# Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus.

## Die Geschäftsordnung des House of Commons

in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt.

Von

**Dr. Josef Redlich.**

Motto: Lex et Consuetudo Parliamenti: ab omnibus quaerenda, a multis ignorata, a paucis cognita.
(Coke, Inst. IV., 14.)

Without discipline, public spirit stands as poor a chance in a numerous assembly, as valour in the field.
(Bentham, Essay on political Tactics.)


Leipzig,
Verlag von Duncker & Humblot.
1905.

# Recht und Technik

des

# Englischen Parlamentarismus.

---

# Recht und Technik

des

# Englischen Parlamentarismus.

---

## Die Geschäftsordnung des House of Commons

in

ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt.

Von

**Dr. Josef Redlich.**

Motto: Lex et Consuetudo Parliamenti: ab omnibus quaerenda, a multis ignorata, a paucis cognita.
(Coke, Inst. IV., 14.)
Without discipline, public spirit stands as poor a chance in a numerous assembly, as valour in the field.
(Bentham, Essay on political Tactics.)


**Leipzig,**

Verlag von Duncker & Humblot.

1905.

**Sir Courtenay Ilbert,** K. C. S. J.

Clerk of the House of Commons

in herzlicher Verehrung und Dankbarkeit

gewidmet.

# Vorrede.

Wenn ich mich anschicke, diesem Buche ein Wort des Geleites auf den Weg mitzugeben, so bedarf es, denke ich, wohl keiner eingehenden Erörterung der grofsen Bedeutung des Gegenstandes, mit dem dieses Buch sich beschäftigt. Der müfste wahrlich fern von der staatlichen Entwicklung unserer Zeit leben, der nicht längst erkannt hätte, dafs der Parlamentarismus wieder — und heute mehr denn je — das grofse Problem in der Wissenschaft vom Staatsrecht, in der Theorie und Praxis der Politik geworden ist. Und auch darüber kann kein Zweifel bestehen, dafs die Eigenschaft des Parlamentes, als Organ regelmäfsiger staatlicher Arbeit zu fungieren, für unsere Zeit den Kern dieses Problemes ausmacht. Hingegen scheinen mir einige Worte über die innere Entstehungsgeschichte dieses Werkes hier nicht ganz unberechtigt zu sein.

Die Stellung sowohl der Wissenschaft wie der praktischen Politik zur Frage des Parlamentarismus hat im Laufe der Zeit eine wesentliche Änderung erfahren. Wenn in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor allem die Grundprinzipien der Repräsentativverfassung in Frage gestanden haben, wenn sich damals der Parlamentarismus sein Dasein und sein Existenzrecht gegen den absoluten Staat und dessen Kräfte theoretisch und praktisch erkämpfen mufste, so ist dieser Kampf längst auch in den Grofsstaaten Mitteleuropas zu Ende gekommen. Aber damit war nur die erste, gewissermafsen die heroische Epoche des continentalen Parlamentarismus zu Ende. Neue Phänomene traten im politischen Leben der modernen Staaten hervor, die alsbald als schwere Gebrechen des parlamentarischen Prinzips beklagt wurden, obgleich sie sich oft genug bei näherer Prüfung als Folgen mangelhafter parlamentarischer Institutionen, des Scheinparlamentarismus, oder als unvermeidliche Folge

davon herausstellten, dafs es an den ethischen, psychischen, kulturellen Voraussetzungen für die Verwirklichung des Prinzips repräsentativer Selbstregierung in einem Volke gebrach. So folgte der Hochflut des parlamentarischen Gedankens in der Mitte des verflossenen Jahrhunderts in dessen letzten Dezennien die unvermeidliche Ebbe. Aber, merkwürdig genug, nicht von den historischen Gegnern der Selbstregierung, sondern vielmehr aus der Mitte der grofsen Volksparteien heraus wurde eigentlich erst der Glaube an den Parlamentarismus in den Wurzeln erschüttert: in dem „Antiparlamentarismus" der nationalistischen Parteien, der Arbeiterparteien, der Sozialdemokratie, fand die Negation des parlamentarischen Gedankens ihren bedeutendsten Ausdruck. Und gerade aus der Mitte der Parlamente erwuchs diesen der schlimmste Feind. Hier war es die planmäfsige, bewufste Obstruction, die systematische, oft gewaltsame Verneinung des Parlamentarismus durch Volksvertreter im Parlamente selbst, die in den verschiedensten Staaten der Reihe nach die Arbeitsfähigkeit der Volksvertretungen aufhob und damit die Existenzberechtigung des Parlamentarismus selbst von neuem ernstlich in Frage stellte. Jetzt trat das Problem der Geschäftsordnung naturgemäfs in den Vordergrund des Interesses; bis dahin von Theorie und Praxis gleichmäfsig vernachlässigt, begann man nunmehr — zumal in Ländern mit geringer parlamentarischer Tradition — die Bedeutung der Geschäftsordnung sogar zu überschätzen. Nicht wenige vermeinten, schwere constitutionelle Gebrechen der Verfassung einzig und allein durch klug ausgedachte Änderung der parlamentarischen Technik heilen zu können.

Es ist kein Zufall, dafs die Bekämpfung des Parlamentarismus durch Obstruction zuerst in England hervorgetreten ist, in dem Mutterlande des ganzen Gedankensystems der repräsentativen Regierung. Es ist nicht minder bezeichnend, dafs diese Krankheit dort auch zuerst ihre rasch wirksamen Gegenmittel gefunden hat. Aber in England hat man es bei der Niederwerfung der Obstruction nicht einfach bewenden lassen. Längst war man dort im klaren darüber, dafs die historisch entwickelte Technik und das „gute alte Recht" des Parlamentes gründlich umgestaltet werden müssen, sollte nicht dieses selbst in Gefahr geraten, arbeitsunfähig zu werden. Das System der

vollendeten parlamentarischen Regierung, auf ein demokratisches Wahlrecht aufgebaut, verlangte gebieterisch nach einer Anpassung des Parlamentsverfahrens an die lebendige Verfassung eines Grofsstaates. Dieser sehr merkwürdige, an Bedeutung über den Zweck blofser Bekämpfung der Obstruction weit hinausgreifende politische und rechtliche Reformprozefs, wie er sich seit 1832 vollzogen hat, ist auf dem Festlande so gut wie unbeachtet geblieben.

Der Wunsch, den Verlauf dieser Reform klarzustellen, ist nun der eigentliche Urheber dieses Buches geworden. In der Ausführung des Planes bin ich allerdings über die zunächst vorgesetzten Grenzen weit hinausgegangen; zu der ursprünglich geplanten historisch-politischen Studie ist eine vollständige und umfassende Darstellung des geltenden Rechtes der Geschäftsordnung und des praktischen Verfahrens im Hause der Gemeinen hinzugetreten. Die Notwendigkeit dieser Erweiterung der Aufgabe konnte ich nach gründlicher Prüfung der Dinge nicht bezweifeln. Von vorneherein war mir bekannt, dafs die englische Literatur über die Gechichte des Parlamentsverfahrens so gut wie nichts enthalte. Dafs aber auch das Verständnis der geltenden Rechtsordnung und des modernen Verfahrens im House of Commons durchaus an historische Durchdringung des Stoffes geknüpft ist, davon legt am besten die Tatsache Zeugnis ab, dafs das weitberühmte Werk Mays trotz mehrfacher Übersetzung die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Problem des Parlamentarismus auf dem Continente nur wenig gefördert hat. Mays Buch, dessen aufserordentliche Gründlichkeit, Sorgfalt und Genauigkeit wahrhaft beispielgebend sind, ist auch heute, da es selbst in seiner jüngsten Gestalt (1893) schon in manchen Stücken veraltet erscheint, noch immer von unschätzbarem Werte; aber es ist durch alle seine Umarbeitungen hindurch das geblieben, was es von Anfang an war: nämlich ein Hilfsmittel für die englische Parlamentspraxis. Theoretische und entwicklungsgeschichtliche Betrachtung der Geschäftsordnung als eines eigenartigen politischen und staatsrechtlichen Problems lag May völlig fern.

Mir hingegen schwebte von Anfang an ein anderes Ziel vor. Mir galt es, das englische Parlamentsverfahren in Recht und Technik als besonderen Ausdruck der historisch und

national bedingten Eigenart des englischen Parlamentarismus auf seinen verschiedenen Entwicklungstufen sowie im Zusammenhang der Verfassungsentwicklung überhaupt zu erfassen. Zu dem Bestreben nach solcher Erkenntnis hatten eingehende Studien meinen ursprünglichen Plan erweitert.

Die Schwierigkeit, den kaum übersehbaren, seiner Natur nach sehr spröden Stoff von dem damit gegebenen Gesichtspunkte aus befriedigend zu gestalten, war von vorneherein nicht zu verkennen. Ich hoffe, dafs der gefundenen Lösung die Zustimmung dennoch nicht ganz versagt werden wird. Im übrigen brauche ich, was die Anordnung des Stoffes sowie die Quellen betrifft, nur auf die Einleitung und den ersten Abschnitt des zweiten Buches zu verweisen. Ich darf aber an dieser Stelle wohl bemerken, dafs die in dem ersten Buche enthaltene übersichtliche Geschichte der Entwicklung des englischen Parlamentsverfahrens den ersten Versuch einer solchen quellenmäfsigen Darstellung sowohl in der deutschen wie in der englischen Literatur bedeutet. Zum erstenmale ist auch hier neben den Parlamentsdebatten selbst von einer der wichtigsten Erkenntnisquellen des modernen englischen Parlamentarismus erschöpfender Gebrauch gemacht worden: von dem reichen Inhalt der langen Reihe von Reports und Verhörprotokollen der vielen, im 19. Jahrhundert eingesetzten Ausschüsse, die sich mit der Frage der Reform der Geschäftsordnung zu befassen hatten.

Ich habe eingangs von der allgemeinen Erscheinung des sich steigernden Mifstrauens gegen den Parlamentarismus gesprochen. Man darf wohl sagen: nirgends ist diese Strömung stärker hervorgetreten als im Bereiche der deutschen Anschauung vom Staate, ein Bereich, der weiter ausgedehnt erscheint als die Grenzen des heutigen Deutschen Reiches.

Dies hängt zweifellos vor allem mit grofsen historischen Tatsachen zusammen: nirgends hat der Parlamentarismus bisher so schwer Wurzel gefafst, nirgends hat sich auch sein Geist so wenig in die volksmäfsige Anschauung vom Staate eingelebt wie auf diesem Boden. Eine Folge davon scheint mir zu sein, dafs kein einziges von den Teilgebieten der Wissenschaft vom modernen Staate so wenig und mit so geringem Erfolge von der deutschen Staatslehre bebaut worden

ist als das des Parlamentarismus. Von den in der neueren Literatur niedergelegten Theorien über den Parlamentarismus soll hier gar nicht gesprochen werden, so lehrreich es wäre, einmal darüber rückhaltlos zu sprechen. Aber davon ganz abgesehen: wie wenig ist zum Beispiel von unserer Wissenschaft für die historische Erforschung speziell des deutschen Parlamentarismus bisher getan worden, wie sehr fehlt es an einer Geschichte der politischen Parteien der deutschen Nation und ihrer Einwirkung auf die Entwicklung der Repräsentativverfassung!

Eine Untersuchung der Gründe dieser Erscheinung würde allzuweit führen. Ich habe mit ihrer Anführung nur darauf hinweisen wollen, dafs hier der deutschen Staatslehre eine der bedeutendsten noch ungelösten Aufgaben, die Erfüllung eines wahrhaft staatlichen Bedürfnisses obliegt. Diese Aufgabe ist allerdings eine aufserordentlich umfassende. Soll einmal das Wesen der Repräsentativverfassung als des Ausdruckes der Volkssouveränität wirklich bis in seine Tiefen und in seinem ganzen Umfang erfafst werden, so bedeutet dies eine Entwicklung erfassen, die längst alle Kulturvölker in ihren Bereich gezogen hat. Die historisch-politische und rechtliche Durchdringung dieser Entwicklung in den einzelnen Staaten ist da die unentbehrliche Voraussetzung für allgemeine theoretische Erkenntnis.

Als einen Beitrag zur Lösung dieser grofsen Aufgabe möchte ich dieses Buch betrachtet wissen; als einen Versuch, die Eigenart des Parlamentarismus zunächst in seinem Mutterlande historisch-politisch und rechtlich gerade vom Standpunkte des Verfahrens aus zu erfassen. Wenn auch dieser Standpunkt gewifs manche für den Parlamentarismus charakteristische Erscheinungen zu übergehen oder nur flüchtig zu berühren zwingt, so bietet er hinwiederum den unschätzbaren Vorteil, dafs durch den Rechtscharakter der hier in Betracht kommenden Formen und Grundsätze eine feste Grundlage gegeben ist.

Wenn ich nun am Schlusse dieser langen und mühevollen Arbeit angelangt, nochmals zurückblicke, so gedenke ich mit besonderer Dankbarkeit der vielen lehr- und genufsreichen Tage, die ich seit einer Reihe von Jahren in immer wieder erneuerten Besuchen des Landes auf englischem Boden ver-

bracht habe. Ich erinnere mich dankbar der vielen im Rechtsleben, in der Politik und Publizistik Englands wirkenden Männer, mit denen mich Freundschaft verbindet oder zu denen mir Freunde den Weg eröffnet haben; ihnen Allen verdanke ich seit Jahren Anregungen und eine Einsicht in die Dinge, wie sie das Studium des toten Buchstabens niemals gewähren kann. Ihnen Allen sei hier, ohne dafs ich einzelne Namen nenne, nochmals der Dank ausgesprochen.

Zur ganz besonderen Freude und Genugtuung gereicht es mir, dafs ich dieses Buch dem derzeitigen Träger jenes hohen Amtes habe widmen dürfen, das in den letzten beiden Jahrhunderten von John Hatsell und Thomas Erskine May zu so grofsem Ruhme verwaltet worden ist. Durfte ich doch damit dem Gefühl der Verehrung Ausdruck verleihen, das mich mit dem hervorragenden Manne verbindet, aus dessen Werken ich reiche Belehrung geschöpft habe, dessen gütige Freundschaft mir vielfach förderlich gewesen ist.

Schliefslich mufs ich noch ein Wort herzlichsten Dankes aussprechen, das an meinen lieben Freund Francis W. Hirst gerichtet ist. Ich bin ihm vor allem dafür aufserordentlich verpflichtet, dafs er einen grofsen Teil der Correcturen zu lesen die Mühe nicht gescheut hat; indem er, wie seit Jahren, auch diesmal durch Meinungsaustausch und Rat freundschaftlichsten Anteil an dem Zustandekommen des Werkes nahm, hat er mir neue Dankesschuld zur alten aufgehäuft.

Wien, am ersten Mai 1905.

**Josef Redlich.**

# Inhaltsverzeichnis.

## Zweites Buch.

### Erster Abschnitt. Die Quellen und Literatur des englischen Parlamentsverfahrens.



### Zweiter Abschnitt. Die äufsere Einrichtung und Beurkundung der Tätigkeit des Unterhauses.



### Dritter Abschnitt. Das Unterhaus und seine Sitzungen.

**Vierter Abschnitt. Die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.**



**Fünfter Abschnitt. Die politische und soziale Structur des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.**



**Sechster Abschnitt. Die Organe des Hauses.**

**Elfter Abschnitt. Das Budgetverfahren.**



**Zwölfter Abschnitt. Das Private Bill-Verfahren.**



**Schluſs-Abschnitt.**



## Anhang.

# Nachträge und Berichtigungen.

Seite 150, Anmerkung 1 soll es richtig heifsen: „Legislative Methods".

„ 223, Zeile 17 und 37 soll es richtig heifsen: „Kemp" statt Kempe.

„ 246, Zeile 14 soll es richtig heifsen: „Unterhauses".

„ 262. Es soll hier ausdrücklich bemerkt werden, dafs die Literaturübersicht nicht den Anspruch auf lückenlose Vollständigkeit erhebt; so sind z. B. nicht wenige der populären Parlamentsliteratur angehörige Schriften mit Absicht nicht aufgezählt worden.

„ 271, Zeile 4 von unten soll es richtig heifsen: exemplified".

„ 275. In betreff der Querbänke im Verhandlungssaale des Hauses sind zwei Kategorien zu unterscheiden: Erstens die „Seats under the Gallery" aufserhalb der Barre, und zweitens die „Cross Benches" innerhalb der letzteren. Diese sind für Abgeordnete reserviert, die aber von dort aus das Wort nicht ergreifen können. Die ersteren dienen in dem auf der Regierungsseite liegenden Teile als Sitze für Permanent Officials (Staatsbeamte). Diese Sitze sind aber nicht „within the House" und müssen bei Divisions geräumt werden. Der landläufige Ausdruck ist „to sit under the Gallery".

„ 284, Anmerkung 1. In betreff der Publication der Parliamentary Debates sind noch die Reports der Committees von 1888 und 1893 nachzutragen.

„ 287, Zeile 3. Diese Schwierigkeiten liefsen sich durch Ausdehnung des Gesetzes 44 u. 45 Vict. c. 60, das den „fair Report" von Reden in Versammlungen schützt, auf Parlamentsreden beseitigen. Vgl. May, Parl. Pract. p. 72.

„ 300, Zeile 3 und Zeile 15 ist statt „Clerk of the House" „Speaker" zu setzen.

„ 307, Zeile 6. Der Mutiny Act heifst jetzt Army (Annual) Act.

„ 316, Anmerkung 1, Zeile 1. Der Abdruck der Thronrede im Anhang ist unterblieben.

„ 344, Anmerkung 1 soll es richtig heifsen: „Essay on Political Tactics".

Seite 356, vorletzte Zeile: Auch die anderen Scheinämter werden noch immer dann verliehen, wenn in einer Session mehrere Mandatsniederlegungen erfolgen.

„ 423, Zeile 4 soll es richtig heifsen: Sir John Eliot.

„ 527, Zeile 19 soll es richtig heifsen: „by the Kings Most Excellent Majesty".

„ 536 ist zur Literatur über die Geschichte des Majoritätsprinzipes nachzutragen die Abhandlung von G. Jellinek: Das Recht der Minoritäten; Wien 1898.

„ 621, Zeile 1. Die Behauptung ist nicht mehr ganz richtig. Am 5. März 1901 liefs Speaker Gully die widerspenstigen irischen Abgeordneten, die bei einer Division den Saal nicht verlassen wollten, durch Polizei entfernen: ein Vorgehen, das im Hause übrigens scharf kritisiert wurde.

---

# Einleitung.

Beim Anbruch des 19. Jahrhunderts blickte das gerade damals durch die Union mit Irland erweiterte englische Parlament auf ein halbes Jahrtausend seiner Geschichte zurück. Seit dem denkwürdigen ersten Vollparlamente Edwards I. vom Jahre 1295 hat sich das englische Parlament, inmitten einer feudalen Gesellschaftsordnung entstanden, durch unablässige Fortbildung seiner Rechte und Befugnisse zum politischen Souverän eines Grofsstaates aufgeschwungen, der zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der endgültigen Umgestaltung und Consolidierung zu einem Weltreiche begriffen war. Es gibt, sieht man von dem Wachstum und der Bildung des römischen Weltreiches ab, keine politische Erscheinung von solcher Gröfse, wie die des englischen Reiches. Und ebenso ist, so verschieden auch das römische und das englische Weltreich in ihrem ganzen Wesen sind, nur die jahrhundertelange Entwicklung des römischen Imperiums und seines Staatsrechtes vergleichbar mit der weit über ein halbes Jahrtausend sich erstreckenden Ausgestaltung des englischen Staats- und Parlamentsrechtes, das, von den frühesten Anfängen absolut feudaler Herrschaft aufstrebend, sich zu jenem einzig merkwürdigen politischen Organismus entwickelt hat, in dem alle Kraft und Gröfse der Nation, ihre besondere Begabung zur Selbstregierung und ihre Befähigung zur Herrschaft dauernd ihren Ausdruck gefunden haben. Versucht man nun etwa für den Anfang des 19. Jahrhunderts die englische Staats- und Parlamentsverfassung systematisch zu erfassen, so werden alsbald die aufserordentlichen Schwierigkeiten klar, die sich daraus ergeben, dafs diese Verfassung das Produkt der tausendjährigen Geschichte eines Volkes ist, dessen staatlicher Grundcharakter die eigentümliche Mischung zähesten formalen Conservativismus mit un-

widerstehlichem Trieb nach unablässiger Fortbildung des Wesens seiner Institutionen vorstellt. In dieser Verfassung liegt das Resultat der tausendjährigen Geschichte des angelsächsisch-normannischen Staatswesens vor: nicht eine von irgend einem mächtigen Willen ersonnene Staatsordnung, sondern das Produkt zahlloser sukzessive in der Nation wirksam gewordener Kräfte und Vorstellungen, zahlloser Notwendigkeiten und Zufälligkeiten des geschichtlichen Lebens. Kein einzelnes Gesetz und auch nicht eine Reihe von Gesetzen oder ein Codex enthalten dieses Staatsrecht als geschlossenes Ganze, obgleich bis zum heutigen Tage geltende Verfassungsgesetze bis auf Jahrhunderte zurückreichen und immer wieder neues gesetztes Verfassungrecht seit ältesten Zeiten die Verfassung normiert und abändert. Denn neben diesen geschriebenen Verfassungsbestimmungen bildet das bis in die letzten Tiefen der nationalen Geschichte zurückreichende Gewohnheitsrecht die originäre, unerschöpfliche und unverwüstliche Rechtsquelle des englischen Staatsrechtes. Wie im Zivil- und Strafrecht Englands gesetztes und geschriebenes Recht als Statute Law und Common Law organisch miteinander verbunden sind, so stellen im Staatsrecht Law and Custom of the Constitution die beiden grofsen Arme vor, die vereinigt die gesamte staatliche Ordnung umschliefsen. Ein äufserst complexes Gebilde von Institutionen und Grundsätzen, entbehrt die englische Verfassung begrifflich zu fassender Systematik. Und dennoch erschliefst sich dem mit geschichtlichem Sinne und politischem Verständnis erfüllten Forscher der innere Zusammenhang dieser äufserlich so widerspruchsvollen Verfassung vollständig. Aber auch nur diesem. Nur wer die englische Verfassung geschichtlich-politisch erkennt, vermag Wert und Bedeutung jedes einzelnen ihrer Institute und Prinzipien richtig abzuschätzen und ihnen den gebührenden Platz im lebendigen Staatsleben Englands anzuweisen. Nur auf solche Weise kann das geltende englische Staatsrecht erfafst, können seine positiven Rechtsgrundsätze formuliert, kann daraus endlich auch ein theoretisches Ergebnis für die allgemeine Staatslehre gewonnen werden.

Diese Erkenntnis bildet nun den festen Ausgangspunkt, von dem allein die hier gesetzte Aufgabe richtig erfafst werden kann. Der verhältnismäfsig kleine Ausschnitt aus dem engli-

schen Staatsrechte, der den Gegenstand dieses Buches bildet, die Geschäftsordnung des Unterhauses, ist ein lebendiges, organisch gebildetes Stück der englischen Verfassung: und so zeigt diese Institution als ein Teil genau die Structur des Ganzen, dem sie angehört. Deshalb unterliegt auch ihre Darstellung denselben aufserordentlichen Schwierigkeiten, wie jene des ganzen englischen Staats- und Parlamentsrechtes. Auch die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses, wie sie das 19. Jahrhundert von der Vergangenheit übernommen hat, ist ein durch fünf Jahrhunderte Gewordenes: rechtsgeschichtlich betrachtet ist sie reines Gewohnheitsrecht. Nicht in systematischen Satzungen, noch weniger in einem Codex des Parlamentsverfahrens tritt dieses Recht hervor: sondern es existiert in der lebendigen Tradition, in den concreten Präzedenzfällen, die in erster Linie durch die Journale des Hauses beurkundet werden, endlich in bestimmten Beschlüssen des Hauses, die aber zum gröfsten Teile declaratorische, nicht constitutive Akte sind. Durch lange Zeiträume in einer oft im einzelnen gar nicht festzustellenden Weise entstanden, erscheinen die Formen und Vorschriften der Geschäftsordnung des Unterhauses in dem Augenblicke, von welchem an die Journale des Hauses fast lückenlos und Berichte über die Debatten zahlreich erhalten sind — also um die Mitte des 16. Jahrhunderts — so fest und vollständig ausgestaltet, dafs nach ihrer Vollendung Generationen parlamentarischer Arbeit einander folgen, ohne viel Wesentliches an der überlieferten Technik parlamentarischer Arbeit zu ändern. Nach der Revolution beginnt mit dem immer mehr sich ausgestaltenden parlamentarischen Leben der Nation und dem Wachstum der politischen Macht des Unterhauses die Handhabung dieser Geschäftsordnung als eines Werkzeuges der Herrschaft des Parlamentes; dazu ist aber nur die immer reichere und konsequente Ausgestaltung des bestehenden Rechtes durch die Praxis notwendig, keineswegs irgend eine nennenswerte Neuerung. Die Zeit der oligarchischen Parlamentsregierung ist nicht nur im allgemeinen, sondern auch vom Standpunkte des Parlamentsverfahrens die Zeit des strengen formellen Conservativismus, was aber nicht hindert, dafs die Handhabung der Geschäftsordnung sich vollständig dem neuen politischen Inhalte anpafst, der sich nunmehr innerhalb der alten Formen

und Einrichtungen des englischen Staatsrechtes zu entwickeln beginnt.

Während dieser ganzen, bis ins 19. Jahrhundert hinaufführenden Epoche ist die Geschäftsordnung Gewohnheitsrecht und nichts anderes. Nie ist die historische Geschäftsordnung des Hauses der Gemeinen als Ganzes sowie in ihren Teilen von abstracten juristischen Spekulationen oder politischen Doctrinen beeinflufst worden. Als Ergebnis praktischer Bedürfnisse, als Ausdruck tatsächlicher Gestaltung der politischen Macht und historisch gewordener staatsrechtlicher Verhältnisse ist sie entstanden, gewachsen und vorsichtig, oft unmerklich, in ihrem Wesen gewandelt worden. So ist es ein durch den Gebrauch erst recht nutzbar gewordenes, allerdings in manchen Teilen auch schon abgenütztes und veraltetes Erbstück, durch der Väter und Vorahnen Weisheit gewonnen, was das englische Unterhaus an der Wende des 18. und 19. Jahrhunderts seine Geschäftsordnung nennt.

Dieser Zeitpunkt bedeutet nun in England die Schwelle der grofsen Reformepoche. War durch die vorhergehenden anderthalb Jahrhunderte das Beharrungsvermögen der Nation auf dem ganzen Gebiete der Rechts- und Staatsordnung mit allem Nachdrucke hervorgetreten, bis zuletzt der gröfste der englischen Denker über den Staat — Edmund Burke — dieses zähe Beharren zur Höhe einer Philosophie des Staates erhoben hatte, so begann nun unter dem Drucke der gewaltigen sozialen und wirtschaftlichen Änderungen, die um die Wende des 19. Jahrhunderts zur Reife gelangt waren, eine nicht minder bedeutungsvolle Epoche, in der das Erneuerungsvermögen der englischen Nation ihren conservativen Grundzug auf allen Gebieten des staatlichen und sozialen Lebens zurückdrängte. Es bedarf nur eines Wortes, um anzuzeigen, was dieser Reform Ziel und unwiderstehliche Kraft gegeben hat: der Gedanke der Demokratie ist es gewesen, der den uralten englischen Rechtsstaat im 19. Jahrhundert in allen Gliedern gemodelt hat. Ein Überblick über das kaum übersehbare Feld dieser Reform wird nun inbetreff der Verfassung im engeren Sinne, nämlich der Organisation der Staatsgewalt, eine merkwürdige Erscheinung wahrnehmen lassen. So tiefgreifend auch die Reform gewesen ist, die die Zusammensetzung des Parlaments,

das Wahlrecht betraf, so ist doch dem System der parlamentarischen Regierung, wie es das 18. Jahrhundert geschaffen hat, während dieser ganzen Reformepoche kein neuer prinzipieller Gedanke eingefügt worden; vielmehr ist sowohl die legalformelle wie die politische Gestaltung des Verhältnisses von Krone, Regierung und Parlament bis zur Gegenwart nicht weiter wesentlich geändert worden. Die grofsen Staatsorgane sind heute dieselben wie vor zweihundert Jahren.

Das Cabinet, tatsächlich ein aus der Mehrheitspartei beider Häuser des Parlamentes gebildeter Executivausschufs, zugleich aber formellrechtlich ein Ausschufs des Privy Council des Königs, bildet heute geradeso wie zur Zeit Georgs I. oder Georgs II. in seiner factischen Vereinigung aller formalen Rechte und Prärogative der Krone mit der durch die Vertrauensstellung gegebenen Lenkung des Parlaments den Inbegriff und den Brennpunkt der gesamten staatlichen Macht. Dennoch hat sich auch das staatsrechtliche und politische Gefüge des Cabinet seit zwei Jahrhunderten innerlich wesentlich geändert. Nur in einer, allerdings entscheidenden Richtung haben wir hier diese Wandlung eingehend zu betrachten: nämlich in Hinsicht der Stellung, welche die Regierung, das Cabinet, nach dem Parlamentsrechte im Unterhause einnimmt. Das Cabinet ist in der Gegenwart dem positiven englischen Rechte ebenso unbekannt[1], wie dies vor zwei Jahrhunderten der Fall war, als ein Mitglied des Hauses sich erhob und über das unconstitutionelle tatsächliche Vorhandensein eines Cabinet Klage führte. Auch das Gewohnheitsrecht des Parlamentes hat seither keinen Grundsatz ausgebildet, der der Regierung im Unterhause eine bestimmte rechtliche Stellung ausdrücklich einräumen oder definieren würde. Vielmehr wird immer wieder bis in die jüngste Zeit betont, dafs jeder Abgeordnete völlig gleichberechtigt sei auf dem Boden des Unterhauses, sowohl in bezug auf die Privilegien des Hauses wie auch inbetreff der parlamentarischen Arbeiten. In der Tat gibt es auch heute im

[1] Hearn, The Government of England, p. 124: „The Cabinet is a body unknown to the law.“ Taylor, The Origin and Growth of the English Constitution, II., 437: „From a strictly legal standpoint the cabinet is a mere phantom, which passes between the parliament and the Crown, impressing the irresistible will of the one upon the other.“

Unterhause immer noch, verfassungsrechtlich genommen, nur unterschiedlos gleichberechtigte Abgeordnete. Es gibt keine Regierung, die als solche im Unterhaus erschiene, was sich auch in dem Fehlen der abgesonderten Ministerbank der continentalen Parlamente sinnfällig ausdrückt. Auch sonst sind die staatsrechtlichen Grundprinzipien und die Grundformen der im Parlamente zu leistenden Arbeit der Regierung dieselben wie zur Zeit, da das System des parlamentarischen Cabinet Government seinen Ursprung nahm.

So scheint auch hier auf den ersten Blick nichts verändert. Die Rechtsbeziehungen der beiden Häuser des Parlamentes, die Funktionen, die sie besitzen, sie sind alle im wesentlichen gleich geblieben. Erinnert man sich, wie viele und grofse Veränderungen zur selben Zeit sich in der Organisation der Gerichte und der Localverwaltung Englands, ja auch in der Organisation der Zentralregierung und des Staatsdienstes vollzogen haben, so könnte es für den oberflächlichen Betrachter leicht den Anschein haben, als ob trotz der ganz aufserordentlichen Veränderungen des Wahlrechtes, der Wahlgerichtsbarkeit und der Wahlfähigkeit, trotz der im 19. Jahrhundert erfolgten völligen Umgestaltung der politischen Denkweise sowie des Parteiwesens das eigentliche Parlamentsrecht von dem grofsen Reformzeitalter Englands unberührt geblieben sei.

Und dennoch hat sich auch auf diesem Gebiete eine aufserordentliche und umfassende Veränderung vollzogen. Es ist eine tiefgreifende Wandlung in der politischen Structur des Cabinets, in seiner inneren Beziehung zum Parlamente und zur parlamentarischen Arbeit eingetreten: und gleichzeitig ist in dem Zeitraume von 1832 bis zum Beginne des 20. Jahrhunderts eine völlige Umgestaltung und Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung vollzogen worden. Beides steht miteinander in dem Zusammenhang von Ursache und Wirkung. Durch diese Reform hat das althergebrachte, fast durchwegs auf Tradition beruhende Parlamentsverfahren eine Umgestaltung erfahren, die man nicht übersehen darf neben den grofsen Änderungen des Wahlrechtes und den damit zusammenhängenden Reformen. Dieser Umgestaltung liegt, um hier gleich eines der Hauptergebnisse vorweg voranzustellen, als Grundgedanke das Bestreben zugrunde, die Ordnung und Durchführung der

parlamentarischen Arbeit an das inzwischen voll ausgereifte System der parlamentarischen Parteiregierung durch das Cabinet anzupassen. Den Ausgangspunkt und stetigen Antrieb bildet dabei die frei gewonnene Erkenntnis, dafs das neue, durch die sukzessive Wahlrechtserweiterung auf populäre Grundlage gestellte Unterhaus auch einer neuen Arbeitsordnung bedürfe. Aber bald tritt auch das Bedürfnis hervor, dem gleichzeitig ohne jede Änderung des positiven Staatsrechtes ausgebildeten System streng parlamentarischer Parteiregierung auch in den Formen, in der Mechanik des Parlamentsverfahrens zu entsprechen. Die Geschäfte, die nunmehr dem Parlamente eines Grofsstaates von vierzig Millionen, der gleichzeitig das Zentrum eines Weltreiches von unerhörtem Umfange geworden, obliegen, längst conzentriert in den Händen einer politisch ausschliefslich und unmittelbar dem Unterhause verantwortlichen Regierung, verlangen gebieterisch neue Regeln und Einrichtungen, die diesen gänzlich veränderten politischen und staatsrechtlichen Verhältnissen, den ganz aufserordentlich gesteigerten Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Institutionen adäquat sind. Nunmehr wird zum ersten Male die Geschäftsordnung als ein selbständiges Problem des politischen Lebens, des Parlamentsrechtes und damit der Verfassung erkannt. Eine vollkommen neuartige Ausgestaltung des Parteikampfes bringt sodann die Erkenntnis zutage, dafs in der Geschäftsordnung zuletzt die Existenz des Parlamentes selbst wurzelt, dafs von der richtigen Lösung dieses Problems in letzter Linie die gesamte Tätigkeit des Parlamentes abhängig werden kann. Und so ist dann mit der ganzen Unerschrockenheit und zielbewufsten Staatsklugheit, die der englischen Nation aus vielhundertjähriger Selbstregierung erwachsen, diese Reform tatsächlich geschaffen worden. Als ihr Ergebnis steht eine neue Geschäftsordnung des Unterhauses vor uns. Gewifs sind auch dabei noch immer die grofsen historischen Formen des Parlamentsverfahrens unverändert beibehalten worden; denn diese sind ja nur der Ausdruck der fundamentalen staatsrechtlichen Ordnung, die auch jetzt nicht verändert worden ist. Und nicht minder besteht zwischen der seit 1832 geschaffenen neuen Parlamentsgrundlage und der neuen Technik, die das Unterhaus für seine Tätigkeit geschaffen hat, ein fester

innerer Zusammenhang. Auch ist dieser Zusammenhang immer noch politischer Natur, denn er beruht auf der Anpassung der neuen Normen und Einrichtungen für die parlamentarische Arbeit an den veränderten politischen Charakter des Unterhauses sowie an die grofse Aufgabe der Selbstregierung der Nation durch ein auf demokratischer Basis constituiertes Unterhaus. Aber dieser Zusammenhang ist nicht mehr ein organischer in dem Sinne, in welchem die historische Geschäftsordnung als ein unlösbarer Bestandteil der alten Parlamentsverfassung bezeichnet worden ist. Das neue Parlamentsverfahren ist kein Gewohnheitsrecht, sondern gesetztes Recht; es ist planmäfsige, systematisch von utilitarischen politischen Gesichtspunkten ausgegangene Reform, die ihre Berechtigung schöpft aus der Erkenntnis, dafs in einer auf Grund demokratischen Wahlrechtes zusammengesetzten und von mehreren Parteien gebildeten Volksvertretung die Geschäftsordnung ein Problem an und für sich bedeutet, das einer selbständigen Lösung zugeführt werden mufs.

Dieser ganzen Reform haftet ein besonderer, ihr eigentümlicher Charakter dadurch an, dafs sie eine zielbewufste Umgestaltung des autonomen Rechtes des Unterhauses vorstellt. Als solches hat sie sich ganz und gar auf dem Boden des Hauses vollzogen, sie ist nicht durch Parlamentsakte und selbstverständlich ohne Eingreifen irgendeines aufserhalb des Parlamentes stehenden Factors vollzogen worden. Selbst die öffentliche Meinung ist in diesem Bereich fast ganz einflufslos gewesen. Vielleicht hängt es auch damit zusammen, dafs diese Reform verhältnismäfsig weniger bemerkt worden ist als andere, in ihren Folgen minder bedeutende Änderungen der englischen Verfassung in neuerer Zeit. Mehr noch als dies hat aber wohl der streng technische Charakter dieser Reform das allgemeine und eingehende Verständnis dieser Erscheinung verringert. So ist es nicht verwunderlich, dafs in England selbst bisher keine erschöpfende Darstellung dieser Reform zutage gekommen ist. Um so weniger kann es wundernehmen, dafs man sich auch auf dem Continent bisher nirgends die Wege und Ergebnisse dieser bedeutenden staatsrechtlich-politischen Action des englischen Unterhauses hinlänglich klargemacht hat. Dieses Buch hat sich nun das Ziel vorgesetzt,

die Geschichte dieser Reform sowie eine umfassende Darstellung ihrer Schöpfung, nämlich der heute geltenden Geschäftsordnung des englischen Unterhauses, zu geben.

Es mag den Anschein haben, als sei mit dem durch das Wort „Geschäftsordnung“ bezeichneten Gegenstande schon eine genügende Vorstellung von dem Stoffe gegeben, der hier zur Behandlung gelangt. Dennoch wird sich bei einiger Überlegung sogleich die Notwendigkeit erweisen, diesen Stoff näher zu bezeichnen und damit klarzustellen, welches Problem der staatsrechtlichen Wissenschaft hier ausschliefslich in Behandlung gezogen wird. Eines ist dabei von vorneherein klar: die Formen und Vorschriften, die die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses ausmachen, sind ein Stück des englischen Parlamentsrechtes. Das englische Parlamentsrecht ist der Inbegriff sämtlicher Rechtssätze, die das Parlament als Ganzes sowie seine einzelnen Teile und die Beziehungen derselben untereinander betreffen. Es läfst sich daher der Inhalt des Parlamentsrechtes von diesem Gesichtspunkte aus in drei grofse Gebiete gliedern: 1. In die Summe von Rechtssätzen, auf denen das Unterhaus beruht, auf Grund deren es seine Functionen ausübt; 2. In das besondere Recht des Oberhauses; 3. In die Summe jener Rechtssätze, welche die staatsrechtlichen und politischen Beziehungen beider Häuser untereinander sowie nach aufsen hin, nämlich zur Krone und zu den Gerichtshöfen bestimmen. Das hier in Betracht gezogene Problem gehört nun im wesentlichen in das an erster Stelle genannte Gebiet. Das Parlamentsverfahren des Unterhauses zu schildern, ist die hier gestellte Aufgabe. Gewifs hat auch das Oberhaus für die ihm mit dem Unterhause gemeinsamen Geschäfte seine eigene Geschäftsordnung ausgebildet; aber es liegt auf der Hand, dafs die Regelung dieses Verfahrens einer selbständigen wissenschaftlichen Behandlung nicht bedarf, ja derselben auch schlechthin nicht fähig ist. Wie sich später noch deutlicher zeigen wird, sind alle fundamentalen Institutionen des historischen Parlamentsverfahrens im Oberhause völlig gleichartig mit dem des Unterhauses ausgebildet worden. Von vornherein haben die politische Machtstellung des Unterhauses und die ihm eigene erweiterte Wirkungssphäre dahin gewirkt, dafs alle für das Parlamentswesen charakteristischen Fragen dort

entschieden, alle staatsrechtlichen Probleme, die mit der Entwicklung des Parlamentes gegeben waren, dort aufgerollt und beantwortet worden sind. Dem gegenüber stellt das Oberhaus, schon entsprechend seinem Charakter als erbliche Vertretung der höchsten Besitzklasse, seit jeher den Inbegriff zähester Tradition vor, womit von selbst eine aufserordentlich geringe Fähigkeit zu schöpferischem Bilden auf staatsrechtlichem Gebiete gegeben ist.

Vollends aber ist es im 19. Jahrhundert das Unterhaus allein gewesen, in dem sich eine neue und vollständig originelle Gestalt der Geschäftsordnung entwickelt hat, an der das Oberhaus nur geringen, und auch da nur meist nachahmungsweise, Anteil genommen hat[1]. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Neue Formen parlamentarischen Verfahrens können einzig und allein auf dem Boden entstehen, auf dem es ein wirkliches, ursprüngliches politisches Wachstum gibt, auf dem daher auch allein die grofsen politischen Kämpfe stattfinden, in denen sich die Eigenart jeder neuen Epoche der staatlichen Entwicklung zum Ausdruck bringt. So ist denn auch dem Parlamentarismus Englands ausschliefslich im Unterhause das Problem einer Reform des Parlamentsverfahrens erstanden. Wir haben also beim Bestreben, die Geschäftsordnung des englischen Parlamentes zu erfassen und zu verstehen, in der Regel einzig und allein auf das Unterhaus Bedacht zu nehmen. Nur in wenigen Punkten, in denen die im House of Lords bestehenden Besonderheiten des Verfahrens von Bedeutung sind, mufs auf sie Rücksicht genommen werden.

Was endlich den dritten oben angeführten Punkt betrifft, so ist die hier vorzunehmende Abgrenzung anscheinend klar. Die Lehre von der Geschäftsordnung eines Parlamentes ist naturgemäfs nichts anderes als die Lehre von den Formen des parlamentarischen Tuns und zwar sowohl der Tätigkeit der parlamentarischen Körperschaft als eines Ganzen wie der Tätigkeit seiner einzelnen Mitglieder. Daraus ergibt sich nun, dafs die staats-

---

[1] In einigen Punkten ist allerdings das Oberhaus seit jeher freier gewesen, so dafs das Unterhaus in neuerer Zeit die Praxis der Lords angenommen hat. So z. B. in bezug auf die vereinfachte Form der Einbringung von Bills.

rechtliche Position des Parlamentes, das heifst die Summe seiner rechtlichen Befugnisse im Staate und seiner rechtlich geregelten Beziehungen zu den anderen Staatsorganen, die Voraussetzung und nicht ein Teil der hier in Betracht gezogenen Materie sind. Denn die Geschäftsordnung setzt, rein logisch betrachtet, die rechtliche und politische Existenz des Parlamentes voraus. Die mit letzterer gegebenen Institutionen und Normen, die man als das äufsere Parlamentsrecht zusammenfassen kann, müssen also hier gleichfalls vorausgesetzt und nur insoweit berührt werden, als dies zum Verständnis des Verfahrens notwendig ist.

Allerdings läfst sich nicht verkennen, dafs diese Abgrenzung in der Ausführung gewissen Schwierigkeiten unterliegt. Und zwar deshalb, weil ein Teil des äufseren Parlamentsrechtes einerseits unlöslich verwachsen ist mit der inneren Rechtsordnung des Unterhauses, andererseits selbst ein Fundament der ganzen Parlamentsverfassung bildet. Es ist dies der unter dem Namen des Privilege of Parliament zusammengefafste Complex von Rechtssätzen: der Inbegriff der den beiden Häusern sowie ihren einzelnen Mitgliedern zustehenden verfassungsmäfsigen Sonderrechte. Wenn auch gemäfs der hier gestellten Aufgabe eine selbständige und erschöpfende Behandlung dieser Rechtsinstitute nicht beabsichtigt ist, so mufs doch in diesem Punkte immerhin eine ausführlichere Erörterung des äufseren Parlamentsrechtes vorgenommen werden.

Aber neben dem rechtlichen Element, das in dem hier behandelten staatlichen Problem hervortritt, darf das spezifisch politische Moment nicht übersehen werden. Die Geschäftsordnung jedes Parlamentes bildet einen integrierenden Bestandteil des jeweiligen positiven Staatsrechtes. So ist auch das Parlamentsverfahren des Unterhauses ein Stück des englischen Staatsrechtes. Die parlamentarische Geschäftsordnung bedeutet aber zugleich immer die spezifische Lösung eines politischen Problems von gröfster Bedeutung. Die Geschäftsordnung und das Verfahren des Unterhauses sind unlösbar verwoben mit den fundamentalen politischen Tatsachen und Anschauungen, die den Kern des lebendigen englischen Staatsrechtes ausmachen.

Es wird schon in dem historischen Teile Gelegenheit gegeben sein, diesen Zusammenhang in den Hauptpunkten klar-

zustellen. Auch in der Darstellung des geltenden Verfahrens wird die, wenn auch notwendigerweise gedrängte Hervorhebung der für das englische Unterhaus charakteristischen politischen Elemente nicht fehlen dürfen; denn ohne deren Berücksichtigung kann die Function der inneren Rechtsordnung des englischen Parlamentes unmöglich zu vollem Verständnis gelangen. Dadurch erst erweitert sich die Darstellung der blofsen Formen und Rechtssätze des Verfahrens zu einem Einblick in die angewandte Technik und Praxis des englischen Parlamentarismus. Die zusammenfassende Betrachtung von diesem Gesichtspunkte aus am Schlusse der ganzen Darstellung wird dann auch den besten Anknüpfungspunkt bieten für die Erörterung der sich hier von selbst darbietenden theoretischen Fragen.

Mit der Aufgabe, die geltende Geschäftsordnung des Unterhauses kennen zu lernen, ist aber auch unlösbar die Notwendigkeit gegeben, die Reform, aus welcher die neue Geschäftsordnung hervorgegangen ist, in ihren politischen und sachlichen Motiven sowie in ihrem Verlaufe zu schildern. Denn nicht blofs in der Kenntnis der neuen Zustände und Normen, sondern in deren Verbindung mit der Einsicht in die Art und Weise, wie und warum im conservativen England auch auf diesem Gebiete eine so einschneidende Reform durchgeführt worden ist, liegt das Problem, das zu erfassen für die allgemeine Staatsrechtswissenschaft von grofser Bedeutung sein mufs. Zu diesem Zwecke ist es aber notwendig, sich auch vor Augen zu führen, wie der frühere, durch die Reform so stark modifizierte Stand der Geschäftsordnung beschaffen gewesen. Wie bedeutsam auch immer die Reform des 19. Jahrhunderts gewesen ist, die Geschäftsordnung ist doch ein echt englisches Bauwerk geblieben, sie hat den alten gotischen Stil nicht verloren. Vielmehr hat die Reform das historische Grundwerk dort, wo es noch tragfähig ist, unberührt gelassen. Ja sie hat manchen Flügel des weitläufigen Gebäudes samt den Zierraten und Schnörkeln der Fassade unversehrt erhalten. Man mufs also auch den Bau in seinem alten Zustande übersehen, will man sich in dem neuen sicher und vollständig zurechtfinden.

Damit ist denn auch die Methode von selbst bezeichnet, die hier allein zum Ziele führen kann. Der Gedanke, die geltende Geschäftsordnung des englischen Unterhauses etwa als

System von Rechtssätzen und Formen rein juristisch zu erfassen, mufs von vorneherein absurd erscheinen. Noch mehr als in irgend einem andern Teile des Staatsrechtes überhaupt erscheint das Bemühen aussichtslos, durch Abstraction und rein logische Untersuchung von Normen das Wesen parlamentarischer Institutionen überhaupt und vollends die Erscheinungen des inneren Parlamentsrechtes wissenschaftlich in befriedigender Weise zu erklären. Um wieviel mehr mufs dies von den Institutionen des Landes gelten, in dem in jahrhundertelanger organischer Entwicklung jene ganze Welt von Vorstellungen und Einrichtungen geschaffen worden ist, die unter dem Namen des Parlamentarismus — allerdings nur zu oft ohne dessen Wesen — von allen zivilisierten Nationen rezipiert worden ist! Hier bedeutet die Erfassung der geschichtlichen Grundlagen die notwendige Voraussetzung für das Verständnis der gegenwärtigen Ordnung.

Der Versuch, zuvörderst diese Aufgabe zu lösen, macht den ersten Teil der nachfolgenden Darstellung aus. Hiebei mufs aber ganz besonders die eigentümliche Entwicklung des Parlamentsverfahrens Berücksichtigung finden, wie sie durch die oben angedeutete Unterscheidung der beiden Perioden vor und nach der Reform-Bill gegeben erscheint. Nur für die letztere oder, allgemein gesprochen, für das 19. Jahrhundert darf tatsächlich von einer prinzipiellen Fortbildung der parlamentarischen Technik gesprochen werden.

Diese Epoche der Entstehung und Schaffung des modernen Parlamentsverfahrens kann daher auch eine einheitliche pragmatische Darstellung erfahren. Anders steht es um den Prozefs der sozusagen naturwüchsigen Entstehung und organischen Ausbildung des alten parlamentarischen Gewohnheitsrechts, wie es zuletzt in der Gestalt der vom reformierten Parlament übernommenen historischen Geschäftsordnung erscheint. Hier ist es vor allem wichtig, den Überblick über die grofsen Epochen dieses Werdeprozesses und die Grundzüge seines Ergebnisses, eben jener historischen Geschäftsordnung, zu gewinnen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann das Verständnis der neuzeitlichen Reform mit Erfolg daran anknüpfen. Demgemäfs bildet die Lösung dieser beiden Aufgaben den ersten Teil der Darstellung.

Den zweiten Teil macht die Auseinandersetzung des geltenden Rechtes und der herrschenden Praxis des Parlamentsverfahrens im Unterhause aus. Hier findet aber nun auch die historische Einzeldarstellung in Gestalt von geschichtlichen Erläuterungen und Excursen zu den einzelnen Abschnitten Platz. In der Form dieser historischen Anhänge zum geltenden Recht kann, wie mir scheint, das rechtliche und politisch-historische Quellenmaterial für die Erkenntnis der Grundlagen des englischen Parlamentsverfahrens am besten nutzbar gemacht werden. Es darf wohl der Hoffnung Raum gegeben werden, dafs auf solche Weise der ungeachtet der tiefgreifenden Reform der jüngsten Zeit noch immer so stark ausgesprochene historische Charakter der Technik und Ordnung des geltenden Verfahrens im Unterhause zur vollständigen und gebührenden Würdigung gelangt.

Ein Schlufsabschnitt versucht sodann, die theoretischen Ergebnisse festzustellen, die sich auf Grund der vorangegangenen Darstellung gewinnen lassen. Die Tatsache, dafs der englische Parlamentarismus nicht nur der Vorläufer und das Vorbild der modernen Repräsentativverfassung überhaupt gewesen ist, sondern dafs er bis zur Gegenwart die reifste, ursprünglichste und aus ihren tiefreichenden geschichtlichen Wurzeln heraus stabilste Verwirklichung des grofsen Gedankens repräsentativer Selbstregierung bedeutet: diese Tatsache darf von vornherein die Erwartung zeitigen, dafs auch das allgemein staatswissenschaftliche Problem der Technik parlamentarischer Arbeit von England aus seine reichste und ergiebigste Aufklärung erfahren wird.

---

# Erstes Buch.

# Erster Abschnitt.

## Die Entwicklungsepochen der historischen Geschäftsordnung[1].

---

### Erstes Kapitel.

### Übersicht.

Als auffallendster Zug an dem historischen Parlamentsverfahren des Unterhauses ist seit jeher das hohe Alter seiner grundlegenden Formen und Vorschriften erkannt worden. Indem Reginald Palgrave in der Vorrede zu der von ihm herausgegebenen zehnten Auflage des classischen Buches Thomas Erskine Mays über das Parlamentsverfahren Rückschau hält über das halbe Jahrhundert, das seit dem ersten Erscheinen dieses Werkes verstrichen war, bringt er diesen Gedanken mit den Worten zum Ausdruck: „Das Verfahren des Parlamentes im Jahre 1844 ist im wesentlichen dasselbe gewesen wie jenes, mit dem das Long Parliament zur Zeit Cromwells gearbeitet hat.“ Noch weiter geht der neueste Historiker des englischen Parlamentes, Edward Porritt, zurück, wenn er in seinem vielfach belehrenden Werke sagt[2]: „Die bemerkenswerteste Tatsache im Hinblick auf das Verfahren des Hauses ist die geringe Veränderung, die darin platzgegriffen hat, seit unter der Herrschaft Heinrichs VII. die Gesetzgebung durch Bills die Gesetzgebung durch Petitions verdrängt hat. Es heifst nicht zu viel sagen, wenn man behauptet, dafs das letzte Unterhaus, das

---

[1] Über Quellen und Literatur der Geschichte des Parlamentsverfahrens bis 1832 ist der erste Abschnitt des zweiten Buches einzusehen.

[2] Porritt, The Unreformed House of Commons, I. p. 528.

noch in der alten Capelle von St. Stefan getagt hat — vor der Zerstörung des alten Parlamentsgebäudes durch das Feuer im Jahre 1834 — in allen Hauptrichtungen dasselbe Verfahren befolgt hat, welches uns die Journale des Hauses als üblich zeigen zu der Zeit, als im Jahre 1548 die Commons vom Capitelhause der Westminsterabtei in jene berühmte Capelle übersiedelten, die ihnen Edward VI. als Versammlungsort angewiesen hatte"[1]. Damit ist die Wurzel der Geschäftsordnung, wie sie zur Zeit der Reformbill bestand, noch um ein Jahrhundert weiter zurückverfolgt und zugleich das Moment bezeichnet, mit dessen Auftreten das Parlamentsverfahren im eigentlichen Sinne des Wortes vollendet erscheint, das die Voraussetzung und fruchtbare Grundlage bildet für die ganze weitere Ausbildung der Geschäftsordnung. Es ist dies die Annahme der Bill als der technischen und ausschliefslichen Form, in der sich die grofsen Functionen des Parlamentes vollziehen. Verfahren durch Bill ist bis zur Gegenwart das charakteristische Merkmal des englischen Parlamentarismus und aller seiner Sprössling auf beiden Seiten des Ozeans. Wir können also sagen: vom Standpunkte des Verfahrens betrachtet bildet dies den Wendepunkt zweier grofsen Epochen der englischen Parlamentsgeschichte. Mit dem Durchdringen der Form der Bill erscheint das englische Parlament in seiner Individualität als staatsrechtliche und politische Schöpfung vollendet. Von da ab geht die Entwicklung des Verfahrens, so vielseitig seine Anwendung, so ausgedehnt der Kreis seiner Aufgaben sich gestaltet, inner-

---

[1] Über die Geschichte des alten, in seinen Anfängen bis auf die angelsächsische Zeit zurückreichenden Westminsterpalastes vgl. das umfassende Werk: Brayley and Britton, History of the Ancient Palace of Westminster, 1836. In der ständischen Periode hat das Parlament öfters an verschiedenen Orten innerhalb Londons wie auch in anderen Städten getagt, so in York, Winchester, Lincoln, Northampton u. a. mehr. Aber noch unter Karl I. und Karl II. wurde 1625 und 1665 das Parlament der Pestgefahr halber nach Oxford verlegt. Seit 1681 jedoch hat das Parlament nie mehr anderswo als im Westminsterpalast getagt. Das Chapter-House von Westminster wird schon 1355 als „der alte Platz" der Commons bezeichnet (Rot. Parl., II. 322, 366). Nach dem Brande von 1834 bis zur Vollendung des neuen Westminsterpalastes (1852) tagte das Unterhaus in der provisorisch adaptierten White Hall des alten Court of Request.

halb der festen, durch die Bill gegebenen Form vor sich. Alle Formen des Verfahrens, wie sie die Praxis des Parlamentes ausbildet, alle Vorschriften zur Ordnung und Reihung der Geschäfte entwickeln sich in näherer oder weiterer, aber stets erkennbarer Verbindung mit dieser Grundform parlamentarischer Arbeit: der Bill. Was aber vor der Einführung der Bill liegt, ist als Zeitalter des parlamentarischen Altertums anzusehen; oder, näher bezeichnet, als das Zeitalter, in dem, entsprechend der schrittweisen Ausbildung des Parlamentes als einer neuen, einzigartigen Organisation der gesamtstaatlichen Willensbildung aus dem ständischen Wesen heraus, auch die Formen des parlamentarischen Tuns ihren ständischen Charakter nur langsam und unvollständig abzustreifen vermögen. Die ausschliefsliche Form und Grundlage parlamentarischen Handelns in jener Epoche, nämlich die Petition, bringt dies voll zum Ausdruck.

Dementsprechend läfst sich der geschichtliche Aufbau des historischen Parlamentsverfahrens in drei aufeinanderfolgende Epochen gliedern, die man sich aber selbstverständlich nicht als voneinander scharf abtrennbare Stufen vorstellen darf.

1. Die Zeit des ständischen Parlamentes: sie reicht von den ersten unter Heinrich III. und Edward I. einberufenen Ständeversammlungen und umfafst die ganze Zeit bis zum Beginn der Journale des Hauses und der ersten zeitgenössischen Berichte über Debatten und Verhandlungen, also bis zur Mitte des 16. Jahrhunderts. Innerhalb dieser Epoche haben wir wieder vom Standpunkte des Parlamentsverfahrens zwei Perioden zu unterscheiden: die Zeit, in der die Petition die ausschliefsliche Form parlamentarischer Tätigkeit darstellt, und die Periode seit dem ersten Viertel des 15. Jahrhunderts, in der die Bill zur regulären Form des Verfahrens wird.

2. Die Epoche, in der mit der regelmäfsigen Function des Parlamentes die eigentliche Geschäftsordnung sich ausbildet und das gesamte Verfahren in seinen dauernden Grundeinrichtungen hervortritt: es ist die Zeit der Parlamente der Königin Elisabeth und der drei Könige aus dem Hause Stuart. In dieser Periode wird die ganze historische Geschäftsordnung durch die Praxis des Unterhauses geschaffen. Es kann allerdings nicht bezweifelt werden, dafs die meisten grundlegenden Bestandteile des Verfahrens viel weiter als unsere Kenntnis der Ver-

handlungen des Unterhauses, also bis in die vorher genannte Periode, was Entstehung und erste Entwicklung betrifft, zurückreichen.

3. Als Anfang der dritten Epoche bietet sich die grofse politische Grenzscheide dar, die die zweite Revolution für die ganze staatliche Entwicklung Englands gesetzt hat. Von da ab beginnt die Zeit der conservativen Parlamentsherrschaft in dem Sinne, dafs die regierenden Classen die dem Parlamente errungene souveräne Stellung gegenüber der Krone zur Aufrechterhaltung der eigenen Vorherrschaft im Staate zu bewahren und entwickeln streben. Diese Periode schliefst mit der Durchsetzung der ersten Wahlreform im Jahre 1832. Mit dieser beginnt auch eine neue, mit der nunmehr einsetzenden politischen Umgestaltung des englischen Parlamentes organisch zusammenhängende Entwicklungsepoche der Geschäftsordnung und des Verfahrens im Unterhause.

## Zweites Kapitel.

## Das Verfahren im ständischen Parlamente.

In der ältesten Periode der Parlamentsgeschichte ist, wie schon oben bemerkt, die Petition die ausschliefsliche Form parlamentarischer Arbeit[1]. Sie ist, gleichwie das Parlament selbst, urwüchsig aus dem ständischen Staatswesen sowie aus der Vorstellung herausgewachsen, dafs es jedem Untertanen freistehen müsse, sich an den König, als die oberste Quelle des Rechts, mit Beschwerden zu wenden. Auf diese Weise hängt sie innig mit dem ursprünglichen Charakter des Parliamentum — Magnum Concilium — zusammen, in dem die höchste Instanz königlicher Justiz unter Mitwirkung der Barone wirksam wird[2]. Wie in den germanischen Staaten des Fest-

[1] So erscheint sie auch in der ältesten Schrift über das Parlamentsverfahren, dem „Modus tenendi Parliamentum", der die Form der Bill überhaupt nicht kennt und die Petition als die reguläre Form des Parlamentsgeschäftes betrachtet. Vgl. daselbst den Abschnitt de negotiis Parliamenti (ed. Hardy), p. 12, ferner p. 44: parliamentum departiri non debet dummodo aliquis petitio pendeat indiscussa vel ad minus ad quam non sit determinata responsio.

[2] Siehe die lichtvollen Ausführungen Maitlands in seiner Einleitung zur Ausgabe der Parliament Roll v. 1305 (Rolls Series, vol. 98), p. XLVII, LXXXI—XC.

landes, so ist Berufung und Stellung der Stände auch in England aus der Notwendigkeit hervorgegangen, der Krone neue Einkünfte in Gestalt von ausdrücklichen Steuerbewilligungen neben dem ihr nach Lehensrecht zustehenden Einkommen zu verschaffen. Seit Edward III. ist es ein feststehendes staatsrechtliches Prinzip, dafs die Commons den entscheidenden Anteil an der Bewilligung von Steuern besitzen. Ihre Mitwirkung an der Beschlufsfassung über Steuern ist aber schon unter Edward I. grundsätzlich festgestellt, da er in der Einberufung zu seinem grofsen Parlamente von 1295 den aus dem Corpus juris civilis durch das kanonische Recht vermittelten Satz feierlich als politische Maxime verkündete: ut quod omnes tangit, ab omnibus comprobetur.[1] Ganz unzweideutig spricht es in einem Gesetze aus seinem vierzehnten Regierungsjahre Edward III. aus, dafs es dem Parlamente obliege, dem Landesherrn die Steuern zu bewilligen.[2] Die dem germanischen Königtum überhaupt gemeinsame Voraussetzung ist in England zäh festgehalten und praktisch ausgebildet worden: dafs nämlich der König mit seinem Einkommen aus dem königlichen Grundbesitz, den Einnahmen aus Gerichtsgebühren und Strafbufsen und den lehensrechtlichen Gefällen seinen Haushalt und damit auch die ordentlichen Bedürfnisse der Regierung des mittelalterlichen Staates bestreiten könne. Der Modus tenendi Parliamentum sagt darüber in unzweideutigen Worten: „Rex non solebat petere auxilium de regno suo nisi pro guerra instanti vel filios suos milites faciendos vel filias suas maritandas.“ Es sind das die bekannten drei Fälle des Lehensrechtes. Für alle sonstigen aufserordentlichen Bedürfnisse von Krone und

---

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., II. 133, III. 270—275. Die Stelle steht Cod. tit. 56, 5. Der obige Satz in dem Writ of Summons of the Clergy to Parliament, Stubbs, Select Charters (1900), p. 485. Über die Entwicklung des Steuerbewilligungsrechts der geistlichen und weltlichen Barone vgl. die Ausführungen Plehns in seiner trefflichen Schrift „Der politische Charakter von Mathaeus Parisiensis. Ein Beitrag zur Geschichte der englischen Verfassung im 13. Jahrhundert,“ 1897, p. 4—19, 61—71.

[2] Statutes of the Realm, I, 289 ff. Es heifst daselbst, dafs die Nation „shall be no more charged or grieved to make any common aid or sustain charge except by the common assent of prelates earls barons and other magnates and commons of the realm and that in Parliament.“ Vgl. das Citat bei Taylor, Origin and Growth of the English Constitution, I, 490.

Staat mufste an die Bewilligung der Lehensträger appelliert werden. Die unablässige Kriegführung der englischen Herrscher hat es dann zur Regel gemacht, dafs der König nicht vermochte, wie es die alte Formel ausdrückt, „von seinem Eigentum“ zu leben (to live of his own)[1].

Aus der Verbindung der unter Zuziehung der Barone und Prälaten gebildeten hohen Gerichtsversammlung (Parliamentum) mit gleichzeitig einberufenen Versammlungen der Vertreter von Rittern und Bürgern als Repräsentanten der Commonalty of England behufs Steuerbewilligung ist das englische Parlament im Laufe des 14. Jahrhunderts zu einem einheitlichen Ganzen und zu seiner dauernden Gestalt erwachsen[2]. Und so ist im Zusammenhang mit der eigentümlichen frühen Zentralisierung der hohen Justiz Englands durch diese Verbindung von königlichem Gerichtstag und Steuerbewilligung der Commons die Möglichkeit eröffnet, dafs die zu letzterem Zwecke berufenen Untertanen gleichzeitig Bitten um Abhilfe an die Krone und ihren Rat bringen, Petitions, die persönliche, locale oder allgemeine Bedürfnisse des Landes betreffen, anfänglich vorwiegend von aufsen her während der Tagung des Parlamentes an die Krone gelangen, allmählich aber auch von der Gesamtheit der Stände selbst an den King in Parliament gebracht werden. Man mufs Eines dabei festhalten: schon seit den ersten ständischen Parlamenten steht das Recht der Initiative in Form von Petitionen den zum Parliamentum berufenen Baronen und Commons zu.

---

[1] Über die Entstehung und Bedeutung dieses Grundsatzes vgl. Plehn, loc. cit., p. 62, Stubbs, Const. Hist., II, 543 n. Die citierte Stelle im Modus ten. Parl. siehe Select Charters, p. 512.

[2] Das aufserordentliche Schwanken in der Bedeutung des Wortes Parliamentum seit seiner ersten Erwähnung in den Quellen (1265) bis zur Zeit Richards II. zeigt am besten, wie sehr damals der ganze Gedanke des Parlamentes im Flusse und in steter Fortbildung begriffen war. Damit hängt wieder die Unklarheit zusammen, die während dieses ganzen Zeitraumes über die Anwendung der verschiedenen gesetzgeberischen Akte herrscht, wie sie durch die Worte Statute, Ordinance und Act of Parliament bezeichnet werden. Vgl. Parry, Parliaments and Councils of England, p. XLII ff., ferner Maitland, Mem. de Parl., Introduction, p. LXI—LXXXIX. Über die verschiedenen Bedeutungen des Wortes Parliamentum im 13. und der ersten Hälfte des 14. Jahrhunderts vgl. Pike, Constitutional History of the House of Lords, p. 47—50.

Petitionen um Abstellung von Reichsbeschwerden gehen aber noch weiter zurück; die Artikel der Barone von 1215, die Petition von 1258, die Reihe von Artikeln, die zu Lincoln 1301 präsentiert wurden, bilden die Präzedenzfälle für die seit der Mitte des 14. Jahrhunderts gewöhnlichen Petitionen der Commons als Körperschaft, die auch inbetreff der Teilnahme an den legislativen Verfügungen der öffentlichen Gewalt nach relativ kurzer Entwicklung der Institution des Parlaments mit den Baronen gleichberechtigt geworden sind. Von da ab bilden diese Petitionen der „pauvres gentz de la terre" den Kern der Parlamentstätigkeit, sie bilden, wie Stubbs sagt, die Basis für die Steuerbewilligungen und fast alle Verwaltungs- und Gesetzesreformen[1]. Dadurch ist schon der unbegrenzt ausdehnbare Wirkungskreis bezeichnet, der sich auf solche Weise dem aus der Vertretung der Stände zu einem einheitlichen Staatsorgan erwachsenen Parlamente eröffnet.

Dieser Wirkungskreis wird noch dadurch erweitert, dafs seit der Mitte des 14. Jahrhunderts die Übung aufkommt, Petitionen der Art, wie sie vordem an den King in Council gerichtet wurden, nun auch an den King in Parliament zu richten. Diese Petitionen, die gleichfalls zum grofsen Teile Reichsbeschwerden, dann aber auch Ansuchen um spezielle rechtliche Gewährungen enthalten, werden damit zu einem Zweige der Tätigkeit des Parlamentes, sie sind die Wurzel, aus der die so weitverzweigte Private Bill-Gesetzgebung des Parlamentes hervorgewachsen ist[2].

---

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., II, p. 599—613, sowie Maitland, Introduction, p. LXVI—LXXV. In der von Maitland herausgegebenen Parliament Roll von 1305 zeigt sich deutlich der embryonale Zustand der legislativen Initiative der Commons. In diesem Parlament sind alle Petitionen an den „King and his Council" gerichtet. Die meisten von ihnen sind Rechts- und Verwaltungsbeschwerden. Mitten unter ihnen kommen aber auch Petitionen der Commons und Lords vor, die um Abhilfe gegen allgemeine Mifsstände ersuchen und zweifellos während der Tagung des Parliaments auf Grund von Beratungen redigiert worden sind. Noch sind diese Petitionen von den anderen, den Rechtsbeschwerden der Einzelnen, nicht geschieden. In dem Parlament vom März 1340 werden zum erstenmal auch die Commons dazu berufen, einen Auschufs von 18 Mitgliedern zu wählen, der über die Petitionen zu beraten hat and to form into Statutes the points, and articles „que sont perpetuels" (Parry, p. 110).

[2] So schon Elsynge in seinem Buche „Manner of Holding Parliaments" 1660 (Ausgabe von 1768, p. 257). Die in dem Schlufskapitel

Das Zusammentreffen von Petition und Steuerbewilligung in denselben Personen ist nun der entscheidende Punkt; es bildet den unwiderstehlich wirksamen Hebel zur fortwährenden Steigerung des Einflusses der Commons und wird so zur unerschöpflichen Kraftquelle, aus der alle politische Macht, aber auch die ganze staatsrechtliche Entwicklung des Unterhauses sich herleitet. Die unablässigen Kriege der englischen Könige des 14. und 15. Jahrhunderts haben die als Ausnahmszustand gedachte Bewilligung besonderer Landessteuern zur Regel und damit die Einberufung des Parlamentes zur unentbehrlichen und wichtigsten Regierungshandlung gemacht. Seit dem Beginn des 15. Jahrhunderts steht schon das Prinzip fest, dafs Abstellung der Beschwerden der Bewilligung der Geldmittel vorauszugehen habe (redress of grievances has to precede Supply). Im Jahre 1401 stellten die Commons an König Heinrich IV. unverblümt das Ansuchen um ausdrückliche Anerkennung dieses Grundsatzes. Der König wies allerdings dieses Verlangen zurück, da „solches nicht zur Zeit seiner Vorgänger im Gebrauch gewesen sei und er an dem guten Herkommen und Gebrauch der alten Zeit nichts ändern wolle“ [1]. Dennoch wird, obzwar nicht formell-rechtlich definiert, dieser Grundsatz alsbald Gewohnheitsrecht, indem die Könige die Praxis billigen, wonach die Commons ihre Geldbewilligung bis zum letzten Tage der Session hinausschieben.

Alles dies näher zu verfolgen, ist nun hier nicht unsere Aufgabe. Auch darüber können wir mit blofser Feststellung der Tatsache hinweggehen: dafs in derselben Zeit die innere Organisation des Hauses vollendet wird — seit dem Beginn der Regierung Edwards III. ist Scheidung in die beiden Häuser der „Grantz“ und „Commons“ zweifellos und dauernd, seit 1352 ist als besonderer Versammlungsort der Commons das Chapter-

---

„Receivers and Triers of Petitions“ gegebene Darstellung ist auch heute noch wertvoll. Vgl. Clifford, History of Private Bill Legislation, I., 276 ff.

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., II. 601, 605—609, III. 269 ff. In wie merkwürdiger Weise das angeführte uralte Prinzip noch auf die Reform der Geschäftsordnung im 19. Jahrhundert eingewirkt hat, darüber vgl unten die Verhandlungen vor dem Ausschusse von 1854.

house von Westminster beurkundet[1] —, dafs das Speakeramt seit 1377 permanent und dauernd beurkundet erscheint, dafs die beiden höchsten Executivbeamten des Parlamentes von jener Periode ab als Organe der Commons feststehen — der Clerk of the Crown in Parliament zuerst 1316 beurkundet, der besondere Clerk of the Commons seit 1388[2] — dafs endlich Einberufung des Parlamentes sowie Mitteilung der Gründe dieser Einberufung durch die Thronrede — loquela Regis nennt sie der Modus tenendi Parliamentum — damals schon staatsrechtlich gefestete Institutionen sind[3]. Nur ein Moment kommt hier in Betracht: nämlich die von der Entwicklung des äufseren Parlamentsrechtes ausgehende Einwirkung auf Form und Ordnung der parlamentarischen Arbeit. Da ist nun die entscheidende Tatsache, dafs die Petition mit der Zunahme der politischen und rechtlichen

---

[1] Rot. Parl., II. 66, 236, 237. „Es ist schwer zu sagen, wann eine dauernde äufsere Scheidung zwischen Lords und Commons eintrat: es ist leicht zu zeigen, dafs die beiden Häuser immer voneinander unterschieden waren“ sagt Pike (Const. Hist. of the House of Lords, p. 322). Vgl. Hallam, Middle Ages, III, p. 38.

[2] Stubbs, Const. Hist., III, 468, 469.

[3] Der Bericht des Modus tenendi Parl. nennt zwei Clerici Parliamenti, die inmitten der Richter sitzen und alle Verhandlungen inrotulieren sollen, weifs aber merkwürdigerweise nichts vom Speaker. Wohl aber wird ein Herold des Parlaments und ein Ostiarius (Serjeant-at-arms) genannt. Was die Schrift sonst in breiten Ausführungen über die Clerks vorbringt, die Betonung ihrer Unabhängigkeit von den Richtern und ihre unmittelbare Unterordnung unter King and Parliament, ist sonst nirgends quellenmäfsig bezeugt, steht auch im Widerspruch zu der noch lange Zeit sehr untergeordneten Stellung dieser Beamten. Die unter dem Titel „De quinque clericis“ vorgebrachten Ausführungen (ed. Hardy, p. 12—16) über die je einem von den fünf Ständen des Parlaments zuzuweisenden besonderen Schreiber steht ohne jeden weiteren Anhalt in den Quellen da. Als ihre Aufgabe wird bezeichnet, dafs sie den einzelnden Ständen bei der Niederschrift ihrer Fragen und Antworten zu Diensten sein, im übrigen den beiden ersten Clerks helfen sollen. Es ist immerhin möglich, dafs in den ersten Parlamenten des 14. Jahrhunderts ein derartiger Vorgang, wie ihn der „Modus“ schildert, versucht worden ist, solange nämlich der Gedanke Eduards I., alle Stände als besondere Körperschaften zum Parliamentum zu laden, seine endgültige Gestalt durch Konsolidierung der beiden Häuser und das Zurücktreten der niederen Geistlichkeit noch nicht erlangt hatte.

Wirksamkeit des Unterhauses nicht Schritt zu halten vermochte. Zwar war die Petition elastisch genug, um den ganzen Bereich der legislativen Einwirkung der Commons in sich aufzunehmen. Aus dem uns in den Rolls of Parliament so reichlich erhaltenen Urkundenmaterial der ständischen Parlamente können wir entnehmen, wie eigentlich fast die ganze allgemeine Gesetzgebung dieser Periode auf Petitionen beruht. Und überdies sehen wir die Petition als taugliche Form zur Vorbringung aller möglichen Beschwerden der Untertanen gegen Rechtsverweigerung, zur Einholung von Dispensen, von Erlaubnis zu rechtlichem Tun, das im Common Law nicht begründet liegt, zur Erlangung localen, particulären und individuellen Rechtes. So gewaltig häuft sich in den Parlamenten seit Edward III. die Masse von individuellen Petitionen an, dafs eine der ältesten Geschäftsordnungsbestimmungen im Oberhause darin besteht, dafs besondere Organe gebildet werden, um eine Classifizierung dieser Petitionen durchzuführen. Es werden vom König und seinem Council vor versammeltem Parlamente die sogenannten Receivers und Triers of Petitions ernannt. Erstere waren anfangs Beamte der Kanzlei (Masters in Chancery), die in älterer Zeit überhaupt als Boten zwischen beiden Häusern des Parlaments dienen und selbsverständlich dem Oberhause nicht angehören. Ihnen obliegt es, die Petitionen entgegenzunehmen und zu sammeln. Die Triers dagegen sind von Anfang an Lords oder die den Lords zur Zeit des Parlamentes als Aushilfe beigegebenen Richter[1]. Letztere prüfen

---

[1] Clifford, I, 271 ff. Zum erstenmal werden Triers im Parlament zu York 6 Edw. III. genannt. Sie werden ernannt, „pour oyer et trier“ oder „to try out, wether the remedies sought for were reasonable and fit, to be propounded“. Eine ausführliche Behandlung dieses Instituts bei Elsynge, cap. VIII. Die erste Eintragnng im Journal des House of Lords (21. Januar 1509) zeigt die Ernennung von Tryers und Receveurs als alten festgehaltenen Gebrauch. Und zwar werden besondere Receivers für Petitionen von England, Irland, Wales und Schottland, sowie „solche von Gascoigne et des aultres terres et pays de par la mer et les isles“ ernannt. Desgleichen werden die Triers geschieden. Der Gebrauch, obgleich längst obsolet geworden, wurde festgehalten und ein Antrag auf Abschaffung 1740 abgelehnt (25 Lords Journ. 28. Januar 1740). Und so dauert diese Formalität bis zur Gegenwart (1886) fort. Neuerdings hat Maitland in seiner trefflichen Ausgabe der Roll of Parliament

die Petitionen nach ihrem Inhalte und bestimmen, welche von ihnen an den König und seinen Rat, welche an die Courts of Common Law, welche endlich an den King in Parliament zur Erledigung zuzuweisen wären. Bis zur Zeit Heinrichs IV. sind die Petitionen ausnahmslos an den König, an den Kanzler oder an die Lords als die obersten Instanzen der Gerichtsbarkeit gerichtet. Treffend bemerkt Maitland[1] bei Besprechung des Parlamentes von 1305: „Noch ist das Parlament mehr eine Handlung als eine Körperschaft. An ein Colloquium, eine Debatte kann man aber keine Petitionen richten.“ In der Tat tragen die Petitionen jener ältesten Epoche grofsenteils den Charakter gerichtlicher, an den King in Council gebrachter Beschwerden, von denen manche, solange der König noch selbst judiziert, coram rege, die meisten durch den Kanzler ihre Erledigung finden. Indem der Kanzler hierbei als Organ des Königs vor allem die dem Souverän zustehende Schutz- und Schirmgewalt zugunsten der Armen und Unterdrückten ausübt, per misericordiam dei Rechtshilfe dort gewährt, wo das Common Law den Bittsteller nicht schützte, entwickelt sich auf Grund dieser Petitionen die berühmte Jurisdictio extraordinaria des englischen Kanzlers, aus der der eine grofse Zweig des ganzen englischen Zivilrechtes herausgewachsen ist, das Billigkeitsrecht, das Law of Equity[2].

Aber bald ändert sich der Charakter der Petitionen. Das Parlament wird zu einer Körperschaft, zu einem greifbaren Staatsorgan; und so beginnen vom Ende des 14. Jahrhunderts ab zahlreiche Individuen und Corporationen, sich an das Parlament und — seit Heinrich IV. — auch blofs an die Commons zu wenden, und trachten auf diesem Wege, durch die höchste

---

von 1305 gezeigt, dafs schon damals, unter Edward I., Beamte der Kanzlei als Receivers zu Beginn des Parlaments ernannt wurden, dafs ferner für die Petitionen der Gascoigne, Irlands, Schottlands besondere „Auditors“, mit den späteren Triers identisch, ernannt wurden, die aber fast ausschliefslich Richter und Beamte, nicht Barone waren. Besondere Auditors englischer Petitionen werden 1305 nicht erwähnt. Vgl. Memoranda de Parliamento 1305 (Rolls Series 1893), Introduction LVII—LX.

[1] Indroduction, loc. cit. LXVII.

[2] Vgl. Clifford, Private Bill Legislation, vol. I, p. 270—288, ferner neuerdings Pollock, Expansion of Common Law, p. 53—80.

Autorität, die Gesetzgebung, besondere Rechte zu erlangen[1]. Schon seit Edward III. werden ferner — wie oben bemerkt — die von den Commons selbst an die Krone gerichteten Petitionen allgemeiner Natur, Landesbeschwerden enthaltend, häufig. In beiden Fällen bildet ein und dieselbe Form, die Petition, die Grundlage: beide werden in derselben Weise, nämlich durch Act of Parliament, erledigt; das heifst, sowohl die von Einzelnen an das Haus gerichteten Petitionen, die eine Abänderung des bestehenden Rechtes oder Schaffung von neuem Recht involvieren, als auch die von den Commons als Bestandteil des Parlamentes an die Krone gerichteten Petitionen zum Zwecke der Schaffung neuen oder Abänderung bestehenden allgemeinen Rechtes finden in gleicher Weise Erledigung durch einen legislativen Act, das heifst durch Zustimmung des Oberhauses und der Krone. Von Anfang an umschliefst also die gemeinsame Form der Petition die beiden grofsen Stämme der englischen Gesetzgebung, die Private und die Public Bill Legislation[2].

In dem letztgenannten Falle — bei den von den Commons ausgehenden Petitions — trat nun natürlicherweise das Precäre dieser Form immer mehr in Widerspruch zu der tatsächlichen politischen und staatsrechtlichen Bedeutung der Commons. Denn dieser Form hafteten naturgemäfs schwere Gebrechen vom Standpunkte der Commons an. Mochten auch die Gemeinen, wie oben bemerkt, alsbald eine Verbindung zwischen den der Krone gemachten Steuerbewilligungen und der Bewilligung ihrer Petitionen durchsetzen, so lag noch immer ein sehr starkes Element der Unsicherheit in dem durch die Petition gegebenen gesetzgeberischen Verfahren. Dieses Verfahren bestand

---

[1] Vgl. Stubbs, III. 478 und die von ihm angeführte Stelle in Rot. Parl., III. 564.

[2] Die äufsere Form des Verfahrens ist in beiden Fällen die Inrotulierung. Das betreffende Pergament, auf welchem die Petition und die Antwort der Krone enthalten ist, wird als Rolle fernerhin aufbewahrt. Jene Petitionen aber, die, wenn auch an das Parlament gelangt, ihres Inhaltes als Rechtsbeschwerden wegen vom Kings Council oder Kanzler erledigt werden, kommen nicht zur Inrotulierung und bilden keinen Bestandteil des Parlamentsverfahrens mehr (Maitland, loc. cit. LXXV).

darin, dafs (seit 1343) alle Petitionen der Commons als eine Reihe von Artikeln zusammengefafst in einer „Roll“ dem König überreicht wurden, worauf jeder einzelnen Petition die Antwort der Krone durch den Clerk hinzugefügt wurde. Nach Beendigung des Parlaments wurde dann das durch Vereinbarung zwischen Commons und König zustande gekommene Gesetz von den Richtern als Petition und Antwort formuliert und so in die Statute Roll aufgenommen. Damit war nun die Möglichkeit gegeben, den legislativen Anteil der Commons wesentlich zu verringern oder ganz zu paralysieren, indem in dem Zwischenraume zwischen zwei Parlamenten die Eintragung einer oder der andern bewilligten Petition der Commons überhaupt unterlassen wurde, oder indem das Statut nachträglich Änderungen an dem Inhalte der bewilligten Petition aufwies oder endlich dadurch, dafs es, wenn auch ordnungsgemäfs formuliert, in seiner Wirksamkeit durch die von der Krone etwa hinzugefügten Bedingungen — Provisoes — suspendiert oder annulliert wurde. Viele Beispiele solcher Mifsbräuche liegen uns in den Urkunden vor[1]. Ebenso kann man eine Reihe von Mafsregeln verfolgen, durch welche die Commons bestrebt waren, ihren Anteil an der Gesetzgebung gegenüber diesem Gebrechen der Petition zu sichern. Die Commons begnügten sich nicht damit, die Bewilligung der angesprochenen Gelder nur unter Bedingung der genauen Bewilligung des Inhaltes ihrer Petitionen vorzunehmen oder sie so lange hinauszuschieben, bis sie befriedigende Antwort auf ihre Petitionen erlangt hatten, sondern sie setzten auch die schriftliche Form dieser Antwort durch, verlangten weiter, dafs diese Antworten vor Erledigung des Parlaments inrotuliert und gesiegelt würden. Im Jahre 1379 wurde eine dahingehende Petition bewilligt, aber schliefslich das betreffende Statut vom Könige nicht ge-

---

[1] Vgl. Stubbs, II. 605—609, III. 84, 260—269, Clifford, I. 323 ff. 1401 heifst es in den Rotuli Parl. (2 Hen. IV. 3 Rot. Parl. 458): Les dits Communes prierent a notre Sr. le roy que les besoignes faites et affaires en cest Parlement soient enactes et engrossex devant le departir des Justices tant come il les aient en leur memoire. A quoi leur feust responduz que le Clerk on Parlement ferroit son devoir pur enacter et engrosser la substance du Parlement par advis des Justices et puis les monstrer au roy et aux Seigneurs en Parlement pur savoir leur advis.

nehmigt[1]. Und so finden sich noch zahlreiche Beschwerden bis zum Beginn des 15. Jahrhunderts darüber, dafs Statuten nicht der versprochenen Antwort der Krone gemäfs erlassen worden oder dafs sie, selbst wenn letzteres der Fall, vom Könige nachträglich durch Verordnungen aufser Kraft gesetzt worden[2]. Erst unter Heinrich V. (1414) wird in dieser Hinsicht das feste Zugeständnis der Krone erreicht. Damit erscheint die volle Gleichberechtigung der Commons mit den Lords in Hinsicht der gesetzgebenden Gewalt erreicht[3]. „Am Schlusse des Mittelalters", sagt Stubbs, „waren die Commons Ratgeber und Bewilliger, nicht blofse Bittsteller; in Dingen der Gesetzgebung und in der Beratung von Fragen der Politik wog ihre Stimme ebenso schwer als die der Lords. Sie waren nicht länger blofse Mandatare — wenn sie dies je gewesen sind —, sondern Senatoren, die für die ganze Nation handelten." Dieser neuen Rechts-

---

[1] Rot. Parl., III. Rich. II. Nr. 17.

[2] Im Jahre 1401 petitionieren die Commons den König, dafs ihnen die Antworten der Krone auf ihre Petitionen vor Bewilligung der Steuern schriftlich erteilt würden. Heinrich IV. lehnt dies ab, weil solcher Brauch bisher unbekannt war, vielmehr die Commons zuerst alle ihre Geschäfte erledigen müssen, welche gute Gewohnheit und Ordnung der König nicht zu ändern gedenkt. Rot. Parl., IV, 453.

[3] In diesem Jahre überreichten die Commons dem Könige folgende Petition: Consyderinge that the Commune of yuore land, the whiche that is and ever hath be a membre of your Parlement, ben as well Assentirs as Petitioners, that fro this time forward by compleynte of the commune of any mischief asking remedye by mouthie of their Speker for the Commune other elly by Petition written, that ther never be no Law made theruppon and engrossed as Statut and Lawe, nother by additions nother by diminucions by no maner of terme ne termes, the which that shoud Chaunge the sentence and the entente asked by the Speker mouthe — without assent of the forsaid Commune. Considering our soverain lord that it is in no wyse the entente of youre Communs zif hit be so that they aske you by spekying or writyng two thynger or three or as many as theym lust: But that ever it stande in the freedom of your hie Regalie to grant whiche of thos that you luste and to werune the remanent." Darauf antwortete der König: „of his grace especial graunteth that fro hence forth nothyng be enacted to the Petiticions of his Commune, that be contrarie of their asking wherby they should be bound withoute their assent. Savyng alwaye to our Liege Lord his real Prerogatif to graunte and deny what him lust of their Petitions and askings aforesaid" (Rot. Parl. IV. 22).

auffassung von der Stellung der Commons hat dann Sir Edward Coke Ausdruck gegeben, wenn er sagt: „Man mufs festhalten, dafs, wenngleich auch der Einzelne für eine bestimmte Stadt oder County gewählt wird, er nach der Wahl, wenn er im Parlamente sitzt, für das ganze Königreich dient“ [1].

Alle diese doch nur zum Teile erfolgreichen Bemühungen wiesen nun die Commons auf die Notwendigkeit hin, dort mit der Verbesserung einzusetzen, wo der eigentliche Fehler lag: nämlich bei der Form der legislativen Arbeit des Unterhauses. Es war nur natürlich, dafs das aus dem rein ständischen Anschauungskreise herübergenommene Instrument der Petition einer Zeit nicht mehr entsprechen konnte, die nicht nur von modernen Historikern, sondern auch von den Zeitgenossen als die erste Epoche konstitutioneller Regierung aufgefafst wurde, die Zeit der durch eine Revolution auf den Thron gelangten Könige aus dem Hause Lancaster [2]. Und so hat sich denn unter Heinrich V. und Heinrich VI. die gröfste Reform im Parlamentsverfahren vollzogen, die sich damals denken liefs: die Ersetzung der Petition durch die sogenannte Bill. Weit mehr als eine technische Verbesserung ist dadurch erreicht worden: denn das Wesentliche dieser Änderung liegt darin, dafs nunmehr an Stelle des Gesuches ein alsbald von jeder Bittformel befreiter Entwurf des angestrebten Gesetzes zur Grundlage der Beratung und zum Gegenstande des Beschlusses im Unterhause genommen wird. Naturgemäfs ist diese Form dann zuerst angewendet worden, wenn die Krone die Initiative ergriff, indem es ihr selbst bequemer erschien, dem Parlamente den Entwurf eines beabsichtigten neuen Statuts vorzulegen. Der grofse Fortschritt lag nun darin, dafs die von aufsen her an das Parlament

---

[1] Coke, Fourth Inst., p. 14. Die „juristische“ Begründung, die Coke für diesen Grundsatz aus der alten Formel des Writ of Election herholt, wird man allerdings kaum für beweiskräftiger halten als manche andere der rechtsgeschichtlichen Argumente, mit denen dieser hartnäckige und gelehrte Verteidiger der Machtstellung des Unterhauses seine politischen Aktionen zu stützen verstand.

[2] Der erste, der den Unterschied zwischen absoluter und konstitutioneller Regierung theoretisch darzulegen sich bemüht, ist Sir John Fortescue, der Kanzler Heinrichs VI., im 1. Kapitel seiner Schrift „On the Governance of England.“

herantretenden Bittsteller sich auch dieser Form zu bedienen begannen und auch die Commons an die Stelle ihrer eigenen Petitionen einen vollständigen Gesetzentwurf — billa formam actus in se continens — zu setzen begannen[1]. Auf diese Weise wird die neue Form wieder zum gemeinsamen Gefäfs für die gesamte gesetzgeberische Initiative: sowohl Public als Private Petitions verwandeln sich gleichmäfsig in Public und Private Bills[2]. Aber auch darüber hinaus wird der Gebrauch dieser Form ausgedehnt. Die judizielle Tätigkeit des Hauses bei Anklagen des Hochverrates vollzieht sich seither in der neuen Form der Bill of Attainder[3]. Und endlich wird auch für die zweite grofse Function der Commons, die Bewilligung der Steuern, die Form der Bill angenommen.

Entsprechend dem Zusammenwachsen der beiden Häuser des Parlamentes aus den ursprünglich selbständig gedachten Versammlungen der einzelnen Stände sind auch die Geldbewilligungen anfangs gesondert vorgenommen worden. Ein gemeinsames Verfahren konnte erst eintreten, seitdem Commons

---

[1] Anson, Law and Custom of the Const., I. 242 weist darauf hin, dafs eine Erinnerung an diesen Ursprung sich in der noch heute bei den Bills angewendeten einleitenden Formel vorfindet: a Bill intituled an Act. Als einen sehr frühen urkundlichen Beleg für die Aufnahme der Form der Bill durch die Commons führt Anson den Fall von 1429 (Rot. Parl. IV., 359) an, wo die Commons bitten: „that the Bill which is passed by the Communes of yis present parliament, hit like unto ye king by advys of the Lordys spirittual and Temporall in yis present Parlement yat graciously hit may be answered after the tenure and fourme yereof.“

[2] Vgl. die angeführten frühesten Beispiele aus den Rot. Parl. bei Stubbs, III., 480, n. 1. — In der Übergangszeit — bis zu den Parlamenten Heinrichs VII. — war es schon üblich geworden, die Private Petitions mit der Bezeichnung Bills zu benennen, obgleich sie noch mit der Anrede an das Haus begannen und mit der formellen Bitte endigten. Als Rudiment aus diesem früheren Zustande ist bis zur Gegenwart die Vorschrift geblieben, dafs Private Bills von einer Petition der Promoters begleitet sein müssen. Bei den Public Bills ist eine Spur ihrer Herkunft aus den Petitions insofern noch zu finden, als Petitionen gegen sie und Vertretung derselben durch Advokaten theoretisch noch immer gestattet sind. Aber seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist dieses Recht nicht mehr geübt worden und jetzt wohl als obsolet zu betrachten. Vgl. Clifford, I., 270 ff.

[3] So schon bei der gegen Heinrich VI. 1461 eingebrachten Anklage. Vgl. Stubbs, III., 480.

und Lords ihre Geldbewilligungen immer auf derselben Steuergrundlage machten. Das ist seit dem Ende der Regierung Richards II. der Fall: von da ab ist der regelmäfsige Vorgang der, dafs die Commons die Steuern in der Form des Act of Parliament unter Zustimmung der geistlichen und weltlichen Lords bewilligen[1]. In der Regel gingen der Beschlufsfassung eine Darlegung des Standes der Finanzen durch den Treasurer sowie Conferenzen der Commons und Lords voraus. Über die hierbei geführten Debatten ist nur selten etwas überliefert. Die Praxis der drei Lesungen, die gewifs dabei gehaltenen Reden, die Verbesserungsanträge und Provisoes, kurz, die Einzelheiten des Verfahrens über Geldbills sucht man in den Urkunden der mittelalterlichen Parlamente vergebens[2].

Mit dem Auftreten der Bill ist diese Form auch alsbald für die Geldbewilligungen in Anwendung gekommen[3] und die ersten urkundlichen Berichte über die Parlamentsdebatten des 16. Jahrhunderts zeigen auch hier diese Art des Verfahrens als die längst in Übung stehende Form der Beschliefsung von Geldbewilligungen. Bemerkenswerter ist jedoch ein schon in jener Zeit hervortretender Zug des Verfahrens in Steuersachen, der die gröfste staatsrechtliche Bedeutung besitzt. Schon in dieser ältesten Epoche der Parlamentsgeschichte erscheinen nämlich vom Standpunkte des Verfahrens bei Geldbewilligungen die Commons als die eigentlichen und sachlich in erster Linie daran Beteiligten. Längst war die Praxis so gestaltet, dafs die Commons zuerst um Bewilligung der Steuern anzugehen waren und in ihren Bewilligungen die Lords mit einschlossen, worauf letztere dann noch ihre Zustimmung gaben. Als Grund hierfür war die Anschauung mafsgebend, dafs sie

---

[1] „Der letzte Fall gesonderter Bewilligung seitens der Commons und Lords findet im 18. Jahre der Regierung Edwards III. statt. In den späteren Protokollen werden beide Häuser nebeneinander erwähnt, oft mit dem Bemerken, dafs eine gemeinsame Beratung vorangegangen.“ Gneist, Das englische Parlament, S. 155.

[2] Stubbs, Const. Hist., III. 476.

[3] Im Journal des House of Lords zum ersten Parlament Heinrichs VIII. heifst es: Adducta est a domo inferiori billa de concessione subsidii, quae lecta fuit semel cum proviso adjungendo pro mercatoribus de ly hansa Theutonicorum (Lords Journals, I. 7, 8).

als die Repräsentanten des ärmsten der drei Stände nicht durch frühere Beschlüsse der Lords und der Geistlichkeit überhalten werden dürften. Dieser Grundsatz erhielt seine ausdrückliche Anerkennung, als im Jahre 1407 Heinrich IV. sich zuerst an die Lords um Bewilligung der Mittel wendete und dann eine Zahl von Commons berief, die ihre Beschlüsse in betreff der Geldbewilligung den Lords berichten sollten. Das Unterhaus remonstrierte dagegen in grofser Aufregung. Der König und die Lords gaben nach und es wurde ausgesprochen, dafs es so wie für die Lords auch für die Commons gesetzlich sei, in Abwesenheit des Königs allein über den Zustand des Königreichs und die notwendig in Anwendung zu bringenden Mittel zu beraten, dafs kein Haus dem König über eine gemachte Bewilligung oder über Verhandlungen, die sich darauf bezogen, Bericht erstatten sollte, bevor nicht beide Häuser übereingestimmt hätten, und dafs dann dieser Bericht durch den Speaker der Commons dem Könige erstattet werden und es bei dem Herkommen in allen Stücken bleiben sollte[1]. Es wurde ferner gleichzeitig durch König Heinrich IV. ansdrücklich festgestellt, „dafs die Commons die Gelder bewilligten und die Lords die Zustimmung gaben“ (by the commons granted and by the lords assented[2]). Damit war die privilegierte Stellung der Commons in betreff der Money Bills zu einem grundlegenden Satze des Staatsrechtes formuliert, dessen Bedeutung erst in der Zukunft in vollem Mafse hervortreten sollte. Mit Recht aber darf gerade in der frühen Anerkennung der Präponderanz des Unterhauses hinsichtlich des Budgets der Beweis dafür gesehen werden, dafs von da ab das Unterhaus nicht mehr als Verkörperung von Ständen, sondern als Repräsentation der ganzen Nation erscheint[3]. Dem Sonderrecht

[1] Rot. Parl., vol. III. 611. Stubbs, III. 62 u. 63. May, Parl. Pract., p. 554.

[2] Vgl. Rot. Parl., III. 611, sowie Hatsell, Precedents, III. p. 133.

[3] Treffend urteilt hierüber der Report on the Dignity of a Peer (1820), diese für die Geschichte des Parlamentes grundlegende Quellenuntersuchung des Committee des Oberhauses, in folgenden Worten: This declaration on the part of the King seems to have placed the King and the two Houses of Parliament, each in the separate and independent situation in which they now respectively stand. Not indeed as a novelty but as a solemn declaration in Parliament of what had been before

der Commons in betreff des Budgets steht das Sonderrecht der Lords, als höchster Gerichtshof des Landes zu fungieren, gegenüber: auch dieses Recht nimmt um die Wende des 14. und 15. Jahrhunderts seine endgültige Gestalt an.

Nach den vorhergehenden Ausführungen ist es bereits klar, welche Tragweite die Annahme der Form der Bill als Grundlage des gesamten Parlamentsverfahrens gerade für die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses besitzt. Erst dadurch erscheint der Bau des Parlamentes als einer aus zwei gleichberechtigten Körperschaften bestehenden Reichsvertretung vollendet, erst dadurch die Grundlage für die rechtlich und politisch gleichwertige, in Fragen der Geldbewilligung bereits präponderierende Stellung des Unterhauses gesichert. Einige Bemerkungen werden nun genügen, um das Bild des Parlamentsverfahrens in dieser Epoche zu vollenden; die uns erhaltene Kunde über alles, was das innere Leben des Unterhauses zu jener Zeit betrifft, ist übrigens, wie schon oben bemerkt, sehr gering. Auf dem ganzen Gebiete der Tätigkeit des Parlamentes fehlt uns überhaupt für diese Zeit der Einblick in die Debatten sowie in alle technischen Details der Geschäftsordnung im eigentlichen Sinne. Betreffs dieser letzteren, d. h. vor allem der zeitlichen Anordnung der einzelnen das Unterhaus beschäftigenden Gegenstände, macht der Modus ten. Parliamentum zwar sehr ausführliche Angaben, aber der scharf hervortretende rationalistische Charakter der darin angeführten Ordnung, die auf dem Prinzipe der Gerechtigkeit und staatlicher Wichtigkeit der einzelnen Geschäftsstücke beruht, macht es doch sehr zweifelhaft, ob darin mehr als ein Wunsch des unbekannten Autors zu erblicken ist. Stubbs, der diese Schrift im ganzen und grofsen als wertlos verwirft, urteilt, dafs nach der Con-

---

accustomed, whatever Proceedings of a contrary tendency might have taken place in former Parliaments: and this declaration in Parliament, with the statute of the 15th of Edw. II. before noticed and the Statute passed in this Parliament, declaring who should be the electors of the Knights of the Shires — seem to have completely settled, what was to be deemed the true constitution of the legislature of the Kingdom, especially with respect to the important point of Grant of Aid to the King and with respect to the separate and distinct offices and duties of the two Houses of Parliament and their respective and independent Proceedings. (Report, I, p. 359.)

stituierung des Hauses zunächst jene Geschäfte erledigt wurden, auf die sich die Eröffnungsrede des Kanzlers bezogen hatte[1]. Über die Durchführung der Verhandlungen, die Art und Weise der Stellung von Anträgen, Vorbringung von Amendements, über die zweifellos abgeführten Debatten usw. ist so gut wie nichts überliefert. Nur hie und da ersehen wir aus den Rolls of Parliament, dafs lange und geordnete Beratungen der Commons stattfinden[2]. Dagegen erhalten wir über die Cooperation der beiden Häuser zum Zwecke der Schaffung des Act of Parliament nähere Kunde. Hier waren verschiedene Formen üblich. Entweder wurden die Antworten auf die einzelnen Punkte der Thronrede durch den Speaker direkt dem Könige überbracht oder es fand eine Konferenz mit den Lords statt, die gemeinsam den Text feststellte, und von da den Bericht an die Krone erstattete. Ausdrücklich wird aber unter Heinrich IV. verlangt, dafs die Commons das Ergebnis ihrer Beratung schriftlich vorbringen sollen[3]. Über die Debatten läfst sich nur sagen, dafs sie zweifellos in beiden Häusern von Anfang an völlig freigegeben waren. Elsynge weist darauf hin, dafs die Commons schon unter Edward III. viele die Prärogative des Königs betreffende Dinge besprochen und debattiert haben und sich sogar über Petitionen einigten, die direkt gegen die Prärogative gerichtet waren. Und doch sind sie in ihren Beratungen nie gestört noch aufgehalten worden,

---

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., III, 473. Der Modus ten. Parl. gibt hierüber allerdings bestimmte Auskunft. Es heifst daselbst (ed. Hardy, p. 22): Negotia, pro quibus Parliamentum summonitum est, debent deliberari secundum Kalendarium Parliamenti et secundum ordinem petitionum liberatarum et affilatarum nullo habito respectu ad quarumque personas, sed, qui prius proposuit, agat. In Kalendario Parliamenti rememorari debent omnia negotia Parliamento sub isto ordine: primo de guerra, si guerra sit, et de aliis negotiis personas regis, reginae et suorum liberorum tangentibus, secundo de communibus negotiis regni, ut de legibus statuendis contra defectus legum originalium, judicialium et executoriarum post judicia reddita, quae sunt maxime communia negotia, tertio debent rememorari negotia singularia et hoc secundum ordinem filatarum petitionum, ut praedictum est.

[2] Vgl. die wiederholten Ansprachen des Speakers Savage an Heinrich IV. (Stubbs, Const. Hist., III. 30).

[3] Rot. Parl., III. 455, 456.

wie aus den Antworten auf besagte Petitionen hervorgeht[1]. Von einer direkten Einmischung der Krone in die Debatten der Commons ist also auch zu jener Zeit nichts bekannt. Es ist charakteristisch dafür, dafs zu Beginn der Regierung Heinrichs IV. der Speaker ausdrücklich den König ersuchte, mündlichen Mitteilungen über die Beratungen, die ihm etwa durch dienstwillige Abgeordnete gebracht würden, um ihn gegen einzelne Redner einzunehmen, kein Gehör schenken zu wollen[2]. Ein Beweis dafür, dafs der Grundsatz der völligen Redefreiheit als Privileg des Unterhauses lange vor der feierlichen Beurkundung desselben feststand, liegt auch in dem einzigen überlieferten Falle einer flagranten Verletzung des Privilegs durch die Krone, in dem Falle Haxeys, der im Parlamente von 1397 als Verfasser einer gegen die Verschwendung des Hofes gerichteten Petition im Auftrage des Königs von den Lords als Hochverräter verurteilt, dann aber begnadigt wurde. Dieser Vorgang, aus den revolutionären Verhältnissen der Regierung Richards II. leicht erklärlich, wurde aber im ersten Parlamente Heinrichs IV. ausdrücklich als Rechts- und Privilegienbruch erklärt[3]. Zweifellos steht schon im ständischen Parlamente der Grundpfeiler fest, auf dem das Unterhaus aufgebaut ist: die volle Redefreiheit der Abgeordneten[4].

---

[1] Elsynge, loc. cit. p. 177.

[2] Stubbs, ibid. III. 30.

[3] Elsynge, p. 178—180, ferner Rot. Parl., III. 435, 436. Haxey scheint übrigens gar nicht als Abgeordneter, sondern nur als geistlicher Proctor an dem Parlament teilgenommen zu haben. Vgl. Stubbs, ibid. III. 516 ff.

[4] Treffend sagt Stubbs (Const. Hist., III. 508) hierüber: „Das innere Wesen des englischen Parlamentes verbot von vornherein jede willkürliche Beschränkung der Redefreiheit. — Die Debatten waren zweifellos respectvoll gegen die Könige: ihre Freiheit können wir besser nach den Resultaten als nach den Einzelheiten beurteilen. Die Commons durften über Mifsregierung und Treulosigkeit genügend scharf sprechen: und gerade die stärksten Könige hatten schwersten Tadel auszuhalten. Aber Eingriffe in die Freiheit der Debatte konnte nur durch Auflösung des Parlamentes oder Austreibung einzelner Mitglieder versucht werden. Im übrigen ist kein Fall einer gewalttätigen Auflösung vorgekommen; dagegen war das Land durch den Modus der Steuerbewilligung geschützt. Von einer Einmischung des einen Hauses in die Debatten des anderen ist gleichfalls nichts bekannt.“

Nicht minder steht schon in jener Zeit das zweite fundamentale Privilegium des Parlamentes und aller seiner Mitglieder fest: die Immunität der Abgeordneten gegen Verhaftung während der Dauer der Session und durch 40 Tage nach deren Schliefsung. Auch hier steht der einzige Fall eines Rechtsbruches — die Verhaftung des Speakers Thorpe zur Zeit Heinrichs IV. — als exzeptionelle Erscheinung der revolutionären Parteikämpfe jener Zeit da [1].

Was die Technik des Verfahrens betrifft, so kann es keinem Zweifel unterliegen, dafs seit dem Aufkommen der Bill auch das Institut der drei Lesungen vorhanden ist. Denn in den ersten Journalen der Lords und Commons zu Beginn, resp. in der Mitte des 16. Jahrhunderts erscheint diese Einrichtung als längst feststehende Praxis. Und es ist gar nicht anders möglich, als dafs auch schon früher der endgültige Inhalt der Petitionen der Commons in gleicher oder ähnlicher Weise vom Hause festgestellt worden ist, ehe sie an die Lords oder die Krone gingen. Bei Überweisung der Petitionen oder Bills an die Lords stand auch schon die Formel fest: „soit baillé aux Seigneurs."

Über das Zusammenwirken der drei Factoren der Gesetzgebung gewähren überhaupt die Sanctionsformeln in den Statuten sowie die Rotuli Parliamenti ausreichende Auskunft. Die Entwicklung dieser Formeln seit Anfang des 16. Jahrhunderts zeigt die steigende staatsrechtliche Bedeutung der Commons in vollem Lichte. Bis zu Richard II. enthalten die Gesetze in der Regel in der Einleitung die Bemerkung, dafs sie „ad petitiones" der Commons erlassen seien. Von da ab wird die neuerrungene Gleichberechtigung der beiden Häuser dadurch zum Ausdrucke gebracht, dafs es daselbst heifst: „mit Zustimmung der Prälaten, Lords und Barone". Unter Heinrich IV. und Heinrich V. ist die übliche Formel: „nach Beratung mit Zustimmung (advice and assent) der geistlichen und weltlichen Lords und auf Verlangen der Commons". Aber unter Heinrich VI. wird es wieder üblich, die Zustimmung der Commons ausdrücklich hervorzuheben. Zu jener Zeit tritt dann in die legislative Formel der Zusatz ein: „and by authority of the

[1] Über Privilege of freedom from arrest vgl. May, Parl. Pract., S. 100 ff.

Parliament". Das erste Gesetz Heinrichs VII. zeigt sodann die Formel, wie sie mit unwesentlichen Abänderungen bis zur Gegenwart in Übung steht[1]. Dafs endlich die Formeln für die Verweigerung der königlichen Sanction sowie für den Verkehr zwischen den beiden Häusern aus jener Zeit her feststehen, wie äufserlich schon die bis zur Gegenwart beibehaltene altfranzösische Sprache verrät, bedarf an dieser Stelle nur kurzer Erwähnung.

Überblickt man diese ganze erste grofse Entwicklungsperiode des englischen Parlamentes, so erkennt man leicht, dafs die Wende des 14. und 15. Jahrhunderts zwei Epochen trennt. Das erste Jahrhundert hat die grofsen politischen Erfolge der Commons gezeitigt und damit den unerschütterlichen Untergrund der Parlamentsverfassung geschaffen. Das 15. Jahrhundert ist, wie Guizot treffend bemerkt hat, nicht durch grofse neue Errungenschaften des Parlamentes auf staatsrechtlichem Gebiete ausgezeichnet; dagegen erfolgte bei den Commons nunmehr, gestützt auf die gegenüber der Krone und den Lords errungene Rechts- und Machtstellung der Ausbau des inneren Parlamentsrechtes. Es ist die Zeit, in der die parlamentarischen Verhandlungen ihre dauernde Form, ihre leitenden Grundsätze erhalten haben müssen, in der der Parlamentsbrauch selbst die Elemente der Geschäftsordnung und eine feste Tradition des Verfahrens ausgebildet hat.

Hier aber mufs noch ein wichtiges Moment besonders hervorgehoben werden. Das englische Parlament ist als der höchste Gerichtshof des Landes entstanden: als der High Court of Parliament, wie seit Jahrhunderten bis zur Gegenwart der solenne Titel lautet. Dies hängt mit jener ältesten Epoche der englischen Parlamentsgeschichte zusammen, da die Commons einen untergeordneten Bestandteil der grofsen Rats- und Gerichtsversamm-

---

[1] Die Formel lautet: The king . . . at his parliament holden at Westminster . . . to the honour of God and Holy Church and for the common profit of the realm by the assent of the lords spiritual and temporal and the commons in the said parliament assembled and by authority of the same hath do to be made certain statutes and ordinances . . . Be it enacted by the advice of the Lords spiritual and temporal and the Commons in this present parliament assembled and by the authority of the same.

lung, des Parliamentum, bildeten, das der König mit den grofsen Lehensträgern, obersten Richtern und Beamten, oft mehrmals jährlich abhielt. Dieser richterliche Charakter der Parlamentstätigkeit tritt mit der Consolidierung des Unterhauses, seinem politischen und staatsrechtlichen Aufsteigen immer mehr zurück. Während sich die Organisation der Common Law-Gerichtshöfe vollendet, der neue Gerichtshof des Kanzlers entsteht, die Jurisdiction des Privy Council beginnt, wird das Parlament zur gesetzgebenden, souveränen Ratsversammlung des Reiches. Erst in diesem Stadium sind nun die grundlegenden Einrichtungen der inneren Parlamentsverfassung und des Verfahrens ausgebildet worden: alle diese Formen haben nichts mehr zu tun mit dem Ideenkreise des Feudalrechtes, mit dem Parliamentum als der grofsen Gerichtsversammlung des obersten Lehensherrn des Reiches. Darauf ist die aufserordentliche Lebenskraft und Entwicklungsfähigkeit der inneren Parlamentsordnung zu nicht geringem Mafse zurückzuführen. Dennoch ist jenes Element richterlicher Function, das bei dem Bildungsprozesse des Parlamentes mitgewirkt hat, dabei keineswegs ganz verloren gegangen: die Entstehung und Ausbildung des Impeachment, der Ministeranklage zeigt vielmehr diesen Einflufs in seiner ganzen Bedeutung. Nur in wenigen Beziehungen allerdings hat das innere Parlamentsrecht, Verfahren und Geschäftsordnung, unter diesem Einflusse gestanden. Es wäre irrig, durch gewisse Ausdrücke der Parlamentsrechtsliteratur des 16. und 17. Jahrhunderts verleitet, das historische Verfahren des Unterhauses als eine Art von Prozefsverfahren anzusehen: die oft und lange erhobenen Ansprüche des House of Commons, als court of record, als ein wirkliches Gericht vom Rechte anerkannt zu werden, sind vergeblich geblieben und die Formen des Parlamentsverfahrens haben sich vollständig originell ohne jeden Zusammenhang mit den Formen des englischen Prozefsrechtes herausgebildet. Die Auffassung vom Unterhause als Gerichtshof ist mehr ein aus politischen Bedürfnissen entstandenes Postulat gewesen; als solches hat sie aufserordentlich starken und produktiven Einflufs geübt auf die Ausbildung des einen grofsen Zweiges der Lex et Consuetudo Parliamenti: auf die Ausbildung des Privilege, d. i. des Sonderrechtes jedes der beiden Häuser und seiner Mitglieder. Und von da aus ist denn

auch, wie später näher gezeigt werden wird, ein gewisser Einflufs dieser Vorstellung auf das innere Parlamentsrecht ausgegangen [1]. Aber das eigentliche Wesen des Verfahrens und der Geschäftsordnung ist von Anfang an urwüchsig aus den politischen Exigenzen einer gesetzgebenden und administrierenden höchsten Landesvertretung herausgewachsen.

## Drittes Kapitel.

## Die Ausbildung des historischen Parlamentsverfahrens.

Der Beginn der Journale des Unterhauses um die Mitte des 16. Jahrhunderts wirft allsogleich reiches Licht auf das Verfahren und die Geschäftsbehandlung bei den Commons [2]. Fast gleichzeitig beginnen die von D'Ewes sorgfältig gesammelten und vereinigten Berichte über die Debatten in den Parlamenten der Königin Elisabeth und damit hebt die lange Reihe der unmittelbaren Zeugnisse nicht nur für den Inhalt, sondern auch für die Form parlamentarischen Handelns an. Ferner erhalten wir aus dem 1560 verfafsten Berichte Hookers, der Mitglied des Unterhauses war, an das irische Parlament die älteste objective und sorgfältige Schilderung des tatsächlichen Verfahrens im englischen Unterhause. Derselben Zeit entspringt auch die erste wissenschaftliche Darstellung des ge-

---

[1] Der klassische Vertreter dieser Doktrin ist Coke, der sie in dem 1. Kapitel seines Fourth Institute zum Ausgangspunkt seiner Darstellung des „High and most Honourable Court of Parliament" macht. Er findet dabei mancherlei Anhalt an der älteren Parlamentssprache, die z. B. die Annahme einer Bill als „Judgment" of the House bezeichnet, an der Anwendung der Formen des Writ und Warrant im Verkehr des Hauses nach aufsen, endlich an der, wie oben dargelegt, nie zu übersehenden Tatsache, dafs das House of Commons von altersher ein Stück des Magnum concilium gebildet hat. Wer aber die von den rechtsgelehrten Juristen des 16. und 17. Jahrhunderts geleiteten Parlamentskämpfe genau verfolgt, wird unschwer erkennen, wie da die oft sehr phantasievoll construierende rechtsgeschichtliche Argumentation nur den Deckmantel abgibt für die kraftvoll aufstrebenden politischen Machtansprüche der Mehrheit des Unterhauses und der von ihr repräsentierten Schichten der Nation. Vgl. übrigens hierzu, was schon der alte Hatsell inbetreff Sir Edward Cokes bemerkt (Precedents, II. 108).

[2] Die Journale der Lords beginnen im Jahre 1509, die der Commons im Jahre 1547.

samten englischen Staatswesens, die berühmte Schrift des Sir Thomas Smith „De Republica Anglorum“, die in ebenso knapper als klarer Darstellung in einem besonderen Kapitel die Grundsätze des englischen Parlamentsrechtes sowie des Parlamentsverfahrens erläutert.

Der am stärksten hervortretende Zug in dem Bilde des parlamentarischen Lebens, das diese Quellen erschliefsen, ist nun die reich ausgebildete Form des Verfahrens. Dafs dies unwiderleglich auf lange vorgängige Übung und auf das hohe Alter dieser Formen hinweist, ist schon oben angedeutet worden. Dies gilt vor allem von den feierlichen Formen der Parlamentstätigkeit: Ladung und Eröffnung des Parlamentes, die Verteilung der Rollen hierbei zwischen König, Commons und Lords, die Functionen des Kanzlers und des Speakers, die Einholung der Commons durch den Boten der Lords und ihr Erscheinen vor der Barre des Oberhauses, alles das ist im 16. Jahrhundert längst feststehende Praxis nach Form und Inhalt und ist zu Beginn des 20. Jahrhunderts in allem Wesentlichen vollständig gleich geblieben. Liest man die klare Beschreibung aller dieser zum Teil schon in den Parlamentsurkunden des 14. und 15. Jahrhunderts beschriebenen Formalien nunmehr bei Thomas Smith und Hooker und vergleicht damit etwa die Übung, wie sie im ersten Parlament des regierenden Königs Edward VII. gehalten wurde, so wird man mit Staunen schon hier die unzerstörbare Kraft in der Tradition des englischen Parlamentes erkennen[1]. Dafs aber nicht nur die Form, sondern auch der Geist der englischen Verfassung in Praxis und Theorie in diesem ganzen fast vierhundertjährigen Zeitraume in seinem Wesen unberührt geblieben ist, dieses eindruckvollste Ergebnis stellt sich bei einer Vergleichung der von Sir Thomas Smith vorgetragenen Lehren mit denen des geltenden englischen Staatsrechtes ebenfalls heraus. Man höre nur die nachfolgenden Sätze, mit denen Sir Thomas sein Kapitel über das Parlament einleitet[2].

„Die höchste und souveräne Gewalt im Königreiche von England liegt im Parlamente. Denn so wie im Kriege die

[1] Über die heutige Praxis und die geringen Abänderungen des alten Rechtes vgl. z. B. Macdonagh, Book of Parl., p. 96—114.

[2] De Re Publica Anglorum (Ed. Elzevir. 1641), lib. II. cap. 2. p. 166 ff. Die erste Ausgabe in englischer Sprache ist im Jahre 1581 erschienen.

Stärke und Macht Englands dort ist, wo der König in Person weilt, der Adel, der Rest der Gentry und die Yeomen, so ist im Frieden und zu friedlicher Beratung gleichfalls mit dem Fürsten vereint zum Zwecke der Verkündigung der höchsten staatlichen Gebote die Baronie oder der Adel für den höheren, die Ritter, die Esquires, die Gentlemen und die Commons für den niederen Teil der staatlichen Gemeinschaft und die Bischöfe für den Klerus. Sie sind versammelt, um Rat zu geben, zu zeigen, was gut und notwendig für das Gemeinwesen ist, und miteinander Rat zu halten. Und nach reiflicher Erwägung, wobei jede Bill oder jeder Gesetzentwurf dreimal gelesen und nach der Gewohnheit jedes Hauses in jedem der beiden Häuser discutiert worden ist, geben sie ihren Consens, jedes für sich nach erfolgter Abstimmung. Sodann erteilt der Landesfürst in Gegenwart beider Häuser seine Sanction und dadurch tritt das Gesetz in Kraft. So ist dieses die Tat des Landesfürsten und zugleich des ganzen Königreiches, daher kein Mensch sich darüber beschweren kann, sondern sich ihm anpassen mufs, es gut zu finden und ihm zu gehorchen. Das, was durch diese Übereinstimmung geschaffen worden ist, gilt als festes, unerschütterliches und heiliges Gebot und wird als Gesetz genommen. Das Parlament schafft alte Gesetze ab und macht neue, schafft Ordnung für vergangene Dinge und solche, die erst kommen sollen, ändert die Rechte und den Besitz privater Bürger, legitimiert Bastarde, setzt neue Formen der Religion ein, ändert Mafs und Gewichte, gibt Bestimmungen über die Thronfolge und setzt fest, was rechtens ist dort, wo Zweifel bestehen und ein Gesetz noch nicht vorhanden ist; es gewährt Subsidien, Steuern und Auflagen, gibt vollständigen Nachlafs von Strafen und Absolutionen, widerruft Ächtungen als der höchste Gerichtshof des Reiches und spricht schuldig und frei diejenigen, die der Landesfürst zur gerichtlichen Untersuchung vorführen läfst. Um es kurz zu sagen: all' das, was jemals das römische Volk in seinen Centuriatcomitien oder Tributcomitien getan hat, alles das kann auch durch das Parlament von England getan werden, das die Macht des ganzen Königreiches repräsentiert und in sich sowohl Körper als Geist vereinigt. Denn es wird angenommen, dafs jeder Engländer dort vertreten ist, sei es in Person oder durch Bevollmächtigung und Stellvertretung,

jedermann, gleichviel von welchem Rang, welcher Stellung, Würde oder Eigenschaft er sei, vom Fürsten, sei er ein König oder eine Königin, angefangen bis zur niedrigsten Person in England. Und so wird die Zustimmung des Parlamentes angesehen als Zustimmung jedes einzelnen Bürgers."

Man braucht nun weiter blofs den entsprechenden Abschnitt in Blackstones „Commentaries" und einen oder den anderen angesehenen Staatsrechtslehrer in der Gegenwart zu Rate zu ziehen, um sich von der organischen Fortdauer dieser im 16. Jahrhundert verkündeten staatsrechtlichen Grundprinzipien zu überzeugen. Dabei darf nicht übersehen werden, dafs gerade Sir Thomas Smith noch stark unter dem Einflusse der zur Zeit der herrschgewaltigen Könige aus dem Hause Tudor entwickelten, dem Absolutismus zuneigenden Doctrin steht. Dennoch vermochte er die eben zitierten Sätze niederzuschreiben, in denen das Prinzip der Souveränität des Parlaments ohne jede Clausel und Verdunklung als Grundlage des Staatswesens hingestellt wird! Wie grofs auch der Unterschied in der faktischen Gestaltung dieses Grundprinzips im 16. Jahrhundert und in der Gegenwart veranschlagt werden mufs, so ist doch dessen Continuität in Theorie und Praxis unbestreitbar. Es liegt eben darin nichts anderes vor als der Ausdruck der unverwüstlichen, in allen Grundfragen des Staatsrechtes unveränderlichen nationalen Anschauung des englischen Volkes von Staat und Recht[1].

---

[1] Um ein Beispiel aus den neueren Staatsrechtslehrern zu geben, sei im nachstehenden Dicey angeführt. In seinem Law of the Constitution beginnt dieser gegenwärtig die Theorie des englischen Staatsrechts beherrschende Jurist sein Kapitel über die Natur der Souveränität des Parlamentes mit den Worten: „Die Souveränität des Parlamentes ist von einem rein juristischen Gesichtspunkte aus das hervorstechende Charakteristikum unserer politischen Institutionen . . . Das Prinzip der parlamentarischen Souveränität bedeutet nicht mehr und nicht weniger als dies, dafs der King in Parliament nach der englischen Auffassung das Recht hat, jedwedes Gesetz zu geben oder aufzuheben und ferner, dafs keine Person oder Körperschaft durch das englische Recht anerkannt ist, die befugt wäre, die Gesetzgebung des Parlamentes beiseitezusetzen oder zu beherrschen." Und nun einige Sätze aus Blackstones Commentaren. Anknüpfend an den bekannten Satz Sir Edward Cokes, dafs die Macht und Jurisdiction des englischen Parlamentes so grofs und so absolut seien, dafs sie jeder Definition spotteten, heifst es bei

Was nun das eigentliche Parlamentsverfahren betrifft, so ist es am besten, hier wieder Sir Thomas Smith selbst reden zu lassen[1]. Er berichtet, indem er das Oberhaus zuerst in Betracht nimmt, folgendermafsen:

„In gleicher Weise geht die Sache im Unterhause vor sich. Der Speaker, in einem erhöhten Stuhle sitzend, sodafs er von allen gesehen werden hann, hat vor sich in einem niedrigen Sitze seinen Clerk, der die Bills, die zuerst im Unterhause vorgelegt werden oder so wie sie von den Lords herabgesendet worden sind, vorträgt. Denn in diesem Punkte hat jedes Haus ganz gleiche Autorität, das vorzuschlagen, was nach seiner Ansicht entweder zur Abschaffung eines früheren Gesetzes oder zur Erlassung eines neuen notwendig erscheint. Alle Bills werden dreimal an drei verschiedenen Tagen gelesen und discutiert, bevor eine Abstimmung darüber erfolgt. In der Discussion ist eine wunderbar schöne Ordnung (marvellous good order) in Übung im Unterhause. Derjenige, der entblöfsten Hauptes aufsteht, bezeichnet damit, dafs er zur Bill

---

Blackstone: „Das Parlament hat souveräne unkontrollierbare Autorität im Machen, Bestätigen, Erweitern, Einschränken, Abschaffen, Wiederbeleben und Erläutern der Gesetze in betreff aller möglichen Dinge, weltlicher oder geistlicher, bürgerlicher, militärischer, maritimer oder strafrechtlicher Verhältnisse. Denn in ihm ist der Ort, wo gemäfs der Verfassung dieser Königreiche jene absolute despotische Gewalt ruht, welche in allen Regierungen irgendwo ihren Platz finden mufs. Alle Schwierigkeiten und Beschwerden, Operationen und Heilmittel, das Recht betreffend, die über den gewöhnlichen Gang des Rechtes in den Gerichtshöfen hinausgehen, fallen in den Bereich dieses aufserordentlichen Tribunals. Es kann die Thronfolge regulieren oder neu bilden, wie geschehen ist unter Heinrich VIII. und unter Wilhelm III.; es kann die gesetzlich festgelegte Religion des Landes ändern, wie zur Zeit Heinrichs VIII. und seiner drei Kinder in vielen Fällen geschah; es kann sogar die Verfassung des Königreiches und der Parlamente selbst ändern, von neuem bilden, wie geschehen ist durch den Act der Union und die einzelnen Gesetze, die drei- und siebenjährige Wahlperioden für das Unterhaus festsetzen; kurz, es kann alles tun, was nicht von Natur aus unmöglich ist, und daher haben einige kein Bedenken getragen, seine Macht mit einem vielleicht zu kühnen Ausdrucke die Omnipotenz des Parlamentes zu nennen.“ (Commentaries, vol. I. Book I. ch. 2. p. 128.)

[1] Der nicht minder wertvolle und ausführliche Bericht Hookers wird in den historischen Zusätzen des zweiten Buches verwertet werden.

[2] Thomas Smith, loc. cit. lib. II, cap. III, p. 169—181.

sprechen will. Stehen mehrere auf, so wird derjenige zuerst gehört, von dem man erachtet, dafs er zuerst aufstand[1]. Obgleich nun der eine für das Gesetz, der andere dagegen spricht, so findet doch kein Gezänke und keine Widerrede zwischen beiden statt, denn jedes Mitglied spricht zum Speaker gewendet, nicht zu einem anderen Mitgliede, da letzteres als gegen die Ordnung des Hauses verstofsend erachtet wird. Ebenso gilt es als ordnungswidrig, denjenigen, den man etwa widerlegt, mit Namen zu nennen, sondern es ist Sitte, diesen durch Umschreibungen zu bezeichnen, wie zum Beispiel, indem man ihn den Vorredner nennt oder den Gegner der Bill oder als den Urheber dieses oder jenes Arguments[2]. Und so hält jedermann seine Rede in fortwährendem Vortrag, nicht in Zwiegespräch oder Streit mit dem anderen, bis ans Ende. Wer einmal zu einer Bill gesprochen hat, darf, mag ihm auch direct widersprochen worden sein, an diesem Tage nicht replizieren, auch dann nicht, wenn er seine Meinung geändert hätte, sodafs man zu ein und derselben Bill an einem Tage im Unterhause nicht zweimal sprechen darf, sonst würden ein oder zwei Abgeordnete mit Rede und Widerrede leicht die ganze Zeit in Anspruch nehmen. Am nächsten Tage darf er wieder sprechen, dann aber auch nur einmal. Beschimpfende oder höhnische Worte dürfen nicht gebraucht werden, denn sonst ruft das ganze Haus: „Das verstöfst gegen die Ordnung!“ Und wenn irgend jemand unehrerbietig oder aufreizend gegen den Landesfürsten oder das Privy Council spricht, so werden solche Redner nicht nur unterbrochen, sondern es ist auch der Antrag gestellt worden, sie nach dem Tower zu schicken, und diese Anträge sind vollzogen worden. So kommt es, dafs bei einer so grofsen Zahl von Mitgliedern und bei solcher Verschiedenheit der Ansichten und Meinungen in diesem Hause

---

[1] Hooker sagt deutlicher: Wenn nach der Lesung einer Bill mehrere sich erheben, um zu reden, und es kann nicht entschieden werden, wer der erste war, so soll der Speaker den Redner bezeichnen. (Mountmorres, p. 118).

[2] Davon rührt die auch gegenwärtig noch streng festgehaltene Sitte her, dafs die Abgeordneten in der Debatte einander nie mit Namen, sondern als Vertreter bestimmter Wahlkreise ansprechen oder mit gewissen, für jeden Beruf feststehenden Formeln.

die gröfste Bescheidenheit und Ruhe des Redens in Übung steht. Nichtsdestoweniger bringen sie, wenn auch mit sanften und liebenswürdigen Worten, ihre Gründe so scharf und so kräftig als möglich einer gegen den andern vor, es sei denn, dafs dringende Gründe und kurze Zeit sie daran hindern. Am Nachmittag wird kein Parlament gehalten. Der Speaker hat im Hause keine Stimme und es wird nie geduldet, dafs er zu irgend einer Bill pro oder contra spricht[1]. Sobald aber eine Bill gelesen wird, ist es des Speakers Amt, so kurz und so klar als nur möglich das Wesen dieser Bill dem Hause auseinanderzusetzen. Wenn die Commons solchen Bills, die zu ihnen gesendet werden, ihre Zustimmung gegeben haben, so werden sie mit dem Beisatze versehen: „Les commons ont assentus". Wenn die Lords den zuerst von den Commons beschlossenen Bills zustimmen, so schicken sie sie zum Speaker herab, mit den Worten unterschrieben: „Les seigneurs ont assentus". Wenn die beiden Häuser nicht übereinstimmen können, so kommen, wenn die Bill dreimal gelesen ist und sich ein Hindernis zeigt, die Lords zu den Commons oder die Commons zu den Lords und verlangen, dafs Vertreter jedes der beiden Häuser zusammentreten sollen und so jeder Teil des Parlamentes von der Meinung des anderen in Kenntnis gesetzt werden solle, und das wird immer bewilligt. Nach solchem Zusammentreffen stimmt in der Regel, wenn auch nicht immer, der andere Teil der betreffenden Bill zu. Im Oberhause geben die Lords ihre Zustimmung oder Ablehnung kund, jeder für sich und ebenso oft, als er Vertreter abwesender Lords ist, für diese letzteren. Wenn der Kanzler die Frage gestellt hat, ob sie über die Bill abstimmen wollen, nachdem sie das drittemal gelesen ist, so sagen sie einfach: „Content!" oder „Not content!" ohne weitere Erwiderung und je nach der Zahl ist dann die Bill angenommen oder abgelehnt. Im Unterhause kann keiner, sei es Ritter oder Bürger, seine Stimme für einen andern als Vertreter abgeben. Die Majorität der Anwesenden allein macht dort Zustimmung oder Ablehnung aus.

Ist die Bill zweimal gelesen und dann ingrossiert, nochmals

---

[1] Hooker, p. 119—120. „Bei Stimmengleichheit soll der Speaker seine Stimme abgeben, sonst aber hat er keine Stimme."

gelesen und genügend diskutiert worden, so fragt der Speaker im Unterhause, ob die Commons zur Abstimmung gelangen wollen. Ist dies der Fall, so hält er die Bill in die Höhe und sagt: „Diejenigen, die wollen, dafs diese Bill genehmigt werde, die diese und diese Sache betrifft, mögen ‚Yea‘ sagen.“ Dann rufen diejenigen, welche für die Bill sind, „Yea“, und diejenigen, die dagegen sind, „No“. Je nachdem dem Speaker die Zahl der Ja- oder Neinsager gröfser erscheint, erklärt er die Bill für genehmigt oder verworfen. Besteht darüber ein Zweifel, ob die ersteren oder die letzteren die Mehrheit sind, so sagt der Speaker: „Diejenigen, welche die Bill haben wollen, mögen mit der Bill herausgehen, und diejenigen, die dagegen sind, stillsitzen“. Auf solche Weise teilen sie sich und, nachdem sie geteilt sind, werden sie gezählt und so wird die Majorität festgestellt. Manchmal geschieht es, dafs ein Teil der Bill bewilligt wird, während über einen andern Teil viel Streit und Zweifel besteht und dafs man glaubt, die Bill würde passieren, wenn sie amendiert würde. In solchem Falle wählen die Commons aus ihrer Mitte bestimmte Ausschufsmitglieder (Committees), die aus denjenigen, die für und gegen die Bill gesprochen haben, zu dem Zwecke gebildet werden, dafs sie den Gesetzentwurf verbessern und ihn, nachdem er ihrer Meinung und ihrem Übereinkommen nach verbessert ist, wieder in das Haus zurückbringen. Und zwar geschieht das vor der Inrotulierung (Ingrossing), ja manchmal allerdings auch noch nach derselben. Das Übereinkommen, das diese Committees schaffen, bindet aber nicht das Haus und ist kein Präjudiz für dieses. Denn bei der eigentlichen letzten Abstimmung stimmen sie über den Gesetzentwurf ab und bewilligen ihn oder lehnen ihn ab, wie es ihnen gut dünkt, gleichviel was immer die Committees daran geändert haben mögen[1].

Daraus folgt: keine Bill ist ein Parlamentsact, bevor nicht beide Häuser, jedes für sich, den Gesetzentwurf in der vorbezeichneten Ordnung angenommen haben, und auch dann ist es noch kein Gesetz, sondern erst am letzten Tage des Parlamentes oder der Session kommt der König in Person in feierlichem Aufzuge in das Parlament und läfst sich mit seinem

[1] Vgl. im zweiten Buche das Kapitel über die Geschichte der Committees.

Gefolge nieder. Und wieder sitzen die Lords rings um den Fürsten in ihren Staatsgewändern nach ihrem Rang und Ordnung. Der Speaker erscheint dann mit dem ganzen Hause der Commons an der Barre des Oberhauses. Darauf wird zunächst im Namen der Lords durch den Kanzler der Dank ausgesprochen und im Namen der Commons durch den Speaker Dank an den König dafür, dafs er so gute Sorge für die Regierung trage und dafs er sie zusammenberufen habe, über solche Dinge zu beraten, die für die Verbesserung, Aufrechterhaltung und Ehre des Gemeinwesens notwendig sind. Der Kanzler in des Königs Namen dankt sodann den Lords und den Commons für ihre Mühe und Arbeit, von der er sagt, dafs der König ihrer eingedenk sein und sie bei Zeit und Gelegenheit belohnen wolle. Er fügt hinzu, dafs der König bereit ist, für seinen Teil seine Zufriedenheit und Zustimmung betreffs ihrer Verhandlungen zu erklären, der zufolge alle ihre Beschlüsse dauernde Geltung und Vollendung kraft seiner königlichen Autorität haben sollen und damit die Zustimmung des ganzen Königreiches erlangt haben. Dann liest jemand die Titel jedes einzelnen Gesetzes, das in dieser Session durchgegangen ist, jedoch nur den Namen; hierbei wird hervorgehoben, welche davon der König bewilligt und so fügt er dann die Worte hinzu: „Le roi“ oder „La reine le veult“. Und nun werden diese Beschlüsse als rechtskräftige Gesetze und Verfügungen des Königreiches von England angesehen und daneben gibt es keine anderen. Und sie werden dann so rasch als möglich in Druck gelegt, es sei denn, dafs für eine Privatangelegenheit ein Gesetz gemacht worden sei, das dem Interesse eines einzelnen Menschen dient, was die Römer privilegia zu nennen pflegten. Diese werden nur unter dem Siegel des Parlamentes aufbewahrt und zum gröfsten Teile nicht gedruckt. Diejenigen Beschlüsse, die der König ablehnt, beantwortet er mit den Worten: „Le roi“ oder „La reine s'advisera“, und solche gelten als vollständig nichtig und ohne jede Kraft. Und dies ganze Vorstehende ist die Geschäftsordnung und Beratungsform des höchsten Gerichtshofes von England“.

Liest man die ausführlichen Berichte, die D'Ewes über die Verhandlungen der Parlamente der Königin Elisabeth gesammelt hat, so findet man im ganzen wie im einzelnen die

Darstellungen Smiths und Hookers vollkommen bestätigt. Man erkennt aber daraus auch, wie trotz der für das Tudor-Zeitalter charakteristischen Submission des Parlamentes unter die Macht der Krone sich kräftiges parlamentarisches Leben im Unterhause regt. Wenn es zweifellos ist, dafs das Unterhaus unter Heinrich VIII. auf den Tiefpunkt seines politischen Einflusses gegenüber der Krone und den Ministern gesunken war, so zeigt doch die elisabethinische Periode schon wieder ein unverkennbares Aufsteigen des politischen Selbstvertrauens der Nation, das zumal in der zweiten Hälfte der Regierung der Königin auch in den Verhandlungen des Unterhauses deutlichen Ausdruck findet. Der Grund dafür ist in erster Linie die immer tiefer greifende religiöse Bewegung und Gärung, die alle Klassen der Nation ergriffen hatte. Es beginnen bereits auf dem Boden des Parlamentes die ersten Vorboten jener für die Entwicklung der englischen Verfassung folgenreichsten Erscheinung hervorzutreten: der Entstehung von Parteien als Inbegriffen scharf definierter politischer und religiöser Überzeugungen und Bestrebungen und damit der Vorbedingung der modernen Form parlamentarischer Regierung. Der religiöse Zwiespalt in der Nation, durch Elisabeths erstes grofses Gesetz, die Uniformitäts-Akte, nur äufserlich überbrückt, und die alsbald erfolgende Bildung freier Secten haben in Gestalt der verschiedenen religiösen Glaubensrichtungen auch die ersten politischen und parlamentarischen Parteien Englands geschaffen. Dadurch ist der Charakter des ganzen Parlamentes, vor allem aber des Unterhauses, im Innersten verwandelt worden. Bis dahin, vornehmlich während der grofsen Parteikämpfe des 15. Jahrhunderts, erschien das Unterhaus im wesentlichen als eine Körperschaft von sozialer und politischer Einheitlichkeit; ihre Mitglieder erscheinen in den wichtigsten zur Verhandlung kommenden Dingen als mehr oder weniger von gleichen Interessen geleitet gegenüber der Krone, der Kirche und dem Oberhause. Die Gentry in dem weiten Sinne, der ihr in England schon im 15. Jahrhundert zu eigen ist, bildet im Unterhause das vorherrschende Element. In den grofsen Verfassungskämpfen unter Richard II. und den Lancaster-Königen vertraten die Commons die ihnen mit dem sozial führenden Stande der grofsen Lehensherren, den Lords, gemeinsamen

Interessen ihrer Klasse; für politische Opposition, für Bildung wirklicher Parteien innerhalb des Hauses war da kein Raum. Das Parteiwesen jener Zeit ist rein factiöse Spaltung der herrschenden Klasse in die Anhänger der verschiedenen dynastischen Ansprüche, nicht mehr[1]. Diese Einheitlichkeit des Unterhauses, gefördert durch die einengenden Bestimmungen über das Wahlrecht in den Counties[2] und die Politik der Tudors gegenüber den Stadtverfassungen, ist auch noch den Parlamenten des 16. Jahrhunderts zu eigen. Der einzelne Abgeordnete mochte leichter oder schwerer für die Wünsche der Krone und ihrer Diener gewonnen werden, aber im grofsen und ganzen handelte auch jetzt noch das Haus einheitlich in Bewilligung oder auch in Ablehnung von Regierungsvorschlägen. War die überwiegende Stimmung des Hauses solchen Vorschlägen der Minister oder, was politisch gleichwertig war, den von den Lords herabgelangten Bills ungünstig gesinnt, so wandte man häufig das Auskunftsmittel der Conferenz an und was in diesen Verhandlungen als Compromifs zustandekam, wurde dann in aller Regel vom Hause willig angenommen[3]. Treffend schildert der grofse moderne Geschichtschreiber der Zeit Heinrichs VIII. das Parlament jener Epoche. „Im Unterhause herrschte damals — wenigstens in der Theorie — dieselbe uneingeschränkte Redefreiheit und das Recht der freien Initiative für jeden Abgeordneten in gleichem Mafse wie in der Gegenwart. ‚Die Debatten im englischen Parlamente‘, schrieb Heinrich VIII.

---

[1] „Es geht zu weit“, sagt Stubbs, „zu behaupten, dafs die Ritter als eine Gesamtheit in Opposition standen zu Krone, Lords und Kirche; aber die Behauptung ist gerechtfertigt, dafs, wenn es eine solche Opposition im Lande und Parlamente gab, sie hauptsächlich in dieser Körperschaft der Ritter ihren Ausdruck und Unterstützung fand“ (III., 568).

[2] Das Statut von 1407 (7 Henry IV. cap. 15) hatte — zweifellos in Bestätigung des Gewohnheitsrechtes — bestimmt, dafs bei den Wahlen der Grafschaftsabgeordneten „alle im County Court Anwesenden“ (Freien) wählen sollten. Das Statut von 1430 (8 Henry VI. cap. 17) dagegen schränkte die Wahlberechtigung auf jene ein, die „freies Land oder Häuser im Werte von mindestens 40 Schilling Jahresertrag besitzen.“ Vgl. Taylor, The Origin and Growth of the English Constitution, I. 574.

[3] Dennoch fehlt es nicht an Beispielen für die Ablehnung von Vorschlägen trotz eines in der Conferenz angenommenen Vorschlages. Vgl. den Fall bei D'Ewes, p. 257.

an den Papst, ‚sind frei und ohne Schranken; die Krone hat keine Befugnis, sie zu beaufsichtigen. Sie entscheiden alles für sich selbst, wie es das Staatsinteresse erfordert'[1]. Aber solange Vertrauen zwischen der Krone und der Nation bestand, wurden diese parlamentarischen Freiheiten willig hintangegeben. Die Minister der Krone bereiteten die parlamentarischen Arbeiten vor und man verstand die Stimmung des Hauses in der Regel so gut, dafs — mit Ausnahme von Geldforderungen — selten eine Mafsregel vorgeschlagen wurde, deren Annahme zweifelhaft war oder welche Debatten hervorrief"[2].

Elisabeth war von Anfang dem Parlamentarismus wenig freundlich gesinnt. Ungern berief sie das Haus: und auch jetzt ist es immer wieder das Finanzbedürfnis gewesen, das sich als die beste Schutzwehr der Volksvertretung erwies[3]. Auch sonst war sie von starkem Machtbewufstsein erfüllt, von der Fülle ihrer Souveränität Gebrauch zu machen jederzeit begierig. So suchte sie denn die Ingerenz des Parlamentes auf ihre Regierungspolitik stets zurückzudrängen, in einzelnen wichtigen Fragen unbedingt auszuschliefsen. Dennoch hat die historische Stellung Elisabeths dahin gewirkt, den homogenen Charakter des Hauses noch länger zu erhalten. Darin lag ja das charakteristische Moment und die Gröfse ihrer persönlichen Regierung, dafs sie mehr als jemals ein anderer englischer Monarch die nationalen Anschauungen und Bestrebungen ihrer Zeit in sich verkörperte und sich in allen entscheidenden Momenten ihrer Politik von diesen bestimmen liefs[4]. So ist auch das Unterhaus in dieser Epoche als getreuer Ausdruck der der Königin ergebenen breiteren Schichten der Nation politisch im ganzen und grofsen noch eine einheitlich empfindende Körperschaft.

Dennoch finden wir in den späteren Parlamenten Elisabeths Zeichen beginnender Differenzierung im Hause. Vor allem geben

---

[1] State Papers, vol. VII. 361. Damals pafste es in die Kirchenpolitik Heinrichs VIII., das Haus frei gewähren zu lassen.

[2] Froude, History of England, I. 209.

[3] Froude, loc. cit. X. 186.

[4] „Sie repräsentierte in ihrer jeweiligen Haltung gegenüber ihren Ministern in ihrer eigenen Person die Schwankungen und Fluctuationen der öffentlichen Meinung", sagt Bischof Creighton in seiner ausgezeichneten Studie über Königin Elisabeth (p. 305).

die grofsen, die Zeit bewegenden Fragen religiöser Dogmatik und kirchlicher Organisation den Anlafs dazu: und dies umsomehr, als Elisabeth die Discussion solcher Fragen im Unterhause geradezu als Verletzung ihrer Prärogative betrachtete[1]. So kommt es zu bewegten, selbst stürmischen Sitzungen der Commons. Widerspruch gegen die Krone und Regierung erhebt sich von einigen Mitgliedern, die offenbar der Zustimmung eines Teiles der Abgeordneten sicher sind; Abstimmungen gehen vor sich, bei denen grofse Minoritäten erscheinen; trotz des immer wieder betonten Respectes gegenüber den Lords werden Bills, die von ihnen herabgelangt sind, amendiert oder ganz verworfen. Aber noch gibt es keine festen Parteien, gibt es keine starke Organisation parlamentarischen Widerstandes von Gruppen gegen eine von der Krone und ihren Ratgebern verfolgte Politik oder gegenüber Bestrebungen anderer Gruppen des Hauses. Mit voller Selbstherrlichkeit übt die Königin das Recht der Sanction. Wiederholt greift sie auch durch directe Weisungen an den Speaker ein oder läfst durch einzelne ihr besonders ergebene Mitglieder des Hauses diesem von ihrer Ungnade oder ihrer Unzufriedenheit mit dem Gange der Verhandlungen Mitteilung machen[2].

---

[1] Bezeichnend für die Stellung Elisabeths zum Unterhause in dieser Hinsicht ist die Botschaft, die sie 1593 zu Beginn der Session an den Speaker sendete: „Mr. Speaker, es ist der Majestät Gefallen, dafs, wenn ihr etwelche müfsige Köpfe sehet, die sich nicht damit begnügen, sich um ihre Angelegenheiten zu kümmern, die sich in die Reform der Kirche und Umgestaltung des Staatswesens einmischen und Bills zu solchen Zwecken einbringen, dafs ihr letztere nicht annehmet, bevor sie von solchen geprüft worden sind, die derlei Dinge zu beurteilen geeigneter sind“ (Creighton, Queen Elizabeth, p. 266). Und 1566 sagte sie, als das Parlament ihrer Kirchenpolitik widerstrebte, zu den Lords: „sie sei nicht erstaunt über die Commons, denn sie hätten geringe Erfahrung und handelten wie Knaben!“ (Froude, History of England, VIII., p. 315).

[2] 1566 geriet die Königin in Conflict mit dem Unterhause, da sie einen Abgeordneten einer mifsliebigen Rede halber in den Tower hatte setzen lassen: Elisabeth wich aber bald zurück. Besonders charakteristisch sind die scharfen Anklagen gegen den damals herrschenden Parlamentarismus in der Rede des Esquire Peter Wentworth in der Session 1575 (D'Ewes, p. 236 ff.): There is nothing so necessary for the preservation of the Prince and State as free speech and without it is a scorn and mockery to call it a parliament house.“ Weiter heifst es in dieser Rede: „Zwei Dinge sind es vor allem, die hier schädlich wirken: das eine ist

Die Redefreiheit der Abgeordneten ist es vor allem, was der Königin widerstrebt. Noch im Jahre 1593 antwortet der Kanzler dem Speaker Sir Edward Coke auf dessen herkömmliche Bitte um die Privilegien des Hauses: „Redefreiheit ist gewährt, aber ihr müfst euer Privileg verstehen; das besteht nicht darin, dafs jeder rede, was ihm beliebt oder was zu äufsern ihm gerade in den Sinn kommt. Euer Privileg ist ‚Ja' oder ‚Nein' zu sagen." Und bei der Eröffnung des Parlamentes von 1601 berichtet der Speaker als Weisung der Königin durch Vermittlung des Lord Keeper: „dafs dieses Parlament kurz sein solle." „And therefore she willed that the Members of this House should not spend the time in frivolous vain and unnecessary Motives and Arguments but only should bend all their best endeavours and travails wholly in the devising and making of the most necessary and wholsome laws for the good and benefit of the Commonwealth and the Realm." Gewisse Gegenstände, wie die Frage der Thronfolge, der Kirchenverfassung, aber auch alles das, was man damals unter Prärogative verstand — „diese schönste Blume in unserem Garten, das gröfste Juwel unserer Krone", wie Elisabeth selbst einmal sagte — sollte von der freien parlamentarischen Behandlung ausgeschlossen sein[1].

---

das im Hause umlaufende Gerücht ‚Gebet acht auf das, was ihr tut, die Königin mag dies oder jenes nicht, und wer davon spricht, verletzt sie.' Oder umgekehrt: ‚Die Königin will dies oder jenes, und jede Opposition wird sie beleidigen.' Und dann werden oft Botschaften ins Haus gebracht, die verbieten oder befehlen, beides sehr verderblich der Freiheit von Rede und Beratung." Man lese ferner die Verhandlungen vom 5. November 1601 (D'Ewes, 627), da sich wegen eines formwidrigen Ausdruckes Cecils, der Speaker solle dem Kanzler aufwarten („attend"), scharfer Protest erhebt und der Minister sich entschuldigt. Ein ähnlich verlaufender Zusammenstofs mit den Lords loc. cit. p. 679. Ein Beispiel in betreff der Abstimmungen: Sitzung vom 12. Dezember 1601 (loc. cit. p. 652), wo in einer Kirchenfrage 105 gegen 106 Stimmen erscheinen. Über die wachsende Unruhe und Heftigkeit der Beratungen klagt Cecil am 24. November 1601 (loc. cit. p. 651) anläfslich der Verhandlung über die damals so wichtige Frage der Monopole in Handel und Gewerbe. Über die Sanktion vgl. D'Ewes, p. 239, col. 1.

[1] Obige Stelle bei D'Ewes, p. 621. — Sehr lehrreich sind in dieser Hinsicht die Vorgänge im Parlament von 1566, als die Commons dem Willen der Königin entgegen die Heirat Elisabeths und die

Dennoch ist es unverkennbar, wie der Ton der Abgeordneten von Parlament zu Parlament freier, ihre Redelust gröfser, die Leitung des Hauses durch die Vertrauensmänner der Krone und den Speaker schwieriger wird. Gegenüber dem Eingreifen dieser letzteren treten bereits Abgeordnete mit aller Kraft für die Privilegien des Parlamentes und seiner Mitglieder ein. Liest man einzelne aus solchen Anlässen gehaltene Reden, wie sie D'Ewes mitteilt, mit ihren ernsten Hinweisen auf die durch das Gesetz dem Souverän gezogenen Schranken, auf die Unentbehrlichkeit der vollen Rede- und Actionsfreiheit im Parlamente, beobachtet man, wie diese Reden bei solchen Gelegenheiten immer wieder auf die im 14. und 15. Jahrhundert, in den Zeiten des ersten constitutionellen Regimes der Könige aus dem Hause Lancaster, geschaffenen Präzedenzfälle zurückgreifen, so erkennt man klar, wie die kirchliche Reformation in England auch einen neuen parlamentarischen Geist zu schaffen beginnt[1]. Die erst ablehnende,

---

Suczessionsfrage beharrlich zur Discussion stellten. Elisabeth liefs dem Hause den Befehl zukommen, bei Gefahr ihres Mifsfallens die Sache fallen zu lassen. Die Commons aber liefsen sich nicht beirren; Wentworth und andere Abgeordnete bezeichneten die königliche Botschaft als Privilegienbruch und die Debatte wurde nach fünfstündiger Dauer — ein Novum in der Geschichte des Hauses — vertagt. Als die Königin neuerlich durch einen Befehl an den Speaker Schweigen erzwingen wollte, bildeten die Commons einen Ausschufs, der eine Adresse an die Königin entwarf. Es ist bezeichnend, dafs diese Adresse nicht nur in Ton und Inhalt volles Beharren der Commons bei ihrem Rechte zeigte, sondern dafs auch der erste Minister Cecil besondere Zusätze, betreffend die Freiheiten der Gemeinen, hinzufügte. Nach weiteren Verwicklungen, die bis zur Verhaftung eines Abgeordneten führten, wich Elisabeth vor der Festigkeit des Unterhauses zurück. Siehe über diese Vorgänge Froude, Hist. of England, VIII. 316 ff. Nicht anders verliefen die Dinge anläfslich der grofsen Kirchendebatten des Parlamentes von 1571. (Froude X. 191 ff.)

[1] Vgl. z. B. die Rede von Peter Wentworth 1575 (D'Ewes, 236 ff.), da dieser Bracton (lib. I. cap. 7) zitiert und hinzufügt: „Der König steht unter keinem Menschen, sondern unter Gott und dem Recht: denn das Recht macht ihn erst zum König. Lasset daher den König dem Rechte das geben, was dieses ihm gibt: nämlich unbeschränkte Herrschaft und Gewalt. Denn der ist kein König, in dem die Willkür regiert und nicht das Recht."

dann direkt feindliche Haltung der Krone gegenüber den religiösen Tendenzen der breiten Schichten des Volkes hat bewirkt, dafs diese neue Ära parlamentarischer Kraft und politischen Selbstbewufstseins des Unterhauses dieses abermals wider die Krone geeinigt hat. Sobald aber dieser Kampf mit der Eröffnung des Long Parliament zugunsten der Commons entschieden war, tritt erst die volle Bedeutung des durch die Religionskämpfe geschaffenen neuen Parlamentarismus hervor: wie die Nation zerfällt auch das Unterhaus in zwei scharf getrennte, grundverschiedene Ideale von Staat und Kirche repräsentierende Gruppen. Ihr Kampf füllt zunächst die grofse Zeit der Revolution und des Protectorates aus, aber die Tragweite dieser Scheidung der Geister geht unabsehbar und ununterbrochen weiter. Mit Recht hat Gardiner es ausgesprochen, dafs die Abstimmung vom 8. Februar 1641 in der Frage der Abschaffung der Bischöfe die Geburtsstunde der beiden grofsen Parteien Englands bedeutet. Auf dem Entstehen, der Fortdauer und Fortbildung der zwei grofsen politischen Heerlager, die den wechselnden Ausdruck der zwei vorhandenen grofsen politischen Grundstimmungen innerhalb der Nation vorstellen, ist die ganze weitere Verfassungsentwicklung Englands aufgebaut. Man kann daran nicht zweifeln: erst der in dem Parteiwesen zum Ausdruck gelangende Reichtum an politischen Ideen und Bestrebungen schafft die Möglichkeit einer wirklichen Selbstregierung der Nation. Die Entstehung politischer und dabei doch stets nationaler Parteien bedeutet gleichsam erst die völlige Mündigkeitserklärung des Volkes [1].

---

[1] Eine bedeutende Rolle bei der Entstehung der parlamentarischen Parteien hat allem Anscheine nach die seit den Tudors immer stärker hervortretende Initiative der Krone im Unterhause vermittelst des Staatssecretärs und anderer besoldeter Diener der Krone gespielt. So bildete sich zuerst eine wenn auch kleine, so doch besonders feste Parteigruppe, die Partei der „Höflinge“ (Courtiers) heraus. Schon in den Reden der Oppositionellen zur Zeit Elisabeths zeigt sich das Verständnis für diese Erscheinung: man lese nur die vorhin zitierten Äufserungen von Wentworth. Mit aller Klarheit sagt aber schon Elsynge: „Kardinal Wolseys Ehrgeiz brachte zuerst die Privy Counsellors und andere Diener der Krone ins Haus der Gemeinen, von wo sie früher ausgeschlossen waren. Die Folge davon ist, dafs die Commons ihr gröfstes Juwel, die Redefreiheit, verloren.“ (The Manner of Holding Parliament, p. 171.)

Mit diesen wenigen Bemerkungen über den allgemeinen Charakter des Parlamentes in der hier behandelten Epoche ist auch schon das Entscheidende über die vorliegende Hauptfrage, die Entwicklung des Parlamentsverfahrens in dieser Epoche, gesagt. Wir sehen aus den Journalen und sonstigen Quellen, wie eine feste Ordnung die ganze, immer reicher sich gestaltende Tätigkeit des Hauses umspannt. Im Oberhause versammeln sich an dem durch die königliche Proclamation bestimmten Tage die Lords und nehmen in der vorgeschriebenen, auch heute noch aufrechterhaltenen Rangordnung ihre Plätze ein. Die Königin sitzt auf dem Thronsessel, ihr Premierminister, damals oft ein Commoner, wie z. B. Sir Nicolas Bacon, des grofsen Francis Bacon Vater, nimmt auf dem Woolsack, der den Richtern reservierten Bank, Platz. Eine Stufe tiefer als diese sitzen an ihrem Tische die beiden Schreiber, der Clerk of the Crown und der Clerk of Parliament. Die Thronrede, die sodann der Kanzler hält, ist in jener Zeit ein langes und ziemlich weitläufiges Elaborat, das von dem Kanzler nach erbetener Erlaubnis der Königin vorgelesen wird. Sie enthält politische Betrachtungen, deutet die Aufgaben des Parlamentes an und schliefst mit dem Auftrage an die Commons, den Speaker zu wählen.

Die Wahl des Speakers erfolgt zwar auf Empfehlung eines der Regierung angehörigen Mitgliedes des Hauses, also tatsächlich unter deren Einflusse; dennoch betont der Kanzler bei der Eröffnung des Parlamentes die völlige Freiheit des Hauses in der Wahl seines Vorsitzenden. Die Bestätigung des Speakers erfolgt in derselben Weise wie auch heute noch. Nachdem der Neugewählte sich demütig entschuldigt und seine Unfähigkeit zu dem Amte beteuert hat, erfolgt die Bestätigung nach einer zweiten Rede des Kanzlers, die nach der Sitte der Zeit ein Meisterstück weitschweifiger und blumiger Oratorik vorstellt, in der es an Complimenten für den Speaker nicht fehlt. Nicht minder ausführlich ist die darauf folgende Rede des Speakers, die aber mit einer damals sehr gewichtigen Sache endigt: mit dem Ersuchen an die Krone um Bestätigung der Privilegien des Hauses. Diese wird durch eine neuerliche Rede des Kanzlers gewährt, welche, wenn auch in wohlgesetzten Perioden und höflichen Wendungen abgefafst, doch die starke

Stellung der Krone dem Hause gegenüber deutlich hervortreten läfst[1].

Nun beginnt das Haus erst die Arbeit. Schon steht die bis heute festgehaltene Übung fest, dafs das Haus nach vernommener und vom Speaker nochmals wiederholter Thronrede zuerst eine Bill aus eigener Machtvollkommenheit in erste Lesung nimmt. Ebenso ist wie auch heute noch die Bildung eines Committee zur Beratung der zu bewilligenden Steuern der nächste vom Hause vorgenommene Schritt. Und schon ist es feste Übung, dafs die Thronrede durch eine vom Hause an erster Stelle zu beratende Adresse erwidert wird. Eine bestimmte Reihung der sodann zu erledigenden Bills ist nicht vorgeschrieben, vielmehr liegt praktisch genommen diese Aufgabe wesentlich in den Händen des Speakers. Das hat nun seine grofse politische Bedeutung, denn dadurch ist der Regierung grofser Einflufs auf die Führung des Hauses gegeben. Überdies wird in einzelnen Fällen von der Königin ausdrückliche Vorschrift gegeben: „Und schliefslich habe ich Euch an das Herz zu legen, dafs Ihr in der Anordnung Euerer Geschäfte solche Ordnung bewahret, dafs die Angelegenheiten von gröfster Wichtigkeit, die dem Staate vom gröfsten Interesse sind, hauptsächlich und zuerst verhandelt und dafs sie nicht gehindert werden durch besondere und Private Bills, damit, wenn diese grofsen Angelegenheiten erledigt sind, diese Versammlung rascher zu Ende kommen kann und die Mitglieder frei sind, ihren eigenen Geschäften nachzugehen.“ Noch in ihrem letzten Parlamente (1601) gebietet die Königin, dafs „es kurz sein solle und dafs die Abgeordneten nicht die Zeit vertrödeln mit frivolen und unnützen Reden[2].“

Trotz des auch später noch geübten tatsächlichen Einflusses der Krone, vor allem durch den Speaker und die ihrem Privy Council angehörigen Abgeordneten, steht schon zu jener Zeit der Grundsatz fest, dafs jedes Mitglied des Unterhauses berechtigt ist, einen Vorschlag betreffs der Reihenfolge der

---

[1] Vgl. als Beispiel die Schilderung der Eröffnung des ersten Parlamentes Elisabeths 1558 in D'Ewes Journals.

[2] Vgl. D'Ewes, Journals 1558, p. 17, 621.

Geschäfte zu machen und dafs die Entscheidung dem Beschlusse des Hauses anheimgestellt bleibt[1].

Bezeichnend dafür, wie das Haus schon damals seine Arbeitsordnung genau regelte, ist der Beschlufs vom 9. Mai 1571: dafs künftig an jedem Montag, Mittwoch und Freitag besondere Nachmittagsitzungen zur Erledigung von ersten Lesungen der Private Bills gehalten werden sollen[2].

Alle Bills werden dreimal gelesen und das Gleiche gilt von den sogenannten Provisoes, d. h. Zusätzen, die an das Ende einer Bill kommen. In dieser Form vollzieht sich in jener Zeit die Amendierung einer Bill. Bei der ersten Lesung gibt der Speaker mit Hilfe des der Bill beigefügten sogenannten Breviats in kurzem den Inhalt des Gesetzentwurfes an. Nach

---

[1] Siehe D'Ewes, Journals, p. 676—677. In den Verhandlungen des Unterhauses von 1601 findet eine vollständige Geschäftsordnungsdebatte statt, die daraus entstanden war, dafs der Speaker die Beratung einer Bill betreffs Verlängerung der Gültigkeit von Parlamentsacten gegen den Wunsch des Hauses einschieben wollte. Die Debatte ist höchst belehrend. Es heifst da: Mr. Carey erhob sich und sagte: „Im römischen Senate bestimmte immer der Consul, was zur Verhandlung kommen sollte und was nicht. So auch unser Speaker, dessen Platz hier der des Consuls ist. Wenn er irrt oder seine Pflicht nicht tut, so können wir ihn absetzen, und dafür gibt es ja Präzedenzfälle. Aber wir können meiner Meinung nach nicht bestimmen, welches Geschäft daran kommen soll.“ Worauf manche zischten. Mr. Wiseman sagte: „Ich verehre den Speaker an seinem Platze, aber es ist ein grofser Unterschied zwischen ihm und den Consuln im alten Rom. Wir haben eine bürgerliche Regierung (Ours is a municipal government) und wir kennen unsere eigenen Beschwerden besser als der Speaker, und daher ist jedermann berechtigt, abwechselnd zu verlangen, dafs jene Gesetze verhandelt werden, die er für höchst notwendig hält.“ Und darauf stimmten alle zu. Mr. Hackwell sagte: „Ich möchte, dafs nichts ohne allgemeine Zustimmung geschehe. Mein Wunsch ist, die Bill of Ordnance soll jetzt gelesen werden. Wenn aber der Speaker nicht dieser Meinung ist, so bitte ich ergebenst, das zur Abstimmung zu stellen.“ Zu dieser Discussion ergriff der Minister, Staatssecretär Robert Cecil, das Wort und sagte: „Ich will kurz sprechen, weil es mir so am besten erscheint. Ich wünschte, dafs die Bill, betreffend Verlängerung der Gesetze, zuerst gelesen werde, und das stimmt auch mit den Präzedenzfällen im Hause überein. Aber damit der Geist der Zwietracht uns nicht mehr beunruhige, so bitte ich doch, die Bill of Ordnance lesen zu lassen, denn das ist offenbar der Wille des Hauses.“

[2] Parry, p. 221.

der zweiten Lesung wird der Beschlufs auf Ingrossement der Bill, d. h. auf deren Übertragung auf Pergament, gefafst, wenn sie nicht einem Committee überwiesen wird. In letzterem Falle erfolgt dieser Beschlufs erst vor der dritten Lesung. Neben den Bills wird das Haus durch Anträge (Motions) seiner Mitglieder beschäftigt, die jederzeit eingebracht werden können.

Die Anwesenheit der Abgeordneten im Hause wird durch wiederholte Beschlüsse auf Verhängung von Geldbufsen für ungerechtfertigtes Ausbleiben zu sichern gesucht[1]. Die Debatten werden lebhaft und mit grofser Ordnung geführt. Das Haus zur Zeit der Königin Elisabeth besitzt nicht minder als das Unterhaus des 19. Jahrhunderts das Bewufstsein davon, dafs die ordnungsmäfsige und ruhige Führung der Verhandlungen seinen traditionellen Ruhm bildet, und handelt danach[2]. Sobald aber gegen das Ende der Regierung Elisabeths die Parlamente häufiger, die Parteiungen schärfer ausgesprochen und daher die Debatten heftiger werden, macht es immer mehr Schwierigkeiten, die Ruhe im Hause aufrecht zu halten und die Debatten zu leiten. Umsomehr tritt auch das Bedürfnis nach ausführlicheren Regeln, nach neuen Vorschriften oder neuerlicher Einschärfung der durch die Gewohnheit geschaffenen Regeln hervor, sobald mit dem Beginn der Regierung Jakobs I. der Gegensatz zwischen Krone und Parlament mit aller Deutlichkeit hervortritt und damit die Ära der schweren parlamentarischen Kämpfe beginnt.

Den Beweis dafür bietet die Tatsache, dafs aus jener Epoche der Geschichte des englischen Unterhauses die ältesten Orders des Hauses und förmlichen Beschlüsse zur Geschäftsordnung herrühren, auf denen dann die weitere parlamentarische Tradition von Generation zu Generation sich aufbaut[3]. Die

---

[1] Das Mittel scheint nicht sehr gewirkt zu haben; wenigstens ist auch dem elisabethinischen Unterhause bereits der moderne Übelstand bekannt gewesen, dafs zu Ende der Session die Frequenz sehr abnimmt. So rühmt Cecil in der Sitzung vom 9. Februar 1601, dafs das Haus nicht wie sonst gegen Ende seiner Arbeiten „dünn“ sei. (D'Ewes, Journals, p. 675.)

[2] Siehe D'Ewes, Journals, p. 675.

[3] Es ist bezeichnend für das erhöhte Interesse an dem Parlamentsverfahren, dafs die ersten umfassenden Darstellungen der Geschäftsordnung gegen das Ende dieser Epoche, in der zweiten Hälfte des

Journale jedes der Parlamente Jakobs I. verzeichnen zahlreiche Beschlüsse, durch welche die Ordnung der Beratung besser gesichert werden sollte. Damit tritt dieser Teil des Parlamentsgebrauches immer mehr aus der Form der rein mündlichen Tradition in die des in den Journalen fixierten Gewohnheitsrechtes über. Gleichzeitig beginnt das Haus durch bestimmte Orders schwankende Gewohnheiten endgültig zu definieren, sowie durch bestimmte Satzungen das Verfahren schöpferisch auszubilden. Allerdings bleibt der Charakter dieser autonomischen Gesetzgebung des Unterhauses noch lange überwiegend declaratorisch. Die für jene Epoche charakteristische Erscheinung rechtsgeschichtlicher Controverse, welche die ganzen grofsen staatsrechtlichen Kämpfe Englands charakterisiert, findet auch hier ihren Ausdruck, indem man immer bestrebt ist, die Normen des Verfahrens, wie sie die Beschlüsse des Hauses einschärfen wollen, als längst bestehende Praxis zu erklären. Dabei mag denn das declaratorische Moment wohl manchmal auch blofse Form gewesen sein; gewifs erfand man aber damals keine neuen Regeln des Verfahrens in jener rationalistischen Weise, wie dies der moderne Parlamentarismus kennt. Immerhin hat jedoch der aus dem Widerstande gegen den Absolutismus heraus erwachsene neue Geist des Unterhauses auch in Fragen des Parlamentsverfahrens zweifellos sehr oft neuen Wein in alte Schläuche gegossen.

Es ist kein blofser Zufall, dafs die Journale des Hauses erst vom Ende des 16. Jahrhunderts an mit steigender Sorgfalt und Ausführlichkeit verfafst sind. Darin drückt sich nämlich aus, dafs das Unterhaus bestrebt war, die Praxis in jedem einzelnen Falle festzuhalten und vor allem Präzedenzfälle in betreff des Verfahrens und der Privilegien vor Vergessenheit zu schützen, zu künftigem Gebrauche aufzubewahren. Die unablässigen parlamentarischen Kämpfe der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts spielen sich ja fast durchweg als Privilegienstreitigkeiten des Unterhauses, sei es mit den Lords, sei es mit der Krone oder mit den Ministern ab. Die Grenze zwischen

---

17. Jahrhunderts, hervortreten. Anderseits hat auch der letzte grofse Bearbeiter der historischen Geschäftsordnung, Hatsell, seine Präzedenzfälle bis in die Zeit der ersten Parlamente Jakobs I. zurückverfolgt.

Privilegien und Verfahren bleibt aber naturgemäſs oft rein theoretisch. So kam denn die erhöhte Wachsamkeit der Commons, ihr schöpferischer Conservatismus inbetreff der Privilegien dem ganzen Parlamentsrechte und damit auch dem Verfahren zugute, wirkte auch auf letzteres befruchtend und festigend ein[1].

In jener Zeit beginnt denn auch die unter Aufsicht des Hauses geführte regelmäſsige Tätigkeit des Clerk und seiner Kanzlei. Schon erscheint das Order Book, das Register, welches die Beschlüsse des Hauses inbetreff seiner eigenen Geschäftsführung enthält, als regelmäſsiges Requisit und auf seine Führung beziehen sich verschiedene und wiederholte Beschlüsse des Hauses[2].

Die Parlamentsverhandlungen von 1604, 1610, 1614, 1621 mit ihren zähen Kämpfen zwischen Jakob I. und dem immer mehr in politischer und religiöser Hinsicht zu vollem Selbstbewuſstsein erstarkenden Unterhause haben also die Hauptregeln der Debatte, der Abstimmung, der Ordnung im Hause sowie der Reihung der Geschäfte teils declaratorisch klargestellt, teils durch Zusätze erweitert. Das Unterhaus, aus dem Streben nach Selbsterhaltung zu gewaltigen politischen Kraftanstrengungen genötigt, schafft sich in der strafferen Geschäftsordnung das äuſsere Werkzeug, um alle Rechte des Hauses und seiner Mitglieder zu schützen, sowie seine Verhandlungen frei von dem Drucke der Krone und ihrer Minister sowie des dem Hofe ergebenen Speakers zu führen. Dieses Werk findet seine Fortsetzung in den von schweren Kämpfen

---

[1] Vgl. Parry, p. 256. — Die Fortschritte, die das Unterhaus unter Elisabeth in der Klarstellung und Ausdehnung seiner Privilegien machte, sind kurz folgende: 1. Die Judicatur über angefochtene Wahlen wird vom Hause neuerdings in Anspruch genommen: unter Jakob I. endgültig durchgesetzt (1603). 2. Die Strafgewalt des Hauses über eigene Mitglieder sowie gegenüber jeder Verletzung seiner Rechte von auſsen her wird festgestellt: 1581 und 1585 ereignen sich die Fälle der Ausweisung von Mitgliedern aus dem Hause (expulsion), D'Ewes, p. 341. 3. 1593 betont das Haus sein altes Recht der Priorität in Geldbills gegenüber den Lords. 4. Das Recht der Redefreiheit wird wiederholt gegenüber Elisabeth durch das Zurückweichen der Königin in jedem ernsteren Falle mit Erfolg gewahrt. Vgl. Taylor, loc. cit. I. 202—208.

[2] Siehe z. B. Resolution vom 4. März 1626 (Parry 305).

erfüllten Parlamenten Karls I. von 1625 bis 1629. Und als dann nach der langen parlamentslosen Zeit die Volksvertretung im Jahre 1640 von neuem zusammentritt, sehen wir allsogleich die Commons eine Reihe von Beschlüssen fassen zur Bekräftigung und Festigung des Verfahrens sowie zur Sicherung der in der Geschäftsordnung zum Ausdrucke gelangenden Selbstregierung des Unterhauses[1]. Zum erstenmale läfst sich also in dieser schicksalsschweren Epoche englischer Geschichte der unlösliche Zusammenhang des parlamentarischen Formenrechts mit den Lebens- und Grundfragen des Staatsrechtes und der ganzen inneren Politik deutlich erkennen.

Treffend weist Forster, der ausgezeichnete Biograph des ersten grofsen Parlamentariers Englands, des Führers im Kampfe gegen Jakob I. und Karl I., Sir John Eliots, da er das erste Parlament Karls I. vom Jahre 1625 bespricht, darauf hin, dafs der damals schon zwanzig Jahre dauernde Kampf der Commons mit der Krone zwar bis dahin wenige in ausdrücklichen Gesetzesbestimmungen hervorkommende Ergebnisse gehabt habe, dafs aber dieser Kampf dennoch andere grofse Vorteile mit sich gebracht, darunter in erster Reihe die bessere Ausrüstung in parlamentarischer Technik, mit der die Commons nun gegen Karl I. auftraten[2]. Gewifs sind dabei jene Bestandteile des Parlamentsrechtes, die unter dem Namen des „Privilege“ zusammengefafst sind, in erster Reihe zu nennen: der Inbegriff der Grundrechte des Hauses und seiner einzelnen Mitglieder gegenüber den Prärogativen der Krone, den Befugnissen der ordentlichen Gerichte und den Privilegien des Oberhauses. Denn erst gestützt auf diese Grundrechte konnte sich die Selbstgesetzgebung des Hauses hinsichtlich aller seiner Obliegenheiten, die Geschäftsordnung und das dem Hause eigentümliche Verfahren, entwickeln.

Hier aber haben wir nicht die Entwicklung der Privilegien des Unterhauses in Betracht zu ziehen, vielmehr jene secundären Ergebnisse der parlamentarischen Autonomie, die Normen der Geschäftsordnung. Dafs die grofsen parlamentarischen Kämpfer

---

[1] Vgl. die Beschlüsse der Commons vom 20., 21., 25. April, 7., 9., 11., 16. und 26. November, 1., 4. Dezember 1640 usw. bei Parry, p. 337 ff.

[2] Forster, Sir John Eliot, A Biography; I. 233.

Englands im 17. Jahrhundert sich der grofsen Bedeutung auch dieser letzteren schon wohlbewufst sind, zeigt nicht nur die reiche Ausbildung der Geschäftsordnung, die, wie schon oben bemerkt, in diese Periode fällt, sondern es fehlt auch nicht an directen Zeugnissen für die Einsicht der Führer des Unterhauses in die Bedeutung des Problemes der Geschäftsordnung. Am klarsten tritt dies hervor aus einigen in dem handschriftlichen Nachlasse Sir John Eliots enthaltenen Aufzeichnungen, die dessen Biograph verwertet hat. Nach ausführlicher Aufzählung dessen, was das Haus zur Sicherung seiner Verhandlungen beschlossen habe, fügt Eliot hinzu: „Ich habe diese verschiedenen unbeträchtlichen Dinge zur gröfseren Ehre des Hauses näher beleuchtet, denn ihnen verdankt man, dafs nirgends gröfserer Ernst der Verhandlungen gefunden werden kann als in diesem Senate. Kein hoher Gerichtshof enthält mehr Anstand in sich selbst oder zeigt würdevolleres Verhalten nach aufsen hin und nirgends kann auch mehr gleichmäfsige Gerechtigkeit gefunden werden noch auch vielleicht mehr Weisheit“ [1].

Eine ausführliche Darlegung des Inhaltes aller dieser in den Parlamenten der beiden ersten Stuarts gefafsten Beschlüsse zur Geschäftsordnung ist an dieser Stelle, wo es sich nur um den Überblick des historischen Werdeganges des Verfahrens handelt, nicht am Platze. Einzelheiten werden besser erst im Anschlusse an die betreffenden Kapitel der Darstellung des geltenden Rechtes vorgebracht werden, mit dem viele noch in bis heute ungelöstem Zusammenhange stehen. Immerhin aber darf doch der Inhalt dieser Satzungen hier kurz angedeutet werden. Sie erstrecken sich fast auf den ganzen Umfang der Geschäftsordnung. In jener Epoche wird es üblich, dafs das Haus die Sitzungszeit und zwar auf die Zeit von 7 oder 8 Uhr morgens bis gegen Mittag festsetzt, und es wird der Speaker verpflichtet, nach dieser Stunde keine Geschäftsstücke mehr vorzunehmen. Das Quorum von vierzig Mitgliedern als Bedingung für die Beschlufsfähigkeit des Hauses wird statuiert, die Vertagung, respective Schliefsung jeder Sitzung vom Speaker unabhängig gemacht und grundsätzlich in den Beschlufs des Hauses gestellt. Ferner wird dem Speaker eine

[1] Forster, loc. cit. I. 238.

Richtschnur für die Festsetzung der Tagesordnung erteilt und es werden seine Befugnisse gegen unsachliche, weitschweifige Reden genau festgesetzt. Ausdrücklich wird das Verbot willkürlicher Tagesordnungsdebatten sowie der Vermischung von Debatten über verschiedene Gegenstände ausgesprochen. In jene Zeit fällt auch die klare Aufstellung des Prinzipes der Tagesordnung als des Arbeitspensums des Hauses, das dieses sich selbst durch seine Verfügungen, Orders, vorsetzt. Und schon kommt der Gebrauch auf, dafs dieses Tagesprogramm dem Hause nach dem Gebete zu Beginn der Sitzung bekannt gegeben werden mufs. Zur Verstärkung der Disziplin wird beschlossen, dafs Mitglieder, die sich nach Eingehen in den ersten Punkt der Tagesordnung aus dem Hause entfernen, eine Geldbufse zahlen müssen. Wiederholt werden die Türen des Hauses verschlossen und die Schlüssel auf den Tisch niedergelegt, um völlige Geheimhaltung der Verhandlungen zu sichern. Das Mifstrauen gegen den Höfling-Speaker jener Zeit drückt sich auch in der ausdrücklichen Formulierung des Grundsatzes aus, dafs der Vorsitzende nicht berechtigt sei, seine Stimme abzugeben, und dafs, wenn er dem Hause etwas mitzuteilen habe, dies kurz geschehen müsse. Er soll, sagt ein solcher Beschlufs, dem Hause notwendige Mitteilungen machen, aber nicht durch weitschweifige Argumentation zu überreden suchen. Ausdrücklich wird dem Speaker untersagt, die im Hause eingebrachten Bills, wie es vorgekommen, dem Könige zugänglich zu machen. In jene Zeit fällt auch die Festlegung des grofsen parlamentarischen Prinzips, dafs kein Gesetzentwurf desselben Inhaltes zweimal in derselben Session eingebracht werden dürfe. Weiter wird die Reihenfolge der Bills behufs Übersendung an die Lords festgesetzt, für den Verkehr mit diesen das wichtige Prinzip ausdrücklich ausgesprochen, dafs bei Konferenzen die Zahl der Commons immer doppelt so grofs sein müsse als die der Lords. Von besonderer Bedeutung ist endlich die in jener Zeit erfolgende Ausbildung des Ausschufswesens und das Hervortreten der Form des Committee des ganzen Hauses. Eliot, der Führer im Kampfe wider Karl I. im Beginn seiner Regierung, hebt in seinen nachgelassenen Papieren die Bedeutung dieser Organisation des Hauses mit besonderem Nachdrucke hervor. Das Committee of Privilege, in welchem alle Wahl-

anfechtungen beraten wurden, und die drei grofsen Committees — alle diese als ständige Ausschüsse des ganzen Hauses zu Beginn der Session gebildet — erscheinen in jener Zeit als das sichere Bollwerk, in welchem sich das Haus gegen den Einflufs des Hofes und der Regierung verschanzt. Nach allen diesen Richtungen hin ist in den politisch so schicksalsvollen Dezennien der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts Form und Verfahren vollständig ausgebildet worden[1].

Das Ergebnis dieser Schöpfungen der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts ist nun das, was man die historische Geschäftsordnung des Unterhauses nennen mufs. Die geschilderte Eigenart der politischen Umstände, unter welchen diese Geschäftsordnung ausgebildet wurde, ist für die weitere Entwicklung des englischen Parlamentarismus von grofser Tragweite gewesen. Das historische Parlamentsverfahren ist — das darf nicht übersehen werden — in Zeiten des Kampfes der Commons gegen die Krone und die Executive ausgereift und hat diesem Umstand viele charakteristische Merkmale zu verdanken. In allen ihren wesentlichen Bestandteilen aus der politischen Praxis von mehr als drei Jahrhunderten herausgewachsen, verleiht ihr doch dieses Moment den dauernden Charakter. Aus diesem Entwicklungsgang hat die Geschäftsordnung so manche jener Eigenschaften erlangt und bewahrt, die dann als Essenz parlamentarischen Wesens, d. h. der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch freie Beratung von Vertretern der Nation, auf den Begriff des Parlamentarismus und seiner Technik überhaupt übergegangen und damit zu einer generellen Forderung des modernen Staatslebens geworden sind. Der wichtigste Grundzug, der hier hervorzuheben ist, liegt aber in der auf völliger Gleichberechtigung aller Mitglieder beruhenden Freiheit der parlamentarischen Action jedes einzelnen Abgeordneten und des ganzen Hauses innerhalb der durch Gewohnheit und Beschlufs gesetzten Ordnung des Verfahrens. Hieraus hat sich dann unwiderstehlich jenes dem englischen Parlamentarismus besonders eigentümliche Prinzip des Schutzes der Minorität als Grundlage

---

[1] Die Belege aus den Quellen folgen im Anschlufs an die historischen Zusätze im 2. Buche.

der parlamentarischen Regierung herausgebildet. Wenn auch zur Feststellung dieses Prinzips die politische Erbweisheit von Generationen, die instinctiv richtige psychologische Erfassung des parlamentarischen Problems beigetragen hat: immer bleibt seine Voraussetzung die völlige Gleichberechtigung jedes einzelnen Abgeordneten im Hause, diese uralte unerschütterliche Grundlage der ganzen Geschäftsordnung in Theorie und Praxis und damit die rechtliche Basis des ganzen parlamentarischen Tuns.

Dieser Grundsatz erhält aber erst seine volle Bedeutung mit Bezug auf die dem Unterhause als Abgeordnete angehörenden Minister: dafs diese in ihrer Eigenschaft als Diener der Krone keine Vorrangstellung im Hause besitzen, ist ein Grundsatz von aufserordentlich weittragender Bedeutung. Wenn sich gerade in der Zeit Elisabeths der factische Gegensatz zwischen dem King in Council — der Verkörperung administrativer öffentlicher Gewalt — und dem King in Parliament als das grofse politische Problem Englands zuerst zu enthüllen begann, so ist es doch weder damals noch später gelungen, diesen Gegensatz auf dem Boden des Parlamentes in Gestalt irgend einer staatsrechtlichen Institution einzubürgern. Im Unterhause waren und sind auch heute noch die Minister rechtlich nur Abgeordnete und nichts weiter. Dies aber ist nur ermöglicht worden durch das zähe Festhalten der Commons an ihren corporativen Privilegien und an der aus der Ständezeit überlieferten Vorstellung von der Unmittelbarkeit des zwischen dem Könige und den beiden Häusern des Parlamentes bestehenden Rechtsverhältnisses. Die Verhandlungen des Unterhauses zur Zeit Elisabeths enthalten mehrfache Zeugnisse dafür, wie eifersüchtig das Unterhaus auch so autoritären Ministern gegenüber, wie es die berühmten Ratgeber der Königin, Sir Nicolas Bacon, die beiden Cecils u. a. m. gewesen, die Unterordnung der Regierung unter jenes staatsrechtliche Grundprinzip der Gleichberechtigung aller Commons gewahrt hat. Als in der grofsen wider den Willen der Königin heraufgeführten Debatte über die Monopole der Staatssecretär Cecil einen mifsliebigen Abgeordneten nicht zum Worte kommen lassen wollte, stand ein Abgeordneter auf und erinnerte den Speaker und das Haus: „Par in parem non habet judicium.

Wir sind hier alle Glieder eines Körpers und keiner ist einzeln Richter über den andern.“ Worauf dann die Frage von dem Hause fast einstimmig gegen den Minister entschieden wurde[1]. Auf der anderen Seite darf natürlich der grofse factische Einflufs nicht übersehen werden, den das Privy Council — die Regierung — auf den Gang der Verhandlungen im Parlamente ausübte. Auf die Rolle, welche der Speaker im Unterhause zu spielen hatte, ist schon oben hingewiesen worden. Von gröfster Bedeutung war, dafs die Minister der Tudors und Stuarts die gesetzgeberische Initiative hinsichtlich aller bedeutenden Gesetze zum gröfsten Teile in ihren Händen vereinigten. Die grofsen Reformgesetze in der Ära Heinrichs VIII. und Elisabeths auf dem Felde des Staatskirchenrechtes, der Armenpflege, des Zivil- und Strafrechtes sind durchwegs die Frucht der im Council wohlvorbereiteten Entwürfe. War doch jene Epoche die Blütezeit der „väterlichen Regierung“ durch den Rat des Königs, die Zeit der gröfsten Macht, die eine

---

[1] D'Ewes, Journals 676. Im Zusammenhange damit stehen die durch drei Jahrhunderte sich hinziehenden Bemühungen des Unterhauses, die Inhaber von grofsen Kronämtern vom Unterhause auszuschliefsen. Eine besonders charakteristische Episode aus der Reihe der hierhergehörigen Vorfälle ist die folgende. Am 8. April 1614 beauftragte das Haus einen Ausschufs mit der Untersuchung, ob es einen Präzedenzfall für die Vereinigung eines Abgeordnetenmandats mit dem Posten des Staatsanwaltes (Attorney General) gebe: ein Beschlufs, der seine Spitze gegen Francis Bacon richtete. Am 11. April berichtete der Ausschufs, dafs es keinen solchen Präzedenzfall gebe, dafs aber hiergegen kein anderes Gesetz spreche als jenes, das alle Privy Councillors, alle nicht in der Grafschaft Wohnhaften und die nicht Wahlberechtigten überhaupt ausschliefst. Es wird hierauf Bacon ausnahmsweise im Hause zu sitzen gestattet. (Vgl. Parry, 262 bis 264.) Eine ausführliche Darstellung dieser Frage der Ausschliefsung von Staatsbeamten vom Unterhause gibt Porritt im 10. Kapitel des 1. Bandes seines Werkes „Unreformed House of Commons“ 1904. (Vgl. auch unten den vierten Abschnitt des zweiten Buches.) Ein anderer, sehr interessanter Zwischenfall wird aus der Session von 1601 (25. Mai) berichtet. Als ein Privy Councillor gegen eine Bill, die das Interesse der Krone besonders berührte, unter Hinweis auf seine Würde das Wort erbat, wurde ihm erwiedert: „Dafs jeder Mann hier ebenso von des Königs Council ist als der Redner, dafs der Privy Councillor hier als solcher nie, weder an der Barre noch innerhalb derselben, gehört werde, weil das ganze Haus des Königs Council sei.“ (Hales, Original Institution, 137.)

„Beamtenregierung“ in England je besessen hat. Unter Heinrich VI. hatte die Umgestaltung des Concilium Regis zu einem Privy Council begonnen, unter Edward VI., der 1553 eine neue Organisation und Geschäftsordnung des Privy Council erläſst, ist seine Ausbildung zu einem obersten Verwaltungsgerichte und Ministerium vollendet. Sir John Fortescue, der groſse Staatsmann und bedeutendste politische Schriftsteller des 15. Jahrhunderts, hat zu dieser Entwicklung theoretisch den Grund gelegt, zweifellos sie auch praktisch gefördert. Und mit klarer Einsicht in die Dinge spricht er es aus, daſs es dem „Council of the wisest and best disposed“ obliege, die Gesetzentwürfe für das Parlament vorzubereiten. Die Parlamentspraxis des 16. Jahrhunderts hat dann die Verwirklichung dieser Forderung gebracht. Um so wichtiger muſsten da den Commons die Rechte erscheinen, die ihnen ihr Parlamentsverfahren an die Hand gab: die freie Discussion, die Ausschuſsberatung, das Amendement. Sobald aber das Unterhaus — vor allem auf dem Gebiete der Kirchenpolitik — der Krone und ihrer Regierung entgegengesetzte Bestrebungen zum Ausdruck bringt, tritt auch die Initiative der nicht dem Privy Council angehörigen Abgeordneten deutlich hervor [1].

Wie nun die Geschäftsordnung und das Verfahren im Laufe der revolutionären Periode des langen Parlamentes gehandhabt worden sind, kann hier ebensowenig wie die formelle Ordnung der von Cromwell als Lord-Protector einberufenen Parlamente in Betracht gezogen werden. In beiden Fällen handelt es sich um vorübergehende Erscheinungen. Der Restauration des Königtums ging die Restauration des Parlamentes vorher

---

[1] Fortescues charakteristische Worte lauten: „This counsellors move continually — how also the lawes mey be amendet in such thynges, as they needen reformation in; wher through the parlamentes shall mowe do more good in a moneth to the mending off the lawe then they shall mowe do in a yere, yff the amendynge thereoff be not debated and by such counsell riped to thair hands.“ (Governance of England, ch. XV. in Plummers Edition, p. 148.) — Wie die Anwendung der Initiative in politischen Gesetzgebungsfragen durch die Private Members von der Krone unangenehm vermerkt wird, zeigt z. B. das Verhalten Elisabeths bei der Einbringung zweier, den Kirchendienst betreffender Bills in die Session von 1573: sie verlangt, daſs ihr die Bills vorher überreicht würden, was auch geschieht. (D'Ewes, p. 213.)

und sie hat nicht nur in politischem Sinne, sondern auch in den Formen des Unterhauses den tatsächlichen und rechtlichen Zustand völlig wiederhergestellt, wie er vor der revolutionären Übernahme der gesamten Staatsgewalt durch das puritanische Rumpfparlament bestanden hat. Damit sind wir aber bereits an die dritte der oben abgesteckten Perioden gelangt.

## Viertes Kapitel.

## Die Geschäftsordnung und die Ausbildung des Systems parlamentarischer Parteiregierung.

(1688—1832.)

So grofs auch die Veränderungen gewesen sind, die sich seit der Wiederaufrichtung des Königtums in England und noch mehr seit der endgültigen Vertreibung der Stuarts und der Begründung des parlamentarischen Königtums im lebendigen Staatsrechte Englands vollzogen haben, so sind dennoch die durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen geschaffenen Verfassungsänderungen in sehr engen Grenzen gehalten worden. Keines der wesentlichen Institute des Staates — Parlament, Krone, Gerichte — ist in seinen rechtlichen Fundamenten angegriffen oder essentiell umgestaltet worden. Hingegen haben sich seit dem Wechsel der Dynastie gerade auf dem Boden des Parlamentes und zwar hinsichtlich aller seiner fundamentalen Functionen die weitestgehenden Veränderungen unter der verdeckenden Hülle eines alsbald zur rigorosen Staatsdoctrin erhobenen formellen Conservativismus angebahnt und im Laufe des fast 150jährigen, bis in das zweite Drittel des 19. Jahrhunderts reichenden Zeitraumes vollendet. Die whiggistische Aristokratie hatte es verstanden, nicht nur den Sturz Jakobs II. und die revolutionäre Neubegründung des Königtums auf der durch die Convention beider Häuser geschaffenen Basis friedlich und mit dem Minimum an staatsrechtlichen Änderungen zu vollziehen: sondern es gelang ihr auch, mit den denkbar einfachsten Mitteln nach kurzem Schwanken die neue streng parlamentarische Monarchie mit unwiderstehlicher Kraft zu entwickeln. Die Handhabe dazu bot aber das System der Regierung vermittelst eines aus der Mehrheitspartei des Parlaments gebildeten Cabinets.

Es bedarf hier nicht weitläufiger Erörterung dieses Systems. Es genügt, daran zu erinnern, dafs es unter Beibehaltung der uralten Form der Executive — des Privy Council — die vollständige Unterordnung und Eingliederung des Ministeriums in den Mechanismus der Parteien und ihre parlamentarische Organisation durchgeführt hat. Damit fand das grofse Problem, das zwei Revolutionen, das Cromwell und die puritanischen Staatsphilosophen nicht hatten lösen können, seine endgültige und befriedigende Lösung. Unnötig zu sagen, dafs diese Lösung sozusagen unbewufst gefunden worden ist, das heifst, dafs sich diese völlige Umgestaltung des Wesens der englischen Regierung ohne Kenntnis der vollen Tragweite der einzelnen zu diesem Zwecke vorgenommenen Mafsregeln vollzogen hat. In der völligen Aufrechterhaltung der überkommenen äufseren Gestalt der staatsrechtlichen Organisation — der Krone mit ihren Prärogativen, des Privy Council als des Inbegriffs der vom König berufenen und von ihm abhängigen Diener der Krone, endlich der beiden Häuser des Parlamentes in ihrer nun schon ehrwürdig alten Verfassung — tritt diese wahrhaft organische Natur der Neugestaltung des englischen Staatsrechtes, wie sie sich seit Beginn des 18. Jahrhunderts vollzieht, in hellstes Licht. Umso gröfser war natürlich die bei aller Schonung der Formen sich vollziehende Änderung des politischen Gehaltes und der dynamischen Verhältnisse aller grofsen Organe des Staates untereinander. Wenn es auch gewifs richtig ist, was oft gesagt wird, dafs der Führer und hauptsächliche Nutzniefser der Revolution von 1688 und des neuen von ihr inaugurierten Systems die im Oberhause übermächtige Whig-Aristokratie gewesen ist, so kann doch nicht daran gezweifelt werden, dafs in dem von nun ab parlamentarisch regierten England das Unterhaus unwiderstehlich zum Zentrum der Politik und der lebendigen Staatsmacht werden mufste. Nicht nur durch die längst errungene staatsrechtliche Vorrangstellung des Unterhauses gegenüber der Krone war dies bedingt, sondern auch durch die soziale und politische Tatsache, dafs die neben den grofsen aristokratischen Familien immer mehr aufstrebende städtische und ländliche Gentry seit der Restauration einen entscheidenden Anteil an der Macht im Unterhause besafs. Der Umstand, dafs der erste grofse Parlamentarier Englands im modernen

Sinne, Sir Robert Walpole, ein Commoner gewesen ist, läſst diese Tatsache klar erkennen[1].

Damit aber war unvermeidlich Zweifaches gegeben: einmal, daſs die wirtschaftlich und sozial so mächtige Partei der whiggistischen Lords danach trachten muſste, durch Vermehrung ihres Einflusses auf die Zusammensetzung des Unterhauses ihre eigene Macht zu stützen oder mindestens zu erhalten. Auf der andern Seite war das natürliche Bestreben der mit den groſsen Whig-Familien zu gemeinsamer Abwehr der jakobitischen Tories verbundenen whiggistischen Gentry von allem Anfang an vorhanden, sich selbst, sowie sie die Macht erlangt hatte, auch an der Macht zu erhalten. Von beiden hier bezeichneten Gesichtspunkten aus ist unverkennbar, was die Folge der mit der Thronbesteigung der Hannoverschen Dynastie endgültig vollzogenen staatsrechtlichen Umgestaltung sein muſste: der Beginn einer politischen Anschauung und Taktik, die man am besten als die Blüte des parlamentarischen Conservativismus Englands bezeichnen kann. Die unveränderte Aufrechterhaltung der alten Parlamentsverfassung, wie die Whigs sie als Erbschaft des Miſsbrauchs der königlichen Prärogative durch die Tudors und Stuarts vorfanden, in Verbindung mit der strengen Ausschlieſsung aller der Staatskirche widerstrebenden Elemente der höheren und mittleren Klassen erweist sich von Anfang an als das bequemste Mittel zur politischen Selbsterhaltung der mit der Revolution an die Macht gelangten Partei.

Es ist bezeichnend, daſs die einzige groſse staatsrechtliche Neuerung, die nach der Bill of Rights (1689) und dem Act of Settlement (1701) in das Statute Book aufgenommen worden ist, in dem Septennial Act (1716) besteht. Die damit erfolgte Verlängerung der Functionsdauer des Parlamentes auf sieben Jahre lieferte den noch fehlenden Stein im Unterbau der parlamentarischen Parteiregierung der Oligarchie: denn dadurch ist die Abhängigkeit des Unterhauses von der öffentlichen Meinung und der Wählerschaft in hervorragendem Maſse geschwächt, die Macht der Majoritätsherrschaft der Whigs gegenüber der Krone wesentlich gestärkt worden.

---

[1] „Walpole was the first minister, who made the House of Commons the centre of authority.“ (John Morley, Walpole, p. 73.)

In das System des so in den politischen Kraftverhältnissen und Zuständen des damaligen England festgegründeten Conservativismus fügt sich nun das Beharren bei dem bestehenden Parlamentsrecht im engeren Sinne harmonisch ein. Die Zeit von der zweiten Revolution bis zur Reformbill ist denn auch in der Tat jene Periode in der Geschichte des Unterhauses, die auf dem Gebiete der Geschäftsordnung die geringste Veränderung zeigt. Nur sehr wenige wichtigere Beschlüsse, die das Verfahren betreffen, finden sich in den Journalen des Hauses jener Epoche und noch geringer ist die Zahl der ausdrücklich aufgestellten oder declarierten neuen Satzungen[1]. Es war vielmehr auch im Innern des Parlamentes die Zeit des ruhigen Festhaltens an der in den Kämpfen des 17. Jahrhunderts gewonnenen Ordnung. Diese politische Grundstimmung der Zeit hat auf dem Gebiete der Geschäftsordnung ihre Verkörperung erfahren in dem Manne, der der gröfste Speaker des Jahrhunderts genannt worden ist: in Arthur Onslow[2]. Er ist der erste Speaker gewesen, der die Geschäftsordnung als ein selbständiges wichtiges Problem des Staatsrechtes und der Politik erkannt und dies in bedeutungsvollen Worten ausgesprochen hat. Das, was uns Onslows Schüler, der Clerk des Hauses, Hatsell, über ihn in dieser Hinsicht berichtet, zeigt am besten, in welcher Weise das Wirken des parlamentarischen Conservativismus des 18. Jahrhunderts auf dem Gebiete der Geschäftsordnung aufzufassen ist. Nebst seiner grofsen und gründlichen Kenntnis des Parlamentsgewohnheitsrechtes sowie der Präzedenzfälle war, wie Hatsell berichtet, der hervorstechendste Zug in Onslows öffentlichem Charakter seine tiefe Verehrung vor der britischen Verfassung, wie sie zur Zeit der zweiten Revolution declariert worden war. In anderem Zusammenhange spricht Hatsell im Anschlusse an die Darstellung der Hauptregeln, die dem

---

[1] Es sind eigentlich nur die beiden Standing Orders in betreff der Beantragung von neuen Budgetausgaben (1707, 1713) sowie in betreff der Beratung von Petitionen, die hier überhaupt zu nennen sind.

[2] Vgl. für das Folgende: Onslow Papers in den Reports of the Historical Manuscripts Commission (XIV.) Appendix Part. IX., p. 458 ff.; Hatsell, Precedents of Proceedings in the House of Commons, vol. II., p. VI. u. VII. 224 u. 225; Porritt, Unreformed House of Commons, I. p. 448—454.

Speaker in der Leitung des Hauses vor Augen stehen müssen, in besonders bemerkenswerter Weise über Onslow als Speaker. „Alle diese Regeln“, so schreibt Hatsell, „war Onslow jederzeit bemüht, mit grofser Genauigkeit einzuhalten, wenngleich er gegenüber den einzelnen sie verletzenden Abgeordneten stets Höflichkeit bewährte. Allerdings möchte ich nicht behaupten, dafs seine Bestrebungen immer vollen Erfolg gehabt haben. Neben der Tatsache, dafs in einem aus Gentlemen von Rang und Vermögen zusammengesetzten Senate, der Gegenstände von der gröfsten Bedeutung für die Nation berät, Anständigkeit und Decorum sowohl in den Debatten als in dem Verhalten der Abgeordneten zueinander gewahrt werden sollten, abgesehen davon pflegte Speaker Onslow häufig einen anderen Grund für sein Festhalten an den Vorschriften und Verfügungen des Hauses anzugeben. Er sagte, es sei eine Maxime, die er in seiner Jugend von alten und erfahrenen Mitgliedern des Unterhauses oft gehört habe: dafs nichts mehr dahin abziele, die Gewalt in die Hände der Regierung zu legen und in die Hände jener, die mit der Majorität des Hauses gingen, als eine Vernachlässigung oder eine Abweichung von diesen Regeln; dafs die Formen des Verfahrens, wie sie von unseren Vorfahren geschaffen wurden, als Controlle und Gegengewicht gegen die Handlungen der Minister wirkten und dafs sie in vielen Fällen einen Schutz und Schirm der Minorität vorstellen gegen die von den Machthabern versuchten Angriffe.“

Horace Walpole, wohl der beste Kenner des England seiner Zeit, bemerkt in seinen Memoiren, dafs Speaker Onslow so peinlich genau in der Beobachtung der Geschäftsordnung gewesen sei, dafs er in Momenten von grofser politischer Bedeutung bisweilen sogar störend wirkte. Durch die Tätigkeit Onslows und die von ihm ausgegangene, bis tief in das 19. Jahrhundert hineinreichende Tradition ist die historische Geschäftsordnung des Unterhauses so gehandhabt und festgehalten worden, wie sie dann das reformierte Unterhaus von 1833 vorgefunden und wie sie eigentlich bis in das letzte Viertel des 19. Jahrhunderts in voller Kraft gestanden hat.

Onslows Festhalten an dem Bestehenden in seiner mehr als dreifsigjährigen Leitung des Hauses bildete jedoch keinesweges ein hinderndes, sondern ein belebendes Moment für

die lebendige Fortbildung der in den Formen des Verfahrens enthaltenen staatsrechtlichen und politischen Grundgedanken, wie sie unter dem Einflusse der gewaltigen parlamentarischen Kämpfe des 17. Jahrhunderts ausgebildet worden waren. Man mufs sich erinnern, dafs in diese Zeit die ersten Kämpfe des rationalistischen Radicalismus gegen die im Unterhause als in ihr festes Bollwerk verschanzte Parlamentsoligarchie der herrschenden Klasse fallen; jene Kämpfe, mit denen die Namen von John Wilkes und des Autors der Junius-Briefe, zugleich aber auch der Ruhm des jungen Burke unzertrennlich verknüpft sind. Dafs in diesen Kämpfen die öffentliche Meinung und die Bestrebungen der breiten, vom Wahlrechte zum Unterhause ausgeschlossenen Schichten dennoch durch einige wenige, den herrschenden Klassen entsprossene Ideologen im Unterhause zum Worte gelangen konnten, war in erster Linie dem in Onslow verkörperten Festhalten an dem ungeschriebenen Parlamentsrechte und an den traditionellen Formen der historischen Geschäftsordnung zu danken. Denn diese letztere war, wie wir wissen, im 17. Jahrhundert ausgebildet worden, in den Zeiten des Kampfes zwischen Parlament und Krone um jene die ganze Nation aufs tiefste bewegenden politischen und religiösen Fragen. In diesem Kampfe stand der gröfste Teil der Commons, ja oft das ganze Haus, die Höflings-Abgeordneten (Courtiers) ausgenommen, in schärfster Opposition gegen die Krone und ihre Minister. Unter dem beherrschenden Einflusse dieses historischen Zusammenhanges war das Verfahren der Commons, die Geschäftsordnung des Unterhauses, sozusagen als das Verfahren einer Opposition ausgebildet worden. Damit hat die Geschäftsordnung des Unterhauses für alle Zeit ihren Grundcharakter erlangt. Es ist von einem der geistvollsten Beurteiler Englands richtig hervorgehoben worden, dafs die englische Nation das Wesen der parlamentarischen Opposition erfunden habe als einer legalen, aber unablässigen, mit den Mitteln der politischen Taktik ankämpfenden Gegnerschaft in staatlichen Dingen[1]. Diese Erscheinung beruht, wie ein nicht minder einsichtiger moderner Beurteiler Englands hervorhebt, tief in der psychologischen Eigenart der angelsächsischen

[1] Emerson, English Traits, ch. V. p. 48 (ed. Bell 1904).

Rasse: in ihrer unbezwinglichen Arbeitslust, in ihrem eminenten Tätigkeitsbedürfnis[1].

Diese Charaktereigenschaft tritt im politischen Leben der Engländer in den drei letzten Jahrhunderten immer stärker hervor; sie hat die für England und dessen Tochterländer so bezeichnende Organisation des modernen politischen Lebens mit ihrer unablässigen Agitation in den verschiedenen Formen geschaffen. Das Parteiwesen, die Presse und der Parlamentarismus sind von dieser Freude an der politischen Mitarbeit jedes Einzelnen, an dem stetigen Kampf der Meinungen und Parteien, oft bloſs um des Kampfes willen, tief durchdrungen. Unter solchen Umständen ist jedermann daran gewöhnt, abwechselnd immer wieder sich und die von ihm vertretene Parteianschauung in der Minderheit, im Kampfe begriffen, kurz, in der Opposition zu sehen: und daraus erwächst denn naturgemäſs jene Auffassung, die in dem strengen Festhalten an loyalen Kampfregeln und Kampfmethoden im politischen Streit, in der möglichst weitgehenden Erschwerung rücksichtsloser Anwendung der bloſs numerischen Übermacht ein Haupterfordernis der politischen Weisheit, ja geradezu eine Staatsnotwendigkeit erkennt. Man kann Spuren davon schon in sehr früher Zeit finden, aber es ist sicher, daſs der fast hundertjährige Kampf der Nation gegen den politischen und religiösen Absolutismus die groſse Schule gewesen ist, in der dieser nationalpolitische Charakterzug mit aller Schärfe hervorgetrieben wurde. Damit aber steht in unlöslicher Verbindung der auf das Praktische gerichtete, den Tatsachen, dem festen Willen sich unterordnende Sinn der Nation, ihre Nüchternheit, die immer wieder zur Ausgleichung der gegeneinanderstrebenden Willensrichtungen und Interessen, zum friedlichen Compromiſs hindrängt. Und darauf beruht im letzten Grunde die tiefwurzelnde Anffassung der Nation von der Opposition als einer notwendigen, heilsamen Erscheinung im öffentlichen Leben.

Die legale Opposition unter James I. und Karl I. hat nun allerdings doch zuletzt zu Revolution und Bürgerkrieg und

---

[1] Boutmy, Essay d'une Psychologie politique du peuple anglais au XIX. siècle, 1901, chap. I. p. 3—16, chap. II. p. 200—208.

damit zur Vernichtung des parlamentarischen Prinzips geführt. Die Gegensätze waren eben zu tief und zu einschneidend geworden. Aber gerade die Art und Weise der Restauration des Königtums zeigt deutlich, wie sehr dieser Bruch mit den Mitteln legaler Opposition dem innersten Wesen des englischen Volkes widersprach. Von da ab ist die neuere Geschichte Englands in ihren grofsen Wendepunkten durchaus eine Geschichte der zuletzt immer siegreichen, aber auch im Siege immer mafsvollen und immer legalen parlamentarischen Opposition.

Die Frucht dieser ganzen Entwicklung für den Parlamentarismus ist nun die bedeutungsvolle Tatsache, dafs das ganze Verfahren des Unterhauses, wie es in den Kämpfen des 17. Jahrhunderts feste Formen angenommen hat, aus dem Gedankenkreise legaler Opposition einer Minorität herausgewachsen ist. Man kann füglich sagen, dafs in jener kritischen Epoche das ganze Unterhaus der Krone und ihrem Ministerium gegenüber sich als Minorität fühlte, als die auf die Verteidigung ihrer Stellung angewiesene Minderheitspartei.

Daher sind die oben angeführten Worte des Speakers Onslow nicht nur ein Beweis für die klare Einsicht, die dieser grofse Parlamentarier von dem Wesen der Geschäftsordnung schon damals gewonnen hatte, sondern in ihnen liegt auch die besondere Bedeutung ausgesprochen, die der Epoche der Parlamentsoligarchie für die Entwicklung der Geschäftsordnung zukommt. Es ist das Verdienst jener von Onslow repräsentierten Generation des englischen Parlamentarismus, dafs sie diesen Charakter der historischen Geschäftsordnung des Unterhauses, in erster Linie ein Schutz der Minorität zu sein, erhalten hat. Nur allzubald zeigte es sich, wie auch jetzt wieder das organische Fortwachsen des inneren Parlamentsrechtes die gröfste Bedeutung besitzt für die volle Entwicklung der politischen Kräfte und staatsrechtlichen Ideen der Nation: als in den ersten Dezennien der Regierung Georgs III. die grofse Mehrheit des korrupten Unterhauses der Krone und den Ministern jederzeit zur Verfügung stand. Damals kämpfte die geringe Minorität volks- und reformfreundlicher Elemente mit der guten Waffe der Geschäftsordnung, die der allumfassende Conservativismus jener Epoche notgedrungen zugleich mit der

zur Stütze der Oligarchie entarteten Verfassung aufrecht erhalten mufste.

Das, was die ganze innere und äufsere Politik des England des Ancien Régime charakterisiert, die Parteiregierung und die heftigen Kämpfe der Factionen, in die eine im Wesen sozial homogene, oligarchisch geartete herrschende Klasse zerfiel, diese Erscheinung, die bei den continentalen Zeitgenossen wenig Verständnis gefunden hat, deren entsprechendes Seitenstück im politischen Leben des modernen England auch heute noch nicht selten erstaunlichem Mifsverstehen continentaler Beurteiler unterliegt: diese Erscheinung, sage ich, wird erst vollkommen verständlich, wenn man den Mechanismus kennt, der eine ihrer unerläfslichen Voraussetzungen bildet[1]. Dies ist nun nichts anderes als das dem Unterhause eigene, historisch gewonnene und zäh festgehaltene Parlamentsverfahren mit seiner oben charakterisierten Eigenart. Nur auf solchermafsen genau abgegrenztem und geebnetem Kampffelde, unter der Herrschaft von förmlich als sacrosanct gehüteten Kampfregeln ist es möglich gewesen, das System der parlamentarischen Regierung der Oligarchie zu erhalten: dazu kommt allerdings, dafs die Tradition von Generationen die unerläfslichen psychischen und geistigen Vorbedingungen für solche Art parlamentarischen Kampfspiels geschaffen hatte. Nur so ist es möglich gewesen, die trotz des factiösen Charakters der Parlamentsparteien so tiefgreifenden Interessengegensätze immer wieder völlig legal auf dem Boden des Parlamentes zu lösen: Gegensätze, wie etwa die zwischen dem imperialistischen Pitt und dem jakobinischen Fox. Nur so war die Nation imstande, Kämpfe zu glücklichem Ende zu führen, wie die um die Katholikenemanzipation, um die Wahlreform und die Einführung des Freihandels. Nur eine Nation, der die unablässige Opposition von irgend einer Seite her gegen

---

[1] In England selbst ist seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts wachsendes Verständnis für die Eigenart der Verfassung, wie sie sich seit 1688 entwickelt hat, zu beobachten; und zwar, wie begreiflich, vor allem auf Seite der Gegner ihres Schöpfers, des Whiggismus. Von Swift und Bolingbroke bis zu dem jungen Disraeli, der in seinen Romanen die „venetianische“ Verfassung des Englands seiner Zeit mit aller Schärfe charakterisiert hat, geht die Reihenfolge der grofsen anti-whiggistischen Staatsmänner und Schriftsteller.

jede einzelne der nationalen Rechts- und Staatsinstitutionen längst als eine natürliche, ja geradezu unerläſsliche und heilsame Erscheinung der staatlichen Entwicklung erschien, vermochte das zu schaffen, was man seither als die Eigenart des englischen Parlamentarismus kennt. Bei der Ausbildung und Festlegung dieses Systems ist aber das unverbrüchliche, durch keinerlei Gewaltakt einer Mehrheit je unterbrochene Festhalten an der historischen Geschäftsordnung der wichtigste Helfer gewesen.

Wie stark dieser conservative Zug jener Epoche gerade auf dem Felde des parlamentarischen Gewohnheitsrechtes gewirkt hat, geht aus der Tatsache hervor, daſs gerade damals das gesamte Parlamentsrecht zum erstenmale eine zusammenfassende literarische Behandlung gefunden hat. Hatsell, der schon vorhin erwähnte Clerk des Hauses, der sich selbst den Schüler des Speakers Onslow nennt, hat in seinen vier Bänden „Parliamentary Precedents“ ein zwar nicht in allen Teilen gleichmäſsig ausgeführtes, aber durch gröſste Sachkunde und Gelehrsamkeit hervorragendes Bild des Parlamentsverfahrens geschaffen, wie es sich als das Product der Praxis mehrhundertjähriger Parlamentstradition zu Ende des 18. Jahrhunderts darstellte. Hatsell selbst ist weit davon entfernt gewesen, das Recht des Parlamentsverfahrens und der Parlamentsprivilegien etwa auf Grund theoretischer Erwägung kritisch oder abstrakt zu behandeln: er selbst bezeichnet, bescheiden genug, sein Werk als einen Index zu den Journalen des Hauses und den anderen historischen Urkunden, aus denen, wie er bemerkt, allein eine vollständige Kenntnis vom Recht und Verfahren des Parlaments gewonnen werden kann. In der Tat ist sein Werk ein Monument der Sorgfalt und des Fleiſses, zugleich auch übersichtlicher Ordnung. Die Art und Weise der Darstellung trägt allerdings ganz den Charakter des Commentars an sich. Den einzelnen Rubriken, in die Hatsell seine vier Bände einteilt, schickt er jeweils die betreffenden, aus den Journalen exzerpierten Präzedenzfälle und Beschlüsse des Hauses voraus und läſst dann unter der Überschrift „Observations“ seine eigenen Bemerkungen folgen, die teils im Texte, teils in Anmerkungen das ganze Quellenmaterial verarbeiten, zugleich auch wertvolle Ergänzungen aus der eigenen Erfahrung des Verfassers, der Praxis des Speakers Onslow und

aus den durch die Tradition gegebenen Gewohnheiten des Hauses bieten [1].

Aus der Darstellung Hatsells gewinnen wir ein klares, umfassendes und nur wenige Lücken aufweisendes Bild der historischen Geschäftsordnung in der Gestalt, in der sie das 18. Jahrhundert den nachfolgenden Generationen überliefert hat. Sucht man aber die charakteristischen Züge hervorzuheben, die darin als Ergebnisse des Parlamentarismus des 18. Jahrhunderts erscheinen, so fällt zunächst der schon an der Hand der Journale oben festgestellte Mangel an wirklich schöpferischer Neubildung auf dem Gebiete der Geschäftsordnung in die Augen. Das starke politische Beharrungsvermögen, das sich darin als Signatur dieser Epoche der

---

[1] Das Werk Hatsells umfafst in seinen vier Bänden das ganze Parlamentsrecht. Nur der zweite Band beschäftigt sich im wesentlichen mit dem, was wir Geschäftsordnung des Unterhauses nennen können, während der erste die Privilegien des Parlamentes behandelt, der dritte hingegen in zwei grofse Kapitel zerfällt, von denen das eine die Stellung des House of Lords zu den Commons schildert, das andere eine Darstellung des Budgetrechtes gibt. Der vierte Band beschäftigt sich ausschliefslich mit dem Verfahren bei der Ministeranklage, dem Impeachment. Für unseren hier gegebenen Zweck ist also im wesentlichen der zweite Band und das Budgetkapitel des dritten Bandes von Bedeutung. Die oben bezeichnete Methode Hatsells erklärt auch die Mängel seines Werkes. Hierzu ist in erster Linie zu rechnen, dafs sein Schema allzu sehr an den Journalen haftet. Die Folge davon ist, dafs einige Formen des Verfahrens, die älter sind als die Journale, von ihm überhaupt nicht behandelt werden so der ganze Modus procedendi mit Public Bills, das Private Bill-Verfahren, die Organisation des Hauses usw. Ein zweiter Hauptmangel ist dies: Trotz der Fülle historischen Materials, das Hatsell zusammengetragen hat, vermifst man doch bei ihm eine genetische Betrachtung der Formen des Verfahrens. Auch lassen sich die Mängel in der Composition der vier unabhängig voneinander publizierten Bände nicht verkennen. Will man aber ungeachtet aller berechtigten Kritik die grofse Leistung vollauf würdigen, so mufs man die ganze ihm vorhergehende Literatur damit vergleichen. Sein Werk ist sowohl der Zeit wie seinem Werte nach die erste grofse literarische Leistung auf diesem Gebiete gewesen, und ist es geblieben, bis Th. Erskine Mays Arbeit an seine Stelle trat. Über das grofse Ansehen, dessen Hatsell sich als Kenner des Verfahrens persönlich im Unterhause erfreute, aber auch über seine streng conservative Auffassung der Geschäftsordnung geben z. B. die Tagebücher des Speakers Abbot Aufschlufs. Vgl. Lord Colchester, Diary, vol. I. p. 76, 78, 84, 92.

Parlamentsgeschichte ausspricht, bedeutet aber keineswegs ein Erlahmen der rechtsbildenden Kraft der parlamentarischen Gewohnheit im Unterhause. Ganz im Gegenteil: innerhalb der festen Schranken, die durch die bestehenden Einrichtungen und Regeln gegeben waren, entwickelte sich auf Grund der von Jahr zu Jahr an Umfang und Bedeutung steigenden Tätigkeit des Unterhauses eine Fülle von Beschlüssen und Gewohnheiten, welche die wesentlichen Formen und Grundsätze des historischen Verfahrens vielfach erweitern, ausbauen, durch eine bis zur Spitzfindigkeit ausgebildete Interpretation sie den stets veränderlichen Bedürfnissen der parlamentarischen Praxis anpassen. Man kann sagen: es ist gleichsam die Zeit der alexandrinischen Behandlung der Geschäftsordnung. Man gefällt sich darin, bei den einzelnen zu lösenden Fragen aus der betreffenden Norm die Subtilitäten zu destillieren. Langwierige Debatten werden da über nebensächlich erscheinende Punkte geführt, gewichtige Entscheidungen des Speakers und des Hauses eingeholt; auch die kleinsten Dinge, die die Form betreffen, werden sehr ernst genommen. Daraus entwickelt sich dann, was als das zweite Charakteristikum der von Hatsell widergespiegelten Parlamentsordnung erscheint: eine aufserordentlich verfeinerte Ausbildung, eine — wenn das Wort gestattet ist — Ziselierung und Verschnörkelung der traditionellen Formen und Regeln des Verfahrens und demzufolge ein wahrer Überflufs von solchen parlamentarischen Handlungen, welche die Geschäftsordnung als obligatorisch hinstellt. Dadurch erhält das Verfahren einen bald schwerfälligen, bald zeremoniösen Charakter. Man mufs sich da erinnern, dafs in derselben Zeit auch das englische Prozefsverfahren vor den Gerichten auf die Höhen seines lange Zeit so berüchtigten Formalismus getrieben worden ist, dafs damals im englischen Zivil- und Strafprozefs — übrigens nur im Verfolg eines uralten, darin enthaltenen Triebes — jene zahllosen „Technicalities“, jene berühmten Feinheiten des „Pleading“ zur vollen Ausbildung gelangt sind, die ebensoviele vortreffliche Handhaben zu Prozefsschikanen und Advocatenkunststücken bedeuteten; beiläufig gesagt, Zustände des Rechtes, von denen uns zuletzt noch die klassische Erzählerliteratur des 19. Jahrhunderts manch' köstliche Schilderung gegeben hat, die aber heute längst der Rechtsgeschichte angehören.

Nicht anders nun im Verfahren vor dem High Court of Parliament. Auch hier ist man, nachdem das 17. Jahrhundert die Commons die politische Bedeutung der Formen schätzen gelehrt, dazu vorgeschritten, die Form um ihrer selbst willen zu pflegen und auszubauen. Diesem Bestreben kam zu Hilfe, dafs das Unterhaus aus den Tagen des Verteidigungskampfes gegen die Krone und die Höflinge im Hause schon viele dem Mifstrauen und der besonderen Vorsicht entsprungene Weiterungen der Form und Prozedur besafs. Darin sich noch zu vervollkommnen, fühlte man noch mehr Veranlassung in der Zeit, die das System der Parteiregierung entstehen sah: aus Furcht vor Überrumpelung durch die jeweilige Mehrheit, aus jener gesunden Menschenkenntnis hervor, die aus Erfahrung weifs, dafs der Besitz der Macht Mehrheiten noch rascher scrupellos macht als den Einzelnen. Der oligarchische Charakter der Parlamentsherrschaft seit den Tagen Wilhelms III. wirkte aber noch aus einem anderen Grunde in gleicher Richtung verstärkend. Der Kampf der Parteien unter Bolingbroke und Harley, unter Walpole, Pelham und Pulteney, unter den beiden Pitts und Männern wir Rockingham, Burke, North und Shelburne, war ein Kampf sozial gleichstehender Männer, ein Ringen um die Macht innerhalb der Blüte der englischen Aristokratie. In diesem Milieu gestaltete sich dieser Kampf notwendigerweise zu nichts anderem als zu einer Art von politischem Wettspiel, bei dem die Erlangung der höchsten Macht im Staate den Preis, die Zugehörigkeit zur regierenden Gesellschaftsklasse die Vorbedingung für die Beteiligung bildete. Und wie bei den alten populären Wettspielen der englischen Nation, hat sich auch hier von selbst entwickelt die strenge Auffassung von der Unverletzlichkeit der Kampf- und Spielregeln, ja darüber hinaus die Freude an ihrer subtilen Ausbildung, die immer mehr Möglichkeiten zur Bewährung der Geistesgegenwart der Wettkämpfer schafft, zu immer neuen Combinationen und Nutzanwendungen der Vorschriften und Formen führt. Man mufs etwa die politischen Stürme zur Zeit der Erhebung der amerikanischen Kolonien an der Hand der zeitgenössischen Quellen, der Pamphlete, Briefe und Memoiren verfolgen oder die Debatten während des Ansturms der Coalition unter Führung von Charles Fox gegen den 24jährigen Premierminister Pitt

lesen, um das innere Wesen dieser ersten Blüteperiode des modernen englischen Parlamentarismus von diesem Gesichtspunkt aus zu erfassen[1]. Mit der oligarchischen Structur des Unterhauses hing aber auch die relativ und absolut geringe Beteiligung der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Abgeordneten an der Debatte zusammen. In der Regel blieb der parlamentarische Kampf ein Wettstreit der Führer, der Protagonisten. Durch das ganze 18. Jahrhundert hören wir zudem über den schlechten Besuch des Hauses klagen, über das häufige Fehlen selbst des Quorums[2]. „In der Mitte des 18. Jahrhunderts", sagte der gegenwärtige Premierminister Arthur Balfour in seiner Rede vom 20. Januar 1902 zur Einführung der neuen Geschäftsordnung, „und auch noch lange Zeit darüber hinaus lag die Schwierigkeit nicht darin, den Strom der Beredsamkeit zu hemmen, sondern vielmehr darin, ihn überhaupt hervorzubringen. Die Schöpfer der Geschäftsordnung mufsten ihren ganzen Scharfsinn aufbieten, um den Abgeordneten Gelegenheiten zum Reden zu geben, sie in Versuchung zu führen, dafs sie ihre Meinungen und die ihrer Wähler äufserten."

Diese überreiche Ausbildung und Compliziertheit des Parlamentsverfahrens tritt in den meisten Bestandteilen der historischen Geschäftsordnung hervor. Sie zeigt sich in der eigentlich erst im 18. Jahrhundert erfolgten ausnahmslosen Anwendung des Committee des ganzen Hauses zur Beratung aller Bills; in der Benützung dieser Form zur wiederholten Beratung aller Budgetfragen im ganzen Hause, in den verwickelten Bestimmungen über Amendements und Fragestellung, über das Zeremoniell der Abstimmungen, in den vielfachen Handhaben,

---

[1] Gewifs darf bei Betonung der sozialen Gleichartigkeit der gesamten Oligarchie nicht übersehen werden, dafs wenigstens für die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts zwischen Whigs und Tories eine tatsächliche tiefgehende und ernste politische Scheidung bestanden hat: erst auf die Zeit Georgs III. pafst das oft angewendete Bild von dem Schaukelspiel der Parteien vollständig. Da treten eben neue politische Kräfte aus der Tiefe des Volkslebens hervor, denen gegenüber Whigs und Tories als einheitliche Vertretung der regierenden Klasse erscheinen. Über den Charakter der beiden Parteien finden sich treffende Bemerkungen in dem gründlichen Buche von F. Salomon, William Pitt, I. S. 51—66.

[2] Vgl. Hatsell, II. 165 ff. und die daselbst gemachten Angaben über solche Fälle.

die dazu dienen, jedes beliebige Thema jederzeit zur Discussion zu bringen, wie z. B. die Debatten über Petitionen, die Einvernehmung von Zeugen und Advocaten vor der Barre des Hauses und vieles andere mehr. Am krassesten aber zeigt sich diese Multiplizität der Formen in dem praktisch wichtigsten Falle, nämlich in der peinlichen Einhaltung der Stadien der Beratung einer Bill. So ist noch vor dem Untersuchungsausschufs von 1848 festgestellt worden, dafs nicht weniger als achtzehn verschiedene Questions und ebensoviele Abstimmungen zur Durchführung einer Bill im Hause erforderlich sind, wobei das Committee-Stadium gar nicht in Betracht gezogen ist[1]. Und dabei bedenke man, dafs dies blofs das normale Gerippe der Beratung einer Bill ist, abgesehen von den in unerschöpflicher Variation denkbaren Unteranträgen, Instructionen und Vertagungsanträgen!

Schliefslich mufs aber noch eines Moments Erwähnung getan werden, das den von Hatsell geschilderten Zustand der Geschäftsordnung von dem gegenwärtigen scharf unterscheidet. Es ist auffallend, dafs Hatsell uns über die eigentliche Einteilung des Geschäftsganges im Hause nichts berichtet. Darin liegt gewifs ein Versehen des gelehrten Clerk, denn schon aus den älteren Berichten über das Verfahren erhalten wir einigen

---

[1] Der Speaker Shaw-Lefevre führte sie vor dem Ausschusse folgendermafsen an: 1. Dafs Erlaubnis zur Einbringung der Bill gegeben werde; 2. Dafs diese Bill zum ersten Male gelesen werde; 3. Dafs diese Bill zum zweiten Male an einem zu benennenden Tage gelesen werde; 4. Dafs diese Bill jetzt zum zweiten Male gelesen werde; 5. Dafs diese Bill dem Committee an einem bestimmten Tage überantwortet werde; 6. Dafs diese Bill dem Committee überantwortet werde (be committed); 7. Dafs der Speaker jetzt seinen Stuhl verlasse (nun folgt das Committee-Stadium mit seinen zahllosen Beschlüssen und Amendements); 8. Dafs der Bericht des Ausschusses an einem bestimmten Tage empfangen werde; 9. Dafs dieser Bericht jetzt empfangen werde; 10. Dafs dieser Bericht jetzt im Hause zur Lesung gelange; 11. Dafs diese Amendements (die im Committee beschlossenen) jetzt zum zweiten Male gelesen werden; 12. Dafs das Haus mit dem Ausschusse in den besagten Amendements übereinstimme; 13. Dafs diese Bill ingrossiert werde; 14. Dafs diese Bill an einem bestimmten Tage zur dritten Lesung komme; 15. Dafs diese Bill jetzt zum dritten Male gelesen werde; 16. Dafs diese Bill passiere (do pass); 17. Dafs dies der Titel der Bill sei; 18. Dafs die Herren A und B diese Bill zu den Lords bringen. (Report from Committee 1848, qu. 21.)

Einblick in die Lösung dieses Problems. Gewifs dürften wir also auch von Hatsell erwarten, dafs er uns über die Art und Weise der Aufstellung der jeweiligen Tagesordnung, die Verteilung der Geschäfte durch die ganze Session hindurch usw., unterrichte. Dennoch liegt gerade darin, dafs weder die Journale prinzipielle Resolutionen darüber enthalten noch auch Hatsell sich damit beschäftigt, ein nicht mifszuverstehender Hinweis auf ein für das Parlamentsverfahren in jener Epoche besonders charakteristisches Moment. Wir können nämlich daraus entnehmen, dafs die damalige Geschäftsordnung des Unterhauses das grofse und schwierige Problem, das mit der Gestaltung der Tages- und Arbeitsordnung des modernen Unterhauses gegeben ist, überhaupt nicht gekannt hat. Damit ist ein weiteres Charakteristikum der Geschäftsordnung jener Zeit bezeichnet: die grofse Freiheit der einzelnen Abgeordneten und die relative Ungebundenheit des ganzen Hauses in der Reihung der Geschäftsstücke und der daran geknüpften Debatten. Dafs ohne eine gröfsere Strenge in dieser Hinsicht die Erledigung der parlamentarischen Geschäfte dennoch leicht und glatt vor sich ging, hängt in nicht unbeträchtlichem Mafse zusammen mit dem von der Aufgabe des modernen englischen Parlamentes wesentlich verschiedenen Berufe des Unterhauses im 18. Jahrhundert. Es gab damals keine immer wieder erneuerte Reformgesetzgebung in grofsem Stile, keine Bills mit Hunderten von Paragraphen und zahllosen bestrittenen technischen Details[1]. Die innere Politik erschöpfte sich im ganzen und grofsen in dieser über ein Jahrhundert dauernden Epoche des parlamentarischen Conservativismus in kleinen Änderungen des Verwaltungsrechtes, in particulären und localen Mafsregeln der Gesetzgebung. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Unterhauses lag in der äufseren und colonialen Politik und den

---

[1] Townsend (History of the House of Commons, II. 380) gibt folgende Zahlen, um das Anwachsen der parlamentarischen Arbeitslast zu demonstrieren. Es passieren die Parlamente:

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Wilhelms III. (1689—1701). . | 343 | Public | und | 466 | Private | Bills |
| der Königin Anna (1701—1714) | 338 | „ | „ | 605 | „ | „ |
| Georgs I. (1714—1727) . . . | 377 | „ | „ | 381 | „ | „ |
| Georgs II. (1727—1760) . . . | 1447 | „ | „ | 1244 | „ | „ |
| Georgs III. (1760—1824). . . | 9880 | „ | „ | 5257 | „ | „ |

dadurch bedingten finanziellen Maſsnahmen. Die weitwendigen Formen der Budgetberatung boten das äuſsere Gerüst zur Anbringung der jeweils aus der politischen Lage der Dinge oder der Parteitaktik entspringenden Initiativanträge der Abgeordneten. Das Budget bildet auch den festen Punkt für die parlamentarische Tätigkeit der Regierung. Im übrigen liegt die treibende parlamentarische Kraft wesentlich bei der privaten Initiative der einzelnen Abgeordneten, wobei allerdings die Parteiführer auf beiden Seiten schon gewohnheitsmäſsig die Disposition über die Zeit des Parlamentes in Händen haben und für den ordnungsmäſsigen Ablauf der parlamentarischen Arbeit Sorge tragen [1]. Noch aber bedurfte die Regierung in jener Zeit keiner besonderen, durch die Geschäftsordnung ihr eingeräumten Stellung zum Zwecke der Bewältigung der ihr obliegenden parlamentarischen Aufgaben. Daſs nun dieser Zustand ohne Schwierigkeiten aufrechterhalten werden konnte, daſs die Parteiregierungen ihren parlamentarischen Obliegenheiten in relativ kurzen Sessionen nachkommen konnten, obgleich die uneingeschränkte Initiative jedes Abgeordneten in jeder Sitzung neue Debatten erregen und die Anträge der Regierung durch eigene Anträge zur Seite drängen mochte, ist doch gerade wieder nur aus dem streng parlamentarischen Charakter der Regierung und in letzter Linie aus der sozialen Structur des Unterhauses jener Zeit zu erklären. Das House of Commons im 18. Jahrhundert ist nicht nur eine Versammlung von Gentlemen, sondern mehr noch eine Auslese aus der wirtschaftlich und sozial herrschenden Klasse und durchaus die Repräsentation einer relativ kleinen Schichte der Nation [2]. Der Kampf selbst

---

[1] Charakteristische Belege dafür finden sich z. B. in den Memoiren des späteren Speakers Abbot, der als junger Abgeordneter aus eigenem Antrieb die wichtigen Reformen über Promulgation der Gesetze und Anordnung des Statute Book in den Sessionen 1796 und 1797 vorschlägt und zur Durchführung bringt. Vgl. darüber Lord Colchester, Diary, vol. I. passim und einen besonders deutlichen Beweis für die Bedeutung der privaten Initiative im Unterhause, p. 204 (16. Juni 1800).

[2] Abbot gibt für das neugewählte Unterhaus von 1796 folgende soziale Zusammensetzung an:

17 irische Peers,
33 älteste Söhne englischer Peers,

sowie die glatte Führung der Geschäfte spiegelten darum vor allem das soziale Zusammengehörigkeitsgefühl der Kämpfer wider. Aus diesem aber entspringt naturgemäfs ein starkes Gefühl der Verantwortlichkeit. Das Bewufstsein, dafs die regierende Classe, die sich aus der Aristokratie, der Gentry und den von dieser rezipierten Talenten zusammensetzte, als ein Ganzes nicht nur die Ehre, sondern auch die Verantwortung für die von der Tätigkeit des Parlamentes abhängige nationale Wohlfahrt trage, ist so allgemein und so stark, dafs trotz der so scharf geführten Parteikämpfe keine Fraction jemals daran denkt, die Geschäftsordnung selbst zum Objecte des Kampfes zu machen. Denn dies gilt doch als selbstverständliche Voraussetzung des edlen parlamentarischen Wettspiels: dafs es nicht durch Beiseitesetzung der durch Jahrhunderte erprobten und hochgehaltenen Regeln von Seite der Parteien selbst mattgesetzt werde. Darum lag die Taktik der Obstruction der jeweiligen Minorität jener Zeit ebenso völlig ferne als der Mehrheit der Gedanke, ihre Majorität zu einer Vergewaltigung der Minderheit oder zu einer entsprechenden Veränderung der Geschäftsordnung zu mifsbrauchen[1].

Von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet erscheinen die hundertfünfzig Jahre parlamentarischer Regierung von 1688 bis 1832 tatsächlich als das wahre goldene Zeitalter des englischen Parlamentarismus überhaupt. Die soziale Harmonie der Parlamentsfractionen bringt den politischen Kampf trotz allen Gegen- und Aufeinanderwirkens des Ehrgeizes der Führer,

---

83 andere Söhne englischer, schottischer und irischer Peers,
89 Knights and Baronets,
33 Advokaten,
55 Kaufleute,
58 Offiziere.

[1] Wie sehr der Parlamentarismus jener Zeit heroische Mittel scheut, dafür ist charakteristisch, dafs der der Coalition gegen den jüngeren Pitt im Jahre 1784 zugeschriebene Plan, von der Waffe der Budgetverweigerung Gebrauch zu machen, als ein unerhörtes Novum angesehen wurde und auch tatsächlich nicht zur Durchführung gebracht worden ist. Und doch hat die constitutionelle Staatsdoctrin auf dem Continente nicht lange nachher das Recht der Budgetverweigerung als normale Waffe im Kampfe der Parlamentsparteien und gleichsam als Angelpunkt der Repräsentativverfassung hingestellt!

der Interessen der von ihnen vertretenen einzelnen Gruppen, doch zu harmonischem Ausklang. Denn darin, dafs die Staatsmaschine ihren Gang unaufhaltsam nehmen müsse, dafs die Function des Parlamentes an und für sich durch den Parteikampf nicht in Frage gestellt werden dürfe, in dieser Anschauung vereinigten sich alle Parteien und Fractionen als der Grundlage der Staatsauffassung der einheitlichen herrschenden Classe überhaupt[1]. Und so bildet sich in dieser Epoche zu-

[1] Im Zusammenhange mit jener durch die Parteien selbst geübten parlamentarischen Disziplin steht auch die unleugbare Tatsache, dafs in den Parlamenten des 18. Jahrhunderts die Redelust geringer gewesen ist als in der Gegenwart. Gewifs ist auch dem Parlament in der Zeit der Walpole und Fox die Redekunst nicht fremd gewesen: ist doch gerade diese Zeit als die erste grofse Epoche der klassischen Beredsamkeit des Unterhauses anzusehen, von der auch bis in die Tage der mitlebenden Generation noch eine Art mündlicher Überlieferung andauert. Aber es ist auf der anderen Seite zweifellos, dafs in dem Unterhause der Burke und Fox, in jener Blütezeit der Parlamentsoligarchie und der käuflichen Wahlflecken, nur ein beschränkter Kreis führender Männer zu reden pflegte. — Vgl. die Ausführungen von Townsend loc. cit. (II. 390), der die grofse Zunahme der Redner und Reden im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts feststellt. Der alte Tory Sir Robert Inglis sagt in einer seiner Reden zur Reformbill (1831): „Früher pflegten nur wenige Mitglieder regelmäfsig das Wort an das Haus zu richten; jetzt aber beträgt die Zahl der redenden Abgeordneten wahrscheinlich nicht weniger als vierhundert.“ Und von den Iren, fügt Townsend hinzu, seien wohl nicht einmal vier aus dem ganzen Hundert schweigsam. Ein Hauptgrund für diese quantitative Verstärkung der Debatten lag in dem geänderten Verhältnis der Abgeordneten zur Aufsenwelt, zur Wählerschaft. Townsend gibt aus zeitgenössischen Memoiren interessante Belege, wie sehr die Notwendigkeit, durch Reden hervorzutreten, von den Parlamentariern der neueren Zeit empfunden wurde (II. 390). Auch sind die Reden länger geworden. In den Parlamenten der Stuarts wurde leidenschaftlich, aber kurz gesprochen. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts galt eine Rede von einer Stunde als lange Rede. Seit den erbitterten Kämpfen der Opposition gegen Lord North begannen die langen Reden von zwei, drei und noch mehr Stunden. 1795 vermerkt Abbot in seinem Tagebuche: „Man ist auf allen Seiten darüber einig, dafs der Stil parlamentarischer Rede unerträglich gedehnt und weitschweifig zu werden beginnt. Der Beginn der Epoche langer Reden wird am schärfsten durch Sheridans fünfstündige Anklagerede gegen Hastings markiert.“ (Colchester, Diary I. p. 24.) Henry Brougham aber, der gefürchtetste Dauerredner der Whigs vor und nach 1832, hielt gar eine Rede über Reform des Rechtes von sechs Stunden Dauer (Townsend, II. 395).

gleich mit der fast an Mystizismus grenzenden Verehrung der bestehenden Verfassung, die diesen Classen solche Macht gibt, auch tiefe Verehrung für die überkommenen Grundsätze und Formen des Verfahrens aus, an deren Einhaltung die Macht gebunden ist. Dieses Gefühl findet seine tiefsten Wurzeln in der der angelsächsischen Rasse eigenen grundconservativen Verehrung für das Hergebrachte, für die ererbten Einrichtungen, Formen und Symbole des staatlichen Lebens überhaupt. Zugleich bildet sich aber auch in dieser Periode in den regierenden Classen Englands, denen die volle Macht zu eigen, aber auch die ganze Last der Verantwortung für das nationale Gedeihen ausschliefslich auferlegt ist, jenes hohe für sie charakteristische und so oft gerühmte politische Verantwortlichkeitsgefühl aus, ohne das weder eine aristokratische noch eine demokratische Selbstregierung jemals möglich ist. Nur in solcher Schule konnte der den englischen Staatsmännern eigentümliche politisch-moralische Mut zur nationalen Eigenschaft werden, der erforderlich ist, damit die langjährigen Träger ungestörter Herrschaft die endlich nötig gewordene Minderung oder Ablegung ihrer Macht nicht nur ruhig hinnehmen, sondern unter Umständen selbst den Übergang zur Herrschaft der Gegner, die Überleitung zur neuen Zeit zu ebnen, im Staatsinteresse zu erleichtern suchen. Als in der grofsen politischen Krise, die wenige Jahre nach der ersten Wahlreform folgte, an die machtgewohnten Tories die Versuchung herantrat, die liberale Partei durch passiven Widerstand aus dem Sattel zu werfen, da war es ein so typischer Engländer, wie der alte Herzog von Wellington, der das lakonisch mit den Worten abwehrte: „The Queens government must be carried on“ [1]. Wo eine solche Gesinnung nicht nur in den parlamentarischen Führern lebt, sondern auch grofse Parteien immer wieder zu lenken vermochte, war zu einer factiösen Ausnützung des parlamentarischen Mechanismus selbst, zur Obstruction der Staatsmaschine behufs Gewinnung von Parteisiegen gewifs nicht der Boden gegeben. Sicherlich ist dieses Staatsgefühl der alten englischen Parlamentsparteien aus dem Grunde des Bewufstseins erwachsen, dafs sie selbst der „Staat“ seien, d. h. dafs in ihnen alle Staatsmacht verkörpert sei. Das aber

[1] Campbell, Lives of the Chancellors bei Jennings, p. 251.

kann die Anerkennung dafür nicht mindern, dafs dieses Staatsgefühl unauflöslich verbunden gewesen ist mit dem tiefen Sinn für die damit auferlegte schwere Verantwortung für das Geschick des nationalen Staates, mochte auch bei solcher Verfassung noch so gut gesorgt sein für die persönlichen, sozialen und ökonomischen Sondervorteile der regierenden Klasse. Und noch weniger darf übersehen werden, dafs damit eine unschätzbare Tradition für die gesamte nationale Auffassung vom Parlamentarismus geschaffen worden ist, in die dann mit der im 19. Jahrhundert vorschreitenden Demokratisierung des ganzen Staatslebens auch die anderen Klassen unwiderstehlich hineingewachsen sind[1].

Damit sind die Gründe und zugleich das Wesen jenes Conservativismus bezeichnet, dem die historische Geschäftsordnung ihre ungestörte Fortdauer bis tief in das 19. Jahrhundert hinein verdankt. Gewifs treten schon in der zweiten Hälfte dieser Periode Anzeichen künftiger Veränderungen hervor. In dieser Hinsicht sind besonders zwei Momente anzuführen. Im Jahre 1806 wird es als Regel erklärt, dafs alle nicht rein formalen Anträge mindestens am Tage vor ihrer Einbringung schriftlich angemeldet werden müssen[2]. Zweitens beginnt das Haus in

---

[1] Gegenüber der in neuerer Zeit oft hervortretenden abfälligen Beurteilung der englischen Parlamentsoligarchie des 18. Jahrhunderts ist das Zeugnis jenes grofsen Staatsmannes, der in seiner Person die lebendige Verbindung der beiden classischen Epochen des englischen Parlamentarismus verkörpert, W. E. Gladstones, von besonderer Bedeutung. Er schreibt 1877: „Before 1832 the Parliamentary Constitution of this country was full of flaws in theory, and blots in practice, that would not bear the light. But it was, notwithstanding, one of the wonders, of the world. Time was its parent; Silence was its nurse. Until the American Revolution had been accomplished it stood alone (among all great countries) in the world. Whatever its defects it had imbibed enough of the free air of heaven to keep the lungs of liberty in play. — It did much evil and it left much good undone; but it either led or did not lag behind the national feeling and opinion.“ (Gladstone, Gleanings of Past Years I. p. 134 u. 135.)

[2] Speaker Abbot (Lord Colchester) berichtet darüber in seinem Tagebuche (II. 51): „Discussion über die Notwendigkeit der Notices of Motion. Als die Norm der gegenwärtigen Praxis wird der Satz aufgestellt, dafs alle Anträge vorher angemeldet werden müssen mit Ausnahme derjenigen, die die üblichen Berichte und Papiere betreffen, usw.

jener Zeit ein bis zwei Tage der Woche gewohnheitsmäſsig für Regierungsgeschäfte aus Entgegenkommen gegen das Cabinet zu reservieren. An diesen Tagen haben die von der Regierung vertretenen Beratungsgegenstände (Orders of the Day) den Vorrang vor allen anderen[1]. Gleichzeitig beginnt die in diesen Änderungen sich aussprechende Vorstellung, daſs der jeweiligen Regierung die „Führung des Hauses“ obliege, feste Gestalt anzunehmen und ihren Einfluſs auf den ganzen Umkreis des parlamentarischen Lebens auszuüben. Diese Neuerungen sind Erscheinungen von groſser staatsrechtlicher Bedeutung. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts erscheint das System der Parteiregierung durch ein aus der Mehrheit der beiden Häuser des Parlamentes gebildetes Cabinet als eine vollendete Tatsache. Die Zeit, da die Geschäftsordnung als schärfstes Kampfmittel und sicherster Schutz der Volksvertretung oder groſser Parteien gegen die Krone und deren Diener ausgebildet und festgehalten wurden, war endgültig vorüber. In den Conflicten Georgs III. mit seinen Ministern und dem Unterhause klingt der groſse Streit der vergangenen Jahrhunderte, wenn auch in wesentlich abgeschwächten Formen, aus. Seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts ist das englische Ministerium im Wesen nichts anderes mehr als ein aus dem Unter- und Oberhause gebildeter gemeinsamer Ausschuſs zur Führung der Staatsgeschäfte, ein Ausschuſs, auf dessen persönliche Zusammensetzung zwar die Krone hinsichtlich des Premierministers noch einigen Einfluſs besitzt, der aber im übrigen in seiner politischen Lebensdauer abhängt von dem aufrechterhaltenen und immer wieder bezeugten Ver-

---

Aber schon zwei Dezennien früher ist die Anmeldung von Anträgen ganz üblich. Vgl. z. B. Parl. History, Debates von 1780, p. 147: „Lord North said, as he saw it likely to provoke debate be should not move then but wished what he had said, might be considered merely as a notice.“ Weitere Beispiele ibidem 664, 886, 888 u. v. a.

[1] May (2. Aufl. 1851) will den Ursprung dieser Übung in einem Beschlusse des Hauses vom 15. November 1670 finden, wonach „Montag und Freitag festgesetzt werden zum ausschlieſslichen Zweck der Sitzung von Committees für Public Bills.“ Das scheint aber doch sehr zweifelhaft. Denn das entscheidende Moment liegt hier nicht in der Reservierung für Public Bills, sondern für solche der Regierung. Erst seitdem die Public Bill Legislation zum gröſsten Teile in den Händen der Regierung monopolisiert ist, wurde die Reservierung von Government Night unausweichlich.

trauen der Mehrheit des Unterhauses. Einer solchen Regierung gegenüber mufste die in der historischen Geschäftsordnung niedergelegte Auffassung von dem Verhältnis zwischen Unterhaus und Ministerium langsam, aber unabweislich ihre Berechtigung verlieren. Bei der veränderten Stellung der Regierung im Hause sowie zu dessen Geschäften mufste das Haus selbst immer mehr die überkommene Weitwendigkeit des Verfahrens, die durch die völlige Freiheit parlamentarischer Initiative jedes Mitgliedes hervorgerufene Unsicherheit in der Durchführung der Aufgaben des Parlamentes als schwere Behinderung in der Führung der Staatsgeschäfte erkennen. Damit war dann der Punkt bezeichnet, von dem aus die Auflösung der historischen Geschäftsordnung zweifellos vor sich gehen mufste. Dieser Prozefs aber wurde zur Notwendigkeit und zugleich in bestimmter Weise gelenkt durch die grofsen Wandlungen in der inneren Politik, die durch die Emanzipation der Katholiken von 1829 und die Wahlreform von 1832 eingeleitet werden. Die Iren und das demokratische Prinzip halten damit Einzug in das uralte Haus der Gemeinen. Von da geht dann eine tiefgreifende Veränderung in der sozialen Structur, in der politischen Psyche und dem persönlichen Charakter des Hauses aus. Von da aus entwickelt sich erst langsam, dann aber in immer schnellerem Tempo eine Summe von Kräften, die auf das innere Leben des Hauses und sein Verfahren erst umgestaltend, dann förmlich revolutionierend wirken. Den Ablauf dieses geschichtlichen und politischen Prozesses eingehend zu schildern, bildet die Aufgabe des nächsten Abschnittes.

---

# Zweiter Abschnitt.

## Die geschichtliche Entwicklung der Reform der Geschäftsordnung seit 1832.

---

### Erstes Kapitel.

### Reform der veralteten Geschäftsordnung.

(1832—1878.)

Die Wahlreform von 1832, dieses grofse und entscheidende Ereignis der neueren Geschichte Englands, bedeutet auch den Beginn einer neuen Epoche für die Geschäftsordnung des Unterhauses. Die Einberufung des ersten reformierten Unterhauses bildet unmittelbar den Ausgangspunkt für eine bis zur Gegenwart reichende Kette von versuchten und durchgeführten Reformen des parlamentarischen Verfahrens. Die neue politische Generation Englands, die mit unwiderstehlicher Kraft zuerst das Wahlrecht zum House of Commons reformiert und damit die Beseitigung zuletzt geradezu staatsgefährlich gewordener Zustände in der Beschaffenheit und Einteilung der Wahlbezirke sowie betreffs der Rechtsgrundlage des Unterhauses durchgesetzt hatte, hat in dem ersten Parlamente, das auf Grund des neuen Wahlrechtes zusammentrat, mit einem in dem conservativen Lande unerhörten Eifer begonnen, Reformen auf allen Gebieten des sozialen Lebens, der Gesetzgebung und der Verwaltung durchzuführen. Das gleiche Bestreben trat denn auch von Anfang an in betreff der inneren Ordnung des parlamentarischen Lebens, der Geschäftsordnung des Unterhauses auf. Das ganze 19. Jahrhundert ist für England bekanntlich das Jahrhundert einer gleichsam in einer Wellenlinie verlaufenden

aufserordentlich umfassenden Reformbewegung: dem starken Reformeifer einiger Jahre folgt regelmäfsig eine kurze Periode des Zögerns, des Beharrens, bis dann wieder neue Umstände und neue Männer die Fortsetzung der begonnenen Reform bisweilen fast in stürmischem Tempo zustandebringen. So ist es, wie fast auf allen Gebieten der Gesetzgebung auch auf dem Felde der autonomen Satzungen des Parlamentes gewesen. Jahrhunderte alte Rechtsgewohnheiten werden nunmehr, nachdem sie viele Menschenalter hindurch ruhig geübt worden, abgeschafft, neues inzwischen gebildetes Gewohnheitsrecht tritt hervor oder findet jetzt seine ausdrückliche Normierung. Und auch hier, wie auf allen andern Gebieten seiner Tätigkeit, zeigt das englische Parlament des 19. Jahrhunderts mehr als das irgend einer früheren Epoche das Walten eines Radikalismus, der, von reinen Nützlichkeitserwägungen ausgehend, imstande ist, alte Formen und Vorschriften zu beseitigen und tiefgreifende Neuerungen durchzusetzen, sobald sich die praktische Notwendigkeit dafür unabweislich heraustellt. Allerdings: auch hier zeigt sich wieder jene charakteristische Erscheinung des modernen englischen Reformzeitalters: der Radicalismus bildet stets nur den antreibenden, bewegenden, das Alte erschütternden und für das Neue richtunggebenden Factor der Reform. Diese selbst aber wird getragen von dem der Masse der Nation ebenso wie der grofsen Mehrheit ihrer parlamentarischen Vertretung eigenen Bestreben, alles dasjenige, was von überkommenen Rechten und Formen noch lebensfähig erscheint, zu erhalten und nur die notwendigen Neuerungen organisch anzufügen. Diesem Bestreben kam die vererbte Fähigkeit ruhiger Apperzeption neuer politischer Formen und Prinzipien glücklich zu Hilfe. Das Ergebnis davon ist die wichtige Tatsache, dafs trotz der radicalen Reformen an vielen Bestandteilen des Verfahrens die grofse Gesamttradition des parlamentarischen Lebens unverwüstlich aufrechterhalten wurde, dafs das Neue unversehens in die überlieferten und forterhaltenen Einrichtungen immer wieder zu einem festen Ganzen hineinwuchs.

Wir haben nun im folgenden die einzelnen Glieder dieser Kette von Reformen des Verfahrens zu verfolgen. Hierbei müssen die jeweiligen politischen Motive sowie die sachlichen Umstände, unter denen diese Reformen vollzogen wurden, wenigstens in-

soweit zur Beachtung gelangen, als es zum Verständnisse der merkwürdigen Erscheinung, um die es sich da handelt, notwendig ist. Denn immer mufs man festhalten: Reformen der Geschäftsordnung sind Normen, durch die ein Parlament sich selbst aus seinem eigenen freien Entschlufs heraus bindet, sie sind Acte der corporativen Selbsterkenntnis, des Verständnisses für die eigenen Bedürfnisse seitens einer aus vielen hundert Mitgliedern bestehenden Körperschaft. Sie setzen darum objectiv eine starke Cohärenz dieser letzteren, subjectiv genommen ein kräftiges Erfassen der Pflichten des ganzen Parlamentes und der damit implicite gegebenen Pflichten jedes Einzelnen gegen den Staat voraus. Sie sind der Ausdruck für das Gefühl unabwälzbarer Verantwortlichkeit einer souveränen Körperschaft, einer Verantwortung, die nicht durch irgend eine unter Sanction gestellte Vorschrift gesichert erscheint. Darum darf man wohl allgemein sagen, dafs die selbständige Entstehung und Durchführung von Geschäftsordnungsreformen aus der Mitte eines Parlamentes heraus immer zu den bemerkenswertesten Phänomenen im Leben eines modernen Staates gehört: vollends dort, wo sich, wie in England, eine so allseitige und tiefgreifende Reform der inneren Arbeitsordnung der gesetzgebenden Versammlung durch zwei Menschenalter in dem hellen Lichte der Öffentlichkeit vollzieht, wo in den Debatten des Hauses, vor allem aber in den Protokollen und Berichten der Sonderausschüsse, die sich mit der Reform des Verfahrens zu befassen hatten, ein erschöpfendes urkundliches Material zum Verständnis und zur Beurteilung dieses ganzen Prozesses zur Verfügung steht.

Sogleich in dem ersten auf Grund der Wahlreform gewählten Parlamente tritt auch die erste planmäfsige Action zur Abänderung der Geschäftsordnung hervor. Den Anstofs gab die Fülle der legislatorischen Arbeiten, die das neue Parlament unter dem Einflusse der zum Siege gelangten Reformidee zu gewärtigen hatte. Sowohl Sir Robert Peel, der Führer der conservativen Minderheit, wie die whiggistisch-liberale Majorität waren darüber von Anfang an im Klaren, dafs die Geschäftsordnung, wie sie nun im wesentlichen seit zwei Jahrhunderten unverändert bestand, vereinfacht werden müsse, wenn das Haus arbeitstüchtig bleiben solle. So kündigte Lord

Althorp, der liberale Leader des Hauses, sogleich am ersten Tage der Session an, dafs er Vorschläge in solchem Sinne einbringen werde[1].

In der folgenden Sitzung wurden nachstehende Resolutionen von der Regierung beantragt:

Erstens: Das Haus beginnt jeden Tag — Sonnabend ausgenommen — seine Sitzung schon um 12 Uhr und tagt bis 3 Uhr zur Erledigung des Private Business und der Petitionen. Um diese Stunde soll der Speaker die Sitzung bis 5 Uhr suspendieren und, ohne einen Beschlufs auf Vertagung einzuholen, den Vorsitz verlassen. Einige weitere Bestimmungen zeigen, dafs es damals schwer hielt, ein beschlufsfähiges Haus von vierzig Abgeordneten vor der für Eröffnung des Public Business anberaumten Stunde zusammenzubringen. Um 5 Uhr soll in die Beratung der im Order Book eingetragenen Gegenstände eingegangen werden.

Diese Ordnung trat am 27. Februar 1833 in Kraft: aber die von Peel übrigens bekämpfte Zweiteilung der Sitzungen liefs sich nicht dauernd aufrecht halten. Die grofse Geschäftslast führte am 4. Juli den Beschlufs herbei, an drei Wochentagen die Verhandlungen des Public Business schon in der Morgensitzung um 12 Uhr zu beginnen.

Zweitens: verlangte die Regierung eine Reform des Verfahrens mit den Petitionen. Diese hatten sich inzwischen zu einer wahren Plage des Hauses gestaltet, sowohl wegen ihrer Massenhaftigkeit als auch deshalb, weil sich unbegrenzte, alle möglichen öffentlichen und privaten Interessen berührende Debatten an sie anzuschliefsen pflegten. Das durch Gewohnheitsrecht gebildete Verfahren betreffs der Petitions hatte nicht weniger als vier regelmäfsige Anträge über jede einzelne Petition ausgebildet: erstens dafs die Petition vorgelegt werde; zweitens dafs sie gelesen werde; drittens dafs sie auf den Tisch des Hauses, und viertens dafs sie in Druck gelegt werde. Und zu allen vier Anträgen waren Debatten statthaft! Althorp

[1] Vgl. Annual Register 1833, p. 33—35; Spencer Walpole, History of England, IV. p. 341; May, Const. Hist., II. 69 ff. Sir Robert Peel verlangte unter Hinweis auf die dreihundert neuen, der Geschäftsordnung unkundigen Abgeordneten einen zeitweiligen Aufschub der Änderungen im Verfahren.

schlug vor, nur für die beiden letzten Stadien Reden der die Petition einbringenden Mitglieder zu gestatten, die Einbringung und Vorlegung der Petitionen aber als selbstverständlich ohne Befragen und Discussion geschehen zu lassen[1].

Der Antrag betreffs der Sitzungszeit erregte manches Bedenken; dennoch wurde er mit einigen Modificationen angenommen. Ebenso wurde das neue Verfahren bezüglich der Petitions acceptiert. Aber schon nach zwei Jahren gab man die letztgenannten Bestimmungen wieder auf. Anstatt den Petitions eine besondere Sitzung „von 12 bis 3 Uhr" zu widmen, entschlofs sich das Haus, deren Beratung überhaupt einzuschränken. Da dies aber keinen nennenswerten praktischen Erfolg zeitigte, entschlofs man sich 1839 zu dem radicalen Mittel, die Debatten über Petitionen im Hause vollständig zu verbieten. Im Jahre 1842 wurde dieses Verbot nebst den bis zur Gegenwart gültigen Bestimmungen über die Behandlung der Petitionen in die Geschäftsordnung aufgenommen[2].

Schon im Jahre 1833 war aber auch eine weitere wichtige Abweichung von der alten Praxis dahin beschlossen worden, dafs den Committees des Hauses die Zeit von 10 bis 5 Uhr nachmittags auch dann zur Beratung freigestellt wurde, wenn das Haus gleichzeitig tagte. In den bei dieser ersten Geschäftsordnungsreform geführten Debatten trat auch mehrfach der Gedanke hervor, dafs diese Reform dem Haupthindernisse schneller Erledigung der Geschäfte, den langen Reden, nicht

[1] Brougham hatte im Jahre 1816 als Führer der Opposition gegen die Fortdauer der Einkommensteuer mit Erfolg gezeigt, welche Waffe mit den Petitionen in die Hand eines einzigen obstructionslustigen Mitgliedes gegeben war. Dazu kam das ungeheure Anwachsen der Petitions seit 1800. In dem 1790 endenden Quinquennium gab es 880 Petitions, in dem 1805 endigenden 1026; aber schon die Periode 1811—1815 brachte 4498, 1828—1832 nicht weniger als 23283; in der Periode 1843 bis 1847 erscheint dann die unerhörte Zahl von 81985. Vgl. Report on the Office of the Speaker, 1853, p. 33. In diesen Ziffern drückt sich der Petitionssturm aus, mit dem in den Zeiten der Wahlreformbewegung, der Anti-Corn-Law-League und des Chartismus das letzte Privilegienparlament, dann aber auch das erste „liberale Bourgeoisparlament" von aufsen bedrängt wurde.

[2] Vgl. Report of Select Committee on Public Business of 1854 qu. 367. St. Order v. 14. April 1842 amendiert am 5. August 1853, gegenwärtig No. 76.

steuern werde. Ein radicales Mitglied schlug daher drakonische Maſsregeln vor: Einführung einer Rednerliste, Redezeit von zwanzig Minuten für jeden Redner, einer halben Stunde für beide Reden des Antragstellers, zehn Minuten für Reden in betreff von Petitionen, fünf Minuten für Reden zur Geschäftsordnung. Diese Vorschläge fanden selbstverständlich im Hause keine Berücksichtigung. Das parlamentarische Verfahren zu einem so leeren Mechanismus herabzuwürdigen, wie dergleichen übrigens immer wieder auftauchende Vorschläge bezwecken, dazu konnte sich selbst in jenen Jahren, in welchen der Utilitarismus in England seine sonderbarsten Blüten trieb, das englische Unterhaus nicht entschlieſsen [1].

Die nächsten Reformen sind der Reihe nach die jeweiligen Ergebnisse der vom Unterhause zum Zwecke gründlicher Vorbereitung jeder solchen Reform eingesetzten Select Committees. Auf die Bedeutung der von diesen Ausschüssen erstatteten Berichte als Erkenntnisquellen für die praktische Gestaltung der Geschäftsordnung sowie ihres historischen Aufbaus ist schon mehrfach hingewiesen worden. Immerhin sind aber auch eine Reihe groſser und wichtiger Reformen ohne unmittelbar vorgängige Untersuchung durchgeführt worden. Gerade die radicalsten Neuerungen der letzten Jahre sind in solcher Weise zustandegekommen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daſs sehr häufig von den Vorschlägen einzelner Untersuchungsausschüsse erst nach Jahren und zwar dann Gebrauch gemacht wurde, wenn sich eine Reform in einer oder der andern Richtung als unabweislich herausgestellt hatte. Im ganzen haben von 1832 bis zur Gegenwart vierzehn Ausschüsse getagt, denen die Beratung der ganzen Geschäftsordnung oder einzelner ihrer Einrichtungen aufgetragen war [2]. Daneben haben sieben Committees sich besonders damit beschäftigt, Vorschläge über die Reform des Private Bill-Verfahrens zu erstatten. Diese aber bleiben hier vollständig auſser Betracht. Von den genannten vierzehn der allgemeinen Geschäftsordnungsreform gewidmeten Ausschüssen sind nur zehn von Bedeutung. Von diesen liegen

---

[1] Ann. Register 1833, p. 35.

[2] Balfour nennt in seiner Rede vom 30. Januar 1902 die Zahl von achtzehn Select Committees.

die gedruckten Reports vor[1]. An der Hand dieser Berichte sowie der einzelnen regelmäfsig beigegebenen ausführlichen Zeugenverhöre und Sachverständigengutachten wollen wir nun den Gang der Reform der Geschäftsordnung zunächst für die erste Periode bis zum Jahre 1878 verfolgen.

Der Untersuchungsausschufs vom Jahre 1837 erhielt den Auftrag, die besten Mittel ausfindig zu machen, die geeignet wären, regelmäfsige und schnelle Erledigung des Public Business herbeizuführen[2]. Das Committee ging von dem Zustande aus, der damals längst in Kraft stand, nämlich davon, dafs — und zwar nur durch Convention (by Courtesy of the House) — an zwei Tagen der Woche (Montag und Freitag) die von der Regierung vorgelegten Geschäfte den Vorrang haben sollten, während an den drei anderen Tagen Anträge nichtoffizieller Mitglieder in erster Linie heranzunehmen waren. Das Committee stellte nun fest, dafs diese Zeiteinteilung, die, wie gesagt, nicht auf der Geschäftsordnung, sondern auf dem der Regierung gegenüber betätigten Entgegenkommen des Hauses beruhte, durch die Praxis des Hauses auch wieder stark beeinträchtigt werde; es wurde festgestellt, dafs in dem Ausmafse von einem Drittel der ganzen vom Hause mit Beratungen verbrauchten Zeit diese Ordnung zu ungunsten der Regierung umgestofsen worden war.

Dies rührte davon her, dafs ein grofser Teil der den Regierungsgeschäften eingeräumten Zeit durch andere Beratungen des Hauses ausgefüllt wurde. Überdies war an

---

[1] Es sind dies die folgenden Untersuchungsausschüsse:
1. Mr. Poulett Thomsons Committee vom Jahre 1837;
2. Mr. John Evelyn Denisons Committee von 1848;
3. Sir John Pakingtons Committee von 1854;
4. Sir James Grahams Committee von 1861;
5. The Joint Committee (Lords and Commons) von 1869;
6. Mr. Robert Lowes Committee von 1871;
7. Sir Stafford Northcotes Committee von 1878;
8. Lord Hartingtons Committee von 1886;
9. Lord Hartingtons Committee von 1888 und
10. Mr. Goschens Committee von 1890.

[2] Vgl. für das folgende Report v. 13. Juli 1837 p. III.: „The House at the beginning of every session makes an Order, that on Mondays Fridays Wednesdays Orders of the day shall have precedence of Notices; and on Tuesdays Notices of Orders of the day.“

nicht weniger als sechzehn Tagen von der Gesamtzahl von 84 Sitzungstagen das Haus in nicht beschlufsfähiger Zahl versammelt. Als Grund für diese erst neuerdings eingetretene Perversion der Geschäftsordnung bezeichnete das Committee die zwar dem Buchstaben, jedenfalls aber nicht dem Geiste der Geschäftsordnung entsprechende Praxis, nach welcher zu jedem beliebigen Punkte der Tagesordnung formale Amendements zum Zwecke der Discussion von beliebigen Gegenständen beantragt werden konnten, die an und für sich keine Bedeutung für die Gesamtinteressen und meist auch keinen dringenden Charakter an sich trugen[1]. Darin liegt nach Ansicht des Committee eine directe Verletzung der Geschäftsordnung in betreff ihrer Bestimmungen über den Vorrang der Orders of the Day an den der Regierung zur Verfügung gestellten Sitzungstagen. Zum Zwecke der Reform wird beantragt, dafs in Hinkunft an solchen Tagen die bezeichneten Amendements nur zu solchen Orders of the Day gestellt werden können, welche sich auf die Budgetberatung beziehen. Bei allen anderen Punkten der Tagesordnung soll nur der Antrag gestellt werden können, dafs die anderen Punkte der Tagesordnung jetzt gelesen werden sollen. Alle übrigen formalen Amendements, die eingebracht werden, um einen neuen, in der festgesetzten Tagesordnung nicht enthaltenen Gegenstand an Stelle der letzteren zur Discussion zu bringen, sollen unzulässig sein. Da der auf Eintritt des Hauses in die Budgetberatung lautende Punkt der Tagesordnung häufig genug vorkomme, so bleibe den Mitgliedern noch immer genügender Spielraum zu Initiativanträgen, welchen Inhaltes immer, auch an solchen der Regierung vorbehaltenen Tagen.

Weiter constatiert der Report, dafs die besonders häufige

[1] In dieser Form vollzog sich damals und schon seit dem 18. Jahrhundert insbesondere die Vorbringung von einzelnen Beschwerden gegen die Regierung sowie jene Tätigkeit, die seither längst in die Form der technischen Interpellation gekleidet worden ist. Dies war nur möglich, weil damals auf Grund mehrhundertjährigen Herkommens noch der Grundsatz der völligen sachlichen Ungebundenheit des Amendements überhaupt bestand: kein Amendement mufste „relevant", d. h. in innerem sachlichen Zusammenhange mit dem Hauptantrag stehen. Erst seit 1882 steht das gegenteilige Prinzip und daher die Unzulässigkeit irrelevanter Amendements fest. Vgl. May, Parl. Pract. (1893), p. 278, n. 5.

Beschlufsunfähigkeit vor allem an den sogenannten Notice Days, d. h. an den für Initiativanträge der nicht offiziellen Abgeordneten (Private Members) bestimmten Tagen, vorkomme und dafs dies davon herrühre, dafs zahlreiche solche Initiativanträge zu Beginn der Session auf Monate im vorhinein für diese Tage im Order Book vorgemerkt würden[1]. Die Folge davon sei, dafs, abgesehen davon, dafs viele solche Anträge von vornherein nur einen sehr geringen Kreis von Abgeordneten inhaltlich interessieren, die meisten von ihnen verspätet zur Verhandlung gelangen, daher veraltet und wertlos seien, so dafs das Haus leer bleibe. Deshalb wird vorgeschlagen, dafs in Zukunft Notices of Motions, d. h. Ankündigungen von privaten Initiativanträgen, nicht über den vierten für solche Anträge geschäftsordnungsmäfsig bestimmten Tag, also nicht über fünfzehn bis sechzehn Tage hinaus, vorgemerkt werden sollen. Endlich macht das Committee den Vorschlag, die von der Geschäftsordnung vorgeschriebene veraltete Form des Antrages auf Erlaubnis zur Einbringung einer Bill (Motion for leave) gänzlich abzuschaffen.

Die Vorschläge dieses Ausschusses fanden beim Hause Gehör. Der erste Vorschlag betreffs der Amendements zu Orders of the Day fand am 24. November 1837 Annahme[2]. Diese Bestimmung wurde durch Beschlufs vom 5. April 1848 dahin verbessert, dafs in Zukunft auch die bis dahin noch offen gelassene Möglichkeit eines Antrages auf Verlesung eines anderen Punktes der Tagesordnung beseitigt wurde, indem nunmehr der Speaker einfach den Clerk ohne Befragung des Hauses anweist, die Orders of the Day in der Reihenfolge des Tagesprogramms zu verlesen[3]. Am 5. August 1853 wurden diese Regeln endgültig in der Form der Standing Order 13 der gegenwärtigen Geschäftsordnung einverleibt und gleichzeitig auch eine Bestimmung festgesetzt, die den Vorschlag des Committee von 1837 betreffs der kurzen Vormerkungsfrist von

---

[1] Unter „private Members“ werden alle nicht der Regierung angehörigen Abgeordneten verstanden.

[2] Min. of Ev. Rep. 1854, qu. 331. Vgl. die Äufserungen Lord John Russells in der Debatte vom 15. Juni 1870. Hansard (54), p. 1173.

[3] Diese Verbesserung wurde auf Antrag des radikalen Führers Joseph Hume vorgenommen (Report des Select Committee von 1848, p. IV).

Initiativanträgen acceptierte. (St. O. 19.) Beides ist dauernd Bestandteil der Geschäftsordnung geblieben.

Diese ersten Reformen, so nützlich sie zweifellos waren, konnten aber, wie sich bald ergab, nicht dauernde Abhilfe gegen Zustände schaffen, die von Jahr zu Jahr mehr und mehr als drückende Mifsstände im Unterhause empfunden wurden; vor allem deshalb, weil der eigentliche Grund der immer fühlbarer werdenden Verschleppung der Geschäfte sowie unfruchtbarer Überanstrengung des Hauses viel tiefer lag, als dafs durch einige Teilreformen der Geschäftsordnung gründlicher Wandel herbeigeführt werden konnte. Es war vor allem der veränderte Charakter des Unterhauses, seiner Mitglieder und Parteien, wie er sich seit 1832 rasch entwickelte, was die Verhandlungen des Hauses in die Länge zog und den Fortschritt der legislativen Arbeit unvermeidlich hinderte[1]. Wie grofs der Unterschied zwischen dem alten Unterhause vor 1832 und dem neuen war, das führt treffend der beste neuere Geschichtschreiber dieser Periode englischer Geschichte, Spencer Walpole, aus. „Der ganze Charakter und das Verhalten des Parlamentes“, sagt Walpole, „ist durch die Reformacte geändert worden. Das reformierte House of Commons setzte sich zum grofsen Teile zusammen aus Personen, die einer Classe angehörten, welche in dem unreformierten Hause keinen Platz gefunden hatte. Die fashionablen jungen Gentlemen, die vor 1832 mit Hilfe der verrotteten Wahlflecken ins Haus gekommen, waren zum grofsen Teile durch ernste Männer ersetzt worden, die von den volkreichen, durch die Reformacte zu Wahlkreisen erhobenen Städten entsendet wurden. Da diese nicht eine enge Classe, sondern die Bevölkerung vertraten, so brachten sie das Haus in Übereinstimmung mit der Nation. Sie bestanden darauf, öffentliches Gehör für ihre eigenen Ansichten zu erlangen und ebenso umfassende Information zu er-

[1] Im Jahre 1840 brachte in einer Geschäftsordnungsdebatte der Abgeordnete Sinclair scharfe Anklagen gegen die langsame und nachlässige Art des parlamentarischen Geschäftsbetriebes vor, an dem auch das pflichtwidrige Verhalten vieler Abgeordneter schuld sei: besonders zu Anfang der Session werde viel Zeit unnütz verloren. Es scheint aber nicht, dafs diese Rede im Hause grofsen Eindruck gemacht hätte. (Vgl. Hansard (54), p. 963, Sitzung vom 6. Juni.)

halten über die vielerlei Gegenstände, an welchen sie und ihre Mandanten interessiert waren[1]. Ihre Beharrlichkeit in beiden Hinsichten hatte zwei Ergebnisse zur Folge: die Debatten des Parlamentes wurden in aufserordentlicher und, wie manche Leute dachten, ungehöriger Weise verlängert, die Parlamentspapiere zu einem Umfang vermehrt, von dem sich derjenige keine Vorstellung macht, der sich nicht regelmäfsig mit ihnen beschäftigt"[2]. Hand in Hand mit der Erweiterung des Wahlrechtes ging überdies in England — wie dies auch anderwärts beobachtet werden kann — eine völlige Umgestaltung des Wesens der politischen Parteien vor sich, eine wahre Umwälzung in der gesamten Technik und Organisation des politischen Lebens, die selbst wieder in Wechselwirkung steht mit

---

[1] Thomas Erskine May weist in seinem 1849 erschienenen Pamphlet „Remarks with a view to facilitate the Dispatch of Public Business in Parliament" gleichfalls auf diese Ursache hin. Die freiheitliche Entwicklung, sagt er, habe die Redelust im Hause aufserordentlich gesteigert. Und auch Verzögerungen, selbst obstructive Taktik dürften nicht immer als illegitime parlamentarische Waffen angesehen werden, da sie dazu dienten, die öffentliche Meinung und die Ansichten der Wählerschaft zur Sammlung zu bringen. Man müsse also in Zukunft bei bedeutenden Gesetzentwürfen immer mit langen Debatten rechnen. Hingegen seien viele Regeln und Formen der Geschäftsordnung trotz ihres ausgezeichneten Kernes in manchen Stücken veraltet und müfsten den neuen Umständen entsprechend geändert werden. Die Reformvorschläge, die May sodann macht, decken sich im wesentlichen mit seinen vor den verschiedenen Select Committees abgegebenen Gutachten.

[2] „Das läfst sich arithmetisch zeigen. Während der acht Jahre, die mit dem Jahre 1832 schlossen, gab es neun Sessionen des Parlamentes und die gesamten Parlamentspapiere in dieser Periode sind in 252 Bänden enthalten. Während der acht Jahre von 1833 an machen die Parlamentspapiere 400 Bände aus." „War früher der jährliche Durchschnitt ein Betrag von 31 Bänden, so gab es jetzt jährlich durchschnittlich 50 Bände Blaubücher." Hansards Parlamentsdebatten für die Zeit von 1820—1830 bestehen aus 34 Bänden, von 1830—1841 aus 59 Bänden. Vor der Parlamentsreform war das Unterhaus niemals in einer Session insgesamt 1000 Stunden in Sitzung gewesen; im Jahre 1833 safs das reformierte Unterhaus 1270 Stunden und 1837 durch 1134 Stunden. Vgl. Spencer Walpole, History of England, IV. 340 u. 341. — In den Jahren 1842 bis 1852 ist die Arbeitszeit des Unterhauses ungeachtet mancher Schwankungen kürzer gewesen als vorher: sie ist während dieser Zeit nur viermal über 1000 Stunden, resp. 120 Sitzungen hinausgegangen. Vgl. Report on the Office of the Speaker 1853, p. XII.

dem gewaltigen Aufschwung des Zeitungswesens. Erst durch das Zusammenwirken aller dieser Factoren wird das geschaffen, was alle Institutionen des Staates mächtig beeinflufst, keine aber mehr als das Parlament: nämlich die lebendige Macht der öffentlichen Meinung. Wie diese im Laufe des 19. Jahrhunderts auf die ganze Stellung und Function des Parlamentes innerhalb der Verfassung eingewirkt hat, davon kann hier nur eines berührt werden: dafs nämlich durch diesen Einflufs das Verhältnis des einzelnen Abgeordneten zu seinen Wählern vollständig umgestaltet, seine Tätigkeit zu einer verantwortlichen, fortwährend controllierten Action geworden ist. Dies führt dann notwendigerweise zu einer stets vermehrten Ausnutzung der Formen des Parlamentsverfahrens zur Vertretung der politischen Zwecke und materiellen Interessen aller Art.

In der dadurch bewirkten Häufung der Debatten und der Verlängerung der Reden lag für das Unterhaus ein Hauptantrieb, seine Geschäftsordnung zu reformieren. Daneben war aber ein anderer Umstand nicht minder wirksam, den der beste Kenner der Geschäftsordnung, der damalige Speaker Shaw-Lefevre, vor dem im Jahre 1848 arbeitenden Untersuchungsausschusse hervorhob. Es waren dies die in die Handhabung der Geschäftsordnung eingedrungenen Mifsbräuche. „Mr. Speaker sagt“, so berichtet der Report dieses Ausschusses, „dafs die Erledigung der Parlamentsgeschäfte seit Jahren teils durch die grofse Anzahl der Mitglieder, die in der Debatte sprechen, gehindert werde, teils auch durch tatsächlichen Mifsbrauch und Ausbiegung der Regeln des Hauses.“ Die Aufmerksamkeit des Committee, sagte Shaw-Lefeve, sollte sich speziell auf die beiden Formen des Vertagungsantrages richten. Diese betrachtete der Speaker als die grofsen Unterbrechungen des gewöhnlichen Geschäftsverlaufes und er empfahl, dafs alle Vertagungsanträge des Hauses sowohl wie der Debatte ohne Discussion entschieden werden sollten. Damit würde der jetzt für jedes Mitglied bestehende Anreiz entfallen, einen Vertagungsantrag blofs formell zu dem Zwecke zu stellen, damit eine Rede über irgend einen Gegenstand gehalten werde. Durch diese Vertagungsanträge werde die Grundlage für die Geschäftserledigung im Unterhause, nämlich die Unterscheidung zwischen Regierungstagen (Order-Days) und Tagen für Initiativ-

anträge (Notice-Days) immer wieder und in weitem Ausmafse geradewegs zunichte gemacht[1]. Dazu kam die fortwährend anwachsende Zahl und Arbeitslast der Committees des Hauses. Dieser Umstand hatte zur Folge, dafs die Mitglieder, von der Tagesarbeit erschöpft, in den Abendsitzungen spärlich erschienen und dafs deshalb häufig Vertagungen wegen Beschlufsunfähigkeit vorkamen, sowie deshalb, weil die Parteiführer vor kleinen Auditorien nicht zu sprechen lieben[2].

Der Ausschufs, vor welchem Shaw-Lefevre diese Äufserungen als Sachverständiger abgab, war im Auftrage des Hauses im Jahre 1848 gebildet worden und ist für die Geschäftsordnung von hervorragender Bedeutung geworden. In sehr charakteristischer Weise schildert der Report des Committee den Zustand des Hauses grofsenteils mit den Worten des vor ihm einvernommenen Speakers. „Die Geschäfte des Hauses sind offenbar in fortwährendem Anwachsen begriffen. Das Charakteristikum der gegenwärtigen Session war die Zahl der wichtigen zu ein- und derselben Zeit in Discussion gezogenen Gegenstände und der über alle diese geführten, immer wieder vertagten Debatten. Dieses Untereinandermischen der Debatten, von denen die eine über den Kopf der anderen hinweg vertagt wird, hat zu Confusionen geführt, die das Interesse an jedem einzelnen Gegenstande herabminderten und die Debatten überhaupt beeinträchtigten. Anträge auf Vertagung des Hauses, einzig zu dem Zwecke gestellt, damit über Gegenstände, die mit dem programmäfsigen Tagesgeschäfte des Hauses nichts zu tun haben, geredet werde, sind öfter als früher gestellt worden, und An-

---

[1] In einer Debatte vom 15. Juni 1840 verteidigte Lord John Russell diese Unterscheidung in einer Weise, dafs man klar erkennt, wie das ihr zu Grunde liegende Prinzip noch als neu und unbequem empfunden wurde. „Es sei“, sagte er, „ein sehr nützlicher Modus, die Geschäfte des Hauses zu erledigen, und er wisse aus Erfahrung, dafs diese Methode von allen Teilen des Hauses gebilligt werde. Es sei auch die angemessenste Art der Geschäftseinteilung, weil die von der Regierung vertretenen legislativen Mafsregeln solche wären, die nicht der jeweiligen Regierung allein zugehören, sondern solche, deren Erledigung notwendig sei zur Förderung der Interessen des Landes.“ (Hansard (54), 1840, p. 1169 ff.)

[2] Report from the Select Committee on Public Business (14. Aug. 1848), IV. p. 1—9.

träge auf Vertagung der Debatte sind in den letzten Jahren noch häufiger geworden als bisher"[1].

Das Committee eignete sich im wesentlichen die Vorschläge des Speakers an und empfahl, nachdem es aufser dem Gutachten des Speakers noch Informationen über das Verfahren in der französischen Kammer sowie im Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten eingeholt hatte, nachfolgende Reformen[2].

1. dafs, wenn vom Hause die Erlaubnis gegeben ist, eine Bill einzubringen, die Beschlufsfragen (Questions) auf erste Lesung und Drucklegung ohne Debatte oder Zulassung eines Amendements beantragt werden sollen;

2. dafs, wenn ein Punkt der Tagesordnung dahingehend, dafs das Haus sich zur Beratung einer Bill in den Ausschufs verwandle, vorgelesen sei, der Speaker immer dann, wenn es sich um eine Fortsetzung solcher Debatte handle, den Vorsitz ohne Vorlegung einer Frage an das Haus verlassen solle mit Ausnahme des Falles, dafs ein Mitglied für diesen Augenblick eine Instruction für das Committee beantragt hätte[3].

---

[1] Ibid., p. III.

[2] Es ist ein in der Geschichte des englischen Unterhauses kaum mehr wiederholter Fall, dafs vor diesem Ausschusse Ausländer als Sachverständige unmittelbar verhört wurden und zwar für die Feststellung der französischen Geschäftsordnung kein geringerer als der berühmte Historiker und Staatsmann Guizot. Einigermafsen merkwürdig berührt es, dafs als Sachverständige über das amerikanische Verfahren zwei Gentlemen aus den Vereinigten Staaten einvernommen wurden, von denen der Bericht nichts anderes zu sagen weifs, als dafs der eine eine zeitlang Abgeordneter in Washington gewesen, der andere ein am Bundesgerichtshofe praktizierender Advokat sei.

[3] Als den Zweck dieser Vorschrift bezeichnete der Speaker Shaw-Lefevre in seinem Verhöre die Verhinderung von Debatten in betreff der prinzipiellen Bestimmungen einer Bill, nachdem einmal die zweite Lesung vorüber ist. Er sagt dort weiter: „Die zweite Lesung soll als ein Stadium der Beratung betrachtet werden, in der die Prinzipien eines Gesetzes discutiert werden sollen, und dieses Stadium soll nie pro forma, wie dies jetzt oft geschieht, passieren. Nichts ist gewöhnlicher, als dafs Mitglieder das Haus bitten, zu gestatten, dafs die zweite Lesung pro forma vorgenommen werde, dafs dann die Bill pro forma dem Ausschusse zu dem Zwecke zugewiesen werde, dafs eine grofse Anzahl von Amendements im Committee vorgeschlagen würden und dafs endlich das Haus die Prinzipien der Bill anknüpfend an den Antrag, dafs der Speaker seinen Platz verlasse, discutieren soll. Die vorgeschlagene Regel verhindert auch, dafs fernerhin ein Amendement zu der rein formellen Frage gestellt wird, „ob der Speaker jetzt den Chair verlassen solle",

Die zweite Vorschrift, alsbald unter dem Namen der „Rule of Progress“ bekannt, ist als ein dauernder und grofser Fortschritt anzusehen. Ein schwer empfundener Mifsstand lag in der durch das Gewohnheitsrecht geschaffenen Befugnis, dafs, nachdem eine Bill in zweiter Lesung prinzipiell discutiert und angenommen worden, bei dem nun folgenden Antrage auf Verwandlung in das Committee of the whole House neuerliche Debatten über das Meritum der Bill dadurch provoziert werden konnten, dafs man wiederholt und zwar am Beginn jeder folgenden Committeesitzung Amendements zu dem formalen Antrage auf Eröffnung der Committeeberatung einbringen durfte. Mit der neuen Regel war die Möglichkeit einer in Form eines solchen Amendements provozierten, die Beratung einer Bill hemmenden Debatte einzig und allein noch für den ersten ihr gewidmeten Tag offen gelassen[1]. Für die oft zehn bis zwanzig Sitzungen in Anspruch nehmende Committeeberatung von grofsen Gesetzen war dadurch jedesmaliger unmittelbarer Übergang in den Ausschufs des ganzen Hauses und demgemäfs eine von störenden Zwischenanträgen der Opposition freie Beratung gesichert.

3. dafs, wenn in einem Committee des ganzen Hauses eine Bill durchberaten und amendiert worden ist, der Chairman des Committee sogleich Bericht erstatten soll und dafs ein Termin für die weitere Beschlufsfassung des Ausschufsberichtes durch das Haus festgesetzt werden soll;

4. dafs neue Paragraphen zu einem Gesetzentwurfe (new clauses) bei der Beratung des Ausschufsberichtes über eine Bill vorgebracht werden sollen und dafs das Haus sodann zur Erwägung der Bill und der durch den Ausschufs gemachten Amendements vorschreiten solle;

---

wenn das Haus sich in einen Ausschufs zur Beratung von Bills, den Handel, die Religion oder die Finanzen betreffend, verwandelt. Solch' ein formelles Amendement führt zu einer Umgehung der Geschäftsordnung und zu einer Debatte, noch bevor das Committee, in welchem Gegenstände der genannten Art zuerst verhandelt werden sollen, zusammengetreten ist, und zu einer Zeit, wenn das Haus, technisch gesprochen, noch nicht im Besitze des Beschlusses des Committee über die betreffende Sache ist. Ich wünsche, das Haus zur alten Praxis zurückzuführen, wonach alle Anträge betreffs Finanz, Handel oder Religion zuerst in einem Committee des ganzen Hauses beraten werden sollen.“ (Report and Min. of Evid., p. 3, qu. 11.)

[1] Beide oben angeführten Vorschläge sind mit Beschlufs vom 5. Februar 1849 vom Hause angenommen worden. (Min. of. Ev. zum Report von 1854, qu. 331.)

5. dafs in Hinsicht auf irgend eine Bill, die in das Unterhaus in amendierter Gestalt von den Lords eingebracht oder zurückgebracht wird, wobei irgend eine Geldstrafe, Bestimmung über verwirkte Geldsummen oder Gebühren auferlegt, genehmigt, zugebilligt, geordnet, geändert oder aufgehoben wird, das Unterhaus nicht auf seinem alten und unbezweifelten Privileg der ausschliefslichen Initiative in Steuersachen bestehen solle in folgenden Fällen:

a) wenn es sich bei solchen Geldstrafen um Bestrafung oder Verhinderung von Delicten handelt oder wenn sie zur Durchführung eines Gesetzes dienen;

b) wo solche Gebühren auferlegt werden im Hinblick auf bestimmte, durch ein Gesetz dargebotene Vorteile oder Dienste und im Hinblicke auf die Durchführung des Gesetzes und wenn diese Strafen nicht in die Staatskasse oder sonst in öffentliche Kassen einfliefsen und daher nicht die Grundlage öffentlicher Verrechnung seitens der Parteien, die diese empfangen, bilden;

c) wenn eine solche Bill eine Private Bill ist.

Die vorangeführten Bestimmungen sind — und zwar die letztgenannte durch Beschlufs vom 24. Februar 1849, die anderen sämtlich in der Session von 1853 — angenommen und dauernd der Geschäftsordnung einverleibt worden. Im Jahre 1849 wurde durch Beschlufs des Hauses überdies das Verfahren in betreff der Bills noch weiter abgekürzt, indem die formelle Frage und Abstimmung über die Inrotulierung (Ingrossing) der Bill von da ab entfiel[1].

Im Anschlufs hieran mufs nun zunächst eine Reihe von Festsetzungen und Abänderungen der Geschäftsordnung erwähnt werden, die — ohne directe Beziehung auf den Untersuchungsausschufs von 1848 — vom Unterhause im Jahre 1852 vorgenommen wurden. Mit Beschlufs vom 25. Juni dieses Jahres wurde zum ersten Male eine feste Aufteilung der Geschäfte des Hauses auf die Woche statuiert. Montag, Mittwoch und Donnerstag wurden als Order Days bezeichnet, Dienstag und Freitag als Motion oder Notice Days; erstere sind Tage, an denen die festgesetzten Orders of the Day — d. h. die durch Order des Hauses auf das Sitzungsprogramm gestellten Gegenstände — erledigt sein müssen, ehe sonstige Initiativanträge verhandelt werden können. An den der Regierung eingeräumten Tagen sind die Regierungsvorlagen an die Spitze zu stellen und die Reihenfolge ist stets

[1] Siehe St. Ord. 31, Abs. 1; 32; 39; 44. Vgl. Mays Aussage v. d. Committee v. 1854. Min. of Ev. qu. 196, 197.

einzuhalten. Die Mittwochsitzung hat um 12 Uhr zu beginnen und um 6 Uhr zu endigen. Wenn das Haus vor 2 Uhr seine Sitzung beginnt, ist um 4 Uhr zu unterbrechen und um 6 Uhr die Sitzung wieder aufzunehmen, wobei die Orders of the Day sogleich in Beratung zu nehmen sind. Gleichzeitig wird eine Reihe von Bestimmnngen über Select Committees beschlossen [1].

Nicht minder bemerkenswert als die durch das Committee von 1848 erzielte Reform ist aber die Tatsache, dafs eine Reihe anderer weitergehender Vorschläge des Speakers zum Zwecke der Einschränkung der Debatten von dem Untersuchungsausschusse nicht angenommen und daher auch vom Hause gar nicht in praktische Erwägung gezogen wurde.

Um die obstructiven formellen Vertagungsanträge zu beseitigen, proponierte nämlich der Speaker, dafs in Hinkunft alle Vertagungsanträge sowohl betreffs des Hauses wie der Debatte ohne Discussion entschieden werden sollten. Schon nach damaliger Praxis war ein Amendement zu diesen formalen Anträgen nicht gestattet; nach Ansicht des Speakers sollte aber auch eine Debatte unmöglich gemacht werden. Für den Fall, als, um diese Regel zu umgehen, eine hartnäckige Opposition ununterbrochen namentliche Abstimmungen verlangen sollte, empfahl der Speaker gleichzeitig eine Vorschrift, dafs keine namentliche Abstimmung über Vertagungsanträge gestattet sein soll, wenn nicht einundzwanzig Mitglieder sich durch Erheben von ihren Plätzen dafür erklären. Der Vorteil, sagte Shaw-Lefevre, der aus einer solchen Norm erwachsen würde, sei klar. Es würden in Wahrheit erst dadurch die Absichten des Hauses jeweils zur Geltung gelangen. „Unsere Geschäftsordnung“, erklärte er, „verfügt, dafs an bestimmten Tagen, die Order Days genannt werden, die bestimmten, die Tagesordnung ausmachenden Gegenstände, und dafs an andern Tagen, die Notice Days genannt werden, angemeldete Initiativanträge beraten werden sollen. Wenn nun Mitglieder berechtigt sind, die Vertagung des Hauses ohne vorherige Ankündigung zu beantragen und über diese Frage eine Debatte zu provozieren,

---

[1] Die genaue Übersicht über die oben genannten Bestimmungen gibt H. of C. P. P. 586 ex 1860. Standing Orders, p. 74 u. 75.

so ist es klar, dafs alle Vorschriften, die wir im vorhinein für die Reihenfolge der Geschäfte gaben, ganz unwirksam gemacht werden[1]. Shaw-Lefevre verlangte weiters, dafs solche formelle Vertagungsanträge im Hause wie auch im Committee des ganzen Hauses während der Debatte zu ein und demselben Gegenstande (Question) innerhalb einer Stunde nicht wiederholt werden dürfen. Endlich wünschte er für den Fall des Wiederbeginnes einer aus früherer Sitzung vertagten Debatte die Zulässigkeit des Antrages, dafs diese Debatte nicht mehr weiter vertagt werden dürfe, und wenn solcher Antrag angenommen sei, dann solle die Debatte um 2 Uhr früh unbedingt geschlossen werden und der Speaker die Abstimmung einleiten. Hiermit war zum erstenmale dem englischen Unterhause von mafsgebender Seite die Cloture vorgeschlagen. Schliefslich empfahl der Speaker dringend eine erhebliche Abkürzung des Verfahrens, die durch Beseitigung der hergebrachten formellen Abstimmung bei der zweiten Lesung von Bills sowie bei der Beschlufsfassung des Hauses über den Ansschufsbericht erzielt werden könnte. Er stellte fest, dafs damals noch immer nicht weniger als achtzehn rein formale Abstimmungen zur Passierung jeder Bill notwendig waren[2].

---

[1] Aus den interessanten Ausführungen des Speakers ist deutlich zu entnehmen, dafs diese formellen Vertagungsanträge damals die eigentliche Form hartnäckiger Opposition bildeten. Vor allem aber gaben sie den Mitgliedern die Möglichkeit, die Grundregel, wonach jedes Mitglied nur einmal zu einem Antrage sprechen dürfe, im Hause zu umgehen. Es wurde nämlich regelmäfsig der Vertagungsantrag nur zu dem Zwecke gestellt, um in der Begründung dann zu irgendeinem dem Mitgliede beliebigen Beratungsgegenstande nochmals zu sprechen. Vgl. Min. of Ev. des Reports von 1848, p. 9 qu. 57, woselbst der Speaker sagt: „Es ist fortwährend der Fall, dafs die Hauptfrage in einer, an einen Vertagungsantrag anknüpfenden Debatte nochmals debattiert wird, was eben den Mitgliedern die Gelegenheit zu einer zweiten Rede über die Hauptfrage gibt. Der Untersuchungsauschufs sollte ernstlich die Gefahr dieser Praxis erwägen und sich vor Augen halten, dafs die ganze Regierungsmaschine aufgehalten werden kann durch zwei Mitglieder, die sich dazu verbinden, abwechselnd die Anträge zu stellen, „dafs das Haus jetzt vertagt werde“ und „dafs irgend ein Bericht jetzt erstattet werde.“ Dieses Vorgehen würde jederzeit nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung vollständig berechtigt sein.“

[2] Min. of Evid. (1848) qu. 1—88. In betreff der achtzehn Stadien einer Bill qu. 18—21.

Alle diese einschneidenden Reformvorschläge fanden nicht die Zustimmung des Ausschusses; es bedurfte erst des ganz gewaltigen Druckes grofser politischer Ereignisse, um das Unterhaus zu solchem Bruche mit den traditionellen Formen seines Geschäftsganges, wie die Cloture und die anderen Vorschläge des Speakers sie bezweckten, zu vermögen.

Doch die vorgenannte, in den Sessionen von 1852 und 1853 durchgeführte Änderung der Geschäftsordnung scheint immerhin die Erkenntnis der weiteren Reformbedürftigkeit des Verfahrens nur noch gesteigert zu haben. Im Jahre 1854 schon finden wir ein neues Untersuchungs-Committee im Auftrage des Hauses mit der Geschäftsordnung befafst und zwar wurde diesmal eine weit umfassendere Untersuchung vorgenommen als bisher. Den Kern der gutachtlichen Aussagen bildeten in dem Berichte dieses Ausschusses nebst einer neuerlichen Einvernahme des Speakers Shaw-Lefevre die von dem gelehrten Beamten des Hauses und hervorragendsten Kenner der Geschäftsordnung, Thomas Erskine May, gegebenen ausführlichen Erklärungen und die von ihm vorgelegten Vorschläge[1]. Der

[1] Vgl. für das folgende: Report from the Select Committee on Public Business 1854 and Min. of Ev. (P. P. 212). Mays Aussage p. 23—44. Hier ist wohl die passende Stelle, um über diesen für die literarische Behandlung des englischen Parlamentsverfahrens geradezu providentiellen Mann einige Angaben zu machen. Th. Erskine May, 1815 geboren, trat schon in jungen Jahren in den Dienst des Unterhauses, bekleidete daselbst zunächst den Posten eines Unterbibliothekars, wurde 1856 zum Clerk Assistant, 1871 zum Clerk des Hauses ernannt, welche Stellung er bis kurz vor seinem 1886 erfolgtem Tode bekleidete. Wenige Tage vor seinem Ableben wurde er unter dem Titel eines Lord Farnborough ins Oberhaus berufen: eine in der Geschichte der Beamtenschaft des Hauses einzigartige Auszeichnung. Im Jahre 1844 veröffentlichte May die erste Auflage seines Meisterwerkes: Parliamentary Practice, das seither in zehn Auflagen erschienen, in die meisten Kultursprachen übersetzt worden ist und seinem Verfasser einen Weltruf verschafft hat. Die späteren Auflagen des Buches sind von den Nachfolgern Mays im Amte, Reginald Palgrave und Milman, bearbeitet worden. 1854 verfafste er das ausschliefslich für das Haus bestimmte Taschenbuch (Manual) über die Geschäftsordnung, das seither in immer erneuerter Gestalt aufgelegt wird. Im Jahre 1849 veröffentlichte er eine kleine, zur Information des Hauses bestimmte Schrift: Remarks and Suggestions with a view to facilitate the Dispatch of Business in Parliament. Seit derselben Zeit aber übte er einen aufserordentlichen unmittelbaren Einflufs auf die Reform der

stenographische Bericht des vom Committee vorgenommenen Verhöres zeigt deutlich, dafs sich in dessen Schofse zwei Parteien gebildet hatten: die eine radicalere Gruppe, die den weitgehenden Reformgedanken Mays beipflichtete, und die andere conservativere, die nicht gewillt war, im Abbrechen des historischen Baues der Geschäftsordnung so weit zu gehen, als May das vorschlug. Obgleich nun der Vorsitzende des Ausschusses, Sir John Pakington, der ersteren Richtung angehörte, war die Mehrheit doch nur zu vorsichtiger Reform bereit. Daher wurde auch der fast ganz auf Mays Ausführungen beruhende Entwurf des Report, den der Vorsitzende vorlegte, vom Ausschusse verworfen und ein von dem bekannten liberalen Staatsmann Sir George Grey ausgearbeiteter kürzerer Entwurf angenommen. Während der Entwurf des Vorsitzenden förmlich eine ganz neue Geschäftsordnung in 36 Paragraphen proponierte, begnügte sich der endgültig vom Ausschusse dem Hause vorgelegte Entwurf mit neun Resolutionen, die ein weit bescheideneres Mafs von Reformen zum Inhalte hatten.

Aus den Aussagen der verhörten Fachmänner, vor allem Mays, ergibt sich nun ein höchst interessantes Bild von dem Zustande der Geschäftsordnung zu jener Zeit und von den Schwierigkeiten, die aus ihr für die glatte Erledigung der Geschäfte erwuchsen. May ging davon aus, dafs das geltende Verfahren aus ganz anderen parlamentarischen Verhältnissen hervorgegangen sei und daher der neueren Zeit nicht mehr

---

Geschäftsordnung, indem er bei den zahlreichen, seit 1848 eingesetzten Untersuchungsausschüssen des Hauses als wichtigster Sachverständiger erschien und deren Arbeiten durch unermüdliche statistische Tätigkeit vorbereitete und förderte. Das geradezu autoritative Ansehen, das May in allen Fragen der Geschäftsordnung durch fast vier Jahrzehnte im Unterhause besafs, tritt sehr oft in dessen Verhandlungen über derartige Gegenstände in einer für May höchst ehrenvollen Weise zutage. May war einer von jenen hervorragenden Staatsbeamten der neuen, in England erst im 19. Jahrhundert ausgebildeten Art, deren grofse Leistungen und weitreichende Bedeutung auf den meisten Gebieten des modernen englischen Staatslebens weder auf dem Kontinent noch in England selbst immer nach Gebühr gewürdigt werden. Durch seine vortreffliche, oft neu aufgelegte Verfassungsgeschichte Englands für die Zeit von 1760 bis 1860 hat May auch als Verfassungshistoriker weitreichendes Ansehen erworben.

entspreche. „Als der gröſsere Teil dieser Bestimmungen angenommen wurde“, sagt er, „waren die Beratungen des Hauses ganz verschieden von dem, was sie jetzt sind. Anträge wurden ohne Ankündigung eingebracht — es gab keine gedruckten Abstimmungslisten — die Bills wurden nicht gedruckt — Petitionen in betreff von Maſsregeln der öffentlichen Politik waren beinahe unbekannt — Reports und sonstige Berichte des Parlamentes zirculierten nicht — Fremde waren von den Verhandlungen des Hauses ausgeschlossen — und es gab keine Publication der Debatten. In allen diesen Beziehungen hat die Praxis sich so wesentlich geändert, daſs es meiner Meinung nach gegenwärtig einer geringeren Zahl von Formen bedarf als in früheren Zeiten offenbar notwendig befunden wurden, damit eine genügende Publizität für alle von den Parlamentsverhandlungen Betroffenen gesichert werde[1].“

Die Vorschläge Mays laufen daher gröſstenteils darauf hinaus, durch Beseitigung von unnötig gewordenen Formalien die für das Unterhaus so knapp und so wertvoll gewordene Zeit zu ersparen, ferner solche Formen der Geschäftsordnung, die schicanösem, an Obstruction gemahnenden Miſsbrauch leicht zugänglich waren, ganz zu beseitigen. In die erste Classe fällt sein Vorschlag, die seit dem Ende des 18. Jahrhunderts bestehende Vorschrift aufzuheben, wonach Bills betreffend Religion und Handel vor ihrem Einbringen in das Haus in einem Grand Committee des Hauses beraten werden müssen[2]. May wies darauf hin, daſs viele vom Standpunkte moderner Politik wichtigere Gesetzmaterien, als die die Religion und den Handel betreffenden Bills, doch genügend gründlich beraten würden, obgleich sie jener Form nicht unterlägen. Diese Bestimmungen seien überlebt, die ihnen zugrunde liegende Befürchtung der Überrumpelung des Hauses sei längst hinfällig geworden. Sodann verlangte May der Zeitersparnis halber, daſs die Einbringung von Bills, die nicht opponiert würden, auf schriftlichem Wege durch das Sitzungsprogramm (Notice Paper) gestattet werde. Drittens forderte er eine Umgestaltung des Modus der Abstimmung über die zweiten und dritten Lesungen der Bills.

---

[1] Rep. 1854 qu. 197.

[2] Standing Orders v. 9. u. 30. April 1772.

Gegenwärtig seien in jedem Stadium drei Fragen möglich und daher drei Gelegenheiten zu Amendements, Debatten und Abstimmungen gegeben[1]. Ebenso wünschte er ein Entfallen der formellen Frage an das Haus, „dafs diese Bill jetzt dem Ausschusse überantwortet werde“ und an deren Stelle eine Bestimmung, die die Überweisung an das Committee als selbstverständliche Regel ein für allemal festsetzt, von der das Haus im einzelnen Falle nur durch besonderen Beschlufs abgehen könne. Aus Gründen der Zeitersparnis empfiehlt May ferner, dafs mit der seit der Revolution angenommenen Übung, alle Public Bills in einem Committee des ganzen Hauses zu beraten, gebrochen werden solle. Die Bills sollen nach ihm an Select Committees überwiesen und dann im Report-Stadium vom Plenum beraten werden[2]. Nur sollte es dem Hause im einzelnen Falle freistehen, eine zweite Überprüfung der vom Select Committee beratenen Bill zu beschliefsen und vorzunehmen. Dieser Vorschlag bedeutet eine so wesentliche Abweichung von Jahrhunderte alter Übung, dafs May selbst ihn nur als einen „Gedanken“ bezeichnet, nicht als einen formulierten Vorschlag. In der gleichen Linie bewegt sich ein weiterer Vorschlag Mays, dafs das Haus als Committee on Public Bills zweimal wöchentam Vormittag — äufserlich scharf getrennnt von den Plenarversammlungen des Hauses — beraten solle. In diesen Committees solle die zur Beschlufsfähigkeit erforderliche Zahl von anwesenden Abgeordneten nur 25 betragen[3]. Auch schlägt er vor, die Verzögerung, die dadurch entsteht, dafs das Committee keine über den Titel der Bill hinausgehenden Amendements

---

[1] Die historische Formel lautet nämlich: that the bill be now read the second time. Dies ermöglicht den Amendementsantrag, an die Stelle von „now“ einzufügen: this day six months. Damit werden eventuell drei Beschlufsfragen und die entsprechenden Abstimmungen notwendig. Min. of Ev. qu. 235—250

[2] May ist ein prinzipieller Gegner des Committee of the whole House. Er sagt das mit wenigen Worten: „Wann immer man sich der Dienste eines Select Committee bedienen kann an Stelle eines Committee des ganzen Hauses, so ist das ein Vorteil.“ Report v. J. 1854, Min. of Ev., qu. 281. Das Unterhaus ist auch gegenwärtig — fünfzig Jahre später — nicht zu dieser Ansicht bekehrt, wenngleich einige Concessionen an diese Anschauungen Sir T. E. Mays gemacht worden sind.

[3] Min. of Ev., qu. 270, 271, 288.

beschliefsen darf, vielmehr in solchem Falle auf die besondere Instruction des Hauses angewiesen ist, durch eine entsprechende Bestimmung der Geschäftsordnung zu beseitigen. Ebenso wünscht May die Prozedur bei Beantragung neuer Paragraphen im Stadium des Ausschufsberichtes und der dritten Lesung zu vereinfachen.

In bezug auf den täglichen Geschäftsgang fordert der kundige Clerk des Hauses eine Beseitigung aller ihm überflüssig erscheinenden formalen Questions und der Abstimmungen in betreff der Eröffnung und Schliefsung eines Committee des ganzen Hauses[1]. Denn diese dienen nur zur Verschleppung der Geschäfte, zur Zurückdrängung der auf die Tagesordnung gesetzten Beratungsgegenstände durch unvorhergesehene Anträge, wie sie den einzelnen Mitgliedern jeweils aus politisch-taktischen Gründen oder aus speziell sachlichen Interessen am Herzen liegen. Der Speaker sollte ohne Befragen des Hauses den Chair verlassen, sobald gemäfs der Tagesordnung das Committee an die Reihe kommt. Vor allem aber verlangt May die Ausdehnung der im Jahre 1848 vom Hause beschlossenen Regel, wonach keine formalen Amendements zur Verlesung der einzelnen Punkte der Tagesordnung gestellt werden können, auf die bis dahin von dieser Regel ausgenommenen Punkte, nämlich auf den Übergang des Hauses in die Budgetausschüsse. Der Zweck solcher formalen Amendements, die zu dem betreffenden Punkte der Tagesordnung nicht im mindesten in sachlichem Zusammenhange (Relevancy) stehen mufsten, war der, in solcher Weise Fragen an die Regierung zu richten und daran anknüpfend Debatten zu provozieren, deren Inhalt mit dem vorgesetzten Tagesprogramm des Hauses gar nichts zu tun hatte. In die durch jene Ausnahme offen gelassene Lücke hatte sich seither eine Praxis der Aufwerfung beliebiger Fragen und Aufrollung von irregulären Debatten eingeschlichen, von der die Private Members, vor allem die der Opposition angehörigen, einen die Geschäfte des Hauses vielfach behindernden Gebrauch machten. „Diese Praxis ist bis zu einer unzulässigen Höhe gediehen“, sagte der Speaker,

[1] Damit ist besonders hingewiesen auf die formalen Vertagungsanträge (Motion: that the Speaker do leave the Chair; that the House do receive the Report of Committee usw.). Vgl. Min. of Ev. Rep. 1854 qu. 332—340.

„besonders in jüngster Zeit, da die Abgeordneten sich nicht damit begnügen, formale Amendements zum Übergang in die Budgetberatung im Committee zu stellen, sondern vorher schriftlich Anzeige machen von ihrer Absicht, die Aufmerksamkeit des Hauses auf gewisse Gegenstände zu lenken, bevor der Speaker den Chair verläfst — eine Praxis, die grofse Verschleppung und Störung verursacht. Auf solche Weise wird es fertig gebracht, dafs das Haus viele Fragen gleichzeitig in Beratung nimmt, ohne dafs es über eine einzige davon sein Urteil abgeben kann. Einige von diesen Discussionen nehmen Bezug auf die Politik der Regierung und erfordern die Teilnahme eines Ministers an der Debatte: da aber ein Minister wie jeder Abgeordnete nicht mehr als einmal zur selben Sache sprechen darf, und da alle diese Gegenstände formell bei ein und derselben Question (nämlich dafs der Speaker den Chair verlasse) in Verhandlung kommen, so mufs das Haus sehr oft rein einseitigen Darstellungen lauschen, die von der Regierung nicht erwidert werden können“ [1].

Der geschichtliche Ursprung dieser Praxis gibt auch die beste Erklärung für die Bedeutung, die sie gewonnen hatte. Wie schon oben bemerkt, kannte die ältere Geschäftsordnung überhaupt nicht die damals schon und heute geläufige Unterscheidung der Sitzungen des Unterhauses in solche, an denen Orders of the Day den Vorrang hatten, und solche, an denen Initiativanträge der Mitglieder (Notices of Motions) vorangehen. Diese Unterscheidung und im Zusammenhange damit die Einräumung bestimmter Sitzungstage in der Woche für die sogenannten Government Orders of the Day — Regierungsvorlagen und Budget — ist zuerst im Jahre 1811 aufgekommen. Die wichtigste Folge dieser Unterscheidung war natürlich, dafs die freie Initiative der Mitglieder, ihr Recht zur Kritik öffentlicher Zustände und Regierungshandlungen, ihr Recht zur Stellung von Anfragen und Erhebung von Beschwerden wesentlich verringert war, indem an Regierungstagen die Beratung auf die vom Ministerium vorgelegten Materien streng beschränkt blieb. Die parlamentarische Gewandtheit der englischen Abgeordneten fand aber sogleich einen Ausweg. Am Tage nach der Neu-

[1] Report 1854, Min. of Ev., qu. 508.

einführung der Order Days, am 6. März 1811, ereignete sich zum ersten Male der Fall, dafs von einem Private Member ein Amendement zum Antrag auf Übergang in das Committee of Supply gestellt wurde[1]. Bis zum Jahre 1837 wurde dieses Auskunftsmittel, um sich auch an Regierungstagen Gehör gegen die Tagesordnung zu verschaffen, wenig angewendet. Von da ab steigt aber seine Beliebtheit. Seit 1850 wurde es üblich, Anträge dieser Art im vorhinein anzukündigen und durch das gedruckte Tagesprogamm (Notice Paper) bekannt zu machen[2]. May stellte vor dem Committee von 1854 fest, dafs in der letztvergangenen Session zu diesem Punkte der Tagesordnung an 22 Abenden Anträge und Amendements vorgebracht worden seien, darunter an einem einzigen Abende oft zwei bis zwölf an der Zahl, ein Vorgang, der den ganzen Arbeitsplan des Hauses verwirrt habe. Besonders die ernste Pflicht gründlicher Budgetberatung käme dadurch zu Schaden[3]. Die ganze Grundidee der seit Anfang des 19. Jahrhunderts entwickelten Geschäftsordnung, die Sicherung eines bestimmten Ausmafses von parlamentarischer Zeit für Regierungsgeschäfte, wurde dadurch in weitem Ausmafse illusorisch gemacht. May weist nun darauf hin, dafs bei der Sicherung der Tagesordnung an Regierungstagen gegen Initiativanträge der Mitglieder, wie sie 1837 und 1848 vorgenommen wurde, jene Ausnahme für den Übergang in den Budgetausschufs deshalb gemacht worden sei, weil man damit die alte constitutionelle Grundregel aufrecht erhalten wollte, wonach vor der Bewilligung der Geldmittel für die Krone stets die Beschwerden der Nation gehört werden müssen, (that the discussion of Grievances should precede the consideration of Supply)[4]. May will nun deshalb

---

[1] Bezeichnend ist auch, dafs der damalige Speaker sogleich sein Bedenken äufserte, jedoch das Amendement für zulässig erklärte. Vgl. über diese ganze Entwicklung die interessante Darstellung T. E. Mays im Report des Committee von 1871, qu. 10.

[2] Report des Committee von 1861, qu. 348.

[3] Min. of Ev., Committee von 1854, qu. 340. Vgl. ferner Min. of Ev., Committee von 1871, qu. 88—96.

[4] Über die Entstehung und Bedeutung dieses grundlegenden Satzes der englischen Verfassung siehe Stubbs, Const. Hist., II. 601, Taylor, The origin and growth of the English Constitution, I. 495, ferner Rot. Parl., II. 149, 272.

auch jetzt das Recht, formale Amendements zum Antrag auf Übergang in den Budgetausschufs einzubringen, nicht gänzlich beseitigen, wohl aber wesentlich restringieren[1].

In bezug auf die Committees schlägt May vor, dafs die Bildung der Ausschüsse in Zukunft ausschliefslich dem Committee of Selection übertragen und dafs die Stärke der Select Committees auf elf Mitglieder herabgesetzt werde. Endlich will May den Geschäftsgang dadurch beschleunigen, dafs dem House of Lords ein gröfserer Spielraum in der Initiierung von Gesetzentwürfen gewährt würde, als er ihm zufolge der bisher streng festgehaltenen staatsrechtlichen Grundsätze über das Vorrecht des Unterhauses bei allen, Geldbelastungen enthaltenden Bills zustand. Er wies dabei auf eine in der letzten Zeit entstandene Praxis hin, die eine gleichmäfsigere Verteilung der legislativen Arbeit zwischen beiden Häusern des Parlaments ohne formelle Verletzung der Privilegien des Unterhauses ermöglichte[2].

---

[1] May wollte das Budget in sechs Klassen zerlegen und beim Beginn der Beratung einer jeden Klasse das Recht zugestehen, Initiativanträge in Gestalt formeller Amendements zum geschäftsordnungsmäfsigen Antrage auf Übergang in den Budgetausschufs einzubringen. Sein Vorschlag wurde allerdings schon vom Speaker Shaw-Lefevre als bedenklich bezeichnet. „Ich fürchte, dafs, wenn dieser Vorschlag ohne weitere Bestimmungen angenommen würde, diese Initiativanträge nur noch zunehmen würden. Tage und Wochen würden vielleicht vergehen, bevor das Haus an das Ende derselben gelangte, während welcher Zeit gar keine Budgetausschufsberatung stattfinden könnte. Ich würde vorziehen, dafs das Privilegium der Mitglieder, beim Eingang in den Budgetausschufs Fragen zur Debatte zu stellen, auf eine einzige Frage restringiert werden sollte, die ein Amendement sein soll zu der formellen Beschlufsfrage, „dafs der Speaker den Chair verlasse.“ Min. of Ev. Comm. 1854, qu. 512.

[2] Diese Praxis bestand darin, dafs eine Bill, die derartige Bestimmungen enthält, im Oberhause so beraten wurde, dafs in der dritten Lesung die betreffenden, gegen das Privileg des Unterhauses verstofsenden Paragraphen ausgelassen wurden. Wenn dann die Bill ans Unterhaus gelangt, daselbst gedruckt wird, so werden alle diese Bestimmungen in Cursivschrift hineingefügt mit der Bemerkung, dafs die Absicht bestehe, die entsprechenden Amendements im Committee zu machen; und dann fügt das House of Commons die Bestimmungen hinzu, die eigentlich schon das House of Lords gemacht hat, aber des Privilegs wegen bei der dritten Lesung ausgelassen hat. Vgl. Report v. J. 1854, Min. of Ev., qu. 394; ferner Denison, Notes from my Journal, p. 63.

Der Speaker gab in seinem Verhör seine Zustimmung zu den meisten Vorschlägen Mays kund und drückte besonders den Wunsch aus, dafs Bills wieder an Select Committees gewiesen und dann nicht regelmäfsig vom Committee des ganzen Hauses beraten werden sollten. Er wiederholte auch sein schon im Jahre 1848 gestelltes Verlangen nach Einführung der Clotüre und äufserte seine Überzeugung, dafs das Haus früher oder später diese Einrichtung werde acceptieren müssen. Auch beantragte er zum Zwecke der Ersparnis von Zeit und Kräften die Bevorzugung des schriftlichen Verfahrens an Stelle des veralteten Mittels der Conferenz im Verkehre zwischen beiden Häusern des Parlamentes[1].

Auf Grund dieser Vorschläge erstattete nun der Untersuchungsausschufs einen Bericht, der sich von radicalen Eingriffen fernhielt und unter ausdrücklicher Anerkennung der seit 1848 gemachten Fortschritte die Notwendigkeit neuer Satzungen als bewiesen erklärte. Vor allem erkannte der Ausschufs die Berechtigung des Bestrebens an, den Mifsbrauch, der mit dem Rechte der Initiativanträge und Anfragen beim Übergang in den Budgetausschufs zweifellos getrieben wurde, einzudämmen. Aber der Ausschufs fand es unmöglich, eine bestimmte Regel hiefür zu formulieren[2].

Sämtliche neuen positiven Vorschläge, in die der Bericht ausmündete, wurden durch Beschlufs des Hauses vom 19. Juli 1854 den Standing Orders einverleibt.

Und zwar lauten diese Bestimmungen folgendermafsen:

1. dafs es allen Committees des ganzes Hauses zur Richtschnur diene, dafs sie bevollmächtigt sind, bei der Beratung von Bills solche Amendements zu machen, die sie für richtig halten, vorausgesetzt, dafs dieselben für den Gegenstand der Bill relevant sind; und dafs sie, falls solche Amendements nicht streng innerhalb des Titels der Bill sich be-

---

[1] Min. of Ev., Rep. 1854, qu. 404—595.

[2] Vgl. Report v. J. 1854, Min. of Ev., p. V. Als Grund hierfür gibt der Report an: „Das Committee hat es schwierig gefunden, eine neue Regel aufzustellen, die den unzweifelhaften Mifsbrauch des den Abgeordneten zustehenden Rechtes beseitigen würde, nicht aber zugleich auch sie der ihnen gebührendermafsen offenstehenden Möglichkeit berauben würde, jeden Fall wichtiger und ernster Beschwerden sogleich im Hause vorzubringen.

finden, den Titel selbst dementsprechend abändern und darüber dem Hause Bericht erstatten können[1];

2. dafs die Questions in betreff erster und zweiter Lesung einer Bill im Committee des ganzen Hauses in Zukunft fortfallen[2];

3. dafs bei der Beratung einer Bill keine Beschlufsfragen (Questions) vorgelegt werden betreffs Ausfüllung von Worten, die in Cursivschrift bereits gedruckt sind und gewöhnlich „Blanks" genannt werden, es sei denn, dafs dagegen Widerspruch eingelegt würde; und wenn in betreff der in Cursivschrift gedruckten Worte keine Veränderung beschlossen worden ist, so soll die Bill als unamendiert gelten und als solche vom Committee dem Hause berichtet werden, wenn nicht anderweitige Amendements beschlossen worden sind[3];

4. dafs, wenn ein neuer Paragraph im Stadium der Beratung des Committeeberichtes oder bei der dritten Lesung einer Bill beantragt wird, der Speaker das betreffende Mitglied anweisen soll, jenen Paragraphen vorzulegen, worauf er sofort ohne Stellung einer Frage an das Haus zur ersten Lesung gelangt[4];

5. dafs Amendements der Lords zu Public Bills für künftige Tage zur Beratung festgesetzt werden, es sei denn, dafs das Haus verordne, dieselben sogleich in Erwägung zu ziehen[5];

6. dafs jeder Bericht von einem Committee des ganzen Hauses dem Hause vorgelegt werde, ohne dafs eine besondere Beschlufsfrage an das Haus gerichtet wird[6];

7. dafs Bills, die zur Committeeberatung für denselben Tag festgesetzt sind, auch gemeinsam einem Committee des ganzen Hauses überwiesen werden, welches dann alle so überwiesenen Bills beraten soll, ohne dafs der Chairman bei jeder einzelnen Bill seinen Sitz verläfst, es sei denn, dafs irgend ein Mitglied in bezug auf eine erst frisch zur Beratung kommende Bill dagegen Widerspruch erhebt, worauf solche Bill vertagt werden soll[7];

8. dafs das Haus am Schlusse der Freitagsitzung von selbst als bis zum folgenden Montag vertagt gilt, wenn kein Gegenbefehl des Hauses ergeht[8].

Der Vorschlag des Committee, die Standing Order vom 25. Juni 1852 in betreff der Budgetausschüsse so abzuändern, dafs diese letzteren für jeden Tag, an welchem Orders of the

---

[1] St. O. 34.
[2] St. O 36.
[3] St. O. 37.
[4] St. O. 38.
[5] St. O. 43.
[6] St. O. 53.
[7] St. O. 33.
[8] St. O. 24.

Day den Initiativanträgen vorausgehen, sollen anberaumt werden können, wurde vom Hause seiner Geschäftsordnung erst später, in der Session von 1861 (3. Mai) einverleibt.

Des weiteren beschlofs das Haus am 21. Juli 1856 ohne vorgängige Ausschufsberatung drei Resolutionen, um die nachstehenden Bestimmungen der Geschäftsordnung einzuverleiben:

1. dafs bei der dritten Lesung keine anderen Amendements gestattet sind, als rein stilistische Verbesserungen[1];

2. dafs an Mittwoch- und anderen Morgensitzungen des Hauses alle Committees Erlaubnis haben, während der ganzen Sitzungsdauer zu tagen, ausgenommen die Zeit, während welcher das Haus beim Gebet ist, und auch ohne Rücksicht auf irgend eine Vertagung des Hauses[2];

3. dafs das Unterhaus keine Petition empfangen, noch auf einen Antrag hin vorgehen soll, wenn es sich dabei um eine Belastung der Staatseinnahmen von Indien handelt, es sei denn, dafs solche Petitionen oder Anträge durch die Krone empfohlen seien[3].

Die Neigung zur Reform der Geschäftsordnung war aber auch jetzt noch ebenso stark wie zuvor. Zwar waren die Hauptübel, die in den früheren Untersuchungsausschüssen des Unterhauses beklagt worden, nunmehr zum Teil beseitigt: die Hinausziehung der Debatten durch häufige und lange Reden, die dadurch herbeigeführten störenden Vertagungen der Beratung und deren Folgewirkungen, die Verwirrung des in der Tagesordnung festgesetzten Arbeitsplanes des Hauses. Aber noch immer war die Verzögerung in der Erledigung der Parlamentsgeschäfte unverkennbar. Nach Ansicht des Nachfolgers Shaw-Lefevres im Speakeramte, des geschäftskundigen Denison, war der Grund hauptsächlich in den so häufigen und die verschiedenartigsten Gegenstände betreffenden Initiativanträgen zu suchen, die unter der Form des Amendements zum Antrag auf Übergang in den Budgetausschufs regelmäfsig eingebracht zu werden pflegten. Dieses Übel war infolge der Abweisung der Vorschläge Mays und Shaw-Lefevres vor dem Committee von 1854 erhalten geblieben und sogar noch gesteigert worden. So kam diese Prozedur vor dem im Jahre 1861 eingesetzten neuen Untersuchungsaussschusse in erster

---

[1] St. O. 42.

[2] St. O. 54.

[3] St. O. 70. Über die Bedeutung dieser Bestimmungen vergleiche die Ausführungen im Abschnitt über das Budgetverfahren.

Linie abermals zur Sprache. Dieses Committee enthielt eine Reihe der hervorragendsten Mitglieder des Unterhauses und der politischen Führer, wie Palmerston, Disraeli, John Bright, Lord Stanley und Sir George Lewis. Abermals wurde Sir Thomas Erskine May einvernommen, ferner der Speaker Denison und der geschäftserfahrene Chairman of Committees Mr. Massey. Der sehr ausführliche Bericht dieses Ausschusses[1] weist mit Nachdruck darauf hin, dafs das Unterhaus bisher ebenso wie die früheren mit der Untersuchung der Geschäftsordnung betrauten Committees in der Frage der Reform des Verfahrens mit grofser Vorsicht zu Werke gegangen sei. „Sie haben sowohl das geschriebene wie das ungeschriebene Recht des Parlamentes mit Respect behandelt, da es seit vielen Menschenaltern eine gute Methode für die Gesetzgebung, vollständige Redefreiheit gesichert und gebührende Rücksicht auf das Recht der Minoritäten genommen hat. Dieser Respect vor der Tradition beruht auf dem Prinzipe, dafs keine Neuerung gerechtfertigt erscheint, die die Erfahrung nicht als notwendig hingestellt hat und dafs die Aufrechterhaltung der alten Regeln neuen, aber speculativ ersonnenen Bestimmungen vorzuziehen ist.“ Mit Genugtuung wird in dem Berichte festgestellt, dafs die bisher eingeführten Neuerungen deshalb auch ausnahmslos feste Wurzel gefafst haben und unweigerlich durchgeführt worden sind. Als das aller Reform vorgesetzte Hauptziel bezeichnet der Report die Herstellung jederzeitiger vollständiger Gewifsheit darüber, was das Haus täglich zu erledigen habe. Diese Sicherheit der parlamentarischen Arbeitsordnung ist aber sowohl vom Standpunkte der Bequemlichkeit der Mitglieder als auch mit Rücksicht auf das Decorum der Verhandlungen von gröfster Wichtigkeit. Das Ideal der Function des parlamentarischen Mechanismus sei, dafs das Haus in seiner Gesamtheit sowie in seinen einzelnen Mitgliedern zu Beginn jeder Sitzung nicht nur wisse, was in jedem Zeitabschnitte der Sitzung zu geschehen habe, sondern auch auf die Einhaltung des Programmes zuverlässig rechnen könne. Von diesem Gesichtspunkte aus habe das Committee vor allem das schon bei früheren Unter-

[1] Report from the Select Committee on the Business of the House p. III—XII.

suchungen der Geschäftsordnung behandelte Problem in Erwägung gezogen: wie nämlich der Störung der Tagesordnung an Regierungssitzungen durch die zum beantragten Übergange in den Budgetausschufs vorgebrachten Initiativamendements der Private Members vorgebeugt werden könne. Dieser Frage, die damals tatsächlich zum eigentlichen Mittelpunkt des Geschäftsordnungsproblems geworden war, ist das Verhör des Speakers Denison zum grofsen Teil gewidmet. Er schilderte in klaren Worten, wie diese dem politischen Parteikampfe nicht minder wie auch wirklichen Landesinteressen dienenden Anträge die ganze Ordnung des Hauses in Verwirrung bringen. „Neben der Verzögerung", sagt Denison, „die durch diese Anträge hervorgerufen wird, kommt die grofse Ungewifsheit bei jedem Schritte des öffentlichen Geschäfts in Betracht. Die schwere Klage der Mitglieder geht dahin, dafs sie niemals wissen, was für ein Geschäft jetzt an die Reihe kommt, und diese Ungewifsheit ist, denke ich, das grofse Übel, das jetzt beseitigt werden mufs"[1]. Als Mittel gegen diesen Zustand schlägt Denison vor allem die Ausdehnung der sogenannten „Rule of Progress", die längst für den Übergang in die Committeeberatung von Bills galt, auf die Verhandlungen des Budgetausschusses (Committee of Supply) vor. Er proponiert, dafs nur bei Eröffnung der Budgetberatung über einen der vier grofsen Titel des Budgets die Vorbringung solcher Initiativanträge frei gestattet sein solle, nicht aber bei der Fortsetzung der Debatte über das Budget im Committee of Supply, insolange nicht der betreffende Haupttitel des Budgets zu Ende beraten sei. Überdies bliebe auch für die zahlreichen aufserordentlichen Budgetberatungen, wie sie das Committee of Supply z. B. bei Nachtragsforderungen vorzunehmen habe, gleichfalls das alte Recht gewahrt, vor Eingehen in das Committee of Supply eine Debatte über die politische Situation durch Vorbringen von Beschwerden, Anregungen und Anfragen an die Regierung in Gestalt formeller Amendements zum Antrag auf Übergang in den Committeezustand ungehindert durchzuführen. Einen weitergehenden Schritt, insbesondere ein vollständiges Verbot solcher Unterbrechungen der Tagesordnung,

[1] Report 1861, Min. of Ev., qu. 27.

hält Denison für unangebracht. Es wäre ein zu energischer Eingriff in das ebenso wichtige als alte Privilegium des Unterhauses, die Beschwerden des Landes vor Bewilligung von Geldern vorzubringen, und es wäre auch praktisch verfehlt, allzuscharfe Einschränkungen der parlamentarischen Bewegungsfreiheit der Abgeordneten zu schaffen. Ein grofser Teil der letzteren wäre dagegen und dies würde die praktische Durchführung solcher Reform unmöglich machen[1].

Dennoch konnte sich das Committee auch jetzt nicht entschliefsen, dieses Problem so radical anzupacken. „Es kann", sagt der Report[2], „nicht geleugnet werden, dafs diese so stark vermehrten Initiativanträge ein ernstliches Hindernis für die zeitliche Präzision der Verhandlungen des Hauses sind und die Ursache von vielen Verzögerungen bilden. Auf der andern Seite mufs man sich aber erinnern, dafs das Vorbringen und die Erwägung der Beschwerden und Wünsche vor Bewilligung der Gelder zu den ältesten und wichtigsten Privilegien der Gemeinen gehören und dafs diese Gelegenheit, volle Aufklärung von den Ministern der Krone zu erlangen, die beste und sicherste ist. Bevor das Haus sich in den Budgetausschufs verwandelt, nehmen die Minister ein Interesse daran, ein volles Haus zu haben und aufrecht zu erhalten. Die Debatte geht mit dem Speaker als Vorsitzenden ihren Weg mit einem entsprechenden Antrag als Discussionsgegenstand und die genauesten Regeln der Debatte werden notwendigerweise beobachtet." Das Committee bemerkt überdies, dafs die Anwendung der Rule of Progress auf den Budgetausschufs, wie vorgeschlagen, ernste Nachteile verursachen könnte, indem sie erst recht ein neuerliches Hindernis gegen das Verlassen des Speakers beim Eingehen in eine der grofsen Classen des Budgets bilden würde und dadurch die Bewilligung gerade derjenigen Budgetposten, die von grofser Bedeutung für den öffentlichen Dienst sind, noch mehr hinausschieben müfste. Daher verharrt das Committee bei der Entscheidung des Ausschusses von 1854 und hält es nicht für wünschenswert, ein Abgehen von der alten Praxis in diesem Punkte zu empfehlen.

---

[1] Min. of Evidence, qu. 27—82.

[2] Report des Select Committee vom Jahre 1861, p. IV.

Wohl aber nimmt der Report einen anderen, schon im Jahre 1854 gemachten Vorschlag behufs Verminderung der Gelegenheiten zur Unterbrechung der Tagesordnung an Regierungstagen auf. Es handelt sich dabei um die Frage, ob die neuerlich aufgekommene Praxis statthaft sei, wonach regelmäfsig am Freitag an den formellen Antrag der Vertagung des Hauses bis Montag irreguläre Fragen an die Minister sowie uneingeschränkte Aussprache der Abgeordneten über jeden ihnen beliebigen Gegenstand anstandslos geduldet werden, wodurch ein grofser Teil der Sitzung an diesem Tage für die regelmäfsigen Geschäfte verloren geht. May wies nach, dafs durchschnittlich vier Stunden wöchentlich damit consumiert würden; der Speaker sprach sich, wenn auch in vorsichtiger Weise, für eine Abänderung aus[1]. Er wünschte, dafs diese irregulären Anfragen und Reden in eine feste Zeitgrenze eingehegt würden, etwa so, dafs um 7 Uhr der Antrag auf Vertagung bis Montag zur Abstimmung gebracht werden müsse. Hiergegen sprach sich jedoch wieder der einvernommene Chairman of Committees Mr. Massey aus als gegen eine bedenkliche Einschränkung der Freiheit der Mitglieder. Es sei diese Praxis, meinte er, aus dem Bedürfnis hervorgewachsen, dafs Mitglieder auch Fragen mit argumentierenden Reden an die Minister richten können, was ihnen bei den regulären Fragen vor Beginn des Public Business (Question Time) bekanntlich nicht gestattet sei[2].

Der Untersuchungsausschufs schlug nun tatsächlich in dieser Frage einen Mittelweg ein: er empfahl zwar dem Hause die Schaffung einer Standing Order, die ein für allemal die Vertagung von Freitag auf Montag anordnete, zugleich aber wünschte der Ausschufs, den Freitag in einen Regierungstag zu verwandeln und das Committee of Supply als regel-

[1] Min. of Ev., qu. 83—137, 310—328. In diesen, irreguläre Debatten hervorrufenden Anfragen fand ebenso wie in den oben besprochenen formellen Amendements zum Übergang in die Budgetberatung jenes parlamentarische Bedüfnis seine Befriedigung, das sich seither in der Form der Interpellation seine regelmäfsige Form gesichert hat. Allerdings mufste bei der Beschränkung auf letztere die Befugnis, eine Debatte zu entwickeln, wie sie eben jene älteren Formen der Anfrage an die Minister gewährten, fallen gelassen werden.

[2] Min. of Ev. Rep. 1861, qu. 427.

mäſsigen ersten Punkt der Tagesordnung festzusetzen. Im Anschlusse an diesen Punkt sollten nun jene desultorischen Debatten angeknüpft werden, wie sonst regelmäſsig beim Übergang in den Budgetausschuſs. So blieb den Mitgliedern der freie Spielraum am Freitag gewahrt, freilich nur für jene Zeit, wo das Committee of Supply offen stand, was allerdings während des gröſseren Teiles der Session der Fall ist.

Auch die wiederholt behandelte Frage der Ersetzung des Committee des ganzen Hauses bei der Beratung von Public Bills durch ein Select Committee wurde vom Speaker Denison ausführlich besprochen. Er empfahl eine solche Maſsregel wärmstens vom Standpunkte der Zeitersparnis. Zum mindesten sollten gewisse Bills von Select Committees beraten und sollte erst beim Reportstadium vom Hause Beschluſs gefaſst werden, ob eine neuerliche Überprüfung durch ein Committee des ganzen Hauses notwendig sei. Dabei könnten noch immer gewisse besonders wichtige Einzelparagraphen der Beratung durch das ganze Haus als Ausschuſs vorbehalten werden. Speziell für die groſsen Consolidation Acts, in denen immer nur einzelne wichtige neue Bestimmungen vorkommen, empfehle sich dieses Verfahren. Denison wies dabei treffend darauf hin, daſs Private Bills von der allergröſsten Tragweite für Handel und öffentliche Wohlfahrt, z. B. Eisenbahnbills, längst von den aus fünf Mitgliedern bestehenden Committees meritorisch und endgültig beraten wurden[1].

Diesmal nahm das Committee den Reformgedanken auf. Der Bericht findet den Vorschlag des Speakers höchst beachtenswert. Bisher sei die Präsumption die gewesen, daſs die Beratung einer Bill im Select Committee nicht genüge: durch den von dem Committee angenommenen Vorschlag des Speakers werde nun die Präsumption umgekehrt zugunsten der Select Committees. Immer aber bleibe der Weg offen, durch einen Antrag auf Rückverweisung der Bill an ein Committee des ganzen Hauses diese Präsumption auſser Kraft zu setzen[2].

Von besonderem Interesse ist ferner das Verhalten des Committee in einer Frage der Geschäftsordnung, die immer

---

[1] Vgl. Committee von 1861, Min. of Ev., qu. 155—165, 168—226.
[2] Report from the C. on Publ. Business 1861, p. VIII u. IX.

mehr in den Vordergrund trat: nämlich die Frage betreffs der Stellung der Regierungsvorlagen in der Reihenfolge der Erledigung der Parlamentsgeschäfte. Diese Stellung findet ihren Ausdruck darin, dafs an bestimmten Sitzungstagen regelmäfsig die Regierungsvorlagen den Vorrang haben vor allen anderen Gegenständen der Beratung; sodann in der durch die Standing Orders getroffenen Verfügung, dafs an allen Regierungstagen Beratung des Budgets im Committee of Supply ein für allemal anberaumt ist. Die Festlegung gewisser Sitzungen für die Regierungsvorlagen war — wie vorhin bemerkt — seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts ohne geschriebene Satzung durch das Entgegenkommen des Hauses als Übung eingeführt worden. Erst seit 1846 waren durch besonderen Beschlufs Montag und Donnerstag zu Regierungstagen erklärt worden. Für diese Tage und überdies noch für den Mittwoch war durch Standing Order vom 25. Juni 1852 regelmäfsig die Beratung im Budgetausschusse angesetzt. Gewöhnlich wurde auch für sonstige Regierungsgeschäfte von dem Zeitpunkte nach Ostern ab ein dritter Tag der Regierung zur Verfügung gestellt. Aber diese Bestimmungen erwiesen sich bald als ungenügend für die Bedürfnisse der Regierung. „Man mufs“, sagt der Bericht des Untersuchungsausschusses, „sich daran erinnern, welch' grofser Bruchteil des gesamten Public Business in seiner Durchführung den Ministern der Krone obliegt. Das ganze Budget ist ausschliefslich in ihren Händen gelegen und neuerdings sind mit der ausgesprochenen Absicht, bedeutende Bestandteile der öffentlichen Ausgaben schärfer unter die Controlle des Unterhauses zu bringen, zahlreiche Posten und Titel aus dem Consolidated Fund herausgehoben und auf das jährliche Budgetpräliminare gesetzt worden. Solche sehr heilsame Veränderungen haben die Arbeiten im Budgetausschusse wesentlich vermehrt und bilden auf der anderen Seite einen sehr beträchtlichen Abzug von der für Regierungsvorlagen gebundenen Sitzungszeit. Daher entschliefst sich das Committee zu dem Vorschlage, noch einen dritten Tag geschäftsordnungsmäfsig zum Regierungstage zu stempeln und die Budgetberatung überdies als in jeder Sitzung des Hauses zulässig zu erklären“ [1].

[1] Rep. 1861, p. VI. Abs. 25. Wie sehr der Untersuchungsausschufs trotz seiner Einsicht in die Notwendigkeit einer Erweiterung des ausschliefs-

Der conservative Charakter, der im übrigen die Vorschläge dieses Reform-Committee auszeichnet, aber auch die grofse politische Weisheit und Erfahrung, die diese hervorragenden Parlamentarier, aus denen der Ausschufs bestand, als Erben und Vermittler einer grofsen Tradition charakterisierte, geht aus den Schlufsworten des Report hervor. Es heifst daselbst: „Der Untersuchungsausschufs hat gleich seinen Vorgängern viele der vorgeschlagenen Verbesserungen Musterung passieren lassen, aber gleich jenen ist er zu dem Schlusse gekommen, dafs die alten Regeln und Verordnungen des Hauses, wenn sie sorgfältig in Erwägung gezogen und geprüft werden, sich als sicherste Schutzwehr der Redefreiheit und als zuverlässiges Verteidigungsmittel gegen den Druck übermächtiger Majoritäten herausstellen. Aufserordentliche Vorsicht ist daher notwendig bei der Empfehlung oder Einführung von Veränderungen. Diese Regeln und Verordnungen sind die Frucht langer Erfahrung: ein Tag kann das durch den Ablauf von Jahrhunderten Gewonnene vernichten, denn es ist leicht, zu zerstören, aber es ist schwierig, wieder aufzubauen. Wenn also Veränderungen dermafsen gefährlich sind und wenn die Trefflichkeit der bestehenden Regeln so immerwährend anerkannt wird, so ist es die erste Pflicht des Hauses, diese Regeln unverletzt aufrecht zu erhalten und jedem Versuche einer Verletzung derselben zu widerstehen. Der Speaker ist deren berufsmäfsiger Hüter und darf die einhellige Unterstützung des Hauses bei allen seinen darauf gerichteten Bemühungen in Anspruch nehmen. Gemeinsame

---

lich der Regierung eingeräumten Anteils an der parlamentarischen Zeit die Tragweite dieser Neuerung erkannte, geht aus den fast entschuldigenden Worten hervor, mit denen dieser Vorschlag weiter begleitet wird. Es heifst dort im Berichte: „Obgleich es sehr nützlich ist, für die einzelnen Abgeordneten reichliche Gelegenheit zur Einführung und Durchsetzung legislativer Mafsregeln zu sichern, so ist es doch die Hauptaufgabe der Berater der Krone, dem Parlamente solche Entwürfe zur Änderung der Gesetze vorzulegen, die nach ihrem Urteile notwendig sind, und insolange sie das Vertrauen des Unterhauses besitzen und verantwortlich sind für die Regierung und das Gedeihen des Staates, scheint es auch billig, dafs ihnen ein besonderer Vorrang gewährt werde, nicht blofs bei der Einführung von Bills, sondern auch für die Beratung derselben.“

Zustimmung ist die beste Sicherheit für die Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung. Denn die Ordnung ist ihr einziger Zweck und ohne Ordnung können weder Freiheit der Debatte noch rasche Geschäftserledigung lange aufrechterhalten werden"[1].

Das Committee formulierte die nachfolgenden vier Resolutionen, die es dem Hause empfahl:

1. dafs die Budgetausschüsse für jeden Tag, an welchem das Haus zur Erledigung von Geschäften zusammentritt, angesetzt werden können[2].

2. dafs während der ganzen Session Orders of the Day auch am Freitag den Vorrang vor angemeldeten Initiativanträgen haben sollen.

3. dafs während die Budgetausschüsse eröffnet sind, das Haus am Freitag, sobald es die Sitzung aufgehoben, vertagt steht bis zum folgenden Montag, ohne dafs irgendeine darauf bezügliche Beschlufsfrage vorgelegt wird, es sei denn, dafs das Haus gegenteiligen Beschlufs fafst: vorausgesetzt, dafs, insolange die Budgetausschüsse eröffnet sind, der erste Punkt der Tagesordnung am Freitag die Beratung in einem der beiden Ausschüsse sein soll, und dafs, wenn diese Order verlesen worden ist, der Antrag vorgelegt werden soll, dafs der Speaker jetzt seinen Stuhl verlasse[3].

4. wenn eine Public Bill einem Select Committee überwiesen und dem Hause berichtet worden ist, so soll die Beratung der amendierten Bill sogleich anberaumt werden. Sodann soll die Bill, nachdem der Report beraten worden, sogleich zur dritten Lesung angesetzt werden, ausgenommen den Fall, dafs die Bill als Ganzes oder rücksichtlich einzelner Paragraphen vom Hause neuerdings einem Committee of the whole House überwiesen wird.

Dieser letztangeführte Vorschlag des Committee wurde aber vom Hause trotz starker Befürwortung abgelehnt. Die übrigen Resolutionen wurden mit Beschlufs vom 3. Mai 1861 unter die Standing Orders aufgenommen.

Gerade zehn Jahre dauerte es nun, bis abermals ein Spezialausschufs des Unterhauses mit der Untersuchung des Zustandes der Geschäftsordnung betraut wurde[4]. Knapp vorher

---

[1] Rep. 1861 p. XI. qu. 57.

[2] Gegenwärtig St. O. 16.

[3] Gegenwärtig St. O. 3; der zweite Absatz, früher als St. O. 11 statuiert, ist jetzt durch die veränderte Einteilung der Sitzungen beseitigt.

[4] In der Zwischenzeit beschlofs das Haus am 26. März 1866 eine schärfere Formulierung der alten Bestimmungen von 1713 über die Einbringung von Anträgen, die eine Belastung des Staatsschatzes involvieren.

noch, im Jahre 1869, fand sich das Unterhaus bestimmt, im Verein mit dem Oberhause ein Joint Committee zu bilden, das über eine Reform der Geschäftsordnung in spezieller Hinsicht auf den Verkehr der beiden Häuser Material sammeln und Vorschläge formulieren sollte. Das Sachverständigenverhör beschränkte sich dabei auf die Einvernahme Sir Thomas Mays, der wieder viele historisch interessante Einzelheiten und praktische Beobachtungen vorbrachte[1]. Der wichtigste Vorschlag, den May machte, bezog sich auf das Private Bill-Verfahren. Er wies auf die gewaltigen Kosten hin, die durch die doppelte Beratung der Private Bills in gesonderten Committees der Lords und Commons hervorgerufen würden, und trat für die Vereinfachung des Verfahrens beider Häuser ein und zwar mit Hilfe der Einsetzung eines aus beiden Häusern gebildeten Joint Committee of Selection, das die ganze Private Bill Legislation wieder unter gemeinsame Select Committees, die aus Mitgliedern beider Häuser gebildet würden, aufteilen sollte. Dieser radicalen Mafsregel standen aber nicht nur manche reale Schwierigkeiten entgegen, sondern auch die noch gröfseren Bedenken, die auf beiden Seiten das eifersüchtige Festhalten an den historischen Privilegien der Commons wie bei den Lords das Bewufstsein ihres Ranges und ihrer staatsrechtlichen Befugnisse verursachten. So ist dieser ausgezeichnete Reformgedanke bis heute Wunsch geblieben, gewifs zum Schaden der englischen Steuerzahler, die immer noch die

---

Vgl. unten zweites Buch, das Kapitel über das Budgetverfahren. — Im Jahre 1870 war auf Gladstones Antrag eine kleine Verbesserung der Geschäftsordnung in Gestalt der Standing Order 54 vom Hause beschlossen worden, dahingehend, dafs das Haus in Zukunft die Budgetausschüsse zu Beginn jeder Session, sobald eine Adresse in Erwiderung der Thronrede genehmigt worden ist, einsetzen werde. Endlich war in der Session 1867/68 durch einfachen Beschlufs des Hauses eine Änderung seiner Sitzungszeit herbeigeführt worden. Bis dahin war es seit 1834 üblich gewesen, an ein oder zwei Tagen der Woche sogenannte Morgensitzungen abzuhalten, die, um 12 Uhr beginnend, bis 4 Uhr dauerten, worauf nach zweistündiger Pause die Hauptsitzung begann. Von 1867/68 an wurde an Stelle dessen für den Fall einer Morgensitzung 2 Uhr als Anfang festgesetzt, die Sitzung um 7 Uhr unterbrochen und um 9 Uhr wieder aufgenommen. Vgl. May in Min. of Ev., Committee of 1871, qu. 274.

[1] Rep. from the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Despatch of Business in Parliament; 1869 (386).

doppelten Kosten des Private Bill-Verfahrens und der parlamentarischen Rechtsanwaltschaft geduldig aus ihrer Tasche bezahlen müssen.

Die in siebzehn Punkte gegliederten Vorschläge zur Reform des Private Bill-Verfahrens bilden das positive Ergebnis der Arbeit dieses Committee. Eine zweite nicht minder wichtige Frage war von ihm erörtert, jedoch negativ beschieden worden: es handelte sich nämlich dabei um die Frage der Wiederaufnahme der in einer Session nicht zu Ende beratenen Gesetzentwürfe in der nächsten Session in jenem Stadium, in welchem sie stecken geblieben waren. Daraufhin zielten eine vom Marquis of Salisbury im Oberhause eingebrachte Bill sowie Vorschläge für eine neue Standing Order. Das Joint Committee erklärte den Gedanken für beachtenswert, lehnte aber Eingehen darauf mit der Begründung ab, dafs das House of Commons, das im Jahre 1848 einen gleichen vom Oberhause in Form einer Bill angenommen Vorschlag einfach zurückgewiesen hatte, voraussichtlich auch jetzt die gleiche Haltung einnehmen werde.

Es ist jedenfalls merkwürdig, dafs Sir Thomas May, dieser gröfste Kenner der Geschäftsordnung des Parlamentes im 19. Jahrhundert, am Schlusse seiner Aussage vor diesem Joint Committee die Bemerkung machte: jetzt, nachdem während der letzten zwanzig Jahre so viele Committees über die Reform der Geschäftsordnung beraten hätten, sei der Gegenstand so gut wie erschöpft. „Fast jede erdenkliche Verbesserung sei angenommen und es sei kaum ein Feld für weitere Reformideen vorhanden.“ Und doch stand derselbe Sir Thomas May zwei Jahre später (1871) abermals vor einer vom Unterhause eingesetzten Commission, die sich mit der Verbesserung der Geschäftsordnung des Unterhauses beschäftigte!

May nebst dem Speaker Denison waren wieder die beiden Stützen des Ausschusses[1]. Die Anregungen und Vorschläge Mays wurden auch diesmal zu einem wesentlichen Teile vom Committee angenommen, dem Report einverleibt und vom Hause

[1] Report from the Select Committee on the Business of the House, 28. März 1871 (P. P. 137). Hervorragende Parlamentarier wie Disraeli, Robert Lowe, Sir George Grey waren Mitglieder dieses Ausschusses. Lowe, damals Chancellor of the Exchequer, führte den Vorsitz.

zum Teil in die Standing Orders aufgenommen. Andere nicht minder bedeutsame Reformideen Mays, die damals nicht durchdrangen, wurden in den nächsten Jahrzehnten unter dem Drucke der Umstände verwirklicht.

Die wichtigsten Vorschläge, die May machte, sind die folgenden. Erstens wünschte er, es sollte durch die Geschäftsordnung der täglichen Beratung des Hauses zu bestimmter Stunde ein Ende gesetzt sein, um den das Haus aufserordentlich ermüdenden häufigen Ausdehnungen der Beratung bis in die Morgenstunden vorzubeugen[1]. Zum mindestens sollte nach einer gewissen Stunde kein streitiges Geschäft (opposed Business) erledigt werden. Zweitens machte May abermals auf den grofsen Zeitaufwand aufmerksam, den die Verhandlungen der Committees des ganzen Hauses in immer steigendem Mafse beanspruchten, und kam auf seine früher erhobene Forderung zurück, dafs das Haus einen Teil dieser legislatorischen Funktionen wiederum seinen Organen, nämlich wirklichen Ausschüssen, zurückgeben solle. Diemal aber schlug er im Gegensatze zu seinen früheren Gutachten eine neue Art von Ausschüssen, nämlich wirkliche Grand Committees vor. Das Haus sollte sich etwa in sechs solche Committees zu 110 Mitgliedern einteilen, deren jedem ein bestimmtes Gebiet der Gesetzgebung zugewiesen werden sollte. Ja selbst die Wiederherstellung des alten Rechtszustandes, wonach jedes Mitglied, das zu einer Sitzung des Committee komme, auch Stimme haben solle, fafste May ins Auge[2]. Rückverweisung an das Haus von solchen Committees sollte nur mehr fallweise eintreten. Denn sehr häufig, meinte May, verschlechtere die Beratung im Committee des ganzen Hauses den Gesetzentwurf, da die Regierung, nur um vorwärts zu kommen, sich immer wieder auf Compromisse einlasse, Amendements annehme, die schliefslich doch in die Bill als Ganzes nicht hineinpassen. Drittens empfahl May eine Abschaffung der völlig obsoleten Bestimmung, wonach auf Begehren eines einzigen Abgeordneten die Zuhörer von den Galerien des Hauses entfernt werden mufsten. An deren Stelle sollte Ausschliefsung der Öffentlichkeit mittelst eines

[1] Ein solcher Antrag war bereits 1870 von Gilpin im Hause gestellt, letzteres aber darüber nicht schlüssig geworden.

[2] Min. of Ev., qu. 190, 254. Committee von 1871.

nicht zu debattierenden Antrages, der sogleich zur Abstimmung zu gelangen hat, treten. Über die Frage ferner, wie den so störenden formalen Vertagunganträgen der Opposition begegnet werden könne, sprach sich May sehr vorsichtig aus. Eine Art von Clotüre sei das einzige Mittel dagegen. Doch wendete sich May mit auffallender Schärfe gegen die tatsächliche Einführung dieses Institutes[1]. Bezeichnend für den vornehmen und friedlichen Charakter der damaligen Beratungen des Unterhauses ist es, dafs May noch die Ungeduld des Hauses als immerhin wirksame moralische Clotüre bezeichnen konnte. In betreff der sehr zeitraubenden Häufung von namentlichen Abstimmungen, die umso störender wurden, wenn nur einige wenige Mitglieder in obstructionistischer Taktik solche verlangten, empfahl May eine Bestimmung gegen die schicanöse Ausnützung dieser Einrichtung. Es sollte vorgeschrieben werden, dafs mindestens 21 Mitglieder notwendig seien, auf dafs dem Verlangen nach namentlicher Abstimmung entsprochen werden müsse[2]. Diesmal wurde auch die gewifs sehr naheliegende Frage erwogen, ob nicht eine andere Anordnung der Session als die gegenwärtig übliche, die die Abgeordneten bis in den August hinein in London festhalte, die Geschäftsführung des Parlamentes beschleunigen würde. May verneinte dies. Es sei, sagte er, notwendig, den Herbst und den ersten Teil des Winters der Regierung für die Vorbereitung ihrer Vorlagen frei zu lassen. Auch über die viel bestrittene Frage, wie den die Budgetverhandlung und die ganze Anordnung der Geschäfte so störenden Initiativamendements beim Übergang in das Committee of Supply gesteuert werden könne, wurde May vernommen. Er schilderte beredt die wiederholt beklagten Mifsstände, die damit verbunden sind, dafs an den der Regierung reservierten Tagen, für welche Budgetberatung angesetzt ist, ein grofser Teil der Zeit von den Discussionen in Anspruch genommen wird, welche die Mitglieder durch formelle Amendements und Anfragen anläfslich des Überganges in den

---

[1] Ibid. Min. of Ev., qu. 211—214.

[2] Die Prozedur der Division wird nämlich immer mehr zeitraubend, je kleiner die Minorität ist, da die Zählung fast des ganzen Hauses in einer einzigen Lobby vorgenommen werden mufs. Vgl. ibid. Min. of Ev., qu. 63—67.

Budgetauschuſs anregen[1]. Allerdings hatte diese Erscheinung auch ihre erfreuliche Seite. Es kam darin die erhöhte Teilnahme des durch die beiden Wahlreformen in seinem Charakter wesentlich beeinfluſsten Hauses an der Gesamtheit der öffentlichen Angelegenheiten zum Ausdrucke. „Jeder einzelne Umstand", sagt May, „deutet darauf hin, daſs das House of Commons überhaupt tatkräftiger und wachsamer ist, als es früher war, und jede erdenkliche Frage discutiert und prüft: und zwar sowohl hinsichtlich des Budgets als auch der Bills und jedes anderen zur Discussion gestellten Themas[2]."

Über letzteres Problem sprach sich auch der Speaker Denison mit besonderer Entschiedenheit aus. Er wies darauf hin, daſs diese den einzelnen Mitgliedern freigestellte Ausnützung des Grundsatzes, daſs die Beschwerden der Abgeordneten der Geldbewilligung vorherzugehen haben, den gegenwärtigen staatsrechtlichen Verhältnissen, in denen die Regierung der Diener des Parlamentes sei, nicht mehr entspreche. Heute verlange nicht mehr die Krone, sondern das Haus selber, in die Beratung der Ausgaben und Einnahmen einzugehen, und werde darin immer wieder gehindert durch die zahlreichen, von jedem einzelnen Mitgliede nach Gutdünken als Amendements zum Übergang in die Budgetberatung gestellten Anfragen und Anträge. Daher verlangte er, daſs mindestens für einen Tag der Woche diese Institution beseitigt und der Speaker durch die Geschäftsordnung ermächtigt werde, ohne Frage an das Haus die Herstellung des Budgetausschusses und den Beginn der Budgetberatung zu veranlassen. Auch Denison sprach sich gegen die Einführung der Clotüre aus[3].

---

[1] May wies nach, daſs in den letzten zehn Jahren die Zahl der Amendements beim Eingang in das Committee of Supply im Durchschnitte 33 in der Session betragen habe, wozu eine gleich groſse Zahl von Anfragen und nicht in Amendements endigenden Discussionen kam. Min. of Ev. (1871), qu. 10. Schon im Berichte des Ausschusses von 1861 war übrigens gesagt worden: „Vor Ostern sind die beiden Regierungstage in jeder Woche hauptsächlich durch Debatten vor Eingehen in die Budgetberatung sowie durch Discussion der Details der Budgetpräliminarien besetzt. Die Folge davon ist die Verzögerung der Gesetzgebung und Verlegung der Beratung der Regierungsgeschäfte bis nach Ostern."

[2] Min. of Ev. (1871), qu. 95.

[3] Min. of Ev. (1871), qu. 295—298, 310.

Die Resolutionen, die das Committee als Reformvorschläge an das Haus brachte, betrafen tatsächlich nur wenige Punkte. Dieselben lauteten folgendermafsen:

1. dafs immer, sobald die Beratung des Budgets im Committee of Supply als erster Punkt der Tagesordnung für eine Sitzung, in welcher Regierungsgeschäfte den Vorrang haben, festgesetzt ist — ausgenommen die Sitzungen am Donnerstag und Freitag —, der Speaker sofort, wenn die Order in betreff des Budgetausschusses vorgelesen worden ist, ohne Stellung einer Frage an das Haus den Vorsitz abgeben soll und das Haus sich ohne weitere Befragung in das Committee verwandeln soll. — (Dies wird auch kurzweg als Ausdehnung der für die Beratung von Bills im Committee of the whole House längst angenommenen Rule of Progress auf die Beratung im Budgetausschusse bezeichnet.)

2. dafs kein neues, der Opposition unterliegendes Parlamentsgeschäft (opposed business) in Angriff genommen wird nach 1/2 1 Uhr morgens[1]. (Dies ist die sogenannte Twelve o'Clock Rule der gegenwärtigen Geschäftsordnung[1].)

3. dafs Fremde zum Verlassen des Hauses während der Debatte nicht aufgefordert werden sollen, es sei denn auf Grund eines besonderen Antrages, der angenommen worden ist, wobei weder Amendements noch Debatte zulässig sind[2].

Mehrere weitere Resolutionen, darunter ein Antrag auf permissive Beseitigung der Bitte um Erlaubnis zur Einbringung einer Bill, sind damals vom Hause nicht annehmbar befunden worden. Die unter 3. genannte Reform ist gleichfalls erst viel später — durch Beschlufs vom 7. März 1888 — in die Standing Orders aufgenommen worden. Der einzige Fortschritt, der sich als unmittelbare Frucht des Committee von 1871 herausstellt, war die, wenn auch modifizierte Annahme des in der ersten Resolution niedergelegten wichtigen Prinzips. Wir wissen, dafs

---

[1] Am 4. März 1873 als Sessional Order angenommen, dann durch die Praxis dauerndes Parlamentsrecht geworden, seit 24. Februar 1888 Standing Order. Der Zweck dieser Bestimmung war die möglichst sichere Herbeiführung kürzerer Dauer der Sitzungen, deren lange Ausdehnung die Gesundheit der Abgeordneten zu bedrohen schien. Vor dem Committee von 1878 bemerkte der Speaker, dafs dieser Zweck wohl nicht erreicht worden sei. Allerdings sei diese Einrichtung eine Bequemlichkeit für die Abgeordneten, jedoch auf Kosten der von den Private Members eingebrachten und durch diese Regel von der Verhandlung so gut wie ausgeschlossenen Bills. Vgl. Min. of Ev. Comm. (1878), qu. 300—311, 713—785, 790—793.

[2] Jetzt: Standing Order 91.

es trotz der Empfehlungen der Committees von 1848, 1854 und 1861 bis dahin nicht gelungen war, das Haus zur Annahme dieser Vorschrift zu bewegen. War doch damit eine weitgehende Einschränkung des freien parlamentarischen Spielraumes des einzelnen Mitgliedes zugunsten der Regierung und der von dieser festgesetzten Tagesordnung gegeben. Dafs sich das Haus jetzt doch bereit finden liefs, solche Verringerung der eigenen Befugnisse gegenüber der Regierung zu beschliefsen, ist ebenso ein Beweis für die Dringlichkeit der Reform wie für die Energie der Gladstoneschen Regierung, die es verstand, von ihrer eigenen Partei eine derartige Conzession zugunsten erhöhter parlamentarischer Kraft des Cabinet durchzusetzen. Die aufserordentlich umfassende und erfolgreiche Reformgesetzgebung des zweiten Ministeriums Gladstone machte zweifellos eine solche Mafsregel geradezu unerläfslich und mochte allerdings viel dazu beitragen, ein solches Opfer an eigener parlamentarischer Initiative gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Demgemäfs beschlofs das Haus am 26. Februar 1872, dafs die sogenannte Rule of Progress auch auf den Übergang in den Budgetausschufs auszudehnen sei, das heifst, dafs Amendements anläfslich dieses letzteren nur in jener Sitzung zu gestatten sind, in der die Beratung einer der grofsen Classen des Budgets eröffnet wurde, nicht aber in den folgenden Sitzungen[1]. Die betreffende Sessional Order ging aber noch weiter, indem sie selbst diesen Rest freier, von der Tagesordnung der Regierung unabhängiger Debatte des Unterhauses einer materiellen Einschränkung unterwarf. Es wurde nämlich bestimmt, dafs überdies solche Amendements anläfslich des Übergangs in die Budgetberatung nur insoweit zulässig seien, als sie im inneren Zusammenhange stehen (are relevant) mit dem jeweils zur Beratung stehenden Capitel

[1] Vgl. Min. of Ev., Committee von 1878, qu. 1—8, 367—369, 397 bis 405, 544—554. Doch blieb das Recht, diese Budgetberatung durch freie Anträge aufzuhalten, dann uneingeschränkt, wenn Nachtragsforderungen eingebracht wurden, ferner beim Übergang in das Committee of Ways and Means sowie bei Erstattung des Report von einem der Budgetausschüsse. In letzterem Falle ist allerdings das Erfordernis der Relevanz des Amendementsantrages seit Jahren feste Regel gewesen. Vgl. Comm. von 1878, Min. of Ev., qu. 25, 552 ff.

des Budgets[1]. Diese Maſsregel war so einschneidend, daſs sie sich schon deshalb als unhaltbar herausstellte. Zwar noch einmal, in der Session von 1873, wurde sie erneuert; aber mit dem Falle der liberalen Regierung fiel auch diese Neuerung. Das 1874 gewählte Unterhaus, von der conservativen Partei unter Disraeli regiert, unterlieſs es, diese Bestimmung zu erneuern. Dennoch konnte auch die conservative Regierung einer Einschränkung der vollen Freiheit der Abgeordneten, durch solche Anträge die Tagesordnung der Regierung an Regierungstagen zu unterbrechen, nicht mehr ganz entraten. 1876 wurde die Order erneut, aber mit einer wesentlichen Veränderung. Man behielt die Forderung der sachlichen Relevanz des Amendements im Verhältnisse zu dem jeweiligen Budgettitel bei, lieſs aber die Rule of Progress, das eigentliche Prinzip, fallen, indem Amendements mit jener inhaltlichen Beschränkung bei jeweiligem Übergang in die Budgetberatung und nicht bloſs bei Beginn derselben, resp. der Beratung einer der groſsen Classen des Budgets, als zulässig erklärt wurden. In solcher Fassung hatte nun die Bestimmung eigentlich keinen Sinn und so wurde sie 1877 nicht mehr erneuert[2].

Es erscheint passend, nun schon hier vorgreifend die weitere Gestaltung dieser allgemach zum Kern des Problems der Geschäftsordnung herangewachsenen Frage anzuschlieſsen. Der unbefriedigende Zustand der Geschäftserledigung, den das schlieſsliche Scheitern der seit 1871 gemachten Versuche neuer-

---

[1] Der Text der Order lautet: „Whenever notice had been given that Estimates will be moved in Committee of Supply, and the Committee stands as the first order of the day upon any day except Thursday and Friday, on which Government Orders have precedence, the Speaker shall when the order for the Committee has been read, forthwith leave the chair without putting any question and the House shall thereupon resolve itself into such committee, unless on first going into Committee on the Army, Navy or Civil Service Estimates respectively, an Amendement be moved relating to the Division of Estimates proposed to be considered on that day.“

[2] Vgl. Min. of Ev., Committee von 1878, qu. 72, 73. Vor allem bei der Beratung der Civil Service Estimates mit ihrem so verschiedenartigen, alle möglichen Verwaltungszweige betreffenden Inhalte erwies sich das Erfordernis der „Relevanz“ des Amendements als völlig unwirksame Einschränkung.

lich herbeiführte, brachte es mit sich, dafs das nächste — in der Session von 1878 — zur Verbesserung der Geschäftsordnung eingesetzte Select Committee sich vor allem mit dieser Frage gründlich befafste.

Sowohl Sir Thomas May wie der Speaker Brand stimmten in der Forderung nach Wiederaufnahme der 1872 beschlossenen und dann wieder fallen gelassenen Vorschrift überein. Dem Committee von 1878 lagen mehrere Vorschläge, die dahin abzielten, vor[1]. Es wurde jedoch der am wenigsten weitgehende angenommen, wonach nur am Montag der Übergang in den Budgetausschufs sich automatisch ohne Fragestellung an das Haus und daher mit Ausschlufs der Möglichkeit irgendwelcher die Tagesordnung aufhaltender Debatten vollziehen solle. Sowohl der Speaker wie Sir Thomas May rieten dringend dazu, diese Vorschrift auch auf den zweiten Regierungstag, den Donnerstag, zu erstrecken. Auch legten beide dem Ausschusse nahe, die Rule of Progress eventuell wieder einzuführen; doch fanden alle diese Ansichten beim Ausschusse keine Gnade. So weitgehende Einschränkung der Initiative und Redefreiheit der Abgeordneten schien unannehmbar. Die weitwendigen Discussionen und Verhöre vor dem Ausschusse liefsen folgendes Ergebnis klar hervortreten: 1. Die Einschränkung der unbeschränkten Freiheit, durch Amendementsanträge und Anfragen vor dem Übergang in die Budgetberatung Debatten zu provozieren, ist notwendig. 2. Doch erscheint die Bestimmung, nach welcher solche Debatten nur am ersten Tage der Budgetberatung jedes der drei grofsen Capitel des Budgets gestattet wären, zu weitgehend und verengert allzusehr den notwendigen Spielraum zur Vorbringung kritischer Ausführungen gegen die Leitung der Staatsgeschäfte und Regierungshandlungen im allgemeinen. 3. Das Mittel, die formelle Einkleidung solcher freien Anträge als Amendements auszunützen und daher sachlichen Zusammenhang mit dem betreffenden Budget-

[1] Vier verschiedene Regelungen der Frage waren formuliert worden: 1. Wiedereinführung der Rule of Progress, 2. Sicherung eines Regierungstages für die Budgetverhandlung, 3. Einschränkung selbst der relevanten Amendementsanträge in bestimmte Grenzen, 4. die Vertagung solcher Amendements überhaupt auf ein späteres Stadium der Budgetberatung. Vgl. Min. of Ev., 1878, qu. 380.

capitel als Erfordernis aufzustellen, ist unpraktisch, denn es handelt sich hier nicht um die Regelung der Discussion des Budgets, sondern um die allgemeine politische Initiative der Abgeordneten gegenüber dem natürlichen Bestreben jeder Regierung, ihr Budget so ungehindert als möglich durchzubringen. 4. Der Gedanke, sich an den Buchstaben des hier reclamierten constitutionellen Prinzips zu klammern und nur solche Anträge zuzulassen, die wirklich concrete Beschwerden gegen die Regierung enthalten, erweist sich als unpractisch und undurchführbar, da es bei einiger Geschicklichkeit jedem Abgeordneten möglich ist, jede politische Bestrebung in die Form einer actuellen Beschwerde gegen die Regierung einzukleiden. So kam denn die Mehrheit des Ausschusses dahin überein, der Regierung einen ganzen Budgettag zu sichern, indem für den Montag die Einbringung von formellen Amendements zum Antrag auf Übergang in die Budgetberatung als unzulässig erklärt wurde. Man war sich klar darüber, dafs damit die Gewalt des Ministeriums im Hause beträchtlich verstärkt würde. Allerdings fehlte es auch nicht an der Erkenntnis, dafs dies im Interesse des Staates gelegen sei[1]. Andererseits wurde aber auch gerade vom Speaker zu-

---

[1] Bezeichnend dafür sind folgende Bruchstücke aus dem Verhör des Speakers:

Sir Walter Barttelot: „Glauben Sie, dafs das Haus gerne seine Zustimmung dazu gäbe, beide Tage der Regierung einzuräumen?“ — Speaker: „Ich kann darauf keine Antwort geben, aber ich denke, wenn das Haus den Versuch damit macht, wird es zufrieden sein.“ — „Würde das nicht eine enorme Gewalt in die Hände der Regierung legen?“ — „Es würde ihr grofse Macht zur Durchführung einer der ersten Aufgaben des Hauses geben, nämlich der Bewilligung der von der Krone angesprochenen Geldmittel.“ — „Aber doch in einem Grade, wie sie diese Macht früher nie besessen hat?“ — „Das ist richtig, aber davon, dafs sie diese Macht nicht hatte, ist sehr beträchtlicher Schaden erwachsen.“ Rep. 1878, Min. of Ev., qu. 442—445.

Ferner in betreff des konstitutionellen Prinzips:

Mr. Knatchbull-Hugessen: „Was immer der Ursprung der Regel, dafs die Beschwerden der Geldbewilligung vorauszugehen haben, gewesen sein mag, glauben Sie nicht, dafs es jetzt sehr im Interesse der Regierung liegt, dafs jede wirkliche Beschwerde im House of Commons discutiert werden könne, statt dafs sie zum Gegenstande von Ausführungen in der Presse ohne solche Discussion gemacht wird; und dafs

gegeben, dafs die bestehende Praxis in mancher Hinsicht sehr nützlich sei, weil durch sie die Vorbringung solcher Materien, die für einen selbständigen Antrag nicht bedeutend genug seien, dennoch aber der öffentlichen Discussion bedürftig sind, regelmäfsig gesichert würde.

Die Resolution des Ausschusses lautete nun, einen Mittelweg einschlagend, dahin, „dafs immer dann, wenn das Committee of Supply oder das Committee of Ways and Means als erster Punkt der Orders of the Day für eine Montagsitzung anberaumt erscheint, der Speaker sofort seinen Platz ohne Fragestellung an das Haus verlassen solle."

Das Unterhaus nahm am 24. Februar 1879 diese Bestimmung an, fügte aber als eine weitere Conzession zugunsten der Abgeordneten gegenüber der Regierung die Clausel hinzu, dafs auch an Montagsitzungen der Beginn der Budgetberatung durch Amendements und Anfragen hinausgeschoben werden kann, sobald die Beratung einer der drei grofsen Classen des Etats, des Armee-, Flotten-, und Civil Service-Budgets, eröffnet wird, ebenso wenn der Regierung ein vorläufiger Credit oder eine aufserordentliche Nachtragsforderung bewilligt werden soll. Der betreffende Amendementsantrag mufs aber im Zusammenhange stehen (has to be relevant) mit der betreffenden in Verhandlung gezogenen Classe des Budgets. Diese Regel ist dann 1882 als die elfte der von Gladstone vor-

---

es ebenso im Interesse der Regierung liegt, dafs kein Anwurf gegen sie erhoben werde, dessen Discussion die Regierung ausweicht, dafs tatsächlich niemals eine praktische Schwierigkeit bestehen wird, wirkliche Beschwerden im Hause vorzubringen, wenn auch weitere Einschränkungen des Privilegs der Mitglieder inbezug auf die Debatten vor Eingang in den Budgetausschufs vorgeschrieben werden sollten?" — „Nein, ich glaube nicht, dafs solche Schwierigkeiten bestehen." — „Was halten Sie für wichtiger: dafs jedes einzelne Mitglied Gelegenheit haben solle, irgendeine Grille öffentlich zu fangen und das, was seiner Einbildung nach eine Beschwerde ausmacht, was aber für die Majorität keine solche ist, dem Hause vorzubringen; oder dafs für die Durchführung der wichtigen Staatsgeschäfte mit Raschheit und Sicherheit gröfsere Sorge getragen würde?" — „Das Wichtigste natürlich ist, die Staatsgeschäfte, die gegenwärtig sehr behindert werden, durchzuführen." — „Und halten Sie es nicht für zu hart, die Privilegien der einzelnen Mitglieder in gewissem Mafse einzuschränken, um jene Sicherheit und Raschheit zu erlangen?" — „Nein, das ist nicht meine Meinung." (Min. of Evid., 1878, qu. 541—543.)

geschlagenen Resolutionen zur Reform der Geschäftsordnung erneuert, hierbei aber auch auf alle Budgetsitzungen erstreckt worden, gleichviel, an welchem Tage der Woche die Sitzung stattfindet; und in dieser Gestalt bildet sie als Standing Order 17 einen festen Bestandteil der gegenwärtigen Geschäftsordnung.

In der Debatte über diese neue Standing Order traten die Bedenken deutlich hervor, die auf vielen Seiten gegenüber der Tendenz, die Initiative der Abgeordneten zu verringern, bestanden. Die alten Ansichten conservativer Parteiführer wurden da ins Treffen geführt. Von einem der Redner, Mr. Rylands, wurde die Erinnerung an Worte Palmerstons aufgefrischt, die wegen der typisch englischen Auffassung vom Parlamentarismus, die sie enthalten, verdienen, der Vergessenheit entzogen zu werden. Palmerston hatte im Jahre 1861 anläſslich einer Geschäftsordnungsdebatte gesagt: Dieses Haus hat noch eine andere Function zu leisten, die das gröſste staatliche Interesse involviert: nämlich seine Function, der Dolmetsch (Mouthpiece) der ganzen Nation zu sein; das Organ, durch welches alle Meinungen, alle Beschwerden, alle Kenntnis von Übelständen alle Hoffnungen und Erfahrungen, alle Wünsche und Ratschläge, die inmitten des Volkes im weitesten Sinne vorhanden oder rege sind, zum vollen Ausdrucke gelangen, discutiert, beantwortet, geprüft und eventuell zur Abhilfe gebracht werden. Diese Function sei seiner Meinung nach ebenso wichtig wie die beiden anderen groſsen Functionen des Parlamentes. — Daſs diese neue Bestimmung der Geschäftsordnung als Mittel gegen die Obstruction nicht das geringste zu bedeuten habe, sprach Parnell mit fast zynischer Offenheit aus und die Ereignisse haben ihm Recht gegeben. (Vgl. Hansard, Debates, 1879 [243], p. 1342, 1861 [162], 1491. Annual Register 1879, p. 34.)

Damit war für einen groſsen Teil der Geschäfte des Hauses ein groſses Prinzip, das Prinzip der Gebundenheit der Tagesordnung zu Gunsten der Regierung, und deren Sicherung gegen die freie Initiative der Abgeordneten endgültig und vollständig durchgeführt. Es bedarf keiner langen Ausführungen darüber, daſs damit der seit Anfang des 19. Jahrhunderts hervortretenden Veränderung in der Stellung des Ministeriums zum Hause in einem wesentlichen Punkte der Geschäftsordnung ausdrücklich Rechnung getragen war. Sobald einmal die Regierung politisch vollständig ein Organ des Unterhauses geworden war, muſste unausweichlich als notwendige Folge davon der Regierung hinwiederum ein gröſserer Einfluſs auf die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte eingeräumt werden. Waren früher Regierung und Unterhaus wie zwei

Gewalten einander gegenübergestanden, von denen die eine, die Volksvertretung, mit der Befugnis, ihre Geschäfte nach ihrem Belieben zu ordnen und zu führen, ihre völlige Unabhängigkeit beurkundete und unwiderstehliche Macht ausübte, so trat diese Auffassung immer mehr aus dem Bereiche praktischer Politik zurück, seitdem eine englische Regierung, die mit dem Unterhause in Conflict stand, zu etwas völlig Undenkbarem, Absurdem geworden war. Nun mufste notwendigerweise die gegenteilige Auffassung hervortreten: die Geschäftsordnung des Hauses, dessen abhängiger Vertrauensmann das Cabinet ist, mufs sich zu einem für die Regierungstätigkeit dieses letzteren brauchbaren Apparat umbilden[1]. Das geht natürlich langsam, aber doch unaufhaltsam vor sich.

Die ersten Hauptetappen haben wir bisher verfolgen können. 1811 beginnt — als Sache der Convenienz — die Einräumung besonderer Regierungstage. Die dadurch verkürzte Initiative der Abgeordneten findet dagegen das Auskunftsmittel der Amendements zum Eingehen in das Committee of Supply, Die daraus entstehende Reibung führt zu den oben geschilderten Bemühungen und ihrer endgültigen Lösung zugunsten der Regierung.

Vor dem Select Committee von 1878 wurde übrigens die in den unmittelbar vorhergehenden Sessionen ungemein stark hervorgetretene Verschleppung der Geschäfte des Hauses auch noch von anderen Gesichtspunkten aus eingehend untersucht. Insofern die bezeichnete Erscheinung mit dem Hervortreten methodischer Obstruction zusammenhing, wird darüber besser erst im nächsten Capitel gehandelt werden; hier ist jedoch schon die passende Stelle, um auch noch die übrigen, ausschliefslich mit der Technik des Verfahrens zusammenhängenden Momente,

[1] Auch in diesem Punkte, wie in vielen anderen Beziehungen, läfst sich die Unhaltbarkeit der Theorie von der Trennung der Gewalten deutlich erkennen, und zwar in erster Linie für den ganzen Kreis des englischen Staatsrechtes. Dafs aber auch vom Standpunkte der Lehre vom modernen Staate überhaupt gerade das Problem der Geschäftsordnung des Parlamentes diese alte doctrinäre Grundlage des Verfassungsstaates als unbrauchbare, in ihren praktischen Consequenzen geradezu staatsfeindliche Lehre angesehen werden mufs, darüber vgl. die Ausführungen im Schlufsabschnitte.

die vor diesem Committee zur Sprache gekommen sind, kurz anzuführen.

In sehr bemerkenswerter Weise beurteilte Sir Thomas Erskine May die Nachteile, die sich aus dem längst üblichen Verfahren in betreff der von Private Members eingebrachten Gesetzentwürfe herausgebildet hatten. Dadurch, dafs es zur Regel geworden war, gleich zu Beginn der Session alle dem Privatfleifse der Abgeordneten entspringenden Bills anzumelden und zur ersten Lesung zu bringen, sei, wie May ausführte, das Order Book des Hauses vom Anfang an regelmäfsig überfüllt. Der dem Committee gemachte Vorschlag, auch für die Bills dieselbe zeitliche Schranke einzuführen, wie sie für die Anmeldungen der angemeldeten Resolutionsanträge (Notices of Motion) bestand, erwies sich in Mays Beleuchtung als wenig empfehlenswert[1]. Tatsächlich ist es bei jenem Verfahren bis zur Gegenwart geblieben. Hierbei ist aber von besonderem Interesse die von May im Einklange mit dem Committee gemachte Feststellung: dafs die Masse solcher jährlich eingebrachten Private Members Bills in schreiendem Mifsverhältnisse stehe zu der Zahl derjenigen von ihnen, die tatsächlich am Ende der Session als Gesetz in das Statute Book gelangen[2]. Als Grund hierfür wurde vor allem die damals schon feststehende Praxis erkannt, nach welcher das Haus in der grofsen Regel der Fälle keiner solchen Bill die Erlaubnis zur Einführung (Motion for Leave) versage. Sowohl May wie der Speaker drückten den Wunsch aus, dafs wieder zur älteren Praxis zurückgegriffen und diese Bills noch vor der ersten Lesung zur Debatte gegestellt würden. Damit allein würde schon eine grofse Zahl völlig aussichtsloser privater Gesetzentwürfe daran verhindert, die Tagesordnung zu beschweren[3]. Tatsächlich ist aber dieser Weg nicht eingeschlagen worden und es bestehen die 1878 gerügten Zustände gegenwärtig ebenso fort, wie sich auch die Zahl der jährlich zur wirklichen Beratung und Gesetzwerdung gelangten Bills von Private Members noch mehr verringert

---

[1] Min. of Evid. Comm. of 1878, qu. 91—94.

[2] Ib. qu. 123. Vgl. Tabelle unten S. 148.

[3] Min. of Evid. 1878, qu. 108—135, 605.

hat[1]. Die Resolutionen. die das Committee in den bezeichneten Richtungen dem Hause vorschlug, bezweckten das Verbot, die zweite Lesung oder spätere Stadien der Behandlung solcher Bills über einen Monat hinaus zu beantragen; ferner sollte nach dem 1. Juni die ganze Masse dieser privaten Gesetzentwürfe entsprechend ihrem bis dahin gemachten Fortschritte so auf die Tagesordnung gesetzt werden, dafs die jeweils am weitesten vorgeschrittenen Bills voranzustellen sind. Die erste dieser Resolutionen ist bis zur Gegenwart nicht zur Annahme gelangt; dagegen ist die zweite am 29. Februar 1888 vom Hause beschlossen und dauernd aufrecht erhalten worden. (Standing Order 6.) Dafs May auch vor diesem Untersuchungausschusse sein Verlangen nach Standing Committees zur Erleichterung des Geschäftsganges in der Beratung von Bills wiederholte, sei nur deshalb bemerkt, weil die 1882 erfolgte endgültige Einsetzung derselben unmittelbar auf seine Ausführungen von 1878 zurückgeht.

Von besonderer Bedeutung ist ferner die vorzüglich vom Speaker Brand gegebene Aufklärung über die den Geschäftsgang lähmende Wirkung der dilatorischen Anträge auf Vertagung des Hauses, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts als ein neues Mittel in der Hand des einzelnen Abgeordneten zur Verzögerung der im Tagesprogramm vorgesetzten Geschäfte herausgebildet hatte. Und zwar ist diese Praxis in Zusammenhang mit dem Institut der Interpellationen (Questions) entstanden[2]. 1835 erscheinen die ersten Interpellationen gedruckt im Notice Paper. Seit 1869 war die Einräumung eines bestimmten Platzes für letztere im Notice Paper sowie eines festen Zeitabschnittes in der Stunde vor Eingang in die Tagesgeschäfte eingeräumt worden. Es hatte sich nun der Usus

[1] Vgl. Report 1878, qu. 123—136, 608, 647—674. Der Vorschlag, dafs eine Abschrift jeder Bill eines Private Member vor der Einbringung im Hause im Public Bill Office niedergelegt werden müsse, ist angenommen worden und heute feststehende Praxis. Die Mitteilung dieser Gesetzentwürfe durch Beilegung zum Notice Paper wurde mit Recht abgelehnt, weil das zu unerträglicher Ausdehnung des letzteren und schwer zu überwindenden Schwierigkeiten in der Druckherstellung des Notice Paper führen würde. (Qu. 162.)

[2] Der früheste Fall einer an einen Minister gerichteten formellen Interpellation ist im Jahre 1721 gegeben.

herausgebildet, dafs ein Abgeordneter, der mit der Interpellationsbeantwortung seitens des Ministers unzufrieden ist, hierüber eine Debatte provoziert. Da es aber ein alter unumstöfslicher Grundsatz der Geschäftsordnung des Unterhauses war, dafs ohne eine vom Speaker vorgelegte Frage (Question) eine Debatte unzulässig sei, so stellte der betreffende Abgeordnete — wie der Ausdruck lautete: to put himself right, d. h. um sein Vorgehen mit der Geschäftsordnung in Einklang zu bringen — den Antrag auf Vertagung des Hauses zum Zwecke der Discussion jenes Gegenstandes[1]. Es ist klar, wie gefährlich der geringste Mifsbrauch dieser Praxis für die Ordnung der Geschäfte werden mufste. Abgesehen davon, dafs sie als bequemstes Obstructionsmittel diente, wovon später noch die Rede sein wird, erschienen dem Speaker diese plötzlich hervorbrechenden Anträge als schwere Störungen des doch vom Hause immer mehr betonten Prinzips der „Certainty of Business", der Sicherheit in der Erledigung und Reihenfolge des vorgesetzten Tagesprogrammes[2].

Die Worte des Speakers selbst geben die beste Schilderung der Verhältnisse. „Wie das Committee weifs", heifst es da, „ordnet das Haus Tag für Tag die Geschäfte, die es vornehmen will, nach seinem eigenen Belieben und setzt die Reihenfolge fest, in welcher die Geschäfte erledigt werden sollen. Wenn aber Abgeordnete berechtigt sind, bevor das Public Business zur Verhandlung kommt, irgend eine Frage in der Form eines Antrages auf Vertagung des Hauses aufzuwerfen, so ist es ganz natürlich, dafs die Ordnung in der Durchführung des Public Business gänzlich gestört wird. Diese Praxis besteht

---

[1] Bei den Lords ist seit jeher die Möglichkeit gegeben, über Interpellationsbeantwortungen eine unformale Debatte (ohne Vorliegen bestimmter question) zu führen. Vgl. May, Parl. Pract., S. 206, 236.

[2] Min. of Ev. 1878, qu. 323—365. Schon vor dem Committee von 1848 war ein Auskunftsmittel zur Beseitigung dieser formalen Vertagungsdebatten dahin vorgeschlagen worden, dafs jeder vor Erledigung der Tagesordnung gestellte Antrag auf Vertagung nach gehöriger Unterstützung sogleich zur Abstimmung gebracht werden müsse. Auf Betreiben Sir Robert Peels war dieser Vorschlag vom Committee selbst abgelehnt worden. Die Gefahr lag da nahe, dafs die Majorität in solchen Fällen ihr unbequeme Discussionen einfach durch Abstimmung beseitigen werde. Vgl. Min. of Ev. (1878) qu. 323 u. 324.

in beträchtlicher Ausdehnung, seit ich die Ehre habe, Speaker zu sein. Ich habe mich allerdings, so oft dazu Gelegenheit war, gegen diese Übung gewendet und in vielen Fällen ist es mir gelungen, Abgeordnete von diesem Vorgehen abzuhalten. Diese Praxis ist im höchsten Grade unzukömmlich und es sollte ihr, wenn irgend möglich, Einhalt getan werden"[1]. Das Mittel, das der Speaker vorschlug, ist nun deshalb von besonderem Interesse, weil aus diesen Ausführungen wenige Jahre später die Formulierung jener Standing Order hervorging, die den Dringlichkeitsantrag ins englische Unterhaus gebracht hat. Brand fuhr fort: „Ich kenne nur einen Weg, auf welchem diese Änderung möglich wäre, und ich will ihn dem Committee vorlegen. Ich denke, es würde unrichtig sein, eine starre Regel aufzustellen, dafs bei keiner Gelegenheit ein solcher Antrag gestellt werden dürfe. Denn es können dringliche Angelegenheiten auftauchen, die sofortige Beratung durch das Haus erfordern. Wie mir scheint, könnte möglicherweise die Methode befolgt werden, dafs, bevor das Public Business an die Reihe kommt und wenn ein Abgeordneter dann eine Frage dringlicher Natur zu discutieren wünscht, er dies schriftlich dem Speaker bekanntgeben soll. Der Speaker hätte hierauf dem Hause zu erklären, dafs dieser oder jener Abgeordnete eine Frage dringlicher Natur zu besprechen wünscht. Hierauf wäre der betreffende Antrag vom Speaker zu verlesen und das Haus zu befragen, ob die Discussion stattfinden soll. Die Entscheidung über diese Frage müfste ohne Amendement oder Debatte erfolgen. Das Haus würde so imstande sein, zu sagen, ob das wirklich ein dringlicher Gegenstand ist."

Die gegenwärtige Standing Order 10, auf einem Beschlusse des Hauses vom 27. November 1882 beruhend, hat diesen Vorschlag des Speakers fast wörtlich acceptiert. Auf solche Weise ist also das Institut des Dringlichkeitsantrages in die Geschäftsordnung des Unterhauses gekommen.

Überblicken wir nunmehr den Gang der Reform der Geschäftsordnung in den ersten vier Jahrzehnten seit der Wahlreform von 1832, so lassen sich unschwer einige hauptsächliche

[1] Ibid. qu. 325. Vgl. die gleichlautenden Klagen des Speakers vor dem Ausschusse von 1848 oben S. 109.

Ergebnisse feststellen. Vor allem ergibt sich als wichtiges Resultat die Tatsache, dafs in dem Mittelpunkte der Bestrebungen zur Verbesserung des Verfahrens im Unterhause das Verhältnis der Regierung zum Parlamente steht. Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts sehen wir in diesem Verhältnis eine Änderung langsam, aber unverkennbar sich vollziehen. Die parlamentarische Regierung durch ein aus der Majorität beider Häuser des Parlamentes gebildetes Cabinet, deren Ursprung in die ersten Jahre des 18. Jahrhunderts zurückreicht, beginnt erst nach den inneren Kämpfen in Georgs III. erster Regierungsperiode, die mit dem Siege des jüngeren Pitt schliefst, festere staatsrechtliche Gestalt anzunehmen. Je schärfer nun die Umrisse in ihrer Gestalt hervortreten, je mehr die politische Einheitlichkeit des Ministeriums als seine Existenzbedingung erkannt wird, je mehr sich die gesamte Führung der Regierung in dem Cabinet ausschliefslich conzentriert und zugleich das Vertrauen des Unterhauses zur unerläfslichen Voraussetzung seiner Wirksamkeit wird, desto mehr mufs sich naturgemäfs auch das Verhältnis des Parlamentes und ganz besonders des Unterhauses zu der aus seiner Mitte gebildeten Regierung ändern. Es ist hier nicht die Aufgabe, diese Veränderung erschöpfend zu charakterisieren, sondern vielmehr, sie hauptsächlich in einer einzigen Richtung zu verfolgen: nämlich in Hinsicht auf das Verfahren des Unterhauses bei der Erledigung seiner Geschäfte[1]. Und da ist das entscheidende Moment dies, dafs die Regierung praktisch genommen zu einem Ausschusse der Mehrheit des Unterhauses geworden ist. Daraus ergeben sich notwendigerweise mehrere für die Reform der Geschäftsordnung bestimmte Consequenzen. Die Regierung, nunmehr politisch und staatsrechtlich ein Mandatar des Unterhauses, vereinigt in rasch ansteigendem Mafse die legislatorische Initiative des Parlamentes in ihrer Hand. Als Diener der Krone mit der Fülle der formellrechtlich immer noch beim Souverän ruhenden Executivgewalt und Patronage ausgestattet, wird dem Ministerium, das

[1] Vgl. über die Geschichte des Cabinets und seine gegenwärtige parlamentarische Stellung die Ausführungen unten im vierten Abschnitte des zweiten Buches.

nunmehr sein Recht auf Existenz ausschliefslich in dem Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses begründet findet, von letzterem notwendigerweise als Ausdruck dieses Vertrauens immer mehr der entscheidende Einflufs auf die Tätigkeit des Hauses sowohl deren Inhalte wie ihrer Ordnung nach eingeräumt, die Führung überlassen. Das findet seinen Ausdruck darin, dafs für den ersten Minister der Krone, der Mitglied des Unterhauses ist, Namen und Function eines Leader of the House aufkommen[1]. Nicht nur inbezug auf die gesamte Politik des Reiches, sondern auch hinsichtlich der jeweiligen Beschäftigung des Hauses geht die Initiative ganz in die Hand der Regierung über. Aus dem gleichen Grunde erklärt sich die Erscheinung, dafs die Zahl der von Private Members durchgeführten wichtigen Public Bills seit 1832 immer mehr abnimmt, die der Regierungsbills relativ und absolut erheblich ansteigt[2]. Es ist überhaupt für das moderne England eine der wichtigsten und folgen-

---

[1] Die Bezeichnung „Leader of the House" scheint mir als Terminus technicus vor der Mitte des 19. Jahrhunderts noch nicht ganz festzustehen. Denn noch in einer Debatte von 1840 wird Lord John Russell, der im Ministerium Melbourne First Minister of the Crown im Unterhause ist, nicht kurzweg so genannt, sondern als „the noble Lord, who has to conduct on the part of the Crown the business of the country in this House." (Hansard, 1840, [54] 1169.) Cohen ist, soweit ich sehen kann, der erste continentale Schriftsteller, der in seiner 1868 erschienenen Schrift den Ausdruck so anwendet; in seinen 1847 erschienenen Artikeln über das Parlament (Pölitz, Neue Jahrbücher, 289 ff.) fehlt er dagegen noch.

[2] Dies ist vollends der Fall in der Gegenwart. Vgl. die folgende, von Sir Courtenay Ilbert in seinem ausgezeichneten Buche „Legislative Methods and Forms", p. 215 mitgeteilte Tabelle über den Anteil der Private Members und der Regierung an den in den einzelnen Jahren sanktionierten Gesetzen:

| Session | Totalsumme der eingeführten Bills | Regierungsbills | Private Members Bills | Sanktion erhielten | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Regierungsbills | Pr. Members Bills |
| 1895 | 263 | 66 | 197 | 38 | 12 |
| 1896 | 256 | 65 | 191 | 44 | 16 |
| 1897 | 263 | 67 | 196 | 54 | 16 |
| 1898 | 259 | 65 | 194 | 49 | 17 |
| 1899 | 224 | 53 | 171 | 37 | 16 |
| 1900 | 238 | 66 | 172 | 49 | 15 |

reichsten Erscheinungen: die Tatsache, dafs die Gesetzgebung, sowohl was Initiative und Vorbereitung als auch die Durchbringung der Gesetze betrifft, nahezu vollständig von der Regierung monopolisiert wird. Damit ist im Grunde genommen nichts Neues im englischen Staatsleben geschaffen: in den beiden grofsen schöpferischen Perioden der englischen Staatsentwicklung, in der Periode der drei Edwarde im 14. Jahrhundert sowie in der Tudor-Epoche im 16. Jahrhundert ist die ganze legislative Kraft von der Executive ausgegangen; seit 1832 ist dies nun wieder der Fall, nachdem im 18. Jahrhundert die legislative Initiative der Regierung aufserordentlich zurückgetreten war. Allerdings darf nie übersehen werden, dafs die Regierung im modernen England immer nur ein lebendiges unabtrennbares Stück des Parlamentes selbst ist. Formellrechtlich betrachtet ruht auch heute noch die Initiative völlig bei den Abgeordneten. Nur als Abgeordneter oder Peer kann auch in der Gegenwart ein Minister im Unter- oder Oberhause seine Regierungsbill einbringen und in keiner anderen Eigenschaft.

Auch hier sehen wir wieder die bekannte, so charakteristische Erscheinung der englischen Verfassung hervortreten, dafs die alten Formen mit gänzlich verändertem politischen Inhalte fortbestehen. Man kann, sagt Sir Courtenay Ilbert[1], nicht genug den Unterschied betonen, der seit 1832 im ganzen Charakter der englischen Gesetzgebung eingetreten ist. Im 18. Jahrhundert war die allgemeine Gesetzgebung überhaupt unbedeutend: zahllose kleine Gesetze, die heute als Local Acts gelten würden, Zollgesetze, gewerbe- und verkehrspolitische Detailmafsregeln machten die grofse Masse der Statuten aus. Und wie ganz anders war auch damals die Stellung der Regierung! Ein hervorragender alter Parlamentarier, Sir Charles Wood, der spätere Lord Halifax, sagt in einem Rückblick, den er 1855 auf das Parlament in den zwanziger Jahren lenkt: „Damals waren die Functionen der Regierung wesentlich executiver Art. Änderungen in den Gesetzen wurden von unabhängigen Abgeordneten eingebracht und nicht als Parteifragen, sondern durch Vereinigung derselben auf beiden Seiten des Hauses durchgebracht“. Damals war gesetzgeberische

[1] Legislative Methods and Forms (Oxford 1901), p. 211.

Initiative nicht Sache der Regierung. Die Thronrede enthielt kein legislatives Programm. Eine Generation später ist dies alles geändert. Jeder Abgeordnete weifs, dafs er ohne die Regierung seine Bill kaum durchsetzen kann. Was aber vollends der Regierung in allen wichtigen legislativen Problemen die — heute kann man sagen — ausschliefsliche Initiative verschafft, ist die grofse Schwierigkeit moderner Gesetzgebung, die bei jedem Schritte mit zahllosen ökonomischen, sozialen und im bestehenden Rechte liegenden Schwierigkeiten und Rücksichten zu kämpfen hat. Der Aufbau der modernen englischen Local- und Zentralverwaltung hat darin einen executiven Mechanismus geschaffen, dessen Compliziertheit den vielfach verschlungenen Bedürfnissen der modernen Gesellschaft entspricht, der aber bei jeder Änderung des bestehenden Rechtes in Betracht gezogen werden mufs. Gleichzeitig unterliegt bei der widerstreitenden Natur der zahllosen Interessen, die von jeder gröfseren legislativen Action betroffen werden, jedes Gesetz sowohl im Parlamente wie in der Presse einer in früheren Zeiten unbekannten, eingehenden, öffentlichen Kritik, die den Gesetzgeber nötigt, von vornherein wohlgerüstet auf den Plan zu treten. Alle diese Bedingungen zu erfüllen ist gegenwärtig eigentlich nur mehr die Regierung imstande. Damit hängt denn auch die vermehrte Sorgfalt zusammen, welche die moderne englische Regierung dem rein technischen Moment der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen zuwenden mufs. Dies findet seinen Ausdruck in der Schaffung eines neuen bedeutenden Amtes, das speziell dieser Aufgabe zu obliegen hat: des sogenannten Parliamentary Counsel of the Treasury, des Rechtsbeistandes der Regierung in allen technischjuristischen Arbeiten der Gesetzgebung. Das Amt ist bezeichnenderweise schon seit 1837 in Verbindung mit dem Home Secretary permanent und ist 1869 in seiner gegenwärtigen Gestalt organisiert worden[1].

Mit diesen in der völlig veränderten Stellung des Ministeriums zum Unterhause begründeten Erscheinungen ist, wie wir wissen, eine weitere, für die Entwicklung der Geschäftsordnung ausschlaggebende Folge verknüpft: dafs nämlich der Regierung und ihren Vorlagen ein bestimmter Teil der Zeit und Kräfte

[1] Vgl. Ilbert, Legislative Methode and Forms, p. 78—84, 218.

des Unterhauses von vornherein zur Verfügung gestellt, für sie festgelegt wird. Das Ministerium, das nun längst zu einem politischen Organ des Hauses geworden, stellt inmitten des parlamentarischen Lebens das Element der Planmäfsigkeit in der Verwendung der Zeit und Kräfte des Unterhauses vor. Ihm kommt es darauf an, dafs die Verhandlungen soviel als möglich den von der Regierung ins Auge gefafsten Zwecken dienen, dafs ferner diese Verhandlungen soviel als möglich gesichert bleiben vor den Zufälligkeiten des politischen Kampfes, den Launen einer Versammlung, dem Vordrängen der Bestrebungen einzelner Mitglieder oder Gruppen von solchen. Schon nach den bisherigen Ausführungen ist klar, dafs sich in dieser scheinbar rein technischen Verbesserung der Geschäftsordnung in Wirklichkeit eine politische Erscheinung von gröfster staatsrechtlicher Tragweite ausspricht. Die Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems hat in England das Wesen der Regierung völlig verändert. Dafs dieses Ergebnis auf den englischen Parlamentarismus hinwiederum eine tiefe, über die Geschäftsordnung weit hinausgehende Rückwirkung auszuüben begonnen hat, wird noch in anderem Zusammenhang erörtert werden. Die unmittelbare Wirkung auf die Geschäftsordnung ist leicht zu übersehen.

„In allen Verbesserungen, die wir in den letzten Jahren gemacht haben“, sagt der Speaker im Jahre 1854, „sind wir bestrebt gewesen, es so einzurichten, dafs das Haus immer genau weifs, was es zu tun haben wird und dafs unseren Verhandlungen ein gewisses Mafs von Sicherheit in der Durchführung des Programmes garantiert ist“ [1]. Demgegenüber repräsentiert der einfache Abgeordnete, das Private Member, das Element der politischen Beweglichkeit, der Initiative des einzelnen Abgeordneten sowie einzelner Classen- und Interessengruppen im Hause, ferner das Recht der Kritik, die den Abgeordneten sowohl in der Regierungspartei wie in der Opposition als Pflicht obliegt, damit an entscheidender Stelle die öffentliche Meinung jederzeit Ausdruck gewinne. Dazu kommt aber ganz besonders, dafs dem einzelnen Mitglied der Opposition noch mehr freier Spielraum erwünscht ist, um alle Mittel der Parteitaktik im Hause an-

[1] Min. of Ev., Committee von 1854, qu. 516.

wenden zu können. So steht infolge des Systemes der parlamentarischen Parteiregierung das Staatsinteresse jederzeit verkuppelt mit dem Interesse der regierenden Partei, sich an der Macht zu erhalten, gegenüber den legislativen und politischen Interessen und Bestrebungen der einzelnen Mitglieder innerhalb beider Parteien und daher fordert die mit der Verantwortung der Regierung belastete Mehrheitspartei immer gröfseren Anteil an der Zeit und gröfseren Einflufs auf die sachliche Aneinanderreihung der Geschäfte des Unterhauses[1]. Es ist nun begreiflich, dafs sich gegen solche Einschränkung der freien parlamentarischen Tätigkeit des einzelnen privaten Abgeordneten aus deren Mitte Gegenwehr erheben mufste. Dies hat aber den Lauf der Dinge nur verzögern, nicht hemmen können. Die immer weiter fortschreitende Expropriation des Private Member zugunsten der die Regierung bildenden Mitglieder des Hauses vollzieht sich unaufhaltsam, wenn auch langsam und unter bestimmten Conzessionen an die Gegenseite. In diesen letzteren liegt der Erfolg ausgedrückt, den die Bestrebungen der Private Members, sich als lebendiger Factor des Unterhauses gegenüber der Regierung zu erhalten, in dieser Periode doch noch in beträchtlichem Ausmafse errungen haben. In subtil ausgebildeten Einrichtungen versuchen die nichtoffiziellen Abgeordneten beider Parteien, sich gegen die Übermacht der Regierung im Unterhause gewissermafsen zu verschanzen. Hierher gehören die oben ausführlich dargestellten Bestimmungen der neueren Geschäftsordnung über die Zulässigkeit freier Debatten an Regierungs- und Budgettagen, hierher die formalen Vertagungsanträge in Anknüpfung an die Interpellationen. Dadurch hat nun die Geschäftsordnung schon seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts einen gewissen künstlichen und ausgeklügelten Charakter erhalten, der von den ursprünglichen Grundlinien der historischen Geschäftsordnung deutlich abweicht. Wir befinden uns eben in dieser Periode im entscheidenden Übergangs-

[1] Die Tatsache, dafs das englische Ministerium die Delegation einer Partei vorstellt, ist von fundamentaler Bedeutung für das Wesen des englischen Regierungssystemes: allerdings mufs man sich stets das wirkliche Wesen der politischen Parteien Englands vor Augen halten. Vgl. darüber die Ausführungen unten S. 155 ff. und im vierten und fünften Abschnitt des zweiten Buches. Einige treffende Bemerkungen hierzu macht neuerdings Sidney Low, Governance of England, p. 34, 42.

zustande der Geschäftsordnung. Schon sind aber die Umrisse der neuen Grundanschauung über das Wesen der Geschäftsordnung klar zu erkennen. Die Ansicht, dafs das Unterhaus sich der Regierung gegenüber als eine besondere, als die höchste politische Gewalt behaupten müsse, hatte noch in den factiösen Kämpfen der ersten Hälfte der Regierung Georgs III. nicht geringe Berechtigung gehabt trotz der Fortschritte, die das Prinzip der parlamentarischen Regierungsweise seit Sunderland und Wilhelm III. gemacht hatte. In solcher Zeit bildete die Geschäftsordnung noch immer den festen Wall aller freiheitlichen, reinen Elemente gegen die damals im Unterhause so wirksamen Kräfte der Corruption durch den Hof und die Regierung. Alles das war jetzt längst vorüber. An Stelle des Mifstrauens gegen die Regierung als einer constitutionellen Cardinaltugend war das Vertrauen der Mehrheit zum Charakteristikum der Executive geworden. Dementsprechend ist das Parlamentsverfahren, rein als Mittel zur Erledigung der Geschäfte des Parlamentes betrachtet, seit der uneingeschränkten und dauernden Etablierung der parlamentarischen Regierungsweise nicht nur als ein Institut des Parlamentes, sondern auch als ein Regierungsbehelf des Ministeriums anzusehen. Das Cabinet, dessen Existenz auf dem Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses beruht und das vor der Nation die politische Verantwortung trägt für die möglichst erfolgreiche und rechtzeitige Erfüllung der Staats- und Reichsbedürfnisse, mufs in einem Staate, in dem die gesamten Staatsgeschäfte im Parlament conzentriert sind, durchwegs als Aufgaben des Parlamentes erscheinen, auch auf die Erledigung der Parlamentsgeschäfte einen weitreichenden, entscheidenden Einflufs ausüben können. Das Verfahren des Unterhauses, seine Geschäftsordnung, früher ein Bollwerk der Nation oder zum mindesten der im Parlamente vertretenen Classen der Nation, gegenüber Krone und Regierung, mufs nunmehr notgedrungen seinen Charakter ändern und innerhalb gewisser, durch das parlamentarische Regierungssystem gezogener Schranken zu einem wirksamen Instrumente des parlamentarischen Ministeriums selbst werden[1].

[1] Vgl. Rede des Premierministers Arthur Balfour in der Sitzung des Unterhauses vom 30. Januar 1902: „After all, our business now is not to fight with the crown.“

Noch ein anderes Moment mufs aber zum Verständnisse dieser ersten Periode der Geschäftsordnungsreform hervorgehoben werden. Es ist dies die Tatsache, dafs die Beratung und Verbesserung des Verfahrens fast durchweg frei von Parteigeist und nicht als eine zwischen den beiden grofsen Parteien Englands streitige Materie, sondern im Gegenteile als eine Aufgabe des Unterhauses in seiner Gesamtheit aufgefafst und behandelt worden ist. Sowohl aus den Beratungsprotokollen der Untersuchungsausschüsse wie aus den Debatten des Hauses ergibt sich dies unzweifelhaft. Gewifs bestehen scharf ausgesprochene Meinungsverschiedenheiten in bezug auf einzelne Fragen des Verfahrens und seiner Reform, und zweifellos sind im Unterhause jederzeit auch erklärte Gegner der eben bezeichneten Richtung vorhanden, in welcher sich die Geschäftsordnung zu entwickeln strebt; aber diese Gegnerschaft ist nicht nur eine wesentlich sachliche Opposition, sie wird auch ohne Rücksicht auf die Parteistellung betätigt. Freunde und Gegner der einzelnen Neuerungen und Reformen sind auf beiden Seiten des Hauses gleichmäfsig zu finden. Die Reform des Verfahrens erscheint eben als eine Angelegenheit, in der sich das Unterhaus als Einheit fühlt. Das Staatsinteresse ist im allgemeinen der mafsgebende Gesichtspunkt und diejenigen, die bestrebt sind, die volle Gleichberechtigung des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Regierung in der Geschäftsordnung zu erhalten, tun dies von dem Standpunkte der politischen Verantwortlichkeit aus, die jedem Abgeordneten gleichartig auferlegt ist, deren Verringerung durch die immer stärkere Bevorrechtung der Regierung seitens der Geschäftsordnung befürchtet wird. Mit der Einschränkung des parlamentarischen Spielraumes für den Einzelnen und der ihr correspondierenden Verringerung der parlamentarischen Verantwortlichkeit erscheint nicht wenigen Parlamentariern doch auch wieder in erster Linie das Staatsinteresse beeinträchtigt.

Die Parteilosigkeit in der Beratung der Geschäftsordnung kann nun nicht als eine vereinzelte Erscheinung angesehen werden, sondern ist ein typischer und eminent charakteristischer Zug, der richtig begriffen bis zu dem Kerne des englischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts und des englischen Parteiwesens hineinführt. Gleich dem parlamentarischen

Verfahren und seiner Reform gibt es jederzeit noch eine Reihe anderer grofser öffentlicher Interessen, die vom englischen Unterhause unter dem beherrschenden Gesichtspunkte der Einheit der Volksvertretung und daher nicht als Parteisache betrachtet und beraten werden. Dafs dies geschieht, hängt gewifs in allererster Linie von dem Wesen der grofsen englischen Parteien selbst ab. Ohne hier über das Notwendigste hinausgehen zu wollen, mufs ich doch versuchen, diesen Zusammenhang klarzustellen. Hierzu ist zunächst ein Blick auf die neuere Entwicklung der englischen Parteien notwendig.

In den ersten vier Jahrzehnten nach der Reformbill von 1832 hat sich der englische Parlamentarismus und das Parteiwesen Englands ruhig auf der Bahn fortentwickelt, die mit der Wahlreform von 1832 eingeschlagen worden. War diese entscheidende Mafsregel noch als Folge tiefgehender, fast revolutionärer Erregung im Volke und im Parlamente selbst, als Frucht des Kampfes der beiden historischen Parteien, gewonnen worden, so ist die zweite Wahlreform von 1867, die in ihrer Wirkung eigentlich viel weiter reichte als die erste, ohne wirklichen Kampf inner- oder aufserhalb des Parlamentes Gesetz geworden. Gerade in dieser Frage zeigte sich nun am deutlichsten, was für den englischen Parlamentarismus dieser Epoche überhaupt das Charakteristische ist: nämlich die beinahe an Grundsatzlosigkeit streifende Verringerung des Gegensatzes der historischen Parteien. Aus den Whigs und Tories waren seit den dreifsiger Jahren des Jahrhunderts Conservative und Liberale geworden. Aber die Aufhebung der Kornzölle und die Anbahnung des volkswirtschaftlichen Liberalismus durch den so lange gefeierten Führer der Tories Sir Robert Peel hatte die conservative Wählerschaft und Partei dauernd in zwei Fractionen gespalten. Andererseits hatte sich noch aus der Zeit der Agitation für die erste Wahlreform auch in der Whig-Partei eine Differenzierung herausgebildet, indem sich an den aristokratischen Kern der alten Whigs ein radicaler Flügel angliederte, der in den vierziger und fünfziger Jahren durch die Anti-Kornzollbewegung eine weitere Verstärkung erfuhr. So erscheinen beide grofsen Parteien kaum ein halbes Menschenalter nach der ersten Wahlreform innerlich zersetzt, wenn auch äufserlich keine der Teilfractionen als selb-

ständige Partei hervortritt. Die neue grofse liberale Partei bildet sich nun aus dem Zusammenschlusse der Mehrheit der traditionellen Whigs mit den Radicalen und Peeliten, indem unter Gladstones Führung der Zusammenschlufs dieser ursprünglich heterogenen Elemente für ein Menschenalter eintritt. Der Wiederaufbau einer neuen conservativen Partei hingegen vollzieht sich unter Disraelis kluger, aber grundsatzloser Leitung langsam unter ausdrücklicher oder stillschweigender Annahme der meisten politischen, ökonomischen und sozialen Reformen, die ihm gegenüber Gladstones Reformliberalismus repräsentierte. Denn nur so vermochte diese neue conservative Partei zu hoffen, bei dem stetig in demokratischem Sinne erweiterten Wahlrechte eine Partei der Massen, damit eine Mehrheit zu werden und schliefslich zur Regierung zu gelangen.

Es bleibt also dem englischen Parlamentarismus der alte Charakterzug der zwei grofsen, abwechselnd zur Majorität und Regierung gelangenden Parteilager erhalten. Aber es sind mehr zwei gemeinsame Lager für eine Mehrheit verschiedener Interessengruppen, die auf beiden Seiten ihre Vertretung finden, als einheitliche, innerlich völlig gleichartige Heere, die sich schroff gegenüberstehen. Gewisse historische Traditionen, die von Tories und Whigs übernommen wurden, wirken wohl auch jetzt noch bei Conservativen und Liberalen fort; aber wenn schon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die prinzipiellen Unterschiede zwischen den aristokratischen Tories und Whigs immer unbestimmter geworden, bis sie fast gänzlich verschwunden waren, so gilt dies nicht minder von ihren demokratischen Erben. Was die beiden grofsen Parlamentsparteien trennt, sind nicht unüberbrückbar tiefe Spaltungen innerhalb des gesellschaftlichen Körpers der Nation, grofse prinzipielle Differenzen, die etwa in den beiden politischen Parteien ihren Ausdruck finden. Denn es sind, wie gesagt, dieselben Standes- und Classeninteressen, wenn auch in betreff mancher Punkte in verschiedener politischer Nüancierung in beiden Parteilagern repräsentiert: man kann z. B. sagen, dafs das spezifisch agrarische Interesse noch immer ausschliefslich in der conservativen Partei steht, dafs die Trade-Unions und die Nonconformisten traditionell der liberalen Partei anhängen, dafs hinwiederum die hochkirchlichen Kreise fast regelmäfsig Tories

sind. In staatsrechtlicher Hinsicht besteht seit langem nur eine einzige tiefgehende Scheidungslinie, die durch die Home-Rule Politik Gladstones geschaffen worden ist. Aber auch dieser Gegensatz ist in dem letzten Jahrzehnt wesentlich gemildert worden. Was also die beiden regierungsfähigen Parteien trennt, sind nicht intransigente Grundsätze, sondern Verschiedenheiten in der Auffassung einzelner ganz concreter, wenn auch oft sehr bedeutender und das politische Interesse beherrschender Fragen der äufseren und inneren Politik, der Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Kirchenpolitik: Verschiedenheiten, die sich aber, so wichtig sie auch zurzeit den Angehörigen der einen oder anderen Partei erscheinen, dennoch auf dem breiten Boden gemeinsamer nationaler Politik, gemeinsamer Grundanschauungen und Interessen erheben. Das aufserordentlich starke Nationalgefühl, die ungemein lebendige historische Tradition und das tief wurzelnde, alle Classen der Bevölkerung als nationale Eigenschaft durchdringende conservative Empfinden rufen in England eben immer wieder eine im Vergleiche zu anderen Staaten beispiellos starke politische und soziale Cohärenz der Nation über alle Parteiung hinweg hervor. Darin darf man den letzten Grund und die eigentliche Erklärung finden für die den beiden Jahrhunderten der parlamentarischen Regierungsweise so charakteristische Erscheinung: dafs gerade in dem classischen Lande der Parteiregierung und des Parteienkampfes jederzeit die grofsen staatlichen Gesamtinteressen aus dem Bereiche des Parteiwesens und der Parteifehde in ausdrücklichem oder stillem Einverständnisse herausgehoben erscheinen[1].

Dadurch aber, dafs diese politische Cohärenz auch dem neuen Parlamente seit 1832 zu eigen ist, wird in letzter Linie

---

[1] Die gegenwärtigen Vorgänge in der inneren Politik Englands zeigen wieder das bekannte Bild der Auflösung und gleichzeitigen Neuformierung der beiden Parteien unter dem Drucke einer neuen politischen Idee: des von Joseph Chamberlain in die Massen geschleuderten Schlagwortes vom schutzzöllnerischen Imperialismus. Die schon bisher erreichte Wirkung ist die, dafs die Trennungslinie des irischen Home-Rule-Gedankens so gut wie vollständig aus dem Bereiche praktischer Politik verschwunden ist. Die nächsten Wahlen zum Parlamente werden die

erst die Erhaltung jenes merkwürdigen Systemes der Regierung durch Parteiministerien ermöglicht, das sich aus der aristokratischen Parlamentsoligarchie des 18. Jahrhunderts in England herausentwickelt hat. War dieses System in Wahrheit nur darum zur Kraft gelangt, weil die Parteien jener Epoche — der Regierungszeit der beiden ersten Könige aus dem Hause Braunschweig — keine Parteien im strengen Sinne dieses Wortes, sondern Fractionen einer homogenen, das Reich regierenden Classe gewesen sind, die sich nur unter dem Einflusse führender Individualitäten von Fall zu Fall als Anwalt einzelner besonderer politischer Bestrebungen oder Ideen in zwei gesonderte Lager gruppiert haben, so wirkte die vorsichtige Wahlreform von 1832, die wieder nur eine bestimmte, die nationalen Interessen längst mitrepräsentierende Classe in das Parlament rief, dahin, jene Cohärenz des Unterhauses, seine soziale Gleichartigkeit und damit auch die Basis der parlamentarischen Regierung unerschüttert zu erhalten. England besafs und besitzt also sein System der Parteiregierung durch ein parlamentarisches Cabinet deshalb, weil es, um dies ganz paradox auszudrücken, keine Parteien im continentalen Sinne, weil es keine die nationale Einheit aufhebenden, die gemeinsamen politischen und staatsrechtlichen Grundlagen der Existenz des Reiches leugnenden Gegensätze innerhalb des Volkskörpers kennt[1].

---

beiden historischen Parteien wieder — wie vor 50 Jahren — als Freihändler und Schutzzöllner gegenüberstellen. Daneben bleiben gewifs auch die anderen, gegenwärtig die breiten Schichten Englands bewegenden Probleme der Unterrichts-, Sozial- und Steuerpolitik wirksam, aber sie stehen in zweiter Linie.

[1] In voller Klarheit spricht sich über das Wesen der englischen Parteiregierung, das auf dem Continent so oft mifsverstanden wird, eine Rede des gegenwärtigen Premierministers Arthur Balfour vom 20. September 1902 in seinem Wohnorte Haddington aus. Seine Ausführungen sind so treffend und bei der Stellung des Redners so autoritativ, dafs sie am besten in voller Ausführlichkeit wiedergegeben werden. Balfour sagt: „Die britische Verfassung, wie sie in der Gegenwart gehandhabt wird, ist in ihrem Wesen ein Parteiensystem; aber ein solches kann nur bei wirklich gesunden politischen Verhältnissen, überhaupt nur unter den denkbar besten Bedingungen arbeiten, wenn nämlich die Gegensätze zwischen den Parteien zwar realer Natur, aber doch nicht fundamental oder von so revolutionärem Charakter sind, dafs sie die Classen der Ge-

Und nun ist wohl auch zur Genüge erklärt, weshalb sich in den vier Jahrzehnten seit 1832 die bisher geschilderte Phase der Reform der Geschäftsordnung friedlich vollzogen hat, ohne irgendwie zum Streitgegenstand der beiden Parteien zu werden. Da beide historischen Parteien abwechselnd die Verantwortung der Regierung zu tragen haben, ja, wie später noch gezeigt werden wird, die jeweilige Opposition in merkwürdiger Weise

---

sellschaft oder die verschiedenen Gruppen von Ansichten in gegenseitiger hoffnungsloser Entfremdung trennen. Es ist in unserer Geschichte vorgekommen, dafs der Unterschied zwischen den beiden Parteien im gegebenen Augenblicke nicht auf irgend einer grofsen Frage staatlicher Politik beruhte. Es war oft ein Gegensatz von Männern und nicht von Mafsregeln oder Prinzipien. Die Gefahr bei solcher Lage der Dinge ist die, dafs die Politik zu einem — nicht einmal anständigen — Spiel wird. So ist es in verschiedenen Perioden unserer Geschichte gewesen, als man um den Beutepreis der Macht, um die Pfründen der Staatsämter, um die amtliche Patronage kämpfte und um nichts Besseres zu kämpfen hatte. Glücklicherweise sind Patronage und Amtseinkommen durch eine weise Gesetzgebung so verringert worden, dafs das Element geldhungriger Versuchung meiner Meinung nach für immer aus unserem öffentlichen Leben ausgeschieden ist. Aber immerhin bleibt es wahr, dafs, wenn zwischen den Parteien keine ernstliche Streitfrage besteht, die Politik einem internationalen Fufsballmatch allzu ähnlich wird, einem blofsen Spiel, an dem jeder des Gewinnens halber eifrig interessiert ist — um eine Wahl zu gewinnen oder in einer Abstimmung zu siegen, um die eigenen Minister ins Amt und die gegnerischen aus dem Amt zu bringen. Und da kommen dann die grofsen politischen Fragen zu wenig in Betracht. Aber das ist doch das kleinere der beiden hier möglichen Übel. Das andere Übel, an dem einige von unseren continentalen Nachbarn in ihrer Geschichte schwer gelitten haben, liegt darin, dafs sie versucht haben, das System der Parteiregierung anzuwenden, obgleich die Gegensätze zwischen den Parteien so einschneidend, so vitaler Natur waren, dafs die an der Regierung Befindlichen die Gegner zu vernichten und letztere mit revolutionären Mitteln zur Macht zu gelangen strebten, wenn andere Wege ihnen nicht mehr offen standen. Unter solchen Umständen kann aber — meiner Meinung nach — eine Repräsentativverfassung nicht mit irgend einer Hoffnung auf günstigen Erfolg arbeiten. Zum Glück scheint dem britischen Blut von Natur aus eine Art von Mäfsigung eigen zu sein, die uns in den Stand setzt, politische Gegner zu sein, ohne dafs wir uns gegenseitig alle möglichen gemeinen Motive unterschieben. Nur deshalb, weil wir fähig sind, in der Politik einander ruhig — relativ ruhig — zu beurteilen und mafsvoll zu kritisieren — wenigstens relativ mafsvoll —, konnten wir die englische Verfassung zu dem Erfolg machen, der sie ist.“ (Daily Chronicle vom 22. September 1902.)

indirect an der Erledigung der Staatsgeschäfte im Parlamente mitbeteiligt ist, so betrachten beide Parteien die Geschäftsordnung des Unterhauses als ein ihnen gemeinsames Regierungswerkzeug. Und darum findet ein hemmender Widerstand gegen die Umgestaltung der Geschäftsordnung in dem damit bezeichneten Sinne nur insoferne statt, als das einzelne Mitglied ohne Rücksicht auf die Parteistellung von seiner Position im Parlamente zugunsten der Regierung erheblich zurückgedrängt wird.

Im Zusammenhange damit erklärt sich auch eine weitere, höchst bemerkenswerte Erscheinung des Parlamentsverfahrens jener Epoche. Wie oben hervorgehoben wurde, ist der Grundzug der Geschäftsordnung, wie sie sich endgültig im 18. Jahrhundert ausgebildet hatte, der darin niedergelegte Schutz der Minorität gewesen. Dieses Prinzip ist gleichfalls nur als eine Folge jener Cohärenz zu verstehen, die das englische Unterhaus seit der zweiten Revolution charakterisiert. Hier stehen einander Gegner gegenüber, die beide gleichmäfsig befähigt und bereit sind, die Regierung des Reiches und die Verantwortung dafür zu übernehmen, die aber auch gegenseitig diese Befähigung aneinander anerkennen. Der Verlust der Macht seitens der jeweils herrschenden Partei erweckt bei dieser weder die Befürchtung der eigenen Vernichtung noch auch eines Angriffes wider die Grundlage der Staats- und Landesverfassung. Die ererbten nationalen Grundanschauungen in Recht und Sitte, der allen gemeinsame Respect vor der Tradition und den überkommenen Institutionen schliefst solche Befürchtung aus. Der Streit ist also ein Kampf auf eingehegtem Kampffelde. Darum sind denn auch Kampfregeln am Platze, die jeder der Parteien möglichst „ehrliches Spiel“ (Fair Play) sichern. Denn beide sind doch Glieder der einen und sich einheitlich fühlenden Nation. Die Mehrheit hat den grofsen Vorteil in der Hand, dafs sie die Regierungsinstitutionen mit ihrem Willen erfüllt. Aber auf der anderen Seite mufs gerade deshalb die Minderheit alle erdenklichen Rechte besitzen, um ihre Ansichten und Bestrebungen zum Ausdruck zu bringen und gegen die durch die Majorität erfolgende Bestimmung des Willens des Parlamentes mit allen erlaubten Waffen der Rede und der politischen Taktik frei zu kämpfen. Denn

es liegt geradeso im Interesse der Nation, festzustellen, ob die Majorität sich tatsächlich gegenüber solchem Ansturm als Mehrheit erhalten und das ihr zustehende grofse Privileg der Führung der Regierung ausüben kann, als es in ihrem Interesse liegt, dafs der Wille der endgültig sich behauptenden Mehrheit unverbrüchlich als Wille der Nation gilt. Darum ist Schutz der Minorität im englischen Parlamente nicht ein Privileg der jeweiligen Minderheitspartei, sondern ein im höchsten Interesse der vom Parlamente regierten Nation ausgebildetes lebenswichtiges Institut. Dieses Institut zu schwächen hat aber auch die jeweilige Mehrheit kein wahres Interesse; denn sie mufs immer wieder gewärtig sein, einmal zur Minderheit zu werden und dann selbst dieses Palladiums zu bedürfen, um das Staatsinteresse im Sinne ihrer Parteirichtung als Minorität zu vertreten.

Was aber diesem ganzen merkwürdigen System erst die Lebensmöglichkeit und mehr als dies, die ungehinderte Function sichert, ist der der englischen regierenden Classe seit Jahrhunderten eigene Common Sense, ein Wort, das man ebenso als „gemeine Vernünftigkeit“ wie als „Gemeinsinn“ übersetzen kann. Diese Eigenschaft bildet den Kern jener oft betonten politischen Cohärenz, die damit aus einem der tiefwurzelnden nationalen Charakterzüge hergeleitet erscheint. Diese Qualität bewirkt es, dafs die englischen Parteien stets kampffreudig, immer von der der Nation eigenen Actionslust erfüllt, dennoch den Kampf nur dort und nur insolange kämpfen, als er nicht aussichtslos oder dem Gemeinwesen wahrhaft gefährlich erscheint. Und so sichert zuletzt die politische Besonnenheit auch wieder die Mehrheit vor der mifsbräuchlichen Ausnützung des im Schutze der Minorität liegenden Prinzipes. Nur als ein nationales Regierungssystem, nur als ein Product der eigenartigen politischen Psyche der englischen Nation, infolgedessen aber auch als Resultat der ganzen staatlichen und sozialen Entwicklung Englands, zumal jener, die es in den beiden letzten Jahrhunderten genommen hat, kann der englische Parlamentarismus begriffen werden, und nur als ein Stück dieses Parlamentarismus kann und darf die Geschäftsordnung des Unterhauses sowie ihre Reformierung im abgelaufenen

Jahrhundert erfaſst und beurteilt werden. In keiner anderen Erscheinung tritt so deutlich hervor, was man als das am meisten charakteristische Moment in der Geschäftsordnungsreform von 1832 bis 1872 bezeichnen möchte: ihr durchaus conservativer Charakter, der sich darin zeigt, daſs diese Reform das Recht der Minorität in allem Wesentlichen unangetastet gelassen hat. Denn noch waren die politischen und nationalpsychischen Grundlagen, aus denen in der eben geschilderten Weise zugleich mit der parlamentarischen Parteiregierung dieses Prinzip des Minoritätenschutzes erwachsen ist, kaum je ernstlich in Frage gestellt worden; noch standen sich die Parteien im ganzen und groſsen als Glieder einer einheitlichen Körperschaft als organische Bestandteile der in sozialer Hinsicht homogen zusammengesetzten Volksvertretung nicht etwa als Vertreter diametral auseinandergehender Classeninteressen gegenüber; noch war trotz aller Wahlreformen der bürgerlich-aristokratische Charakter des Unterhauses im Kerne unberührt und noch hat es trotz so mancher heftigen Kämpfe der einzelnen Parteiführer und ihrer Gefolge keine Parteiung gegeben, die den überkommenen englischen Staat und den Zusammenhang des Reiches geleugnet hätte. Aber schon waren die Vorboten von Ereignissen eingetroffen, die alles das in tief einschneidender Weise ändern sollten.

## Zweites Kapitel.

## Die Obstruction der irischen Nationalisten und ihre Überwindung[1].

(1877—1881.)

Die Fortentwicklung der Reform der Geschäftsordnung im englischen Unterhause gelangt um die Mitte der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts in ein neues und entscheidendes Stadium und zwar unmittelbar unter dem Drucke eines poli-

[1] Für diese Periode vgl. im allgemeinen: Annual Register 1875 bis 1882; John Morley, Life of W. E. Gladstone, vol. II.; Justin Mac Carthy, History of my Own Time, IV. and V. vol.; Barry O'Brien, Life and Letters of Charles Stewart Parnell, vol. I. u. II.; Torrens, Reform of Procedure in Parliament, 1882; Michael Davitt, The Fall of Feudalism in Ireland, 1904.

tischen Ereignisses von gröfster Tragweite: der Bildung der parlamentarischen Home Rule-Partei in Irland. Es ist hier nicht der Ort, die so wechselnde und bei allem Wechsel unwandelbar traurige Geschichte der irischen Volksparteien und ihrer Politik seit der Union Irlands mit England und Schottland auch nur andeutungsweise zu zeichnen; wohl aber bedarf es zum Verständnisse des beherrschenden Einflusses, den die irischen Dinge seit 1875 auf die Umgestaltung der Geschäftsordnung des Unterhauses genommen haben, einiger Vorbemerkungen über die politische Stellung und Organisation der Iren in jenem Wendepunkte der Geschichte des englischen Parlamentarismus.

Seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts finden wir in der nationalen Bewegung Irlands zwei deutlich geschiedene Strömungen nebeneinander wirksam, von denen bald die eine, bald die andere in den Vordergrund tritt. Einmal wird das Ziel der Unabhängigkeit Irlands durch rein politisch-revolutionäre Parteiung und Agitation angestrebt; daneben besteht eine constitutionelle Partei, die dem gleichen Ziele mit legalen Mitteln auf dem Boden des Parlamentes znstrebt und überdies bemüht ist, im englischen Unterhause selbst Mafsregeln zur wirtschaftlichen und culturellen Hebung Irlands zu fördern. Nach der, gleich ihren Vorgängern mit Gewalt niedergeworfenen, irischen Rebellion des Jahres 1848 und den erfolglosen Bemühungen der Young Ireland-Partei hatte sich zu Ende der fünfziger Jahre die revolutionäre Strömung abermals mächtig zu entwickeln begonnen und war die Führerin der Volksbewegung Irlands geworden. Unter der eifrigen Mithilfe der amerikanischen Iren, im Grunde genommen sogar von dort aus geleitet, bildete sich der Geheimbund der Irish Revolutionary Brotherhood, besser unter dem Namen der Fenier bekannt, in überraschend kurzer Zeit zu einer die Massen Irlands beherrschenden und leitenden Organisation aus. Die zum Teil verbrecherischen Angriffe dieses Bundes, die eingestandenermafsen darauf ausgingen, durch Terrorismus auf die öffentliche Meinung und die englische Regierung einzuwirken, nötigten das britische Parlament im Jahre 1866 wieder einmal, wie so oft, die stärksten Repressivmafsregeln für Irland zu beschliefsen. In der Tat wurde durch

Ausnahmezustand und Ausnahmegerichte die Gefahr der fenischen Verschwörung energisch beseitigt[1].

Aber gleichzeitig begann doch auch in England bei den führenden Männern, vor allem der liberalen Partei, die Erkenntnis durchzudringen, dafs damit noch nichts erreicht sei, dafs nur positive, die sozialen Zustände Irlands in den Wurzeln verbessernde Gesetzgebung der unglücklichen Insel zu ökonomischem Gedeihen und damit auch zu politischer und sozialer Ruhe verhelfen können. So kam es denn zu den beiden grofsen Leistungen des zweiten Cabinets Gladstone (1868—1874) auf dem Gebiete der irischen Politik: zur Entstaatlichung der anglikanischen Kirche von Irland (1869) und zur ersten grofsen Landbill (1870), mit der die lange Reihe der grofsen und, wie man wohl jetzt sagen darf, gelungenen legislatorischen Versuche des Parlamentes eröffnet wurde, dem irischen Übel in seinem Kerne, in den agrarsozialen Zuständen, zu begegnen. Alsbald aber erfolgte, zum Teil wohl als Rückwirkung der neuen von Gladstone inaugurierten Politik, eine bedeutungsvolle Umgestaltung der Parteiverhältnisse in Irland selbst. Seit dem Tode O'Connells, des grofsen Agitators der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, hatten die nationalen Parteien der Iren den constitutionellen Boden als unfruchtbar aufgegeben. Schon die Bewegung von 1848 und noch viel stärker ausgesprochen die fenische Bewegung zeichneten sich dadurch aus, dafs sie ihr Ziel, die Unabhängigkeit Irlands, keineswegs durch politische Tätigkeit auf dem Boden des Parlamentes, sondern vielmehr durch Revolutionierung der Massen selbst zu erreichen suchten. Während dieser Jahrzehnte besafsen daher die nationalistischen Elemente Irlands keine geschlossene Parteivertretung im Unterhause. Es gab in Irland liberale und conservative Wahlbezirke wie in England und Schottland. Hierin trat nun nach dem Jahre 1870 vollständiger Wandel ein. Die Erweiterung des Wahlrechtes vom Jahre 1867 in Verbindung mit der Ballot Bill von 1872, die zum erstenmal die geheime schriftliche Abstimmung durchführte, gab im ganzen Lande den breiteren Volksschichten die Oberhand und

---

[1] Interessante Aufschlüsse über die Entstehung und Entwicklung der Fenier-Partei gibt Davitt, Fall of Feudalism, p. 74—78.

ermöglichte so gerade in Irland ein Hervortreten der in den Massen wirksamen politischen Bestrebungen. Gleichzeitig aber gewann die alte Idee der Befreiung Irlands von der englischen Oberheit eine neue Form und neue Kraft in der Bildung der Home Rule-Partei. Unter dem ausschliefslichen Gesichtspunkte der Aufhebung der Union von 1801 fanden sich nun Elemente zusammen, die bisher voneinander getrennt gewesen. Nicht wenige irische Protestanten vereinigten sich mit dem katholischen Kern des Volkes in dem alle verbindenden Bestreben nach Einführung der Selbstregierung für Irland. Die neue Partei suchte dieses Ziel zu erreichen, indem sie im Gegensatze zur bisherigen Tradition alle Irländer, gleichviel welche politischen Bestrebuugen sie sonst verfolgten, zu einer Einheit zusammenzufassen suchte. So stellte sich denn die neue Partei den Tories und Whigs in gleicher Weise feindlich gegenüber. Dafür aber ermöglichte sie allen Zweigen der beiden politischen Hauptrichtungen innerhalb des irischen Volkes, den constitutionellen sowohl wie den revolutionär-fenisch gesinnten Massen, gleichmäfsig die Mitwirkung an der neuorganisierten politischen Arbeit. Der Begründer und Leiter der neuen Richtung, die als selbständige dritte Partei im Reichsparlamente aufzutreten entschlossen war, ist Isaac Butt: ein mafsvoller, im Wesen conservativer, durch seine Erfahrungen als Verteidiger in den zahlreichen Fenierprozessen nach links gerückter Politiker. Am 19. Mai 1870 fand die Gründungsversammlung der neuen Partei in Dublin statt und schon die ersten Nachwahlen brachten ihr Erfolge. Die allgemeinen Wahlen des Jahres 1874 sicherten ihr dann einen vollständigen Triumph: 59 Home Ruler zogen in das Parlament ein, in welchem Disrealis grofses Cabinet die Führung der Geschäfte und die Majorität besafs[1].

---

[1] Die Entstehung der Home Rule-Partei ist klar geschildert in der Biographie Parnells von Barry O'Brien, I. p. 44—70. Vgl. ferner die Darstellung der inneren Zusammenhänge der neuen Home Rule-Partei mit Feniertum und Landliga bei Davitt, Fall of Feudalism, p. 79—116. Nach ihm ist der Erfinder des Namens „Home Rule" einer der Begründer der Partei, Mr. Galbraith, Professor am Trinity College in Dublin, gewesen. — Es mag nützlich sein, aus der Programmerklärung der Home Rule-Partei die entscheidenden Punkte hierher zu setzen. Es heifst

Die neue Partei begann nun sogleich allen Ernstes ihre Tätigkeit im englischen Parlamente. Butt war bestrebt, durch selbständige Anträge und Gesetzentwürfe die öffentliche Meinung Englands und die Stimmung des Parlamentes den wahren Bedürfnissen Irlands zugänglich zu machen, und so hoffte man, die für Irland geforderte Gesetzgebung mit der Zeit herbeizuführen. Die Home Rule-Partei beflifs sich dabei strenger Befolgung der englischen Parlamentstradition in dem ganzen Tone ihres Auftretens sowie vollen Gehorsams gegen die Geschäftsordnung.

Damit wurde zunächst keine andere Wirkung erzielt, als dafs die irischen Anträge und Bills vom Hause kaum in Berücksichtigung gezogen, und wenn sie endlich in der Zeit nach Mitternacht zur Beratung gelangten, mit überwältigenden Majoritäten abgelehnt wurden. So verliefen die Sessionen von 1874 und 1875 vollständig ergebnislos für die irische Sache. In dem letzteren Jahre vollzog sich nun ein Ereignis, dessen Tragweite niemand voraussehen konnte: Charles Stewart Parnell wurde bei einer Nachwahl für den Wahlbezirk Meath in das Parlament entsendet. Es kann nun gewifs hier nicht beabsichtigt sein, die Laufbahn und den Charakter dieses merkwürdigen Mannes eingehend zu schildern, eines Mannes, der mehr als irgend ein anderer in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf die Entwicklung der anglo-irischen Politik und damit der ganzen inneren Politik Englands entscheidend eingewirkt hat[1]. Dennoch hängt ein wesentlicher, man darf wohl

daselbst: I. Diese Vereinigung wird gegründet zum Zwecke der Erlangung des Rechtes der Selbstregierung für Irland mit Hilfe eines Nationalparlamentes. III. Die Vereinigung ladet alle Irländer zur Mitwirkung ein, die willens sind, sich zu vereinigen, um für Irland ein Föderationsverhältnis auf den vorher angeführten Prinzipien beruhend herbeizuführen. IV. Die Vereinigung strebt dahin, ihren Zweck durch Benutzung aller gesetzlichen Mittel zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung in Irland und Grofsbritannien zu erreichen, und sucht alle Irländer aller Confessionen und Klassen in eine nationale Bewegung zusammenzufassen zur Erreichung des grofsen nationalen Endzieles. V. Es wird als ein wesentliches Prinzip der Vereinigung erklärt, dafs niemand, der daran teilnimmt, zu irgend einer anderen politischen Meinung oder Richtung verpflichtet ist, ausgenommen die Anschauung, dafs für Irland das bezeichnete Mafs von Selbstregierung angestrebt werden müsse. (Barry O'Brien, p. 66.)

[1] Vgl. Bryce, J., Studies in Contemporary Biography, 1903, p. 227—250. Davitt, loc. cit., p. 104—115.

sagen: der wesentliche Teil dessen, was die Eigenart dieses Mannes und seiner politischen Tätigkeit ausmacht, unlöslich mit dem zusammen, was wir als die entscheidende Phase und den Höhepunkt in der Geschichte der Umgestaltung der Geschäftsordnung des Unterhauses ansehen müssen. Parnell ist, wenn dieser Ausdruck gestattet ist, der Erfinder einer neuen politischen Taktik, eines neuen politischen Kampf- und Machtmittels, das ja, wie wir zur Genüge wissen, seither seinen wenig erfreulichen Siegeszug durch fast alle Parlamente genommen hat. Er ist der Urheber der methodischen parlamentarischen Obstruction. Damit hat Parnell in der relativ kurzen Zeit, die seine parlamentarische Tätigkeit und Führerschaft der Home Rule-Partei umspannt, einmal die weitestreichenden Wirkungen auf dem Gebiete der irischen Gesetzgebung des englischen Parlamentes erzielt; sodann aber ist er — und das gibt den Grund ab, warum hier ausführlicher von ihm gehandelt werden mufs, — durch seine parlamentarische Taktik zum unfreiwilligen, aber auch unwiderstehlichen Urheber der Totalreform der Geschäftsordnung im Unterhause geworden. Die von Parnell mittelst seiner methodischen Obstruction auf den Boden des englischen Parlamentes übertragene parlamentarische Revolution hat nämlich als Gegenwirkung und zur Gegenwehr die völlige Revolutionierung der Geschäftsordnung durch das Unterhaus selbst zur Folge gehabt. Der Ursprung dieser Dinge aber ist folgender gewesen.

Als Parnell das Parlament betrat, begnügte sich, wie bemerkt, die Home Rule-Partei unter der Führung Butts damit, unter Beobachtung der parlamentarischen Formen die nationalirischen Interessen mit Eifer, aber in ruhigster Weise zu vertreten. Diese Taktik, die weder auf die Regierung noch auf dle Opposition Eindruck machte, fand in den Reihen der eigenen Partei hier und da Gegner. Als solche werden von dem wohlunterrichteten zeitgenössischen Biographen Parnells zwei Mitglieder der irischen Partei genannt: Ronayne und Biggar. Nur der letztere ist handelnd hervorgetreten[1]. Biggar erklärte nicht nur alle parlamentarischen Regeln und Conven-

[1] Vgl. besonders Barry O'Brien, I. p. 82, 92—95.

tionen als Unsinn und bezeichnete es als die einzig richtige Taktik für die Iren, das Unterhaus zu quälen, durch die Haltung im Parlamente diesem und der öffentlichen Meinung Englands die Geringschätzung Irlands handgreiflich zu bezeugen, sondern er machte auch den Versuch, diese Gesinnung in Tat umzusetzen. Ein merkwürdiger Zufall hat es gefügt, dafs Biggar an demselben Tage, an dem Parnell seinen Sitz im Unterhause zum ersten Male einnahm — am 22. April 1875 — die vorliegende Beratung einer irischen Zwangsbill im Committee durch eine aufserordentlich weitschweifige vierstündige Rede aufzuhalten suchte.

Parnell verhielt sich in dieser Session ebenso wie in der nächsten zuwartend. Noch war er ein kaum beachtetes und unbekanntes Mitglied der Home-Ruler. Aber der Versuch Biggars und, wie sein Biograph berichtet, die Auffassung, wie sie Ronayne im Kreise der Partei vertrat, machten auf ihn einen tiefen Eindruck. Ronayne soll schon 1874 öffentlich gesagt haben: „Wir werden nie einen Eindruck auf das Haus machen, solange wir uns nicht in die Parlamentsgeschäfte der Engländer einmischen. Diese führen ihre Angelegenheiten bis jetzt, ohne von uns im geringsten gestört zu werden; sobald wir aber unsere Wünsche durchsetzen wollen, halten sie uns auf. Wir sollten ihnen zeigen, dafs dieses Spiel der Obstruction von zwei Seiten gespielt werden kann. Kümmern wir uns um die englische Gesetzgebung und zeigen wir ihnen, dafs wir, wenn auch nicht stark genug, unsere Bestrebungen durchzusetzen, doch stark genug sind, die ihrigen zu hemmen[1].“

Dieser Gedanke fafste in Parnell feste Wurzel. Sein Biograph erzählt uns, wie sich Parnell bemühte, seine sehr geringen Kenntnisse der älteren irischen Geschichte zu mehren, und wie er zu seiner inneren Rechtfertigung nach Präzedenzfällen der Obstruction in der Parlamentsgeschichte suchte[2].

---

[1] Barry O'Brien, I. p. 93.

[2] Ibid. p. 269—270. — Hier darf wohl ein kurzer Überblick über frühere Erscheinungen obstructionistischer Art in der englischen Parlamentsgeschichte eingeschaltet werden. Vielleicht das erste Beispiel des bewufsten Gebrauchs obstructionistischer Taktik finden wir im Jahre 1641, in den Kämpfen um die grofse Remonstranz wider Carl I., die am 22. November nach einer von drei Uhr nachmittags bis zum folgenden Morgen

Mit grofser Befriedigung ersah Parnell bei diesen Studien, dafs er sich auf das Beispiel des grofsen irischen Patrioten O'Connell berufe könne, der im Jahre 1833 der von Earl Grey und dem liberalen Ministerium beantragten Zwangsbill gegen Irland heftigsten obstructiven Widerstand entgegengesetzt. Man sieht: Parnell ist nicht der eigentliche Erfinder der Obstruction; abgesehen davon, dafs, wie soeben bemerkt, das englische Unterhaus wiederholt Zeuge von obstructivem Verhalten der Minorität gewesen ist, war der Gedanke an dieses Mittel parlamentarischen Kampfes gerade damals in der Mitte der Iren von selbst aufgetaucht. Die Idee zur Obstruction lag sozusagen in der Luft. Aber dennoch mufs Parnell als der Urheber dieser neuen und gefährlichen Taktik angesehen

---

während Debatte angenommen wurde, so dafs das Haus einer „ausgehungerten Jury" glich (Rushworth, Collections III. p. 428). Der nächste Fall betrifft die Debatten des Jahres 1771 über die Zulässigkeit der Veröffentlichung der Parlamentsberichte in den Zeitungen. Für letztere trat eine unter Führung Edmund Burkes stehende Minorität ein und provozierte in einer Sitzung nicht weniger als 23 namentliche Abstimmungen. „Die Nachwelt", sagte Burke später in einer Rede, „wird die Hartnäckigkeit dieses Tages preisen." (Vgl. Roylance Kent: The English Radicals, p. 61.) Im Jahre 1806 bediente sich der aufserhalb der regierenden Coalition stehende Flügel der Tories der obstructionistischen Taktik, um das unter dem Einflusse der Radicalen stehende Cabinet Fox-Grenville an jeder liberalisierenden Gesetzgebung zu hindern. „Abend für Abend hielten Castlereagh und seine Anhänger bei jedem beliebigen Anlasse langwierige Reden und ermüdeten dadurch die Reihen der Ministeriellen so sehr, dafs Sheridan in einer Art von verzweifeltem Humor vorschlug, es möge diese Qual dadurch verringert werden, dafs man Relais von Abgeordneten der Regierungspartei bilde. (Harris, History of the Radical Party in Parliament, p. 84.) In den denkwürdigen Kämpfen des Jahres 1832 hielt der Altconservative Sir Charles Wetherell in der Sitzung vom 12. Juli das Haus mit elf namentlichen Abstimmungen bis zum Morgengrauen auf, um das Eingehen in die Spezialdebatte zu verhindern. (Annual Register, 1877, p. 45. Molesworth, History of Reform Bill, p. 214 u. 215.) Die Kämpfe, die O'Connell 1833 gegen die von Earl Grey eingebrachte irische Zwangsbill führte, trugen obstructionistischen Charakter an sich. O'Connell bediente sich gleich am Tage der Einbringung der Bill des altertümlichen Mittels des Call of the House zur Verzögerung der Verhandlungen. Die erste Lesung der Bill nahm sieben Sitzungen in Anspruch, wobei die Iren drohten, zu wiederholten formalen Vertagungsanträgen ihre Zuflucht nehmen zu wollen, wenn man versuchen sollte, vorzeitig den Schlufs der Discussion herbeizuführen.

werden; denn in allen vorhin angeführten Fällen bildete die Obstruction eine mehr dem Temperament der Opposition entspringende, kurz verlaufende Episode, gewissermafsen eine besonders stark hervortretende Reaktionserscheinung gegenüber der Unwiderstehlichkeit der Politik einer Majorität. Parnell aber hat daraus etwas ganz Neues gemacht. Von dem Gedanken auschliefslich beherrscht, dafs Irland aus der Verbindung mit England gelöst werden müsse, war sein ganzes Streben darauf gerichtet, diese in der Existenz des Parlamentes sinnfällig zum Ausdrucke kommende Verbindung durch sein ganzes Verhalten als Abgeordneter zu negieren. Von diesem Gesichtspunkte erschien ihm die Obstruction an und für sich als ein berechtigtes politisches Kampfmittel: denn er fühlte sich nicht als Angehöriger des Hauses, in dem er Sitz und Stimme hatte, sondern als dessen Feind. Dies mufs mit vollem Nachdruck betont werden: nicht als eine parlamentarische Kampfmethode, sondern als ein Werkzeug zur Bekämpfung, womöglich zur Vernichtung des englischen Parlamentes als Staatseinrichtung hat er die Obstruction unternommen und durchgeführt. Und auch darin wich dieser Versuch, die Tätigkeit des Parlamentes zu hemmen, von früheren obstructionistischen Anwandlungen im Unterhause ab, dafs nicht eine einzelne Mafsregel der Majorität oder Regierung, sondern die ganze Funktion des Parlamentes zum Stocken gebracht werden sollte. Darin lag das Unerhörte seiner Taktik, darin allerdings auch die aufserordentliche Wirkung, die sie zunächst ausübte.

---

Eine geringe Zahl von Iren und Radicalen bildete die Opposition gegen Whigs und Tories: und der ganze Monat März war notwendig, um die Bill in Committee und dritter Lesung zu erledigen. (Annual Register, 1833, p. 52.) Im Jahre 1843 fand ein ähnlicher Widerstand gegen eine Irish Arms Bill statt. Im Committee gab es nicht weniger als 44 namentliche Abstimmungen, wobei die Minorität nur 5—20 betrug! Lord Palmerston schrieb darüber ein Jahr später: „Die Erfahrung hat gezeigt, dafs eine feste Gruppe von Gegnern, wenn auch gering an Zahl, imstande ist, durch Discutierung jedes Wortes und jedes Satzes einer Bill und durch Provozierung von Abstimmungen nach jeder Debatte die Erledigung einer Bill durch das Parlament zu obstruieren, so dafs kaum eine ganze Session hinreicht, um eine einzige legislative Mafsregel durchzubringen“ (Ashley, Life and Correspondance of Lord Palmerston, I. 464.) Man sieht, an Warnungen in betreff der Obstructionsgefahr hat es im englischen Unterhause nicht gefehlt.

Wenn also schon vor Parnell von Obstruction geredet worden ist, ja, wie wir gesehen haben, sogar die Idee, durch Hemmung der Gesetzgebung einen unwiderstehlichen Druck auf die Regierung und das Parlament auszuüben, vor ihm und zugleich mit ihm ausgesprochen worden ist, so bleibt dennoch die Originalität Parnells und seiner politischen Aktion unbestreitbar. Denn, wie so oft in der Politik, ist auch hier der Gedanke, der Plan nichts, die Verwirklichung, die lebendige Durchführung eines Prinzipes alles. Die Stärke des Charakters und nicht die Feinheit oder Schärfe der Logik sind da das Entscheidende. Parnell, dessen Bildung nach dem Zeugnisse seiner Freunde kaum das Mittelmafs erreichte, dessen geistige Interessen unbedeutend waren, ist darum doch mit unwiderstehlicher Kraft und überraschender Schnelligkeit zum unumschränkten Führer der Nation geworden[1]. Denn er war der geborene grofse Politiker, er besafs den klaren Blick für die tatsächlichen Verhältnisse und eine unbezähmbare Willenskraft, sobald er ein bestimmtes Ziel ins Auge gefafst hatte. So eignete er sich den Gedanken, wie ihn Ronayne ausgesprochen, an, umsomehr, als die daraus zu entwickelnde Taktik seiner einfachen, auf das Handeln gerichteten Natur vollauf entsprach. Nicht durch Reden, sondern allein durch das Entgegensetzen unbeugsamen Willens, so war er überzeugt, konnte im englischen Parlamente für Irland etwas erreicht werden. Er stand dabei fast isoliert, zunächst nur von Biggar und ganz wenigen Landsleuten unterstützt.

Die Zahl der obstruierenden irischen Abgeordneten in dieser Session hat überhaupt nie mehr als sieben betragen, Butt und die offizielle Home Rule-Partei standen damals unwillig und schweigend beiseite. Dann aber fiel Butt im offenen Hause über Parnell her und protestierte in scharfen Worten gegen Obstruction unter dem Beifalle beider englischen Parteien. Parnell aber blieb unerschütterlich. Er führte seine Obstruction weiter und zwar mit so geschickter Ausnützung der Geschäftsordnung und im Anschlusse an das durch die Gesetzentwürfe der Regierung gebotene Material, dafs er den

[1] Einer günstigeren Meinung über Parnells Kenntnis der Geschichte Irlands gibt neuerdings Davitt Ausdruck in seinem mehrfach zitierten Buche p. 115.

Vorwurf der Obstruction sogar mit einem gewissen Scheine von Berechtigung zurückweisen konnte. Es standen damals die Irish Prisons Bill und die alljährliche Mutiny Bill — das die Existenz des stehenden Heeres in England legalisierende Gesetz — zur Beratung. Parnell war unermüdlich in der Arbeit, diese Gesetze durch Unteranträge zu verbessern. Dabei verfuhr er sehr geschickt.

„Gewifs war in seinen zahllosen Amendements Obstruction gegeben," sagt sein Biograph, „aber viele seiner Anträge waren sachlich wohlbegründet, vor allem seine Verbesserungsanträge inbetreff der Gefängnisverwaltung." In Irland gab es genügend Sachkenner der englischen Gefängnisse und der Mängel in der Behandlung vor allem der politischen Gefangenen waren nicht wenige. Tatsächlich gelang es Parnell, eine Reihe wichtiger Verbesserungen in dieser Richtung durchzusetzen[1]. Sein Amendement zur Verbesserung der Behandlung politischer Sträflinge fand sogar die Unterstützung der ganzen liberalen Partei und gelangte deshalb zur Annahme im Hause, ebenso seine Anträge auf Milderung der militärischen Straf- und Disziplinarmittel. Parnell und seine Freunde beriefen sich denn auch wiederholt darauf, dafs der Vorwurf der Obstruction ihnen gegenüber nicht gerechtfertigt sei. Mit echt irischem Witze behauptete z. B. ein Obstructionist anläfslich einer endlos ausgesponnenen Debatte über den Antrag der Regierung, ihr mehr Zeit für die Regierungsvorlagen zu bewilligen, dafs die Regierung nur durch ihre eigene schlechte Führung des Hauses die Zeit vertrödle und daher stets neue Ansprüche an die Geduld des Hauses stelle. Grachi de seditione quaerentes!

[1] „Parnell übertraf uns alle", so berichtete später einer seiner Collegen in der damaligen Obstruction, „darin, dafs er so obstruierte, als wenn er tatsächlich im Interesse der britischen Gesetzgebung handelte. Er war kühl, ruhig, stets geschäftsmäfsig in seinem Vorgehen, sprach zur Sache und wurde selten aggressiv im Wesen oder in der Redeweise. Manchmal gab er mit bewunderungswürdiger Grazie seinen Gegnern nach und stellte sich dabei, als mache er der Regierung wesentliche Concessionen; aber seinen Hauptzweck liefs er nie aus dem Auge und ging nie von seinem Entschlusse ab, den Gegner zu belästigen und in Contribution zu setzen. Die Ruhe seines Benehmens, die Ordnung, mit der er eine berechnete Politik der Unordnung durchführte, diente nur dazu, seine Opponenten zu erbittern und selbst in Zorn zu versetzen." (Barry O'Brien, I. p. 107.)

Vom 14. Februar bis Mitte April dauerte diese erste Campagne. Noch war es eine sachlich verschleierte, keineswegs eine rein technische Obstruction, die sich einzig auf die mehr oder weniger geistlose Ausnützung der Formen des Parlamentsverfahrens stützt. In der Zwischenzeit nahm Parnell Gelegenheit, in einem alsbald veröffentlichten Briefwechsel mit Butt sein Verfahren gegenüber den Vorwürfen des offiziellen Parteiführers zu rechtfertigen[1]. Butt hatte geschrieben, dafs Parnell die Sympathien der Engländer für Irland diesem entfremde und dafs es sowohl aus Gründen der Vernunft sowie der Würde Pflicht sei, eine Versammlung, deren Mitglied man selbst ist, nicht durch die eigene Haltung herabzusetzen, zumal da es sich um das angesehenste Parlament in der Welt handle. Parnell erwiderte darauf, dafs er seine Pflichten gegen das House of Commons anders auffasse. „Wenn die Engländer darauf bestehen", heifst es in dem Schreiben in sehr charakteristischen Worten, „künstlich eine veraltete Institution aufrecht zu erhalten, die nur mit Hilfe der Connivenz derjenigen, die diese Einrichtung in Bewegung setzen, ihre Functionen und auch diese nur teilweise erfüllen kann, wenn ferner die fortlaufende Function dieser Institution dauernd verknüpft ist mit vielem Unrecht und Schaden, der meiner Heimat zugefügt wird, wie ja das Parlament so oft die Quelle grober Tyrannei und Grausamkeit für Irland gewesen ist, so kann ich es nicht als meine Pflicht betrachten, gegenüber der sehr unvollkommenen Arbeitsweise dieser Maschine selbst wieder Connivenz zu üben, während ich andererseits gewifs nicht daran denken würde, irgend eine nützliche, tüchtige und gut geleitete Institution durch Obstruction zu hemmen." Das höhnische Selbstbewufstsein, mit dem hier Parnell seine Sache vertritt, ist charakteristisch für seine Kampfesweise.

Mit der technischen Obstruction begann Parnell in der zweiten Hälfte der Session. Am 2. Juli wurde der Höhepunkt erreicht. In dieser Sitzung — es wurde das Budget im Committee of Supply beraten — hielt Parnell mit seiner kleinen Schar durch unermüdliches Wechseln der beiden Formalanträge „that the Chairman do now leave the Chair" und „to report

[1] Vgl. Barry O'Brien, I. 112 ff.

progress" das Haus von 2 Uhr nachmittags bis 7 Uhr morgens in Schach, bis die Regierung zurückwich und Schlufs der Sitzung annahm. Auch in den nächsten Sitzungen kam es wiederholt zu Zusammenstöfsen zwischen den Parnelliten und dem ganzen Hause. Am 25. Juli anläfslich der Beratung des grofsen Gesetzentwurfes betreffs Conföderation der südafrikanischen Colonien erhob ein conservativer Abgeordneter gegen die irische Gruppe den Vorwurf der Obstruction, worauf Parnell in einer heftigen Rede das Haus durch die Worte mächtig erregte: „Ich finde eine besondere Genugtuung darin, die Bestrebungen der Regierung zu obstruieren und zu beschränken." Deshalb sollte Parnell auf Antrag des Schatzkanzlers Sir Stafford Northcote für den Rest der Sitzung suspendiert werden, was aber nicht zur Ausführung gelangte.

Bei diesem Anlasse nun gab der Speaker Brand eine Erklärung ab, deren voller Ernst erst wenige Jahre später gewürdigt werden sollte. Er sagte: „Das Haus ist sich dessen wohl bewufst, dafs irgend ein Abgeordneter, der absichtlich und nachdrücklich das Public Business des Hauses ohne gerechte und vernünftige Begründung obstruiert, sich des Vergehens der Geringschätzung dieses Hauses (Contempt of Court) schuldig macht und einer Bestrafung unterliegt, sei es durch Zensur, sei es durch Suspension von der Ausübung des Mandats im Hause oder auch durch Verhängung der Verwahrungshaft, je nachdem das Urteil des Hauses ausfällt" [1].

Nicht minder erkannte die Regierung, dafs ernste Mafsregeln notwendig seien. Am 27. Juli unterbreitete der Leader des Hauses diesem die beiden nachstehenden Resolutionen:

1. Wenn ein Abgeordneter zweimal zur Ordnung gerufen worden ist und sodann durch den Speaker oder den Chairman of Committees als Verächter der Autorität des Vorsitzes bezeichnet wird, so soll die Debatte sogleich suspendiert werden. Hierauf soll auf Grund eines dahingehenden Antrages ohne Gestattung einer Debatte entschieden werden, ob das betreffende Mitglied während des Restes der Debatte oder Sitzung noch weiter gehört werden dürfe.

2. Im Committee des ganzen Hauses soll kein Mitglied berechtigt sein, mehr als einmal während der Debatte über ein und dieselbe Question den Antrag zu stellen, dafs der Chairman Bericht erstatte oder dafs er

---

[1] Hansard, Debates, vol. 235.

den Vorsitz verlasse, noch mehr als einmal zu jedem solchen Antrage zu sprechen, und kein Abgeordneter, der einen dieser Anträge gestellt hat, soll berechtigt sein, zu derselben Frage den zweiten dieser Anträge zu stellen.

Diese beiden Anträge wurden als Sessional Orders nach sehr lebhafter Discussion vom Hause mit ganz gewaltigen Majoritäten angenommen. Ihr Zustandekommen wurde von Parnell nicht verhindert [1].

Wie wenig damit gegen die Obstruction erreicht war, zeigten die Vorfälle des 31. Juli. Abermals stand die Südafrika-Bill zur Beratung und die Regierung wünschte, das Committee-Stadium in dieser Sitzung zu beendigen. Um 5 Uhr nachmittags begann O'Donnell die technische Obstruction mittels des von Parnell unterstützten Antrages „to report progress". Diesem folgten nicht weniger als dreizehn formale Anträge auf Vertagung, von Parnell und seinen wenigen Getreuen gestellt und durch längere Reden begründet. Die Minorität stieg in den Abstimmungen nie über die Zahl von fünf. So ging es die ganze Nacht hindurch fort, trotzdem Butt selbst eine seine Landsleute beschwörende Rede hielt. Das Häuflein um

---

[1] Die Minorität betrug nur sieben Stimmen. Vgl. Annual Register, 1877, p. 45—48; Hansard (236), p. 26—82. In der Debatte führte der Leader des Hauses, Northcote, in bemerkenswerter Weise aus: „Es ist seit jeher der charakteristische Zug dieses Hauses gewesen, dafs es imstande gewesen ist, durch viele Jahre, ja durch Jahrhunderte, Aufgaben von beispiellosem Umfang und gewaltiger Bedeutung mit geringeren Einschränkungen der Rechte der Minorität durchzuführen, als dies in irgend einem anderen Parlamente der Welt der Fall ist." Dennoch seien jetzt neue Vorschriften notwendig. Nie aber dürfe man vergessen, dafs das Haus ein lebendiger Organismus sei, dessen Wille und Verhalten die starren Regeln erst wirksam mache. Quid leges sine moribus vanae proficiunt! Von gegnerischer Seite wurde darauf hingewiesen, dafs die Mitternachtsregel, die die Regierung eingeführt, einen Hauptgrund der Verschleppung der Geschäfte bedeute: denn seither sei die Methode des „Blocking" aufgekommen, der Verhinderung meritorischer Beratung von Bills und Anträgen aus Motiven parteimäfsiger Gegnerschaft. Parnell bediente sich desselben Argumentes und erwiderte nicht ohne Humor auf die ihm gemachten Vorwürfe der Obstruction bei der Beratung der Armee-Bill: so sei es eben bestellt, wenn einmal ein Ire sich für die Verbesserung englischer Gesetze interessiere, da wittere man sogleich „Obstruction".

Parnell hielt Stand, aber ebenso die Regierung. Endlich um 2 Uhr nachmittags gab Parnell nach und die Bill wurde im Committee und im Hause erledigt. Die Sitzung hatte zwanzig Stunden und fünfzig Minuten gedauert.

Nur der wenige Tage später erfolgende Schlufs der Session machte weiteren Obstructionsversuchen ein Ende. Die begreifliche Erregung aller Factoren des politischen Lebens in England über den durch Parnell dem Parlamente auferlegten Zwang spiegelte sich deutlich in der öffentlichen Meinung wider. Die „Times" meinte treffend, Parnell hätte den Belagerungszustand über das britische Parlament verhängt. So war es natürlich, dafs zu Beginn der nächsten Session die Regierung sogleich mit dem Antrag auf Einsetzung eines Select Committee zur Beratung einer gründlichen Geschäftsordnungsreform hervortrat[1]. Es ist bezeichnend für den Geist der Objectivität, wie er im englischen Unterhause auch in Zeiten schwerer Kämpfe herrscht, dafs Parnell zum Mitgliede dieses Ausschusses gewählt wurde. Liest man in den stenographischen Protokollen dieses Ausschusses, mit welcher Gründlichkeit der Erfinder der Obstruction sich an den Verhören der Sachverständigen beteiligte, wie er sich bemühte, die Nutzlosigkeit der vorgeschlagenen Reformen nachzuweisen und das Vorhandensein der Obstruction in den letzten Sessionen in Abrede zu stellen, so kann man sich einer gewissen Heiterkeit nicht erwehren. Als ob Parnell sich ernstlich um die Verbesserung der Geschäftsordnung des englischen Reichsparlamentes gekümmert hätte!

---

[1] Die Rede, mit der der conservative Leader des Hauses, Sir Stafford Northcote, diesen Antrag begründete, zeigt, wie stark damals noch bei den leitenden Männern die Abneigung gegen radicale Änderungen der Geschäftsordnung war. „Ich denke, dafs es für uns wesentlich ist, die grofsen Prinzipien, die unsere Vorfahren in diesem Hause durch viele Generationen überliefert haben, genau zu beobachten und zu wahren, selbst wenn uns daraus zeitweilig Unannehmlichkeiten erwachsen sollten ... Ich werde daher keine Vorschläge darüber machen, wie man der sogenannten „planmäfsigen Obstruction" entgegentreten soll. Ich denke gar nicht daran: und wenn wir irgend einmal mit dieser Sache zu schaffen haben sollten, so wird dies auf ganz anderen Prinzipien beruhen und aus ganz anderen Ursachen hervorgehen müssen." (Hansard, 24. Januar 1878 [237], p. 380—382.)

Es erübrigt nun, hier denjenigen Teil dieser Committee-Verhandlungen und ihrer Ergebnisse kurz zu besprechen, der speziell der Bekämpfung der Obstruction gewidmet war, nachdem die anderen, vor dem 1878er Ausschuſs verhandelten Fragen schon oben dargelegt worden sind. Aus dem Verhöre des Speakers und des Chairman of Committees, Mr. Raikes, ergab sich da vor allem ein sehr interessantes Bild der durch die Anfänge der irischen Obstruction geschaffenen Lage im Hause.

Kein Zweifel konnte darüber bestehen, daſs die Obstruction wenn auch in wenig auffälliger Art, während der ganzen Session fortgedauert habe, und daſs damit eine völlig neue parlamentarische Erscheinung hervorgetreten war[1]. Darüber konnte auch Parnells eifrige Bemühung, in den Verhandlungen des Committee sein Vorgehen als hartnäckige Opposition darzustellen, nicht hinwegtäuschen. Selbst der von ihm als „Entlastungszeuge“ geführte irische Abgeordnete O'Shaughnessy muſste im Kreuzverhör zugeben, daſs von den Iren wiederholt bewuſste Obstruction getrieben worden sei[2]. Und wenn auch Parnell in der Debatte des Ausschusses zugegeben werden muſste, daſs sich Obstruction nicht scharf juristisch definieren lasse, so war doch die Charakteristik, die der Chairman Raikes gab, sehr zutreffend: Obstruction vereinige frivole Einwendungen, fortwährende Wiederholungen derselben Argumente und sichtliches Bestreben, die Debatte durch Einführung abseits liegender Discussionsthemen ungebührlich in die Länge zu ziehen. Hierzu kam noch das Eingehen in die kleinsten Details, speziell in der Budgetberatung, eine Taktik, die den Fortgang der Geschäfte durch anscheinende Sachlichkeit aufhält und daher nicht recht als „wilful obstruction“ gefaſst werden kann[3]. Immerhin, meinte der Speaker, werde jeder Vorsitzende die noch so scharfe und hartnäckige, aber gewissenhafte Opposition von methodischer Obstruction leicht unterscheiden können[4]. Brand wollte das entscheidende Merk-

---

[1] Report 1878, qu. 141—145. Der Speaker sagte ausdrücklich: „Obstruction is a offence new in the annals of parliament“, qu. 356.

[2] Report 1878, qu. 1568—1589.

[3] Report 1878, qu. 1100, 1192, 1279—1287.

[4] Report 1878, qu. 1406—1410.

mal der Obstruction vor allem darin sehen, dafs eine auffallend kleine Minorität den verschiedensten Gesetzentwürfen gleichmäfsigen unablässigen Widerstand entgegensetze. Auf die Einwendung, dafs es früher doch auch vorgekommen sei, dafs man der einen Vorlage Widerstand geleistet, um dadurch eine andere aufzuhalten, erwiderte Brand, dies sei allerdings ein parlamentarischer Trick, der leider seit einiger Zeit in Schwung gekommen.

Sowohl der Speaker wie der Chairman scheuten sich nicht, auf den Kern der Frage hinzuweisen. Damit, dafs eine so kleine Minorität permanent opponiere, sei zur Evidenz erwiesen, dafs es sich diesen Elementen blofs darum handle, das parlamentarische Regierungssystem überhaupt durch Obstruction lahmzulegen. Denn unter solchen Umständen kann ja gar nicht die Absicht vorliegen, durch Opposition selbst zur Regierung zu gelangen oder sonst ein positives Ziel im Hause zu erreichen. Darum definierte auch Brand die Obstruction präzise als „den Mifsbrauch des Privilegs der Rede- und Debattefreiheit zum Zwecke der Lähmung des Willens des Parlamentes.“

Der Speaker liefs nun dem Committee keinen Zweifel darüber, dafs das bestehende Parlamentsrecht gegen diesen Übelstand keine genügende Hilfe an die Hand gebe. An seine Erklärung erinnernd, wonach Obstruction als ein Fall des „Contempt“ schon nach Common Law des Parlamentes bestraft werden könne, wiederholte er diese Erklärung, wies aber zugleich darauf hin, dafs dieses alte Recht unter den obwaltenden Umständen praktisch völlig unzureichend sei. Denn es bedürfe in jedem solchen Falle derzeit eines umständlichen Apparates, nämlich eines selbständigen Antrages auf Suspendierung des widerspenstigen Abgeordneten, wobei Debatte und Amendements zulässig seien. Damit werde eben doch nur wieder die Obstruction gefördert[1]. Neue Mittel seien unerläfslich.

Dem Committee lagen zwei Resolutionsentwürfe in dieser Richtung vor: der eine gab dem Speaker und Chairman unbedingte Vollmacht, ein Mitglied nach wiederholtem Ordnungs-

[1] Gerade in der Session des Jahres 1878 ereignete sich der für die Anwendung des alten parlamentarischen Disziplinarrechtes classische Fall des irischen Abgeordneten Major O'Gorman.

ruf wegen „Contempt“ zum Schweigen zu bringen; der andere wollte noch vorher eine Abstimmung des Hauses stattfinden lassen. Der Speaker hielt beides für annehmbar. Nur sollte im letzteren Falle Debatte und Amendement ausgeschlossen werden. Allen Befürchtungen, die von radicaler Seite geäufsert wurden, setzte Mr. Brand seine Überzeugung entgegen, dafs kein Speaker jemals eine solche Standing Order in Kraft setzen werde, wenn er nicht das ganze Haus oder doch die überwältigende Mehrheit hinter sich wisse. Darum sei eigentlich die Abstimmung des Hauses unnötig. Diese neue Befugnis sollte dem Chairman ebenso wie dem Speaker zustehen. Brand wollte ferner, dafs die Standing Order ausdrücklich auch erstreckt werde auf den Fall des „Mifsbrauches der Geschäftsordnung des Hauses.“ Der Speaker solle in jedem einzelnen Falle frei entscheiden, ob Obstruction vorliege [1]. Als Strafe schlug der Speaker die Suspension von der Teilnahme an dem Rest der Sitzung vor, und zwar gleichviel, ob das störende Verhalten im Committee oder im Plenum des Hauses vor sich gegangen. Bedeutungsvoll bemerkte Brand, es sei zweifellos, dafs durch solche Vorschriften wie überhaupt, wenn man die Obstruction verhindern wolle, die bisherigen Rechte der Minorität verkürzt werden müfsten. Im übrigen wies er auf die gleichartigen Bestimmungen in den Geschäftsordnungen der französischen und italienischen Kammer hin [2].

Der gleichfalls einvernommene Chairman of Committees

---

[1] Report 1878, qu. 1358—1366. Mit Recht wies Brand alle dagegen erhobenen Bedenken zurück. Es sei ganz ausgeschlossen, dem Speaker einen Mifsbrauch dieser Befugnis zuzumuten. Definitionen der Obstruction seien unmöglich und unfruchtbar. Der Speaker werde nach seinem subjectiven Gefühl zwischen fairer Opposition und Obstruction am besten unterscheiden können. Überdies könnte ja eventueller Mifsbrauch dieses Rechtes seitens des Vorsitzes durch einfachen Beschlufs des Hauses verhindert werden. (Qu. 1430—1453.)

[2] Report 1878, qu. 1526—1531. Artikel 118 der französischen Geschäftsordnung sagt: „Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans la même séance, l'Assemblée peut, sur la proposition du Président, lui interdire la parole pour le reste de la séance.“ Die betreffende italienische Bestimmung lautet: „Se il Presidente ha richiamato que volte alla questione un oratore che seguita a dilungarsene, può interdirgli la parola pel resto della seduta in quella discussione; se l'oratore non si accheta al giudizio del Presidente, la Camera, senza discussione decide.“

wich in einigen wesentlichen Punkten von der Meinung des Speakers ab. Er legte gröfstes Gewicht darauf, dafs die neuen Strafbefugnisse nicht vom Vorsitzenden, sondern vom Hause oder vom Committee selbst geübt werden mögen. (Qu. 1048.) Die Initiative sollte gleichfalls nicht beim Vorsitzenden sein, sondern von einem Abgeordneten ausgehen; denn sonst, befürchtete Raikes, werde ein Antagonismus zwischen Chair und Abgeordneten entstehen, der glücklicherweise bisher gänzlich fehle. Auch stimme nur diese Formulierung der neuen Vorschrift mit dem alten Rechtsgrundsatze überein, dafs der Speaker immer nur eine vom Hause delegierte Autorität besitze. (Qu. 1059.)

Als Ergebnis seiner Beratungen schlug das Select Committee in seinem am 8. Juli vorgelegten Report folgende auf die Bekämpfung der Obstruction abzielende neue Standing Order vor:

a) kein Abgeordneter soll berechtigt sein, dann, wenn das Haus als Committee tagt, mehr als einmal in der Debatte über dieselbe Question den Antrag zu stellen, dafs der Chairman Bericht erstatte oder dafs der Chairman den Vorsitz verlasse, noch auch mehr als einmal zu jeder solchen Motion zu sprechen; und kein Mitglied, das einen dieser Anträge gestellt hat, soll berechtigt sein, auch noch den anderen Antrag bei der Verhandlung über dieselbe Sache (Question) zu stellen;

b) wenn irgend ein Abgeordneter von dem Speaker oder Chairman „genannt“ worden ist als Verächter der Autorität des Vorsitzes oder wegen Mifsbrauches der Regeln des Hauses durch nachhaltige und methodische Obstruction, so kann der Speaker oder Chairman, nachdem der betreffende Abgeordnete, falls er es wünscht, das Wort für einen Zeitraum von nicht mehr als zehn Minuten zur Aufklärung erlangt hat, die Abstimmung über die weder zu amendierende noch zu debattierende Frage einleiten: dafs dieser Abgeordnete vom Dienste im Hause während des Restes der Sitzung dieses Tages suspendiert werde;

c) wenn ein Antrag auf Vertagung des Hauses oder der Debatte oder auf Berichterstattung vom Committee oder auf Verlassen des Präsidiums seitens des Chairman durch Zweidrittelmajorität abgelehnt worden ist und wenn dieser Antrag von weniger als zwanzig Mitgliedern unterstützt worden ist, dann soll, wenn während der Fortdauer der Verhandlung über denselben Gegenstand ein zweiter solcher Antrag auf Vertagung usw. gestellt wird, der Vorsitzende, anstatt die Division einzuleiten, einfach die Befürworter des Antrages auffordern, sich auf ihren Plätzen zu erheben. Wenn dabei hervorkommt, dafs diese letzteren weniger als zwanzig sind und die den Antrag Ablehnenden mehr als vierzig ausmachen, so soll die Division nicht stattfinden und erklärt werden, dafs der Antrag abgelehnt ist.

Die energische Reformlust, die sich noch in diesen Vorschlägen ausspricht, hielt aber zunächst nicht lange an. Zu Beginn der Session 1879 entschloſs sich die Regierung, dem Hause den Entwurf von sechs Resolutionen zur Annahme vorzulegen, von denen schlieſslich nur die erste Annahme fand. Es ist dies die oben angeführte Rule of Progress in betreff der Budgetberatung im Committee of Supply. Aber erst zu Beginn der folgenden Session gelang es, die Regierung auch zu einem Schritte in betreff der Verschärfung der parlamentarischen Disziplin zu bringen. Wiederholt war sowohl im Unterhause während der Session von 1879 wie auch während der parlamentslosen Zeit in Versammlungen die Gefahr einer Selbstherabsetzung des Unterhauses durch Gewährenlassen der Obstruction besprochen worden[1]. Die Ankündigung eines längst in Fragen der Geschäftsordnung sehr tätigen Abgeordneten, Mr. Newdegate, zu Beginn der Session, daſs er einen Antrag zur Vergröſserung der Strafgewalt des Speakers gegen Obstructionisten einbringen werde, nötigte Sir Stafford Northcote, nun diese Action namens der Regierung selbst zu übernehmen. Am 26. Februar brachte der Minister seinen Antrag ein, der im Anschlusse an die oben sub c) angeführte Resolution des Select Committee von 1878 formuliert war.

Abgesehen von einigen kleinen Änderungen hatte jene Resolution noch eine wesentliche Verschärfung und Erweiterung erfahren. Es wurde nämlich bestimmt: Wenn ein Abgeordneter dreimal in einer Session suspendiert worden ist, so soll seine Suspension beim drittenmale sich auf eine Woche lang erstrecken und solange fortdauern, bis das Haus auf Grund eines selbständigen Antrages die Beendigung der Ausweisung aus dem Hause beschlossen haben wird[2]. Im übrigen lag der

---

[1] Vgl. Annual Register, 1884; p. 19, 22 u. 23.

[2] Der Text dieser Standing Order lautet: „That, whenever any Member shall have been named by the Speaker, or by the Chairman of a Committee of the whole House, as disregarding the authority of the Chair, or abusing the Rules of the House by persistently and wilfully obstructing the business of the House, or otherwise, then, if the offence has been committed in the House, the Speaker shall forthwith put the question on a Motion being made, no amendment, adjournment, or debate being allowed „that such Member be suspended from the service of the

Schwerpunkt der neuen Standing Order darin, dafs dem Speaker die Verantwortlichkeit auferlegt wurde, zu entscheiden, was als planmäfsige Obstruction und Widerspenstigkeit wider den Vorsitzenden im einzelnen Falle anzusehen sei. Daneben erschien als Fortschritt die Einrichtung eines kurzen und rasch zur Entscheidung führenden Verfahrens behufs Feststellung der Schuld und Bestrafung des vom Speaker „genannten" Abgeordneten mittelst Abstimmung des Hauses.

Die Beratung über diesen Reformvorschlag gestaltete sich sehr langwierig: sie dauerte vom 26. bis zum 28. Februar 1880. Die Resolution wurde aber schliefslich mit überwältigender Mehrheit angenommen.

Im übrigen verlief die Session von 1879 und 1880 ziemlich ruhig. Die Agitation der Home Rule-Partei in Irland und den irischen Vierteln der englischen Grofsstädte, Parnells Reise nach Amerika, die Organisation der neuen Landliga und ihrer Tätigkeit, zuletzt die Vorbereitung und Durchführung der allgemeinen Parlamentswahlen von 1880, alles das zusammengenommen nahm die Kräfte der Homeruler, deren Mehrheit seit 1. September 1878 die Führerschaft Butts abgelehnt und Parnell zum Führer erwählt hatte, vollständig in Anspruch. In das neue Parlament zogen sechzig Homeruler ein von der Gesamtzahl von 105 irischen Abgeordneten.

Als das neue Parlament am 29. April 1880 zusammentrat, fand es ein neues Ministerium vor: Disraeli war abgetreten

---

House during the remainder of that day's sitting", and if the offence has been committed in a Committee of the whole House, the Chairman shall, on a Motion being made, put the same question in a similar way, and if the Motion is carried, shall forthwith suspend the proceedings of the Committee and report the circumstance to the House, and the Speaker shall thereupon put the same question, without amendment, adjournment, or debate, as if the offence had been committed in the House itself. If any Member be suspended three times in one session, under this Order, his suspension on the third occasion shall continue for one week, and until a Motion has been made, upon which it shall be decided, at one sitting, by the House, whether the suspension shall then cease, or for what longer period it shall continue; and, on the occasion of such Motion, the Member may, if he desires it, be heard in his place: Provided always, that nothing in this Resolution shall be taken to deprive the House of the power of proceeding against any Member according to ancient usages." Vgl. jetzt Standing Order 18.

und Gladstone hatte zum drittenmale die Leitung der Geschäfte übernommen. Die erste Session des neuen Cabinets verlief nun von dem hier in Betracht kommenden Standpunkte aus ergebnislos. Die liberale Regierung versuchte, den Iren mit einem neuen Agrargesetz, das wenigstens anfänglich die Unterstützung Parnells fand, entgegenzukommen, und von systematischer Obstruction war daher keine Rede. Die Ablehnung dieser Bill durch die Lords und die ruhige Hinnahme dieser Niederlage ihrer Politik durch die Regierung führte aber zu erneuerter Agitation der Landliga und im Gefolge davon zu schweren Ruhestörungen und allgemeiner Erregung der Massen in Irland[1]. Die Regierung eröffnete die neue Session mit dem festen Entschlusse, wieder ein Ausnahmegesetz (Coercion Act) über Irland zu verhängen. Dieser Entschlufs fand Parnell bereit, von neuem die Waffe der parlamentarischen Obstruction entgegenzusetzen. Am 6. Januar 1881 begann die Adrefsdebatte im Unterhause und dauerte dank der Teilnahme der durch die Ankündigung der Zwangsbill aufs äufserste erregten irischen Opposition am 7., 10., 11., 12., 13., 14., 17., 18. und 19. Januar fort in endlosen Sitzungen und erreichte erst am 20. ihren Abschlufs, nachdem sie elf volle Sitzungen beansprucht hatte. Wiederholt waren im Laufe dieser unerträglich hinausgezogenen Debatte von englischer Seite Drohungen gegen die Obstructionisten laut geworden; und es war bezeichnend für die Stimmung der öffentlichen Meinung, dafs im House of Lords die Regierung offen aufgefordert wurde, der unerhörten Obstruction den constitutionellen Despotismus entgegenzusetzen. Lord Redesdale empfahl dem Cabinet am 17. Januar, nach Aufklärung des revolutionären Zustandes in Irland die Einbringung einer Bill betreffs Auf-

---

[1] Damals ist auf den Gütern des Kapitäns Bocyott jene soziale Obstruction zum erstenmale organisiert und geübt worden, die seither unter dem Namen dieses ersten Opfers der Landliga durch die ganze Welt gegangen ist. Parnell ist der Erfinder auch dieser Taktik gewesen. In einer Rede zu Ennis vom 19. September 1880 hatte er in zündenden und aufreizenden Worten den versammelten ländlichen Massen diese Taktik beschrieben und empfohlen. Barry O'Brien gibt eine dramatische Schilderung dieses Vorfalles, I. 237. Vgl. auch Davitt, loc. cit., p. 266 bis 285.

hebung der Habeas Corpus-Acte in beiden Häusern gleichzeitig anzukündigen und nach der ersten Lesung so vorzugehen, als sei die Bill bereits Gesetz geworden, indem sich die Regierung von vorneherein darauf stützen könne, durch eine Bill of Indemnity von diesem verfassungswidrigen Verfahren nachträglich losgezählt zu werden[1].

Die Gründe, mit denen der Lordkanzler die Ablehnung dieses heroischen Mittels stützte, sind charakteristisch für den tief wurzelnden constitutionellen Sinn, der die englische Nation auszeichnet. Lord Selborne, der Lordkanzler, wies darauf hin, dafs das vorgeschlagene Verfahren ein nackter Bruch des Gesetzes wäre, dafs der Obstruction erst die stärkste moralische Stütze verliehen würde, wenn die Regierung sich eines solchen schuldig machte. Gewifs gebe es Fälle staatlichen Notstandes, in denen die Executive gegen nachträgliche Indemnität praeter legem handeln könne; aber es sei unerhört, daran auch nur zu denken, dafs man die Habeas Corpus-Acte, das Palladium der persönlichen Freiheit des Staatsbürgers, in solcher Weise antasten dürfte. Würde die Regierung so handeln, so müfste sie unweigerlich neben dem Kampfe gegen die Obstruction noch einen hoffnungslosen Kampf mit allen Gerichten des Reiches aufnehmen.

Die Regierung lehnte also den Gedanken entschieden ab und ging andere Wege. Am 24. Januar verlangte der Staatssecretär für Irland die Erlaubnis zur Einbringung einer Bill zum Schutze des Lebens und der Sicherheit in Irland. Die Debatte über diesen Antrag wurde begonnen und vertagt. In der nächsten Sitzung eröffnete Gladstone die Verhandlungen mit dem Antrage, die Standing Orders zu suspendieren und der Beratung der irischen Coercion Bill den Vorrang vor allen anderen Geschäften zu sichern: gegen dieses aufsergewöhnliche Verfahren leiteten die Iren heftigen obstructiven Widerstand ein. Die Sitzung dauerte 22 Stunden. Erst um 2 Uhr nachmittags des folgenden Mittwoch gelang es, den Antrag zur Abstimmung zu bringen, der mit 251 gegen 33 Stimmen an-

---

[1] Annual Register, p. 26. Hansard (257), p. 824—827.

genommen wurde[1]. Am folgenden Tage, am 27. Januar, wurde die vertagte Debatte — Antrag auf Gestattung der Einbringung der Zwangsbill — wieder aufgenommen und sowohl in dieser Sitzung wie in der des folgenden Tages ruhig fortgeführt, allerdings unter unermüdlichem oratorischen Widerstande der Home Rule-Partei. Vor dem Beginn der Sitzung vom 31. Januar war durch Indiscretion der Inhalt der Bill bekannt geworden und dadurch die Aufregung und der Zorn der Iren aufs höchste gestiegen. Was kaum denkbar erschien — ein weiteres Anwachsen der Obstruction — trat ein. Die Sitzung, die ordnungsmäfsig am Montag, den 31. Januar um 4 Uhr begann, sollte alle bis dahin gesehenen Leistungen der Obstruction übertreffen: sie hat nicht weniger als 41½ Stunden, also bis 9 Uhr früh am Mittwoch, gedauert. Damit war allerdings der Höhepunkt erreicht, zugleich aber auch die Krisis in der Geschäftsordnung herbeigeführt. Die Debatte wurde durch den seither berühmt gewordenen parlamentarischen Staatsstreich des Speakers geschlossen.

Es ist gegenwärtig, da die verhängnisvolle Erscheinung der Obstruction in den meisten Parlamenten Europas und Amerikas bekannt geworden ist, gewifs nicht mehr von Interesse, die Einzelheiten dieses ersten historischen Obstructionskampfes vorzuführen. Im vorliegenden Zusammenhange ist nur das von Wesenheit, was mit der Handhabung der Geschäftsordnung und der denkwürdigen Action des Speakers zusammenhängt. Darauf aber mufs doch näher eingegangen werden.

Parnell hatte zu Anfang der Sitzung siegesgewifs erklärt: wenn die Regierung das Haus die ganze Nacht, den folgenden Tag und die folgende Nacht zusammenhalte, werde sie doch nicht um einen Schritt vorwärtskommen. Die „Times“ hatte einmal von Parnell als parlamentarischem Führer gesagt, er

---

[1] Parnell verlangte um Mitternacht, dafs die Regierung die weitere Beratung der Coercion Bill bis zur zweitnächsten Sitzung (Donnerstag) aussetze. Hingegen wollte er sogleich die Abstimmung über die beantragte Suspension der Standing Orders zulassen. Gladstone wies dieses Compromifs zurück. Nachdem dann die Sitzung weitere zwölf Stunden gedauert hatte, fügte sich endlich die Regierung. Die Iren erschienen somit in diesem Falle als Sieger. Vgl. die Debatte in Hansard (257), p. 314—487.

habe es leicht, zu prophezeien, denn er habe die Macht, das Vorausgesagte durchzusetzen, in seiner Hand. Diesmal sah er die Dauer der Sitzung in der Tat klar voraus; aber er irrte, was den Ausgang betrifft. Er übersah, dafs die Regierung und beide englischen Parteien schon aus Gründen der Selbsterhaltung die Obstruction brechen mufsten. Mit Ausnahme etwa des radicalen Flügels der liberalen Partei war diese ebenso wie die conservative sich darüber klar geworden, dafs ein weiteres Gewährenlassen gegenüber der Taktik Parnells nicht nur eine Herabwürdigung des Parlamentes und der ganzen Nation, sondern auch eine reale grofse Gefahr bedeute. Noch im Jahre 1879 sahen wir beide Parteien unlustig, die Geschäftsordnung wesentlich abzuändern. Trotz der Erfahrungen der ersten Obstructionscampagne war nahezu alles beim alten geblieben. Denn man hatte Parnell und seine Kampfesmethode doch nur für eine vorübergehende Erscheinung gehalten. Die ersten Wochen der neuen Session hatten aber die grofsen Gefahren der Obstruction in voller Schärfe gezeigt: man erkannte, dafs es Parnell und den Seinigen wirklich ernst war mit dem naiv-trotzigen Gedanken. die staatsrechtliche Selbständigkeit Irlands der Majorität durch Mifsbrauch der Formen der Geschäftsordnung abzuringen. Die Energie und der Ernst, mit denen Parnell diese Absurdität zu verwirklichen strebte, rüttelten die Parteien und ihre Führer auf. Man erkannte nun die Obstruction in ihrer wahren Natur als parlamentarische Anarchie, als einen mit Redebarricaden geführten Revolutionskampf auf allen Wegen und Stegen des parlamentarischen Marktes zur Hinderung des für die Führung der Geschäfte unerläfslichen freien Verkehrs auf demselben[1]. Nicht Argument stand mehr gegen Argument, sondern Gewalt gegen Gewalt. Unter solchen Umständen hätte auch eine weit weniger kampfesfreudige Nation als die englische keine andere Wahl gehabt, als dem Trotze des Schwächeren die Macht der

[1] „Es ist die Grundbedingung parlamentarischer Existenz, um die wir jetzt kämpfen," sagte Gladstone in seiner grofsen Rede (Hansard [258], p. 90). „Nie seit den frühesten Anfängen seines Kampfes um die Existenz hat das Unterhaus eine ernstere Krisis durchzumachen gehabt als diese: eine Krisis seines Charakters und seiner Ehre, nicht seiner äufseren Sicherheit."

Mehrheit entgegenzusetzen, die noch in diesem Falle die siegesgewohnte herrschende Nation repräsentierte. Und dazu war doch auch dem einfachsten Sinne klar geworden, dafs hier das Grundprinzip, auf dem der ganze englische Parlamentarismus und damit sein historischer Staatsbau beruhte, in Frage stand: das Prinzip der Majorität. Schliefslich handelte es sich hier auch nicht darum, dafs etwa eines jener Parlamente in seiner Tätigkeit gelähmt würde, wie es in den scheinconstitutionellen Staaten des Festlandes zur Verbrämung der Vorherrschaft der Krone, der Bureaukratie und des Heeres, eventuell auch noch zur Beratung und bequemeren Verteilung der Verantwortlichkeit besteht. Hier stand das Ansehen, ja die Existenz selbst einer Körperschaft in Frage, von der alle politische Autorität der Regierung eines Weltreiches ausgeht, in deren regelmäfsigen Beratungen die Verwaltung eines Grofsstaates ihre oberste Instanz und Leitung findet[1]. Es war eigentlich unmöglich zu übersehen: wenn einmal die englischen Parteien und ihre Führer dahin gelangt waren, Parnell und seine Obstruction ernstzunehmen, dann konnte der Ausgang nicht einen Augenblick zweifelhaft sein. Dennoch scheint der irische Führer in diesem Falle nicht klar gesehen zu haben. Denn er und seine Partei sind von den nun über sie hereinbrechenden Vorgängen überrascht und zuerst förmlich betäubt worden.

Die Erkenntnis von der Notwendigkeit, die Obstruction niederzuschlagen, hatte sich in der öffentlichen Meinung Englands schneller durchgesetzt, als inmitten der Parlamentsparteien und ihrer Führer. Erst am neunten Tage der Adrefsdebatte hatte sich das Cabinet ex officio mit der Frage der Obstruction im Conseil zu befassen entschlossen; und auch dann ging man nur mit vorsichtigem Zögern an die Action.

---

[1] Treffend sagte Gladstone am 3. Februar 1881: „Es gibt kein anderes Land auf der Erde, in dem ein Parlament durch zwei bis drei Jahrhunderte gekämpft hätte von Jahr zu Jahr gegen einen übermächtigen Gegner, um durch langsames Fortschreiten ein ganzes System von Verteidigungswerken gegen jene Übermacht zu dem Zwecke aufzuführen, dafs dieses kostbarste Gut aufrechterhalten und unversehrt den Nachfahren überliefert werde: das Prinzip der vollständigen Freiheit der Rede . . . Andere Volksvertretungen haben gewifs bedeutende Aufgaben zu leisten, sie erscheinen leicht wie Luft im Vergleich zu den Pflichten, die auf dem House of Commons ruhen.“ (Hansard, [258], p. 89, 90.)

Dafs die Einführung der Cloture oder etwas dem Entsprechendes die dringendste Mafsregel sei, stand wie im ganzen Lande auch bei der Regierung fest; aber wie dieses Institut, das doch nur durch einen formellen Bruch der Geschäftsordnung zur Anwendung gelangen konnte, praktisch eingeführt werden sollte, darüber scheint man auch im Cabinet selbst lange Zeit uneinig gewesen zu sein. Zwar die conservative Partei unter der Führung Sir Stafford Northcotes war im Prinzipe längst bereit, die Regierung gegen die Obstruction bedingungslos zu unterstützen. Die grofsen Tageszeitungen des Landes, „Times" und „Standard" an der Spitze, traten immer lebhafter dafür ein, die Cloture einzuführen, und wiesen dabei auf das in fremden Parlamenten längst eingebürgerte Institut hin. Aber im Schofse der conservativen Partei dachte man vorerst an andere Methoden, als sie die Regierung plante. Gladstone wollte die notwendigen aufserordentlichen Mafsregeln vor allem auf die Verantwortung der Majorität übernehmen; Northcote und die Front Opposition Bench wünschten hingegen, dem Speaker die volle discretionäre Gewalt zu geben und überdies die vorhandenen Disziplinarbestimmungen der Geschäftsordnung mit aller Schärfe ausgenützt zu sehen.

Dieser Gegensatz trat im Laufe der einundvierzigstündigen Sitzung klar hervor. Northcote, Cross und die übrigen Führer der Conservativen forderten wiederholt den Speaker und die Regierung öffentlich auf, dem Treiben der Iren durch Anwendung der neuen Standing Order gegen die Obstruction ein Ende zu machen[1]. Der Speaker und die Regierung verhielten sich ablehnend. In der Tat wurde die endgültige Entscheidung von der Stelle aus herbeigeführt, der sie der Natur der Dinge nach zukam. Seit die parlamentarische Anarchie offenkundig geworden, vermochte nur der oberste Hüter der Ordnung im Hause, der Speaker, die moralische Autorität in Anspruch zu nehmen, um die nun unausweichlich gewordene Dictatur auszuüben. Da ist es nun auch diesmal, wie so oft in der englischen Geschichte, eine glückliche Fügung gewesen, dafs im entscheidenden Augenblicke der richtige Mann am richtigen Platze stand. In der Person des Speakers Brand ergänzten

[1] Hansard (257), 1942, 1950.

einander Rat und Tat, weise Zurückhaltung bis zum äufsersten und unerschütterliche Festigkeit im Handeln auf das glücklichste. Längst als ein ebenso objectiver wie energischer Vorsitzender erprobt, verkörperte Brand in sich die grofse Tradition, die dieses Amt seit Generationen emporgehoben hatte. In der Vollkraft des Lebens auf dem festen Grunde längst erworbener parlamentarischer Autorität stehend, war er früher als die meisten anderen sich darüber klar geworden, dafs die Obstruction um jeden Preis niedergerungen werden mufste, dafs aber auch weiterhin einschneidende Reformen des Parlamentsverfahrens nicht länger hinausgeschoben werden durften. Es war immerhin nichts Kleines, was Brand auf sich nahm. Nicht nur mufste der Buchstabe der Geschäftsordnung zweifellos verletzt werden, es mufste auch der neuen Situation entsprechend eine weittragende Neuerung zu zweifellos dauernder Anwendung eingeführt werden. Mochte auch die Cloture, so wie die Umstände sich im englischen Unterhause gestaltet hatten, dem Geiste des Parlamentarismus, aus dem doch jede Geschäftsordnung allein ihre innere Kraft zieht, besser entsprechen oder zum mindesten den Parlamentarismus besser zu schützen imstande sein als ein Gewährenlassen gegenüber dem methodischen Mifsbrauch der überkommenen Formen des Parlamentsverfahrens: so liefs sich anf der anderen Seite nicht verkennen, dafs mit dem dictatorischen Vorgehen an und für sich ein schwerwiegender Präzedenzfall geschaffen wurde.

Brand setzte sich nun mit der ganzen Klarheit des Mannes, der nach langem geduldigen Ausharren zur Tat entschlossen ist, über diese formellen Bedenken hinweg und entschied sich dahin, den Schlufs der furchtbaren Debatte aus eigener Machtvollkommenheit unwiderruflich auszusprechen. Es ist von gröfstem Interesse, den Verlauf der Dinge aus Brands eigenen Tagebuchaufzeichnungen kennen zu lernen. Er schreibt:

„Montag, 31. Januar. Das Haus wallte förmlich auf vor Entrüstung bei dem sichtbaren Triumph der Obstruction und Gladstone, dem Drängen seiner Freunde nachgebend, machte sich selbst anheischig — meiner Auffassung nach nicht ganz weise — die Sitzung an diesem Tage fortdauern zu lassen, um die Bill durch ihr erstes Stadium durchzuzwingen. Am Dienstag, nachdem die Sitzung schon vierundzwanzig Stunden

gedauert hatte, sah ich klar, dafs dieser Versuch, die Bill durch Fortdauer der Sitzung durchzubringen, fehlschlagen würde, denn die Partei Parnells war stark an Zahl, Disziplin und Organisation und besafs grofse Fähigkeiten der Rede. Ich dachte über die Situation nach und kam zu dem Schlusse, dafs es meine Pflicht war, durch Schliefsung der Debatte auf meine eigene Verantwortung das Haus aus der Schwierigkeit herauszuziehen, indem ich dadurch den unzweifelhaften Willen des Hauses gegen eine rebellische Minorität zur Geltung brächte. Ich schickte um den Premierminister am Dienstag, den 1. Februar, ungefähr mittags, und sagte ihm, dafs ich bereit wäre, die Beschlufsfrage der Obstruction zum Trotze unter den folgenden Bedingungen zu stellen: erstens, dafs die Debatte noch bis zum nächsten Morgen fortgesetzt werden solle, wobei ich den Zweck verfolgte, durch das lange Hinausziehen der Aufsenwelt den hohen Ernst der Situation deutlich zu beweisen und damit auch die Notwendigkeit des Schrittes, den ich zu machen im Begriffe war, klarzulegen; zweitens, dafs Gladstone die Reform der Geschäftsordnung in Erwägung ziehen solle, entweder in der Richtung, dafs das Haus oder dafs der Speaker gröfsere Autorität zugemessen erhalte.

„Gladstone stimmte diesen Bedingungen zu und berief ein Cabinet Council, das sich in meiner Bibliothek um 4 Uhr nachmittags am Dienstag versammelte, während die Sitzung fortdauerte und ich selbst im Hause den Vorsitz einnahm. In diesem Ministerrate nahm die Resolution in betreff der Geschäftsordnung die Form an, in der sie endgültig am nächsten Donnerstag erschienen ist, nachdem sie schon bei früheren Ministerberatungen erwogen worden war. Ich ordnete die Dinge mit Playfair (Chairman of Committees) so, dafs ich den Vorsitz am Dienstag bis Mitternacht führen wollte, indem ich mich verpflichtete, ihn am Mittwoch früh um 9 Uhr wieder zu übernehmen. Dementsprechend nahm ich den Vorsitz um 9 Uhr ein, während der Abg. Biggar am Worte war. Ich erhob mich und er setzte sich nieder. Sodann ging ich mit meiner Ansprache an das Haus, die ich mit May (dem Clerk des Hauses) verabredet hatte, vor und als ich geschlossen hatte, stellte ich unmittelbar die Beschlufsfrage zur Abstimmung. Die Szene war höchst dramatisch, aber alles ging ohne schwere

Störung, indem die irische Partei sich bei der zweiten Abstimmung unter Protest zurückzog. Ich hatte mit Gladstones Zustimmung meine Absicht, die Debatte zu schliefsen, Northcote, aber sonst niemandem anderen mitgeteilt mit Ausnahme Mays, von dem ich viel Hilfe bekam. Northcote war höchst erstaunt, gab aber keine Mifsbilligung betreffs des von mir vorgeschlagenen Modus kund"[1].

Die denkwürdige Ansprache, mit der Brand diesen Akt parlamentarischer Dictatur begründete, lautete folgendermafsen[2]:

„Der Antrag auf Einbringung der Bill zur Beschützung von Leben und Eigentum in Irland ist nun durch fünf Tage diskutiert worden. Die gegenwärtige Sitzung hat am Montag um 4 Uhr begonnen und bis heute Mittwoch früh, also durch 41 Stunden, gedauert, wobei das Haus hauptsächlich mit Discussionen über wiederholte dilatorische Vertagungsanträge befafst worden ist. Wie ausgedehnt und ermüdend diese Debatten gewesen sind, sind diese Anträge doch immer wieder nur von kleinen Minoritäten im Widerspruche zu der allgemeinen Auffassung des Hauses unterstützt worden.

So ist eine Krisis entstanden, die das schleunige Eingreifen des Hauses erheischt. Die hergebrachten Regeln der Geschäftsordnung haben sich als untauglich erwiesen, um eine ordnungsmäfsige und sachliche Debatte zu sichern. Eine wichtige Regierungsmafsregel, in der Thronrede vor beinahe einem Monate empfohlen und seitens einer entschiedenen Majorität des Hauses als dringend im Interesse des Staates bezeichnet, ist durch die Tätigkeit einer unbeträchtlichen Minderheit aufgehalten, deren Mitglieder zu den Mitteln der sogenannten Obstruction gegriffen haben, die vom Hause ausdrücklich als ein parlamentarisches Delict bezeichnet worden ist.

Die Würde, das Ansehen und die Autorität dieses Hauses sind ernstlich bedroht und es ist notwendig, sie zu verteidigen. Unter der Herrschaft der hergebrachten Regeln und Normen des Verfahrens erscheinen die legislativen Kräfte des Hauses paralysiert. Ein neues und ausnahmsweises Vorgehen ist daher gebieterisch erfordert. Und so bin ich fest überzeugt, dafs ich den Willen des Hauses am besten zum Ausdrucke bringe und auf seine Unterstützung rechnen kann, wenn ich es ablehne, weiter irgend ein Mitglied des Hauses nunmehr noch zum Worte zu lassen, und sogleich dazu schreite, die Beschlufsfrage dem Hause vorzulegen. Ich bin sicher, dafs das Haus bereit ist, alle seine Befugnisse dazu zu benützen, dafs mein Vorgehen sein Ziel erreiche. Künftige

---

[1] Auszug aus dem Tagebuch des Speakers Brand (Viscount Hampden) bei Morley, Life of Gladstone, III, p. 52.

[2] Hansard (257), Annual Register, 1881; p. 46 u. 47.

Mafsregeln zur Sicherung ordnungsmäfsiger Debatte mufs ich dem Befinden des Hauses überlassen, aber ich möchte hinzufügen, dafs es notwendig ist, dafs das Haus selbst wirksamere Oberaufsicht über seine Debatten sich angelegen sein lasse oder dem Vorsitzenden gröfsere Machtbefugnisse einräume."

So schlofs der erste Act des grofsen irischen Obstructionsdramas. Aber dazu sollte noch als aufregendste Szene die unvermeidbare Reaction der Iren gegen diesen „Gewaltstreich" des Speakers kommen[1].

Die Iren waren zunächst wie betäubt zurückgewichen. Sie erblickten in dem Vorgehen Brands nackten Privilegienbruch und verlangten, dafs das hierfür vorgeschriebene dringliche Verfahren eingeleitet werde. Der Speaker entschied, es liege kein Privilegienbruch vor, sondern eine Frage der Geschäftsordnung, die nur durch vorher angemeldeten Antrag zur Discussion gelangen könne. Den Iren gelang es, durch geschickte Taktik die Debatte hierüber durch die ganze nächste, am selben Tage stattfindende Sitzung hinauszuziehen. Am darauf folgenden Tage begann die Verhandlung mit der Anfrage, ob es wahr sei, dafs der der Home Rule-Partei angehörige Abgeordnete Michael Davitt verhaftet worden sei. Der Staatssecretär für Irland bejahte diese Anfrage, worauf Gladstone sich erheben wollte, um seinen angekündigten Resolutionsantrag wegen Abänderung der Geschäftsordnung zu begründen. Zugleich mit ihm erhob sich der Ire Dillon und versuchte das Wort zu ergreifen. Der Speaker erklärte, dafs der Premier am Worte sei; aber Dillon wich nicht, sondern verlangte schreiend seine Redefreiheit. „Hierauf folgte eine Szene von beispielloser Aufregung und Verwirrung. Sowohl Gladstone wie Dillon standen aufrecht, aber während der erstere

---

[1] Sowohl im Parlamente wie in der englischen Presse fand die mutige Tat des Speakers vollste Zustimmung. „Im Hause gab es einen wahren Beifallssturm, wie ich ihn nie gehört habe," verzeichnete der Speaker, „und allen voran Gladstone." Der Premier schrieb an diesem Tage in dem üblichen Sitzungsberichte des englischen Premierministers an die Königin: „Des Speakers Festigkeit im Entschlusse und die gleichzeitige Milde seines Wesens, seine unerschöpfliche Geduld und seine unvergleichliche Gemütsruhe unter so vielen tausend Provocationen haben ein wahrhaft bedeutendes Ergebnis ermöglicht." Morley, loc. cit. vol. III. p. 53.

in dem Augenblicke, als der Speaker sich erhob, sich auf seinem Platze niederliefs, blieb Dillon stehen. Darauf ertönten laute Rufe im Hause: „Er mufs namhaft gemacht werden!“ (Name him!), während die Iren unermüdlich „Zur Geschäftsordnung“ riefen, bis endlich der Speaker der Geschäftsordnung entsprechend sagte: „Ich nenne Sie, Mr. Dillon, wegen beharrlicher Widersetzlichkeit wider die Autorität des Vorsitzenden.“ Hierauf stellte Gladstone den Antrag, dafs Dillon für den Rest der Sitzung suspendiert werde[1]. Dies geschah, aber Dillon weigerte sich, der Aufforderung des Speakers zum Verlassen des Saales Folge zu leisten. Darauf befahl der Speaker dem Serjeant-at-Arms, den widerstrebenden Abgeordneten zu entfernen. Doch auch jetzt weigerte sich Dillon, als der Serjeant ihm die Hand auf die Schulter legte, worauf der letztere die bereitstehenden Hausdiener (Messengers) herbeiwinkte. Nun erst erhob sich Dillon und ging frei hinaus.

Als Gladstone nun endlich zu sprechen sich anschicken wollte, fiel ihm abermals ein Nationalist, O'Donoghue, mit dem Antrage auf Vertagung ins Wort. Der Speaker ignorierte den Antrag, worauf Parnell schreiend sich erhob: „Ich beantrage, dafs Mr. Gladstone nicht länger gehört werde!“ Da Parnell, als Gladstone einige Worte zu sprechen begonnen, unter dem Beifalle seiner Freunde den Antrag wiederholte, warnte ihn der Speaker vor den Folgen solchen Verhaltens. Aber Parnell erhob sich abermals und rief: „Ich bestehe auf meinem Rechte, einen Antrag zu stellen, dafs Mr. Gladstone nicht länger angehört werde.“ Jetzt zögerte der Speaker nicht länger, „nannte“ Parnell, und nun stellte Gladstone den Antrag auf Suspension, der mit 415 gegen 7 Stimmen angenommen wurde. Parnell wiederholte Dillons Verfahren; auch er wich erst der angedrohten physischen Übermacht.

Während dieser Abstimmung waren die Iren auf ihren Sitzen geblieben, ohne an der Abstimmung teilzunehmen: nach der Geschäftsordnung des Unterhauses ein unerlaubter Vorgang. Gladstone bezeichnete dies als eine Art gröblichen „Contempts“ und sprach die Hoffnung aus, dafs im Wiederholungsfalle die Remedur nicht ausbleiben werde. Gleich

[1] Annual Register, 1881; p. 54.

darauf unterbrach neuerlich ein Ire den Premier mit dem stereotypen Antrage, „that Mr. Gladstone be no longer heard". Unverzüglich wurde er suspendiert und abermals blieben die Iren, 28 an der Zahl, während dieser Abstimmung demonstrativ sitzen. Nach Durchführung dieser Division erhob sich der Speaker und stellte das regelwidrige Verhalten der Iren als einen Act der Geringschätzung gegen den Vorsitz fest. Hierauf beantragte Gladstone die Suspension der 28 Delinquenten en bloc, was mit 410 gegen 6 Stimmen angenommen wurde. „Sodann folgte eine merkwürdige Szene, die fast eine halbe Stunde dauerte. Der Speaker las die Namen der 28 irischen Abgeordneten in der alphabetischen Reihenfolge hintereinander vor. Jeder einzelne weigerte sich, das Haus zu verlassen, bis er von überlegener physischer Gewalt bedroht wurde, und jeder wurde der Reihe nach von dem Serjeant-at-Arms hinausgeführt. Jeder hielt eine kleine Rede und während manche hinausgingen, sobald der Serjeant sie nur berührt hatte, verweigerten andere das Hinausgehen, bevor nicht die Hausdiener den Saal betreten hatten"[1].

Damit war das Haus von den Obstructionisten befreit, Gladstone konnte ruhig sprechen und zog in einer viel bewunderten Rede die Summe aus den vorangegangenen Ereignissen, in denen die beste Rechtfertigung für die nun von ihm dem Hause abgeforderten Vollmachten zur Reform der Geschäftsordnung gelegen waren.

Wir können hier nunmehr die Darstellung der parlamentarischen Entwicklung des Obstructionskampfes abschliefsen. Gewifs war die Obstruction der Iren mit den geschilderten Ereignissen noch nicht völlig abgetan; sie hat in weit weniger turbulenter Art noch lange fortgedauert, sich mit aller Macht gegen die Annahme der neuen provisorischen Standing Orders sowie der grofsen irischen Coercion Bill gewendet[2]. Aber die

---

[1] Annual Register, 1881, p. 56.

[2] Annual Register, 1881, p. 73. Nachdem die irische Partei die Coercion Bill durch viele Sitzungen hingezogen hatte, bediente sie sich des Mittels des Vertagungsantrages als Erwiderung auf unbefriedigende Beantwortung von Interpellationen durch die Regierung. So kam es dann besonders am 24. und 25. Mai noch zu heftigen Zusammenstöfsen mit den obstruierenden Nationalisten.

Gefahr, mit der sie das englische Staatswesen einen Augenblick bedroht hatte, war beseitigt. Der in dem einheitlichen Willen des Hauses verkörperte Staatswillen der britischen Nation hatte sich dem Andrange der nationalen Minorität überlegen gezeigt. Soviel auch von den Bestrebungen der irischen Nationalpartei berechtigt und durchführbar sein mochte — die beiden nächsten Jahrzehnte haben das in weitem Ausmafse erwiesen — nie konnten und durften ihre Ziele auf dem Wege offener Gewalt erreicht werden. Zweifellos hat die Taktik Parnells durch das ungeheuere Aufsehen, das sie erregte, unmittelbar den Erfolg gehabt, die Reform der längst unhaltbaren wirtschaftlichen und administrativen Zustände Irlands als unabweisbar erscheinen zu lassen, und es ist eine merkwürdige Ironie des Geschicks, dafs gerade Gladstone, der Führer in dem Kampfe, der die Obstruction niederwarf, dem unwiderstehlichen irischen Einflusse am stärksten unterlegen und auf der Bahn der Reformen immer weiter bis zur Annahme des Home Rule-Prinzips gegangen ist. Dieser zweifellos unerwartet grofse Erfolg der irischen Sache ist durch die einheitliche politische Organisation der Iren, wie sie Parnell zuerst geschaffen, hauptsächlich ermöglicht worden. Aber nicht die nackte Gewalt der Obstruction, sondern die wachsende Einsicht der Sieger im Obstructionskampfe, die rasche und stetige Zunahme des Verständnisses beider englischen Parteien für die irischen Bedürfnisse hat den Iren ihre grofsen und noch lange nicht abgeschlossenen Erfolge gebracht. Es mag nicht unpassend erscheinen, dies als wichtigste Lehre, die sich aus dem ersten und gröfsten Obstructionskampfe ergibt, den das englische Unterhaus erlebt hat, schon hier auszusprechen.

Nunmehr wenden wir uns aber der unmittelbaren Folge des Kampfes, der planmäfsigen Reform der Geschäftsordnung im Unterhause, wieder zu.

## Drittes Kapitel.

## Die Notstands-Geschäftsordnung und die Einführung der Cloture.

(1881—1888.)

Die Resolution, deren Einbringung durch Gladstone die Iren an der Fortsetzung der Obstruction gegen die Coercion

Bill verhindern sollte, ist eine der merkwürdigsten Urkunden in der Geschichte des englischen Parlamentes. Ihr Inhalt läſst sich mit einem Worte charakterisieren: es war damit der parlamentarische Belagerungszustand erklärt, die Dictatur im Unterhause eingeführt. Die neue Vorschrift, kurzweg als Notstandsregel (Urgency Rule) bezeichnet, lautet folgendermaſsen:

„Wenn nach vorgängiger Ankündigung durch einen Minister der Antrag gestellt worden ist, das zur Beratung stehende Public Business des Hauses als dringlich zu erklären, worauf der Minister den einzelnen, dem Hause vorliegenden Entwurf, Antrag oder sonstigen Gegenstand als dringlich, dessen schleunige Erledigung als im öffentlichen Interesse gelegen bezeichnet hat, so soll der Speaker sogleich die Beschluſsfrage hierüber zur Abstimmung bringen, ohne daſs Debatte, Amendement oder Vertagungsantrag hierzu gestattet wäre. Wenn der Vorsitzende dabei die Ablehnung des Antrages feststellt, so soll keine Division stattfinden, wohl aber im entgegengesetzten Falle; und zwar sollen, wenn dieser Beschluſs mindestens mit einer Dreiviertelmehrheit angenommen worden ist in einem Hause von nicht weniger als dreihundert anwesenden Abgeordneten, von da ab die gesamte, zur Regelung der Parlamentsgeschäfte bei den einzelnen Stadien einer Bill oder bei Anträgen und anderen Gegenständen sonst dem Hause zustehenden Befugnisse ausschlieſslich nur mehr dem Speaker zum Zwecke der Erledigung solchen Gesetzentwurfes oder Antrages zustehen, insolange, bis der Speaker erklärt, daſs der Stand des Public Business nicht mehr dringlichen Charakter an sich trägt oder bis das Haus solches durch Beschluſs auf einen Antrag hin erklärt hat, der von jedem Abgeordneten gestellt werden, aber weder amendiert noch vertagt werden darf und durch einfache Stimmenmehrheit zu entscheiden ist“ [1].

Die Regierung hatte also den einen der beiden oben als denkbar bezeichneten Wege eingeschlagen: nicht die Majorität,

---

[1] Vgl. Hansard (258), p. 88—155. Die Rede, mit der Gladstone diese Maſsregel einbegleitete, gehört zu den Meisterstücken des groſsen Staatsmannes. Er bezeichnet darin die Redefreiheit als kostbares Erbgut des Parlamentes, als ein Recht, dessen Ausübung aber sich doch zum mindesten den physischen Existenzbedingungen einer beratenden Körperschaft anpassen müsse. Gegenüber den möglichen Einwänden, daſs darin die Gefahr der Unterdrückung der Minorität liege, weist Gladstone darauf hin, daſs es in früheren Zeiten wohl vorgekommen sei, daſs ganz geringe Minoritäten die wirklichen Interessen der Nation allein vertreten haben. Ein solcher Zustand sei aber durch die neuzeitlichen Institutionen von der Wiederkehr so gut wie ausgeschlossen. — Sir Stafford Northcote und die conservative Partei, deren loyalen Beistand Gladstone in fast enthusiastischer Weise

die Regierungspartei, sondern der Speaker sollte die notwendig gewordene Dictatur ausüben. Durch den erst in der Debatte hinzugefügten Zusatz war es allerdings in die Initiative jedes einzelnen Abgeordneten und den Willen der einfachen Mehrheit gelegt, den Ausnahmezustand wieder zu beseitigen; und auch die erforderte Zahl von dreihundert anwesenden Abgeordneten bot eine Sicherheit dagegen, dafs diese Dictatur jemals etwa gegen die englische Oppositionspartei angewendet werden könne. Der Dictaturparagraph war — in kaum verhüllter Weise — einzig und allein gegen die irische Rebellion geschmiedet. Im übrigen behielt der Speaker völlig freie Hand. Die ganze Geschäftsordnung erscheint für die Zeit des parlamentarischen Notstandes aufgehoben. Statt dessen sollte für diese Zeit der Speaker festsetzen, was immer er im Interesse schleunigen Geschäftsganges für nötig fand. Schon am folgenden Tage (4. Februar) äufserte sich der Speaker hierüber. Nachdem er die schwere ihm auferlegte Verantwortlichkeit in würdigen Worten anerkannt, verkündete er die erste der von ihm nunmehr vorgeschriebenen neuen Regeln mit der Bemerkung, dafs in wenigen Tagen die übrigen Rules vorgelegt werden würden. Diese erste Vorschrift lautet:

„Kein Vertagungsantrag soll vor Eingehen in die Tagesordnung gestellt werden, es sei denn, dafs das Haus vorher seine Zustimmung gebe“ [1].

Am 8. Februar legte der Speaker die übrigen Rules, sechzehn an der Zahl, vor [2]. Der Inhalt dieser Regeln läfst sich kurz dahin zusammenfassen: sie geben dem Speaker in die Hand, jeden dilatorischen Vertagungsantrag inmitten der Debatte abzuweisen; sie gestatten jedem Abgeordneten, während ein und derselben Debatte nur einmal zu einem Vertagungsantrage zu sprechen. Der Speaker hat das Recht, dem Redner

---

anerkannte, verlangten einige Abänderungen, die auch zum gröfseren Teile von der Regierung angenommen wurden. Die langwierige Debatte zeigte, dafs tatsächlich das ganze Haus mit Ausnahme der Nationalisten hinter der Regierung und dem Speaker stand. Nur ein einziger englischer Abgeordneter, der Radicale Cowen, sprach sich gegen jede Ausnahmemafsregel aus.

[1] Hansard (258), p. 162.

[2] Den vollen Wortlaut derselben siehe Anhang.

wegen Wiederholung seiner Argumente das Wort einfach zu entziehen. Verwandlung des Hauses in das Committee und umgekehrt geht ohne die Möglichkeit von Debatten vor sich. Von besonderer Bedeutung aber sind die zwei folgenden Regeln:

1. Bei dem Verlangen nach namentlichen Abstimmungen kann der Speaker die Minorität zum Erheben von den Sitzen auffordern und, wenn sie weniger als zwanzig beträgt, die Division unterlassen.

2. Es wird die Cloture eingeführt. Sie wird völlig frei vom Speaker initiiert, wohl aber mufs der Antrag auf Schlufs der Debatte von einer Dreiviertelmehrheit angenommen werden.

Die meisten dieser Rules gelten auch für die Committeeberatung, allerdings gilt nicht die Vorschrift betreffs Schlufs der Debatte. Dagegen wird auch im Committee jedem Mitgliede nur einmal zu derselben Question das Wort zu ergreifen gestattet.

Trotz dieser Vorschriften trat ein, was erfahrene Parlamentarier vorausgesagt hatten. Die Coercion Bill wurde nach wie vor mit Erfolg obstruiert. So sah sich denn der Speaker genötigt, in der sechsten mit der Committeeberatung dieses Gesetzes befafsten Sitzung neue Regeln zur Ergänzung vorzuschreiben. Es sind drei an der Zahl und sie haben folgenden Inhalt[1]:

1. Wenn ein Antrag eingebracht wird, dahinlautend, dafs der Chairman of Committee über eine als dringlich erklärte Bill dem Hause zu oder vor einem bestimmten Tage und Stunde Bericht erstatten solle oder dafs die Beratung einer Bill in ihrem amendierten Zustande an oder vor einem bestimmten Tage beendet sein müsse, so soll der Beschlufs hierüber unverzüglich ohne Debatte und Amendement eingeholt werden und bedarf einer Dreiviertelmehrheit zu seiner Annahme.

2. Wenn das Haus die Beendigung der Beratung einer amendierten Bill zu bestimmtem Termin beschlossen hat, so sollen die noch ausstehenden neu vorgeschlagenen Paragraphen und Amendements sogleich in Verhandlung genommen werden und nur der Vertreter der Bill sowie der Antragsteller des Amendements, sonst aber kein Abgeordneter zum Worte zugelassen werden.

---

[1] Ihr Text bei Hansard (258), 1881, p. 1070, 1071. Vgl. Annual Register, 1881, p. 60 ff.

3. Dieselbe Anordnung wird für die Committeeberatung getroffen und vorgeschrieben, dafs, wenn der bestimmte Termin erreicht ist, ohne dafs alle Amendements durchberaten sind, der Chairman dennoch sogleich den Vorsitz verlassen und dem Hause Bericht erstatten solle, ohne die erübrigenden Amendements auch nur zur Abstimmung zu bringen[1].

Damit war nun nicht nur die Cloture in ihrer denkbar strengsten Form, sondern auch ein völlig neues Prinzip in die Geschäftsordnung eingeführt, das die provisorischen Rules des Jahres 1881, wenn auch in etwas veränderter Gestalt, überdauert hat. Die Einrichtung einer bestimmten Fallfrist, innerhalb deren die Beratung einer Bill zu Ende kommen mufs, ist später in zutreffender Weise die parlamentarische Guillotine genannt worden. Es wird alsbald gezeigt werden, in welcher Form dieses allen Traditionen des englischen Unterhauses widersprechende Institut permanent geworden ist.

Trotz dieser Verschärfung der dictatorischen Geschäftsordnung zeigten sich aber neuerdings tatsächliche Schwierigkeiten in ihrer Durchführung. Es bedurfte noch dreier weiterer Sitzungen sowie des Aufwandes der ganzen Kraft der Regierung und ihrer Partei, um die Protection of Person and Property (Ireland) Bill endlich durchzubringen. Am 25. Februar wurde sie mit 281 gegen 36 Stimmen in 3. Lesung angenommen[2].

Damit war der Dringlichkeitszustand aber noch nicht zu Ende. Auch für das zweite im Hause eingebrachte irische Ausnahmegesetz, die sogenannte Arms Bill, wurde der parlamentarische Ausnahmezustand beantragt und angenommen.

---

[1] Noch in derselben Sitzung wurde auf Antrag Gladstones das Ende der nächsten Sitzung als Endtermin der Committeeberatung der Coercion Bill festgesetzt. (Hansard [258], p. 1093.)

[2] Diese neuerliche Verschärfung der Geschäftsordnung fand sowohl im Parlamente wie in der Presse keineswegs freudige Zustimmung. Im Laufe der Beratung stellte der Radicale Cowen zur Verhöhnung des ganzen Verfahrens einen Amendementsantrag, dahinlautend, dafs, wenn die Regierung eine Bill für dringlich erklärt hat, die Beratung ganz zu entfallen habe und blofs abgestimmt werden solle. In der Presse erblickte man nicht mit Unrecht in diesen Bestimmungen das Eingeständnis völligen Zusammenbruches des parlamentarischen Regierungssystems. Allerdings wies die „Times“ mit Recht darauf hin, dafs die Obstruction noch immer fortdauere und nur durch schärfste Mittel unschädlich gemacht werden könne.

Erst am 21. März erlosch mit der Annahme dieser Bill auch der Zustand der Dictatur im Unterhause[1].

Das Ziel, das die Regierung und das Haus sich gesteckt hatten, war nun allerdings erreicht worden, aber auf allen Seiten war man sich darüber klar, dafs der Ausnahmezustand nicht fortdauern könne, dafs eine sorgfältige umfassende Reform der Geschäftsordnung notwendig sei. In der Tat legte Gladstone sogleich zu Beginn der nächsten Session den Entwurf einer Reihe von Resolutionen vor, die insgesamt ein zusammenhängendes System einer neuen Geschäftsordnung darstellten. Aber obgleich nicht weniger als sechs Sitzungen im Laufe dieser Session (1882) der Beratung dieses Entwurfes gewidmet wurden, gelang es nicht, auch nur die erste von den fünfzehn vorgeschlagenen Rules im Hause zur Annahme zu bringen. Das ist nun weiter nicht erstaunlich, denn gerade der erste Resolutionsantrag enthielt die weitestgehende und bedeutungsvollste Änderung der Geschäftsordnung, nämlich die permanente Einführung der Cloture. Über die Notwendigkeit und Ratsamkeit dieser Neuerung bestanden nun vor allem in der liberalen Partei die gröfsten Meinungsverschiedenheiten und ganz besonders dagegen, dafs Schlufs der Debatte schon durch einfache Mehrheit herbeigeführt werden könne, richtete sich die Opposition des radicalen Flügels der Regierungspartei mit aller Schärfe.

Der Antrag Gladstones wollte die Initiative und Handhabung der Cloture vollständig der Discretion des Speakers und Chairman anheim-

---

[1] Merkwürdigerweise wurde aber dazwischen das Budget als nicht dringlicher Gegenstand unter der Herrschaft der gewöhnlichen Geschäftsordnung beraten, was zu nicht geringen Controversen Anlafs gab. (Annual Register, p. 67.) Die Session endete erst in der zweiten Hälfte des August. Sie ist eine der schwersten Kraftproben gewesen, die dem englischen Unterhause je auferlegt worden sind. 154 Sitzungen mit 1400 Stunden Gesamtdauer waren abgehalten worden. Seit der Reformbill war eine längere Session nur dreimal vorgekommen. Die Coercion Bill hatte 22 Sitzungen gekostet, von denen elf vor die Zeit des parlamentarischen Staatsstreiches fielen. Die grofse irische Landacte dieses Jahres erforderte nicht weniger als 58 Sitzungen. 14836 Reden wurden gehalten und nicht weniger als 6315 davon fielen den irischen Abgeordneten zur Last. J. Morley, The life of W. E. Gladstone, vol. III. p. 57.

stellen[1]. Für die Annahme des Schlufsantrages wurde nur verlangt, dafs mindestens zweihundert dafür oder weniger als vierzig in der Minderheit stimmen. Die erste Debatte fand am 20. Februar statt. Northcote opponierte namens der ganzen conservativen Partei gegen die Cloture. Der Kampf wurde in der Form geführt, dafs ein von dem liberalen Abgeordneten Marriott gestelltes Amendement zur Verhandlung gelangte dahinlautend: Keine Geschäftsordnung wird dem Hause genehm sein, die das Prinzip der Cloture durch einfache Majorität enthält. Der Angriff der Conservativen richtete sich vor allem gegen Chamberlain, der als Haupturheber der Regierungsvorlage galt. Goschen gab namens des conservativen Flügels der Regierungspartei seiner Überzeugung von der Notwendigkeit drastischer Regierungsmafsregeln Ausdruck. Der angesehene Conservative Raikes wendete sich mit Schärfe gegen den Vorschlag, ein Mittel wie die Cloture in die Hand des Speakers zu legen, der dadurch früher oder später unvermeidlich zum Parteimann herabsinken müsse. Die Fortsetzung der Debatte am 20. und 23. März brachte die Dinge nicht weiter. Hartington, der spätere Duke of Devonshire, sprach im Namen der Regierung deren Entschlufs, bei der Vorlage zu beharren, aus, während andere Liberale ein Compromifs auf Zweidrittelmajorität dringend empfahlen. Harcourt wies auf die Gefahren der Obstruction und die Möglichkeit einer künftigen Verhinderung des Zustandekommens des Budgets durch eine reichsfeindliche Minorität hin. In der Debatte machte die Rede des grofsen demokratischen Führers, des alten John Bright, der für die Regierung eintrat, den gröfsten Eindruck. Er erklärte die schweren Befürchtungen der Opposition gegen die Cloture für künstlich aufgebauscht und wies darauf hin, dafs die irischen Fenier in Amerika, die stärkste Stütze der Home Rule-Partei, der parlamentarischen Regierung in England offen den Krieg erklärt haben. Die Vorlage der Regierung sei noch zu wenig scharf. Darauf erwiderte mit besonderer Kraft der Ire Sexton. Dieser erklärte, dafs die Cloture das House of Commons seiner drei historischen Pfeiler berauben werde: der hohen Unparteilichkeit des Speakers, der Bereitwilligkeit der Majorität, der Minderheit auf die Erledigung der Geschäfte Einflufs zu geben, und der Bereitwilligkeit der letzteren, sich dem Mehrheitsvotum endgültig

[1] Der Text des Antrages lautete folgendermafsen: That, when it shall appear to Mr. Speaker or to the Chairman of a Committee of the whole house, during any debate, to be the evident sense of the house that the question be now put, he may so inform the house or the committee; and if a motion be made „that the question be now put“, Mr. Speaker or the Chairman shall forthwith put such question: and if the same be decided in the affirmative the question under discussion shall be put forthwith: provided that the question shall not be decided in the affirmative if a division be taken, unless it shall appear to have been supported by more than 200 Members or unless it shall appear to have been opposed by less than forty members and supported by more than 100 members. (Hansard, Debates (266), p. 1151.)

zu fügen. Gladstone schlofs die Debatte mit einer Rede, in der er die Notwendigkeit verfocht, auf jeden Fall das Prinzip der Beschränkung der Debatte in das Unterhaus einzuführen. Schon die blofse Existenz einer solchen Bestimmung in der Geschäftsordnung werde die Debatten wesentlich kürzen. An einen Mifsbrauch der Vorschrift sei im englischen Unterhause nicht zu denken. Die Debatte endete mit der Ablehnung des Amendements Marriott durch eine Mehrheit von 39 Stimmen.

Obgleich also die Regierung schliefslich eine Majorität zur Annahme des von ihr vertretenen Prinzipes fand, stand die Frage am Ende der Session noch unentschieden da. Die aufserordentliche Überlastung des Hauses und der Regierung mit Fragen der äufseren Politik und dringenden legislativen Mafsregeln gestattete nicht continuierliche gründliche Beschäftigung mit dieser Kernfrage der neuen Geschäftsordnung. Das Cabinet Gladstone sah aber in der Lösung dieses Problems so sehr und mit Recht eine wahre Existenzbedingung des Parlamentes, dafs es zu dem aufsergewöhnlichen Mittel die Zuflucht nahm, eine besondere Herbstsession mit der ausschliefslichen Aufgabe der Durchführung der Reform der Geschäftsordnung anzukündigen und tatsächlich für den 24. Oktober 1882 einzuberufen. Die Session dauerte sechs Wochen und brachte erst nach langem und schwerem Kampfe das Werk der Geschäftsordnungsreform in den sicheren Hafen.

Damit war ein völliges Novum, ein Ereignis von grofser Tragweite in der Geschichte des englischen Parlamentes gegeben. Der so stark ausgesprochene Zug utilitarischer Reform der neueren englischen Politik, der der ganzen Epoche seit 1832 bis zur Gegenwart den Charakter des Reformzeitalters dauernd verliehen hat, begann sich nun endlich mit aller Entschiedenheit auch auf ein bisher für sacrosanct erklärtes Gebiet zu erstrecken: auf das Parlamentsrecht im engsten Sinne, auf die innere Ordnung und das Verfahren des Unterhauses. Wir haben nun dieses erste fundamentale und bis zur Gegenwart an Umfang und Bedeutung nicht übertroffene Reformwerk näher zu betrachten, und halten dabei am besten an der Reihenfolge der Resolutionen fest.

1. An der Spitze der neuen Geschäftsordnung, wie Gladstone sie dem Hause vorlegte, stand die auch sachlich weitestgehende Neuerung: die Resolution betreffs Einführung der Cloture. Trotz der langwierigen Redekämpfe, die nun neuer-

dings um diese Reform im Hause durchgeführt wurden, gelang es der Regierung, sie in der von ihr ursprünglich vorgeschlagenen Form durchzusetzen. Es blieb also bei der ausschliefslichen Initiative des Speakers in betreff der Anwendung der Cloture, ferner dabei, dafs mindestens zweihundert Mitglieder dem Antrage zustimmen mufsten, sowie beim Prinzip der einfachen Majorität[1].

Der parlamentarische Kampf um die Cloture wurde entsprechend der grofsen Bedeutung dieser Neuerung mit aufserordentlicher Zähigkeit und unter lebhaftester Teilnahme aller Parteischattierungen im Hause ausgekämpft. Nicht weniger als dreizehn volle Sitzungen nahm die Beratung in Anspruch. Die endgültige Abstimmung ergab eine Majorität zugunsten der Regierung von 304 gegen 262 Stimmen.

Es verlohnt sich, die Hauptmomente, die in diesen Debatten hervortraten, kurz zu berühren. Zunächst wurde von dem Conservativen Sir Drummond Wolff ein Versuch gemacht, die Cloture für die Beratung im Committee des ganzes Hauses auszuschliefsen und zwar mit der Begründung, dafs der Chairman of Committees nicht die gleiche volle politische Unabhängigkeit des Speakers besitze. Dieser Versuch mifslang, ebenso wurden die Anträge Sclater-Booth und O'Donnell, die Budgetberatung sowie Debatten über Geschäftsordnung und Immunitätsfragen (Privilege) von der Wirksamkeit der Cloture auszunehmen, abgelehnt und gleiches Schicksal widerfuhr dem von dem Liberalen Bryce gestellten Antrage, die Initiative zur Cloture nicht dem Vorsitzenden, sondern ausschliefslich der Regierung oder dem jeweiligen sonstigen Anwalt einer Bill zu überlassen. (Hansard (274), 74—131, 214—239, 244—266, 290—317.) Gladstone bezeichnete letzteren Vorschlag als unannehmbar, weil er die Würde des Vorsitzenden herabmindern müfste.

Von den sonstigen Abänderungsanträgen mufs noch ein Antrag hervorgehoben werden, wonach der Speaker, statt den Schlufs der

---

[1] Der Clotureparagraph lautete in der damaligen Fassung: „Wenn der Speaker oder der Chairman im Plenum oder in der Committeeberatung während einer Debatte befinden, dafs der Gegenstand zur Genüge discutiert sei, und wenn dies auch die offenkundige Ansicht des Hauses ist, dafs die betreffende Frage zur Abstimmung gebracht werde, so hat der Vorsitzende das Haus hiervon in Kenntnis zu setzen; den sodann gestellten Antrag auf Schlufs der Debatte hat der Vorsitzende sogleich zur Abstimmung zu bringen und desgleichen die betreffende meritorische Frage, im Falle ersterer Antrag angenommen erscheint. Letzteres ist aber nur dann der Fall, wenn der Antrag von mehr als 200 Abgeordneten unterstützt oder von weniger als 40 Abgeordneten opponiert und zugleich von mehr als 100 Abgeordneten unterstützt worden ist.“ Die seither erfolgte Abänderung dieser wichtigen Bestimmung zeigt ein Vergleich mit den gegenwärtigen Standing Orders 26 u. 27. Vgl. Anhang.

Debatte auszusprechen, bloſs das Recht haben sollte, von einem bestimmten Zeitpunkte an die Redezeit auf zehn Minuten zu beschränken. Aber auch dieser originelle Gedanke fand keine Gnade bei Gladstone und der Majorität.

Die Hauptschlacht wurde um die Frage gekämpft, ob einfache oder qualifizierte Mehrheit zur Herbeiführung des Schlusses der Debatte genügen solle. Der Premierminister kämpfte mit der ganzen Macht seiner Beredsamkeit gegen das Amendement Gibson, das die Zweidrittelmehrheit verlangte. Er drückte die Überzeugung aus, daſs eine groſse Opposition jederzeit imstande sein werde, sich des Miſsbrauches der Cloture durch den Speaker zu erwehren, und wandte sich mit aller Kraft dagegen, daſs durch Einsetzung einer künstlichen Mehrheit in diesem wichtigen Falle das dem parlamentarischen Wesen zugrundeliegende Prinzip der einfachen Mehrheit untergraben werde.

Der Antrag fiel denn auch mit 322 gegen 228 Stimmen. Ebenso fielen alle anderen Anträge auf Schaffung eines künstlichen Abstimmungsverhältnisses, wie z. B. Brodricks Vorschlag, bei einer Mehrheit von 150 Stimmen die Cloture auszuschlieſsen.

Von den oppositionellen Reden ist besonders die des Conservativen Sir Ashmead-Bartlett hervorzuheben, der nochmals in umfassender Weise auf die Gefahren hinwies, die die Cloture für die parlamentarische Tradition des Unterhauses mit sich bringe. Die Cloture, sagte er, sei eine französische Erfindung und sie passe auch nur für die Franzosen, die wirkliche Freiheit von Mann zu Mann und Classe zu Classe nie verstanden hätten. Weder in den Colonien noch in einem Lande mit einer so alten parlamentarischen Geschichte wie Ungarn gebe es eine Cloture. Treffend wies der Redner auch auf die bedenkliche Erscheinung hin, daſs die Cloture mit einfacher Majorität notwendigerweise den revolutionären Geist im Lande fördern müsse. (Hansard (274), 1045 ff.) Denn die volle Redefreiheit gebe auch einer starken Minorität das Gefühl der Genugtuung, alles, was in ihren Kräften stand, gegen den Willen der Mehrheit versucht zu haben, so daſs sie sich dann beruhigt diesem Willen unterordnen könne.

Gladstone entgegnete seinen Angreifern in der Sitzung vom 8. November in einer sehr wirkungsvollen Rede. Er ironisierte die Behauptung, daſs mit Einführung der Cloture die Totenglocke der Redefreiheit geschlagen habe, und wies darauf hin, daſs das Land längst vom Hause mehr Arbeit verlange; den Iren hielt er vor, daſs die von ihnen verlangten groſsen Reformgesetze nur durch eine radicale Verbesserung der Arbeitsmethode des Hauses erreicht werden könnten.

In der Tat war, allerdings aus ganz anderen politisch-taktischen Gründen, die Haltung der Iren während der Beratung dieser neuen Geschäftsordnung durchwegs ruhig, ja, zum groſsen Teile stimmten die Iren mit der Regierung für die neue Geschäftsordnung[1].

---

[1] Für diese Haltung der Iren war der beginnende Umschwung in der Stellung Gladstones gegen die Home Rule-Partei und der Beginn

Die Discussion zog sich noch Tage lang fort, bis es endlich am 10. November gelang, die entscheidende Abstimmung herbeizuführen.

2. Die zweite Resolution machte der Freiheit in der Einbringung des dilatorischen Vertagungsantrages ein Ende und schuf den Dringlichkeitsantrag. Diese Bestimmungen wurden in der Form angenommen, wie sie auch heute noch aufrecht und in der Standing Order 10 erhalten sind[1].

Die Discussion über diese gleichfalls einschneidende Bestimmung nahm nahezu vier Sitzungen in Anspruch, ohne dafs es aber gelang, mehr als ganz unbedeutende Veränderungen der Regierungsvorlage durchzusetzen.

3. Die dritte Resolution setzte die eine wesentliche Neuerung involvierende Bestimmung fest, dafs bei dilatorischen Anträgen aller Art — Vertagung, Verlassen des Vorsitzes usw. — die Discussion ausschliefslich auf diesen Antrag eingeschränkt und dafs ein Wiederholen irgend eines solchen Antrages durch dasselbe Mitglied während derselben Debatte ausgeschlossen sein soll[2].

4. Namentliche Abstimmungen über dilatorische Anträge haben zu entfallen, wenn sie von weniger als zwanzig Mitgliedern verlangt werden[3].

5. Der Vorsitzende hat das Recht, bei ermüdenden Wiederholungen derselben Argumente oder wenn nicht zur Sache gesprochen wird, nach erfolgter Anrufung dem Abgeordneten das Wort zu entziehen[4].

6. und 7. Diese beiden Resolutionen setzten die noch gegenwärtig in Kraft stehenden Bestimmungen über die Be-

---

der Landreformgesetzgebung von Einflufs. Später machte sich auch auf radicaler und nationalistischer Seite eine andere Beurteilung des Problems der Geschäftsordnung teilweise geltend: man hoffte, mit einer reformierten Prozedur den künftigen Widerstand einer conservativen Minorität gegen grofse demokratische oder irlandfreundliche Gesetzentwürfe leichter brechen zu können.

[1] Vgl. Standing Order 10 im Anhange. Nur die besondere Unterscheidung von Abend- und Nachmittagssitzung ist erst 1902 eingefügt worden.

[2] Text dieser Bestimmung siehe jetzt Standing Order 22.

[3] Diese Bestimmung ist durch die später zu besprechende Standing Order 30 in schärferer Fassung ersetzt worden.

[4] Siehe jetzt Standing Order 19.

ratung der Preambel einer Bill sowie darüber, dafs der Chairman bei Erstattung des Committeeberichtes den Vorsitz ausnahmslos ohne Fragestellung zu verlassen habe, fest[1].

8. Am selben Tage wurde die zuletzt am 9. Mai 1882 formulierte Vorschrift in betreff des regelmäfsigen Schlusses der bestrittenen Parlamentsgeschäfte um 1/2 1 Uhr nachts (12 o'clock Rule) erneuert und als Standing Order festgesetzt.

Diese Vorschrift ist, wie oben bemerkt, im Jahre 1871 als Sessional Order eingeführt, vom Jahre 1872—1877 alljährlich erneuert und im Jahre 1879 gegen geringen Widerstand zur Standing Order erhoben worden. Jetzt aber zeigte sich doch tiefgehende Meinungsverschiedenheit über diese Bestimmung. Die Einen erklärten sie für einen grofsen Fortschritt, die Anderen für eine Hauptquelle der bestehenden parlamentarischen Mifsstände. Letzteres deshalb, weil sie dazu verleite, „to talk against time", das heifst, eine Mafsregel so lange zu debattieren, bis das Eintreten der bezeichneten Stunde die Möglichkeit einer Erledigung ausschliefst; ferner auch darum, weil dieser automatische Schlufs der eigentlichen Sitzung das sogenannte „Blocking" (d. h. die Einlegung eines Protestes gegen die Beratung eines Gegenstandes, wodurch dieser eben zum „opposed business" gestempelt wird), zu einem System ausgebildet habe. Es genüge, führte einer der Redner aus, wenn ein Abgeordneter am Vortage selbst auch nur telegraphisch Notice of Opposition gebe, um jede Beratung der betreffenden Bill auszuschliefsen. Das geschehe, wie beklagt wurde, ganz systematisch und habe eigentlich die ganze legislatorische Tätigkeit der Private Members vernichtet[2].

Die Regierung gab diesen Einwendungen doch insofern nach, als die Vorschrift inbetreff des Blockierens von Anträgen und Gesetzen dahin formuliert wurde, dafs die Anmeldung der Opposition gegen eine Mafsregel nur für acht Tage gültig sei, dann aber allerdings wieder erneuert werden könne.

9. Die mit der Standing Order vom 28. Februar 1880 geschaffene Strafgesetzgebung wider Obstruction und Ungehorsam, in der zugleich das Verfahren der Suspension geregelt wurde, fand nun in veränderter Gestalt dauernde Annahme. Während in der früheren Fassung die Suspension immer nur für die laufende Sitzung eintrat und erst im dritten Wiederholungsfalle für die Dauer einer Woche, wurde jetzt bestimmt, dafs die Suspension im ersten Falle für eine Woche, im zweiten für vierzehn Tage, im dritten für einen Monat ausgesprochen werden solle.

---

[1] Siehe Standing Order 35 u. 52.

[2] Vgl. besonders die Rede Sir John Hay's in Hansard (274), 1651 ff.

Hier drehte sich der Redekampf hauptsächlich um einen Punkt. Von allen Seiten wurde verlangt, dafs eine Collectivmafsregelung von obstruierenden Abgeordneten ausgeschlossen werden solle. Der Premier gab diesem Verlangen zuletzt statt, setzte aber seinerseits wieder durch, dafs die Gehorsamsverweigerung Mehrerer durch gemeinsame Handlungen dennoch durch Suspension en masse bestraft werden könne.

10. Hierauf wurde eine Bestimmung angenommen, die dem Speaker das Recht gibt, dilatorische Anträge, die er für einen Mifsbranch der Regeln des Hauses hält, einfach zu ignorieren[1].

11. und 12. Am 24. November wurde beschlossen, dafs

a) bei der Vorlage einer im Committee erledigten Bill an das Haus (im Stadium der Berichterstattung an das Haus, Report Stage) keine weiteren aufschiebenden Anträge gestellt werden können, es sei denn, dafs das mit der Fürsorge für die Bill betraute Mitglied des Hauses den Antrag selbst stellt;

b) Die sogenannte Rule of Progress wurde nun für die Budgetdebatte endgültig in ihrer noch heute aufrechtgehaltenen Form angenommen[2]. Das heifst, es wurde von nun ab für alle jene Tage, an welchen die Verhandlung im Committee of Supply (Budgetausschufs) als erster Punkt auf der Tagesordnung steht, festgestellt, dafs der Speaker den Vorsitz sogleich zu verlassen habe, ohne so die Möglichkeit eines formellen Amendements, nämlich zu dem sonst vom Vorsitzenden zu stellenden Antrage (that I do now leave the chair), zu gewähren, mit Ausnahme jener Sitzungen, in welchen die Beratung eines der drei grofsen Kapitel des Budget begonnen wird oder eine Creditforderung der Regierung zur Verhandlung steht.

Alle diese Bestimmungen gingen, zwar unter unermüdlichem Redeflufs beider Parteien des Hauses, aber doch ohne Schwierigkeit durch. Am 27. November beschlofs das Haus auf Antrag Gladstones, von den vorgenannten zwölf Resolutionen die ersten sieben und die letzten drei zu Standing Orders zu erheben. Am 1. Dezember legte die Regierung sodann den zweiten Teil ihrer Reformvorschläge vor, vier Resolutionen, welche insgesamt die Einrichtung von Standing Grand Com-

---

[1] Text dieser Vorschrift jetzt in Standing Order 23.

[2] Standing Order 56.

mittees betrafen. Damit sollte dem besonders von Sir Erskine May wiederholt gemachten Vorschlage, das Parlament durch Schaffung grofser ständiger Ausschüsse in seiner Arbeit zu entlasten, Verwirklichung werden[1].

In der Tat zeigte sich im Hause zwar keine grofse Vorliebe, doch auch kein energischer Widerstand gegen diese Neuerung. Dafs man es aber nur mit einer experimentellen Mafsregel zu tun hatte, ging auch daraus hervor, dafs das Haus sich nur dazu bereit fand, diese Bestimmungen bis zum Ablaufe der nächsten Session für gültig zu erklären. Tatsächlich blieb diese Neuerung zunächst noch auf dem Papiere. Zwar wurden 1883 beide Committees, on Law und on Trade, gebildet, ihnen auch Beratungsmaterialien zugewiesen; aber am Schlusse der Session 1883 wurde die Bestimmung nicht wieder erneuert und erst 1888 sind diese Committees neuerdings gebildet und als dauernde Einrichtung beibehalten worden.

Am 2. Dezember 1882 schlofs diese in der Geschichte der Geschäftsordnung epochale Herbstsession. Aber keineswegs war damit der durch die irische Obstruction einmal gegebene Anstofs zur Verbesserung des Verfahrens erschöpft. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dafs die Neuerungen, wie sie da festgesetzt worden waren, sich nicht durchweg bewährten, und das Gefühl, dafs es zu weiteren Verbesserungen kommen müsse, war auf beiden Seiten des Hauses verbreitet. Der Umstand, dafs Gladstone seine erste grofse Reform grofsenteils als Parteimafsregel durchgeführt, dafs viele dieser Bestimmungen nur unter starkem Widerstand der conservativen Partei und keineswegs begeisterter Zustimmung der liberalen Partei durchgegangen waren, hatte zur Folge, dafs das Haus in den nächsten Sessionen die neue Geschäftsordnung in manchen Stücken stillschweigend beiseite setzte, so dafs sie eigentlich kaum praktisch wirksam wurde[2]. Die natürliche Folge davon war, dafs die schon traditionell gewordene Verschleppung der Parlamentsgeschäfte, in jenen Jahren überdies noch verschärft durch die grofsen Ansprüche, die an die legislatorischen Kräfte des Hauses gestellt wurden, fortdauerte. Unter diesen Umständen war es unausweichlich, dafs jede Regierung trotz der grofsen Anforderungen, die

---

[1] Die Bestimmungen über die Einrichtung dieser grofsen Ausschüsse sind in unveränderter Fassung erhalten in den gegenwärtigen Standing Orders 46—50.

[2] Vgl. die offenherzigen Bemerkungen des Abg. Rylands in der Debatte vom Jahre 1886. Hansard (302), p. 922 ff.

äufsere und innere Politik an Zeit und Kraft des Parlamentes stellten, die Frage der Geschäftsordnungsreform unablässig im Auge behielt. Selbst die zweimalige Ministerkrise in den Jahren 1885 und 1886 vermochte die Aufmerksamkeit von diesem Punkte nicht abzulenken und es ist bezeichnend, dafs die Regierungen beider Parteien dieses Bedürfnis in gleichem Mafse fühlten. Das kurzlebige Ministerium Salisbury von 1885 unterbreitete bei der Eröffnung der Session, wenige Tage vor seinem Sturze, dem Hause den Entwurf einer neuerlichen Reform der Geschäftsordnung; und kaum hatte die liberale Partei unter der Führung Gladstones abermals die Geschäfte übernommen, als auch schon diese neue Regierung mit dem Antrage auf Einsetzung eines Select Committee zur Vorbereitung weiterer Änderung der Geschäftsordnung hervortrat[1].

Dieser Antrag fand bei der Gegenseite vollste Zustimmung und in bemerkenswerter Weise wurde sowohl von Gladstone als von dem Führer der Opposition festgestellt, dafs nunmehr die Reform der Geschäftsordnung es nicht mehr mit Straf- oder Disziplinarmafsregeln zu tun habe, dafs diese Frage auch längst keine Parteifrage mehr sei, sondern ein von sämtlichen Parteien des Hauses im Einvernehmen zu lösendes technisches Problem geworden sei[2]. Das von Gladstone verlangte Select Committee wurde unter dem Vorsitz des Marquis of Hartington eingesetzt und erstattete am 10. Juni 1886 seinen Bericht. Ehe aber zur meritorischen Behandlung dieses Berichtes im Hause geschritten werden konnte, war die neuerliche, durch die Home Rule-Bill Gladstones hervorgerufene politische Krise eingetreten und die conservative Partei ans Ruder gelangt[3].

---

[1] Sitzung vom 22. Februar 1886. Hansard (302), p. 922.

[2] Die Debatte vom 22. Februar zeigte auch in der Tat allseitige Übereinstimmung in dieser Hinsicht. Bemerkenswert war die Rede des Radicalen Cowen, der schon damals eine Reihe von Reformen vorschlug, die erst viel später eingeführt worden sind, wie z. B. möglichste Zeitersparnis bei den Interpellationen und ihren Beantwortungen mit Hilfe der Druckerpresse. Cowen hatte 1882 die Cloture aufs schärfste bekämpft. Vgl. Duncan, Life of Joseph Cowen, London 1904, p. 130.

[3] Dieser Bericht ist ein ausführliches Elaborat. Es zerfällt in 14 Resolutionen, die folgende Punkte der Geschäftsordnung betreffen: 1. Einrichtung von Grand Standing Committees, 2. Sitzungen des Hauses,

Am 17. Februar 1887 stellte der Leader der neuen unionistischen Regierung, W. H. Smith, den Antrag, dafs der Beratung der von ihm zu Beginn der Session angekündigten und später vorgelegten neuen Bestimmungen der Geschäftsordnung der Vorrang vor allen anderen Geschäften des Hauses eingeräumt werde. Der Entwurf der Regierung wich in wesentlichen Punkten von dem Elaborate des 1886er Committee sowie auch von dem für dieses letztere vorbereiteten früheren Entwurfe der conservativen Partei ab. In seiner Rede brachte Smith das Gefühl der Beschämung darüber zum Ausdrucke, dafs der Leader des Hauses abermals daran gehen müsse, weitere und kräftige Einschränkungen der Redefreiheit zu befürworten. Aber es sei nicht anders möglich, wenn das Parlament nicht vollkommen arbeitsunfähig werden solle. Er wies darauf hin, dafs die Adrefsdebatte der laufenden Session nicht weniger als sechzehn Sitzungen in Anspruch genommen habe[1]!

Die meritorische Beratung begann am 21. Februar mit einer Generaldiscussion des ganzen Regierungsentwurfes, welche die allseitige Anerkennung der Dringlichkeit einer weiteren Reform der Geschäftsordnung zutage förderte. Parnell und die nationalistischen Iren allerdings leugneten den Wert der bisherigen und aller künftigen Reformen des parlamentarischen Verfahrens. Das Haus könne insolange nicht wirkungsvoll arbeiten, als es nicht durch Herstellung der Selbständigkeit Irlands und ähnliche Mafsregeln sich von der Überlast, die es sich auferlegt, befreit habe. Von anderer Seite hingegen wurde bedauert, dafs die Regierung den Vorschlag des Select Committee von 1886 betreffs Schaffung eines Systems von

---

3. Interruption der Sitzungen um Mitternacht und Anwendung der Cloture, 4. dritte Lesung von Bills, die ihre Spezialberatung im Standing Committee erfahren haben, 5. Beratung im Committee des ganzen Hauses ist stets ohne Question an das Haus zu eröffnen, 6. Government Business (freie Verfügung der Regierung über dessen Reihenfolge), 7. Bestimmungen über Interpellationen, 8. Abstimmungen, 9. Adresse in Erwiderung der Thronrede, 10. Verschiebung von Orders of the Day, 11. Drucklegung von Bills, 12. Einführung von Bills, 13. Amendements im Stadium des Berichtes über eine Bill, 14. Amendements der Lords bei Bills. (Report from the Select Committee on Parliamentary Procedure, (186) 10. Juni 1886.)

[1] Hansard (310), p. 1778.

Standing Committees zur Entlastung des Hauses sich nicht zu eigen gemacht habe. Auf vielen Seiten des Hauses war man der Ansicht, dafs in der Tat nur durch umfassende mit Dezentralisierung verknüpfte Entlastung des Parlamentes (Devolution) eine wirkliche Beschleunigung in der Erledigung der Geschäfte erzielt werden könne. Auf allen Seiten aber zeigte sich Bereitwilligkeit, an der Verbesserung der Regeln des Verfahrens mitzuwirken und ein zweifellos hervorragender Parlamentarier wie der Liberale Lyon Playfair hob ausdrücklich hervor, dafs schon die früheren Reformen wesentliche Erfolge aufzuweisen hätten.

Sodann wendete sich die Debatte der ersten von der Regierung vorgelegten Resolution zu, die sich mit der Cloture befafste. In dieser wichtigsten Frage war die Regierung zur Überzeugung gelangt, dafs eine Verschärfung der 1882 aufgestellten Regel notwendig sei, und die Mehrheit beider Parteien stand dieser Auffassung nahe. Die gleichzeitig von der Regierung ins Auge gefafste Einführung eines automatischen Sitzungsschlusses mufste überdies den Gedanken einer Verschärfung der Cloture wesentlich fördern, da ja sonst förmlich ein Preis auf die Obstruction gesetzt worden wäre. Wie allerdings fast alle Bestimmungen der Reform von 1882, war auch der Cloture-Paragraph bis dahin kaum recht praktisch geworden. In der Tat ist er in dem ganzen Lustrum von 1883 bis 1887 nur zweimal zur Anwendung gekommen[1].

Die Regierung sah den Fehler vor allem in der Initiative des Speakers gelegen und beantragte daher, diese zu beseitigen und statt dessen jedem Abgeordneten den Schlufsantrag freizustellen. Immerhin aber sollte es nach wie vor der Zustimmung des Vorsitzenden zur Stellung dieses Antrages bedürfen. Ebenso sollte auch die 1882 festgesetzte Anzahl der unterstützenden, resp. opponierenden Mitglieder unverändert bleiben[2]. Überdies wurde ein besonderes Verfahren der Schliefsung der Debatte neu vorgeschlagen, wodurch alle Amendements mit einem Schlage beseitigt wurden und die

---

[1] Nämlich am 20. Februar 1885 und 18. Februar 1887. Hansard (311), p. 256.

[2] Den Entwurf der Regierung siehe im Anhang.

Hauptfrage unmittelbar zur Abstimmung gebracht werden konnte.

Diese Anträge begegneten grofsen Anfechtungen auf verschiedenen Seiten des Hauses. Eine vielfach sich verwickelnde, langwierige Debatte entspann sich, die nicht weniger als vierzehn Sitzungen in Anspruch nahm, bis es gelang, die endgültige Annahme des in wesentlichen Punkten modifizierten Regierungsentwurfes durchzusetzen[1], und dies, obgleich von vornherein die Führer beider Parteien erklärt hatten, dafs die Reform der Geschäftsordnung nunmehr keine Parteifrage sei, und obgleich jetzt auch sogar die Iren ausdrücklich erklärten, keine prinzipiellen Gegner der Cloture zu sein! Das endgültige Ergebnis dieser Debatten bestand in der Annahme eines Cloture-Paragraphen, der den Entwurf der Regierung doch noch ansehnlich verschärfte. Der nunmehr festgestellte Text ist dauernd geblieben. Er ist identisch mit den beiden gegenwärtig die Cloture regelnden Standing Orders 26 und 27[2].

Aus der langen Debatte dürfen folgende Momente hervorgehoben werden.

Gladstone befürchtete, dafs die dem Speaker auferlegte notwendige Zustimmung zum Schlufsantrag dem hohen Richter des Parlamentes eine zu schwere Verantwortung aufbürde. Whitbread wies darauf hin, dafs der Schlufs der Debatte wohl immer von der Majorität verlangt werden würde, daher der Speaker in dieser Tätigkeit unwillkürlich jedem als Regierungswerkzeug erscheinen müsse. Der Schatzkanzler Goschen schlug hingegen einen optimistischen Ton an. Sowohl die traditionelle Persönlichkeit des Speakers als auch die Kraft der öffentlichen Meinung liefsen Mifsbräuche der Cloture als kaum denkbar erscheinen. Lyon Playfair bemerkte, dafs die unverantwortliche Minderheit, die durch das Fehlen eines Clotureparagraphen vollständig ungezügelt sei, die Formen des parlamentarischen Verfahrens viel leichter mifsbrauche als die Regierung und Mehrheit, denen die Wählerschaft das Mandat zur Ausführung eines bestimmten legislativen und politischen Programmes erteilt habe. Leonard Courtney brachte auch hier seinen — der politischen Psyche des Engländers so wenig sympathischen — Lieblingsgedanken des Proportionalprinzips vor und wünschte, dafs ein bestimmtes Zahlenverhältnis zwischen Majorität und Minorität notwendige Voraussetzung der Zulässigkeit des Schlufsantrages bilden solle[3].

---

[1] 18. März 1887. Hansard (312), p. 801.

[2] Nur die Zahl der zur Unterstützung notwendigen Mitglieder wurde im Jahre 1888 auf hundert herabgesetzt.

[3] Hansard, Debates 1887 (311), p. 197 ff., 216, 248, 308, 369 ff.

In der Spezialdebatte stellten die Iren eine Reihe von Amendements zur Einschränkung der Wirksamkeit der Cloture. Vor allem sollten gewisse Gesetzesmaterien, wie Ausnahmsgesetze für Irland, Abänderungen des Strafrechtes, Änderungen in der Geschäftsordnung, nur unter Ausschluſs der Cloture verhandelt werden. Schluſs der Debatte sollte im Committee of Supply nicht gestattet sein oder es sollte die Debatte mindestens sechs Stunden geführt worden sein, ehe Cloture eintreten dürfe, oder wenigstens vier Redner sollten vorher gehört worden sein usw[1]. Alle diese Anträge wurden abgelehnt. Immerhin aber bewirkten die von verschiedenen Seiten her rege gemachten Befürchtungen, daſs die Regierung sich entschloſs, zwei Amendements anzunehmen, durch welche in den Text des Clotureparagraphen die ausdrückliche Vorschrift aufgenommen wurde, daſs der Vorsitzende stets zu befinden habe, ob der Schluſsantrag nicht eine Verletzung der Rechte der Minorität oder ein Miſsbrauch der Geschäftsordnung sei und in diesem Falle den Antrag auf Schluſs der Debatte einfach ablehnen könne[2]. Gladstone sah auch in dieser Fassung noch die Gefahr vorhanden, daſs dem Speaker eine zu schwere und seinem Amte fremdartige Last auferlegt werde. Charakteristisch erscheint es, daſs der greise Parteiführer sich bei diesem Anlasse sehr skeptisch über den allgemeinen Wert der Cloture für die Beschleunigung der Parlamentsgeschäfte aussprach[3].

Besonders langwieriger Streit entspann sich ferner um jenen Absatz der Resolution, der sich auf die peremptorische Abstimmung über Paragraphen einer Bill bezieht. Parnell erklärte diese Neuerung für den schwersten Angriff in die Rechte der Abgeordneten und sein Parteigenosse Healy erinnerte daran, daſs zu einem einzigen Paragraphen der letzten irischen Landakte nicht weniger als 132 Amendements gestellt worden waren. Alle diese würden nach dieser Geschäftsordnungsreform einfach mit einem Schlage unter den Tisch gefegt werden. Ritchie erwiderte namens der Regierung, daſs gerade dieser Fall die unerläſsliche Notwendigkeit der vorgeschlagenen Neuerung beweise. 132 Amendements zu einem Paragraphen bedeuteten eben einen ganz unhaltbaren Zustand der Geschäftsordnung.

Die wiederholte Erklärung der Regierung, daſs hierbei nur an die Beseitigung von obstructiven Scheinamendements, frivolen Unteranträgen gedacht sei, wirkte nicht beruhigend auf die radicalen und irischen Abgeordneten, die, wie immer, mit groſser Geschicklichkeit die möglichen Consequenzen einer solchen Regel ausmalten, während die Regierung immer wieder nur zu erklären vermochte, die notwendige Cooperation des Speakers beim Cloturevorfahren sichere das Haus vor jedem Miſsbrauch. Im übrigen nahm das Ministerium einen vom Marquis Hartington ausgehenden Verbesserungsvorschlag an, der es ermöglichte, in diesem

---

[1] Anträge Parnells und seiner Genossen. Hansard, Debates (311), p. 486 ff., 586 ff., 637, 645.

[2] Hansard (311), p. 930.

[3] Hansard, Debates (311), p. 1286.

Falle die Cloture auf einzelne Teile des Paragraphen einer Bill einzuschränken. Im übrigen aber hielt die Regierung der sehr geschickten Casuistik der radicalen Opposition stand und es gelang ihr am 18. März nach Beseitigung der restlichen Amendements, den Clotureparagraphen mit einer Mehrheit von 221 Stimmen zur Annahme zu bringen[1]. Zugleich wurde auch der Beschlufs gefafst, die neue Regel zur Standing Order zu erheben. Damit hatte das Haus in der Tat, wie der letzte Redner in der Debatte aussprach, seine Geschäfte vollständig in die Hand der Regierung gelegt.

Mehr als diesen einen Punkt vermochte die Regierung in der Session von 1887 nicht zu erledigen und so waren denn ihre Sorgen in betreff der Geschäftsordnung des Hauses mit dieser Errungenschaft allein keineswegs beseitigt. Die grofse legislatorische Action dieses Jahres, nämlich die Durchbringung einer neuen strafgesetzlichen Ausnahme-Acte für Irland, begegnete abermals so zähem Widerstande der Iren, dafs daran auch die eben in Kraft getretene Verschärfung des Clotureparagraphen nichts zu ändern vermochte. Was nicht wenige Kenner des Verfahrens vorausgesagt, traf nun ein: gegen die Art sachlicher Obstruction, wie sie die irischen Nationalisten unter Parnells Führung neuerdings betrieben, bot die Cloture keinen sicheren Schutz; und so sah sich das Cabinet Salisbury genötigt, noch in derselben Session ein neues Auskunftsmittel gegen die Obstruction in Vorschlag zu bringen. Schon durch 35 Sitzungen hatte die Discussion der Criminal Law (Amendement) Ireland Bill fortgedauert, da brachte am 10. Juni 1887 W. H. Smith, der Leader des Hauses, zur vollständigen Überraschung der Öffentlichkeit nachfolgenden Resolutionsantrag ein:

„Dafs, wenn die Criminal Law (Amendement) Ireland Bill nicht bis zum Freitag, den 17. Juni, 10 Uhr abends im Committee zu Ende beraten worden ist, der Chairman des Committee sogleich die Abstimmung oder die Abstimmungen über alle Amendements oder Anträge, die bis dahin schon vom Vorsitzenden vorgelegt worden sind, einzuleiten habe. Sodann soll der Chairman sogleich die Abstimmung darüber einleiten, ob derjenige Paragraph, der gerade noch zur Verhandlung steht, und alle weiteren noch erübrigenden Paragraphen der Bill, so wie sie vorliegen, angenommen werden, es sei denn, dafs vorher noch eine Verlängerung des Committee in der gleich anzugebenden Weise beschlossen worden wäre. Nachdem die erübrigenden Paragraphen erledigt sind, soll der Chairman die Bill im amendierten Zustande dem Hause sogleich reportieren.

---

[1] Hansard (312), 801.

Sobald dieser Beschlufs des Hauses durchgegangen ist, soll der Antrag auf Vertagung des Committee nur zulässig sein, wenn er von einem jener Abgeordneten gestellt wird, denen die Vertretung der genannten Bill im Hause obliegt, und die Abstimmung über einen solchen Antrag soll sogleich vorgenommen werden. Sollte nun eine solche Verlängerung des Committeezustandes über den 17. Juni hinaus bewilligt werden, so gilt dieser Beschlufs des Hauses auch für die nachfolgenden Sitzungen."

Dieser Antrag bedeutete eine neue Auflage des parlamentarischen Ausnahmezustandes, wie er im Jahre 1881 durch die Urgency Rule zum ersten Male dictatorisch eingeführt worden war. Treffend wiesen Parnell und andere darauf hin, dafs damit nicht mehr eine Beschränkung der Redefreiheit, sondern eine völlige Ausschliefsung der Debatte als legales Mittel parlamentarischen Verfahrens in das Unterhaus eingeführt werde. Alle diese Argumente aber blieben wirkungslos gegenüber dem festen Entschlusse der Regierung, den Widerstand der Iren durch dieses drakonische Mittel zu brechen. Tatsächlich wurde der Antrag, nachdem die Debatte durch Anwendung der Cloture geschlossen worden, mit 245 gegen 93 Stimmen angenommen.

Damit war zum zweiten Male die „parlamentarische Guillotine" im Unterhause aufgerichtet: in der Tat ein verzweifeltes Mittel der Regierung zu widerspruchsloser Durchsetzung des Majoritätswillens. Wenn man auch die politischen Umstände, unter denen das Cabinet Salisbury diese Neuerung schuf, noch so sehr würdigen mag, so kann darüber kein Zweifel bestehen, dafs dieses Verfahren zum Wesen der geschichtlich gegebenen parlamentarischen Regierung in unlösbarem Widerspruche stand.

In der Debatte verhielt sich die Regierung aufserordentlich schweigsam, wohl eine Folge ihrer Verlegenheit. Gladstones Rede klang äufserst gewunden und rätselhaft, wurde aber von der Regierung mit Recht als für sie günstig gedeutet. Die Iren leugneten, dafs eine Obstruction vorliege. Mit Hohn wies einer ihrer Redner darauf hin, dafs die Iren die Obstruction ja von den gegenwärtigen Inhabern der Regierung, den Tories, gelernt hätten, als unter deren Führung im Jahre 1882 der Clotureparagraph obstruiert wurde. Damals sei ein Geschäftsordnungsentwurf von 32 Zeilen Länge durch 30 Sitzungen und 56 namentliche Abstimmungen aufgehalten worden; gegenwärtig aber handle es sich um eine so umfassende und ganz Irland betreffende, in viele Details auslaufende Gesetzesmafsregel. Mit Nachdruck wies besonders der liberale Parteiführer Harcourt die Regierung darauf hin, dafs in nicht zu ferner

Zeit die kommende liberal-demokratische Regierung diesen Präzedenzfall sich zunutzemachen werde, um ihrerseits wieder volksfreundliche Gesetze gegen die Tories durchzubringen[1].

Bei der Abstimmung, die 245 gegen 93 Stimmen ergab, zeigte sich, dafs nur sehr wenige Mitglieder der liberalen Opposition gegen die „Guillotine" gestimmt hatten. Am 17. Juni wirkte das parlamentarische Fallbeil mit Präzision: nur sechs Paragraphen waren bis dahin debattiert worden, die übrigen 14 wurden debattelos in wenigen Minuten erledigt[2]. Die Regierung sah sich im übrigen genötigt, auch für die weitere Beratung des irischen Strafgesetzes diese Prozedur nochmals zu wiederholen. War so durch diese Vorgänge der Beweis erbracht, dafs selbst die schärfste Cloture nicht genüge, um eine expeditive Behandlung von parteimäfsig bestrittenen Gesetzen zu sichern, so lag darin umsomehr Anlafs für die Regierung, ihre weiteren Reformpläne in betreff der übrigen Teile der Geschäftsordnung, die grofsenteils die Verringerung des freien parlamentarischen Spielraums zum Zwecke haben, ernstlich zu fördern.

Gleich zu Beginn der nächsten Tagung des Parlaments (1888) ging das Haus an die Fortsetzung dieser Arbeit und führte nun das von der Regierung vorgelegte Programm mit einer in diesen Dingen ungewohnten Schnelligkeit durch. Am 24. Februar wurde für die Beratung der Geschäftsordnungsreform der Vorrang vor allen anderen Geschäften beschlossen und sogleich in dieser Sitzung die erste Resolution des Entwurfes, welche die Einteilung und Ordnung der Sitzungen vollständig neu regelte, durchberaten und zur Annahme gebracht. Diese Resolution bildet seither die Standing Order Nr. 1, deren Text allerdings durch die jüngste Reform stark verändert worden ist[3].

Im Anschlusse daran fafste das Haus einen von den Reformern der Geschäftsordnung längst ins Auge gefafsten

---

[1] Diese Voraussage ist buchstäblich in Erfüllung gegangen. Im Jahre 1893 setzte Gladstone seine Home Rule-Bill sowie die Evicted Tenants (Ireland) Bill 1894 mit Hilfe der Guillotine durch. Neuerdings hat die conservative Majorität die Beratung ihrer Volksschulreformgesetze auf gleiche Weise gegen den Widerstand der Nonconformisten im Unterhause durchgesetzt. Dafs eine solche Prozedur gerade im Interesse des parlamentarischen Regierungssystems unter gewissen Umständen unvermeidlich ist, gibt auch der radicale Politiker Leonard Courtney zu: in seinem Buche „The Working Constitution", p. 173.

[2] Vgl. H. Maxwell, The Life and Times of the Right Hon. W. H. Smith, 1895, vol. II. p. 200.

[3] Den 1888 beschlossenen Text der Standing Order siehe im Anhang. Vgl. Annual Register 1888, p. 45 ff.

wichtigen Beschlufs, wonach der Speaker die Sitzung ohne Befragen des Hauses regelmäfsig um 1 Uhr morgens zu schliefsen habe, von gewissen Ausnahmefällen abgesehen. Damit war der automatische, von der Zustimmung der Majorität des Hauses unabhängige Schlufs der Sitzung als wesentlicher neuer Zug in das Parlamentsverfahren eingeführt.

Die neue damit geschaffene Ordnung trat sogleich in Kraft. Am 28. Februar wurde der im Vorjahre beschlossene Clotureparagraph dadurch verschärft, dafs nunmehr die Anzahl der zur Unterstützung für den Schlufsantrag notwendigen Abgeordneten auf hundert herabgesetzt wurde. Am selben Tage wurde die dritte in der Reihe der Resolutionen vorgenommen und nach kurzer Debatte erledigt. Ihr Inhalt bildet gegenwärtig die Standing Order 27 und betrifft das Disziplinarverfahren im Falle ordnungswidrigen Betragens eines Abgeordneten.

Die Hauptfrage, die hierbei zu einiger Debatte führte, war die, ob ein suspendiertes Mitglied auch vom Dienste in den Committees, vor allem in den Select Committees über Private Bills, dispensiert sei. Mit Recht wurde von verschiedenen Rednern darauf hingewiesen, dafs auf diese Weise die Suspension zu einer im einzelnen Falle sehr angenehm empfundenen Erleichterung der parlamentarischen Arbeitslast für das widerspenstige Mitglied führen könne. Daher beschlofs man auch, es bei der bestehenden Praxis bewenden zu lassen, wonach die Verhängung der Suspension über einen Abgeordneten, ihn vom Dienste in den Committees, denen er angehört, nicht entbindet.

In der gleichen Sitzung wurden noch jene Vorschriften angenommen, die gegenwärtig in den Standing Orders 5, 19 und 23 enthalten sind und folgende Gegenstände betreffen: a) Priorität der Regierungsvorlagen; b) Wortentziehung bei Wiederholung oder Unsachlichkeit der Rede; c) Verfahren bei dilatorischen Anträgen, die einen Mifsbrauch der Geschäftsordnung bedeuten.

Ferner fand in der siebenten hierauf beschlossenen Vorschrift ein Gedanke seinen vollendeten Ausdruck, dessen Entwicklung, wie wir wissen, auf Jahrzehnte zurückreicht: nämlich die Abschaffung sämtlicher dilatorischen Anträge bei Verwandlung des Hauses in ein Committee mit Ausnahme der besonderen, für das Budgetverfahren vorgesehenen Fälle[1].

---

[1] Diese Vorschrift ist dann noch durch Beschlufs vom 17. Februar 1891 und 4. März 1901 abgeändert worden und findet ihren endgültigen Ausdruck in der gegenwärtigen Standing Order 51.

Die achte der von der Regierung vorgelegten Resolutionen ist seither als Standing Order 41 aufrecht geblieben und verbot das Einbringen von solchen Amendements im Reportstadium einer Bill, die bei der Committeeberatung nicht ohne besondere Instruction des Hauses hätten gestellt werden können.

Die neunte Resolution führte zu längerer Discussion. Sie betraf die Frage der Abstimmung und wollte es in der ursprünglichen Fassung dem Gutdünken des Vorsitzenden überlassen, ob er in einem gegebenen Falle das Verfahren der namentlichen Abstimmung (Division) einleiten oder sich damit begnügen wolle, durch Erhebenlassen von den Sitzen das Stimmenverhältnis festzustellen. Dieser Antrag fand grofse Schwierigkeiten und gelangte nur in der wesentlich abgeschwächten Form zur Annahme, in welcher er als Standing Order 30 „betreffend frivol verlangte namentliche Abstimmung" in der gegenwärtigen Geschäftsordnung enthalten ist. Hieran reihte sich eine zweifellos nützliche Bestimmung über die Führung der Adrefsdebatte: es wurde beschlossen, dafs hierbei in Zukunft Committeeberatung und Reportstadium zu entfallen haben. (Jetzt Standing Order 65.)

Es folgten nun zwei Resolutionen, von denen die eine die Priorität der von Private Members eingebrachten Bills für die Zeit nach Pfingsten festsetzte (jetzt Standing Order 12); die andere hob die alte Standing Order vom 9. und 30. April 1772 auf, wonach alle Gesetzentwürfe betreffend Religionsfragen und Fragen der Handels- und Gewerbepolitik in einem Committee des ganzen Hauses vorberaten werden müssen.

Hieran reihte sich ein Beschlufs in betreff eines abgekürzten Verfahrens bei Einbringung von Gesetzentwürfen (jetzt Standing Order 16) und die Wiederaufnahme einer Reihe von früheren Beschlüssen in betreff der Sitzungsordnung, die zuerst am 30. April 1869 gefafst worden waren und nun als Standing Orders 4 bis 7 der Geschäftsordnung einverleibt erscheinen.

Eine weitere Ordnungsbestimmung betraf die Zulassung der Fremden als Zuhörer in das Parlament: es wurde hierbei die Resolution vom 31. März 1875 einfach zur Standing Order erhoben.

Eine Reihe von kleineren Amendements der bestehenden Standing Orders wurde vorgelegt und kurzerhand beschlossen; ferner die Resolution vom 12. März 1886, welche die mündliche Verlesung des Textes der Interpellationen beseitigte und deren Veröffentlichung durch Aufnahme in das Notice Paper angeordnet hatte, zur Standing Order erhoben.

Schliefslich verwirklichte die Regierung ihr Versprechen, auch für die Entlastung des Hauses etwas zu tun, insofern, als sie die oben besprochenen Beschlüsse vom 1. Dezember 1882 betreffend die Einrichtung von Standing Committees erneuerte. Hierbei wurde die Bestimmung getroffen, dafs diese zwei grofsen ständigen Ausschüsse nicht mehr als sechzig und nicht weniger als vierzig Mitglieder haben sollten, abgesehen von einer gewissen geringen Anzahl von Mitgliedern, die das Committee of Selection hinzufügen dürfe.

Der Verlauf der Debatten, die trotz des grofsen Stoffes in fünf Sitzungen zu Ende geführt wurden, bietet nicht allzuviel Bemerkenswertes. Das Cabinet hatte zu Beginn erklärt, dafs es die Annahme seines Entwurfes nicht als Vertrauensfrage zu behandeln gedenke, sondern dafs es dem Hause selbst nach freiem Belieben ohne Rücksicht auf Parteizugehörigkeit die Entscheidung über die Lösung der durch die einzelnen Resolutionen aufgeworfenen Geschäftsordnungsfragen überlassen wolle. Das Unterhaus stand hierbei mit Ausnahme weniger radicaler Mitglieder unter dem Einflusse der nun zum Durchbruche gekommenen Anschauung, dafs die Reform der Geschäftsordnung eine rein technische Frage, als solche aber für alle im Hause vertretenen Interessen und Parteien von gleicher Bedeutung sei.

Die erste Resolution der Regierung, welche den Sitzungsbeginn von 4 Uhr nachmittags auf 3 Uhr verlegte und ein früheres Ende der Nachtsitzung herbeizuführen strebte, fand nahezu allseitigen Beifall: war doch die grofse Zahl der nachmitternächtlichen Arbeitsstunden des Hauses in den letzten Sessionen als eine förmliche Bedrohung der Gesundheit der Abgeordneten erkannt worden. Das Haus ging noch weiter und setzte mit Zustimmung der Regierung die Mitternachtsstunde statt der ursprünglich vorgeschlagenen Zeit, 12½ Uhr, als Moment der obligatorischen Unterbrechung der Verhandlungen fest. (Hansard [322], p. 1451 ff.)

Die Verschärfung der Cloture durch Herabsetzung der zur Unterstützung erforderlichen Zahl von Abgeordneten auf hundert fand einige beredte Gegner, wurde aber doch mit grofser Mehrheit angenommen. (Ib. 1674.)

Längere Discussionen entspannen sich über die neue Disziplinarbestimmung, die von der Regierung als wünschenswerte Milderung des bestehenden parlamentarischen Strafrechtes für leichtere Fälle ungehörigen

Benehmens verteidigt wurde. Diese neue Befugnis des Speakers wurde treffend als Summary Jurisdiction des Vorsitzenden bezeichnet, neben der die Zensur als schwereres Strafmittel in Reserve blieb.

Wohlbegründeten und erfolgreichen Widerstand erfuhr der Antrag der Regierung, wonach an Stelle von namentlichen Abstimmungen (Divisions) einfache Feststellung des Majoritätsverhältnisses durch Erheben der Abgeordneten von den Sitzen vom Speaker nach freiem Belieben angeordnet werden dürfe. Der Gedanke, dafs es im discretionären Ermessen des Vorsitzenden liegen sollte, die Öffentlichkeit der Abstimmung des einzelnen Abgeordneten, wie sie die Division List verkörperte, auszuschliefsen, erschien dem ganzen Hause als eine höchst bedenkliche Antastung des Prinzips der Verantwortlichkeit der Abgeordneten vor ihren Wählern und der öffentlichen Meinung. Schliefslich wurde der Vorschlag in sehr abgeschwächter Form — nur für den Fall frivol verlangter namentlicher Abstimmungen — zugestanden und ausdrücklich die Veröffentlichung auch der Namen der Minorität in solchen Fällen ausnahmsweiser Abstimmung vorgeschrieben. (Ib. [322], p. 1754.)

Fast eine ganze Sitzung wurde mit der Debatte über die beantragte Wiederherstellung der Grand Standing Committees ausgefüllt. Wie schon bei früheren ähnlichen Anlässen fanden auch diesmal die Home Rule-Bestrebungen, wie sie in mehreren Teilen des Hauses bestanden, kräftigen Ausdruck, diesmal jedoch fast ausschliefslich mit Nutzanwendung für Schottland. Es wurde verlangt, dafs man ein besonderes Committee zur Erledigung der schottischen Angelegenheiten einrichte. Selbstverständlich verlangten die Waliser das Gleiche und es fehlte auch nicht an einem Antrage auf Schaffung eines selbständigen Standing Committee für auswärtige und coloniale Politik. Gegen diese Vorschläge wendeten sich A. Balfour und Raikes mit aller Schärfe. Letzterer erklärte, wenn Schotten, Waliser und Iren, dann wohl bald auch London, Yorkshire und Lancastershire ihre eigenen Standing Committees verlangten, so würde eine Gewährung dieser Wünsche das Haus einfach zum Inbegriff eines halben Dutzend von Lokalparlamenten herabsetzen. Diese ganze Idee sei einfach verfassungswidrig. Mit epigrammatischer Schärfe schlofs Raikes seine Rede mit den Worten: „Nolumus fines Angliae mutari[1]!“

Soviel wird bei unbefangener Beurteilung zugegeben werden müssen dafs eine Aufteilung der Geschäfte des englischen Unterhauses unter Standing Committees, etwa nach dem Muster des Washingtoner Repräsentantenhauses, einen Bruch mit der Geschichte der letzten zwei Jahrhunderte und die einschneidendste Veränderung der englischen Verfassung vorstellen würde, die man sich denken kann.

---

[1] Dies in Erinnerung an den berühmten Satz in der Erklärung der Barone zu Merton in der Frage des Rechtes der „Bastards“: Nolumus leges Angliae mutari!

## Viertes Kapitel.

## Die Reform der Geschäftsordnung durch Arthur Balfour.

(1888—1902.)

Die im Jahre 1888 vollzogene zweite umfassende Reform der Geschäftsordnung bildete naturgemäfs in gewisser Hinsicht einen Ruhepunkt für die weiteren Bestrebungen zur Reform des Verfahrens. Es folgte nun ein Zeitraum von acht Jahren, in welchem das Haus wiederholt Vorarbeiten zu weiterer Verbesserung der Geschäftsordnung anordnete, ohne dafs es aber zu wesentlichen Abänderungen der Standing Orders gekommen wäre. Die Bemühungen sind von nun an, nachdem das parlamentarische Strafrecht so gründlich erneuert, die verschiedenen Mittel zur Beseitigung obstructiven Widerstandes zur vollen Schärfe ausgebildet waren, darauf gerichtet, überflüssige Stadien der Beratung, obsolete Formalitäten zu beseitigen, im allgemeinen aber eine weitgehende und gesicherte Ökonomie der parlamentarischen Arbeitszeit zu organisieren.

In dieser Richtung sind zwei vom Hause eingesetzte Committees während dieser Zeit tätig gewesen: das im Jahre 1888 (8. März) eingesetzte Select Committee unter dem Vorsitze des Marquis of Hartington und das vom Jahre 1890 unter dem Vorsitze des Schatzkanzlers Goschen.

Dem erstgenannten Ausschusse war die Aufgabe zugewiesen, zu prüfen, in welcher Weise Zeitersparnis bei der Budgetberatung eintreten könnte; der zweite Ausschufs hatte zu untersuchen, ob die Fortberatung von Bills, die im Unterhause in einer Session nur zum Teile durchgeführt worden, in der nächsten Session ermöglicht oder erleichtert werden sollte[1]. Während der Ausschufs von 1888 durch Einvernahme der beiden höchsten Beamten des Hauses sowie des Chairman of Committees und anderer Sachverständiger ansehnliches Material zustande brachte, beschränkte sich der spätere Ausschufs ausschliefslich auf seine eigenen Beratungen.

---

[1] a) Report from the Select Committee on Estimates Procedure (Grants of Supply), 13. Juli 1888.
b) Report from the Select Committee on Business of the House, 14. Juli 1890.

Der Bericht, den das Committee von 1890 auf diesen Auftrag hin erstattete, ging davon aus, dafs mit der Zunahme der Geschäfte eine besondere Schwierigkeit sowie eine Förderung der Obstruction darin gesehen werde, dafs die nicht zu Ende beratenen Bills und damit die ganze auf sie aufgewendete Mühe und Zeit mit dem Sessionsschlusse unrettbar dahinfallen. Der Ausschufs empfahl daher die Annahme einer Standing Order, durch welche es ermöglicht sein sollte, vermittels besonderen Beschlusses des Hauses eine im Committee oder in einem späteren Stadium stecken gebliebene Bill auf die nächste Session zu übertragen. Diese von einer kleinen Majorität des Ausschusses vertretene Anschauung fand bei einer starken Minorität, an deren Spize Gladstone stand, entschiedenen Widerspruch, der in einem besonderen Minoritätsvotum begründet wurde[1]. In der Tat ist das Haus auch bis zur Gegenwart auf diesen Gedanken nicht mehr eingegangen. Bei näherer Prüfung erwies sich diese Methode vor allem deshalb als sehr bedenklich, weil Collisionen mit den Rechten des Oberhauses in dieser Richtung sehr leicht zu gewärtigen waren, eine Gefahr, der das Unterhaus traditionell mit besonderer Vorsicht auszuweichen liebt.

---

[1] Vgl. p. 7—9 des Reports. Gladstone wies auf die Behandlung dieser Frage in den Committees von 1848, 1861 und 1869 hin. Im Jahre 1848 hatte Lord Derby eine Bill zum Zwecke der Überleitung von Gesetzentwürfen von einer Session auf die andere eingebracht. Im Jahre 1869 lagen dem Joint Committee beider Häuser ein ähnlicher Entwurf sowie zwei Entwürfe von Standing Orders vor, welch letztere von dem ehemaligen Speaker Shaw-Lefevre, nunmehrigen Lord Eversley, vertreten wurden. Endlich war ein gleicher Antrag 1882 im Unterhause eingebracht und verworfen worden. Sodann werden die gegen die geplante Neuerung obwaltenden schweren Bedenken auseinandergesetzt. 1. Es ginge der Vorteil verloren, dafs dieselbe Gesetzesmaterie nach den in der einen Session gemachten Erfahrungen in umgestalteter und verbesserter Form neuerdings eingebracht werde; 2. es würde noch mehr Zeit verschwendet werden, da bei jeder Bill der Antrag auf Suspension bis zur nächsten Session würde gestellt werden können; 3. dadurch würde die gesetzgeberische Initiative der Regierung und des Hauses gelähmt werden; 4. dem Oberhause würde damit ein ganz verfassungswidriger Einflufs auf die legislative Tätigkeit der Commons eingeräumt werden. — Der Majoritätsbericht war von Arthur Balfour entworfen worden.

Der Bericht des zur Prüfung des Budgetverfahrens eingesetzten Ausschusses (1888) führte trotz sehr eingehender und lehrreicher Untersuchungen doch nur zu geringfügigen positiven Reformvorschlägen. Eigentlich kam dabei nur ein einziger Punkt in Frage: nämlich der Gedanke, das Budget durch ein Select Committee oder durch ein Grand Standing Committee ganz oder teilweise erledigen zu lassen. Der Ausschufs kam zu dem Resultat, man könne immerhin den Versuch machen, ein drittes Grand Standing Committee zu bilden, dem einzelne Teile des Budgets zur vollständigen Erledigung in der Spezialdebatte überwiesen werden sollten. Der Vorschlag, solche Befugnis zur Entlastung des Hauses einem Select Committee anzuvertrauen, wurde aber als unpraktisch und undurchführbar beurteilt.

Vor diesem, unter dem Vorsitze des Marquis of Hartington tagenden Ausschusse wurden als Sachverständige die Clerks des Hauses: Palgrave, Milman und Kempe sowie der Chairman of Committees Leonard Courtney einvernommen. Palgrave gab eine sehr gründliche Schilderung des Budgetverfahrens und sprach sich mit aller Schärfe gegen den Vorschlag aus, einem Select oder einem Standing Committee die tatsächliche Erledigung einzelner Teile des Budgets einzuräumen. Er stützte sich hierbei auf die Autorität seines Vorgängers im Amte, Erskine Mays, und des früheren Speakers Denison. Wohl aber sei eine informative Vorprüfung der Voranschläge durch Select Committees zulässig. Milman schlug vor, dafs die Civil Service Estimates einem Select Committee zur Prüfung überwiesen würden. In dem Berichte, den es dann an das Haus zu erstatten habe, sollten jene Punkte des Budgets hervorgehoben werden, die weiterer Discussion bedürfen. Nur diese sollten dann auch tatsächlich noch in einem Committee des ganzen Hauses erörtert und entschieden werden, alles andere dagegen unmittelbar an das Plenum zur Abstimmung gelangen[1]. Diese Art des Vorgehens sei wohl zu unterscheiden von derjenigen, die das Haus in der letztvergangenen Session (1887) auf Antrag des Lord Randolph Churchill zur Prüfung des Marine- und Heeresbudgets angewendet, indem im letzteren Falle das betreffende Select Committee ausschliefslich zur Information des Hauses in betreff etwaiger, in diesen Teilen des Budgets zu machender Ersparungen eingesetzt worden war. Kempe gab an, dafs die Budgetverhandlung durch Zusammenziehung der einzelnen unnötig spezialisierten Budgettitel und Posten verringert werden könnte. Courtney stellte fest, dafs in der eigentlichen Budgetberatung im Committee of Supply sehr wenig finanzielle Kritik geübt werde; vielmehr ziehen sich die Debatten deshalb so lange hin, weil meist

[1] Min. of Ev., Report 1888, qu. 463—465.

politische Gesichtspunkte in Frage kommen, von denen aus die Kritik der einzelnen, im Budget erscheinenden Institutionen vorgenommen werden. Von der regelmäfsigen Prüfung des Budgets oder einzelner Teile durch ein Select Committee will Courtney absehen. Damit würde nur Zeit und Kraft unnütz verschwendet. Dagegen empfiehlt er ein aus einem Viertel des ganzen Hauses bestehendes Grand Standing Committee, das anstelle des Committee of Supply zunächst die Civil Service Estimates erledigen solle.

Als wichtigste der im Committee festgestellten Tatsachen erschien das unleugbare fortwährende Anwachsen der durch die Budgetberatung in den letzten zwei Jahrzehnten in Anspruch genommenen Zeit des Unterhauses. Während in der Session von 1860 das Committee of Supply mit 84 Stunden zur Erledigung des Budgets auskam, brauchte es 1884 nicht weniger als 232 und 1887 im ganzen 231 Stunden. 1860 betrug die Zahl der Sitzungen des Committee of Supply 9, im Jahre 1884 dagegen 24 und 1887 nicht weniger als 27 Sitzungen. Diese für die ganze Führung der Geschäfte sehr folgenreiche Erscheinung bildet denn auch in der Tat den Angriffspunkt für die nächste einschneidende Reform der Geschäftsordnung.

Die Wiederkehr der conservativen Partei zur Regierung nach der relativ kurzen Periode der letzten Gladstoneschen Regierung und des Cabinet Rosebery bedeutete auch die Wiederaufnahme der praktischen Reform der Geschäftsordnung. Zu Beginn der Session von 1896 kündigte der Leader des Hauses Arthur Balfour an, dafs die Regierung neue Vorschriften über Budgetberatung vorschlagen werde, legte alsbald den Entwurf vor und begründete denselben in einer langen Rede in einer Sitzung vom 20. Februar.

Am 25. Februar 1896 begann die Beratung über die von Balfour vorgeschlagene wichtige Neuerung. Die Debatte führte erst in der zweiten ihr gewidmeten Sitzung zu Ende und zur Annahme des Regierungsantrages mit einigen unwesentlichen Abänderungen. Das Ziel dieser Reform war die Abkürzung der immer mehr in die Länge gezogenen Budgetdebatte im Committee of Supply. Dies wurde dadurch zu erreichen gesucht, dafs ein bestimmter Zeitraum von zwanzig Sitzungen vor dem 5. August zur Beratung im Committee of Supply eingeräumt wurde. Auf Antrag eines Ministers sollten noch weitere drei Sitzungen vor oder nach dem 5. August hinzugefügt werden können. An dem vorletzten Tage dieser Frist

[1] Hansard, Debates 1896 (307), p. 723. Den vollständigen Text dieser Supply Rule in der gegenwärtigen Fassung vgl. Anhang, St. Orders.

schliefst der Chairman die Beratung der Estimates um 10 Uhr abends ab und hat sodann alle Fragen zur Abstimmung zu bringen, die zur Erledigung des Budgets im Committee notwendig sind[1]. Hierdurch sollte, abgesehen von der Abkürzung der Budgetberatung, vor allem auch wieder ein weiteres Element der kalendarischen Sicherheit und Gebundenheit dem parlamentarischen Geschäftsgange eingefügt werden: wie wir wissen, eine seit Beginn der Reform immer stärker hervorgetretene Tendenz. Die Gegner der Mafsregel erklärten allerdings mit triftigen Argumenten, in dem Vorschlage Balfours liege nichts anderes als die permanente Einführung der „Guillotine" oder „Closure by compartments" in die Geschäftsordnung und zwar gerade zur Einschnürung einer der vitalen Functionen des Unterhauses: der Budgetberatung. Aber der Einflufs solcher doctrinärer Gedankengänge auf das Haus war längst geschwunden. Das trat in der ganzen Verhandlung über diese Neuerung hervor, die in die historische Geschäftsordnung weit mehr noch vom prinzipiellen Gesichtspunkte aus tief einschnitt als vom rein praktischen.

Der Verlauf der Debatten bietet vielfach sehr belehrenden Einblick in die Gestaltung, welche diese wichtigste administrative Function des Parlamentes im Laufe der letzten Generation genommen hatte. In seiner Einführungsrede vom 20. Februar 1896 bot Balfour ein wahres Meisterstück klarer und objectiver Argumentation zugunsten der Reform[1]. Es sei, sagte er, eine alte Legende, dafs die Budgetdebatte ein Mittel zur Sicherung ökonomischer Staatsverwaltung bedeute. Früher möge das so gewesen sein, jetzt ist es aber längst das Haus selbst, das zu immer gröfseren Ausgaben den Anstofs gibt und nicht die Regierung. Die alte Formalvorschrift, dafs nur die Krone Ausgabenerhöhungen beantragen könne, sei ganz illusorisch geworden. Geschehe es doch jetzt sehr oft, dafs ein Abgeordneter formell einen Abstrich beantrage, um dann durch seine Rede für künftige höhere Ausgaben einzutreten! Die wichtigste Function der Budgetdebatte ist nach Balfour Kritik der Gesamtpolitik und Verwaltung der Regierung. Die grofse Redelust der neueren parlamentarischen Generation und der gleichfalls als Legende zu bezeichnende Glaube, dafs es Pflicht jeder Opposition sei, der Regierung soviel als möglich Schwierigkeiten in den Weg zu legen, habe zu aufserordentlichen Verlängerungen der Budgetdebatten in den letzten Jahren geführt. Der Mangel eines speziellen, der Budgetverhandlung gewidmeten Tages sei gleichfalls sehr beklagenswert. Dadurch, dafs die ersten Kapitel des

[1] Hansard (307), p. 723—736.

Budgets regelmäfsig mit aufserordentlicher Weitschweifigkeit erörtert würden, werde die Zeit für eine gleichmäfsige Durchberatung aller Teile des Budgets viel zu kurz und daher der weitaus wichtigere Teil der Voranschläge gegen Ende der Session von einem übermüdeten und arbeitsunlustigen Hause hastig erledigt. Die Regierung schlägt darum den im Antrage enthaltenen neuen Modus der Beratung vor. In erster Linie soll die feste Zahl von 20 Sitzungen als Höchstmafs der Budgetberatung die unerträgliche Verschleppung der Debatten hemmen. Ferner schlägt Balfour vor, die einzelnen Klassen des Budgets nicht der Reihe nach zu Ende zu beraten, sondern immer wieder neue Kapitel vorzunehmen und erst am Ende der Session die Abstimmungen durchzuführen. Ferner soll ein Tag in der Woche ausschliefslich dem Budget gewidmet sein. Nach Ablauf der Zahl von 20 Tagen soll der Rest des Budgets ohne Debatte zur Erledigung gelangen. Dem Einwande, dafs dann grofse Teile des Budgets voraussichtlich ohne jede Discussion angenommen werden müfsten, begegnete Balfour mit dem Hinweise darauf, dafs die herkömmliche Praxis dies ohnehin längst schon mit sich gebracht habe. Das neue Verfahren habe dagegen den Vorzug, dafs viele und womöglich alle wichtigen Kapitel des Budgets vor dem Wirksamwerden der „Guillotine" in Discussion gezogen würden. Dafs die Zahl von 20 Sitzungen eine billige Festsetzung sei, beweise die Statistik[1]. Endlich weist Balfour darauf hin, dafs, wenn das Haus nach langem Bedenken sich entschlossen habe, das System der parlamentarischen Guillotine für Beratung wichtiger Bills zuzulassen, dies im Falle des Budgets noch viel berechtigter sei. Denn für letzteres bestehe ein Zwang, es alljährlich durchzubringen, für erstere nicht. Überdies sei das Budget alljährlich in allen wesentlichen Zügen gleich. Endlich ist seit vielen Jahren keine factische Veränderung der Präliminarien durch die Beratung im Hause herbeigeführt worden.

Es war bezeichnend, dafs die hervorragendsten Budgetkenner der Opposition, Leonard Courtney, der frühere Chairman of Committees, und der ehemalige Finanzminister Harcourt, dem Vorschlage Balfours im wesentlichen beistimmten. Nur sprach sich letzterer allerdings mit Schärfe gegen die „Guillotinierung" des Budgets aus. (Hansard [307], p. 953)—970.) Dafs die Iren gegen die Neuerung ankämpften, war vorauszusehen. Sie bezeichneten die Resolution immer wieder als „Maulkorbordnung".

Den Vorwurf, dafs die Neuerung revolutionären Charakter an sich trage, durfte Balfour mit Recht abweisen: ob 20 oder 27 Tage für die

---

[1] Balfour berechnete, dafs die ganze, der Budgetberatung gewidmete Zeit des Unterhauses in den Jahren 1890—1895 sich auf 28, bezw. 23, 27, 19 und 20 Tage belaufen habe. Vor dem 5. August wurden mit Budgetberatung in denselben Jahren verbracht: 21, 23, 7, 11, 13 und 18 Tage. (Rede Balfours vom 24. Februar 1896. Hansard [307], p. 1021 bis 1029.)

Budgetdebatte angesetzt seien, bedeute doch keinen verfassungsändernden Unterschied. Auch wies Balfour darauf hin, dafs die Cloture bei der Beratung des Budgets mit seinen zahllosen Einzelposten keinen Wert für die Abkürzung der Beratung besitze. Würden doch die Abstimmungen über alle 148 Kapitel des Budgets nicht weniger als sechs ganze Sitzungen in Anspruch nehmen! (Hansard [307], p. 1322.)

Daneben machten die von Conservativen ausgemalten gefährlichen Folgen dieser Neuerung für den Fall einer künftigen radicalen Regierung keinen tiefen Eindruck im Hause. Balfour ironisierte diesen Standpunkt und meinte trocken, wenn einmal in England eine revolutionäre Regierung vorhanden sein sollte, so würde sie sich wohl wenig darum kümmern, ob Präzedenzfälle für eine Ausbeutung der Geschäftsordnung vorhanden seien oder nicht.

Der Radicale Labouchère suchte in einer seiner unterhaltenden Reden zu zeigen, dafs die Regierung die Redefreiheit zu erdrosseln strebe. In früheren Sessionen, vor 1890, aus denen allerdings Balfour keine Argumente gezogen, sei fast das Doppelte von 20 Sitzungen für Budgetberatung aufgewendet worden. Die Discussion des Heeres- und Marinebudgets nehme erfahrungsgemäfs den gröfsten Teil der Zeit weg und für die Fragen der inneren Politik und Verwaltung bleibe dann nichts Wesentliches übrig. Durch die vorgeschlagene Neuerung würde das englische Unterhaus zu einer Art von altfranzösischem Lit de Justice erniedrigt, wo die legislativen Wünsche der Regierung einfach registriert würden. Ohne organische Devolution der Functionen des Unterhauses, Schaffung selbständiger Committees für Irland, Schottland und Wales sei eine Besserung des Budgetverfahrens nicht erreichbar. (Hansard [307], p. 1127—1137.)

Die eigentliche grofse Schwierigkeit, die in der Reform verborgen lag, zeigte sich erst in dem letzten Stadium der Debatte. Es erhob sich nämlich die Frage, wie denn am Ende der Fallfrist die Abschliefsung der Budgetverhandlung erfolgen solle. Es war vorauszusehen, dafs auf jeden Fall zahlreiche Kapitel des Budgets dann noch völlig undiscutiert zur Abstimmung zu bringen sein würden. Wenn nun über jedes einzelne, im Budget in Gestalt eines Vote spezialisierte Erfordernis namentliche Abstimmungen durchzuführen wären, so müfsten diese Divisions unfehlbar mehrere Sitzungen in Anspruch nehmen. Das erschien nun als ein absurdes Ergebnis einer zur Zeitersparnis eingeführten Reform. Der Umtausch wäre dann nur der, dafs anstelle von Discussionen Abstimmungen undebattierter Budgetposten dem Hause die Zeit wegnehmen würden. Balfour erklärte nun in trockenen Worten, er habe seine Rule so verstanden, dafs alle erübrigenden Kapitel des Budgets geradeso wie Votes on Account in einen einzigen Gesamtbetrag zusammengezogen durch eine einzige Abstimmung erledigt würden. (Hansard [307], p. 1327 bis 1343.)

Dagegen wurden nun von allen Seiten die schwersten Bedenken laut. Denn dadurch wäre ja dem Hause die Möglichkeit genommen,

irgend eine im Budget enthaltene Post anders abzulehnen, als dadurch, dafs die ganze Restsumme abgelehnt würde. Weil nun letzteres praktisch unmöglich ist, so erschien das Haus damit in betreff eines grofsen Teiles des Budgets seines constitutionellen Rechtes einfach beraubt. Balfour erwiderte auf solche Argumente, das Haus habe seit vielen Sessionen nie mehr eine einzelne Budgetpost abgelehnt. Das sei ein ganz imaginärer Fall und man solle doch eine praktische Reform nicht an solchen theoretischen Erwägungen scheitern lassen. Dennoch machten die vorgeführten constitutionellen Bedenken auf ihn einigen Eindruck. So gab er denn zu, die neue Vorschrift solle nur als Sessional Order gelten und wenn sich in der Ausführung der Abstimmungen am Ende der Fallfrist Schwierigkeiten zeigen sollten, so sagte Balfour Untersuchung durch ein Select Committee zu. Schon früher hatte er eine andere Conzession dahin gemacht, dafs die Möglichkeit einer Verlängerung der Budgetfrist von 20 Tagen um drei Tage auf Antrag des Ministers in die Order aufgenommen wurde.

Am 27. Februar 1896, nach dreitägiger Debatte, wurde die neue Budgetregel (Supply Rule) mit 202 gegen 60 Stimmen beschlossen[1]. Das damit festgesetzte neue Budgetverfahren wurde als Sessional Order in den nächsten Jahren regelmäfsig zu Beginn der Session adoptiert, bis es, wie wir sogleich sehen werden, zu einer ständigen Einrichtung des Hauses geworden ist[2].

Dies aber geschah im Zusammenhange mit einer neuerlichen umfassenden Abänderung der Geschäftsordnung, zu der sich die conservativ-unionistische Partei, seit 1896 im Besitze einer grofsen und festgefügten Mehrheit, um so mehr veranlafst fand, als die Regierung den Geschäftsgang im Unterhause trotz der unleugbaren Verbesserung noch immer schleppend genug finden mufste. So entschlofs sich denn der Leader des Hauses, Arthur Balfour, zu einer neuerlichen umfassenden Reform, die den Mafsregeln der Jahre 1882, 1887 und 1888 an Bedeutung kaum nachsteht.

In der Session von 1901 beschränkte sich Balfours Action

---

[1] Hansard (307), p. 1344.

[2] Gleichzeitig mit der ersten Formulierung der Supply Rule wurde am 27. Februar 1896 eine die Geschäftsordnung abändernde Resolution des Inhaltes gefafst, dafs in Zukunft die Zurückziehung einzelner oder mehrerer Paragraphen einer Bill in jedem Stadium der Beratung nach vorgängiger Ankündigung gestattet sei. (Hansard [307], p. 1355.)

nur auf wenige Punkte[1]. Am 4. März beantragte er eine Abänderung der Standing Order 51, durch welche die bisher noch bestehenden Gelegenheiten zu freier Debatte bei Übergang in das Committee um eine verringert wurden[2]. Am 11. März 1901 wurde eine weitere Resolution zur Abkürzung des Budgetverfahrens gefaſst, indem die Mitternachtsregel für die Beratung des Reports des Budgetausschusses aufgehoben wurde[3]. Am 2. April in derselben Session wurde Standing Order 56 dahin verbessert, daſs von nun ab das Verfahren, wie es Standing Order 40 (vom 27. November 1882) längst für die vom Committee des ganzen Hauses beratenen Bills vorschrieb, auch für das Berichtstadium solcher Bills Geltung erlangte, die von einem Grand Standing Committee an das Haus kommen. In beiden Fällen hatte das Haus sogleich in die Beratung der amendierten Bill einzugehen — without question put — d. h. ohne Stellung einer formalen, auf dieses Eingehen bezüglichen Frage, die stets neuen Anhalt zur Hinausziehung der sachlichen Verhandlungen bot.

In der folgenden Session, 1902, legte nun Balfour seinen systematisch ausgearbeiteten umfassenden Reformplan als einheitliches Ganze dem Hause vor. Dieser Action waren Äuſserungen führender Männer beider Parteien vorausgegangen, in denen die

---

[1] In dieser Session ereignete sich der seltene Fall einer Massensuspension von Abgeordneten am 5. März 1901. Die Bewilligung eines Vote on Account — Budgetprovisoriums im Betrage von 17 Mill. Pfund — stand zur Verhandlung. Als um Mitternacht der Premierminister die Anwendung der Cloture beantragte, erbitterte dies die Iren, die bis dahin nicht zum Worte gelangt waren, so sehr, daſs sie sich weigerten, ordnungsmäſsig ihre Sitze zu verlassen und sich in die Lobbies zur Abstimmung zu begeben. Der Speaker wurde herbeigerufen und auf fortgesetzte Weigerung der betreffenden Abgeordneten nannte er die Namen von zwölf Nationalisten, worauf Balfour deren Suspendierung verlangte. Nach Annahme dieses Antrages weigerten sich die letzteren, dem Ausweisungsbefehle Folge zu leisten und wurden einer nach dem anderen vom Serjeant-at-Arms und dessen Dienern hinausgebracht. (Hansard [90], p. 692—696.)

[2] Vgl. Hansard (90), p. 412. Der Speaker hatte nämlich von nun an auch bei Übergang in das Committee of Ways and Means den Vorsitz ohne Question an das Haus abzugeben.

[3] Diese Bestimmung bestand bereits 1896 als Sessional Order und wurde nun zur Standing Order erhoben.

Überzeugung von der Notwendigkeit energischer Reform zutage trat. Die Mitglieder der Regierung, Hanbury und Joseph Chamberlain, sprachen das in öffentlichen Versammlungen rückhaltslos aus und letzterer bezeichnete in seiner aggressiven Art das Ziel dahin, dafs man „Geschäftsordnungsbestimmungen einführen müsse, die der Mehrheit des Unterhauses mehr Einflufs auf die eigenen Geschäfte und eine gröfsere Gewalt gegenüber jenen Elementen sichere, die (durch obstructive Taktik) das Unterhaus insultieren und bedrängen.“ Aber auch ein so wenig radicaler Mann, wie der frühere Minister Sir Robert Fowler, sprach von dem „antiquierten Budgetverfahren“ und der Notwendigkeit, die Angelegenheiten der Nation geschäftsmännisch und mit den Mitteln moderner Technik zu besorgen[1]. Am 30. Januar eröffnete der Premier die Verhandlungen mit einer ausführlichen Rede, in der er das Haus daran erinnerte, dafs die Commons bisher keine einzige der vielen Reformen des Verfahrens, die sie seit 1832 beschlossen, nachträglich bereut oder zurückgenommen hätten[2]. Er wies ferner darauf hin, dafs, während im 18. Jahrhundert die Fortbildung der Geschäftsordnung von dem Gedanken beherrscht gewesen sei, immer mehr Gelegenheit zur Debatte zu schaffen, seit der Reform-Bill die gegensätzliche Aufgabe gestellt sei: den freien Spielraum der Debatte einzuschränken.

Der dem Hause von der Regierung vorgelegte Entwurf umfafste nicht weniger als vierundzwanzig Bestimmungen und berührte beinahe alle wichtigen Einrichtungen der Geschäftsordnung[3].

Versuchen wir nun, den Inhalt dieser jüngsten und grofsen Novelle zur Geschäftsordnung zu übersehen, so mag es passend erscheinen, hierbei die wichtigsten Reformen an die Spitze zu stellen.

I. Die auffälligste Neuerung, die Balfour vorschlug, betraf die Tages- und Wochenarbeitsordnung des Hauses. Es war längst unmöglich geworden, mit der der Regierung bisher ge-

---

[1] Vgl. „Times“ vom 3. Januar 1902.

[2] Hansard, Debates 1902 (101).

[3] Den Text dieses in der „Times“ vom 31. Januar 1902 abgedruckten Entwurfes siehe im Anhang.

mäſs der Geschäftsordnung zur Verfügung stehenden Zeit auch nur die notwendigsten legislativen und administrativen Aufgaben zu erledigen. Infolge davon war es in jeder Session unvermeidlich geworden, Anträge auf Einräumung weiteren Anteils an der Zeit des Hauses zugunsten der Regierung einzubringen und jährlich mit den stets gleichbleibenden und ermüdenden Debatten kostbare Zeit zu vertrödeln. Nunmehr verlangte Balfour ausgiebige und bleibende Vermehrung der Regierungssitzungen. Um aber gleichzeitig die Arbeitseinteilung den Abgeordneten bequemer zu machen, denen vor allem die formell ununterbrochene Dauer der Sitzungen von 3 Uhr nachmittags bis über Mitternacht hinaus eine empfindliche Last bedeutete[1], wird in Balfours Entwurf eine neue Tageseinteilung vorgeschlagen, deren Grundlage die regelmäſsige Zweiteilung aller Sitzungen mit Ausnahme der des Freitags in eine besondere Nachmittags- und eine Abendsitzung bildet. Nur die letztgenannte, für die von Private Members eingebrachten Bills reservierte Sitzung, für welche Balfour gleichzeitig die Abänderung von Mittwoch in Freitag vorschlägt, bleibt als sogenannte Morning Sitting, die um 12 Uhr beginnt und um 6 Uhr schlieſst, besonders bestehen. Der Anfang der regulären Nachmittagssitzung wird um eine Stunde früher als bisher anberaumt, nämlich auf 2 Uhr: sie soll um 7 Uhr 15 Minuten für Opposed Business, längstens um 8 Uhr überhaupt schlieſsen, worauf Pause bis 9 Uhr eintritt. Von da ab dauert die Abendsitzung bis Mitternacht, respective 1 Uhr. Diese Neuerung ermöglichte erstens, jeweils am Nachmittag und am Abend besondere Geschäfte zu erledigen, ohne daſs das eine von dem anderen aufgehalten wird; dadurch wird es aber auch ermöglicht, daſs fortab nicht mehr wie bisher lange Debatten zu einem gleichgültigen Gegenstande zu dem Zwecke geführt werden, um die Beratung über den nachfolgenden

[1] Praktisch genommen war schon längst eine Dinnerpause insofern üblich geworden, als in den Stunden zwischen 7 und 10 Uhr niemals hervorragende Parlamentarier das Wort zu ergreifen, dieses vielmehr den diis minorum gentium zu überlassen pflegten. Es ist die Zeit, in der die Abgeordneten jene Reden halten, die einzig dazu bestimmt sind, durch das Medium der Provinzpresse zur Kenntnis der Wähler zu gelangen. Vgl. Macdonagh, Book of Parliament, p. 233.

Gegenstand hinauszuschieben oder gar unmöglich zu machen (talk against time). Von den vier geteilten Sitzungstagen sollte aber der weitaus überwiegende Anteil der Regierung zufallen.

Die neuerliche und weitgehende Einengung des den Private Members offenstehenden parlamentarischen Spielraumes erscheint als Hauptmerkmal dieser Ordnung. Der von Balfour gemachte Versuch, den Arbeitsplan des Hauses förmlich minutenweise festzulegen, trug ihm von oppositioneller Seite die spöttische Bezeichnung des „parlamentarischen Eisenbahn-Fahrplanes“ ein. Allerdings trat Balfours Bemühen, das Element der Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit in der Durchführung der parlamentarischen Geschäfte wesentlich zu stärken, in seinem Entwurfe sehr deutlich hervor. Zu diesem Zwecke wurde vor allem vorgeschlagen, daſs Dringlichkeitsanträge zwar zu Beginn der Sitzung angemeldet, stets aber erst am Abend verhandelt werden sollten. Aus gleichem Grunde brach ferner Balfour rücksichtslos mit einem seit Jahrhunderten bestehenden Ausnahmsrechte zugunsten jedes einzelnen Abgeordneten: Immunitätsfälle (Privilege), die bisher sogleich verhandelt werden muſsten — ein Mittel, von dem die Iren häufigen und die Geschäfte sehr störenden Gebrauch machten — sollten in Zukunft dem alljährlich zu Beginn der Session gebildeten Committee of Privilege ohne Debatte zugewiesen werden behufs eventueller späterer Berichterstattung.

II. Eine Reihe von Vorschlägen war mit der Absicht, Zeit zu sparen, eingebracht.

1. Bei zweiten und dritten Lesungen soll fortan die Möglichkeit entfallen, nach Ablehnung des Antrages auf Lesung in drei oder sechs Monaten noch weitere zeitliche Amendements zu stellen.

2. Die Standing Order über frivol verlangte namentliche Abstimmungen ist dahin abzuändern, daſs in Zukunft die zeitraubende Feststellung der Namen der Minorität durch den Clerk zu entfallen habe.

3. Der Antrag auf Zuweisung einer Bill an ein Grand Standing Committee soll vor der zweiten Lesung angemeldet und gleichzeitig mit der Debatte über letztere discutiert und

zur Abstimmung gebracht werden. Auch soll, was bisher ausgeschlossen war, eine Bill, die durch ein Select Committee vorberaten worden, sodann an ein Grand Standing Committee überwiesen werden können und von letzterem sogleich zum Report und zur dritten Lesung im Hause gelangen.

4. Das alte Herkommen, wonach Geldbills in einem Committee des ganzen Hauses vorberaten werden müssen, wird zwar nicht formell abgeschafft, wohl aber die Debatte, die sich geschäftsordnungsmäfsig an den Bericht von diesem Committee an das Haus anknüpft. Resolutionen solcher Art sollen vielmehr fortab vom Hause ohne jede Debatte angenommen oder abgelehnt werden.

5. Ein neues Zeit sparendes Verfahren für die Einführung von Bills wird ermöglicht.

6. Wesentliche Abkürzung des Report-Stadiums wird vorgeschlagen. Seit jeher war es unzulässig, eine im Committee nicht amendierte Bill im Report-Stadium noch zu amendieren. Von nun an soll aber auch dann, wenn ein Gesetzentwurf im Committee amendiert worden ist, im Stadium des Reports an das Haus weitere Amendierung nur insofern zulässig sein, als sich Amendements auf die in dem Committee vorgenommenen Änderungen des Entwurfes beziehen. Sonst soll nur der die Bill im Hause vertretende Abgeordnete das Recht haben, in diesem Stadium der Beratung noch Amendements anderer Art einzubringen.

7. Consolidation Bills, d. h. die in Form eines Gesetzes erfolgende Neuordnung und textliche Zusammenfassung zahlreicher einzelner Bills — eine bei der bekannten englischen Art massenhafter Production von particulären Gesetzen so notwendige Prozedur — sollen in Hinkunft durch ein besonderes Select Committee erledigt werden, ohne dafs das Haus mehr als formell damit zu tun hat.

8. Der Antrag auf Auszählung des Hauses darf an Abendsitzungen erst nach 10 Uhr gestellt werden.

9. Die Vorschrift über das Budgetverfahren wird mit weiteren zeitersparenden Abänderungen an der ihr mit Beschlufs vom 7. August 1901 gegebenen Form als Standing Order eingeführt.

10. Abkürzung der regelmäſsigen Beratung einer Public Bill.

a) dadurch, daſs die formale Question auf Zuweisung der Bill an ein Committee of the whole House von nun ab entfällt, wenn nicht ausnahmsweise Zuweisung an ein Select Committee oder Standing Committee beantragt wird. Vielmehr erscheint Ausschuſsberatung durch das ganze Haus auf Grund der Standing Order generell vorgeschrieben.

b) Im Committee können jederzeit einzelne oder mehrere Paragraphen zurückgezogen werden, so daſs damit auch die Beratung aller daran geknüpften Amendements entfällt.

c) Jede Beratung im Committee of the whole House ist, ohne den Beschluſs darüber einzuholen, durch einfaches Verlassen des Chairman vom Vorsitze zu schlieſsen.

11. Interpellationen sind in Zukunft nur, wenn dies besonders verlangt wird, mündlich zu beantworten. Als Zeit hierfür wird das Ende der beiden Sitzungen, der Nachmittags- und Abendsitzung, vorgeschlagen und bei zu groſser Häufung von Interpellationen der Regierung freigestellt, die bei Sitzungsschluſs nicht mündlich beantworteten Anfragen schriftlich durch Mitteilung in den gedruckten „Votes and Proceedings“ der nächsten Sitzung zu beantworten.

III. Folgende wichtige Neuerung in der Organisation des Hauses wird vorgeschlagen: Zur Sicherung der Geschäfte soll ein Deputy Chairman vom Hause gewählt werden, der den Chairman of Committees in allen Functionen, auch in der Stellvertretung des Speakers im Verhinderungsfalle zu repräsentieren hat.

IV. Eine Verschärfung des Disziplinarstrafrechtes wird, geplant. Von nun ab soll die Suspension im ersten Falle auf zwanzig, im zweiten auf vierzig, im dritten auf achtzig Tage ausgesprochen werden. Diese Tage sollen aber, abweichend von der bisherigen Vorschrift, als effective Sitzungstage berechnet und eventuell auch auf die nächste Session ausgedehnt werden. Im Falle, als gegen die Suspension von einem Abgeordneten solcher Widerstand erhoben wird, daſs dagegen physische Gewalt angewendet werden muſs, ist sogleich die Suspension für achtzig Tage auszusprechen. Weiter wird vorgeschlagen, daſs ein suspendierter Abgeordneter nicht eher seinen Sitz wieder einnehmen kann, bevor er nicht den Speaker

schriftlich um Entschuldigung gebeten hat. Aber auch in diesem Falle darf die Gesamtdauer der Suspension nicht über 120 Sitzungen hinaus erstreckt werden.

Übersieht man diese ganzen Bestimmungen, so wird man nicht bezweifeln können, dafs hier ein ebenso gründlicher wie weitausgreifender Plan zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeitsmethode entwickelt wurde, wie er dem englischen Unterhause noch nicht vorgelegen hatte. Mit Recht führte Balfour selbst darüber Klage, dafs immer wieder, fast alljährlich, und zwar meist erst in der Stunde dringenden Bedürfnisses Abänderungen an der Geschäftsordnung vorgenommen wurden[1]. Die Annahme dieses Entwurfes, so hoffte die Regierung, würde gestatten, das parlamentarische Rüstzeug auf längere Zeit unverändert und wirksam zu erhalten. In seiner aufserordentlich klugen und ausführlichen Rede wies Balfour auf die Unhaltbarkeit der parlamentarischen Arbeitszustände mit beweiskräftigen Argumenten hin. Er legte dar, wie völlig verschieden die gegenwärtigen Verhältnisse von den früheren seien, in welchen die meisten Regeln und Gewohnheiten des parlamentarischen Verfahrens ihren Ursprung gefunden. Ein geradezu revolutionärer Umschwung habe sich vollzogen, so dafs es geradezu am wunderbarsten sei, dafs eine von 658 Abgeordneten abhängige Regierung solange imstande gewesen ist, die Staatsangelegenheiten mit solcher Geschäftsordnung überhaupt noch zu erledigen[2]. „Während früher die Vorschriften dazu dienten, den Redestrom zu stärken, ihn durch ein System von Leitungen wie das Wasser über ein zu bewässerndes Feld

---

[1] Eine Statistik über die Session von 1901 zeigt, dafs die Regierung während dieser nicht weniger als 21 Motions zur Abänderung der Standing Orders und zur Vergröferung des ihr zustehenden Anteiles an der Sitzungszeit eingebracht hat. Dadurch wurden viele kostbare Stunden unnütz mit Geschäftsordnungsdebatten verschwendet. Gleichzeitig nahm die Anwendung der Cloture einen bis dahin unbekannten Umfang an.

[2] Einige Zahlen, die Balfour anführte, sind sehr bemerkenswert. Im Jahre 1800 safs das Haus an 72 Tagen, — leider verzeichnet Hansard die Länge der Sitzungen von damals nicht — 1901 an 115 Tagen und, „wie jedes Mitglied zum Schaden seiner Gesundheit weifs, in übermäfsig langen Sitzungen.“ „1800 dauerte die Erledigung des Budgets — einen Tag, 1901 bedurfte es voller 26 Sitzungen zu dessen Erledigung. Im Jahre 1800 gab es keine einzige Interpellation, 1901 sind nach den für

zu verteilen, bedarf es jetzt fester Dämme gegen die unermeſslichen obstructiven Redefluten, diese in festen Grenzen zu erhalten."

Die Aufnahme, die der kühne Reformplan im Hause fand, war zweifellos günstig für dessen Gelingen im ganzen genommen. Campbell-Bannermann bezeichnete es namens der Opposition als selbstverständlich, daſs diese Vorschläge parteilos beraten würden, und gab in einer langen Rede seine Zustimmung zu den meisten der Vorschläge Balfours kund[1]. Im Grunde genommen tadelte er nur Einzelheiten, so die Verschärfung der Disziplinarordnung, bezweifelte den Nutzen der Zweiteilung der Sitzungen sowie die Reservierung des Freitag, statt, wie bisher, des Mittwoch für die Beratung der von nicht „offiziellen" Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwürfe. Ernsten Widerstand setzte er eigentlich nur der vorgeschlagenen Einschränkung des Interpellationsrechtes entgegen. Er wies darauf hin, daſs ein relativ sehr groſser Teil der Interpellationen in den letzten Jahren sich auf die jüngsten groſsen Ereignisse, wie die südafrikanische Politik, den Krieg und auf Irland, bezogen habe. Das seien eben die wunden Punkte der englischen Politik und es läge kein Miſsbrauch des Interpellationsrechtes vor, wenn in solchen bewegten Zeitläuften viele Abgeordnete Anfragen an die Regierung zur Information der öffentlichen Meinung stellten. Die Möglichkeit, die Minister jederzeit über Staatsangelegenheiten öffentlich zu befragen, sei gegenwärtig eine der wichtigsten constitutionellen Functionen des Hauses und der staatlichen Pflichten des Abgeordneten. Überhaupt, meinte der Führer der Opposition, dürfe man nie vergessen, daſs das Unterhaus noch immer das sei, was es früher genannt wurde: das Great Inquest of the Nation, das groſse Rügegericht der Nation; man dürfe das Parlament nicht als eine bloſse Gesetzesfabrik ansehen, eine Anschauung, die die Regierung unwillkürlich in manchen ihrer Vorschläge verrate. Wenn der liberale Führer schlieſslich

---

mich angestellten Berechnungen inclusive der Ergänzungsfragen 7180 Interpellationen gestellt und beantwortet worden. Diese Arbeit erforderte insgesamt 119 Stunden, also 15 ganze Parlamentssitzungen oder, diese zu acht Arbeitsstunden gerechnet, drei Wochen der ganzen Session."

[1] Hansard, 1902 (102), p. 548—563.

verlangte, dafs die Resolutionen Balfours vorerst von einem Select Committee des Hauses vorberaten würden, so erscheint das bei der milden Art und Weise seiner ganzen Kritik doch nur als eine Art oppositioneller Formalität.

Der Antrag auf Prüfung durch einen Ausschufs wurde nach längerer Generaldebatte mit 250 gegen 160 Stimmen abgelehnt.

Allerdings, die Iren unter der Führung John Redmonds setzten der Reform offenen und scharfen Widerstand entgegen. Im wesentlichen sind die Argumente der Iren auch heute noch dieselben wie 1882 und 1888. Sie seien, sagt Redmond[1], Fremde in diesem Hause und hätten kein Gefühl und keine Sympathie oder Loyalität diesem gegenüber. Keine geschichtliche Tradition binde sie an das Unterhaus; im Gegenteile, dieses sei für die Iren stets die Zwingburg, erscheine ihnen als das hundertjährige Instrument zur Unterdrückung ihrer Nation. „Die leichte und schnelle Function jeder legislativen Maschine," sagte Redmond, „hängt aber nicht von den Regeln, Disziplinarstrafen und Formen der Geschäftsordnung ab, sondern lediglich vom Geiste der Abgeordneten, ihrer Loyalität gegenüber der Institution des Parlamentes und seiner Tradition." Dafs diese der gewifs nicht unbedeutenden Minorität der Iren im Unterhause fehle, sei der Hauptgrund dafür, dafs das Haus längst von einer schleichenden Paralyse ergriffen erscheine, die durch keine Reform der Geschäftsordnung beseitigt werden könne. Die Bedeutung und das Ansehen des Unterhauses schwinden immer mehr. Die Iren kümmere das nicht, wohl aber die Engländer. Nicht die Obstruction sei die Ursache hierfür, sondern vor allem die Überlastung des Hauses mit Provinzial- und Localangelegenheiten, die selbst wieder nur eine unmittelbare Consequenz der unhaltbaren Einheitsstaatsverfassung seien.

So war man denn wieder glücklich bei Home Rule angelangt. Diesen, von Parteileidenschaft gefärbten und weit über das Ziel schiefsenden Darlegungen traten conservative und liberale Abgeordnete mit allem Nachdrucke entgegen und wiesen auf die durch die bisherigen Reformen der Geschäftsordnung zweifellos geschaffenen Beschleunigungen und Erleichterungen des Verfahrens hin. Mit Recht wies besonders Balfour auf die gewaltige, vom Parlamente seit 30 Jahren geleistete Arbeit hin. Dafs das englische Unterhaus die Kraft zu grofsen legislativen Mafsregeln vollauf besitzt, haben übrigens gerade die beiden letzten Sessionen gezeigt, in denen neben den grofsen und schwierigen Gesetzen zur Reform der Volksschulgesetzgebung gerade auch für Irland wichtige und umfassende Mafsregeln durchgesetzt worden sind.

Die Einzelberatungen wurden nun in einer Reihe von Sitzungen, die sich in unregelmäfsigen Zwischenräumen über

---

[1] Hansard, 1902 (102), p. 580—595.

die Monate Februar bis Mai verteilten, in der Weise vorgenommen, dafs vorerst die Bestimmung über die Einsetzung des Deputy Chairman angenommen und zustimmend erledigt wurde. Das Haus war in dieser Frage völlig einig; nur darüber herrschte Zwiespalt, ob das neue Organ des Hauses besoldet sein solle oder nicht. Die Regierung und mit ihr die Majorität erklärte sich gegen die Besoldung[1].

Bei der nächsten Resolution, den Verschärfungen der Disziplinarbestimmungen, nahmen die Dinge eine andere Wendung. Die durch zwei Sitzungen hinausgezogenen Debatten zeigten einen so starken Widerstand von verschiedenen Seiten des Hauses, darunter auch von vielen conservativen Abgeordneten, dafs die Regierung es vorzog, den Antrag Redmonds auf einstweilige Zurücksetzung dieser Bestimmung anzunehmen. Tatsächlich ist jedoch das Haus weder damals noch auch später auf diesen Gegenstand mehr zurückgekommen. Da aber die Beratung schon so weit gediehen war, dafs die in Standing Order 21 ursprünglich enthaltenen Bestimmungen über die Dauer der Suspension durch Beschlufs des Hauses gestrichen wurden, ein positives Amendement aber nicht mehr zustandegekommen ist, so zeigt die gegenwärtige Geschäftsordnung das merkwürdige Bild, dafs in diesem wichtigen Paragraphen der eigentliche Kern, die Strafbestimmung, nicht mehr gilt, daher in der offiziellen Ausgabe der Standing Orders nur durchstrichen gedruckt erscheint, während ein Ersatz hierfür noch nicht geschaffen worden ist[2].

Die Debatten über diesen Gegenstand nahmen den gröfsten Teil der Sitzungen vom 11., 13. und 17. Februar in Anspruch. Der Vorschlag Balfours, den Wiedereintritt der suspendierten Abgeordneten an vorgängige schriftliche Entschuldigung zu knüpfen, wurde von allen Seiten zurückgewiesen. Dafs die Geschichte der letzten zwei Jahrzehnte eine solche Verschärfung der Disziplinarmafsregeln nicht rechtfertige, zeigte der Abg. M'Kenna durch Vorlegung einer Statistik über die Anwendung der Standing Order 21. Darnach hatten 1882—1884 keine, 1885 eine, 1886 wieder keine, 1887 drei Suspensionen stattgefunden. Im Jahre 1888 gab es eine, 1889, 1891, 1893 und 1894 keine, 1890, 1892, 1895 je zwei, 1896

[1] Am 14. Februar wurde sogleich als erster Deputy Chairman Mr. Jeffreys gewählt.

[2] Dieser Rechtszustand besteht auch noch nach drei Jahren zu Beginn der Session des Jahres 1905 ungeändert fort.

fünf Suspensionen. 1897, 1899 und 1900 wurde die Standing Order 21 nicht angewendet, 1898 einmal. Im Jahre 1901 ereignete sich die oben angeführte Szene und führte zu einer Massensuspension. Eine zweifache Suspension war in einem einzigen Falle 1887 vorgekommen; und welche harte Strafen werden jetzt für zwei- oder dreimalige Wiederholung der Suspension angedroht! Eine Reihe von Rednern aller Parteien opponierte gegen die neue Rule, mit besonders wirkungsvollen Reden traten John Burns, der Arbeiterführer, und John Redmond, das Haupt der Nationalisten, hervor. Das Haus zeigte seinen bon sens und seine Sorglosigkeit in betreff der Disziplin seiner Mitglieder darin, dafs es diese ganze Frage einfach in der Schwebe liefs.

Sodann wurden ohne weitere Schwierigkeit die Bestimmungen über Suspension der Sitzung durch den Speaker, die neue Art der Einführung von Bills sowie die geänderte Tages- und Wocheneinteilung der Sitzungen am 17., 18. und 20. Februar zum gröfseren Teile durchberaten. Die vorgeschlagene neue Standing Order wegen Verringerung der Abstimmungen bei zweiten und dritten Lesungen wurde zurückgestellt.

Hierauf trat eine lange Pause in den Beratungen ein. Erst am 8. April wurden sie wieder aufgenommen und nun zunächst die Standing Order 1 über die Sitzungen des Hauses zu Ende beraten, nachdem die Regierung den dem Hause so unsympathischen Passus über die Änderung der Zeit für Beantwortung von Interpellationen zurückgezogen sowie einige unwesentliche Änderungen acceptiert hatte. Die Aufnahme der Supply Rule unter die Standing Orders erforderte sodann längere Debatten am 11., 24., 25. und 28. April, wurde aber an letztgenanntem Tage mit 222 gegen 138 Stimmen angenommen. Am 29. April gelang es der Regierung nach einer fast die ganze Nacht dauernden Debatte, auch die Neuerung schriftlicher Beantwortung der Interpellationen in den Hafen zu bringen. Hierauf wurden unter unwesentlichen Abänderungen folgende Resolutionen der Reihe nach angenommen: Die Zusätze zur Vorschrift über den Dringlichkeitsantrag, die neue Regel betreffs Private Business, die Abänderung der Standing Order 47, betreffend die Grand Standing Committees, endlich die ganze Standing Order 1, die Einteilung der Sitzungen enthaltend, in ihrer neuen Fassung.

Von den zum Teile langwierigen und wenig fruchtbaren Debatten in der Spezialberatung sind vor allem die Discussionen über die neue Sitzungseinteilung hervorzuheben. Die wesentliche Streitfrage dabei war

die wenig befriedigende Stellung, in welche durch diese Bestimmungen die von nicht offiziellen Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwürfe notwendiger Weise geraten mufsten. In den beiden letzten Jahrzehnten war der praktische Anteil der Private Members an der Gesetzgebung dadurch, dafs die Regierung immer mehr die ganze Zeit und Kraft des Hauses für sich in Anspruch nahm, vollständig in den Hintergrund geraten. Zahlreiche Abgeordnete beider Parteien erklärten nun, dafs ihrer Meinung nach die Verlegung der den Private Members gehörigen Sitzung[1] auf das Ende der parlamentarischen Arbeitswoche sowie die mittelst Standing Order nunmehr ein für allemal erfolgende Absorbierung der ganzen Zeit des Hauses nach Pfingsten durch die Regierung die Aussichten der Private Member Bills tatsächlich auf nichts reduzieren würde. Balfour setzte demgegenüber in seiner nüchternen Weise auseinander, dafs der Regierungsvorschlag immerhin den Private Members noch günstiger sei als der bisherige Zustand, da das Cabinet in den Sessionen des letzten Dezenniums regelmäfsig fast die ganze Zeit durch einfache Majoritätsbeschlüsse sich angeeignet hätte, während jetzt der Anteil der Private Members von vorneherein feststehe und gesichert sei. Aber auch Balfour mufste zugeben, dafs der gegenwärtige Zustand in betreff der legislatorischen Initiative der privaten Abgeordneten höchst unbefriedigend sei.

Diesen Zustand schilderte John Ellis, ein in Dingen der Geschäftsordnung sehr erfahrener Abgeordneter, folgendermafsen[2]: „Wenn“, sagte er, „jüngst vom Staatssekretär für das Innere erzählt worden ist, dafs er im Jahre 1882 als einfacher Abgeordneter der Opposition eine wichtige gesetzliche Reformmafsregel durchgebracht habe, so ist das jetzt einfach unmöglich. Zu Beginn der Session nehmen Hunderte Abgeordnete an der Verlosung der für die Gesetzentwürfe der Private Members reservierten Tage teil, um Bills ins Haus einzuführen. Aber nur vier Prozent davon gelangen wirklich zu hinreichender Beratung im Hause, nicht zwei Prozent davon kommen in das Committee und nicht ein Prozent findet wirklich seinen Weg in das Statute Book. Es bestehen gegenwärtig absolut keine Aussichten für einen einfachen Abgeordneten, dafs er eine Bill auch nur von einigem Belange durchbringe. Campbell-Bannerman meinte schliefslich, es habe bei diesen Zuständen und falls ihre Verewigung durch die vorgeschlagene Standing Order erfolge, kaum mehr einen Sinn, den Private Members das Recht der Initiative überhaupt zu belassen, denn sie könnten es ohnehin nicht mehr praktisch ausüben.

Lange Discussionen entwickelten sich sodann noch in betreff der nun als permanent beantragten Budgetregel: der Supply Rule. Die Meinungen standen sich hier noch immer schroff gegenüber. Balfour verwies mit

---

[1] Im Deutschen Reichstag wird bekanntlich der den Initiativanträgen der Abgeordneten und den Petitionen vorbehaltene Sitzungstag (Mittwoch, § 35 G. O., Abs. 3) nach dem Urheber dieser Bestimmung „Schwerinstag“ genannt.

[2] „Times“ vom 9. April 1902.

Genugtuung darauf, dafs diese Mafsregel seit 1896 erst wieder die Budgetberatung zu etwas Realem gemacht habe. Früher sei das Budget in sehr unregelmäfsigen Zwischenräumen zu späten Nacht- und frühen Morgenstunden vor einem halb leeren und erschöpften Hause sporadisch debattiert und zuletzt gegen Ende der Session durchgepeitscht worden. Jetzt sei die Öffentlichkeit und sei das Haus infolge der obligatorischen, einmal in der Woche stattfindenden Budgetberatung viel besser befähigt, die sehr wichtige Budgetkritik umfassend zu üben.

Demgegenüber verwiesen die Gegner der Neuordnung darauf, dafs sich diese völlig unfähig erwiesen habe, ihren eingestandenen Zweck — effektive parlamentarische Prüfung des Budgets — zu erreichen. In jedem Jahre sei in der durch die Supply Rule eingeräumten festen Zeitspanne nur ein kleiner Teil des Budgets wirklich beraten worden. Alles Übrige würde mittelst „Guillotine“ in wenigen Stunden durch Abstimmung erledigt, ohne auch nur die geringste Discussion zu finden. In den Jahren 1897 bis 1901 sind Budgetbeträge von je 52, 43, 56, 75 und 88 Millionen Pfund in solcher Weise erledigt worden. Und das heifse doch aus der Budgetberatung eine Farce machen. Nie sei das Parlament in Geldsachen so wenig ökonomisch vorgegangen wie seit 1896.

Daraufhin entgegnete wieder Balfour, seiner Überzeugung nach sei der durch die Vorschrift gegebene Zeitraum für die Budgetberatung noch zu lange, gewifs nicht zu kurz. Die Supply Rule habe insgesamt 35 Sitzungen ausschliefslich zur Beratung des Budgets eingeräumt. Mehr als sechs Monate im Jahre könne normalerweise — dies war auch die Meinung Gladstones — die Session nicht dauern, und wie wäre es da möglich, mehr als 35 Sitzungen dem Budget einzuräumen? Gewifs mufste Balfour zugeben, dafs infolge ungenügender Aufteilung des Budgetstoffes ganze grofse Partien desselben angenommen werden und damit grofse Gebiete der Verwaltung zum Schlusse undiscutiert bleiben müssen; aber dagegen sei die Regierung machtlos, denn es fänden bei einzelnen Punkten viel zu langwierige und unnütze, ins Detail gehende Debatten statt.

In dieser Discussion trat im Hinblick auf das Bedürfnis nach ökonomischer und gleichmäfsiger Aufteilung der Budgetzeit unter die einzelnen Kapitel des Budgets auch der Gedanke hervor, dies durch ein Organ des Hauses, eventuell das Committee on Public Accounts, besorgen zu lassen, zweifellos eine fruchtbare und zu verwirklichende Anregung[1].

Im ganzen waren von den 24 Resolutionsentwürfen zwölf angenommen worden und traten sogleich in Kraft. Obgleich der Premierminister eine Aufnahme der Debatte über die übrigen zwölf Resolutionsentwürfe und Vollendung der be-

[1] Vgl. die höchst instructiven Ausführungen und Vorschläge des conservativen Abgeordneten Thomas Gibson Bowles vor dem Select Committee on National Expenditure 1902. (Sess. Pap. [387] qu. 1011 ff., insbesondere qu. 1028.)

gonnenen Beratung über den Disziplinarparagraphen in baldige Aussicht stellte, ist es weder 1902 noch auch in den folgenden Sessionen dazu gekommen.

So schliefst denn mit dem 2. Mai 1902 die Reformtätigkeit des Unterhauses in betreff seines Verfahrens und seiner Hausordnung ab. Ob dies wirklich als permanenter Abschlufs anzusehen ist oder ob in naher Zeit weitere Abänderungen zum Vorschlag und zur Annahme gelangen werden, mufs dahingestellt bleiben. So viel aber läfst sich doch vermuten, dafs gröfsere Abänderungen der bestehenden Ordnung kaum zu erwarten sind. Vielleicht, ja sogar wahrscheinlich, werden einzelne der von Balfour 1902 vorgelegten, aber bisher nicht angenommenen kleinen zeitersparenden Mafsregeln noch verwirklicht werden; aber grofse prinzipielle Änderungen scheinen kaum mehr möglich, insolange nicht grofse constitutionelle Änderungen in England vor sich gehen. Im ganzen genommen erscheinen mit der geltenden Geschäftsordnung alle Consequenzen gezogen, die das englische Unterhaus früher oder später für seine Geschäftsordnung und sein Verfahren als unausweichlich anerkennen mufste, seitdem mit der ersten Wahlreform und dem Ausreifen des Systems parlamentarischer Cabinetsregierung die innere Struktur und das Wesen des englischen Parlamentarismus den geschilderten, unaufhaltsamen Einflüssen unterworfen war.

In betreff einiger Punkte der Geschäftsordnung besteht allerdings gegenwärtig inmitten des Hauses selbst ein zweifelloses Bedürfnis nach weiterer Reform. Hierher gehört der Gedanke einer zeitlichen Schranke für die Länge der einzelnen Reden in der Debatte (Time Limit for Speeches). Am 14. Mai 1901 stellte Sir Joseph Dimsdale einen dahin abzielenden Antrag, der aber mit 117 gegen 83 Stimmen abgelehnt wurde. Neuerdings hatte sich auch der angesehene liberale Führer J. Bryce dafür warm ausgesprochen[1]. Auch im Laufe der Session von 1904 sind ähnliche Gedanken wiederholt vertreten worden. Man darf aber wohl mit Recht bezweifeln, ob derartige, dem Wesen freier parlamentarischer Tätigkeit stricte widersprechende Vorschriften jemals tatsächlich im englischen Unterhause durchdringen werden.

---

[1] Hansard, 1902 (102), p. 764.

Ein zweites, gleichfalls in jüngster Zeit viel besprochenes Problem der Geschäftsordnung bildet das sogenannte Blockieren („Blocking") der an Freitagen sowie nach Mitternacht zur Verhandlung kommenden, von Private Members ausgehenden Anträge. In den Debatten anläſslich der Reform von 1902 wurde die so precäre Stellung, in der sich Anträge der Private Members gegenwärtig im Unterhause befinden, mit aller Schärfe kritisiert. Von vielen Seiten wird es als unerträglich befunden, daſs schon der Widerspruch eines einzigen Abgeordneten dazu genügt, einen auf der Tagesordnung stehenden privaten Initiativantrag in der dafür offenstehenden Zeit nach Mitternacht von der Verhandlung auszuschlieſsen. Hierzu kommt aber noch ein Zweites. Aus einer unscheinbaren Bestimmung der alten Geschäftsordnung hat sich eine Praxis entwickelt, die schon der Einbringung von Initiativanträgen von Abgeordneten eine unüberwindliche Schranke entgegensetzt: damit ist der Regierung eine neue Waffe in die Hand gegeben, um die ihr unangenehmen und gefährlich dünkenden Themen von der Discussion so gut wie dauernd auszuschlieſsen. Es handelt sich dabei um den Grundsatz der Geschäftsordnung, wonach die Einbringung von Anträgen antizipativer Natur verboten ist. Nach diesem Grundsatze ist es unzulässig, einen Antrag oder einen Gesetzentwurf einzubringen, der seinem Inhalte nach geeignet erscheint, einen schon auf die Tagesordnung, wenn auch für spätere Zeit, gesetzten Antrag oder Gesetzentwurf vorwegzunehmen. Man drückt dies auch so aus, daſs man sagt: die bereits ergangene Order of the Day des Hauses blockiert die Einbringung späterer auf denselben Gegenstand bezüglicher Anträge oder Bills. Die Entscheidung, ob dies der Fall ist, obliegt dem Speaker. Wenn nun mit Einverständnis der Regierung oder auch ohne daſs ein solches formell besteht, von einem Abgeordneten rechtzeitig Anträge und Bills eingebracht werden, deren Verhandlungstermin ganz offen gelassen oder sehr spät anberaumt wird, so wird die Regierung durch die bloſse Tatsache der Anmeldung und formellen Anberaumung dieser Anträge gegen die ihr unangenehme Discussion der betreffenden Themen in der Zwischenzeit kraft des eben dargelegten Prinzips gesichert. In der Session des Jahres 1904 hat sich das Cabinet Balfour

durch dieses Mittel gegen die Discussion der für das Ministerium so gefährlichen Schutzzollfrage sowie der Frage der Chinesenarbeit in Transvaal zu sichern verstanden und dadurch grofse Erregung in der Opposition hervorgerufen[1]. Durch die weitere Interpretation dieser Regel, wie sie der Speaker practiziert, ist aber auch für die wenigen Fälle, in welchen noch freie allgemeine Debatten stattfinden können — nämlich bei Gelegenheit der regelmäfsigen Anträge auf Vertagung des Hauses vor Ostern und Pfingsten, sowie bei der Appropriations-Acte — die Wirkung der „blockierenden" Anträge aufrechterhalten und so wird auch der spärliche, den Private Members und der Opposition verbliebene Spielraum zu politischer Polemik noch mehr verringert[2]. Gegenüber den wiederholten Anfragen, ob die Regierung geneigt sei, an dieser empfindlichen Stelle der Geschäftsordnung Remedur zu schaffen, hat sich das Ministerium bisher ebenso ausweichend verhalten, wie sich Balfour auch gegen die Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses zur Überprüfung der ganzen Geschäftsordnung ausdrücklich ausgesprochen hat[3]. In betreff dieser wie mancher anderen Frage der Geschäftsordnung scheint im gegenwärtigen Unterhause auf beiden Seiten immerhin das Gefühl zu bestehen, dafs eine wenn auch unbedeutende Verringerung der gouvernementalen Macht über die Gechäftsordnung geboten sei. Gewifs aber wird auf diesem Wege nicht allzuweit vorgeschritten werden, denn dies hiefse nichts weniger, als das Wesentliche dessen, was durch Jahrzehnte an Reform der Geschäftsordnung durchgeführt worden ist, wieder rückgängig machen. Dazu aber erscheint solange kein Anlafs vor-

---

[1] In der Sitzung vom 22. Juni 1904 brachte der liberale Abgeordnete Dr. Hutchinson einen Dringlichkeitsantrag zur Besprechung der durch die Chineseneinwanderung in Johannisburg herbeigeführten Gefahr einer Einschleppung der Berri-Berrikrankheit ein, wurde aber vom Deputy Speaker mit dem Bedeuten abgewiesen, dafs dieser Antrag durch die schon auf der Tagesordnung stehenden Anträge des Abg. Macdona sowie anderer Mitglieder auf Besprechung der Chinesenarbeiterfrage in Transvaal überhaupt blockiert erscheine.

[2] Vgl. die sehr instructive Debatte vom 19. Mai 1904. (Hansard [135], p. 370—390.) Daselbst auch die Urteile von Mitgliedern beider Parteien über den Effect der jüngsten Geschäftsordnungsreform; vgl. besonders die Rede des Abg. Gibson Bowles ib. p. 376.

[3] Vgl. Hansard (135) 1904, p. 371—375.

handen, als nicht gewaltige und tiefgreifende Änderungen in der gesamten Parlaments- und Staasverfassung Grofsbritanniens vollzogen würden.

---

Hält man über die Entwicklung der Geschäftsordnung des Unterhauses im letzten Vierteljahrhundert kurze Rückschau, so wird man unschwer die entscheidenden Ergebnisse dieser Entwicklung aus dem Gang der Ereignisse sich herausheben sehen. Drei Momente treten da plastisch hervor: die Verstärkung der disziplinären und administrativen Befugnisse des Speakers, die fortwährende Erweiterung der Befugnisse der Regierung in betreff der Führung der gesamten parlamentarischen Tätigkeit im Unterhause, endlich das völlige Zurücktreten des einzelnen Abgeordneten, des Private Member, hinsichtlich der parlamentarischen Initiative wie des ihm durch die Geschäftsordnung zugemessenen freien Spielraumes. Alle drei Erscheinungen sind nicht Ergebnisse willkürlicher Schöpfung, sondern aus der harten Notwendigkeit politischer Bedürfnisse hervorgewachsen.

Die Gründe für die gröfsere Machtfülle des Speakers als Leiters der Verhandlungen liegen völlig klar zutage. Die irische Obstructionspolitik, die den Engländern und Schotten mit einemmale als der in das eigene Haus eingedrungene Feind erschien, hat einfach dahingeführt, dafs die im historischen Speakeramte latent enthaltenen Kräfte nunmehr voll nutzbar gemacht worden sind. Und das wurde um so schneller und bereitwilliger durchgeführt, als man, wenn auch unausgesprochen, doch nicht einen Augenblick auf beiden Seiten daran zweifelte, dafs solche erhöhte Macht des Vorsitzenden sich nur scheinbar gegen das Unterhaus, in Wahrheit einzig und allein gegen das dem Unterhause fremde Element, gegen die irischen Nationalisten, richtete. Das war die von allen englischen Parteielementen stillschweigend gemachte und bis zur Gegenwart kaum je verletzte Vorbedingung dieser Reform gewesen.

Nicht minder klar ist der Zusammenhang zwischen dem neuen Rechte des Verfahrens und der praktischen Politik in betreff der durch die neue Geschäftsordnung dem Ministerium eingeräumten Machtstellung. Sie ist, wie schon mehrfach aus-

geführt wurde, eine unausweichliche Folge des im 19. Jahrhundert voll ausgereiften Systems der parlamentarischen Regierung. Seitdem die gesamte Executive in der Hand eines Joint Committee der Lords and der Commons uneingeschränkt liegt, seitdem jede Möglichkeit eines politischen Gegensatzes zwischen der Mehrheit des Unterhauses und dem Ministerium geschwunden ist, seitdem endlich der Grundsatz als rocher de bronce der modernen englischen Verfassung feststeht, dafs die Entziehung des Vertrauens durch die Mehrheit der Commons jeder Regierung allsogleich ein Ziel setzt, gleichviel, welches die Wünsche der Krone sind: seither ist mit der alten Auffassung vom Verhältnisse der Volksvertretung zur Regierung auch deren Folge, die alte historische Regelung dieses Verhältnisses durch die Geschäftsordnung des Untershauses, obsolet geworden. So ist es nur ein Gebot einfacher politischer Logik gewesen, die im Bereich der gesamten Stellung der Regierung zum Parlamente vollzogene Metamorphose auch im Bereiche des Parlamentsverfahrens zur Formulierung, zur äufseren Anerkennung zu bringen. Und zwar drückt sich dies, wie wir gesehen haben, vor allem in folgenden Tatsachen aus. Erstens ist der Regierung der gröfste Teil der Zeit und Kräfte des Hauses durch das System der Regierungstage sicher zur Verfügung gestellt worden; zweitens ist die Erfüllung der ersten „Staatsnotwendigkeit", die Bewilligung des von der Regierung vertretenen Budgets, an bestimmte Fristen geknüpft, mit besonderen Erleichterungen umgeben worden; drittens ist dem Chef der Regierung als Leader des Hauses gewohnheitsrechtlich die volle Verfügung über die Anordnung der im Laufe der Session zu beobachtenden Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte in die Hand gegeben und gerade diese Befugnis bildet den fortlaufend zum Ausdruck kommenden Beweis des Vertrauens seitens der Mehrheit des Hauses.

Bei dieser ganzen Entwicklung ist die durch die Iren hervorgerufene Parlamentskrisis der äufsere Anstofs, bis zu einem gewissen Grade wohl auch ein beschleunigendes Moment, aber nicht mehr gewesen. Die eigentliche Triebkraft ging aus der Veränderung des Wesens der englischen Regierung selbst hervor; darauf mufs hier nun doch noch ein Blick geworfen werden. Das englische Cabinet und der Premier-

minister der Gegenwart sind von ihren Vorgängern im 18. und 19. Jahrhundert wesentlich verschieden[1]. Hier, wo diese Dinge nur berührt werden können, darf das Wesen dieser Umgestaltung mit einem Satze bezeichnet werden: das englische Ministerium der Gegenwart stellt die Conzentration der politischen Macht, der gesetzgeberischen und administrativen Initiative, endlich der gesetzausführenden öffentlichen Gewalt des gesamten Landes und Reiches vor. War im 16. und in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts diese Machtfülle in der Krone und ihrem geheimen Rate vereinigt, war im 18. Jahrhundert und bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts das Parlament das alles überragende Zentralorgan, von dem aus die kräftigsten Anregungen und der entscheidende Wille in Politik, Gesetzgebung und Verwaltung ausging: so erscheint die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts als jene Epoche, in der immer mehr und mehr Machtelemente und politische Kraft von beiden Seiten her — sowohl von der Krone wie vom Parlament — auf das Cabinet, das Ministerium übergegangen sind. Dieser Prozefs — das darf nie übersehen werden — vollzog sich gleichzeitig und in organischer Wechselwirkung mit dem Übergang der politischen Souveränität an das nunmehr vom Wahlrechte der breiten Massen getragene Unterhaus.

Die Vereinigung der gesamten politischen Machtelemente im Unterhause, die gleichzeitige Übertragung der so conzentrierten lebendigen Kraft an das ausschliefslich parlamentarische Cabinet ist die beherrschende Erscheinung in der Entwicklung des englischen Staatsrechtes und der englischen Politik der Gegenwart. Sie ist so stark gewesen, dafs, was an selbständigen Kräften nunmehr der Krone und dem Oberhause noch erübrigt, einzig und allein gewisse Widerstandsrechte, gewisse Befugnisse und Möglichkeiten zeitweiliger Hemmung gegenüber dem vom Cabinet repräsentierten Willen der Mehrheit des Unterhauses sind. Die Freiheit der Krone in der Berufung des Premierministers, die Teilnahme von Peers an der Bildung der Regierung sind vielleicht die einzigen positiven, staatsrechtlich definierbaren Functionen, mit denen Lords und Krone den Commons gleichwertig an die Seite treten. Gerade die Fülle

[1] Vgl. Sidney Low, Governance of England, ch. II—V.

dieser den Commons gewonnenen Macht, die, sieht man von der Form ab, auch die ganze Verwaltung, innere und äufsere Angelegenheiten in sich begreift, hat aber mit Notwendigkeit dahin geführt, dafs das Unterhaus diese Macht zur Ausübung fast vollständig an sein Executive Committee, an das Ministerium, abgetreten hat. Mit Notwendigkeit ist dies deshalb eingetreten, weil vor allem eine Körperschaft von 670 Mitgliedern nicht Gesetzgebung initiieren, nicht selbst regieren und administrieren kann. Die Entwicklung des modernen Staates hat alle Nationen vor das grofse Problem geführt, wie die in Gestalt der Repräsentativverfassung verwirklichte Volkssouveränität nun auch tatsächlich sowohl für die laufende Arbeit des Staates wie für die schöpferische Staatstätigkeit zur Wahrheit gemacht werden kann. Dieses Problem ist im letzten Grunde die Frage nach der den politischen und sozialen Kräfteverhältnissen entsprechenden fundamentalen Organisation des Staates. In den englischen, sich selbst regierenden Colonien, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, ist dieses Problem durch sinnreiche Verteilung politischer Kraft und rechtlicher Befugnisse zwischen mehreren auf dem Volkswillen beruhenden Organen gelöst worden. In England ist im Gegensatze dazu die Lösung gefunden worden in der möglichsten Conzentration der tatsächlichen und rechtlichen Staatsmacht in einem und demselben Organ: in dem ein Glied des Parlamentes bildenden Cabinet[1]. Die englische Regierung der Gegenwart, das moderne Government ist also etwas dem Wesen nach durchaus Neues. Dafs man das nicht auf den ersten Blick erkennt, dafs man die neue Lösung, die der politische Geist der englischen Nation dem Grundproblem aller Regierung im verflossenen Jahrhundert gegeben hat, als solche nicht erkennt, ist dem unausrottbaren Conservativismus der Nation geschuldet, der auch hier die historisch gegebenen Formen mit peinlicher Genauigkeit bewahrt hat und sie als Hülle für die neue tatsächliche Ordnung benützte. Das kann in England um so leichter geschehen, als dort bei dem Fehlen jedes staatsrecht-

[1] Paradox genug erscheint diese Entwicklung für den, der sich erinnert, dafs festländische Staatsphilosophie gerade aus diesem Lande ursprünglich die Doctrin der Teilung der Gewalten sich geholt hat.

lichen Doctrinarismus keine Gefahr der Selbsttäuschung über das wahre Wesen der Institutionen besteht.

Hier ist nun der Punkt, an dem die Bedeutung der Reform der Geschäftsordnung des Unterhauses in volles Licht rückt. Sie erscheint von diesem Gesichtswinkel aus betrachtet als die ausdrücklichste Anerkennung der im Wesen der englischen Regierung und ihrer Stellung zum Parlament allgemach vollzogenen tiefen Umgestaltung. Man kann wohl sagen: das Parlamentsverfahren ist derjenige Zweig der gesamten Staats- und Parlamentsverfassung, wo auch die alten, sonst sorgsam gehüteten Conventionen und Formen, wie sie das 18. und 19. Jahrhundert still geschaffen haben, aus Gründen politischer Zweckmäſsigkeit rücksichtslos beseitigt worden sind, wo die neue politische Kräfteverteilung auch den adäquaten neuen rechtlichen Ausdruck erlangt hat. Die Geschäftsordnung des Unterhauses, des tatsächlichen politischen Souveräns des Reiches, ist notwendigerweise aus einem Rüstzeug der Volksvertretung gegen Krone und Regierung zu einem politischen Rüstzeug eines Ministeriums geworden, das theoretisch und praktisch sich selbst nur als ein Organ dieses Hauses betrachtet und bloſs als ein solches betrachtet werden kann. Nur so ist die ganze, zuletzt so rasch und radical verlaufene Reform der Geschäftsordnung zu verstehen; nur so ist die scheinbare Preisgabe so starker, von der Volksvertretung seit Jahrhunderten eingenommener Positionen zu begreifen.

Das dritte oben angeführte Moment, die Verminderung der Stellung der einzelnen Abgeordneten auf dem Boden des Unterhauses, steht damit in innigstem Zusammenhang. Es ist ein notwendiges Corollar der Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystemes. Die Voraussetzung dieses letzteren, die Existenz zweier groſsen, in der Macht abwechselnden Parteien, bringt schon die weitgehende Disziplinierung der Private Members als Stützen der Regierung notwendig mit sich. Die Befestigung des Systemes, durch wechselnde Parteicabinete zu regieren, hat die weitere Folge, daſs die jeweilige Opposition als ein notwendiges Stück der Staatsmaschine aufgefaſst wird. Dies bringt nun auch bei der Opposition erhöhte politische Disziplin der Abgeordneten hervor. Die fortwährende Zunahme der laufenden Geschäfte des Parlamentes im 19. Jahrhundert, die staatsrecht-

lich gegebene Notwendigkeit, fast alle normativen Acte der öffentlichen Gewalt durch formelle Gesetze — Acts of Parliament — zu vollziehen, endlich der seit einem Jahrhundert ununterbrochene Strom vielfältigster Reformgesetzgebung haben dem parlamentarischen Parteicabinet eine so starke Verantwortung aufgebürdet, dafs ein Widerstand der Interessen des einzelnen Abgeordneten gegen die fortschreitende Übermacht des Cabinet auf dem Boden des Unterhauses von vornherein aussichtslos erschien. Jede einzelne Regierung erscheint in England gegenwärtig immer mehr als ein Vertrauensorgan der Wählerschaft, das von dieser zu bestimmten politischen oder legislativen Actionen durch die ihm zu teil gewordene Mehrheit den Auftrag und die Legitimation erhalten hat. Man kann also sagen, dafs die Erweiterung des Wahlrechtes nach zwei Seiten hingewirkt hat: sie hat die Regierung, die sich auf die Stimmen der Mehrheit der Nation stützt, aufserordentlich gestärkt; sie hat den einzelnen Abgeordneten und damit auch dem Unterhause von seiner historischen Bedeutung und Initiative viel genommen. Geschieht es, dafs die selbst auferlegte Fessel des Vertrauens, die Unterhaus und Regierung bindet, von ersterem gelöst wird, dann liegt, wofern Neuwahlen nicht eintreten, die ganze Macht beim Hause, das sich aber mit der Formation zu einer neuen Regierungsmehrheit vermittelst der Geschäftsordnung wieder dieser Macht begibt zugunsten seines Geschöpfes, der neuen Regierung.

Es ist nur ein Beweis für die tiefe innere Logik der staatsrechtlichen Entwicklung Englands, dafs diese wichtigste Veränderung seines lebendigen Staatsrechtes in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der Geschäftsordnung auch ihren vollen Ausdruck gefunden hat. Wie sehr dies der Fall ist, wird vollends klar, wenn man vom Gesichtspunkte des Parlamentsverfahrens das Oberhaus mit dem Unterhause der Gegenwart vergleicht. Bei den Peers gibt es keine Cloture, keine „Guillotine“, keine „blockierenden“ Anträge. Dem Einzelnen ist volle Freiheit belassen: die Regierung hat da keinerlei Rechte. So ist es in dem Existenzkampfe, den das Cabinet Balfour führt, seit die Schutzzollfrage aufgetaucht ist, dazu gekommen, dafs das Oberhaus nicht ganz ohne Grund als letzter Hort der parlamentarischen Redefreiheit von Abgeordneten gerühmt

wurde: dort vermochte die Regierung nicht, die ihr so unbequeme Discussion der „Fiscal Policy“ durch Ausnützung der Geschäftsordnung zu hintertreiben. Das darf nun nicht mifsverstanden werden. Der freie parlamentarische Spielraum der Peers ist nur ein Ausdruck der politischen Machtlosigkeit ihres Hauses. Die Debatten der Lords sind längst in der grofsen Regel nicht viel mehr als Discussionen einer Art politischer Akademie: und die unangetastete Liberalität ihrer Geschäftsordnung hat längst nur akademischen Wert, sie kann vor allem einer conservativen Regierung nicht gefährlich werden. Politische Ohnmacht dieses Staatsorganes und parlamentarische Actionsfreiheit seiner Mitglieder stehen ebenso in Wechselwirkung wie die politische Allmacht und volle Verantwortung des Unterhauses und Cabinets zur Einschränkung des parlamentarischen Spielraumes des privaten Abgeordneten.

Seit drei Dezennien wird die Geschäftsordnung vom Unterhause im wesentlichen als blofse Frage der Technik des Regierens angesehen. Damit ist der Institution des Parlamentsverfahrens, der Geschäftsordnung, ein völlig neuer, der älteren Zeit unbekannter Charakter aufgeprägt. Sie erscheint gewissermafsen entleert von ihren alten staatsrechtlichen Elementen und auf reine Technik, auf reine politische und administrative Nützlichkeit reduziert. So ist in dem Mutterlande des Parlamentarismus durch die geschilderte Reform der Geschäftsordnung der Schlufsstein in das vollendete Gebäude des parlamentarischen Regierungssystems eingesetzt worden. Wie in diesem Ergebnis auch schon der Hinweis auf die theoretische Erfassung des Problemes der parlamentarischen Geschäftsordnung gelegen ist, wird noch an anderer Stelle näher zu erörtern sein.

---

# Zweites Buch.

# Erster Abschnitt.

## Quellen und Literatur des englischen Parlamentsverfahrens.

---

### Vorbemerkungen.

Bevor wir dazu übergehen, das Verfahren des Unterhauses in seiner gegenwärtigen Gestalt in allen Einzelheiten zu betrachten, bedarf es näherer Mitteilungen über die Rechtsquellen und die Literatur, die hier benützt worden sind. Hinsichtlich der ersteren haben wir ihrer rechtlichen Natur nach zwei Gruppen zu unterscheiden: nämlich jene Quellen, in denen das ausdrücklich gesetzte Recht der Geschäftsordnung enthalten ist, und zweitens den Inbegriff der Quellen des Gewohnheitsrechtes. Es bedarf nach den im ersten Buche gegebenen historischen Darlegungen keiner umständlichen Ausführungen darüber, dafs das letztere die feste Grundlage des Verfahrens auch heute noch bildet. Wohl aber ist es notwendig, zunächst an dieser einleitenden Stelle das Verhältnis beider Arten von Rechtsquellen der Geschäftsordnung zu prüfen und den Modus der Schaffung ausdrücklicher Normen des Verfahrens in Betracht zu ziehen.

### Erstes Kapitel.

### Das Gewohnheitsrecht, die Standing und die Sessional Orders.

Das House of Commons hat eine Geschäftsordnung im Sinne der modernen continentalen Parlamente nie gekannt noch besitzt es eine solche als ausschliefsliche Rechtsgrundlage des Verfahrens in der Gegenwart. Vielmehr ist selbst der nunmehr

vorhandene Bestand des gesatzten Geschäftsordnungsrechtes nur denkbar als Pfropfreis auf der durch das Gewohnheitsrecht geschaffenen historischen, nie codifizierten Ordnung. Sowie England nie einen Codex seines bürgerlichen oder öffentlichen Rechtes besessen hat, wohl aber seit Jahrhunderten zahllose Einzelgesetze, Statutes, besitzt, ebenso ist auch ein einheitliches Gesetz über das Verfahren des Parlamentes nie vorhanden gewesen; und geradeso, wie bis zur Gegenwart Common Law und Equity, das ungesatzte Recht, die unzerstörbare Grundlage, den unerschöpflichen Nährboden für das bürgerliche Recht bilden, und ersteres auch die Hauptwurzeln der Staats- und Landesverfassung in sich schliefst, so bauen sich die modernen, zu einem Codex von Normen vereinigten Bestimmungen der Geschäftsordnung durchweg auf der breiten Unterlage des ungeschriebenen Gewohnheitsrechtes auf, das sich in jedem der beiden Häuser des Parlamentes durch Jahrhunderte entwickelt hat[1]. Mit aller Deutlichkeit hat schon der alte Coke diesen Punkt erfafst, wenn er sagt: „Wie jeder Gerichtshof seine Gesetze und Gewohnheiten zu seiner Richtschnur hat, der eine das römische und kanonische Recht, der andere das Common Law, andere wieder ihre Sondergesetze und speziellen Rechtsgewohnheiten: so hat auch der High Court of Parliament sein eigenes besonderes Recht, das genannt wird Lex et Consuetudo Parliamenti“[2].

Die Gewohnheit ist also auch im Parlamente der ursprüngliche, bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts auch productivste rechtsbildende Factor. Dieses Gewohnheitsrecht kann aber, wie schon Coke sagt, aus den Rolls of Parliament und anderen Urkunden sowie durch den Nachweis von Präzedenzfällen und fortdauernde Übung erhärtet werden. Auf dieser Grundlage beruhen, wie die historische Darstellung gezeigt hat, gerade die

---

[1] Der Ausdruck „ungesatztes Recht“ trifft doch das Wesen der Sache besser als der Ausdruck „ungeschriebenes Recht“. Denn wenn es auch richtig ist, dafs das Common Law „in der Brust der Richter“ von Generation zu Generation fortlebt und sich fortentwickelt, so ist es doch in der durch 600 Jahre fast lückenlos fortreichenden Reihe der Spruchsammlungen (Year Books und Reports) schriftlich aufgezeichnet, wenn auch gewifs nicht in statutarischer Form, sondern als sogenanntes Case Law.

[2] Coke, Fourth Instit., p. 14.

ältesten und fundamentalen Institute des englischen Parlamentsverfahrens sowohl im Unter- wie im Oberhause als auch in dem Verkehr und den Rechtsbeziehungen beider Häuser zueinander und zur Krone; auf ihr beruht ausschliefslich das gesamte Recht der Parlamentsprivilegien[1]. Aus Präzedenzfällen besteht auch heute noch ein grofser Teil des Baues der Geschäftsordnung. Geradeso wie im Zivil- und Strafrecht bilden die Präzedenzfälle das feste Gestein, aus dem dort das Common Law, hier die Consuetudo Parliamentaria gebildet ist. Dieses parlamentarische Gewohnheitsrecht wird nun vor allem dadurch erschlossen und nutzbar gemacht, dafs die betreffenden einzelnen Fälle aus den amtlich vom Clerk geführten Journalen (Protokollen) herausgesucht, auf ihre Bedeutung hin geprüft und zur Richtschnur für einen neuen concreten Fall genommen werden. Hierbei ist es seit jeher häufig der Fall gewesen, dafs ein Spezialausschufs zur Vornahme solcher Prüfung eingesetzt wurde. In neuerer Zeit, seit dem Wachsen der Competenz des Speakers, ist es vor allem dessen Aufgabe, im Falle des Auftauchens von Streitfragen des Verfahrens oder sonstiger Schwierigkeiten seine Entscheidung unter möglichster Beachtung der Präzedenzfälle, also des Gewohnheitsrechtes, zu treffen. So ist es auch im 19. Jahrhundert üblich geworden, von Zeit zu Zeit Sammlungen solcher Entscheidungen der Speaker, die nun den modernen Typus des Präzedenzfalles vorstellen, zum praktischen Gebrauch des Hauses und des Präsidiums zu veranstalten. Diese „Collections of Parliamentary Precedents“ bilden das bequeme Rüstzeug, das der Clerk des Hauses dem Speaker und Chairman bereithält.

Die Journale sind aber keineswegs die ausschliefsliche authentische Quelle zur Erkenntnis des Gewohnheitsrechtes. Vieles, was das Verfahren betrifft, gelangt in ihnen überhaupt nicht zur Aufzeichnung; denn nicht selten haben sich Gewohnheiten ausgebildet und sind lange in Kraft gestanden, ohne jemals zu ausdrücklichen Entscheidungen des Hauses und

---

[1] May sagt zu diesem Punkte treffend, dafs alles das, was das Parlament constant als sein Privilegium erklärt hat, als solches zu gelten hat, und dafs darin der einzige Beweis dafür liegt, dafs dieses Privilegium einen Bestandteil des Parlamentsrechtes ausmache. (Parl. Practice, p. 60.)

des Speaker und damit zu Präzedenzfällen geführt zu haben. Es bedarf auch für das Entstehen von Gewohnheiten des Verfahrens nicht immer einer durch sehr lange Zeiträume fortgesetzten Übung. In allen solchen Fällen wird also das Gewohnheitsrecht durch den Beweis der tatsächlich als Recht vorgenommenen Übung allein festgestellt, wobei es natürlich in letzter Instanz im freien Willen des Hauses liegt, zu entscheiden, ob der Bestand der Gewohnheit angenommen wird oder nicht.

Neben diese aus altem Herkommen erfliefsende Rechtsquelle tritt aber, wie wir wissen, auch schon verhältnismäfsig früh die Lex Parliamentaria, das heifst die Summe der bestimmten, vom Unter- oder Oberhause in betreff seines Verfahrens ausdrücklich gefafsten Beschlüsse sowie der auf Grund dieser Beschlüsse ergangenen Verfügungen (Orders) zur Ordnung seiner Geschäfte. Der Begriff der Orders umschliefst nun ein Zweifaches; nämlich erstens concrete Verfügungen und zweitens abstracte Normsatzungen in betreff der Geschäfte des Hauses. In ersterer Hinsicht ist die Order die allgemeinste Form der Tätigkeit des Hauses, sie ist der Motor für die ganze Summe concreter, positiver Arbeit des Hauses. Als solche hat sie uns hier nicht zu beschäftigen, sondern wir haben es hier nur mit der Order im Sinne der abstracten Norm zu tun.

Das essentielle Merkmal dieser Orders ist nun, dafs sie eine als mehr oder weniger dauernd gedachte allgemeine Regel vorschreiben. Diese Orders, an und für sich zunächst völlig frei und jederzeit widerruflich, stellen, sobald sie eine gewisse Ausdehnung erlangt haben, einen zusammenhängenden Complex des gesatzten Rechtes des Unterhauses in betreff seines Verfahrens vor. Wie oben ausgeführt worden, beginnt das Unterhaus seit dem Anfang des 17. Jahrhunderts auf diesem Felde autonomischer Satzung eine reiche Tätigkeit zu entfalten. Die constante Wiederholung bestimmter, als erprobt befundener Orders im Gegensatze zu einzelnen, nur zeitweiligen Ordnungsbestimmungen führt dann im Laufe der Zeit zur Unterscheidung der sogenannten Standing Orders als einer besonderen Classe von Normen des Parlamentsrechtes. Als solche sind anzusehen die vom Hause ausdrücklich, also auch für jedes weitere Parlament bindend festgesetzten Bestimmungen und Regeln, wobei

es selbstverständlich dem Hause jederzeit freisteht, diese Verfügungen durch einfachen Beschlufs wieder aufzuheben. Insolange aber ein solcher ausdrücklicher Beschlufs des Hauses nicht erfolgt, bindet es durch solche Normen sich selbst als Ganzes, den Vorsitzenden und jedes einzelne Mitglied mit derselben Kraft, wie der Staatsbürger sonst nur durch ein Gesetz gebunden erscheint.

Daneben hat sich eine zweite Kategorie von Geschäftsordnungsregeln ausgebildet, die der Sessional Orders[1]. Darunter sind Beschlüsse inbegriffen, die das Haus ausdrücklich zu Beginn jeder Session erneuert, um so den betreffenden Grundsatz für die ganze Dauer der Session als bindend hinzustellen. Die Zahl dieser Sessional Orders ist niemals grofs gewesen und viele davon sind durch constante Wiederholung in jeder Session eigentlich zu Standing Orders geworden. Daneben gibt es dann eine Reihe von Regeln, die keiner der genannten Classen zugehörig sind, niemals mit längerer oder dauernder Geltung ausdrücklich versehen wurden, die aber dennoch längst einen Bestandteil der festen Ordnung des Hauses bilden, indem sie durch die Tatsache der fortdauernden Übung die Kraft des Gewohnheitsrechtes erlangt haben. Seit mehr als einem halben Jahrhundert erscheinen alle diese niemals ausdrücklich gesatzten Geschäftsordnungsbestimmungen und Formen in ein von dem jeweiligen Clerk des Unterhauses redigiertes Handbuch zusammengefafst, das von dem Speaker auf den Tisch des Hauses gelegt wird und so als eine offizielle Darstellung angesehen werden mufs.

---

[1] Gegenwärtig sind neun Sessional Orders in Kraft, die folgendes betreffen: 1. Doppelwahlen, 2. Ausschliefsung von Peers von der Ausübung des Wahlrechtes zum Unterhause, 3. Verbot der Beeinflussung von Wahlen zum Unterhause, 4. Strafandrohung gegen Wahlbestechung (Bribery), 5. Strafandrohung gegen Beeinflussung der im Unterhause oder vor seinen Ausschüssen einvernommenen Zeugen, 6. Strafandrohung gegen falsche Zeugenaussage, 7. Befehl an die Londoner Polizei, die Zugänge zum Westminster-Palast offen zu erhalten, 8. Verordnung betreffs Druckes des Sitzungsprotokolls (Votes and Proceedings), 9. Verordnung betreffs Druckes des Journal. Wie man sieht, haben die vier erstgenannten Orders nichts mit der Geschäftsordnung zu tun. Vgl. den Text der Sessional Orders im Anhang.

In allen den aufgezählten Formen spiegelt sich das Recht der Autonomie des Unterhauses (und selbstverständlich gilt dasselbe von den Lords) in betreff des Parlamentsverfahrens deutlich wider[1]. Daneben kommt, allerdings in sehr unbeträchtlichem Grade, gleichsam als ein Rudiment, noch der Einflufs der Gesetzgebung sowie der Prärogative der Krone auf das allgemeine Parlamentsrecht in Betracht; erstens insofern, als gewisse Institutionen, wie z. B. die Einführung des Deputy Speaker sowie einzelne Befugnisse des Speaker[2] durch Parlamentsacte geregelt sind. Die Prärogative der Krone aber bezieht sich hier ausschliefslich auf die Eröffnung, Schliefsung und Prorogation des Parlamentes. In ihr liegt das Gegenstück zu den Privilegien jedes der beiden Häuser, indem sie das auf unvordenklicher Übung beruhende Sonderrecht der Krone in betreff des Parlamentes darstellen. Mit der eigentlichen Geschäftsordnung aber hat weder die Gesetzgebung noch die Verordnungsgewalt der Krone das Geringste zu schaffen.

Die bindende Kraft der Standing und Sessional Orders beruht auf dem dauernden Willen des Hauses, sein Verfahren gemäfs dem einmal gefafsten Beschlusse einzuhalten. Demzufolge bedarf es prinzipiell eines Actus contrarius, einer ausdrücklichen gegenteiligen Willensäufserung, zur rechtlichen Aufhebung jener Kraft. Dennoch besitzt das Haus noch eine andere Handhabe, um sich von den Schranken und Fesseln, die es sich mit den Standing Orders freiwillig auferlegt hat, im einzelnen Falle zu befreien. Es ist dies die Prozedur der Suspension der Standing Orders. Das Unterhaus kann in den Formen der bestehenden Geschäftsordnung durch einfachen Antrag dazu aufgefordert werden, für ein bestimmtes Parlamentsgeschäft die Kraft der betreffenden einzelnen oder der Gesamtheit der Standing Orders aufzuheben, diese also — ohne ihre fortdauernde Gültigkeit dadurch anzutasten — für diesen Fall zu suspendieren. Der Antrag auf zeitweilige Sus-

[1] Treffend hat Blackstone diese Autonomie mit den Worten gekennzeichnet: Welche Frage immer, die irgend eines der beiden Häuser betrifft, auftaucht, sie mufs immer discutiert und entschieden werden in jenem Hause, auf das sie sich bezieht und sonst an keinem anderen Orte.

[2] Vgl. unten im zweiten Kapitel des sechsten Abschnittes die Aufzählung der speziellen Functionen des Speakers.

pension bedarf nach dem Herkommen vorgängiger Anmeldung (Notice); doch hat das Haus in dringenden Fällen hiervon auch Abstand genommen. Überdies besteht ein indirectes, an vorgängige Anmeldung nicht gebundenes Mittel zur Suspension darin, dafs das Haus eine concrete Order beschliefst, die ein mit den Standing Orders in Widerspruch stehendes Verfahren vorschreibt und diese so im einzelnen Falle mittelbar aufser Kraft setzt[1].

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich ein wichtiger Schlufs. Im englischen Unterhause bestehen in betreff einer Reform der Geschäftsordnung keine besonderen Verfahrensvorschriften: vielmehr erfolgt jede einzelne Abänderung des bestehenden Rechtes in Gestalt einer einfachen Resolution und nur zur Erhebung solcher Vorschrift in den Rechtsstatus einer Standing Order, dauernden Rechtes, bedarf es noch eines zweiten Beschlusses. Weder die Anmeldung dieser Resolutionen noch die zu ihrer Annahme sonst erforderlichen Requisiten sind mit besonderen technischen Momenten ausgestattet. Es genügt einfache Majorität und es gibt keine Committee-Beratung. Aus diesen Gründen hat denn auch im Unterhause nie — wie erinnerlich, auch nicht in der Zeit schärfster Obstruction — eine Schwierigkeit für die Regierung bestanden, ihre Geschäftsordnungsanträge sogleich zur Verhandlung und zur Annahme zu bringen. Die Möglichkeit, durch einfachen Antrag und Beschlufs jederzeit jedem beliebigen Verhandlungsgegenstande die Priorität in der Reihung der Geschäfte des Hauses zu sichern, bietet auch in diesem Falle jederzeit die Form für sofortige und unaufgehaltene Beschlufsfassung. Dieser seit Anbeginn unverändert aufrechterhaltene Grundsatz und die daraus sich ergebende Leichtigkeit jederzeitiger und rascher Abänderung der Geschäftsordnung gehören zu den charakteristischen Momenten des englischen Parlamentsverfahrens: in nicht geringem Mafse führt sich hierauf jene Elastizität der gesamten inneren Ordnung des englischen Parlamentarismus zurück, welcher die wiederholte Überwindung kritischer politischer Zustände sowohl innerhalb wie aufserhalb des Hauses nicht am wenigsten zuzuschreiben ist.

---

[1] Vgl. May, 145. Beispiel: Sitzung vom 1. Mai 1891; Hansard, Deb. 352, p. 1854.

## Zweites Kapitel.

## Rechtsquellen und Literatur der Geschäftsordnung.

Im Nachfolgenden sind der gröſseren Übersichtlichkeit halber die Quellenschriften der Geschäftsordnung im eigentlichen Sinne und die übrige Literatur zur Geschäftsordnung in zwei Abteilungen getrennt angeführt. Unter ersteren sind nicht nur die offiziellen Beurkundungen des Parlamentsrechtes inbegriffen, sondern auch jene Druckwerke und Publicationen, die selbst wieder hauptsächlich nur amtliches Material des Unterhauses in sich schlieſsen oder doch zum gröſsten Teile verwerten.

### I. Die Rechtsquellen der Geschäftsordnung.

1. Rotuli Parliamentorum (Rolls of Parliament), 1278 bis 1503, 6 vol., 1783; Index 1832.

   Dies ist die groſse Sammlung der Urkunden des mittelalterlichen Parlamentes, wie sie auf Grund einer Order des House of Lords vom 9. März 1767 publiziert worden sind, ein monumentales Werk, das für die gesamte mittelalterliche Geschichte Englands und vor allem des Parlamentes die Hauptquelle vorstellt.

2. Hierzu bildet eine Ergänzung die in den Rolls Series von F. W. Maitland veröffentlichte und herausgegebene Roll of Parliament von 1305 unter dem Titel Memoranda de Parliamento, London 1893.

3. Select Charters, illustrative of english constitutional history edited by W. Stubbs, VIII. edition, Oxford 1900.

4. House of Commons Journals 1547—1903, vol. I bis CLVIII.

   Die Journale des Unterhauses enthalten in dem ersten von 1547—1640 reichenden Bande der Druckausgabe noch vielfache Eintragungen der Debatten selbst und für einzelne Sessionen ist sogar ein mehrfacher, nicht immer übereinstimmender Bericht enthalten. In den späteren Bänden werden zwar die tatsächlichen Acte des Hauses und seine Beschlüsse mit steigender Genauigkeit verzeichnet, aber jede Angabe über die Redner und den Inhalt der Debatten wird streng vermieden. Dagegen pflegten noch bis in die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts Committeeberichte und Bills den Journalen beigelegt zu werden. Über die gegenwärtige Verfassung der Journale vgl. unten S. 301 und die Beispiele im Anhang. Die Journale bilden natürlich eine Hauptquelle für das Verständnis der gegen-

wärtigen Geschäftsordnung ebenso wie für ihre Geschichte. Die ältere Literatur über das Parlamentsverfahren besteht zum gröfsten Teile nur aus Zusammenstellung von Exzerpten aus den Journalen. Die Brauchbarkeit der Journale ist wesentlich erhöht durch die ausgezeichneten Indices, die im Laufe des 19. Jahrhunderts für den ganzen Zeitraum von 1547 an angelegt worden sind; besonders nützlich für das Studium der historischen Geschäftsordnung ist der Band I des „General Index to the Journal of the House of Commons" für die Periode von 1547—1714, bearbeitet von Thomas Vardon und Thomas Erskine May; 1852.

5. Standing Orders of the House of Commons for Public Business.

Die vom Unterhause verfügte Veröffentlichung der Standing Orders ist seit 1811 immer wieder in verschiedenen Zeiträumen erneuert worden. In den letzten drei Jahrzehnten ist infolge der vielen positiven Neuerungen der Geschäftsordnung in den meisten Sessionen eine neue Ausgabe veranstaltet worden. Ich benützte vorwiegend die folgenden, in meinem Besitz befindlichen Ausgaben:

a) Standing Orders of the House of Commons relative to Private Bills and other matters, 20. Juni 1810, Z. 355.
b) Standing Orders of the House of Commons 1685—1848 ordered to be printed 31. Juli 1848, Z. 571.
c) Standing Orders of the House of Commons 1860 ordered to be printed 25. August 1860, Z. 586.
d) Standing Orders of the House of Commons, Part I. Public Business; Part II. Private Business; ordered to be printed 2. August 1900, Z. 314.
e) Standing Orders of the House of Commons ordered to be printed 1. Dezember 1902, Z. 386.

In allen diesen Ausgaben ist der an Umfang weitaus überwiegende Bestandteil die Sammlung der für das Private Bill-Verfahren bestehenden Standing Orders.

6. Manual of Procedure in the Public Business of the House of Commons, prepared by the Clerk of the House for the use of Members and laid on the Table by Mr. Speaker.

Dies ist das vom Speaker dem Hause offiziell vorgelegte Handbuch, das in der neuesten Auflage von 1904 nebst dem beigedruckten Exemplar der Standing Orders for Public Business, der Sessional Orders und eines Index ein Büchlein von 350 Octavseiten ausmacht. Es steht allen Mitgliedern zur Verfügung, darf aber nicht in den Buchhandel kommen. Es bildet eine systematisch geordnete, hauptsächlich unter Benützung des Werkes von Erskine May kompilierte Darstellung der Formen des Verfahrens. Ich habe nebst der älteren,

von Reginald Palgrave gearbeiteten Ausgabe auch die neue von dem gegenwärtigen Clerk des Hauses Sir Courtenay P. Ilbert gearbeitete neueste Auflage von 1904 benützen können, die eine vollständige Umarbeitung des früheren Textes vorstellt und viele wertvolle neuere Zusätze enthält.

7. Für die Geschichte der Reform der Geschäftsordnung im 19. Jahrhundert sind von höchster Bedeutung die einander folgenden Berichte und stenographischen Protokolle (Reports and Minutes of Evidence) der jeweils zur Prüfung der Geschäftsordnung seit 1832 eingesetzten Untersuchungsausschüsse des Unterhauses sowie einzelner Joint Committees der Commons und Lords. Es sind dies die nachfolgenden Parlamentspapiere.

a) Report from the select committee on the public and private business of the house, ordered to be printed 13. Juli 1837, Z. 517.

b) Report from the select committee on the public and private business of the house together with the minutes of evidence and index, ordered to be printed 14. August 1848, Z. 644.

c) Report from the select committee on the public and private business of the house together with the minutes of evidence and index, ordered to be printed 3. Mai 1854, Z. 212.

d) Report from the select committee on the public and private business of the house together with the minutes of evidence and index, ordered to be printed 19. April 1861, Z. 173.

e) Report from the select committee of the house of lords together with the minutes of evidence and index, ordered by the house of commons to be printed 10. Juni 1861, Z. 321.

f) Report from the joint committee of the house of lords and the house of commons on the depatch of business in parliament (min. of ev.), ordered to be printed 2. August 1869, Z. 386.

g) Report from the select committee on the business of the house (min. of ev.), ordered to be printed 28. März 1871, Z. 137.

h) Report from the select committee on the business of the house (min. of ev.), ordered to be printed 8. Juli 1878, Z. 260 (samt Index).

i) Report from the select committee on the business of the house, ordered to be printed 10. Juni 1886, Z. 186.

j) Report from the select committee on the business of the house, ordered to be printed 14. Juli 1890, Z. 298.

8. Weitere für das Parlamentsverfahren wichtige Reports des Unterhauses sind:

a) First and second report from the select committee on public documents (min. of ev.), ordered to be printed 1. März 1833, Z. 44, 717.

b) Third report (Committee on rooms and printed papers), o. t. b. p. 1. Juli 1825, Z. 516.
c) First, second and third report from select committee on printed papers (min. of ev.), o. t. b. p. 20. März 1835, 16. Juli 1835 7. September 1835, Z. 61, 392, 606.
d) Report from the select committee on the losses of the late Speaker and officers of the house by fire of the houses of parliament, o. t. b. p. 10. Juli 1837, Z. 493.
e) First and second report from the select committee on printing (min. of ev.), o. t. b. p. 16. August 1848, 29. August 1848, Z. 657, 710.
f) Report from select committee on printing done for the house (min. of ev.), o. t. b. p. 10. Juli 1828, Z. 520.
g) Report from the select committee on publication of printed papers, o. t. b. p. 8. Mai 1837, Z. 286.
h) First report from the select committee on the publication of printed papers by order of the house of commons, o. t. b. p. 18. März 1840, Z. 130.
i) Report from the select committee on parliamentary reporting (min. of ev.), o. t. b. p. 23. Mai 1879, Z. 203.
j) Report from the select committee on house of commons (admission of strangers) (min. of ev.), o. t. b. p. 30. April 1888, Z. 132.
k) Report from the select committee on parliamentary reporting (min. of ev.), o. t. b. p. 31. Juli 1878, Z. 327.
l) Report from the select committee on estimates procedure (grants of supply) (min. of ev.), o. t. b. p. 13. Juli 1888, Z. 281.
m) Report from select committee on national expenditure (min. of ev.), o. t. b. p. 4. Dezember 1902, Z. 387.
n) Report from select committee on national expenditure (min. of ev.), o. t. b. p. 7. Juli 1903, Z. 242.
o) Report from the joint committee of the house of Lords and the house of commons on the houses of Lord and Commons permanent staff, o. t. b. p. 20. Juli 1899, Z. 286.
p) Report on the office of the Speaker, o. t. b. p. 12. Mai 1853, Z. 478.
q) Report from the select committee on private business (min. of ev.), o. t. b. p. 21. November 1902, Z. 378.
r) First Report from Select Committee on Priv. Business o. t. b. p. 7. Februar 1840, Z. 56.
s) Report from the Select Committee on Private Bill Legislation o. t. b. p. 30. Juni 1863, 176.
t) Report from the Joint Committee of the H. of Lords and the H. of C. appointed to examine into the present state of Private Bill Legislation o. t. b. p. 12. Juli 1888, Z. 276.

9. Die verschiedenen Sammlungen und Ausgaben von Debatten des Unterhauses:

a) Simonds d'Ewes', Journals of all the parliaments during the reign of Queen Elizabeth both of the house of Lords and house of Commons, London 1682.

b) Ch. H. Parry, The Parliaments and Councils of England, chronologically arranged from the reign of William I. to the revolution in 1688, London 1839.

c) Debates of the House of Commons in 1625, edited by Samuel Rawson Gardiner, Camden Society 1873.

d) Verney Papers, Notes of Proceedings in the Long Parliament ed. Camd. Society 1845.

e) Grey, A., Debates of the House of Commons from 1667, 1694, 10 vol.

f) Rushworth, John, Historical Collections vol. 1—6, London 1659.

g) Cobbett, W., Parliamentary History of England from the Norman conquest to the year 1803, 36 vol., 1806—1820. Die Fortsetzung dazu bilden

h) Hansard, T. C., The Parliamentary Debates from 1803 series I—III. 1803—1891. 356 Bände. Seither als Parliamentary Debates; authorised edition IV. series 1891—1904 vols. 1—140.

## II. Literatur des Parlamentsverfahrens.

A. Ausschliefslich die Geschäftsordnung betr.

1. Modus tenendi Parliamentum, ed. Duffus Hardy, 1846.

2. Hookers Account of the Method of Proceeding in the Parliament in: (Lord) Mountmorres, The History of the principal transactions of the Irish Parliament from 1634 bis 1666. London, 2 vols., 1802.

3. Smith Thomae, Angli de re publica Anglorum libri tres. Zuerst erschienen 1576, hier benützt die Elzevir-Ausgabe von 1641.

4a. Hakewel, W., Modus tenendi Parliamentum or the old manner of holding Parliaments in England together with some Privileges of Parliament: the manner and method how laws are there enacted by passing of bills. London 1671.

b. H. S. E. C. P. (Henry Scobell), Memorials of the method and manner of proceedings in Parliaments in passing Bills, 1670.

Diese beiden Schriften erscheinen regelmäfsig zusammen als ein Buch gebunden.

5. Coke, Edward, The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England, London 1797.

6. Hales (Judge), The original Institution, Power and Jurisdiction of Parliaments, 1707.

7. Arcana Parliamentaria or Precedents Concerning etc. Parliament; by R. C. of the Middle Temple, 1685 (?).

8. Lex Parliamentaria or a treatise of the Laws and Customs of Parliament; second edition, London 1690.

9. Obsvervations Rules and Orders collected out of divers journals of the House of Commons. London 1717.

10. Hale (Lord chief justice), The Jurisdiction of the Lords House of Parliament, London 1796.

11. Petyt, Jus parliamentarium, London 1739.

12. Elsynge Henry, The manner of holding Parliaments in England. London 1768.

13. Hatsell John, Precedents of proceedings in the House of Commons under separate titles with observations, vols. I—IV, third edition. London 1796.

14. Halcombe John, A practical treatise of passing private Bills. London 1838.

15. Ellis Ch. Th., Practical remarks and precedents of proceedings in Parliament. London 1802.

16. May Thomas Erskine, Parliamentary Practice.

Von diesem Grund- und Hauptwerk des Parlamentsverfahrens habe ich folgende Ausgaben benützt: 1. Erste Auflage, 1844; 2. zweite Auflage, 1851; 3. die deutsche Übersetzung von O. G. Oppenheim, zweite Auflage 1880; endlich 4. die neueste (zehnte) englische Auflage, herausgegeben von Palgrave und Milman, 1893.

17. The Orders, proceedings, punishments and privileges of the Commons House in England. London 1641 (British Museum 1371 coo).

18. Cohen, Dr. Gottfried, Grundzüge der englischen Verfassung mit besonderer Rücksicht auf das Parlament, 1 und 2. Neue Jahrbücher der Geschichte und Politik, herausgegeben von Pölitz, 1847, Band 1.

19. Cohen, Dr. Gottfried, Die Verfassung und Geschäftsordnung des englischen Parlaments mit Hinweis auf die Geschäftsordnungen deutscher Kammern. Hamburg 1861.

20. T. E. May, Remarks and suggestions with a view to facilitate the dispatch of public business in Parliament. London 1849.

21. The procedure of the house of Commons in relation to the progress of legislation. London 1871 (British Museum 8138 bbb).

22. Jefferson, Manual of the parliamentary practice for the use of the senat of the United States. Washington 1801.

Dieses Buch des berühmten amerikanischen Staatsmannes bildet bis zur Gegenwart die Grundlage für die Praxis und Theorie der Geschäftsordnung des amerikanischen Parlamentes. Jefferson führt in der Einleitung seiner Schrift den Gedanken aus, dafs der Senat der Vereinigten Staaten sein Verfahren in erster Linie nach seinen eigenen Bestimmungen und der in Amerika gegebenen Praxis, in zweiter Linie aber nach den Grundsätzen des englischen Parlamentsverfahrens einzurichten habe. „Denn", wie er sagt, „dieses letztere ist das Muster, das wir alle studiert haben." Das Buch ist viele Male seither bis in die neuere Zeit neu aufgelegt worden. In seinen ältesten Ausgaben besitzt es auch den Wert, zu zeigen, in welcher Gestalt das Verfahren des englischen Unterhauses sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts dem erfahrenen amerikanischen Beobachter darstellte.

23. Practical suggestions for the internal reform of the house of Commons by a parliamentary secretary. London 1832.

24. The mixed procedure in the house of Commune, 1896.

25. Reglements observés dans la Chambre des Commons pour debattre les matières et pour voter, traduit de l'Anglais. Mis en jour par le Comte de Mirabeau. 1789 (British Museum FR 44/1—23.)

Der Wert dieser Schrift ist, abgesehen von ihrer grofsen Bedeutung für die Geschichte des französischen Verfahrens, im vorliegenden Falle der, dafs auch hier wieder eine gleichzeitige Beurkundung des Verfahrens des Unterhauses zu Ende des 18. Jahrhunderts vorliegt. In der Einleitung sagt Mirabeau treffend: „Kein englisches Werk hat bis zur Gegenwart die Formen des Verfahrens genau erkennen lassen. Der Bericht, der hier davon gegeben wird, ist keineswegs vollständig, aber alles, was darin enthalten ist, ist authentisch. Ich verdanke diese Arbeit, die ausschliefslich im Interesse Frankreichs unternommen wurde, einem Engländer, der, noch in jugendlichem Alter stehend, einen grofsen Namen gewonnen hat und den jene, die ihn genau kennen, als eine der Hoffnungen des Landes ansehen. Er ist einer der achtungswürdigen Philosophen,

deren Bürgersinn sich nicht auf Grofsbritannien beschränkt.“ Der in dieser Weise gefeierte eigentliche Verfasser dieser interessanten Schrift ist kein anderer als Bentham, dessen schöpferischer Einflufs auf das französische Parlamentsverfahren durch diese Schrift documentiert erscheint. Mirabeau bemerkt noch weiter (p. 5), dafs der Verfasser seine Arbeit mehreren Mitgliedern des Unterhauses vorgelegt habe, die eine grofse Zahl parlamentarischer Campagnen hinter sich hatten und die ganze Taktik verstanden, so dafs man sagen könne, dafs dieser Bericht tatsächlich in seiner Art classisch zu nennen sei.

26. Bourke, Parliamentary precedents, being decisions of the right honourable Speaker Charles Shaw-Lefevre. London 1857.

27. Torrens, Reform of procedure in Parliament. London 1882.

28. Clifford, History of Private Bill Legislation, 2 vol., 1887.

29. Blackstone, The Commentaries on the Laws of England, ed. Kerr, I—IV., 1876.

30. Mohl, Robert v., Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1856, II. Band, IX., Die Literatur des englischen Staatsrechtes.

B. Literatur über das Parlament, seine Einrichtungen und seine Geschichte, Memoiren etc.

1. Ilbert, Sir Courtenay, Legislative Methods and Forms. Oxford 1901.

2. Mac Donagh, Michael, The Book of Parliament. London 1897.

3. Jennings, Anecdotal History of the British Parliament from the Earliest Periods, London 1899.

4. Mac Donagh, M., Parliament, its Romance, its Comedy, its Pathos. London 1902.

5a. Temple, Sir Richard, Life in Parliament, 1886—1892. London 1893.

b. Temple, Sir Richard, The House of Commons. London 1899.

6. White, Will., The Inner Life of the House of Commons ed. by Justin Mac Carthy, 2 vols. London 1904.

7. Denison, Notes from my Journal when Speaker of the House of Commons. London 1900.

8. Townsend, History of the House of Commons from 1688 to 1832. London 1843, 2 Bände.
9. Colchester, Lord (Charles Abbott, Speaker of the House of Commons 1802—1817), Diary and Correspondence. London 1861, 3 Bände.
10. Forster, John: Sir John Eliot, 1864, 2 Bände.
11. Pellew, G., Life and Correspondence of the right honourable Henry Addington, first Viscount Sidmouth, 1847, 3 Bände.
12. Mowbray, John Sir, Seventy Years at Westminster, 1900.
13. Reginald Palgrave, The House of Commons, Illustrations of its History and Practice, 1869.
14. L. O. Pike, Constitutional History of the House of Lords, 1894.
15. Porritt, Edw., The Unreformed House of Commons. Cambridge 1903, 2 vols.
16. Karl Philipp Moritz, Reisen eines Deutschen in England im Jahre 1782. Neuausgabe Berlin 1903.
17. Follett, M. P., The Speaker of the House of Representatives. New York 1896.
18. Brayley, E. M., and Britton, J., History of the ancient Palace and late Houses of Parliament at Westminster, 1836.
19. Lummins, The Speaker's Chair, 1900.
20. Barry o'Brien, Life of Charles Stewart Parnell, 2 Bände, 1899.
21. Ashley, E., The Life and Correspondence of Viscount Palmerston, 2 Bände, 1879.
22. Fitzgerald, P., The Life and Times of John Wilkes, M. P., 1888, 2 Bände.
23. Bentham, J., Works; publ. by John Bowring. Edinburgh 1843, vols. II. und X.
24. Onslow Papers in Historical Manuscripts Commission Report 14. App. IX., 1895.

C. Allgemeine Literatur über englische Geschichte, Parlamentsverfassung und Politik.

1. Anson, W. R., Law and Custom of the Constitution, II. ed., 2 vols., 1896.
2. Hearn, W. E., The Government of England, its Structure and its Development, II. ed., 1886.

3. Dicey, A. V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution, VI. ed., 1904.
4. Gneist, R., Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen. Berlin 1886.
5. Stubbs, W., Constitutional History of England, vol. I—III., 4. ed., 1890.
6. Spencer Walpole, History of England from the Conclusion of the great War in 1815. 6 Bände, 1890. — Fortgesetzt in: Spencer Walpole, The History of twenty-five years. Vol. 1 und 2, (1856—1870). London 1904.
7. Leonard Courtney, The Working Constitution of the United Kingdom, 1901.
8. Herbert, Paul, History of modern England, vol. 1 and 2, 1904.
9. May, T. E., Constitutional History of England (1760—1860), 9. ed., vol. 1—3, 1889.
10. Gardiner, S. R., History of England from the Accession of James I. to the Outbreak of civil War, vol. I—X. 1900.
11. Freeman, Edw., The Growth of the English Constitution, 1898.
12. Ostrogorski, M., Democracy and the Organization of political Parties, 2 vol., 1902.
13. Taylor, Hannis, The Origin and Growth of the English Constitution, 2 parts, 1900.
14. Blauvelt, M. T., The Development of Cabinet Government in England, New York, 1902.
15. Taswell-Langmead, English Constitutional History, V. ed., 1896.
16. Davitt, Mich., The Fall of Feudalism in Ireland, 1904.
17. Froude, J. A., History of England from the Fall of Wolsey to the Death of Elizabeth, vol. I—XII, 1862.
18. Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques I—III, 1887.
19. Broom, Constitutional Law viewed in relation to Common Law and exemplifield by Cases, 2. ed., 1885.
20. Bagehot, W., The English Constitution, 6. ed., 1891.
21. Morley, John, Life of Gladstone, I—III, 1903.
22. Morley, John, Walpole, 1899.

23. Sidney Low, The Governance of England, 1904.
24. Gladstone, E. W., Gleanings of Past Years, vol. I., 1879.
25. Jenks, Edw., Parliamentary England, 1903.
26. Sidney Buxton, Mr. Gladstone as Chancellor of the Exchequer, 1901.
27. Gladstone, E. W., The Financial Statements of 1853, 1860—1863. London 1863.
28. Boutmy, E., Essay d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX. siècle. Paris 1901.
29. Leclerc, M., Les Professions et la Sociètè en Angleterre, Paris 1901.
30. G. Cornewall Lewis, An Essay on the influence of Authority in matters of opinion, 1875.
31. Salamon F., William Pitt, I. Band, 1901.
32. Creighton, M., Queen Elizabeth, 1896.
33. Bernard Holland, Imperium et Libertas: a Study in History and Politics, 1901.
34. Annual Register, 1758—1904.

---