup>3)</sup> dann kann aber die Petition in jedem Stadium des Verfahrens wegen eines Formmangels entweder durch den Speaker oder die Kommission zurückgewiesen werden; in Frankreich prüft die Form der Sekretär des Kammerpräsidenten.

Die Kommission, an die die Petitionen gerichtet werden, ist in der Regel eine besondere ständige Kommission: in England eines der auf die Dauer der Session gewählten Sessionalcommittees — der sogen. Com. on Public Petitions — aus vierzehn Mitgliedern bestehend; in Frankreich ist das eine der vier von den Bureaux zu ernennenden Commissions mensuelles und besteht aus elf Mitgliedern in der Deputiertenkammer und aus neun im Senat;<sup>4)</sup> ebenso hat der deutsche Reichstag eine besondere Petitionskommission, eine der sechs bezw. sieben sogen. Fachkommissionen,<sup>5)</sup> die durch die Abteilungen in einem besonders geregelten Verfahren gewählt werden. Eine Besonderheit dieser Kommission den anderen gegenüber besteht darin, daß ihren Mitgliedern durch GeschO. § 28 Abs. 2 gestattet ist, nach achtwöchentlicher Amtsführung aus der Kommission auch ohne Genehmigung des Reichstages auszuschneiden.

Ist die Verweisung der Petition an die Fachkommission die Regel, so wird sie, falls sie sich auf eine Materie bezieht, die den Beratungsgegenstand einer Spezialkommission bildet, direkt an dieselbe verwiesen;<sup>6)</sup> befinden sich derartige Petitionen schon in den Händen der Petitionskommission, so kann nach den französischen Reglements dieselbe die betreffende Petition der Spezialkommission selbständig übergeben; im deutschen Reichstage tut dies der Präsident auf Antrag der Petitionskommission.

---

<sup>1)</sup> RCD. Art. 61; RS. Art. 95.

<sup>2)</sup> Pierre a. a. O.

<sup>3)</sup> May S. 529, 531.

<sup>4)</sup> RCD. Art. 20; RS. S. 17.

<sup>5)</sup> GeschO. § 26; Perels S. 21 ff.

<sup>6)</sup> RCD. Art. 63; RS. Art. 97; GeschO. § 28.

Währenddem in England und Frankreich die eingehenden Petitionen in eine Liste, die die Ordnungsnummer, Namen, Gegenstand usw. enthält, noch bevor sie an die Kommission gelangen, eingetragen werden, fertigt dagegen im deutschen Reichstage erst diese eine derartige tabellarische Übersicht aus und teilt sie allwöchentlich dem Hause mit.<sup>1)</sup>

Die Kommissionen prüfen nun den Gegenstand und Inhalt der Petitionen und bringen ihre Meinung zur Kenntnis des Plenums in einem schriftlichen Bericht, wo Gegenstand, Namen und Beschluß der Kommission mit einer resumierten Begründung desselben angegeben sind.<sup>2)</sup> In England ist damit das Verfahren abgeschlossen, da eine Verhandlung im Plenum nur in dem oben erwähnten Falle vor der Abgabe an die Kommission stattfinden kann. In Frankreich kann die Kommission beschließen: 1. die Petition einem Minister direkt zu überweisen; 2. sie vor der Überweisung dem Plenum zur Prüfung vorzulegen; 3. über sie zur Tagesordnung überzugehen.<sup>3)</sup> Was der Entschluß der Kommission nun sein mag, kann innerhalb eines Monats nach der Verteilung des Berichtes jedes Mitglied die besondere Berichterstattung im Plenum verlangen; geschieht dies nicht, so werden die Beschlüsse der Kommission rechtskräftig und definitiv.<sup>4)</sup> Kommt es zur Debatte über eine Petition, so kann diese mit einer einfachen oder motivierten Tagesordnung abschließen, wobei die Priorität der Überweisung an den Minister, wenn eine solche beantragt ist, nicht, wie z. B. bei Interpellationen, der einfachen Tagesordnung zusteht.<sup>5)</sup> Es kann für eine Petitionsverhandlung die Dringlichkeit oder Priorität verlangt werden.<sup>6)</sup>

Im deutschen Reichstage kann die Kommission entweder eine Beratung im Plenum oder eine direkte Überweisung an den Reichskanzler bzw. Bundesrat beantragen. Im zweiten Falle können fünfzehn Mitglieder des Reichstages beantragen, daß eine Erörterung im Plenum doch stattfindet;<sup>7)</sup> dieser Beratung der einzelnen Petitionen im Plenum, wenn sie auf einem Antrage der Kommission selbst beruht, geht dann ein Bericht derselben voraus (GeschO. § 28 Abs. 4); ist der Antrag von Mitgliedern des Reichstages gestellt worden, so wird das Verfahren des

<sup>1)</sup> GeschO. § 28 Abs. 3.

<sup>2)</sup> In Frankreich kann auch die Kommission einstimmig beschließen, nur Namen, Ordnungsnummer und Beschluß mitzuteilen; RCD. Art. 65 Abs. 2; RS. Art. 99 Abs. 2.

<sup>3)</sup> RCD. Art. 64; RS. Art. 98.

<sup>4)</sup> RCD. Art. 66; RS. Art. 100.

<sup>5)</sup> Pierre S. 674.

<sup>6)</sup> RCD. Art. 67; RS. Art. 101.

<sup>7)</sup> GeschO. § 28 Abs. 3.

§ 23 GeschO. über Anträge, die keine Gesetzentwürfe sind, angewendet. Die Erörterungen über Petitionen im Plenum finden nach Maßgabe des § 35 Abs. 2 an einem bestimmten Wochentage, dem sogen. Schwerinstage, statt. Es unterscheidet sich das Verfahren im deutschen Reichstage vom französischen insofern, als, währenddem in Frankreich die im schriftlichen Bericht der Kommission erwähnten Beschlüsse derselben eo ipso durch Zeitablauf definitiv werden, im deutschen Reichstage jedenfalls laut § 28 Abs. 6 ein Beschluß des Reichstages wenn auch ohne weitere Erörterung erfolgen muß. Dieser Beschluß bewegt sich weiterkömmlich in der Praxis, wie aus den Sessionsschlußberichten des Reichstagspräsidenten hervorgeht, in sechs folgenden Formen: die Petition wird überwiesen a) zur Berücksichtigung, b) zur Erwägung, c) zur Kenntnisnahme, d) als Material; e) sie wird als durch einen anderweitigen Entschluß als erledigt erklärt; f) es wird über sie zur Tagesordnung übergegangen, und endlich, was äußerst selten vorkommt, g) sie wird abgelehnt.<sup>1)</sup> Der Übergang zur Tagesordnung wie auch die Ablehnung, die der französischen Erteilung der sogen. *question préalable* entspricht, bildet eigentlich die einzige Rüge gegen eine ungehörige Petition, die der deutsche Reichstag und die französischen Kammern solchen erteilen.<sup>2)</sup> In England kommen dagegen scharfe Resolutionen gegen ungehörige Petitionen öfters vor.<sup>3)</sup>

Wie schon früher hervorgehoben, ist politisch vor allem die Überweisung der Petition an die Regierung von Bedeutung, in ihr gipfelt und konzentriert sich auch die kontrollierende Tätigkeit der Kammer der Exekutive gegenüber bei der Petitionsbehandlung. Denn die Kammer hat keine Möglichkeit und keine Befugnis, den Petenten irgendwie selbst zu befriedigen, ebenso wenig kann sie direkt die Gerichte oder Behörden in Bewegung setzen. Ihr Beschluß hat der Regierung gegenüber die Bedeutung einer allgemeinen Kritik und Anweisung, einer Billigung oder Mißbilligung und nicht der Lösung des konkreten Falles. Es bleibt aber der Kammer selbstverständlich unbenommen, wenn sie mit dem Vorgehen der Regierung anlässlich der Petition unzufrieden ist, dieselbe zur Rede zu stellen in irgendeiner der

---

<sup>1)</sup> s. die im Anhang gegebene statistische Übersicht der Petitionen im deutschen Reichstage, die interessante Aufschlüsse über das zahlenmäßige Verhältnis der einzelnen Beschlußformen zueinander enthält.

<sup>2)</sup> Die französische *Chambre des Pairs* hat sich einmal zu einer ganz kindischen Entscheidung über eine Petition hinreißen lassen und beschlossen: sie soll „*biffée des registres et lacerée hors du lieux des séances*“ werden: *Pierre S. 679.*

<sup>3)</sup> *Anson Bd. 1 S. 363.*

gegebenen Formen. Der deutsche Reichstag kennt sogar dafür ein besonderes Verfahren in der Form der Erwiderung auf die Mitteilungen des Bundesrates im Sinne des § 34 GeschO.

Eine Antwort an den Petenten erfolgt weder in England noch im deutschen Reichstage, dagegen wird in Frankreich demselben die Ordnungsnummer seiner Petition und der Beschluß der Kommission mitgeteilt.<sup>1)</sup> Die Petitionen, die in einer Session des deutschen Reichstages nicht erledigt werden konnten, und die zuweilen sehr zahlreich sind (s. Tabelle), werden in der nächsten dem Diskontinuitätsprinzip gemäß nicht erledigt, sondern dem Petenten zurückgesandt,<sup>2)</sup> dem die Wiedereinbringung aber freisteht.

## II. Adressen.<sup>3)</sup>

„Die Adresse ist eine auf Antrag erfolgende, an die Krone gerichtete Willensäußerung der Kammer.“<sup>4)</sup>

Wir haben bei der Besprechung der Petition gezeigt, wie sich die Adresse, die auch zu den ältesten Kontrollmitteln zählt, aus der Petition des Parlamentes an die Krone entwickelt hat, wie sie die bescheidene Form einer Bitte von sich abgestreift hat, um die würdigere einer Erklärung anzunehmen.

Sie ist eigentlich formell eine Ausnahme den anderen Kontrollmitteln gegenüber, denn in ihr wendet sich die Legislative direkt an die Krone, wobei die verantwortlichen Minister umgangen werden. Tatsächlich aber, da sie gewöhnlich entweder als Antwort auf eine kontrasignierte Mitteilung der Krone oder, wenn spontan mit Bezug auf Tatsachen, die die Minister decken müssen, erfolgt, so bleibt die Verantwortlichkeit ebenso im Spiele wie bei anderen Kontrollmitteln.

Man ist geneigt anzunehmen, daß die Adresse eine rein formelle und zeremonielle Bedeutung hat. Dies ist aber keineswegs der Fall. Gegenstand der Adresse und der Adreßdebatten sind die wichtigsten Staatsfragen und die vitalsten Staatsinteressen; sie bezieht sich meistens auf die allgemeine Politik, oft

<sup>1)</sup> RCD. Art. 46 letzter Absatz; RS. Art. 98 letzter Absatz.

<sup>2)</sup> v. Rönne a. a. O.

<sup>3)</sup> May S. 175 ff., 451 ff.; Anson Bd. 1 S. 63, 67, 368; Redlich S. 617; Courtney S. 160; Todd kl. Ausg. Bd. 2 S. 58 ff.; Todd gr. Ausg. übersetzt von Abmann Bd. 2 S. 247 ff.; Lowell, Government of England Bd. 1 S. 330 ff.; Hatschek, Staatsrecht Bd. 1 S. 359; Dupriez Bd. 1 S. 123; Hervieu S. 509 ff.; Block Bd. 1 S. 23; Laband Bd. 1 S. 285; G. Meyer S. 442; Seydel, Komm. S. 203; derselbe in den Annalen S. 432; Perels Bd. 69 S. 29; v. Rönne Bd. 1 S. 268; v. Rönne in Hirths Annalen S. 262 ff.; Anschütz in Kohlers Enzykl. Bd. 2 S. 552.

<sup>4)</sup> Redlich a. a. O.

## Zahl und Schicksal der Petitionen im deutschen Reichstag.

(Zusammengestellt nach den Sessionsschlußberichten des Präsidiums).

Legis- latur- Periode	Session	Dauer der Session in Tagen	Zahl der ein- gegan- enen Peti- tionen	Schicksal der Petitionen								Zurückgenom- menen Beauftragt zur Be- ratung im Plenum
				Dem Reichs- kanzler über- wiesen	Durch ander- weitige Be- schlüsse für erledigt erklärt	Für das Plenum als unge- eignet erklärt	Zur Tages- ord- nung überge- gangen	Abgelehnt	Nur in der Kom- mission erledigt	Gänz- lich un- erledigt	An Spezial- Kommis- sionen über- wiesen	
II	2	76	1172	43	344	369	31	315	42	24	4	
"	3	76	1298	28	96	439	472	69	36	157	1	
"	4	53	1749	24	713	235		723	43			
III	1	55	1146	8	361	536	24	3	210		4	
"	2	91	1495	58	282	570		181	392		5	
IV	1	Bericht	fehlt									
"	2	127	3535	42	2206	251	8	918	102		8	
"	3	89	1749	9	59	172		952	283		4	
"	4	121	3940	20	890	279	2	2390	359			
V	1	75	461	55	15	148	23		220		3	
"	2	203	3287	58	2132	434	1	272	367		3	
"	3	Bericht	fehlt									
"	4	115	2800	56	1962	136	1		8		1	
VI	1	177	8640	8	6414	726	10	100	1379		3	
"	2	220	17535	22	12017	1191	13	2414	1877		1	
"	3	Bericht	fehlt									
"	4	Bericht	fehlt									
VII	1	108	9983	20	4605	274	1963	704	2417			
"	2	118	12482	2371	8107	2182	5	571	688		5	
"	3	2	keine	Petitionen								
"	4	184	8903	18	6730	740	6	324	1078		4	
"	5	96	1798	33	194	72	182	17	1300		3	
VIII	1	378	58908	474	25477	2155	1418	3	5005	1911	2838	
"	2	Bericht	fehlt									
IX	1	12	5236		5				5231			
"	2	166	60641	95	16051	167	1331	94	42910		1	
"	3	171	59894	10598	30527	1424	32	1233	16209		3	
"	4	442	47462	1396	21587	1230	1310	1940	19911		24	
"	5	157	7830	3748	1895	518	354	21	1341		3	
X	1	410	54806	1454	47486	3361	180	1325	978		4	

Insgesamt sind dem deutschen Reichstage in der in dieser Tabelle berücksichtigten Spanne seiner Tätigkeit 376 880 Petitionen zugegangen



aber auch auf besondere legislatorische Maßnahmen; grundsätzlich ist nichts von der Besprechung in der Adresse ausgeschlossen, und sie kann sich auf die mannigfaltigsten Fragen beziehen: innere und äußere Politik, Vertrauens- oder Mißtrauensvota für die Regierung, Vorbesprechung von Gesetzesprojekten, Forderungen an die Regierung betr. Einbringung von Vorlagen, endlich Glückwünsche und Beileidsbezeugungen. In England wird der Verkehr in besonderen Fällen in der Form der Adresse ausgeübt: So werden die Forderungen des Parlamentes auf Absetzung von Beamten, so insbesondere der Richter (auch des Comptroller-General) in die Form einer „Address for the removal of a judge“<sup>1)</sup> gekleidet.

Die Bedeutung der Adresse liegt in ihrer Seltenheit und darin, daß in ihr nur das Platz findet, was mit besonderem Nachdruck hervorgehoben und was so wichtig erscheint, daß es dem Träger der Krone in persona und nicht durch das Medium seiner Diener zu Ohren gebracht werden soll; und obwohl in ihr mit besonderer Feierlichkeit dem Monarchen der Wille, Dank oder Gefühle der Volksvertreter bekundet werden, so liegt ihre Bedeutung nicht in der Wirkung auf den Monarchen selbst, dem sie heutzutage meistens nur allzu Bekanntes mitteilt, wie in der Rückwirkung auf die öffentliche Meinung, die einerseits eine Beruhigung darin findet, ihre Wünsche in so feierlicher Form formuliert zu wissen, andererseits eine Anregung oder ein Sicherheitsgefühl, mit ihren Vertretern einig zu sein; denn selten wird eine Kammer eine Frage in der Adresse berühren, in der sie nicht hofft, die große Mehrheit hinter sich zu haben.

Besonders reich entwickelt ist die Adresse in England, wo sie entweder als „separate address“ oder als „joint address of both houses of parliament“ erfolgt. Die erste Form ist die häufigste und erfolgt gewöhnlich in Antwort auf die königliche Thronrede oder in Erwiderung der königlichen Botschaft unter dem „sign manual“ (Handsiegel). Auf eine solche Botschaft antworten mit einer Adresse die Lords immer, die Commons nur manchmal. Auf eine Mitteilung der Regierung, daß ein Parlamentsmitglied verhaftet worden ist, votieren die Häuser immer, und zwar unmittelbar im Anschluß an diese Mitteilung eine Dankadresse „of thanks to his Majesty for his tender regard to the privileges

---

<sup>1)</sup> Anson Bd. 1 S. 367f.; Hatschek, Staatsrecht Bd. 1 S. 539; Todd, übersetzt von Almann, Bd. 2 S. 605f. Die Befugnis, die Entfernung des sonst unabsetzbaren Richters zu bewirken, ist den Häusern durch den „Act of settlement“ beigelegt worden; eine derartige Adresse muß aber von beiden Häusern ausgehen, d. h. gewöhnlich von den Commons mit Zustimmung der Lords.

of this house“<sup>1)</sup> Die Adresse kann aber auch spontan, aus eigener Initiative des Hauses zustande kommen. In Fragen von ganz besonderer Bedeutung ergeht eine gemeinsame Adresse der beiden Häuser des Parlamentes, in welcher die Lords und die Commons ihre Willensübereinstimmung erklären; eine besondere Art dieser gemeinsamen Adresse ist die oben erwähnte, die Entfernung von Richtern und bestimmten Beamten bezweckende Adresse.

Die praktisch wichtigste Art der Adresse ist in England diejenige, die die Thronrede beantwortet.<sup>2)</sup> Sofort nach Verlesung dieser wird sie als fertiger Entwurf beantragt (es wird nur gewöhnlich noch vorher irgendeine Bill verlesen, um formell die Debattfreiheit des Hauses zu dokumentieren). Der Antragende, der mover, ist gewöhnlich ein parlamentarischer Neuling, für den diese Gelegenheit als Debut dient; ein zweiter sekundiert — beide in Hoftracht. Daraufhin beginnt die Debatte, die in letzter Zeit 10—15 Sitzungen in Anspruch genommen hat, was zeigt, daß sie keineswegs gegenstands- und bedeutungslos ist; sie gestaltet sich zu einem Kampf, wo Programm gegen Programm, Parlament gegen Regierung, Opposition gegen die Majorität stehen, und führt zu einer Aufklärung und Präzisierung der Standpunkte, die die willensbildenden und maßgebenden Faktoren des Staates zu den auf der Arbeitsordnung stehenden Fragen einnehmen. Die Form ist seit 1890 die einer Dankesresolution, an die sich die sachlichen Bemerkungen als Amendements ungefähr in der Reihenfolge, in welcher die einzelnen Fragen in der Thronrede berührt worden sind, anreihen; die Sitte der Regierung, in der Thronrede bei Mehrheitswechsel ein Mißtrauensvotum zu erteilen, fällt in der neuesten Zeit weg, da die Regierung in solchen Fällen vor dem Zusammentreten des Parlamentes demissioniert.

Dem König wird die Adresse in einem ganz feierlichen Zeremoniell und mit einem Aufgebot eines mittelalterlichen Pompes überreicht, und zwar entweder durch einige Mitglieder des Hauses, von den Lords durch diejenigen with the white staves, von den Commons von denjenigen, die gleichzeitig Mitglieder des Privy Council sind, oder aber durch das ganze Haus in corpore bezw. bei gemeinsamen Adressen durch die beiden Häuser zusammen. Bei der Überreichung durch das ganze Haus verliest die Adresse der Lord Chancellor bezw. der Speaker; bei gemeinsamen Adressen wird sie vom Lord Chancellor verlesen. In besonderen Fällen kommt es auch vor, daß die Adresse von

<sup>1)</sup> May S. 451.

<sup>2)</sup> May S. 175f.; Anson Bd. 1 S. 62, 67; Todd Bd. 2 S. 58ff.

einem besonders dazu vom Hause designierten Mitgliede weniger feierlich und ohne Zeremoniell überreicht wird.

Der König beantwortet gewöhnlich die Adresse.

In Frankreich hat die Adresse nur eine Vergangenheit, nur eine Geschichte; die jetzige parlamentarische Praxis kennt sie nicht mehr, da für sie in der republikanischen Staatsordnung kein Platz ist: Die präsidentiellen messages sind undiskutabel, und der Verkehr mit dem Staatshaupt spielt sich nur durch die Vermittlung der Minister ab. Geschichtlich hat dagegen die Adresse in Frankreich eine sehr große Rolle gespielt; so war sie in den Zeiten der beschränkten Kompetenz des Parlamentes, z. B. während der Juli-Monarchie und während des zweiten Kaiserreiches, das einzige Kontrollmittel des Parlamentes.<sup>1)</sup>

Was das Deutsche Reich anbetrifft, so ist es zunächst überhaupt bestritten, ob der Reichstag das „Recht“ hat, eine Adresse zu votieren, und dann wird auch die Frage erörtert, ob er sie nur an den Kaiser oder aber auch an den Bundesrat richten darf, endlich ob der Kaiser eine Annahmepflicht der Adresse gegenüber hat.

Angesichts dessen, was wir im allgemeinen Teil über die Befugnis des Reichstages, die Formen seiner Betätigung zu bilden, gesagt haben, geht hervor, daß er innerhalb seiner Kompetenzen sich ein Mittel zum direkten Verkehr mit dem Kaiser schaffen darf; das war aber auch die Ansicht des verfassungsberatenden Reichstages, der ein Amendement, welches auf die ausdrückliche Anerkennung der Adreßzuständigkeit des deutschen Reichstages hienzielte, mit der Begründung verwarf, daß eine derartige ihm ohne weiteres kraft seiner Stellung zustehe,<sup>2)</sup> wofür auch die Analogie zu den anderen deutschen Legislativen spricht.

Was die Frage anbetrifft, an wen im Deutschen Reiche die Adresse gerichtet werden darf, so ergibt sich die Antwort darauf aus dem historischen Charakter derselben. Die Adresse ist historisch und technisch eine Äußerung der Volksvertretung dem Monarchen und nur dem Monarchen gegenüber;<sup>3)</sup> es heißt die Natur des Bundesrates oder diejenige der Adresse verkennen, wenn man behauptet, daß an ihn Adressen gerichtet werden können.<sup>4)</sup> Denn einerseits ist der Bundesrat keineswegs eine

<sup>1)</sup> Esmein S. 870, 872; Hervieu S. 510.

<sup>2)</sup> v. Rönne a. a. O. Bd. 1 S. 268.

<sup>3)</sup> s. die S. 36 angeführte Definition der Adresse von Redlich wie auch diejenige von Riancey in Blocks Dictionnaire général de la politique Bd. 1 S. 23.

<sup>4)</sup> G. Meyer S. 442; v. Seydel, Komm. S. 203, Annalen S. 432.

Verkörperung der deutschen Monarchen, er ist dagegen einzig und allein ein Reichsorgan, zusammengesetzt aus Vertretern der Gliedstaaten des Reiches;<sup>1)</sup> andererseits ist der Deutsche Kaiser, obwohl man ihn mit einem Monarchen eines Einzelstaates nicht identifizieren kann, seinem Charakter und seiner Stellung nach das einzige monarchenähnliche Reichsorgan; deswegen kann sich eine Adresse im technischen Sinne nur an ihn richten. Dementsprechend spricht die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages in den §§ 67, 68 nur von einer Adresse an den Kaiser, und die Praxis kennt auch nur solche. Dem Reichstage bleibt es selbstverständlich unbenommen, mit dem Bundesrat durch Botschaften oder ähnliches in Verkehr zu treten, ihm seine Wünsche in dieser oder jener Form mitzuteilen, — dies werden aber keine „Adressen“ sein.<sup>2)</sup>

Endlich wenn wir die Frage nach der Annahmepflicht der Adresse durch den Kaiser betrachten, so muß darauf hingewiesen werden, daß sie zunächst gegenstandslos ist; denn eine Nichtannahme der feierlichen Adresse durch den Träger der Krone wäre an sich schon eine genügende und deutliche Antwort auf dieselbe, und wenn die Annahmeverweigerung auch vorkommen kann,<sup>3)</sup> so ist sie nur in bewegten Zeiten möglich und gehört zu denjenigen Seltenheiten, die für den normalen Lauf des Staatslebens ohne Bedeutung sind und die mit einem juristischen Maße nicht gemessen werden können. Es ist eine juristische Spielerei, derartige Fragen zu erörtern, um zu konstatieren, wie z. B. Laband<sup>4)</sup> es tut, daß die Adresse des deutschen Reichstages keine „staatsrechtliche“ Wirkung besitzt. Wir möchten gern wissen, worin der Unterschied in der tatsächlichen Wirksamkeit der Adresse des preußischen Abgeordnetenhauses an den König, der Laband die staatsrechtliche Relevanz zuerkennt, und der Adresse des Reichstages an den Kaiser sich äußert. An sich bleibt es ganz richtig, daß der Kaiser als unverantwortliches Staatshaupt keine Annahmepflicht der Adresse hat und haben kann.

---

Richtig dagegen v. Rönne, obwohl seine Begründung über das Ziel hinausschießt.

<sup>1)</sup> Jellinek, System S. 301 Note 1.

<sup>2)</sup> s. auch die ganze andere Argumentation von Seydel, Komm. a. a. O. und v. Rönne Bd. 1 S. 269, die beide auch die Adresse an den Bundesrat für unzulässig erklären, und die treffenden Bemerkungen von G. Meyer S. 442 Note 6.

<sup>3)</sup> s. den von v. Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. 2 S. 251 Note 4 angeführten Fall.

<sup>4)</sup> Bd. 1 S. 285; Seydel, Komm. S. 203; G. Meyer S. 242 und neuerdings Schmidt, Zeitschr. f. Politik 1909 Bd. 2 Heft 2.

Die formelle Behandlung<sup>1)</sup> der Adresse im deutschen Reichstage geht folgendermaßen vor sich: Enthält der Antrag auf die Adresse einen Entwurf derselben, so wird er nach Maßgabe des § 23 GeschO. als ein Antrag, der kein Gesetzentwurf ist, behandelt; es braucht über ihn nur einmal beraten und abgestimmt werden. Abänderungsanträge müssen von 30 Mitgliedern unterstützt sein; es kann aber auch der Entwurf einer besonderen Kommission zur Ausarbeitung übergeben werden. Enthält der Antrag keinen Entwurf, so muß mit der Ausarbeitung eines solchen eine Kommission betraut werden; dies nach dem Wortlaut der Geschäftsordnung; die Praxis kennt aber Fälle, wo die Ausarbeitung des Entwurfs dem Präsidenten übertragen worden ist.<sup>2)</sup> Die Adreßkommission besteht aus 21 von den Abteilungen zu wählenden Mitgliedern und hat als Vorsitzenden den Präsidenten des Reichstages und bei Verhinderung desselben den Vizepräsidenten. Sie legt den von ihr ausgearbeiteten Entwurf dem Reichstage vor, ohne dabei denselben näher zu begründen und ohne weiteren Bericht zu erstatten. Die Adresse kann durch eine Deputation oder durch das Präsidium überreicht werden. Die Deputation wird durch das Los bestimmt in einer vom Präsidenten vorgeschlagenen und vom Reichstag bestimmten Zahl von Mitgliedern; der Präsident ist jedesmal Mitglied der Deputation und führt allein das Wort.

Die Praxis der Adressen ist im deutschen Reichstage eine recht dürftige; die von ihm beschlossenen Adressen sind meistens zeremoniellen Inhalts; dies erklärt sich sehr einfach aus der Parteizersplitterung — es kann eben in allgemeinen prinzipiellen Fragen keine Übereinstimmung der Majorität erzielt werden. Besonders deutlich hat dies das Scheitern der Adresse an den Kaiser im Herbst 1908 in einer Frage, in der das ganze deutsche Volk so einig wie nie zu sein schien, und die eigentlich die erste politische Adresse des deutschen Reichstages sein sollte, zum Ausdruck gebracht.

### III. Enquête (parlamentarische Untersuchung).<sup>3)</sup>

#### § 1.

#### Begriff und Arten.

Parlamentarische Untersuchung oder Enquête wird das Verfahren genannt, in welchem eine Kammer durch einen aus ihrer

<sup>1)</sup> GeschO. §§ 67, 68; Perels S. 29, 69.

<sup>2)</sup> 20. 3. 1888 (7. L.-P. II. Sess. S. 1395), 26. 6. 1888 (7. L.-P. III. Sess. S. 15).

<sup>3)</sup> Michon, Des Enquêtes parlementaires; Hervieu S. 552ff.;

Mitte gewählten Ausschuß Untersuchungen und Tatsachenfeststellungen vornimmt. Hat die parlamentarische Kammer das Bedürfnis, irgendeine Frage, einen Vorgang, eine Tatsache einer besonders eingehenden, detaillierten und allseitigen Erforschung zu unterziehen, so ernennt sie einen Ausschuß, welcher diese Aufgabe erledigt. Eine derartige Aufgabe kann das Plenum des Hauses selbstverständlich selbst nicht ausführen; denn es besitzt weder die Befähigung noch die Zeit dazu.

Eine solche Untersuchung kann sich auf alle möglichen Fragen beziehen und in den Dienst aller Funktionen des Hauses gestellt werden; das Haus kann die Erforschung eines Gebietes als notwendig erachten, um auf demselben auf Grund der gesammelten Materialien legislatorisch vorzugehen — es kann die Wahlprüfungen auf diesem Wege erledigen —; endlich kann es sich über die Tätigkeit der Regierung, über etwaige Mißstände und Mißbräuche in der Verwaltung orientieren. — Im ersten Falle haben wir eine legislatorische Enquête vor uns, als dessen wichtigste, ergiebigste und nützlichste Unterarten die ökonomische und soziale hervorzuheben sind; im zweiten Falle die Wahl-enquête und endlich im dritten Falle die sogen. politische Enquête. Formell und dem Verfahren nach stehen sich alle Arten der Enquête gleich, aber materiell ist jede ein Ausfluß der betreffenden Funktion, und dementsprechend sind sie dem Inhalt und Zweck nach gänzlich verschieden, was notwendig auch in der Art und Weise ihrer Betätigung wie auch in der Ausübung ihrer Kompetenzen — Anwendung der ihnen event. zustehenden Machtmittel — zum Ausdruck gelangt.<sup>1)</sup>

Die politische Enquête<sup>2)</sup> ist es nun, die uns hier allein zu beschäftigen hat als Ausfluß und Mittel der Kontrollbefugnisse der Parlamentshäuser — sie ist unserer allgemeinen Definition nach nichts anderes —, als das Verfahren, in dem eine Kammer durch das Medium eines von ihr eingesetzten Aus-

---

Dupriez Bd. 1 S. 126, Bd. 2 S. 445; Cohn, Über parlamentarische Untersuchungen in England; May S. 400ff., 424ff.; Redlich S. 450ff.; Anson Bd. 2 S. 365ff.; Todd gr. Ausg. Bd. 1 S. 233ff.; Hatschek Bd. 1 S. 413ff.; Courtney S. 187ff.; Todd kl. Ausg. Bd. 2 S. 152, 155; StO. Nr. 54—64; Fromageot in den Bulletin de la soc. de legislation comparée Jahrg. 1893 S. 165ff.; Pierre S. 678ff.; Esmein S. 877ff.; Duguit S. 918ff.; Lebon S. 103ff.; Lefebvre S. 161f.; Lemoihne in der Revue des deux mondes v. 1. 4. 1855 S. 149ff.; Richelot in Blocks Dict. general de la politique 1893.

<sup>1)</sup> Es ist aber möglich, daß die legislatorische, aber insbesondere die Wahl-enquête, wenn sie die Tätigkeit der Regierung während der Wahlen in Betracht zieht, einen politischen Charakter erlangt.

<sup>2)</sup> Wenn wir im folgenden „Enquête“ sagen, so verstehen wir darunter die politische.

schusses die Handlungen der Regierung einer eingehenden Prüfung und Beurteilung unterwirft.

Es liegt auf der Hand, daß die Möglichkeit, in dieser direkten, unmittelbaren Weise einen Einblick in die Tätigkeit der Regierung zu erhalten, eine ganz besonders einschneidende und tiefgehende Form der parlamentarischen Kontrolle ist, daß in ihr eine unerschöpfliche Menge von Konflikts- und Kollisionsgefahren und unter Umständen staatsgefährdende Übergriffsmöglichkeiten verborgen sind, insbesondere da ganz naturgemäßerweise die Enquêtes zur Blüte und Ausbreitung nur in parlamentarisch regierten Ländern gelangt sind, wo die Regierung nicht immer die nötige Selbständigkeit und damit die Möglichkeit, ihre Kompetenzen zu verteidigen, besitzt.

Diese ganz besondere Stellung der Enquêtes zu den anderen Kontrollmitteln wird noch dadurch erhöht, daß die Enquêtékommision während ihrer Tätigkeit mit vollständig außerhalb des Parlaments und außerhalb der Regierung stehenden Personenkreisen in Berührung kommt und auf diese Weise zur Entfesselung (wenn die Frage wichtig genug) von politischen Leidenschaften führt. Eine Verschärfung von Parteigegensätzen, unsaubere Agitationen und eine krankhafte Gärung sind oft die einzigen Folgen einer Enquête, die auf diese Weise mehr Übel als Heil mit sich bringen und oft nur viel Lärm um nichts sind.<sup>1)</sup>

Diese Nachteile, die die rein parlamentarischen Enquêtes mit sich bringen, sucht man zu vermeiden, indem man sie in England durch die „royal commissions“,<sup>2)</sup> in Frankreich durch die „Enquêtes administratives“ ersetzt; dieselben sind sowohl aus Beamten, Sachkundigen, wie Parlamentariern zusammengesetzt und können ihre Aufgabe ganz anders lösen als die kurzlebigen, einseitigen Parlamentsuntersuchungskommissionen. Sie ermangeln aber der politischen Autorität, die den parlamentarischen Enquêtékommisionen als Delegataren der Volksvertretung beisteht, und eignen sich deswegen nur zu legislatorischen Vorarbeiten.

## § 2.

### Stellung der Enquêtékommision.

Von den drei Ländern, die uns hier beschäftigen, kennen nur zwei — England und Frankreich — die parlamentarische Enquête. Sie vermochte nicht in die deutsche Reichsverfassung einzudringen trotz wiederholter Anträge im verfassungsberatenden

<sup>1)</sup> Hervieu S. 556.

<sup>2)</sup> Courtney S. 134ff.; Cohn S. 5 ff.

Reichstage.<sup>1)</sup> Auch die Geschäftsordnung des deutschen Reichstags schweigt über sie, was eigentlich angesichts der Anlehnung der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages an diejenige des preußischen Abgeordnetenhauses sonderbar erscheint, mag aber seine Erklärung darin finden, daß die Enquête in Preußen ein gänzlich embryonales Gebilde geblieben ist.

Ebensowenig kennt sie die Praxis des Reichstages. Aber auch die französischen lois constitutionnelles wie die Reglements der französischen Kammern bewahren volles Schweigen über das Enquêterecht; dagegen macht die französische parlamentarische Praxis einen ziemlich reichlichen Gebrauch von diesem.

Dagegen hat England die meisten geschriebenen Bestimmungen über das parlamentarische Untersuchungsrecht — so regeln die Standing Orders genau das Verfahren der select committees, so gibt es Sondergesetze über die Vereidigung von parlamentarischen Zeugen wie auch über die Immunität und den Schutz derselben.<sup>2)</sup>

Trotz Fehlens einer einheitlichen gesetzlichen oder geschäftsordnungsmäßigen Regelung der Enquêtermaterie hat wie in Frankreich, so auch in England die parlamentarische Praxis und Observanz in einer Reihe von Gewohnheitsnormen dieses ganze Gebiet umspinnen und eine Fülle von Sätzen über die allgemeine Stellung der Enquêterkommission, über deren Befugnisse und Vollmachten und über das Verfahren entwickelt, die im folgenden zur Darstellung gelangen sollen.

Die Enquête liegt in den Händen von Ausschüssen, Kommissionen — in England select committees<sup>3) 4)</sup> —, die selbstverständlich nur als Organ des Hauses fungieren und in vollständiger Abhängigkeit von diesem sich betätigen. Sie haben nur diejenige Summe von Befugnissen, die ihnen das Haus überträgt, und da „nemo plus juris transferre potest quam ipse habet“, so hängt ihre Stellung gänzlich von derjenigen der Kammer ab. Diese strenge Zugehörigkeit der Enquêterkommission zur Kammer kommt in England sehr scharf zum Ausdruck zunächst in der spezialisierten und detaillierten Arbeitsanweisung (Order of reference),<sup>5)</sup> die alle Befugnisse der Kommission aus-

<sup>1)</sup> s. v. R ö n n e Bd. 1 S. 269; auch v. J a g e m a n n S. 129 f.

<sup>2)</sup> Andere Länder, so Belgien, Holland, haben die Enquête im Wege einer einheitlichen Sondergesetzgebung geregelt.

<sup>3)</sup> Die außer der Enquêtertätigkeit noch die ganze „private bill legislation“ zu besorgen haben.

<sup>4)</sup> Früher ist es auch vorgekommen, daß andere Organe des Hauses Untersuchungen anstellten. F r o m a g e o t, Bul. de la soc. d. l. c. 1893. p. 188.

<sup>5)</sup> May, Todd.



drücklich aufzählt und strikte interpretiert werden muß;<sup>1)</sup> aber noch mehr in der Möglichkeit, die die Kammer besitzt, jederzeit durch eine Instruktion in die Tätigkeit des Committees einzugreifen, die ihm verliehenen Machtbefugnisse oder sein Arbeitsfeld zu beschränken oder zu erweitern. In Frankreich, wo die Kammer der Kommission ihre Befugnisse in einer ganz breit gefaßten Formel, in einer Generalvollmacht „les pouvoirs les plus étendus“<sup>2)</sup> erteilt, ist die Praxis eine viel laxere, und die Kammer pflegt nicht in die Tätigkeit der Kommissionen einzugreifen und erlaubt es ihr, von der Ernennung bis zur Berichterstattung ein ziemlich selbständiges Dasein zu fristen.

Die Organnatur und Abhängigkeit der Kommission von der Kammer gelangt auch in der ganzen Stellung der Kommission nach außen hin, in ihrer Stellung zu der Exekutive, zur Justiz und zu den einzelnen zum Ausdruck.

Das Enquêterecht der Kammern der Regierung gegenüber ist ein Ausfluß der Kontroll- und Aufsichtscompetenz derselben, kann sich also über Umfang und Inhalt dieser Kompetenz nicht ausdehnen, und es gelten für die Enquête alle diejenigen Schranken, die für die parlamentarische Kontrolle im allgemeinen bestehen. Wenn wir das hier besonders betonen, so geschieht das deswegen, weil eine Enquêterekommission besonders zu Übergriffen in die Machtsphäre der Regierung geeignet ist. Es muß vor allem darauf Gewicht gelegt werden, daß die Untersuchung sich nie auf im Flusse befindliche, unerledigte Fragen beziehen darf, denn diese zu untersuchen, heißt der Exekutive vorzugreifen, ihr die Direktive aus den Händen zu nehmen, um selbst das Ruder zu führen. Auf alle Fälle heißt es (bei minder wichtigen Angelegenheiten), ihr ins Handwerk zu pfuschen. Daß derartige Experimente aber unter Umständen auch direkt staatsgefährdend werden können, hat die Tätigkeit der Comités permanents der französischen Konstituanten, hat die berühmte Enquête des englischen Unterhauses über die Lage der Armee im Krimkrieg — während desselben — 1855 gezeigt.<sup>3)</sup> Der Zweck der Enquête ist, sich zu orientieren, zu informieren, sich ein Urteil zu bilden, dasselbe der Kammer vorzuführen, und wie die Kammer selbst ihre Aufsichtsübung nie zu einer direkten Einmischung in die Regierungstätigkeit ausarten lassen darf, so darf es noch weniger eine Enquêterekommission, die nur ein Hilfsorgan der

<sup>1)</sup> Redlich S. 461.

<sup>2)</sup> Pierre S. 685.

<sup>3)</sup> s. darüber Anson Bd. 1 S. 336 und auch den Artikel von Lemoihne in der Revue de deux Mondes v. 1. 4. 1855, der deutlich zeigt, wie ganz Europa durch diese Enquête in Erschütterung gebracht worden ist.

Urteilsbildung der Kammer ist. Mit einem Worte: die Enquête darf sich nur auf faits accomplis, nur auf Geschehenes beziehen, auf Vorgänge, bei denen nur noch ein Urteilen, aber kein Handeln im Einzelfalle mehr möglich ist.

Was nun dieses Urteilen selbst anbetrifft, so ist es ein in der französischen Literatur und Praxis sehr oft und scharf betonter Grundsatz,<sup>1)</sup> daß die Enquête keine judiziellen, nur rein politische Gesichtspunkte haben muß, und daß sie auf keinen Fall nach Kulpabilitäten zu forschen hat. Mag nun dieser Standpunkt formell und grundsätzlich angesichts des Prinzips der Gewaltentrennung, von dem die Franzosen so viel und oft sprechen und den sie tatsächlich so wenig beachten, richtig sein, so bleibt nichtsdestoweniger die Tatsache bestehen, daß die Enquête an der äußersten Grenze der Kontrollfunktion des Parlamentes steht und schon in die Jurisdiktionskompetenz hinüberreicht.<sup>2)</sup> Mag die Konklusion, zu der die Enquêtekommission gelangt, kein Urteil im rechtlich-technischen Sinne sein, begrifflich ist es eine Aburteilung, eine Feststellung von Schuld und Schuldigen, das ganze Gebaren einer Enquêtekommission, das ganze Verfahren und die ihr zustehenden Befugnisse weisen deutlich auf eine Analogie und enge Verwandtschaft mit judiziellen Untersuchungen. Wenn man die Enquête gewiß nicht einem urteilenden Gericht gleichstellen darf, so kann man sie wenigstens mit einem Untersuchungsrichter vergleichen, hauptsächlich da jede politische Enquête wie in Frankreich, so auch in England mit einer Ausübung des „Denunziationsrechts“ der unteren Kammer, mit einer Ministeranklage enden kann.<sup>3)</sup>

Es ist deshalb der Standpunkt der Engländer viel klarer, wenn sie die Enquêtebefugnis als eine dem „high Court of Parliament“ zustehende darstellen. Freilich hängt dieser Standpunkt der Engländer mit der Stellung ihres Parlaments zusammen, dem im allgemeinen noch viele andere jurisdiktionelle Befugnisse zustehen, die dem französischen Parlament fehlen, und mit der Ausstattung der englischen Enquêtekommission mit viel größeren Vollmachten als der französischen. Nichtsdestoweniger bleibt auch die französische Enquête eine zum mindesten quasi-judizielle Kompetenz. Ihr Endergebnis ist zwar kein gericht-

---

<sup>1)</sup> Pierre S. 679f.; Michon S. 39ff.

<sup>2)</sup> Die Wahlenquête ist schon entschieden ein jurisdiktionelles Mittel; s. oben S. 4.

<sup>3)</sup> Freilich ist der Unterschied zwischen der von dem als Staatsgerichtshof konstituierten Oberhause geführten Untersuchung und einer politischen Enquête nicht zu vergessen; im ersten Falle liegt auch formell eine rein judizielle Betätigung vor.

liches Urteil mit allen seinen Konsequenzen, ist aber eine Aburteilung und Abschätzung, hinter der die Autorität einer Volksversammlung steht und die in ihren Rückwirkungen auf die Öffentlichkeit einen großen positiven oder negativen moralischen Wert besitzt.

Die Aufgabe der Enquête besteht in Untersuchung, Tatsachenfeststellung; um nun dieselbe zu erfüllen, müssen ihr die dazu nötigen Mittel in die Hände gegeben werden. Diese Vollmachten bekommt sie nun von der Kammer; da ist aber die Stellung des französischen und des englischen Parlaments eine grundverschiedene; währenddem nämlich die Macht des französischen Parlaments eine nur moralisch-politische Sanktion hat, indem sie der Freiheitssphäre des einzelnen und dem Widerstand desselben nur ihre allgemeine Autorität entgegenstellen kann, haben die Verfügungen des englischen Parlaments einen festen rechtlichen Rückhalt in einem alten Privileg: in dem dem englischen Parlamente zustehenden Rechte, jedermann für ein besonderes Delikt, das „breach of privilege“ und das „contempt of court“, zur Verantwortung zu ziehen und nach Ermessen zu bestrafen.<sup>1)</sup> Dieses Delikt ist äußerst dehnbar, und es fällt darunter auch der Nichtgehorsam und der Widerstand gegen die Verfügungen der Häuser des Parlaments; so sind dieselben direkt erzwingbar, und die Vollmachten, die das Haus dem select committee erteilt, erhalten nach außen hin einen realen Wert; denn das Haus bestraft die Nichtbeachtung der Verfügungen des committee, zu denen dieses ermächtigt war, ebenso, als ob es sie selbst erlassen hätte. Wenn auch das französische Parlament seiner Kommission „les pouvoirs les plus etendus“ verleiht, so ist das nur ein inneres Verhältnis. Stoßen nun die Verfügungen der Kommission auf einen Widerstand, so sind sie un erzwingbar, schon aus dem Grunde, weil nur ein Gesetz zum Eingriff in die Freiheitssphäre des einzelnen ermächtigen kann, dieses aber bis heute in Frankreich fehlt. Tatsächlich ist ein derartiger Widerstand angesichts des großen Einflusses der Chambres äußerst selten, und es wird meistens freiwillig einer Enquêtékommision Gehorsam geleistet.

### § 3.

#### **Befugnisse und Vollmachten der Enquêtékommision.**

Die Mittel einer Untersuchung können sein: Vorladung und Verhör von Zeugen, Einforderung von Dokumenten und Beweisstücken, die sich sei es in den Händen von Privatn, sei es von

<sup>1)</sup> May S. 63, 75, 86 ff.

Behörden befinden, Zirkularanfragen, Hausdurchsuchung. Das House of Commons erteilt gewöhnlich seinen select committees die Vollmacht, „to send for persons, papers and records“;<sup>1)</sup> die committees der Lords fungieren ohne diese Vollmacht, während die französische Kammer ihren Kommissionen „les pouvoirs les plus étendus“ geben, was aber angesichts der oben ausgeführten formellen Unerzwingbarkeit der Verfügungen der Enquêtekommission nur eine Phrase bleibt.

Ganz anders in England. Was zunächst die Zeugen anbetrifft, so werden diese durch ein Schreiben des Committee Chairman vorgeladen, bei Widerstand durch den Serjeant-at-arms vorgeführt; befinden sie sich in Haft, so wird an den Gefängnisvorsteher eine Verordnung des Speakers, den Betreffenden vorzuführen („warrant“), gerichtet. Ist der betreffende Zeuge für den Serjeant-at-arms unerreichbar, so wird eine Adresse an die Krone gerichtet mit der Bitte, ihn zu verhaften.

Die committees der Lords können nur freiwillige Zeugen verhören, ebenso die französischen Kommissionen.

Sind die Zeugen Mitglieder des Hauses, so muß sich der Committeevorsitzende an das Haus mit der Bitte wenden, dieselben zum Erscheinen vor dem Committee zu veranlassen; sind sie Mitglieder der anderen Kammer, so muß das Haus eine Botschaft mit derselben Bitte an die andere Kammer richten.

In Frankreich hat sich der Grundsatz ausgebildet, daß Beamte nur unter Genehmigung des Ministers Aussagen vor der Enquêtekommission machen können, und es ist vorgekommen, daß der Minister bei dem Verhör von Beamten anwesend war, um „marquer la limite des deux pouvoirs“.<sup>2)</sup>

Eine sehr wichtige Befugnis ist diejenige der Vereidigung von Zeugen; in Frankreich vereidigen die Kommissionen die Zeugen regelmäßig, ohne sie jedoch zur Eidesablegung zwingen zu können, in England dagegen haben die Lords kraft ihrer Stellung als oberster Gerichtshof das Recht der Vereidigung von Zeugen seit jeher für sich in Anspruch genommen. Die Commons haben Zeugen aber nur auf Umwegen vereidigt, so z. B. daß der Eid vor ihren Mitgliedern, die Justizbeamte waren, abgelegt wurde, oder sie schickten den Zeugen zu einem ordentlichen Richter oder vor die Lords.<sup>3)</sup> Erst im Jahre 1871 wurde ihnen durch ein besonderes Gesetz (Art. 34 et 35 Vict. 83) die

<sup>1)</sup> Es ist aber vorgekommen, daß einem committee nur das Recht, „to send for persons and records“, verliehen wurde, und zwar zwecks Vermeidung von Unkosten; dann wurden nur freiwillige Zeugen verhört. May S. 407.

<sup>2)</sup> Pierre S. 695.

<sup>3)</sup> May S. 430; Fromageot a. a. O. S. 189.

Eideskompetenz zugesprochen; dieses Gesetz knüpfte gleichzeitig an eine falsche Aussage unter Eid vor den Commons oder ihrem Committee die Folgen eines gemeinen Meineids.<sup>1)</sup>

Ein Gegenstück zu der Zeugenvereidigung ist der Schutz der Zeugen, der auch Gegenstand eines besonderen Gesetzes, des Witnesses Protection Act's vom Jahre 1892,<sup>2)</sup> welches mit besonderen Strafen die „Molestation“ eines Zeugen, der vor dem Parlamente oder dessen Committee ausgesagt hat, belegt. Unter die Molestation fallen die Beleidigung, Schädigung, Bedrohung und insbesondere die Bestrafung von Parlamentszeugen wegen ihrer Aussagen, so daß einerseits der Zeuge allen strafrechtlichen Konsequenzen seiner wahrheitsgetreuen Aussage entgeht, andererseits aber einen erhöhten Schutz erhält.

Schon früher hatte das Parlament die Verfolgung eines Zeugen wegen seiner Aussage als breach of privilege bestraft und in besonderen Fällen die strafrechtliche Immunität durch Individualgesetze gesichert.<sup>3)</sup>

Als Privileg des Hauses gilt auch, daß der Zeuge unantastbar bleibt, während er sich vor das Haus oder das Committee begibt, dort verweilt oder zurückkommt („in coming, staying and returning“).

In Frankreich bestehen weder über die Immunität der parlamentarischen Zeugen noch über den besonderen Schutz derselben gegen „outrage“ Gesetze. Es scheint deshalb, daß keine von den beiden eine rechtliche Existenzberechtigung besitzt. Man bemüht sich jedoch, aus allgemeinen Gesetzen wenigstens die strafrechtliche Immunität gewaltsam herauszuinterprieren, was die Gerichte nicht anerkennen; in der Theorie ist die Frage strittig.<sup>4)</sup>

Die zweite Befugnis der Enquêtékommision ist die zur Einforderung von Beweisstücken, Papieren, Dokumenten. In England kann das committee, welches das „power to send for papers and records“ bekommen hat, sich derartige Urkunden direkt durch ein Schreiben des Vorsitzenden verschaffen; da es aber seine Vollmachten von den Kompetenzen des Hauses ableitet, so bezieht sich dies nur auf Papiere, welche das Haus selbst auf dem Wege eines Befehls (order) erlangen kann. Gehören aber die erforderlichen Dokumente zu derjenigen Kategorie, die von den Kammern nur mittels einer Adresse an die Krone

<sup>1)</sup> Falsche Aussage ohne Eid wird als breach of privilege bestraft.

<sup>2)</sup> May S. 125 ff.

<sup>3)</sup> Wie zahlreiche und sehr interessante Präzedenzfälle zeigen; aufgezeichnet bei May S. 124 f.

<sup>4)</sup> s. Michon a. a. O. S. 70 ff.; Pierre S. 691 ff.

eingezogen werden können (sought by address),<sup>1)</sup> so muß sich das Committee an das Plenum wenden, welches ihm dann dieselben durch eine Adresse verschafft.

In Frankreich gilt bei Papieren, die sich in den Händen der Behörden befinden, und von amtlichen Dokumenten der Grundsatz, daß sie nur mit Kenntnis und Erlaubnis des kompetenten Ministers ausgehändigt werden können, und daß die Entscheidung darüber vollständig in seinem Ermessen liegt und er die Aushändigung verweigern kann. Daß diese Freiheit des Ministers durch die Verantwortlichkeit der Minister vor den Kammern und ihre Abhängigkeit von denselben reichlich konterbalanciert wird, ja daß sie beinahe beseitigt wird, liegt auf der Hand, und man hat mit dem Hinweis auf die Verantwortlichkeit das Bestehen einer solchen diskretionären Befugnis des Ministers von parlamentarischer Seite überhaupt geleugnet.<sup>2)</sup> Es ist dies ein vollständiges Verkennen der Ministerverantwortlichkeit und ein Herabwürdigen des Ministeriums zu einem der Kammer untergebenen Ausschuß, der jeder selbständigen Bewegungsfreiheit beraubt sein soll. Faktisch wird die Mitteilung von nicht nur verwaltungsartigen Papieren, sondern auch von gerichtlichen, oft sich auf noch im Gange befindlichen Prozesse beziehenden Dokumenten kaum verweigert, wenn nur die Formen gewahrt werden in der Weise, daß beiderseits „tous les droits“ reserviert werden und das Prinzip der Gewaltenteilung heraufbeschworen und dessen Unverletzlichkeit und Unantastbarkeit festgestellt. Die Literatur begründet dieses Vorgehen wiederum mit einem „Prinzip“, mit demjenigen nämlich, daß die Enquête rein politische, nie judizielle Zwecke verfolgt, und daß deswegen von Übergriffen in die Sphäre der zwei anderen „pouvoirs“ keine Rede sein kann.<sup>3)</sup>

Für die Zirkularanfragen gilt folgendes: Richten sie sich an Private, so ist ihre Beantwortung auch Privatsache, richten sie sich an Beamte, so gilt für sie das von der Einforderung von Papieren von denselben Gesagte.

Das Recht der Hausdurchsuchung steht weder den englischen noch den französischen Untersuchungskommissionen zu.<sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> May S. 407, 536 ff.: Das Prinzip ist nämlich folgendes: by order werden die Papiere beschafft, die von Behörden, welche irgend etwas mit der Einziehung von Einnahmen zu tun haben oder unter der „treasury“ stehen by address diejenigen, welche von den den Staatssekretären und dem Privy Council unterstellten Beamten ausgehen.

<sup>2)</sup> Michon S. 114.

<sup>3)</sup> Michon S. 109 f.; Pierre S. 702 ff.

<sup>4)</sup> Dagegen den belgischen und den holländischen.

§ 4.

**Das Verfahren.**

Wir haben die Befugnisse und Kompetenzen der Enquêteskommission dargelegt. Jetzt müssen wir uns dem Verfahren und der Arbeitsweise, in denen dieselben zur Anwendung gelangen, zuwenden.

Die Einsetzung einer Enquêteskommission erfolgt durch einen dahingehenden Beschluß des Hauses. Dieser Beschluß geht nun in England auf einen am vorhergehenden Tage im Notice-paper angemeldeten Antrag zurück. In den Lords wird zunächst beantragt, „that a committee shall be appointed to inquire into (Angabe des Objektes der Untersuchung) and to report to the house“. Wird dies beschlossen, so erfolgt ein neuer Beschluß, der die Namen der Mitglieder angibt, und endlich die Order des Hauses, d. h. die endgültige Einsetzung des Committee. Bei den Commons muß sich der Antragsteller noch außerdem vergewissern, ob die von ihm vorgeschlagenen Abgeordneten bereit sind, dem Committee anzugehören.<sup>1)</sup>

In Frankreich erfolgt der Einsetzungsbeschluß in der Form einer einfachen Resolution, die nicht veröffentlicht wird. Es liegen Fälle vor, in denen Enquêteskommissionen durch ordres du jour motivés eingesetzt wurden; auch Gesetze können die Einsetzung von Enquêteskommissionen in bestimmten Fällen vorschreiben.

Während die Lords die Kommissionsmitglieder direkt nominieren, wird und kann in den Commons die Zusammensetzung der Kommission auch einem besonderen Organ, „dem committee of selection“,<sup>2)</sup> überlassen werden. Die Listen der Committeemitglieder müssen an dazu bestimmten Orten angeschlagen werden.<sup>3)</sup>

In Frankreich kann eine Kommission auch andere Personen als die gewählten Mitglieder, seien es Abgeordnete, seien es außerhalb des Parlamentes stehende Personen, hinzuziehen, wenn eine besondere Erlaubnis des Hauses dazu erteilt worden ist. Diese erhalten dann selbstverständlich nur eine beratende, keine beschließende Stimme.<sup>4)</sup>

Der Vorsitzende kann bei den Lords direkt nominiert, kann aber auch vom Committee selbst gewählt werden. Bei den

<sup>1)</sup> StO. Nr. 56.

<sup>2)</sup> May S. 403f.

<sup>3)</sup> StO. Nr. 58.

<sup>4)</sup> Pierre S. 706f.

Commons wird er stets vom Committee gewählt,<sup>1)</sup> und die Ermächtigung zu dieser Wahl befindet sich in der „order“.

In Frankreich wird er stets von der Kommission gewählt.

Der Vorsizende hat mannigfache Befugnisse; er hat zunächst die Geschäftsordnung der Kommission, die auf Gewohnheit und Analogie zu derjenigen des Hauses beruht, anzuwenden; er führt die Beratungen, er erläßt Zeugenvorladungen und vereidigt die Zeugen, und sogar in den Committees der Commons hat er bei Stimmgleichheit die entscheidende Stimme (casting vote), bei den Lords dagegen nicht. Endlich ist er es, der gewöhnlich den Lords Bericht verfaßt und dem Hause erstattet.

Was die Zahl der Kommissionsmitglieder anbetrifft, so ist sie durch StO. Nr. 55 auf fünfzehn beschränkt, und nur durch eine auf besonders angemeldeten Antrag erfolgende Erlaubnis kann die Zahl vergrößert werden.

Die Order bestimmt auch ausdrücklich das beschlußfähige Minimum der Mitglieder, welches zwischen drei und fünf gewöhnlich schwankt. Ist dieses nicht vorhanden, so ist es Sache des Clerk, den Vorsitzenden darauf aufmerksam zu machen, welcher das Committee vertagt oder die Arbeiten, bis sich das Quorum versammelt hat, suspendiert.<sup>2)</sup>

Die Untersuchungskommission darf selbständig die Tage und Stunden seiner Sitzungen bestimmen. In England erhält das Committee ausdrücklich die Befugnis dazu in der „order“.

Was nun die Tätigkeit der Kommission während der Vertagung der Kammer anbetrifft, so brauchen die Kommissionen der Lords gar keine Rücksicht darauf zu nehmen.

Der früher bei den Commons geltende Grundsatz, daß der Anfang der Sitzung des Hauses den Schluß der Committeesitzung bedeutete, hat eine vollständige Umkehrung erlitten, nämlich die Committees dürfen nur an Tagen, an denen auch das Haus tagt (es sei denn, daß eine besondere Erlaubnis des Hauses, auch an anderen Tagen zu verhandeln, erteilt worden ist), und während der Sitzung des Hauses versammelt sein,<sup>3)</sup> ohne Rücksicht auf die Vertagung des Hauses, die während der Committeesitzung<sup>4)</sup> erfolgt. Dagegen ist es durch StO. Nr. 64 streng verboten bei Androhung der Nichtigkeit aller Beschlüsse, daß das Committee seine Sitzung fortsetzt, nachdem der Serjeant-at-arms den Anfang der Hausgebete angekündigt hat.

<sup>1)</sup> Durch Akklamationen in einem der Speakerwahl ähnelnden Verfahren. May S. 411.

<sup>2)</sup> StO. Nr. 62.

<sup>3)</sup> StO. Nr. 54.

<sup>4)</sup> So legt May S. 413 Nr. 4 die Worte „any adjournment“ aus.



In Frankreich haben die Kommissionen eine gänzliche Lösung von den Kammern erfahren in der Richtung, daß sie tagen können, wann es ihnen beliebt, ganz ohne Rücksicht auf das Plenum;<sup>1)</sup> erst die Auflösung der Kammer bildet die Schranke für ihre Arbeiten und ihr Dasein. So dürfen sie auch zwischen den Sessionen tagen, während für ein Committee des House of Commons der Sessionsschluß den Abschluß seiner Tätigkeit bedeutet und sein Mandat eo ipso und vollständig annulliert.

Eine sehr verwandte Frage ist diejenige nach dem Orte der Kommissionstagung. Der natürliche Ort ist der Sitz der Kammern; es entsteht aber gerade bei Untersuchungskommissionen sehr oft das Bedürfnis, sich an Ort und Stelle der zu untersuchenden Vorgänge zu begeben. Zu diesem Behufe kann ein englisches Committee die Erlaubnis, „to adjourn from place to place“, in der Order erhalten. In der französischen Praxis war dies bestritten;<sup>2)</sup> jetzt aber ist man darüber vollständig einig, daß eine Untersuchungskommission kraft ihrer Stellung befugt ist, sich auf Ort und Stelle zu übertragen und event. Unterausschüsse zu delegieren und mit den ihr zustehenden Vollmachten auszurüsten.<sup>3)</sup>

Die Sitzungen der französischen Enquêtékommisionen sind nicht öffentlich,<sup>4)</sup> und niemandem, nicht einmal den Kammermitgliedern, ist der Zutritt gestattet. In der Praxis der französischen Enquêtes gibt es nur zwei Fälle, in denen eine beschränkte Anzahl von Abgeordneten und Privatleuten zu den Sitzungen zugelassen wurde. In England dagegen haben in den Committees der Lords nur die Mitglieder dieses Hauses freien Zutritt und sogar eine beratende Stimme, in den Committees der Commons herrscht grundsätzlich Öffentlichkeit des Verfahrens, mit der Beschränkung aber, daß Privatleute nur beim Zeugenverhör zugegen sein dürfen, Abgeordnete aber formell auch während der Beratungen; es gilt jedoch als hergebrachtes Gebot der parlamentarischen Höflichkeit, daß auch sie sich während der Beratungen zurückziehen.

Es liegt auf der Hand, daß die Öffentlichkeit des Zeugenverhörs beim quasi-judiziellen Charakter der parlamentarischen Untersuchung eine wichtige und wirksame Garantie gegen die eventuelle Parteilichkeit der Kommission bietet und auch den Abgeordneten, die nachher ihren Beschluß im Plenum nur auf Grund von Schriftstücken fassen müssen, die Möglichkeit gegeben

<sup>1)</sup> Michon S. 23 ff.; Pierre S. 708.

<sup>2)</sup> Michon S. 31 ff.

<sup>3)</sup> Michon S. 28 ff.

<sup>4)</sup> Pierre S. 707.

ist, sich direkt zu orientieren und ein Urteil zu bilden. Andererseits aber kann unter Umständen die öffentliche Erörterung mancher Fragen nicht wünschenswert und sogar gefährlich scheinen. Dagegen hat nun das House of Common zwei Mittel: erstens kann es ein geheimes Committee einsetzen, zweitens aber kann das Committee selbst die Öffentlichkeit gegenüber gewöhnlichen „strangers“ jederzeit ausschließen; members gegenüber scheint ihm diese Befugnis nicht zuzustehen, denn in den wenigen Fällen, wo diese sich geweigert haben, sich zurückzuziehen, mußte erst ein besonderer Befehl des Hauses ergehen, um sie dazu zu veranlassen.

Über die Vorgänge, Zeugenaussagen, Beratungen usw. werden genaue Protokolle geführt. In England werden den Zeugen Kopien der Aussagen zur Korrektur, aber nur zur grammatischen, gegeben; soll eine Abänderung des Inhalts erfolgen, so muß ein neues Verhör stattfinden. In Frankreich bekommen auch gewöhnlich die Zeugen ihre Aussagen vor Erstattung des Berichtes mitgeteilt.

Die Veröffentlichung der Protokolle, bevor der Bericht erstattet ist,<sup>1)</sup> ist wie in England, wo sie als breach of privilege bestraft wird, so auch in Frankreich verboten; nur auf besondere Erlaubnis des Hauses können Berichte über Committeeberatung in den Zeitungen erscheinen.<sup>2)</sup>

Nachdem eine Enquêtékommision sich über den Gegenstand ihrer Untersuchungen ausreichend orientiert hat, schreitet sie zur Herstellung eines Berichtes.<sup>3)</sup> Dieser bildet selbstverständlich den eigentlichen Zweck der ganzen Enquêtearbeit; in ihm findet die der Kommission gestellte Aufgabe ihre Erfüllung. Eines der Kommissionsmitglieder wird mit der Verfassung des Berichtes beauftragt. Es ist dies gewöhnlich der Vorsitzende, dem diese Aufgabe zufällt; es können aber gleichzeitig auch andere Berichtsentwürfe ausgearbeitet werden; sie werden der Kommission vorgelegt, diese stimmt über sie in drei Stadien ab, die Redlich sehr schön mit den drei Lesungen eines Gesetzes vergleicht.<sup>4)</sup> Zunächst wird die allgemeine Frage vorgelegt, dann folgt paragraphenweise Abstimmung und endlich die Genehmigung des ganzen Berichtes. Während in Frankreich die Bericht-

<sup>1)</sup> May S. 408.

<sup>2)</sup> Was meistens jetzt geschieht; so die Berichte im „Times“ wie auch in französischen Zeitungen; s. auch Pierre, Supplément S. 288.

<sup>3)</sup> Die Berichterstattung vor dem Ende der Kommissionen wird unter besonderer Erlaubnis als „power to report from time to time“ bei besonders umfangreichen Enquêtes in England zugelassen. May S. 418.

<sup>4)</sup> Redlich S. 460 f.

erstattung als die natürliche Aufgabe der Enquête betrachtet wird, mußte früher in England das „power to report“ besonders in der order stehen. Heute ist es durch StO. Nr. 13 allen select committees, die das Recht, „to send for persons“ usw., haben, beigelegt, wie auch die Befugnisse, die nötigen Vorschläge und Projekte, die sie als notwendig oder nützlich erachten, dem Hause zu unterbreiten.

Der Bericht besteht aus zwei Teilen; in dem einen finden sich die Ausführungen, Meinungsäußerungen und das Urteil der Kommission nebst Begründung, im anderen, einem Anhang, befinden sich die beigelegten Beweisstücke, Auszüge aus den Protokollen und Zeugenaussagen.<sup>1)</sup> Der erste Teil enthält gewöhnlich außer der Meinung der Majorität noch die hauptsächlichsten Ausführungen der Minorität. Der Bericht wird auf den Tisch des Hauses gelegt und nach Erlaubnis gedruckt und verteilt. Er wird auf die Tagesordnung gesetzt, und das Haus nimmt dann zu ihm Stellung, und zwar in den verschiedensten Weisen. Es kann dem Bericht beistimmen, es kann ihn ablehnen, es kann ihn an einen Minister überweisen, es kann ihn einer anderen Kommission übergeben (recommitment), es kann einen ordre du jour motivé<sup>2)</sup> oder eine einfache Resolution votieren. Die Stellungnahme des Hauses ist es, die dem Bericht der Kommission ihre Sanktion verleiht und die es aus einem rein innerparlamentarischen Vorgange zu einem politischen Akte der Exekutive gegenüber stempelt.

Zum Schluß sei noch auf die äußerst seltenen joint committees<sup>3)</sup> hingewiesen; es sind dies Ausschüsse, die aus Lords und Commoners gleichzeitig bestehen und in denen das Verfahren der Lordscommittees vorwiegt. Die haben aber kaum eine größere Bedeutung und dienen nur dazu, einen Meinungs- ausgleich der beiden Häuser herbeizuführen.

#### IV. Fragen und Interpellationen.<sup>4)</sup>

Das Fragen, das Sicherkundigen erscheint als die natürlichste und am nächsten liegende Form der Information, der

<sup>1)</sup> Manchmal wird dieser zweite Teil teilweise oder gänzlich dem Hause nur auf Verlangen vorgelegt.

<sup>2)</sup> So z. B. wurde der Sturz des Ministeriums Clemenceau am 20. 7. 1909 herbeigeführt durch einen ordre du jour motivé, votiert im Anschluß an den Bericht einer Enquêtékommision über die Marine.

<sup>3)</sup> Redlich S. 462 f.

<sup>4)</sup> Hatschek, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, Leipzig 1909; Rosegger, Das parlamentarische Interpellationsrecht, staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausgegeben

Aufklärung, der Kontrolle. Wer sich über einen Gegenstand Klarheit, Gewißheit verschaffen will, wer das Vorgehen eines anderen beurteilen, prüfen will, der stellt ihn zur Rede, der fragt ihn. Und dennoch, wie es so oft in der Entwicklung der menschlichen Institutionen der Fall ist, hat die parlamentarische Praxis diese natürlichste und unmittelbarste Form der Kontrolle erst verhältnismäßig spät zur vollen und scharfen Entwicklung gebracht; die gewöhnliche, formlose, im Zusammenhang mit der Debatte stehende Frage ist zwar natürlicherweise ebenso alt wie das Parlament selbst; aber die formelle, zu einer bestimmten Institution ausgebildete ist gänzlich neuen Ursprungs, und erst das 19. Jahrhundert und eigentlich die zweite Hälfte desselben haben ihr diese ausgesprochen scharfe Form gegeben, sie zu einer taktischen Waffe par excellence ausgebildet und zugespitzt, einer Waffe, die in keinem modernen Parlamente fehlen darf. (Länder mit vollständig durchgeführter Gewaltentrennung können die Fragen nicht anwenden, schon aus dem einfachen Grunde, weil die Minister im Parlamente nicht erscheinen dürfen, ersetzen sie aber durch ähnliche analoge Institutionen<sup>1)</sup>.)

Die moderne ausgeprägte Frage unterscheidet sich von der formlosen, die selbstverständlich auch noch immer im starken Gebrauche ist und eine große Bedeutung als ein integrierender Bestandteil der allgemeinen parlamentarischen Kritik besitzt, hauptsächlich dadurch, daß sie es ermöglicht, einen Gegenstand mitten im Fluß der parlamentarischen Debatte herauszuheben, den Strom der parlamentarischen Arbeit hintanzuhalten, dem Parlamente auf eine Spanne Zeit ein besonderes selbständiges Beratungsobjekt aufzuzwingen, nach dessen Erledigung die parlamentarische Tätigkeit ihren ursprünglichen Lauf wieder aufnimmt.

Es liegt auf der Hand, daß eine Möglichkeit, derartig in die Arbeit einer Kammer einzugreifen, nicht jedem und nicht

von Jellinek u. Anschütz Bd. 7 Heft 2, Leipzig 1907; May S. 246 ff. u. 252 ff.; Anson Bd. 1 S. 369, 248; Todd kl. Ausg. Bd. 2 S. 85 ff.; Todd gr. Ausg. Bd. 2 S. 286 ff.; Courtney S. 173 f.; Hatschek, Staatsrecht Bd. 1 S. 395 f.; Redlich S. 513 f., 520 f.; Low S. 85 ff.; Lowell, Government of England Bd. 1 S. 331 f.; derselbe, Governments and Parties Bd. 1 S. 117 ff.; Pierre S. 783 ff., 791 ff.; derselbe, Supplément S. 335 ff.; Esmein S. 858 f.; Duguit S. 911 f., 913 f.; Lefebvre S. 158 f.; Lebon S. 65 f.; Jellinek, Verfassungswandlung S. 25 f.; Laband Bd. 1 S. 283; derselbe, Artikel „Interpellationen“, in der DJZ. 1909 Nr. 12; G. Meyer S. 299 f., 442; Zorn Bd. 1 S. 240; Anschütz in der Enzykl. Bd. 2 S. 553; v. Rönne Bd. 1 S. 268 f.; derselbe in Hirths Annalen 1871 S. 261 f.; v. Seydel, Komm. S. 203 f.; derselbe in den Annalen S. 430; Hervieu S. 511 f.; Dupriez Bd. 1 S. 124, Bd. 2 S. 439 f., 544 f.

<sup>1)</sup> Rosegger S. 64 f.

unter allen Umständen gegeben werden konnte. Es mußte vielmehr eine derartige Institution stark verklausuliert werden, es mußte das Inbewegungsetzen dieses Mechanismus an bestimmte Voraussetzungen gebunden und die ganze Einrichtung in feste Schranken eingeschlossen werden. Deshalb ist die formelle Frage überall zu einem steifen, formgestrengen Institut gestaltet worden. Es kämpfen in ihr zwei Interessen, zwei Tendenzen, eine extensive, die auf ihre größte Ausbreitung, Schärfe und Bewegungsfreiheit hinzielt, und eine restriktive, die sie möglichst selten aus Rücksicht auf Zeitvergeudung oder möglichst wirkungslos aus Rücksicht auf die Selbständigkeit der Exekutive gestalten möchte. Je nachdem die eine oder die andere dieser Tendenzen minder oder mehr zur Geltung gelangen, je nachdem sie sich kreuzen und ineinander flechten, sind die verschiedenen Frageformen der verschiedenen Parlamente entstanden; da das Fragerecht aber gleichzeitig das am reichsten entwickelte und praktisch am meisten angewandte Kontrollmittel ist, so kann deswegen die Tatsache nicht verwundern, daß sich auf diesem Gebiete die größten Unterschiede, die abweichendsten Arten innerhalb derselben Gattung ausgebildet haben. Wenn man jedoch von den individuellen Besonderheiten sekundärer Natur, die die Frageformen der einzelnen Parlamente aufweisen, absieht, so lassen sich diese verschiedenen Arten der formellen Frage auf zwei Haupttypen zurückführen. Diese zwei Hauptarten der formellen Frage sind nun einerseits die einfachen formellen Fragen (oder Fragen schlechthin — questions) und die qualifizierten formellen Fragen (Interpellationen) andererseits. Diese generell einzig mögliche und begrifflich unentbehrliche Einteilung basiert auf einem Unterscheidungsmerkmal, welches sowohl materiell-inhaltlich das Charakteristische der beiden Arten hervorhebt wie auch formell-äußerlich deutlich zur Geltung gelangt: Dieses Kriterium ist aber nichts anderes als die Möglichkeit und Zulässigkeit einer Debatte bei den einzelnen Frageformen. Ist eine solche ausgeschlossen, so haben wir es mit der einfachen Frage zu tun, ist sie dagegen zulässig, so haben wir vor uns eine Interpellation. Es sind also als qualifizierte Fragen diejenigen zu bezeichnen, die nicht nur dem reinen Informationsbedürfnis zu dienen bestimmt sind, aber eine Kritik ermöglichen, die nicht nur eine Tatsachenfeststellung, aber auch eine Diskussion, eine Beurteilung des Festgestellten mit sich bringen. Ist die qualifizierte Frage diejenige, die einen Meinungs austausch gestattet, so erscheint als die einfache dagegen diejenige, die sich mit der Frage und Antwort allein zufrieden gibt und jedes Darüberhinausgehen verbietet. Es liegt

auf der Hand, daß die qualifizierte Anfrage eine viel größere Bedeutung als die einfache besitzt, und daß die zweite nur ihrem reinen und ursprünglichen Zweck der Information dienen kann, währenddem mit der ersten noch ganz andere angemessene, und unangemessene Ziele verfolgt und erreicht werden.

Da der deutsche Reichstag nur die qualifizierte Frage kennt, so ist diese Unterscheidung vor allem für Frankreich und England von Bedeutung. Was zunächst Frankreich anbetrifft, so ist die Scheidung zwischen den beiden Arten in Questions und Interpellationen klar und unzweideutig durch die Reglements der beiden Kammern gezogen. Was dagegen England anbetrifft, so werden in der deutschen Literatur die Questions des englischen Parlamentes meistens ganz irrtümlich den kontinentalen Interpellationen gleichgestellt und als solche bezeichnet.<sup>1)</sup> Diese Auffassung ist aber durchaus unrichtig und kann Anhaltspunkte nur in der geschichtlichen Verwandtschaft der beiden Arten, keineswegs aber in ihrer jetzigen Gestalt finden. Die Questions bei den Commons (und die sind es, die uns hier vor allem angehen; bei den Lords herrscht für die Frage eine gänzlich formlose Praxis, die eine begriffliche Scheidung ausschließt)<sup>2)</sup> gleichen vollständig den französischen einfachen Anfragen, und zwar inhaltlich und materiell durchaus; formell bestehen allerdings kleine Unterschiede. Was aber für uns angesichts des oben Ausgeführten als die Hauptsache erscheint, bestehen wie die englischen, so auch die französischen Questions aus Frage und Antwort und lassen keine Debatte zu; es fehlt ihnen auch das Feierliche und Durchdringende der Interpellation, wie auch der derselben anhaftende politische Beigeschmack und die hinter ihr stehenden Sanktionen. Die Question ist die einzige formelle Frageform des englischen Parlamentes, und somit könnte man annehmen, daß ihm eine den kontinentalen Interpellationen entsprechende Einrichtung fehlt; dies trifft aber nicht zu. Das englische Parlament besitzt nämlich ein Institut, welches zwar formell keine Frage ist, aber welches materiell und inhaltlich durchaus der qualifizierten Frage der Interpellation gleicht. Es ist dies die sogen. „motion for adjournment of the house under StO. Nr. 10“. Dieselbe wurde von der französischen Literatur schon längst als das englische Analogon der kontinentalen Interpellation erkannt.<sup>3)</sup>

Erst neuerdings hat auch Hatschek sich dieser richtigen

---

<sup>1)</sup> So von Rosegger und Redlich.

<sup>2)</sup> Rosegger S. 108; Hatschek S. 43.

<sup>3)</sup> Esmein S. 863 f.

Auffassung angeschlossen. (In der englischen Literatur fehlt der Ausdruck Interpellation, wir haben nur das entsprechende Zeitwort bei Courtney,<sup>1)</sup> und zwar in bezug auf den Dringlichkeitsantrag und nicht auf die Frage angewandt gefunden.)

### a) Fragen.

Wie in England, so darf auch in Frankreich jedes Mitglied der parlamentarischen Kammer Fragen an die Regierung richten,<sup>2)</sup> und zwar mit dem Unterschiede, daß während in England die Frage als gestellt gilt, wenn sie dem Clerk des Hauses übergeben worden ist und im notice-paper Erwähnung gefunden hat, in Frankreich vor allem der zu befragende Minister sich als mit der Anfrage einverstanden erklären muß,<sup>3)</sup> und erst dann wird dem Fragenden das Wort erteilt; dies ist für den Senat ausdrücklich in seiner Geschäftsordnung hervorgehoben,<sup>4)</sup> für die Deputiertenkammer, wo die Geschäftsordnung nur eine Benachrichtigung des kompetenten Ministers verlangt,<sup>5)</sup> gilt dieses Erfordernis kraft unbestrittener Observanz.<sup>6)</sup> In diesem Merkmal der Zustimmung des Ministers wollte man einen einschneidenden Unterschied zwischen den französischen und den englischen einfachen Anfragen sehen, der jede Analogie zwischen ihnen ausschließt.<sup>7)</sup> Die Bedeutung dieser Zustimmung darf aber nicht überschätzt werden, denn einerseits ist in Frankreich die Zustimmung des Ministers durch die Möglichkeit einer Umwandlung der einfachen Anfrage in eine Interpellation garantiert,<sup>8)</sup> andererseits kann der englische Minister die Beantwortung ablehnen,<sup>9)</sup> und es gilt als ein Verstoß gegen die parlamentarische Höflichkeit, auf der Beantwortung dennoch zu insistieren und dieselbe durch Wiederholung der Frage erzwingen zu wollen. Aber auch seiner ganzen Stellung nach ist der französische Minister viel eher geneigt, jede Anfrage der „souveränen“ Kammer zu beantworten, als der viel unabhängigere englische. Formell ist jedoch sowohl in England wie in Frankreich die Beantwortung der Anfragen vollständig dem freien Ermessen des Ministers überlassen. So erscheint zwar die Tatsache, daß die Minister

<sup>1)</sup> S. 174.

<sup>2)</sup> RCD. Art. 47; RS. Art. 80.

<sup>3)</sup> Pierre S. 784.

<sup>4)</sup> RS. Art. 80 Satz 1.

<sup>5)</sup> RCD. Art. 48.

<sup>6)</sup> Pierre a. a. O.

<sup>7)</sup> Rosegger S. 99 Note 3.

<sup>8)</sup> Pierre S. 788; Hatschek S. 23.

<sup>9)</sup> May S. 248.

willkürlich und ohne Gründeangabe jede Frage aus der Welt schaffen können, als eine bedeutende Limitierung dieser Institution, diese Beschränkung entspricht aber durchaus ihrem rein informativen Charakter.

Die Question wird in Frankreich vom fragenden Mitglied mündlich gestellt; in England muß sie schriftlich formuliert sein und dem Clerk des Hauses übergeben werden; die französische wird nie auf die Tagesordnung gesetzt, die englische muß im notice-paper erscheinen. Eine mündliche Beantwortung erfolgt in England nur dann, wenn dies durch ein auf die Frage gesetztes Sternchen verlangt worden ist, sonst erfolgt nur eine schriftliche Antwort, die gedruckt und mit den Sitzungsberichten verteilt wird; eine schriftliche Antwort erfolgt auch dann, wenn sich der Fragende, der die mündliche Antwort gefordert hat, nicht zur rechten Zeit zur Entgegennahme der Antwort einfindet. Die schriftliche Antwort ist eine Neuerung, die die Revision der Fragenmaterie im Jahre 1902 mit sich brachte, wie überhaupt diese ganze Reform, verursacht durch die ungeheuere Anhäufung von Fragen<sup>1)</sup> (an die 7000 im Jahre 1901), darauf hinausgeht, sie möglichst zu beschränken und möglichst wenig zeitraubend zu gestalten, wozu die Schriftlichkeit der Antwort sehr viel beiträgt. So wurde schon 1903 beinahe die Hälfte der Fragen schriftlich beantwortet.

Ist eine mündliche Antwort verlangt worden, so kann sie<sup>2)</sup> nur an vier Tagen der Woche (Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag) erfolgen, und zwar um 2,15 Uhr; fünf Minuten vor 3 Uhr dürfen keine Fragen mehr gestellt werden; Ausnahmen bestehen nur zugunsten solcher, die wegen der Abwesenheit des Ministers nicht beantwortet werden konnten oder die Dringlichkeitscharakter haben oder sich auf die Debatteordnung beziehen. Die Fragen werden der Nummer nach, die sie im notice-paper tragen, aufgerufen und in der Reihenfolge erledigt. (Eine Verlesung erfolgt regelmäßig nicht, es sei denn, daß der Speaker eine besondere Erlaubnis erteilt hat.) Diese Reihenfolge verschiebt sich aber für abwesende Mitglieder automatisch auf das Ende; diese kommen überhaupt um die mündliche Antwort, wenn die Zeit nicht mehr ausreicht.

In Frankreich kann die Frage zur Erörterung am Anfang und Ende jeder Sitzung<sup>3)</sup> gelangen, die Beantwortung erfolgt unmittelbar, und zwar immer mündlich.

---

<sup>1)</sup> Eine interessante statistische Zusammenstellung gibt Redlich S. 516.

<sup>2)</sup> StO. Nr. 9.

<sup>3)</sup> RCD. Art. 47.



Ihrem Gegenstande nach darf sich die Frage auf alles Denkbare beziehen, von den allgemeinsten Materien bis zu den minutiösesten Details auf allen Gebieten. Sie darf sich aber in England nur auf Geschehenes richten; deshalb sind hypothetische Anfragen, die der Regierung ihre Absichten, abstrakte Meinungen, Ansichten abfordern, unzulässig.<sup>1)</sup> Ebensovienig kann eine in Beratung sich befindende Bill wie auch die Handlungen und das Verhalten bestimmter Personen: des Königs, des Thronfolgers, des Vizekönigs von Indien, die nur auf dem Wege eines Initiativantrages in die Beratung gezogen werden können,<sup>2)</sup> den Gegenstand einer Frage bilden.

Die Questions können in Frankreich nur an Minister ergehen, in England dagegen auch an die unoffiziellen members, an den Leader der Opposition, an einzelne Abgeordnete, z. B. in bezug auf eine Bill, mit der sie beschäftigt sind, usw.

Die Frage muß kurz und bündig sein und nur dasjenige enthalten, das die Klarheit unbedingt erfordert: „the purpose of a question is to obtain information, and not supply it to the house“; <sup>3)</sup> deshalb darf sie keine Tatsachenfeststellungen, keine Argumente, keinen Tadel und keine Meinungsäußerungen, aber noch weniger ungehörige Ausdrücke, etwa ironische oder beleidigende Epitheta enthalten.

Richter über die Zulässigkeit einer Frage ist in England der Speaker, in dessen Hände die Kritik derselben und die volle Ermächtigung, sie abzuweisen, gelegt ist. Da er dies nicht nur aus Rücksicht auf die Nichterfüllung von formellen oder materiellen Erfordernissen durch die Fragen, aber auch zum Zwecke der Zeitersparnis tut, so erscheint diese seine unappellable Aburteilungsfähigkeit als eine starke Beschränkung der ganzen Institution.<sup>4)</sup> In Frankreich ist die Praxis viel laxer, und zwar deswegen, weil jede Frage, die in der Kammer vorgebracht wird, schon früher durch die Hände des betreffenden Ministers gegangen ist und seine Kritik erfahren hat.

Am wichtigsten erscheint aber bei den einfachen Fragen das Verbot, an sie eine Debatte anzuschließen oder die Diskussion zwischen den Fragenden und Antwortenden in eine solche aus-

---

<sup>1)</sup> s. Todd Bd. 2 S. 86 f.

<sup>2)</sup> s. May S. 250 u. 277 f. Diese letzte Stelle ist zum wenigsten unklar: Das Verhalten des Königs darf nach den englischen konstitutionellen Grundsätzen überhaupt nicht in die Debatte gezogen werden; es kann also ebensovienig Gegenstand einer substantiven Motion wie einer Frage sein; dieselbe Unklarheit ist bei Redlich S. 489 zu finden.

<sup>3)</sup> May S. 249 f.

<sup>4)</sup> Low S. 91 f.

arten zu lassen. In Frankreich darf der Fragende höchstens zweimal: zur Stellung der Frage und zur Replik auf die Antwort des Ministers sprechen;<sup>1)</sup> der Minister darf nur einmal das Wort ergreifen (da aber die Minister immer gehört werden müssen, so bestünde an sich die Möglichkeit, daß sie ihrerseits wiederum replizieren, was auch manchmal, aber sehr selten, geschieht). Dritte Personen dürfen sich nur ganz ausnahmsweise, und zwar nur, wenn die Frage sie persönlich berührt, hineinmischen. In England darf dagegen der Fragende und auch der Antwortende jeder nur einmal sprechen; der Fragende darf nach der Antwort nur noch höchstens Fragen zur Aufklärung einzelner Punkte stellen.<sup>2)</sup>

Die Antwort des Ministers muß wie in England, so auch in Frankreich kurz, „sommaire“ sein und nur dasjenige enthalten, was zu ihrer Verständlichkeit unbedingt erforderlich ist; sie darf ebensowenig wie die Frage den Charakter einer Rede haben.

Zusammenfassend kann man sagen: Die einfache formelle Frage ist so ausgestaltet, daß sie es möglich macht, einzelne Materien in einem kurzen, nicht zeitraubenden Verfahren aufzuklären; alle Bestimmungen über sie sind sehr gut und vor allem dem reinen Informationszweck angepaßt, sie gehört aber gleichzeitig zu denjenigen Mitteln, die dazu dienen, bestimmte Dinge und Vorgänge in die Öffentlichkeit zu ziehen, sie kurz aber scharf zu beleuchten, worin hauptsächlich ihre politische Bedeutung besteht. In ihrer Kürze und Schnelligkeit liegen sehr große Vorteile, denn ihre leichte Handhabung macht sie besonders dazu geeignet, einer steten ununterbrochenen Aufsicht über die Regierung zu dienen, währenddem die viel schwerfälligeren Interpellationen auf besondere wichtige, aber seltene Fälle beschränkt bleiben müssen.

## b) Interpellationen.

### § 1.

#### Geschichtliches und Begriffliches.

Ist die einfache Frage teilweise englischen Ursprungs, so stammt die kontinentale Interpellation lediglich aus Frankreich. Die ersten Keime<sup>3)</sup> der Interpellationen, wie überhaupt des

<sup>1)</sup> RCD. Art. 49; RS. Art. 80 Satz 2.

<sup>2)</sup> M a y S. 252.

<sup>3)</sup> vgl. zum folgenden E s m e i n S. 861 und Hatschek S. 20; Pierre S. 790f.

formellen Fragerechtes, waren schon in der Verfassung des Jahres 1791, wo eine Frageform der ganzen Kammer durch das Medium ihres Präsidenten und eine Antwortspflicht der gefragten Minister statuiert war, gegeben. Seit dieser Zeit entwickelte sich die Interpellation praktisch, ohne in den Geschäftsordnungen Erwähnung zu finden, bis sie zu ihrer definitiven Form in den kurzen Zeiten der zweiten Republik gelangte. Dieser Entwicklungsgang wurde mehrmals unterbrochen: so beseitigte das erste Kaiserreich jegliche Fragemöglichkeit, indem es die Minister den Kammern fern hielt; die Charte des Jahres 1814 ließ wiederum Fragen zu. Die eigentliche Entwicklungszeit und die heißesten Kämpfe um die Interpellation gehören aber in die Zeit der 30er und 40er Jahre, wo einzelne Deputierte zu interpellieren versuchten, die Regierung aber regelmäßig der Kammer die Kompetenz dazu absprach. Während dieser Zeit sind die vorherige Fixierung des Debattetages und das Anschließen von *ordre du jour* an die Debatte zuerst aufgekommen. Erst die zweite Republik bildete die Interpellation vollständig aus; die *Assemblée Constituante* hat sie zwar formell nicht geregelt, praktisch dagegen sehr viel gebraucht und angewandt; die *Assemblée Legislative* des Jahres 1849 nahm sie in ihr Reglement auf, wo sie im wesentlichen schon die heutige Gestalt aufweist (nur die Befristung fehlt).

Wie so viele parlamentarische Institutionen, hat sich die Interpellation aus Frankreich über den ganzen Kontinent verbreitet mit kleineren oder größeren Beschränkungen und Abweichungen. Namentlich hat die französische Praxis einen starken Einfluß auf die beiden deutschen Nationalversammlungen des Jahres 1848: die Frankfurter und die Berliner,<sup>1)</sup> die ein Interpellationsrecht in beschränkter Debattemöglichkeit einführten (sie ließen die Debatte nur dann zu, wenn der Minister eine Antwort zu erteilen geneigt war), ausgeübt. Es wurde in den Nationalversammlungen von der Interpellation ein allzu reicher Gebrauch gemacht, und deshalb ist es leicht erklärlich, daß das Interpellationswesen der Geschäftsordnung der preußischen Kammer des Jahres 1849 noch mehr Beschränkungen aufweist: die Debattemöglichkeit ist vollständig abgeschnitten und die Interpellation auf diese Weise zu einer einfachen Frage herabgedrückt. Erst 1862 wurde die Interpellationskompetenz wiederum erweitert und die Debatte zugelassen. Die einschlägigen Paragraphen der Geschäftsordnung des preußischen Abgeordneten-

---

<sup>1)</sup> s. Plate, Die GeschO. des preuß. AbgH. S. 118 ff. und Hatschek S. 103 f.

hauses sind Wort für Wort in die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages aufgenommen worden; so ist der historische Werdegang der Interpellation des preußischen Abgeordnetenhauses auch für die des deutschen Reichstages bestimmend, und manches in der Geschäftsordnung des deutschen Reichstages Befremdliche und Sonderbare ist dieser „Abschreibearbeit“ zu verdanken und nur aus derselben zu erklären.

In Frankreich selbst hatte inzwischen das zweite Kaiserreich die Interpellationen vollständig beseitigt, und erst am Ende desselben wurden sie teilweise in einer gedämpften Form eingeführt. Die Geschäftsordnungen der dritten Republik ließen sie in der Form, die sie in dem Reglement des Jahres 1849 aufwiesen, wiederaufleben, gestalteten sie aber noch wirksamer, indem sie die Befristung der Interpellation über innere Angelegenheiten einführten, worin auch die Entwicklung dieser Institution ihren Abschluß fand.

Eine äußerst interessante und für die begriffliche Konzeption der Interpellation sehr belehrende Geschichte hat das englische Gegenstück der kontinentalen Interpellationen: the motion for adjournment, der Dringlichkeitsantrag. Die ganze Entwicklung dieser Institution gehört in die drei letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts.<sup>1)</sup> Während die kontinentale Interpellation sich aus dem Fragerechte entwickelte, müssen die ersten Keime der motion for adjournment in ganz formlosen Anträgen der einzelnen Abgeordneten auf Vertagung der Tagesordnung zugunsten der Diskussion eines beliebigen Gegenstandes gesucht werden, ein Vorgehen, welches als gegen die Grundsätze des englischen Parlamentsverfahrens nicht verstoßend ohne weiteres zugelassen wurde; seit 1877 begann man diese Anträge zu stellen, um Gegenstände, die durch vorhergegangene Fragen an die Minister nicht genügend aufgeklärt schienen, in dieser Weise weiter zu erörtern. Gewöhnlich schloß sich noch eine Abstimmung über den Gegenstand an. Die Verbreitung dieser Sitte gab nun Anlaß zum Einschreiten: Durch die jetzige StO. Nr. 22 wurde zunächst der bisher nicht beachtete Grundsatz ausgesprochen, daß bei einem Dringlichkeitsantrage „the debate thereupon shall be confined to the matter of such motion“; dann wurde 1882 die jetzige StO. Nr. 10 geschaffen, welche die motion for adjournment zu einer besonderen formellen bestimmten Institution ausprägte, obwohl eigentlich diese Regelung durch die Bannung der bisherigen ganz freien Praxis der Anträge in feste Schranken den

---

<sup>1)</sup> s. Lowell, Government of England Bd. 1 S. 333f.; Hatschek Interpellationsrecht S. 43f.

Mißbrauch derselben und eine Zeitvergeudung zu verhindern suchte.

Der Einfluß der kontinentalen Interpellation auf diese Ausgestaltung tritt unverkennbar in den einzelnen Bestandteilen zutage, und es sind wohl auch die Erfahrungen, die die kontinentale und insbesondere die französische Praxis mit den Interpellationen gemacht hat, auch für die Modifikationen, die bei der motion for adjournment im Jahre 1902 getroffen wurden, maßgebend gewesen: sie bestanden im wesentlichen darin, daß der Antrag zwar vor Anfang des Public business gestellt werden solle, zur Erörterung aber erst abends an demselben Tage gelangt, wodurch die Möglichkeit von Überraschungen der womöglich unvorbereiteten Minister und überstürzten Beschlußfassungen, deren traurige Wirkungen der französische Parlamentarismus so deutlich zeigte, entgegengearbeitet werden sollte.

Ist für das volle Verständnis einer Institution die Kenntnis ihrer Entstehungsgeschichte unentbehrlich, so kann die Begriffsbestimmung einer solchen sich nur nach der gegenwärtig gegebenen Gestalt derselben, nach ihrem gegenwärtigen Wesen, den faktischen Wirkungen und Zweckbestimmungen richten und darf nicht von antiquarischen Gesichtspunkten beherrscht sein. Die geschichtliche Entstehung der Interpellation aus der Frage wie auch die Tatsache, daß sie sich noch heute meistens in der Form einer solchen bewegt, führen dazu, daß man geneigt ist, die Interpellation als Fragen, und zwar als eine besondere Abart derselben zu definieren. So wird ihre äußere Form als das Wesentliche, ihre materiellen Bestandteile aber als akzessorische, als sekundäre Merkmale hingestellt, während tatsächlich sich die Sachen umgekehrt verhalten: Das Wesen, der Inhalt der Interpellation geht vollständig über denjenigen von Fragen hinaus und liegt ganz außerhalb des für dieselben Erreichbaren; ihre Form ist aber ein lediglich geschichtlich zu erklärendes Akzessorium. Haben wir der geschichtlichen Verwandtschaft der Interpellationen und Fragen Rechnung getragen durch die zusammenhängende Behandlung der beiden Arten, so müssen wir desto schärfer das gänzliche Auseinandergehen derselben in der Gegenwart betonen und mit Nachdruck hervorheben, daß die moderne Interpellation vollständig außerhalb des Fragerechtes liegt, und daß sie ihrem Wesen nach keine an die Regierung gerichtete Frage ist, dagegen aber ein von einem oder mehreren Abgeordneten ausgehender Antrag, die Debatte über einen bestimmten Gegenstand zu eröffnen.

Fassen wir die Interpellation als einen Antrag auf Debatteeröffnung auf, so können wir mit vollem Rechte ihr die englische motion for adjournment gleichstellen; diese entbehrt zwar der Frageform, ist aber ein direkter Antrag auf Besprechung eines Gegenstandes und dadurch in Wesen und Inhalt der Interpellation gleichartig; ja sie ist das unmittelbare eigens dazu geschaffene Mittel, während die kontinentale Interpellation in ihrer Frageform ein historisch zu erklärendes aber teleologisch nicht zu berechtigendes Überbleibsel besitzt.

Im Laufe der geschichtlichen Entwicklung der Interpellationen ist eine allmähliche Loslösung derselben von den Ministern, eine Umgestaltung von einem zweiseitigen Vorgang zwischen Minister und Kammer zu einem überwiegend einseitigen Kontrollakt der Kammer eingetreten. Dabei erscheint die Mitwirkung des Ministers als nicht wesentlich, was darin zum Ausdruck kommt, daß die Geschäftsordnungen die Interpellationsdebatte auch dann ermöglichen, wenn die Minister die Beantwortung der Interpellation verweigern,<sup>1)</sup> oder daß der Minister, wie es beim englischen Dringlichkeitsantrage — der modernsten der Interpellationsformen — der Fall ist, formell gänzlich beiseite gelassen wird. Die Unwesentlichkeit der Mitwirkung des Ministers für das Zustandekommen der Interpellationen entzieht ihnen vollständig den Charakter der Fragen, denn zu solchen gehören sowohl der Fragende wie der Antwortende, und weist deutlich auf die Zweckbestimmung dieser Institution hin, die vor allem nicht in dem Informationsbedürfnis (obwohl sie auch diesem dienen können), aber in der Kritik und Beleuchtung der Regierungshandlungen liegt. Es dünkt uns, daß lediglich die Auffassung der Interpellation als Antrages auf Debatteeröffnung ihren Charakter und Bedeutung als Kontrollmittel richtig hervorhebt, und daß sie nicht nur dem Wesen dieser Institution entspricht, aber auch dem Empfinden der öffentlichen Meinung Rechnung trägt, die in den Interpellationen eine ausgesprochene Waffe der Kritik, der Beurteilung und Aburteilung sieht. Deshalb bieten die Interpellationen für die breite Öffentlichkeit ein Interesse wie kaum andere Akte des Parlamentes. Sie sind für dieselbe etwas Faszinierendes und Sensationelles, und dem Namen selber haftet ein besonderer Beigeschmack, „eine Nuance von Mißtrauen und Unwillen“<sup>2)</sup> an. (Nebenbei bemerkt, hat etymologisch das Wort Interpellation nichts mit dem „Fragen“ gemeinsam: bedeutet doch einerseits das Zeitwort *interpellare*

<sup>1)</sup> s. unten S. 74.

<sup>2)</sup> Rosegger S. 13f.

— unterbrechen — fordern usw., so war andererseits die „interpellatio“ des römischen Privatrechtes eine Zahlungsaufforderung, eine Mahnung.<sup>1)</sup>

In dieser Rückwirkung auf die öffentliche Meinung liegt auch die spezifische politische Bedeutung der Interpellation, bei welcher in einer detaillierten Debatte bestimmte Materien vor der Öffentlichkeit entrollt und beleuchtet werden; so können sie einerseits ein wirksames Mittel der politischen Erziehung sein, gleichzeitig aber können sie als Zündstoff für ungesunde politische Leidenschaften dienen. Die Kritik, die Kontrollausübung ist der ausgesprochene und vornehme Zweck der Interpellation; neben diesen reiht sich der Informationszweck, aber was noch wichtiger erscheint, die Interpellationen dienen dem Parlament als Mittel zur Beeinflussung der Regierung, zur Angabe und Präzisierung seiner Verwaltungsgrundsätze, zur Formulierung der ihm genehmen politischen Richtungslinie — sei es direkt, wenn eine Beschlußfassung am Ende der Interpellation zulässig ist, sei es mittelbar, aus der Debatte, aus den Meinungen der verschiedenen Parteien heraus. Daß diese Wirkung der Interpellation sich ganz verschieden, je nach dem der gegebene Staat parlamentarisch oder nichtparlamentarisch regiert wird, gestaltet, versteht sich von selbst: hier ist es bloß eine indirekte Beeinflussung ohne Sanktion, dort eine direkte Anweisung, deren Nichtbefolgung für die Minister den Verlust ihrer Portefeuilles herbeiführt. Endlich muß darauf hingewiesen werden, daß in Frankreich die Interpellation bezw. der sich an sie anschließende *ordre du jour* das spezifische Mittel der parlamentarischen Auslesefunktion ist, die Form der Feststellung, ob Parlament und Regierung noch einig sind und noch zusammenarbeiten können: durch sie erfolgt vorwiegend das Stürzen der Kabinette und die Entfernung der Minister. Dagegen bedient sich England zu diesem Zwecke nicht der Interpellation — der *motion for adjournment* —; mag diese auch mit einem für die Regierung ungünstigen Beschlusse enden, so wird dies nicht als ein Mißtrauensvotum, für welches besondere andere Formen existieren, angesehen.<sup>2)</sup>

Neben diesen drei Hauptzwecken der Interpellation ist noch die Möglichkeit gegeben, dieselbe zu mißbrauchen, sie in den Dienst der reinen Parteiinteressen, der Obstruktionen, der persönlichen Ambitionen usw., die uns aber hier nicht zu beschäftigen haben, zu stellen.

<sup>1)</sup> Girard, Manuel elem. de droit romain S. 643.

<sup>2)</sup> Lowell, Government of England S. 335 f.

§ 2.

**Rechtlicher Inhalt der Interpellationskompetenz.**

Die parlamentarischen Kontrollmittel schöpfen ihre rechtliche Kraft und Inhalt unmittelbar aus der Kontrollkompetenz einer Kammer und aus der politischen Ministerverantwortlichkeit, und die Ausgestaltung und Regelung ihrer Form bleibt deswegen der selbständigen Normbildung einer Kammer vorbehalten, ohne daß eine ausdrückliche gesetzliche Normierung notwendig wäre, um die rechtliche Relevanz eines jeden Kontrollmittels zu begründen. Ist diese Behauptung ganz allgemein richtig, so trifft sie besonders für die Interpellationen zu. Diese sind sozusagen das Kontrollmittel par excellence, ohne welches, sei es in seiner direkten oder verschleierten Form, eine Kontrollübung seitens einer modernen parlamentarischen Kammer undenkbar wäre; so ist ihre Korrelativität zu der politischen Ministerverantwortlichkeit noch unmittelbarer und enger als bei den anderen Kontrollmitteln: die Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit tritt in ihr kraß und scharf hervor in der direkten Zurredestellung der Minister ohne Umwege und Abschweifungen, in dem direkten Verkehr sozusagen von Person zu Person, zwischen Kammer und Minister, der sich in der Frage und Interpellation und nur in dieser Form abspielt. So steht und fällt die Interpellation mit der politischen Verantwortlichkeit der Minister bzw. mit der Kontrollzuständigkeit einer Kammer; ist diese kontrollzuständig, so hat sie auch die Kompetenz, zu interpellieren. Die Negierung aber der Zuständigkeit einer modernen parlamentarischen Kammer zu Interpellationen ist gleichzeitig eine Verneinung ihrer Kontrollbefugnisse überhaupt. Die Interpellation kann ihre rechtliche Kraft gleichzeitig aus einer anderen Quelle schöpfen, die zu der eben erwähnten bestätigend hinzutritt; wird nämlich einmal die Interpellationskompetenz einer Kammer anerkannt und in Handlungen umgesetzt, so bildet sich durch ihre stetige Ausübung ihre gewohnheitsrechtliche Anerkennung, die zwar, wenn man sich so ausdrücken darf, keine konstitutive, aber nur eine deklaratorische Bedeutung besitzt, die aber äußerlich leichter faßbar ist und die auch eine bedeutsame Bestätigung seitens der der Kontrolle sich unterwerfenden Regierung in sich schließt. Schreibt man doch sonst der Macht der Tatsachen rechtsbildende Kraft, sogar contra legem zu, und zwar auf Gebieten, die die juristische Technik viel vollständiger durchdringen kann, so muß man desto eher gewohnheitsrechtliche Normbildungen da gelten lassen, wo sie, wie in unserem Falle, sich



praeter legem betätigt, und wo sie „echte Lücken“<sup>1)</sup> des Staatsrechtes, zu denen vor allem die Beziehungen der obersten Staatsorgane zueinander gehören, auszufüllen trachtet.

Endlich kann das Interpellationsrecht im Wege einer ausdrücklichen gesetzlichen Normsetzung geregelt werden, und sehr zahlreich sind die Verfassungen, die eine derartige vorgenommen haben; ob diese nur eine Bestätigung der zwei ersten Quellen bildet, ob sie dagegen über dieselben hinausgeht, ergibt sich aus dem individuellen Inhalt derartiger Bestimmungen.

In keinem der uns hier beschäftigenden Länder ist eine verfassungsgesetzliche Begründung und Regelung der Interpellation vorhanden: In England und Frankreich betrachtet man sie einstimmig als ein notwendiges Gegenstück der Ministerverantwortlichkeit, als ein parlamentarisches Mittel zur Geltendmachung derselben, welches sich ohne weiteres aus ihr ergibt, dessen Form die Geschäftsordnung, Gewohnheit und Observanz zu bestimmen haben. Die deutsche Reichsverfassung schweigt auch über diese Materie, worin keineswegs eine Verneinung der Interpellationskompetenz des deutschen Reichstages gesehen werden kann, vielmehr umgekehrt: das Schweigen der Reichsverfassung über die Interpellationen ist nur eine Folge der Tatsache, daß der verfassungsberatende Reichstag sie als einen selbstverständlichen unmittelbaren Ausfluß der ganzen Stellung des Reichstages betrachtete, und diese Auffassung war es, die ihn dazu führte, einen sich auf Interpellationen beziehenden Antrag von Afmann und Genossen abzulehnen.<sup>2)</sup> Nichtsdestoweniger wird in der deutschen staatsrechtlichen Literatur das „Recht“ des Reichstages, zu interpellieren, bestritten und in Abrede gestellt.<sup>3)</sup> So spricht Laband von einem „Pseudorecht“, Zorn von einem „moralischen Recht“, Seydel leugnet dieses „Recht“ rundweg.<sup>4)</sup> Der Fehler der ganzen Argumentation, die dieser Auffassung zugrunde gelegt wird, liegt zunächst in einer ganz verkehrten Problem- und Fragestellung.<sup>5)</sup> Staatsorgane haben als solche keine subjektiven Rechte,

---

<sup>1)</sup> Schönborn, Oberaufsicht S. 62.

<sup>2)</sup> s. v. R ö n n e Bd. 1 S. 268.

<sup>3)</sup> vgl. dazu auch die methodologischen Ausführungen Stoerks, Zur Methodik des öffentlichen Rechtes S. 37 ff.

<sup>4)</sup> Bd. 1 S. 286; Zorn Bd. 1 S. 240 f.; Seydel, Komm. S. 203, Annalen 1880 S. 430; Hensel, Annalen 1882 S. 16.

<sup>5)</sup> s. oben, insbesondere für die Interpellation Jellinek, Staatslehre S. 516 ff., System S. 143 ff., 223 ff. und insbesondere S. 231, Verfassungswandlung S. 25 f. und die sich daran anlehnenden Ausführungen von Rosegger S. 25 f., 35 f.

sie haben nur Kompetenzen zu versehen;<sup>1)</sup> fragt man deshalb, ob der deutsche Reichstag ein „Recht“ auf Interpellation hat, so muß die Antwort lauten: „Er hat dieses Recht nicht, wie er überhaupt keine Rechte besitzt“, vor allem keine „juristischen“, noch weniger moralische Rechte, oder wie die diesbezüglichen nichtssagenden Ausdrücke nun lauten mögen. Man muß vielmehr fragen: Ist der Reichstag kompetent zur Interpellierung der Exekutive? Daß diese Erage zu bejahen ist, folgt aus der Anerkennung der Kontrollkompetenz des Reichstages, aus dem über die Korrelativität der Interpellationskompetenz zu derselben Gesagten. Hat sich der Reichstag im Rahmen der Verfassung ein Mittel zur Ausübung seiner Kontrollbefugnis über den verantwortlichen Reichskanzler geschaffen, so darf er davon Gebrauch machen. Es klingt höchst befremdlich, wenn die meisten die Interpellationsbefugnisse negierenden Schriftsteller einige Seiten vorher mit Nachdruck die Zuständigkeit des Reichstages zur allgemeinen<sup>2)</sup> Kontrolle betonen; auf diese Weise wird die Materie, der Inhalt anerkannt und die Form verworfen. Jeder parlamentarischen Kompetenz muß aber eine Betätigungsform entsprechen; wie kann aber sonst die allgemeine Kontrollbefugnis des deutschen Reichstages zum Ausdruck kommen als in der Form der von ihm nach Analogie zu den anderen Volksvertretungen in seiner Geschäftsordnung geschaffenen Mittel. Zu diesen Erwägungen treten aber die Praxis und tatsächliche Übung bestätigend hinzu. Interpellationen gehören heutzutage zu den unentbehrlichen Attributen des deutschen Reichstages, sowohl faktisch wie dem allgemeinen Volksempfinden nach.

Ist nun die Interpellationskompetenz einer parlamentarischen Kammer begründet, so entsteht die Frage: wie gestaltet sich ihr rechtlicher Inhalt nach außen hin der kontrollierten bzw. interpellierten Regierung gegenüber? Diese Frage läßt sich aber auf diejenige der sogen. Antwortspflicht der Regierung auf Interpellationen beschränken, da sie nach anderen Richtungen hin als durch die allgemeinen Sätze über die parlamentarische Kontrolle genügend bestimmt erscheint. Ist der Minister verpflichtet, auf eine an ihn von einer parlamentarischen Kammer gerichtete Interpellation eine Antwort zu erteilen?<sup>3)</sup>

Es sei zunächst darauf hingewiesen, daß unter Antwort auf eine Interpellation ein Doppeltes verstanden werden kann: eine formelle und eine materielle Antwort; die erste ist lediglich eine

<sup>1)</sup> s. darüber Jellinek an den S. 70 N. 5 zitierten Stellen.

<sup>2)</sup> So Laband a. a. O.

<sup>3)</sup> s. darüber auch Rosegger S. 34 ff.; Hatschek S. 161 ff.

Willensbekundung de futuro seitens des Ministers, und zwar sei es eine Zusage, die materielle Antwort erteilen zu wollen, oder die Erklärung, er weigere sich, dieselbe zu erteilen, mit oder ohne Begründung seines Verhaltens. Was unter einer materiellen Antwort zu verstehen ist, braucht nicht näher ausgeführt zu werden. Diese beiden Arten der Antwort auf die Interpellation liegen aber nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich gänzlich auseinander, indem die formelle Antwort sich an die Stellung der Interpellation anschließt, die andere aber erst in die Interpellationsdebatte hinein gehört. Sie haben auch einen ganz verschiedenen Charakter, und die Fragen nach den eventuellen Verpflichtungen, sie zu erteilen, müssen getrennt betrachtet werden.

Was die Frage nach der Pflicht der Minister zur Erteilung der formellen Antwort, oder wie wir sie mit Hatschek die „Reaktionspflicht“ nennen wollen, anbetrifft, so muß dieselbe unbedingt bejaht werden, und zwar aus folgenden Gründen: Zunächst muß dieselbe als in der politischen Ministerverantwortlichkeit enthalten betrachtet werden, denn es liegt im Wesen derselben, daß der Minister auf bestimmte Äußerungen der Kammer, vor der er verantwortlich ist, entsprechend tätig werden muß, daß er auf dieselbe zu reagieren hat, daß er über sie nicht stillschweigend hinweggehen darf. Die politische Ministerverantwortlichkeit ist im Grunde genommen nichts anderes als, negativ ausgedrückt, eine Verneinung der Indifferenz der Minister den Kammern gegenüber; positiv begründet sie aber dementsprechend prinzipiell Reaktions- und Äußerungspflichten, mögen sie auch, wie in unserem Falle, unter Umständen inhaltlich zum Minimum einer bloßen Formalität zusammenschrumpfen.

Andererseits ist die Reaktionspflicht der Minister auf Interpellationen ein Erfordernis eines geordneten Geschäftsverkehrs zwischen den obersten Staatsorganen, wie auch eines richtigen Funktionierens des inneren Geschäftsganges der interpellierenden Kammer, den die Minister, wenn sie auch außerhalb derselben stehen, nicht beeinträchtigen dürfen, und von dieser Seite aus gesehen ist die Reaktionspflicht nicht anderes als eine im Interesse der Debatteordnung getroffene geschäftsordnungsmäßige formelle Schranke.<sup>1)</sup>

Die Verpflichtung des Ministers zur Erteilung einer materiellen Antwort (Antwortspflicht schlechthin) läßt sich dagegen nicht so ohne weiteres bejahen wie die einfache Reaktionspflicht. Man kann und darf eben aus Zweckmäßigkeitsrücksichten und im

<sup>1)</sup> s. darüber die Ausführungen von Hatschek S. 162 f.

Hinblick auf das Staatswohl eine derartige Verpflichtung den Ministern nicht auferlegen, denn dies könnte unter Umständen die größten Gefahren mit sich bringen. Man denke nur vor allem an das ganze Gebiet der auswärtigen Politik und an viele Gebiete der inneren, deren Entrollung vor den Augen der ganzen Welt den Staat kompromittieren, gefährden, ja sein ganzes Dasein aufs Spiel setzen kann.<sup>1)</sup>

Diese Erwägung ist es, die die materiellen Antworten auf die Interpellation in zwei Kategorien spaltet: diejenigen, die vom Minister beantwortet werden können, ohne daß er dabei mit seiner höchsten Pflicht, der Pflicht, vor allem dem Staatswohl zu dienen, in Kollision kommt, und solche, wo dies nicht der Fall ist, wo er nach bestem Wissen und Gewissen überzeugt ist, daß er durch seine offene Antwort das Wohl des Staates gefährden würde. Daß ihm in diesem letzten Falle keine Antwortspflicht auferlegt werden kann, ist mehr als selbstverständlich, ganz im Gegenteil: man muß sagen, daß dem Minister in derartigen Fällen die Pflicht obliegt, die Beantwortung abzulehnen und zu schweigen.<sup>2)</sup> Tut er dies nicht, so verletzt er seine eben erwähnte allgemeine, über allen anderen stehende Dienstpflicht. Scheidet man aber diese Fälle aus, so bleibt kein Grund, um auf die verbleibenden die sich aus der Kontrollkompetenz ergebende Pflicht des Ministers, der Kammer Rede zu stehen, nicht auszudehnen, d. h. daß der Minister in Fällen, wo das mit seinem Beamtengewissen vereinbar und konziliabel ist, ebenso zur Erteilung der materiellen Antwort, wie er immer zur formellen Äußerung auf die Interpellation verpflichtet ist. Nur, und das ist der springende Punkt der ganzen Frage, die Scheidung dieser Fälle und Bestimmung ihrer Natur muß vollständig seinem freien Ermessen überlassen werden und die Entscheidung in seine eigenen Hände, die auch die kompetentesten sind, gelegt werden. Es muß zugegeben werden, daß dadurch die Pflicht zur materiellen Antwort bis zu einem gewissen Grade illusorisch gemacht und den Charakter einer *lex imperfecta* annimmt, da sie einer direkten Sanktion entbehrt, da der Minister hier Richter in eigener Sache ist.

Die ganze Bedeutung der Antwortspflicht hängt eng mit der Entwicklung der Interpellation als Frage, der, wie man logisch annahm, eine Antwort entsprechen sollte, zusammen.

---

<sup>1)</sup> s. auch Rosegger S. 39 ff.

<sup>2)</sup> Diese wird nicht immer gewahrt; so übertreten sie oft die französischen Minister, indem sie der omnipotenten Kammer Aufklärungen geben, die von Rechts wegen nicht in die Öffentlichkeit gelangen sollten.

Wenn man aber das Schwergewicht dieser Institution in einen anderen Punkt verlegt und sie als einen Antrag auf eine Debatte betrachtet, so verliert auch die Antwortspflicht diese Bedeutung; sie nimmt lediglich den Charakter einer durchaus manifestativen, authentischen Erklärung der Regierung an; eine solche ist aber auch in der durch die reine Reaktionspflicht garantierten Ablehnung der Beantwortung enthalten. In konsequenter Durchführung des Gedankens der Unwesentlichkeit der Antwort des Ministers geben die Geschäftsordnungen den Kammern die Möglichkeit, auch nachdem der Minister und seine Antwort durch die Ablehnung derselben ausgeschaltet sind, die Interpellation ihren weiteren Verlauf nehmen zu lassen und über den Kopf des Ministers hinweg ihren Gegenstand vor der Öffentlichkeit zu entrollen; so bestimmt dies die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages ausdrücklich im § 33, bindet diese Möglichkeit aber an eine Zustimmung von 50 Mitgliedern; so ergibt sich dies noch krasser aus den Geschäftsordnungen der französischen Deputiertenkammer und des Senats, die dem Minister bei der Bestimmung des Tages der Interpellationsdebatte nur eine beratende Stimme gewähren. Und endlich am deutlichsten tritt dies bei der allermodernsten Interpellation, bei der Motion f. adj., die formell den Minister überhaupt aus dem Spiel läßt, zutage. In der Möglichkeit, die Interpellation weiterzuverfolgen, liegt gleichzeitig die Möglichkeit für die Kammer, zu dem Gegenstand der Interpellation Stellung zu nehmen und ihre Meinung den Ministern gegenüber mit allen ihren Wirkungen und Konsequenzen zur Geltung zu bringen. Darin muß aber eine indirekte Sanktion der materiellen Antwortspflicht gesehen werden; denn der Minister, der die Antwort ablehnt, verschlechtert nur seine Lage, indem er sich jeglicher Verteidigungsgelegenheit entledigt und sich vollständig den Angriffen der Interpellanten ausliefert. Diese Erwägung zwingt ihn aber, ganz spontan und freiwillig an der Interpellationsdebatte teilzunehmen.

Mit der Frage nach der Antwortspflicht wie auch mit der Auffassung der Interpellationskompetenz als „Recht“ ist ein in der deutschen Literatur stark verbreitetes Mißverständnis verbunden.<sup>1)</sup> Eine ganze Reihe von Schriftstellern glauben nämlich die Interpellationskompetenz des deutschen Reichstages aus der Welt geschafft zu haben mit der Behauptung, daß ihr keine Antwortspflicht seitens des Reichskanzlers bzw. seiner Stellvertreter entspreche.

---

<sup>1)</sup> So Laband Bd. 1 S. 234; Seydel, Komm. S. 203; G. Meyer S. 442; Zorn Bd. 1 S. 241.

Es liegt auf der Hand, daß mit dem Leugnen dieser Antwortspflicht die Kompetenz des Reichstages zu Interpellationen für diejenigen, die das Interpellieren als eine Kompetenzausübung auffassen, durchaus nicht abgetan ist, diejenigen aber, die darin die Ausübung eines subjektiven Rechtes sehen, müssen sich nach diesem Rechte entsprechenden Pflichten umsehen, und beim Fehlen desselben glauben sie auch dieses sogen. „Recht“ leugnen zu dürfen. Für uns besteht die Befugnis der Kammer zum Interpellieren, ganz abgesehen davon, ob ihr Pflichten seitens der Minister gegenüberstehen oder nicht. Aber auch für diejenigen, die zum „Interpellationsrecht“ eines Gegenstückes in der Form einer Pflicht benötigen, kann das Leugnen der Pflicht zur materiellen Antwort die Interpellation nicht beseitigen. Es steht ihr namentlich die Reaktionspflicht zur Seite, und die reicht völlig aus, um das „Interpellationsrecht“ des deutschen Reichstages anzuerkennen. Eine richtige Auffassung kann aber in der Reaktionspflicht des Reichskanzlers kein Korrelat des „Rechtes“ des Reichstages, zu interpellieren, aber nur einen Ausfluß seiner Verantwortlichkeit sehen.

§ 3.

**Geschäftsbehandlung.**

Wir haben die Interpellation als eine zur Hervorrufung der Debatte dienende Einrichtung definiert. Um diesen Kern gruppiert sich eine ganze Reihe von Einrichtungen, die es mehr oder minder dieser Institution ermöglichen, ihr Ziel zu erreichen. Am reichsten ist mit diesen Requisiten die französische Interpellation ausgestattet, so daß wir sie als vollkommenen Typus dieser Institution betrachten können, indem wir das Prädikat vollkommen nur auf die Einrichtung selbst, auf ihre Schärfe und Wirksamkeit, nicht aber auf ihre Wirkungen beziehen. Deshalb werden wir im folgenden die französische Interpellation als Maßstab benutzen und an ihr die deutsche Interpellation und die englische motion f. adj. vergleichend messen.

In Frankreich<sup>1)</sup> darf jedes einzelne Mitglied des Hauses interpellieren, d. h. das Haus ist verpflichtet, auf den Antrag eines einzelnen eine Debatte über den angegebenen Gegenstand zu eröffnen. Es ist aber durchaus falsch, hier, wie es z. B.

---

<sup>1)</sup> RS. Art. 31; RCD. Art. 39. In der französischen Chambre ist aber die Sitte, eine Interpellation mit mehreren Unterschriften zu versehen, sehr verbreitet, und zwar um der Interpellation mehr Bedeutung zu verschaffen und zu betonen, daß sie der Ausdruck der Meinung einer ganzen Fraktion ist; s. Hervieu S. 525 f.

Esmein tut, von einem individuellen Recht des einzelnen Deputierten auf Interpellation zu reden. Niemals interpelliert der einzelne Abgeordnete, es ist immer die Kammer als Körper, die ihre Kompetenzen ausübt; der Abgeordnete betätigt sich hier nur als Unterorgan, er ist das Werkzeug, nie der Wirkende.

Es ist klar, daß darin eine große Gefahr liegt, jedem Abgeordneten die Möglichkeit zu gewähren, die parlamentarische Tätigkeit zu unterbrechen, und deshalb haben nur wenige Parlamente dem einzelnen Deputierten die Möglichkeit, eine Interpellation hervorzurufen, gegeben. Der deutsche Reichstag fordert nicht weniger als 30 Unterschriften,<sup>1)</sup> damit die Interpellation zustande komme.

Dagegen kennt die englische motion for adjournment zwei Modi,<sup>2)</sup> der eine dem deutschen analoge, daß der Antrag von einem Mitglied eingebracht und von 40 unterstützt werden muß; also es sind im ganzen 41 Stimmen erforderlich, wobei allerdings auf dem Antrage nur eine einzige Unterschrift sich befindet, die anderen 40 aber durch Aufstehen ihre Zustimmung manifestieren. Der zweite Modus besteht darin, daß wenn der Antrag durch weniger als 40, aber wenigstens durch 10 Mitglieder unterstützt wird, es zu einer Abstimmung kommt, die über sein Schicksal entscheidet.

Es wird wie für die Interpellation, so für die motion f. adj. die Schriftlichkeit erfordert. Die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages fordert die „bestimmte Formulierung“, die französische „une explication sommaire de l'objet de l'interpellation“, für die motion f. adj. besteht eine feste Formel: „to ask to leave to move the adjournment of the house for the purpose of discussion of a definite matter of urgent importance“ usw. (Es ist selbstverständlich, daß weder die Interpellation noch die Motion beleidigende Ausdrücke enthalten darf.)

Was nun den Inhalt und Gegenstand anbetrifft, so ist zunächst die Grenze gegeben durch den Umfang der Kontrollbefugnis. In Frankreich ist die Praxis eine ungemein laxe. Es besteht zwar der Grundsatz, daß unkonstitutionelle Interpellationen ausgeschlossen sind; es wird aber in der Kammer Geschehenes im Senate diskutiert und umgekehrt, wobei formell allerdings nach der „attitude du Gouvernement“, nach der Stellung der Regierung zu der Angelegenheit gefragt wird.<sup>3)</sup> Es werden bei den Gerichten anhängige Sachen in die Debatte gezogen usw.

<sup>1)</sup> GeschO. § 32.

<sup>2)</sup> StO. Nr. 10.

<sup>3)</sup> Pierre S. 794, 795.

In England dagegen bestehen für die motion f. adj. ganz feste Schranken; so zunächst die positive Bestimmung, daß der Gegenstand nur ein bestimmter, eng umschriebener, „a single specific matter of recent occurrence“ sein darf. Er muß durchaus einen Dringlichkeitscharakter haben, was aus der Natur der ganzen Institution folgt. Außerdem sind negative Bestimmungen vorhanden. Es sind bei den Questions erwähnten Personen usw.<sup>1)</sup> von der Besprechung ausgeschlossen. Die Motion darf weder auf ein in derselben Session in derselben Weise besprochenes Thema zurückgreifen noch ein bereits vorausbestimmtes, dem Hause angekündigtes berühren. Diese letzte Bestimmung ist es, die praktisch die ganze Institution lähmt.

Weder in England noch in Frankreich darf in dem Antrag auf Interpellation oder auf Vertagung der Beschluß des Hauses irgendwie antizipiert werden.

Die Zensur wird überall vom Präsidenten ausgeübt, in England meistens definitiv, in Frankreich gewöhnlich noch mit der letzten Entscheidung beim Plenum.

Die Zurücknahme von gestellten Interpellationen ist sowohl im deutschen Reichstag wie in Frankreich zulässig; da man aber die Interpellation vom Moment der Einbringung als einigermaßen von der Person des Interpellanten losgelöst betrachtet, so steht der Möglichkeit der Wiederaufnahme einer einmal gestellten Interpellation durch einen anderen Abgeordneten nichts im Wege.<sup>2)</sup>

Die Interpellation richtet sich stets an die Regierung. In Frankreich sind Interpellationen de collègue à collègue streng verboten; es werden jedoch manchmal Deputierte, die gleichzeitig Beamte sind, zur Beantwortung einer in ihr Ressort fallenden Interpellation zugelassen.<sup>3)</sup> Die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages spricht nur<sup>4)</sup> von Interpellationen an den Bundesrat, und damit verkennt sie total die Natur der Interpellationen und des Bundesrats, ebenso wie manche Schriftsteller die Natur des Bundesrats in der entgegengesetzten Richtung verkennen, indem sie die Möglichkeit der Adresse an ihn erwägen,<sup>5)</sup> denn der Bundesrat ist zwar kein Monarchenkollegium und hat eine Doppelstellung: diejenige eines Oberhauses und einer Verwaltungsbehörde, ist aber, und das ist das Entscheidende,

<sup>1)</sup> s. oben S. 62.

<sup>2)</sup> Pierre S. 814, Suppl.-Bd. S. 350; Perels S. 66.

<sup>3)</sup> Pierre S. 804.

<sup>4)</sup> § 32.

<sup>5)</sup> s. oben „Adresse“.



nicht verantwortlich. Den Interpellationen muß aber eine Verantwortlichkeit entsprechen, aus der sich die Zuständigkeit zu ihnen ableiten ließe. Wo es keine Verantwortlichkeit gibt, da gibt es keine Interpellationen, und deshalb ist es ganz korrekt, wenn die Praxis des deutschen Reichstages die Interpellationen nicht an den unverantwortlichen Bundesrat, sondern an das einzige vor ihm für die Reichspolitik verantwortliche Organ, an den Reichskanzler<sup>1)</sup> bzw. seine Stellvertreter richtet oder, wie der nicht ganz genaue Ausdruck lautet, an den „Stellvertreter der verbündeten Regierungen“.<sup>2)</sup> Die irrtümliche Auffassung der Geschäftsordnung hängt mit der ursprünglichen Stellung des Reichskanzlers im Reichstage als preußischen Vertreter im Bundesrate zusammen. Die Praxis ist mit der bekannten Verfassungswandlung,<sup>3)</sup> die dem Bundeskanzler eine selbständige Stellung im Reichstage verschaffte, mitgegangen und hat den Irrtum beseitigt.

Was die Zeit, in der die Interpellationen zur Verhandlung kommen, anbetrifft, so bestehen für die motion f. adj. ebenso strenge Vorschriften<sup>4)</sup> wie für die questions; es darf nämlich die motion nur an denselben Tagen zur Verhandlung kommen, an denen die questions gestellt werden dürfen, also am Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag, und zwar nach Erledigung desselben und vor dem Beginn des public business. Nach dem Beginn desselben darf kein Dringlichkeitsantrag gestellt werden; außerdem darf in jeder Sitzung nur ein einziger angemeldet werden.

Auch die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages<sup>5)</sup> bindet zeitlich die Interpellation; sie muß namentlich in der nächsten Sitzung nach der Einbringung gestellt werden, wo auch dem Reichskanzler die Frage nach ob und wann der Beantwortung vorgelegt wird. Eine Abschrift der Interpellation wird ihm noch vorher zugestellt. Innerhalb der Sitzung kann sie dagegen jederzeit erfolgen.

Den Tag der eigentlichen Verhandlung über die Interpellation bestimmt ganz willkürlich der Reichskanzler; diese Bestimmung ist es, die unter Umständen eine Beseitigung und Lähmung der

---

<sup>1)</sup> Perels S. 65 N. 365 faßt die Frage auch verkehrt auf, indem er behauptet, daß die Interpellationen an den Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrates und Vermittler zwischen diesem und dem Reichstage gerichtet werden.

<sup>2)</sup> Perels S. 65 N. 369.

<sup>3)</sup> Jellinek, Verfassungswandlung S. 24ff.

<sup>4)</sup> StO. Nr. 10.

<sup>5)</sup> § 32.

ganzen Institution mit sich bringen kann, denn es ist die Möglichkeit vorhanden, die Interpellation ins Unendliche hinauszuschieben, wenn z. B. der Kanzler die Antwort zusagt, dann aber den Tag der Beantwortung so ansetzt, daß es mit der Aktualität der Frage vorbei sein muß. Die Praxis tut es gewöhnlich nicht, und die Interpellationen werden in dem Reichstage vielleicht schleuniger und früher erledigt als in Frankreich; aber formell ist das Schicksal der Interpellationen in die Hände des Reichskanzlers gelegt. Ganz anders liegen die Sachen in Frankreich. Hier hat man zur Garantierung des Interpellationsrechts zwei Institutionen geschaffen, von denen die eine sich gegen die Exekutive, die andere gegen die Willkür der Majorität der Minorität gegenüber richtet. Die eine ist die Bestimmung des<sup>1)</sup> Tages der Interpellationsdebatte durch Mehrheitsbeschluß der Kammer, die zweite die Befristung der Interpellationen<sup>2)</sup> über innere Politik.

Der Tag der Verhandlung über die Interpellationen wird bestimmt nach einer Debatte, die aber den Gegenstand, den „fond“, nicht berühren darf und bei welcher der betreffende Minister gehört werden muß.<sup>3)</sup> Das Reglement des Senates verbietet vollständig eine Debatte; aber die Praxis läßt dieses Verbot nur für die materielle Debatte gelten. Es kann ein fester Tag bestimmt werden oder eine Vertagung der Fristbestimmung; dabei ist der entfernteste Zeitpunkt derjenige nach einem Monat für die Interpellationen, die sich auf innere Angelegenheiten beziehen. Dagegen erfreuen sich Interpellationen über äußere Angelegenheiten nicht dieses Vorteils und können auf einen beliebigen Zeitpunkt verschoben werden, was angesichts der Delikatesse dieser Materie und der Gefahr, die mit unnötigen Enthüllungen verbunden ist, als ganz angebracht erscheint; auch sind die Parteigegensätze in den äußeren Angelegenheiten nicht so scharf wie in den inneren. Diese Einrichtung, die so geistreich erdacht erscheint, hat in der Praxis ganz andere Wirkungen, als es ihrem Zweck entspricht; sie schützt nämlich gar nicht die Minorität gegen die Majorität,<sup>4)</sup> welche folgendermaßen manövriert: daß sie die für das Ministerium ungefährlichen Interpellationen sofort zur Explosion bringt, gefährliche dagegen auf möglichst lange Zeit verschiebt und „ainsi le droit d'interpellation, qui devrait être la première sauvegarde de la minorité, n'est plus pour elle qu'une arme impuissante“, sagt Dupriez.<sup>5)</sup>

<sup>1)</sup> RS. Art. 81 Abs. 3; RCD. Art. 40 Abs. 1.

<sup>2)</sup> RS. Art. 81 Abs. 4; RCD. Art. 40 Abs. 2.

<sup>3)</sup> Pierre S. 796.

<sup>4)</sup> Dupriez Bd. 2 S. 443f.

<sup>5)</sup> Dupriez Bd. 2 S. 444.

Um bei dem Andrang der parlamentarischen Arbeit die Fristbestimmungen zu wahren, hat man die Freitagssitzung<sup>1)</sup> für die Interpellationen bestimmt, muß aber oft auch sie der legislatorischen Tätigkeit widmen.

In England findet die Debatte am Abend desselben Tages, an welchem der Dringlichkeitsantrag gestellt worden ist, statt. Wir haben die Interpellation als einen Antrag, die Debatte über einen bestimmten Gegenstand zu eröffnen, definiert, und damit ist uns die Interpellationsdebatte der wichtigste Teil derselben, der Kern der ganzen Institution. Es bestehen in den drei für uns hier in Betracht kommenden Parlamenten keine besonderen Beschränkungen betreffs der Interpellationsdebatte; sie unterliegt den allgemeinen Regeln. Es bestehen für sie keine besonderen zeitlichen Grenzen, und sie darf sich auf dem bestimmten Gebiete mit der größten Freiheit bewegen. Die Zulässigkeit der Debatte ergibt sich ohne weiteres in England aus der Natur der englischen Interpellation. Im deutschen Reichstage ist die Möglichkeit einer Debatte nur dann gegeben, wenn mindestens 50 Mitglieder darauf antragen.<sup>2)</sup> Wie in Frankreich,<sup>3)</sup> so in Deutschland<sup>4)</sup> kann sie auch dann stattfinden, wenn der Minister die Antwort verweigert, eine Bestimmung, die der Kammer in der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse die notwendige Unabhängigkeit zu geben bestimmt ist. Wäre dem anders, so könnte der Interpellierte jede Interpellation durch Verweigerung der Antwort unterdrücken. Diese Fähigkeit der Kammer, über den Kopf des Ministers hinweg Kritik zu üben, hat die volle Wirksamkeit nur in Frankreich, wo ihre Garantie sich in der Bestimmung des Debattetages durch Mehrheitsbeschluß der Kammer findet. Im deutschen Reichstage dagegen, wo der Reichskanzler ganz willkürlich den Verhandlungstag bezeichnet, kann er, indem er die Antwort wohl zusagt, aber ins Unendliche hinausschiebt, die Debattemöglichkeit blockieren und sich der Kritik der Kammer auf diesem Wege entziehen. Die Interpellationsdebatte im deutschen Reichstage ist noch dadurch beschränkt, daß im Falle der Ablehnung der Antwort zwar eine sofortige Besprechung des Gegenstandes der Interpellation, nicht aber eine formelle Begründung<sup>5)</sup> derselben stattfinden darf, eine Beschränkung

<sup>1)</sup> Pierre, Supplément S. 337 ff.

<sup>2)</sup> § 33 GeschO.

<sup>3)</sup> Pierre S. 802.

<sup>4)</sup> § 32 GeschO.

<sup>5)</sup> Perels S. 66; Hatschek Bd. 3; GeschO. § 32 letzter Satz und § 33, wo die Rede nur von der Besprechung des Gegenstandes der Interpellation ist.

jedoch, die kaum eine materielle Bedeutung besitzt und die historisch aus den Wandlungen der Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses erklärt werden kann.<sup>1)</sup>

Die Interpellationsdebatte ist eine Kritik einzelner, die in ihren Ansprachen zwar die Meinungen der Parteien indirekt zum Ausdruck bringen wie auch die Stimmung des ganzen Hauses zu erkennen geben. Sie bieten aber nichts Bestimmtes, nichts Formuliertes, keinen einheitlichen Willensentschluß der Kammer; es bleibt dem guten Willen des Ministers wie der öffentlichen Meinung überlassen, aus ihnen die letzten Konsequenzen zu ziehen. Es benötigt deshalb die Interpellation, um eine durchschlagende Kraft zu besitzen, einer Beschlußfassung am Ende, die die Meinung des Hauses klar und deutlich resumiert und keinen Zweifel darüber entstehen läßt, was sein wirklicher Wille ist. Deshalb kann die motion f. adj. mit einem Beschlusse des Hauses enden, deshalb wird in Frankreich die Interpellation mit einem ordre du jour besiegelt. (Die Fälle, wo die Interpellationsdebatte ohne einen ordre du jour endet, gehören zu den seltensten, aber kommen vor,<sup>2)</sup> und deshalb ist es ganz unrichtig, zu behaupten, wie Hatschek es tut, daß die Interpellation mit einer Tagesordnung enden muß<sup>3)</sup>.) In Deutschland ist dagegen die Stellung eines Antrags bei der Besprechung der Interpellationen schlechtweg verboten,<sup>4)</sup> was sich wiederum historisch aus der Entwicklung der Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses unter dem Eindrücke der Interpellationenplage in den Nationalversammlungen des Jahres 1848 erklärt. Dagegen bleibt es „jedem Mitgliede überlassen, den Gegenstand in der Form eines selbständigen Antrages weiter zu verfolgen“. Daß diese Bestimmung der Geschäftsordnung ein leeres Wort ist, weiß jedermann, der das Leben des deutschen Reichstages nur etwas kennt. Der Weg der Privatinitiative ist namentlich da von Anfang der Session an für Monate versperrt, hauptsächlich durch die auf Agitation berechneten Anträge<sup>5)</sup> des Zentrums und der Sozialdemokraten, und ein halbes Jahr ist wohl die kürzeste Frist, nach der ein solcher Antrag zur Verhandlung käme.

So ist in dem deutschen Reichstage die Möglichkeit gegeben, ganze Redefluten auszugießen, ohne daß formell irgendwie feststände, was seine eigentliche Meinung und Wille sei. Ein solcher

<sup>1)</sup> Hatschek a. a. O.

<sup>2)</sup> Pierre S. 805 gibt solche Fälle an.

<sup>3)</sup> Hatschek S. 29.

<sup>4)</sup> § 33 GeschO.

<sup>5)</sup> vgl. den Artikel „Geschäftsordnungsschmerzen im Reichstage“ des Freiherrn v. Zedlitz und Neukirch im Tag v. 13. 12. 1908.

Zustand macht die Interpellation im deutschen Reichstage zu einer Waffe ohne Spitze, zu einem „Hornberger Schießen“, wie sich ein deutscher Parlamentarier ausgedrückt hat.<sup>1)</sup>

Ganz anders liegen die Sachen in Frankreich,<sup>2)</sup> wo man durch die ordres du jour aus der Interpellation die denkbar schärfste und durchschlagendste parlamentarische Waffe gemacht hat. Ein ordre du jour im technischen Sinne ist bekanntlich eine Resolution des Parlamentes, zur Tagesordnung überzugehen, wobei es in einer Erklärung zum eben in der Interpellationsdebatte besprochenen Gegenstand Stellung nimmt. Dabei gibt es drei Möglichkeiten:

1. Es wird der Übergang zur Tagesordnung ganz einfach beschlossen, d. h. das Haus enthält sich jeglicher Meinungsäußerung (ordre du jour pur et simple).

2. Es wird eine das Vorgehen der Regierung ausdrücklich billigende oder mißbilligende Erklärung hinzugefügt (ordre du jour motivé).

3. Die Regierung erklärt, mit einer der vorgeschlagenen motivierten oder einfachen Tagesordnungen einverstanden zu sein, und diese wird angenommen oder abgelehnt.

Solche Tagesordnungen kommen hauptsächlich vor als Abschluß einer Interpellation, sonst nur äußerst selten, und zwar wenn während der Beratung eines Gesetzes oder des Budgets, oder bei der Berichterstattung durch eine Enquêtekommission eine interpellationsähnliche Debatte entsteht.<sup>3)</sup> Die motivierten Tagesordnungen müssen schriftlich dem Präsidenten mitgeteilt werden, worauf sie zur Verlesung gelangen. Nach dem Reglement hat die einfache Tagesordnung die Priorität, was als ganz logisch erscheint, da sie eo ipso alle anderen beseitigt. Dagegen richtet sich die Reihenfolge bzw. die Priorität der motivierten Tagesordnungen entweder nach der Zeit der Einbringung oder, wenn dies verlangt wird, sie wird von der Kammer festgesetzt. Die ordres du jour können amendiert werden, was sehr üble Folgen nach sich zieht, da sich oft ganz kontradiktorische Bestandteile in der endgültigen Form ergeben oder die ordre nach der Amendierung einen ganz anderen Sinn erhält, als sie ursprünglich haben sollte. Dies hat dazu geführt, daß man in die ordres die Klausel „repoussant toute addition“ aufnimmt und damit die Amendierungsmöglichkeit beseitigt. Die ordres du jour motivés können nach der Zurückweisung der einfachen

<sup>1)</sup> s. den oben Nr. 1 angeführten Artikel im Tag.

<sup>2)</sup> vgl. Esmein in der Revue politique et parlementaire; Esmein S. 359 f.; Pierre S. 305 ff.; Hervieu a. a. O.

<sup>3)</sup> Pierre S. 307.

Tagesordnung zur Prüfung an die Bureaux geschickt werden, was im Senat<sup>1)</sup> auf die Forderung der Regierung hin geschehen muß, in der Chambre dagegen nur auf Beschluß derselben.<sup>2)</sup> Diese macht aber nur selten von dieser vernünftigen Befugnis Gebrauch und zieht es vor, die Tagesordnungen noch in der Hitze des Gefechtes zu votieren. Als Folge dieser Einrichtung ergibt sich die Tatsache, daß sich in der französischen Deputiertenkammer eine ganz besondere Kunst der Formulierung von Tagesordnungen entwickelt hat,<sup>3)</sup> die auf eine momentane psychologische Wirkung berechnet sind und durch welche die „Ministerstürzer“ Anhänger des Kabinetts zu fangen suchen, die bei der schwachen Parteidisziplin sich durch ihre Meinung in der einzelnen Frage zu einem Mißtrauensvotum hinreißen lassen. Das Votieren einer das Vorgehen der Regierung mißbilligenden oder Nichtannahme einer von ihr anerkannten Tagesordnung hat gewöhnlich den Rücktritt des Kabinetts bezw. in Spezialfragen des einzelnen Ministers (z. B. Rücktritt des Marineministers Thomson im Herbst vorigen Jahres) zur Folge.

Die Ausstattung der Interpellation in Frankreich mit einer so hohen Wirksamkeit führt nicht zu den besten Resultaten,<sup>4)</sup> und zwar angesichts der so großen Parteizersplitterung einerseits und der ungewöhnlichen Empfindlichkeit der französischen Minister andererseits. Die undisziplinierten Minoritäten verursachen durch die Einbringung einer Menge unnützer, aus rein persönlichen Motiven entstandener Interpellationen eine große Zeitvergeudung; jede aber von der Majorität ausgehende Interpellation bringt die Gefahr des Kabinettssturzes mit sich. Selten kann man mit Sicherheit das Resultat einer Interpellation voraussetzen, und es ist vorgekommen, daß die Deputierten erst nach der Votierung der Tagesordnung mit Verwunderung merkten, daß sie das Kabinett gestürzt haben. Zur Abhilfe hat man die ordres du jour interprétatifs<sup>5)</sup> eingeführt, die solche Mißverständnisse beseitigen sollen. Nichtsdestoweniger ist die französische Interpellation eine gefährliche, den größten Teil der Schuld an dem allzuoftten Kabinettswechsel tragende Institution geblieben.<sup>6)</sup>

Viel schwächer gestalten sich dagegen die analogen Institutionen Englands und des Deutschen Reiches; die englische

---

<sup>1)</sup> RS. Art. 83.

<sup>2)</sup> RCD. Art. 44.

<sup>3)</sup> Eine sehr interessante Zusammenstellung derartiger ordres du jour gibt Lowell, Governments and Parties Bd. 1 S. 120 Note 1.

<sup>4)</sup> So auch Dupriez Bd. 2 S. 442.

<sup>5)</sup> Pierre S. 810.

<sup>6)</sup> s. auch Lowell, Governments and Parties Bd. 1 S. 117 ff.

motion f. adj. ist durch die ihr auferlegten Beschränkungen vollständig lahmgelegt,<sup>1)</sup> hauptsächlich aber dadurch, daß es verboten ist, in ihr einen Gegenstand, der bereits zu einer motion angemeldet ist, vorzubringen. Es finden sich nämlich parlamentarische Witzbolde, welche „amuse themselves by thinking out any passible subject that could be of any interest to any human being“, melden dieselben zu einer motion an und blockieren auf diese Weise die Möglichkeit zu anderen Dringlichkeitsanträgen auf diesem Gebiete. Ebenso kann jedes Mitglied, das eine motion über einen bestimmten Gegenstand voraussieht und nicht wünscht, daß dieser diskutiert werde, sie durch eine derartige Antizipation vereiteln. Diese Möglichkeit wird von den Anhängern der Regierung, die den motions f. adj. aus Rücksicht auf Zeitvergeudung und die schiefe Lage, in die sie durch solche gestellt werden kann, und hauptsächlich der Beschlußfassung sehr abhold ist, dazu benutzt, Gegenstände, deren Besprechung der Regierung gefährlich sein könnte, aus der Welt zu schaffen.

Die Schwächen der Interpellation im deutschen Reichstage, die, wie oben ausgeführt, hauptsächlich in der Bestimmung des Verhandlungstages durch den Reichskanzler und der Unmöglichkeit einer Beschlußfassung am Ende bestehen, haben es nicht verhindern können, daß nichtsdestoweniger sie eine ziemlich große politische Bedeutung erlangte; sie besitzt eine gewisse Durchschlagskraft und Wirksamkeit, und zwar infolge der sehr loyalen Auffassung, die die deutschen Reichskanzler von ihrer Verantwortlichkeit haben,<sup>2)</sup> die sich selten weigern, dem Reichstage Rede zu stehen.<sup>3)</sup>

Wir haben bisher versucht, die wichtigsten Formen, in denen sich die parlamentarische Kontrolle in Deutschland, England und Frankreich bewegt, zu skizzieren. Wir können leider unmöglich an dieser Stelle unsere Betrachtungen durch eine Darstellung des tatsächlichen Wirkens und der Stellung, die die parlamentarische Kontrolle im Rahmen und im Zusammenhang mit dem gesamten Staatsleben jedes dieser drei Länder einnimmt, ergänzen.

Bevor wir aber von unserem Thema scheiden, drängen sich uns noch einige Worte über die juristische Zukunft der parla-

---

<sup>1)</sup> Low S. 367; Courtney S. 174; Lowell, Government of England Bd. 1 S. 336 ff.

<sup>2)</sup> Jellinek, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Frankf. Ztg. v. 1. 12. 1908.

<sup>3)</sup> s. auch eine Erklärung Bismarcks im verfassungsberatenden Reichstage, daß die Bundesregierung sich der Beantwortung von Interpellationen nicht entziehen wird (zitiert bei Rönne in Hirths Annalen 1871 S. 262).

mentarischen Kontrollmittel im Deutschen Reich auf. Ob, wann und wie der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine nähere Ausgestaltung zuteil wird, ist eine Frage, die nur die Zukunft beantworten kann. Daß aber derartige in der Richtung der Entwicklungslinie eines konstitutionellen Staates liegt, ist kaum zu leugnen.<sup>1)</sup>

Erfolgt der Ausbau des Prinzips durch eine gesetzliche Regelung, so müssen ihre Modifikationen in den bestehenden oder in Schaffung neuer parlamentarischer Mittel entsprechen. Es kann aber auch, und das ist das Wahrscheinlichste, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine organische Weiterentwicklung direkt durch Vorschriften der Geschäftsordnung erfahren. So müssen Veränderungen der Geschäftsordnung in beiden Fällen erfolgen. Daß diese Neubildungen sich möglichst eng an die bestehenden Formen anschließen und aus ihnen weiter entwickelt werden müssen, ist selbstverständlich, denn einem Parlament ganz neue Betätigungsformen aufzudrängen, heißt nur die Geschäftsordnung mit einigen inhaltslosen und lebensunfähigen Paragraphen zu belasten.

Nehmen wir an, daß der Reichstag die Möglichkeit erhält, den Reichskanzler zu entfernen oder bei seiner Entfernung mitzuwirken,<sup>2)</sup> so fehlen in der heutigen Geschäftsordnung Mittel, durch welche ein derartiger Beschluß gefaßt werden könnte; denn daß der Weg des gewöhnlichen Initiativantrages nicht zu benutzen ist, haben wir schon bei der Besprechung der Interpellation ausgeführt. Es müßte also eine neue Form geschaffen werden.

Vor allem müßte ein derartiges Mittel spontan erfolgen dürfen, und es müßte einen Dringlichkeitscharakter erhalten. Für die Schaffung dieses Mittels sind nun zwei Möglichkeiten vorhanden; man könnte entweder die Beschlußfassung am Ende einer Interpellation zulassen oder selbständige Dringlichkeitsanträge nach englischem Muster einführen. Was die Beschlußfassung am Ende der Interpellation anbetrifft, so ist der gewöhnliche Einwand gegen dieselbe die Behauptung, daß es als sehr gefährlich erscheint, eine so folgenschwere Dezision noch in der stürmischen elektrisierten Interpellationsluft entstehen zu lassen; man weist

---

<sup>1)</sup> Der Rücktritt des Reichskanzlers Fürsten Bülow erscheint uns als ein wichtiger Präzedenzfall in der Richtung. Denn obwohl derartige Einzelfälle nicht generalisiert werden dürfen, so ist die Tatsache nicht aus der Welt zu schaffen, daß ein Reichskanzler sein Verbleiben im Amte von einem Beschluß der Majorität des Reichstages abhängig gemacht hat.

<sup>2)</sup> Jellinek, Ein Gesetzentwurf betr. die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers usw. (Heidelberg 1909).



dabei gewöhnlich auf das Beispiel Frankreichs hin und übersieht dabei, daß die Gefahren dort in der ganzen Stellung des Parlamentes und der Verteilung der Machtverhältnisse zwischen Legislative und Exekutive liegen, und daß die Ausgestaltung der Interpellation nur eine Folge dieser tieferen Ursache ist. Wenn man aber erwägt, daß sowohl der Dringlichkeitsantrag wie auch jede Resolution debattiert werden muß, und daß dabei die Leidenschaften ebenso hervortreten können, welchen aber durch das Erfordernis einer qualifizierten Majorität und durch andere Mittel, wie die Verweisung eines derartigen Antrages an eine Kommission, entgegengearbeitet werden kann, so schwinden, glauben wir, bei der verhältnismäßigen Leidenschaftslosigkeit der Reichstagsdebatte und angesichts der großen Parteizersplitterung die meisten Bedenken gegen diese Form.

Das einzige, was mehr für einen Dringlichkeitsantrag spricht, ist die Erwägung, daß ein Beschluß des Reichstages auf Entfernung des Reichskanzlers selbständig und für sich gefaßt werden sollte und sich nicht als ein Anhängsel einer Interpellation darstellen darf. Übrigens könnte man einem derartigen Dringlichkeitsantrag den Anschluß an Interpellationen ermöglichen, wobei sowohl der Stimmungszusammenhang als auch die Selbständigkeit des Beschlusses gewahrt bliebe. Der Dringlichkeitsantrag hat noch das für sich, daß man die Bestimmungen über denselben in die Geschäftsordnung ohne große Veränderungen einfügen könnte, während man bei der Einführung von Beschlüssen am Ende der Interpellationsdebatte die ganze Interpellation in allen Stücken umgestalten und vor allem alle ihre Schwächen beseitigen müßte, was ansich vielleicht wünschenswert wäre, aber eine vollständige Unterbrechung der Kontinuität der Interpellationspraxis mit sich bringen müßte. Was Hatschek<sup>1)</sup> gegen den Dringlichkeitsantrag vorbringt, indem er behauptet, dieser wäre eine Ausartung der parlamentarischen Form, entbehrt jeglicher Berechtigung, da gerade der Dringlichkeitsantrag das direkte Mittel ist, dagegen die Beschlußfassung am Ende der Interpellation ihr Ziel erst auf Umwegen erreicht.

Einen derartigen Dringlichkeitsantrag denken wir uns etwa so, daß er am Anfang der Sitzung eingebracht werden müßte und erst am Ende derselben bzw. in der nächsten Sitzung zur Beratung käme; dadurch wäre der Regierung die Möglichkeit einer Vorbereitung gegeben und die Gefahr einer Überstürzung beseitigt. Es müßte die schriftliche Formulierung und eine bestimmte Anzahl von Unterschriften, etwa 30, verlangt werden;

---

<sup>1)</sup> Interpellationsrecht S. 164.

um eine etwaige Obstruktionsmöglichkeit zu beseitigen, dürfte ein Gegenantrag von einer kleineren Anzahl von Mitgliedern, etwa 15, auf Abstimmung über die Zulassung des gestellten Antrages eingereicht werden. Inhaltlich könnte sich der Dringlichkeitsantrag entweder auf Eröffnung einer Debatte über einen bestimmten Gegenstand beziehen, ohne Vorwegnahme des Endbeschlusses der Kammer, zu welchem die Anträge erst im Laufe der Debatte gestellt werden könnten, oder aber einen direkten Antrag auf Entfernung des Reichskanzlers enthalten. Im ersten Falle könnte eine Resolution mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgen, die Entfernung des Reichskanzlers dagegen nur mit einer qualifizierten Majorität. Es könnte dabei bestimmt werden, daß die Resolutionsentwürfe vor der Beschlußfassung an eine Kommission verwiesen werden müßten, oder nur eine fakultative Überweisung durch Abstimmung statuiert werden.

So würde eine derartige Einrichtung dem Reichstage ein Mittel geben, jederzeit seinen Willen und seine Meinung der Regierung und der Öffentlichkeit gegenüber zu formulieren, und andererseits die letzte Sanktion der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in eine parlamentarische Form gegossen.

Die Frage, ob auch andere neue Kontrollmittel im deutschen Reichstage, etwa die parlamentarische Untersuchung oder die einfache Frage, eingeführt werden sollten, glauben wir verneinen zu dürfen, und zwar betreffs der Enquête angesichts dessen, daß dieselbe zu einem Mittel der direkten Hineinmischung in die Handlungen der Regierung sehr leicht ausarten kann, andererseits die Sammlung und Durcharbeitung von Materialien zu legislatorischen Zwecken von außerparlamentarischen Kommissionen viel besser und gründlicher besorgt wird; betreffs der einfachen Frage aber, weil in der Interpellation schon ein genügendes Fragmittel als gegeben erscheint und außerdem dem einfachen Informationsbedürfnisse soundso viele außerparlamentarische Wege zur Verfügung stehen.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Obwohl grundsätzlich nichts gegen einfache Fragen einzuwenden ist. Die durch die Sozialdemokratie, die Nationalliberalen, die Freisinnigen und das Zentrum bei den Etatberatungen im Februar 1910 gestellten Abänderungsanträge fordern einstimmig die Einführung von einfachen Fragen und der Beschlußfassung am Ende der Interpellationsdebatte.



## Lebenslauf.

Ich, Lucjan Bekerman, wurde am 13. August 1886 in Firlej bei Radom (Russisch-Polen) geboren. Die elementare wie auch einen Teil der mittleren Vorbildung habe ich im Elternhause genossen. Im Herbst des Jahres 1901 fing ich an, das klassische Gymnasium in Radom zu besuchen, wo ich bis zum Februar 1904 verblieb. Am Anfang des Wintersemesters 1904/05 ließ ich mich an der Handelshochschule in Leipzig immatrikulieren; ich verließ dieselbe im Winter 1906. Im Sommersemester 1906 wurde ich an der Universität Zürich auf Grund einer besonderen Aufnahmeprüfung inskribiert. Das Sommersemester 1907 verbrachte ich an der Universität Krakau, wo ich auch im Herbst meine Maturitätsprüfung ablegte. Anfangs des Wintersemesters 1907/08 bezog ich die Universität Heidelberg, wo ich auch am 23. Juni 1910 die juristische Doktorprüfung bestand.

---

# Lebenslauf

Ich, Jakob Lehmann, wurde am 12. August 1897 in [unleserlich]  
[unleserlich] geboren. Ich erzügte mich  
[unleserlich] meine [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] im [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]  
[unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich] [unleserlich]

CONS  
L  
F  
L