# Neunter Abschnitt.

## Die Ordnung der Rede und Debatte.

---

### Erstes Kapitel.

### Rede und Redefreiheit[1].

Der Zweck aller parlamentarischen Tätigkeit ist, theoretisch betrachtet, die Bildung eines einheitlichen Collectivwillens einer parlamentarischen Körperschaft, der unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen als staatlicher Wille angesehen werden mufs, sei es an und für sich, sei es im Zusammenwirken mit anderen selbständigen Willensorganen. Damit dieser Wille als solcher staatlichen und rechtlichen Charakter erlange, mufs nicht nur die Versammlung, die Körperschaft, in legaler Weise berufen, am legalen Orte stattfinden, müssen nicht nur die durch das Parlamentsrecht festgesetzten Formen und Vorschriften, Einrichtungen und Fristen genau eingehalten und angewendet werden; zu diesem Element der mehr oder minder strengen Gebundenheit in der Function des Parlamentes sowie in der Tätigkeit seiner Mitglieder tritt ein weiteres notwendiges Element hinzu, das sich als Element der Freiheit und Elastizität darstellt, nämlich die Rede.

Die Rede ist es erst, die die verschiedenen Formen und Institute des parlamentarischen Apparates mit Inhalt und Sinn erfüllt, die sie miteinander organisch verbindet; durch die

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 93—99; Seidler, Die Immunität der Vertretungskörper. Wien 1891, p. 1—11.

Rede erst wird die Tätigkeit des Parlamentes zweckbewufst gestaltet. Rede und Gegenrede sind erst die Mittel, durch welche die gesamten individuell-psychischen und die politischen Kräfte, wie sie durch den Prozefs der Volkswahl im Hause der Abgeordneten vereinigt sind, zum Ausdrucke und zur Wirksamkeit gelangen. Durch die Rede allein können die staatlichen Zwecke, für die die Tätigkeit des Hauses in Anspruch genommen wird, sei es, dafs sie von der Regierung ausgehen, sei es, dafs sie aus der Mitte der Volksvertretung ihren Ursprung nehmen, umschrieben und festgesetzt werden. In der Wechselrede der Mitglieder wiederum entfaltet sich das Spiel der diesen Zwecken parallel oder zuwider laufenden, aus dem Volke und der öffentlichen Meinung unmittelbar hergeleiteten Bestrebungen und Mächte. Regierung eines Staates durch ein Parlament — wie immer die staatsrechtliche und politische Machtbefugnis des letzteren beschaffen sein mag — ist diejenige Art der Regierung, die sich des Mittels der Rede als Motors und als wesentlicher Form ihrer Tätigkeit bedient. Parliamentary Government is Government by talking: so drückt dies kurz und bündig ein englischer Politiker aus. Darin liegt nicht nur äufserlich, sondern im tiefsten Wesen der Unterschied der autoritären Regierungsmethode aller Formen einerseits, der freien, auf der Repräsentation der Beherrschten beruhenden Selbstregierung auf der anderen Seite: in dem einen Falle macht der Befehl das Wesen und die Existenzgrundlage der staatlichen Action aus, in dem anderen Falle ist es die durch Mittel verschiedener Art bewirkte, vorher mit Hilfe des Repräsentativprinzipes festgestellte Übereinstimmung der Regierten oder mindestens ihrer Mehrheit mit dem concreten staatlichen Tun. Dem Zwecke öffentlicher Feststellung dieser Übereinstimmung dient in allen Staaten moderner Cultur das Parlament, das, wie sein Name klar besagt, ein Institut der öffentlichen Rede ist. Gewifs wirken daneben und nicht minder bedeutend andere Formen der gesprochenen und geschriebenen Überredung: die Vereine, Versammlungen und die Presse, kurz alle Ausdrucksformen der öffentlichen Meinung sind unerläfsliche Factoren für die parlamentarische Regierungsweise. Aber auf dem Boden des Parlamentes allein treten die Ergebnisse ihrer Wirksamkeit in staatsrechtlich bedeutsamer

Weise hervor: hier allein erscheint die Rede zugleich als Ausdruck aller Richtungen der öffentlichen Meinung wie als ein den Staatswillen rechtlich bestimmendes Moment. Wie verschieden auch die tatsächliche Bedeutung und Actionskraft des gesprochenen Wortes in den einzelnen parlamentarischen Versammlungen sein mag, immer bleibt dies das Charakteristicum der modernen, constitutionell genannten Regierung, dafs sie in bezug auf die wichtigsten Functionen des staatlichen Organismus verpflichtet ist, durch die Rede kundzutun, was sie beabsichtigt, für ihr Verhalten und Handeln jederzeit Rede und Antwort zu stehen; dafs ferner der verfassungsmäfsig zur Gesetzgebung berufene Wille formell nur als das Ergebnis von Rede und Gegenrede im Parlamente zustande kommen kann. Daran ändert selbstverständlich nichts die Tatsache, dafs alle Unterlagen für diese Willensbildung, mögen sie aus der Mitte des Parlamentes herstammen oder von der Regierung gegeben werden, schriftlich, d. h. gedruckt vorliegen, ja vorliegen müssen. Das drückt sich nirgends so klar aus, als gerade im englischen Unterhause, von dessen Natur die vorangestellten Ausführungen zunächst abgezogen wurden, wenn sie auch — und gewifs mit vollem Rechte — als allgemeine Grundsätze formuliert sind. Im House of Commons gilt das Prinzip: Nichts ist im Besitze des Hauses, was ihm nicht durch mündliche Bekanntmachung, durch Rede mitgeteilt worden ist. Darum dürfen Documente nicht früher auf den Tisch des Hauses gelegt werden, ehe sie nicht in ihrem Inhalte dem Hause mitgeteilt worden sind. Daraus erklärt es sich denn auch, dafs jeder Punkt der Tagesordnung wie jeder an die Willensäufserung des Hauses gestellte Anspruch „gelesen", d. h. mündlich vorgetragen sein mufs, ehe sich das Haus mit ihm befassen kann. Dies ist auch der Sinn der Bestimmung, dafs zur Einbringung von fertigen Gesetzentwürfen, Bills, vor allem die Erlaubnis des Hauses eingeholt werden mufs. Denn im Grunde genommen müfste ihr Inhalt dem Hause Wort für Wort bekannt gegeben werden, was ja nun freilich längst weder möglich noch auch irgendwie notwendig ist.

Die Rede ist also das Element, das für eine parlamentarische Körperschaft geradeso die Voraussetzung des Lebens bildet wie die Luft für Leben und Function des physischen

Körpers. Und wenn es erlaubt ist, diesen Vergleich auszudehnen, so darf man sagen, dafs auch in der Welt des Parlamentes die Rede das dehnbare, freie, alle festen Formen dieser Welt durchdringende und bewegende Element ist.

Es ist aber von vornherein klar, dafs auch dieses an sich freie Element einer Regelung bedarf. Die Rede im Parlamente ist kein Monolog, sondern auf Rede und Gegenrede, auf dem Wettbewerb der rednerisch vorgebrachten Tatsachen und Anschauungen beruht die Klärung der Meinung der Einzelnen und der Versammlung als eines Ganzen. Aber erst durch bestimmte Regeln und Normen wird aus der Wechselrede das, was für alle parlamentarische Redetätigkeit die charakteristische Erscheinungsform vorstellt, nämlich die Debatte.

So sehr auch die natürlichen und traditionellen Bedingungen, unter denen die Beratung jedweder Versammlung stattfindet, dem gleichen, was man unter Regeln der parlamentarischen Debatte versteht, so bleibt letzterer Begriff doch immer im richtigen Gebrauche eingeschränkt auf die Form mündlicher Verhandlung parlamentarischer und quasi-parlamentarischer Körperschaften. Das ausschlaggebende Merkmal ist hier dies, dafs in den letzteren, den Parlamenten, die Form der Beratung und die Normen, die sie beherrschen, unlösliche Stücke des öffentlichen Rechtes sind. Denn sie sind mit den anderen vorangeführten rechtlichen Tatbeständen und Formen die unerläfsliche juristische Vorbedinguug für die Legalität der Willensäufserung, die nur aus einer legal abgehaltenen Beratung hervorgehen kann und nur so staatlichen Willen zu repräsentieren im stande ist.

Zwei Momente sind es nun, die der Rede im Parlamente ihre Eigenart im rechtlichen Sinne verleihen: erstens das grofse staatsrechtliche Prinzip, auf dem alle Rede im Parlamente beruht, das Prinzip der unbeschränkten Redefreiheit; zweitens die Festsetzung von bestimmten Regeln und Normen, die dieses Prinzip in seiner Anwendung bestimmen, zum Teil einschränken, und die ein integrierender Bestandteil des Parlamentsrechtes sind. Als solche bilden sie im Vereine mit den übrigen Instituten der Geschäftsordnung die unerläfsliche rechtliche Voraussetzung für den legalen Verlauf der Beratung. Nur

wenn diese letztere in legaler Form vollzogen, d. h., wenn geschäftsordnungsmäſsig debattiert worden ist, oder alle vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Debatte gegeben waren, da ja für niemand eine Pflicht zur Rede besteht, kann — das ist der hier zugrundeliegende Gedanke — das Ergebnis solcher Beratung und Debatte, die Willensäuſserung des Unterhauses die moralische Kraft besitzen, die es allein dazu befähigt, staatlichen Willen, Gesetzeswillen zu repräsentieren. Der scheinbare Widerspruch aber, der darin zu liegen scheint, daſs einerseits das Prinzip der unbeschränkten Redefreiheit, anderseits die strenge Einhaltung positiver Rechtsvorschriften über Rede und Debatte als Grundlagen der Beratung des Parlamentes aufgestellt werden, löst sich leicht, wenn man den historischen Ursprung des Prinzipes der Redefreiheit in der ältesten parlamentarischen Körperschaft, im englischen Unterhause in Betracht zieht.

Dieses Prinzip zeigt sich da als eines der ursprünglichen und fundamentalen Privilegien der Mitglieder beider Häuser des Parlamentes: aber als ein Privileg, das in erster Linie zur Sicherung gegen Eingriffe von aufsen bestimmt ist. Gewiſs läſst sich auch eine Verkümmerung der Redefreiheit im Innern des Parlamentes denken; aber hier kann es sich nie um rechtliche, sondern nur um tatsächliche Zustände handeln, denn die Gleichberechtigung aller Abgeordneten in der miteinander zu pflegenden Beratung ist ja die Voraussetzung der Existenz des Parlamentes als Volksvertretung zum Unterschied von der Ständeversammlung. Redefreiheit, vom Standpunkte des Hauses selbst betrachtet, will nicht zügellose Ungebundenheit der Rede besagen, sondern gleichmäſsige Freiheit aller Mitglieder und gleichmäſsige Ausdehnung und Anwendung aller die Rede betreffenden Vorschriften auf alle Mitglieder des Hauses. Der Factor aber, dem gegenüber die Redefreiheit als Rechtsprinzip im technischen Sinne ursprünglich aufgestellt werden muſste, ist jener Willensfactor im Staate gewesen, dessen rechtliche Machtfülle notgedrungen durch das Parlament verringert werden muſs: die Krone, die Königsgewalt. Nur von dieser Seite her war zu befürchten, daſs jenes Lebensprinzip der inneren Ordnung des Parlamentes verletzt würde, daſs von da versucht würde, nur gewissen, nicht aber sämtlichen Meinungen in

gleichem Maſse die freie Aussprache und die Ausübung der Formen parlamentarischen Tuns zu gestatten[1].

Das Privileg der Redefreiheit scheint nun in England von allem Anfang an der Krone gegenüber festgestanden zu haben. Schon unter Eduard III. ist es, wie Elsynge bemerkt, üblich, „daſs die Commons untereinander viele Dinge, die des Königs Prärogative betreffen, discutieren und debattieren und sich über Petitionen als Grundlage für Gesetze einigen, die direct gegen des Königs Prärogative gerichtet sind. Dennoch sind sie niemals in ihren Beratungen unterbrochen noch darin gehindert worden, was sich alles aus den königlichen Antworten auf besagte Petitionen ergibt“[2]. Tatsächlich sind nur sehr wenige Versuche eines königlichen Eingriffs in die Redefreiheit der Parlamentsmitglieder vorgekommen. Und selbst die einzigen hier zu erwähnenden Fälle, nämlich Haxeys Case und Strodes Case aus den Zeiten Richards II. und Heinrichs VIII., bezeugen am besten den seit unvordenklicher Zeit feststehenden und unantastbaren Grundsatz der freien Rede im Unterhause. Der letztgenannte Fall führte sogar zur Erlassung eines besonderen Gesetzes (4. Hen. VIII. c. 8), das

---

[1] Mit vollem Nachdruck hebt Hatsell in seiner Darstellung des Rechtes der Parlamentsprivilegien hervor, daſs sie einzig und allein zum Schutze der ungestörten Function des Parlamentes aber nicht zur Privilegierung der Mitglieder bestimmt seien. „Die prinzipielle Auffassung, welche die Commons allezeit in ihren Erklärungen über das Privilege hervorgekehrt haben“ — sagt Hatsell — „war das Bestreben, sich erstens ihr Recht zur Teilnahme am Parlamente so zu sichern, daſs es geschützt blieb vor Drohungen und Angriffen privater Personen; zweitens, daſs ihre Gedanken und ihre Aufmerksamkeit nicht durch Vorsorge für ihr Vermögen gestört werde; drittens, daſs ihre persönliche Anwesenheit im Hause nicht in Frage gestellt würde, sei es durch Vorladungen niederer Gerichte, durch Inhaftnahme wegen Zivilklagen, oder — was von gröſserer Wichtigkeit — durch Verhaftung auf Grund von Befehlen der Krone wegen angeblicher Delicte. Darüber hinauszugehen, haben sie aber nie den Versuch gemacht: es ist kein Fall bekannt, daſs ein Abgeordneter das Parlamentsprivileg für sich angesprochen habe, um sich dem gemeinen Rechte des Landes zu entziehen. Sie waren stets damit zufrieden, sich hinreichend gegen Gewalttat der Krone oder ihrer Minister zu schützen. Aber bereitwillig unterwerfen sie sich der Judicatur des Kings Bench Gerichtshofes.“ Hatsell, III. 201 ff.

[2] Elsynge, Modus tenendi Parl., p. 177.

ausdrücklich statuierte: that all suits, condemnations, excecutions, fines, amerciaments, punishments etc. put or had or hereafter to be put or had upon the said Richard Strode and to every other person or persons that now be of the present Parliament or that of any Parliament thereafter shall be, for any bill, speaking, reasoning or declaring of any matter or matters concerning the Parliament, to be communed and treated of, be utterly void and of none effect[1]. In der Periode der Kämpfe zwischen den Tudors, Stuarts und dem Parlamente ist dann allerdings dieses Privilegium der Parlamentsmitglieder von der Krone vor allen anderen verletzt worden: der entscheidende und letzte Fall war der der drei Oppositionsführer des Parlaments von 1629, Sir John Eliot, Densil Hollis und Benjamin Valentine, die im folgenden Jahre vom King's Bench Gerichtshof wegen ihrer Reden im Unterhause zu schweren Strafen verurteilt wurden, wobei die Richter das Gesetz vom Jahre 1512 als ein Spezialgesetz für den Fall Strode interpretierten[2]. Das Long Parliament erklärte jedoch dieses ganze Prozefsverfahren für null und nichtig[3]. Im Jahre 1667 kam aber das Unterhaus neuerdings auf den Fall zurück, erklärte am 12. November 1667 ausdrücklich das Gesetz von 1512 für eine generelle Norm und „als declaratorisches Gesetz in betreff der alten und notwendigen Rechte und Privilegien des Parlamentes"[4]. Auf Grund einer Conferenz mit dem House of Lords wurde dann das Erkenntnis von 1629 durch Writ of Error vor dem Oberhause angefochten, durch Spruch des letzteren auch formell aufgehoben und so das Prinzip der parlamentarischen Redefreiheit in feierlicher Weise sichergestellt[5].

Was dieses Prinzip besagt und was es begründet, drückt am besten eine bei einer Conferenz mit dem Oberhause am 11. Dezember 1667 abgegebene Erklärung aus, die da lautet: „Niemand kann bezweifeln, dafs, was immer in Form eines

---

[1] Dreifsig Jahre später erscheint zum erstenmal beurkundet, dafs der Speaker das Privilege of freedom of Speech bei der Eröffnung der Session feierlich ausspricht. Vgl. Elsynge p. 176.

[2] Vgl. Forster, Life of Eliot, II. 315 ff.

[3] House of Commans Journals, II. p. 203.

[4] House of Commans Journals, IX. p. 19.

[5] Urteil vom 15. April 1608; House of Lords Journals, XII. p. 223.

Gesetzes ausgesprochen ist, gesetzlich ist. Nichts aber kann in einen Act of Parliament hineinkommen, was nicht vorher durch irgend ein Mitglied des Parlamentes ausgesprochen und vertreten worden ist. Daraus folgt, dafs, wenn das Gesetz selbst für niemand Unrecht sein, ebensowenig der Vorschlag zu dem Gesetze solches bedeuten kann. Die Mitglieder müssen also ebenso frei sein wie die Häuser des Parlamentes als Ganzes. Ein Parlamentsact kann den Staat nicht verletzen, daher kann auch die Debatte, die sich auf einen Parlamentsact bezieht, dies nicht tun. Denn Vorschlag und Debatte müssen der Gesetzgebung vorausgehen[1]."

Und so ist denn dieses sozusagen der Natur der Dinge entsprechende Grundrecht der Parlamentsmitglieder endgültig in der Bill of Rights feierlich nochmals verbrieft und definiert worden. Artikel 9 derselben lautet: „Es wird erklärt, dafs die Freiheit der Rede und der Debatten oder Verhandlungen im Parlamente in keiner Weise in Frage gestellt oder zum Gegenstande einer Anklage gemacht werden kann in irgend einem Gerichtshofe oder sonstwo aufserhalb des Parlamentes."

Dieser Rechtssatz ist also unzweifelhaft geschichtlich entstanden als ein Schutzmittel, ja geradezu als eine Existenzbedingung für das Parlament in seiner Stellung gegenüber der Krone und den ihr untertänigen Gerichtshöfen. Darin liegt bereits auch die Grenze bezeichnet, innerhalb deren dieses Prinzip staatsrechtliche Wirksamkeit hat. Nicht eine absolute Freiheit der Rede bezweckt der von der Bill of Rights neuerdings verkündete Grundsatz, sondern er besagt, dafs Rede und Verhandlung im Parlamente frei sein sollen von jeder anderen Judicatur als der eigenen Judicatur des Parlamentes über seine Mitglieder. Diese autonome Judicatur ist daher auf der anderen Seite wieder die geschichtlich gegebene Voraussetzung für die Aufstellung des Privilegs der Redefreiheit im technischen Sinne dieses Wortes. Die autonome Judicatur des Parlamentes über Taten und Reden seiner Mitglieder ist der feste Ausgangspunkt und die Voraussetzung für diese vollständige und absolute Befreiung des Parlamentes von jeder anderen aufserhalb

[1] Lords Journals, XII. p. 166.

stehenden Autorität. Wenn ein Parlament denkbar wäre, das sich solcher autonomen Jurisdiction begibt, das etwa seine eigenen Mitglieder nicht zur Verantwortung zieht, sobald sie sich nach dem Gebrauche und Herkommen des Parlamentes durch eine Rede vergangen haben, oder wenn ein Parlament von vornherein erklären würde, keinerlei Normen für die Reden seiner Mitglieder anzuerkennen und keinerlei Gerichtsbarkeit über sie zu üben, so entfiele damit auch die Voraussetzung, unter der dieses Privilegium in England historisch entwickelt worden ist. Der Kampf um die Redefreiheit im Parlamente ist in England ein Kampf gewesen um die völlige Befreiung der Tätigkeit des Parlamentes von dem Einflusse der Krone, der Gerichte und der Regierung; nie aber ein Kampf um ein absolutes Prinzip der rednerischen Zügellosigkeit, der Redefreiheit im Sinne völliger Ungebundenheit der einzelnen Mitglieder. Vielmehr hat von Anbeginn strenge eigene Disziplin des Hauses und genaue Redeordnung bestanden. Gerade auf die Tatsache gestützt, dafs eine solche autonome Rechtssatzung und Rechtsprechung über die Handlungen und Reden der eigenen Mitglieder existiert, ist geschichtlich die Befreiung der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaft von der Verantwortlichkeit ihrer Reden nach gemeinem Rechte gefordert und gewonnen worden. Darum bedeutet also auch vom rein theoretischen Standpunkte das Prinzip der parlamentarischen Redefreiheit nichts weniger als absolute Unverantwortlichkeit des Abgeordneten, sondern vielmehr eine Verantwortlichkeit, die ausschliefslich auf das Forum des Hauses, dem der Redner angehört, beschränkt ist, deren reale Existenz aber unbedingt vorausgesetzt werden mufs.

Daraus ergibt sich nun nicht nur die Erklärung, sondern auch die Notwendigkeit für das Bestehen bestimmter Rechtsvorschriften als Bestandteile des Parlamentsrechtes, denen die vor allen anderen Gerichten und Autoritäten unangreifbare Rede des Abgeordneten unfraglich unterworfen ist. Redefreiheit auf der einen Seite und autonom gesetzte Rede- oder Debatteordnung des Parlamentes sowie deren rechtmäfsige Handhabung erscheinen als notwendig miteinander correspondierende, einander ergänzende Existenzbedingungen parlamentarischer Tätigkeit.

Als eine weitere Consequenz ergibt sich dann aber auch die Notwendigkeit des Vorhandenseins von besonderen Rechtssätzen, welche die Befolgung jener die Rede und Debatte regelnden Normen des Parlamentsrechtes sichern. Würde eine solche Strafsanction fehlen, so wäre abermals die Voraussetzung, unter der das Privilegium der von aufsen her unbeschränkten Redefreiheit besteht, nicht gegeben. Und deshalb finden wir seit Jahrhunderten nicht nur eine Reihe von objectiven Rechtsnormen, welche die Debatte im Unterhause regeln, sondern auch eine Art parlamentarischen Strafrechtes und Strafverfahrens, das als Ausflufs der autonomen Strafbefugnis des High Court of Parliament seinen festen Platz im System des ganzen Parlamentsrechtes besitzt. Und ebenso finden wir in der Parlamentsgeschichte eine vielhundertjährige tatsächliche Übung und Betätigung dieser Strafgewalt, durch welche also mit unverkennbarer Deutlichkeit die Schranken der nach aufsen hin als absolut gedachten Redefreiheit der Mitglieder der Volksvertretung im Innern des Hauses gezogen werden.

Im nachfolgenden sollen nun zunächst die Rechtsordnung der Debatte, sodann zusammenfassend die zum Schutze dieser Rechtsordnung bestehenden Befugnisse des Hauses sowie des Vorsitzenden dargelegt werden.

## Zweites Kapitel.

## Ordnung der Debatte[1].

Die Debatte knüpft nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses an die Vorlegung einer bestimmten Frage (Question) ausnahmslos an: das heifst an die auf Grund eines Antrages formulierte und vom Vorsitzenden vorgelegte Beschlufsfrage, betreffs welcher Willensäufserung des Parlamentes angestrebt wird. Zwischen diesem Moment der Vorlegung der Frage durch den Speaker und deren endgültiger Stellung behufs Vornahme der Abstimmung (Put the Question) erstreckt sich die Debatte. Ohne dafs eine Motion und eine darauf gegründete Question vorliegt, gibt es keine Debatte: dies ist einer der Cardinal-

[1] Bourke, Decisions of the Speaker Shaw-Lefevre, p. 124—167; Manual (1904), p. 115—125; May, Parl. Pract., p. 295 ff.

grundsätze des englischen Parlamentsverfahrens und die wahre Grundfeste der Ordnung im Unterhause. Kein Grundsatz wird auch strenger durchgeführt als dieser[1]. Nach den Prinzipien des englischen Parlamentsverfahrens ist nun die ganze parlamentarische Beratung grundsätzlich Debatte, das heifst parlamentarische Beratung ist nicht eine Aneinanderreihung von Monologen, sondern Rede und Gegenrede, Wechselspiel der redend ausgedrückten Meinungen einer Vielheit von Personen, die sich auf eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage beziehen[2].

Hiervon bestehen nun drei Ausnahmen, in welchen Fällen die Redetätigkeit eines Mitgliedes geschäftsordnungsmäfsig nicht an die Bedingung einer vorgelegten Question geknüpft ist. Diese Ausnahmen sind:

1. Die Interpellationen;
2. Persönliche Erklärungen von Mitgliedern;
3. Feststellung und Mitteilung von Tatsachen durch Mitglieder des Hauses, die als Minister der Krone zugleich der Regierung angehören.

Von diesen Ausnahmen ist die erstgenannte schon oben erschöpfend behandelt worden. Die beiden anderen werden besser erst nach Besprechung der allgemeinen Einrichtung der Debatte behandelt.

Und nun zunächst von dem Beginn und der Dauer der Debatte. Wie oben bemerkt, gibt es im englischen Parlamente, weder im Unterhause noch im Oberhause, eine Rednerliste. Jedes Mitglied, das reden will, erhebt sich und sucht, wie der Ausdruck lautet, dem Auge des Speaker zu begegnen (to catch the eye of the Speaker). Derjenige, den der Vorsitzende zuerst sieht und nennt, hat

---

[1] Vgl. z. B. Entscheidung des Speaker in Hansard, 1843 (67), p. 1161 und 1878 (240), p. 1611. Im Zusammenhang mit diesem Grundsatz steht die weitere Vorschrift, dafs, wer nicht zu einer vorliegenden Question spricht, seine Rede mit einer Motion beendigen mufs, auf Grund deren dann die weitere Debatte geführt wird.

[2] May sagt mit treffender Kürze: „Every matter is determined upon questions put by the Speaker and resolved in the affirmative or negative, as the case may be“ (Parl. Pract., p. 263).

zuerst zum Worte zu gelangen[1]. Es liegt natürlich ganz im Belieben des Speaker, wen von den Mitgliedern, die sich erheben, er zuerst sieht oder sehen will. Jeder Redner spricht von seinem Platze aus, also gewöhnlich von einer der in mäfsiger Höhe sich erhebenden Bankreihen, die sich an den Längsseiten des Saales erstrecken. Doch ist es auch gestattet, von den für die Mitglieder des Hauses auf der Galerie reservierten Bänken aus zu sprechen.

Die Reihenfolge der Redner wird also vollständig dem Gutdünken des Speaker überlassen. Wird der Aufruf des Speaker bestritten, weil ein anderer sich zuerst erhoben zu haben behauptet, so steht die Entscheidung solchen Streites nach heutiger Praxis ausschliefslich dem Vorsitzenden zu, während in früherer Zeit üblich war, Entscheidung des Hauses einzuholen. Davon ist man wohlweislich abgegangen, denn in lebhaften Debatten erhebt sich immer wieder eine ganze Reihe von Mitgliedern und wie sollte da das Haus besser entscheiden können, wer der Erste gewesen! Bei der Erteilung des Wortes pflegt der Speaker regelmäfsig den Grundsatz zu beachten, dafs Pro- und Contra-Redner miteinander abwechseln. Überdies berücksichtigt der Speaker hierbei stets die Bedürfnisse gründlicher Discussion des Gegenstandes sowie das Gebot parlamentarischen Tactes. Wenn, wie dies häufig geschieht, die Debatte ihren Höhepunkt findet in dem Rededuell der beiden Führer der Parteien, so werden der Leader des Hauses und der der Opposition womöglich unmittelbar nacheinander aufgerufen. Hat ein Mitglied der Opposition das jeweils im Vordergrunde stehende Mitglied der Regierung persönlich apostrophiert oder angegriffen, so wird, wenn irgend möglich der Speaker den Minister alsbald zum Worte gelangen lassen. Einen geschäftsordnungsmäfsigen Vorrang, zu reden, räumt die Geschäftsordnung nur demjenigen Mitgliede ein, welches Vertagung einer Debatte beantragt und durchgesetzt hat. Ihm gebührt bei Wiederaufnahme dieser Debatte das erste Wort,

[1] Gemäfs alter Parlamentssitte geniefst ein neueingetretener Abgeordneter, der seine Jungfernrede (Maiden Speech) halten will, das besondere Vorrecht, vom Speaker vor den anderen, gleichzeitig sich erhebenden Mitgliedern zuerst „gesehen“ und zum Worte zugelassen zu werden.

das er aber, wenn abwesend, verliert. Das gleiche gilt auch dann, wenn eine Debatte infolge geschäftsordnungsmäfsiger Unterbrechung (z. B. Eintreten des Black Rod vom Oberhause) vertagt worden ist.

Hat also der erste Redner das Wort erlangt, so ist die Debatte damit eröffnet. Die Dauer derselben, das heifst die Anzahl der Redner und die zeitliche Erstreckung aller Reden und Gegenreden ist nach dem historischen Parlamentsrechte Englands grundsätzlich unbeschränkt gewesen. An Stelle der völligen zeitlichen Unbeschränktheit der Debatte steht, wie wir wissen, gegenwärtig das Prinzip der Cloture, der Schliefsung der Debatte durch Antrag und einfachen Mehrheitsbeschlufs, in Kraft. Die betreffende Bestimmung der Geschäftsordnung lautet folgendermafsen[1]:

„Nachdem eine Question dem Hause vorgelegt worden ist, ist es jedem Mitglied gestattet, sich auf seinem Platze zu erheben und den Antrag zu stellen, dafs die Frage nunmehr endgültig gestellt werde (that the Question be now put) und wenn dem Vorsitzenden solcher Antrag nicht als Mifsbrauch der Regeln des Hauses oder als eine Verletzung der Rechte der Minorität erscheint, so soll dieser Antrag sogleich zur Abstimmung gebracht und ohne Amendement oder Debatte entschieden werden."

Damit aber wäre noch nicht auf jeden Fall die sichere Wirkung des Abschlusses der Verhandlung über den betreffenden Gegenstand erreicht. Deshalb verfügt die Geschäftsordnung weiter[2], dafs es nach Annahme des Antrages auf Schlufs der Debatte gestattet ist, ohne weitere Wiederholung des Verfahrens der Cloture einen Antrag einzubringen, der sämtliche zur Verhandlung stehenden Fragen abschneidet. Dieser Antrag auf endgültigen Abschlufs der Debatte bedarf aber der Zustimmung seitens des Vorsitzenden. Unterschieden davon, aber mit analoger Wirkung ausgestattet ist die durch den zweiten Absatz der Standing Order Nr. 26 normierte Berechtigung, zum Abschlufs der Verhandlung über einen Paragraphen einer Bill

[1] Standing Order 26 Abs. 1.
[2] Standing Order 26 Abs. 2.

zunächst den Antrag auf Schlufs der Debatte, sodann nach dessen Annahme einen weiteren Antrag einzubringen, der dahin lautet, dafs gewisse Worte im Texte des betreffenden Paragraphen in demselben stehen bleiben sollen oder dafs der betreffende Paragraph als Ganzes in der Bill stehen bleiben oder als Ganzes der Bill hinzugefügt werden soll. Auch solche Anträge, die sämtliche zu diesem betreffenden Paragraphen eingebrachten formalen und materiellen Unteranträge mit einem Schlage beseitigen, müssen sogleich zur Abstimmung gebracht und ohne Amendement oder Debatte entschieden werden[1].

Zur Einbringung des Antrages auf Schlufs der Debatte ist aber eine bestimmte Zahl von unterstützenden Mitgliedern notwendig. (St. O. Nr. 27.) Ein solcher Antrag gilt nur dann als angenommen, wenn mindestens hundert Mitglieder bei der

[1] Über die Anwendung der Cloture seit ihrer permanenten Einführung im Jahre 1887 gibt nachstehende statistische Tabelle Auskunft.

| Session | Zahl der Anträge auf Schlufs der Debatte | Davon kommen auf das Committee des ganzen Hauses | Es entfielen infolge mangelnder Zustimmung des Vorsitzenden |
|---|---|---|---|
| 1887 | 37 | 15 | 5 |
| 1888 | 84 | 38 | 35 |
| 1889 | 43 | 30 | 18 |
| 1890 | 87 | 40 | 46 |
| 1891 | 39 | 19 | 16 |
| 1892 | 49 | 36 | 17 |
| 1893/4 | 168 | 60 | 95 |
| 1894 | 36 | 20 | 18 |
| 1895 | 29 | 27 | 16 |
| 1896 | 99 | 50 | 39 |
| 1897 | 75 | 34 | 27 |
| 1898 | 23 | 13 | 10 |
| 1899 | 33 | 12 | 17 |
| 1900 | 23 | 12 | 4 |
| 1901 | 82 | 44 | 8 |
| 1902 | 96 | 39 | 15 |
| 1903 | 20 | 5 | 7 |
| 1904 | 69 | 39 | 17 |

namentlichen Abstimmung sich für ihn erklären. Über den Abschlufs einer Debatte durch Vertagung derselben oder des Hauses oder durch Interruption im Sinne der Geschäftsordnung ist schon oben das Notwendige gesagt worden. Hier ist noch beizufügen, dafs die Stellung des Antrages auf Schlufs der Debatte auch nach Eintritt der geschäftsordnungsmäfsigen Interruption, also der betreffenden Nachmittag- oder Nachtstunde gestellt werden kann. Der Vorgang dabei ist der, dafs, wenn die betreffende Stunde erreicht ist, der Vorsitzende mit den Worten „Order! Order!“ die Verhandlung unterbricht und mitteilt, dafs die Debatte zur Vertagung steht. Wie oben angeführt, wird aber diese Unterbrechung auf jeden Fall dann hinausgeschoben, wenn gerade in diesem Augenblicke eine Abstimmung stattfindet, und auch darüber hinaus noch, wenn etwa andere Questions im Zusammenhange damit zu entscheiden sind. Erst wenn ein Mitglied sich anschickt, das Wort zu ergreifen oder gegen die Fortführung der Verhandlung Widerspruch erhebt, tritt die Interruption tatsächlich ein und nun kann auch der Antrag auf Schlufs der Debatte noch gestellt werden. Die Folge davon ist, dafs nun der betreffende zur Verhandlung stehende sachliche Antrag trotz der Unterbrechung dennoch in continuo erledigt werden mufs.

Aufser der gewöhnlichen Cloture besteht, wie wir wissen, noch ein zweites Zwangsmittel zur Beendigung der Debatte, das in aufserordentlichen Fällen angewendet wird: es ist dies die „Closure by compartments“, die sogenannte „parlamentarische Guillotine“, d. h. jene Order des Hauses, durch welche im Vorhinein die Abschliefsung einer Debatte über einen bestimmten Verhandlungsgegenstand an einem bestimmten künftigen Sitzungstage und zu einer bestimmten Stunde dieses letzteren verfügt, sowie die sofortige Vornahme aller notwendigen Abstimmungen nach Ablauf dieser Frist angeordnet wird. Nach den hierüber im ersten Buche gegebenen Darlegungen bedarf es hier keiner weiteren Erörterung dieses Verfahrens. Gewifs ist dieses Zwangsmittel bisher nur bei grofsen legislatorischen Anlässen und jedesmal nur unter dem Druck der beschränkten Dauer jeder Session gegenüber zähem, oft von Obstruction kaum mehr unterscheidbarem Oppositionskampf angewendet worden. So zuletzt im Jahre 1902, als es galt, die

von den Nonconformisten unermüdlich bekämpfte Neuorganisation des Volksschulwesens durchzusetzen: und auch da griff die Regierung erst zu dieser Prozedur, nachdem die Committeeberatung allein 38 Sitzungen der regelmäfsigen Frühjahrs- und der aufserordentlichen Tagung im Herbst in Anspruch genommen hatte, ohne zum Ende zu führen. Aber ebenso mufs offen anerkannt werden, dafs die Anwendung dieses heroischen Mittels zur Erledigung der Staatsaufgaben, so oft es seit seiner Erfindung im Jahre 1887 angewendet worden ist, das Eingeständnis des temporären Bankerottes der Geschäftsordnung und des regulären Parlamentarismus bedeutet. Kein geringerer, als der gegenwärtige Premierminister, Arthur Balfour, hat das bei der von ihm vertretenen jüngsten Anwendung der „Guillotine" offen ausgesprochen[1].

Was nun die Rede des einzelnen Teilnehmers an der Debatte betrifft, so ist diese zeitlich prinzipiell unbeschränkt. Eine Redezeit gibt es natürlich im englischen Unterhause nicht[2]. Abgesehen von geschäftsordnungsmäfsigen Zurufen kann ein Redner nicht unterbrochen werden, solange es ihm beliebt, zu sprechen, und solange er die für die Redner aufgestellten Vorschriften und Regeln der Debatte nicht verletzt.

Von diesen Regeln steht in erster Linie die Vorschrift der Sachlichkeit der Rede. Die Ausführungen des Redners müssen sich in einem, wenn auch bisweilen nur indirect vermittelten Zusammenhange mit dem in Discussion stehenden Gegenstande befinden. Es ist jedoch strengstens verboten, auf Fragen abzuschweifen, die mit der Tagesordnung einer früheren Sitzung erledigt worden sind, oder für eine spätere Sitzung vorbereitet werden. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei eine Bestimmung der Geschäftsordnung betreffend die Debatten über einen Antrag auf Vertagung des Hauses oder der laufenden Debatte. Standing Order 22 lautet: „Wenn ein Antrag auf Vertagung der Debatte oder des Hauses während einer Debatte gestellt

---

[1] 1904 Hansard (114), p. 608. Vgl. das Beispiel für Closure by compartments im Anhang.

[2] In neuester Zeit ist das Bestreben, solche einzuführen, allerdings hervorgetreten. In der Session von 1903 hat z. B. der Abgeordnete Major Carne Rasch wiederholte, aber vergebliche Versuche gemacht, das Haus zur Einführung einer Redezeit von 20 Minuten zu bewegen.

wird, so soll die Discussion sich ausschliefslich auf den Inhalt dieses Antrages beschränken und kein Mitglied, das einen solchen Antrag eingebracht und unterstützt hat, ist berechtigt, einen ähnlichen Antrag während derselben Debatte nochmals vorzubringen oder zu unterstützen." Damit ist also das Recht der Rede in bezug auf formale Discussionen sowohl nach der sachlichen wie nach der persönlichen Seite hin eingeschränkt. Ebenso ist es auch ausgeschlossen, dafs in der Beratung eines solchen Vertagungsantrages in bezug auf eine Bill der meritorische Inhalt dieser Bill selbst hierbei berührt würde[1].

Das Recht jedes einzelnen Mitgliedes, zu jeder Zeit das Wort zu ergreifen, ist also, von obigen Ausnahmen abgesehen, prinzipiell selbstverständlich unbeschränkt. Immer aber beherrscht eine der alten Grundregeln des englischen Parlamentsrechtes die ganze Debatte, die Vorschrift nämlich, dafs jedes Mitglied zu jeder einzelnen Frage (Question) nur einmal zum Worte zu gelangen berechtigt ist, in einer Debatte über einen einzelnen Initiativantrag also überhaupt nur einmal. In der Discussion einer Bill kann jeder bei jedem einzelnen Antrage, gleichviel ob er einen Paragraphen dieser Bill oder ein Amendement zu demselben oder ein Unteramendement betrifft, je einmal sprechen. Diese Regel ist so streng, dafs ein Mitglied, das seine Rede begonnen hat, um mit einem Antrage zu schliefsen, letzteres aber aus irgend einem Grunde unterlassen hat, nicht mehr befugt ist, diesen Antrag einzubringen, da er nicht mehr zum Worte gelangt.

Die Ausnahmen, die von dieser Regel bestehen, sind folgende. Für den Fall, dafs ein Mitglied, nachdem es gesprochen, im Verlaufe der Debatte sich genötigt sieht, Aufklärungen über irgend einen sachlichen Teil seiner Rede zu geben, darf es zu diesem Zwecke noch einmal sprechen; aber dabei ist es strenge verboten, neues Material oder neue Argumente vorzubringen. Die Zeit zur Abgabe solcher persönlichen Aufklärungen ist in der Regel der Abschlufs jener Rede, deren Inhalt sie veranlafst; bisweilen werden sie mit Erlaubnis des Redners auch als Unterbrechung der Ausführungen des letzteren

[1] Selbst Wiederholung eines schon von früheren Rednern vorgebrachten Argumentes gilt als ordnungswidrig. Vgl. Hansard, 1902 (123), p. 311.

vorgebracht. Immer aber wird vom Speaker streng darauf geachtet, dafs diese „Personal Statements“ auch wirklich persönliche Erklärungen in knappster Form bleiben. Jede Argumentation oder Polemik wird sogleich unterdrückt[1].

Weiters besteht als Ausnahme das Recht auf Erwiderung (Reply) für dasjenige Mitglied, das einen selbständigen Initiativantrag (Substantive Motion) angemeldet und eingebracht hat, am Schlusse der Verhandlung über diesen Antrag[2]. Aber Antragsteller von formalen Anträgen wegen Vertagung der Debatte oder auf Lesung der Tagesordnung usw. besitzen dieses Recht keineswegs. Daher hat sich in den letztgenannten Fällen die Praxis entwickelt, dafs solche Mitglieder, um nicht das Recht der Teilnahme an der Debatte in ihrem weiteren Verlaufe zu verlieren, ihren Antrag, wenn er verlesen wird, blofs durch Erheben vom Sitze und Lüften des Hutes unterstützen, ohne zu sprechen. Dadurch behalten sie sich das Recht vor, noch einmal im Laufe der Debatte zu sprechen.

Die wichtigste Erscheinung nun, die im Zusammenhange mit dieser Grundregel der Debatte steht, ist die Tatsache, dafs sie ausschliefslich für die Plenarberatung, nicht aber für die Verhandlung im Committee of the whole House gilt. In diesem kann jedes Mitglied zwei- oder mehrmals sprechen. Und das ist ja auch der einzige wesentliche Unterschied der Committeeberatung von der gewöhnlichen Plenarberatung.

Was nun die Vorschriften über Form und Inhalt der Rede betrifft, so gelten abgesehen von der schon oben festgestellten Vorschrift der Sachlichkeit eine grofse Anzahl von Regeln, die sich in der nachfolgenden Gruppierung vielleicht am besten übersehen lassen.

### A. Debattevorschriften für den Redner.

Jeder Redner im Ausschusse wendet sich mit seiner Rede ausschliefslich an den Vorsitzenden und nicht an das Haus[3].

---

[1] Vgl. z. B. Hansard, 1902 (109), p. 240.

[2] Auch für solche Initiativanträge gilt dies, die in der Form von Anträgen auf Vertagung des Hauses eingebracht werden. Vgl. May, Parl. Pract., p. 305.

[3] Nur vor der Speakerwahl richtet der Antragsteller hierbei das Wort an den Clerk des Hauses.

Diese Form wird unverbrüchlich eingehalten. Eine Allocution des hohen Hauses, wie sie in unseren continentalen Parlamenten üblich ist, kann im englischen Unterhause absolut nicht vorkommen.

Der Redner spricht stehend und unbedeckten Hauptes von seinem Sitze aus. Es gibt keine Rednertribüne, für die in dem überaus kleinen Saale weder Platz noch Bedürfnis ist. Während der Vornahme einer namentlichen Abstimmung (Division) ist es erlaubt, zu kurzer, die Geschäftsordnung betreffender Bemerkung das Wort zu ergreifen: jedoch mufs der Redner dabei sitzen bleiben und das Haupt bedeckt halten [1].

Jede Anspielung auf Debatten, die während derselben Session in demselben Hause, wenn auch zu anderen Anträgen und Fragen abgeführt worden sind, ist strenge verboten. Wohl aber ist Beziehung auf Reden, die z. B. in verschiedenen Lesungen desselben Gesetzentwurfes gehalten worden sind, zulässig. Nicht aber ist gestattet, sich auf Reden im Committee zu beziehen. Der wohlbegründete Sinn dieser Vorschriften ist das Bestreben, eine einmal beendigte Debatte nicht wieder von neuem zum Aufleben zu bringen. Denselben Zweck verfolgt das strenge Verbot, frühere Abstimmungen des Hauses während der laufenden Session zum Gegenstande von Erörterungen zu machen, es sei denn, dafs etwa speziell der Antrag auf Reassumierung einer durch eine Abstimmung bereits entschiedenen Sache geschäftsordnungsmäfsig eingebracht worden ist und zur Verhandlung steht. Auch hier ist der Sinn der Vorschrift ein tief begründeter. Nach der Auffassung des englischen Unterhauses beendet jede Abstimmung den Streit und bindet auch den Dissentierenden, die Minorität. Weiterer Widerspruch erscheint daher aus diesem Grunde direct unlogisch, da angenommen wird, dafs in dem Mehrheitsbeschlusse der Wille des ganzen Hauses zum Ausdrucke gelangt [2].

---

[1] Die Mehrzahl der Abgeordneten sitzt im Hause mit bedecktem Haupte: bei Verlesung von Botschaften der Krone oder feierlichen Dankesvoten, Traueracten und ähnlichen Anlässen wird der Sitte gemäfs das Haupt entblöfst.

[2] Hatsell führt (II. p. 222 n) die trefflichen Argumente des Speaker Onslow für diese Vorschrift an: „That to cavil at or throw reflections

Gleicherweise sind Anspielungen auf Debatten im Oberhause verboten und für letzteres besteht gegenüber den Commons dieselbe Vorschrift. Es wird nämlich angenommen, dafs das eine Haus die Reden des anderen nicht kenne[1]. Überdies erscheint eine Polemik zwischen Rednern, die verschiedenen selbständigen Körperschaften angehören, nach englischer Auffassung als von vornherein unfruchtbar und daher unparlamentarisch. Seitdem die Publication der Debatten beider Häuser regelmäfsig und erlaubt worden ist, erscheinen diese Anschauungen allerdings nur mehr als Fictionen, die aber dennoch formell aufrecht erhalten werden, wenn man auch in der Praxis der ganz anderen Stellung des modernen Parlamentes zur Öffentlichkeit Rechnung trägt. Daher wird diese Vorschrift in neuerer Zeit, wie May sagt, allgemein und meist unter stillschweigender Duldung übertreten. Allerdings kommt es, wie May selbst treffend bemerkt, immer auf den Geist und die Feinheit des Redners an, die dazu verhelfen, diese Regeln höflich zu umgehen, anstatt sie gröblich zu verletzen. Überhaupt erstreckt sich dieses Verbot der Beziehung auf andere Debatten nicht auf urkundlich festgestellte Tatsachen, die sich in dem anderen Hause vollzogen haben und die in den Sitzungsprotokollen sowie in den Reports niedergelegt sind. Strenge ist es jedoch verboten, Reden abzulesen; liegt doch darin die gröfste Gefahr für Häufung unnötiger und die Lebendigkeit der Debatte ertötender Weitschweifigkeit der Verhandlungen[2].

Weiters war es seit jeher im Unterhause streng verboten, Zeitungsausschnitte, Briefe, Exzerpte von Büchern oder von gedruckten Reden zu verlesen. Insofern sich diese Regel auch auf die gedruckten Berichte von Reden bezieht, die nicht in der laufenden Session im Hause gehalten worden sind, ist sie seit Jahren stillschweigend aufser Kraft gesetzt worden. Das gleiche gilt von Briefen, die sich nicht auf Debatten der

---

upon what the House have actually decided, besides the indecency which such a proceeding bears upon the face of it, can have no other possible effect than to introduce reply and recrimination, which as the House are not called upon to put an end to by a question must deviate into warm and personal altercations."

[1] Vgl. neuerliche Entscheidung (Hansard, 1902 [116], p. 1354 u. 1409).

[2] Vgl. neuerliche Entscheidung (Hansard, 1902 [122] p. 554).

laufenden Session beziehen. In betreff der Zeitungen entschied das Haus am 9. März 1840 gegen den Spruch des Speaker, dafs Vorlesung aus solchen gestattet sei. Am 14. Februar 1856 stellte der Speaker die normgebende Kraft dieses Präzedenzfalles fest. Das Verlesen von Stellen aus Büchern wurde laut Entscheidung des Speaker vom 9. Juli 1855 als zulässig erklärt[1].

Wohl aber steht in ungebrochener Kraft eine weitere hierher gehörige Vorschrift der englischen Geschäftsordnung, nämlich das strenge Verbot, Angelegenheiten, die der richterlichen Cognition noch unterliegen, schwebende Prozefsfragen in irgend einer Weise in der Debatte zu berühren. Endlich ist es auch den Ministern verboten, Documente oder Staatspapiere zu zitieren, wenn dieselben nicht gleichzeitig im vollen Texte auf den Tisch des Hauses gelegt werden. Diese Regel liegt in der Anschauung begründet, wonach das englische Parlament in jedem seiner beiden Teile einen hohen Gerichtshof vorstellt; und so, wie vor Gericht keine Urkunde herangezogen werden darf, ohne dafs sie als Beweisstück vorgelegt wird, so mufs auch diese Regel im Parlamente gehalten werden[2].

Eine Anzahl von Einschränkungen besteht bezüglich der Form und des Ausdruckes der Rede. Hochverräterische oder aufrührerische Sprache ist streng untersagt. Anwendung solcher Ausdrücke unterliegt nicht nur dem Tadel durch den Speaker, sondern kann selbst zu den schweren, später anzuführenden Zensuren führen, welche das Haus zu erteilen berechtigt ist. Verboten ist auch solche Redeweise, durch welche die Krone in die Debatte gezogen wird, um durch Anführung der Meinung des Souveräns etwa die Entscheidung des Hauses zu beeinflussen[3]. Dafs aber selbständige Anträge und daher Debatten

---

[1] Vgl. Decisions of the Right Hon. Charles Shaw-Lefevre, p. 133, 135 und 139.

[2] „Reference to a correspondence involves the laying the whole correspondence before the House"; Entscheidung vom 12. März 1903. Bemerkenswert ist aber die bei diesem Anlasse vom Speaker gemachte Einschränkung, dafs ein Minister dennoch einen Teil von solchen Papieren aus Rücksichten des Staatswohles vorbehalten könne, allerdings auf seine persönliche Verantwortung. Siehe Hansard, (119) p. 501, 570.

[3] May, Parl. Pract., p. 312—316. Noch immer gilt der grofse Grundsatz, wie er 1641 Carl I. und 1783 Georg III. entgegengehalten wurde:

über das Verhalten der Krone erlaubt sind, wurde früher bereits bemerkt. Jenes Verbot bezieht sich also auch hier wieder nur darauf, die Krone oder auch eine der anderen besonders geschützten Personen ohne solchen selbständigen Antrag zum Gegenstande von Bemerkungen im Parlamente zu machen. Dieses Verbot gilt aber ebenso für die Minister wie für alle anderen Mitglieder des Hauses. Nur wenn zur Anführung einer bestimmten objectiven Tatsache der Namen der Krone genannt werden mufs, ist dies gestattet.

Gerade so wie die Krone wird aber auch das Parlament und somit auch das Unterhaus gegen verletzende, ehrenrührige Ausdrücke und Angriffe seiner eigenen Mitglieder geschützt. Es ist strenge verboten, persönliche Beleidigungen gegen Mitglieder des Hauses auszusprechen: eine ganze Reihe von Ausdrücken und Redewendungen ist durch die Entscheidungen der Speaker als unparlamentarisch festgestellt. In den Parteikämpfen der letzten Jahrzehnte ist diese Regel besonders auch zum Schutze des Oberhauses gegen Angriffe radicaler Elemente des Unterhauses mit allem Nachdrucke angewendet worden. Es ist strenge Vorschrift, dafs jede Verletzung dieser Regeln die sofortige Unterbrechung durch den Speaker sowie das weiter unten geschilderte Strafverfahren nach sich zieht. Dieser Schutz erstreckt sich auch weiters nicht blofs auf den Speaker und alle Mitglieder beider Häuser des Parlamentes, sondern auch auf alle vorhin genannten Autoritäten und Respectspersonen, deren Handlungsweise nur auf Grund besonderer „Substantive Motion“, nie aber beiläufig in der Debatte kritisiert

---

dafs der König über die Angelegenheiten der Regierung keine andere Meinung haben könne als die seiner Minister, die die Verantwortlichkeit tragen. Die Beeinflussung der parlamentarischen Verhandlungen durch die Krone, die unter Georg III. noch einmal zu aufserordentlicher Kraft gediehen war und für England die schwersten Folgen nach sich gezogen hatte, wurde in besonders solenner Form als Staatsverbrechen und Verletzung des Parlamentsverfahrens stigmatisiert durch die Resolution des Hauses vom 17. Dezember 1783: „that to report any opinion or pretended opinion of his Majesty upon any Bill or other proceeding depending in either House of Parliament, with a view to influence the votes of members is a high crime and misdemeanour derogatory to the honour of the Crown, a breach of the fundamental privileges of Parliament and subversive of the constitution of the country.“

werden soll. Die Praxis des 19. Jahrhunderts hat auch die Souveräne fremder Staaten, mit denen Grofsbritannien in Frieden und Freundschaft steht, unter gleichen Schutz gestellt.

Ganz besonders ist aber eine Reihe von Vorschriften aufgestellt, die der Debatte als einem Wortgefechte von Mitgliedern des Hauses untereinander alle unnötige, verletzende Schärfe benehmen sollen. Eine ältere Entscheidung des Speaker sagt darüber treffend: „Ein Abgeordneter kann jeden ihm beliebigen Ausdruck gebrauchen, vorausgesetzt, dafs er keinen persönlichen Vorwurf gegen ein anderes Mitglied bedeutet oder respectlos gegen das Haus erscheint“ [1]. Diesem Zwecke dient vor allem die seit Jahrhunderten bestehende und mit unfehlbarer Strenge festgehaltene Übung, dafs die Mitglieder im Hause sich gegenseitig nie mit Namen nennen, sondern als Mitglieder eines Wahlbezirkes ansprechen und überdies stets eine oder die andere von den bestehenden formelhaften, zeremoniellen Bezeichnungen je nach dem Stande des einzelnen Abgeordneten anwenden. So spricht man im Oberhause vom Noble Lord oder Noble Marquefs, nennt den Bischof nicht anders als Right Reverend Prelate und fügt im Unterhause der Bezeichnung Member for (z. B. Liverpool) stets das Beiwort „honorable“ oder im Falle von Geheimräten und Mitgliedern früherer Regierungen oder des gegenwärtigen Ministeriums „Right honorable“ hinzu; Advocaten werden als ehrenwerte und gelehrte Mitglieder (honourable and learned members) des Hauses angesprochen, ehemalige Offiziere durch die Bezeichnung „gallant“ (tapfer) regelmäfsig geehrt. Diese Formeln geben der Debatte des englischen Unterhauses von vornherein einen zeremoniöseren Charakter als er etwa in deutschen Parlamenten üblich ist. „Der Gebrauch gemäfsigter und gewählter Sprache“, so spricht sich May treffend aus, „ist nie wünschenswerter als dann, wenn ein Mitglied Meinungen und Verhalten von Gegnern in der Debatte bespricht. Die Unterschiebung schlechter Beweggründe oder anderer, als derjenigen, die bekannt gegeben wurden, die Mifsdeutung der Ausdrucksweise eines anderen oder der Vorwurf entstellender Redeweise dem anderen gegenüber, Anklagen wegen Falschheit oder Heuchelei des Gegners oder verächtliche und beschimpfende

[1] Hansard, 1851 (115) 275 ff.

Sprache irgend einer Art, alles das gilt als unparlamentarisch und verlangt nach sofortigem Einschreiten. Beiden Häusern des Parlamentes gebührt das Recht, in den Debatten des anderen höflich behandelt zu werden, und schmähende Sprache, Imputationen der Lüge und Unwahrheit, wie sie von Mitgliedern des Unterhauses gegen Mitglieder des Oberhauses geäufsert worden sind, werden sofort zum Gegenstande des Einschreitens des Vorsitzenden gemacht[1]."

Auch in solchen Fällen, wo ein Mitglied des anderen Hauses in der Debatte verletzt wird, tritt das gleiche Verfahren ein, wie in dem Falle, wenn es sich um ein Mitglied des eigenen Hauses handelt. Diesem später zu schildernden Strafverfahren geht nach einer unverbrüchlich gehaltenen Sitte eine Art von Sühneverfahren stets voran und zwar dergestalt, dafs das beleidigende Mitglied allsogleich vom Speaker aufgefordert wird, seine verletzenden Worte zurückzunehmen. Diese Sitte rührt noch aus der Zeit, in welcher auch in England das Duell sich allzu häufig an parlamentarische Wortkämpfe

---

[1] May, Parl. Pract., p. 317. May gibt daselbst auch eine Reihe von Entscheidungen, welche Ausdrücke als unparlamentarisch angesehen sind. Es ist selbstverständlich, dafs es darüber keine festen Normen geben kann; auch dafs die Ansichten über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einzelner Ausdrücke, das Urteil in den verschiedenen Jahrhunderten und selbst innerhalb derselben nicht immer gleich bleiben. Wer Entscheidungen aus den letzten drei bis vier Jahrzehnten im Zusammenhange liest, wird den Eindruck gewinnen, dafs die Judicatur des Speaker zwar sehr sorgfältig im Sinne des Schutzes persönlicher Ehre wirkt, dafs aber dennoch dem scharfen Worte, dem kräftigen Ausdruck der Überzeugung und der für die parlamentarische Polemik bis zu einem gewissen Grade unentbehrlichen persönlichen Aggression genügend Raum gelassen wird. Die neuere Praxis des deutschen Reichstagspräsidiums, die sozusagen jeder kräftigen sprachlichen Lebensäufserung im Hause mit dem Ordnungsruf entgegentritt, sticht dagegen deutlich ab. Im Nachfolgenden seien zur Illustration mehrere hierhergehörige Entscheidungen des Speaker aus dem letzten Jahrzehnt angeführt. Der Zuruf „Gag", mit dem von altersher Mifsbrauch der Majorität bezeichnet wird, gilt als unparlamentarisch; Hansard, (90) p. 1230. Ebenso der Zuruf „nonsense" (Unsinn) ib. (108) p. 348; das Wort „coward" (Feigling) ib. (113) p. 321. Ausdrücke, wie „Abgeordnete, die dieses Hauses verunzieren" ib. (116) p. 1254; „Pharisäer und Hypocriten" ib. (102) p. 1003; „Traitor" (Verräter) ib. (105) p. 591; „Disingenuous and dishonest" (unaufrichtig und unehrenhaft) ib. (102) p. 228; Vorwurf der bewufsten Unwahrheit ib. (121) p. 431 u. a. m.

anschlofs. Damals kam der Gebrauch auf, durch solche vor dem Hause vom Beleidiger erzwungene Zurücknahme seiner Worte die Möglichkeit eines Duells auszuschliefsen. Beleidigende Worte müssen auf Antrag eines Mitgliedes sofort schriftlich festgestellt werden (taken down)[1]. Endlich ist es durch wiederholte Entscheidungen bestärktes altes Gewohnheitsrecht des englischen Unterhauses, dafs Mifsbrauch der Redefreiheit zum Zwecke der Obstruction, der Behinderung des parlamentarischen Geschäftsganges, ein schweres Vergehen gegen die Vorschriften über Rede und Debatte bedeutet. Hierüber ist übrigens schon im historischen Teile alles Notwendige gesagt worden.

### B. Allgemeines Verhalten während der Debatte.

Wir gelangen nunmehr zu den Regeln über das Verhalten der übrigen Mitglieder während der Rede eines Abgeordneten. Diese sind einfache Ordnungsbestimmungen. Die Mitglieder sollen während der Debatte stets ihre Plätze einnehmen, nicht im Hause umhergehen oder stehen. Betreten und Verlassen des Saales mufs mit Anstand unter Beobachtung des hergebrachten Zeremoniells geschehen; dazu gehört, dafs weder der Raum zwischen dem Tische des Hauses und dem Präsidentenstuhle noch der Raum zwischen dem jeweils Redenden und dem Vorsitzenden gekreuzt werde; dafs der Redner nicht durch Lärm oder ungehörige Zwischenrufe unterbrochen werde, und dafs man laute Privatgespräche vermeide. Auch soll jedes Mitglied beim Betreten und Verlassen des Saales vor dem Chair eine Verbeugung machen.

Obgleich die Einhaltung dieser Vorschriften bisweilen, wenn das Haus sehr besucht ist, wegen der oben geschilderten räumlichen Verhältnisse des Unterhauses grofsen Schwierigkeiten unterliegt und die Anwendung stets vom Tacte des Vorsitzenden sowie von den jeweiligen Umständen abhängt, so wird doch jeder Besucher des House of Commons bestätigen können, dafs die Regeln tatsächlich befolgt werden. Im englischen Unterhause unserer Zeit bewegt sich alles gemessen und ruhig, über

[1] Vgl. 1851 Hansard, (115) p. 636. In jüngster Zeit hat der Speaker die Prozedur des „taking down“ von beleidigenden Worten für obsolet und daher unanwendbar erklärt.

den ganzen Verhandlungen liegt eine unverkennbare Atmosphäre stetiger, peinlich geregelter Arbeit. Selbst Unterbrechungen vollziehen sich gewöhnlich in einer feststehenden Form: der unterbrochene Redner setzt sich nieder, wenn ein anderes Mitglied zur sofortigen Richtigstellung der gefallenen Behauptungen eine Bemerkung einwirft. Der Unterbrechende pflegt vor dem Zwischenrufe den Hut abzunehmen und gleichzeitig aufzustehen[1]. Man sieht im Unterhause nicht, wie in so manchen continentalen Parlamenten, zahlreiche Diener herumlungern, Briefträger, die nach den Adressaten ihrer Sendungen ausspähen, hin und her eilen; man sieht auch nicht jene in unseren Parlamenten wohlbekannten kleinen Plauderversammlungen in den verschiedenen Ecken des Saales; ebenso fehlen die Gruppen laut schwatzender Abgeordneter, wie sie in so manchen continentalen Parlamenten mit der Würde des Ortes auffallend genug kontrastieren. In unnahbarer Höhe thront der Speaker: kein Mitglied, auch kein Minister, darf sich während der Sitzung zum Chair begeben, um etwa ein Gespräch mit dem Vorsitzenden zu führen. Man erstaunt in der Regel über die Stille, die, selbst in Zeiten politischer Erregung, dem House of Commons eigen ist.

Freilich hilft hierbei das nationale Temperament sehr mit und es ist gewiſs nicht nur ihre politische Unterdrückung, sondern auch die ganz anders geartete Natur des irischen Volkes, was gerade dessen Vertreter zu den traditionellen Ruhestörern der ehrwürdigen Stille im House of Commons macht.

Nicht nur für die Debatte sind, wie oben bemerkt, bestimmte Redeformeln vorgeschrieben, sondern es besteht auch sonst ein ziemlich streng aufrechtgehaltenes Zeremoniell für die Bewegung der Mitglieder im Unterhause. Obgleich es üblich ist, daſs die nicht redenden Mitglieder bedeckten Hauptes auf ihrem Sitze sich befinden, so ist es geboten, bei Eintritt und Verlassen des Hauses das Haupt zu entblöſsen und sich vor dem Speaker zu verbeugen. Das Lesen von Zeitungen und Büchern im Unterhause gilt als unerlaubt, die Lectüre von Briefen nur dann als zulässig, wenn es die parlamentarische

[1] Allerdings: die temperamentvollen Mitglieder der irischen Nationalpartei halten sich nicht gerade streng an das hergebrachte zeremoniöse Wesen bei Einstreuung von Zwischenrufen.

Tätigkeit betreffende Mitteilungen sind[1]. Laute Conversation ist verboten und, wie bemerkt, auch ganz unüblich. Kein Redner soll eigentlich in störender Weise unterbrochen werden. Aber gewisse Zurufe, die seit Jahrhunderten üblich und bestimmt sind, die Teilnahme an der Debatte zum Ausdrucke zu bringen, werden als parlamentarisch zulässig betrachtet, obgleich sie besonders durch Wiederholung die Debatte nachhaltig stören. In letzterem Falle verweist dann der Speaker mit den Worten „Order, Order!“ die betreffenden Mitglieder[2]. An und für sich gilt ein Zwischenruf nicht als unerlaubt. Aber, wie eine neuere Entscheidung sagt: kein Abgeordneter hat ein Recht, durch Zwischenrufe den Redner zu unterbrechen, es sei denn, dafs letzterer ihm dazu freie Bahn gibt[3].

---

[1] Der Umstand, dafs es im englischen Unterhause keine Tische vor den Sitzen der Abgeordneten gibt und überhaupt keine Möglichkeit besteht, im Verhandlungssaale selbst zu schreiben oder bequem zu lesen, sichert die Durchführung dieser Vorschriften. Wo aber, wie z. B. im österreichischen Abgeordnetenhause, jedem einzelnen von 425 Abgeordneten ein bequemes Schreibpult mit allen Utensilien und verschliefsbarer Lade zur Verfügung gestellt wird, da entwickelt sich dann leicht die Vorstellung, dafs ein Mandat dem Abgeordneten unter anderen Emolumenten auch das Recht zur bequemen Besorgung seiner Privatangelegenheiten im Parlamentsaale sichere.

[2] Einen seltsamen Eindruck macht es, dafs die den Redner begrüfsenden oder unterbrechenden Beifallsrufe oder Mifsfallensbezeugungen gleichfalls in einer seit altersher festgehaltenen Form stets gleichmäfsig zum Ausdrucke gebracht werden. Es sind dies in eigentümlicher Modulation geäufserte Cheer-Rufe, die, je nachdem, ob sie von den Freunden oder den Gegnern des Redners kommen, beifälligen oder ironischen Charakter an sich tragen. Cheers und Counter Cheers erschallen, wenn ein hervorragendes Mitglied seinen Standpunkt in besonders treffenden Worten zum Ausdrucke bringt. Der stilisierte Charakter dieser Emanationen wird aber dadurch ganz besonders verstärkt, dafs die Parteien ihre Cheers unisono rufen, so dafs es förmlich chorartig klingt. Ein guter Kenner des Hauses, Sir Richard Temple, hat in seinem anregenden Schriftchen (House of Commons, p. 103—106) eine ganze Psychologie dieser merkwürdigen Art der Stimmungsäufserung im Hause entworfen. Auch hier fällt dem fremden Beobachter die eigentümliche Macht der alten Sitte auf, der sich in einem Volke von so starken Cohärenz, wie es das englische ist, auch in Äufserlichkeiten alles willig unterordnet.

[3] Hansard, 1901 (91) p. 1258.

Auch auf die Wandelgänge erstreckt sich im übrigen die Verpflichtung zu parlamentarischem Benehmen und ebenso die Competenz des Vorsitzenden und des Hauses zu Bestrafungen der Beleidigungen, die daselbst vorgekommen sind. Ebenso gelten alle diese Bestimmungen in gleicher Weise für die Committeeberatung wie für die Plenarberatung[1].

Trotz allen diesen Vorschriften ist es im englischen Unterhause ebenso im 17. wie im 18. und 19. Jahrhundert wiederholt zu schweren Ruhestörungen gekommen; und besonders die Parlamentsgeschichte der letzten Jahrzehnte ist nicht ganz frei von Beispielen stürmischer Sitzungen, in denen die Erregung hie und da — wenn auch höchst selten — bis zur völligen Aufhebung der guten Sitte und des geordneten Verfahrens geführt hat[2]. Schwerlich aber genügen diese Fälle zum Beweise der oft gehörten Behauptung, dafs auch im englischen Unterhause die Parlamentsitte im demokratischen Zeitalter sich nicht immer auf jener traditionellen Höhe erhalten hat, wie sie in den aristokratischen Parlamenten des 18. und der ersten Häfte des 19. Jahrhunderts geschaffen worden ist. Im ganzen genommen ist, von den sozusagen unvermeidlichen periodischen Zornesausbrüchen der Iren abgesehen, das englische Parlament noch immer die ruhigste und kaltblütigste gesetzgebende Versammlung der Welt. Es sind seine Sitten noch immer die einer Vereinigung von Gentlemen. Aus den beiden Jahrhunderten,

---

[1] Selbstverständlich gelten alle diese Vorschriften für die Minister ebenso wie für alle anderen Abgeordneten; der Ordnungsruf des Speaker bei Verletzung der Geschäftsordnung trifft sie in gleicher Weise. Dafür gibt jede Session Beispiele: vgl. z. B. Hansard, 1902 (125) p. 1166. Die berühmte, seinerzeit durch Bismarck im preufsischen Abgeordnetenhause in der Sitzung vom 26. Februar 1863 erhobene Streitfrage, ob auch Minister der Zensur des Vorsitzenden unterliegen, ist im englischen Unterhause natürlich undenkbar.

[2] Die schlimmste Erinnerung dieser Art knüpft sich an die Sitzung vom 27. April 1893, als während der Committeeberatung der zweiten Gladstoneschen Home Rule Bill auf den irischen Bänken ein Tumult ausbrach, der zu einem richtigen Faustkampf zwischen nationalistischen Iren und Unionisten führte. Die Beschämung über diese Szene war so grofs, dafs das Haus, um weiteres Aufsehen zu vermeiden, weder eine Untersuchung führte noch Zensuren verhängte. Aber das ist ein ganz vereinzelter Fall, der nur aus der furchtbaren Erregung jener um die Reichseinheit geführten parlamentarischen Kämpfe erklärt werden kann.

in welchen das englische Unterhaus tatsächlich eine aristokratische Kammer gewesen ist, hat sich bis zur Gegenwart noch immer trotz Erweiterung des Stimmrechtes der gesellschaftlich hochstehende Charakter und der aufserordentlich ruhige, urbane Ton seiner Debatten erhalten. Auch heute noch ist das House of Commons, wie das nicht selten in England gesagt wird, einer der besten Londoner Clubs, obgleich — mufs man hinzufügen — die Aufnahme in diesen Club durch ein Wahlrecht vermittelt wird, das zwar nicht dem allgemeinen, gleichen und directen Stimmrechte der continentalen Staatstheorien entspricht, das aber dennoch die ganze sefshafte industrielle, commerzielle und agrikole Arbeiterschaft in sich schliefst.

Sucht man die Eigenart des modernen Unterhauses vom Gesichtspunkte der Debatte zu erfassen, so wird man als Merkmale feststellen können: den Mangel an Rhetorik sowie die geschäftsmännische Art der Erledigung der Aufgaben — businesslike ist der englische Ausdruck dafür —, endlich die strenge Wahrung sowohl der allgemeinen Umgangsformen wie der besonderen Formen des Parlamentsrechtes. Nichts ist dem gegenwärtigen Unterhause so fremd als das Pathos der Rede. Man pflegt zu sagen, das hänge mit den Raumverhältnissen zusammen; der kleine Saal fordere zu oratorischen Kraftleistungen nicht heraus. Daneben wird auch öfters darauf hingewiesen, dafs das Pathos dem nationalen Wesen der britischen Nation fernliege. Diese Argumente sind richtig, aber doch nicht ganz erschöpfend. Wenn man die Debatten der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, ja noch aus der Zeit vor 1832 verfolgt, wenn man die Reden der Heroen des classischen Parlamentarismus — eines Burke, Fox, Sheridan, Canning, selbst Broughams — liest, so merkt man, dafs auch im Unterhause das Pathos seine Zeit gehabt hat. Gewifs tritt es auch in jener Zeit nicht als Haupteigenschaft des englischen Parlamentarismus hervor und man braucht damit blofs die Reden zu vergleichen, die jenseits des Canals zur gleichen Zeit gehalten worden sind, in der Constituante und im Convent, um zu erkennen, dafs der Hauptzug des englischen Charakters im öffentlichen Leben — der nüchterne Ernst — auch damals den Grundton abgab. Sicherlich darf gesagt werden, dafs seither die parlamentarische Redeweise im

britischen Unterhause noch ruhiger, trockener und sachlicher geworden ist. Macaulay ist vielleicht als der letzte bedeutende parlamentarische Rhetor anzusehen und in der grofsen Gestalt Gladstones verkörpert sich, wie überhaupt die alte parlamentarische Tradition, so auch die Neigung zu breiter, getragener Redekunst wohl am längsten. Auch ein kleiner Zug darf hier vielleicht erwähnt werden: die Vorliebe der grofsen Debattekünstler des 18. Jahrhunderts, ihre Reden mit classischen Zitaten zu würzen. Auch diese „finesse“ wird längst wenig mehr geübt und wohl auch weniger gewürdigt; zweifellos im Zusammenhange damit, dafs es nicht mehr durchwegs alte Schulgenossen von Eton und Harrow, von Oxford und Cambridge sind, die auf den Bänken des Unterhauses miteinander das parlamentarische Kampfspiel führen. Die Demokratie hat im Unterhause diesen Zug nüchterner Behandlung der politischen Fragen und rein geschäftsmäfsiger Erledigung der legislatorischen Aufgaben zweifellos wesentlich verstärkt.

In der Tat werden die Debatten des Unterhauses im Lande noch immer eifrig gelesen, wie dies der starke Widerhall in der Presse, besonders deutlich oft die für Englands öffentliches Leben so bezeichnende Erscheinung der „Letters to the Editor“ in den Tages- und Wochenblättern beweisen. Auch dies ist charakteristisch und gleich dem Grundzug der Debatten des Unterhauses tief in der Volksart begründet: dafs das House of Commons als Ganzes seinen Mitgliedern gegenüber weit toleranter ist, als viele andere Parlamente. Auch im politischen Kampfe gilt die nationale Losung des Fair Play; und wenn es auch nicht selten dazu kommt, dafs langweiliger Redner unzeitige Eloquenz zu unfreiwilligen Schlufsrufen, zur Unruhe und Unaufmerksamkeit führt, so sind doch Geduld und ruhiges Gewährenlassen dem Gegner gegenüber auch heute rühmenswerte Eigenschaften des englischen Parlamentarismus[1].

---

[1] Die im Unterhause übliche Form der „Schlufs“rufe ist: „'vide, 'vide!“ (Abkürzungen für Divide, Abstimmung). — Den Iren gegenüber wird das „Fair-Play“ Prinzip allerdings manchmal aufser acht gelassen, wobei jedoch gerechterweise anerkannt werden mufs, dafs der unablässige zähe Kampf der Home-Rule Partei, wie er jetzt durch drei Jahrzehnte andauert, die Geduld der überwältigend grofsen englischen Majorität oft bis zum Äufserten anspannt.

Das ganze Tun und Lassen des Unterhauses, wie es in seinen Verhandlungen hervortritt, zeigt sich in der Gegenwart mehr denn je als getreuer Spiegel des britischen Wesens, der nationalen Eigenart. So wirkt das Parlament als zuverlässiges Ventil, durch das auch alle Sonderbestrebungen inmitten des nationalen Lebens neben den allgemeinen Interessen sich an weithin sichtbarer Stelle zur Geltung bringen können. Gerade deshalb ist es aber notwendig geworden, auch auf dem Gebiete der parlarmentarischen Ordnung entsprechend den seit den Wahlreformen und der Demokratisierung des öffentlichen Lebens hervorgetretenen neuen Elementen die grofse alte Tradition mit neuen und — unter Umständen — auch sehr scharfen Mitteln zu befestigen. Nie aber darf man dabei vergessen, dafs die Verstärkung der Disziplinargewalt zum Schutze der Debatten, deren Betrachtung wir uns nunmehr zuwenden, fast ausschliefslich ein Product der irischen Anteilnahme am englischen Parlamentarismus gewesen ist. Für die Engländer und Schotten hätte es zweifellos einer solchen statutarischen Ausgestaltung und Verschärfung des alten Parlamentsrechtes nicht bedurft. Man kann sagen: die neue Geschäftsordnung ist in diesem Betracht durchwegs „irisches Recht“; allerdings ein irisches Recht, das seinem Ursprung nach doch nur aus dem jahrhundertalten, an der irischen Nation begangenen Unrecht und darum unabwendbar herausgewachsen ist.

## Drittes Kapitel.

## Die Disziplinarmittel zum Schutze der ordnungsmäfsigen Verhandlung.

Die Erfahrungen, die das Haus im siebenten und achten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts machte, hatten ihm gezeigt, wie grofse Gefahren darin liegen, wenn eine parlamentarische Körperschaft nicht die volle Rechtsmacht besitzt zum Schutze ihrer Beratungen gegen turbulente Störungen Einzelner wie gegen permanente, mittelst Obstruction verursachte Behinderung seiner Tätigkeit.

Hier haben wir uns nun mit dem Resultat dieser Erfahrungen zu beschäftigen, nämlich mit den Veränderungen, die daraus für die Geschäftsordnung erwachsen sind.

Damit sind wir nun beim dritten, oben aufgestellten Gesichtspunkte angelangt, von dem das vorliegende Problem aus betrachtet werden mufs: bei der Darlegung der Mittel zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Ordnung, nämlich des besonderen parlamentarischen Straf- und Disziplinarrechtes und seiner Handhabung durch das Haus und den Präsidenten. Hierbei mufs nun festgehalten werden, was sich bereits oben als Resultat der geschichtlichen Untersuchung ergeben hat, dafs nämlich die in jüngster Zeit getroffenen Schutzmafsregeln zur Aufrechterhaltung der Ordnung und des geschäftsmäfsigen Verlaufes der Debatte keineswegs auf neuen grundstürzenden Prinzipien beruhen, die damit erst etwa in den Parlamentarismus Englands eingeführt worden wären. Vielmehr haben wir gesehen, dafs sich diese moderne parlamentarische Strafrechtsordnung nur als eine den veränderten Verhältnissen angepafste Umgestaltung der alten historischen Grundgedanken des englischen Parlamentarismus erweist. Sämtliche zur Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung und zur Sicherung ruhigen Verlaufes der Beratungen aufgestellten Vorschriften finden nämlich ihre sichere Basis in der innerhalb gewisser Schranken absolut gedachten Jurisdiction des Hauses über seine Mitglieder. Das ist altes, seit unvordenklicher Zeit feststehendes Grundrecht des englischen Parlamentes, über dessen theoretische Bedeutung alsbald Näheres gesagt werden soll.

Diese Jurisdiction des Parlamentes tritt nun nach aufsen hin auf zwei Bahnen in Erscheinung: in einer leichteren und in einer strengeren Form. Sie erscheint einmal als die dem Speaker von dem Hause übertragene disziplinäre Ordnungsgewalt und zweitens als die vom Hause selbst durch seine Beschlüsse geübte strenge Gerichtsbarkeit gegenüber Verfehlungen seiner Mitglieder. Da nun die Debatte es ist, in welcher allein das ganze Gefüge der parlamentarischen Formen Leben und Inhalt gewinnt, so erschöpft sich die disziplinäre Gewalt des Speaker zunächst vollständig in der durch ihn geübten regelmäfsigen Tätigkeit zur Aufrechterhaltung der Ordnung während der Beratungen. Weiter darüber hinaus aber ging seit jeher, wie schon bemerkt, die Straf-Jurisdiction des Hauses, der die Person jedes Mitgliedes in bestimmten Richtungen unbeschränkt untersteht. Es ist selbstverständlich, dafs auch

diese originäre Strafgewalt immer nur subsidiär nach der vom Speaker geübten Disziplinargewalt zum Schutze der Beratungen des Hauses in Bewegung gesetzt wird. Die Neuerungen der modernen Geschäftsordnung bestehen nun, wie schon im historischen Abschnitte gezeigt wurde, darin, dafs durch sie dem Vorsitzenden eine Reihe von erhöhten Befugnissen aus der disziplinären Machtfülle des Hauses heraus zum Schutze der Debatte verliehen wurden. Alle diese Befugnisse aber stehen, sowohl historisch als dogmatisch betrachtet, schon seit Jahrhunderten dem Hause selbst zu, allerdings nur dem Hause. Die staatsrechtliche Natur dieser Jurisdiction des Unterhauses sowie ihr Zusammenhang mit dem gesamten englischen Staatsrechte bedarf noch näherer Erläuterung. Vorerst aber müssen die betreffenden positiven Bestimmungen angeführt werden.

In der Hand des Speaker liegt seit jeher die gesamte disziplinäre Ordnungsgewalt im Unterhause. Er wird darum auch in der alten Parlamentsprache Moderator genannt: er ist der mäfsigende, ordnende Factor im Hause. Diese Ordnungsgewalt kommt je nach der Art der Störung der Debatte, deren ein Mitglied sich schuldig macht, in verschiedenen Formen zum Ausdruck. Folgende Formen müssen da unterschieden werden:

1. Der Ordnungsruf;
2. Die Entziehung des Wortes;
3. Die Ausweisung eines Mitgliedes aus dem Hause für den Rest der Sitzung;
4. Die namentliche Nennung eines Mitgliedes und die dadurch veranlafste Herbeiführung bestimmter, dem Beschlusse des Hauses unterliegender Rechtsfolgen, nämlich:

a) Suspension eines Mitgliedes von dem Dienste im Hause auf bestimmte Zeit;
b) Die kraft historischen Gewohnheitsrechtes dem Hause wider ein Mitglied zustehenden Rechte der Ausstofsung und der Verhaftung.

Die unter 3. und 4. genannten Strafen treten wegen ungebührlichen, Verachtung des Hauses (Contempt of Court) involvierenden Verhaltens ein[1].

[1] Bis zur Revision der Geschäftsordnung in den Jahren 1877—1888 hatte der Speaker nur zwei disziplinäre Strafmittel zum Schutz der Ver-

1. Der Ordnungsruf ist vom Vorsitzenden sofort über ein Mitglied zu verhängen, das sich wider irgend eine Regel des Hauses vergeht. Der Vorsitzende erhebt sich zu diesem Zwecke von seinem Sitze und unterbricht den Redner, der unweigerlich schweigend zuzuhören hat. Eine Discussion über einen Ordnungsruf ist völlig unzulässig. Eine etwaige trotzige Wiederholung des vom Speaker gerügten Ausdruckes involviert sofort ein weiteres, schwereres parlamentarisches Delict und führt in der Regel zu unmittelbarer Anwendung der wegen ungebührlichen Benehmens zulässigen Strafmafsregeln. Es ist auch zulässig und feststehende Praxis, dafs bei Störungen der Geschäftsordnung die Majorität des Hauses selbst durch wiederholten Zuruf „Order, Order!“ den Ordnungsruf verlangt.

2. Wenn ein Mitglied wiederholt aufgefordert worden ist, der Geschäftsordnung gemäfs zur Sache zu sprechen oder die ermüdende Wiederholung seiner eigenen Argumente oder der der Gegner zu unterlassen und solcher Aufforderung nicht nachkommt, so ist der Vorsitzende, nachdem er das Haus auf diese Widerspenstigkeit des Redners aufmerksam gemacht hat, berechtigt, solchem Redner das Wort zu entziehen[1]. Auch hier führt die Weigerung, dem Befehle des Vorsitzenden zu gehorchen, zur Qualifizierung des Verhaltens des Abgeordneten

---

handlungen: den Ordnungsruf und die „Nennung“ des schuldhaften Abgeordneten. Die „Nennung“ (Naming the Member), mit der als der schwereren Strafe so oft gedroht wurde, war gleich dem Ordnungsruf doch nur eine Art von moralischem Appell an den Abgeordneten, keine wirkliche Strafe; denn ihr fehlte bestimmte Sanction oder Straffolge. In diesem Zusammenhange wird in der englischen Literatur des Parlamentes immer wieder einer bezeichnenden Anekdote Erwähnung getan. Als der berühmte Speaker Onslow das ordnungswidrige Verhalten eines Mitgliedes wiederholt mit Nennung desselben bedrohte und nun seinerseits gefragt wurde, was denn dann geschehen werde, habe er geantwortet: „Der Herr im Himmel mag es wissen!“ Hatsell, die Quelle für diese Erzählung, fügt aber selbst hinzu, dafs die Sache doch anders stehe. Wenn der Speaker jemand „benenne“, so sei dies eine Aufforderung an das Haus, den Vorsitzenden zu unterstützen und die Entfernung des störenden Mitgliedes von der Sitzung zu fordern sowie nach erfolgter Rügung des betreffenden Mitglieds weitere Strafen zu beschliefsen. Vgl. Hatsell, II. p. 225 und die daselbst angeführten, allerdings schon im 18. Jahrhundert sehr seltenen Präzedenzfälle.

[1] Vgl. Standing Order 19; May, p. 324.

als ungebührliches Benehmen und damit zu der sogleich zu schildernden Prozedur, die in diesem Falle geschäftsordnungsmäfsig angebracht ist.

Dieses Recht des Vorsitzenden zur Wortentziehung ist aber durch die neuere Geschäftsordnung in bedeutungsvoller Weise erweitert worden. Standing Order 23 gibt dem Speaker oder Chairman Vollmacht, wenn formale hinhaltende Anträge (dilatory Motions), wie auf Vertagung der Debatte oder des Hauses, auf Verwandlung in ein Committee des ganzen Hauses oder Aufhebung der Committee-Beratung gestellt werden und wenn der Vorsitzende in solchen Anträgen obstructionistisches Vorgehen und daher einen Mifsbrauch der Geschäftsordnung erkennt, in solchem Falle entweder ohne Zulassung einer Debatte unmittelbar Abstimmung herbeizuführen oder sogar ohne deren Vornahme einfach über den Antrag hinwegzugehen. Wie man sieht, ist hiermit das schärfste Werkzeug zur Bekämpfung der Obstruction dem Vorsitzenden frei in die Hand gegeben: dafs es nur zu diesem Zwecke und nicht etwa zur Lähmung legitimer politischer Taktik verwendet wird, dafür bürgt in genügendem Mafse die Gerechtigkeit, Parteilosigkeit und Mäfsigung des Speaker, dann auch die traditionelle Achtung des Hanses vor den Rechten „fairer“ Opposition. Die Bestimmung ist auch bisher nur sehr selten gehandhabt worden.

3. Nach Standing Order 20 obliegt es dem Vorsitzenden, Mitglieder des Hauses, deren Benehmen eine grobe Verletzung der Ordnung bedeutet, aufzufordern, dafs sie sich sofort für den Rest der Sitzung aus dem Hause entfernen, und zwar soll zur Durchführung dieses Befehles der Serjeant-at-Arms den Verfügungen entsprechend handeln, die er vom Vorsitzenden erhält. Das so ausgewiesene Mitglied hat sich nicht nur aus dem Sitzungssaale, sondern aus dem ganzen Bereiche des Hauses für den Rest des Sitzungstages zu entfernen. Leistet der betreffende Abgeordnete diesem Befehle nicht Folge, so nähert sich der Serjeant-at-Arms und legt ihm die Hand auf die Schulter. Setzt der Abgeordnete auch jetzt noch Widerstand entgegen, so treten auf den Wink des Serjeant mehrere seiner Unterbeamten (Messengers) zur Hilfeleistung herbei. In solchem Falle weicht der zensurierte Abgeordnete regelmäfsig der stärkeren Gewalt (superior force). Zu einem Hinaustragen

widerspenstiger Abgeordneter, wie dies in der französischen Kammer wiederholt vorgekommen ist, hat es das englische Unterhaus bisher noch nicht gebracht. Auch in solchem Falle ist es zulässig, die beharrliche Weigerung, dem Befehle des Speaker Folge zu leisten, als neues und schwereres Delikt aufzufassen, das nun zu der folgenden Mafsregel den Anlafs geben kann[1].

4. Wenn ein Abgeordneter die Autorität des Vorsitzenden offensichtlich mifsachtet oder wenn er die Geschäftsordnung des Hauses durch beharrliche und böswillige Obstruction wider die dem Hause obliegenden Geschäfte oder auf andere Weise mifsbraucht, dann soll der Vorsitzende ein solches Mitglied namentlich nennen und sogleich die Frage über den Antrag stellen, dafs derselbe vom Dienste des Hauses suspendiert werde[2]. Dieser Antrag darf weder amendiert noch debattiert werden. Die Abstimmung selbst ist auch nur eine Form, denn eine Ablehnung dieses Antrages müfste unfehlbar sofortige Demission des Speaker zur Folge haben: ein Ergebnis, das bei seiner völlig parteilosen Stellung auch die jeweiligen Oppositionsparteien niemals herbeizuführen wünschen werden. Im Falle sich solcherlei im Committee ereignet, soll dessen Verhandlung abgebrochen, der Bericht an das Haus erstattet und der Antrag auf Suspension vom Speaker vorgelegt werden. Die Suspension soll, wenn sich dieser Fall bei einem Mitgliede zum erstenmal ereignet, eine Woche lang dauern, im zweiten Falle vierzehn Tage und in jedem späteren Falle einen Monat. Diese zeitliche Bestimmung ist durch Beschlufs vom 13. Februar 1902 gestrichen worden, ohne dafs ein positiver Ersatz dafür in die Geschäftsordnung hineingefügt worden wäre. Daher dauert die Suspension jetzt so lange, bis sie durch Beschlufs des Hauses wieder aufgehoben wird, eventuell bis zum Ende der Session. Jedoch bedeutet die dermafsen verhängte Suspension nicht, dafs das betreffende Mitglied auch von der pflichtmäfsigen Teilnahme an Select Committees zum Zwecke der Beratung

---

[1] Vgl. als eines der zahlreichen Beispiele der neuesten Zeit für Suspension von Abgeordneten den Fall des Iren O'Donnell am 16. October 1902. Hansard (113) p. 82.

[2] Standing Order 20.

von Private Bills entbunden wäre. In der Regel darf diese Prozedur immer nur an einem einzelnen Mitgliede vollzogen werden; nur wenn die obengenannten Handlungen gemeinsam von mehreren Abgeordneten begangen worden sind, können solche Mitglieder auch gemeinsam suspendiert werden. Wird von einem oder dem anderen Mitgliede dem Ausweisungsbefehle nicht Folge geleistet, so kann der Speaker, nachdem er das Haus aufmerksam gemacht hat, dafs Zwangsmafsregeln notwendig seien, die bereits bezeichneten Befehle an den Serjeant-at-Arms ohne weitere Befragung des Hauses zum Zwecke der Anwendung von Gewalt erteilen. Zur Ergänzung dieser Befugnisse des Speaker ist ihm endlich auch durch die neueste Geschäftsordnung das Recht zuerkannt worden, in Fällen schwerer Ruhestörung im Hause die Sitzung entweder auf bestimmte, von ihm anzugebende Frist zu vertagen oder ganz zu schliefsen: beides aus eigenem Entschlusse des Vorsitzenden und ohne Befragung des Hauses. (Standing Order 21.) Alle diese Vorschriften sind aber mit dem ausdrücklichen Vorbehalte gegeben, dafs dieselben nicht bestimmt sein sollen, die dem Hause kraft historischen Gewohnheitsrechtes zustehende Jurisdiction und öffentliche Gewalt wider ein Mitglied in irgend einem Punkte zu derogieren.

Wir gehen nunmehr zu dieser Jurisdiction selbst über, die sowohl geschichtlich als theoretisch genommen die Wurzel vorstellt, aus der das ganze, in den letzten Jahren neuerlich aufgestellte, parlamentarische Strafrecht herausgewachsen ist. Zunächst wollen wir untersuchen, in welcher Form sich diese Jurisdiction ihrer geschichtlichen Entwicklung gemäfs äufsert, sodann wird die Frage zu beantworten sein, wie denn die eigentliche staatsrechtliche Natur dieser Jurisdiction zu definieren ist und in welcher Weise sie mit dem gesamten Rechtssystem zusammenhängt.

Was nun zunächst den ersten Punkt betrifft, so äufsert sich die Gewalt, die das Haus über seine Mitglieder besitzt, in drei Formen: in dem Rechte der Suspension, der Ausstofsung und der Verhaftung der Mitglieder.

Die Suspension vom Dienste des Hauses ist eine in der älteren Parlamentsgeschichte seltene Form der Bestrafung eines Mitgliedes. Sie ist eigentlich nur in der Zeit der Parlamente

Carls I., der Revolution und Carls II.[1] praktisch gewesen. Seit 1692 ist sie nicht mehr verhängt worden, bis im Jahre 1877 der Speaker unter den oben geschilderten Umständen dieses Institut wieder feierlich in Erinnerung gerufen und zur Anwendung gebracht hat. Im Verlaufe der Umgestaltung der Geschäftsordnung in den letzten Jahrzehnten ist sie dann in der vorhin geschilderten Weise neu geordnet und durch ihre ausdrückliche Verknüpfung mit der Befugnis des Speaker, ein Mitglied namentlich zu nennen, ist die Verhängung dieser Strafe, praktisch genommen, dem Vorsitzenden in die Hand gegeben worden. Darin liegt also eine wesentliche Vermehrung der dem letzteren zustehenden Disziplinargewalt.

Die Ausstoſsung aus dem Hause ist die schwerste Strafe, die über ein Mitglied verhängt werden kann. Sie wird selten als primäre Strafe, sondern in der Regel als Folge eines durch den ordentlichen Gerichtshof wegen eines Verbrechens über ein Mitglied ausgesprochenen Strafurteiles verhängt. Sie ist der Ausdruck dafür, daſs ein Mitglied durch sein Verhalten, sei es nach gemeinem Rechte strafbar oder nicht, die Befähigung, Parlamentsmitglied zu sein, verwirkt hat, so daſs, wenn das Parlament ein solches Mitglied nicht aus seiner Mitte entfernte, die Unehre auf das Haus selbst fallen würde. May führt als vorgekommene Gründe der Ausstoſsung folgendes an: Offene Rebellion wider den König, das nachgewiesene Verbrechen der Urkundenfälschung, des Meineides, des Betruges und Treubruches, der Veruntreuung öffentlicher Gelder, der Unterschlagung, der Bestechung in der Verwaltung eines Richteramtes oder eines anderen öffentlichen Amtes, in der Erfüllung der Pflichten als Mitglied des Hauses, endlich ein Verhalten, das nicht vereinbar ist mit dem Charakter eines Gentleman sowie Unbotmäſsigkeit, Verfassung von Schmähschriften oder anderweitige schwere Beleidigungen, die gegen das Haus selbst verübt worden sind.

In der Regel pflegt das Haus seinen Spruch auf Ausstoſsung eines Mitgliedes auf die ihm vorgelegten Strafacten oder auch auf den Befund eines besonderen Committee zu gründen. Auch in neuerer Zeit ist die Ausstoſsung wiederholt

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 54 und 55.

über Mitglieder verhängt worden, besonders in solchen Fällen, in denen Abgeordnete, eines Verbrechens beschuldigt, sich ihrem Richter entzogen haben[1].

Was endlich die Verhaftung (Commitment) betrifft, so ist die Anwendung dieser Mafsregel gegen Mitglieder wegen ordnungswidrigen Verhaltens nur einer von den Fällen, in welchen dem Parlamente und jedem von den beiden Häusern diese Form der Ausübung öffentlicher Gewalt nach dem Parlamentsrechte zusteht. Wir haben es also mit einer allgemeinen Befugnis beider Häuser des Parlamentes zu tun, die sich gegen jeden Staatsbürger, nicht blofs gegen die eigenen Mitglieder richten kann. Diese Gewalt steht dem Unterhause kraft unvordenklicher Verjährung zu[2]. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Eigenschaft des Hauses, als der „Grand Inquest of the Nation", als das grofse Rügegericht der Nation zu fungieren, das für alle Communen des Reiches dieselbe Befugnis besitzt, jedermann zum Erscheinen vor seinem Forum aufzufordern, wie nach uraltem Recht jedermann in der Grafschaft vor dem königlichen Assisenrichter und dem sworn inquest of neighbours Rede und Antwort zu stehen hatte. Aus dieser allgemeinen, schon im mittelalterlichen Parlamente feststehenden Anschauung ist das Recht des Hauses und seiner Committees erwachsen, jedermann zu befehlen, dafs er vor der Barre erscheine um Auskunft zu geben oder sich zu verantworten; ferner, falls er sich dessen weigere, ihn zu verhaften[3]. In welcher Weise nun dieses Recht des Hauses ausgeübt wird und durch welche Schranken das Verhaftungsrecht des Unterhauses gegenüber den ordentlichen Gerichten begrenzt erscheint, wird sogleich näher dargestellt werden. Vorher aber mufs die schon oben berührte Frage aufgeworfen werden, auf welchem fundamentalen Rechtsprinzip denn diese Befugnis des Unterhauses beruhe und wie dieselbe mit der

---

[1] Vgl. May, p. 55 und 56 und die daselbst aus drei Jahrhunderten angeführten Fälle, die bis in die jüngste Gegenwart reichen.

[2] „Immemorial usage"; wie May sagt, sind tausend Fälle der Ausübung dieses Rechtes allein zwischen 1547 und 1850 beurkundet. Parl. Pract. p. 62 Anm.

[3] Vgl. die zahlreichen Fälle im Index zu den Journalen des Hauses vol. I. s. v. „Privilege" No. 387—442.

Stellung des Parlamentes im ganzen System des englischen Staatsrechtes zu vereinbaren ist.

Hier mufs nun auf das, was oben in betreff des Begriffes des Privilege gesagt worden ist, zurückgegriffen werden[1]. Wenn auch, wie dort angeführt wurde, dem House of Commons niemals die Stellung eines Gerichtshofes eingeräumt worden ist, so hat sich doch durch den Zusammenschlufs desselben mit dem Magnum Concilium Baronum zu einem hohen Parlamentshofe eine bestimmte, allerdings niemals mit prinzipieller Strenge durchgeführte Jurisdiction des Unterhauses als Folge seiner staatsrechtlichen Entwicklung herausgebildet. Wir wissen, dafs das House of Lords immer als ein vollberechtigter Gerichtshof angesehen worden ist, wie es ja auch heute die Form bietet für das oberste Tribunal Englands. Allerdings ist auch das Oberhaus kein Gerichtshof, wenn es in legislativer Eigenschaft arbeitet; und seit mehr als einem Menschenalter sind die nichtrichterlichen Peers von jeder Teilnahme an der judiziellen Function des Oberhauses losgelöst. Das Unterhaus aber ist trotz der wiederholt in dieser Richtung erhobenen Ansprüche nie als vollberechtigter Gerichtshof angesehen worden; es ist, auch bis zur Gegenwart, wie die englische Rechtssprache das ausdrückt, kein allgemeiner Court of Record. Der beste Beweis dafür liegt in der Tatsache, dafs das englische Unterhaus bis in die neueste Zeit hinein nicht die Befugnis besessen hat, den Eid abzunehmen, wie dies jedem Richter zusteht. Dennoch besitzt, wie wir gesehen haben, das Unterhaus eine bestimmte richterliche Competenz: insofern nämlich eine solche und die damit verbundene Executivgewalt erforderlich ist zum Schutz des Parliamentary Privilege, des Sonderrechtes des Parlamentes. Damit ist dem Unterhause öffentliche Gewalt in bestimmtem Ausmafse verliehen worden, wie sie eigentlich sonst nur den zur Rechtsprechung berufenen „Räten der Krone" (Councils) zuteil geworden. Man kann auch sagen, die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsgedankens hat sich im Unterhause in der Richtung vollzogen, dafs dieser höchsten gesetzgebenden Körperschaft auch einige Attribute der richterlichen Gewalt, beschränkt auf den Rechtskreis seiner

[1] Vgl. oben S. 40 ff., 414—417.

autonomen Satzungen und Verfügungen, zuerkannt worden sind. Das äufsert sich am klarsten darin, dafs das Verbrechen der Gehorsamsverweigerung gegen ein Gericht (Contempt of Court) auch auf das Verhalten des Staatsbürgers gegenüber den Befehlen des Unterhauses und deren Vollstreckung durch die Beamten des Hauses ausgedehnt erscheint. Und wenn Erskine May sagt[1], dafs das Verhaftungsrecht der wahre Kern des parlamentarischen Privilege sei, so scheint, wenn es überhaupt gestattet ist, gegenüber einer Autorität wie May eine abweichende Meinung zu äufsern, richtiger, wenn man in dieser Ausdehnung des Contempt of Court auf das Unterhaus den Eckstein des Privilege erblickt. Denn dadurch ist nach englischer Rechtsanschauung das Unterhaus als ein Gericht insoweit anerkannt, dafs es nun Jeden zwingen kann, vor ihm zu erscheinen und Rede und Antwort zu stehen. Das Recht der Inhaftnahme als Zwangsmittel ist nur die notwendige Folge des ersteren Prinzipes.

Aus diesen beiden Grundtatsachen, der rechtlichen Subsumption des Bruches der Parlamentsprivilegien unter den Begriff des Contempt of Court und der damit documentierten Auffassung vom House of Commons als einer in bestimmten Fällen mit richterlicher, i. e. öffentlicher Gewalt begabten Körperschaft, ist das ganze historische Disziplinar- und Strafrecht des Unterhauses gegenüber seinen Mitgliedern erwachsen.

Darin liegt aber, ganz allgemein betrachtet, der feste Anknüpfungspunkt für die Ausbildung der Geschäftsordnung überhaupt. So wie jedes der englischen Gerichte seit unvordenklicher Zeit und heute noch befugt ist, durch autonome Regelung, durch seine eigenen „Rules", das Verfahren vor seinem Forum zu regulieren, ebenso regelt das Haus der Gemeinen seine Tätigkeit durch Normen und Formvorschriften, die es sich völlig autonom erteilt. Und wie nicht nur die Parteien, sondern auch die Richter in den Gerichtshöfen durch jene Rules gebunden sind[2], ebenso sind auch hier die einzelnen

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., ch. V. p. 66.

[2] Aus diesen Rules schöpft das englische Zivilprozefsrecht einen grofsen Teil seiner Normen.

Mitglieder an das gebunden, was die Gesamtheit des Hauses als Körperschaft zur Richtschnur für die Form des parlamentarischen Tuns aufgestellt hat.

Diese Auffassung wird durch einen weiteren Gedanken bestärkt. Nur dadurch kann ein Gericht in Form Rechtens sein Urteil gewinnen, dafs es jeden der Beteiligten zwingen kann, nicht nur die Gesetze zu befolgen, sondern auch die zur Leitung der Verhandlung und Sicherung der Ordnung vom Gerichte ausgehenden Verfügungen. Ebenso mufs das Unterhaus kraft seiner quasi-richterlichen Stellung jedes Mitglied zum Gehorsam gegen die Verfügungen des Vorsitzenden zwingen können, es mufs imstande sein, seine Mitglieder zur Befolgung der Regeln der Geschäftsordnung zu verhalten. Denn auf diesem Gehorsam beruht ja allein die Möglichkeit des Zustandekommens eines Körperschaftswillens. Eine solche Willensbildung ist nämlich nur möglich, wenn der Einzelne, so sehr er von der Willensrichtung der Mehrheit abweichen mag, sich doch immer als Glied der Körperschaft fühlt und demgemäfs vor allem die zur Bildung eines körperschaftlichen Willens geschaffenen Formen und Vorschriften respectiert, ihre Anwendung nicht unmöglich macht, vielmehr den in diesen Vorschriften und Formen verkörperten Willen der Gesamtheit auch für sich als bindend anerkennt. Das ganze historische Disziplinar- und Strafrecht des Unterhauses beruht auf diesem Gedanken, aus dem heraus auch die ursprünglich nur geringe und stets nur abgeleitete Gewalt des Speaker über die Mitglieder des Hauses zu erklären ist.

Dafs die neueste Geschäftsordnung hierin von der althergebrachten Ordnung weit abgewichen ist und den Speaker zu einem machtvollen Präsidenten gemacht hat, haben wir oben erfahren. Immer ist aber auch heute noch der Wille des Hauses die einzige rechtliche Begründung für die Ausübung von öffentlicher Gewalt gegen ein Mitglied und auch alle vermehrten Befugnisse des modernen Vorsitzenden sind von der Vorstellung getragen, dafs sie ausnahmslos im Auftrage des Hauses und unter stillschweigendem, begleitendem Consens der Commons geübt werden.

Nunmehr sind aber auch die Grenzen der Strafgewalt des Unterhauses leicht zu erkennen. Haben wir oben festgestellt,

dafs der Privilegialcharakter aller Bestimmungen über die Jurisdiction des Unterhauses überhaupt schon die strengste Einhegung dieser Gerichtsbarkeit innerhalb der durch ihren speziellen Zweck gesetzten Grenzen bedeutet, so gilt dieser Grundsatz auch in bezug auf die Unterordnung der Mitglieder unter die Strafgewalt des Hauses. Die Aufrechterhaltung der zur Existenz des Hauses als Körperschaft sowie zu seiner regelmäfsigen Function notwendigen Ordnung ist der einzige Grund aller disziplinären Zwangsgewalt gegen die Mitglieder; darüber hinaus kann und soll diese letztere nicht gehen. Das tritt am deutlichsten hervor in dem stärksten Rechte des Unterhauses, in seiner Befugnis zur Ausstofsung eines Mitgliedes. Der berühmte Fall des John Wilkes lehrte das Unterhaus die Grenzen seiner Macht in der Ausübung dieser gefährlichen Befugnis am besten kennen. Damals trat zu Tage: das Haus kann ein Mitglied aus seinen Reihen entfernen, aber es kann ihm nicht das Recht der Wählbarkeit nehmen. Denn diese sowohl wie das Recht der Wähler, einen beliebigen, mit dem passiven Wahlrechte ausgestatteten Mitbürger ins Unterhaus zu entsenden, beruhen beide auf dem Gesetze; das geltende Gesetz ist aber auch für das Unterhaus eine unübersteigliche Schranke. Nur das Parlament kann, und zwar auch nur wieder durch ein formelles Gesetz, durch einen Act of Parliament, das bestehende Recht aufser Kraft setzen. Nicht aber vermag dies einer der legislativen Factoren durch einen einseitigen Beschlufs.

Eine weitere Frage ist die durch das gemeine Recht und die Competenz der ordentlichen Gerichte gegenüber der Gerichtsbarkeit des Parlamentes gezogene Schranke. Naturgemäfs ist es das allgemeine Recht beider Häuser des Parlamentes zur Verhaftung im Falle eines Privilegienbruches, von dem aus die bevorrechtete Stellung des Parlamentes in diesem Punkte am ehesten zu schwierigen Conflicten mit dem gemeinen Rechte und den Gerichten führen mufs. Zwar erstreckt sich die Rechtswirkung der Habeas-Corpus Acte, wie auf alle Organe, die Staatsbürger in Haft halten, so auch auf den Serjeant-at-Arms des Unterhauses und es ist feststehender Rechtsbrauch, dafs dieser auf Befehl des Hauses die durch Writs of Habeas Corpus von dem ordentlichen Gerichtshof ein-

geforderten Berichte erstattet: aber es steht den Gerichten nicht zu, die Gründe der Inhaftnahme zu überprüfen, wenn sie auf Grund eines formell rechtmäſsigen Warrant des Speaker erfolgt und prima facie klar ist, daſs die Verhaftung wegen Privilegienbruches oder Contempt of Court geschehen war[1]. Die Haft endet mit der Schlieſsung der Session oder Auflösung des Hauses.

Daſs ferner das Recht des Unterhauses, seine Mitglieder im Falle unbotmäſsigen Verhaltens zu verhaften und gefangen zu halten, heute noch gerade so besteht, wie vor Jahrhunderten, zeigt handgreiflich die Existenz eines Parlamentskerkers, der auch in dem neuen Parlamentsgebäude nicht fehlt. In den verworrenen Kämpfen des atheistischen Eidverweigerers Bradlaugh ist durch dessen zeitweilige Verhaftung die Befugnis des Unterhauses, über ein widerspenstiges Mitglied Verwahrungshaft zu verhängen, in unseren Tagen neuerdings praktisch geübt worden. Selbstverständlich gilt auch gegenüber Mitgliedern des Hauses derselbe Grundsatz in bezug auf die Dauer der Haft, wie gegenüber anderen Staatsbürgern: mit der Schlieſsung des Hauses erfolgt auch hier unbedingt die Freilassung, wenn sie nicht früher schon erfolgt ist, da das Parlament regelmäſsig nur auf unbestimmte Zeit zu verhaften pflegt.

Dieses ganze, durch Jahrhunderte fortgebildete und aufrechterhaltene parlamentarische Strafrecht bildete nun die feste Grundlage, von der aus man im Unterhause die Bekämpfung der Obstruction unternahm, als sich diese schwerste Störung der parlamentarischen Ordnung, scheinbar in legaler Ausnützung der Formen des Verfahrens, im Hause mächtig erhoben hatte. Es war daher keineswegs ein parlamentarischer Staatsstreich, was der Speaker Brand in der denkwürdigen Sitzung vom 3. Februar 1881 zur Abwehr der Obstruction vorkehrte; wenn auch äuſserlich zweifellos die Form verletzt werden muſste. Denn, wie schon oben hervorgehoben wurde, die Redefreiheit ist gleich allen anderen Privilegien des Parlamentes ein „zum Wohle des Gemeinwesens“ bestehendes Recht, nicht eine absolute, abstracte Befugnis. Ihre miſsbräuchliche

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract. p. 68 und die daselbst angeführten Präzedenzfälle.

Ausnützung verstiefs ebenso gegen positives Recht, wie etwa fortgesetzte Störung der Funktion eines anderen hohen Gerichtshofes. So ist — um es paradox auszudrücken — gerade die bewufste Obstruction mit ihren Redefluten oder sonstiger schrankenloser Ausnützung der parlamentarischen Initiative ein Delict wider die Redefreiheit in dem Sinne, der letzterer historisch und natürlich innewohnt: nämlich als wichtigstes Mittel zur verfassungsmäfsigen Erfüllung der höchsten Aufgaben des Gemeinwesens zu dienen[1]. Darum bedeuten also die gegen die Obstruction gerichteten scharfen Strafmafsregeln des Unterhauses nicht im entferntesten eine Neuerung, sondern nur eine Wiederbelebung guten alten Rechtes, das in der ältesten und elementarsten Auffassung vom Wesen des Parlamentarismus wurzelt. Auch in diesem Betracht zeigt sich die wunderbare Continuität in der Entwicklung der fundamentalen Institutionen des englischen Staates.

## Geschichtliches.

Die Hauptgrundsätze, die auch gegenwärtig noch die Ordnung der Debatte regeln, sind durchwegs althistorisches Recht. Gerade in diesem Punkte zeigt sich, wie früh in England die unzerstörbaren Grundbedingungen der Repräsentativverfassung richtig verstanden, wie mit geradezu instinctiver Sicherheit die für die körperschaftliche Form staatlicher Arbeit unentbehrlichen Regeln, Formen und Conventionen geschaffen worden sind. Die meisten von diesen Normen sind in Gestalt von Resolutionen des Hauses während der Parlamente Jacobs I. und Carls I. niedergelegt worden. Aber ein Blick in die uns erhaltenen Parlamentsberichte des 16. Jahrhunderts läfst aus der geordneten methodischen Führung der Verhandlungen erschliefsen, dafs auch hier in der Mehrzahl der Fälle nur alte Gewohnheit später declaratorisch formuliert worden ist. Die Grundlinien der Redeordnung finden sich schon in aller Schärfe bei Hooker gezogen. „Wenn ein Mitglied zu einer Bill spricht und von der Sache abschweift, soll er daran erinnert werden, aber nur vom Speaker und von keinem anderen, und dann soll er zur Sache sprechen“[2]. „Wenn eine Bill zur Lesung kommt und es erheben sich mehrere zur selben Zeit, um das Wort zu ergreifen, und es kann nicht festgestellt werden, wer sich zuerst erhoben hat, dann soll der Speaker bestimmen, wer reden

[1] Es bedarf wohl kaum der Bemerkung, dafs mit dieser streng parlamentsrechtlichen Auffassung der Obstruction diese als politisches Phänomen keineswegs erschöpfend oder gerecht beurteilt wäre. Darüber wird im Schlufsabschnitte noch einiges zu sagen sein.

[2] Mountmorres, p. 148.

darf"[1]. „Jeder soll Freiheit der Rede haben und frei seine Ansicht und Meinung zu irgend einer Frage kundgeben und jeder soll Freiheit haben, zum Wohle von Fürst und Gemeinwesen zu beantragen, was er will; aber wenn einer einmal zu einer Bill gesprochen, so darf er nicht ein zweitesmal dazu das Wort ergreifen"[2]. „Und jeder, der spricht, soll aufstehen und sein Haupt entblöſsen und dann mit allem Respect, Ernst und geziemendem Ausdruck seine Meinung kundgeben; wenn es aber zur Abstimmung kommt, soll jeder sitzen, weil er dann Richter ist"[3].

Das Parlament von 1604 ist auf dem Gebiete der Debatteordnung besonders fruchtbar gewesen. Der Hauptgrundsatz des englischen Debatterechtes, daſs zu jedem einzelnen Stadium einer Bill jeder Abgeordnete nur einmal das Wort erlangen könne, wurde ausdrücklich eingeschärft und auch für den Fall der Ausdehnung der Debatten über mehrere Tage, die jetzt häufig zu werden begann, festgestellt; ferner vorgeschrieben, daſs zu Beginn der Beratung einer Bill bei gleichzeitigem Erheben mehrerer Mitglieder der Contraredner zuerst gehört werden solle[4]. Dennoch scheint in der Folge noch öfter gegen diese Vorschriften gesündigt worden zu sein, denn Hatsell berichtet, daſs erst Speaker Onslow die Zügel der Debatte fest angezogen habe, deren unnötige Verlängerung durch Verletzung jener Grundregeln zu einem offensichtlichen Schaden gediehen war.

Nachfolgend seien nur noch einige durchwegs in die erste Hälfte des 17. Jahrhunderts fallende Vorschriften des Hauses in betreff der Debatte angeführt. Daraus wird sich ersehen lassen, wie eifrig das Haus in jener Zeit dafür besorgt war, die Vorschriften über die Debatten auszubilden und aufrechtzuerhalten.

H. of C. Journals, I. p. 177, 950: Speaker to suppress any qui digreditur in materia.

H. of C. Journals, I. p. 691: To silence members interrupting order for taking certain business into consideration.

H. of C. Journals, I. p. 1720, 946, 423: „Wenn irgend ein Mitglied ungehörig spricht oder nicht zur Sache redet, die in Verhandlung steht, so ist es im Sinne der Vorschriften des Hauses, daſs Mr. Speaker ihn unterbreche und den Wunsch des Hauses einhole, ob es ihn weiter anhören wolle."

Eine sehr weise Resolution, von der man leider nicht sagen kann, daſs sie im Unterhause oder in irgend einem anderen Parlamente verwirklicht worden ist, lautet: „Mitglieder, die überflüssiges Zeug oder ermüdende Reden (tedious speech) zum Besten geben, können vom Speaker zur Ordnung gerufen werden"[5].

Die Grundregel parlamentarischer Verhandlung, daſs jede einzelne Debatte zu Ende geführt werden müsse, ehe eine neue beginnen darf,

---

[1] Mountmorres, p. 118.
[2] Mountmorres, p. 116, 140.
[3] Mountmorres, p. 149.
[4] Beschluſs vom 4. Juni 1604 und 23. Juni 1604; Hatsell, II. p. 96, 97.
[5] H. of C. Journals, I. p. 175, 498.

wird 1640 mit aller Schärfe formuliert: „Declared that when a business is begun and in debate, if any man rise to speake to new business, any member may but Mr. Speaker ought to interrupt him“[1].

Nicht minder sind schon in den Parlamenten der Tudors und Stuarts die allgemeinen Vorschriften für die Ordnung im Hause fixiert. 1562 schon heifst es: „Befehl, dafs jeder Abgeordnete, der nach dem Gebete, das um 8 Uhr früh stattfindet, in das Haus kommt, vier Pence in die Armenbüchse zu zahlen hat“[2].

Wenig später ergeht ein Beschlufs, der zeigt, wie auch die traditionelle Höflichkeit im Unterhause ihre festen statutarischen Grundlagen hat: „Mr. Speaker und der Rest des Hauses sollen nach Schlufs der Sitzung sich erheben und in artiger und höflicher Weise (comely and civil sort) sich hinausbewegen und dabei eine Verbeugung machen“[3]. Solche Vorschriften scheinen aber auch nötig gewesen zu sein. Heifst es doch ganz grimmig in einem Beschlusse derselben Zeit[4]: „Alle Abgeordneten, die am Ende der Sitzung sich vor dem Speaker hinausdrängen, sollen vor die Barre des Hauses geladen werden.“ Wiederholt wird in der Zeit vor der Revolution die Regel eingeschärft: „dafs Mr. Speaker zuerst aus dem Hause zu gehen habe und die Mitglieder ihm dann folgen sollen“[5].

Das Verhalten der Mitglieder im Hause selbst wird genau geregelt. So heifst es in einem Beschlusse von 1644: „Ordered that no member do presume to go over the seats or cross the House or discourse or whisper during the sitting of the House to the disturbance thereof or read any printed book in the House and that such member so offending pay 12 d to the Poor Box“[6]. Es wird ferner verboten, in den Eingängen des Verhandlungssaales zu stehen[7].

In den Parlamenten nach der zweiten Revolution scheint die Disziplin stark gelockert gewesen zu sein. So wird denn 1693 feierlich beschlossen: „Zu dem Zwecke, dafs alle Debatten in diesem Hause ernst und ordnungsmäfsig stattfinden sollen, wie es einer so grofsen Versammlung geziemt, und dafs alle Unterbrechungen verhütet werden, sei hiermit verordnet und erklärt, dafs kein Mitglied dieses Hauses es wagen soll, irgend welchen Lärm zu machen oder Störung zu verursachen, während ein anderes Mitglied die Debatte in Ordnung führt oder während eine Bill oder andere Sache gelesen wird; und im Falle solchen Lärmens oder solcher Störung hat der Speaker das betreffende Mitglied mit Namen aufzurufen und jede solche Person soll dem ernsten Mifsfallen und der Zensur des Hauses unterliegen“[8].

---

[1] H. of C. Journals, II. p. 25.
[2] H. of C. Journals, I. p. 64.
[3] H. of C. Journals, I. p. 118.
[4] H. of C. Journals, I. p. 541.
[5] H. of C. Journals, I. p. 834, 925, 1042.
[6] H. of C. Journals, IV. p. 50.
[7] H. of C. Journals (1614), I. p. 487, II. p. 318.
[8] H. of C. Journals, XI. p. 66.

Aus derselben Zeit wird ein Beschlufs gemeldet, wonach das Haus eine Revision seiner Ordnungsvorschriften vorgenommen hat: „Resolved to consider the ancient orders of the House such as are for the better decency and orderly sitting in the House“ [1].

Eine Reihe von Resolutionen gab endlich dem Speaker Vollmacht, alle unparlamentarischen und verletzenden Ausdrücke zu rügen. Hatsell führt diese Beschlüsse auf: zahlreiche Verbote der Besprechung früherer Beschlüsse des Hauses, der persönlichen Invectiven gegen Mitglieder, der respectwidrigen Erwähnung des Souveräns, des Zischens und Störens während der Debatte, des Schreiens im Verhandlungsaale usw [2].

Was nun die Handhabung der Disziplinarvorschriften betrifft, so würde es viel zu weit führen, auch hier auf einzelne Fälle einzugehen. Nur einige Beispiele mögen angeführt werden.

Zum 6. August 1625 heifst es in dem Journal des Hauses: „Ein Mitglied, das ausgesprochen hatte, es seien sehr bittere Invectiven in der Debatte gefallen und sehr unzeitgemäfse Reden gehalten worden, wird vor die Barre des Hauses geladen und der Beschlufs gefafst, dafs er niederknien solle an der Barre und der Speaker ihn wissen lasse, das Haus habe gerechten Anstofs an seinen Worten genommen und deshalb sei er verhaftet und vom Serjeant in Gewahrsam zu halten, solange das Haus es wünscht“. Am nächsten Tage, als er sich unterwarf, wurde er freigelassen [3].

Am 9. Mai 1626 wird auf Grund einiger vom Abg. Dyett gesprochenen Worte beschlossen, „dafs seine Rede gerechten Anstofs gegeben habe und dafs er daher during pleasure verhaftet werde.“ 16. November 1640: „A member disobeying the House, being several times commanded to withdraw, is called to the Bar, and on his knees, submits to censure“ [4].

Als Beleg für die Ausbildung des Rechtes zur Verhaftung sei schliefslich nachfolgender Beschlufs des Hauses angeführt: (1642) „Declared, that neither the Court of Kings Bench nor any other court has cognizance or jurisdiction touching the committment of persons comitted by Order of both or either House of Parliament or by authority, derived from either of the said Houses.“ House of Commons Journals, II. p. 960.

Über den Eindruck, den die Verhandlungen des Hauses im Jahre 1782 machten, gibt Karl Philipp Moritz einen sehr anschaulichen Bericht in seinem Buche: Reisen eines Deutschen in England (Neuausgabe 1903), S. 29—36.

---

[1] H. of C. Journals, IX. p. 296 u. 297.

[2] Hatsell, II. p. 221—224.

[3] Parry, p. 303.

[4] Parry, p. 310, 343.

# Zehnter Abschnitt.

## Der legislative Prozefs.

---

### Erstes Kapitel.

### Beratung von Public Bills im Unterhause[1].

Die Form der Bills, die Unterscheidung der verschiedenen Classen derselben sowie die geschichtliche Entwicklung dieser letzteren ist bereits oben zur Genüge erörtert worden; im nachfolgenden soll nun versucht werden, zu zeigen, in welcher Weise ein Act of Parliament geschäftsordnungsmäfsig zustande kommt.

Der erste Schritt ist die Einbringung einer Bill. Dasjenige Mitglied, welches die Bill einbringt, gilt für den weiteren Entwicklungsgang des Verfahrens über die Bill als der Vormund des Gesetzentwurfes im Hause, dem als solchem die constante Fürsorge für alle im Interesse der Bill vorzunehmenden Schritte des Verfahrens obliegt[2].

Wie nun schon wiederholt bemerkt worden, ist seit langem und vollends in der Gegenwart die private Initiative in der Gesetzgebung auf ein Minimum eingeschränkt zugunsten einer umfassenden und unablässigen Tätigkeit der Regierung in Bezug auf Entwerfen von Gesetzen. Die meisten Bills werden vom Government eingebracht und nur sehr wenige von Private Members initiiert. In früherer Zeit sind Bills häufig in Select Committees des Hauses entstanden: der Chairman, der den Report erstattete, wurde dann gewöhnlich vom Hause beauftragt,

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 433—491; Manual, p. 131—160.

[2] Der englische Ausdruck dafür lautet: The Member, who is responsible for the Bill, oder: „who is in charge of the Bill.“

auf Grund dieses Report eine Bill einzubringen. Dieses Verfahren ist vollständig aufser Gebrauch gekommen. Vollends obliegt es ausschliefslich der Regierung, die Anregungen, welche durch Royal Commissions, die im 19. Jahrhundert vorherrschende Form der Untersuchung von Verwaltungszuständen, gegeben werden, in Gestalt von Gesetzentwürfen zu verwerten.

Die Einbringung einer Bill erfolgt formell entweder auf Grund einer Order des Hauses oder ohne eine solche. Der erstere Modus, demzufolge vor der Einbringung der Bill das Haus hierzu um Erlaubnis durch besonderen Antrag gebeten werden mufs, ist der seit Jahrhunderten üblich gewesene Vorgang. Die Standing Order 31 vom 17. Februar 1902 hat jedoch verfügt, dafs ein Mitglied nach vorgängiger Anzeige Bills auch ohne Stellung eines Antrages auf Gewährung der Erlaubnis einbringen könne[1]. Dadurch sollte die formale Prozedur abgekürzt werden. Beide Verfahrensarten bestehen gegenwärtig nebeneinander. Das neue abgekürzte wird hauptsächlich für Bills nicht-offizieller Mitglieder sowie minder wichtige Regierungsbills benutzt. Es ist aber unzulässig in allen denjenigen Fällen, in welchen gemäfs der Geschäftsordnung die Erlaubnis zur Einbringung einer Bill durch ein Committee des ganzen Hauses erteilt werden mufs, also bei allen mit finanzieller Belastung des Volkes verknüpften Gesetzentwürfen. Wird das alte Verfahren gewählt, so mufs der Tag, an welchem die Bitte zur Erlaubnis der Einbringung gestellt werden soll, vorher durch schriftliche Anzeige bekanntgegeben werden. An diesem Tage wird der Antrag eingebracht und von dem Antragsteller durch eine Auseinandersetzung des Gegenstandes der Bill vertreten. Eine wirkliche Debatte ist aber nur dann zulässig, wenn dem Antrage auf Erteilung der Erlaubnis an und für sich Opposition

---

[1] Dieses Verfahren wird Einbringung „under the Ten Minutes Rule“ genannt. Hierbei wird nur das die Bill einbringende Mitglied sowie ein Redner von der Opposition zum Worte gelassen. Dieser Modus wurde im Unterhause in bewufster Nachahmung der im House of Lords längst bestehenden Praxis eingeführt. Die Abkürzung liegt in der Einschränkung der Debatte und darin, dafs das Stadium der „Motion of leave to bring in a Bill“ wegfällt, somit die Bill sogleich eingebracht wird und sofort zur ersten Lesung gelangt. Vgl. Rede des Premierministers Balfour vom 31. Januar 1902, Entscheidung des Speaker (1902) Hansard (125) p. 1166.

gemacht wird. In der Regel ist es nur bei grofsen Regierungsmafsregeln üblich, dafs der betreffende Fachminister schon in diesem Stadium in zusammenfassender Weise den Inhalt des Gesetzentwurfes, den zuzulassen das Haus ersucht wird, auseinandersetzt. Aber auch in diesem Falle findet keine Debatte statt, es sei denn, dafs der Antrag auf Erlaubniserteilung selbst bekämpft wird. Das ist nun bei der grofsen Masse von Bills natürlich nicht der Fall. Daher geht dieses Stadium des gesetzgeberischen Prozesses in der Regel aufserordentlich schnell und ohne Schwierigkeiten vorüber. Dennoch kommt es immer wieder vor, dafs schon in diesem Augenblicke die Opposition gegen eine Mafsregel oder gegen die Regierung überhaupt einsetzt, und dies geschieht dann durch Stellung eines feindseligen Amendement zu dem Antrage auf Erteilung der Erlaubnis. Es ist wiederholt vorgekommen, dafs gerade solche Anträge von bedeutenden politischen Consequenzen begleitet waren[1]. Von diesen immerhin seltenen Fällen abgesehen ist aber das Ganze nur eine Formalität. Die Erlaubnis wird erteilt und der Tag bestimmt, an welchem die Bill selbst eingebracht werden und zur ersten Lesung gelangen soll.

Die Einbringung einer Bill erfolgt sodann mit einer gewissen Feierlichkeit. Der Antragsteller der Bill geht auf die Frage des Speaker von seinem Platze bis an das Ende des Hauses, bis an die Barre. Dort ruft ihn der Speaker mit Namen, worauf er mit den Worten zu antworten hat: „Eine Bill, Sir!“ Und nun fordert der Speaker ihn auf, die Bill heraufzubringen. Alsdann trägt der Antragsteller den Gesetzentwurf bis zum Tische des Hauses und übergibt ihn dem Clerk, der den kurzen Titel vorliest. Damit gilt die Bill als empfangen und das Haus in den Besitz des Gesetzentwurfes gekommen. Diese Form wird unweigerlich selbst bei Regierungsvorlagen auch heute noch eingehalten[2].

---

[1] So fiel im Jahre 1852 das Cabinet Derby über ein Amendement zu dem von der Regierung eingebrachten Antrage auf Gestattung der Einbringung einer Militia Bill. Vgl. bei May, Parl. Pract., p. 437, 438 verschiedene andere Beispiele.

[2] Es ist absolut nicht erforderlich und auch nicht üblich, dafs das Mitglied, welches die Bill auf den Tisch des Hauses legt, damit wirklich

Nachdem die Bill auf solche Weise vom Hause empfangen worden, findet sogleich die erste Lesung statt und in Verbindung damit ergeht Verfügung, dafs die Bill gedruckt werde. Beides sind heute reine Formalitäten. Eine Debatte sowie Abstimmungen über die beiden formellen Beschlufsfragen auf Drucklegung und erste Lesung sind längst aufser Gebrauch gekommen und gegenwärtig ist dies überdies durch die Standing Orders ausdrücklich bestätigt. Wird eine Bill nach der neuesten Bestimmung der Geschäftsordnung ohne vorgängige Erlaubnis eingebracht, so gilt gemäfs der Standing Order 31 zugleich mit der Einbringung auch die erste Lesung für vollzogen und damit auch die Verordnung des Hauses gegeben, dafs die Bill in Druck gelegt werde. Früher wurde bei der ersten Lesung die Bill durch den Clerk tatsächlich vorgelesen und sodann vom Speaker inhaltlich in kurzem Vortrag erläutert. Davon rührt auch der alte und längst in alle continentalen Parlamente übergegangene Ausdruck „Lesung eines Gesetzentwurfes“ her. Alles das ist längst aufgegeben. Heute genügt die Verlesung des Titels durch den Clerk, und Versuche, die gemacht wurden, zum Zwecke der Obstruction wirkliche Lesungen von Gesetzentwürfen im Unterhause zu erzwingen, sind vom Speaker kurzerhand abgelehnt worden.

Sogleich bei der ersten Lesung wird regelmäfsig von dem für die Bill verantwortlichen Mitgliede der Tag angegeben, an welchem die zweite Lesung stattzufinden hat. Damit erscheint die Bill auf die Tagesordnung jenes Sitzungstages und aller nachfolgenden gestellt, bis der Prozefs der zweiten Lesung vollendet ist. „Die zweite Lesung“, sagt May, „ist das wichtigste Stadium, durch welches die Bill hindurchgehen mufs. Denn jetzt ist ihr prinzipieller Inhalt in Frage und mufs durch ein

---

den vollständigen Gesetzentwurf vorlege. Vielmehr ist hierfür folgendes Verfahren eingerichtet. Sobald ein Mitglied eine Bill einzubringen wünscht, verlangt es vom Public Bill Office des Hauses ein Formular, die sogenannte Dummy Bill, auf welchem der Titel der Bill verzeichnet wird, so wie er dann im Protokolle erscheinen soll, und auf welchem der Name oder die Namen der Mitglieder, die den Gesetzentwurf einbringen, enthalten sind. Das ist das Document, das er auf den Tisch des Hauses legt. Der Gesetzentwurf selbst wird später dem Public Bill Office eingereicht, damit dort die Drucklegung und Zirculation veranlafst werde.

Votum des Hauses bewilligt oder verneint werden. Dennoch ist es nicht regelrecht, bei dieser Gelegenheit die einzelnen Paragraphen eines Gesetzentwurfes zu discutieren. Das Mitglied, das mit dem betreffenden Gesetzentwurfe betraut ist, stellt den Antrag, dafs die Bill ein zweites Mal gelesen werde, und nimmt mit diesem Antrage die Gelegenheit wahr, das Wesen der Bill auseinanderzusetzen." Auf diese prinzipiellen Fragen allein soll die Discussion beschränkt bleiben und nicht zu einer Kritik anderer, etwa gleichzeitig dem Hause vorliegender, damit in Zusammenhang stehender Bills ausgedehnt werden. Bei der zweiten Lesung pflegten in früherer Zeit die Advocaten als Vertreter bestimmter, durch die Bill berührter Interessen zu Plaidoyers vor der Barre des Hauses zugelassen zu werden. Prinzipiell sollen Public Bills immer nur von Mitgliedern des Hauses, und zwar vom Gesichtspunkte des allgemeinen, öffentlichen Interesses aus discutiert werden; die Vertretung individueller Parteiinteressen finden in den an das Haus gebrachten Petitionen ihren Ausdruck. Dennoch hat das Haus in früheren Zeiten oft Vertretung solcher Interessen durch die Interessenten selbst oder deren Rechtsanwälte zugelassen. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist aber dieser Gebrauch obsolet geworden[1].

Es ist nun nicht üblich, die Opposition gegen eine Bill durch einfach verneinendes Votum gegenüber dem Antrage auf zweite Lesung zum Ausdrucke zu bringen, sondern durch Herkommen ist eine andere Form zu diesem Zwecke ausgebildet. Es wird nämlich ausnahmslos einfach ein formales Amendement des Inhaltes gestellt, dafs in dem Antrage auf zweite Lesung an Stelle des Wortes „jetzt" die Worte in „drei Monaten" oder „in sechs Monaten" hinzugefügt werden, so dafs der Antrag lautet: „Antrag, dafs die Bill von jetzt in drei (oder sechs) Monaten gelesen wird." Hierbei gilt als Voraussetzung, dafs nach drei, resp. sechs Monaten die Session längst geschlossen sein wird. Diese Annahme wird auch dann aufrechterhalten, wenn die Session tatsächlich über jenen Termin hinaus dauert, d. h., eine Bill, die durch die Annahme eines solchen Amendement auf drei oder sechs Monate verschoben erscheint,

---

[1] Vgl. May, Pact. Pract., p. 450; Clifford, History of Priv. Bill Legislation II.

gelangt auch dann nicht mehr zur zweiten Lesung, wenn jener Termin wirklich innerhalb der Session erreicht würde[1]. Es wird hierbei der Gesichtspunkt festgehalten, dafs das Haus die zweite Lesung schon angeordnet habe und man daher vermeiden müsse, sich mit dieser Verordnung des Hauses direct in Widerspruch zu setzen.

Auf jeden Fall gilt also die Annahme eines solchen Amendement als völlige Ablehnung der Bill und das drückt sich darin aus, dafs auf keinen Fall mehr eine solche zweite Lesung auf das Arbeitsprogramm des Hauses gesetzt wird.

Daneben gibt es auch andere, weniger einschneidende Methoden, die zweite Lesung einer Bill zu verhindern: nämlich Amendements, die in irgend einer Form ein der Bill entgegengesetztes Prinzip oder den Wunsch nach vorgängiger Feststellung bestimmter Tatsachen vor Vornahme der zweiten Lesung oder sonstwie diese letztere verzögernde Schritte beantragen. Der Effect solcher Amendements im Falle ihrer Annahme ist ein anderer, als der des Antrages auf Lesung in drei oder sechs Monaten. Dadurch wird nämlich die Lesung der Bill nur für die betreffende Sitzung verhindert, aber nicht ausgeschlossen, dafs die Lesung an einem späteren Tage auf Grund Beschlusses des Hauses erfolgt und somit die Bill selbst erledigt werde. Die politischen Consequenzen der Annahme solcher von der Opposition eingebrachten Amendements im Falle von Regierungsvorlagen laufen allerdings in der Regel auf eine factische Beseitigung der Bill hinaus, indem sie deren Zurückziehung nahelegen. Oder diese Consequenzen sind noch viel weitertragend, da sie als Mifstrauensvotum gegen die betreffende, die Bill vertretende Regierung diese zum Falle zu bringen vermögen. Immer aber gilt eine Bill als vollständig erledigt, wenn nach Verlesung der die Bill betreffenden Order of the

---

[1] Die ganze Form ist ein Act der Courtoisie gegenüber dem Antragsteller, indem man es vorzieht, höflich zu sein und auf solchem Umweg die Verneinung auszusprechen. Den kräftigeren Sitten einer vergangenen parlamentarischen Zeit entsprach es, dafs man ganz im Gegenteile zu solcher Höflichkeit häufig noch besondere Anträge stellte, durch welche die Feindseligkeit gegen eine Bill mit aller Schärfe zum Ausdruck gebracht wurde, wie z. B. dafs die Bill „verworfen, zerrissen und vom Tische des Hauses gestofsen werde.“

Day der Antrag auf zweite Lesung von dem für die Bill verantwortlichen Mitgliede nicht gestellt wird. Dann gilt die Bill als dropped Order, als fallen gelassenes Stück des Arbeitsprogrammes.

Der regelmäſsige Verlauf ist aber die Annahme des betreffenden Punktes der Tagesordnung auf Vornahme der zweiten Lesung, nachdem vorher die Debatte über das Prinzip der Bill abgeführt worden ist. Ist die zweite Lesung vollzogen, so muſs geschäftsordnungsmäſsig vom Vorsitzenden die Frage gestellt werden, „daſs diese Bill nun dem Ausschusse überantwortet werde.“ Dieser Antrag ist rein formal, er kann nicht mehr opponiert und auch nicht der Abstimmung unterzogen werden, sondern es wird sogleich der Tag für den Beginn der Committee-Beratung festgesetzt, indem der Vormund der Bill diesen Tag auf Befragen des Speaker bekannt gibt[1]. An diesem Tage verläſst der Speaker, sobald die betreffende Order of the Day verlesen ist, sofort den Vorsitz ohne Frage an das Haus und es beginnt die Committee-Verhandlung. Eine Ausnahme findet nur im Falle einer beantragten Instruction statt; dann muſs erst dieser Antrag erledigt werden, bevor das Haus sich in das Committee verwandelt[2]. Dieser Vorgang findet aber gegenwärtig nur mehr selten statt. Standing Order 34 verfügt für alle „Committees des ganzen Hauses“ als ständige Instruction, daſs sie alle ihnen gutdünkenden Amendments der Bill zu beschlieſsen berechtigt sind, insofern sie mit der Bill in innerem Zusammenhange stehen, und daſs, selbst wenn letzteres nicht der Fall, sie berechtigt sind, zu diesem Behufe den Titel der Bill zu ändern und darüber dem Hause zu berichten. Daher kommt es, daſs jetzt die meisten beantragten Instructionen vom Speaker als „out of Order“ beiseite geschoben werden. So ist das Gebiet spezieller Instruction wesentlich eingeschränkt[3].

---

[1] Ein besonderer Antrag muſs eingebracht werden, wenn die Bill einem Select Committee oder einem Standing Committee zugewiesen werden soll.

[2] Vgl. Standing Order 51.

[3] Der Speaker hat (am 5. Mai 1893) in einer speziellen Entscheidung die Grundsätze über Instructionen sehr übersichtlich folgendermaſsen zusammengefaſst (Manual, p. 182): „Die Prinzipien, die den Speaker bei Feststellung der Grenzen von Instructionen für ein Committee des ganzen Hauses leiten, sind folgende: 1. eine Instruction muſs das Committee be-

Immer aber mufs eine Instruction für ein Committee of the whole House in permissiver Form gestellt sein: „That the Committee have the power usw.“ Befehlende Instructionen sind hier unzulässig.

In früheren Zeiten ist bisweilen auch im Unterhause, wie heute noch im Oberhause, der Antrag auf Beseitigung des Committee-Stadiums behufs Beschleunigung der Gesetzwerdung gestellt worden[1]; jetzt ist das längst nicht mehr üblich. Diesem Zwecke dient vielmehr die von Fall zu Fall beschlossene Suspendierung der Vorschriften der Geschäftsordnung.

Die Aufgabe des Committee of the whole House ist, wie oben bemerkt, die gründliche, in freier Form der Debatte erfolgende Durchberatung eines Gesetzentwurfes, seine Amendierung und die mit deren Hilfe erfolgende womöglich endgültige Feststellung des Textes. Kraft der Fiction, wonach ein solcher Ausschufs des ganzen Hauses dennoch ein Ausschufs, also dem Hause subordiniert ist, bildet der dem Committee überwiesene Text der Bill die feste Bestimmung und Begrenzung seiner Aufgabe. Es dürfte daher prinzipiell kein Amendement gestellt werden, das über den durch den Titel und die Einleitung der Bill bezeichneten Gegenstand hinausgeht. Daraus ergab sich nun im Laufe des 19. Jahrhunderts eine immer stärker hervortretende Schwierigkeit. Wie sollte das Committee, dem die eigentliche Detailberatung der Bill obliegt, diese Aufgaben erfüllen, wenn es hierbei durch den Titel fest im Zaume gehalten, aus formalen Rücksichten von einer erschöpfenden Lösung des betreffenden Gesetzesproblems abgehalten wird! Diesem Übelstande hilft nun die schon be-

---

vollmächtigen, etwas zu tun, wozu das Committee nicht schon anderweitig bevollmächtigt ist; 2. der Zweck einer Instruction mufs im untergeordneten Verhältnisse stehen zum Zwecke der Bill und innerhalb des allgemeinen Rahmens und Wesens der Bill gelegen sein; 3. es ist wider die Geschäftsordnung, in eine Bill auf dem Wege einer Instruction an das Committee einen Gegenstand einzuführen, der ordnungsmäfsig das Object einer besonderen Mafsregel bilden sollte, wenn man den Gebrauch des Hauses und die allgemeine Praxis, besondere Gesetze für besondere Zweige des Rechtes zu formulieren, im Auge behält.“ Vgl. May, Part. Pract., p. 455.

[1] Vgl. May, p. 452, woselbst die Fälle aufgezählt werden, darunter staatsrechtlich besonders wichtige Gesetze, wie z. B. die Bill betreffs Anerkennung Wilhelms III. und der Königin Maria 1688.

sprochene permanente Instruction der Standing Order 34 ab. Seither ist freier Spielraum zu jeder beliebigen Abänderung einer Bill im Committee-Stadium gegeben.

Die Beratung der Bill im Committee geht nun paragraphenweise vor sich und innerhalb der Paragraphen wieder so, dafs Absatz für Absatz, Zeile für Zeile, eventuell Wort für Wort, in der durch den Text der Bill gegebenen Reihenfolge mitsamt allen, zu jedem einzelnen Satze oder Satzteile gestellten Amendments und Subamendments beraten und beschlossen werden. Doch ist es zulässig, dafs das Haus die Reihenfolge abändert und einzelne Paragraphen oder Abschnitte des Gesetzes einstweilen zurückstellt. Die Debatte über solche Anträge ist selbstverständlich rein formal und streng auf diese Rückstellung beschränkt.

In der Beratung im Committee of the whole House liegt also der Schwerpunkt der ganzen legislativen Tätigkeit des englischen Unterhauses. Hier wird in der Regel das Schicksal jedes Gesetzes entschieden, hier wird seine endgültige Gestalt zwischen den verschiedenen Parteien und Meinungen durchberaten und vereinbart. In diesem Stadium ist die Debatte völlig frei und jedes Mitglied kann mehreremale das Wort ergreifen[1]. Die Reden, die im Committee gehalten werden, sind fast ausnahmslos kurz, sachlich pointiert, geschäftsmäfsig nüchtern gehalten. Die Sprechweise ist mehr die des Conversationstones und frei von jeder Rhetorik. In der Debatte im Committee kommt es darauf an, über einzelne sachliche Fragen und über das für das Wesen eines Gesetzes entscheidende Detail Stück für Stück zu entscheiden. Nicht zu überreden, sondern zu überzeugen ist hier die gebotene Taktik für die Teilnehmer an der Debatte. In der Ausschufsberatung des englischen Unterhauses kommt die Sachkenntnis, die unermüdliche Arbeitskraft, Routine und Schlagfertigkeit des Einzelnen am besten zur Geltung; hier werden darum sehr häufig die Reputationen neuer Mitglieder gemacht und vor allem solcher Abgeordneten, die sich weniger durch glänzende oratorische Leistungen als durch Gewandtheit und Kenntnis der Staats-

[1] Auch hier ist es aber strenge Regel, dafs der Redner sich an den Chairman wendet und andere Mitglieder nicht direct apostrophiert.

und Verwaltungsgeschäfte in die vorderen Reihen des Parlamentes zu stellen vermögen. Wochenlang dauern die Beratungen im Committee bei einem wichtigen Gesetze; und wenn es sich um Bills handelt, die den ernsten Parteiunterschied im Hause berühren, bildet die Vertretung der Bill sowie ihre Bekämpfung und der so häufig eintretende Compromifs das eigentliche Manöverfeld für alle Kräfte des politischen Lebens und der parlamentarischen Taktik. Die Hauptform, in der hier Meinung gegen Meinung, Parteizweck gegen Parteizweck auftritt, ist das Amendement und in der richtigen Formulierung eines solchen zu dem Zwecke, um in die Gegenpartei einen Keil zu treiben, der Regierung Verlegenheiten zu bereiten oder endlich für beide Parteien den Ausweg klugen Compromisses zu finden, liegt die Gelegenheit für jedes Mitglied, sich besonders hervorzutun, der Partei, der es angehört, dem Lande oder auch beiden zugleich wirkliche Dienste zu leisten.

Selbstverständlich gilt auch für die Debatte im Committee die Vorschrift der Geschäftsordnung über die Cloture. Sie kann bei jedem einzelnen Paragraphen einer im Committee in Beratung stehenden Bill beantragt und angenommen werden. Aber gerade im Committee gilt es für die Majorität als unangemessen, von diesem Mittel mehr als sparsamen Gebrauch zu machen. Hier sollen und müssen alle Meinungen Gelegenheit haben, zum Ausdruck zu gelangen. Die Form, in der dies geschieht, ist der Amendementantrag. Mehr denn in einem anderen Stadium der Beratung einer Bill hat daher in diesem Stadium der Vorsitzende besonderen Einflufs durch die ihm zustehende Vollmacht, Amendements oder Instructions als geschäftsordnungswidrig von der Beratung auszuschliefsen. Hierbei gelten selbstverständlich für die Beratung einer Bill alle die oben im allgemeinen angeführten Grundsätze für die Einbringung und Behandlung von Unteranträgen. Folgende Arten von Amendements sind unzulässig: vor allem solche, die nicht in sachlichem Zusammenhange (relevancy) mit der Bill stehen, oder die Bestandteile eines bereits abgelehnten Amendement bilden, oder die mit dem Grundprinzip der Bill im Widerspruch stehen; oder die blofs zu Zwecken der Verspottung eingebracht sind. Die Vorschrift der Sachlichkeit des Amendement erstreckt sich auch auf den Zusammenhang mit den

einzelnen Paragraphen, zu dem der Unterantrag gestellt wird. Es ist unverkennbar, dafs gerade in diesem Punkte die Parlamentspraxis der beiden letzten Dezennien die Machtvollkommenheit der Vorsitzenden in dieser Richtung wesentlich gesteigert hat durch Schaffung von Präzedenzfällen, aus denen hervorgeht, dafs der Vorsitzende hier seine Befugnis keineswegs strict zu interpretieren genötigt ist[1].

Hierzu kommen nun noch gewisse besondere Bestimmungen über Amendements bei Beratung einer Bill. Es sind im wesentlichen folgende: Die Beratung erfolgt nach Paragraphen (Clauses); eingebrachte Amendements werden in der durch den Text vorgeschriebenen Reihenfolge vom Vorsitzenden vorgelegt und beraten. Wird zu einem Paragraphen kein Amendement eingebracht, so lautet die Beschlufsfrage, „dafs dieser Paragraph als ein Teil der Bill stehen bleibe" (that this Clause stand part of the Bill). Ist ein eingebrachtes Amendement oder sind mehrere solche angenommen worden, so folgt immer zuletzt die zur Abstimmung gelangende Beschlufsfrage, „dafs dieser Paragraph in amendierter Gestalt als Teil der Bill stehen bleibe" (that this Clause as amended stand part of the Bill)[2]. Amendements zu Bills müssen nicht vorher angemeldet werden, denn oft ergibt sich deren Beantragung und Formulierung erst aus der Debatte; aber es ist doch Gepflogenheit, alle wichtigen Amendements vorher anzukündigen. Das Sitzungsprogramm (Notice Paper) gibt täglich die Amendements in ihrer ordnungsmäfsigen Reihenfolge, wobei der Verbesserungsantrag des Vormunds der Bill unter mehreren Anträgen zu demselben Paragraphen den Vorrang hat.

Kein Amendement darf aber in der Gestalt eingebracht werden, dafs der ganze Paragraph herausgenommen und durch

---

[1] Beispiele dafür finden sich bei der Beratung fast aller grofsen oder vielumstrittenen Gesetze der beiden lezten Jahrzehnte, so besonders in den Debatten über die Parish Councils Bill (1893), die Home Rule Bill (1892), neuerdings bei der Erledigung der Education Bill (1902) und der Licensing Bill desselben Jahres.

[2] Es ist aber zulässig, wenn voraussichtlich zu mehreren Paragraphen Amendements nicht eingebracht werden, diese zusammenzuziehen und die Frage zu stellen, „dafs die Paragraphen von . . . bis . . . als Teil der Bill stehen bleiben."

einen neuen ersetzt werden soll. In diesem Falle liegt ein neuer Paragraph vor und dafür bestimmt die Geschäftsordnung, dafs nur der Antrag auf Streichung des ganzen Paragraphen zulässig ist, sowie der darauf folgende Antrag auf Einsetzung eines neuen Paragraphen. Ein solcher Antrag darf aber erst dann eingebracht werden, wenn der ganze vorliegende Text der Bill und die dazu eingebrachten ordnungsmäfsigen Amendements durchberaten sind. Bei der Einbringung neuer Paragraphen hat wiederum das mit der Durchführung der Bill betraute Mitglied des Hauses den Vorrang vor den anderen. Die Beratung neuer Paragraphen selbst ist ein getreues, verkleinertes Abbild der Beratung der Bill. Sie werden dem Hause vorgelegt und das erstemal rein formal ohne Debatte gelesen. Sodann wird die zweite Lesung dieser neuen Paragraphen beantragt. Hierbei findet die „meritorische" Debatte statt. Eventuelle Amendements zu diesen neuen Paragraphen können erst nach dieser zweiten Lesung der New Clauses eingebracht werden. Sodann erfolgt die dritte Lesung, die in dem Antrag gipfelt, einzelne oder die mehreren neuen Paragraphen der Bill hinzuzufügen. Dieses ganze Verfahren findet aber erst statt, wenn, wie gesagt, der Text der Bill samt den dazu eingebrachten zulässigen Amendements durchberaten ist. Erst nach den etwa eingebrachten neuen Paragraphen erfolgt die Beratung der jetzt ziemlich aufser Gebrauch gekommenen Einleitung des Gesetzes, der sogenannten Preamble, sodann die der sogenannten „Schedules", das heifst der nach englischer Gesetzestechnik üblichen Anhänge[1].

Als letztes Stadium der Beratung kommt nach der gegenwärtig im Unterhaus herrschenden Gepflogenheit die Feststellung des Titels an die Reihe. (St. O. 35.) Der jetzt anerkannte Grundsatz ist, dafs Titel und Einleitung eines Gesetzes dem durch die Paragraphen des Gesetzes gegebenen Inhalte untergeordnet sein sollen und nicht umgekehrt.

Wie schon oben bemerkt, hat nach der geltenden Geschäftsordnung das Committee of the whole House volle Gewalt über

---

[1] Es ist bei grofsen und viel amendierten Gesetzentwürfen üblich, den Text in der jeweils festgestellten Gestaltung von Zeit zu Zeit immer wieder neu zu drucken, um die Übersicht zu erleichtern.

eine ihm übertragene Bill. Diese letztere kann daher dermafsen verändert werden, dafs sozusagen kein Wort des ursprünglichen Textes bestehen bleibt. Allerdings ist das Prinzip aufgestellt und wird vom Speaker auch in neuerer Zeit unbedingt aufrecht erhalten, dafs, wenn durch die Committee-Beratung eine völlig neue Bill entstanden ist, dies nicht ignoriert werden darf. Der richtige Vorgang ist dann der, dafs die alte Bill zurückgezogen und der Committee-Bericht als neue Bill zunächst zur ersten Lesung eingebracht wird. Aus denselben Gründen hat sich auch für den Fall, dafs die Regierung oder auch ein privater Antragsteller einer Bill selbst diesen Gesetzentwurf durch zahlreiche Amendements zu ändern wünscht, das Institut der formalen Committee-Beratung eingebürgert. In solchem Falle werden die eingebrachten Amendements nicht beraten noch wird über sie abgestimmt. Vielmehr erstattet der Chairman sogleich dem Plenum Bericht über die Bill und die Amendements, worauf das Haus den Auftrag gibt, die Bill in der damit bezeichneten Form neu zu drucken und wieder an das Committee zurückzuleiten.

Die Committee-Beratung dauert jeweils an einem Sitzungstage so lange, als es die Tagesordnung gestattet, resp. als nicht ein Antrag auf Vertagung der Debatte gestellt wird. Somit wird bei gröfseren Gesetzentwürfen regelmäfsig zu der geschäftsordnungsmäfsig vorgeschriebenen Stunde, oder, wenn es das Haus für gut befindet, früher der Antrag gestellt, dafs der Ausschufsvorsitzende dem Hause Bericht zu erstatten und um Erlaubnis für weitere Tagung anzusuchen habe. Die Erstattung des Berichtes und Bitte um Erlaubnis sind natürlich reine Formalitäten, die vor allem dazu dienen, die Fortsetzung der Beratung des Committee auf die Tagesordnung der nächsten oder einer der nächsten Sitzungen zu stellen. An diesem Tage findet dann die Weiterführung der Committee-Beratung ohne weitere Formalität statt: der Speaker verläfst den Chair ohne neuerliche Befragung des Hauses. Wenn Committee-Beratung mehrerer Bills hintereinander auf der Tagesordnung steht, so schreitet der Chairman von einer zur anderen unmittelbar fort und berichtet dem Hause über alle Bills gemeinsam[1].

---

[1] Standing Order 32 und 33.

Erst wenn die Beratung beendet ist, berichtet der Chairman, nicht mehr über den Fortschritt der Bill, sondern über die Bill selbst und verlangt auch keine weitere Tagung des Ausschusses. Wird daher die Beratung einer Bill im Committee durch Annahme eines einfachen Antrages auf Schlufs der Beratung ohne Hinzufügen des Ersuchens um Gestattung weiterer Tagung angenommen, so fällt damit die Bill vollends zu Boden. Das Haus kann dann allerdings durch einfachen Beschlufs das Committee über diese Bill neuerdings einsetzen und die Fortsetzung der Debatte findet dann dort statt, wo sie durch jenen Antrag geschlossen worden ist.

Mit der Feststellung des Titels der Bill ist das Committee-Stadium erledigt. Das findet seinen Ausdruck in der vom Chairman an das Committee gerichteten Frage: „Die Frage ist, dafs ich, Vorsitzender, diese Bill dem Hause berichten soll mit Amendments“ (oder ohne Amendments, je nachdem dies der Fall ist). Nach Annahme dieses Antrages verläfst der Chairman ohne weitere Frage den Vorsitz, der Speaker wird herbeigeholt und die Plenarberatung beginnt.

Nunmehr beginnt das sogenannte „Bericht-Stadium“ (Report Stage) der Durchberatung eines Gesetzes. Es entfällt, wenn die Bill im Committee nicht amendiert wurde. Dann wird auch die dritte Lesung in der Regel sogleich nach der Erstattung des Report vorgenommen. Bei amendierten Bills schiebt sich das „Bericht-Stadium“ als ein besonderes Glied des Verfahrens ein. Der Chairman nähert sich den Stufen des Präsidiums und berichtet, „dafs das Committee die Bill durchberaten und mehrere Amendements zu derselben gemacht hat, und dafs das Committee ihn beauftragt habe, diese Bill zu reportieren.“ Eine Debatte findet nun in der Regel anknüpfend daran nicht statt; es wird vielmehr einfach durch Anfrage des Speaker an das für die Bill verantwortliche Mitglied festgestellt, an welchem Sitzungstage die „Prüfung der berichteten Bill“ (Consideration of the Bill as amended) stattzufinden habe. Inzwischen findet der Druck der Bill in der ihr vom Committee gegebenen Gestalt statt. An dem festgesetzten Tage beginnt die Beratung der amendierten Bill in der ihr im Committee gegebenen Gestalt. Wenn die darauf lautende Order of the Day verlesen wird, so ist es nicht gestattet, hierzu nun ver-

zögernde Unteranträge einzubringen. Wohl aber steht dem Antragsteller der Bill die Befugnis zu, den Antrag auf etwaige Hinausschiebung der Beratung selbst zu stellen; eventuell ist auch sein Antrag auf Rückverweisung an den Ausschufs zulässig.

Die nun abgesehen von diesen Ausnahmen regelmäfsig stattfindende Beratung des Ausschufsoperates erstreckt sich auf die ganze Bill. Abermals können neue Paragraphen und neue Amendements, die zur Bill in sachlicher Beziehung stehen, eingebracht werden. Neue Paragraphen müssen vorher angemeldet werden[1]. Das Verfahren ist dasselbe, wie das oben für die Beratung neuer Paragraphen im Ausschufs-Stadium geschilderte. Doch dürfen jetzt weder solche neue Paragraphen noch solche neue Amendements eingebracht werden, welche die Einkünfte des Staates oder die locale Steuerlast der Staatsbürger vermehren. In solchen Fällen ist einzig Rückverweisung an das Committee am Platze. Überhaupt ist es ausgeschlossen, dafs jetzt nochmals die Amendements, die bereits im Committee erledigt wurden, neuerdings eingebracht werden. Somit ist das Report Stage in der Regel kurz und erstreckt sich im wesentlichen auf die nochmalige Besprechung der im Committee getroffenen Änderungen[2]. Dieses Stadium kann mit dem Antrage auf Rückverweisung an den Ausschufs (Recommittment) endigen, die sich entweder auf die ganze Bill bezieht oder nur auf einzelne Teile derselben oder blofs zum Zweck der Einfügung neuer Amendements oder endlich mit ausschliefslicher Bezugnahme anf eine neue, dem Committee erteilte Instruction vorgenommen wird. Auch wiederholte Rückverweisung an das Committee ist gestattet und es ist auch jetzt noch eine weitere Hinausschiebung der Vollendung des Gesetzes dadurch möglich, dafs die vom Committee des ganzen Hauses amendierte und dem Hause reportierte Bill im Reportstadium neuerdings an

---

[1] Standing Order 38. Die Beratung solcher New Clauses geht der von Amendements voraus.

[2] Der Vorgang bei Bills, die in einem der Grand Standing Committees beraten wurden, ist völlig der gleiche. Nur findet hier ohne weitere Beschlufsfrage die Beratung der „Bill as reported“ sogleich statt. Durch eine 1901 verfügte Abänderung der Standing Orders ist überdies bei solchen Bills sogleich die dritte Lesung vorzunehmen.

ein Committee, aber diesmal an ein Select Committee rückverwiesen wird[1]. Geschieht dies, so mufs immer noch eine dritte Rückverweisung der Bill, wie sie aus diesem Select Committee kommt, an ein Committee des ganzen Hauses erfolgen, ehe die dritte Lesung vorgenommen werden kann.

Doch das sind sehr seltene Ausnahmen. Vielmehr wird jetzt in der grofsen Zahl der Fälle nach Abschliefsung des Report-Stadiums durch Annahme der Bill in ihrer durch das Committee gegebenen Gestalt die dritte Lesung vorgenommen. Bei deren Vornahme sind nun wieder jene formalen Amendements zulässig, wie bei der zweiten Lesung, nämlich Anträge, die eine Vertagung der Bill auf drei oder sechs Monate bezwecken. Während in diesem Stadium bei den Lords überdies auch noch sachliche Amendements zulässig sind, dürfen bei den Commons solche nur mehr zu Zwecken stilistischer oder grammatischer Verbesserung eingebracht werden. Sachliche Veränderungen dürfen am Gesetzestext nicht mehr vorgenommen werden[2]. Sind solche dringend erwünscht, so mufs eben wieder das Auskunftsmittel der Rückverweisung angewendet werden. Dies läfst sich auch mit der dritten Lesung in continuo durchführen, indem das Haus sich einfach durch Beschlufs in das Committee verwandelt, dort die neu gewünschten Amendements berät und sodann wieder als Plenum sogleich die dritte Lesung vornimmt. Zuletzt wird auch noch, falls dies durch etwaige verspätete Amendierung notwendig geworden ist, der Titel der Bill in dritter Lesung geändert. Die Aufeinanderfolge der einzelnen Stadien des legislativen Prozesses ist im Unterhause nicht an bestimmte zeitliche Vorschriften gebunden: doch ist es die grofse Regel, dafs nicht mehr als ein Stadium in je einer Sitzung erledigt wird. Im Oberhause ist durch Standing Order 39 diese Übung ausdrücklich vorgeschrieben. Sollen also Bills im Oberhause mit besonderer Schnelligkeit erledigt werden, so bedarf es dort der Suspension dieser Standing Order, während im Unterhause durch einfachen Antrag mehrere, ja auch alle Stadien einer Bill in einer einzigen

---

[1] Die neuerliche Discussion der Bill im Committee ist aber dann streng auf die die Rückverweisung verursachende Materie eingeschränkt.

[2] Standing Order 42.

Sitzung erledigt und sogleich die königliche Sanction vorgenommen wird, wenn das Staatsinteresse solche Eile erfordert[1].

## Zweites Kapitel.

### Das Oberhaus und die Beratung von Public Bills.

Mit der Annahme des Gesetzentwurfes in dritter Lesung ist die Bill vom Unterhause erledigt. Die ältere Parlamentspraxis kannte noch ein weiteres Stadium, das nunmehr folgte, nämlich den Antrag auf Passierung der Bill; diese ist aber im 19. Jahrhundert aufser Gebrauch gekommen und nur noch als Rudiment in der Formel erhalten, mit welcher die dritte Lesung im Journal des Hauses eingetragen wird. Dort heifst es nämlich: „The Bill was read the third time and passed nemine contradicente[2].“

Während der ganzen Dauer der Beratung bleibt die Bill in den Händen des Clerk of the Commons. Von ihm mufs jedes Amendement urkundlich aufbewahrt werden. Ist ein Gesetzentwurf von den Commons angenommen, so mufs er zu den Lords hinaufgesendet werden und zwar geschieht dies durch einen der Clerks am Tische, der den Gesetzentwurf selbst wieder an einen der Clerks im House of Lords übergibt. Die Sendung erfolgt durch die Form der Botschaft (Message); in gleicher Form werden Bills, die zuerst bei den Lords beraten worden sind, an das Unterhaus hinuntergegeben. Die Vornahme der ersten Lesung jeder solchen Bill im House of Lords ist rein formal. Jede Bill jedoch, die vom Unterhause zu den Lords hinaufgelangt, mufs gemäfs Standing Order 38 der Geschäftsordnung des Oberhauses binnen zwölf Sitzungstagen auf Antrag eines Peer zur zweiten Lesung gestellt sein, widrigens diese Bill als aus den Geschäften des House of Lords ausgeschieden betrachtet wird, wenn nicht längstens am achten Sitzungstage die Voranzeige eines solchen

---

[1] Vgl. Beispiele für solches Vorgehen bei May, Parl. Pract., p. 487 Anm. 1 u. 2. So wurde z. B. die Suspension der Habeas Corpus Acte für Irland 1866 während der fenischen Unruhen an einem Tage beantragt, dreimal gelesen, in beiden Häusern angenommen und sanctioniert. Desgleichen 1883 die gegen die irischen Dynamitarden gerichtete Explosives Bill.

[2] Bei den Lords ist die Stellung dieser Frage, „that the Bill do pass“ auch jetzt noch in Gebrauch.

Antrages auf zweite Lesung von einem Mitgliede des Oberhauses eingebracht worden ist. Auf diese Weise ergibt sich also eine besondere Methode für die negative Erledigung von Gesetzentwürfen, die das Unterhaus angenommen hat, seitens des Oberhauses. Allerdings ist sie aus politischen Gründen wenig praktisch; es würde als ein schwerer Mangel der zwischen beiden Häusern traditionell herrschenden Courtoisie gelten, wenn das Oberhaus auf solche gewissermafsen verstohlene Weise seiner negativen Haltung gegenüber einer Bill des Unterhauses Ausdruck verleihen wollte.

Bei den Lords findet die Beratung einer Bill in einem mit dem der Commons fast vollständig übereinstimmenden Verfahren statt; nur wenig bemerkenswerte Verschiedenheiten des Verfahrens bestehen und diese sind oben, soweit sie überhaupt von Belang sind, zur Darstellung gekommen. Selbstverständlich gilt im Unterhause, für die Beratung einer Bill die vorher das Oberhaus passiert hat, das geschilderte Verfahren gerade so, wie bei einer zuerst im Unterhause eingebrachten Bill; nur entfallen die beiden ersten kurzen formalen Stadien des Verfahrens, nämlich das Ansuchen um Erlaubnis zur Einbringung der Bill sowie die erste Lesung in dem Falle, wenn eine Bill vom Oberhause an das Unterhaus gelangt. Dasselbe gilt auch vice versa für die Beratung von Bills, die das Unterhaus passiert haben, im Oberhause. Zum Zustandekommen eines Gesetzes ist vollständige Übereinstimmung beider Häuser über den Text des Gesetzentwurfes notwendig. Daraus ergibt sich für jeden der beiden Fälle, sei es nun, dafs eine Bill zuerst das Unterhaus oder das Oberhaus passiert hat, die Möglichkeit eines weiteren Annex-Verfahrens, das dem Zwecke dient, die etwaigen zwischen beiden Häusern bestehenden Meinungsverschiedenheiten betreffs eines Gesetzentwurfes zu beseitigen. Entweder bringt das Unterhaus eine ihm von den Lords zugekommene Bill durch Hinzufügung von Amendements in eine andere Gestalt oder das Oberhaus ändert durch Zusätze die von den Commons hinaufgesendete Bill. Im nachfolgenden halten wir uns an den unvergleichlich wichtigeren Fall der Abänderung von Bills des Unterhauses durch das Haus der Lords; denn, wie schon oben bemerkt: alle wichtigen und grofsen Gesetze werden zuerst im Unterhause eingebracht.

Wenn eine von den Commons beschlossene Bill von den Lords abgeändert worden ist, so gelangt sie von diesen an die Commons durch Botschaft zurück in Begleitung der von dem Oberhause beschlossenen Amendements. Die Geschäftsordnung des Unterhauses bestimmt nun für diesen Fall, dafs die Beratung über diese Amendements regelmäfsig erst für eine künftige Sitzung angesetzt werden soll; doch ist auch eine sofortige Beratung zulässig, wenn die Abänderungen nur formaler Natur sind[1]. In Fällen von Staatsnotwendigkeiten ist sogar Unterbrechung des laufenden Geschäftes des Hauses und sofortige Inangriffnahme der Beratung über die vom Oberhause vorgenommenen Änderungen geschäftsordnungsmäfsig.

Der Vorgang bei der Beratung dieser Änderungen der Lords an einem vom Unterhause angenommenen Gesetzentwurfe ist ähnlich dem Vorgange bei der zweiten und dritten Lesung der Bill selbst im Unterhause. Die Verhandlung über diese Abänderungen wird eingeleitet durch die vom Vorsitzenden gestellte Beschlufsfrage, dafs die Amendements der Lords jetzt vorgenommen würden. Es ist zulässig, zu diesem Antrage ein Amendement einzubringen, wonach unter der Form der Vertagung auf drei oder sechs Monate die Ablehnung der von den Lords vorgenommenen Änderungen am Gesetze beantragt wird. Im übrigen aber finden regelmäfsig zwei Lesungen statt, wobei die Debatte streng auf den Inhalt der von den Lords vorgenommenen Änderungen beschränkt bleibt. Die Form der Abstimmung über diese Änderungen ist die, dafs jede einzelne von ihnen dem Hause besonders vorgelegt wird. Das Verfahren zur Herbeiführung einer vollständigen Übereinstimmung zwischen beiden Häusern kann auch dadurch verlängert werden, dafs die von den Lords vorgenommenen Amendements von den Commons nur zum Teile angenommen, zum Teile selbst wieder amendiert werden. Das ist vollständig zulässig[2]. Auch kann jedes Haus bei der Beratung über die Ergänzungen, die das andere hinzugefügt, den ursprünglichen Text wieder herstellen. Immer aber mufs endlich eines der beiden Häuser den gemachten Abänderungen zustimmen.

---

[1] Die Entscheidung darüber, ob dies der Fall, liegt beim Speaker.

[2] Doch müssen die Amendements sich genau auf die zur Annahme oder Verwerfung vorliegenden Abänderungen der Lords beziehen.

So kommt es also bisweilen zu einer Aufeinanderfolge von Abänderungen beider Häuser, bis endlich ein gemeinsamer Text der Bill hergestellt ist. Bei diesem Hin- und Hersenden einer Bill ist es aber unzulässig, dafs Unter- oder Oberhaus Paragraphen, die bereits von einem von ihnen einmal genehmigt worden sind, später wieder streiche[1].

Stimmt das House of Commons Abänderungen, die die Lords vorgenommen haben, unbedingt nicht zu, so sind, abgesehen von dem Fall, dafs die Bill gänzlich zurückgezogen oder durch Anwendung der Formel der Vertagung für sechs Monate auf die Beratung der Amendements der Lords beseitigt wird, noch zwei Wege möglich, um eine Verständigung herbeizuführen. Es kann erstens durch eine Message dem Oberhause ein von einem besonderen Committee des Unterhauses auszuarbeitendes Memorandum über die Gründe der Uneinigkeit zwischen beiden Häusern übermittelt werden. Zweitens: es kann das Verlangen nach Einberufung einer Conferenz beider Häuser gestellt werden. Diese beiden Vorgänge sind die üblichen Formen der Erledigung einer solchen Nichtübereinstimmung beider Häuser. Das Compromifs wird durch mündliche Discussion gesucht und fast ausnahmslos gefunden. Denn sonst ist die Bill für die laufende Session verloren, Die Bestimmungen über dieses Ausgleichsverfahren durch Botschaften und Conferenzen sind bereits oben genügend auseinandergesetzt worden[2].

---

[1] Das Recht der Lords, die Bills der Commons zu amendieren, erleidet gegenüber allen budgetären Gesetzesvorlagen eine staatsrechtlich sehr bedeutungsvolle Ausnahme; vgl. im elften Abschnitt.

[2] Diese althergebrachten Formen der Auseinandersetzung von Meinungsverschiedenheiten der Mehrheit in beiden Häusern sind in der Gegenwart so gut wie unbrauchbar zur Herbeiführung eines Compromisses zwischen Commons und Lords in Fällen, in denen es sich um grofse politische Fragen handelt. Wenn ein solcher vorliegt, werden die eigentlichen Verhandlungen stets in inoffizieller Weise durch die beiderseitigen Parteiführer gepflogen. Und gerade hierbei ist auch dem Träger der Krone ein Feld für sehr nützliche Ausübung seines persönlichen Einflusses eröffnet. Eine sehr interessante, auf die Briefe der beteiligten Persönlichkeiten aufgebaute Darstellung des Zustandekommens eines solchen Compromisses zu Gunsten des von den Lords ursprünglich scharf bekämpften Gesetzes über die Entstaatlichung der anglikanischen Kirche in Irland (1869), gibt John Morley in seinem Life of W. E. Gladstone II., p. 266—280.

Der Schriftenwechsel zwischen den beiden Häusern zum Zwecke der Übermittlung von Bills vollzieht sich in den altertümlichen Formeln der anglo-normännischen Hofsprache der Vorzeit. Wenn eine Bill von den Commons genehmigt ist, so schreibt der Clerk des Hauses auf deren Vorderseite die Worte: „Soit baillè aux Seigneurs.“ Wenn die Lords Amendements zu dieser Bill machen, so wird sie mit einem Indorsat zurückgeschickt, das von dem Clerk of Parliaments unterfertigt ist und lautet: „A ceste bille avesque des amendements les seigneurs sont assentus.“ Stimmt das Unterhaus den Amendements zu, so sendet der Clerk des Hauses die Bill mit den Worten zurück: „A ceste amendements les communes sont assentus.“ Das gleiche gilt für die Herabsendung von den Lords zu den Commons. Wenn aber den Amendements eines oder des anderen Hauses nicht zugestimmt wird, so erfolgt kein Indorsat, sondern es wird dies durch eine besondere Botschaft bekannt gegeben. Ist eine Bill endgültig angenommen, so bleibt sie von da ab bei den Lords und solche Bills, die zuerst das Oberhaus passiert haben und dann erst von den Commons angenommen worden sind, werden von diesen in das Oberhaus zurückgeschickt. Denn dieses, resp. der oberste Kanzleibeamte des Oberhauses, der Clerk of the Parliaments, ist der Aufbewahrer von Gesetzen, die von beiden Häusern erledigt sind und nur noch der Sanction der Krone bedürfen. Eine Ausnahme gilt auch hier nur wieder für alle das Budget betreffenden Gesetze, die stets von den Commons unmittelbar durch den Speaker zur Sanction an die Krone gebracht werden.

Hier mufs schliefslich noch eines besonderen Verfahrens gedacht werden, das dazu dient, im Falle von Nichtübereinstimmung beider Häuser des Parlamentes betreffs einzelner Punkte oder einzelner Amendements zu einer Bill diese letztere wenigstens insoweit zu retten, als tatsächlich Übereinstimmung besteht. Es kommt öfter vor, dafs die Lords im Committee eine Bill wesentlich amendiert haben und dann durch Vertagung der Beschlufsfassung des Plenum hierüber auf längere Zeit dem Unterhause zu verstehen geben, dafs sie einem offenen Conflict ausweichen wollen. In solchen Fällen pflegen dann die Commons, wenn die betreffenden Amendements ihnen annehmbar erscheinen, ein Committee mit der Einsichtnahme in die

Journale der Lords zu beauftragen. Auf Grund des hierüber erstatteten Berichtes wird dann im Unterhause eine neue Bill ausgearbeitet und by Order of the House eingebracht. Die Durchführung dieser Bill, die meist denselben Titel hat wie die von ihr ersetzte, und damit auch die formelle Annahme der früheren Amendements der Lords wird dann bei den Commons und bei den Lords selbstverständlich glatt vollzogen.

Dieses Verfahren verstöfst nun eigentlich gegen das oben dargestellte Grundprinzip der Geschäftsordnung: ne bis in eadem sessione; aber für solche Fälle hat eben das Gewohnheitsrecht des Unterhauses eine Durchbrechung dieses Prinzipes sanctioniert. Auch bei den Lords ist dieses Verfahren der Reassumierung einer Bill auf Grund der Inspection der Journale der Commons angängig, aber selten geübt. Selbstverständlich handelt es sich dabei aber immer um Bills, über die beide Häuser bis auf einige Einzelheiten von vornherein einig sind; ganz ausgeschlossen ist aber die Wiedereinbringung einer Bill in derselben Session, wenn sie in der zweiten oder dritten Lesung verworfen oder „auf sechs Monate vertagt" worden ist. Dann gibt es kein anderes Mittel als plötzliche Schliefsung der Session und Eröffnung einer neuen. Zu wiederholten Malen ist auch von diesem etwas heroischen Mittel im 18. und 19. Jahrhundert Gebrauch gemacht worden[1].

## Drittes Kapitel.

## Die Erteilung der Sanction durch die Krone[2].

Nun ist noch der letzte Act der Gesetzgebung zu schildern: die Erteilung der königlichen Sanction (Royal Assent). Es ist

[1] So z. B. im Jahre 1831, um zu ermöglichen, dafs die Reformbill zum drittenmal zur Verhandlung getellt werden könne, wozu das Parlament vom 20. Oktober bis 6. Dezember vertagt wurde. Früher bestand eine alte Regel zu Recht, wonach während derselben Session auch nicht gestattet war, eine Bill einzubringen, deren Bestimmungen den Vorschriften einer in derselben Session schon angenommenen Bill widersprachen. Dieser Grundsatz ist durch 13 und 14 Vict. c. 21 (1850) ausdrücklich abgeschafft worden. Im Jahre 1721 hatte aber das Bestehen dieser Vorschrift den Abbruch der Session und den Beginn einer neuen erfordert, um eine dringende Abänderung an dem eben erlassenen Actiengesellschaftsgesetze (South Sea Company Acts) durchführen zu können. Vgl. House of Commons Journals XIX. p. 639.

[2] May, Parl. Pract., p. 480—485.

hier nicht die Veranlassung gegeben, die geschichtliche Entwicklung und die staatsrechtliche Bedeutung der Gesetzessanction in England und damit zugleich die staatsrechtliche Stellung der Krone in dieser wichtigsten Function des staatlichen Lebens ausführlich zu besprechen. Es wird genügen, folgendes festzustellen.

Die Sanction eines in beiden Häusern des Parlamentes angenommenen Gesetzentwurfes ist auch nach dem gegenwärtigen Stande der englischen Verfassung ein unerläfsliches formal-rechtliches Requisit für das verfassungsmäfsige Zustandekommen eines Gesetzes, heute gerade so, wie vor 500 Jahren: aber ebenso ist es zweifellos, dafs diese Erteilung der königlichen Sanction, vom Standpunkte des lebendigen Verfassungsrechtes betrachtet, ebenso unweigerlich von der Krone erteilt werden mufs. Beides also, das Recht der formalen Erteilung der Sanction auf der einen Seite sowie die Verpflichtung des Monarchen, diese Sanction zu geben, auf der anderen Seite, sind heute gleichwertige Bestandteile des englischen Staatsrechtes. Wie es dazu gekommen, dafs die Sanction auf solche Weise eine notwendige Form geblieben ist, aber vom materiellen staatsrechtlichen Standpunkte aus gegenwärtig nicht mehr als reine Form ist, kann hier des näheren nicht ausgeführt werden. Es mag genügen, darauf hinzuweisen, dafs seit dem Jahre 1707, in welchem die Königin Anna zum letzten Male ein von beiden Häusern des Parlamentes angenommenes Gesetz nicht sanctioniert hat, bis zur Gegenwart, also durch fast volle zwei Jahrhunderte, kein Fall einer seitens der Krone verweigerten Sanction vorgekommen ist. Zufällige geschichtliche Tatsachen, wie die Landesfremdheit der neuen Dynastie, ferner das geringe politische Interesse, wohl auch der geringe Einflufs der beiden ersten Könige aus dem Hause Hannover, dann aber vor allem — und darin liegt der Kern der Sache — die unwiderstehliche Ausgestaltung der englischen Verfassung unter dem beherrschenden Einflusse des Prinzipes der parlamentarischen Cabinetregierung haben jede selbständige Teilnahme des Königs an der Gesetzgebung gegenüber dem von den beiden Häusern des Parlamentes zum Ausdrucke gebrachten Willen vollständig aus der Welt geschafft. Die in der deutschen Staatslehre merkwürdigerweise noch immer so beliebte Erörterung über die Möglichkeit, dafs

der englische König auch heute noch und in der Zukunft die Sanction eines Gesetzes verweigern könne, sind müfsige Spielereien einer formalistischen, doctrinären Casuistik, die an dem positiven Staatsrechte Englands sowie der englischen staatsrechtlichen Literatur auch nicht den geringsten Anhalt findet. Gewifs ist es auch möglich auszudenken, dafs ein englischer König einmal den Willen haben könnte, selbstherrlichen Einflufs auf die Gesetzgebung zu nehmen, darum versuchen möchte, die Sanction einer ihm nicht genehmen Bill zu verweigern, und dafs er dadurch den Mechanismus der englischen Gesetzgebung zum Stillstand bringen könnte. Das ist möglich, weil bekanntlich bei keinem mit Willen begabten Lebewesen mit Sicherheit darauf gerechnet werden kann, dafs es in einem bestimmten Zeitpunkte eine im vorhinein bestimmte Willensrichtung verfolgen wird. So könnte auch der englische König einmal sich sträuben, die ihm nach dem geltenden Verfassungsrechte obliegende Function der widerspruchslosen Sanctionierung eines Gesetzes zu vollziehen. Aber das wäre gerade so ein Bruch des positiven Staatsrechtes Englands, wie wenn etwa das Unterhaus sich weigern wollte, ein Budget zu bewilligen oder den Speaker vorzuschlagen oder etwa sich überhaupt zu versammeln, alles Dinge, die ja vom Standpunkte grübelnder Erwägung dessen, was „möglich“ ist, gewifs vorkommen könnten. Alle solche Vorkommnisse aber wären vom Standpunkte des geltenden englischen Rechtes revolutionäre Acte, an die den Mafsstab „juristischer“ Beurteilung anzulegen, a priori absurd ist. In den zweihundert Jahren, in welchen die englische Krone es geschehen lassen mufste, dafs ihr Veto gegenüber den von beiden Häusern des Parlamentes bewilligten Gesetzen in blofse Form oder Zeremonie sich verwandelt hat, ist die englische Verfassung im Zusammenhange mit dieser Tatsache wie mit vielen anderen Erscheinungen in einer Richtung entwickelt worden, die für die Zukunft einen selbständigen politischen Willen des Trägers der Krone gegenüber den von den beiden Häusern des Parlamentes angenommenen Bills völlig ausschliefst. Einen solchen selbständigen Willen dennoch für möglich halten, heifst nichts anderes, als eine der denkbar gröfsten Rückbildungen der englischen Verfassung, ja ihre revolutionäre Rückbildung als denkbar annehmen. Um das

auch nur einigermafsen wahrscheinlich zu machen, müfsten doch ganz andere Gründe dafür angeführt werden können, als sie jene deutschen Staatsrechtslehrer vorzubringen imstande sind, die immer wieder von einer „Wiederaufnahme machtvoller königlicher Regierung“ in England als einer greifbaren Möglichkeit der Gegenwart und Zukunft reden. Solche Gründe fehlen aber demjenigen, der die englische Politik des 18. u. 19. Jahrhunderts und das geltende englische Staatsrecht wirklich kennt, vollständig.

Was nun die Form der königlichen Sanction anbelangt, so ist auch hier pietätvoll die uralte Sprache gewahrt worden. Alle Bills sind, wie schon oben bemerkt, in Verwahrung des Clerk of the Parliaments im Oberhause. Dieser letztere stellt zwei Exemplare einer Liste zusammen, die alle Titel der Bills enthält, deren Sanction bevorsteht. Die eine davon wird dem König unterbreitet, bevor er die Sanction vornimmt, die andere dem Clerk of the Crown, der dann diese Titel in die zum Zwecke der Sanction auszustellende Urkunde einsetzt. Sohin erfolgt der Act der königlichen Bestätigung entweder persönlich durch den Träger der Krone am Schlusse der Session oder — eine Praxis, die seit Heinrich VIII. begonnen hat — während der Session durch Spezialbevollmächtigte, „by Commission“, die unter dem grofsen Siegel ernannt wird. Sanctioniert der König in Person, so geschieht dies in der feierlichen Versammlung des Oberhauses, wobei die Peers in Roben und alle Staatswürdenträger im Staatskleide erscheinen. König und Königin, umgeben vom Hofstaate, sitzen in ihren Thronsesseln. Sodann beruft der König durch den Botschafter des Oberhauses, den „Gentleman mit dem schwarzen Stabe“ (Gentlemen Usher of the Black Rod) das Unterhaus zum Erscheinen vor dem König, welchem Rufe der Speaker und die Commons nachkommen. Hierauf trägt der Clerk of the Crown die Titel der Bills vor und der Clerk of the Parliaments gibt nach tiefer Verbeugung vor dem Throne die Zustimmung der Krone durch Aussprechen der Sanctionsformel kund, was der König durch Neigen des Hauptes bestätigt.

Im Falle der Sanction durch eine Commission gilt folgendes. Die Bestallung wird von dem König mit dem eigenen Handsiegel gefertigt und durch den Clerk of the Parliaments contra-

signiert. Die Commission besteht aus drei oder mehr besonders bevollmächtigten Lords, die im Oberhause in feierlichem Zuge erscheinen und auf einem Sitze unterhalb des Thrones, aber oberhalb des Woolsack, auf dem der Kanzler sitzt, Platz nehmen. Auch jetzt werden die Commons zum Erscheinen aufgefordert. Sodann wird im Beisein des Speaker und der Commons die Commission verlesen und es werden die Titel der Bills aufgezählt, sodann bei jeder von diesen die Zustimmung durch Aussprechen der Sanctionsformel seitens des Clerk of the Parliaments erteilt. Die Sanctionsformel lautet bei verschiedenen Classen von Gesetzen verschieden. Für eine Public Bill lautet sie: „Le roy (la reyne) le veult.“ Wird eine Private Bill bewilligt, so lautet die Formel: „Soit fait comme il est desirè.“ Geldbewilligungen des Parlamentes, also alle budgetären Gesetze werden, wie schon oben bemerkt, nicht vom Clerk of the Parliaments aufbewahrt, sondern unmittelbar vor der Sanction durch den Speaker übergeben und erhalten die königliche Bestätigung vor allen anderen Gesetzen. Hier wird die Zustimmung mit den Worten ausgedrückt: „Le roy (la reyne) remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence, et ainsi le veult.“

In alten Zeiten, in welchen der König oder die Königin die Sanction eines Gesetzes nach dem damals geltenden Staatsrechte verweigern konnte, lautete die Formel hierfür: „Le roy (la reyne) s'avisera.“

## Geschichtliches.

Über den Ursprung des legislativen Verfahrens durch Bills ist oben das Notwendige gesagt worden. Wir wissen, dafs diese Form bis in den Beginn des 15. Jahrhunderts zurückreicht. Sie hat sich seither, zweifellos aber seit der Mitte des 16. Jahrhunderts völlig unverändert bis in die Gegenwart erhalten. Auch die Reformen des 19. Jahrhunderts haben an der Methode der Durchberatung von Bills nichts Wesentliches geändert, nur dafs einige der unerträglich gewordenen zahlreichen Abstimmungen sowie mehrere formale Stadien beseitigt worden sind. Liest man die Angaben über das Verfahren mit Bills bei D'Ewes, Hooker und Thomas Smith, so wird man nicht ohne Erstaunen wahrnehmen, wie alt die vollkommen ausgebildete Prozedur der Lesungen, der Ausschufsberatung und aller damit zusammenhängenden parlamentarischen Formen schon damals gewesen ist. Die sorgfältigste und ausführlichste Darstellung der Art und Weise, wie Gesetze im Parlament durch Passierung von Bills

gegeben werden, gibt die kleine Schrift Hakewels. Versuchen wir, seiner Darstellung in den Hauptzügen zu folgen.

„Der Clerk", sagt Hakewel[1], „wird gewöhnlich vom Speaker, bisweilen auch vom Hause beordert, eine bestimmte Bill zu lesen, was er mit lauter und deutlicher Stimme tun soll, und zwar zuerst den Titel, dann die Bill selbst." Damals also war die Lesung noch keine leere Form: durch sie wurde erst das Haus von dem Inhalte der Bill unterrichtet. Es gab noch keine gedruckten Gesetzentwürfe, überhaupt keine Art der Vervielfältigung parlamentarischer Papiere, vielmehr wurde die Bill nach ihrer Einbringung vom Speaker dem Clerk übergeben, der sie dann während der ganzen folgenden Prozedur in seiner Gewahrsam behielt. „Die Vornahme der ersten Lesung geschieht so, dafs der Clerk dem Speaker die Bill übergibt, worauf letzterer sich entblöfsten Hauptes erhebt und die Bill in der Hand haltend sagt: ‚das ist die Bill mit diesem und diesem Titel', und dann eröffnet er dem Hause entweder aus dem Gedächtnisse oder mit Hilfe des Breviatum den Inhalt des Gesetzentwurfes. Dieser Modus wiederholt sich bei jeder der Lesungen; und wenn die Bill im Committee stark amendiert worden ist, pflegt der Speaker den ganzen Text der Bill nochmals selbst vorzulesen. Die erste Lesung ist durch den geschilderten Vorgang bereits zu Ende geführt." „Es ist dabei nicht üblich, dafs irgend jemand das Wort ergreift; vielmehr soll man dann nachdenken und sich Zeit lassen", sagt Hakewel. Und das gilt ja auch noch nach der heutigen Geschäftsordnung. Hie und da kommt aber auch Debatte bei der ersten Lesung vor und zwar bei „dem Gemeinwohl gefährlichen Bills, damit das Haus nicht länger davon gestört werde." Eine Abstimmung erfolgt bei der ersten Lesung immer nur in der Form, dafs die Ablehnung der Bill beantragt wird.

Bills, die von den Lords kommen, gelangen gleich zur Abstimmung über die Anberaumung der zweiten Lesung. Diese letztere wird regelmäfsig zwei bis drei Wochen nach der ersten vorgenommen, „doch kommt es", berichtet Hakewel, „auch vor, dafs eine Bill mehr als eine, ja sogar alle drei Lesungen an einem und demselben Tage erfährt"[2].

Das nun regelmäfsig folgende Stadium ist nach Hakewel die Überantwortung an den Ausschufs (Committment). Nur wenn dieses entfällt, ist sofort der Antrag auf Ingrossierung der Bill zulässig[3]. „Sobald die Committees in betreff der Bill schlüssig geworden sind und in betreff der Amendments dazu, soll eines von den Ausschufsmitgliedern nach Übereinkunft aller übrigen den Bericht davon dem Hause erstatten, indem er das Wesen der Amendments auseinandersetzt und die Gründe dafür,

---

[1] Hakewel, p. 137—160.

[2] Seltsam klingt es wohl modernen Parlamentariern, wenn Hakewel als Grund dafür den zeitweiligen Mangel an Arbeitsmaterial des Hauses angibt (Hakewel, p. 142).

[3] Bills, die vom Oberhause kommen, sind bereits in ingrossierter Gestalt und es entfällt daher dieses Stadium. Ingrossierung ist die Übertragung der Bill durch Schreiberhand auf Pergament.

worauf er dann die so amendierte Bill dem Clerk übergibt und an der Seite des Clerk während der ganzen Zeit stehen bleibt, während welcher der letztere die Amendments vorliest. Und er soll dabei dem Clerk helfen, im Falle es schwer leserlich sein sollte, was sehr oft der Fall ist infolge des Hineinschreibens der Amendments zwischen die Zeilen oder schlechter Handschrift. Der Clerk soll dann jedes Amendment und jede Interlineation zweimal laut vorlesen, sodafs jedes Amendment ebensoviel Lesungen hat als der übrige Teil der Bill gehabt hat. Dabei wird es sehr oft geschehen, dafs die Zusätze zwischen den Zeilen und die Amendments, die so vom Clerk vorgelesen werden, an und für sich, solange nicht auch der betreffende vorhergehende oder folgende Paragraph gelesen wird, keinen Sinn haben; dennoch soll der Clerk nur die neuen Amendments vorlesen, ohne sich um den Rest der Bill zu kümmern. Denn es wird angenommen, dafs der Berichterstatter jedes Amendment auseinandergesetzt und den Zusammenhang derselben mit dem Rest der Bill klargemacht hat, sodafs sie einen Sinn bekommen. Und bisweilen ist auch gestattet worden, wenn der Amendments viele waren und die Schrift schlecht gewesen, dafs die ganze Bill noch einmal zuerst gelesen wurde und dann erst die im Committee erfolgten Abänderungen"[1].

Nun erfolgt jedenfalls der Antrag auf Ingrossierung; bei Ablehnung desselben gilt die Bill als dauernd verworfen. „In diesem Stadium pflegt", wie Hakewel berichtet, „bisweilen auch die ganze Bill nochmals den Committees zurückgegeben zu werden zum Zwecke der Anfertigung einer neuen Abschrift, und diese wird dann bisweilen als neue Bill in das Haus eingebracht." Dieses Stadium ist 1849 beseitigt worden, da die Ingrossierung aufgegeben und an deren Stelle die Anfertigung von Druckexemplaren der Bill auf Pergament eingeführt wurde. Übrigens kennt Hakewel auch ein Recommittment der Bill zur Vornahme weiterer Abänderungen als einen Ausnahmsfall.

Sodann erfolgt die dritte Lesung der ingrossierten Bill. „Meistens wartet der Speaker, bis mehrere Bills ingrossiert zur dritten Lesung bereit sind und wenn er eine passende Zahl (fünf bis sechs, eher weniger als mehr) davon hat, dann gibt er dem Hause seine Absicht kund, an einem der nächsten Tage einige Bills zur Passierung zu bringen, damit das Haus dann gut besucht sei. Aus diesem Grunde ist auch bisweilen verordnet worden, dafs keine Bill zur endgültigen Passierung vor 9 Uhr oder kurz nachher darankommen solle, zu welcher Zeit das Haus gewöhnlich voll ist. Wenn die Bill zum dritten Male gelesen ist, so übergibt sie der Clerk dem Speaker, der den Titel vorliest und den Zweck der Bill auseinandersetzt und sagt, dafs die Bill nun dreimal gelesen worden ist und dafs er mit ihrem Verlaub sie nun zum Beschlufs über die Passierung vorlege. Dann pausiert er einige Zeit, damit die Mitglieder Gelegenheit haben, dazu zu sprechen; denn bei der dritten Lesung wird die Sache nochmals frisch discutiert und meistens wird sie in diesem

---

[1] Hakewel, p. 148 u. 149.

Stadium mehr debattiert als in den früheren Lesungen." Davon ist nun das Verfahren längst abgekommen.

Hierauf erfolgt die Abstimmung „that this bill should pass." „Im Falle der Passierung durch die Mehrheit soll der Clerk darüber den Eintrag in sein Journal machen und auf den Kopf der Bill auf der rechten Seite die Worte schreiben „Soit baillè aux seigneurs." Im Falle es sich um eine von den Lords herabgelangte Bill handelt, so schreibt der Clerk unter die Unterschrift der Lords, die immer am Ende der Bill steht, die Worte „A ceste bille le communs sont assentus."

Ein Recommittment kann bei der dritten Lesung nicht mehr stattfinden, doch berichtet Hakewel von ausnahmsweise stattfindenden irregulären Verbesserungen des Textes der Bill durch den Clerk auf dem Tische des Hauses.

Während der Vornahme irgend einer Lesung der Bill soll das Haus in keiner Weise durch ein anderes Geschäft unterbrochen werden.

Nachstehend seien noch einige der ältesten Standing Orders über das legislative Verfahren angeführt:

(1603.) The first day of sitting in every Parliament some one Bill, and no more, received a First Reading for forms sake, I. 150.

(1604.) Order, that no Bill whereof the House is clearly possessed, be delivered to any before the House have notice, and give leave, I. 223.

(1580.) Mr. Speaker wills the House to forbear speaking to Bills at the first Reading, I. 118.

(1610.) No Bill upon Third Reading for the body to be committed, but for some particular Clause or Proviso, I. 424.

(1621.) Ordered, that when any Bill is committed, one shall be named to take the Bill, I. 650.

(1628.) Ordered, that upon the committing of every Public Bill, one of the Committee shall be specially named by the House to take care of the Bill, I. 920.

(1663.) Ordered, that it be the ancient order and course of the House, that when any Bill is committed, no Private Member ought to take it away; but the Clerk of the House, or his Deputy, is to attend with the Bill and Order at the time and place appointed for the first meeting of the Committee; and deliver the same in at the Committee, after the Chairman is chosen, VIII. 488.

(1604). Rule agreed: No double Question upon the passing of a Bill; though sometimes upon the committing it is put double, if the Voices or Question be not clear, I. 215, 975.

(1641.) Ordered, that no Public Bill shall pass but between Nine and Twelve o'clock; and that if any Member shall move contrary, he shall incur the censure of the House, II. 324.

# Elfter Abschnitt.

## Das Budgetverfahren[1].

### Vorbemerkungen.

Das Verfahren, mittelst dessen das englische Unterhaus die zweite seiner fundamentalen Aufgaben, nämlich die Fürsorge für die finanziellen Bedürfnisse von Staat und Reich, erfüllt, das Budgetverfahren, weicht von der in den continentalen Parlamenten üblichen Budgetpraxis aufserordentlich ab und stellt sich als höchst eigenartiger, vielfach verwickelter Complex von Normen und Einrichtungen dar. Es ist nun vollständig unmöglich, dieses Verfahren zu schildern oder zu verstehen, wenn man sich nicht vorher Klarheit verschafft hat über die staatsrechtlichen Cardinalprinzipien des englischen Budgetrechtes überhaupt. Schon ein äufserliches Moment deutet darauf hin, wie hier Parlamentsverfahren und materielles Staatsrecht natürlich miteinander verknüpft sind: wir finden nämlich einige der wichtigsten Grundsätze des Budgetrechtes mitten unter den Standing Orders des Unterhauses, also in der Form einfacher Beschlüsse der Commons.

Es ist nun gewifs nicht beabsichtigt, in diesem Zusammenhange die Praxis und Theorie des englischen Budgetrechtes erschöpfend darzustellen, so wünschenswert dies auch gerade vom Standpunkte der deutschen Staatswissenschaft wäre, in der eine bestimmte Darstellung des englischen Budgetrechtes — es ist die Rudolfs von Gneist — geradezu beherrschend auf die Fortbildung dieser ganzen Materie in Theorie und politischer Praxis

[1] May, Parl. Pract., p. 515—593; Manual, p. 161—185; Hatsell, vol. III. p. 80—214.

gewirkt hat; ich werde mich vielmehr damit begnügen müssen, die staatsrechtlichen Grundlagen des englischen Budgetrechtes insoweit zu schildern, als dies für den vorliegenden Zweck unerläfslich ist. Dennoch wird es nicht unangemessen erscheinen, im Zusammenhange damit am Schlusse der Darstellung, sei es auch nur mit wenigen Andeutungen, auf die Mifsverständnisse hinzuweisen, die sich seit einem halben Jahrhundert in den deutschen Darstellungen des englischen Budgetrechtes und den daraus gezogenen Folgerungen forterhalten.

## Erstes Kapitel.

## Die staatsrechtlichen Grundlagen der Budgetberatung.

Das gesamte Budgetrecht und mit ihm die Verfassung Englands wurzelt bekanntlich in dem fundamentalen, an der Schwelle der Parlamentsgeschichte Englands aufgestellten, durch drei Jahrhunderte von Kämpfen mit der Krone und friedlicher Entwicklung gesicherten Grundsatze, dafs alle zu Zwecken des Staates dem Staatsbürger auferlegten Steuern und öffentlichrechtlichen Lasten, welcher Art immer sie sein mögen, von den Vertretern der Regierten und Steuerzahler, vom Parlamente bewilligt werden müssen. Die Geschichte dieses Grundrechtes und seiner endgültig ausnahmslosen Verwirklichung kann uns hier nicht beschäftigen. Es genügt, sich vor Augen zu halten: seit dem Jahre 1688 steht dieses Grundrecht der Nation so fest, dafs es fortan keinem Zweifel mehr unterliegt, dafs das Parlament der einzige und ausschliefsliche Factor im Staate ist, dem es zukommt, der Nation irgend eine öffentlichrechtliche Last aufzuerlegen. In der Bill of Rights heifst es[1]: „That the levying of money for the use of the Crown by pretence of prerogative withouth grant of Parliament for longer time or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal.“ Damit war der Finanzpolitik, wie sie die Tudors und Stuarts betrieben hatten, endgültig der Rechtsboden entzogen. Alle Versuche, aus der Prärogative der Krone in betreff des Aufsenhandels ein auf königlicher Verordnung bestehendes Zollrecht zu schaffen, waren damit ebenso ein für allemal abgetan wie

[1] Grant Robertson, Select Statutes, Cases and Documents, p. 77.

die Zwangsanleihen und die Praxis der Erteilung von Handelsmonopolen zum Zwecke der Füllung der königlichen Casse. Und schon die Convention von 1660, welche die Restauration des Königtums durchführte, hatte die wenigen und finanziell längst unbedeutend gewordenen Einkünfte, die der Krone ohne Mitwirkung der Volksvertretung aus ihrem oberlehensherrlichen Rechte zuflossen, aufgehoben; gleichzeitig war die Veräufserung der Kronländer verboten worden[1].

Zugleich mit dieser Ausbildung des ausschliefslichen Rechtes der Bewilligung aller Staatseinkünfte hatte sich aber eine zweite Entwicklung vollzogen: das House of Commons hatte im ganzen Bereiche der Bewilligung öffentlicher Gelder eine Sonderstellung, die vollständige Suprematie über das Oberhaus, gewonnen. In frühester Zeit schon besitzen die Commons das Recht der ausschliefslichen Initiative in Geldbewilligungen. Schon im Jahre 1407 erkennt Heinrich IV. an, dafs die Geldbewilligungen ihren Ursprung im Unterhause nehmen müssen und dafs die Krone von der erfolgten Geldbewilligung nach Zustimmung der Lords nur durch den mündlichen Bericht des Speaker in Kenntnis gesetzt werden dürfe[2]. Darin lag schon ausgesprochen, dafs die Commons als die Repräsentanten der in Counties und Boroughs vollständig zusammengefafsten Nation es sind, die die Steuern bewilligen. In der Tat wird dieses Moment, als die Commons nach der langen Zeit der Tudorherrschaft wieder zu politischem Machtbewufstsein gelangen, deutlich in der Form der Geldbewilligung hervorgehoben. Seit 1625 werden die Commons in der Preamble der Money Bills allein als die die Gelder Bewilligenden genannt.

Alsbald wird aber daraus für die Commons ein ausschliefsliches Recht, die Steuern zu bewilligen, entwickelt und die Sonderstellung, die sie in dieser Hinsicht einnehmen, in voller Schärfe rechtlich fixiert. 1671 beschliefsen die Commons feierlich, dafs in allen der Krone vom Unterhause zu gewährenden

---

[1] An Act for taking away the Court of Wards and liveries and tenures in capite, and by knight-service and purveyance and for settling a revenue upon his Majesty in lieu thereof 12 Charles II. c. 24 (1660) bei Grant Robertson, loc. cit. p. 1—5.

[2] Stubbs, Const. Hist., III. p. 62 ff.

Geldbewilligungen der Steuersatz von den Lords nicht geändert werden dürfe[1]. Und durch einen zweiten Beschlufs, vom 3. Juli des Jahres 1678 wird festgesetzt, „dafs alle Steuerhilfen und Geldbewilligungen, die der Krone im Parlamente gegeben werden, die ausschliefsliche Gabe der Commons sind, und dafs alle Bills für die Gewährung solcher Hilfen und Bewilligungen in den Commons ihren Ursprung zu nehmen haben, und dafs es das ausschliefsliche und unbezweifelte Recht des Unterhauses ist, in solchen Gesetzen zu bestimmen, zu begrenzen und festzusetzen alle Zwecke, Aufgaben, Bedingungen, Voraussetzungen, Mafsgaben und Qualificationen, unter welchen solche Geldbewilligungen erteilt werden, welche sämtlich durch das House of Lords nicht geändert werden dürfen[2].“ Den Peers stand also seither nur mehr das Recht zu, die vom Parlament beschlossenen Geldbills anzunehmen oder abzulehnen. Jede Abänderung einer solchen war ihnen untersagt. Die Lords haben nur die Function, darüber zu beschliefsen, ob sie eine Geldbill in einen Act of Parliament verwandeln wollen oder nicht. Blofs die endgültige Herstellung der staatsrechtlichen Form obliegt ihnen, auf den Inhalt derselben haben sie keinen rechtlichen Einflufs.

Die letzte Etappe erreicht nun diese Entwicklung der immer schärfer ausgesprochenen Alleinberechtigung des Unterhauses in Finanzfragen im Jahre 1860. Bis dahin noch galt es als verfassungsmäfsig, dafs das Oberhaus das Recht habe, Geldbills des Unterhauses als Ganzes ohne Abänderung zurückzuweisen, wenngleich dieses Recht sehr selten ausgeübt worden ist. Im genannten Jahre aber kam es bei der Feststellung des Budgets zu einem Zusammenstofse zwischen beiden Häusern. Eine der in jenem Jahre vom Unterhause beschlossenen Bills, welche die Aufhebung des Papierzolles (Paper Duty) zum Gegenstande hatte, wurde vom Oberhause einfach verworfen. Darauf erwiderte das Unterhaus, das sich in der Sache selbst

---

[1] Resol. v. 13. April 1671 bei Hatsell, III. p. 110.

[2] Resol. v. 3. Juli 1678, vgl. May, Parl. Pract. p. 542. Siehe auch bei Hatsell, III. p. 100—140 sowie Appendix, Nr. 7 u. 8 das ganze urkundliche Material über die Privilegien des House of Commons in Geldbewilligungen und die darüber mit den Lords vorgekommenen Schwierigkeiten und Verhandlungen.

zunächst fügte, durch drei am 6. Juli gefafste Resolutionen, die folgenden Inhalt haben:[1]

Die erste Resolution erklärt, dafs das Recht, Steuern und Geldausgaben der Krone zu bewilligen, allein bei den Commons ruht; die zweite Resolution besagt, dafs, obwohl die Lords das Recht, verschiedene auf die Besteuerung bezügliche Bills zu verwerfen, ausgeübt haben, indem sie die ganze Bill verwarfen, dennoch die Ausübung dieses Rechtes sehr selten stattgefunden hat und vom Unterhause begründetermafsen mit besonderer Eifersucht betrachtet worden ist, da auf solche Weise das Recht der Commons, alle Geldbewilligungen zu beschliefsen und Mittel und Wege für die alljährlichen Staatsbedürfnisse festzusetzen, berührt wird; die dritte Resolution geht dahin, dafs das Unterhaus für die Zukunft, um sich gegen eine ungebührliche Ausübung der den Lords zustehenden Rechtsmacht in Bezug auf Money Bills zu schützen und um den Commons die ihnen zustehende rechtmäfsige Controle über Besteuerung und Ausgabenwesen zu sichern, in seinen eigenen Händen die Vollmacht besitze, die Steuern so aufzuerlegen und nachzulassen sowie die Ausgabenbewilligungen so zu formulieren, dafs das Recht der Commons in Bezug auf den Gegenstand, die Art und Weise, das Mafs und die Zeit von Geldbewilligungen unverletzt bleibt.

Diesen Resolutionen entsprechend wurde nun sogleich im Jahre 1861 ein Schritt von besonderer Tragweite vollzogen. In diesem Jahre wurden nämlich sämtliche auf die Staatseinnahmen bezüglichen Vorschläge als ein Ganzes in eine Bill zusammengefafst und als solche dem Hause vorgelegt, hierbei auch die im Vorjahre zurückgewiesene Bill betreffs Aufhebung der Papierzölle eingefügt und dadurch das Oberhaus gezwungen, die vom Unterhause beschlossenen finanziellen Mafsregeln als ein Ganzes anzunehmen oder zu verwerfen[2]. Eine Abänderung

---

[1] Eine ausführliche und klare Darstellung dieser sehr bedeutungsvollen Vorgänge anläfslich der Budgetberatung von 1860 gibt Spencer Walpole in seiner History of Twenty-five years, vol. I. p. 360 ff. Der Text der Resolutionen im Manual (ed. 1896), p. 114.

[2] Diese Neuerung wurde als die Methode der „bepackten Bill“ (Tacking of Money Bill) und daher von der Opposition als unconstitutionell bezeichnet. Damit ist eine Verbindung innerlich nicht zusammengehöriger

dieser einheitlichen Finanzbill war staatsrechtlich ausgeschlossen, denn ein solches Recht beansprucht das Oberhaus schon seit zwei Jahrhunderten nicht mehr. Gegenüber der ihnen gestellten Alternative blieb den Lords nichts anderes übrig, als die gesamten Finanzmafsregeln des Unterhauses in diesem Jahre vorbehaltlos anzunehmen. Denn ein Nichtzustandekommen des Finanzgesetzes konnten die Lords füglich nicht auf sich nehmen. Und dabei ist es geblieben. Auf diese Weise ist nun seit einem Menschenalter die Alleinherrschaft des Unterhauses über den Etat auch formell rechtlich festgestellt und die Ausschliefsung des Oberhauses von jedem rechtlichen und tatsächlichen Einflusse auf die Staatsfinanzen eine vollzogene und nicht mehr rückgängig zu machende Tatsache. Diese aufserordentlich tiefgreifende staatsrechtliche Neuerung ist also geschaffen worden, ohne dafs auch nur eine einzige Gesetzesnorm abgeändert oder neu aufgestellt worden wäre: ein

---

Materien zu einem Gesetze gemeint: etwas, das schon im alten Rom als „lex satura“ bekannt war. Diese Prozedur war im 17. Jahrhundert öfter vom House of Commons versucht, aber von den Lords als Privilegienbruch zurückgewiesen worden. Im Jahre 1702 beschlossen die Lords folgenden, in die Standing Order 59 übergegangenen Grundsatz: „That the annexing any clause or clauses to a bill of aid or supply the matter of which is foreign to and different from the matter of the said bills of aid or supply is unparliamentary and tend to the destruction of the constitution of the government.“ Tatsächlich galt diese Art der Durchdrückung von Gesetzen durch das Parlament seither als unconstitutionell. Mit Recht weist ein neuerer Kenner des englischen Parlamentsrechtes darauf hin, dafs noch 1846 Sir Robert Peel nicht daran gedacht hat, seine berühmte Aufhebung der Kornzölle etwa auf solche Weise durchzusetzen. (Courtney Leonard, The Working of the Constitution, p. 23.) Dafs aber die Verbindung zweier finanziellen Mafsregeln, der Aufhebung einer alten mit der Einführung einer neuen Steuer, nicht als solches verfassungswidriges „Tacking“ angesehen werden konnte, hat der verantwortliche Urheber dieser Mafsregel, Gladstone, der damalige Schatzkanzler, in einer ausgezeichneten Rede auseinandergesetzt. Er wies nach, dafs sowohl im 18. wie im 19. Jahrhundert solche zusammengesetzte Supply Bills wiederholt und anstandslos das Parlament passiert haben. (Vgl. The financial Statements of W. E. Gladstone: 1853, 1860, 1861, London [1863], p. 414 ff.) Das stillschweigende Gewährenlassen seitens des Oberhauses im Jahre 1861 und der damit geschaffene Präzedenzfall zeigen deutlich, dafs dieses selbst nicht mehr die Macht in sich fühlte, den Commons die ausschliefsliche Befugnis der Budgetfestsetzung zu bestreiten.

belehrendes Beispiel für die unübertreffliche Elastizität der englischen Verfassung und für ihre jeder juristischen Construction und jeder dogmatischen Formulierung spottende Natur.

Im Jahre 1894 wurde der Name der alljährlichen Bill, welche die Steuern und sonstigen periodischen Finanzmafsregeln zusammenfafst und bis dahin Customs and Inland Revenue Bill hiefs, in das entsprechendere „Finance Bill" umgewandelt und gleichzeitig erweiterter Inhalt in diese Form des allgemeinen Finanzgesetzes hineingelegt. In dem Budget dieses Jahres wurden nämlich organische Änderungen in betreff der Rückzahlung der Staatsschuld, anstatt wie bisher in einer selbständigen Bill eingebracht zu werden, der Finanzbill eingefügt. Diese im Einvernehmen beider Parteien des Unterhauses geschaffene Neuerung ist abermals von dem Oberhause nicht beanstandet worden und damit war von diesem selbst das Siegel auf die nunmehr vollständig herbeigeführte Aufhebung des Geldbewilligungsrechtes des Oberhauses gesetzt[1].

---

[1] Die gegenwärtige Verteilung des Wirkungskreises beider Häuser des Parlamentes in bezug auf das Budget, wie sie sich durch die Praxis des 19. Jahrhunderts endgültig gestaltet hat, wird durch die nachfolgenden, von Sir Courtenay Ilbert formulierten Leitsätze in volle Klarheit gebracht:

1. Die Lords dürfen keinen in eine Public Bill eingekleideten Gesetzesvorschlag initiieren, der dem Volke, sei es durch Staatssteuern, Localsteuern oder anderweitig, eine Last auferlegt oder der die Verwaltung und Verwendung von öffentlichen Geldern regelt.

2. Die Lords dürfen einen solchen Gesetzesvorschlag nicht abändern, sei es in betreff der Höhe der Steuer, des Steuerbetrages, des Steuerfufses, der Dauer derselben, der Art und Weise ihrer Umlegung, Einhebung oder der Verwaltung und Verwendung des Steuerertrages.

3. Die Lords können eine solche Bill als Ganzes verwerfen und ebenso die ganze Gruppe von Bestimmungen zurückweisen, die solche Gesetzesvorschläge enthalten und den Teil einer Bill bilden, die sie sonst zu amendieren berechtigt wären, wenn diese betreffenden finanziellen Bestimmungen einen besonderen und von dem übrigen Gesetze unterschiedenen Bestandteil ausmachen.

4. Wenn die Commons ihre Privilegien in betreff der Entstehung einer Bill geltend machen, so beschliefsen sie eine Resolution des Inhaltes, dafs die betreffende Bill, die ihnen von den Lords zugekommen, beiseitegelegt oder für sechs Monate vertagt werde.

5. Wenn die Commons ihre Privilegien in betreff eines von den Lords zu einer bei den Commons entstandenen Geldbill gemachten Amendments

Wir haben nun damit bereits den ersten der staatsrechtlichen Grundsätze festgestellt, die das englische Budgetverfahren beherrschen. Er lautet: Die Feststellung und Bewilligung aller Steuern und Zölle, Anleihen und überhaupt aller das Volk materiell belastenden Maſsregeln, sowohl in Abänderung diesfalls bestehender Gesetze als zur Schaffung neuer Lasten, ebenso gut die Vermehrung wie die Verminderung des Steuersatzes oder Steuerfuſses, die Verringerung oder die Erhöhung des Zinsfuſses von Staatsschulden usw. bilden den Gegenstand ausschlieſslicher Competenz des Unterhauses.

---

zum Ausdrucke bringen, tun sie dies folgendermaſsen: Sie lehnen das Amendement der Lords ab, senden ihnen eine Botschaft dahinlautend, daſs das Amendement einen Bestandteil des Staatseinkommens berühre oder sonstwie das Geldbewilligungsrecht betreffe und daher die Privilegien des Hauses verletze. Daher betrachten es die Commons in diesem Falle ihrerseits für unnötig, weitere Gründe anzuführen, davon überzeugt, daſs dieser Grund als hinreichend erachtet werde. Beharren auch dann die Lords noch auf ihrem Amendement, so würde dieses letztere zur Seite gelegt oder für sechs Monate vertagt werden.

6. Die Commons haben durch eigene Standing Order ihre Privilegien in zwei Fällen aufgegeben, und zwar:

a) in betreff von Public Bills;

b) in betreff von Private Bills und Provisional Order Bills;

jedesmal im Hinblick auf die in solchen Bills enthaltenen Bestimmungen betreffend Gebühren und Auflagen, die localen Character besitzen und durch Localbehörden umgelegt und eingehoben werden.

7. Bisweilen verzichten die Commons auf ihre Privilegien im Hinblicke auf ein Amendement der Lords in folgenden Fällen:

a) wenn das Amendement genau genommen nicht in Ordnung ist, aber doch tatsächlich die Privilegien des Hauses nicht verletzt;

b) wenn das Amendement der Lords nur indirect eine Last für die Steuerträger mit sich bringt und nur die Durchführung der von den Commons ins Auge gefaſsten gesetzgeberischen Zwecke zum Inhalte hat;

c) wenn das Amendement nur schwer von anderen Bestandteilen des Gesetzes getrennt werden kann, die keiner Beanstandung seitens der Commons unterliegen;

d) wenn ein starres Festhalten am Buchstaben des Prinzips die Lords von der wirklichen Beratung einer Bill vollständig ausschlieſsen würde.

8. In solchen Fällen rechtfertigen die Commons sehr häufig ihre Handlungsweise dadurch, daſs sie diese im Journal des Hauses proto-

Damit hängt aber eine zweite, davon gar nicht zu trennende fundamentale Befugnis des Unterhauses zusammen: ihm steht auch die gesamte und bis ins Detail gehende Beschliefsung und Bestimmung über die Verwendung aller von ihm permanent oder jährlich bewilligter staatlichen Einkünfte zu. Historisch ist dieses Recht etwas später zur vollen Bedeutung gelangt als das Recht der ausschliefslichen Steuerbewilligung; aber es ist seit 1688 bis zur Gegenwart schrittweise gerade so gesichert und bis in seine letzte Consequenz ausgebaut worden, wie das bei dem ersteren schon durch die beiden Revolutionen geschehen ist[1].

Die Einnahmen und Ausgaben des englischen Staates und Reiches liegen also vollständig und ausschliefslich in der Hand des Unterhauses. Das Recht des Oberhauses, seine Zustimmung zu dem vom Unterhause beschlossenen Budget als einem Ganzen zu erteilen oder zu verweigern, ohne dafs es die geringste Befugnis zur Abänderung besäfse, erscheint im Lichte der Entwicklung, welche das englische Budgetrecht im 19. Jahrhundert genommen hat, nur mehr als eine Formalität. Die Krone besitzt aber seit dem Sturze Carls I. auch nicht die Spur eines Rechtes mehr, den Staatsbürgern auf Grund der Prärogative irgendwelche Steuern aufzuerlegen oder die Verwendung von

---

kollieren lassen und die Gründe für den im einzelnen Falle gewählten Modus feststellen, z. B.: es wird bisweilen auf solche Weise erklärt, dafs das Amendement blofs die Wortfassung betrifft oder dafs es die Bestimmungen der Bill gleichartiger und besser zusammenhängend macht oder dafs es in keiner Weise die beabsichtigte Besteuerung im Wesen ändert.

9. Die Lords haben bisweilen, wenn sie ein Amendement, das der Bevölkerung eine Last auferlegen würde, beschlossen haben, dieses Amendement mit der Bemerkung versehen, dafs es nicht solche Wirkung haben solle. Eine solche Bemerkung verhindert die Erhebung der Frage des Privilegienbruches seitens der Commons, macht aber das Amendement nichtig. Der Zweck davon ist, dafs dieses Amendement durch die Commons aus der Bill ausgeschieden werden soll, damit sie dann die betreffende Bestimmung selbst dem Acte hinzufügen. Dieses Auskunftsmittel wurde z. B. im Falle der Local Government (Ireland) Bill 1898 und ebenso der Unterrichts-Reform-Bill von 1902 angewendet, ist aber als Ausweichen gegenüber dem constitutionellen Prinzip zweifellos zu tadeln. Manual of Procedure, p. 188 ff. — Vgl. auch Stand. Order 44.

[1] Vgl. darüber unten S. 714 ff.

Steuergeldern zu bestimmen. Die Krone oder besser gesagt die Regierung hat hinsichtlich des Budgets nichts anderes zu tun, als das Geld, das die Commons bewilligen, zu empfangen und die Verpflichtung, es so zu verwenden, wie diese es vorschreiben. Das Verhältnis der drei Factoren des Parlamentes bringt Erskine May mit folgenden Sätzen zu prägnantem und knapp gefafstem Ausdrucke: „Die Krone verlangt das Geld, die Commons bewilligen es und die Lords stimmen der Bewilligung zu. Aber das Unterhaus bewilligt keine Geldsumme, wenn diese nicht vorher von der Krone verlangt worden ist, und ebensowenig legt das Unterhaus neue Steuern auf oder vermehrt die bestehenden, wenn solche nicht für den öffentlichen Dienst als notwendig erscheinen gemäfs der Erklärung der Krone durch ihre verfassungsmäfsigen Ratgeber[1].“ Es bedarf wohl kaum nachdrücklicher Betonung, dafs hier unter „Krone“ das jeweilige Cabinet zu verstehen ist, und dafs der Monarch selbst längst keinerlei rechtlichen oder praktischen Einflufs nehmen kann auf die Gestaltung des Budgets.

Mit vorstehenden Tatsachen ist bereits der zweite staatsrechtliche Grundsatz bezeichnet, der für das englische Budgetrecht ausschlaggebend ist. Dieser Grundsatz ist niemals durch gesetzliche Formulierung zum Rechte geworden; sondern, obgleich damit ein fundamentales Prinzip der englischen Verfassung ausgesprochen ist, beruht dieses doch allein auf einem einfachen, unter die Standing Orders des Unterhauses aufgenommenen Beschlusse der Commons. Es ist dies eine der ältesten der heute noch in Kraft stehenden Standing Orders: am 11. Juli 1713 zum ersten Male enunziert ist die Order noch zweimal — am 25. Juni 1852 und am 20. März 1866 — ausdrücklich erneuert worden. Dieser Beschlufs lautet:

„Dieses Haus wird in Zukunft keinerlei Petition in betreff von Geldsummen für irgend einen Zweig des Staatsdienstes entgegennehmen oder irgend einen Antrag in Verhandlung ziehen, der eine Bewilligung öffentlicher Gelder oder eine Last für den Staatsschatz zum Gegenstande hat, gleichviel, ob derselbe aus dem consolidierten Fonds oder aus besonderen, vom Parlament zu bewilligenden Geldern zu bezahlen ist, wenn

[1] May, Parl. Pract., p. 515.

nicht in allen diesen Fällen eine Empfehlung (Recommendation) seitens der Krone vorliegt[1]."

Mit dieser Bestimmung hat das Unterhaus die von ihm bis dahin für sich sowie für die einzelnen Abgeordneten unbestritten in Anspruch genommene Initiative in betreff der Verwendung der staatlichen Einkünfte freiwillig zugunsten der Executive aufgegeben. Seit jenem Beschlusse liegt es nicht mehr in den Befugnissen eines oder mehrerer Mitglieder des Unterhauses oder des gesamten Unterhauses, Geldausgaben durch Antrag oder Petition aus seiner Mitte heraus zu beschliefsen, sondern nur dann ist das Haus befugt, bestimmten Zwecken bestimmte Geldsummen zuzuwenden, wenn das Geld für diese Zwecke von Seite der Krone verlangt worden ist. Die Krone oder, besser gesagt, die Regierung erhält also allein die formelle Befugnis, für einen bestimmten Zweck öffentliche Gelder zu verlangen oder die Verausgabung bereits bewilligter Summen zu bestimmten Zwecken dem Unterhause in Vorschlag zu bringen. Dieser Act der Selbstbeschränkung des Unterhauses ist, obgleich er eine der bedeutendsten staatsrechtlichen Neuerungen verfügt, nicht wie man annehmen möchte, auf ein Gesetz begründet, sondern auf den einfachen Beschlufs des Hauses, der jederzeit in gleicher Form geändert werden könnte, tatsächlich aber seit fast zwei Jahrhunderten unerschüttertes Fundament des Budgetrechtes bildet. Wieder ein charakteristischer Zug in dem Gesamtbilde des englischen Staatsrechtes! Auch hier zeigt sich, dafs die Normen und Prinzipien des englischen Staatsrechtes nicht „juristisch" erschöpft werden können, sondern als politische Tatsachen verstanden werden müssen. Denn was ist der eigentliche Sinn dieser merkwürdigen selbstverleugnenden Beschlüsse, dieser wahren „Self-denying Ordinances" des Unterhauses? Dafs die Commons damit der Krone keine neue Machtbefugnis in betreff des Budgets gewähren wollten, braucht nicht erst bemerkt zu werden. Dafs aber der Regierung damit ein bedeutungsvolles Vorrecht in bezug auf die Verausgabung der Staatsgelder ge-

[1] Gegenwärtig Standing Order 67. Selbstverständlich ist dadurch mittelbar auch die Initiative der Abgeordneten in betreff von Schaffung neuer Steuern und Erhöhung bestehender Abgaben ausgeschlossen.

währt wurde, ist zweifellos. Der Grund hierfür ist aber ein zweifacher und leicht einzusehen.

Diese vom Unterhause für sich selbst aufgestellte Norm ist eine Selbstbeschränkung, die das Unterhaus in weiser Erkenntnis dessen geschaffen hat, wie gefährlich es ist, wenn in einer grofsen Versammlung jedem Mitgliede das Recht zusteht, durch seine Anträge, seine Beredsamkeit oder kluge Taktik den öffentlichen Credit des Landes und die Steuerkraft der Nation für jeden beliebigen, von ihm in Aussicht genommenen Zweck in Anspruch zu nehmen. Staatsausgaben sollen Ausgaben der verantwortlichen staatlichen Verwaltung sein. Die Träger der Administration sind allein imstande, zu jeder Zeit die gesamten Bedürfnisse des Landes und Reiches frei zu überblicken, das Wichtige vom Unwichtigen, das Dringende vom Mindernotwendigen zu scheiden. Wer die gesamte Verwaltung leitet, kann besser als alle anderen die Tragweite jeder das Einkommen der Nation belastenden Mafsregel im Zusammenhange der ganzen staatlichen Finanzwirtschaft einerseits, der Volkswirtschaft andererseits übersehen und beurteilen. Und demgemäfs verfügt das Unterhaus, dafs die Krone, das heifst, das die Verwaltung führende Ministerium allein die Höhe der jährlichen Anforderungen an die Steuerkraft der Nation sowie die Feststellung der einzelnen Zwecke, denen der Ertrag der Steuern gewidmet ist, bestimmen soll; ferner dafs, was einzelne Mitglieder vorschlagen, nur dann geschäftsordnungsmäfsig das Haus beschäftigen darf, wenn die Krone, d. h. die Minister diese Vorschläge acceptiert und zu den ihrigen gemacht haben.

Um diese Bestimmung vollends zu verstehen, mufs man sich — und dies ist der zweite hier notwendige Gesichtspunkt — erinnern, dafs zu jener Zeit, als diese Standing Order formuliert und angenommen worden ist, die politische Herrschaft des Parlamentes und die finanzielle Allmacht der Commons bereits vollständig gesichert, und dafs die feste Grundlage für die Parteiregierung durch ein parlamentarisches Cabinet bereits gelegt war. Es ist also nicht eine Regierung im Sinne des absolutistischen oder scheinconstitutionellen Staatsrechtes, der solches gewichtige Recht eingeräumt wird; nicht ein der Volksvertretung fremder oder ihr gar entgegengesetzter „Rat“ der Krone, sondern ein vom Parlament abhängiges, alsbald

ausschliefslich aus seiner Mitte gebildetes Ministerium erlangt dieses Vorrecht. Man kann füglich in jenem Beschlusse des Unterhauses den Beweis dafür erblicken, dafs die Abhängigkeit der Executive vom Parlament damals schon eine vollendete Tatsache gewesen ist[1].

Dennoch gibt es und mufs es einen Ausweg geben, der gegenüber dem aufgestellten Grundprinzip in gewissen Fällen es dem Unterhause doch ermöglicht, ohne die vorgängige Zustimmung der Minister der Krone, ja sogar unter Umständen gegen deren Willen eine Belastung des Staatsschatzes vorzunehmen. Das Mittel hierzu bietet die Form der Adresse an die Krone. Jederzeit ist es zulässig, dafs das Haus eine solche Adresse beschliefst, durch welche die Krone ersucht wird, gewisse Geldsummen in bestimmter Weise zu verausgaben, mit dem Beifügen, dafs das Haus diese Ausgaben seinerseits bedecken werde[2]. Diese Form ist längst nicht mehr für laufende Budgetzwecke praktisch. Auch hier hat die Einrichtung des parlamentarischen Cabinet eine ursprünglich zum Schutze des Unterhauses gegen die Krone oder deren Ministerium gedachte Befugnis vollständig obsolet werden lassen. Dagegen ist diese Form noch immer in solchen Fällen praktisch, wo es ein Gebot des Taktes zu sein scheint, dafs Vorschläge für öffentliche Ausgaben nicht durch das Ministerium, sondern unmittelbar aus dem Schofse des Hauses hervorkommen sollen: so vor allem, wenn es sich um Dotationen für verdiente Generale und Staatsmänner, um Ausgaben für öffentliche Denkmäler oder dergleichen handelt.

Die dritte staatsrechtliche Grundregel betreffs des Budgetverfahrens, zu der wir nunmehr gelangen, fügt eine weitere Bestimmung über die Form der Einbringung von Geldbills hinzu. Und zwar ist auch diese Form aus einem ähnlichen Gesichtspunkte geschaffen, wie die soeben behandelte Regel von der Notwendigkeit der Empfehlung der Krone für alle staatlichen Geldausgaben. Eine im Jahre 1707 beschlossene Standing Order des Unterhauses (gegenwärtig Nr. 67) lautet:

---

[1] Dieser Grundsatz ist durch Beschlufs vom 21. Juli 1856 (Standing Order 61) ausdrücklich auf das indische Reichsbudget ausgedehnt worden.

[2] Standing Order 60.

„Dieses Haus wird nicht vorgehen auf Grund einer Petition, Motion oder Bill, die sich auf die Bewilligung von Geldern beziehen oder auf Nachlassen irgend einer der Krone geschuldeten Geldsumme oder auf einen Vergleich in betreff einer solchen, es sei denn in einer Beratung eines aus dem ganzen Hause gebildeten Ausschusses.“

Dieser Grundsatz wird des weiteren ausgedehnt auf Petitionen um Erlassung oder durch Vergleich erfolgende Herabminderung von dem Staate geschuldeten Summen, wobei ausdrücklicher Nachweis mittels Zertificates der betreffenden Behörde darüber verlangt wird, dafs entsprechende gerichtliche Schritte zur Hereinbringung der Schuld unternommen worden sind und darüber, wie viel der Gesuchsteller zu leisten imstande ist[1]. Endlich ist auch für die Einbringung der oben besprochenen Adressen an die Krone die Vorbereitung im Committee vorgeschrieben[2]. Auch durch diese Bestimmungen soll das Haus vor sich selber geschützt werden, soll jede vorschnelle, die Verantwortlichkeit erschwerende Geldbewilligung womöglich ausgeschlossen werden.

Wir gelangen nunmehr zur Form, in der das englische Budget regelmäfsig erscheint. Da ist nun vor allem zu bemerken, dafs der Fachausdruck „Budget“ ursprünglich nur die Ausführungen bezeichnete, mit denen der Schatzkanzler alljährlich den Stand der Finanzen sowie die hierdurch bedingten Finanzmafsregeln zu Beginn des Rechnungsjahres dem Unterhause darlegt (Financial Statement)[3]. Doch ist es in der politischen Sprache nicht nur Englands üblich geworden, unter Budget im übertragenen Sinne auch den ganzen jährlichen Staatswirtschaftsplan, den Etat, zu verstehen. In der Sprache der Gesetze und des Parlamentes erscheint dagegen die Gesamtheit der Staatsvoranschläge (Estimates), die die schätzungsweise festgestellten Präliminarien der alljährlich zu bewilligenden Ausgaben des Staates enthalten, mit dem Worte „Supply“, der Inbegriff der alljährlich zu bewilligenden Einnahmen mit dem Ausdruck „Ways and Means“ bezeichnet.

---

[1] Beschlufs vom 25. März 1715, Standing Order 68.

[2] Beschlufs vom 22. Februar 1821, Standing Order 69.

[3] „Budget“ kommt von dem Worte „budge“, einer jetzt aufser Gebrauch gekommenen Bezeichnung für eine kleine Tasche; das englische

Diese kommen in folgender Weise zustande: Im Spätherbst jeden Jahres — am 1. Oktober — wird den Rechnungsbeamten aller Zweige des Civil Service sowie den Finanzbehörden durch Circular Letter der Treasury aufgetragen, die für das kommende Jahr aufzustellenden Voranschläge für den betreffenden Dienstzweig aufzustellen, sodann dem Schatzamte als der Zentralstelle bis 1. Dezember zu übermitteln. Für solche Voranschläge, die einer längeren Frist bedürfen, wird ein Termin noch vor Eröffnung des Parlamentes gegeben. In dem Schatzamte werden sämtliche Voranschläge geprüft und endgültig festgestellt[1]. Die Armee- und Marineverwaltung hat besondere Finanzdepartements: daher werden hier die Voranschläge im Detail ohne Einwirkung der Treasury ausgearbeitet. Die Armee- und Marine-Etats werden dann als Ganzes von der Treasury geprüft, im Hause aber nicht vom Finanzminister, sondern von den beiden Fachministern eingebracht.

Auf der Kenntnis dieser Voranschläge baut das Schatzamt seine Beurteilung einerseits der zu erwartenden Eingänge aus den bestehenden Einnahmequellen des Staates, anderseits der für das kommende Jahr notwendigen und daher vom Unterhause anzusprechenden Geldmittel zur Befriedigung aller Staats-, Reichs- und Verwaltungszwecke auf. Der schätzungsweise Überschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen und die Summe der hieraus sich ergebenden, zur Herbeiführung des Gleichgewichtes notwendigen legislatorischen Mafsregeln bildet in der ihm alljährlich vom Schatzkanzler unter seiner Verantwortung gegebenen Form den jährlichen Finanzplan,

---

„budge“ selbst ist eine Anglisierung des französischen „bouge“, das solchen Gegenstand bezeichnet. In einem Pamphlet vom Jahre 1733, das den Titel führt: „The Budget opened“ wird der Premier- und Finanzminister Robert Walpole, da er seine finanziellen Mafsregeln auseinandersetzt, satirisch als Quacksalber dargestellt, der seine mit Medizinen und Wundermitteln gefüllte Tasche öffnet. Damals scheint der Ausdruck zuerst in allgemeine Aufnahme gekommen zu sein. Die ursprüngliche Bedeutung des Wortes klingt noch gegenwärtig in dem üblichen parlamentarischen Ausdrucke „Opening the Budget“ nach, der zur Bezeichnung der Einleitung der Beratung über die Finanzbill dient.

[1] Vgl. den höchst lehrreichen Report des Select Committee on National Expenditure 1902 (Z. 387), p. 191 ff. und qu. 1—264.

das „Annual Budget". Betrachten wir nun dessen Einrichtung etwas näher[1].

Die Einnahmen, in ihrer Gesamtheit unter der Bezeichnung Revenues of the Crown zusammengefafst, zerfallen nach der gegenwärtigen Gestaltung des englischen Etats in zwölf Classen[2], deren Anordnung kein Prinzip zugrunde liegt. Vom budgetrechtlichen Standpunkte ist aber eine zweite Unterscheidung von gröfster Bedeutung. Die Einnahmen des Staates zerfallen danach in solche, die aus permanenten, und solche, die aus beweglichen Steuerquellen herrühren. Die ersteren beruhen auf dauernden, die zweiten auf alljährlich neu zu bewilligenden Gesetzen. Zu den ersteren gehört die weitaus überwiegende Zahl der Einnahmequellen, in die zweite Classe, unter die beweglichen Einnahmen, fällt gegenwärtig nur eine directe Steuer, die Income Tax, sodann gehören dahin einige wenige Posten des Zolltarifs, der Tabak-, Branntwein- und Teezoll. In den jüngsten Kriegsjahren ist ein Kohlenausfuhrzoll, Zuckerzoll, sowie ein niedriger Mehlzoll, immer mit einjähriger Geltung, in Wirksamkeit gewesen. Alle Einnahmen aber, welcher Art immer sie seien, fliefsen in ein und dieselbe Casse, den Consolidated Fund ein. Dieser Fonds repräsentiert nach aufsen hin die Einheit der gesamten Staatswirtschaft, ein Rechtszustand, der erst 1787 durch die ausdrückliche Schaffung dieses Fonds erreicht wurde, der aber längst nur mehr eine rechnungsmäfsige, jedoch nicht eine wirklich fungierende Zentral-Staatskasse darstellt[3].

Die Staatsausgaben zerfallen von gleichem Gesichtspunkte aus in zwei Gruppen: in die Consolidated Fund Services und die Supply Services. Erstere sind der Inbegriff der unbeweglichen, auf permanenten Gesetzen oder Rechtstiteln beruhenden Staatslasten. Sie unterliegen daher nicht der besonderen jähr-

---

[1] Vgl. die Übersicht über den Staatsvoranschlag für Grofsbritannien und Irland vom Jahre 1903 im Anhang.

[2] 1. Customs, 2. Excise, 3. Estate etc. Duties, 4. Stamps, 5. Land Tax, 6. House Duty, 7. Property and Income Tax, 8. Post Office, 9. Telegraph Service, 10. Crown Lands, 11. Einnahmen von Suez-Canalactien und anderen Anleihen, 12. Verschiedenes.

[3] 13. Report of Commissioners on Public Accounts 1787. Das Gesetz selbst ist der Act 27 Geo III. c. 13.

lichen Bewilligung durch das Parlament, sondern erscheinen als feste Belastung, gleichsam als Hypotheken auf den Staatsschatz, wie er im Consolidated Fund verkörpert ist, gelegt. Den gröfsten Teil dieser Ausgaben machen die Zinsen für die Staatsschulden aus; dazu kommen die Zivilliste des Königs, die Apanagen sämtlicher Mitglieder des königlichen Hauses, die Richtergehalte, das Einkommen des Speaker, eine grofse Zahl von Pensionen für Richter, ehemalige Minister, Beamte usw., ferner eine Reihe von Lebensrenten für Nachkommen nationaler Heroen, wie Nelsons, Rodneys, Napiers u. a. m., endlich eine Anzahl verschiedenartiger, zum Teil sehr unbedeutender Posten.

Die zweite Abteilung stellt den Inbegriff der beweglichen, jährlich veränderlichen und daher vom Unterhause zu bewilligenden Ausgaben vor und zerfällt in drei Gruppen: Army, Navy und Civil Service, Armee- und Marineetat und Ausgaben für den gesamten Zivilstaatsdienst[1]. Jede dieser drei grofsen Rubriken zerfällt in eine Reihe von Classen und zwar der Inbegriff des Civil Service in sieben Classen. Jede dieser Classen zerfällt wieder in eine Reihe von Spezial-Crediten (Votes), diese wieder in einzelne Posten (Items), die also die unterste Budgeteinheit vorstellen.

Das Budget beruht selbstverständlich auf der Herbeiführung des Gleichgewichtes zwischen sämtlichen Einnahmen und Ausgaben und es werden daher sowohl permanente als auch bewegliche Jahresausgaben und Einnahmen dem Hause vom Schatzkanzler in Gestalt von Schätzungen vorgelegt, wenn er zu Beginn des Finanzjahres seine Aufstellungen macht und die zur Erzielung des Gleichgewichtes notwendigen Mafsregeln vorschlägt. Aber wenn auch das Haus notwendigerweise die gesamte ihm unterbreitete Finanzwirtschaft des Staates alljährlich zur Kenntnis und zum Ausgangspunkte seiner Budgetberatung nimmt, so ist es doch nur der bewegliche Teil des Budgets, der alljährlich die ausdrückliche Beschlufsfassung und Bewilligung des Unterhauses erfordert. Die auf permanenten Steuern beruhenden Zuflüsse des Con-

[1] Hierin sind nach der gegenwärtigen Gestaltung des Gesamtetats noch vier kleinere selbständige Rubriken inbegriffen, nämlich a) Kosten für die Einhebung der Steuern und Zölle, b) Kosten des Postdienstes, c) und d) Kosten des Telegraphen- und Paketdienstes.

solidated Fund und die auf diese gelegten permanenten Ausgaben bilden beide keinen Bestandteil des regelmäfsigen jährlichen Budgetverfahrens. Ihre budgetrechtliche Grundlage wird nicht alljährlich neu geschaffen. Eine solche herbeizuführen für die auf einjähriger Bewilligung beruhenden Steuern und Zölle einerseits, für die gleichfalls nicht dauernd gesetzlich festgestellten Ausgaben anderseits, wie sie in den drei Classen des Army, Navy und Civil Service verkörpert sind: das allein ist die Aufgabe und der Zweck des regelmäfsigen jährlichen Budgetverfahrens.

Das Unterhaus übt auf diese Weise seine Tätigkeit inbetreff des Staatshaushaltes von vornherein auf einem durch die Gesetze des Parlamentes selbst verengerten Felde aus. Allerdings betragen die nicht alljährlich zu bewilligenden Ausgaben gegenwärtig nur einen geringen Teil der gesamten Ausgaben. Nach dem gegenwärtigen Stande des Budgets (1903) betrugen diese letzteren 184484000 Pfund, wovon die Consolidated Fund Services nicht mehr als 30071000 Pfund ausmachen. Während also blofs etwa 16 % der Ausgaben nicht der jährlichen Bewilligung durch das Unterhaus unterliegen, ist das Verhältnis bei den Einnahmen weit mehr zugunsten der festen Beträge als dort. Hier betrugen nämlich die beiden beweglichen Posten, Zölle und Einkommensteuer, zusammen über 73 Millionen, das heifst also nicht ganz 50 % der auf 152 Millionen veranschlagten Einnahmen[1]. Mehr als die Hälfte der Staatseinnahmen sind also permanenten Charakters, der jährlichen Bewilligung durch die Volksvertretung entrückt. Nichts wäre aber irriger, als in dieser Einengung des Substrats der parlamentarischen Budgetberatung eine staatsrechtliche Einschränkung der Competenz des Unterhauses zu erblicken. Dem Unterhause selbst steht es frei, unter den durch die Geschäftsordnung vorgeschriebenen besonderen Bedingungen jede permanente Steuer zu einer jährlich zu bewilligenden zu machen und das ganze Einnahmenwesen des Staates alljährlich seiner Schlufsfassung zu unterziehen. Es wird in anderem Zusammenhange die politische und staats-

[1] Zur Bedeckung des durch den Rest der Kriegskosten hervorgerufenen Defizits diente eine als aufserordentliche Einnahme fungierende Anleihe von 32 Millionen £ Consols.

rechtliche Bedeutung der Tatsache, dafs das Unterhaus sich seit fast zwei Jahrhunderten dauernd solche Selbstbeschränkung auferlegt hat, näher erörtert werden; hier aber soll nur auf diejenigen Momente hingewiesen werden, die auf den ersten Blick zeigen, dafs das Budgetrecht des englischen Unterhauses durch die Unterscheidung eines constanten und eines variablen Factors in Ausgaben und Einnahmen nicht im geringsten geschmälert ist. Erstens erstreckt sich ja schon dadurch, dafs ein bedeutender Teil der Ausgaben und Einnahmen dennoch der alljährlichen Bewilligung durch das Unterhaus bedarf, dessen Ingerenz notwendig auf den ganzen Etat; denn nur durch die Bewilligung der beweglichen Einnahmen, wie sie aus den einjährig bewilligten Steuern erfliefsen, kann das Gleichgewicht im ganzen Staatshaushalte jährlich gesichert werden. Der Beschlufs des Hauses über diese Einnahmequellen füllt erst die bis dahin offenstehende Lücke aus. Zweitens tritt aber inbetreff der gesamten Einnahmen und Ausgaben eine besondere Institution hinzu, nämlich die sogenannte Appropriation. Es ist dies die besondere, wie wir später sehen werden, nach Votierung der beweglichen Bestandteile des Ausgabenetats sowie der jährlich zu erneuernden Steuern ausdrücklich in Form des die ganzen Staatseinnahmen zusammenfassenden Finanzgesetzes erteilte Bewilligung zur Vereinnahmung und Verausgabung sämtlicher öffentlichen Gelder in genauer Befolgung des durch die Beschlüsse des Unterhauses festgestellten endgültigen Staatshaushaltungsplanes. Durch Bewilligung der beweglichen Steuern und Zölle mittelst des Finance Act sowie durch die Appropriations-Acte gibt das Unterhaus erst endgültig der ganzen Staatswirtschaft die rechtliche und finanzielle Basis für die Dauer des folgenden Jahres.

Wir haben bisher nur das regelmäfsige ordentliche Jahresbudget ins Auge gefafst. Es bedarf nun zur erschöpfenden Übersicht über die gesamte finanzielle Tätigkeit des Hauses kurzen Eingehens auf die Formen der aufserordentlichen parlamentarischen Budgettätigkeit.

1. In vorderster Reihe steht hier das Budgetprovisorium oder „Votes on Account“ genannt. Der Umstand, dafs das englische Finanzjahr am 1. April beginnt, die Beratung der Vor-

anschläge aber regelmäſsig durch mehrere Monate und fast bis zum Schlusse der Session andauert, macht es notwendig, ausnahmslos in jedem Jahre dafür zu sorgen, daſs in der Zwischenzeit bis zum Schlusse der Session der Regierung die für diese Periode notwendigen Geldmittel zur Führung der Geschäfte gesetzlich, d. h. vom Parlamente, flüssig gemacht werden. Dies ist um so dringender, als der englischen Finanzverwaltung keine Ersparnisse aus früheren Jahren oder Cassenbestände zur Verfügung stehen. Denn das strenge Verbot, solche Ersparnisse irgend eines Verwaltungszweiges aus dem abgelaufenen Finanzjahre in das neue zur Bedeckung künftiger Verwaltungsbedürfnisse hinüberzunehmen, bildet einen fundamentalen Grundsatz des englischen Budgetrechtes. Dieser hat zur Folge, daſs jede Regierung zu Beginn des neuen Finanzjahres, also noch mitten während der Beratung des neuen Etats praktisch genommen ohne materielle Mittel dastünde, wenn das Unterhaus nicht rechtzeitig, d. h. vor dem 1. April, Vorsorge träfe. Die Art und Weise, wie dies Budgetprovisorium aber oder die mehreren Provisorien im Laufe der Session zustandekommen, wird besser erst weiter unten in der Darstellung des Budgetverfahrens folgen.

2. Nachtragsbudgets (Supplementary Grants). Ein Nachtragsbudget ist erforderlich, wenn die Voranschläge für einen bestimmten Verwaltungszweig oder eine bestimmte Verwaltungsausgabe in Wirklichkeit zu niedrig befunden wurden, nachdem der Voranschlag bewilligt war, oder wenn die bewilligte Summe, sei es in der ordentlichen Session oder in einer etwaigen Herbstsession sich als zu niedrig herausgestellt hat, oder endlich, wenn im Laufe der Session ein unvorhergesehener Staatsbedarf sich geltend macht. Letzteres tritt vor allem im Falle von Kriegsexpeditionen, Flottenmobilisierungen, kurz als Consequenz von Aktionen der äuſseren Politik ein.

3. Bewilligung von Mehrausgaben (Excess Grant). Damit ist ein Nachtragsetat gemeint, der zur Bedeckung von unvorhergesehenen und daher weder angesprochenen noch rechtzeitig bewilligten Ausgaben eingebracht wird, die in der Zwischenzeit auf auſserordentliche Weise, sei es durch Zuwendung aus einem allgemeinen für solche Fälle bestehenden Fonds (General Contingencies Fund) oder aus Sondereinnahmen bedeckt worden

sind, in der darauf folgenden Session aber sogleich auf den Etat gebracht werden müssen[1].

4. Creditbewilligungen (Credit Votes). Plötzlich eintretendes Geldbedürfnis des Staates von einer im vorhinein nicht bestimmbaren Höhe, in erster Linie Bedarf zu Kriegszwecken, wird dadurch auf gesetzliche Weise befriedigt, dafs der Regierung eine runde Summe an Credit bewilligt, d. h. die Erlaubnis zur Aufnahme von schwebenden oder festen Anleihen erteilt wird. Diese Form gilt heute als veraltet.

5. Ausnahmebewilligungen. Solche betreffen Reichsbedürfnisse, die nicht zum laufenden Dienst gehören und aufserordentlicher Natur sind, wie z. B. der Ankauf der Suez-Canalactien solche Ausgaben notwendig machte, oder Gewährung von Summen, die zur Erhaltung der Würde der Krone erheischt werden, wie besondere Apanagen an Mitglieder des königlichen Hauses, etwa aus Anlafs der Verheiratung von Prinzessinnen, endlich besondere Ehrengaben zur Belohnung von Verdiensten um den Staat in Gestalt von Dotationen.

In allen diesen Formen des aufserordentlichen Budget tritt die rechtlich unbeschränkte Verfügung des Hauses über die gesamte Staatswirtschaft scharf hervor. Jedoch erst die nun folgende Darstellung des Budgetverfahrens vermag über die Durchführung dieses Grundrechtes des Unterhauses erschöpfenden Aufschlufs zu geben.

## Zweites Kapitel.

## Die Beratung der Staatsvoranschläge.

Zu Beginn der ordentlichen Session des Parlamentes wird durch die Thronrede der erste Anstofs zur finanziellen Tätigkeit des Unterhauses dadurch gegeben, dafs die Krone um Bewilligung der erforderlichen Mittel für die Führung der Staatsgeschäfte ersucht. Dieser Passus der Thronrede wendet sich, die besondere Stellung des Unterhauses zum Ausdrucke bringend, blofs an dieses. Es heifst da z. B. in der Session von 1903: „Gentlemen of the House of Commons! Die Vor-

[1] Eine solche Vorlage mufs daher zuerst dem Committee of Public Accounts, dem Ausschusse des Unterhauses zur Revision der Rechnungen, vorgelegt werden.

anschläge für das kommende Jahr werden Ihnen vorgelegt werden. Obgleich sie mit der gebührenden Sorge für Sparsamkeit verfafst worden sind, so machen die Bedürfnisse des Landes und des Reiches dennoch grofse Ausgaben unvermeidlich usw.[1]."

Damit ist das Budgetverfahren eingeleitet. Zu dessen Verständnis ist es vor allem notwendig, sich die Bestandteile des parlamentarischen Mechanismus klarzumachen, der dafür im Unterhause besteht.

In Erwiderung auf die Thronrede setzen die Commons sogleich nach Erledigung der Adrefsdebatte die beiden grofsen Ausschüsse ein, denen die obligatorische Vorberatung aller Finanzgesetze obliegt: das Committee of Supply und das Committee of Ways und Means[2]. Diese Ausschüsse bleiben solange geöffnet, als nicht alle zu Beginn der Session erforderten finanziellen Mafsregeln des Jahres erledigt sind. Wenn weitere Geldanforderungen an das Haus gestellt würden, nachdem die beiden Committees einmal geschlossen sind, wäre eine königliche Thronrede oder Botschaft an das Haus hierzu erforderlich. Beide Committees sind, wie oft bemerkt, Ausschüsse des ganzen Hauses, also Ausschüsse im fictiven Sinne dieses Wortes. Zwischen diesen Committees und dem Hause ist nun die ganze Budgetarbeit geteilt: und zwar in der Weise, dafs alle Beschlüsse des Hauses von einem der beiden Ausschüsse vorberaten und vorgelegt sein müssen. Die Competenz der beiden Committees ist von vornherein genau und unverrückbar in folgender Weise festgesetzt: das Committee of Supply überwacht die gesamte Verausgabung von Staatsgeldern, indem es die in den Voranschlägen (Estimates) enthaltenen Anforderungen für Armee, Marine und Zivilstaatsdienst für das laufende Jahr

---

[1] Journal of the House of Commons 1903, p. 7 u. 8.

[2] Diese Einsetzung erfolgt nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung ohne Motion und Debatte durch Fragestellung des Speaker und ist reine Formsache. Vgl. May, p. 554. Beispiel für die Session 1903: Journal, p. 36 (26. Februar). Nach Beschlufsfassung über die Überreichung der Adresse heifst es: „Resolved, that this House will upon Monday next resolve itself in a Committee to consider of the supply to be granted to His Majesty." Sodann folgt der gleiche Beschlufs für das Committee of Ways and Means.

prüft. Aber auch nur diese: alle durch permanente Gesetze auf den Consolidated Fund wie eine Hypothek festgelegten Verpflichtungen des Staates, wie die Zinsen der Staatsschuld, die Zivilliste, die Richtergehalte usw. bedürfen keines „Grant of Supply", erscheinen nicht in den Estimates und kommen daher auch nicht als Gegenstand der Budgetberatung vor das Haus. Jede andere regelmäfsige finanzielle Belastung der Nation, alle nicht auf den Consolidated Fund gelegten Ausgaben, müssen von der Regierung im Committee of Supply eingebracht, von diesem in Beratung gezogen werden.

Das Committee of Ways and Means sorgt dagegen für die Beschaffung desjenigen Staatseinkommens, das nicht als Ertrag von Staatsvermögen und auf Grund der permanenten Steuergesetze sich ergibt, indem es Beschlüsse fafst über alle jährlich zu erneuernden beweglichen Steuern und Zölle. Zweitens aber obliegt diesem Ausschusse, diejenigen Geldsummen, welche zur Bedeckung der vom Committee of Supply, resp. vom Hause endgültig festgesetzten Staatsausgaben erforderlich sind, auf den Consolidated Fund anzuweisen, d. h. parlamentarische Vollmacht für den gesamten laufenden Finanzdienst des Staates zu schaffen.

Die regelmäfsigen Voranschläge der Staatsausgaben gehen also unmittelbar in das Committee of Supply, alle im ordentlichen Budget oder sonstwie von der Regierung eingebrachten Anträge zur Beschaffung von Geldmitteln in das Committee of Ways and Means. Darunter gehören alle Anträge auf Erhöhung der bestehenden Steuergesetze wie auf Einbringung neuer, ebenso Erhöhungen der bestehenden Zollsätze oder Neueinführung solcher, Erhöhung oder Neueinführung von Gebühren und Verkehrssteuern, kurz alle Anträge, die in irgend einer Weise dazu bestimmt sind, zu Lasten des Volkes dem Staatsschatze neue Mittel zu beschaffen. Es gehören deshalb selbstverständlich hierher auch alle Anträge auf Aufnahme einer Schuld oder auf Veränderung des Zinsfufses von bestehenden Schulden[1]. Nicht aber bedürfen Anträge auf Herab-

[1] Schon Hatsell definiert die Competenzen beider Committees mit gröfster Schärfe. „The Committee of Supply is a committee to consider of the Supply granted to His Majesty; the object of the Committee of Ways and Means is to find out modes of raising the supply, which the

setzung von Steuern, Zöllen, Gebühren usw. der Vorberatung im Committee of Ways and Means; sondern diese können im Hause oder in jedem anderen Committee of the whole House vorgeschlagen werden[1].

Die Aufgabe beider Committees ist aber streng darauf beschränkt, entsprechend den Anforderungen der Krone für die laufenden, in den Voranschlägen präliminierten Bedürfnisse vorzusorgen. Zur Vorberatung aufserordentlicher Geldanforderungen ist das Committee of Supply nicht von vornherein berufen, sondern jedes andere Committee of the whole House gleichfalls competent, wenn die Angelegenheit nicht ausdrücklich durch Instruction dem Budgetausschusse überwiesen wird. Und ebenso ist auch das Committee of Ways and Means ausschliefslich für die bewegliche, alljährlich neu zu bewilligende Besteuerung competent. Zur Abänderung der permanenten Steuern auf Grund von Gesetzen sind spezielle, hierfür gebildete Committees des ganzen Hauses zuständig.

Diese Unterscheidungen haben aber heutzutage höchstens noch hinsichtlich der Aufteilung der Sitzungszeit des Hauses auf einzelne Geschäfte Sinn; sie sind, praktisch genommen, völlig bedeutungslos[2].

Beide Committees sind gemäfs der Geschäftsordnung regelmäfsig für Montag, Mittwoch und Donnerstag festgesetzt, können aber übrigens auch für jeden anderen Tag anberaumt werden. Überdies bestimmt die Geschäftsordnung ausdrücklich, dafs an jedem Donnerstag Beratung der Estimates im Committee of Supply den ersten Punkt der Tagesordnung bildet. Im übrigen liegt es völlig in der Hand der Regierung, an welchem Tage und in welchem Zeitpunkte innerhalb jeder

---

House upon resolutions reported from the Committee of Supply and agreed to, have granted to His Majesty; and the first consideration attending this proceeding is, that the money proposed to be raised upon the subject by taxes or any other mode shall not exceed the sum already granted in the Committee of Supply. (Precedents, III. p. 172, 174.) Über die genaue Beschränkung der Committees of Supply and of Ways and Means auf die regulären Geldbedürfnisse des Staates vgl. ebendaselbst, p. 173—175.

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 567, Anm. 4.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 523—525, 585.

Sitzung Budgetberatung stattfindet. Das liegt in der bekannten Generalvollmacht der Regierung, an Regierungstagen ihre Vorlagen nach ihrem Belieben zu reihen.

Wenden wir uns nun dem eigentlichen Budgetausschusse, dem Committee of Supply zu, so ist dieses Committee die eigentliche Form, in der das englische Unterhaus von seiner uneingeschränkten Controle der ganzen Finanzverwaltung des Staates und Reiches Gebrauch macht. Die Bewilligung der Voranschläge besitzt aber neben der rein finanziellen Bedeutung auch noch in allen anderen Hauptrichtungen des staatlichen Lebens und der Tätigkeit des Parlamentes fundamentale Wichtigkeit. Sie ist erstens der Brennpunkt für die Oberaufsicht des Parlamentes über die gesamte Verwaltung in Staat und Reich; sie gibt daher Anlafs zur Vorbringung der Bemerkungen und Ausführungen, mit welchen der einzelne Abgeordnete die jeweils durch eine Budgetpost ausgedrückten Functionen der öffentlichen Gewalt zu kritisieren wünscht. Die Debatte über die Voranschläge ist also die eigentliche Form, in welcher locale Wünsche und particuläre Bestrebungen in Bezug auf Gesetzgebung und staatliche Tätigkeit im weitesten Sinne zum Ausdruck gelangen. An sie knüpft alljährlich fast jede Reformbestrebung, die irgend einen Zweig des öffentlichen Lebens und der Verwaltung betrifft, an. Nicht minder bildet das Budget den jährlich wiederkehrenden Anlafs zur Besprechung der gesamten äufseren Politik, des Heeres- und Flottenwesens, endlich der über alle Weltteile ausgedehnten britischen Colonial- und Handelspolitik. Zweitens aber ist bei der Centralstellung, die der Staatshaushalt im ganzen Leben der Nation besitzt, die Beratung desselben auch der Anlafs zur Feststellung der grofsen politischen Momente, die jeweils beide Parteien entweder trennen oder vereinigen, sie ist das Kampffeld, auf dem die grofsen Parteien sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht wie in betreff der gesamten nationalen Politik ihre Grundanschauungen vertreten. Schliefslich ist sie auch die traditionelle und passende Gelegenheit, bei welcher die politische Basis jeder Regierung, nämlich der Besitz des Vertrauens seitens der Majorität der Unterhauses, überprüft und zum Ausdruck gebracht wird. Diese Function der Budgetberatung, als allgemeines Ventil der politischen Stimmung

im Lande sowie im Hause zu dienen, kann selbstverständlich bei jeder einzelnen Position des Budgets zum Ausdrucke gelangen; und in der Tat ist wiederholt die Regierung und mit ihr ein ganzes politisches System anläſslich der formellen Ablehnung eines oft unbeträchtlichen Postens des Budgets oder durch Zustimmung der Mehrheit zur Verminderung eines Budgetpostens um einen nominellen Betrag gestürzt[1]. Aber in der Regel sind es eigentlich mehr die bloſs äuſserlich durch die Geschäftsordnung mit der Budgetberatung verknüpften Debatten, die nach alter politischer Tradition als Anknüpfungspunkt für die allgemeine politische Discussion, für den Kampf der Parteien gelten. Als Form dafür hatte sich, wie wir wissen, am Anfang des 19. Jahrhundertes die Praxis ausgebildet, daſs bei der formellen Frage des Speaker, ob er den Vorsitz verlassen solle, also bei dem Übergang in die Ausschuſsform des Hauses, Amendments beliebigen Inhaltes zu dieser Frage ohne sachliche oder sonstige Einschränkung gestattet waren, die ebensoviele Gelegenheiten zu generellen Debatten bedeuteten. Die Reform der Geschäftsordnung hat bekanntlich die Möglichkeit zur Anknüpfung solcher freien Debatten auſserordentlich eingeschränkt: neben der Anwendung des Dringlichkeitsantrages sind es eigentlich nur die Debatten anläſslich der Vertagung zu Pfingsten und Ostern sowie die Debatten bei Beratung der Appropriationsacte und vor allem bei Eröffnung der Beratung über die Voranschläge[2]. Formell knüpfen diese Discussionen noch immer an die Frage an, daſs das Haus sich in das Committee of Supply verwandle. Diese Freiheit der Einbringung solcher Amendments ist aber, wie wir wissen, gegenwärtig auf die Eröffnung der Beratung über jede der drei groſsen Classen des Budgets eingeschränkt und überdies auch sachlich an den Inhalt der betreffenden Classe gebunden. Immerhin sind die hierbei sowie bei der Bericht-

---

[1] So zuletzt noch das bis zur Gegenwart letzte liberale Cabinet Rosebery, das am 21. Juli 1895 anläſslich der Beratung des Heeresbudgets bei einer nebensächlichen Ausgabenpost in der Minderheit blieb und infolgedessen sogleich demissionierte.

[2] In der Session von 1904 sind doch elf Sitzungen mit diesen Generaldebatten verbracht worden neben 23 der speziellen Beratung der Voranschläge gewidmeten Sitzungen. Hansard, (140) p. CCXXXIX.

erstattung vom Committee of Supply an das Haus ermöglichten allgemeinen Debatten die eigenlichen Generaldebatten über das Budget und eine der Gelegenheiten zu grofsen politischen Discussionen überhaupt.

Als Beispiel sei die Session von 1903 gewählt.

Nachdem das Committee of Supply am 26. Februar die Einsetzung der beiden Ausschüsse beschlossen hatte, wird der Beginn der Budgetberatung nach mehreren Vertagungen auf den 9. März anberaumt. An diesem Tage wird nach Verlesung der Order of the Day for Supply von dem Vertreter der Regierung der Antrag gestellt: „that Mr. Speaker do now leave the chair (for Committee on the Army Estimates).“ Sodann wird ein Amendment zu diesem Antrag verlesen: by leaving out from the word „that“ to the end of the question in order to add the words: „in the opinion of this House, the altered conditions of modern warfare render necessary radical changes in the system of professional training of the officers and men of our Army and Auxiliary forces, which proved inadequate during the late war“ — (Colonel Long) instead thereof. Der Antrag auf Belassung der betreffenden Worte nach „that“ wird hierauf zur Abstimmung gebracht und angenommen. Sodann wird die Hauptfrage selbst gestellt und dazu beginnt nun die Debatte, die bis halb 7 Uhr dauert und auf die Abendsitzung verlegt wird. Am Schlusse derselben wird die Debatte abgebrochen und auf die nächste Sitzung vertagt. An diesem Tage (10. März) wird die Debatte zu Ende geführt und der Beschlufs gefafst, dafs das Haus sich in das Committee of Supply verwandle. Letzteres beginnt sogleich seine Arbeit.

Am 16. März steht der Beginn der Debatte über die Flottenvoranschläge auf der Tagesordnung. Nach Verlesung der betreffenden Order of the Day wird von dem Abg. Gibson Bowles ein Amendment beantragt, alle nach „that“ stehenden Worte auszulassen und an deren Stelle die Worte zu setzen: „the new scheme of Naval Training embodied in the Memorandum of the First Lord of the Admiralty, dated 16th December 1902, is calculated, in its present form, seriously to impair the efficiency of the Navy, and that, before being carried into effect, it should be reconsidered and modified.“ Die Debatte darüber wird in der Abendsitzung fortgesetzt und zu Ende geführt, worauf sogleich mit der Committeesitzung begonnen wird.

Am 2. April beginnt die Beratung der Civil Service Estimates und auch hier ist vor Eingehen in die Committeeberatung ein Amendment eingebracht, das die Unzufriedenheit des Hauses mit der Durchführung der Wohnungsgesetze zum Inhalte hat. Das Amendment wird nach Debatte abgelehnt und die Committee-, resp. Spezialberatung beginnt. Schon vorher — am 19. März — ist der, wie später ausgeführt werden wird, im Anschlusse an die Civil Service Estimates erfolgende Antrag auf ein Budgetprovisorium im Committee of Supply gestellt worden, der gleichfalls den Anlafs zu allgemeiner Discussion im weiten Rahmen der ganzen

Zivilverwaltung gibt. Diese Debatte darf aber gemäfs Absatz 6 der St. O. 18 nicht länger als eine Sitzung in Anspruch nehmen, wird am Schlusse derselben vom Speaker einfach abgebrochen und die Abstimmung herbeigeführt.

Die Beratung des Budgets im technischen Sinne im Committee of Supply wird, sobald der Übergang des Hauses in dieses einmal beschlossen ist, ohne weitere Unterbrechung durch solche Generaldebatten fortgeführt. Selbstverständlich unterliegt diese Beratung zunächst den allgemeinen Regeln der Geschäftsordnung über die Tätigkeit der Committees of the whole House. Es besteht also für den Abgeordneten die Möglichkeit, mehrmals zur selben Sache zu sprechen. Die äufsere Ordnung der Beratung liegt hier in der Reihenfolge der einzelnen Budgetkapitel (Votes). Die Festsetzung dieser Reihenfolge liegt ganz in den Händen der Regierung; wohl aber gilt auch hierbei das Prinzip, dafs die Anträge vorher angemeldet sein müssen. Es mufs also immer rechtzeitig von der Regierung durch das Notice Paper dem Hause bekannt gegeben werden, welchen Titel und welches Kapitel des Budgets sie jeweils in der nächsten Sitzung in Verhandlung zu nehmen gedenkt. Damit ist selbstverständlich der Regierung eine grofse Vollmacht in die Hände gegeben: und diese Macht ist durch die seit 1902 eingerichtete feste zeitliche Schranke für die Budgetberatung noch erhöht worden. In sehr bemerkenswerter Weise äufserte sich darüber einer der besten Budgetkenner des englischen Unterhauses der Gegenwart, der Abgeordnete Th. Gibson Bowles. Er sagte vor dem Committe on National Expenditure von 1902:

„Es ist leicht genug einzusehen, dafs die gegenwärtigen Methoden in der Bestimmung der Reihenfolge der Budgetvoranschläge ungenügend sind und Zufallscharakter an sich tragen. Der Leader des Hauses führt bekanntlich nicht allein das Haus, sondern er ist auch Chef der Regierung; und da es nun das Interesse dieser letzteren ist, so rasch als möglich die gröfsten Budgetposten votiert zu erhalten, so ist die Regierung jederzeit bereit, die Budgetkapitel mit den gröfsten Beträgen vorangehen zu lassen, ohne Rücksicht auf die betreffende Classe oder das betreffende Vote und auch ohne jede Rücksicht auf die Bedeutung des betreffenden Kapitels oder Titels als Object der Debatte. Infolgedessen werden dann andere Kapitel zur Seite gestellt. Das wird nun bis zu einem gewissen Grade dadurch gebessert, dafs sowohl Mitglieder der Opposition wie der eigenen Partei auf die Regierung zugunsten derjenigen Kapitel einwirken,

die sie selbst zur Discussion bringen wollen. Aber auch hierbei findet die Auswahl je nach dem Interesse statt, welches eben einzelne Mitglieder an einzelnen Gegenständen haben. Bis in die jüngste Zeit pflegte die Opposition und pflegten diejenigen Abgeordneten, die auf Beratung einzelner Kapitel besonderen Wert legten, mit der Regierung und dem Leader des Hauses darüber Verhandlungen zu führen. Nachdem die Regierung alle Budgetkapitel vor dem Ende der Session, resp. der Einbringung der Appropriationsbill bewilligt haben mufste, so war es solange, als die Beratung des Budgets zeitlich keine Schranke hatte, möglich, von der Regierung in dieser Hinsicht Zugeständnisse herauszudrücken. Seit der neuen Budgetordnung, welche die Zahl der Budgetsitzungen fest begrenzt, stehen die Dinge ganz anders. Jetzt kümmert sich die Regierung nicht darum, ob die Debatte über einzelne Kapitel länger dauert oder nicht, denn am Ende der zwanzig oder dreiundzwanzig Tage fällt die Guillotine automatisch und die Minister bekommen alle ihre noch ausstehenden Budgetforderungen bewilligt, gleichviel, ob sie discutiert sind oder nicht; und dabei sind dann auch regelmäfsig viele Budgetposten, die dringend einer Discussion bedurft hätten, aber keine erlangt haben"[1].

Im übrigen werden die einzelnen in den Classen zusammengefafsten Detailvoranschläge, wie sie die Regierung vorbringt, nach den einzelnen in ihnen enthaltenen Votes durch Motions im Committee beraten und mit oder ohne Stellung von Amendments von ihm erledigt. Ein solches Vote umfafst in der Regel die gesamten Ausgaben eines ganzen Dienstzweiges, dessen einzelne Bedürfnisse als Posten (Items) erscheinen[2]. Die erste wichtige Ausnahme gegenüber dem regelmäfsigen Committee-Verfahren besteht hier nun darin, dafs — entsprechend dem oben dargelegten Grundsatze — ein Amendment, wenn es nicht von der Regierung eingebracht ist, niemals einen gröfseren, sondern stets nur einen geringeren Betrag beantragen kann als den von der Regierung im Voranschlage niedergelegten. Mit anderen Worten: im Committee sowohl wie im Hause kann aus der Mitte der Private Members heraus nur eine Verringerung, nie eine Erhöhung des Budgets vorgeschlagen werden.

Die Form der Anträge der Regierung ist regelmäfsig so gestaltet, dafs unter genauer Anführung des Gesamtbetrages

[1] Select Committee on National Expenditure, Min. of Ev., qu. 1028.

[2] In der Parlamentssprache ist Vote ein vieldeutiges Wort; der frühere Clerk des Hauses, Palgrave, definiert die fünf verschiedenen Bedeutungen in lichtvoller Weise vor dem Select Committee 1888, Min. of. Ev. qu. 2.

der angesprochenen Summe sowie der einzelnen Dienstzweige, für die sie bestimmt ist, folgender Antrag gestellt wird: „dafs eine Summe, nicht hinausgehend über . . . Pfund, Seiner Majestät bewilligt werde zur Bedeckung der Ausgabenlast, die zur Auszahlung gelangt während des Jahres, endigend am 31. März des nächstfolgenden Jahres für . . .“ und nun wird der betreffende Dienstzweig genannt [1]. Die zu diesem Antrage gestellten Amendments haben entweder die Aufhebung der ganzen Post, die in Verhandlung steht, oder Herabminderung derselben um einen bestimmten Betrag zum Gegenstande. Besondere, von dem sonstigen Verfahren abweichende Bestimmungen regeln nun in beiden Fällen den Modus procedendi bei Vorlegung von Amendments im Committee of Supply. Hier wird nämlich, falls die Verringerung der Gesamtsumme des betreffenden Vote beantragt worden ist, der Hauptantrag gänzlich zurückgestellt, d. h. es kommt zuerst die als Amendment beantragte geringere Summe zur Abstimmung oder es folgen einander die verschiedenen geringeren Summen, wenn mehrere Amendments vorliegen. Erst wenn alle abweislich erledigt sind, kommt der Hauptantrag zur Abstimmung. Für den Fall aber, dafs Verringerung oder Aufhebung einzelner Posten durch Amendments beantragt wird, bestehen folgende Vorschriften [2]:

1. Wenn ein Antrag im Committee of Supply gestellt wird auf Herabsetzung oder Streichung eines Budgetpostens, so wird dieser Antrag vom Vorsitzenden dementsprechend vorgelegt

---

[1] Beispiel aus der Session 1904: 2. Juni (11th alloted day). Civil Services and Revenue Departments Estimates. Class II. Motion made and question proposed, that a sum not exceeding £ 142.089 be granted to His Majesty to complete the sum necessary to defray the charge, which will come in course of payment during the year ending 31th March 1905 for the Salaries and the Expenses of the Local Government Board. Hansard, (135) p. 632.

[2] Diese Regeln sind durch Beschlufs des Hauses vom 9. Februar 1858 und 28. April 1868 vorgeschrieben worden, ohne je den formellen Charakter von Standing Orders erhalten zu haben. Vgl. auch May, p. 581—583 und die daselbst angeführten Entscheidungen des Speaker. Von besonderer Wichtigkeit ist die Vorschrift, dafs beantragte Abstriche „substantiell“ sein müssen, z. B. nicht auf fünf Pfund lauten dürfen. Der Praxis nach ist ein Betrag von hundert Pfund der geringste Abstrich, der beantragt werden darf.

und es ist, bis diese Sache erledigt ist, nur zu dieser Frage zu sprechen gestattet;

2. wenn mehrere Anträge vorliegen, so müssen sie in jener Ordnung erledigt werden, in welcher die Posten, auf die sie sich beziehen, in den gedruckten Voranschlägen erscheinen;

3. sobald einmal die Beschlufsfrage auf Streichung oder Herabsetzung eines Postens vom Vorsitzenden vorgelegt worden ist, kann kein Antrag mehr gestellt oder keine Debatte mehr abgeführt werden über irgend einen vorhergehenden Posten;

4. wenn ein Antrag auf Herabsetzung eines ganzen Vote vom Vorsitzenden zur Abstimmung gebracht wird, so kann kein Antrag mehr auf Herabsetzung oder Streichung eines einzelnen Postens dieses Vote eingebracht werden.

Die alte, eigentlich obsolet gewordene Regel, dafs bei Anträgen auf verschiedene Summen die kleinere zuerst zur Abstimmung zu bringen ist, pflegt hier dann noch eingehalten zu werden, wenn es sich um verschiedene Abstriche zu demselben Budgetposten handelt. Aber auch andere Reihenfolge kann beschlossen werden [1].

Was die Debatte im Committee of Supply betrifft, so besteht hier eine Ausnahme von der Regel der strengen Sachlichkeit (Relevancy) bei Beratung des Armee- und Marinebudgets. Hier ist Generaldebatte die Regel, solange die grofsen Votes zur Annahme stehen. Bei Beratung einzelner Posten wird wieder streng die Beschränkung auf den speziellen Gegenstand durchgeführt. Bei der Beratung der Civil Services ist letzteres die Regel, die allerdings nicht immer eingehalten werden kann. Die Frage ist gerade infolge zahlreicher Entscheidungen des Speaker sehr dehnbar [2].

Das Ergebnis der Beratung über einen oder mehrere Titel der Voranschläge ist eine Resolution oder eine Mehrzahl von Resolutionen. Über diese erstattet der Chairman in der üblichen Weise dem Plenum Bericht unter gleichzeitiger Bitte um Erlaubnis zu weiterer Tagung des Committee.

Damit gelangen wir zu der dem Hause als solchem obliegenden Budgetarbeit. Dieselbe besteht kurz gesagt darin,

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 584.
[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 586 ff.

die ihm von den Committees of Supply und of Ways and Means vorgelegten Resolutionen zu genehmigen. Das wichtigste Moment hierbei ist: dem Hause fehlt jede Initiative in Geldsachen. Diese ist nur bei der Krone und — was Herabsetzung der Anforderungen betrifft — bei den Committees. Das Haus selbst ist blofse Revisionsinstanz: trotz des umständlichen Apparates der Aufbringung aller Resolutionen der Budgetausschüsse durch Report, zweimaliger Lesung usw. ist die Rolle des Hauses im technischen Sinne im wesentlichen die, formelle Controle zu üben und nochmalige Gelegenheit zur Debatte zu geben.

Das Haus mufs also, den Ausnahmefall dringlicher Behandlung ausgenommen, regelmäfsig einen kommenden Tag zur Beratung des Report, resp. der einzelnen, im Laufe der Session nacheinander gefafsten Resolutionen des Committee of Supply bestimmen. An diesem Tage findet die zweite Lesung der letzteren statt; Amendments auf Herabsetzung und Debatten hierbei sind zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, aber höchst selten. Jedenfalls mufs die Debatte streng auf die betreffenden, in Verhandlung stehenden Budgetposten eingeschränkt bleiben. Auch ist in diesem Augenblick Antrag auf Rückverweisung an das Committee oder Vertagung der Abstimmung zulässig.

Den Abschlufs der zweiten Lesung bildet die dem Hause vorgelegte Frage, „ob es mit dem Committee in den genannten Beschlüssen übereinstimme". Hierzu ist kein Amendment und keine Debatte zulässig. Es erfolgt sodann regelmäfsig der Beschlufs auf Annahme der Ausschufsresolutionen[1].

Damit ist aber der entscheidende Schritt noch nicht getan. Alle einzelnen Budgetkapitel und Posten, die auf solche Weise bewilligt werden, bleiben eigentlich prinzipiell solange ohne jede Rechtswirkung nach aufsen, bis nicht durch einen Act of Parliament nochmals die Gesamtheit der bewilligten Voranschläge zusammengefafst und die darin ausgedrückten Zuwendungen an die einzelnen Verwaltungszweige ausdrücklich noch einmal

[1] Eine Ablehnung aus sachlichen Gründen ist praktisch ausgeschlossen: denn diese bedeutete nichts weniger als den sofortigen Sturz des Ministeriums. Das Unterhaus ändert seit vielen Jahren praktisch genommen an den Voranschlägen so gut wie nichts, sondern nimmt sie unverändert an, wenn nicht die Regierung selbst im Laufe der Session Anträge auf Herabminderung stellt.

bestätigt sind. Dies geschieht aber ausnahmslos erst am Schlusse der Session durch ein besonderes Gesetz, die vorgenannte Appropriationsacte. Allerdings, diese Regel erfährt eine wichtige Ausnahme, die mit der eigentümlichen Art des englischen Budgetprovisorium zusammenhängt, von dem alsbald mehr zu sagen sein wird.

Die durch das Committee of Supply verrichtete Tätigkeit bleibt aber auch, von einem anderen Gesichtspunkte aus betrachtet, zunächst völlig wirkungslos, ehe nicht ein zweiter parlamentarischer Formalact hinzutritt. Bei der zwischen den beiden Committees aufrechterhaltenen strengen Scheidung der Function der Ausgabenfeststellung einerseits und der effectiven Anweisung der zur Bedeckung dieser Ausgaben erforderlichen Gelder anderseits bedarf es noch der correspondierenden Tätigkeit des Committee of Ways and Means zur wirklichen Vollendung der parlamentarischen Finanztätigkeit des Unterhauses. Das Committee of Ways and Means — natürlich wieder nur das ganze Haus unter einem anderen Namen — führt seine Beratungen gleichfalls wie jedes andere Committee of the whole House durch. Die vorhandenen Besonderheiten seiner Prozedur hängen mit seiner obenbezeichneten Aufgabe sowie mit den vorhin aufgestellten allgemeinen Regeln des englischen Budgetrechtes zusammen. In ersterer Hinsicht obliegt dem Committee of Ways and Means ein zweifaches: nämlich Liquidierung der vom Committee of Supply, resp. vom Hause bewilligten Ausgabensummen durch Anweisung auf den Consolidated Fund, und zweitens Beschlufsfassung über die jeweils notwendigen gesetzlichen Mafsnahmen, die erforderlich sind, um den Consolidated Fund auf die für die gesamten Ausgaben des Jahres erforderliche Höhe zu bringen mit Hilfe der alljährlich zu fixierenden beweglichen Steuern und Zölle. Ersteres wird durch Anträge der Regierung besorgt, die folgende Form haben: „. . beantragt, dafs zur Bedeckung des Seiner Majestät bewilligten Erfordernisses für den . . Dienst des Jahres, endigend am 31. März 190. die Summe von Pfund . . . aus dem Consolidated Fund des Vereinigten Königreiches erfolgt werde[1].“

[1] Ein Beispiel aus der Session von 1903: „Resolved, that towards making good the Supply to be granted to His Majesty for the Service of the year ending on the 31st day of March 1902, the Sum of £ 100 be granted out of the Consolidated Fund of the United Kingdom.“

Diese Geldanweisungen müssen mit den in den correspondierenden Supply-Bewilligungen enthaltenen Beträgen genau übereinstimmen und es ist Pflicht des Speaker, darüber zu wachen, dafs auch nicht die geringsten Abweichungen vorkommen, sowie die ganze Prozedur des Budgetverfahrens zu beaufsichtigen.

Die jährliche Bewilligung der beweglichen Steuern, Zölle und Gebühren usw. erfolgt durch Resolutionen, deren Text von der Regierung unterbreitet wird, worin für das betreffende Jahr die erforderliche besondere Höhe des Steuerfufses der Einkommensteuer oder der etwa neu eingeführten Steuern oder der Zollsätze der üblichen Finanzzölle genau angeführt sind[1]. In dieser Hinsicht ist nun die Besonderheit des Verfahrens im Committee of Ways and Means darin gelegen, dafs sich unmittelbar an diese Resolutionen bereits Rechtskraft nach aufsen anknüpft, ehe noch das auf sie aufgebaute formelle Gesetz — der Finance Act — verabschiedet worden ist[2].

Was die Form der Budgettätigkeit des Committee of Ways and Means betrifft, so liegt hier die Besonderheit darin, dafs ein Amendmentantrag auf Erhöhung der jeweils zu bewilligenden Summen von niemandem als einem Minister eingebracht werden kann. Die Resolutionen, mit denen das Committee die erforderlichen Geldsummen für die einzelnen oder mehreren Classen und Votes des Voranschlages anweist, werden sogleich am Ende der Sitzung des Committee dem Hause vorgelegt. Bei der Beschlufsfassung des letzteren hierüber ist jede Veränderung der Summen nach oben ausgeschlossen; auch den Ministern steht ein Antrag auf Erhöhung in diesem Stadium nicht mehr zu. Es bedürfte vielmehr der Einbringung neuer Voranschläge, um eine solche Veränderung durchzuführen.

---

[1] Beispiel aus der Session 1903: Motion made and question proposed; that the Customs Duty now charged on Tea shall continue to be charged until 1. August 1904 (that is to say): — Tea the pound 6 pence (Chancellor of Exchequer); Journal, p. 121.

[2] Zollerhöhungen werden z. B. von dem Tage an wirksam, da die betreffende Resolution im Committee of Ways and Means gefafst ist, wenn der Ablauf der einjährigen Frist nahe bevorsteht. Der Grund dafür liegt auf der Hand: nur so kann die finanzielle Wirkung des neuen Zolles gesichert werden.

Im Committee of Ways and Means findet eine umfassende gegenständliche Debatte vor allem bei der Beratung der jährlich zu bewilligenden Steuern und Zölle statt. Diese wird eingeleitet durch den „Budget“ im technischen Sinne genannten Vortrag des Finanzministers, der seit jeher im Committee of Ways and Means gehalten wird und eine Darstellung der gesamten Finanzlage des Landes gibt, zugleich damit die für das bevorstehende Finanzjahr geplanten Finanzmafsregeln dem Hause unterbreitet.

Das „Budget“ bedeutet politisch den Höhepunkt der Session: es ist seit Pitt die wichtigste Haupt- und Staatsaction der Regierung. Seit Robert Peel ist es üblich geworden, die jeweilige Politik eines Ministeriums in den im „Budget“ vorgeschlagenen Mafsregeln zum Ausdrucke zu bringen. Die grofse Frage der Abschaffung der Getreidezölle, die Durchführung des Freihandels, aber auch Mafsregeln, wie die Einführung und Reform der Erbschaftsteuer, die Conversion der Staatsschuld, die Umgestaltung der Localverwaltung: alle diese grofsen Fragen der inneren Politik bildeten jeweils den Kern eines der grofsen „Budgets“ Peels und Gladstones, Goschens und Harcourts. Und auch die neueste, durch den schutzzöllnerischen Imperialismus hervorgerufene Krise in den Parteizuständen Englands wird wohl ihre Lösung in den „Budgets“ eines der nächsten Jahre finden[1].

Auf Grund der durch das „Budget“ des Schatzkanzlers unterbreiteten Vorschläge fafst also zunächst das Committee of Ways and Means die entsprechenden Resolutionen. Nach erfolgter Berichterstattung gibt das Haus dem Committee die Order, auf Grund dieser Resolutionen, die nacheinander beschlossen wurden, eine Finance Bill auszuarbeiten, die gleichfalls zuerst im Committee beraten, dann im Hause dreimal gelesen und in der zweiten Lesung mit Ausdehnung auf die

---

[1] Vgl. Gladstone, E. W., „The Financial Statements of 1853, 1860, 1861“. Das berühmte „Budget“ von 1853, das Gladstone in fünfstündiger Rede auseinandersetzte, hat ihn zuerst in die vorderste Reihe der englischen Staatsmänner gestellt. Gladstone hat von 1853 bis 1882 nicht weniger als dreizehn „Budgets“ eingebracht. Vgl. Sidney Buxton, „Gladstone as Chancellor of the Exchequer“, London, 1901.

gesamte Finanzpolitik der Regierung debattiert wird. Es erfolgt dann ohne Verzögerung Annahme durch die Lords und königliche Sanction, gewöhnlich noch lange vor dem Ende der Session.

Was nun die rein geldanweisende Function betrifft, so hätte das Committee of Ways and Means selbstverständlich erst am Ende der Session in Wirksamkeit zu treten, um auf der Basis der inzwischen vom Committee of Supply vorbereiteten und vom Hause angenommenen endgültigen Voranschläge die erforderlichen Summen zu bewilligen. Dafs nun aber das Committee of Ways and Means schon vor Durchberatung der Voranschläge, sogleich zu Beginn der Session, zu einer wichtigen Function dieser Art berufen ist, hängt mit den beiden, dem englischen Budgetwesen eigentümlichen Einrichtungen zusammen, mit dem regelmäfsigen „Nachtrags-Etat", den „Supplementary Estimates", und mit dem Budgetprovisorium. Über erstere ist schon oben das Nötige gesagt worden; die dem englischen Parlamente eigentümliche Art, die laufenden Staatsbedürfnisse während der Pendenz des ordentlichen Staatsvoranschlages zu decken, bedarf aber noch näherer Betrachtung. Die hier vorliegende Besonderheit ist vor allem darin begründet, dafs das „Provisorium", die Schaffung einer temporären Noteinrichtung der staatlichen Finanzverwaltung, längst einen organischen, unumgänglich notwendigen Bestandteil des gesamten Budgetverfahrens bildet. Die Tatsache, dafs das englische Rechnungsjahr mit dem 31. März schliefst und dafs das Parlament erst gegen Anfang März in den Besitz der Voranschläge gelangt, macht von vornherein eine Bewilligung des Jahresbudgets vor dem 1. April unmöglich. Dazu kommt, dafs nach der ganzen, seit Jahrhunderten entwickelten Gliederung der Parlamentsarbeit des Unterhauses die Ausdehnung der Budgetdebatte über die ganze Session oder doch über deren gröfsten Teil ein unumgänglich notwendiges Requisit der politischen Taktik und parlamentarischen Technik vorstellt. Anderseits bedarf aber die Regierung vom 1. April ab unbedingt neuer Geldmittel, die sie natürlich nur auf parlamentarischem Wege erlangen kann. Die auf solche Weise alljährlich erforderliche, provisorische Bewilligung der laufenden Bedürfnisse erfolgt nun nicht durch eine Ermächtigung zu zeit-

weiser Einhebung der alten Steuern und Verausgabung der Gelder im Rahmen der Voranschläge des Vorjahres, wie dies in den meisten continentalen Ländern geschieht, auch nicht durch Zuweisung eines aliquoten Teiles des Etats, wie etwa die Zwölftel des französischen Budgets; sondern sie erfolgt in einer die ausschliefsliche Finanzhoheit des Unterhauses voll zum Ausdrucke bringenden Weise durch das System der sogenannten Votes on Account, der auf die vorgelegten Voranschläge aufgebauten Creditbewilligungen.

Dieses Verfahren verläuft folgendermafsen. Sogleich nach Einbringung des Budgets und Vorlegung der Voranschläge wird alsbald nach Inangriffnahme der Beratung der Heeresausgaben im Committee of Supply, die regelmäfsig den Anfang der Budgetberatung bilden, der Antrag angenommen, den Sold und die Gehalte der Offiziere, Mannschaft und Unteroffiziere zu bewilligen. Dieser Betrag ist so grofs, dafs er den Bedürfnissen der Heeresverwaltung für mehrere Monate entspricht. Das gleiche geschieht in der nächstfolgenden Sitzung in betreff des Flottenetats durch Bewilligung der Löhnung und der Gehalte der Flottenmannschaft, der Beamten und Offiziere. Für diese beiden Zweige der Staatsausgaben besteht die Ausnahmsbestimmung, die durch die jährliche Appropriationsacte ihre gesetzliche Basis erlangt, dafs nämlich innerhalb der einzelnen Dienstzweige mit Erlaubnis der Treasury Revirements im Laufe des Jahres vorgenommen werden können. Daher ist z. B. die Heeresverwaltung imstande, die Erfordernisse der einzelnen militärischen Anstalten und Einrichtungen bis zur endgültigen Bewilligung des ganzen Etat durch zeitweilige Verwendung der Summe zu decken, die ihr zu Beginn der Session unter dem Titel „Sold und Gehalte der Offiziere und Mannschaften“ bewilligt wird. Das gleiche ist bei der Flottenverwaltung der Fall.

In betreff der dritten grofsen Abteilung des Budgets, der für die Zivilverwaltung erforderten Summe, besteht dagegen eine solche finanzielle Erleichterung nicht, was schon in der aufserordentlichen Vielseitigkeit der hier zusammengefafsten Ämter und Anstalten begründet ist. Hier ist also ein Vote of Account, ein auch formell dies zum Ausdruck bringender Budgetvorschufs-Credit erforderlich. Dies geschieht nun in der

Weise, dafs die Regierung aus allen sieben Classen der Civil Service and Revenue Departements Estimates gewisse wichtige Kapitel heraushebt und Teilsummen des ganzen Erfordernisses für diese sogleich in Anspruch nimmt. Die weitere Beratung des ordentlichen Budgets hat dann in allen diesen Kapiteln und Posten nur die zur Completierung des ganzen Bedarfes erforderlichen Summen zum Gegenstande. Sobald diese Bewilligungen im Committee of Supply erfolgt sind, werden sie dem Hause durch Report mitgeteilt, welcher Bericht an einem folgenden Tage verhandelt werden mufs.

Auf Grund dieses Report fafst das Haus die betreffende Resolution und verwandelt sich sogleich in das Committee of Ways and Means. Dieses beschliefst, einen der gesamten Summe dieser drei Creditvoten entsprechenden Betrag dem Schatzkanzler durch Anweisung auf den Consolidated Fund zur Verfügung zu stellen. Diese Anweisung bedeutet einen Vorschufs auf die nach Erledigung des ganzen Etat zu bewilligende Gesamtsumme der Ausgaben. Wie wir sehen werden, wird dieser Vorschufs oder, wenn zwei Consolidated Fund Bills notwendig gewesen sind, werden diese Vorschüsse von der Totalsumme der Ausgaben abgezogen. Die Resolutionen des Committee of Ways and Means werden mit Beschleunigung dem Hause vorgelegt, von dem letzteren mit oder ohne Debatte angenommen und es wird der Auftrag erteilt, auf Grund dieser Resolutionen eine Bill, die erste der Finanzbills, zu formulieren. Denn nur durch einen Gesetzentwurf und dessen Annahme können, wie schon oben bemerkt, alle das Budget betreffenden, im Unterhause und in dessen Ausschüssen gefafsten Beschlüsse endgültige Rechtskraft erlangen. Die genannte Bill führt nun den Titel Consolidated Fund Bill Nr. 1 und ist ein kurzes Gesetz, das die drei üblichen Creditbewilligungen ziffermäfsig anführt sowie die Lords des Schatzes ermächtigt, diese Summen an die betreffenden Dienstzweige auszufolgen, eventuell zu diesem Zwecke auch eine Schuld durch Ausgabe von dreimonatlichen Schatzscheinen (Exchequer Bills) aufzunehmen. Diese Finance Bill läuft rasch alle Stadien im Unterhause und Oberhause durch und wird von der Krone sanctioniert. Damit ist das erste Budgetprovisorium gegeben. Dieser Vorgang wird,

wenn die Sessionsdauer es mit sich bringt, noch ein zweitesmal wiederholt[1].

In dem geschilderten Zusammenarbeiten der beiden Committees des ganzen Hauses und des letzteren als Plenarversammlung im technischen Sinne genommen liegt nun der eigentümliche Mechanismus der englischen Budgetberatung in seinem ganzen Umfange vor. Dabei liegt natürlich der Schwerpunkt des Ganzen in den Debatten im Committee of Supply. Das Haus ist der richtige Ort für die Generaldebatte vor Eingehen in die Beratung der Voranschläge. Die eigentliche Budget-Spezialdebatte der continentalen Parlamente wird im Committee of Supply abgeführt. In der Form des Committee of Ways and Means endlich wird, wie wir wissen, das „Budget" im technischen Sinne, d. h. die jährlich das bewegliche Staatseinkommen zusammenfassende Maſsregel, die Finanzbill, erledigt.

Seit jeher ist es nun üblich, daſs das Unterhaus die endgültige Bewilligung der Gelder bis an das Ende der Session hinauszieht. In früheren Jahrhunderten hing dies mit dem Miſstrauen der Commons gegenüber der Krone zusammen. Das ist natürlich seit mehr als zwei Jahrhunderten hinfällig geworden. Dennoch hat sich auch in dem modernen englischen Parlamentarismus die Gepflogenheit forterhalten, daſs die Beratung der Etats bis an das Ende der Session hinausgezogen wird. Dies hängt zum groſsen Teile damit zusammen, daſs das englische Budget an Umfang und Vielseitigkeit seines Inhalts auſserordentliche Vermehrung erfahren hat und daſs parallel damit eine immer umfassendere Einzelkritik der im Budget zum Ausdrucke kommenden gesamten Verwaltung üblich wurde. Die Folge davon war eine fortwährende Zunahme der mit Beratung der Voranschläge verbrachten Zeit des Hauses und zwar um so mehr, als eine zeitliche Schranke für die Ausdehnung dieser Debatten nicht gegeben, anderseits Sessionsschluſs vor Bewilligung der Voranschläge, vom auſserordentlichen Falle der Auflösung des Hauses abgesehen,

[1] In neuester Zeit findet die Regierung ihr Auslangen mit einer einzigen solchen Bill, während früher drei Bills in einer Session nicht selten, zwei die Regel waren. Dies hängt damit zusammen, daſs neuerdings sehr groſse Votes on Account bei den Civil Services Estimates gefordert und bewilligt werden. Vgl. Hansard, 1904 (140), p. 281.

verfassungsmäſsig unmöglich ist. Diesem Zustande gegenüber hat nun die neue, schon oben kurz besprochene Budgetordnung der Jahre 1896, resp. 1901 und 1902 gründlichen Wandel geschaffen. Von da ab ist das Prinzip der Gebundenheit des Hauses an bestimmte Termine auch auf diese wichtigste und älteste parlamentarische Function ausgedehnt worden. Nach dem gegenwärtigen Rechte gelten darüber folgende Bestimmungen:

Nicht mehr als zwanzig Tage und zwar Tage vor dem 5. August sind für die Beratung der jährlichen Voranschläge für Armee, Marine und Civil Services ausgemessen, wobei die Beschlüsse der Budgetprovisorien mit einzurechnen sind. Diese zwanzig Tage schlieſsen jedoch nicht solche Sitzungen ein, an welchen die formelle Frage, daſs der Speaker den Chair verlasse, gestellt wird und in der technischen Form des Amendment zu dieser Frage allgemeine politische Debatten vor Eingehen in die eigentliche Budgetberatung geführt werden. Auch sind in diese Tage alle jene Sitzungen nicht einzurechnen, an welchen das Budget nicht als erster Punkt der Orders of the Day festgesetzt erscheint. Ebenso ist in diese geschlossene Zahl von zwanzig Budgetsitzungen die Zeit nicht einzurechnen, die zur Beratung von Nachtragetats in Ergänzung des Budgets vom vergangenen Jahre oder von Votes of Credit erforderlich ist, ferner Sitzungen, die mit der Beratung von Ergänzungs- oder Nachtragsbudgets hinsichtlich der Kosten eines Krieges erfordert werden oder für irgend einen neuen Verwaltungszweig, der bis dahin nicht in das ordentliche Jahresbudget aufgenommen war.

Auf entsprechenden Antrag hin kann beschlossen werden, zu diesen zwanzig Tagen noch weitere drei Tage, und zwar vor 5. August, hinzuzufügen. Die Beschluſsfassung darüber muſs ohne Amendierung des Antrages und ohne Debatte erfolgen. An einem dieser zwanzig, resp. 23 für die Budgetberatung zugemessenen Sitzungstage darf vor Mitternacht kein anderes Parlamentsgeschäft als die Beratung der Voranschläge vorgenommen werden. Nach 12 Uhr kann weder im Committee of Supply noch im Plenum auf Grund des Report von diesem Committee verhandelt werden, gleichviel ob die twelve o'clock Rule aufgehoben ist oder nicht, es sei denn, daſs das Haus auf Antrag eines Ministers gegenteiligen Beschluſs faſst und daſs

dieser Antrag zu Beginn des Public Business gestellt worden ist, wobei Amendment und Debatte nicht zulässig sind. Von den vorgenannten Tagen darf nicht mehr als ein Tag zur Beratung eines Vote on Account im Committee verwendet werden und nicht mehr als eine Sitzung zur Beratung des Berichtes über die betreffende Resolution des Ausschusses. Um Mitternacht an dem Sitzungstage, an welchem das Vote on Account beraten wird und ebenso am Schlusse der Sitzung, in welcher der Bericht über dieses Vote im Plenum in Verhandlung gezogen wird, mufs der Vorsitzende jede zum Zwecke der definitiven Erledigung des Vote on Account oder des Report notwendige Beschlufsfrage an das Haus richten ohne weiteren Aufenthalt. Um 10 Uhr abends am vorletzten der so zugemessenen zwanzig Tage mufs der Chairman des Committee jede zur Erledigung des im Augenblick zur Beratung stehenden Stückes der Voranschläge (Vote) notwendige Beschlufsfrage stellen. Er mufs dann weiter in Hinsicht jeder einzelnen Classe der Civil Service Estimates die Question vorlegen, ob der gesamte Betrag der noch nicht genehmigten Votes in dieser Classe für die angeführten Verwaltungszwecke (Services) genehmigt werde, und mufs in gleicher Weise über die Frage abstimmen lassen, ob die gesamten Beträge der noch ausständigen Votes in den Armee- und Marinevoranschlägen für die darin aufgeführten Verwaltungszwecke bewilligt werden. Um 10 Uhr abends am letzten der zwanzig zugemessenen Sitzungstage, wenn nicht schon früher, mufs der Speaker jede Frage (Question) vorlegen, die notwendig ist, um den Bericht über die gerade zur Beratung stehende Resolution des Committee zu erledigen, und mufs dann weiter im Hinblick auf alle noch ausständigen Teile des gesamten Budgets die Frage stellen, ob das Haus mit den betreffenden Beschlüssen des Committee vom Vortage übereinstimme. An diesen beiden Tagen ist kein hinhaltender Vertagungsantrag in bezug auf die Geschäfte des Hauses zulässig und es dürfen die Geschäfte des Hauses keine auch nach den Standing Orders zulässige Unterbrechung erfahren.

Diese Vorschriften haben nebst anderen, gegenwärtig noch nicht ganz übersehbaren Folgen auch dies Ergebnis herbeigeführt, dafs das englische Unterhaus innerhalb weniger Minuten

ganz gewaltige Summen votiert, von denen ein Teil Budgetposten betrifft, die überhaupt nicht zur Erörterung gelangt sind. So ist z. B. im Jahre 1904 ein Betrag von 30 687 811 Pfund am 9. August uno actu im Committee of Supply votiert worden[1].

Es bedarf nun nur noch weniger Bemerkungen, um den Überblick über das Budgetverfahren innerhalb der so durch die Geschäftsordnung ein für allemal „ausgemessenen Frist" (allotted days) abzuschliefsen.

Nach Bewilligung des Budgetprovisorium in der geschilderten Weise geht die Beratung der Voranschläge des ordentlichen Budgets im Committee of Supply an den Donnerstagen ihren regelmäfsigen Weg. Jedes vorgelegte Kapitel der Voranschläge oder eine Zusammenfassung von solchen findet die Erledigung in Resolutionen der Ausschüsse, die formell dem Hause reportiert und von diesem debattelos angenommen werden. Gleichzeitig wird das stets auf der Tagesordnung stehende Committee of Ways and Means, nachdem es einmal die Resolutionen über die beweglichen Steuern und Zölle gefafst, von Sitzung zu Sitzung vertagt, bis das Committee of Supply in den letzten Tagen der Session seine Aufgabe erledigt hat. Seit Einführung der Supply Rule geschieht dies regelmäfsig durch Anwendung der parlamentarischen „Guillotine", mit deren Hilfe dann auch in wenigen Abstimmungen, die kaum eine Stunde in Anspruch nehmen, alle noch nicht verhandelten Budgetposten debattelos angenommen werden. Sind endlich alle Voranschläge vom Committee of Supply durchberaten, so ist seine Aufgabe erledigt[2].

Nunmehr tritt das Committee of Ways and Means sogleich zusammen und fafst den Beschlufs, im Hinblick auf die ge-

---

[1] Vgl. Hansard, (139) p. 1638 ff.

[2] Unmittelbar darnach erledigt das Haus die sogenannten Appropriation Accounts der Armee- und Flottenetats aus dem zweitvorhergegangenen Budgetjahre (also z. B. im August 1904 für das Jahr vom 1. April 1902 bis 31. März 1903). Es sind dies die auf Grund der endgültigen Verrechnung sich ergebenden budgetären Mafsregeln, die entweder über einen nicht verwendeten Rest der betreffenden Gebarung zu verfügen oder für die endgültige Bedeckung einer bei einzelnen Posten notwendig gewordenen Creditüberschreitung die parlamentarische Sanction zu erteilen haben. Vgl. z. B. Hansard, 1904 (139), p. 1671 ff.

samte Bewilligung des Budgets, die nunmehr durch den Schwesterausschuſs in ihrer endgültigen Höhe festgestellt ist, unter Abzug der im Laufe der Session erfolgten Creditbewilligungen, also des Betrages des Budgetprovisorium, den noch erübrigenden Rest anzuweisen. Derselbe Ausschuſs hat nun auch seiner zweiten Aufgabe zu genügen und die schon längst gefaſsten und sogar in Wirksamkeit getretenen Resolutionen über die beweglichen Steuern in gesetzlicher Form zu erledigen, und zwar ist auch hier die Form gleichartig, wie bei den Consolidated Fund Bills. Auf Grund jener Resolutionen wird nun ein Gesetz ausgearbeitet, die sogenannte Finance Bill, die beschleunigt sämtliche Stadien durchläuft, da sie regelmäſsig an den zwei oder drei letzten Tagen der Session von beiden Häusern perfiziert werden muſs.

Damit der Staatsvoranschlag aber zum formellen Gesetze werde, bedarf es noch eines besonderen, letzten Schrittes: der sogenannten Appropriationsacte. Nach unveränderter oder veränderter Annahme der vom Committee of Supply vorgelegten Voranschläge sowie der vom Schwesterausschusse entsprechend vorgelegten Resolutionen auf Erfolglassung der den Voranschlägen gemäſs benötigten Summen erteilt das Haus dem Committee of Ways and Means den Auftrag zur Vorlegung eines auf diesen endgültigen Beschlüssen beruhenden, diese zusammenfassenden Gesetzes über den Staatshaushalt. Dieses Gesetz, der Appropriation Act, aus wenigen Paragraphen bestehend, setzt zunächst die nach Abzug der votierten Provisorien verbleibende Summe der Einnahmen fest; sodann wird die Ermächtigung zur Beschaffung der im Laufe des Jahres notwendigen Geldmittel durch kurzfristige Schatzbons (Exchequer Bills) erteilt; hierauf gibt das Gesetz nochmals unter Einschlieſsung der im Laufe der Session erteilten Creditbewilligungen die verfassungsmäſsige Bewilligung zur Verausgabung aller der Summen, wie sie nunmehr im Etat auf Grund der Voranschläge feststehen, entsprechend den den einzelnen Verwaltungszweigen und Zwecken votierten Beträgen, sowie zur Ausfolgung der hierfür notwendigen Geldsummen an die Verwaltung seitens des Schatzamtes. Schlieſslich erteilt das Gesetz die Erlaubnis zur Vornahme von Revirements im Armee- und Marinebudget und gibt für etwaige Virements des

Vorjahres die Decharge. Dieses Gesetz wird nicht wie die anderen Gesetze im Hause verteilt[1]. Seine Beratung in erster und dritter Lesung ist formal, in der zweiten Lesung findet gewohnheitsmäfsig eine nochmalige Generaldebatte sowie eine allgemeine Discussion über alle möglichen Fragen der inneren und äufseren Politik statt.

Mit diesem Appropriationsact ist in der Regel auch die Session erledigt. Sobald das Gesetz von den Lords formell bewilligt worden ist, wandert es von diesen, wie oben bemerkt, zu den Commons zurück und wird vom Speaker bei dem Acte der feierlichen Schliefsung des Parlamentes dem König oder der ihn vertretenden Fünfer-Commission der Lords überreicht[2].

## Drittes Kapitel.

## Die Budgetberatung in der Session von 1903.

Um den Gang der Beratung der Voranschläge, der Festsetzung des Budgets und der Bewilligung des Finanzgesetzes im englischen Unterhause völlig anschaulich zu machen, wird hier im nachfolgenden eine aus dem Journal des Hauses und den Debatten gezogene Übersicht über die aufeinanderfolgenden Stadien des Verfahrens in der Session von 1903 gegeben.

17. Februar: Eröffnung und Thronrede.

24. Februar: Der Parlamentssecretär der Treasury, Mr. Hayes Fisher, legt die Nachtrags-Voranschläge (Supplementary Estimates) für 1902 vor.

26. Februar: Das Haus setzt für Montag, den 2. März, die Eröffnung des Committee of Supply an und weist diesem die Beratung der Estimates zu. Zugleich wird für Montag auch die Eröffnung des Committee of Ways and Means festgesetzt.

2. März: Vorlegung der Voranschläge für Armee, Marine, Civil Service and Revenue Departments und Überweisung an das Committee of Supply. Erste Sitzung des Committee of Supply, die auch die Abendsitzung in Anspruch nimmt, den Supplementary Estimates gewidmet ist und mit der Formulierung mehrerer Resolutionen schliefst, wobei alle formellen Amendments auf Herabminderung abgelehnt werden. Bericht auf den nächsten Tag anberaumt.

---

[1] Hansard, (140) p. 281. Rede des Abgeordneten Robertson vom 11. August 1904.

[2] Als Beispiel ist der Appropriationsact für 1904 im Anhange abgedruckt worden.

3. März: Committee of Supply. Beratung weiterer Supplementary Estimates, wobei Debatte und Abstimmung bei der die Colonialverwaltung betreffenden Post. Report wird erstattet und auf den folgenden Tag verwiesen.

Der Finanzminister bringt den Report über die zum Nachtragsetat gefafsten Resolutionen. Diese belaufen sich auf 7500 Pfund (Class I) zur Instandhaltung königlicher Paläste, 20 300 Pfund (Class III) zur Gefängnisverwaltung, 70 000 Pfund (Class VII) als Repräsentationskosten für das indische Krönungsfest, 10 000 Pfund (Class V) für Consulardienstvermehrung usw. Diese Resolutionen gelangen debattelos in erster und zweiter Lesung zur Annahme.

4. März: Das Haus nimmt den Report weiterer Resolutionen des Committee of Supply in betreff der Supplementary Estimates entgegen. Bei einer der Resolutionen wird Amendementsantrag gestellt, Debatte und Abstimmung durchgeführt, die Resolution nach zweiter Lesung angenommen.

6. März: Der Parlamentssecretär der Treasury legt dem Hause eine Übersicht über jene Votes der Civil Service and Revenue Departments vor, für die ein Budgetprovisorium (Vote on Account) verlangt werden wird. Drucklegung und Zuweisung an das Committee of Supply beschlossen.

9. März: Verwandlung in das Committee of Supply zur Beratung der Heeresvoranschläge ist der erste Punkt der Tagesordnung. Amendment zur Question, dafs der Speaker den Chair verlasse, gestellt, die Ausbildung der Mannschaft und Offiziere betreffend. Die Debatte dauert auch in der Abendsitzung fort.

10. März: Nach Abschlufs der Debatte wird Verwandlung in das Committee of Supply beschlossen.

Committee of Supply. Es liegt das Heeresbudget vor. Antrag der Regierung auf Bewilligung von 235 761 Mann (ausschliefslich der indischen Armee). Amendementsantrag auf Herabminderung der Effectivstärke auf 208 756 Mann gestellt. Debatte.

11. März: Committee of Supply. Fortsetzung der Debatte über die Armeestärke. Cloture beantragt, aber vom Chairman abgelehnt, wird schliefslich doch angewendet und so der Regierungsantrag angenommen. Die Resolution wird für den nächsten Tag anberaumt.

12. März: Committee of Supply (erster Tag der geschäftsordnungsmäfsig dem Budget eingeräumten Frist). Antrag der Regierung auf Bewilligung einer Summe von 9 647 000 Pfund „zur Bedeckung der Kosten für die Löhnung, Besoldungen und anderen Geldbedürfnisse der Armee daheim und auswärts (Indien ausgenommen), die während des mit 31. März 1904 schliefsenden Jahres zur Zahlung gelangen.“ Ein Amendment beantragt:

Herabminderung der Summe um 60 000 Pfund. Dieser Antrag wird in namentlicher Abstimmung abgelehnt, ebenso ein zweiter Antrag auf Feststellung der Summe mit 8 937 000 Pfund. A. Balfour beantragt Schlufs der Debatte. Dieser und der Regierungsantrag werden angenommen und der Bericht wird sogleich erstattet.

In der Abendsitzung Fortsetzung der Debatte über das Heeresbudget im Committee of Supply. Antrag auf Bewilligung von 1 638 000 Pfund für den Pensionsetat des Heeres. Hierzu zwei formelle Amendementsanträge. Schlufs der Debatte zur Mitternachtsstunde beantragt und angenommen. Resolution berichtet und auf Montag anberaumt.

16. März (Montag): Als erster Punkt der Tagesordnung Verwandlung in das Committee of Supply zur Beratung der Marinevoranschläge. Ein dilatorischer Antrag zu der Question „that the Speaker leave the chair" gestellt. Die Debatte dauert bis in die Abendsitzung fort, in welcher das Amendment abgelehnt wird. Sodann berät das Committee of Supply zuerst über die Bewilligung von 127 100 Mann und Schiffsjungen für den Schiffs- und Küstendienst, inbegriffen 19 806 Mann Marineinfanterie. Nach Debatte wird die Resolution angenommen, sogleich reportiert und der Report für den folgenden Tag anberaumt.

Alle bis dahin auf die Tagesordnung gesetzten Reports des Committee of Supply werden gleichfalls vertagt.

17. März: Committee of Supply. Beantragung der Bewilligung des Budgetpostens von 6 312 800 Pfund für Sold und Gehälter der Flottenbemannung. Nach Amendementsantrag der Opposition Abstimmung und Annahme der Resolution.

Im Hause: Entgegennahme des Report und Anberaumung auf den nächsten Tag.

18. März: Im Hause: Anberaumung der Beratung der vorstehenden Resolution auf Montag.

Im Committee: Antrag 1. auf Bewilligung von 784 300 Pfund für Pensionen von Marineoffizieren, 2. von 350 100 Pfund für Pensionen von Zivilbeamten der Marine. Nach abgelehntem formellen Vertagungsantrag angenommen.

Im Hause: Antrag auf Annahme der Resolution des Committee vom 11. März betreffs Heeresstärke. Amendment auf Herabsetzung um 3000 Mann und Debatte. Amendment abgelehnt, Antrag angenommen. Anträge auf Annahme der Resolution des Committee vom 12. März betreffs Pensionen der Offiziere der Landarmee und der gesamten Löhnung, Gagen usw. der Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften per 9 647 000 Pfund angenommen.

19. März: Im Committee of Supply: Unterbreitung eines Vote on Account für die Civil Services and Revenue Departments im Gesamtbetrage von 20 265 000 Pfund, nämlich wie folgt:

| | | |
|---|---|---|
| **Class II.** | | |
| Colonial Office | Pf. | 25 000 |
| **Class IV.** | | |
| Board of Education | „ | 6 000 000 |
| **Class II.** | | |
| Board of Agriculture | „ | 65 000 |
| **Class III.** | | |
| Crofters Commission (Scotland) | „ | 2 000 |
| **Class I.** | | |
| Royal Palaces and Marlborough House | „ | 40 000 |
| Royal Parks and Gardens | „ | 50 000 |
| Houses of Parliament Buildings | „ | 16 000 |
| usw. usw. | | |
| **Class II.** | | |
| House of Lords Offices | „ | 2 000 |
| House of Commons Offices | „ | 12 000 |
| Treasury Departement | „ | 40 000 |
| (usw. usw. Es folgen alle übrigen Ministerien oder Behörden für England, Schottland und Irland.) | | |
| **Class III.** | | |
| Law Charges | „ | 35 000 |
| Supreme Court of Judication | „ | 140 000 |
| County Courts | „ | 20 000 |
| Prisons (England and Colonies) | „ | 140 000 |
| (usw. usw. Es folgen alle Zweige des Justizwesens im Vereinigten Königreiche und Irland.) | | |
| Sodann Class IV., V., VI. und VII. mit einzelnen Posten. | | |
| Totale für Civil Services | „ | 13 035 000 |
| für Revenue Departements: | | |
| Customs (Zölle) | „ | 350 000 |
| Inland Revenue | „ | 830 000 |
| Post Office | „ | 3 800 000 |
| Telegraphs Service | „ | 2 000 000 |
| Packet Service | „ | 250 000 |
| Summe | Pf. | 7 230 000 |
| Gesamtbetrag | Pf. | 20 265 000 |

Hierzu Amendment gestellt: Verminderung in Class IV. Vote 1 um Pf. 100. Debatte dauert in der Abendsitzung fort. Um Mitternacht wird Cloture angenommen und der Antrag der Regierung genehmigt und sogleich dem Hause reportiert.

Das Haus verwandelt sich in das Committee of Ways and Means: Antrag gestellt, „that towards making good the Supply granted to His Majesty for the service of the year ending 31th March 1904 the sum of £ 38 997 200 be granted out of the Consolidated Fund of the United Kingdom.“ Die Resolution wird angenommen und auf Montag zur Beratung verwiesen.

23. März: Aufhebung der Standing Order 1 für die Beratung des Report vom Committee of Ways and Means. Bericht über die Resolution des Committee of Supply vom 16. März betreffend die Stärke der Flottenmannschaft per 127 100 Mann. Amendment auf Verminderung um 4600 Mann gestellt, debattiert und zurückgezogen. Antrag der Regierung wird angenommen.

Verlesung des Beschlusses vom 18. März über die Heeresstärke und Order, die Army (Annual) Bill betreffend die Disziplin und Regulierung des Heeres einzubringen. Der Kriegsminister bringt die Bill ein, deren zweite Lesung auf die nächste Sitzung anberaumt wird.

Report der Resolution vom 17. März betreffend die Kosten der Löhnung und Gehälter der Marine: wird ebenso wie die beiden anderen, die Marine betreffenden Resolutionen des Committee of Supply angenommen.

Sodann wird die Resolution vom 19. März, lautend auf Bewilligung eines Vote on Account der Civil Service Estimates per 20 265 000 Pfund reportiert und zur Debatte gestellt, die auch in der Abendsitzung fortdauert und zur Annahme des Regierungsantrages führt.

Nach Mitternacht wird der Beschluſs des Committee of Ways and Means lautend auf Anweisung von 38 997 000 Pfund reportiert und angenommen, sodann die Einbringung der Consolidated Fund Bill angeordnet und die zweite Lesung auf den 24. März anberaumt.

24. März: Zweite Lesung der Consolidated Fund Bill Nr. 1; Amendment (die Chinesenarbeit in Transvaal betreffend) wird von der Opposition gestellt, debattiert und zurückgezogen, die Bill in zweiter Lesung angenommen und einem Committee des ganzen Hauses zugewiesen.

25. März: (Formelle) Beratung der Consolidated Fund Bill (Nr. 1) im Committee; sie wird sodann dem Hause reportiert und dritte Lesung auf den zweitnächsten Tag anberaumt.

26. März (4th allotted day): Committee of Supply. Vorlegung der Navy Estimates. Beratung im ordentlichen Budgetverfahren. Antrag

auf Bewilligung von 19 200 000 Pfund für Gehalte der Ingenieure und Ingenieurarbeit der Flotte und 4 820 000 Pfund für Kriegsmaterial. Hierzu drei Amendments, die in namentlichen Abstimmungen abgelehnt werden. Die Regierungsanträge werden angenommen und sogleich dem Haus reportiert.

In der Abendsitzung: Committee of Supply. Weitere Beträge von 1 186 300, 259 000 und 15 500 Pfund werden nach Debatte bewilligt.

Nach Mitternacht: Dritte Lesung der Consolidated Fund Bill (Nr. 1). „Ordered that the Clerk do carry the Bill to the Lords and desire their concurrence.

27. März (Freitag): Der Speaker teilt mit, dafs die Lords der Consolidated Fund Bill (Nr. 1) ohne Amendment zugestimmt haben. Sodann erscheint der Black Rod und meldet, dafs die Lords Commissioners im Oberhause erschienen sind, um die königliche Sanction einiger Gesetze zu vollziehen. Der Speaker begibt sich ins Oberhaus und berichtet, dafs der Royal Assent zu vier Gesetzen gegeben worden ist: 1. Consolidated Fund Act (Nr. 1) 1903 usw. usw.

Damit ist das Budgetprovisorium bewilligt. Ein zweites wird in dieser Session nicht verlangt.

Nunmehr werden die Voranschläge weiter beraten und zwar

| | | |
|---|---|---|
| am 30. | März: | Armeebudgets festgesetzt, |
| „ 2. | April: | die Mutiny Bill angenommen. |
| „ 2. | „ | die ordentliche Beratung der Civil Services begonnen (allgemeine Debatte bei Eingang), (vom 8. bis 20. April Vertagung über Ostern). |
| 21. | „ | Civil Services. |
| 22. | „ | „ „ |
| 23. | „ | Committee of Ways and Means: Eröffnung des Budgets. Die Resolution auf einjährige Fortdauer des Teezolles eingebracht und angenommen. Gleichzeitig wird angekündigt, dafs der Kornzoll nicht verlängert werden wird und es wird beantragt, die Einkommensteuer um 4 d auf das Pfund zu verringern. |
| 24. | „ | Committee of Ways and Means: Antrag auf einjährige Fortdauer der Zölle auf Tabak, Bier, Alkohol eingebracht und Debatte eingeleitet. |
| 25. | „ | Bericht über den Teezoll im Hause und Annahme der Resolution. Einbringung einer Finanzbill wird angeordnet. |
| 30. | „ | Civil Services. |

6. Mai: Committee of Ways and Means: Fortsetzung der Debatte vom 24. April über die Fortdauer der Zölle.
11. „ Civil Services (Revenue Depart.).
12. „ Committee of Ways and Means: Abschluſs der Debatte über die „Budget“-Vorschläge und Fassung von fünf Resolutionen, die dem Hause sogleich berichtet werden.
13. „ Annahme dieser Resolutionen im Hause; erste Lesung der darauf gegründeten Finanzbill.
14. „ Marinebudget.
21. „ Civil Services.
8. Juni: „ „
9. „ Zweite Lesung der Finanzbill: Debatte wird begonnen und vertagt.
10. „ Fortsetzung dieser Debatte.
11. „ Civil Services.
12. „ Abschluſs der Debatte über die Finance Bill, die in zweiter Lesung angenommen und einem Committee des ganzen Hauses überwiesen wird.
18. „ Civil Services.
22. „ Beratung der Finance Bill in der Nachmittag- und Abensitzung.
23. „ Fortsetzung der Debatte und Annahme der Bill im Committee.
24. „ Dritte Lesung der Finance Bill.
25. „ Civil Services.
29. „ Mitteilung, daſs die Lords die Finance Bill angenommen haben.
30. „ Erteilung des Royal Assent für die Finance Bill.
2. Juli: Marinebudget und Civil Services.
9. „ Civil Services.
16. „ Armeebudget.
20. „ Civil Services.
23. „ „ „
30. „ „ „
3. August: Armeebudget.
6. „ Civil Services.

In der Abendsitzung um 10 Uhr wird die Prozedur der Cloture nach Standing Order 15 vorgenommen und werden ohne Debatte folgende ausständige Votes vorgelegt und mit namentlichen Abstimmungen angenommen:

I. Civil Service Estimates.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Class I. | 2 Votes | Pf. | 133 342 |
| Class II. | 24 Votes | „ | 366 072 |
| Class III. | 14 Votes | „ | 1 402 874 |
| Class IV. | 3 Votes | „ | 854 228 |
| Class V. | 6 Votes | „ | 1 236 938 |
| Class VI. | 5 Votes | „ | 393 521 |
| Class VII. | 2 Votes | „ | 61 082 |

II. Army Estimates.

| | | |
|---|---|---|
| 3 Votes | „ | 783 000 |

Diese Resolutionen werden sämtlich vom Committee angenommen und reportiert. Es wird sogleich das Haus in ein Committee of Ways and Means verwandelt, das den Antrag stellt, die Summe von 75 393 969 Pfund aufzubringen und anzuweisen. Antrag bewilligt und reportiert.

10. August: Das Haus nimmt die Resolutionen beider Committees vom 6. August sämtlich an. Es wird sogleich die Appropriation Bill eingebracht.

11. August: Zweite Lesung der Appropriation Bill.

13. August: Dritte Lesung der Bill und Überweisung an die Lords.

14. August: Mitteilung der Zustimmung der Lords, Erscheinen der Commission of 5 Lords, die die königliche Sanction von 62 Gesetzen aussprechen, an ihrer Spitze der Appropriation Act (1903). Gleichzeitig wird die Session geschlossen und das Haus auf den 2. November prorogiert.

## Viertes Kapitel.

## Zur Geschichte des Budgetverfahrens[1].

Die geschichtliche Entwicklung der Formen des Budgetverfahrens scheint auf den ersten Blick an und für sich wenig inhaltsreich zu sein. Liegt doch die treibende Kraft der Entwicklung auf diesem Gebiete nicht im Verfahren, sondern in der staatsrechtlichen Voraussetzung parlamentarischen Budgetrechtes, der ausschliefslichen Steuerbewilligung durch

[1] Vgl. Todd, A. Parliamentary Government in England, II. p. 186 bis 273. Die wichtigste Quelle für die Geschichte des Budgets bildet der Report from the Select Committee on Public Monies 1857, Z. 279, sowie der ihm zu Grunde liegende Report desselben Ausschusses von 1856 samt Minutes of Evidence, Z. 375. Der erstgenannte Report war epochemachend für die Weiterentwicklung und Reform des englischen Budgetwesens: seinen wichtigsten Bestandteil bildet das meisterhafte „Memorandum on financial Control“ von dem damaligen Schatzkanzler Sir George Cornewall Lewis wie die Kritik dieses Memorandum durch den damaligen Comptroller General des Exchequer, Lord Monteagle. Return to an Order

das Parlament und dabei wieder in der Ausbildung der Vorrangstellung der Commons als der eigentlichen Volksvertretung. Diese Entwicklung, die von der Revolution von 1688 vollendet wurde, ist in den hier gezogenen Schranken schon oben berührt worden.

Doch ein anderes erübrigt noch. Mit jenem Grundprinzipe des Budgetrechtes ist nur die eine der grofsen Functionen parlamentarischen Budgetrechtes gesichert. Die politische Erfahrung zeigte alsbald nach dem grofsen Umschwung im letzten Jahrzehnt des 17. Jahrhunderts, dafs zur sicheren Fundierung parlamentarischer Regierung noch ein zweites grofses parlamentarisches Rechtsprinzip in betreff der Finanzwirtschaft ausgebildet werden müsse. Es galt, den Commons auch die volle und uneingeschränkte Controlle über die Veranschlagung der Ausgaben, ihre bestimmungsgemäfse Verwendung und die dazu notwendige Gebarung mit den bewilligten Geldern zu sichern. Aus der Durchführung dieses Prinzipes ist das gesamte moderne Budgetverfahren des Unterhauses entstanden. Die Form der Bill of Supply, die Teilung des parlamentarischen Finanzgeschäftes unter die beiden Committees des ganzen Hauses sind natürlich längst vorhanden [1]. Aber in dem dadurch gegebenen äufseren Rahmen entwickelt sich erst seit 1688 Technik und Recht des modernen Budgetverfahrens im innigsten Zusammenhange mit der Ausbildung der Formen des staatlichen Finanzwesens überhaupt und vor allem im Zusammenhange mit den Formen des Staatshaushaltes und seiner Administration. Die volle Verwirklichung des Gedankens der parlamentarischen Budgetcontrolle wirkt ebenso auf die gesamte Organisation der Finanzverwaltung zurück, wie die gewaltige Ausdehnung dieses letzteren bestimmend gewesen ist für das Ausreifen jener grofsen Aufgabe moderner parlamentarischer Regierung, der unmittelbaren parlamentarischen Controlle des gesamten Staatsfinanzwesens. Den Abschlufs dieser Entwicklung bildet dann die tatsächliche Verwirklichung des grofsen Lebensprinzips des modernen Parlamentarismus: des Prinzips der vollen Souveränität der Volksvertretung in der Verfügung über die finanziellen Kräfte und Lasten der Nation.

---

of the House of Lords for Treasury Memorandum on financial Control 1857. Aus den älteren Parlamentspapieren sind hervorzuheben: Report from the Select Committee on Public Accounts 1822 (Z. 618). Report of the Commissioners, appointed to inquire into and to state the mode of keeping the official accounts &c. for the Public Service 1829 (Z. 290). Von gröfster Bedeutung ist sodann der zweibändige Return on Public Income and Expenditure, I. u. II. 1868/69. Vgl. auch Hatsell, Precedents, vol. III.

[1] Seit dem Parlamente von 1629 ist die Form des Committee of Supply als Ausschufs des ganzen Hauses festgestellt, seit dem Beginn des Long Parliament 1641 besteht der Mechanismus der beiden Committees of Supply und of Ways and Means. Vgl. House of Commons Journals, I. p. 510, II. p. 138.

Allerdings wird der Überblick über diese Entwicklung sich notgedrungen mit einer skizzenhaften Darstellung bescheiden müssen. Das hier gesetzte Ziel, die historische Erläuterung des parlamentarischen Budgetverfahrens, bezeichnet auch die Schranke für die nachfolgenden Ausführungen.

Den entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte des englischen Budgetwesens bildet in jeder Hinsicht die Revolution von 1688 und der damit eingeleitete Beginn der englischen Kriegs- und Weltpolitik. Von da an beginnt die Geschichte des modernen englischen Finanzwesens überhaupt. Das Staatsschuldenwesen, im Zusammenhang damit die Entstehung der Bank von England, das umfassende System indirecter Besteuerung, die jährliche Beschäftigung des Unterhauses mit finanziellen Fragen, die Tradition der grofsen Finanzoperationen des Staates: alles das und was damit zusammenhängt, nimmt von da seinen Ausgangspunkt. Vor allem wird nunmehr der Gedanke der vollständigen, wirksamen und permanenten Controlle der Staatsausgaben durch das Unterhaus zum ersten Male erfafst, wenn auch lange noch nicht verwirklicht. Die schrittweise, oft unterbrochene, aber immer wieder aufgenommene Realisierung dieser Hauptforderung parlamentarischer Regierung stellt das entscheidende Moment in der Geschichte des englischen Finanzwesens der beiden letzten Jahrhunderte vor und bildet die Wurzel, aus der das gesamte moderne Budgetverfahren des Parlamentes hervorgetrieben wird.

Mehr als ein Jahrhundert hat dieser Prozefs in Anspruch genommen. Er läfst sich am besten übersehen, wenn man die grofsen Bestandteile des gegenwärtigen Budgets als Ausdruck geschichtlicher Entwicklungsstufen betrachtet: einmal die auf den Consolidated Fund gelegten Lasten mit der Civil List und den Staatsschuldenzinsen als historisch ältesten Kern, anderseits den Inbegriff der Grants of Supply, d. h. der jährlichen Bewilligung der Army, Navy and Civil Services. Die erstgenannte Gruppe von Ausgaben, auch heute noch als permanente Lasten eine Einheit bildend, stellt auch in dem gegenwärtigen Budget, theoretisch betrachtet, die ältere Periode des unentwickelten englischen Budgetrechtes vor. Der zweite Hauptteil des Budgets, die Supply Services dagegen sind es, an denen sich die volle Budgethoheit des Unterhauses, die ganze Technik des parlamentarischen Budgetverfahrens, stufenweise entwickelt hat. Dieser Schichtung der Ausgaben correspondieren die beiden grofsen Classen der Einnahmen, nämlich die auf den permanenten, grofsenteils gleichfalls älteren Steuern beruhenden Zuflüsse des Staatsschatzes und die neuen, beweglichen, alljährlich zu bewilligenden Steuern, von denen die bedeutendste, die Einkommensteuer, bekanntlich erst am Beginn des 19. Jahrhunderts ihren Anfang genommen hat. Darin liegt nun das Besondere des englischen Budgetwesens und Budgetrechtes in seiner gegenwärtigen Gestalt, dafs es durch die tatsächlich gegebene, unlösliche Verbindung dieser beiden historisch entwickelten Bestandteile des Ausgaben- und Einnahmen-Etats zu einem Gesamtbudget des Staates die staatsrechtlichen und politischen Prinzipien des vollentwickelten Budgetrechtes im ganzen Umfang der Staatsfinanzen gesichert hat, ohne die

historische Form des Etats vollständig zu beseitigen. Auch hier hat der schöpferische englische Conservativismus es verstanden, die kraftvolle Ausbildung der neuen politischen und staatsrechtlichen Prinzipien des parlamentarischen Regierungsystems unter weitgehender Schonung der historischen Formen und Traditionen zu vollziehen, allerdings auch ohne Unterwerfung unter die von politischer Dogmatik erhobenen Forderungen nach abstracter Geradlinigkeit der Ordnung.

Das treibende Moment in der ganzen Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechtes liegt nun praktisch genommen darin, daſs, finanziell betrachtet, die als permanent angesehene, aus dem alten Gefüge des Staatswesens — Krone und Zivilregierung — hervorgehende Ausgabenlast von Dezennium zu Dezennium an Umfang und Bedeutung hinter die neue Ausgabenlast zurückgetreten ist, die sich parallel mit der unvergleichlichen Macht- und Wirtschaftsentfaltung Englands im 18. und 19. Jahrhundert ausgebildet hat. Diese Tatsache findet ihren Ausdruck in der Entstehung und der allmählichen Beseitigung der Civil List, in der Schaffung des Consolidated Fund und drittens in der Ausbildung des Budgets im technischen Sinne genommen als Inbegriff der jährlich vom Parlamente zu bewilligenden Staatsausgaben, also der sogenannten Supply Services. In dieser Reihenfolge müssen nun die Dinge noch näher betrachtet werden.

Wir fassen zunächst den ersten Punkt ins Auge und knüpfen dabei an den um 1688 bestehenden Zustand des Budgetwesens an. Bis dahin hatte sich die finanzielle Function des Unterhauses im wesentlichen darauf beschränkt, bei Antritt der Regierung des Königs gewisse herkömmliche Steuern auf Lebenszeit zu bewilligen, überdies auf Anforderung der Krone von Zeit zu Zeit besondere Steueraushilfen zu gewähren. Keineswegs aber hatten sich die Commons regelmäſsig um die Controlle der Verausgabung der Staatsgelder gekümmert. Von Zeit zu Zeit allerdings setzte das Haus Untersuchungscommissionen ein, um nachträglich festzustellen, wie denn die bewilligten Gelder verausgabt worden seien, und zwar in der Regel als Folge erneuerter Geldforderungen der Krone. Aber immer war dies Ausnahme gegenüber der als Regel geltenden Anschauung, daſs zwar die Krone ihre Einkünfte nicht ohne Bewilligung des Unterhauses selbständig vermehren könne, daſs aber ihre Gebarung mit den ihr rechtlich zukommenden Geldern völlig frei und uncontrolliert sei. Es gab weder eine Prüfung von Voranschlägen noch eine regelmäſsige Controlle der tatsächlichen Ausgaben durch das Haus. Die in diesem Zustand ausgesprochene Auffassung hat sich in ihren Resten bis tief in die Periode der parlamentarischen Regierung hinein zähe erhalten. Der groſse Umschwung von 1688 bringt hier nur die Anfänge einer neuen Anschauung zutage. Nach der Restauration des Königtums (1660) votierten die Commons Carl II. eine Summe von 1 200 000 Pfund „for the constant yearly support of His Majesty“ und das gleiche erhielt Jakob II. Wilhelm III. wird zwar auch eine fixe Summe von 700 000 Pfund jährlich bewilligt, zugleich aber auch zum ersten Male eine gewisse Aufteilung der Summe auf bestimmte Zwecke durch das Parlament vorgenommen. Es entsteht Name und Begriff der Civil List. Der erste Civil List Act

von 1697 verfügt, dafs „in gerechter Würdigung der grofsen Dinge, die Seine Majestät für dieses Königreich getan hat, eine Summe von nicht über 700000 Pfund gewährt werde: for support of the Civil List“ [1]. Den Gegensatz bilden die Ausgaben für das Heer- und Flottenwesen. Die Aufstellungen aus den Jahren 1699, 1700 und 1701 zeigen nun, welche Lasten damals durch das Parlament auf die Civil List gelegt waren. Mit grofser Genauigkeit werden darin alle ständigen Ausgabenposten, Hunderte an der Zahl, angeführt, darunter 100000 Pfund für den königlichen Haushalt, 40000 Pfund für die Kosten der Diplomatie, 80000 Pfund für Gehalte der verschiedensten Beamten, vom Lordkanzler angefangen bis zum kleinsten Rechnungsbeamten der Treasury, Pensionen usw.

In diesen Etats liegt nun das erste regelmäfsige ordentliche Budget des Vereinigten Königreiches vor, und zwar stellen diese Voranschläge der Civil List das Ordinarium der Staatsausgaben im Frieden überhaupt vor. Mit ihnen erscheint die erste Voraussetzung parlamentarischen Budgetrechtes im Keime gegeben: die Pflicht der Regierung, Voranschläge — zunächst für die permanenten Staatsausgaben — dem Hause vorzulegen, und das Recht des Hauses, diese noch als Totalsumme bewilligte Staatslast auf die einzelnen Zwecke aufzuteilen.

Alljährliche Anforderungen zur Bedeckung der Heeresbedürfnisse, Subsidien an auswärtige Fürsten etc. kommen gleichzeitig an das Haus und beginnen die gesamte Finanzlast zu erhöhen. Schon in der Form aber, in der sie zumeist an das Haus gelangen, nämlich als Petitionen Forderungsberechtigter, die für die bezeichneten Zwecke Leistungen erbracht oder Vorschüsse gegeben haben, oder als durch Botschaften der Krone verlangte besondere Hilfen (Grants in Aid) sind sie als Extraordinarien charakterisiert, so regelmäfsig sie sich gerade auch schon unter Wilhelm III. und der Königin Anna wiederholen mochten [2].

Über die durch die Zivilliste bewilligten Summen hat die Krone zunächst noch immer volle Verfügungsfreiheit. Das Unterhaus controlliert keineswegs ihre Aufteilung unter die einzelnen, darunter inbegriffenen Ausgaben. Da aber diese Summe niemals ausreichend war, die Krone daher genötigt wurde, Schulden zu contrahieren, so mufste das Unterhaus von Zeit zu Zeit diese Schulden des Königs, von denen ja gewifs viele

---

[1] Dies erklärt den seither auch in das continentale Staatsrecht übergegangenen Ausdruck der „Zivilliste“.

[2] Vgl. die aufserordentlich detaillierten Tabellen und Angaben in dem Return of Public Income and Expenditure 1869, part. II. p. 585 ff. Dieser zweibändige Report, den Gladstone als Schatzkanzler in den Jahren 1866 bis 1869 anfertigen liefs, bildet eine wahre Fundgrube für die Geschichte der Finanzen Englands von 1688 bis 1869 und stellt eine bewunderungswürdige statistische Leistung der Beamtenschaft der englische Zentralregierung vor. Die Geschichte der Civil List wird daselbst mit allen notwendigen zahlenmäfsigen Ausweisen gegeben, p. 594—607, die Geschichte des Staatsschuldenwesens p. 512—584.

auch Staatsschulden im eigentlichen Sinne des Wortes waren, durch aufserordentliche Zuwendungen (Grants in aid of the Civil List) begleichen[1]. Überdies sah man sich genötigt, fortlaufend immer mehr von den auf die Zivilliste gelegten dauernden Staatsausgaben aus derselben herauszunehmen, um so die finanzielle Lage der Krone zu erleichtern. Diese beiden Prozesse vollziehen sich durch das ganze 18. Jahrhundert und darüber hinaus. Gleichzeitig tritt das Bestreben nach einer parlamentarischen Controlle über die Verausgabung dieses Zivilbudgets immer stärker hervor. Die gewaltigen Summen, die Georg III. zur Aufrechterhaltung seines persönlichen Régimes in Aufwendung brachte, führen dann in den Jahren 1780 bis 1787 die ersten grofsen Reformen in der Finanzverwaltung herbei, die auch auf das parlamentarische Budgetwesen rückwirken. Im Jahre 1780 legte Burke seinen grofsen Plan zur Reform der Civil List vor, der durch 22 Geo. III. c. 28 zum grofsen Teile verwirklicht worden ist. Dieses Gesetz teilt die Ausgaben der Zivilliste in acht Classen und appropriiert die Pensionen und Gehälter, die durch Georgs III. Machenschaften zu bedenklicher Höhe gestiegen waren. Aber trotzdem wurde der Zweck der Reform, die Beseitigung der unaufhörlichen Verschuldung der königlichen Zivilliste, die das Parlament dann immer durch Spezialzuweisungen zu bedecken hatte, nicht erreicht. Die Kosten der ordentlichen Zivilverwaltung, die zwar noch immer prinzipiell auf der Civil List ruhten, zum Teil aber, wie wir später noch näher sehen werden, schon den Kern des neuen, rein parlamentarischen Zivilbudgets bildeten, wuchsen unablässig. Beim Regierungsantritt Wilhelms IV. im Jahre 1830 tat dann das Parlament den entscheidenden Schritt. Gemäfs dem Antrage eines Select Committee werden alle nicht speziell zum königlichen Haus- und Hofhalt gehörigen Posten aus der Zivilliste entfernt und diese letztere sodann mit 510000 Pfund festgesetzt; eine Summe, die beim Regierungsantritt der Königin Victoria, 1837, infolge gleichzeitiger Erleichterung des königlichen Pensionsetats auf 385000 Pfund herabgemindert wurde[2]. Von da an ist die Zivilliste

[1] So beträgt die Höhe der Civil List unter Georg I. 805000, unter Georg II. 811000, unter Georg III. 1271823 Pfund. Die regelmäfsige Bedeckung der Civil List ist von Wilhelm III. bis zum Regierungsantritt Georgs III. auf die alten Steuern des Tonnen- und Pfundgeldes, die sogenannten Hereditary Revenues, und das Einkommen aus dem Krongute aufgebaut, wobei der etwaige Ausfall bis zur Höhe von 700000 und später bis 800000 Pfund durch Bewilligung des Parlamentes zu bedecken war. Beim Regierungsantritte Georgs III. übergab die Krone alle ihre historischen besonderen Einkünfte der Staatskasse und dafür erhält der König seither die Zivilliste, zunächst von 800000 Pfund, als erste Last nach den Staatsschuldenzinsen auf das permanente Einkommen des Staates hypotheziert.

[2] Hier sei bemerkt, dafs schon seit der Mitte des 18. Jahrhunderts das Parlament den einzelnen Mitgliedern des königlichen Hauses besondere Apanagen anweist, die aus den allgemeinen Staatsgeldern zu bedecken waren.

tatsächlich und ausschliefslich der Inbegriff der dem König für Lebenszeit zu Zwecken seines persönlichen Bedarfes bewilligten Summe. Alle anderen, darunter inbegriffenen staatlichen Ausgabenposten sind von da ab endgültig zu Lasten der allgemeinen Staatscasse, d. h. auf den Consolidated Fund, übernommen.

Die Entwicklung des Consolidated Fund bildet nun das zweite grofse Moment in dem Fortschritt der englischen Budgettechnik. Die, wie wir wissen, traditionelle Vorstellung war die, dafs die der Krone zur Verfügung gestellten jährlichen Summen das Ordinarium der Staatsausgaben bedeuten. Die permanente und grofse Steigerung der Ausgaben seit der zweiten Revolution machte mit Notwendigkeit zahlreiche neue permanente Einnahmen erforderlich. Das Verfahren dabei war nun dies, dafs die einzelnen Ausgaben jeweils auf einzelne bestimmte Einnahmen — meistens gewisse Zölle oder Zuschläge zu solchen oder Verbrauchssteuern — ausdrücklich gewiesen wurden. Dadurch trat eine aufserordentliche Zersplitterung des ganzen staatlichen Ausgaben- und Rechnungswesens ein. Demgegenüber fühlte man doch sehr bald das Bedürfnis, einen weiteren festen Fonds neben der Zivilliste zu besitzen, der sich aus bestimmten Einnahmeposten nähren und auf den bestimmte dauernde Ausgaben gelegt werden sollten. 1715 wurde zu diesem Zwecke der Aggregate Fund (1 Geo. I. c. 2) gebildet, auf den sogleich der damals bewilligte Zuschufs zur Civil List von 120000 Pfund gelegt wurde. 1760 wurden nun, wie schon oben bemerkt, alle erblichen Einkünfte der Krone diesem Fonds zugewiesen und dann die ganze Zivilliste daraufgelegt. Aber noch immer bestand die Zersplitterung der Einnahmen und Ausgaben in grofsem Mafse fort. Hier ist nun die grofse Reform durch William Pitt durchgeführt worden. Im Jahre 1786 wird der Consolidated Fund geschaffen. Eigentlich liegt darin nichts anderes, als dafs der im Aggregate Fund schon ausgesprochene Gedanke nunmehr consequent durchgeführt wurde. Nicht blofs ein Teil der aggregierten, dauernden Einnahmen, sondern alle Einnahmen des Staates sollten nun in einen Fonds fliefsen und nicht blofs die darauf gelegten einzelnen Ausgaben, vor allem die ganze Zivilliste, sondern alle Ausgaben sollten auf diesen Fonds gewiesen sein. Mit einem Worte: das Gesetz über die Schaffung des Consolidated Fund (27 Geo. III. c. 13) bedeutet den Übergang des englischen Finanzwesens aus der Epoche der Einzelfondsverwaltung in das der einheitlichen, zentralen Staatscassenverwaltung. Hierzu war aber notwendig, mit dem Unwesen des auf die einzelnen Einnahmen gewiesenen Ausgabenetats zu brechen. Zu diesem Zwecke führte Pitt die zweite grofse Reform durch, die Consolidation der unendlich zersplitterten indirecten Staatseinnahmen, Zölle und Accisen, indem einheitliche Tarife festgesetzt werden und deren gesamtes Ergebnis als permanente Quelle für den Consolidated Fund zu dienen hat. Selbstverständlich fallen nun auch alle auf diese einzelnen nunmehr egalisierten Staatseinnahmen gelegten Ausgabenetats insgesamt als Last auf den Consolidated Fund. Denn, wie es in dem Gesetze heifst, jeder Penny von Staatseinnahmen soll in den Consolidated Fund

einfliefsen und jeder Penny Ausgaben daraus bestritten werden[1]. Auf die im Consolidated Fund gesammelten permanenten Einnahmen werden aber, gewissermafsen als erste Hypotheken, die permanenten Ausgaben gelegt, wie sie zum Teil schon auf dem Aggregate Fund gelegen hatten: Staatsschuldenzinsen, Zivilliste und dann eine Reihe anderer dauernder Ausgabenposten. Alle diese Ausgaben werden auf blofse Anweisung des Schatzamtes ausgezahlt. Da sie auf dauernder gesetzlicher Grundlage beruhen, bedürfen sie nicht der jährlichen besonderen Bewilligung und Anweisung (Appropriation) durch das Parlament.

Inzwischen aber hatte sich längst eine Reihe von anderen Ausgaben herausgebildet, die dem Wesen nach auch permanent geworden waren, die aber bei ihrer Entstehung als zeitweilige und aufserordentliche Ausgaben gegenüber dem in den Civil List verkörperten ordentlichen Budget gedacht waren und einzig und allein durch stets erneuerte, einjährige Bewilligung des Unterhauses (Grant of Supply) und Zuweisung derselben an die Krone unter spezieller Festlegung der einzelnen Summen auf die einzelnen Dienstzweige (Appropriation) ihre gesetzliche Basis finden konnten.

Damit ist nun die zweite Abteilung des ganzen Staatsetats, wie sie sich seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts vorbereitet, in voller Klarheit durchgeführt. Alle Ausgaben des englischen Staates sind seither entweder Consolidated Fund Charges oder Annual Supply Grants. Die Entwicklung dieser letzteren macht nun die Geschichte des englischen Ausgabenbudgets im technischen Sinne, d. h. des von der Volksvertretung alljährlich zu bewilligenden Etat aus[2].

---

[1] Vgl. die Debatten des Unterhauses über den Plan der Consolidation der Duties of Customs and Excises in Parliamentary History, XXVI. p. 626, Annual Register 1787, p. 105 ff. Es bedurfte aber noch mehrerer Jahrzehnte, ehe das Prinzip Consolidated Fund wirklich vollständig durchgeführt war. 1857 berichtet der Schatzkanzler in seinem Memorandum: „Noch in verhältnismäfsig nahe zurückliegender Zeit bestand die Praxis, einzelne Einnahmequellen und spezielle Anlehen bestimmten Zwecken zu widmen, anstatt alle diese Gelder in den Consolidated Fund einfliefsen zu lassen. Während der Kriegsperiode, die 1815 endete, wurde der gröfsere Teil der Staatseinkünfte unmittelbar zur Bestreitung bestimmter Dienstzweige angewendet und daher nicht in den Consolidated Fund eingezahlt.“ (Report on Public Monies 1857, p. 25.)

[2] Alle diese Ausgaben werden gemäfs der Zentralisierung des gesamten Ausgaben- und Einnahmenwesens im Consolidated Fund rechnungsmäfsig aus diesem erfolgt. Dies ist aber finanziell nur dadurch möglich, dafs das Parlament durch jährliche Bewilligung von besonderen Mitteln (Ways and Means) den Consolidated Fund, dessen permanente Einnahmen zur Bestreitung aller dieser Bedürfnisse niemals hingereicht hätten, auf die erforderliche Höhe der gesamten Staatsausgaben bringt. Aber immer bleibt die erste Classe der Ausgaben von der zweiten ihrem

In dieser Form hat sich nicht nur die gewaltige Entwicklung der englischen Staatsfinanzen im 18. und 19. Jahrhundert vollzogen, sondern es knüpft auch daran die Entwicklung der Formen des modernen parlamentarischen Budgetrechtes und Verfahrens, die im folgenden nur in den Hauptzügen zu betrachten ist.

Was zunächst die tatsächliche Grundlage betrifft, so bildet auch hier der gewaltige Aufschwung der englischen Welt- und Kriegspolitik nach 1688 den Ausgangspunkt. Dieser hat zur unmittelbaren Folge gehabt, dafs sich das moderne Budgetrecht Englands zuerst im Anschlusse an die Erfordernisse des Heeres und der Flotte ausgebildet hat. Die langen Jahre unablässiger Kriegführung, wie sie Wilhelms III. Regierung einleitete, die dann durch den Utrechter Frieden nur für relativ kurze Zeit unterbrochen werden, um in den fortwährend erneuerten Colonialkriegen gegen Spanien und Frankreich ihre Fortsetzung zu finden, hatten das Bedürfnis nach einem stehenden Söldnerheere geschaffen und dauernd aufrechterhalten. Damit war die Notwendigkeit jährlicher Bewilligung grofser Ausgaben des Staates zu Heeres- und Flottenzwecken sowie zur Kriegführung und Fortification gegeben. Die alljährlich durch die Mutiny Act erfolgende Bewilligung einer bestimmten Zahl von Soldaten und Matrosen, die alljährliche Bewilligung von Sold und Löhnung für diese, von Capitalien für Heeresausrüstung (Ordnance), Schiffsbau usw., kurz die nunmehr regulär werdende Fürsorge für Heer und Flotte (Supply for Army and Navy) tritt zuerst seit Anfang des 18. Jahrhunderts neben die Civil List als neuer regelmäfsiger Bestandteil des jährlich dem Unterhause obliegenden Public Business. Indem nach und nach zur Entlastung der Civil List sowie zur Deckung der neuen Bedürfnisse und Einrichtungen der Zentralregierung und Verwaltung auch für die Zivilregierung daheim und in den Colonien bestimmte Bewilligungen des Parlamentes erforderlich werden, bilden sich eine Reihe von alsbald ständig gewordenen Geldforderungen der Krone an das Unterhaus auf dem gesamten Gebiete der Zivilregierung heraus, die neben dem Ordinarium der Civil List gleichsam als ständiges Extraordinarium auf die jährliche Bewilligung durch die Commons angewiesen erscheinen. Die Art und Weise, wie sich dieser Zweig der Supply Grants von Jahr zu Jahr fortentwickelt hat, läfst sich in dem musterhaften Tabellenwerk des Return von 1869 auf das genaueste und klarste verfolgen. Wir sehen, wie von Dezennium zu Dezennium die durch Supply Bills zu deckenden Posten der Zivilregierung zunehmen und alsbald die Civil List weitaus übertreffen. Der ganze, fortwährend steigende Umfang der englischen Zivilverwaltung drückt sich in den zahlreichen, zunächst ohne Classi-

---

rechtlichen Grunde nach geschieden. Die ersteren sind rechtliche Lasten auf den permanenten Einnahmen des Fonds, gesetzlich fundierte Schuldverpflichtungen des Staates; die letzteren sind, rechtlich betrachtet, auf die für ein Jahr bewilligten Einnahmen gewiesene einmalige Ausgaben des Staates.

fizierung unter dem Titel Miscellaneous Supply Services zusammengefafsten Posten dieses neuen ständigen Zweiges des Etats aus. Nachdem längst schon vorher die Civil List in acht Classen eingeteilt worden war, erscheint denn nun von 1802 auch dieses neue Zivilbudget, das damals schon das Sechsfache des Betrages der Civil List ausmachte, durch Classifizierung in sieben Abteilungen in bestimmte Ordnung gebracht, die sich im wesentlichen bis zur Gegenwart, wenn auch mit vielen Änderungen im einzelnen, erhalten hat[1]. Auf diese Weise erscheinen die drei grofsen Zweige des modernen englischen Budgets, wie sie heute bestehen — Army, Navy and Civil Services — gegen das Ende des 18. Jahrhunderts in der bleibenden Form festgestellt.

Damit war denn nun auch die feste Form für die Budgetberatung gegeben in Gestalt der von der Krone alljährlich, nach diesen drei Classen geteilt, dem Hause vorzulegenden Voranschläge (Estimates). Seit dem zweiten Dezennium des 18. Jahrhunderts ist der Ausdruck Estimates in den Parlamentsverhandlungen geläufig. Doch hat es lange gebraucht, bis sowohl in den Voranschlägen wie in den jährlichen Staatsrechnungen (Finance Accounts) jene Formen und Grundsätze voll ausgebildet waren, die erst eine effective und vollständige parlamentarische Appropriation und Controlle ermöglichten. Hierzu gehörte in erster Linie eine gehörige Classifizierung und reiche Detaillierung der Ausgaben. Sodann bedurfte es einer Form, die dem Hause das jeweilige Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben in klarer, übersichtlicher Weise darlegte (Balanced Accounts). Endlich war hierzu notwendig eine immer weitergehende Übernahme der auf dem Consolidated Fund liegenden permanenten Ausgaben: denn diese bedeuten ebensoviele Ausnahmen von dem jährlichen Budgetbewilligungsrechte der Commons. Vor allem aber lag der Mangel darin, dafs sowohl die Voranschläge wie die Abrechnungen nur als Nettobudgets dem Hause zukamen. Grofse Beträge, wie die gesamten Kosten der Finanz- und Zollverwaltung und des Postwesens, gewisse Verwaltungsspesen usw. wurden auf der Einnahmenseite sowohl wie auf der Ausgabenseite in Abschlag gebracht. So blieben die Annual Estimates — das eigentliche Budget —, die mit Rücksicht auf Civil List und Consolidated Fund Charges ohnedies nur einen Teil des Staatshaushaltes vorstellten, vielfach unvollständig.

Der Beginn der hier notwendigen Reformen knüpft an William Pitts Administration an. Die 1780 eingesetzte Controllbehörde der Commissioners of Public Accounts empfahl in ihren Reports 1780—1786 eine Reihe von Verbesserungen, die aber nur schrittweise ins Leben gerufen wurden. Aber erst auf Grund eines neuen Gesetzes vom Jahre 1802 (42 Geo. III. c. 70) wurden einige dieser Reformen verwirklicht, wurde eine übersichtlichere Form der Voranschläge und Accounts eingeführt und die alljährliche Vorlegung an das Haus verordnet. Nicht früher als im Jahre 1822 wurde auf Grund der Empfehlungen des Select Committee of Public Accounts die wichtige Verbesserung eingeführt, dafs Ein-

[1] Return 1869, p. 361.

nahmen und Ausgaben im Gleichgewicht (Balanced Accounts) im ganzen Umfange der Staatsverwaltung alljährlich vorgelegt wurden[1]. Immer aber noch war das Budget ein Nettobudget, obgleich die Commissioners of Public Accounts — der ältere Rechnungshof Englands — nicht nur 1787, sondern auch neuerlich 1831 dringend die Umwandlung in ein Bruttobudget gefordert hatten. Der erste Report dieser Commission von 1831 bildet überhaupt einen Markstein in der Entwicklung des englischen Staatsrechnungs- und Etatswesens. Es ist im wesentlichen das Werk Sir Henry Parnells und Sir John Bowrings, welch' letzterer später als Herausgeber der Werke Benthams und durch eine aufserordentlich vielseitige politische, literarische und handelspolitische Tätigkeit sich grofse, öffentliche Verdienste erworben hat. Bowring berichtete zuerst in mustergültiger Weise über die französischen Einrichtungen im Cassen- und Rechnungswesen des Staates und übte dann als Secretär der genannten Commission grofsen Einflufs auf jenen ersten Report, der den Ausgangspunkt für die ganze folgende Reform der englischen Budgeteinrichtungen bildet. Die Beseitigung des uralten Exchequer als Rechnungsamt und Einsetzung des Comptroller General, die Einführung der doppelten Buchhaltung für die Staatsverrechnung (Accounts) in den Jahren 1832—1834 gehen unmittelbar auf die Vorschläge dieses Report zurück. Als Abgeordneter strebte Bowring darnach, die schon 1831 formulierten Prinzipien vollständig durchzuführen. Resolutionen, die vor allem die ausnahmslose Durchführung des Bruttobudgets bezweckten, wurden von ihm dem House of Commons unterbreitet und gelangten 1848 zur Annahme. Aber schliefslich hat erst die grofse Kraft Gladstones als Finanzministers sowie seiner Parteifreunde Sir James Graham und Sir George Cornewall Lewis die durchgreifenden Reformen in den Budgeteinrichtungen zustandegebracht. 1854 wurde das Prinzip des Bruttobudgets durch 17 und 18 Vict. c. 94 durchgeführt und seither stehen die selbständigen Estimates of Supply Grants for Revenue Departments als neue grofse Abteilung neben den Civil Service, Army und Navy Estimates. In den nächsten Jahren wurden dann zahlreiche Posten des Consolidated Fund auf die Annual Estimates übernommen, 1856 und 1858 sowie endlich durch den grofsen Exchequer and Audit Departments Act 1866, der die neue Organisation der Rechnungscontrolle vollendete, das System des neuen Etatswesens vollständig ausgebaut[2]. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Hinsicht auch die schrittweise durchgeführte sorgfältige Einteilung der Civil Service Estimates mit ihren vielen und verschiedenen Dienstzweigen. Deren erste Classifizierung erfolgte 1824, ein verbessertes Schema mit Schaffung von sieben Classen,

---

[1] Gleichzeitig fafste das Haus die Resolution vom 19. Februar 1821, wonach die pünktliche Vorlegung der Armee- und Marine-Voranschläge zum 15. Januar oder zehn Tage nach Eröffnung des Committee of Supply vorgeschrieben wurde (Todd, Parl. Gov. II. p. 204).

[2] Vgl. Todd, loc. cit. II. p. 200—203.

das im wesentlichen bis heute besteht, wurde 1845 eingeführt[1]. Seither ist durch fortwährende Ausgestaltung der einzelnen, die Classen bildenden Votes und der in denselben enthaltenen Posten (Items) in allen drei Zweigen des Voranschlages die aufserordentlich sorgfältige und detaillierte Einteilung des modernen englischen Etat geschaffen worden.

Die Entstehung des gegenwärtigen Modus des Budgetprovisorium fällt gleichfalls erst in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts. Dessen Ursprung in der oben geschilderten Gestalt des „Vote on Account" hängt mit der Annahme der Regel zusammen, dafs jede Geldbewilligung immer nur für das Finanzjahr gilt, alle Cassenüberschüsse mit dessen Ende an die Zentralstaatskasse übergehen. Daher bedürfen die Departments, lange bevor die Voranschläge bewilligt sind, der gesetzlichen Appropriation wenigstens eines Teiles des erforderlichen Jahresdienstes. Dieser Grundsatz wurde 1843 für die Marine, 1846 für die Armee durchgeführt. Im Finanzjahre 1862/63 ist diese Regel zuerst auch für die Civil Services durchgeführt und seither sind Votes „on Account" eine notwendige und permanente Einrichtung[2]. Denn hier war die bei der Armee und Marine gefundene Aushilfsbewilligung der grofsen Gesamtsumme der Löhnung und Gehalte als temporäre Casse für alle Bedürfnisse nicht anwendbar. Längst war auch die Form der Beschaffung laufender Geldbedürfnisse der Finanzverwaltung durch kurzfristige Schatzscheine (Exchequer Bills) in Übung.

So wie die Form und Einteilung des modernen Budgets sich im Anschlusse an die Entwicklung des Heereswesens und seiner Bedürfnisse herausgebildet hat, so ist auch der grofse rechtliche Grundgedanke parlamentarischer Regierung hinsichtlich der Finanzwirtschaft des Staates in England zuerst auf dem Gebiete der Armee- und Marineverwaltung durchgesetzt worden: nämlich die Durchführung lückenloser Controlle der Staatsausgaben durch das Unterhaus vermittelst des Prinzips der Appropriation. Die politischen Erfahrungen des 17. Jahrhunderts hatten die Nation gelehrt, welche Gefahr die Existenz eines stehenden, vom Parlamente unabhängigen Heeres für den Fortbestand der Verfassung bedeutet. Anderseits war gleichzeitig, wie bemerkt, die Notwendigkeit eines stehenden Heeres seit Wilhelm III. unausweichlich gegeben. So ist denn die erste und wichtigste constitutionelle Änderung, die das neue parlamentarische Regime nach 1688 trifft, die Einführung der Mutiny Acte, in der die rechtliche und tatsächliche Existenz des Heeres von der alljährlichen besonderen Genehmigung des Parlamentes und der speziellen Anweisung der dafür erforderlichen Mittel abhängig gemacht wird. Die riesigen Summen, deren Heer und Flotte in der nun folgenden kriegerischen Epoche bedürfen, Summen, wie sie das alte Regime überhaupt nicht gekannt hat, bringen dann das Grundprinzip des Budgetrechtes parlamen-

---

[1] Vgl. Return 1869, II. p. 653.

[2] Vgl. Todd, loc. cit. II. p. 212, Hansard Debates 1863 (170), p. 209, Return of 1869, II. p. 658.

tarischer Regierungsweise zur Reife: die Forderung nach der wirksamen Controlle des Unterhauses in betreff der genauen Aufteilung der bewilligten Summen auf bestimmte Zwecke.

So entsteht das Prinzip der sogenannten Appropriation, welche die genaueste Bindung der Verwaltung an die vom Unterhause festgestellten Voranschläge und das Verbot der Virements prinzipiell zur Grundlage der staatlichen Finanzwirtschaft machte. Die Anfänge dieser Entwicklung gehen, wie schon oben angedeutet, auf Carl II. zurück. Am 29. April 1668 wird z. B. ein Committee eingesetzt, „um eine Vorschrift zu formulieren, durch welche die mittelst der Bill of Supply bewilligten Gelder in der Staatscasse (Exchequer) von allen anderen Geldern unterschieden gehalten werden und dafs diese Gelder ausschliefslich ausgegeben werden dürfen zum Zwecke der Ausrüstung der Flotte in diesem Sommer und zur Bezahlung der Seeleute für diese Expedition und zu keinem anderen Gebrauche oder Zwecke, welcher Art immer“[1]. Ein anderer Passus aus den Journalen jener Periode lautet: „Am 7. Januar 1680 wird beschlossen, dafs, wer immer in Zukunft Geld leiht oder vorstreckt auf irgend einen Zweig des königlichen Einkommens hin, das sich aus Zöllen, Accisen oder Herdsteuer ergibt, angesehen werden soll als einer, der die Tätigkeit des Parlamentes hindert, und dafür im Parlamente verantwortlich gemacht werden soll.“

Die Verschwendung Carls II. lehrte das Unterhaus sein Budgetrecht erst vollkommen verstehen und wertschätzen. Gegen seine Bemühungen, Geld unabhängig vom Parlamente zu erhalten, war der letztangeführte Beschlufs des Hauses gerichtet, so wie die Versuche, eine Controlle der Verausgabung bewilligter Gelder einzurichten, durch die Tatsache herbeigeführt wurden, dafs Carl II. die ihm zur Verfügung gestellten Staatsgelder regelmäfsig zu mafsloser persönlicher Verschwendung benützte. Trotz des von Lord Clarendon und anderen Ministern geübten Widerstandes hält das Unterhaus von da an an dem Gedanken der Appropriation fest[2]. Wie aber Hatsell treffend bemerkt, ist der Gedanke der

---

[1] Zu dieser Stelle aus den Journalen fügt Hatsell (III. p. 81) eine charakteristische Bemerkung Lord Clarendons, die aus ähnlichem Anlasse fiel: Der Solicitor General brachte, heifst es da, die Bill for Supply ein und zwar in der Form, wie solche Geldbills sein sollen. Nach der zweiten Lesung aber beantragte Sir G. Downing einen Zusatz, der dahin ging, „dafs all' das Geld, das auf Grund dieses Gesetzes einzuheben war, ausschliefslich für jene Zwecke verwendet werden sollte, für die es bestimmt ist, und zwar für die Kriegführung und sonst für nichts anderes.“ Dieser Paragraph zusammen mit einigen anderen wurde vom Solicitor und vielen anderen, die eifrig im Dienste des Königs waren, für so ungeheuerlich gehalten, dafs man erklärte, es führe das zur Begründung der Republik und passe nicht für die Monarchie.“

[2] Beweis dafür ist auch, dafs einer der Anklagepunkte gegen Sir Edward Seymour im Jahre 1680 die mifsbräuchliche Verwendung von 90000 Pfund für die Marine bestimmter Gelder gewesen ist.

Appropriation erst nach der zweiten Revolution systematisch ausgebildet und als ein Stück des neuen „Systems der Regierung fortgebildet worden, welches damals zur besseren Erhaltung der Rechte, Freiheiten und Privilegien der Nation seinen Anfang nahm.“

Unmittelbar nach dieser Ära wurden alle Bewilligungen der Commons, die dem Dienste des laufenden Jahres galten, in der Parlamentsacte, welche diese Bewilligungen verwirklichte, auch auf die einzelnen Dienstzweige aufgeteilt und stricte appropriiert. In einer Bill, die im ersten Jahre der Regierung Wilhelms III. Gesetz wurde „for a grant to their Majesties of an aid of two shillings in a pound for one year“, worin eine bestimmte Summe für die Flotte appropriiert ist, sind auch sehr strenge Strafen verhängt über die Beamten des Exchequer für den Fall, als sie gestatten würden, dafs irgend ein Teil dieser Summe in anderer Weise verwendet werde, als in diesem Gesetze speziell verfügt ist. Diese Strafbestimmungen sind später immer wieder bezogen und in fast allen Gesetzen wieder erneuert worden, die während dieser Regierung gegeben wurden und die von den Commons bewilligten Geldmittel appropriierten. Zur selben Zeit nahmen die Commons die Autorität für sich in Anspruch, sowohl über die Beschaffenheit als über die Höhe der einzelnen, ihnen von der Krone zur Bewilligung empfohlenen Staatsausgaben zu urteilen, und votierten die angesprochenen Anforderungen für Armee, Flotte und Heeresausrüstung in solchen Proportionen, als ihnen nach gehöriger Erwägung der Lage des Landes notwendig und nützlich erschien. Sie sorgten dann auch für die Beschaffung der für diese Dienstes-zweige notwendigen Geldmittel und appropriierten in den die Steuern auflegenden Gesetzen die aus jenen fliefsenden Gelder genau zu den Zwecken, für die sie bewilligt worden waren“[1].

Nach verschiedenen Schwankungen wird dann seit dem Frieden von Utrecht diese Praxis eingehalten und es werden von da ab die besonderen Summen, die im Laufe einer Session bewilligt wurden, auch sorgfältig auf die einzelnen Zweige des Staatsdienstes aufgeteilt. Ebenso wurden auch die Strafbestimmungen wegen Verletzung dieser Aufteilung immer wieder in Kraft erhalten. Auf solche Weise ist das Prinzip der Appropriation im 18. Jahrhundert unwiderruflich festgelegt und seither nie mehr in Frage gezogen worden.

1711 finden wir das erste Kriegsbudget, in welchem die einzelnen Hauptsummen appropriiert sind: 3162687 Pfund in sieben Votes zerlegt. Dagegen wurden die Ausgaben für die Marine bis 1798 in einer einzigen Summe appropriiert. Detaillierte Voranschläge betreffs der Flotte gingen dem Hause erst seit 1810 und ein vollständiger Marine-Voranschlag erst seit 1819 zu[2]. Aber die Reform der Staatsbuchhaltung und Einführung einer genauen Verrechnung der wirklichen Ausgaben in jedem Dienstzweige sowie der Überschüsse durch das System des sogenannten

---

[1] Hatsell, III. p. 179—180.
[2] Return 1869, II. p. 671.

Appropriation Audit bringt erst die parlamentarische Controlle des Budgets zur vollen Wirksamkeit. 1832 wird dieses System gesetzlich (2 Will. IV. c. 10) für das Marinebudget eingeführt, 1846 durch das Gesetz 7 und 8 Vict. c. 94 für den Heeresetat, 1860 durch den Exchequer and Audit Act (29 u. 30 Vict. c. 39) für alle drei Classen des jährlichen Staatsvoranschlages. Erst von da an ist die parlamentarische Aufsicht über das ganze Ausgabenwesen des Staates vom Standpunkte des Gedankens der besonderen und lückenlosen Appropriation verwirklicht [1].

Wie sich nun im 19. Jahrhundert das Prinzip parlamentarischer Controlle über das Budget in der Richtung einer effectiven Controlle über die tatsächliche Verwendung der Gelder und damit zu einer umfassenden und fortlaufenden Überwachung der gesamten Staatsgebarung in England entwickelt hat, übersteigt weitaus den hier einzuhaltenden Rahmen, ebenso wie etwa die Auseinandersetzung des Zahlungswesens der englischen Finanzverwaltung und der Stellung, die die Bank von England dabei einnimmt. Es genügt, darauf hinzuweisen, dafs die Einführung der doppelten Buchhaltung im gesamten Finanzdienste, die darauf beruhende Einrichtung der sogenannten Appropriation Accounts, die vollkommene Reform der Rechnungscontrolle (Audit) durch das bedeutende Gesetz von 1866, endlich die Tätigkeit des ständig eingesetzten Select Committee on Public Accounts im Unterhause (1861), die Zuverlässigkeit und Gründlichkeit der administrativen und parlamentarischen Finanzcontrolle erst auf ihre jetzige Höhe gebracht haben. Die staatsrechtlichen Grundprinzipien des Budgetwesens sind aber in England seit zwei Jahrhunderten feststehende Grundpfeiler der Staatsverwaltung; die ihnen entsprechenden Einrichtungen sind Schritt für Schritt in die Verfassung eingegliedert, dem Gedanken der politischen Souveränität des House of Commons gemäfs ausgestaltet worden. Daher hat sich im 19. Jahrhundert die ganze Entwicklung des englischen Budgetrechtes in der Richtung rein administrativer, aber deshalb umso wichtigerer technischer Verbesserung der unabhängigen und unparteiischen Finanzcontrolle vollzogen. Die Rechtsstellung des Comptroller General and Auditor als obersten Chefs der staatlichen Rechnungscontrolle, dem gleichzeitig die ausnahmslose Controlle über die budgetmäfse Verwendung aller jährlich bewilligten Staatsausgaben mit der Pflicht zur Berichterstattung an das House of Commons übertragen ist, bringt dies ebenso zum Ausdruck wie die Function des vom Hause gebildeten ständigen Ausschusses zur Prüfung der Staatsrechnungen.

---

Es liegt die Versuchung nahe, anschliefsend an die vorhergehende Darstellung des Budgetverfahrens im House of Commons die staatsrechtlichen Theorien über das Budget zu besprechen, wie sie hauptsächlich in der deutschen Literatur des Staatsrechtes in der zweiten Hälfte des

[1] Vgl. Return 1869, II. p. 683 ff.

19. Jahrhunderts hervorgetreten sind. Solche Auseinandersetzung wäre um so begründeter, als ja die von Rudolf Gneist aus dem englischen Budgetwesen abgezogene Theorie den Ausgangspunkt der Entwicklung dieser Doctrinen bildet: eine Theorie, deren historisch-politische Bedeutung durch den Zusammenhang mit dem preufsischen Verfassungsconflict klargestellt erscheint. Auch der wissenschaftliche Einflufs der Gneistschen Darstellung des englischen Budgetrechtes darf nicht gering geschätzt werden. Man wird nicht fehlgehen, wenn man sie geradezu als Voraussetzung für jene Anschauungen betrachtet, die heute in der Literatur des deutschen Staatsrechtes die herrschende Doctrin ausmachen. In der Tat bildet die politische und dogmatische Entwicklungsgeschichte dieser Lehren vom Budget eines der lehrreichsten und merkwürdigsten Capitel in der Geschichte des festländischen Constitutionalismus, wie sich auch von da aus ein ganz besonders klarer Einblick in das innere Wesen jenes merkwürdigen Prozesses sich eröffnet, den man als die Rezeption des englischen Verfassungsrechtes bezeichnen mufs[1].

Gerade die weitreichenden indirecten Wirkungen der Gneistschen Budgettheorien schliefsen aber ihre Prüfung an dieser Stelle aus: sie würde von dem hier verfolgten Arbeitsziel weitabführen. Nur einige wenige Bemerkungen können nicht umgangen werden: sie dienen dem Zwecke festzustellen, dafs auch in diesem Falle die deutsche Wissenschaft die von Gneist vermittelten Vorstellungen über englisches Staatsrecht in ihren wesentlichen Stücken fallen lassen mufs.

Gneist hat, ausgehend von der Scheidung der englischen Staatseinnahmen und Ausgaben in einen beweglichen und einen permanenten Etat, seine Theorie dahin aufgestellt: dafs nach englischem Staatsrecht „ein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht der Volksvertretung nicht besteht", dafs „das Budget kein Gesetz, sondern dem Gesetze untergeordnet sei", dafs „die Finanzgebarung der Minister auf königlichem Auftrag beruhe, nicht auf Ermächtigung des Parlamentes", dafs „die Ausgaben kraft königlichen Auftrages geleistet werden auf Grund eines vom König vollzogenen Gesetzes oder einer besonderen Cabinetsorder". Der Staatshaushaltetat trägt nach Gneist den Charakter einer Ausführungsverordnung, die Appropriationsacte ist eine Generalvollmacht, die aber gar nicht verweigert werden kann, weil das Unterhaus in seinen Finanzgesetzen längst die Spezialbevollmächtigungen gegeben hat, mit denen es sich nicht selbst in Widerspruch setzen könne.

Wer der vorhergehenden Darstellung des Bugetverfahrens gefolgt ist, wer sich noch etwa die Mühe nimmt, den Text des Appropriation Act 1904 im Anhang zu lesen, der wird schon prima facie erkennen,

---

[1] Vgl. Gneist, R., Gesetz und Budget 1879; Gneist, R., Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands. Auch die Budgettheorie Labands hat von dem preufsischen Verfassungskampf der sechziger Jahre ihren Ausgang genommen, wie seine Schrift beweist: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preufsischen Verfassungsurkunde (1871).

dafs alle diese Sätze Gneists durchaus unrichtig, wirkliche Irrlehren sind, dafs sie den elementarsten Grundsätzen des englischen Staatsrechtes zuwiderlaufen. Man kann ruhig sagen, die Gneist'sche Budgettheorie ist nichts weniger als eine objective Darstellung des englischen Rechtes: sie ist vielmehr das Programm eines sehr zweckbewufsten preufsischen Politikers gewesen. Auch hier wiederholt sich, was Gneists literarisches Wirken auf anderen Gebieten der englischen Staatslehre charakterisiert: in seinem Eifer, das aus dem englischen Recht zu beweisen — quod erat demonstrandum — in unserem Falle die Unzulässigkeit der Budgetverweigerung durch das preufsische Abgeordnetenhaus, setzt er sich über die solchem Bestreben widersprechenden Tatsachen, ja sogar über den wirklichen Sinn der von ihm herangezogenen Quellen hinweg. So z. B. wenn er seine Theorie von der staatsrechtlichen Bedeutungslosigkeit der Appropriation Acte entwickelt: da braucht man nur die eigenen Worte des von Gneist zitierten Memorandum des Schatzkanzlers von 1857 selbst zu lesen, um die Unrichtigkeit jener Theorie zu erkennen[1]. Ausdrücklich sagt dort Sir George Cornewall Lewis: „The final grant of ways and means to cover the whole of the supplies voted in the session is always reserved for the Appropriation Act; thus, although the House of Commons at an early period of the session might have voted the whole of the supplies of the year, they could still hold their constitutional check upon the minister by limiting the grant of ways and means to an amount sufficient only to last such time as they might think proper to give him the means of carrying on the public service, and they are by such limited grants at all times enabled to prevent the minister from dissolving or proroguing Parliament.

The Appropriation Act at the end of the session gathers together the whole of the votes in supply, and the grants already authorized out of the Consolidated Fund to meet in part the supplies voted; the balance of ways and means required to cover all the sums charged on the supplies of the year is set forth in this Act, which thus completes the financial proceedings of the session. By this Act, therefore, the votes in supply originally passed by the House of Commons only, receive full legislative sanction.“

Und wie mutet gerade in dieser Frage die ganz und gar aus der Luft gegriffene Behauptung Gneists von der Machtstellung der Krone in der Finanzpolitik und dem Budgetwesen Englands an! Vielleicht nirgend hat der spezifisch preufsische Monarchismus Gneists ihn zu so schweren Irrtümern in der Darstellung englischen Staatsrechtes verleitet, wie in diesem Falle. Wie mufs wohl ein Engländer über den Einfall staunen, dafs die englischen Staatsausgaben durch „königliche Cabinetsorder“ ihre rechtliche Grundlage erhalten, dafs der König „ein Finanzgesetz vollzieht“! Der Grundirrtum Gneists ist auch hier, dafs er das Wesen der ihm un-

[1] Darauf hat schon treffend hingewiesen G. Seidler in seinem Buche: Budget und Budgetrecht. Wien 1885.

sympathischen Bestandteile der englischen Verfassung, vor allem der parlamentarischen Regierung nicht erfafst hat, vielleicht nicht erfassen wollte, und ferner, dafs er nur scheinbar als Historiker schreibt, in Wahrheit aber die Institutionen des englischen Staatslebens ungeschichtlich betrachtet, constructiv dogmatisiert. Seit 1688 hat die englische Krone mit den Staatsfinanzen nichts mehr zu schaffen: im Verlaufe des 18. Jahrhunderts ist durch die fortwährende Ausbildung der jährlichen Supply Grants, durch die Loslösung aller Staatsausgaben mit Ausnahme der Posten für den Unterhalt des Königs von dem Begriff der Civil List der letzte Rest von königlichem Einflufs auf die Staatswirtschaft beseitigt worden. Wenn aber Gneist immer wieder auf die grofsen Vollmachten hinweist, die das Ministerium in Hinsicht des Budgets besitzt, so ist ja die Erklärung dafür schon oben gegeben worden: sie liegt in der fundamentalen Tatsache der Begründung und unerschütterlichen Erhaltung des Systemes parlamentarischer Regierung. Aus diesem Grunde ist ein Budgetconflict in England seit 150 Jahren undenkbar: aus diesem Grunde ist eine Budgetverweigerung nie vorgekommen, und ebendeshalb ist auch, wie Gneist unermüdlich und mit Recht betont, die Zahl der von den Commons am Staatsvoranschlag vorgenommenen Abstriche seit Jahrzehnten so gering, dafs sie geradezu eine Seltenheit geworden ist. Das ist eine sehr wichtige politische Tatsache, die auch immer wieder in England scharfer politischer Kritik unterzogen wird. Aber nichts ist irriger als diese Tatsachen zur Wegleugnung fundamentaler Prinzipien des Staatsrechtes benützen zu wollen, anstatt gerade in ihnen die unausweichliche Consequenz des Systemes der parlamentarischen Souveränität, deren deutlichste Bestätigung zu erkennen.

„Budgetfragen“ sind in England längst keine Verfassungsfragen mehr ja sie sind es dort eigentlich nie gewesen; denn dort hat sich ein Budgetwesen im modernen Sinne erst entwickelt, als die grofsen Machtfragen des Staatsrechtes, die Grundprobleme der „Verfassung“ endgültig und unwiderruflich gelöst waren. Gerade im Budgetverfahren liegen aber auch heute noch die hierbei festgestellten grofsen Prinzipien der staatsrechtlichen Machtverteilung klar ausgesprochen. Nur von dieser sicheren Grundlage aus kann eine Theorie des „Budgetrechtes“ gewonnen werden, die sich auf England mit Fug berufen darf: auch hier, wie in andern Fällen hat die völlige Nichtbeachtung der Lex Parliamentaria Gneist zu Auffassungen geführt, ihm Constructionen ermöglicht, die insgesammt als schwere Irrlehren und Mifsverständnisse bezeichnet werden müssen.

---

# Zwölfter Abschnitt.

## Das Private Bill-Verfahren[1].

### Erstes Kapitel.

### Allgemeines.

Nach der Darstellung der gesamten, dem Public Business gewidmeten Prozedur des Unterhauses erübrigt es, die Aufmerksamkeit dem Sonderverfahren der Commons, der Private Bill Procedure, zuzuwenden. Hält man sich die oben gegebene

[1] Nebst den oben angeführten allgemeinen Darstellungen von May, Anson und Clifford ist hier vor allem der II. Band des Werkes von Franqueville „La Procedure Parlamentaire“ zu vergleichen. Als Quellen kommen in erster Reihe die Standing Orders des Unterhauses (letzte Ausgabe, 1904) in Betracht. Die obige Darstellung beruht überdies auf dem Report und den stenographischen Zeugenprotokollen des mit Beschlufs des Unterhauses vom 28. Mai 1902 zur Prüfung des Private Bill-Verfahrens eingesetzten Untersuchungsausschusses, ferner wurden benützt die Reports des Select Committee über die Private Legislation Procedure (Wales) Bill, Sess. Pap. 1904, Z. 243 und des Select Joint Committee of Lords and Commons 1888, Sess. Pap., Z. 276. Aufserdem verdankt der Verfasser persönlicher Anwesenheit bei Verhandlungen vor Select Committees sowie dem Studium zahlreicher Committee-Protokolle die lebendige Anschauung dieser merkwürdigen und in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung noch immer nicht genügend gewürdigten Function des englischen Parlamentes. In dem Blatte „Times“ werden Auszüge aus den Protokollen fortlaufend veröffentlicht und erschliefsen so einen leicht zugänglichen Weg zur Einsicht in das innere Getriebe des Private Bill-Verfahrens. Die besten Berichte pflegen in den Localblättern der von Private Bills berührten Städte enthalten zu sein. Über die Geschichte der Private Bill-Legislation und ihre theoretische Stellung in dem ganzen Zusammenhang des englischen Staatsrechtes vgl. meine „Englische Localverwaltung“, 1901, S. 691—709.

Unterscheidung der beiden grofsen Classen von Bills vor Augen, so ist a priori klar, dafs die Action beider Häuser des Parlamentes in Hinsicht der Private Bills zwar der Form nach Legislation bleibt, in ihrem Wesen jedoch eine aus der Verbindung von richterlichen und rein administrativen Elementen eigentümlich zusammengesetzte Tätigkeit des Parlamentes auf dem Gebiete der obersten Staatsverwaltung, der „Tutelle administrative", vorstellt. Somit würde das diese regelnde Verfahren und der ganze in Verbindung damit erwachsene materielle Rechtsstoff eigentlich in das Verwaltungsrecht gehören, wenn es ein solches im continentalen Sinne in England gäbe. Anderseits ist aber auch dieser ganze Complex von Normen und Einrichtungen durchaus Parlamentsrecht im vollen Sinne des Wortes; autonomes, durch Resolutionen jedes der beiden Häuser geschaffenes Recht, dessen Anwendung gleichfalls vollständig auf den Bereich des parlamentarischen Tuns eingeschränkt bleibt. Dieses ganze Recht, das sich so als ein parlamentarisches Sonderrecht darstellt, weicht von dem sonstigen Parlamentsrecht auch darin ab, dafs es sehr früh codifiziert erscheint, dafs die Standing Orders, die es regeln, planmäfsig aufgebaut und systematisch miteinander verbunden sind. Es bedarf aber wohl keines Hinweises darauf, dafs die Standing Orders, die das Private Bill-Verfahren normieren, in ihrer Rechtsnatur nicht im geringsten von den Standing und Sessional Orders verschieden sind, die das Public Business, die eigentliche legislative Tätigkeit des Hauses, regeln.

Die Grenznatur des Rechtes der Private Bill Procedure zeigt nun schon auf das beste die Eigenartigkeit dieser ganzen Rechtsbildung. Ihre Wurzel liegt in der einfachsten und darum fundamentalsten Anschauung des englischen Staatsrechtes: nämlich in der Grundregel von der Alleinherrschaft des Rechtes auf dem ganzen Gebiete öffentlichen Tuns, der von Dicey sogenannten Rule of the Law[1]. Darin liegt vor allem ausgedrückt die Tatsache, dafs in England jedwede Anwendung öffentlicher Gewalt, gleichviel von welchem Staatsorgan sie geübt wird, auf spezieller gesetzlicher Ermächtigung

[1] Vgl. für das folgende Redlich, Englische Localverwaltung, p. 47 ff., 687—689; Redlich, Local Government in England ed. by F. W. Hirst. II. p. 322—372.

beruhen mufs. Diese Anschauung führte schon auf den frühen Entwicklungsstufen der englischen Rechts- und Staatsbildung dazu, dafs auch jeder Einzelne, der in Verfolgung seines Sonderinteresses über die Sphäre des ihm durch das Common Law und die allgemeinen Gesetze gewährten privaten Rechtskreises hinausstrebte, zur Legalisierung seines Tuns besonderer Erlaubnis des Gesetzgebers bedurfte. Wie schon oben angedeutet, ist mit dem frühzeitigen Übergang der gesamten legislativen Befugnis vom mittelalterlichen King in Council an den King in Parliament dieser letztere auch für die Schaffung solchen particulären und individuellen Sonderrechtes allein competent geworden.

Was aber von dem Rechtskreise natürlicher Personen gilt, galt selbstverständlich nicht minder von dem der juristischen Personen, der Körperschaften, und zwar sowohl der Corporationen im englischen Sinne wie der unincorporierten Genossenschaften. Abgesehen von den in betreff der Incorporation hier der Krone von altersher zustehenden Sonderrechten mufsten alle diese künstlichen Personen die besondere, von ihnen angestrebte öffentliche Verwaltungsbefugnis vom Parlamente in Form von Private Bills zu erlangen suchen. Während nun die erstere, der Entstehung nach ältere Classe solcher Sondergesetze, nämlich die den rechtlichen Status der natürlichen Personen betreffenden Private Bills, immer mehr durch die Entwicklung der allgemeinen Gesetzgebung an Bedeutung verloren haben, bis sie gegenwärtig auf ein Minimum ehrwürdiger Archaismen eingeschrumpft sind, ist hingegen die zweite Classe von Private Bills erst seit dem 18. Jahrhundert so recht zur Entwicklung gekommen und seither unablässig an Bedeutung gestiegen[1]. Einmal deshalb, weil die gesamte Localverwaltung Englands und damit fast die ganze innere Verwaltung, seit jeher als Tätigkeit von localen Verbänden geführt, mit dem Entstehen und Aufsteigen moderner Verwaltung notwendigerweise auch eine unablässige Schaffung solcher localen particulären Verwaltungsrechtsnormen notwendig machte; zweitens, weil das

[1] Jene Private Bills im engsten Sinne oder Personal Bills betreffen heute noch Naturalisation, Namensrecht, Standesrecht (Estate), vgl. Standing Orders (Priv. B.), p. 149.

moderne Verkehrs- und Wirtschaftsleben mit seinen zahlreichen, in öffentliche Interessen tiefeingreifenden corporativen Organisationen wie überall auch in England den Staat dazu zwang, vielfältige, von Fall zu Fall sorgfältiger Formulierung bedürftige Regeln und Vorschriften zur Sicherung der allgemeinen Wohlfahrt zu erlassen, an deren Erfüllung das rechtliche Inslebentreten dieser Unternehmungen als an eine Bedingung geknüpft erscheint. Local Bills — die erstgenannte Classe, die alle von der Localverwaltung erforderten gesetzlichen Verwaltungsbefugnisse in sich begreift — auf der einen Seite, Eisenbahn-, Canal-, Hafenbills u. dgl. m. als zweite Classe machen seit Beginn des 19. Jahrhunderts so gut wie vollständig das Substrat der Private Bill Procedure aus.

Mit der aufserordentlichen Zunahme dieser beiden Classen von Bills ist die im 19. Jahrhundert unablässig vor sich gegangene Erweiterung und Vermehrung der administrativen Tätigkeit des Parlamentes notwendig verknüpft. Das englische Parlament leistet, wie ich es schon an anderer Stelle einmal ausgedrückt habe, in Gestalt der Private Bills und durch deren Erledigung den gröfsten Teil jener im modernen Staate unerläfslichen zentralen Verwaltungsarbeit, die in continentalen Staaten von mehreren Ressortministerien zumeist auf bureaukratisch-executivem Wege erledigt wird.

„In der Tätigkeit der durch den gröfsten Teil des Jahres tagenden Select Committees beider Häuser liegt also der Schwerpunkt der englischen Zentralverwaltung des Innern. Das Parlament ist der Träger der eigentlichen schöpferischen Verwaltung des Inneren. Was in den continentalen Staaten mehrere Ministerien und zahlreiche Provinzial-, Regierungs- und Bezirksbehörden vollziehen durch Erlassung von Verfügungen proprio motu sowie auf Ansuchen der Interessenten und Gemeinden zur Förderung wirtschaftlicher und sozialer Gemeininteressen und zur Regelung der hierbei einander widerstrebenden Interessen nach dem wenig oder gar nicht beschränkten discretionären Ermessen der Regierungsbehörden: das vollzieht sich in England verfassungsmäfsig als Festsetzung von Normen und Erlassung von Verfügungen in Gestalt formeller Gesetze und unter allen Garantien, die den letzteren zu eigen sind, durch die parlamentarische Tätigkeit der Ver-

treter des Volkes in einem Verfahren, das durch die in ihm mitenthaltenen richterlichen Elemente das aller Verwaltung bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich innewohnende Ferment discretionären Ermessens bis auf ein Minimum verringert"[1].

Die grofsen Anforderungen, welche die fortwährende Steigerung der Intensität der inneren Verwaltung sowie die unvergleichliche Entwicklung des Verkehrswesens an die Oberaufsicht des Staates stellen, haben es aber notwendig gemacht, die dem Parlamente damit aufserordentlich vergröfserte Arbeitslast zu vermindern, zugleich aber auch den Gemeinden als Trägern der Localverwaltung sowie den sonstigen Corporationen, Actiengesellschaften usw. die Erlangung neuer Verwaltungsbefugnisse durch Eröffnung eines rascheren und vor allem weniger kostspieligen Verfahrens zu erleichtern. Dieser Zweck ist durch das Institut der Provisional Orders erreicht worden, das in Zusammenhang steht mit der im Laufe des 19. Jahrhunderts erfolgten Schaffung und Ausbildung der neuen Zentralverwaltungsbehörden im vereinigten Königreiche. Durch eine ganze Reihe von Einzelgesetzen sind diese Behörden[2] und Ministerien durch das Parlament für befugt erklärt worden, in Concurrenz mit dem Parlament selbst unter gewissen, genau in den Gesetzen definierten Bedingungen Ansuchen von Verwaltungskörpern um Gewährung bestimmter, sonst nur durch Private Bills zu erlangenden Verwaltungsbefugnisse vermittels provisorischer Ministerialverordnungen zu erledigen.

Diese Verordnungen werden auf Grund eines von der Verwaltungsbehörde einzuleitenden, gleichfalls edictal kundgemachten Verfahrens erlassen, bedürfen aber zur Erlangung ihrer Rechtskraft der Bestätigung durch das Parlament. Zu diesem Zwecke bringt jede der mittels Provisional Orders tätig gewesenen Behörden zu Beginn der Session sogenannte Confirmation Bills ein, durch welche die betreffenden Orders

---

[1] Redlich, Englische Localverwaltung, S. 709.

[2] Die hierbei in Betracht kommenden Behörden sind: das Home Office, Board of Trade, Local Government Board, Board of Agriculture, Board of Education, Post Office, War Office, die Charity Commissioners, dann der Staatssecretär für Schottland, der Lord-Leutnant of Irland in Council sowie die in Irland neu errichteten Spezialverwaltungsbehörden.

zu einem ganzen Gesetzentwurf zusammengefafst erscheinen. Dieser Entwurf des Bestätigungsgesetzes wird zwar als Public Bill eingebracht, aber mit gewissen Abänderungen nach dem für Private Bills geltenden Verfahren behandelt. Die Provisional Orders Confirmation Bills stellen also nebst den vorangeführten zwei Classen eine dritte im 19. Jahrhundert hinzugekommene Classe der Private Bills vor.

Es ist nun keineswegs beabsichtigt, die materielle Seite des Private Bill-Verfahrens, seine Bedeutung für das gesamte englische Staats- und Verwaltungsrecht sowie seine tatsächliche Function im wirtschaftlichen und administrativen Leben der Nation hier auch nur andeutungsweise zu besprechen; diese ganze Materie gehört vielmehr in die Lehre von der englischen Verwaltung. Aber auch die Darstellung des Rechtes der Private Bills, das allerdings zum Parlamentsrecht gehört, des eigentümlichen, damit bezeichneten Verfahrens, mufs hier notwendigerweise auf das zum Verständnis des Verfahrens Erforderliche beschränkt bleiben. Es würde die hier gezogenen Grenzen weit überschreiten, sollten die eigentlich zu einem selbständigen Zweige des englischen Rechtes gediehenen Vorschriften, Rechtsbegriffe und vielverästelten Einzelbestimmungen erschöpfend vorgeführt werden, wie sie mit dem Wachstum des Institutes der Private Bill Legislation auf dem Boden des Parlamentes im 19. Jahrhundert herausgewachsen sind. Hier ist im wesentlichen nur dies als Ziel gesetzt: zu zeigen, welchen Raum in der laufenden Tätigkeit des englischen Unterhauses die Erledigung der Private Bills einnimmt, in welcher Weise diese mit dem gesamten Verfahren und der Geschäftseinteilung des Hauses organisch zusammenhängt. Hierzu ist es notwendig, den Gang dieses Sonderverfahrens in seinen Hauptstadien übersichtlich vorzuführen.

## Zweites Kapitel.

## Die Ordnung und der Gang des Verfahrens.

Die Durchführung einer Private Bill ist an die Einhaltung zahlreicher, bis in die Einzelheiten ausgearbeiteter Vorschriften gebunden, die codifiziert sind in den „Standing Orders of the House of Commons relative to private Business“. Dieser Codex

des parlamentarischen Administrativverfahrens, wie man es füglich nennen könnte, umfafst gegenwärtig 257 Paragraphen, die in sechs Abschnitte gegliedert sind.

Der erste Abschnitt (St. O. 1 und 2) sieht die Einteilung aller Private Bills gemäfs ihrem Inhalte in zwei Classen vor. Diese Classen werden zwar nicht durch begriffliche Definitionen zusammengefafst, sondern vielmehr durch casuistische Aufzählung aller möglichen Gegenstände gebildet, die Objecte der Private Bill Legislation sein können; tatsächlich schaffen aber die beiden Classen eine Einteilung des ganzen Complexes der Private Bill Legislation in Local Bills einerseits und in Bills in betreff des Verkehrswesens anderseits[1].

Der zweite Abschnitt der Standing Orders umfafst die Paragraphen 3—68 und gibt darin alle jene Vorschriften, mit denen „Übereinstimmung im Vorverfahren vor den Examiners" bei jeder einzelnen Bill nachgewiesen werden mufs.

Der dritte Abschnitt (St. O. 69 bis 192) regelt in minutiöser Weise für jede einzelne Unterart von Private Bills das Ver-

---

[1] Die Gegenstände, auf die Local Bills nach St. O. 1 sich beziehen, sind folgende: I. Classe: Friedhofsanlegung, Erweiterung, Änderung; Abänderung und Erweiterung des Inhaltes von Charters und der Befugnisse von Corporationen; Kirchenbauten; Stadtverwaltung: Pflasterung, Beleuchtung; Sicherheitsvorkehrungen, Reinigung, Assanierung; Incorporierung und Verleihung von Befugnissen an Actiengesellschaften; Verfügung betreffs der County Rate, von Grafschaftsamtsgebäuden, Gerichtsgebäuden, Kron-, Kirchen- oder Corporationseigentum oder Eigentum, das zu öffentlichen oder wohltätigen Zwecken in Trust gehalten wird; Brückenfähren, Fischereieinrichtungen, Bau und Erhaltung von Zuchthäusern und Besserungsanstalten; Gaswerke, Elektrizitätswerke, Auflegung von besonderen localen Assanierungssteuern (Improvement Rate); Verkoppelung, Drainierung und Meliorierung von Land; Patentwesen; Constituierung eines Local Court; Errichtung und Regulierung von Märkten; Polizeipflege; Erhaltung und Beschäftigung von Armen; Armensteuerwesen; Erlangung des Rechtes zur Klageführung; Einrichtung von Stipendiary Magistrates sowie alle Nachträge zu Gesetzen, die über solche Gegenstände erlassen worden sind. II. Classe: Die Errichtung, Verbesserung, Änderung, Erweiterung von: Wasserleitungen, Viaducten, Brücken, Canälen, Einschnitten, Docks, Canalisierungen, Quaianlagen zum Uferschutz, Fähren, Häfen, Schiffahrtsanstalten, Landungsstegen, öffentlichen Fahrstrafsen, Eisenbahnen, Reservoirs, Sammelcanälen, Strafsentunnels, Tramways, Wasserleitungen und Wasserwerken.

fahren vor den Examiners, vor dem Chairman of Committee of Ways and Means und vor den Ausschüssen selbst.

Der vierte Abschnitt (St. O. 193 bis 226) fafst die Verordnungen des Hauses in betreff des Verfahrens mit Private Bills vor dem Plenum zusammen; der fünfte Abschnitt (St. O. 227 bis 249) gibt sodann die Bestimmungen über die Amtshandlungen des Private Bill Office, der erst im 19. Jahrhundert geschaffenen Behörde des Hauses zu Zwecken des Private Bill-Verfahrens. Im letzten Abschnitte werden schliefslich die Sonderbestimmungen für Schottland auf Grund des im Jahre 1899 ergangenen speziellen Gesetzes gegeben.

Von allen diesen Orders kommen nur die das Verfahren regelnden Normen und auch von diesen wieder nur die wichtigsten in Betracht.

Überblickt man nun den Gang des Private Bill-Verfahrens, so ergeben sich folgende, sich aneinander reihende Stadien desselben: 1. Die Anmeldung und Einbringung der Private Bill; 2. Die Erledigung im Hause bis zur Überweisung an den Ausschufs; 3. Das Verfahren vor dem Select Committee und den Referees; 4. Die endgültige Durchführung der Bill im Plenum.

Schon in dem Anfangsstadium, dem der Anmeldung, tritt der grofse rechtliche Unterschied zwischen Private und Public Bills mit aller Schärfe hervor. Private Bills können nur mittelst Petition an das Haus gelangen. Überdies aber ist in diesem Falle die Initiative der Abgeordneten, die, wie wir sehen werden, auch hier die — allerdings rein formelle — Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des Hauses bildet, nicht frei, sondern an die vorgängige Erfüllung nachfolgender bestimmter Vorschriften gebunden, die insgesamt das Vorverfahren ausmachen.

So vielfach auch das Verfahren mit Private Bills sich eigenartig gestaltet und an ein administrativ-judizielles Verfahren sich annähert, so bildet es doch immer im Wesen ein Stück der legislativen Tätigkeit des Parlamentes. „Das Parlament läfst diejenigen Mafsregeln, deren öffentlichen Nutzen es erkennt, ins Leben treten, es führt die ihm notwendig erscheinenden Erhebungen zu seiner eigenen Information durch und schafft die Gesetze seinem Urteil und seiner Einsicht gemäfs.

Die Formen, in denen das Parlament dies durchführt, sind aus öffentlichen Rücksichten heraus vorgeschrieben; auch im übrigen sind alle Stadien des Verfahrens von den interessierten Parteien völlig unabhängig. Diese dürfen allerdings Petitionen an das Parlament richten und können durch ihre Advocaten zum Gehör gelangen, aber sie nehmen nicht unmittelbar an der Führung der Geschäfte im Privat-Bill-Verfahren Anteil und üben auch keinen unmittelbaren Einflufs aus auf die Entschliefsungen des Parlamentes" [1].

Wer eine Private Bill, welcher der beiden Classen sie auch angehöre, einbringen will, mufs sich hierbei einer besonderen Classe von Anwälten, der sogenannten Parliamentary Agents, bedienen [2]. Durch diesen Anwalt müssen zunächst in den Monaten October und November eine Reihe von Kundmachungen in der durch die Standing Orders vorgeschriebenen Weise veröffentlicht werden; diese sind in das Amtsblatt eines der drei Königreiche sowie in eine Anzahl von localen Zeitungen einzurücken, um weiteste Kenntnis von der geplanten Bill zu geben. Im Falle beabsichtigter Expropriationen von Land sind spätestens bis zum 15. Dezember Verständigungen an die betreffenden Eigentümer, Pächter usw. mit der Aufforderung um Bekanntgabe der etwaigen Einwendungen oder zu stellenden Forderungen vorgeschrieben. Auch ist eine Übersicht über den Inhalt der hierauf eingelangten Antworten der Bill später anzuschliefsen. Gleiche Vorschriften gelten in betreff der Verständigung aller sonstigen Interessenten in dem Falle, wenn es sich darum handelt, durch eine Bill die Conzession zu einer Tramway, einem Canal, einer Eisenbahn usw. zu erlangen.

Der nächste Schritt ist die Deponierung der Pläne, Einzelrisse und Erklärungen hierzu, die vor dem 30. November beim Clerk of the Peace oder bei den in Betracht kommenden

---

[1] May, Parl. Pract.. p. 644 u. 645.

[2] Die Tätigkeit dieser „Parlaments-Solicitors" beruht ausschliefslich auf dem Herkommen und den durch den Speaker unter Autorität des Hauses festgelegten Regeln und Vorschriften. Die wichtigste Vorschrift ist die, dafs kein Mitglied des Unterhauses (selbsverständlich auch kein Peer) und auch kein Beamter des Hauses Parliamentary Agent sein kann. Die 1837 zuerst vom Speaker formulierten Vorschriften sind vollständig angeführt bei May, p. 691—693.

Localverwaltungsbehörden vorgenommen werden mufs. Copien der Pläne, Erklärungen usw. sind vor dem 30. November in allen Fällen auch im Private Bill Office — der Zentralkanzlei des Parlamentes für das Private Bill-Verfahren — zu deponieren[1].

Der nächste Termin ist der 17. Dezember. An oder vor diesem Tage mufs die Petition um Gestattung der Einbringung der Bill in Begleitung eines gedruckten Exemplars derselben dem Private Bill Office überreicht werden. Gleichzeitig mufs eine Erklärung des Parliamentary Agent, der die Bill vertritt, darüber erfolgen, welcher Classe seiner Ansicht nach die Bill zugehöre, sowie über eine Reihe von Punkten, die Standing Order 32 vorschreibt.

Vor dem 27. Dezember mufs dann die Bill je nach ihrem Inhalte in einem oder mehreren der in St. O. 33 aufgezählten Zentralbehörden deponiert werden. Alle diese Bestimmungen sorgen in umfassender Weise für die genügende Verständigung aller jeweils von einer Private Bill betroffenen Interessenten, wobei der Kreis des Interesses aufserordentlich weit gedehnt erscheint[2].

Vor dem 31. Dezember endlich müssen bestimmte, bei den verschiedenen Arten von Private Bills verschieden vorgeschriebene Documente und Acten als Beilagen der Petition im Private Bill Office deponiert werden, wie z. B. im Falle von Actiengesellschaften Copien des Gesellschaftsvertrages, Berechnungen über die Höhe der Ausgaben für die zu errichtenden Unternehmungen (Gas-, Elektrizitätswerke usw.), Aufstellungen über das Mafs der zu leistenden Bauarbeiten im Falle eines Eisenbahnconzessionsgesuches usw.

Das zweite Stadium des Verfahrens, die Vorprüfung, kann nunmehr seinen Lauf nehmen. Am 18. Januar beginnen

[1] Die genauen Vorschriften über Anlegung der Pläne, Belege, Erklärungen usw. sowie über die jeweils für die Deponierung in Betracht kommenden Behörden geben die Standing Orders 23 bis 31 und 39 bis 55.

[2] Von jeder Private Bill mufs ausnahmslos eine Copie im Generalpostamt hinterlegt werden, von jeder auf Schottland oder Irland bezüglichen Bill im Staatssecretariat für das erstere, respective im Irish Office; von jeder Eisenbahnen, Gas-, Electrizitätswerke, Patente, Wasserwerke, Tramways, Canäle betreffenden Bill sowie von Bills, die Actiengesellschaften betreffen, im Board of Trade usw.

die Sitzungen der Examiners, denen die Prüfung der Private Bills obliegt. Diese Prüfung hat zur Aufgabe, festzustellen, ob bei jeder einzelnen Bill die bisher angeführten Vorschriften der Standing Orders erfüllt worden sind oder nicht (Compliance with Standing Orders). Diese Prozedur ist auch deshalb ganz besonders bemerkenswert, weil hier die Neuerung geschaffen worden ist, dafs Unter- und Oberhaus diesen Schritt im legislatorischen Sonderverfahren gemeinsam vollziehen, dessen Durchführung für jedes der beiden Häuser Rechtskraft hat. Die Nachprüfung in betreff der Übereinstimmung mit den Standing Orders wird nämlich vor zwei Examiners, besoldeten Beamten, vorgenommen, von denen einer vom Speaker, der andere vom Chairman of Committees des Oberhauses seine Bestallung erhält. Jeder der beiden Beamten gilt aber in seiner Function als Organ beider Häuser.

Der Termin der Vornahme der Prüfung selbst mufs von den Examiners den Parteien mit Eröffnung einer siebentägigen Frist vorher kundgemacht werden. Erscheinen die Bewerber um die Bill dennoch nicht am bestimmten Tage, so wird die Bill einfach aus der Liste gestrichen. Die Reihenfolge für die Vorprüfung der Bills wird nach den vom Speaker gegebenen Weisungen festgestellt. An die Examiners sind auch Gesuche um Zulassung von etwaigen Additionalbestimmungen zu den eingebrachten Bills nach Ablauf der vorgeschriebenen Fristen einzubringen.

Das Verfahren vor den Examiners ist mündlich, öffentlich und contradictorisch. Hier entscheidet es sich, ob und von wem eine eingebrachte Private Bill schon in formaler Weise angegriffen wird. Je nachdem dies der Fall ist oder nicht, erscheinen die Bills als opposed oder unopposed: denn jeder Interessent ist berechtigt, in Gestalt eines Memorandum (Memorial) die Behauptung vorzubringen, dafs eine Private Bill in bestimmten Punkten den Standing Orders nicht entspreche unter Anführung der Beweise, vorausgesetzt, dafs dieses Memorial von der Partei gefertigt und ordnungsmäfsig im Private Bill Office von einem Parliamentary Agent eingebracht worden ist. Auch steht es jederzeit Miteigentümern und Actionären solcher Gesellschaften, die bei der Fassung von Corporations- oder Mehrheitsbeschlüssen auf Einbringung der Bill dagegen gestimmt haben, frei, solche

Memorials einzubringen und ihre Vernehmung vor den Examiners zu verlangen[1].

Über das Resultat der Prüfung haben die Examiners dem Hause durch Indorsat dahin zu berichten, ob die Vorschriften der Standing Orders von der einzelnen Bill erfüllt werden oder nicht, und im letzteren Falle auch die Tatsachen bekanntzugeben, auf denen ihre Entscheidung beruht. Hierbei hat die Einvernahme der etwa von den Bewerbern um die Bill geführten Zeugen für die Unrichtigkeit der in den Beschwerden behaupteten Tatsachen vorherzugehen. Die Beschwerdeführer (Memorialists) selbst werden niemals einvernommen, wohl aber können ihre Anwälte Rechtsanführungen vorbringen. Jede meritorische Beschwerde ist aber ausgeschlossen[2]. Im negativen Falle wird der Bericht an das Select Committee on Standing Orders des Unterhauses geleitet, das nun endgültig zu entscheiden hat, ob die von den Examiners gerügten Mängel oder nachgewiesene Nichtübereinstimmung mit den Standing Orders Dispens erhalten sollen oder nicht. Im letzteren Falle wird die Bill endgültig zurückgewiesen.

Nehmen wir nun den weitaus häufigeren Fall an, dafs eine Bill den Bedingungen der Standing Orders entspricht, so liegt nunmehr kein Hindernis für ihre parlamentarische Beratung vor. Die Bill geht ins Private Bill Office zurück, wo sie dem Agenten zur Verfügung steht, damit er selbst die nötigen Schritte zur Präsentation in einem der beiden Häuser vornehme. Ehe dies aber geschieht, vollzieht sich ein weiteres Zwischenstadium. Zu Beginn der Session treten die Chairmen of Committees der beiden Häuser mit ihren permanenten Rechtsanwälten zu einer Conferenz zusammen und entscheiden, welche von den Bills im

---

[1] Die Rechte der Mitglieder von Actiengesellschaften sowie die Pflichten des Aufsichtsrates hinsichtlich der Einbringung von Private Bills werden durch die Standing Orders, p. 62—66 (sogenannte Wharncliffe Orders) genau geregelt.

[2] Die hier vorgebrachten Beschwerden sind entweder privater Natur: wie dafs ein von der Bill betroffener Grundeigentümer in den Beilagen der Bill nicht angeführt worden sei oder dafs ein solcher nicht die entsprechende Verständigung erhalten habe oder dafs die Kundmachungen in den Zeitungen nicht vorschriftsmäfsig seien oder dafs die Pläne unrichtig sind usw.

Oberhause und welche im Unterhause ihren Anfang nehmen sollen[1]. Auch werden die rechtlich oder örtlich zusammengehörigen Bills sogleich in Gruppen vereinigt. Wir sehen nun hier wie überall von dem im übrigen fast völlig gleichen Verfahren im Oberhause ab und verfolgen nur den Lauf der Bill bei den Commons.

Nunmehr ist die Bill zur Einbringung in das Haus reif und zwar mufs zunächst die Petition durch einen Abgeordneten und nicht später als drei Tage nach vollzogenem Indorsat der Examiners in das Haus eingebracht werden. Der Petition ist ein die Bill in gedruckter Form enthaltender Annex beizulegen. Ist nun kein Mangel in betreff der Standing Orders festgestellt worden, so ist die Einbringung in das Haus eine reine Formalität. Das Haus ordnet die Einbringung der Bill selbst ohne Weiterungen an. Diese mufs am nächsten Tage vorgenommen werden und zwar geschieht dies einfach dadurch, dafs die Bill am Tage vor der formellen Einbringung in das Haus im Private Bill Office deponiert wird, worauf dann ein Beamter dieser Behörde die Bill auf den Tisch des Hauses legt. Im Falle des vorerwähnten Dispenses wegen nicht völliger Übereinstimmung mit den Standing Orders mufs die Bestätigung dieses Dispenses durch das Haus der Einbringung vorhergehen.

Ehe wir nun den weiteren Verlauf der Beratung der Bill betrachten, müssen einige Bemerkungen über die Organisation des Hauses zum Zwecke dieses Sonderverfahrens gemacht werden. Folgende Organe sind hierbei zu unterscheiden: Der Chairman of Committee of Ways and Means, die beiden Standing Committees of Selection und Standing Orders, endlich die einzelnen Select Committees, von denen jede Bill in Ausschufsberatung genommen wird. Der Chairman of Committees ist, wie oben bemerkt wurde, ex officio Vorsitzender des Committee of Selection. Ihm obliegt es, die gesamte Organisation der Ausschufsarbeit hinsichtlich der Private Bills zu schaffen und dauernd in Stand zn halten. Hierbei aber wird von vornherein ein Teil dieser Arbeit in der Weise abgewälzt, dafs das Committee of Selection für alle Bills über Verkehrsanlagen

---

[1] Diese Arbeit wird durch die Counsels schon vorbereitet und macht daher den Chairmen wenig Mühe. Min. of Ev. (Comm. 1902, qu. 190—194).

(Railway and Canal Bills) ein besonderes, aus acht Mitgliedern bestehendes General-Committee zu Beginn der Session bildet, dem für diese grofse Classe der Private Bills die Aufgabe zugewiesen ist, die Chairmen der zur Beratung der einzelnen Bills oder ihrer Gruppen zu bildenden Select Committees aus seiner Mitte zu delegieren. Dem Committee of Selection obliegt aber im Übrigen, auch für diese Bills die einzelnen Select Committees durch Auswahl von je drei Abgeordneten zu bilden. Auf solche Weise erscheint in den beiden Standing Committees, deren Mitglieder die Oberleitung sämtlicher Select Committees innehaben, die gesamte Ausschufsarbeit an den Private Bills gewissermafsen conzentriert[1].

Kehren wir nun zum Gang des Verfahrens zurück. Die erste Lesung der Bill ist auch hier rein formell: Debatten sind ausgeschlossen. Zwischen ihr und der zweiten Lesung mufs ein

---

[1] Min. of Ev. (1902), qu. 641—716. Der Vorsitzende des Standing Order Committee und des Committee of Selection, Halsey, schildert da die wachsenden Schwierigkeiten, um genügend tüchtige Mitglieder zur Leistung des oft sehr zeitraubenden und schweren Dienstes in den Select Committees zu bekommen. Aus diesem Grunde wird der schon von anderer Seite vertretene Gedanke, die Select Committees zu verstärken — etwa Ausschüsse von fünf bis sechs Mitgliedern zu bilden — ausdrücklich abgelehnt. Hingegen wurde vor dem bezeichneten Untersuchungsausschusse von verschiedenen Sachverständigen der Gedanke lebhaft befürwortet, dafs überhaupt an die Stelle zweimaliger Prüfung derartiger Bills durch je ein Select Committee der Lords und der Commons eine einmalige und endgültige Beratung durch ein starkes Joint Committee beider Häuser treten solle. Dies würde allerdings die vorherige Annahme der darin enthaltenen einschneidenden verfassungsrechtlichen Neuerung zur Voraussetzung haben. Der Gedanke hat vor dem Committee von 1902 allerdings viele eifrige Vertreter gefunden, so den früheren Chairman of Committees, Mellor (qu. 724, 725, 752—754, 862—879), ferner den gegenwärtigen Chairman of Committees, Lowther (qu. 150 bis 158). Auch die grofse Vereinigung der englischen Städte (Association of Municipal Corporations) ist für diesen Gedanken mit gewissen Einschränkungen in einem besonderen Memorandum eingetreten. (Appendix, Nr. VII zum Report 1902.) Der Bericht des Ausschusses selbst hat sich hingegen in dieser Frage nicht schlüssig gemacht. Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dafs eine zweite Instanz sich in manchen Fällen doch sehr nützlich erwiesen habe, dafs ferner gegen die Mehrzahl der Bills doch nur in einem Hause Opposition betrieben werde. (Min. of Ev., qu. 2255, 2256, 2268—2273.)

Zeitraum von nicht weniger als drei und nicht mehr als sieben Tagen liegen. Alle für die Lesungen notwendigen Formalien, die rechtzeitige Beschaffung genügender Exemplare für den Gebrauch des Hauses, die pünktliche Veranlassung der Kundmachungen und Einhaltung der Fristen müssen von dem Parliamentary Agent besorgt werden. Jeder Mangel macht das betreffende fehlerhaft zurückgelegte Stadium der Bill null und nichtig. Während der Zeit bis zur zweiten Lesung unterliegt die Bill überdies der im Private Bill Office vorgenommenen besonderen Prüfung auf ihre Conformität mit den für die Lesungen in Betracht kommenden Standing Orders des Hauses. Noch immer kann da eine Zurückweisung der Bill unter Eröffnung eines Termines für Wiedereinbringung in verbesserter Form erfolgen.

Die Vornahme der zweiten Lesung einer Private Bill ist theoretisch unter demselben Gesichtspunkte aufzufassen wie die einer Public Bill: durch die Annahme wird nur ausgesprochen, dafs das Haus die Bill im allgemeinen, ihr Prinzip annimmt. Der Unterschied gegenüber der Public Bill ist hier allerdings der, dafs die Hauptfrage, nämlich die Zulässigkeit oder Nützlichkeit der Private Bill, vom Standpunkte des öffentlichen Interesses, erst nach Prüfung der Tatsachen erfolgen kann, die zu ihrer Begründung vorgebracht werden. Diese in vielen Fällen recht verwickelte Frage kann in Wahrheit nicht gut vom Hause entschieden werden, sondern nur vom Committee: denn nur letzteres ist im stande, alle hierbei in Betracht kommenden tatsächlichen Umstände gründlicher Prüfung zu unterziehen. Das Haus entscheidet also, zumal wenn die Private Bill opponiert ist, in der zweiten Lesung nur über die Zulässigkeit des Prinzipes der Bill vom staatlichen Standpunkte aus im allgemeinen. Bei der zweiten Lesung kann denn auch zum erstenmale eine „meritorische“ Debatte über die Bill geführt werden. Die Form zur Beseitigung der Private Bill ist auch hier, wie bei der Public Bill, der Vertagungsantrag auf drei bis sechs Monate. Um aber eine Überraschung zu vermeiden, die um so leichter herbeigeführt werden könnte, als das Haus zu der dem Private Business gewidmeten Anfangszeit der Sitzung gewöhnlich nur sehr schwach besucht ist, besteht die Vorschrift, dafs die Debatte bei der zweiten Lesung einer Private Bill immer

erst am nächstfolgenden Sitzungstage oder auf besonderen Antrag in einer späteren Sitzung abgeführt werden darf[1].

Nach der Vornahme der zweiten Lesung ist der Augenblick gekommen, wo, falls es beabsichtigt ist, der Antrag auf Erteilung einer Instruction an das Committee eingebracht werden mufs. Solche Instructionen sind entweder permissiver oder verpflichtender Natur. Letzteres ist der Fall, wenn das Haus dem Committee den Auftrag gibt, die jeweils vorliegende Frage nur unter Einhaltung einer genau bestimmten Richtschnur zu erledigen[2].

Mit der Überweisung an das Select Committee, die nach der zweiten Lesung dann ohne Weiterungen erfolgt, wenn keine opponierenden Petitionen vorliegen, beginnt das Hauptstadium des Private Bill-Verfahrens. Hier wird nun eine Frage von gröfster Bedeutung lebendig, nämlich: ob jeweils eine Bill bestritten (opposed) oder unbestritten (unopposed) ist. Darin treten die Folgen des Edictalverfahrens hervor: nun mufs es sich zeigen, ob die im weitesten Umfange von der geplanten Bill verständigten Interessenten tatsächliche Verletzung ihrer Interessen behaupten und daher gegen die Bill Beschwerde einbringen. Ist dies der Fall — und das geschieht natürlich in der Mehrzahl der Fälle — so ist die erste Frage, die sich hier erhebt, die, ob diese behaupteten Interessenverletzungen prima

---

[1] Vor dem Select Committee von 1902 sprach sich der Chairman of Committees, Right Hon. J. W. Lowther, nachdrücklich dafür aus, die meritorische Debatte über Private Bills bei der zweiten Lesung nur in solchen Fällen zuzulassen, in denen eine Private Bill ein neues rechtliches oder administratives Prinzip enthalte. Die Vorfrage darüber sollte das Standing Orders Committee entscheiden. Discussionen bei der zweiten Lesung hätten den Nachteil, dafs sie jeweils von Freunden oder Gegnern der Bill arrangiert und daher einseitig seien, auf „ex parte"-Ausführungen notwendigerweise beruhen, da die wirklichen Tatsachen erst in der Ausschufsberatung objectiv festgestellt würden. Erst die dritte Lesung wäre der geeignete Moment für eine Discussion im Hause. Dafs auch gegen diese Reform viele Momente sprechen, trat in der folgenden Discussion deutlich hervor. (Min. of Ev., qu. 10—20.)

[2] Die Zunahme der Instructions in jüngster Zeit und die Bedenklichkeit dieser Erscheinung stellte Lowther vor dem Committee von 1902 fest (Min. of Ev., qu. 40—46). Vgl. auch Aussage von Chandos Leigh, qu. 218 ff.

facie überhaupt gegeben erscheinen. Da es natürlich unmöglich ist, die Rechtsqualität der „Partei“ irgendwie von vornherein begrifflich zu definieren, da ferner nach der grofsen Tradition und dem Geiste der englischen Verwaltung der Kreis der Interessenten von vornherein aufserordentlich weit gedehnt erscheint, so ist selbstverständlich — zumal bei den von Eisenbahngesellschaften und sonstigen grofsen Erwerbsunternehmungen eingebrachten Bills — die Zahl der wegen angeblicher Interessenverletzung sich beschwerenden Parteien sehr grofs und die Vertreter der Bill müssen daher bemüht sein, diesen Kreis möglichst einzuschränken. Und daraus ergibt sich weiter die Notwendigkeit, zunächst diejenigen Beschwerdeführer auszuscheiden, bei denen das wirkliche Vorhandensein der in Anspruch genommenen Eigenschaft, Interessent, Partei im Rechtssinne zu sein, bestritten wird. Mit anderen Worten: es mufs vor Eingehen in die inhaltliche Beratung der Bill und der gegen sie eingebrachten Beschwerden festgestellt werden, welche von den letzteren wirklich zur Teilnahme am Verfahren legitimiert sind. Diese Legitimation wird nach dem Ausdruck des Parlamentsrechtes der Locus standi genannt. Die Entscheidung hierüber erfolgt nun nicht etwa auf Grund rein juristischer Erwägungen: sie ist zufolge der historischen Entwicklung des Privatbillverfahrens natürlich immer nur ein Stück der legislativen Competenz des Hauses, resp. seines Organes, des Committee. Immerhin ist aber hier, wie es in der Natur der Sache liegt, das rein rechtliche Element, das da in Frage kommt, im Laufe des 19. Jahrhunderts so stark hervorgetreten, dafs tatsächlich ein besonderes rechtsprechendes Organ für diese Function gebildet wurde, an welches die früher vom Committee legislativ geübte Function delegiert worden ist. Es löste sich von dem historischen Private Bill-Verfahren hier ein spezielles, selbständiges Vorverfahren vor einem selbständigen richterlichen Forum ab zur Prüfung der activen Streitlegitimation, des Locus standi, in allen jenen Fällen, in denen diese von den Promoters der Bill bestritten wird. Dieses Tribunal ist der sogenannte Court of Referees[1].

---

[1] Im House of Lords gibt es keinen solchen Spezialgerichtshof zur Entscheidung von Streitfragen des Locus standi: diese werden hier viel-

Durch die Tätigkeit dieses Tribunales hat sich ein auf dessen Sprüchen beruhendes, selbständiges Recht gebildet, das dank der dem englischen Rechtsgeist eigenen Wertschätzung des Präzedenzfalles vollständig genügt, um die gesetzlich nie formulierten allgemeinen Prinzipien des „Verwaltungsrechtes", die mafsgebend sein sollen, festzulegen.

Ehe wir nun das Verfahren mit einer opponierten Bill und im Zusammenhang damit das Verfahren vor dem genannten Spezialtribunal verfolgen, ist es am Platze, die einfachere Form, die nicht opponierte Bill, in ihrem Lauf zu verfolgen.

In diesem Falle geht das Verfahren natürlich viel einfacher vor sich. Die unbestrittene Bill kommt sogleich vor das sogenannte Unopposed Bills Committee, das aus dem Chairman of Committees, dem die Bill im Hause vertretenden Mitgliede, einem weiteren Abgeordneten und dem Counsel of the Speaker, dem permanenten Rechtsbeistand des Sprechers, besteht. Praktisch genommen wird die Hauptarbeit von letzterem geleistet. Die Prüfung der Bills ist hier nicht nur abermals auf die formelle Correctheit gerichtet, sondern auch mit Rücksicht auf die von den Regierungsbehörden erstatteten Gutachten auch auf den Inhalt ausgedehnt. Abänderungen, die von den Behörden verlangt werden, bilden oft den Gegenstand einer gleichsam schiedsrichterlichen Verhandlung, die das Committee mit den Bewerbern um die Bill und deren Gegnern führt[1]. Das Resultat dieser Verhandlung ist die Bill in ihrer

---

mehr durch die Chairmen der Select Committees als Schiedsrichter entschieden. Vgl. über die Vorzüge dieses die Kosten verringernden Systemes: Rep. d. Committee von 1902. Min. of Ev. qu. 2125 ff.

[1] Die Bedeutung dieses offiziösen Elements, der „Reports of the Government Departments" und der Tätigkeit des Counsel of the Speaker als objectiven Beamten des Hauses, der das staatliche Interesse den Private Bills gegenüber wahrt, tritt in den Verhandlungen vor dem Committee von 1902 deutlich hervor. Immerhin wird aber auch von sachkundiger Seite noch eine parlamentarische Verstärkung dieses Unopposed Bills Committee gefordert. Vgl. z. B. Min. of Ev., qu. 13, 440—444, 1337, 1396, 1405. Zweifellos ist dies der schwache Punkt des Private Bill-Verfahrens, der bei den unopponierten Bills am stärksten hervortritt: dafs für die Wahrnehmung der öffentlichen, der Gemeininteressen nicht immer genügende Vorsorge getroffen ist. Theoretisch betrachtet hat natürlich das Haus, respective das Committee dieses öffentliche Interesse zu wahren;

entsprechend modifizierten Form: diese geht dann, vom Unopposed Bills Committee an das Haus zurückgeleitet, rasch die übrigen Stadien hindurch. Findet aber das Committee, dafs in dieser Bill, obgleich sie nicht bestritten wurde, wichtige Verwaltungsfragen, die einer öffentlichen Discussion bedürfen, aufgeworfen werden, so berichtet es dem Hause darüber und verlangt Behandlung der Bill als einer opponierten.

Betrachten wir nun das Verfahren bei diesen letzteren. Auch bei den opponierten Bills hat zunächst der ständige Organisationsausschufs, das Committee of Selection, die Befugnis, die Bill neuerlich und fortlaufend zu prüfen und über etwaige Bedenken Bericht an das Haus zu erstatten. In dem Stadium zwischen der erfolgten zweiten Lesung und der tatsächlichen ersten Sitzung des Select Committee ist überdies der Augenblick gekommen, wo die staatlichen Zentralbehörden das Recht und die Pflicht haben, ihre Einwendungen gegen einzelne Bestimmungen der Bill zu machen und Amendements im staatlichen Interesse zu verlangen. Gleichermafsen steht es den Parteien zu, solchen Einwendungen durch Vorlegung eigener Amendements entgegenzukommen. Die Zentralbehörden, auf die es hier regelmäfsig ankommt, sind das Local Government Board, das Home Office und das Board of Trade.

Ihre Reports sind sehr oft von grofsem Einflufs auf die inhaltliche Gestaltung der Bills. Durch mündliche Vorverhandlungen zwischen den Parteien, den Opponenten und den Vertretern der Ministerien gelingt es sehr häufig, schon in diesem Stadium die Bewerber um die Bill zu Abänderungen zu veranlassen, welche den Fortgang der Bill wesentlich erleichtern[1]. In diesem Stadium werden oft die eingebrachten Beschwerden privater Interessenten völlig befriedigt, so dafs die Opposition zurückgezogen, die Bill dadurch unbestritten

---

praktisch genommen ist es aber dazu in der Regel nicht imstande, weil Kenntnis der besonderen oder localen Umstände im einzelnen Falle dazu erforderlich wäre, eine Garantie aber nicht gegeben erscheint, dafs solche Kenntnis überhaupt im gegebenen Augenblicke vorhanden ist oder z. B. von dem betreffenden Abgeordneten auch wirklich nutzbar gemacht wird. Vgl. unten Anm. S. 750.

[1] May, Parl. Pract., p. 722.

und daher von dem Unopposed Bills Committee erledigt wird[1].

Erst in der so amendierten Form gelangt dann die Bill an das betreffende Select Committee. Wie schon oben bemerkt, unterliegt das ganze Verfahren vor dem Committee in bezug auf die Fristen und Regelung der einzelnen Termine bei der Beratung der Bill vollständig dem Committee of Selection oder dem General Committee on Railways and Canal Bills. Die allgemeine Vorschrift geht dahin, dafs die erste Beratung des Select Committee über eine Bill nicht früher als sechs Tage nach der zweiten Lesung stattfinden darf. Im übrigen steht dem Committee of Selection die Durchführung aller anderen, das Verfahren regelnden Vorschriften zu. Dispense von einzelnen Vorschriften, die das Haus auf das bei der zweiten Lesung gestellte Ansuchen hin erteilt, werden in der Form von Instructionen an das Committee of Selection gegeben, wie z. B. die Verbindung zweier oder mehrerer Bills zu einem Verfahren, die Abtrennung einer Bill aus einer Gruppe oder ihre Zuweisung an ein bestimmtes Committee. So werden z. B. Private Bills, die mit Regierungsanstalten in Zusammenhang stehen, regelmäfsig einem Committee zugewiesen, dessen Ernennung sich das Haus zur Hälfte selbst vorbehält. Bisweilen werden auch Public Bills einem Select Committee in der Form zugewiesen, dafs dem Committee of Selection die Bildung eines solchen per instructionem aufgetragen wird[2].

Ehe nun die opponierte Bill in dem Select Committee, dem sie zugewiesen ist, zur Verhandlung kommt, mufs, wie oben schon bemerkt, die wichtigste prozessuale Frage gelöst

---

[1] Wie ein sehr sachkundiger Beurteiler des ganzen Systems, Mr. Mellor, der frühere Chairman of Committees, vor dem Untersuchungsausschusse von 1902 auseinandersetzte, liegt aber gerade hier eine Schwäche des Verfahrens vom Standpunkte staatlicher Verwaltungsinteressen. Denn die Beseitigung der Beschwerden privater Interessenten hat noch nicht zur Folge, dafs auch das öffentliche Interesse genügend gesichert ist. Ein Anwalt des Public Interest, der genügende Sachkunde besäfse, ist aber nicht vorgesehen.

[2] Das ist in der Regel bei solchen Public Bills der Fall, die eigentlich Local Bills sind, aber z. B. deshalb, weil sie London betreffen, nach bestehender Praxis als Public Bills eingebracht werden müssen.

sein: diese nämlich, wer von den Beschwerdeführern gegen die Bill berechtigt ist, an dem Verfahren vor dem Committee tatsächlich teilzunehmen. Petitionen der Opponenten müssen spätestens zehn Tage nach der ersten Lesung der opponierten Bill eingebracht und zugestellt sein; im Falle von Provisional Orders spätestens sieben Tage von dem Tage der Kundmachung des Termines an gerechnet, an welchem der Examiner die Bill prüfen wird. Die Bestreitung des Locus standi durch die Bewerber um die Bill mufs hingegen spätestens am achten Tage nach der Deponierung der opponierenden Petition im Private Bill Office an die Kanzlei des Court of Referees bekanntgegeben werden.

Über die Zusammensetzung dieses Gerichtshofes bestimmt Standing Order 87 folgendes: „Der Chairman of Ways and Means mit nicht weniger als drei anderen Personen, die vom Speaker für so lange Zeit, als ihm gutdünkt, zu ernennen sind, sollen Referees[1] des Hauses über Private Bills sein. Diese Referees haben einen oder mehrere Gerichtshöfe zu bilden; wenigstens drei sind erforderlich, um je einen Gerichtshof zu besetzen, vorausgesetzt, dafs der Chairman eines zweiten solchen Gerichtshofes immer ein Mitglied des Hauses sein mufs und dafs kein solcher Referee, wenn er ein Mitglied des Unterhauses ist, irgend welche Besoldung für diese Leistung empfängt."

Das Verfahren regelt Standing Order 88 in den Grundzügen. „Die Praxis und das Verfahren der Referees, die Stunden für ihre Sitzungen, ihre Geschäftsordnung und die bei ihren Verhandlungen erforderlichen Formulare und Kundmachungen sollen durch Vorschriften festgesetzt werden, die der Chairman of Ways and Means redigiert, wobei ihm freisteht, diese, wenn das Bedürfnis dazu sich zeigt, zu ändern. Nur ein Rechtsanwalt soll vor den Referees zur Unterstützung je einer Private Bill oder zur Vertretung einer opponierenden Petition zugelassen werden, wenn nicht durch die Referees besondere Autorisation gewährt wird. Alle solchen

[1] Von 1864 bis 1876 spielten die Referees als besoldete Richter im Private Bill-Verfahren eine weitaus gröfsere Rolle als jetzt. Vgl. darüber unten S. 769.

Vorschriften und Abänderungen sind jederzeit sogleich auf den Tisch des Hauses niederzulegen."

Die Competenz der Referees umschreibt Standing Order 89 dahin, dafs „sie zu entscheiden haben über alle Petitionen gegen Private Bills oder Provisional Orders in betreff der Rechte der Petenten, über ihre Petition gehört zu werden." Der Geist dieses Verfahrens, welches die wichtige Aufgabe hat, dafs, ohne der Schikane Spielraum zu lassen, doch allen durch eine Private Bill tangierten Interessen rechtliches Gehör gesichert werde, wird von Franqueville richtig in folgender Weise charakterisiert:

„Es ist schwierig, in präziser Weise die hierbei befolgten Regeln zu bezeichnen. Das sind Fragen, die je nach der Lage des Falles verschiedenartig gelöst werden. Bald gestattet man den Parteien, Opposition gegen das Prinzip einer Bill zu betreiben, bald wieder wird die Opposition nur gegen einen oder mehrere Paragraphen der Bill zugelassen. Allgemein kann man nun sagen, dafs niemals die Opposition einer Person zurückgewiesen wird, deren Grundbesitz expropriiert werden soll, und dafs man sehr selten die Zulassung eines Grundeigentümers verweigert, der einen Schaden als Folge der Bill befürchtet, wenn auch sein Grundbesitz nicht direct berührt wird. Was ferner die Frage der Fusionen von Eisenbahnen betrifft, so wird die Opposition einer Eisenbahngesellschaft bald zugelassen, bald wieder verworfen. Man würde z. B. nicht allgemein zulassen, dafs eine Eisenbahngesellschaft eine Bill bekämpft, deren Gegenstand die Conzessionierung einer Tramway ist, die ihr vielleicht Concurrenz machen könnte; aber man wird dieser selben Gesellschaft Gehör verschaffen, wenn sie sich der Construction einer anderen Vollbahn widersetzt. Schiffsreeder und Kaufleute werden zur Bekämpfung von Bills, die Tarife feststellen, zugelassen, wenn sie ihre Petition im Namen allgemeiner Berufsinteressen einbringen, aber als Vertreter rein individueller Interessen werden sie selten gehört. Bisweilen lassen die Referees auch solche Personen zu, denen die vorgeschlagenen Mafsregeln nur einen mittelbaren Schaden oder vorübergehende Störung verursachen; bisweilen findet da allerdings auch eine Zurückweisung statt. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bindet die Entscheidung der Mehrheit die

Minderheit. Man gestattet daher nicht die Opposition einer bestimmten Anzahl von Actionären gegen eine Bill, die durch die Mehrheit der Gesellschaft beschlossen worden ist, es sei denn, dafs sie ganz besondere, von der Gesellschaft getrennte Interessen verträten. (St. O. 131.) In gleicher Weise wird den Bürgern einer Stadt das Recht nicht zuerkannt, sich einer Bill zu widersetzen, die von der sie gesetzmäfsig repräsentierenden Vertretung eingebracht worden ist.“ [1]. Die Verhandlung vor dem Locus standi Court ist selbstverständlich von den Prinzipien der Mündlichkeit und Öffentlichkeit des Verfahrens beherrscht. Stets plädieren die Rechtsanwälte der Parteien vor dem Gerichte, die Parliamentary Agents fungieren als deren Solicitors. Der Spruch der Referees lautet: „Locus standi allowed“ oder „disallowed“.

Ist nun durch die inappellable Entscheidung der Referees der ganze Umkreis der jeweils zum Verfahren vor einem Select Committee zugelassenen Personen festgestellt, so geht nun die Aufgabe des Ausschusses dahin, den Inhalt der Bill endgültig durch seine mit einfacher Majorität zu fassenden Beschlüsse festzustellen. Weder die Prüfung der Übereinstimmung der Bill mit den Standing Orders, insoweit solche Prüfung den Examiners obliegt, noch auch die Frage der Streitteilnehmerschaft von Interessenten (Locus standi) darf hier nochmals aufgerollt werden.

Was die Beratung der Bill durch das Committee betrifft, so bestehen als besondere Bestimmungen neben den allgemeinen Regeln die Vorschriften: dafs jedes Committee aus drei Abgeordneten und einem Chairman besteht, der immer mitstimmt und im Falle der Stimmengleichheit eine zweite dirimierende Stimme (casting vote) führt; dafs ferner jedes Mitglied durch besondere Deklaration bezeugt, dafs es weder persönliches noch lokales Interesse an einer Bill habe; endlich besteht die Vorschrift strenger Besuchspflicht sowie die Regel, dafs drei das Quorum bilden.

---

[1] Franqueville, III. p. 150—152. Einen erschöpfenden Einblick in die Tätigkeit der Courts of Referees geben die Sammlungen ihrer Entscheidungen: Rickards and Saunders, Locus standi Reports (1890—1894); Saunders and Austin, Locus standi Reports, 1895—1899 und laufende Ergänzungen für jede Session.

Das Verfahren vor dem Committee ist öffentlich, mündlich und contradictorisch. Advocaten erscheinen und plädieren für jede der zum Verfahren zugelassenen Parteien und Interessenten. Die Beweise werden, wie vor einem Gerichtshofe, sei es durch Urkunden, Zeugeneinvernahmen oder Sachverständigengutachten unmittelbar vor dem Committee aufgenommen. Jedes Committee ist berechtigt, gleich einem Gerichtshofe unter Eid zu vernehmen[1]. Dagegen hat das Select Committee im Private Bill-Verfahren nicht das Recht, durch unmittelbaren Befehl die Leistung der Zeugnispflicht zu erzwingen, sondern mufs in solchem Falle Bericht an das Haus erstatten, das dann den Befehl selbst ergehen läfst. Dies hat aber praktisch wenig zu bedeuten, da hier wie im Zivilprozefs die Parteien selbst regelmäfsig dafür sorgen, dafs die Zeugen erscheinen.

Die Beratung des Committee, die seinen Beschlüssen vorausgeht, findet bei geschlossenen Türen statt; im übrigen ist die Verhandlung vollständig öffentlich. Der Gang des Verfahrens ist dermafsen geordnet, dafs die Verhandlung mit der sogenannten Preamble, der allgemeinen Einleitung der Bill, beginnt. Es ist üblich, dafs der Vertreter der Bewerber um die Bill in diesem Stadium die Verhandlung mit einem allgemeinen Vortrag eröffnet und dafs dann sowohl die beiderseits geführten Zeugen und Sachverständigen über die in der Preamble behaupteten Tatsachen sowie die von den opponierenden Interessenten hiergegen aufgestellten Behauptungen einvernommen und verhört werden und dafs in diesem Abschnitt des Verfahrens das allgemeine Prinzip der Bill zur gründlichen Erörterung gelangt. Hierbei dürfen nur jene opponierenden Interessenten sich am Kreuzverhör sowie am Plaidoyer beteiligen, die ihre Opposition speziell gegen diesen allgemeinen Teil der Bill gerichtet haben. Das Committee fafst hierauf einen Beschlufs darüber, ob es die Preamble genehmigt oder nicht (preamble to be proved or not). In letzterem Falle ist die Bill so gut wie gefallen. Zwar wird formell die Bill nochmals mit Bericht des Committee an das Haus zurückgeleitet und

---

[1] Zuerst wurde den Committees on Private Bills die Befugnis zur Eidesabnahme durch 21 u. 22 Vict. c. 78 gegeben; gegenwärtig bildet der Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871 die legale Grundlage hierfür.

theoretisch stünde einer Wiederverweisung an das Committee seitens des Hauses kein Hindernis entgegen; ein solcher Fall ist aber kaum je vorgekommen.

Ist die Preamble genehmigt, so geht nun in derselben oder in den darauffolgenden Sitzungen das Verfahren Punkt für Punkt dem Texte folgend weiter, indem über jeden bestrittenen Punkt nach Einvernahme der Zeugen, Aufnahme sonstiger Beweise und nach den Plaidoyers der Advocaten die Entscheidung des Committee gegeben wird. Ist der ganze Text der Bill durchberaten, so wird sie in der durch die Verhandlung und die Entscheidungen des Ausschusses gegebenen Form nochmals gedruckt und als Committee Bill dem Haus reportiert. Standing Order 213 bestimmt sodann, dafs „der Report über jede Private Bill auf den Tisch des Hauses gelegt werden soll, und wenn die Bill im Committee amendiert worden ist oder wenn es sich um eine Eisenbahn- oder Tramway-Bill handelt, so soll ausdrücklich verordnet werden, dafs sie auf dem Tische des Hauses zu liegen habe. Aber wenn dies nicht der Fall ist, so soll sogleich die dritte Lesung anberaumt werden.“

In dem ersten, häufigeren Falle ist nun ein Zwischenraum von mindestens drei Tagen zwischen der Erstattung des Ausschufsberichtes und der Verhandlung im Hause über diesen Bericht vorgeschrieben. Bei dieser letzteren (Report Stage) steht es nun sowohl den Bewerbern als den Gegnern einer Bill frei, irgend einen neuen Paragraphen oder ein neues Amendement zu der Bill einzubringen. Hierzu ist aber nicht blofs die Einhaltung der hier ebenso wie bei Public Bills geltenden Vorschriften notwendig, sondern auch die Vornahme der besonderen Kundmachungen und Verständigungen im Private Bill Office durch den Parliamentary Agent. Überdies bedarf es der schriftlichen, durch den Chairman of Ways and Means an den Speaker zu richtenden Äufserung darüber, ob ein einzelnes Amendement unmittelbar dem Hause vorgelegt werden solle oder nicht vielmehr vorher dem Standing Committee zugewiesen werden müsse. Diese Bestimmungen beziehen sich aber nur auf Amendements, die von den Interessenten und Parteien eingebracht, nicht aber auf solche, die von Abgeordneten unabhängig angemeldet werden.

Hat die Private Bill das Stadium der Beratung des Report passiert, so erübrigt nur noch die dritte Lesung, die gleichfalls wieder gehörig kundgemacht werden mufs und bei der sachliche Amendements nicht mehr zulässig sind. In der Regel ist auch hier die dritte Lesung ein rein formelles Stadium. Die so durch das Haus gegangene Bill wird nun an das House of Lords gesendet, wobei durch ein besonderes Zertificat die Authentizität des Textes bestätigt wird[1].

Wie sehr das Schwergewicht dieses ganzen Verfahrens in dem Vorverfahren und der Beratung des Committee ruht und wie wenig Zeit die Plenarversammlung des Hauses in der Gegenwart mit Private Bills verbringt, zeigt am besten eine Statistik über das mit 1901 schliefsende Dezennium, wie sie dem Untersuchungsausschusse von 1902 vorgelegt wurde. Nach dieser Statistik beträgt die durchschnittliche Anzahl der dem Private Business vom Hause geopferten Zeit während der ganzen Session blofs 28 Stunden[2].

Im Anhang bedarf es hier noch weniger Worte über die Prozedur mit den schon oben angeführten Provisional Orders der Zentralbehörden, die bekanntlich zu ihrer vollen Rechtskraft der Bestätigung durch eine besondere Confirmation Bill bedürfen. Diese Bills werden von dem betreffenden Fachministerium zwar als Public Bills eingebracht, sodann aber gleich nach der ersten Lesung den Examiners zugewiesen, vor denen Übereinstimmung mit den Standing Orders 38 und 39 nachgewiesen werden mufs. Nach der zweiten Lesung gelangt eine solche Confirmation Bill gleichfalls an einen der beiden grofsen Organisationsausschüsse und unterliegt auch im weiteren Verlaufe im ganzen und grofsen den Bestimmungen über das Privat-Bill-Verfahren. Auch hier kommt es darauf an,

---

[1] Um sich das Private Bill-Verfahren vollständig klar zu machen, ist es am besten, den Lauf einer oder mehrerer wirklich durchgeführter Private Bills zu verfolgen. Franqueville hat den Gang des Verfahrens mit concreten Local- und Railway Bills den Protokollen und Acten entsprechend in sehr anschaulicher Weise dargestellt. (Proced. Parl., p. 165 bis 203.)

[2] Nur am Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag darf Private Business zu Beginn der Sitzung das Haus durch eine Viertelstunde beschäftigen; an Abendsitzungen nach 10¼ Uhr unter bestimmten Bedingungen. Vgl. Stand. Ord. 8.

ob gegen eine der in der Bill enthaltenen Provisional Orders Opposition eingebracht ist, und auch hier ist selbstverständlich unter Umständen das Sonderverfahren zur Feststellung des Locus standi erforderlich. Auch im übrigen geht eine solche Bill, falls sie opponiert wird, vollständig den Weg der Private Bills.

Das Institut der Provisional Orders, dessen grofse Bedeutung für die gesamte Verwaltung Englands an anderer Stelle gewürdigt worden ist[1], hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte auch dem Umfange nach kräftig entwickelt[2]. Der Hauptgrund dafür ist die nicht unbedeutende Kostenersparnis, die bei der Anwendung von Provisional Orders gegenüber Private Bills sich zugunsten der Bewerber um die betreffenden Conzessionen oder Verwaltungsacte ergibt. Damit ist der Punkt bezeichnet, an dem sowohl englische wie continentale Beurteiler des Private Bill-Verfahrens die Kritik gewöhnlich einzusetzen pflegen: die Tatsache seiner hohen Kosten. Obgleich die Beschaffung einer Provisional Order gleichfalls ganz ansehnliche Ausgaben verursacht, unopponierte Bills hingegen gar nicht so kostspielig sind[3], so sind anderseits die Kosten und Gebühren der opponierten Private Bills, wie sie von Eisenbahnen, Unternehmern und Stadtgemeinden zu Zwecken grofser Anlagen eingebracht werden, aufserordentlich hoch und erreichen in einzelnen Fällen Beträge, die in die vielen Tausende von Pfunden gehen. So berechtigt nun Beschwerden über solche Kosten zu scheinen pflegen, so darf dabei nicht übersehen werden, dafs es sich in vielen Fällen um die Beschaffung von sehr gewinnbringenden Rechten und Befugnissen handelt, dafs ferner die für England charakteristische Scheu, „vested interests“ zu verletzen, dahin führt, dafs der Verteidigung der localen Interessenten gegen Conzessionswerber ein weiter Spielraum zugebilligt wird, so wie in der Schadloshaltung eine liberale Bewertung dieser Interessen gesichert erscheint. Die hohen Kosten der Private Bill Legis-

---

[1] Vgl. meine Englische Localverwaltung, S. 627 ff., 647, 653.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., ch. XXVI; Ilbert, Legislative Methods and Forms, p. 308—310.

[3] Vgl. Verhör vor dem Select Committee on Private Business 1902, qu. 448—482.

lation lassen aber noch eine ganz andere Auffassung zu. Sie bilden nämlich eine Schutzwehr gegen überflüssige und gewifs bedenkliche Unternehmerspeculation. Treffend hat von diesem Gesichtspunkte aus ein so guter Kenner der Verhältnisse wie der langjährige Chairman of Committees im Unterhause, Right Hon. J. W. Lowther, die Dinge vor dem Ausschusse von 1902 beurteilt. „Ich bin", sagte er, „durchaus dagegen, dafs die Private Bill Legislation billig gemacht wird. Ich bin dafür, die Gebühren hoch zu halten. Natürlich bin ich nicht dafür, die Parteien exzessiven Kosten auszusetzen, aber ich möchte Billigkeit und Leichtigkeit des Private Bill-Verfahrens deshalb nicht, weil, wie ich glaube, es jetzt schon Leute gibt, die hierher kommen, ihre Bills durchbringen und sie dann — verkaufen. Wenn das noch erleichtert würde, so fürchte ich, würden die Speculanten dadurch nur ermuntert werden, noch mehr in dieser Richtung zu tun. Meiner Meinung nach ist der Kostenaufwand für die Erlangung einer Private Bill ein guter Prüfstein der bona fides der Promotoren, ein Mittel, das nicht aus der Hand gegeben werden darf[1]." Wohl aber sprach sich auch dieser erfahrene Experte dafür aus, dafs die Arbeit des Parlamentes auf dem Felde der Private Bill Legislation dadurch erleichtert werde, dafs in allen gesetzlich freigestellten Fällen der Anwendung der Provisional Orders dieses Verfahren für die Communalkörperschaften obligatorisch gemacht und so das Private Bill-Verfahren ausgeschlossen werde[2].

Tatsächlich hat sich in den allerletzten Jahren die Reform der Private Bill-Gesetzgebung in der Richtung entwickelt, dafs — zunächst blofs für Schottland — eine teilweise Entlastung des Parlamentes versucht worden ist. Der Private Legislation Procedure (Scotland) Act von 1899 schreibt vor, dafs alle Petitionen um Gewährung von Private Bills in Gestalt von Entwürfen von Provisional Orders einzubringen sind[3]. Diese werden dann vom Scottish Office, der Zentralbehörde des Inneren für Schottland,

---

[1] Min. of Ev. 1902, qu. 33.

[2] Min. of Ev., qu. 34 ibid.

[3] Vgl. die sehr instructiven Aussagen der beiden für die Reform von 1899 mafsgebenden Minister, Lord Balfour of Burleigh and Right. Hon. Andrew Graham Murray vor dem Selects Committee von 1904. Min. of Ev., qu. 1—336.

in Form von General Orders erledigt. Die Chairmen of Committees beider Häuser prüfen aber sowohl die Entwürfe dieser Orders wie die vom Ministerium für Schottland gemachten Änderungen; sie scheiden dabei diejenigen Orders aus, die nach ihrem Gutdünken dennoch in Gestalt von Private Bills verhandelt werden sollen. Diese gehen den gewöhnlichen Weg; sie bilden die Ausnahme. Bei den übrigen Provisional Orders wird unterschieden, ob sie opponiert sind oder nicht. In letzterem Falle gehen die Provisional Orders zur Prüfung in das betreffende Departement. Im ersteren Falle kommen sie behufs Vornahme der Local Inquiry vor ein Committee, das entweder aus zwei Peers und zwei Abgeordneten besteht, die beide aus einem bestimmten, für die Session gewählten Gremium (Panel) auserlesen werden, oder aber aus nicht dem Parlamente angehörigen Commissioners, die von den Chairmen of Committees beider Häuser zusammen mit dem Minister für Schottland aus den „Provincial Gentlemen" auserlesen werden[1]. Dieses parlamentarische oder halbparlamentarische Untersuchungsorgan tagt an Ort und Stelle und erläfst dann die Order oder verweigert sie. Alle opponierten und nichtopponierten schottischen Provisional Orders gelangen dann, in eine Confirmation Bill zusammengefafst, vor das Parlament, so dafs dieses — wenn auch nur mit ziemlich losen Zügeln — seine Oberleitung auch hier zu wahren vermag[2].

Soweit die Möglichkeit zu einem Urteil über die Ergebnisse dieses neuen Verfahrens gegenwärtig schon gegeben ist, wird es von den besten Sachkennern als Erfolg bezeichnet[3]. Allerdings werden auch die Mängel und Schwierigkeiten nicht verkannt; speziell im Kostenpunkt scheint bei bedeutenden Angelegenheiten nicht nur nichts erspart zu werden, sondern es findet eine Vermehrung der Auslagen statt, da die Vertretung durch Londoner Anwälte ersten Ranges in der Provinz das Verfahren

---

[1] Darin liegt eine sehr merkwürdige Neuerung, die volle Beachtung verdient. Vgl. Min. of Ev., Report of 1904, qu. 376 ff.

[2] Vgl. Min. of Ev., Sel. Comm. 1902, qu. 35—38.

[3] Vgl. die gründlichen Erörterungen des früheren Staatssecretärs für Schottland, Lord Balfour of Burleigh, vor dem Select Committee on the Private Procedure (Legislation) Bill (Parl. Pap. 243) 1904, qu. 1—227 und den Special Report, p. III.

sehr verteuert[1]. In allerjüngster Zeit wurde ein Gesetzentwurf eingebracht, der die gleiche Prozedur mit Private Bills auf Wales ausdehnen will. Das darüber eingesetzte Select Committee hat den Entwurf zur Annahme empfohlen; die Bill ist aber in der Session 1904 nicht mehr zur Verhandlung gelangt. Treffend weist gerade dieser Report auf die zwei Hauptmomente hin, die bei solcher Ersetzung des Private Bill-Verfahrens durch Provisional Orders in Frage kommen: dafs nämlich das Grundprinzip der obersten Controlle des Parlamentes und die völlige Unparteilichkeit und Freiheit von localen Einflüssen auf Seiten der betreffenden Landescommission gesichert sein müssen. Immerhin läfst sich nicht verkennen, dafs auch dieser zweite alte Hauptstamm des englischen Parlamentsverfahrens sich andauernd triebkräftig erweist und den veränderten Verhältnissen entsprechend sich anpassen und fortbilden läfst.

---

Überblickt man nun das Private Bill-Verfahren in seiner ganzen, hier auseinandergesetzten gegenwärtigen Gestaltung, so liegt die Versuchung nahe, zu einem allgemeinen Urteil über dieses so merkwürdige Institut zu gelangen. Im Zusammenhange des vorliegenden Werkes erscheint nun keine Veranlassung gegeben, die vielfachen, hier mafsgebenden Umstände, ohne die ein begründetes Urteil kaum gefällt werden könnte, erschöpfend in Betracht zu ziehen. Der uns hier leitende Gesichtspunkt legt eigentlich die Beschränkung auf, die Bedeutung dieses Institutes wesentlich vom Standpunkte der Geschäftsordnung des Hauses klarzumachen. In dieser Hinsicht genügt es aber, das Resultat festzustellen, das sich schon aus der blofsen Darstellung des Rechtes ergeben hat: dafs das Private Business zwar eine schwere Arbeitslast für einen Teil der Abgeordneten, aber eine sehr geringe Last für das Haus als solches bildet. Die volle Bedeutung des Private Bill-Verfahrens läfst sich aber vom Standpunkte des formellen Parlamentsrechtes überhaupt nicht gewinnen; sie erhellt erst, wenn man es als ein zentrales Institut des englischen Staats- und Parlamentsrechtes sowie der englischen Verwaltung erfafst.

---

[1] Vgl. die Aussage des Solicitor Johnstone vor dem Committee von 1904.

Auch in diesem Betracht mufs mit den wenigen, in der Einleitung zu diesem Abschnitte gegebenen Andeutungen Genüge gefunden werden. Nur einige kurze Bemerkungen mögen hier zur Ergänzung folgen.

Von dem schon an der bezeichneten Stelle aufgestellten Gesichtspunkte aus ergibt sich die klare Einsicht in die unschätzbare Bedeutung des Private Bill-Verfahrens für den gesamten englischen Parlamentarismus. Diese Bedeutung läfst sich aber nicht blofs auf theoretische Erwägungen gründen, sie ergibt sich vielmehr mit besonders überzeugender Kraft aus der Erkenntnis der lebendigen Praxis, die das vorstehend geschilderte Verfahren erfüllt. Durch die Tätigkeit der Abgeordneten in den Select Committees on Private Bills erscheint ein grofser Teil der zentralen Verwaltung Englands sowohl nach seiner rein administrativen wie nach seiner verwaltungsrechtlichen Seite hin unmittelbar in die Hände der Volksvertretung gelegt. Und auch dort, wo das moderne Institut der provisorischen Verordnungen der Zentralbehörden concurriert, geschieht dies bekanntlich unter der unangetasteten Oberaufsicht der beiden Häuser des Parlamentes. Man sieht also gerade von diesem Standpunkte aus, wie in dem Lande, in dem man, seltsam genug, die Theorie der Trennung der Gewalten verwirklicht zu sehen vermeinte, das Parlament für ein grofses Gebiet des staatlichen Lebens executive und legislative Gewalt vollkommen unlöslich vereinigt und wie sich auch ein starkes Element richterlicher Function mit dieser formell legislativen Tätigkeit legiert. In dieser merkwürdigen Erscheinung spricht sich erst die ganze Fülle und der Umfang der im englischen Parlamente ruhenden öffentlichen Gewalt aus. Darin mufs aber auch eine der unzerstörbaren Wurzeln der staatlichen Kraft und der realen Macht des englischen Parlamentarismus erkannt werden. In der verantwortlichen und mühevollen Tätigkeit des Private Business liegt ferner ein, den continentalen Volksvertretungen völlig fremdes ethisches Element des Parlamentarismus enthalten. Denn es bringt klarer noch als sonst die im allgemeinen Staatsinteresse unternommene Tätigkeit des einzelnen Abgeordneten diesem das Gefühl der persönlichen Pflicht und Verantwortlichkeit zum Bewufstsein, die zuletzt doch das innerste Wesen und den

lebendigen Kern der ganzen Vorstellung der repräsentativen Verfassung bildet und bilden mufs, wenn die Verfassung nicht zur leeren Phrase, das Parlament nicht zu einer Arena ohnmächtiger Wichtigtuerei oder kleinlichen Gezänkes werden soll. Dafs sich der englische Parlamentarismus diese Quelle seiner Kraft gleichsam instinctiv erschlossen und seit alter Zeit dauernd erhalten hat, ist natürlich ein Product seiner politischen und rechtlichen Entwicklung. So wichtig, ja geradezu beherrschend die Auffassung von der zentralen Function des Parlamentes ist, die sich darin ausspricht, so ist sie doch niemals abstract erfafst worden. Sie hat sich vielmehr unwiderstehlich entwickelt aus den einfachen, elementaren und darum auch so aufserordentlich entwicklungsfähigen Grundvorstellungen von Recht, Staat und öffentlicher Gewalt, die das älteste Erbteil des Angelsachsentums bilden.

## Drittes Kapitel.

## Zur Geschichte des Private Bill-Verfahrens[1].

Für die Geschichte des Private Bill-Verfahrens bildet gleichfalls der Beginn des 19. Jahrhunderts den Wendepunkt. Bis dahin hat sich die Prozedur mit Private Bills zwar in manchen Punkten von Anfang an verschieden vom Public Bill-Verfahren entwickelt, aber im ganzen und grofsen war das Verfahren in beiden Fällen doch gleich geblieben. Seit

[1] So wie die obige Darstellung nur eine Übersicht der Hauptmomente der Entwicklung, keine erschöpfende Geschichte der Private Bills Procedure geben soll, so ist auch hier nicht eine umfassende Verzeichnung der Quellen und Literatur dieses Gegenstandes beabsichtigt. Das neuere Hauptwerk für die Geschichte des Verfahrens, einzig in seiner Art, ist Cliffords grofse „History of Private Bills Legislation", die in den Kapiteln 20—25 reiches historisches Material hinsichtlich des Verfahrens bringt. Dieses Werk bildet auch die Grundlage der obigen Darstellung. Daneben kommen in erster Linie die Journale des House of Commons, die Schriften von Hakewel, Scobell und Hatsell in Betracht, ferner zwei Schriften, die den Zustand des Private Bill-Verfahrens zu Beginn des 19. Jahrhunderts gut erkennen lassen, nämlich Ellis, „Practical Remarks and Precedents of Proceedings in Parliament, comprising the Standing Orders of both Houses", London 1802, und Halcombe, „Practical Treatise of Passing Private Bills", London 1838. Reichstes Material enthalten die Reports der vielen Select Committees, die — nicht weniger als achtzehn während des 19. Jahrhunderts — zur Untersuchung des Private Bill-Verfahrens vom Unterhause eingesetzt worden sind. Die wichtigsten davon sind aufser den oben genannten die Reports von 1838, 1840, 1851, 1863, 1898.

dem gewaltigen Aufschwung, den das Private Bill-Verfahren zugleich mit der wirtschaftlichen und administrativen Entwicklung Englands als Folge des immer häufigeren Baues von Canälen, Eisenbahnen, Häfen usw. genommen hatte, stellte sich erst die Notwendigkeit heraus, für diese administrativ-richterlichen Functionen des Parlamentes ein dieser Aufgabe entsprechendes besonderes Verfahren auszubilden.

Fassen wir zunächst die Entwicklung des althistorischen Private Bill-Verfahrens ins Auge, so ist vor allem bemerkenswert, dafs sehr früh schon einige Grundgedanken der modernen Private Bill-Prozedur auftauchen und Nutzanwendung finden: die Vertretung der Interessenten an einer Private Bill durch Rechtsbeistände vor dem Hause, die Notwendigkeit der Verständigung aller, auch entfernter Interessenten an einer Bill vor Eingehen in deren Verhandlung und die Ausschaltung persönlich beteiligter Abgeordneter von der Beratung einer Private Bill. So heifst es bei Scobell als Niederschlag der Auffassung in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts: „Wenn irgend welche Private Bill, d. h. Bills, die einzelne Personen, Corporationen oder eine Grafschaft oder mehrere besondere Grafschaften betreffen, oder wenn eine Public Bill, darin ein Paragraph eine solche einzelne Person, Corporation oder Grafschaft betrifft, im Hause eingebracht oder verhandelt wird, so sollen solche Person oder Personen entweder selbst oder durch ihren Rechtsanwalt gehört werden, und zwar sei es vor der Barre des Hauses, wenn dies gewünscht wird, oder vor dem Committee, dem solche Bill zugewiesen ist. Es gibt viele Beispiele dieser Praxis“.

Die Ausschliefsung von persönlich beteiligten Abgeordneten ist gleichfalls schon früh feststehendes Recht. 1604 heifst es im Journal, dafs, bevor die das Vermögen des Herzogs von Somerset betreffende Bill dem Ausschusse zugewiesen wurde, der Antrag gestellt worden sei, „dafs Mr. Seymour (ein Mitglied des Hauses und eine Partei in der Bill) während der Debatte sich entfernen solle, was sich als übereinstimmend mit früheren Vorgängen in solchen Fällen im Hause herausstellte. Und daher erging solcher Befehl und Mr. Seymour verliefs sogleich das Haus durch die Tür.“ Im Jahre 1695 fafste das Haus anläfslich des berühmten Falles der Bestechung des Speaker Sir John Trevor zugunsten einer Private Bill den Beschlufs, „dafs das Anerbieten von Geld oder Geldeswert an irgend ein Mitglied des Parlamentes zur Förderung irgend einer im Parlamente anhängigen Sache ein Staatsverbrechen ist und dahin abzielt, die englische Verfassung zu untergraben.“ Dafs es während des 16. und 17. Jahrhunderts an Beispielen für offenkundige Einflufsnahme von Mitgliedern des Oberhauses auf die Verhandlung von sie interessierenden Private Bills im Unterhause nicht fehlt, zeigt die von Clifford angeführte Reihe solcher Fälle[1].

---

[1] In betreff der Abgeordneten, die Rechtsanwälte sind, lautet eine Order vom Jahre 1666: „that Members who are of the Long Robe, shall not be of Counsel in any Bill depending in the House of Lords before the same come down to this House“. (H. of C. Journals VIII. 646.)

Die Notwendigkeit, die an einer Private Bill interessierten Parteien rechtzeitig von dem Wesen der Bill und dem Termin ihrer Verhandlung in Kenntnis zu setzen, ist ebenfalls sehr früh schon gefühlt worden. „Wenn es sich um öffentliche Gesetzgebung handelt, so besitzt die gesamte Gemeinschaft Kenntnis davon durch ihre Vertreter. Mit der Private Bill-Gesetzgebung, die im Interesse von einzelnen Körperschaften oder Personen betrieben wird, steht es aber in dieser Hinsicht anders und wenn nicht den Bewerbern im Private Bill-Verfahren gewisse Einschränkungen auferlegt werden, so würden sehr oft private Interessen Dritter durch gesetzliche Bestimmungen geschädigt werden, von denen man so lange, bis sie die Annahme des Parlamentes gefunden haben, nichts hören würde. Daher war das Bedürfnis nach Kundmachung von Private Bills noch weit gröſser als dies gegenwärtig ist, in jener Zeit, als Private Bills noch nicht gedruckt wurden und keine Zeitungen existierten. Vor dem Jahre 1705 hat es aber keine Verpflichtung, Private Bills drucken zu lassen, für die Bewerber um solche gegeben. In diesem Jahre befahl das House of Commons, daſs alle Private Bills vor der ersten Lesung gedruckt werden müſsten, wobei es dauernd geblieben ist. 1722 wurde diese Bestimmung zur Standing Order gemacht mit dem Beifügen, daſs keine Private Bill zur Lesung gelangen könne, bevor nicht gedruckte Exemplare den Mitgliedern eingehändigt worden sind“[1].

In älteren Zeiten scheint der Speaker wiederholt beteiligten Interessenten Mitteilung von anhängigen Private Bills gemacht zu haben. So heiſst es im Journal des Unterhauses zum 7. Mai 1604: „Es wird beantragt, daſs anläſslich der Verhandlung der Bill „for Confirmation of the Lands of Henry Butler upon the Marriage of his Son“ dem Genannten durch den Speaker Mitteilung gemacht werde. Dieser Antrag wird angenommen und ein entsprechendes Schreiben abgesendet.“ In derselben Session wird noch ein zweiter Fall berichtet, in welchem dem Speaker Auftrag gegeben wird, durch Briefe die an einer Private Bill Beteiligten samt Zeugen und ihren Rechtsbeiständen vor das Committee zu laden. Ein anderer Modus der Verständigung der Parteien war durch Resolution von 1572 geschaffen[2]. Es wurde verfügt, „daſs keine Private Bill, wenn sie irgend eine Stadt oder Grafschaft betrifft, zur Verhandlung gelangen soll, wenn nicht die Abgeordneten der betreffenden Stadt oder Grafschaft anwesend sind.“ Im Jahre 1675 beschlieſst dann das Unterhaus anläſslich eines concreten Falles zum ersten Male genaue Vorschriften in betreff der Verständigung der an der Bill interessierten Parteien. Es wird verfügt, daſs während eines längeren Zwischenraumes schriftliche Kundmachungen von einer Bill in 28 hierbei in Betracht kommenden Kirchspielen, Städten und Ortschaften den Pfarrgeistlichen übermittelt werden, daſs sie diese in ihren Kirchen nach dem Gottesdienste veröffentlichen und ebenso an die Kirchentür anschlagen lassen. Diese Praxis wurde nun durch längere Zeit fortgebildet. Im Jahre 1707

[1] Clifford, vol. II. p. 760.

[2] House of Commons Journals, I. p. 101.

werden zum ersten Male genaue Vorschriften für Bewerber um Private Bills erlassen, wonach möglichste und rechtzeitige Veröffentlichung ihrer Pläne gefordert wird. Seitdem die Journale beginnen, finden wir fortlaufende Beurkundung der Notwendigkeit der Verständigung (notice) der im Private Bill-Verfahren beteiligten Parteien. Im Zusammenhang damit erscheinen von Anfang an Vorschriften über die Einhaltung bestimmter Fristen zwischen den einzelnen Stadien des Verfahrens[1].

Die zunehmende Bedeutung des Private Bill-Verfahrens liefs natürlich alle diese unbeholfenen Mittel als ungenügend erscheinen. Im Jahre 1774 wird anläfslich der sich damals häufenden Private Bills zur Conzessionierung von Canälen die Vorschrift genauer Verständigung aller durch eine Canalbill betroffenen Grundbesitzer gefordert. Ebenso wird damals zuerst die Verpflichtung zur Hinterlegung der Pläne sowie zur Kundmachung aller Einzelheiten beabsichtigter Bills durch die Zeitungen statuiert. Im Jahre 1813 werden die noch heute geltenden Bestimmungen über Deponierung von Plänen bei den Stadt- und Grafschaftsbehörden aufgestellt[2]. Die Entwicklung des Eisenbahnwesens von 1830 bis 1850 hat dann für die sorgfältig ausgebildeten Bestimmungen der Standing Orders über Railway Bills, wie sie gegenwärtig vorliegen, die Grundlage geschaffen[3].

So viel über das Vorverfahren. Was nun die Behandlung der Bills im Hause betrifft, so bildet die Einrichtung des Private Bill Office im Jahre 1813 die Grenzmarke zwischen der alten und neuen Zeit. Vorher bestand kein besonderes Amt, welches sich mit den Private Bills zu befassen gehabt hätte, vielmehr wurden Private Bills geradeso wie Public Bills behandelt und erledigt. Dennoch bestanden von Anfang an gewisse Besonderheiten: erstens die Verpflichtung zur Bezahlung von Gebühren (Fees), zweitens die Notwendigkeit der Bitte an das Haus um Erlaubnis zur Einbringung einer Private Bill, drittens die Festsetzung eines besonderen Abschnittes der Sitzungen für die Beratung von Private Bills[4].

---

[1] Vgl. House of Commons Journals, I. 235, 261, 418, 583 etc.; II. 160 u. v. a.

[2] Bis 1824 galten August und September als die zur Einreichung der Pläne samt ihren Beilagen vorgeschriebenen Monate; von da ab October und November. Für die Eisenbahnen, welche seit dem dritten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts das wichtigste Object der Private Bill-Gesetzgebung geworden sind, werden dann wiederholt und zuletzt besonders 1863 Vereinfachungen in der Art der edictalen Kundmachung geschaffen, da sich die Befolgung der sehr detaillierten älteren Vorschriften über Verständigung jedes einzelnen Anrainers als eine grofse finanzielle Belastung der Eisenbahnunternehmer erwiesen hatte.

[3] Vgl. die eingehende Darstellung der Entwicklung dieser Standing Orders, in denen das englische Eisenbahnconzessionsrecht zum gröfsten Teile enthalten ist, bei Clifford, vol. II. p. 774—786.

[4] „A private Bill that concerns a particular person, is not to be offered to the House, till the leave of the House be desired and the

Die an zweiter Stelle genannte Besonderheit bedarf hier nicht der Erörterung, denn sie gilt auch noch für das gegenwärtige Recht. Über den Raum, den das Private Business in der Zeiteinteilung des Unterhauses einnimmt, ist gleichfalls oben das Genügende gesagt worden[1]. Wohl aber ist in betreff der Gebühren ein kurzer Überblick über die Entwicklung notwendig.

Schon der Modus ten. Parliamentum enthält eine genaue Bestimmung über die dem Clerk geschuldeten Sporteln[2]. Der Rechtsgrund für die Gebührenpflicht ist klar: Private Petitions oder Bills sind immer nur als vom King in Parliament gewährte Privilegia juris betrachtet worden, als Acte des Parlamentes, die jedes der beiden Häuser zu richterlicher Untersuchung und Beurteilung von Einzelinteressen nötigen. Hierfür mufs eben auch der Einzelne aufkommen. Wie vor den ordentlichen Gerichten des Landes, so sind also auch vor dem High Court of Parliament die Gebühren als selbstverständliches Entgelt für die besondere Leistung des Staates zugunsten eines Einzelnen aufgefafst worden. Beide Häuser des Parlamentes haben auch von jeher ihre Gebühren autonom und daher von einander verschieden festgesetzt[3].

Die Klagen über die Höhe der Gebühren, die, wie wir wissen, in den letzten Jahrzehnten sehr lebhaft angestimmt worden waren, sind gleichfalls sehr alt. Die Schuld an der frühzeitigen und exzessiven Steigerung der Gebühren lag wohl von Anfang an daran, dafs sie als Sporteln dem Speaker und den Beamten des Hauses — sowohl dem Clerk wie dem Serjeant-at-Arms — zugute kamen und dafs diese Sportelerträgnisse Jahrhunderte lang deren Haupteinkommen bildeten. Besonders drückend wurde die Gebührenlast in betreff der Private Bills noch dadurch, dafs

---

substance of such Bill made known, either by Motion or Petition: nevertheless, the Speaker hath had liberty to call for a private Bill to be read every morning; and usually the morning is spent in the first reading of Bills, untill the House grow full." (Scobell, p. 41.)

[1] Aus den alten Journalen sieht man, dafs das Private Business dem Geschäftsgange des Hauses früh Schwierigkeiten bereitet hat. Zahlreich sind die Beschlüsse, wonach die Beratung der Private Bills für einen bestimmten Zeitraum ganz abgesetzt wird: für 6, 8, 10, 14 Tage, für den Rest der Session oder „bis das Public Business" oder „Supply" erledigt ist. (Vgl. die Stellen im Index zu den House of Commons Journals, vol. I. p. 876). Sehr früh wird auch eine Stunde zu Anfang der Sitzung bestimmt, nach der Private Bussiness nicht mehr verhandelt werden darf.

[2] Es heifst daselbst in dem letzten Absatze (Stubbs, Select Charters, p. 513): „Clerici parliamenti non negabunt cuiquam transcriptum processus sui, sed liberabunt illud cuilibet qui hoc petierit, et capient semper pro decem lineis unum denarium."

[3] Die ausführlichste Darlegung des älteren Parlamentsgebührenrechtes findet sich bei Hatsell, vol. II. p. 261—272.

seit jeher sowie auch heute noch für jede der Lesungen immer wieder Gebühren entrichtet werden müssen.

Zum Jahre 1604 erwähnen die Journale des Hauses zum ersten Male ausdrücklich die Gebührenpflicht der Private Bills. Schon im Jahre 1661 tagte ein Committee des Unterhauses zum Zwecke der Feststellung der in Beschwerde gezogenen Höhe der Gebühren[1]. 1689 und 1694 finden neuerlich Untersuchungen aus demselben Grunde statt. Wenige Jahre später beginnen dann auf der anderen Seite die Beamten über die Geringfügigkeit ihrer Einkünfte zu klagen. Besondere Schwierigkeiten erwuchsen auch daraus, daſs die Grenze zwischen Private und Public Bills niemals genau festgestellt und durch einzelne Acte des Unterhauses immer wieder in willkürlicher Weise verschoben wurde. Die Reformen in der Besoldung des Speaker und der Beamten, die an Stelle der Sporteln feste Einkünfte setzten — Reformen, die zwischen 1790 und 1800 ihren Anfang nahmen und 1832 abgeschlossen sind — haben dann wenigstens das Eigeninteresse der Beamten an der Höhe der Gebühren beseitigt. Seit 1849 flieſsen alle Gebühren in den Consolidated Fund ein.

Die Gebührenscalen sind während des 19. Jahrhunderts wiederholt revidiert worden, so 1847 und 1852, wobei auch zum ersten Male das Prinzip der Verhältnismäſsigkeit zwischen den Gebühren und den durch die Private Bill zur Aufwendung kommenden Summen festgelegt wurde. 1864 wurde dann die letzte und bis zur Gegenwart geltende Abstufung der Scalen eingeführt, wobei ein Maximum von 260 Pfund festgesetzt erscheint[2].

Gehen wir nun zu dem eigentlichen Verfahren über, so erscheint die Vorprüfung der Private Bills geschichtlich an die Tatsache angeknüpft, daſs sie nur durch eine Petition an das Haus gelangen konnten. 1865 heiſst es: Ordered that no Private Bill be brought in but upon a petition first signed, truly stating the case (House of Commons Journals, IX. p. 719). Man findet seit Beginn des 17. Jahrhunderts in den Journalen wiederholt Fälle, in denen das Haus diese einem besonderem Committee überweist, welches den Auftrag erhält, die in den Petitionen angeführten Tatsachen zu prüfen und dann auf Grund dieser Prüfung eventuell die Einbringung der Bill im Hause zu veranlassen[3]. Diesem Committee obliegt auch, seit-

---

[1] Nach einer von Clifford mitgeteilten Scala betrugen die Gebühren 1649 für den Clerk zwei Pfund von jeder einzelnen Partei, vier Pfund von jeder Corporation, die durch eine Private Bill Nutzen erlangten. Dazu kamen noch Gebühren für den Serjeant und seine Beamten.

[2] Über die Höhe der Einnahmen beider Häuser des Parlamentes aus den Gebühren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. Clifford, II. p. 748—749.

[3] Ausdrücklich bestimmt aber eine Standing Order d. J. 1572: that in all matter refered to this Court between private persons and wherein the bill is committed, the Committees shall make their reports to the House in the presence of both parties and of their Counsel (House of Commons Journals, I. p. 97).

dem die Zahl der Standing Orders über Private Bills gröſser geworden war, die Aufgabe, in erster Linie die Übereinstimmung der eingebrachten Bills mit diesen Orders zu prüfen. 1699 ward die Standing Order erlassen: that the Chairman of the Committee upon the Report of every Private Bill do acquaint the House whether the allegations of the Bill have been examined and the parties concerned have given their consent to the satisfaction of the Committee (Journals XII. 625). Dieses Verfahren geriet aber infolge der Gröſse des Committee, das nominell aus 120 Personen bestand, sowie infolge zahlreicher Irregularitäten in eine ebenso schleppende als dem Zwecke gegenüber wertlose Prozedur. 1824 fand dann der erste groſse Reformgedanke Verwirklichung, indem die Function der Vorprüfung zunächst an das Standing Order Committee überging. 1847 wurde die Institution der berufsmäſsigen Examiners eingerichtet, und damit die Vorprüfung auf die Zeit vor Eröffnung des Parlamentes verlegt. Von da ab nimmt das gegenwärtige Verfahren in diesem Stadium seinen regelmäſsigen Gang an.

Das entscheidende Stadium des meritorischen Verfahrens mit Private Bills, die Committee-Beratung, wurde gleichfalls um die Mitte des 19. Jahrhunderts groſsen und heilsamen Reformen unterzogen. Vor allem wurde das zur Bildung der Select Committees berufene Organ völlig geändert. Ein Untersuchungsausschuſs, der in der Session von 1840 tagte. schlug die Aufstellung eines Committee of Selection vor, welches von nun ab die Formierung der zur Beratung der Bills berufenen Select Committees an Stelle des Hauses vornehmen sollte. Dieser Plan wurde verwirklicht und seither functioniert die neue Einrichtung tadellos.

Im Zusammenhang damit steht die vollständige Umgestaltung der Ausschuſsberatung von Private Bills, worüber unten näheres folgt.

Um dieselbe Zeit — 1851 — beginnt auch die Tätigkeit des Counsel des Speaker als regelmäſsigen Gehilfen des Chairman of Committees bei der Überprüfung und Organisation des Private Business. Eine ganz bedeutende Änderung vollzog sich im Zusammenhang mit dem Verfahren der Private Bill Procedure hinsichtlich der Feststellung des Locus standi in der Session von 1864. Bis dahin war die Praxis die gewesen, daſs zu Beginn der Verhandlung über eine opponierte Bill vor dem Select Committee der Anwalt der Bewerber um die Bill am Schlusse seiner einleitenden Ausführungen gegen die Streitlegitimation einzelner Beschwerdeführer Verwahrung einlegte. Diese Verwahrung spielte hier dieselbe Rolle wie der sogenannte Demurrer im alten englischen Zivilprozeſs, d. h. sie war eine ausschlieſslich auf die Angabe der Beschwerdeführer selbst gestützte, diese formell negierende Exceptio. Dieses Verfahren war längst als eine groſse Unbilligkeit und Erschwerung der legislativen Arbeit erkannt worden; wurden dadurch doch oft Opponenten, die ihr ganzes Beweismaterial und ihre Zeugen zur Verhandlung mitgebracht hatten, zurückgewiesen, ohne daſs sie meritorisch zu Gehör gelangt wären. Denn bis dahin entschied der zur Beratung der Private Bills berufene Ausschuſs auch über diese prozessuale Inzidenzfrage. Infolgedessen ver-

schwendeten die Committees sehr viel Zeit mit der Beratung und Entscheidung dieser prozessualen Einwendungen. Die darin gefällten, rein technisch-juristischen Entscheidungen litten aber an dem Mangel leitender Prinzipien und trugen einen stark zufälligen Character an sich. Das eine Committee liefs in dem einen Falle rechtliche Interessen gelten, ein anderes wieder in einem gleichen Falle nicht. Auch fehlte es bei dem ganzen Charakter der Verhandlungen an der Möglichkeit der gehörigen Aufzeichnung und Sammlung der Präzedenzfälle in diesem doch rein richterlichen Verfahren[1]. Das Haus entschlofs sich, diesen Mängeln durch Errichtung eines besonderen Tribunals abzuhelfen, und schuf den sogenannten Court of Referees als einen besonderen Gerichtshof, der unter dem Vorsitze des Chairman of Committees vor der meritorischen Beratung der Bill im Ausschusse die jeweils aufgeworfenen Fragen des Locus standi entscheiden sollte[2]. Dieses Tribunal bestand ursprünglich aus dem Chairman of Committees, drei besoldeten Richtern, die vom Speaker ernannt wurden, ferner aus solchen Mitgliedern des Unterhauses, die ihre Zustimmung dazu gaben, als Mitglieder dieses Gerichtshofes, natürlich ohne Besoldung, zu fungieren. Daher können denn auch immer nach Bedarf mehrere solche Spezialgerichte gebildet werden, wobei als Regel gilt, dafs nebst dem Chairman of Committees immer ein Abgeordneter den Vorsitz führen mufs. Letzteres ist übrigens bei der grofsen Arbeitsüberbürdung des Chairman ohnedies meist der Fall[3].

---

[1] Das vom Unterhause im Jahre 1864 zur Prüfung des Private Bill-Verfahrens eingesetzte Select Committee hat sich das Verdienst erworben, hier Wandel geschaffen zu haben, und ganz besonders war es der spätere Schatzkanzler im dritten Cabinet Gladstone, Robert Lowe, der allen Nachdruck auf diese Reform legte.

[2] Anfänglich war die Competenz dieses Court of Referees viel umfassender ausgestattet, indem ihnen auch die Überprüfung des Inhaltes der Bills auf ihre öffentliche Zulässigkeit, z. B. der vorgeschlagenen Trace bei Eisenbahnen, der Berechtigung der Höhe der in Anschlag gebrachten Geldsummen usw., vorbehalten sein sollte, wenn sich die Parteien dahin verglichen, diese Punkte durch die Referees entscheiden zu lassen. Diese Bestimmungen sind aber nicht praktisch geworden und wurden im Jahre 1868 überdies aufgehoben. Immerhin ist aber noch soviel davon geblieben, dafs die beiden Referees seither dauernd als technisch-juristische Beisitzer zu einzelnen Select Committees on Private Bills regelmäfsig hinzugezogen werden.

[3] Von der grofsen Arbeitslast, die durch diese Institution für einzelne, sich wahrhaft verdient machende Mitglieder des Unterhauses gegeben ist, macht sich der Kenner continentaler Parlamente wohl nicht leicht eine Vorstellung. Treffend bemerkt hierzu Clifford (loc. cit. II. p. 809): „Es ist für die Partei von grofser Wichtigkeit, dafs der jeweilige Vorsitzende an diesen Gerichtshöfen regelmäfsig teilnimmt und nicht blofs mit dem Verfahren sehr vertraut ist, sondern auch schlagfertig ist im

Was nun die geschichtliche Entwicklung der Ausschufsberatung der Private Bills betrifft, so mufs an das, was oben im sechsten Abschnitte über die Geschichte der Committees überhaupt gesagt worden ist, angeknüpft werden. Ursprünglich wurden Private Bills, über deren Petitions das oben erwähnte Committee on Petitions günstig berichtet hatte, geradeso wie Public Bills nach den beiden ersten Lesungen entweder von einem grofsen oder kleineren Ausschusse beraten. Am Anfang des 17. Jahrhunderts beginnt nun, wie wir wissen, die Praxis, die sogenannten offenen Committees dadurch zu bilden, dafs nicht nur einzelne Mitglieder als Committees (Ausschufsmitglieder) vom Hause bestellt wurden, sondern überdies die Generalclausel hinzugefügt wurde, dafs alle, die kommen, berechtigt sind, am Committee teilzunehmen (all who come to have voices). Daraus hat sich dann, wie oben dargestellt, seit dem zweiten Viertel des 17. Jahrhunderts immer mehr die Form des Committee of the whole House als die ausschliefsliche Form zur Beratung von Public Bills herausgebildet. Betreffs der Private Bills konnte sich diese Praxis doch nicht in solchem Mafse durchsetzen. So finden wir einen Beschlufs des Unterhauses aus dem Jahre 1621, worin es anläfslich der Überweisung einer Private Bill an einen Ausschufs heifst: Ordered upon question for a general rule thereafter that in private bills there shall not be that general clause for all who be come to have voices[1]. Bei den Lords entwickelte sich seit dem Anfang des 18. Jahrhunderts die Praxis dieser sogenannten Open Committees ohne Widerspruch. Im Unterhause bildet sich im Laufe des 18. Jahrhunderts mit der Zunahme des Private Business die Gewohnheit aus, dafs die Committees of Private Bills zwar nicht Open Committees sind, dafs aber neben den vom Hause ausdrücklich entsendeten, ohnehin sehr zahlreichen Mitgliedern des Aus-

---

Erfassen des entscheidenden Sachverhaltes und befähigt, den Advocaten die Spitze zu bieten. In Mr. Adair und Mr. Hassard, die in einer kritischen Zeit kurz nach der Creierung des Court of Referees ernannt wurden, in Mr. Dodson und Mr. Pemberton, deren Nachfolgern von 1867—1885, waren glücklicherweise solche Vorsitzende immer vorhanden. Die Zeit und Mühewaltung, die von diesen und anderen Abgeordneten im Interesse der Private Bill Legislation aufgewendet wird, ist vielleicht nie genügend gewürdigt worden. So safs z. B. Mr. Adair, indem er zugleich Chairman des Court of Referees war, als Vorsitzender von Eisenbahn-Committees durch 57 Tage im Jahre 1860, 42 Tage im Jahre 1861, 56 Tage im Jahre 1862" usw. — „Besonders grofse Dienste wurden auch von dem Abgeordneten Wilson Patten geleistet. Ihm ist die Errichtung des Court of Referees besonders zu verdanken und mit Ausnahme eines einzigen Jahres, als er ein Kronamt bekleidete, hat er vierzig Jahre als Mitglied des Standing Orders Committee gedient und war während eines grofsen Teiles dieser Zeit Chairman dieses wichtigen Ausschusses." Vgl. auch Sir John Mowbray, Seventy Years at Westminster, p. 267 ff.

[1] House of Commons Journals, I. p. 77.

schusses noch die Vertreter der durch eine Private Bill mehr oder weniger nahe betroffenen Städte und Grafschaften nach einer beim Speaker aufliegenden Liste als Ausschufsmitglieder hinzukamen. Darin sollte eine Verbesserung des älteren Systemes der grofsen Select Committees gelegen sein. Diese Praxis hat bis in das dritte Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts trotz der mit ihr verknüpften aufserordentlichen Nachteile fortgedauert. Mit der aufserordentlichen Zunahme der Eisenbahn- und Canal-Bills um jene Zeit begannen sich nun die schweren Gebrechen dieses Systems der Committee-Bildung aufserordentlich fühlbar zu machen. Denn gerade durch die Hereinziehung der localen Interessenten zur Beratung der Private Bills war allen möglichen corrupten Einflüssen Tür und Tor geöffnet und das doch immer mehr und mehr hervortretende Bedürfnis, Private Bills nicht nur im richterlichen Verfahren, sondern auch durch Organe von richterlicher Unparteilichkeit beraten zu lassen, nicht im geringsten befriedigt.

Immerhin wurden nach gründlicher Prüfung durch ein Select Committee in der Session von 1825 in demselben Jahre zunächst die Open Committees abgeschafft. Die weiteren Vorschläge dieses Ausschusses, die auf eine vollständige Neugestaltung des Systems hinausliefen, wurden aber vom Hause beiseite gelegt. Die bestehende Prozedur blieb erhalten und auch die Feststellungen des 1838 eingesetzten Untersuchungsausschusses vermochten noch immer nicht, die Mehrheit des Hauses von der Notwendigkeit der völligen Neugestaltung der zur inhaltlichen Beratung von Private Bills berufenen Ausschufsorgane zu überzeugen. Nach den vor diesem Ausschusse gemachten Feststellungen bestanden damals die Committees, denen opponierte Private Bills zugewiesen wurden, regelmäfsig aus nicht weniger als etwa 120 Mitgliedern, von denen die Hälfte auf Grund der beim Speaker aufliegenden Listen als Vertreter der local interessierten städtischen und ländlichen Wahlkreise teilnahmen. Aus der Gröfse dieser Committees ergaben sich nun geradezu scandalöse Übelstände, vor allem im Zusammenhang mit dem nun in Aufschwung kommenden Eisenbahnconzessionswesen, Übelstände, die vor dem Committee von 1838 freimütig enthüllt wurden. Dennoch vermochten die auf der anderen Seite für die Fortdauer des alten Rechtszustandes vorgebrachten Argumente noch immer ihre Kraft zu äufsern. Während einsichtige Parlamentarier und die Resolutionen des 1838er Ausschusses mit Nachdruck den richterlichen Charakter der modernen Private Bill Procedure betonten, blieb noch immer die Anschauung im Hause siegreich, dafs zahlreiche local interessierte Abgeordnete die besten Sachkenner und Beurteiler für Private Bills seien, dafs bei einer Ausschliefsung dieser Interessenvertreter im Plenum langwierige Debatten herbeigeführt würden usw. In Wahrheit war aber gerade durch die Präponderanz der localen Interessenten in der Ausschufsberatung der Private Bills politischen Einflüssen aller Art, ja kaum verhüllten Bestechungen und finanzieller Corruption Tür und Tor geöffnet.

Im House of Lords war es 1837 gelungen, auf Grund der Vorschläge

eines Select Committee diesen wichtigsten Schritt in der Reform des Private Bill-Verfahrens zu tun. Dort war durch Standing Order verfügt, dafs von da ab alle Committees für Private Bills aus fünf Peers gebildet werden sollten, die durch ein ständiges Committee of Selection zu wählen seien, wobei local interessierte Lords unbedingt auszuschliefsen sind. Auch die Wiederernennung des Untersuchungsausschusses über das Private Bill-Verfahren im Jahre 1839 und 1840 brachte dem Unterhause nicht die gleiche notwendige Reform. Gerade in diesen Jahren zeigten sich aber bei Beratung der Conzessionsgesuche einiger Eisenbahnunternehmungen die Mifsstände in deutlichster Weise. Die durch die neuen Projecte in ihren Monopol-Interessen berührten Eisenbahngesellschaften verstanden es, ihre Opposition mit Hilfe der local interessierten Abgeordneten zu einer wahren Obstruction in den Committees zu verschärfen, sodafs in zwei Fällen die Ausschufsberatung 63, resp. 61 Tage dauerte und die Bill einfach dadurch zu Fall gebracht wurde, dafs sie vor Sessionsschlufs nicht mehr in das Haus zurückgelangen konnte.

Die Rücksicht auf die grofse Zahl der jährlich eingebrachten Eisenbahnbills — im Jahre 1844 gab es deren nicht weniger als 248 — führte dann doch, zunächst für diese Classe von Private Bills, die unvermeidliche Reform herbei. In dem letztgenannten Jahre wurden alle opponierten Railway und Canal Bills an Select Committees von fünf Mitgliedern verwiesen, die durch das Committee of Selection gebildet werden sollten. Die mit dieser Neuerung sogleich erzielten offenkundigen Erfolge brachten dann 1847 die Abschaffung der Speaker Lists überhaupt für alle Classen von Private Bills zustande, obgleich noch immer an dem Prinzip der Vertretung localer Interessen im Ausschufsstadium festgehalten wurde. Erst 1855 wurde der Antrag auf völliges Aufgeben dieses Grundsatzes angenommen. Von da ab wurden alle Private Bills an Select Committees von fünf Mitgliedern, unter denen keine localen Interessenten sein durften, überwiesen. Im Jahre 1864 wurde dann diese Zahl wegen der aufserordentlichen Masse des Private Bill-Geschäftes — es wurden rund fünfhundert Bills in diesem Jahre eingebracht — auf vier Mitglieder herabgesetzt.

Seit 1847 wurde die richterliche Unbefangenheit des Ausschusses auch noch dadurch gesichert, dafs das alte Prinzip, wonach der Chairman eines Committee, das opponierte Bills zu beraten hatte, in der Regel derjenige sein sollte, der die Bill im Hause eingebracht hatte, fallen gelassen und an dessen Stelle das oben geschilderte System des „Chairmen Panel", das völlige Unparteilichkeit des Vorsitzes verbürgte, eingeführt.

In betreff des Verfahrens in den Committees ist geschichtlich das wesentlichste Moment dies, dafs von früher Zeit an die Berechtigung sowohl von Bewerbern um Bills als auch der Opponenten feststand, sich durch Advocaten vertreten zu lassen. 1552 ist, wie Clifford feststellt[1], die erste Beurkundung in den Journalen vorhanden, dafs eine

[1] Loco cit., II. p. 258.

Private Bill durch einen Anwalt vor dem Hause vertreten wurde. Die Plaidoyers fanden aber sehr lange regelmäfsig nur vor dem Hause selbst, nicht vor den Committees statt und zwar gewöhnlich in dem Stadium vor der Überweisung an den Ausschufs, manchmal auch erst bei der dritten Lesung. Nur zwei Advocaten durften regelmäfsig auf beiden Seiten plaidieren. Bisweilen wurde allerdings auch den Committees ausdrücklich die Befugnis erteilt, „Counsels zu hören“[1]. Die Vorträge der Advocaten fanden so statt, dafs sie in Begleitung etwaiger Zeugen und der Parteien vor der Barre Aufstellung nahmen. Selbstverständlich wurden auch die Zeugen bei diesem Verfahren vor dem Hause „at the Bar“ einvernommen und ebenso das Kreuzverhör vor dem Plenum durchgeführt.

Wie sehr solches Verfahren das Haus belästigte und ermüdete, läfst sich leicht denken. Mit der Zunahme des Private Business erschien es geradezu undurchführbar und so wurde es denn üblich, diese Function in der Regel den Committees zu übertragen. Daher heifst es denn schon in einem Berichte von 1816, dafs Einvernahme von Zeugen und Anwälten vor dem Hause obsolet geworden sei[2].

Übersieht man noch einmal die historische Entwicklung des Private Bill-Verfahrens, so tritt das beherrschende Moment dieser Entwicklung klar hervor: das wachsende Verständnis für den richterlichen Charakter der mit der Private Bill Legislation geübten Function des Parlamentes. Gewifs hat auch hier die seit der ersten Wahlreform sich vollziehende völlige Umgestaltung des politischen Lebens und der Anschauungen von politischer Ethik die Reform erst ermöglicht. So wie erst das auf erweitertem Wahlrecht beruhende Unterhaus dazu gebracht werden konnte, den Mifsbrauch der Entscheidung angefochtener Wahlen durch das Haus abzuschaffen, so war es gewifs auch der Druck der öffentlichen Meinung, der völlige Integrität für diese zweite richterliche Function des Hauses durchsetzte. Den Ausschlag hierbei gab überdies naturgemäfs die ungeheuer gewachsene Bedeutung der durch die Private Bills verfochtenen und berührten Interessen. Dieser gegenüber mufste sich jedem Einsichtigen die Erkenntnis von der Notwendigkeit aufdrängen, bei der Entscheidung so wichtiger Fragen des öffentlichen Wohles, wie sie durch das Eisenbahnwesen und die Entwicklung der Localverwaltung in ansteigendem Mafse jährlich aufgeworfen wurden, den politischen Einflufs zurückzudrängen und an dessen Statt unbefangene, wirklich richterliche Prüfung sowohl der widerstreitenden privaten Parteiinteressen wie auch objective

---

[1] House of Commons Journals, I. p. 747 (1623). Auch Armenvertretung durch einen vom Speaker zugewiesenen Rechtsanwalt kommt vor. (Journals I. p. 291, 994.) Schon im 17. Jahrhundert galt Erscheinen einer Partei ohne Rechtsbeistand als solche Ausnahme, dafs besondere Erlaubnis des Hauses dazu eingeholt werden mufs (Journals I. p. 311, 834).

[2] Vgl. Clifford, II. p. 261, Note 1.

Wahrung des staatlichen Interesses in jeder Richtung zu sichern. Die Umgestaltung der Committees zu kleinen unparteiischen Tribunalen, das immer stärkere Zurücktreten der Einflufsnahme des ganzen Hauses auf die Bills, endlich die Heranziehung berufsmäfsiger Factoren für die Stadien der Vorprüfung: alles das wirkte vereint dahin, dieses Ziel zu erreichen. Dafs dann diese Reform auch gleichzeitig dazu beigetragen hat, die ohnehin so aufserordentlich in Anspruch genommenen Sitzungen des Hauses fast vollständig für das Public Business freizuhalten, liefs diese Reform auch vom Standpunkte der gesamten Geschäftsordnung des Hauses umso nützlicher erscheinen.

---

# Schlufs-Abschnitt.

## Zur Theorie des englischen Parlamentsverfahrens.

---

### Vorbemerkungen.

Die Aufgabe, die uns nunmehr noch erübrigt, besteht in dem sich von selbst darbietenden Versuche, aus der vorhergehenden Darstellung zu gewissen allgemeinen Ergebnissen zu gelangen. Der Gedanke liegt nahe, zu untersuchen, inwieweit die Erkenntnis der Geschichte des englischen Parlamentarismus und seines Verfahrens, der juristisichen und politischen Structur seines gegenwärtigen Rechtszustandes zur Aufstellung gewisser theoretischer Kriterien berechtigt, mittelst welcher das allgemeine staatsrechtliche und politische Problem, das hier vorliegt, vielleicht erfafst werden kann.

Von vornherein mufs betont werden, dafs dieser Versuch sich grundsätzlich auf das hier behandelte englische Tatsachenmaterial beschränkt. Ohne Zweifel ist mit letzterem das allgemeine staatsrechtliche und politische Problem, das in der parlamentarischen Geschäftsordnung gegeben erscheint, in den Hauptmomenten bestimmt, wenn auch gewifs nicht erschöpft. Denn die Entwicklung des Parlamentarismus und seiner Formen ist auf beiden Seiten des Atlantischen Ozeans sowohl innerlich wie äufserlich von dem englischen Vorbild in allem Wesentlichen abhängig gewesen, wenn auch in sehr verschiedenem Mafse in den einzelnen Staaten und den aufeinanderfolgenden Epochen constitutioneller Entwicklung. Hat sich in Amerika (und nicht minder in Australien) der Parlamentarismus offensichtlich als echter Trieb vom alten englischen Stamme — wenn auch in den Vereinigten Staaten seit mehr als einem Jahrhundert völlig selbständig und eigenartig — herausentwickelt, in Recht und Technik, im Geist und in den Formen des Verfahrens eine

getreue Fortsetzung der mutterländischen Tradition, so hat doch auch der europäische Parlamentarismus der modernen constitutionellen Staaten gerade in Hinsicht der Formen — und wie oft nur allzusehr blofs in den Formen! — durchaus unter der directen oder indirecten, jeweils stärkeren oder schwächeren Einwirkung des englischen Vorbildes gestanden[1].

Immerhin haben sich aber vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die parlamentarischen Institutionen auf dem Boden der continentalen Culturstaaten so allgemein, vielseitig und kräftig entwickelt, dafs dabei notwendigerweise immer mehr von der Eigenart der einzelnen Nationen, von den geschichtlich gegebenen Elementen der einzelnen Staaten hervorgekommen, in einer oft seltsamen Weise mit den aus dem englischen Staatsrechte und Verfassungsleben herübergenommenen, wesensfremden Einrichtungen des Parlamentarismus verwachsen ist und dadurch diese letzteren zu mannigfachen Variationen und Ausgestaltungen gebracht hat. Daher bedürfte es gegenwärtig zum Aufbau einer abschliefsenden Theorie oder allgemeiner Lehre von den Formen der Geschäftsordnung und des Parlamentsverfahrens unbedingt der Erweiterung der inductiven Basis durch vergleichende Prüfung aller hier in Betracht kommenden politischen und rechtlichen Erscheinungen, wie sie die Verfassungsgeschichte der modernen Staaten in drei Continenten bietet.

Ob sich nun da schon wesentliche Abänderungen der allein auf dem englischen Parlamentarismus aufbauenden Theorie herausstellen werden, soll hier nicht untersucht und nicht entschieden werden: sondern nur dies sei festgestellt, dafs solche Erweiterung der theoretischen Untersuchung hier nicht als Ziel gesetzt ist. Vielmehr haben wir eigentlich blofs zwei Punkte ins Auge zu fassen. In erster Linie mufs man sich darüber Rechenschaft ablegen, ob und inwiefern eine bestimmte Theorie des englischen Parlamentsverfahrens bei der Ausbildung

---

[1] Vgl. für die Vereinigten Staaten: das bekannte Buch von Cushing „Manual of Parliamentary Practice“, ins Deutsche übersetzt von Bernhard Roelker (Hamburg 1852); für Canada: das erschöpfende Werk des Clerk of the House of Commons of Canada, Sir John George Bourinot, „Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada“, Montreal 1892; für Australien: Todd, Parliamentary Government in the British Colonies 1892.

der constitutionellen Doctrin in den continentalen Staaten mitgewirkt und wie sie speziell auf die Geschäftsordnungen und das Verfahren continentaler Parlamente eingewirkt hat. In zweiter Hinsicht soll untersucht werden, inwiefern aus der seither erfolgten Entwicklung des englischen Parlamentsverfahrens sich Folgerungen ergeben, die jene Theorie in einigen, vielleicht nicht unbeträchtlichen Punkten zu ergänzen imstande sind.

## Erstes Kapitel.

## Die Theorie Benthams vom Parlamentsverfahren und ihre Rezeption.

Niemand, der die aufserordentlich geringe Bedeutung wissenschaftlicher Theorie und abstracter Doctrinen für die staatliche Entwicklung Englands und die Gestaltung seines öffentlichen Rechtes kennt, wird darüber erstaunt sein, dafs dort auch das Parlamentsverfahren nur sehr spät und bis zur Gegenwart nur sehr spärlich in den Kreis theoretischer Betrachtung gezogen worden ist. Im Grunde genommen haben wir es da blofs mit einem einzigen Denker zu tun, der eine Theorie des parlamentarischen Handelns und Verfahrens geschaffen hat: mit Bentham. Der allumfassende rationalistische Kritizismus dieses merkwürdigen Mannes hat auch die Geschäftsordnung und die Formen des englischen Parlamentarismus zum ersten Male scharfsinniger und lichtvoller Untersuchung unterzogen. Sein „Essay on Political Tactics“ ist aber auch bis zur Gegenwart die einzige theoretische Abhandlung der englischen Literatur über diesen Gegenstand geblieben.

Ein Blick auf die politisch-philosophische Literatur Englands im letzten Jahrhundert lehrt dies zur Genüge. So ist z. B. Hamiltons früher vielgelesene „Parlamentarische Taktik“ doch nur eine Sammlung sachkundiger Ratschläge und kluger, oft sehr macchiavellistischer Aphorismen eines vielerfahrenen Redners und Parlamentariers, der dem Zynismus ziemlich nahesteht; eine Art Vademecum für den parlamentarischen Politiker, aber nicht mehr[1].

[1] W. G. Hamiltons Parlamentarische Logik, Taktik und Rhetorik, aus dem Englischen übersetzt und nach Materien geordnet, II. Auflage, Tübingen 1872.

Thomas Erskine May, von dessen Buch die erste Ausgabe etwa ein halbes Jahrhundert nach Benthams erster Publication über das Verfahren erschienen war, ist, wie schon oben hervorgehoben, dank seiner erschöpfenden Gründlichkeit und unübertrefflichen Klarheit und Übersichtlichkeit bis zur Gegenwart der Classiker des Parlamentsverfahrens geblieben. Aber May war gleich Hatsell, wenn er auch diesen als Schriftsteller unzweifelhaft weit übertrifft, doch immer ein reiner Empiriker. Bedürfnisse der Praxis zu befriedigen, war der Zweck seines Buches gewesen; theoretische Gesichtspunkte sind ihm vollständig ferngelegen. Dergestalt ist sein Meisterwerk auch ein rein empirisches Buch geblieben durch alle die zehn Auflagen und stetigen Erweiterungen seines Inhaltes hindurch, die es durch ein halbes Jahrhundert erfahren hat.

Mit den angeführten Autoren ist aber die hier in Betracht kommende Literatur so gut wie erschöpft. Das einzige Werk, das da noch herangezogen werden könnte, ist die merkwürdige Schrift des als Parteiführer, Schriftsteller und Parlamentarier sehr angesehenen Sir George Cornewall Lewis „An Essay on the Influence of Authority in Matters of Opinion". Dem Millschen Gedankenkreise entsprungen und ein echtes Product der Nachblüte der utilitarischen Philosophie ist dieses eigenartige Buch einer der seltenen Versuche, ein Stück politischer Psychologie zu geben. Lewis prüft den Ursprung und die Berechtigung der „Auctoritas" bei der Bildung der Ansichten der Menschen und gelangt im Verlaufe seiner umfassenden philosophischen Untersuchung auch zur Frage der Anwendung des Prinzipes der „Auctoritas" bei Entscheidungen politischer Körperschaften. Er widmet diesem Gegenstande das siebente Kapitel seines Buches und fügt ein weiteres Kapitel hinzu über die Beziehungen des Prinzipes der „Auctoritas" zum demokratischen Prinzip und zur Repräsentativverfassung. In diesen beiden Capiteln legt nun Cornewall Lewis eine Reihe treffender und bemerkenswerter Beobachtungen über parlamentarische Taktik, besonders über das Wesen der Parteien und der Majorität, nieder, die zweifellos vor allem den reichen Erfahrungen seines eigenen parlamentarischen und ministeriellen Lebens entsprungen sind, wenn auch Lewis seine Argumente in der Art seiner Schule zum gröfsten Teile in scholastisch anmutender Weise durch Heran-

ziehung der Schriftsteller des classischen Altertums und des Naturrechtes zu festigen sucht. Aber mit dem Parlamentsverfahren an und für sich beschäftigt sich auch dieses Buch keineswegs. Für die „Philosophischen Radikalen“ war eben mit Benthams Schrift das Problem so gut wie erledigt. Und ebenso hat auch die ganze grofse Umgestaltung des englischen Parlamentarismus und seines Verfahrens, vor allem der Geschäftsordnung im engeren Sinne, im 19. Jahrhundert in England bisher keine neuerliche theoretische Beschäftigung mit diesem Problem der Staatswissenschaft hervorgerufen.

So sehr sich nun die deutsche und französische Staatsrechtswissenschaft von der englischen Literatur durch ihre Vorliebe für strenge Systematik, allgemeine Doctrinen und theoretische Untersuchung unterscheidet, so hat es merkwürdigerweise auch auf dem Festlande während der ganzen Periode der stufenweisen Rezeption des englischen Staatsrechtes sehr wenig Schriftsteller gegeben, die sich speziell mit dem Problem der Formen und der Ordnung parlamentarischen Verfahrens befafst haben. Der erste deutsche Staatsrechtslehrer, der es in seiner ganzen Bedeutung erfafst und darauf hingewiesen hat, ist Robert v. Mohl gewesen. Schon in einer seiner ersten Schriften, dem Staatsrechte Württembergs, hat er die Frage behandelt. Zweifellos hatte ihn die intensive Beschäftigung mit Benthams Ideen und Werken auf solchen Weg geleitet. In seiner „Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften“ hat er denn auch zuerst im Zusammenhang mit der Übersicht über die Literatur des englischen Staatsrechtes auf die Quellen und Schriften hingewiesen, die das Verständnis des englischen Parlamentsrechtes erschliefsen; in seiner Darstellung der Lehren Benthams, einem Bestandteil seines grofsen Werkes, behandelt er dessen Schrift über die politische Taktik in ausführlicher Weise. Die Entstehung des deutschen Parlamentes hat dann Mohl zweimal, im Jahre 1848 und 1875, zu eingehender und folgenreicher literarischer Behandlung der Frage der Geschäftsordnung veranlafst[1]. Durch die wissenschaftliche und, wie wir gleich sehen werden, auch durch die politische Tätigkeit Robert v. Mohls

---

[1] Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, I. p. 310; Derselbe: Württembergisches Staatsrecht (1836), I. p. 575, III. p. 616, 627;

ist die Praxis und Theorie des deutschen Staatsrechtes unmittelbar mit Bentham und der durch ihn vermittelten englischen Parlamentspraxis in Beziehung gebracht worden.

Auch der zweite deutsche Rechtsgelehrte, der sich in der Frühzeit des süddeutschen Constitutionalismus mit der Frage des Parlamentsverfahrens beschäftigt hat, Mittermaier, läfst deutlich erkennen, dafs er von den Lehren Benthams beherrscht ist[1].

Wie sehr aber Bentham den Ausgangspunkt und dauernd den ganzen Mittelpunkt der europäischen Anschauungen und Rechtsbildungen in betreff des Parlamentsverfahrens vorstellt, lehrt vollends ein Blick auf die Entstehung und Entwicklung der Geschäftsordnung und des Verfahrens in den continentalen Parlamenten selbst.

Die bevorstehende Eröffnung der États Généraux regte in Benthams praktischem Denken die Idee an, dieser neuen Versammlung, die sich die für ihre Verfassungsarbeit notwendigen Werkzeuge, das Verfahren, erst aus eigener Kraft schaffen mufste, hilfreich entgegenzukommen. Er verfafste daher ein Essay, das zunächst handschriftlich seinen Weg nach Frankreich fand, 1791 als selbständiges Pamphlet herausgegeben wurde und später das sechste Kapitel des Essay über die politische Taktik gebildet hat. Diese Schrift versucht eine Darstellung der rationellen Grundsätze des Modus procedendi in einer legislativen Versammlung, indem sie an die geringen originären Ansätze französischer Vorstellungen über Parlamentsverfahren anknüpft, wie sie in den Provinzialständeversammlungen von 1787 und 1788 hervorgetreten waren, und ihnen die Hauptzüge des britischen Verfahrens gegenüberstellt. Mirabeau hat, wie wir schon oben bemerkt haben, dieses Essay noch vor seiner Veröffentlichung kennen gelernt und in französischer Übersetzung erscheinen lassen.

---

Derselbe: Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassunggebenden Reichstages (1848); Derselbe: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, I. p. 281—321, 361—366; Derselbe: Zeitschrift für Staatswissenschaft (1875), p. 39 ff.

[1] Mittermaier ist der Verfasser des Artikels „Geschäftsordnung“ in dem Rotteck und Welckerschen Staatslexikon (1838). Dieser Aufsatz ist auch heute noch sehr lesenswert. Er behandelt die Frage auf Grund sorgfältiger Vergleichung der damals bestehenden Geschäftsordnungen der deutschen Kammern und Frankreichs.

Wenn es nun auch richtig ist, wie Bentham in der 1791 geschriebenen Einleitung zu der ersten Ausgabe dieser Abhandlung bemerkt, dafs durch die Ereignisse bewiesen worden sei, wie wenig die französischen Politiker aus ihr gelernt hätten, so trifft dies doch nur für diese allererste Epoche des französischen Parlamentarismus zu. Wie sich aus den Verfassungen Frankreichs seit 1791 und der Praxis des französischen Parlamentarismus ergibt, sind zahlreiche Grundsätze des britischen Verfahrens, wie sie Bentham als rationell dargelegt, in das französische Recht übergegangen.

Allerdings hat der französische Parlamentarismus von Anfang an auch in einigen wichtigen Punkten des Verfahrens eigenartige Bestimmungen geschaffen. Die wichtigsten davon sind: die Einführung des Begriffes der sogenannten Urgence (Dringlichkeit), die ganz besondere Bedeutung, welche die Abteilungen (Bureaux) bei der Arbeitsorganisation des Hauses und seiner Ausschüsse erlangt haben, die ganz anders gestaltete politische Structur des Amtes eines Präsidenten, das hohe Quorum, die starke Ausnutzung der Form der Vorfrage (Question préalable) usw. Aber wie das ganze Gerüst der französischen Repräsentativverfassung doch äufserlich das englische Beispiel genau nachahmt, so auch das Verfahren des Parlamentes, wie z. B. mit den drei Lesungen der Gesetzentwürfe in bestimmten Intervallen, der prinzipiellen Festlegung der Rede- und Debattefreiheit, der Ordnung des Verkehres zwischen beiden Häusern.

Wie weit man allerdings von dem Erfassen des wahren Geistes des englischen Parlamentarismus entfernt war, zeigten die Debatten und die wirkliche Function sowohl der Constituante wie des Convent mit nur zu grofser Deutlichkeit. Vor allem bewies die Einführung und Handhabung der, wie Bentham sie nennt, „schrecklichen“ Decrets of Urgence, wie den Franzosen damals der Sinn für das fundamentale Prinzip parlamentarischen Lebens, für den Schutz der Minorität, noch vollständig fehlte.

Eine besonders charakteristische und wichtige Erscheinung ist aber, dafs man in Frankreich die theoretische Bedeutung des Verfahrens sogleich insofern richtig eingeschätzt hat, als man sich bemühte, soviel als möglich davon als Bestandteil in

die Verfassung aufzunehmen und dadurch mit deren besonderen Garantien zu umgeben. In der Reihenfolge der Verfassungen Frankreichs seit 1789 ist diese Methode allerdings nach und nach immer mehr eingeschränkt worden. Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs regelt im Artikel V. nur mehr einen einzigen Punkt des Verfahrens, indem sie die Öffentlichkeit der Verhandlungen vorschreibt. Alles übrige aber wird der freien Autonomie der beiden Häuser, die sich in ihren Reglements ausspricht, überlassen.

Hierin ist zweifellos eine Rückkehr zu dem besser verstandenen englischen Vorbild zu erblicken. Es wäre nun aufserordentlich lehrreich, zu verfolgen, wie sich die Entwicklung des französischen Parlamentsverfahrens im Laufe des 19. Jahrhunderts zu der des englischen verhält: wie durch die Einführung der Cloture im House of Commons dessen Verfahren dem der Chambre nähergerückt ist, während wieder in anderen Punkten die letztere sich auf eigenen Bahnen andersartig entwickelt hat; wie das besonders in jüngerer Zeit sich zeigt in der Verkürzung der Zahl der Lesungen, der Einräumung weit gröfseren Spielraumes an die Initiative der privaten Abgeordneten, in der ganz anderen Regelung des Rechtes der Interpellation und der daran geknüpften freien politischen Debatten. Aber alles das würde hier zu weit führen[1].

---

[1] Es ist selbstverständlich hier nicht im entferntesten beabsichtigt, näher auf die Geschichte der Geschäftsordnung des französischen Parlamentes einzugehen. Nur einige Bemerkungen über die oben berührten Punkte seien noch hinzugefügt. Die erste Verfassung Frankreichs vom 3. September 1791 enthält im Chapt. III. Sect. 2 im elften Artikel einen Grundrifs des Verfahrens als Bestandteil der Constitution. Die Nachahmung des englischen Beispiels ist dabei unverkennbar. Öffentlichkeit der Verhandlungen, Drucklegung der Sitzungsprotocolle, Verwandlung des Corps Législative in ein Comité Général, das durch den Vizepräsidenten geleitet wird, die Zahl von drei Lesungen, das Verbot der Wiedereinbringung desselben Antrages in einer Session: alles das ist da, wenn auch knapp formuliert, in die Verfassung aufgenommen. Nur der Schlufsparagraph, der die Urgence einführt, zeigt schon in einem entscheidenden Punkte die französische Originalidee auf diesem Gebiete. Die Constitution Girondine von 1793 regelt im Titre VII. Sect. 3 abermals in ausführlicher Weise das Verfahren. Hier treten die spezifisch französischen Züge des Parlamentarismus zum ersten Male klar hervor: die Organisation der Bureaux, die Question préalable, die Vorberatung aller Gesetzentwürfe usw.

Von Frankreich aus haben nun auch seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts die Geschäftsordnungen der deutschen Kammern zuerst ihren Zusammenhang mit dem Mutterlande des Parlamentarismus mittelbar empfangen. Wie in Frankreich, so hat aber auch hier bei der Ausbildung des heimischen Verfahrens alsbald eine selbständige und in manchen Punkten vielfach variierte Regelung und Praxis sich ausgebildet, in der teils der Einflufs hier und da lebendiger ständischer Traditionen, ganz besonders aber auch die verschiedenen Sicherheitsvorkehrungen der Regierungen und Landesfürsten gegen die Volksvertretung ihren Ausdruck finden.

An der Hand des obengenannten Aufsatzes von Mittermaier läfst sich das für die deutschen Kammern vor 1848 sehr gut verfolgen. Die dabei durchgängig ersichtliche Abhängigkeit des deutschen Parlamentarismus von dem englischen Vorbilde hat am besten Dahlmann erkannt, der in seiner „Politik“ — wohl dem trefflichsten und einflufsreichsten Werke des älteren deutschen Liberalismus — eine kurze, aber formvollendete Darstellung des englischen Parlamentsverfahrens gibt und daran das bemerkenswerte Urteil knüpft: „Die Weisheit dieser Beratungs-

---

Die Constitution vom 24. Juni 1793 regelt in den Artikeln 39 bis 52 die Immunität der Abgeordneten und das Verfahren in der dieser Verfassung charakteristischen lapidaren doctrinären Art. Auch die Verfassung des Jahres III beschäftigt sich noch immer mit der Geschäftsordnung als Stück der Constitution in ausführlicher Weise in den Artikeln 73 bis 109 und zwar für beide Körperschaften, den Rat der Fünfhundert und den Rat der Alten. Die Charte constitutionelle vom 4. Juni 1814 dagegen enthält nur mehr wenige Verfassungsbestimmungen über das Parlamentsverfahren, aber dafür sehr charakteristische. Der Kammerpräsident wird vom König ernannt; alle Amendements zu Gesetzen bedürfen der Zustimmung der Krone; das Ersuchen von fünf Mitgliedern genügt zur Herbeiführung einer geheimen Sitzung. Man merkt schon an diesen Bestimmungen, wes Geistes Kind diese Verfassung gewesen ist. Die Constitution vom 4. November 1848 nimmt dann nur mehr einige Punkte der Geschäftsordnung auf, wie das Quorum und das Prinzip der Öffentlichkeit sowie der freien Initiative und der Dringlichkeit, verweist aber im übrigen auf das Reglement. Vgl. über diese ganze Materie den Text der zitierten Verfassungen bei Duguit-Monnier, Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789, Paris 1901; ferner Esmein, Elements du Droit Constitutionel, p. 688 ff.; E. Pierre, Traité de Droit Politique Électoral et Parlamentaire. 1893.

formen, deren Bildungsstufen aus den trockenen Quartanten John Hatsells recht klar erhellen, und der hohe Grad ihrer allgemeinen Gültigkeit hat sich auch aufser ihrer Heimat und nicht blofs in den Freistaaten von Nordamerika erprobt. Aus denselben versucht schon Mirabeau für seine Nationalversammlung Nutzen zu schaffen und die besten deutschen ständischen Geschäftsordnungen kennen keine andere Quelle"[1].

Welches sind nun die Grundzüge der Theorie des Parlamentsverfahrens, wie sie durch Bentham dem Continent vermittelt werden? Darauf gibt eine Analyse des Benthamschen „Essay on Political Tactics" die beste Antwort[2].

Wie schon Robert v. Mohl treffend bemerkt hat, ist diese Abhandlung Benthams eine der besten Arbeiten des grofsen Utilitariers. „Es mag zwar sein", sagt Mohl, „dafs er in anderen Schriften weit mehr Eigentümlichkeit und Schaffenskraft beweist oder seine logische Macht noch unwiderstehlicher anwendet; allein praktisch verständiger, weniger sophistisch und abgerundeter ist er nirgends." In der Tat weicht das „Essay" von den anderen Werken Benthams weit ab, vor allem durch seinen engen Anschlufs an das positive Recht. Sieht man von einigen Stellen ab, wie z. B. dem etwas bizarren Vorschlag eines Systems von pecuniären Strafen und Belohnungen der Abgeordneten zur Sicherung der Frequenz oder von dem schrullenhaften Eifer, mit dem Bentham für seine riesige „Table of Motion" eintritt, so fehlt es hier fast vollständig an den sonst bei ihm nur allzu häufig vorhandenen Sonderbarkeiten.

Die Schrift zerfällt in sechzehn an Länge sehr ungleiche Kapitel, die nach einer den Formen der Repräsentativverfassung gewidmeten allgemeinen Einleitung die Hauptpunkte des Verfahrens in folgender Reihenfolge behandeln. Zuerst wird das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen beleuchtet, dann folgen praktische Bemerkungen in betreff Ort und Zeit der Sitzungen, über Teilnahme der

---

[1] F. C. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Mafs der gegebenen Zustände zurückgeführt, Leipzig 1847, S. 72—79.

[2] In der französischen Ausgabe, in der Benthams Schrift auf dem Continente wohl hauptsächlich verbreitet worden ist, führt sie den Titel „Tacticques des Assemblées Politiques Deliberantes".

Mitglieder und über das Präsidium; das sechste Kapitel, eine Neuauflage seiner oben erwähnten ersten Schrift, legt den Modus procedendi ausführlich dar, die folgenden Kapitel beschäftigen sich mit der Analyse der Motions und der Gesetze, deren rationeller Entwerfung und Promulgation. Endlich folgen die Kapitel über Debatten, Amendments, dilatorische Anträge, über Abstimmungen und Committees.

Die Methode, die Bentham bei seinen Darlegungen befolgt, ist natürlich die von ihm mit Meisterschaft gehandhabte rationalistisch-logische Deduction. Die leitenden Begriffe werden vorangestellt, auf ihren Inhalt untersucht, sodann eingeteilt und weiter analysiert. Zur Erläuterung werden an vielen Stellen die französische und die britische Praxis, häufiger allerdings nur die letztere, auseinandergesetzt. In Wahrheit ist aber seine deductive Methode hier mehr äufserlich angewendet, denn im Grunde genommen geht Bentham in seiner Begriffsbildung doch vollständig von der genauen Kenntnis und Kritik des historischen englischen Parlamentsverfahrens aus. Wohl werden aber die aus letzterem stammenden Formen und Prinzipien selbst wieder zum Gegenstande sehr eingehender logischer Untersuchungen gemacht. Der durchschlagende utilitarische Grundzug in der Kritik und dem Denken Benthams steht zu dem rein praktischen Charakter des ganzen Gegenstandes weit mehr als in vielen anderen Schriften Benthams in richtigem Verhältnis und trägt daher zur Erläuterung der Dinge wirklich bei.

Sieht man nun von den allgemeinen Bemerkungen Benthams über den Nutzen und die Bedeutung des Zweikammer-Systemes — einer übrigens ganz vorzüglichen politischen Auseinandersetzung — ab, so läfst sich die Theorie Benthams vom Parlamentsverfahren in folgender, die Hauptpunkte berücksichtigenden Weise zusammenfassen.

Als Grundlage und unentbehrliche Voraussetzung der Function eines Parlamentes stellt Bentham das Prinzip der vollen Öffentlichkeit hin, das er als Grundgesetz zur Sicherung des öffentlichen Vertrauens bezeichnet. Mehrere besondere Argumente führt Bentham ins Treffen zum Beweise der Notwendigkeit dieses Prinzips. Durch Publizität der Verhandlungen werden die Abgeordneten zur Erfüllung ihrer Pflichten an-

gehalten; dadurch erst wird das Vertrauen der Nation und ihre wirkliche Zustimmung zu den Gesetzen und Verfügungen des Parlamentes gewonnen; ferner kann nur so die Regierung die Wünsche und Bedürfnisse der Regierten wirklich kennen lernen [1]. Die Publizität ist überdies unentbehrlich zur Controlle der Abgeordneten durch die Wähler, sodann auch als Mittel zur fortwährenden Information der Abgeordneten durch das mit den Streitfragen der Debatten vertraute Publicum. In seiner methodischen Weise widerlegt Bentham schliefslich in einem besonderen Kapitel alle erdenklichen, gegen das Prinzip der Publizität gerichteten Einwände [2].

---

[1] Die Ausführungen Benthams zu diesen beiden Punkten gehören zu den besten Zeugnissen seiner tiefen politischen Einsicht. Sein ausgezeichneter Nachweis der aufserordentlichen Nachteile, die ein nicht öffentliches Regierungsystem mit sich bringt, der Vorteile der Öffentlichkeit in der Politik sollte auch heute noch in den Ländern eifrig gelesen werden, in denen der Scheinparlamentarismus das bequeme Auskunftsmittel für die Aufrechterhaltung der alten absolutistischen Kräfte und Staatsanschauungen bildet. Man müfste eigentlich dieses ganze Kapitel Benthams abdrucken. Immerhin sei nachfolgende Stelle angeführt: „In einem offenen und freien Staatswesen, was bedeutet da Vertrauen und Sicherheit, ich will gar nicht sagen für das Volk, aber gerade für die Regierung selber! Macht es unmöglich, dafs irgend eine Sache geschehe, die der Nation geheimgehalten wird, beweist ihr, dafs man weder beabsichtigt, das Volk zu täuschen noch zu überraschen, und Ihr habt damit alle Waffen staatlicher Unzufriedenheit weggenommen. Die Bevölkerung wird das Vertrauen, das man in sie setzt, mit Zinsen zurückzahlen. Verleumdungen werden ihre Kraft verlieren, denn die sammeln unter dem Schutze des Dunkels ihr Gift, das durch das Tageslicht am besten zerstört wird. Dafs eine geheime Politik die Regierenden von manchen Unannehmlichkeiten befreit, gebe ich ja zu; aber ich glaube, eine solche Politik schafft im Laufe der Zeit mehr Schwierigkeiten, als sie vermeidet. Ich bin überzeugt, dafs von zwei Regierungen, von denen die eine geheim, die andere offen geführt wird, die letztere eine Kraft, einen Ruf, eine Tüchtigkeit besitzen mufs, die sie dem Gegner weitaus überlegen macht.“ Treffend weist Bentham gerade darauf hin, wie auch eine wohlmeinende, aufgeklärte Regierung ohne das genügende Mafs von Öffentlichkeit im staatlichen Leben durch die Überraschungen, die sie bereitet, sich selbst den gröfsten Widerstand schaffe, und weist dabei auf das Beispiel hin, welches die Geschichte Kaiser Josefs II. liefert.

[2] Dafs übrigens Bentham gerade von diesem fundamentalen Gesichtspunkte aus an dem englischen Unterhaus seinerzeit vielerlei zu tadeln hatte, ist selbstverständlich. Mit Recht weist aber Bentham darauf hin,

Aus diesem Grundprinzip der Publizität ergibt sich weiter eine Reihe von praktischen Forderungen, die Bentham systematisch herausarbeitet. Hierher gehört vor allem das Postulat der Sicherung jederzeitiger möglichster Publizität alles dessen, was im Hause geschieht oder geschehen soll — ein äufserst wichtiger und zutreffender Gedanke, den Bentham nur dadurch etwas ins Sonderbare zieht, dafs er die jeweiligen Anträge und die bestehende Geschäftsordnung des Hauses den Abgeordneten fortwährend buchstäblich vor Augen halten will mit Hilfe von weithin lesbaren grofsen Tafeln, auf denen jederzeit der Text der der Debatte zugrundegelegten Anträge ersichtlich gemacht werden soll.

Aus dem Postulat der vollsten Öffentlichkeit des parlamentarischen Tuns leitet Bentham endlich auch alle, auf die dauernde Sicherung der Frequenzhöhe des Hauses gerichteten praktischen Vorschläge und aufgestellten rationellen Grundsätze her.

Das zweite grofse Prinzip, das der Theorie Benthams vom Parlamentsverfahren zugrunde liegt, ist das Prinzip der völligen Unparteilichkeit des Vorsitzenden. Zu diesem Ende stellt Bentham die Forderung auf, dafs es nur einen und zwar für lange Zeiträume gewählten Präsidenten geben darf, der allerdings für den Fall der Verhinderung einen Stellvertreter haben mufs. Der Präsident eines staatlichen Vertretungskörpers vereint nach Bentham die zwei möglichen Kreise von Pflichten in sich: er ist Richter in der Versammlung und ausführendes Organ der Gesamtheit des Hauses nach aufsen. In ersterer Hinsicht mufs sein Tun und Lassen jederzeit dem Appell an die Versammlung unterliegen, in letzterer der fortlaufenden Controlle des Hauses. In beiden Richtungen kann er keine rechtliche Macht besitzen, die stärker wäre als der Wille des Hauses. Um nun als Richter und Executivorgan der Volksvertretung vollständig unparteiisch sein zu können, mufs der Vorsitzende einer parlamentarischen Körperschaft sozusagen mit seinem eigenen Willen aus dem parlamentarischen Kräftespiel vollständig ausgeschaltet sein. Obgleich Abgeord-

---

dafs die meisten Mängel des englischen Parlamentsrechtes in diesem Betracht durch die Praxis längst unwirksam gemacht wurden.

neter, darf er die Rechte eines solchen, nämlich an der Debatte teilzunehmen, Partei zu ergreifen und abzustimmen, nicht mehr ausüben. Denn nur der kann Richter sein, der eben durch sein ganzes Verhalten über jeden Verdacht der Parteinahme erhoben ist.

Es bedarf kaum der Bemerkung, daſs Bentham diese Theorie vom parlamentarischen Präsidium auf Grund kritischer Betrachtung der Stellung des Speaker gewonnen hat. „Fast alle diese Regeln", sagt Bentham, „werden von den Nationen bisher nicht befolgt. Das englische System nähert sich ihnen zwar am meisten, aber weicht in einem essentiellen Punkte ab: es gestattet nämlich dem Präsidenten, zu debattieren und abzustimmen"[1]. Die Entwicklung der englischen Praxis hat, wie wir wissen, alsbald auch in diesem Punkte Benthams Theorie Genüge geleistet. Der Speaker ist seit mehr als zwei Menschenaltern tatsächlich die persönliche Verkörperung der parlamentarischen Unparteilichkeit geworden.

Hinsichtlich der Formen des Parlamentsverfahrens selbst läſst sich als drittes Grundprinzip der Benthamschen Theorie feststellen: die Forderung nach genauer äuſserlicher und innerer Trennung der verschiedenen Stadien parlamentarischer Willensbildung und strenger Aufrechterhaltung der bestimmten, logisch gegebenen Reihenfolge derselben. Antrag (Proposition), Debatte als Vehikel der Meinungsäuſserung und ebenso die Abstimmung müssen jederzeit auch äuſserlich und formell mit aller Schärfe auseinandergehalten werden. Aber sie müssen auch einander strenge folgen und müssen durch ein weiteres Folgeprinzip beherrscht werden, nämlich das der jederzeitigen Wahrung der sachlichen Einheit und Geschlossenheit des parlamentarischen Tuns. Nur immer über eine Sache kann vernunftgemäſs eine Debatte geführt, der Wille des Hauses erklärt werden. Ebenso wie Vermischung der einzelnen Stadien der Willensbildung ist Untereinandermischung verschiedener Gegenstände der Debatte strenge ausgeschlossen[2]. Die von Bentham aufgestellten praktischen Forderungen, wie Schriftlichkeit aller Anträge und

[1] Ebenso erscheint Bentham das Casting Vote des Speaker an Stelle des Loses bei Stimmengleichheit als ein Fehler.

[2] Sehr interessant sind die detaillierten Ausführungen, die Bentham über die Praxis der französischen Provinzialversammlungen gibt sowie

Amendements, bestimmte Art der Textierung und Paragraphierung von Gesetzen, sind nur logische Consequenzen aus diesem Hauptprinzip.

Als viertes Fundamentalprinzip stellt Benthams Theorie ausdrücklich das Postulat der vollen Redefreiheit auf und zwar hat Bentham diesen Begriff in merkwürdiger Weise dahin erweitert, dafs volle Redefreiheit nur dann vorhanden ist, wenn jedes Mitglied so oft reden könne, als es wolle. Von diesem Gesichtspunkte aus verwirft Bentham alle Arten von äufseren Mitteln zum Zwecke rascherer Function der gesetzgebenden Maschine, Decrets of Urgence ebenso wie das blofse Verbot des mehrmaligen Ergreifens des Wortes durch denselben Abgeordneten in einer und derselben Debatte. Ganz im Gegenteil sei das Prinzip der Redefreiheit, meint Bentham, vollends erst dann gewahrt, wenn durch die Geschäftsordnung innerhalb gewisser Intervalle der Opposition mehrere Gelegenheiten geboten seien, die Debatte zu verlängern.

Die Bildung eines einheitlichen Willens ist jeder parlamentarischen Körperschaft Lebenszweck. Zu diesem Ende ist a priori die Forderung nach vollständiger Übereinstimmung aller Mitglieder der Versammlung theoretisch denkbar. Da aber Einstimmigkeit auch nur einigermafsen gröfserer Körperschaften nach der ganzen Menschennatur nur in sehr seltenen Fällen zu erreichen ist, so erscheint es als gewöhnlicher Gebrauch, der Willenseinigung der Majorität dieselbe Kraft zuzugestehen wie der Gesamtheit. Mit diesem Gedankengang stellt Bentham endlich das Majoritätsprinzip gleichfalls als theoretische Grundlage des Parlamentarismus hin und so natür-

---

über den Verhandlungsgang in den États Généraux von 1789, in denen Abgabe der Meinung (Teilnahme an der Debatte) der Abgabe der Stimmen nachfolgte, statt ihr vorauszugehen. Sehr überzeugend ist auch Benthams Argumentation, dafs diese jeder rationellen Geschäftsordnung widersprechende Praxis eine unwillkürliche Consequenz des starken Einflusses war, den die französischen Juristen des 18. Jahrhunderts auf diese Anfänge des französischen Parlamentsverfahrens genommen haben. In den Gerichten Englands ist ja auch noch immer Regel, dafs der Richter zuerst sein Votum abgibt und dann in längerer Rede dasselbe begründet. Warum aber eine solche Reihenfolge im Falle von Richtersprüchen logisch und praktisch zulässig ist, darüber hat Bentham sich besonders scharfsinnig und klar ausgesprochen; loc. cit. p. 345.

lich erscheint dem grofsen Rationalisten dieses Prinzip, dafs er es nicht für nötig hält, dieses Grundrecht der Mehrheit näher zu bezeichnen oder zu analysieren. „Soweit der Wille der Mehrheit auch von dem allgemeinen Willen entfernt ist, so ist er ihm doch immer näher als der des Gegenteils, der Minorität."

In der vorliegenden Reihe von Hauptprinzipien liegt die ganze Theorie Benthams vom Wesen der Geschäftsordnung und des Parlamentsverfahrens beschlossen. Scheinbar rein aus dem „Begriff vom Wesen politischer Versammlungen" hergeleitet, sind diese Prinzipien im Grunde doch nichts anderes, als eine scharfsinnige Erfassung der wesentlichen Züge des englischen Parlamentarismus in seiner Gestalt vom Ende des 18. Jahrhunderts, wobei der utilitarische Gesichtspunkt gerade noch genügend stark hervortritt, um dem positiven Rechte gegenüber als kritischer Mafsstab zu dienen, um einzelne Irregularitäten des historischen Parlamentsverfahrens Englands als Abweichungen von der allgemein gültigen, rationellen Norm hinzustellen. In dieser, durch Klarheit und Folgerichtigkeit ausgezeichneten theoretischen Gestalt ist denn nun das englische Parlamentsverfahren auf dem Continente zuerst bekannt, von der constitutionellen Doctrin rezipiert und als wichtiger Factor in der Ausbildung der continentalen Verfassungspraxis wirksam geworden.

## Zweites Kapitel.

## Zur Theorie der Geschäftsordnung.

Hält man sich die im Grunde genommen ausschlaggebende historische Bedingtheit der Benthamschen Theorie der Geschäftsordnung vor Augen, so ist damit auch schon bedeutet, von welchen Gesichtspunkten aus die Aufgabe einer kritischen Erfassung des Problemes parlamentarischer Geschäftsordnung gegenwärtig in Angriff genommen werden mufs. Gewifs sind die soeben aufgestellten Grundprinzipien des Parlamentsverfahrens auch heute noch vollständig gültig: auf die Erfahrungen des damals schon fast durch ein halbes Jahrtausend entwickelten englischen Parlamentarismus gegründet, bringen sie die technischen Erfordernisse der Willensbildung einer gesetzgebenden Körperschaft, des staatlichen Handelns einer legislativen Versammlung begrifflich in vollendeter Weise zum Aus-

druck. Im letzten Grunde beruhen sie eben auf der elementaren Psychologie menschlicher Gemeinschaft im Handeln und auf den elementaren Notwendigkeiten einer Ordnung der Dinge überhaupt[1]. Aber auch hier, wie in allen, das staatliche Leben erklärenden und ordnenden Begriffen, darf die Theorie nicht erstarren, mufs sie hinsichtlich jener Erscheinungen, die historischer Fortbildung unterworfen sind, selbst entwicklungsfähig sein und fortentwickelt werden.

Wenn wir nun die Benthamsche Lehre und damit die Theorie der constitutionellen Doctrin von der Geschäftsordnung in Beziehung setzen mit der Fortbildung — zunächst nur — des englischen Parlamentarismus im Laufe des 19. Jahrhunderts, wie sie hier dargelegt worden ist, so treten alsbald mit voller Klarheit diejenigen Tatsachen hervor, welche anzeigen, in welchen Richtungen das Problem der Geschäftsordnung durch die neuere politische Entwicklung eine Abänderung erfahren hat, in welchen bestimmten Punkten daher die constitutionelle Theorie vom Parlamentsverfahren selbst einer Veränderung und Erweiterung unterzogen werden mufs.

Es sind im Grunde genommen zwei entscheidende Momente, die in der traditionellen Lehre von der Geschäftsordnung keinen Platz gefunden haben und doch sowohl praktisch wie theoretisch längst zur gröfsten Bedeutung gelangt sind. Es ist das einmal die Stellung der Regierung als Trägers der executiven Gewalt zum Parlamente überhaupt und im Gefolge davon die besondere Stellung des Ministeriums zur Führung, Abwicklung und Leitung der Parlamentsgeschäfte. Zweitens tritt hier in Frage die Stellung der Parteien zur Geschäftsordnung und das Problem der Majoritätsherrschaft auf der einen, des Minoritätenschutzes auf der anderen Seite. Diese beiden Fragen sind im Laufe des 19. Jahrhunderts zuerst in England, sodann — das bedarf wohl kaum umständlicher Aus-

[1] Die psychologischen Elemente im Parlamentarismus können bei der geringen Variabilität der psychischen Factoren durch selbst lange Zeiträume der Geschichte bis zu einem gewissen Grade als stabil aufgefafst werden. Allerdings tritt hier als ein, starke Variationen hervorrufendes Moment die Verschiedenheit der Kulturhöhe sowie der nationalen Eigenart, von denen die Wirksamkeit des Parlamentarismus als Ganzen stets in hohem Mafse abhängig erscheint, in Kraft.

führung — mehr oder weniger in den meisten Verfassungsstaaten Europas hervorgetreten, haben sich als ein neues, höchst schwieriges und folgenreiches Problem der gesamten modernen Politik und des constitutionellen Staatsrechtes erwiesen. Ja, man darf vielleicht sagen, dafs dieses Problem, wie es in der Zusammenfassung der beiden vorangestellten Fragen als eine Einheit erscheint, das einzige grofse und neue Problem des formellen Staatsrechtes bedeutet, das sich in der Fortentwicklung des europäischen Verfassungs- und Rechtsstaates in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet hat.

Es bedarf keiner weitwendigen Erklärung dafür, dafs die ältere, von Bentham gegebene Theorie der Geschäftsordnung von diesem Problem nichts weifs; denn tatsächlich fehlten zur Zeit der Entstehung jener Theorie die politischen Voraussetzungen dafür so gut wie vollständig. Zwar ist der Prozefs der Ausbildung der parlamentarischen Regierung zu Benthams Zeit schon erheblich vorgeschritten gewesen; aber gerade in die Zeit der politischen Reife Benthams fällt der jahrelange Kampf Georgs III. gegen die whiggistische Oligarchie und die dessen ungeachtet geschaffene Umgestaltung der Verfassung, die dahin ging, den Willen der Krone als selbständigen Factor aus dem Staatsleben vollständig auszumerzen und zu diesem Zwecke an die Stelle wirklicher Diener der Krone ausschliefslich Vertrauensmänner der parlamentarischen Mehrheit zu setzen. Es ist nun merkwürdig, dafs auch Bentham, wie fast alle seine Zeitgenossen, die grofsen Veränderungen, die sich in dem ganzen Wesen des englischen Ministeriums seit 1688 Schritt für Schritt vollzogen hatten, in ihrer wirklichen staatsrechtlichen Bedeutung nicht erkannt hat. Das Verhältnis der Regierung, der Minister, zum House of Commons als dem mafsgebenden Willensfactor in Gesetzgebung und Politik erscheint im „Essay on political Tactics“ nirgends berührt. Daher fehlt auch bei ihm jede dogmatische Erörterung über diese, im 19. Jahrhundert so wichtig gewordene Beziehung. Die politische Technik, mit deren Hilfe die englischen Minister des Ancien Régime parlamentarisch regierten, ist natürlich Bentham wie allen seinen Zeitgenossen klar gewesen: so klar, dafs er das hier für die Zukunft bereit, aber noch verborgen liegende Problem einer neuen, scharf formulierten Technik des

Parlamentarismus gar nicht sah. Der letzte Grund hierfür liegt aber darin, dafs gerade zu Georgs III. Zeit das System parlamentarischer Parteiregierung doch noch nicht so voll ausgereift gewesen ist, dafs seine letzten Consequenzen schon hätten hervortreten können. Denn immer noch erschien Bentham der König als der eigentliche Feind: Georg III., den er als den „Hauptverderber", den „Corrupter General", in seinen Pamphleten lebhaft bekämpfte. Ihm gegenüber erschien den Radicalen, zu deren Bahnbrechern Bentham gehörte, das Parlament als das, wenn auch zeitweilig verderbte und irregeleitete Instrument des Volkswillens im Gegensatz zu dem, eigenmächtige Ziele anstrebenden Souverän. Und darum erscheint die Theorie der Geschäftsordnung und des Parlamentsverfahrens als Wissenschaft von der Taktik und den Bedürfnissen einer politischen Körperschaft, die noch immer in Wehr und Waffen steht gegen einen, ihr von aufsen her entgegentretenden Willen. Gewifs ist Georgs III. Zeit auch die classische Zeit der Parteikämpfe der englischen Oligarchie: aber es ist wohl im Laufe dieser Darstellung genügend auf den eigentümlichen Charakter aller dieser Factionen des Parlamentes im Ancien Régime hingewiesen worden. Die soziale Gemeinsamkeit, der starke Patriotismus der regierenden Classe und das ererbte Gefühl für die Verantwortlichkeit der machtgewohnten Classen im Staate sicherten die zweckentsprechende Function der parlamentarischen Maschine, ihren regelmäfsigen, die Erfüllung der staatlichen Pflichten jederzeit sichernden Gang bei der Erledigung der Geschäfte des Hauses.

So erscheint in der Theorie das Recht und die Technik des Parlamentes doch in erster Linie als das in Wirklichkeit historisch gegebene, aus den Geboten und Bedürfnissen körperschaftlicher Tätigkeit psychologisch erst a posteriori construierte System der inneren Ordnung einer Versammlung, deren Grundcharakter der der sozialen und politischen Einheitlichkeit und dementsprechender tradionell gesicherter Willensbildung ist. Nichts ist dafür so bezeichnend, als eine der wenigen Stellen, an denen Bentham von den Parteien spricht. In seinen Auseinandersetzungen über die drei Lesungen verteidigt er dieses Institut des positiven englischen Rechtes und sucht es in rationalistischer Weise dogmatisch festzulegen. Wenn nur

eine Debatte stattfinde, so, meint er, sei die Hitze und Aufregung grofs; wenn aber bekannt sei, dafs der erste Sieg nicht genüge, dafs ein zweiter und dritter Kampf geführt werden müsse, so werden die Kräfte gespart. „Und wenn die Minorität nach und nach ihre endgültige Niederlage herannahen sieht, so unterwirft sie sich ihr mit um so gröfserer Mäfsigung als ihr jede Gelegenheit zum Widerstande bis dahin geboten worden ist“ [1].

Man sieht, wie Bentham sich die Taktik und Denkweise der Parteien dachte. Ihm lag der Gedanke fern, dafs es völlig intransigente Parteien geben könne, die durch die Niederlage nur zu erneuten Angriffen angeeifert werden, bis schliefslich kein Mittel zur Durchsetzung ihres in der Minderheit gebliebenen Willens unversucht gelassen ist. Die gewaltigen Parteigegensätze und religiösen Kämpfe des 17. Jahrhunderts waren, als Bentham schrieb, längst verblafst und neue wirkliche Parteiungen im Sinne tiefgreifender, umfassender Scheidung ganzer Classen oder Schichten der Nation waren nicht vorhanden. So fehlte die Voraussetzung, die den politischen Kampf zu jenem äufsersten Grade der Schärfe steigert, in der, wie die Ereignisse des 19. Jahrhunderts zuerst in Grofsbritannien gezeigt haben, die Ordnung und die Formen des Parlamentes selbst zugleich Werkzeug und Object des Kampfes werden. Die Parteien sind trotz ihres Dissenses in einzelnen Fragen von der gleichen und gleich starken Staatsgesinnung erfüllt. Der periodisch eintretende, im 19. Jahrhundert mit der Regelmäfsigkeit der Pendelschwingung verglichene Wechsel in der Mehrheit der Parteien und damit in der Regierung benimmt dem jeweiligen Obsiegen der herrschenden Mehrheit den Stachel der Hoffnungslosigkeit für die Opposition. Nicht minder wirkt die gesellschaftliche Gleichheit beider Parteien dahin, dafs die Herrschaft einer Partei niemals die willenlose Unterwerfung der Minderheit unter das Gebot der Regierung im ganzen Bereiche des staatlichen Lebens bedeutet. Die durch Jahrhunderte ungestört erhaltene Selbstregierung in der Localverwaltung von Stadt und Land scheidet fast die ganze innere Verwaltung aus dem Wirkungsbereiche der Majorität vollständig aus, zum

[1] Bentham, Works, II. p. 361.

grofsen Unterschiede von den parlamentarisch regierten Staaten des Festlandes mit zentralistischer Verwaltungsorganisation. Endlich besteht bei der geschilderten Art der Parteiregierung nur in sehr seltenen Fällen für die Majorität das Bedürfnis einer unbedingten Durchsetzung ihres Willens um jeden Preis. Die ganze Atmosphäre der Connivenz im englischen Parteileben in betreff aller Fragen, die die laufenden Bedürfnisse des staatlichen Lebens betreffen, begrenzt die Notwendigkeit einer solchen Taktik à outrance von vornherein auf wenige kritische Momente der Politik. Überdies ist das Gefühl für den gesamtstaatlichen Nutzen, den eine zähe und kräftige Opposition in der Regel mit sich bringt, eine den Engländern seit Jahrhunderten in Fleisch und Blut übergegangene Erfahrung. Man hat nur zu oft gesehen, wie solcher Widerstand der Minorität, nachdrücklich fortgeführt, das ganze Land zur Teilnahme am politischen Leben immer wieder aufrüttelte, wie dadurch die ganze betreffende Frage in die Tiefe und Breite zur Discussion gelangte, infolgedessen voreilige Mafsregeln oft verhütet wurden und Vorschläge zu grofsen Änderungen der Rechtsordnung meist nur in compromifsartiger Weise modifiziert zur Durchführung gelangt sind.

Aus diesem Gefühl und diesen Erfahrungen heraus ist der Geschäftsordnung jenes charakteristische Merkmal erwachsen, das seinen Ausdruck findet in dem aufserordentlich starken Betonen des Minoritätenschutzes. Es ist von Interesse, hier die Worte anzuführen, mit denen noch um die Mitte des 19. Jahrhunderts ein vielerfahrener liberaler Staatsmann Englands diese Anschauungen bespricht. Bei der Erörterung der notwendigen Gegengewichte gegen die Gefahren des Majoritätsprinzipes sagt Cornewall Lewis: „Ein anderes Gegengewicht gegen die Majorität einer beratenden Versammlung wird aus den Formen ihres Verfahrens gewonnen. Diese Formen sind ganz allgemein so ausgestaltet, dafs sie der Minorität die Kraft verleihen, ihre Einwendungen sowohl gegen das Prinzip wie gegen die Einzelheiten jeder der Versammlung zur Annahme vorgelegten Mafsregel gehörig vorzubringen und den Fortschritt der Beratung durch feindliche Kritik sowie durch die Einbringung von Amendments zu verlangsamen. Die Formen des House of Commons sind zugestandenermafsen mit dem Be-

streben ersonnen worden, die Minoritäten zu schützen, und sie sind in dieser Hinsicht so wirksam, dafs sie den Willen der grofsen Mehrheit des Hauses zu lähmen imstande sind, indem sie einigen wenigen Abgeordneten es ermöglichen, wenigstens für eine Zeit lang eine von der Majorität angestrebte Mafsregel zu hemmen" [1].

Dieses ganze System politischer Taktik mufs sich natürlich ändern, sobald seine Hauptvoraussetzung sich ändert: die Natur der englischen Parteien und damit auch die Stellung der parlamentarischen Regierung im Unterhause. Wir wissen, dafs die Bildung einer geschlossenen intransigenten irischen Homerule-Partei diese Änderung tatsächlich bedeutete. Ehe aber noch dieser epochale Augenblick eintrat, sind, wie wir wissen, die Consequenzen aus der längst veränderten Stellung der Regierung zum Hause auch für die Geschäftsordnung gezogen worden. Das völlige und endgültige Durchdringen des Systems strengster parlamentarischer Parteiregierung, zu einer Zeit erfolgt, da trotz Erweiterung des Wahlrechtes die alten historischen Parteien Englands noch immer sehr viel von ihrem alten Charakter bewahrt hatten, brachte es mit sich, dafs nunmehr das parlamentarische Ministerium auch bereitwillig als Leiter des Hauses, als bestimmender Wille für die Abwicklung und Ordnung seiner Geschäfte angesehen ward. Die Geschäftsordnung wird langsam immer mehr den Bedürfnissen der Regierung dienstbar gemacht. Die Zeit und die Kräfte des Unterhauses erscheinen jetzt in der allgemeinen Auffassung immer mehr als Zeit und Kräfte der Staats- und Reichsregierung. Das ist der wesentliche Inhalt der Reformen im Verfahren von 1832—1878. Langsam geht diese Änderung vor sich und sie greift keineswegs so tief, dafs sie das politische Grundprinzip der englischen Geschäftsordnung, den weiten der Minorität gelassenen Spielraum, eingeschränkt hätte. Was der Regierung an Einflufs auf die Führung der parlamentarischen Geschäfte zuwuchs, war im wesentlichen der Initiative, den Befugnissen der Private Members beider Parteien genommen. Die Geschäftsordnung begann, ein wirksames Mittel

[1] Cornewall Lewis, The Influence of Authority in Matters of Opinion, p. 150.

des Regierens, ein Arbeitswerkzeug des Ministerums zu werden. Aber noch immer unter den historisch gegebenen Bedingungen der Connivenz und des gegenseitigen „Fair Play“ der Parteien.

Der Einbruch der Obstruction hat nun zunächst genötigt, die Geschäftsordnung aus einem Behelf parlamentarischer Parteiregierung durch eine die ganze Nation repräsentierende, herrschende Classe von gleichartiger Staatsgesinnung aller ihrer einzelnen Gruppen abermals zu einem Machtmittel zu gestalten. Aber diesmal stand der Feind nicht aufserhalb, sondern innerhalb des Parlamentes selbst. Die Iren leugnen den Rechtsbestand des Reiches und demzufolge das Existenzrecht des Reichsparlamentes selbst. So erfolgt die Umbildung der Geschäftsordnung unter dem Drucke der politischen Verhältnisse zu einem Zwangsinstrumente gegen den wider seinen Willen in der Union, im Parlamente festgehaltenen Feind.

Damit ist aber der grofse Anstofs zu einer weiteren Veränderung der Geschäftsordnung gegeben, die wir oben im einzelnen kennen gelernt haben. Gewifs wird die Obstruction der Iren niedergeworfen, aber der Geist der Obstruction wirkt noch lange nach. Und gleichzeitig erwächst aus der unablässig zunehmenden Fülle der Parlamentsgeschäfte, aus der in allen Formen des parlamentarischen Handelns sich ausdrückenden, immer regeren Teilnahme einer grofsen Zahl von Abgeordneten am parlamentarischen Tun, eine Art von unpolitischer Obstruction, eine unleugbare organische Behinderung in der parlamentarischen Erledigung der Staatsangelegenheiten. Diese führt zunächst dazu, dafs der Regierung noch mehr Verfügungsrecht über Zeit und Reihung der Parlamentsgeschäfte gegeben wird. Aber dadurch werden die Schwierigkeiten nur gemindert, keineswegs behoben. Auch läfst sich nicht verkennen, dafs seit dem grofsen Homerule-Kampfe eine dauernde, bald schwächer, bald stärker fühlbare Verschärfung der englischen Parteigegensätze sich zeigt. Die Südafrikapolitik der imperialistischen Partei, die halb religions-politischen Kämpfe um die Volksschulgesetzgebung, das Wiedererwachen der agrarischen Strömung, endlich in jüngster Zeit die durch Joseph Chamberlains imperialistische Zollpolitik hervorgerufene, die ganze Nation aufrüttelnde Discussion, nicht zuletzt auch die lange

Dauer des conservativen Parteiregimes: alles das hat den Geist des Widerstandes gegen die Majorität erheblich verstärkt, auf der anderen Seite aber diese dazu angetrieben, von ihrer Macht den vollsten Gebrauch zu machen.

Aus diesem politischen Milieu hat sich denn die jüngste Reform der Geschäftsordnung herausgebildet. Sie ist, wie oben gezeigt wurde, als die äufserste Consequenz anzusehen, welche die englischen Parteien aus dem ehernen Bestande des Systems der parlamentarischen Regierung gezogen haben. Sie ist gleichzeitig ein unvermeidliches Schutzmittel zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit dieses Systemes. Nur so kann und darf sie verstanden werden. Auf diese Weise ist die Geschäftsordnung zu einem, heute als unerläfslich anzusehenden Werkzeug des Regierens überhaupt geworden. War die Reform der achtziger Jahre zweifellos nur gegen den irischen Feind im Hause gerichtet gewesen, so ist längst seither die Ausnützung der Cloture, die Anwendung der parlamentarischen „Guillotine", kurz des ganzen Arsenals einer ungeduldigen Majorität auch zur Durchsetzung rein englischer, parteimäfsig scharf bestrittener Mafsregeln in fortwährende Anwendung gekommen. Darin liegt ausgesprochen das Eingeständnis der rein technischen Notwendigkeit dieses neuartigen Parlamentsverfahrens gegenüber der Überlastung jedes Parlamentes eines modernen Grofsstaates, gegenüber der kräftezersplitternden Wirkung des modernen, von den unendlich divergierenden sozialen und wirtschaftlichen Interessen zersetzten Parteilebens.

Fassen wir nun das Ergebnis dieser Rückschau nochmals zusammen, so lassen sich daraus einige wichtige Folgerungen für die theoretische Erkenntnis des hier vorliegenden Problems gewinnen. Die politische Entwicklung der neueren Zeit hat zuerst in England — dann auch in fast allen anderen Verfassungsstaaten Europas — die conventionelle Grundlage des Parlamentarismus aufgedeckt. Diese Conventionen aber finden vor allem ihren Ausdruck in den Formen des parlamentarischen Handelns, in den der Taktik des Parteikampfes durch die Geschäftsordnung gezogenen unüberschreitbaren Grenzen und in dem ungeschriebenen Gesetze der billigen Handhabung der Geschäftsordnung durch alle am parlamentarischen Leben beteiligten Factoren. Es hat sich ferner gezeigt, dafs die Ein-

haltung dieser Conventionen zwar sicherlich in einem gewissen Grade abhängt von dem sozialen Charakter des politischen Personals der Parlamente; aber weit wichtiger ist die Erkenntnis, dafs die Existenzbedingungen für die Wirksamkeit dieser Conventionen und damit für die Wirksamkeit des ganzen Wesens parlamentarischer Regierung die Anerkennung der staatsrechtlichen Grundlage ist, auf der der Staat und das Parlament beruhen. Parteien intransigenter Natur, die den gegebenen Staatsverband an und für sich leugnen, oder die etwa Unterwerfung des Staates unter die Kirche vertreten, ferner solche, die die bestehende Gesellschaft überhaupt verneinen, endlich Parteien, die ein an Kraft und Tiefe nur mit dem religiösen Bewufstsein vergleichbares Prinzip, nämlich das Nationalitätsprinzip, als Lebensgesetz haben, stehen — vielleicht lange Zeit unbewufst, aber immer doch latent — in unversöhnlichem Conflicte mit den Conventionen des Parlamentarismus, ohne die er eben nicht bestehen kann, zumindest nicht in dem durch die jeweilige Staatsverfassung gegebenen Staatsganzen. Die Obstruction heifst nichts anderes, als im letzten Grunde Leugnung des bestehenden Staatsrechtes eines Landes, zugespitzt zur Leugnung der Existenzberechtigung des Parlamentes und ausgedrückt durch den bewufsten Mifsbrauch der Formen und Grundsätze des Verfahrens, die eben eine Lebensbedingung sind für die Wirksamkeit des Parlamentes. Denn nur innerhalb dieser Vorschriften, Conventionen und Formen ist parlamentarische Arbeit möglich und damit ist gleichsam erst der zur Erhaltung des parlamentarischen Organismus notwendige gleichmäfsige politische Stoffwechsel gesichert. Es ist kein Zufall, dafs das Eindringen des Nationalitätsprinzipes in die britische Staatsverfassung die Obstruction gezeitigt hat. Wenn wir rings in Europa umhersehen, so sind es fast durchweg Kämpfe von Nationalitäten, Kämpfe gegen bestehende Staatszusammenhänge, die die gleiche Erscheinung allerwärts hervorgerufen haben.

Wo politische Gegensätze von solcher Kraft auftauchen, dafs sie das Staatsbewufstsein des Einzelnen aufzuheben drohen, weil seine politische Gesinnung aus noch tiefer und fester wurzelnden Anschauungen hervordringt, wie z. B. aus dem religiösen Gefühl, aus dem Nationalitätsbewufstsein, in Zukunft vielleicht

aus dem Verlangen nach sozialer und ökonomischer Gleichheit: da beginnt mit Naturnotwendigkeit die dem ganzen Parlamentarismus als primäre Grundlage dienende Convention des Majoritätsprinzipes ihre moralische Kraft zu verlieren. Damit verliert aber auch in völlig gleichem Mafse das Prinzip des Schutzes der Minorität seinen Halt. Beides jedoch bedeutet nichts anderes als den Zusammenbruch der ganzen auf Connivenz und einheitlichem Staatsbewufstsein aufgebauten Gedankenwelt der parlamentarischen Repräsentativverfassung, die in den Prinzipien und Formen des Parlamentsverfahrens gewissermafsen ihren aufs höchste verfeinerten, sublimierten Ausdruck findet.

Von diesem Gesichtspunkte aus wird die eigentümliche Bedeutung der Geschäftsordnung einer Volksvertretung in allgemeiner staatsrechtlicher und politischer Hinsicht klar. Sie ist gleichsam das politische Manometer, das die Kräftespannung in der parlamentarischen Maschine und damit im ganzen Staatsorganismus anzeigt. Sobald eines oder mehrere der grofsen Grundprinzipien, die wir als den theoretischen Inhalt des Parlamentsverfahrens erkannt haben, gefährdet oder tatsächlich beiseite gesetzt werden, sobald etwa die Gleichberechtigung aller Abgeordneten oder die Öffentlichkeit der Verhandlungen, die Redefreiheit oder das Majoritätsprinzip von einem der Factoren des parlamentarischen Lebens bewufst angegriffen wird, ist dadurch gleichsam automatisch die Aufmerksamkeit auf schwere innere Gebrechen des Staatsganzen gelenkt. Diese Beobachtung, wie sie die politische Geschichte des 19. Jahrhunderts vielfach lehrt, führt zu wichtiger theoretischer Erkenntnis des rein rechtlichen Charakters der Geschäftsordnung eines Parlamentes. Fragen wir nach der Stellung, welche die letztere im ganzen System des öffentlichen Rechtes einnimmt, so werden wir vor allem sagen müssen, dafs das Recht des Parlamentsverfahrens nicht einheitlichen Wesens ist. Eine Anzahl seiner Normen und Prinzipien ist nichts anderes als der Ausdruck der Existenz der Repräsentativverfassung überhaupt, der Inbegriff der Voraussetzungen für die Tätigkeit einer zum mindesten an der Ausübung der höchsten staatlichen Function gleichberechtigt teilnehmenden Volksvertretung: diese Normen gehören daher,

theoretisch betrachtet, immer zum Verfassungsrecht, gleichviel ob sie ausdrücklich in die Staatsgrundgesetze aufgenommen sind oder nicht. Hierher gehören die Rechtsprinzipien der Gleichberechtigung aller Abgeordneten, der Redefreiheit, der freien Präsidentenwahl, der Unparteilichkeit des Vorsitzenden, ferner jene Formen und Grundsätze, die bei Vorhandensein des Zweikammersystemes für den Verkehr beider Häuser notwendig sind. Hierher gehört aber auch vor allem des Recht, innerhalb des weiten, durch jene Prinzipien gezogenen Rahmens das Verfahren durch freie autonome Satzung zu regeln.

Damit ist nun auf den zweiten, wesensverschiedenen Bestandteil des Rechtes der Geschäftsordnung hingewiesen: den Inbegriff aller dieser autonomen Satzungen. Dazu bestimmt, die technisch notwendigen Regeln für die parlamentarische Arbeit festzustellen, sind diese Normen und Formen notwendigerweise überall, wo die Volksvertretung als organisches, lebenskräftiges Staatsorgan fungiert, bis zu einem gewissen Grade stets auch ein Behelf zur Regierung, zur regelmäfsigen Erledigung der Lebensbedürfnisse des Staates. Dies ist ihr Hauptzweck: nicht aber wohnt ihnen ein prinzipieller Charakter inne. Denn in dieser Hinsicht bedeuten sie nur die Verwirklichung, Ausführung und Consequenz jener vorgenannten verfassungsrechtlichen Elemente der Geschäftsordnung. Sie können daher in einem geordneten Verfassungsstaate auch nie die Bedeutung staatsrechtlicher Grundsätze haben, sie können in diesem Falle sozusagen nicht als primäres öffentliches Recht, das um seiner selbst willen existiert, angesehen werden. Dieses rein technische Recht des Parlamentsverfahrens ist vielmehr secundäre Rechtsnorm, bestimmtem Zweck entsprechendes Institut, nicht Selbstzweck. Daher wird man auch theoretisch die Forderung erheben müssen, dafs die Abänderung dieses Teiles der Geschäftsordnung nur an elastische, leicht erfüllbare Bedingungen geknüpft sein soll.

Allerdings darf man bei dieser theoretischen Erkenntnis nie vergessen, dafs sie in ihrer praktischen Anwendung durchaus von den tatsächlichen politischen Zuständen, von der wirklichen „Verfassung“ eines Staates bedingt ist. Der Parlamentarismus als Recht ist untrennbar verknüpft mit dem Parlamentarismus als politischer, durch historische, nationale und soziale Momente

bestimmten Erscheinung. Wie die ihrem Wesen entsprechende politische Function eines Parlamentes primär, so ist auch secundär die entsprechende Function des Rechtes des Parlamentsverfahrens von jenen Momenten beherrscht, abhängig. Und deshalb ist auch die so wichtige Frage der Abänderung des bestehenden Rechtes der Geschäftsordnung sowie die Frage, was eine solche überhaupt leisten kann, keine theoretisch-staatsrechtliche, sondern eine praktisch-politische Frage.

Wenn wir bei dem oben gewählten Bilde bleiben, müssen wir zunächst sagen: ein Manometer kann an sich falsch construiert oder durch den Gebrauch mangelhaft geworden sein und dann erfüllt es die Aufgabe eines Controllapparates schlecht. Auf unsere Frage angewendet: ein veraltetes oder den theoretischen Grundsätzen jeder parlamentarischen Geschäftsordnung widersprechendes Parlamentsverfahren kann dazu führen, daſs an sich nicht gefährliche Spannungsverhältnisse im politischen Körper mit ungerechtfertigter Heftigkeit oder mit einer in den wirklichen Zuständen nicht begründeten Fülle von politischen Nachteilen permanent wirksam sind. Dann ist die Reform des geschriebenen Rechtes der Geschäftsordnung nicht nur angezeigt, sondern auch gewiſs von rasch eintretender Heilwirkung begleitet. Aber der wäre wohl ein unfähiger, ja geradezu verbrecherisch unwissender Mechaniker, der ernstlich glaubte, er könne gefährliche Spannungen des Dampfes, die das Manometer treulich anzeigt, dadurch unschädlich machen, daſs er an dem Controllapparat herumbessert oder ihn gar ganz beseitigt. Das wäre auf unser Problem angewendet, der Staatsmann, der im Falle schwerer im Innern des Staatskörpers wurzelnder Gebrechen und politischer Spannungszustände diese durch eine Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung allein zu heilen gedächte, kraft welcher etwa die Opposition in Zukunft überhaupt nicht mehr an die Oberfläche gelangte oder sonstwie der Geist des Parlamentarismus und die Grundgedanken des Parlamentsverfahrens in ihrem innersten Wesen verletzt würden. Und ebenso müssen Parteien und Politiker, welche Mängel der bestehenden Staatsverfassung dadurch bekämpfen, daſs sie die technische Ordnung des parlamentarischen Handelns als Werkzeug — nicht der staatlichen Arbeit — sondern des politischen

Kampfes benützen und diesen Normen dadurch einen politischen Selbstzweck verleihen, den sie ihrem Wesen nach nicht besitzen, sich darüber klar sein, dafs sie gerade damit die um ihrer selbst willen existierenden verfassungsrechtlichen Elemente der Geschäftsordnung verletzen, ja aufheben und vernichten. Allerdings kann, ja häufig wird dies gerade das durch Obstruction erstrebte Ziel sein: die bestehende Verfassung selbst zu bekämpfen. Inwieweit es überhaupt denkbar ist, dafs solche Kämpfe um Sein oder Nichtsein eines Staates oder einer Staatenverbindung in den Formen des Parlamentarismus durchgeführt werden, ist eine Frage, die heute wohl schon aufgeworfen, aber gewifs nicht theoretisch beantwortet werden kann. Nie vermag wissenschaftliche Theorie, immer nur kann und mufs der praktische Staatsmann beurteilen, ob bei einer gegebenen Lage der Dinge der eine oder der andere der Fälle vorliegt: ob eine Reform der Geschäftsordnung der Volksvertretung oder eine Reform der Verfassung des Staates ihm als Aufgabe entgegentritt. Wohl aber kann die klare theoretische Erkenntnis des Problems, das mit dem Parlamentarismus und seinem Formenrecht gegeben ist, eine Erkenntnis, wie sie hier für den classischen Fall Englands in allen Einzelheiten zu vermitteln versucht worden ist, hierbei grofse Dienste leisten: indem sie lehrt, die unerläfslichen Bedingungen für die zweckentsprechende Function parlamentarischer Institutionen überhaupt zu erkennen und damit auch die Grundbedingungen sowie die Grenzen der Wirksamkeit des Parlamentsverfahrens richtig zu verstehen.

---

# Anhang.

# I.

## Standing Orders Relative to Public Business.

---

### Sittings of the House.

1.—Unless the house otherwise order, the house shall meet every Monday, Tuesday, Wednesday, and Thursday at two of the clock for an afternoon sitting, and at nine of the clock for an evening sitting.

At one of the clock at the evening sitting, the speaker shall adjourn the house without question put, unless a bill originating in committee of ways and means, or unless proceedings made in pursuance of any act of parliament or standing order, or otherwise exempted as hereinafter provided from the operation of this standing order, be then under consideration.

At half-past seven of the clock and at midnight on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, except as aforesaid, and at half-past five of the clock on Fridays, the proceedings on any business then under consideration shall be interrupted; and, if the house be in committee, the chairman shall leave the chair, and make his report to the house; and if a motion has been proposed for the adjournment of the house, or of the debate, or in committee that the chairman do report progress, or do leave the chair, every such dilatory motion shall lapse without question put.

Provided always, that on the interruption of business the closure may be moved; and if moved, or if proceedings under the closure rule be then in progress, the speaker or chairman shall not leave the chair, until the questions consequent thereon and on any further motion, as provided in the rule "closure of debate", have been decided.

After the business under consideration at twelve and half-past five, respectively, has been disposed of, no opposed business shall be taken; and after the business under consideration at half-past seven of the clock has been disposed of, no other business shall be taken.

All business appointed for any sitting, and not disposed of before the termination of the sitting, shall stand over until the next sitting, or

until such other sitting on any day on which the house ordinarily sits as the member in charge of the business may appoint.

A motion may be made by a minister of the Crown at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate, to the following effect: "That the proceedings on any specified business, if under discussion at twelve this night, be not interrupted under the standing order 'sittings of the house'," or to the following effect: That the proceedings on any specified business, if under discussion on the interruption of business at this afternoon's sitting, be resumed and proceeded with, though opposed, after the interruption of business at this evening's sitting.

Provided always, that after any business exempted from the operation of this order is disposed of, the remaining business of the sitting shall be dealt with according to the provisions applicable to business taken after twelve o'clock.

Provided also, that the chairman of ways and means do take the chair as deputy speaker, when requested so to do by Mr. Speaker, without any formal communication to the house; and that Mr. Speaker shall nominate, at the commencement of every session, a panel of not more than five members to act as temporary chairmen of committees, when requested by the chairman of ways and means.

2.—The house shall meet every Friday, at twelve o'clock at noon, for private business, petitions, orders of the day, and notices of motions, and shall continue to sit until six o'clock, unless previously adjourned.

3.—When such business has been disposed of, or at six o'clock precisely, notwithstanding there may be business under discussion, Mr. Speaker shall adjourn the house, without putting any question.

## Arrangement of Public Business.

4.—Unless the house otherwise direct—

a) Government business shall have precedence at every sitting except the evening sittings on Tuesday and Wednesday and the sitting on Friday;

b) At the evening sittings of Tuesday and Wednesday notices of motions and public bills, other than government bills, shall have precedence of government business;

c) After Easter government business shall have precedence at the evening sittings of Tuesday;

d) After Whitsuntide, until Michaelmas, government business shall have precedence at all evening sittings, and at all Friday sittings except the sittings on the third and fourth Fridays after Whit Sunday;

e) At the evening sittings at which government business has not precedence notices of motion shall have precedence of the orders of the day;

f) At all afternoon sittings the house will first proceed with petitions, motions for unopposed returns, and leave of absence to members, giving notices of motions, and unopposed private business.

5.—On days on which government business has priority, the government may arrange such government business, whether orders of the day or notices of motions, in such order as they may think fit.

6.—After Whitsuntide, public bills, other than government bills, shall be arranged on the order book so as to give priority to the bills most advanced, and lords' amendments to public bills appointed to be considered shall be placed first, to be followed by third readings, considerations of report, bills in progress in committee, bills appointed for committee, and second readings.

7.—No notice shall be given beyond the period which shall include the four days next following on which notices are entitled to precedence; due allowance being made for any intervening adjournment of the house, and the period being in that case so far extended as to include four notice days falling during the sitting of the house.

## Private Business.

8.—No opposed private business shall be set down for the sittings on Friday, or for the evening sittings on Wednesday between Easter and Whitsuntide.

All private business which is set down for Monday, Tuesday, Wednesday, or Thursday, and is not disposed of by fifteen minutes after two of the clock shall, without question put, be postponed until such time as the chairman of ways and means may determine.

Provided that such private business shall always be taken at the beginning of an evening sitting after any motion for the adjournment of the house standing over from an afternoon sitting has been disposed of, and that such postponed business shall be distributed as near as may be proportionately between the sittings on which government business has precedence and the other sittings.

At an evening sitting at which government business has not precedence, no opposed private business other than that then under consideration shall be taken after a quarter past ten of the clock.

Unopposed private business shall have precedence of opposed private business.

## Questions.

9.—Notices of questions shall be given by members in writing to the clerk at the table, without reading them vivâ voce in the house, unless the consent of the speaker to any particular question has been previously obtained.

On days when there are two sittings of the house, questions shall be taken at a quarter past two of the clock.

No questions shall be taken after five minutes before three of the clock, except questions which have not been answered in consequence of the absence of the minister to whom they are addressed, and questions which have not appeared on the paper, but which are of an urgent character, and relate either to matters of public importance or to the arrangement of business.

Any member who desires an oral answer to his question may distinguish it by an asterisk, but notice of any such question must appear at latest on the notice paper circulated on the day before that on which an answer is desired.

If any member does not distinguish his question by an asterisk, or if he or any other member deputed by him is not present to ask it, or if it is not reached by five minutes before three of the clock, the minister to whom it is addressed shall cause an answer to be printed and circulated with the votes, unless the member has signified his desire to postpone the question.

## Adjournment on Matter of Public Importance.

**10.**—No motion for the adjournment of the house shall be made until all the questions asked at the commencement of business at the afternoon sitting have been disposed of, and no such motion shall be made before the orders of the day, or notices of motion have been entered upon, except by leave of the house, unless a member rising in his place at an afternoon sitting shall propose to move the adjournment for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance, and not less than forty members shall thereupon rise in their places to support the motion, or unless, if fewer than forty members and not less than ten shall thereupon rise in their places, the house shall, on a division, upon question put forthwith, determine whether such motion shall be made. If the motion is so supported, or the house so determines that it shall be made, it shall stand over until the evening sitting of the same day.

## Bringing in Bills and Nominating Select Committees at Commencement of Public Business.

**11.**—On Tuesdays and Wednesdays, and, if set down by the Government, on Mondays and Thursdays, motions for leave to bring in bills, and for the nomination of select committees, may be set down for consideration at the commencement of public business. If such motions be opposed, Mr. Speaker, after permitting, if he thinks fit, a brief explanatory statement from the member who moves and from the member who opposes any such motion respectively, may, without further debate, put the question thereon, or the question, that the debate be now adjourned.

## Orders of the Day.

**12.**—At the time fixed for the commencement of public business, on days on which orders have precedence of notices of motions, and after the notices of motions have been disposed of, on all other days, Mr. Speaker shall direct the clerk at the table to read the orders of the day, without any question being put.

**13.**—The orders of the day shall be disposed of in the order in which they stand upon the paper; the right being reserved to His Majesty's ministers of placing government orders or motions at the head of the list, in the rotation in which they are to be taken on the days on which government bills have precedence.

## Supply and Ways and Means.

**14.**—This house will, in future, appoint the committees of supply and ways and means at the commencement of every session, so soon as an address has been agreed to, in answer to His Majesty's speech.

**15.**—As soon as the committee of supply has been appointed and estimates have been presented, the business of supply shall, until disposed of, be the first order of the day on Thursday, unless the house otherwise order on the motion of a minister of the crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Not more than twenty days, being days before the 5th of August, shall be allotted for the consideration of the annual estimates for the army, navy, and civil services, including votes on account. The days allotted shall not include any day on which the question has to be put that the speaker do leave the chair, or any day on which the business of supply does not stand as first order.

Provided that the days occupied by the consideration of estimates supplementary to those of a previous session or of any vote of credit, or of votes for supplementary or additional estimates presented by the government for war expenditure, or for any new service not included in the ordinary estimates for the year, shall not be included in the computation of the twenty days aforesaid.

Provided also that on motion made after notice, to be decided without amendment or debate, additional time, not exceeding three days, may be allotted for the purposes aforesaid, either before or after the 5th of August.

On a day so allotted, no business other than the business of supply shall be taken before midnight, and no business in committee or proceedings on report of supply shall be taken after midnight, whether a general order for the suspension of the twelve o'clock rule is in force or not, unless the house otherwise order on the motion of a minister of the crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Of the days so allotted, not more than one day in committee shall be allotted to any vote on account, and not more than one sitting to the report of that vote. At midnight on the close of the day on which the committee on that vote is taken, and at the close of the sitting on which the report of that vote is taken, the chairman of committees or the speaker, as the case may be, shall forthwith put every question necessary to dispose of the vote or the report.

At ten of the clock on the last day but one of the days so allotted the chairman shall forthwith put every question necessary to dispose of the vote then under consideration, and shall then forthwith put the question with respect to each class of the civil service estimates that the total amount of the votes outstanding in that class be granted for the services defined in the class, and shall in like manner put severally the questions that the total amounts of the votes outstanding in the estimates for the navy, the army, and the revenue departments be granted for the services defined in those estimates.

At ten of the clock on the last, not being earlier than the twentieth, of the allotted days, the speaker shall forthwith put every question necessary to dispose of the report of the resolution then under consideration, and shall then forthwith put, with respect to each class of the civil service estimates, the question, that the house doth agree with the committee in all the outstanding resolutions reported in respect of that class, and shall then put a like question with respect to all the resolutions outstanding in the estimates for the navy, the army, the revenue departments, and other outstanding resolutions severally.

On the days appointed for concluding the business of supply, the consideration of that business shall not be anticipated by a motion of adjournment, and no dilatory motion shall be moved on proceedings for that business and the business shall not be interrupted under any standing order.

Any additional estimate for any new matter not included in the original estimates for the year, shall be submitted for consideration in the committee of supply on some day not later than two days before the committee is closed.

For the purposes of this order two Fridays shall be deemed equivalent to a single day of two sittings.

**16.**—The committees of supply and ways and means shall be fixed for Monday, Wednesday, and Thursday, and may also be appointed for any other day on which the house shall meet for despatch of business.

**17.**—Whenever the committee of supply stands as an order of the day, Mr. Speaker shall leave the chair without putting any question, unless on first going into supply on the army, navy, or civil service estimates respectively, or on any vote of credit, an amendment be moved, or question raised, relating to the estimates proposed to be taken in supply.

## Order in the House.

**18.**—Whenever any member shall have been named by the speaker, or by the chairman of a committee of the whole house, immediately after the commission of the offence of disregarding the authority of the chair, or of 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 by such member 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 house"; and, if the offence has been committed in a committee of the whole house, the chairman shall forthwith suspend the proceedings of the committee and report the circumstance to the house; and the speaker shall on a motion being made 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 under this order, his suspension on the first occasion ~~shall continue for one week, on the second occasion for a fortnight, and on the third, or any subsequent occasion, for a month.~~[1]

Provided always, that suspension from the service of the house shall not exempt the member so suspended from serving on any committee for the consideration of a private bill to which he may have been appointed before his suspension.

Provided also, that not more than one member shall be named at the same time, unless several members, present together, have jointly disregarded the authority of the chair.

Provided also, that if any member, or members acting jointly, who have been suspended under this order from the service of the house, shall refuse to obey the direction of the speaker, when severally summoned under the speaker's orders by the serjeant-at-arms to obey such direction, the speaker shall call the attention of the house to the fact that recourse to force is necessary in order to compel obedience to his direction, and the member or members named by him as having refused to obey his direction shall thereupon and without further question put, be suspended from the service of the house during the remainder of the session.

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.

**19.**—Mr. Speaker or the chairman, after having called the attention of the house, or of the committee, to the conduct of a member, who persists in irrelevance, or tedious repetition either of his own arguments,

---

[1] The words printed in erased type were struck out on the 13th February 1902, but the proceedings on the amendment of the standing order were not resumed after that date.

or of the arguments used by other members in debate, may direct him to discontinue his speech.

**20.**—Mr. Speaker or the chairman shall order members whose conduct is grossly disorderly to withdraw immediately from the house during the remainder of the day's sitting; and the serjeant-at-arms shall act on such orders as he may receive from the chair in pursuance of this resolution. But if, on any occasion, Mr. Speaker or the chairman deems that his powers under this standing order are inadequate, he may name such member or members in pursuance of the standing order "Order in debate", or he may call upon the house to adjudge upon the conduct of such member or members.

Provided always, that members who are ordered to withdraw under this standing order, or who are suspended from the service of the house under the standing order "Order in debate", shall forthwith withdraw from the precincts of the house, subject, however, in the case of such suspended members, to the proviso in that standing order regarding their service on private bill committees.

**21.**—In the case of grave disorder arising in the house the speaker may, if he thinks it necessary to do so, adjourn the house without question put, or suspend any sitting for a time to be named by him.

## Adjournment and Counting Out.

**22.**—When a motion is made for the adjournment of a debate, or of the house during any debate, or that the chairman of a committee do report progress, or do leave the chair, the debate thereupon shall be confined to the matter of such motion; and no member, having moved or seconded any such motion, shall be entitled to move, or second, any similar motion during the same debate.

**23.**—If Mr. Speaker, or the chairman of a committee of the whole house, shall be of opinion that a motion for the adjournment of a debate, or of the house, during any debate, or that the chairman do report progress, or do leave the chair, is an abuse of the rules of the house, he may forthwith put the question thereupon from the chair, or he may decline to propose the question thereupon to the house.

**24.**—While the committees of supply and ways and means are open, the house, when it meets on Friday, shall, at its rising, stand adjourned until the following Monday, without any question being put, unless the house shall otherwise resolve.

**25.**—At an evening sitting the house shall not be counted before ten o'clock, but if on a division taken on any business at an evening sitting before ten o'clock it appears that forty members are not present, the business shall stand over until the next sitting of the house, and the next business shall be taken.

## Closure of Debate.

**26.**—After a question has been proposed a member rising in his place may claim to move, "That the question be now put", and, unless it shall appear to the chair that such motion is an abuse of the rules of the house, or an infringement of the rights of the minority, the question, "That the question be now put", shall be put forthwith, and decided without amendment or debate.

When the motion "That the question be now put" has been carried, and the question consequent thereon has been decided, any further motion may be made (the assent of the chair, as aforesaid, not having been withheld) which may be requisite to bring to a decision any question already proposed from the chair; and also if a clause be then under consideration, a motion may be made (the assent of the chair, as aforesaid, not having been withheld), that the question, that certain words of the clause defined in the motion stand part of the clause, or that the clause stand part of, or be added to the bill, be now put. Such motions shall be put forthwith, and decided without amendment or debate.

Provided always, that this rule shall be put in force only when the speaker or the chairman of ways and means is in the chair.

**27.**—Questions for the closure of debate under standing order „Closure of debate" shall be decided in the affirmative, if when a division be taken, it appears by the numbers declared from the chair, that not less than one hundred members voted in the majority in support of the motion.

## Divisions.

**28.**—So soon as the voices have been taken, the clerk shall turn a two-minute sand-glass, to be kept on the table for that purpose, and the doors shall not be closed until after the lapse of two minutes as indicated by such sand-glass.

**29.**—The doors shall be closed so soon after the lapse of two minutes as the speaker or the chairman of the committee of the whole house shall think proper to direct.

**30.**—Mr. Speaker or the chairman, may, after the lapse of two minutes as indicated by the sand-glass, if in his opinion the division is frivolously or vexatiously claimed, take the vote of the house, or committee, by calling upon the members who support, and who challenge his decision, successively to rise in their places; and he shall thereupon, as he thinks fit, either declare the determination of the house or committee, or name tellers for a division. And, in case there is no division, the speaker or chairman shall declare to the house or the committee the number of the minority who had challenged his decision, and their names shall be thereupon taken down in the house, and printed with the lists of divisions.

## Public Bills.

**31.**—When any bill shall be presented by a member, in pursuance of an order of this house, or shall be brought from the Lords, the questions "That this bill be now read a first time", and „That bill be printed", shall be decided without amendment or debate.

A member may, if he thinks fit, after notice, present a bill without an order of the house for its introduction; and when a bill is so presented, the title of the bill shall be read by the clerk at the table, and the bill shall then be deemed to have been read a first time, and shall be printed.

**32.**—When a bill or other matter (except supply or ways and means) has been partly considered in committee, and the chairman has been directed to report progress, and ask leave to sit again, and the house shall have ordered that the committee shall sit again on a particular day, 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.

**33.**—Bills which may be fixed for consideration in committee on the same day, whether in progress or otherwise, may be referred together to a committee of the whole house, which may consider on the same day all the bills so referred to it, without the chairman leaving the chair on each separate bill; provided that, with respect to any bill not in progress, if any member shall object to its consideration in committee, together with other bills, the order of the day for the committee on such bill shall be postponed.

**34.**—It shall be an instruction to all committees of the whole house to which bills may be committed, that they have power to make such amendments therein as they shall think fit, provided they be relevant to the subject-matter of the bill; but that if any such amendments shall not be within the title of the bill, they do amend the title accordingly, and do report the same specially to the house.

**35.**—In committee on a bill, the preamble shall stand postponed until after the consideration of the clauses, without question put.

**36.**—The questions for reading a bill a first and second time in a committee of the whole house shall be discontinued.

**37.**—In going through a bill no questions shall be put for the filling up words already printed in *italics*, and commonly called blanks, unless exception be taken thereto; and if no alterations have been made in the words so printed in *italics*, the bill shall be reported without amendments, unless other amendments have been made thereto.

**38.**—On a clause being offered in the committee on the bill, or on the consideration of report of a bill, Mr. Speaker or the chairman shall desire the member to bring up the same, whereupon it shall be read a

first time without question put, but no clause shall be offered on consideration of report without notice.

**39.**—At the close of the proceedings of a committee of the whole house on a bill, the chairman shall report the bill forthwith to the house, and when amendments shall have been made thereto, the same shall be received, without debate, and a time appointed for taking the same into consideration.

**40.**—When the order of the day for the consideration of a bill, as amended in the committee of the whole house, has been read, the house shall proceed to consider the same without question put, unless the member in charge thereof shall desire to postpone its consideration, or a motion shall be made to re-commit the bill.

**41.**—Upon the report stage of any bill no amendment may be proposed which could not have been proposed in committee without an instruction from the house.

**42.**—No amendments, not being merely verbal, shall be made to any bill on the third reading.

**43.**—Lords' amendments to public bills shall be appointed to be considered on a future day, unless the house shall order them to be considered forthwith.

**44.**—With respect to any bill brought to this house from the House of Lords, or returned by the House of Lords to this house, with amendments, whereby any pecuniary penalty, forfeiture, or fee shall be authorized, imposed, appropriated, regulated, varied, or extinguished, this house will not insist on its ancient and undoubted privileges in the following cases:—

1. When the object of such pecuniary penalty or forfeiture is to secure the execution of the act, or the punishment or prevention of offences.
2. Where such fees are imposed in respect of benefit taken or service rendered under the act, and in order to the execution of the act, and are not made payable into the treasury or exchequer, or in aid of the public revenue, and do not form the ground of public accounting by the parties receiving the same, either in respect of deficit or surplus.
3. When such bill shall be a private bill for a local or personal act.

**45.**—The precise duration of every temporary law shall be expressed in a distinct clause at the end of the bill.

## Standing Committees.

**46.**—The resolutions of the house of the 1st December 1882 relating to the constitution and proceedings of standing committees for the con-

sideration of bills relating to law, and courts of justice, and legal procedure, and to trade, shipping, and manufactures, shall be revived, and trade shall include agriculture and fishing.

**47.**—Two standing committees shall be appointed for the consideration of all bills relating to law and courts of justice and legal procedure, and to trade, shipping, and manufactures, which may by order of the house in each case, be committed to them; and the procedure in such committees shall be the same as in a select committee, unless the house shall otherwise order: provided, that strangers shall be admitted, except when the committee shall order them to withdraw; and the said committees shall not sit, after a quarter past two of the o'clock, whilst the house is sitting, without the order of the house: provided also, that any notice of amendment to any clause in a bill which may be committed to a standing committee, given by any honourable member in the house, shall stand referred to such committee: provided also, that twenty be the quorum of such standing committees.

**48.**—Each of the said standing committees shall consist of not less than sixty nor more than eighty members, to be nominated by the committee of selection, who shall have regard to the classes of bills committed to such committees, to the composition of the house, and to the qualifications of the members selected; and shall have power to discharge members from time to time, and to appoint others in substitution for those discharged. The committee of selection shall also have power to add not more than fifteen members to a standing committee in respect of any bill referred to it, to serve on the committee during the consideration of such bill.

**49.**—The committee of selection shall nominate a chairmen's panel to consist of not less than four nor more than six members, of whom three shall be a quorum; and the chairmen's panel shall appoint from among themselves the chairman of each standing committee, and may change the chairman so appointed from time to time.

**50.**—All bills which shall have been committed to one of the said standing committees shall, when reported to the house, be proceeded with, as if they had been reported from a committee of the whole house: provided only, that all bills reported from a standing committee, whether amended or not, shall be considered on report by the house without question put, unless the member in charge thereof desire to postpone its consideration or a motion be made to re-commit the bill.

## Committees of the whole House.

**51.**—Whenever an order of the day is read for the house to resolve itself into committee (not being a committee to consider a message from the Crown, or the committee of supply, or the committee on the East India revenue accounts), Mr. Speaker shall leave the chair without put-

ting any question, and the house shall thereupon resolve itself into such committee, unless notice of an instruction thereto has been given, when such instruction shall be first disposed of.

**52.**—When the chairman of a committee has been ordered to make a report to the house, he shall leave the chair without question put.

**53.**—Every report from a committee of the whole house shall be brought up, without any question being put.

## Select Committees.

**54.**—All committees shall have leave to sit, except while the house is at prayers, during the sitting, and notwithstanding any adjournment of the house.

**55.**—No select committee shall, without leave of the house, consist of more than fifteen members; such leave shall not be moved for without notice; and in the case of members proposed to be added or substituted, after the first appointment of the committee, the notice shall include the names of the members proposed to be added or substituted.

**56.**—Every member intending to move for the appointment of a select committee shall endeavour to ascertain previously whether each member proposed to be named by him on such committee will give his attendance thereupon.

**57.**—Every member intending to move for the appointment of a select committee, shall, one day next before the nomination of such committee, place on the notices the names of the members intended to be proposed by him to be members of such committee.

**58.**—Lists shall be affixed in some conspicuous place in the committee office and in the lobby of the house of all members serving on each select committee.

**59.**—To every question asked of a witness under examination in the proceedings of any select committee there shall be prefixed in the minutes of the evidence the name of the member asking such question.

**60.**—The names of the members present each day on the sitting of any select committee shall be entered on the minutes of evidence, or on the minutes of the proceedings of the committee (as the case may be), and reported to the house on the report of such committee.

**61.**—In the event of any division taking place in any select committee, the question proposed, the name of the proposer, and the respective votes thereupon of each member present, shall be entered on the minutes of evidence, or on the minutes of the proceedings of the committee (as the case may be), and reported to the house on the report of such committee.

**62.**—If, at any time during the sitting of a select committee of this house, the quorum of members fixed by the house shall not be present, the clerk of the committee shall call the attention of the chairman to the fact, who shall thereupon suspend the proceedings of the committee until a quorum be present, or adjourn the committee to some future day.

**63.**—Every select committee having power to send for persons, papers, and records, shall have leave to report their opinion and observations, together with the minutes of evidence taken before them, to the house, and also to make a special report of any matters which they may think fit to bring to the notice of the house.

**64.**—The serjeant-at-arms attending this house shall, from time to time, when the house is going to prayers, give notice thereof to all committees; and all proceedings of committees, after such notice, are declared to be null and void, unless such committees be otherwise empowered to sit after prayers.

## Address in answer to King's Speech.

**65.**—The stages of committee and report on the address to His Majesty to convey the thanks of the house for His Majesty's most gracious speech to both houses of parliament, at the opening of the session, shall be discontinued.

## Public Money.

**66.**—This house will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by parliament, unless recommended from the Crown.

**67.**—This house will not proceed upon any petition, motion, or bill, for granting any money, or for releasing or compounding any sum of money owing, to the Crown, but in a committee of the whole house.

**68.**—This house will not receive any petition for compounding any sum of money owing to the Crown, upon any branch of the revenue, without a certificate from the proper officer or officers annexed to the said petition, stating the debt, what prosecutions have been made for the recovery of such debt, and setting forth how much the petitioner and his security are able to satisfy thereof.

**69.**—This house will not proceed upon any motion for an address to the Crown, praying that any money may be issued, or that any expense may be incurred, but in a committee of the whole house.

**70.**—This house will not receive any petition, or proceed upon any motion for a charge upon the revenues of India, but what is recommended by the Crown.

**71.**—If any motion be made in the house for any aid, grant, or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by parliament, or for any charge upon the people, the consideration and debate thereof shall not be presently entered upon, but shall be adjourned till such further day as the house shall think fit to appoint, and then it shall be referred to a committee of the whole house before any resolution or vote of the house do pass therein.

## Packet and Telegraphic Contracts.

**72.**— In all contracts extending over a period of years, and creating a public charge, actual or prospective, entered into by the government for the conveyance of mails by sea, or for the purpose of telegraphic communications beyond sea, there should be inserted the condition that the contract shall not be binding until it has been approved of by a resolution of the house.

**73.**—Every such contract, when executed, shall forthwith, if parliament be then sitting or, if parliament be not then sitting, within fourteen days after it assembles, be laid upon the table of the house, accompanied by a minute of the lords of the treasury, setting forth the grounds on which they have proceeded in authorizing it.

**74.**—In cases where any such contract requires to be confirmed by act of parliament, the bill for that purpose shall not be introduced and dealt with as a private bill, and power to the government to enter into agreements by which obligations at the public charge shall be undertaken, shall not be given in any private act.

## Public Accounts.

**75.**—There shall be a standing committee, to be designated "the committee of public accounts", for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by parliament to meet the public expenditure, to consist of eleven members, who shall be nominated at the commencement of every session, and of whom five shall be a quorum.

## Public Petitions.

**76.**—Every member offering to present a petition to the house, not being a petition for a private bill, or relating to a private bill before the house, shall confine himself to a statement of the parties from whom it comes, of the number of signatures attached to it, and of the material allegations contained in it, and to the reading of the prayer of such petition.

**77.**—Every such petition not containing matter in breach of the privileges of this house, and which, according to the rules or usual

practice of this house, can be received, shall be brought to the table by the direction of the speaker, who shall not allow any debate, or any member to speak upon, or in relation to such petition; but it may be read by the clerk at the table, if required.

**78.**—In the case of such petition complaining of some present personal grievance, for which there may be an urgent necessity for providing an immediate remedy, the matter contained in such petition may be brought into discussion on the presentation thereof.

**79.**—All other such petitions, after they shall have been ordered to lie on the table, shall be referred to the committee on public petitions, without any question being put; but if any such petition relate to any matter or subject, with respect to which the member presenting it has given notice of a motion, and the said petition has not been ordered to be printed by the committee, such member may, after notice given, move that such petition be printed with the votes.

**80.**—Subject to the above regulations, petitions against any resolution or bill imposing a tax or duty for the current service of the year shall be henceforth received, and the usage under which the house has refused to entertain such petitions shall be discontinued.

## Speaker.

**81.**—Whenever the house shall be informed by the clerk at the table of the unavoidable absence of Mr. Speaker, the chairman of the committee of ways and means shall perform the duties and exercise the authority of speaker in relation to all proceedings of this house, as deputy speaker, until the next meeting of the house, and so on from day to day, on the like information being given to the house, until the house shall otherwise order; provided that if the house shall adjourn for more than twenty-four hours, the deputy speaker shall continue to perform the duties and exercise the authority of speaker for twenty-four hours only after such adjournment.

At the commencement of every parliament or from time to time, as necessity may arise, the house may appoint a deputy chairman, who shall, whenever the house is informed by the clerk at the table of the unavoidable absence of the chairman of ways and means, be entitled to exercise all the powers vested in the chairman of ways and means, including his powers as deputy speaker.

## Members.

**82.**—No member's name shall be affixed to any seat in the house before the hour of prayers; and the speaker shall give directions to the doorkeepers accordingly.

**83.**—Any member having secured a seat at prayers shall be entitled to retain the same until the rising of the house.

**84.**—Members may take and subscribe the oath required by law, at any time during the sitting of the house, before the orders of the day and notices of motions have been entered upon, or after they have been disposed of; but no debate or business shall be interrupted for that purpose.

**85.**—Every person returned as a member of this house, who may claim to be a person for the time being by law permitted to make a solemn affirmation or declaration instead of taking an oath, shall henceforth (notwithstanding so much of the resolution adopted by this house on the 22nd day of June 1880 as relates to affirmation) be permitted, without question, to make and subscribe a solemn affirmation in the form prescribed by the Parliamentary Oaths Act, 1866, as altered by the Promissory Oaths Act, 1868, subject to any liability by statute.

## Witnesses.

**86.**—Any oath or affirmation taken or made by any witness before the house, or a committee of the whole house, may be administered by the clerk at the table.

**87.**—Any oath or affirmation taken or made by any witness before a select committee may be administered by the chairman, or by the clerk attending such committee.

## Strangers.

**88.**—The serjeant-at-arms attending this house shall, from time to time, take into his custody any stranger whom he may see, or who may be reported to him to be, in any part of the house or gallery appropriated to the members of this house, and also any stranger who, having been admitted into any other part of the house or gallery, shall misconduct himself, or shall not withdraw when strangers are directed to withdraw, while the house, or any committee of the whole house, is sitting; and no person so taken into custody shall be discharged out of custody, without the special order of the house.

**89.**—No member of this house shall presume to bring any stranger into any part of the house or gallery appropriated to the members of this house, while the house, or a committee of the whole house, is sitting.

**90.**—Except when Mr. Speaker or the chairman of a committee of the whole house shall otherwise direct, his order for the withdrawal of strangers during a division shall be understood to apply to strangers occupying seats below the bar and in the front gallery, and shall be enforced by the serjeant-at-arms accordingly.

**91.**—If at any sitting of the house, or in committee, any member shall take notice that strangers are present, Mr. Speaker, or the chairman (as the case may be), shall forthwith put the question, "That strangers be ordered to withdraw", without permitting any debate or amendment: provided that the speaker, or the chairman, may, whenever he thinks fit, order the withdrawal of strangers from any part of the house.

## Letters.

**92.**—To prevent the intercepting or losing of letters directed to members of this house, the person appointed to bring letters from the General Post Office to this house, or some other person to be appointed by the postmaster general, shall for the future, every day during the session of parliament, Sundays excepted, constantly attend, from ten of the clock in the morning till seven in the afternoon, at the place appointed for the delivery of the said letters, and take care during his stay there, to deliver the same to the several members to whom they shall be directed, or to their known servant or servants, or other persons bringing notes under the hands of the members sending for the same.

**93.**—The said officer shall, upon his going away, lock up such letters as shall remain undelivered; and no letter shall be delivered but within the hours aforesaid.

**94.**—The said orders shall be sent to the postmaster general at the commencement of each session.

**95.**—When any letter or packet directed to this house shall come to Mr. Speaker, he shall open the same; and aquaint the house, at their next sitting, with the contents thereof, if proper to be communicated to this house.

## Parliamentary Papers.

**96.**—If, during the existence of a parliament, papers are commanded to be presented to this house by His Majesty at any time, the delivery of such papers to the librarian of the House of Commons shall be deemed to be for all purposes the presentation of them to this house.

# II.

## Sessional Orders.

---

Elections,—*Ordered*, That all members who are returned for two or more places in any part of the United Kingdom do make their election for which of the places they will serve, within one week after it shall appear that there is no question upon the return for that place; and if anything shall come in question touching the return or election of any member, he is to withdraw during the time the matter is in debate; and that all members returned upon double returns do withdraw till their returns are determined.

*Resolved*, That no peer of realm, except such peers of Ireland as shall for the time being be actually elected, and shall not have declined to serve, for any county, city, or borough of Great Britain, hath any right to give his vote in the election of any member to serve in parliament.

*Resolved*, That it is a high infringement of the liberties and privileges of the Commons of the United Kingdom for any lord of parliament, or other peer or prelate, not being a peer of Ireland at the time elected, and not having declined to serve for any county, city, or borough of Great Britain, to concern himself in the election of members to serve for the Commons in parliament, except only any peer of Ireland, at such elections in Great Britain respectively where such peer shall appear as a candidate, or by himself, or by any others, be proposed to be elected; or for any lord lieutenant or governor of any county to avail himself of any authority derived from his commission, to influence the election of any member to serve for the Commons in parliament.

*Resolved*, That if it shall appear that any person hath been elected or returned a member of this house, or endeavoured so to be, by bribery, or any other corrupt practices, this house will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices.

Witnesses,—*Resolved*, That if it shall appear that any person hath been tampering with any witness, in respect of his evidence to be given to this house, or any committee thereof, or directly or indirectly hath endeavoured to deter or hinder any person from appearing or giving evidence, the same is declared to be a high crime or misdemeanour; and this house will proceed with the utmost severity against such offender.

*Resolved*, That if it shall appear that any person hath given false evidence in any case before this house, or any committee thereof, this house will proceed whith the utmost severity against such offender.

Metropolitan Police,—*Ordered,* That the commissioners of the police of the metropolis do take care that, during the session of parliament, the passages through the streets leading to this house be kept free and open, and that no obstruction be permitted to hinder the passage of members to and from this house, and that no disorder be allowed in Westminster Hall, or in the passages leading to this house, during the sitting of parliament, and that there be no annoyance therein or thereabouts; and that the serjeant-at-arms attending this house do communicate this order to the commissioner aforesaid.

Votes and Proceedings,—*Ordered*, That the votes and proceedings of this house be printed being first perused by Mr. Speaker; and that he do appoint the printing thereof; and that no person but such as he shall appoint to presume to print the same.

Privileges,—*Ordered*, That a committee of privileges be appointed.

Journal,—*Ordered*, That the journal of this house, from the end of the last session to the end of the present session, with an index thereto, be printed.

*Ordered,* That 500 copies of the said journal and index be printed by the appointment and under the direction of * * * * the clerk of this house.

*Ordered*, That the said journal and index be printed by such person as shall be licensed by Mr. Speaker, and that no other person do presume to print the same.

Ballot for Bills and Motions,—*Ordered,* That no bills, other than government bills, be introduced in anticipation of the ballot, and that all members who desire to ballot, whether for bills, or for motions for Tuesday February, and Tuesday February, and Wednesday February, do hand in their names at the table during the sitting of the house on the first or second day of the session, and that a copy of such notices be handed in at the latest during the sitting of the house on the third day of the session.

That the ballot for the precedence of the said bills and motions be taken on the third day on which the House sits at a convenient time and place, to be appointed by Mr. Speaker, and that the presentation of bills on the fourth sitting day be taken as soon after twelve o'clock as Mr. Speaker may deem convenient.

Standing Orders,—*Ordered*, That the select committee on standing orders do consist of thirteen members:— * * * * were accordingly *nominated* members of the committee.

Selection,—*Ordered,* That the committee of selection do consist of * * * * and the chairman of the select committee on standing orders.

Supply,—*Resolved*, That this house will on * * * * next, resolve itself into a committee to consider of the supply to be granted to His Majesty.

*Ordered*, That the several estimates presented to this house in the present session be referred to the committee of supply.

House of Commons (Kitchen and Refreshment Rooms),—*Ordered*, That a select committee be appointed to control the arrangements for the kitchen and refreshment rooms in the department of the serjeant-at-arms attending this house.

*Ordered*, That the committee do consist of seventeen members.

The committee was accordingly *nominated* of,— * * * *

*Ordered*, That the committee have power to send for persons, papers, and records.

*Ordered*, That three be the quorum.

Public Petitions,—*Ordered*, That a select committee be appointed, to whom shall be referred all petitions presented to the house, with the exception of such as relate to private bills; and that such committee do classify and prepare abstracts of the same, in such form and manner as shall appear to them best suited to convey to the house all requisite information respecting their contents, and do report the same from time to time to the house; and that the reports of the committee do set forth the number of signatures to each petition only in respect to those signatures to which addresses are affixed:—And that such committee have power to direct the printing *in extenso* of such petitions, or of such parts of petitions, as shall appear to require it:—And that such committee have power to report their opinion and observations thereupon to the house.

The committee was accordingly *nominated* of,— * * * *

*Ordered*, That three be the quorum.

Public Accounts,—*Ordered*, That the committee of public accounts do consist of fifteen members. (Committee nominated.)

Standing Committees,—*Ordered*, That all standing committees have leave to print and circulate with the votes the minutes of their proceedings and any amended clauses of bills committed to them.

Police and Sanitary Committee,—*Ordered*, That the committee of selection do nominate a committee not exceeding eleven members, to be called the police and sanitary committee, to whom shall be committed all private bills promoted by municipal and other local authorities by which it is proposed to create powers relating to police or sanitary regulations in conflict with, deviation from, or excess of the provisions of the general law.

*Ordered*, That standing orders 150 and 173A apply to all such bills.

*Ordered*, That the committee have power to send for persons, papers, and records.

*Ordered*, That four be the quorum of the committee.

*Ordered*, That if the committee shall report to the committee of selection that any clauses of any bill referred to them (other than clauses containing police and sanitary regulations) are such as, having regard

to the terms of reference, it is not in their opinion necessary or advisable for them to deal with, the committee of selection shall thereupon refer the bill to a select committee, who shall consider those clauses and so much of the preamble of the bill as relates thereto, and shall determine the expenditure (if any) to be authorised in respect of the parts of the bill referred to them. That the committee shall deal with the remaining clauses of such bill, and so much of the preamble as relates thereto, and shall determine the period and mode of repayment of any money authorised by the select committee to be borrowed and shall report the whole bill to the house, stating in their report what parts of the bill have been considered by each committee.

*Ordered*, That the committee have power, if they so determine, to sit as two committees, and in that event to apportion the bills referred to the committee between the two committees, each of which shall have the full powers of, and be subject to the instructions which apply to the undivided committee; and that three be the quorum of each of the two committees.

---

# III.

# Die Notstandsgeschäftsordnung des Speaker Brand von 1881.

---

## Rules framed by Mr. Speaker for the Regulation of the Business of the House while the state of Public Business is urgent.

### Motions for Adjournment.

1. That no Motion for the Adjournment of the House shall be made except by leave of the House before Orders of the Day or Notices of Motions have been entered upon.

2. That when a Motion is made for the Adjournment of a Debate or of the House during any Debate, the Debate shall be strictly confined to the matter of such Motion.

3. That if during any Debate a Motion be made for the Adjournment of the Debate or of the House Mr. Speaker may decline to put the question thereupon if in his Judgment such Motion is made for the purpose of obstruction, or if he think fit to put such question, he may put it from the Chair forthwith.

4. That no Member having spoken to a Motion for the Adjournment of the Debate or of the House during any Debate, shall be entitled to move or to speak to any similar Motion during the same debate.

### Irrelevance or Repetition.

5. That Mr. Speaker may call the attention of the House to continued irrelevance or tedious repetition on the part of a Member; and may direct the Member to discontinue his speech.

### Putting the Question.

6. That when it shall appear to Mr. Speaker during any debate, to be the general sense of the House that the question be now put, he may so inform the House; and on a Motion being made „That the question be now put", Mr. Speaker shall forthwith put such question; and if the same be decided in the affirmative by the majority to 3 of 1 the question previously made shall be forthwith put from the Chair.

### House Resolving itself into Committee.

7. That when the order of the day for the Committee on any Bill or other matter declared urgent is read, Mr. Speaker shall forthwith leave the Chair without putting the question on it and the House shall thereupon resolve itself into such Committee.

### Consideration of Bills as amended.

8. That on reading the order of the day for the consideration of Bills (declared as urgent) as amended, the House do proceed to consider the same without question put.

### Divisions.

9. That when before a Division Mr. Speaker's decision that „the Ayes or Noes have it" is challenged, Mr. Speaker may call upon the Members challenging it, to rise in their places; and if they do not exceed twenty, he may forthwith declare the determination of the House.

## Rules regulating the proceedings of Committee of the whole House upon any Bill or other Matter declared urgent.

### Motions to Report Progress etc.

10. That when a Motion is made that the Chairman do Report Progress or do leave the Chair, the debate shall be strictly confined to the matter of such motion.

11. That if a Motion that the Chairman do Report progress or do leave the Chair, the Chairman may decline to put the question thereupon if in his judgment such motion is made for the purpose of obstruction

or if he think fit, to put such question he may put it from the Chair forthwith.

12. That no Member having spoken to a Motion that the Chairman do report progress or do leave the Chair, shall be entitled to move or to speak to any similar motion during the same sitting of the Committee.

### Irrelevance or Repetition.

13. That the Chairman may call the attention of the Committee to continued irrelevance or tedious repetition on the part of a Member; and may direct the Member to discontinue his speech.

### Member to speak once only.

14. That no Member shall be allowed to speak more than once to the same question; unless the Member in charge of the Bill or any Member who has made a motion or moved an amendment desires to offer explanations.

### Preamble postponed.

15. That the preamble of a Bill do stand postponed until after the consideration of the clauses without question put.

### Divisions.

16. That when before a Division Mr. Chairman's decision that „the Ayes or Noes have it" is challenged, Mr. Chairman may call upon the Members challenging it, to rise in their places; and if they do not exceed twenty, he may forthwith declare the determination of the Committee.

### Questions to be put forthwith.

17. That when by any of the Rules framed by Mr. Speaker a question is to be put from the Chair, forthwith no amendment, adjournment or debate shall be allowed.

## Additional Rules framed by Mr. Speaker for the Regulation of the Business of the House while the state of Public Business is urgent.

### Order to Committee to report or consideration of Bill to be concluded.

1. That on a Motion being made, after notice, that the Chairman of a Committee upon any Bill declared urgent, do report the same to the House on or before a certain day and hour; or that the consideration of any such Bill as amended, be concluded on or before a certain day and hour the question thereupon shall be forthwith put from the Chair but shall not be decided in the affirmative unless voted by a majority of 3 to 1.

### Consideration of a Bill as amended.

2. That when the House has ordered that the Consideration of a Bill as amended be concluded on or before a certain day and hour the several new clauses and amendments shall be put forthwith after the Member who has moved any new clause or amendment and a Member in charge of the Bill has been heard; or if a Member in charge of the Bill has himself moved a new clause or amendment, after one other Member has been heard thereupon.

### Additional Rules regulating the Proceeding of a Committee of the whole House upon any Bill or other matter declared urgent.

3. That when the House has ordered, that the Chairman of a Committee on a Bill do report the same on or before a certain day and hour, the several amendments and new clauses not yet disposed of, shall be put forthwith after the Member who has moved any amendment or new clause and a Member in charge of the Bill has been once heard; or if a Member in charge of the Bill has himself moved a new clause or amendment, after one other Member has been heard thereupon; and if the proceedings of the Committee have not been concluded at the appointed hour the Chairman shall leave the Chair and report the Bill to the House

---

# IV.

## Cloture-Bestimmung in der Fassung der Regierungsvorlage von 1887.

---

That, at any time after a Question has been proposed a Motion may be made, if the consent of the Chair has been previously obtained, „That the Question be now put“. Such Motion shall be put forthwith and decided without Amendment or Debate.

When the Motion „That the Question be now put“ has been carried, and the question consequent thereon has been decided, any further Motion may be made (the consent of the Chair having been previously obtained) which may be requisite to bring to a decision any question already proposed from the Chair; and also if a Clause be then under

consideration, a Motion may be made (with the consent of the Chair as aforesaid) that the question, „That the Clause stand part", or be added to the Bill, be now put. Such Motions shall be put forthwith, and decided without Amendment or Debate.

Provided always, that questions for the closure of Debate shall not be decided in the affirmative, if a division be taken, unless it shall appear by the numbers declared from the Chair, that such Motion was supported by more than two hundred members, or was opposed by less than forty members, and supported by more than one hundred members.

---

# V.

# Text der Standing Order 1 in der Fassung von 1888.

---

## Sittings of the House.

### Rule regulating the usual Sittings of the House.

**1.**—[24 February 1888.] That, unless the House otherwise order, the House shall meet every Monday, Tuesday, Thursday and Friday, at Three of the clock, and shall, unless previously adjourned, sit till One of the clock a. m., when the Speaker shall adjourn the House without Question put, unless a Bill originating in Committee of Ways and Means, or unless Proceedings made in pursuance of any Act of Parliament or Standing Order, or otherwise exempted as hereinafter provided from the operation of this Standing Order, be then under consideration.

That at midnight on Mondays, Tuesdays, Thursdays, and Fridays, except as aforesaid, and at half-past Five of the clock on Wednesdays, the proceedings on any business then under consideration shall be interrupted; and, if the House be in Committee, the Chairman shall leave the Chair, and make his report to the House; and if a Motion has been proposed for the Adjournment of the House, or of the Debate, or in Committee „that the Chairman do report Progress", or „do leave the Chair", every such dilatory Motion shall lapse without Question put; and the business then under consideration, and any business subsequently appointed, shall be appointed for the next day on which the House shall sit, unless the Speaker ascertains by the preponderance of voices that a Majority of the House desires that such business should be deferred until a later day.

Provided always, That on the interruption of business the Closure may be moved; and if moved, or if proceedings under the Closure Rule be then in progress, the Speaker or Chairman shall not leave the Chair, until the Questions consequent thereon and on any further Motion, as provided in the Rule "Closure of Debate", have been decided.

That after the business under consideration at Twelve, and half-past Five respectively, has been disposed of, no opposed business shall be taken; and the Orders of the Day, not disposed of at the close of the sitting, shall stand for the next day on which the House shall sit.

That a Motion may be made by a Minister of the Crown at the commencement of Public Business, to be decided without Amendment or Debate, to the following effect: "That the proceedings on any specified business if under discussion at Twelve this night, be not interrupted under the Standing Order 'Sittings of the House'."

Provided always, That after any business exempted from the operation of this Resolution is disposed of, the remaining business of the sitting shall be dealt with according to the provisions applicable to business taken after Twelve o'clock.

Provided also, That the Chairman of Ways and Means do take the Chair as Deputy Speaker, when requested so to do by Mr. Speaker, without any formal communication to the House. And that Mr. Speaker do nominate, at the commencement of every Session, a panel of not more than five Membere to act as temporary Chairmen of Committees, when requested by the Chairman of Ways and Means.

---

# VI.

## Supply Rule von 1896.

---

That, so soon as the Committee of Supply has been appointed and Estimates have been presented, the business of Supply shall (until it be disposed of) be the first Order of the Day on Friday, unless the House otherwise order, on the motion of a Minister of the Crown moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Not more than 20 days, being days when the Speaker leaves the Chair for the Committee of Supply without question put, counting from

the first day on which the Speaker so left the Chair under Standing Order No. 56, shall be alloted for the consideration of the Annual Estimates for the Army, Navy, and Civil Services, including Votes on Account, the Business of Supply Standing first Order on every such day.

On the 19th of such alloted days, at 10 o'clock p. m., the Chairman shall proceed to put forthwith every question necessary to dispose of the outstanding Votes in Committee of Supply; and on the 20th of such alloted days the Speaker shall, at 10 o'clock p. m., proceed to put forthwith every Question necessary to complete the outstanding Reports of Supply.

On the days appointed for concluding the Business of Supply, the consideration of such business shall not be anticipated by a Motion of Adjournment under Standing Order No. 17; nor may any dilatory Motion be moved on such proceedings; nor shall they be interrupted under the provisions of any Standing Order relating to the Sittings of the House:

Provided always, that the days occupied by the consideration of Estimates supplementary to those of a previous Session, or of any Vote of Credit, shall not be included in the computation of the 20 days. Provided also, that two Morning Sittings shall be deemed equivalent to one 3 o'clock Sitting; and that, except in the case of a dissolution of Parliament or other emergency, the said 20 days shall be allotted so that the Business of Supply be concluded before 5th of August.

---

# VII.

## Entwurf der Geschäftsordnungsreform von 1902.

---

### The New Rules of Procedure.

#### 1. Order in Debate.

*Amendment of Standing Order* 21:—

That, whenever any member shall have been named by the Speaker, or by the Chairman of a Committee of the whole House, immediately after the commission of the offence of disregarding the authority of the Chair, or of 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 by such member 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 House"; 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 under this Order, his suspension on the first occasion *in any Session* shall continue *until the expiration of the next twenty days on which the House sits*, on the second occasion *until the expiration of the next forty days on which the House sits*, and on the third, or any subsequent occasion, *until the expiration of the next eighty days on which the House sits, and the number of days of suspension shall be reckoned irrespectively of any prorogation or adjournment.*

*If a member is suspended under this Order his suspension shall, notwithstanding the expiration of the days of suspension aforesaid, continue until he has written a letter to the Speaker expressing his sincere regret to the House for the offence for which he has been suspended.*

[Provided always that suspension from the service of the House shall not exempt the member so suspended from serving on any committee for the consideration of a private Bill to which he may have been appointed before his suspension.]

Provided [also] that not more than one member shall be named at the same time, unless several members, present together, have jointly disregarded the authority of the Chair.

Provided, also, that if any member or members acting jointly who have been suspended under this Order from the service of the House shall refuse to obey the direction of the Speaker, when severally summoned under the Speaker's orders by the Serjeant-at-Arms to obey such direction, the Speaker shall call the attention of the House to the fact that recourse to force is necessary in order to compel obedience to his direction, and the member or members named by him as having refused to obey his direction shall thereupon, and without further question put, be suspended from the service of the House during the remainder of the Session, *or for the next eighty days on which the House sits in that or any subsequent Session of the same Parliament, whichever period is the longer.*

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.

## 2. Power for Speaker to Adjourn House or Suspend Sitting.

*(Proposed New Standing Order.)*

The Speaker may, if in the interests of order he thinks it desirable to do so, adjourn the House without question put, or suspend any sitting for a time to be named by him.

## 3. Sittings of the House.

*Amendment of Standing Order* 1, *and Proposed Substitute for Standing Orders* 4, 5, 6, 7 *and* 8:—

That, unless the House otherwise order, the House shall meet every Monday, Tuesday, *Wednesday, and* Thursday, at 2 *of the clock for an afternoon sitting, and at* 9 *of the clock for an evening sitting.*

*If the business appointed for an afternoon sitting is not disposed of at* 8 *of the clock the sitting shall be suspended till nine o'clock.*

At 1 of the clock at the evening sitting the Speaker shall adjourn the House without question put, except in the event of a Bill originating in Committee of Ways and Means, or proceedings made in pursuance of any Act of Parliament or Standing Order, or otherwise exempted as herein-after provided from the operation of this Standing Order, being then under consideration.

That at 7.15 *and* at midnight on Mondays, Tuesdays, *Wednesdays*, and Thursdays, except as aforesaid, and at half-past 5 of the clock on *Fridays,* the proceedings on any business then under consideration shall be interrupted, and, if the House be in Committee, the Chairman shall leave the Chair and make his report to the House, and if a motion has been proposed for the adjournment of the House, or of the debate, or in Committee, that the Chairman do report progress, or do leave the Chair, every such dilatory motion shall lapse without question put.

Provided always that on the interruption of business the closure may be moved, and if moved, or if proceedings under the closure rule be then in progress, the Speaker or Chairman shall not leave the Chair until the questions consequent thereon and on any further motion as provided in the rule "Closure of Debate" have been decided.

*Immediately after the interruption of business at an afternoon sitting, questions shall be taken, and no other business shall be taken after questions.*

*After the interruption of business at an evening sitting, no opposed business shall be taken.*

*All business appointed for any sitting, and not disposed of before the termination of the sitting, shall stand over until the next sitting, or until such other sitting on any day on which the House ordinarily sits as the member in charge of the business may appoint.*

That a motion may be made by a Minister of the Crown at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate, to the following effect: "That the proceedings on any specified business, if under discussion at 12 this night, be not interrupted under the Standing Order 'Sittings of the House'"; *or to the following effect: "That the proceedings on any specified business, if under discussion on the interruption of business at this afternoon's sitting, be resumed and proceeded with after the interruption of business at this evening's sitting."*

Provided always that after any business exempted from the operation of this Order is disposed of, the remaining business of the sitting shall

be dealt with according to the provisions applicable to business taken after midnight.

Provided also that the Chairman of Ways and Means shall take the Chair as Deputy Speaker, when requested so to do by Mr. Speaker, without any formal communication to the House. And Mr. Speaker shall nominate, at the commencement of every session, a panel of not more than five Members to act as temporary Chairmen of Committees when requested by the Chairman of Ways and Means.

### 4. Amendment of Standing Order 2.

That the House do meet every *Friday* at 12 o'clock at noon for private business, petitions, orders of the day, and notices of motion, and do continue to sit until 6 o'clock unless previously adjourned.

### 5. Proposed Substitute for Standing Orders 10 and 11.

Unless the House otherwise direct—

a) Government business shall have precedence at every sitting except the evening sittings on Tuesday and Wednesday, and the sitting on Friday;

b) On the evening sittings of Tuesday and Wednesday, notices of motion shall have precedence of Orders of the Day;

c) After Easter Government business shall have precedence at the evening sittings of Tuesday;

d) After Whitsuntide Government business shall have precedence at all evening sittings, and at all Friday sittings except the sittings on the third and fourth Fridays after Whit Sunday.

### 6. Proposed New Standing Order in lieu of Sessional Order as to Supply.

As soon as the Committee of Supply has been appointed and estimates have been presented, the business of Supply shall, until disposed of, be the first Order of the Day on Thursday, unless the House otherwise order on the motion of a Minister of the Crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Not more than 20 days, being days before the 5th of August, shall be allotted for the consideration of the annual Estimates for the Army, Navy, and Civil Services, including Votes on Account. The days allotted shall not include any day on which the question has to be put that the Speaker do leave the Chair or any day on which the business of Supply does not stand as first order.

Provided that the days occupied by the consideration of estimates supplementary to those of a previous Session or of any Vote of Credit,

or of Votes for Supplementary or Additional Estimates presented by the Government for War Expenditure, shall not be included in the computation of the 20 days aforesaid.

Provided also that on motion made after notice by a Minister of the Crown, to be decided without amendment or debate, additional time, not exceeding three days, may be allotted for the purposes aforesaid, either before or after the 5th of August.

On a day so allotted, no business other than business of Supply shall, except on the last two of the allotted days, be taken before midnight unless it is unopposed, and no business in Committee or proceedings on Report of Supply shall be taken after midnight, whether a general order for the suspension of the 12 o'clock rule is in force or not, unless the House ortherwise order on the motion of a Minister of the Crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Of the days so allotted, not more than one day in Committee shall be allotted, to any Vote on Account, and not more than one sitting to the Report of that Vote. At midnight on the close of the day on which the Committee on that vote is taken, and at the close of the sitting on which the Report of that Vote is taken, the Chairman of Committees or the Speaker, as the case may be, shall forthwith put every question necessary to dispose of the Vote or the Report.

At 10 of the clock on the last day but one of the days so allotted, the Chairman shall forthwith put every question necessary to dispose of the Vote then under consideration, and shall then forthwith put the question with respect to each class of the Civil Service Estimates that the total amount of the Votes outstanding in that class be granted for the services defined in the class, and shall in like manner put severally the questions that the total amounts of the Votes outstanding in the Estimates for the Navy, the Army, and the Revenue Departments be granted for the services defined in those Estimates.

At 10 of the clock on the last allotted day, the Speaker shall forthwith put every question necessary to dispose of the report of the resolution then under consideration, and shall then forthwith put, with respect to each class of the Civil Service Estimates, the question, That the House doth agree with the Committee in all the outstanding resolutions reported in respect of that class, and shall then put a like question with respect to all the resolutions outstanding in the Estimates for the Navy, the Army, the Revenue Departments, and other outstanding resolutions severally.

On the days appointed for concluding the business of Supply, the consideration of that business shall not be anticipated by a motion of Adjournment, and no dilatory motion shall be moved on proceedings for that business, nor shall the business be interrupted under any Standing Order relating to the sittings of the House.

Any additional Estimate for any new service or matter not included in the original Estimates for the year shall be submitted for consideration in the Committee of Supply on some day not later than two days before the Committee is closed[1].

## 7. Questions to Members.

*Addition to Standing Order* 20:—

*On days when there are two sittings of the House, questions shall not be taken until after the interruption of business at the afternoon sitting except questions of an urgent nature relating to the order of business.*

*No questions shall be put by a member after the interruption of business except those of which notice has been given by that member, and any supplementary questions which may be asked in order to obtain a necessary explanation of the answers given. Only one such supplementary question may be asked in respect of any question of which notice has been given, and that only by the member by whom the notice has been given.*

*Any questions of which notice appears upon the Order Paper, but which for want of time cannot be put between the interruption of business at the afternoon sitting and* 8 *of the clock, shall stand over until the interruption of business at midnight, provided that when the twelve o'clock rule is suspended the answers to any such questions shall be printed and circulated with the Votes.*

*Any member who desires an oral answer to his question may distinguish his question by an asterisk. If he does not so distinguish it, or if he is not present to ask the question, the Minister may cause the answer to be printed and circulated with the Votes.*

## 8. Motions for the Adjournment.

*Amendment of Standing Order* 17:—

17. No motion for the Adjournment of the House shall be made until all the questions *allowed to be asked at the commencement of business at the afternoon sitting* have been disposed of, and no such motion shall be made before the Orders of the Day or Notices of Motion have been entered upon, except by leave of the House, unless a member rising in

---

[1] This proposed Standing Order reproduces the Sessional Order adopted at the beginning of the Session of 1901, with the additions made on August 7, 1901, and with certain other modifications, of which the following are the most material:—

1. Thursday is substituted for Friday;
2. The business of supply, including Report, on allotted days is made to end at midnight;
3. The Committee stage of a Vote on Account is confined to one day, and the Report to one sitting;
4. On an allotted day, no business except Supply is to be taken before midnight.

his place *at an afternoon sitting* shall propose to move the Adjournment for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance, and not less than 40 members shall thereupon rise in their places to support the motion; or unless if fewer than 40 members and not less than 10 shall thereupon rise in their places, the House shall, on a division, upon question put forthwith, determine whether such motion shall be made.

*If the motion is so supported, or the House so determines that it shall be made, it shall stand over until the evening sitting of the same day.*

## 9. Private Business.

*Proposed New Standing Order:—*

All private business which is set down for Monday, Tuesday, Wednesday, or Thursday, and is not disposed of by 25 minutes after 2, shall, without question put, be postponed until such time as the Chairman of Ways and Means may determine.

Unopposed private business shall have precedence over opposed private business.

## 10. Quorum of the House.

*Proposed New Standing Order:—*

At an evening sitting the House shall not be counted before 10 o'clock, but if on a division taken on any business at an evening sitting before ten o'clock it appears that 40 members are not present, the business shall stand over until the next sitting of the House, and the next business shall be taken.

## 11. Standing Committees.

*Amendment of Standing Order* 47:—

That two Standing Committees be appointed for the consideration of all Bills relating to law and courts of justice and legal procedure, and to trade, shipping, and manufactures, which may, by Order of the House in each case, be comitted to them, and the procedure in such Committees shall be the same as in a Select Committee, unless the House shall otherwise order: Provided that strangers shall be admitted, except when the Committee shall order them to withdraw. Provided also that the said Committees shall be excluded from the operation of the Standing Order of July 21st, 1856, and the said Committee shall not sit *after* 2.30 *o'clock* without the order of the House. Provided also that any notice of amendment to any clause in a Bill which may be committed to a Standing Committee, given by any honourable member in the House, shall stand refered to such Committee. Provided also that 20 be the quorum of such Standing Committees.

## 12. Committee of Supply.

*Amendment of Standing Order* 56:—

That whenever the Committee of Supply stands as an Order of the Day [on Monday or Thursday] Mr. Speaker shall leave the Chair without

putting any question, unless on first going into Supply on the Army, Navy, or Civil Service Estimates respectively, or on any vote of credit, an amendment be moved or question raised relating to the estimates proposed to be taken in Supply.

### 13. Proceedings on Report[1].

The proceedings on the reports of Committees of Ways and Means and other Committees authorizing the expenditure of public money, except the Committee of Supply, may be entered upon at any hour though opposed, and shall not be interrupted under the provisions of the Standing Orders for the interruption of business at midnight or on Friday.

### 14. Introduction and First Readings of Bills.

*Addition to Standing Order* 31:—

*A member may, if he thinks fit, after notice, present a Bill without an order of the House for its introduction, and when a Bill is so presented, the title of the Bill shall be read by the clerk at the table, and the Bill shall then be deemed to have been read a first time, and shall be printed*[2].

### 15. Second and Third Readings.

*Proposed New Standing Order:—*

If on the question that a Bill be now read a second or a third time it is decided that the word "now" stand part of the question, the Bill shall be so read accordingly.

### 16. Committal of Bills.

*Proposed New Standing Order:—*

Every Bill shall, after second reading, stand committed to a Committee of the Whole House, unless before the second reading a member has signified his intention to move by way of amendment that it be committed to a Standing Committee or any other Committee, or that it be committed to any such other Committee with instructions to report to a Standing Committee. Any such proposal may be debated on the second reading of the Bill, and immediately after the Bill is read a second time, the question or questions thereon shall be put without amendment or further debate, notwithstanding that the time for the interruption of business may have passed.

---

[1] This takes the place of an Order which is moved every session.

[2] This will leave three alternative modes of proceeding:—

1. Ordinary motion for leave to introduce a Bill (a procedure which will still be required for important Government Bills);
2. The mode of introduction under the so-called ten minutes rule (S. O. 16);
3. Presentation of a Bill without previous order for leave te introduce (House of Lords practice).

## 17. Withdrawal of Clauses.

*Proposed New Standing Order:—*

A Committee on a Bill may, on motion made by the member in charge of the Bill before the consideration of amendments on any particular clause or clauses, order that the clause or clauses be omitted.

## 18. Report of Bill.

*Proposed New Standing Order:—*

When a Bill is considered on the Report of a Committee of the Whole House, no amendment may be moved except amendments moved by the Member in charge of the Bill and amendments arising out of any change in the Bill made in the Committee.

## 19. Money Resolutions.

*Proposed New Standing Ordev:—*

On the report of any money resolution of a Committee of the Whole House, except any resolution of the Committee of Supply or any resolution on which the clauses of the Finance Bill for the year are founded, no amendment or debate shall be allowed, and the question that the House do agree with the Committee in that resolution shall be put forthwith.

## 20. Report of Bill or Resolution.

*Proposed New Standing Order:—*

At the conclusion of a sitting of any Committee of the Whole House the Chairman shall, without question put, leave the chair to make his report to the House, and the Clerk shall proceed with the reading of the Orders of the Day: Provided that if the next business is in Committee of the Whole House, the report shall be made when the Speaker next resumes the chair.

## 21. Divisions Frivolously Claimed.

*Amendment to Standing Order* 30:—

That Mr. Speaker or the Chairman may, after the lapse of two minutes as indicated by the sand-glass, if in his opinion the division is frivolously or vexatiously claimed, take the vote of the House or Committee, by calling upon the members who support and who challenge his decision successively to rise in in their places; and he shall thereupon, as he thinks fit, either declare the determination of the House or Committee or name tellers for a division. [And, in case there is no division, the Speaker or Chairman shall declare to the House or the Committee the number of the minority who had challenged his decision, and their names shall be thereupon taken down in the House, and printed with the list of divisions.]

## 22. Office of Speaker.

*Addition to Standing Order* 83:—

*At the commencement of every Parliament or from time to time, as necessity may arise, the House may appoint an Assistant Chairman, who shall, whenever the House is informed of the unavoidable absence of the Chairman of Ways and Means, be entitled to exercise all the powers vested in the Chairman of Ways and Means, including his powers as Deputy Speaker.*

## 23. Committee of Privileges.

*Proposed New Standing Order:—*

If any question of privilege is raised by a Member of the House, except a question arising out of the relations between the two Houses of Parliament, it shall, if a Minister of the Crown so claims, stand referred without debate or division to the Committee of Privileges for inquiry and report.

## 24. Consolidation Bills.

*Proposed New Standing Order:—*

A Select Committee on Consolidation Bills shall be nominated at the commencement of every Session by the Committee of Selection. The Committee of Selection shall have power to discharge Members nominated on the Committee, and to appoint Members to serve in the place of those discharged, and also to add Members to the Committee in respect of any particular Bill.

Every Consolidation Bill shall, after second reading, stand referred to the Select Committee on Consolidation Bills, who shall report whether the Bill makes any alterations in the law, and, if so, what those alterations are, and who shall have power to send for persons, papers, and records. If the Committee report that the Bill makes no alterations in the law the Bill shall stand for third reading. If the Committee report that the Bill makes any alterations in the law the discussion on the Bill in Committee and on Report shall be limited to those alterations.

# VIII.

## Proclamation zur Auflösung und Neuberufung des Parlamentes.

---

### By the Queen.

A Proclamation for dissolving the present Parliament and declaring the calling of another.

Victoria R. — Whereas We have thought fit, by and with the advice of Our Privy Council, to dissolve this present Parliament, which stands prorogued to Tuesday, the 13th day of April next, We do for that end publish this Our Royal Proclamation, and do hereby dissolve the said Parliament accordingly; and the Lords Spiritual and Temporal, and the Knights, Citizens and Burgesses, and the Commissioners for shires and burghs, of the House of Commons are discharged from their meeting and attendance on the said Tuesday, the 13th day of April next; and We, being desirous and resolved, as soon as may be, to meet Our people, and to have their advice in Parliament, do hereby make known to all Our loving subjects Our Royal will and pleasure to call a new Parliament; and do hereby further declare, that, with the advice of Our Privy Council, We have given order that Our Chancellor of that part of Our United Kingdom called Great Britain, and Our Chancellor of Ireland, do, respectively upon notice thereof, forthwith issue Our writs in due form, and according to law, for calling a new Parlament; and We do hereby also, by this Our Royal Proclamation under Our Great Seal of Our United Kingdom, require writs forthwith to be issued accordingly by Our said Chancellors respectively, for causing the Lords Spiritual and Temporal and Commons, who are to serve in the said Parliament, to be duly returned to, and to give their attendance in, Our said Parliament; which writs are to be returnable on Thursday, the 29th day of April next. Given at Our Court at Windsor, this 24th day of March, in the year of our Lord 1880, and in the 43rd year of Our Reign. God save the Queen.

---

# IX.

## Anordnung der Wahlen zum Parlament.

### Order in Council for the Issue of Writs.

At the Court at Windsor, the 24th day of March, 1880.

Present, The Queen's Most Excellent Majesty in Council.

Her Majesty having been this day pleased by Her Royal Proclamation to dissolve the present Parliament and to declare the calling of another, is hereby further pleased, by and with the advice of her Privy Council, to order that the Right Honourable the Lord High Chancellor of that part of the United Kingdom called Great Britain, and the Right Honourable the Lord Chancellor of Ireland, do respectively, and upon notice of this Her Majesty's order, forthwith cause writs to be issued in due form and according to law for the calling of a new Parliament, to meet at the city of Westminster; which writs are to be returnable on Thursday, the 29th day of April, 1880.

# X.

## Form einer Motion und des Amendment hierzu.

Motion made and question proposed "That this House", believing that the protective taxation of food would be burdensome to the people and injurious to the Empire, welcomes the [declarations of Ministers, that the Governement is opposed to such taxation.

Amendment proposed—

"To leave out the words from „House" to the end of the Question in order to add the words „considers it unnecessary to discuss the question of fiscal reforms and the declaration of the Prime Minister at Sheffield on 1st October in regard to which His Majesty's Governments have announced, that no proposals will be laid before the present Parliament and expressing its continued confidence in the present Administration desires to proceed with the business proposed in the Gracious Speech from the Throne" (Mr. Wyndham) — instead thereof."

Question proposed "That the words proposed to be left out stand part of the Question".

Question put: the House divided:— Ayes 251 Noes 306 (Division List No. 127).

Question that those words be there added.

And it being Midnight, and objection being taken to further Proceedings the Debate stood adjourned. (Hansard [135], p. 253 ff.)

---

# XI.

## Beispiel der Amendierung einer Bill.

---

### Irish Land Bill.

In Committee on Irish Land Bill.

Mr. Carew,—

Clause 1, page 1, line 1, before "on," insert "as modified by this Act."

To move the following Clause:—

In The Purchase of Land (Ireland) Amendment Act, 1888, for the words "three thousand" and "five thousand," substitute respectively the words "six thousand" and "ten thousand".

Mr. Tully,—

Clause 1, page 1, line 8, after "of", insert "an application by the tenants for".

Clause 1, page 1, line 8, after "of the", insert "compulsory".

Clause 1, page 1, lines 12 and 13, leave out "the limitations in".

Clause 1, page 1, line 19, after "is", insert "either a future tenancy, a townpark, or a holding with a mill attached, or".

Clause 1, page 1, line 23, leave out "ten", and insert "fifteen".

Cause 1, line 1, page 24, leave out "thirty", and insert "twenty-five".

Clause 1, page 1, line 28, leave out "twenty", and insert "forty".

Clause 1, page 1, line 28, leave out "forty", and insert "sixty".

Clause 1, page 1, line 28, after "twenty", leave out to end of sub-section.

Clause 2, page 2, line 30, leave out "ten", and insert "fifty".

Mr. Tully,—

Clause 2, page 2, line 30, leave out "five", and insert "twenty".

Clause 2, page 2, line 42, leave out "five hundred", and insert "five thousand".

Clause 2, page 3, line 3, leave out "one", and insert "five".

Clause 3, page 3, line 17, leave out "occupation", and insert "in his own use".

Clause 3, page 3, line 17, leave out "adjacent to the estate", and insert "within one mile of his residence".

Clause 4, page 3, line 28, after "purchase", insert "by any county or district council, or".

Clause 5, page 3, line 38, after "estate", insert "or the majority of the tenants apply".

Clause 5, page 3, line 38, after the third "the", insert "compulsory".

Clause 5, page 4, line 23, at end, insert,—

And the Lord Lieutenant shall, where it is necessary for the preservation of the peace, dispense with the conditions as to voluntary sale, and direct the provisions of the Lands Clauses Act as shall apply to the purchase of an estate by the Land Commission and the resale to the tenants where it can be effected without prospect of loss.

Clause 5, page 4, line 34, leave out "an estate", and insert "any estate in the province of Connaught, and counties of Donegal, Clare, Kerry, and Cork".

Clause 5, page 4, line 35, leave out "half", and insert "one-fourth".

Page 7, leave out Clause 12.

Clause 82, page 35, line 16, leave out "two shillings and six pence", and insert "three shillings and six pence".

To move the following Clauses:—

Notwithstanding anything in any previous Act, nothing in this Act shall prevent the purchase by the Lano Commission of any estate situate in any town which is not a parliamentary borough, and the sale of the holdings to the tenants in occupation of same on the terms of purchase provided in this Act.

One-fourth the amount of the perpetual rentcharge, amounting to one hundred thousand pounds per annum, shall be applied in each year after the passing of this Act towards the cost of providing labourers' cottages in the several counties under the Labourers (Ireland) Acts, 1883 to 1896, on such terms and conditions and subject to such regulations as the Lord Lieutenant thinks expedient.

The rentcharge provided in this Act shall be collected by the general council of county councils constituted under section sixteen of The Local Government (Ireland) Act, 1902.

Dr. Thompson,—

Clause 53, page 28, lines 5 and 6, leave out "one commissioner instead of".

Page 37, after Clause 84, insert the following Clauses:—

Where there is a labourer in occupation of a cottage which is declared on inspection by the health officer both unhealthy and possessing insufficient accommodation, and which is necessary for the proper working of the farm upon which it is built, the district council, on receiving the health officer's report, shall direct the erection of a new cottage, and shall have power to purchase an acre of ground surrounding the cottage, for the purposes of the labourer etc. etc.

---

# XII.

## Wöchentliche Übersicht über den Stand der legislativen Tätigkeit.

---

### Public Bills, Session 1903 (May 4).

Those marked thus * are Government Bills.

| Title of Bill. | Brought in by | Progress. |
|---|---|---|
| Addenbrooke'sHospital[110] | *Sir Richard Jebb* | 2nd Reading, Mon. May 4 |
| Aged Pensioners [11] . . | *Mr. Remnant* | 2nd Reading, Fri. May 22 |
| Aged Pensioners (No. 2) [57] | *Mr.SamuelRoberts* | 2nd Reading, Fri. May 22 |
| Architects (Registration) [165] . . . . . | *Mr.Atherley-Jones* | 2nd Reading, Mon. May 18 |
| *Army (Annual) [114] . . . | *Mr. Secretary Brodrick* | *Royal Assent*, April 30 |
| Bank Holidays (Ireland) [58] | *Mr. O'Mara* | *Royal Assent*, Mar. 27 |
| Bankruptcy Act (1883) Amendment [86] . . . . | *Mr.BrynmorJones* | 2nd Reading, Fri. May 8 |
| Bankruptcy Law Amendment [48] . . . . . | *Sir Albert Rollit* | 2nd Reading, Mon. May 4 |
| *Berwickshire County Town [98] . . . . . | *The Lord Advocate* | *Passed*, Mar. 31 |
| *Borough Funds [83] . . . | *Mr. Long* | 3rd Reading, Mon. May 4 |
| British and Irish Meat Protection [148] . . . . | *Mr. Alfred Davies* | 2nd Reading, Wed. May 6 |
| Burgh Police(Scotland)[135] | *Mr. Asher* | 2nd Reading, Mon. May 4 |

| Title of Bill. | Brough in by | Progress. |
|---|---|---|
| Cheap Trains [150] . . . | *Captain Norton* | *Withdrawn*, April 24 |
| Church Discipline [1] . . | *Mr. David Mac Iver* | Committee (*Progress*), Fri. June 19 |
| Church Discipline (No. 2) [78] | *Mr. Cripps* | 2nd Reading, Tues. May 5 |
| Clubs Registration (Scotland) [153] . . . . . | *Mr. Cameron Corbett* | 2nd Reading, Tues. May 5 |
| CoalMines(Certificates)[131] | *Mr. Samuel Evans* | 2nd Reading, Mon. May 4 |
| Coal Mines Regulation [10] | *Mr. Markham* | 2nd Reading, Fri. May 15 |
| Colonial Marriages [43] . | *General Laurie* | 2nd Reading, Fri. June 12 |
| Congested Districts (Scotland) [107] . . . . . | *Mr. John Dewar* | 2nd Reading, Fri. May 8 |
| Congested Districts (Scotland) Act (1897) Amendment [40] . . . . . | *Mr. John Dewar* | *Withdrawn*, Mar. 2 |
| *Consolidated Fund (No. 1) | *Mr. Chancellor of the Exchequer* | *Royal Assent*, Mar. 27 |
| Conspiracy Law Amendment [12] . . . . . | *Mr. O'Dowd* | 2nd Reading, Fri. May 8 |
| *Contracts (India Office) [106] | *Secretary Lord George Hamilton* | *Passed*, April 1 |
| Coroners' Inquests (Railway Fatalities) [37] . . . . | *Mr. Channing* | 2nd Reading, Mon. May 4 |
| etc. etc. | | etc. etc. |

# XIII.

## Votes and Proceedings of the House of Commons.

### Thursday, 24th March 1904.

1. Private Bills [*Lords*] (Standing Orders not previously inquired into complied with),— Mr. Speaker laid upon the Table Report from one of the Examiners of Petitions for Private Bills, That, in the case of the following Bill, originating in the Lords, and referred on the First Reading thereof, the Standing Orders not previously inquired into, and which are applicable thereto, have been complied with, viz.:—

Weston-super-Mare Grand Pier Bill [*Lords*].

*Ordered*, That the Bill be read a second time.

2. Private Bills [*Lords*] (Compliance with Proofs required by Standing Orders Committee),— Mr. Speaker laid upon the Table Report from one of the Examiners of Petitions for Private Bills, That, in the case of the following Bill, originating in the Lords, examined pursuant to the Resolution of the Select Committee on Standing Orders agreed to by the House on the 22nd day of March, compliance with the further proofs required by the Select Committee on Standing Orders has been proved, viz.:—

   Bristol Tramways (Extensions) Bill [*Lords*].

3. Chippenham Gas Bill,—read the third time, and *passed.*

4. Great Eastern Railway Bill (King's *Consent* signified),—read the third time, and *passed.*

5. Kirkby-in-Ashfield Urban Distrikt Gas Bill,
6. Sheppy Gas Bill,
7. Torquay Tramways Bill,
8. Wellington (Somerset) Gas Bill,

   read the third time, and *passed.*

9. Housing of the Working Classes, &c., Bill,—Petition from Falkirk, *against*; to lie upon the Table.

10. Licence Holders,—Petition from Swansea, for redress of grievances; to lie upon the Table.

11. Licences (Renewal),—Petitions against alteration of Law;—From Modbury;—Sydenham;—Treorchy;—Halifax;—Aylsham;—Lincoln;—Bolton;—Bacup;—Caerphilly;—Gerards Bridge;—Luton;—Tarleton;—Gateshead;—Glasgow;—Swansea (two);—Cromer;—Rawdon;—and, Cradley Heath; to lie upon the Table.

12. Sale of Butter Bill,—Petitions *against*;—From Aylesbury;—East Ham,—Exeter;—and, Waltham Cross; to lie upon the Table.

13. Transvaal (Chinese Labour Ordinance),—Petition from Appleby, for withdrawal; to lie upon the Table.

14. National Debt Annuities,—Account *presended*,—of the Gross Amount of all Bank Annuities and any Annuities for terms of years transferred, and of all Sums of Money paid to the Commissioners for the Reduction of the National Debt, and the Gross Amount of Annuities for Lives and for terms of years, &c., granted within the year ended 5th January 1904 [by Act]; to lie upon the Table, and to be *printed.* [No. 109.]

15. Africa (No. 4, 1904),—Copy *presented*,—of Correspondence relating to the Recruitment of Labour in the British Central Africa Protectorate for employment in the Transvaal [by Command]; to lie upon the Table.

16. West Indies,—Copy *presented*,—of Return of the Exports of Sugar and Fruit from the British West Indies to England, Canada, and

to all other Countries for the years 1899—1900 and 1902—3 [by Command]; to lie upon the Table..

17. Trade (British Colonies with Foreign Contries),—Return *presented*,—relative thereto [ordered 21st March; *Mr. Gerald Balfour*]; to lie upon the Table, and to be *printed*. [No. 110.]

18. War Office (Re-constitution) Committee,—Copy *presented*,—of Report of the War Office (Re-constitution) Committee, Part III. [by Command]; to lie upon the Table.

19. Musical Copyright Bill,—*reported*, with Amendments, from the Standing Committee on Law, &c.

Report to lie upon the Table, and to be *printed*. [No. 111.]

Minutes of the Proceedings of the Standing Committee to be *printed*. [No. 111.]

Bill, as amended (in the Standing Committee), to be taken into consideration *To-morrow*, and to be *printed*. [Bill 137.]

20. Town and County Councils (Qualification of Women) (Scotland) Bill,—Second Reading *deferred* from To-morrow till *Friday* 15th April.

21. St. Marylebone Electric Ligthing Bill,—*reported*, with Amendments; Report to lie upon the Table, and to be *printed*[1].

22. Private Bills (Group E),—Sir Alexander H. Brown *reported* from the Committee on Group E of Private Bills; That, for the convenience of parties, they had adjourned till Thursday 14th April, at Two of the clock.

Report to lie upon the Table.

23. Selection (Standing Committees),—Mr. Halsey *reported* from the Committee of Selection; That they had added th the Standing Committee on Trade (including Agriculture and Fishing), Shipping, and Manufactures, the following Fifteen Members in respect of the Railways (Private Sidings) Bill;—Sir John Brunner, Sir Frederick Banbury, Mr. Alexander Cross, Mr. Cripps, Mr. Bell, Mr. Black, Mr. Field, Mr. Kerr, Mr. Parrott, Sir Joseph Dimsdale, Colonel Lockwood, Mr. Reginald Lucas, Mr. Stroyan, Mr. Ure, and Mr. Osmond Williams.

Mr. Halsey further *reported*; That they had added to the Standing Committee on Law, and Courts of Justice, and Legal Procedure the following Fifteen Members in respect of the Hall-Marking of Foreign Plate Bill;—Mr. Norman, Mr. Caldwell, Mr. Bathurst, Sir James Joicey, Sir Edwin Durning-Lawrence, Mr. Langley, Mr. Schwann, Mr. Henderson, Mr. Lowe, Mr. Bull, Sir Thomas Esmonde, Mr. Charles Murray, Mr. Bonar Law, Colonel Denny, and Mr. Massey-Mainwaring.

Mr. Halsey further *reported*; That they had added to the Standing Committee on Trade (including Agriculture and Fishing), Shipping, and Manufactures, the following Fifteen Members in respect of the

[1] This Report will be printed in the Supplement to the Votes.

Saving Banks Acts Amendment Bill;—Sir Frederick Banbury, Sir James Woodhouse, Mr. Broadhurst, Sir Brampton Gurdon, Sir William Holland, Mr. O'Shaughnessy, Sir George Bartley, Mr. Edmund Faber, Mr. William Lawrence, Sir James Haslett, Sir Samuel Hoare, Mr. John Johnson, Sir George Fardell, Mr. Hayes Fisher, and Mr. Yoxall.

Mr. Halsey further *reported*; That they had added to the Standing Committee on Trade (including Agriculture and Fishing), Shipping, and Manufactures, the following Fifteen Members in respect of the Police (Superannuation) Bill:—Sir Robert Reid, Mr. Spear, Sir Howard Vincent, Mr. Edmund Robertson, M. Hay, Mr. Helme, Mr. Heywood Johnstone, Mr. Ainsworth, Mr. John Hutton, Colonel Stopford-Sackville, Mr. Fuller, Mr. Thomas Bayley, Mr. Tomkinson, Captain Bagot, and Mr. Hudson.

Reports to lie upon the Table.

24. Message from *The Lords*,—That they have *agreed to*,—

Wild Birds Protection Acts Amendment Bill, *with* Amendments.

That they have *passed* a Bill, intituled, "An Act to amend the Law relating to the Prevention of Cruelty to Children". [Prevention of Cruelty to Children (Amendment) Bill [*Lords*.]

Also, a Bill, intituled, "An Act to confer further powers on the Tynemouth Gas Company". [Tynemouth Gas Bill [*Lords*.]

And, also, a Bill, intituled, "An Act to authorise the Preston, Chorley, and Horwich Tramways Company to construct works; and for other purposes". [Preston, Chorley, and Horwich Tramways Bil [*Lords*.]

25. Tynemouth Gas Bill [*Lords*],
26. Preston, Chorley, and Horwich Tramways Bill [*Lords*],

} read the first time; and referred to the Examiners of Petitions for Private Bills.

27. Prevention of Cruelty to Children (Amendment) Bill [*Lords*],—read the first time; to be read a second time upon *Monday* next, and to be *printed*. [Bill 139.]

28. Poor Law Superannuation (Ireland) Bill,—Second Reading *deferred* from To-morrow till *Monday* next.

29. Steam Engines and Boilers (Persons in Charge) Bill, - "to grant certificates to Persons in Charge of Steam Engines and Boilers," *presented* by Mr. John Johnson; supported by Mr. John Wilson (Durham), Mr. Cameron, Mr. Levy, Mr. Jacoby, Mr. Fenwick, Mr. Paulton, and Mr. Bell; to be read a second time upon *Wednesday* 13th April, and to be *printed*. [Bill 138.]

30. Bishoprics of Southwark and Birmingham Bill,—"to provide for the foundation of Bishoprics of Southwark and Birmingham, and for matters incidental thereto," *presented* by Mr. Balfour; supported by Mr. Secretary Akers-Douglas and Mr. Attorney General; to be read a second time upon *Wednestay* 13th April, and to be *printed*. [Bill 136.]

31. Business of the House (Supply),—*Ordered*, That the proceedings on the Consolidated Fund (No. 1) Bill and on the Telegraph (Money) Bill have precedence this day of the Committee of Supply.—(*Mr. Balfour.*)

32. Consolidated Fund (No. 1) Bill,—Order for Second Reading read;

Motion made, and Question proposed, "That the Bill be now read a second time":—Debate arising;

And, it being half-past Seven of the clock, the Debate stood adjourned till *this Evening's Sitting.*

33. London County Council (Tramways and Improvements) Bill (*by Order*),—Motion made, and Question put, "That it be an Instruction to the Committee on the London County Council (Tramways and Improvements) Bill to omit Tramway No. 2:—(*Sir Frederick Banbury:*)—The House *divided*; Ayes 159, Noes 131.

34. London County Council (Tramways and Improvements) (*by Order*),—Motion made, and Question put, "That it be an Instruction to the Committee on the London County Council (Tramways and Improvements) Bill to omit Tramway No. 2A:"—(*Mr. Whitmore:*)—The House *divided*; Ayes 161, Noes 123.

35. Telegraph (Money) Bill,—read a second time, and *committed* for *Monday* next.

36. Consolidated Fund (No. 1) Bill,—Order read, for resuming Adjourned Debate on Question [24th March], "That the Bill be now read a second time:"—

Question again proposed:—Debate *resumed*:—

## Friday, 25th March 1904.

Question put:—The House *divided*; Ayes 139, Noes 39.

Bill accordingly read a second time, and *committed* for *this day.*

37. Supply,—Committee *deferred* till *this day.*

38. Ways and Means,—Committee *deferred* till *this day.*

39. Justices of the Peace Bill [*Lords*],—Second Reading *deferred* till *Monday* next.

40. Penal Servitude Bill,—Second Reading *deferred* till *Monday* next usw.

(Es folgen noch 12 vertagte zweite Lesungen von Bills und von Debatten über Motions.)

Adjourned at twenty minutes after One o'clock.

William Gourt Gully,
Speaker.

Es folgen weiter einige Beilagen, die das Private Business für die folgende Sitzung verzeichnen, sodann ein Verzeichnis der am 24. März angemeldeten Interpellationen und Initiativanträge, die zum gröfsten Teil für die nächsten Sitzungen (am Montag und Dienstag), einige auch für spätere Termine angesetzt sind. Sodann folgen Anmeldungen von vier im Committee of Supply zu stellenden Anträgen unter Angabe der Classe und des Vote, bei welchen Herabminderungen beantragt werden.

Es folgt sodann nachstehend das **Notice Paper** für:

## Friday, 25th March 1904.

### Orders of the Day.

*a*1. Private Legislation Procedure (Wales) Bill;—Second Reading.
*a*2. Shops Bill;—Second Reading.
3. Agricultural Holdings Bill;—Second Reading.
*a*4. Liquor Traffic Local Veto Bill;—Second Reading.
5. Workmen's Compensation Bill;—Second Reading.
6. Tied Houses (Freeing) Bill;—Second Reading.
7. Old Age Pensions (No. 2) Bill; Second Reading.
8. Public Trustee Bill;—Second Reading.
*a*9. Merchandise Marks Bill;—Second Reading.
10. Crofters' Holdings (Scotland) Acts Amendment Bill;—Adjourned Debate on Second Reading [8th March] [1].
11. Congested Districts (Scotland) Act (1897) Amendment Bill;—Second Reading.
12. Married Women's Property Act (1882) Amendment Bill;—Second Reading.
13. Highways Bill;—Second Reading.
*a*14. Musical Copyright Bill;—As amended (*by the Standing Committee*), to be considered.
* 15. Consolidated Fund (No. 1) Bill;—Committee.
* 16. Supply;—Committee.
* 17. Ways and Means;—Committee.
*a*18. Marriage with a Deceased Wife's Sister Bill;—Second Reading.
19. Rating of Machinery Bill;—Adjourned Debate on Motion for Committal to the Standing Committee on Trade &c. [18th March] [2].

Those marked thus * are Government Orders of the Day.

### Questions.

1. Sir Walter Foster,—To ask the President of the Local Government Board, if he can state the number of deaths registered in England and Wales for the last five years for which he has official Returns, and the number certified and uncertified for each of the years.

---

[1] Crofters Holdings (Scotland) Acts Amendment Bill,—Order for Second Reading read;

Motion made, and Question proposed, "That the Bill be now read a second time."

[2] Rating of Machinery Bill,—

Motion made, and Question proposed, "That the Bill be committed to the Standing Committee on Trade, &c."

2. Mr. Hugh Law,—To ask the Postmaster General, whether he is aware that in the postal district of Falcarragh, county Donegal, there is an interval of barely two hours between the arrival and departure of the mails, and that in the Gweedore and Bunbeg postal districts the mails do not arrive until 1p.m. and 2 p.m. respectively, whilst there is no subsequent departure of letters until the following day; and wheter, in the event of its being decided to forward the mails in future by rail instead of by road, he will take care that in all the districts affected there shall be at least one early delivery of letters and a reasonable time allowed for correspondence before the departure of the outgoing mail on the same day.

3. Master of Elibank,—To ask the Secretary for Scotland, if he is aware that the ratepayers of Costorphine, Midlothian, are charged with the education of 65 boys and girls who, under a sheriffs' or magistrates' committal order, have been sent from various parts of Scotland to an institution in that locality, managed and directed by the Society for the Prevention of Cruelty to Children; and, if so, whether he will consider the advisability of introducing legislation to relieve a country educational authority from bearing the burden of educating children unconnected with its district. etc. etc. (Es folgen noch über 40 andere Interpellationen.)

## Notices of Motions.

*Notices relating to Orders of the Day.*

1. Mr. Henry Hobhouse,—On Seconde Rading of Private Legislation Procedure (Wales) Bill, to move, That this House, while recognising that further devolution of its powers in connection with Private Bill Legislation may be desirable, considers that such devolution should be preceded by a full inquiry into the manner in which The Private Legislation Procedure (Scotland) Act. 1899, has worked, and the extent to which it is capable of application to the rest of the United Kingdom.

2. Sir Francis Powell,—On Second Reading of Shops Bill, to move, That it be read a second time upon this day six months. (Es folgen noch zwei solche Anträge.)

*On Consideration of Musical Copyright Bill, as amended:*

Mr. Caldwell,—

To move the following Clauses:—

It shall be lawful for any police constable, on the request in writing of the owner of the copyright, or of his agent thereto authorised in writing, and on production to such constable of a copy of the entry of such copyright in the book of registry, certified and impressed as aforesaid, and at the risk of such owner, to seize without warrant any pirated copies of such musical work which, within view of such constable, and in any public place or places to which the public have access.

Mr. Caldwell.

on payment or otherwise, are being hawked or carried about for purposes constituting an offence under this Act, and to bring the same before a court of summary jurisdiction for the purpose of its being determined in accordance with the provisions hereinbefore contained, whether the same are or are not liable to forfeiture and destruction. etc. etc.

Als weitere Beilagen folgen die Division Lists über 2 Abstimmungen in der vorhergegangenen Abendsitzung und das nachstehende Verzeichnis der gedruckten Antworten auf Interpellationen der Donnerstag-Sitzung:

## Answers to Questions.

Q. Mr. Sloan,—To ask the Chief Secretary to the Lord Lieutenant of Ireland, whether he is aware that at a meeting of the Governors of the Cork Lunatic Asylum, held on the 7th instant, a resolution was passed condemning the crown in the centre of the badge worn on the caps of the attendants; and deciding to discontinue its use in future on the grounds that it was a party badge and repulsive to the feelings of the attendants; and, if so, will he say if such resolution has the sanction of the Irish Government. [23rd *March* 1904.]

A. *Mr. Wyndham.*—I am informed that a resolution of the character mentioned was passed at a meeting of the Asylum Committee on the 8th instant after a number of members had left. The resolution does not require the sanction of the Government. [24th *March* 1904.]

Q. Captain Bagot,—To ask the Secretary of State for the Home Department, if he can state in how many British prisons mats are made by the prisoners; whether such mats are sold in competition with privately-made British mats; if so, by whose authority; or, if not, what is done with them; whether he can state the approximate number of prisoners in Great Britain employed on making mats, brushes, or other articles which compete in the market with private enterprise; and whether he will consider the advisability of marking such goods with a broad arrow or other distinctive mark. [24th *March* 1904.]

A. *Mr. Secretary Akers-Douglas.*—I can answer only for prisons in England and Wales. In 22 of these mats have been made in the current year. Government Departments take almost the whole output, the rest is sold to private firms. The quantities are so small that they connot, I think, interfere with the general trade; and the Prison Commissioners take great care that there shall be no competition with free labour at "cutting prices".

About 11,000 prisoners are engaged daily in productive industries, including those mentioned in the Question, and of these it is estimated that about 100 may be engaged on mats for private sale. Articles other than mats are very rarely sold to private firms and only when exceptio-

nal necessity arises. I do not think that the suggested marking of the goods is desirable; it might have an effect precisely the opposite of that which my honourable and gallant friend probably desires. [24th *March* 1904.] Usw.: im ganzen folgen noch 30 solche Fragen und darauf erteilte Antworten.

---

# XIV.

## Beispiel für Closure by Compartments.

---

### Antrag Balfours vom 11. November 1902.

Motion made, and Question proposed, "That the Proceedings in Committee and on Report of the Education (England and Wales) Bill (including Proceedings on the Financial Resolution relating thereto), shall, unless previously disposed of, be brought to a conclusion at times and in the manner hereinafter mentioned:"—

a) "The Proceedings in Committee on the remaining part of Clause 12, and on Clause 13, on Wednesday 12th November; b) The Proceedings on Clauses 14, 15, 16 and 15, on Tuesday 13th November; c) The Proceedings on Clauses 18, 19 and 20, and on the Committee Stage of the Financial Resulution, on Friday, 14th November; d) The Proceedings on Report of the Financial Resolution, and on the New Clause relating to the aid grant, on Monday, 17th November; e) The Proceedings on the New Clauses relating to endowments, local authority's managers, and grouping, on Tuesday, 18th November; f) The Proceedings on the New Clause relating to managers, and any other Government New Clauses, on Schedules, and any other Proceedings necessary to bring the Committee Stage to a conclusion, on Thursday, 20th November; g) The consideration of the Report shall be appointed for Tuesday, 25th November; and the Proceedings on Report on any New Clauses and on Amendments to Parts I and II. of the Bill shall be brought to a conclusion on that day; h) The Proceedings on Report on Amendments to Part III. of the Bill shall be brougt to a conclusion on Thursday, 27th November; i) The proceedings on the Report of the Bill shall be concluded on Friday, 28th November."

"At 11 p.m. on the said days, or, if the day is a Friday, at 4.30 p.m., the Chairman or Speaker shall put forthwith the Question or Questions on any Amendment or Motion already proposed from the Chair, and shall next proceed successively to put forthwith the Question on any Amendments, moved by the Government of which notice has been given but no other Amendments, and on every Question necessary to dispose of the allotted Business."

"In the case of new Clauses and Schedules, he shall put only the Question that such Clause or Schedule be added to the Bill."

"Proceedings under this Order shall not be interrupted (except at an Afternoon Sitting at 7.30 p.m.) under the provisions of any Standing Order relating to Sittings of the House."

"After the passing of this Order, on any day on which any proceedings on the Education (England and Wales) Bill stand as the first Order of the Day, no Dilatory Motion on the Bill, nor under Standing Order 17, nor Motion to postpone a Clause, shall be received unless moved by the Minister in charge of the Bill, and the Question on any such Motion shall be put forthwith."

"If Progress be reported, the Chairman shall put this Order in force in any subsequent sitting of the Committees." (Mr. A. J. Balfour.)

---

# XV.

## Formen des englischen Staatsvoranschlages.

### I. Beispiel für die Form der Estimates.

Navy Estimates.

| Votes | | Gross Estimates |
|---|---|---|
| | **I. Gesamtzahl der Offiziere, Matrosen, Schiffsjungen, Küstenwachen und Marinesoldaten** | 122 500 Mann |
| | **II. Effective Services.** | |
| | Löhnung und Gehalte der Offiziere, Mannschaften | £ |
| 1 | usw. usw. . . . . | 6 079 545 |
| 2 | Ernährung und Bekleidung der Marine. . . . . | 2 512 706 |
| 3 | Spitalseinrichtung . . . . . | 269 410 |
| 4 | Kriegsgerichte . . . . . | 17 892 |
| 5 | Unterrichtswesen . . . . . | 133 023 |
| 6 | Wissenschaftliche Anstalten . . . . . | 86 092 |
| 7 | Reservemannschaften . . . . . | 287 077 |
| 8 | Schiffsbau, Reparaturen, Instandhaltung | |
| | Section I: Personal . . . . . | 2 674 415 |
| | „ II: Material . . . . . | 5 017 700 |
| | „ III: Contractarbeit . . . . . | 7 738 150 |
| | Übertrag | 24 816 010 |

| Votes | | Gross Estimates £ |
|---|---|---|
| | Übertrag | 24 816 010 |
| 9 | Flottenausrüstungen | 3 420 175 |
| 10 | Bauten, Werkstätten, Instandhaltung | 1 128 000 |
| 11 | Verschiedene Dienstzweige | 381 663 |
| 12 | Admiralität | 303 300 |
| | Summa | 30 049 148 |
| | **III. Non-effective Services.** | |
| 13 | Halbsold, Löhnung für Reservemannschaft | 794 352 |
| 14 | Pensionsetat der Flotte | 1 182 682 |
| 15 | Zivilpensionen und Remunerationen | 350 535 |
| | Summa | 32 376 717 |

## II. Beispiel für ein spezielles Vote.

### Admiralität.

Vote 12 zerfällt in folgende Subheads:

| | | |
|---|---|---|
| A. | Gehalte und Löhne | 263 634 |
| B. | Bezahlung der Schreiber, Stenographen | 7 250 |
| C. | Gehalte der Unterbeamten | 15 091 |
| D. | Provisionen für die Schiffsagenten der Admiralität | 1 400 |
| E. | Reisekosten | 11 500 |
| F. | Unvorhergesehene Kosten | 4 425 |
| | Summa | 303 300 |

## III. Beispiel für die Zerlegung der Subheads.

Subhead A zerfällt in folgende Posten:

| | |
|---|---|
| Lords of the Admiralty and Secretaries | 14 400 |
| Secretary Department | 18 354 |
| Department of the Controller of the Navy | 79 525 |
| „ „ „ Director of Naval Ordinance | 20 785 |
| „ „ „ Accountant General | 51 218 |
| Victualling Department | 8 184 |
| Contract and Purchase Department | 8 793 |
| Medical Department | 7 207 |
| Department of the Director of Transport | 11 526 |
| „ „ „ „ „ Works | 24 177 |
| Übertrag | 244 169 |

| | Gross Estimates £ |
|---|---|
| Übertrag | 244 169 |
| Royal Naval Reserves Office | 4 939 |
| Naval Intelligence Department | 10 926 |
| Naval Adviser to the Inspector General of Fortifications | 700 |
| Chaplain of the Fleet | 400 |
| Remuneration to Clerks usw. | 2 500 |
| Summa | 263 634 |

## IV. Details of Subhead A.

Dasselbe zerfällt in folgende Items:

### Lords of the Admiralty and Secretaries.

| Lords of the Admiralty: | |
|---|---|
| 1 First Lord | 4 500 |
| 1 First Naval Lord | 1 500 |
| 1 Second Naval Lord | 1 200 |
| 1 Addit. Naval Lord | 1 200 |
| 1 Junior Naval Lord | 1 000 |
| 1 Civil Lord | 2 000 |
| 1 Parliamentary and Financial Secretary | 2 000 |
| 1 Permanent Secretary | 2 000 |
| 1 Private Secretary to First Lord | 1 000 |
| Summa | 14 400 |

---

# XVI.

## Finance Act vom 29. März 1904.

---

Most Gracious Sovereign .. (folgt die Einleitung w. o. S. 527 Anm).

1. The Treasury may issue out of the Consolidated Fund of the United Kingdom and Ireland and apply towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending 31. March 1904 the sum of 4 256 177 £.

2. The Treasury may issue out of the Consolidated Fund of the United Kingdom and Ireland and apply towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending 31. March 1905 the sum of 39 571 200 £.

3. a) The Treasury may borrow from any person by the issue of Treasury Bills or otherwise and the Bank of England and the Bank of Ireland may advance to the Treasury on the credit of the said sums, any sum or sums not exceeding in the whole 43 827 377 £.

b) The date of payment of any of Treasury Bills issued under this section shall be a date not later than the 31. March 1905 and section 6 of the Treasury Bills Act 1877 (40 & 41 Vict. c. 2) which relates to the renewal of bills, shall not apply with respect to those bills.

c) Any money borrowed otherwise than on Treasury Bills shall be repaid with interest not exceeding 5% per annum out of the growing produce of the Consolidated Fund at any period not later than the next succeeding quarter to that in which the money was borrowed.

d) Any money borrowed under this section shall be placed to the credit of the account of the Exchequer and shall form part of the said Consolidated Fund and be available in any manner in which or such Fund is available.

4. This Act may be cited Consolidated Fund (No. 1) Act 1904.

---

# XVII.

## Appropriation-Act 1904.

---

We Your Majesty's must dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland in parliament assembled towards making good the supply which we have cheerfully granted to Your Majesty in this session of Parliament have resolved to grant unto Your Majesty the sum hereinafter mentioned, and do therefore most humbly beseech Your Majesty that it may be enacted. .And be it enacted by the Kings Most Excellent Majesty by and with the advice etc. etc.

### Grants out of Consolidated Fund.

1. The Treasury may issue out of the Consolidated Fund of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and apply towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending in the thirty first day of March one thousend nine hundred five the sum of 73 083 164 £.

2. a) The Treasury may borrow from any person by the issue of Treasury Bills or otherwise and the Bank of England and the Bank of Ireland may advance to the Treasury on the credit of the said sum any sum not exceeding 73 083 164 £.

b) The date of payment of any Treasury Bills issued under this section shall be at a date not later than the 31. day of March 1905 and section 6 of the Treasury Bills Act 1877 (which relates to the renewal bills) shall not apply with respect to those bills.

c) Any money borrowed otherwise than in Treasury Bills shall be repaid with interest not exceeding 5% per annum out of the growing produce of the Consolidated Fund at any period not later than the succeding quarter to that in which the money was borrowed.

d) Any Money borrowed under this section shall be placed to the credit of the Account of the Exchequer and shall form part of the said Consolidated Fund and be available in any manner in which such Fund is available.

## Appropriation of Grants.

3. All sums granted by this act and the other acts mentioned in Schedule A annexed to this Act out of the said Consolidated Fund towards making good the supply granted to His Majesty, amounting as appears in the said schedule in the aggregate to the sum of 116,910.451 £ Millions, are appropriated and shall be deemed to have been appropriated as from the date of the Act mentioned in the said Schedule A for the services and purposes expresses in Schedule B annexed thereto.

The abstract of schedules and schedules annexed hereto with the notes (if any) to such schedules shall be deemed to be parts of this Act in the same manner as if they had been contained in the body thereof.

In addition to the sums hereby granted out of the Consolidated Fund there may be applied out of any money directed under section two of the Public Accounts and Charges Act 1891 to be applied as appropriations in aid of the grants for the services and purposes specified in Schedule B annexed hereto the sums respectively set forth in the last column of this schedule.

4. If a necessity arise for incurring expenditure not provided for in the sums appropriated to naval and military services by this Act and which it may be detrimental to the public service to postpone until provision can be made for it by Parliament in the usual course, the department entrusted with the control over the said service shall forthwith make application in writing to the Treasury for their authority to defray temporarily such expenditure out of any surpluses, which may have been or which may be effected by the saving of expenditure upon votes within the same department and in such application the department shall represent to the Treasury the circumstances which may render such additional expenditure necessary and thereupon the Tresary may authorise

the expenditure unprovided for as aforesaid to be temporarily defrayed out of any surpluses which may have been or which may be effected as aforesaid upon votes within the same department; and a statement showing all cases in which the naval and military departments have obtained the sanction of the Treasury to any expenditure not provided for in the respective votes aforesaid accompanied by representation made to them by the said department shall be laid before the House of Commons with the appropriation accounts of navy and army services for the year, in order, that such proceedings may be submitted for the sanction of Parliament and that provision may be made for the deficiencies upon the several votes for the said services in such manner as Parliament determine.

The Treasury shall not authorise any expenditure which may cause an excess upon the aggregate sums appropriated by this Act for naval services and for army services respectively.

5. Whereas the Treasury, under the powers vested in them by the Appropriation Act 1902 and the Appropriation Act 1903 have authorised expenditure not provided for in the sums appropriated by the said Acts to certain votes for naval and military services for the year ended on the thirty first day of March 1903 to be temporarily defrayed out of surpluses effected by the saving of expenditure on other votes for naval and military services for the said year. viz.

1. a sum of 365 747 £ 13 sh 11 d for navy services of the unexpected balances of certain votes,

2. a sum of 2 167 115 £ 19 sh 4 d for army services of the unexpected balances of certain votes.

It is enacted, that the application of the said sums is hereby sanctioned.

6. A person shall not receive any part of grant which may be made in pursuance of this Act for half pay or army, navy, civil noneffective services, until he has subscribed such declaration as may from time to time be prescribed by a warrant of the Treasury before one of the persons prescribed by such warrant . . . . .

7. This Act may be cited for all purposes as the Appropriation Act 1904.

## Schedula A.

| | |
|---|---|
| Grants out of the Consolidated Fund . . . . . | 116 910 541 £ |
| for the service of the year ended 31. March 1903 under 4 Edw. VII. c. 1. . . . . | 4 256 177 „ |
| for the service of the year ending on 31. March 1904 under Act 4 Edw. VII. c. 1 . . . . . | 39 571 200 „ |
| under this Act . . . . . | 73 083 164 „ |
| Total | 116 910 541 £ |

## Schedula B.

### Appropriation of Grants.

| 1903—1904 | Sums not exceeding Supply Grants | Appropriation in Aid £ |
|---|---|---|
| Part. 1. Navy (Supplementary 1903/4). . | 1 270 000 | 38 000 |
| „ 2. Army (Supplementary 1903/4). . | 2 700 000 | 3 430 000 |
| „ 3. Civil Services (Supplementary 1903/4) . . . . . | 286 177 | 17 500 |
| Total | 4 256 177 | 3 485 500 |
| 1904—1905 | | |
| Part. 4. Navy . . . . . | 36 889 500 | 1 438 338 |
| „ 5. Army. . . . . | 28 830 000 | 3 541 049 |
| „ 5. Army (ordnance and factories) | 70 000 | 3 690 000 |
| Total | 65 789 500 | 8 669 387 |
| „ 6. Civil Services Cl. I . . . . . | 2 622 818 | 95 635 |
| „ 7. „ „ Cl. II . . . . . | 2 688 711 | 587 737 |
| „ 8. „ „ Cl. III . . . . . | 3 881 853 | 753 049 |
| „ 9. „ „ Cl. IV . . . . . | 15 798 217 | 27 118 |
| „ 10. „ „ Cl. V . . . . . | 2 055 288 | 172 191 |
| „ 11. „ „ Cl. VI . . . . . | 661 246 | 147 |
| „ 12. „ „ Cl. VII . . . . . | 350 084 | 5 500 |
| Total | 28 058 217 | 1 641 377 |
| „ 13. Revenue Departments Civil Services . . . . . | 18 806 647 | 513 625 |
| Grand total | 116 910 541 | 14 309 889 |

# XVIII.

## Statistik der legislativen Tätigkeit des Unterhauses.

### A. Statistik der Public Bills 1890—1903.

| | 1890 | 1890/91 | 1892 | 1893/94 | 1894 | 1895 | 1896 | 1897 | 1898 | 1899 | 1900 | 1901 | 1902 | 1903 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zahl der im Unterhause eingebrachten Public Bills . . | 384 | 403 | 393 | 457 | 332 | 335 | 337 | 324 | 314 | 289 | 300 | 303 | 300 | 311 |
| Zahl der sanctionierten Public Bills . . . . . | 140 | 154 | 144 | 139 | 130 | 100 | 138 | 131 | 121 | 116 | 124 | 127 | 121 | 128 |
| Zahl der vom Unterhause nicht erledigten Public Bills . . . | 229 | 229 | 238 | 294 | 194 | 209 | 177 | 184 | 174 | 151 | 157 | 156 | 171 | 162 |
| Zahl der vom Oberhause herabgelangten, aber im Unterhause nicht erledigten Bills | 15 | 17 | 10 | 18 | 5 | 15 | 21 | 8 | 18 | 15 | 19 | 19 | 8 | 18 |
| Zahl der von den Commons, aber nicht vom Oberhause erledigten Bills . . . . . | — | 3 | 1 | 6 | 3 | 11 | 1 | 1 | 1 | 1 | — | 1 | — | 3 |

## B. Statistik der Private Bills (1898—1903).

| | 1898 | 1899 | 1900 | 1901 | 1902 | 1903 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zahl der Private Bills, die durch Petition in das House of Commons eingeführt wurden | 125 | 136 | 145 | 129 | 115 | 116 |
| Zahl der Private Bills, die von den Lords zu den Commons gelangt sind | 103 | 113 | 113 | 94 | 82 | 96 |
| Zahl der Private Bills, die als Estate Bills von den Lords herabgelangten | 1 | 1 | — | — | — | 2 |
| Zahl der Private Bills und zwar speziell der Ehescheidungs-Bills | 2 | 2 | — | — | — | — |
| Zahl der Provisional Order ConfirmationBills | 56 | 64 | 62 | 85 | 76 | 79 |
| Zahl der Hybrid Bills | 3 | 1 | 1 | — | — | 4 |
| Summa | 290 | 317 | 321 | 308 | 273 | 297 |
| Davon enthielten die königliche Sanction: Private Bills | 206 | 215 | 231 | 196 | 182 | 184 |
| Davon enthielten die königliche Sanction: Provisional O. C. Bills | 55 | 63 | 59 | 85 | 75 | 78 |
| Davon enthielten die königliche Sanction: Hybrid Bills | 3 | 1 | 1 | — | 1 | 3 |
| Es passierten das Unter-, aber nicht das Oberhaus | 5 | 3 | 4 | 1 | 1 | 3 |
| Von den Parteien zurückgezogen oder fallengelassen | 14 | 17 | 7 | 9 | 6 | 14 |
| Vom Unterhause wurden verworfen oder nicht erledigt | 3 | 5 | 3 | 6 | 3 | 1 |
| Durch das Standing Orders Committee wurden zurückgewiesen | 3 | 11 | 6 | 8 | 5 | 7 |

# XIX.

## Übersicht über das Englische Budget im Jahre 1903.

### Income.

| | (1) Budget estimate, 1902—3 | (2) Exchequer receipts, 1902—3 | (3) Budget Estimate, 1903—4 |
|---|---|---|---|
| | £ | £ | £ |
| 1. Customs | 35 200 000 | 34 433 000 | 34 640 000 |
| Inland Revenue: | | | |
| 2. Excise | 32 700 000 | 32 100 000 | 32 700 000 |
| 3. Estate, etc., Duties | 13 200 000 | 13 850 000 | 13 300 000 |
| 4. Stamps | 8 200 000 | 8 200 000 | 8 400 000 |
| 5. Land Tax | 740 000 | 725 000 | 750 000 |
| 6. House Duty | 1 760 000 | 1 825 000 | 1 850 000 |
| 7. Property and Income Tax | 38 600 000 | 38 800 000 | 30 500 000 |
| Total Exchequer Receipts from Taxes | 130 400 000 | 129 933 000 | 122 140 000 |
| 8. Post Office | 14 800 000 | 14 750 000 | 15 300 000 |
| 9. Telegraph Service | 3 630 000 | 3 630 000 | 3 800 000 |
| 10. Crown Lands | 475 000 | 455 000 | 445 000 |
| 11. Receipts from Suez Canal Shares and sundry Loans | 880 000 | 958 000 | 935 000 |
| 12. Miscellaneous | 2 000 000 | 1 826 000 | 1 650 000 |
| Total Exchequer Receipts from Non-Tax Revenue | 21 785 000 | 21 619 000 | 22 130 000 |
| Totals | 152 185 000 | 151 552 000 | 144 270 000 |

### Expenditure.

Inclusive of War Charges.

| | (4) Total Expenditure provided for in Revised Budget Statement, 1902—3 | (5) Amount issued to meet Total Expenditure 1902—3 | (6) Budget Estimate for 1903—4 |
|---|---|---|---|
| I. Consolidated Fund Services: | £ | £ | £ |
| 1. National Debt Services | 27 400 000 | 27 282 000 | 27 000 000 |
| 2. Other Consolidated Fund Services | 1 645 000 | 1 633 000 | 1 763 000 |
| 3. Payments to Local Taxation Accounts | 1 155 000 | 1 156 000 | 1 156 000 |
| Total Consolidated Fund Services | 30 200 000 | 30 071 000 | 29 919 000 |

| | (4) Total Expenditure provided for in Revised Budget Statement, 1902—3 | (5) Amount issued to meet Total Expenditure 1902—3 | (6) Budget Estimate for 1903—4 |
|---|---|---|---|
| II. Supply Services: | £ | £ | £ |
| 1. Army (including Ordnance Factories) | 69 665 000 | 69 440 000 | 34 500 000 |
| 2. Navy | 31 255 000 | 31 170 000 | 34 457 000 |
| 3. Civil Services | 27 448 000 | 36 200 000 | 26 561 000 |
| 4. Customs and Inland Revenue | 3 039 000 | 3 040 000 | 3 113 000 |
| 5. Post office | 9 762 000 | 9 630 000 | 10 068 000 |
| 6. Telegraph Service | 4 211 000 | 4 162 000 | 4 549 000 |
| 7. Packet Service | 779 000 | 771 000 | 787 000 |
| Total Supply Services | 146 159 000 | 154 413 000 | 114 035 000 |
| Grand Totals | 176 359 000 | 184 484 000 | 143 954 000 |
| Balance | | | 316 000 |
| | | | £ 144 270 000 |

# Personen-Verzeichnis.

# Sachregister.

Piererscheе Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.

Piererſche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.