



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die Geschäftsordnung des englischen Parlaments. 2

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


Niederlage lediglich den Befehlshabern aufbürden wollen. Man spricht so oft von den tüchtigen Heeren, die nur schlecht geführt waren. Das mag zutreffen unter Verhältnissen, wo im ganzen Heerwesen ein ursprünglicher Naturalismus herrscht, also bei wilden oder halbwilden Völkern. Dort kann eine angeborene Tapferkeit von fehlerhafter oder verständnisloser Leitung falsch verwandt werden. Nicht so bei Kulturstaaten. Dieselben Kräfte, die hier gute Truppen heranbilden, bringen auch brauchbare Führer an die Spitze. Das eine ist ohne das andre nicht zu denken. Das Genie macht wohl insofern eine Ausnahme, als es auch mit schlechten Mitteln Bedeutendes zu leisten versteht. Im allgemeinen aber darf die Regel gelten, daß eine gute Armee und gute Führung etwas Unzertrennliches sind, und daß sich die Verantwortlichkeit des einen Teils von der des andern nicht sondern läßt."

In der Zeit der allgemeinen Wehrpflicht, wo im Kriege die Armee das Volk in Waffen darstellt, aber möge die ganze Nation der Worte von Clausewitz eingedenk sein, die General von der Goltz als Motto seinem Buche voranstellt, und die demnächst auf dem Breslauer Clausewitzdenkmal ihren Platz finden werden: „Nur wenn Volkscharakter und Kriegsgewohnheit in beständiger Wechselwirkung sich gegenseitig tragen, darf ein Volk hoffen, einen festen Stand in der politischen Welt zu haben.“



Die Geschäftsordnung des englischen Parlaments

2

as Unterhaus gibt seine Willensmeinung kund in Orders und Resolutions. Die Resolution wird durch die Zustimmung des Oberhauses Gesetz (Act of Parliament). Die Zustimmung des Königs ist selbstverständlich und reine Form. Das Oberhaus hat nur noch die Macht, durch Verweigerung seiner Zustimmung zu hemmen, seitdem, wie Redlich es ausdrückt, die Whigoligarchie, nachdem sie in der zweiten Revolution eine neue Dynastie eingesetzt hatte, es zweckmäßig gefunden habe, ihre politische Macht nicht im Oberhause, sondern im House of Commons zu betätigen). Durch die Gesetze, die das Haus auf diese Weise erläßt, wirkt es nach außen. Orders, Befehle, erteilt es seinen Mitgliedern, seinen Kommissionen und sich selbst zu dem Zwecke, den Geschäftsgang so zu ordnen, daß es seine Arbeit ungestört und glatt zu verrichten vermag. Die Orders sind teils Sessional Orders, die für die eröffnete Sitzung Komitees einsetzen, den Termin von Nachwahlen anordnen usw., teils Orders of the day, die das Arbeitspensum des Tages bestimmen, teils Standing Orders, die für alle Zukunft gelten, so lange sie nicht abgeändert werden. Die bei verschiedenen

Anlässen im Laufe des vorigen Jahrhunderts beschlossenen Standing Orders*) machen nun eben das aus, was wir Geschäftsordnung nennen. Einige davon enthalten Disziplinarvorschriften. Die Disziplin des Unterhauses aber wurzelt nicht in ihnen, sondern sie sind selbst nur Folgerungen aus der dem englischen Naturell und der Natur des Hauses angemessenen und auf dem Wege des Gewohnheitsrechts seit Jahrhunderten ausgebildeten Disziplin. Das Unterhaus war bis vor wenig Jahren „der feinste Klub“; damit war — stürmische Auftritte in großen Krisen abgerechnet — für gewöhnlich ein ruhiger Verkehr in aristokratischen Umgangsformen gesichert. Die Beschaffenheit und die Einrichtungen des Sitzungssaals und die festgewurzelten Bräuche erleichterten die Aufrechterhaltung einer guten Ordnung. Der Saal, ein Rechteck, enthält nur ungefähr vierhundert Sitzplätze, sodaß also eine vollzählige Sitzung gar nicht möglich ist. Die Abgeordneten sitzen auf sechzehn Reihen von Bänken, die so gestellt sind, daß die Opposition, die links vom Speaker sitzt, den Herren der rechten, der Regierungsseite, ins Gesicht sieht. Getrennt werden die beiden Parteien durch den Mittelgang, der vom Eingange zum Tische des Hauses führt, hinter dem der Speaker thronet, und der immer frei bleiben muß. (Das einzige, was wir in Redlichs Buch vermissen, ist ein Plan des Sitzungssaals, der für das vollkommene Verständnis mancher Einzelheiten notwendig ist. Die Leser finden einen in dem Buche „England“ von G. Wendt, zweite Auflage, 1898, das wir seinerzeit empfohlen haben. Es enthält auch das Notwendigste über den Geschäftsgang der Parlamentsverhandlungen, kann aber seiner ganzen Anlage nach weder vollständiges bieten noch tiefere Einsicht erschließen.) Die Abgeordneten haben keine Pulte vor sich, können also nicht schreiben und auch kein Lesematerial anhäufen, haben übrigens keine festen Plätze (bis vor kurzem mußte, wer sich einen für den Tag sichern wollte, ihn vor Beginn der Sitzung mit einem Hute belegen, und zwar mit dem bona fide-Hute, d. h. mit dem, den das Mitglied wirklich als Kopfbedeckung auf dem Kopfe getragen hatte, nicht etwa mit einem zweiten, bloß zum Platzhalten mitgebrachten). Lesen während der Sitzung ist als unanständig verpönt. Der Sitzungssaal und die Verhandlungszeit können also nicht zu Verrichtungen gemißbraucht werden, die mit dem Zwecke der Versammlung nichts zu schaffen haben, und die an sich schon die Verhandlung stören. Fremde werden natürlich im Sitzungsraume nicht geduldet, und die Galerien fassen nur eine sehr geringe Zahl von Zuhörern. Die Öffentlichkeit ist grundsätzlich ausgeschlossen, und auch nachdem die Veröffentlichung von Auszügen der Parlamentsverhandlungen nach langem Streit darüber erlaubt worden ist, hat man jenen Grundsatz nicht formell abgeändert. Bis zum Jahre 1875 mußten die Galerien geräumt werden, wenn

*) Es sind ihrer bis jetzt 96. Redlich gibt sie im Wortlaut als Anhang; außerdem einige Sessional Orders, eine Notstandsgeschäftsordnung von 1881, Entwürfe, darunter einen von 1902, Proben von Anträgen und Amendements, vom Verlauf einer Sitzung nach dem Protokoll, von einer Closure, von Staatsvoranschlägen usw.

ein Mitglied erklärte, es habe „Fremde im Hause erpäht“. Bei den Verhandlungen herrscht das strengste Zeremoniell. Es existiert keine Rednerliste. Wer sprechen will, steht auf und sucht to catch the eye of the Speaker. Dieser benennt den, den er zuerst hat aufstehn sehen, und läßt immer abwechselnd einen für und einen gegen den Antrag sprechen. Der Redner spricht von seinem Platze, zum Speaker gewandt, den er anredet. Zwischen ihm und dem Speaker — etwa im Quergange, der die Bankreihen in eine obere und eine untere Abteilung scheidet — darf sich niemand bewegen. Jeder Abgeordnete darf nur einmal sprechen und darf nicht unterbrochen werden. Weder ein Zwiegespräch ist möglich noch Anhäufung der Abgeordneten in Gruppen. Das feierliche altmodische Zeremoniell verleiht der Verhandlung Würde. Vor dem Speaker, wenn er aus und ein geht, wird das Zepter einhergetragen, das, solange er seinen Thron einnimmt, auf dem Tische des Hauses liegt. Wer dem Speaker naht, hat sich ehrfurchtsvoll vor ihm zu verbeugen, und auch die Einbringung eines Antrags, der vorher angemeldet und dann als Schriftstück auf den Tisch des Hauses niedergelegt werden muß, vollzieht sich mit zeremoniöser Feierlichkeit. Das Mitglied, das den Antrag auf Erwiderung der Thronrede durch eine Adresse stellt, und das zweite, das ihn unterstützt, erscheinen beide in Hoftracht. Für den Schriftwechsel der beiden Häuser und für die Formeln, in denen der König mit dem Parlament verkehrt, ist die anglonormännische Hofsprache gebräuchlich. A ceste bille avesque des amendements les seigneurs sont assentus, schreiben die Lords den Commons. Die Redefreiheit der Abgeordneten ist keine Schimpffreiheit, und ihr Privileg, im Hause frei ihre Meinung auszusprechen, schützt sie nicht, wenn sie Unsechtbares durch den Druck außer dem Hause verbreiten. Gegen beleidigende oder gar hochverräterische Äußerungen schreitet der Speaker mit Rügen und Strafen ein. Doch bemerkt Redlich: „Wer Entscheidungen aus den letzten drei bis vier Jahrzehnten im Zusammenhange liest, wird den Eindruck gewinnen, daß die Judikatur des Speakers zwar sehr sorgfältig im Sinne des Schutzes persönlicher Ehre wirkt, daß 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 Lebensäußerung im Hause mit dem Ordnungsruf entgegentritt, sticht dagegen deutlich ab.“ Und läßt der Redner eine Rede, die Beleidigungen enthält, drucken, so gilt diese Druckschrift als Libel und kann als solches verfolgt werden. Völlends unmöglich ist in England die Praxis österreichischer Abgeordneter, konfiszierte Schmähschriften im Reichstage zur Begründung einer Interpellation vorzulesen und sie dann als Bestandteil eines Parlamentsberichts in die Öffentlichkeit zu bringen. Der Speaker, dessen Amt seit 1377 urkundlich bezeugt ist, nimmt eine Stellung ein, die ihm zwar außerordentlich schwierige Verpflichtungen auferlegt, zugleich aber die Erfüllung dieser Pflichten durch

Unangreifbarkeit, Sicherheit und eine Fülle von Machtvollkommenheiten ermöglicht und erleichtert. Einmal gewählt, wird er in jeder folgenden Sitzung wieder gewählt, so lange, bis er aus Müdigkeit sein Amt niederlegt, worauf ihm 4000 Pfund Ruhegehalt und gewöhnlich die Peerswürde als Belohnung zufallen. (Sein Gehalt beträgt 5000 Pfund; außerdem hat er Nebeneinnahmen und Amtswohnung im Westminsterpalaste — nicht etwa bloß während der Parlamentsitzung. Besoldete Beamte sind außer ihm der Chairman of Committees, der zugleich als sein Stellvertreter fungiert, und ein zweiter Stellvertreter, der Deputy Speaker, dann die Clerks — deren oberster 2000 Pfund bezieht —, der Kaplan, der täglich zum Beginn der Sitzung ein Gebet zu sprechen hat, und der Exekutivbeamte des Speakers, der Sergeant-at-Arms, der ihm das Zepter voranträgt und auf seinen Befehl etwaige Widerspenstige mit Brachialgewalt aus dem Saale entfernt oder verhaftet, auch außer dem Hause Verhaftungen vornimmt, und dessen Unterbeamte dem Hause als Boten zur Verfügung stehn.) Der Speaker leitet die Verhandlungen mit absoluter Unparteilichkeit. Er darf niemals über den Inhalt eines Antrags oder eines Amendements sprechen, sondern nur über das Formelle, was zur Erledigung des Antrags gehört. Er darf nicht abstimmen, außer im Falle von Stimmengleichheit, wo er den Ausschlag zu geben verpflichtet ist. Gleichviel, welcher Partei er ursprünglich angehört hat und im Herzen noch angehört, seit seiner Erhebung zum Speaker ist er kein Parteimann mehr. Auch außer dem Hause muß er sich jeder parteipolitischen Kundgebung enthalten, darf z. B. nicht mündlich in seinem Wahlkreise kandidieren. Dieser ist gleich ihm selbst während seiner Amtsdauer dem politischen Tode verfallen. Er hat die Ehrenpflicht, den Speaker wieder zu wählen, gleichviel, ob die Regierungsmehrheit, deren Mitglied ihr Abgeordneter bei seiner Erhebung gewesen ist, bleibt oder der Opposition weicht. In den Grenzen seiner Befugnisse nun, die durch Gewohnheit, Standing Orders und Präzedenzfälle gezogen sind, waltet der Speaker mit unumschränkter Machtvollkommenheit. Seine Entscheidungen sind inappellabel. Ungehorsame straft er mit Suspension, Ausstoßung und Gefängnis. Selbstverständlich ist es im weniger gewalttätigen neunzehnten Jahrhundert nur sehr selten zum Äußersten gekommen. Schwere Strafen darf der Speaker zwar immer nur nach Befragung des Hauses verhängen, aber dessen Zustimmung ist ihm gewiß. Die Ablehnung eines Antrags, den er stellt, durch die Mehrheit würde seine Absetzung bedeuten.

Seine Machtvollkommenheit ist bedeutend erhöht worden durch die Standing Orders, zu denen Obstruktionsversuche den Anlaß und die der jetzt geltenden Geschäftsordnung ihre Gestalt gegeben haben. Die Geschäftsordnung hat, wie ihr Name besagt, den Zweck, die glatte und ungestörte Erledigung der Geschäfte zu ermöglichen. Das Hauptgeschäft besteht in der Fassung von Beschlüssen über Vorlagen, die als angenommen gelten, wenn die Mehrheit dafür gestimmt hat. Der Wille der Mehrheit ist der Wille des Hauses, und der

Wille des Hauses ist der Wille des Volkes. Die Minderheit klagt nicht über Vergewaltigung, denn die Meinungsunterschiede reichen, mit Guizot zu sprechen, nicht bis ins Herz der Staatsverfassung oder des Volkslebens, und die Minderheit braucht sich nur in Mehrheit zu verwandeln, so kann sie das Gesetz, das ihr nicht gefällt, wieder abschaffen oder ändern. Überdies ist für fair play gesorgt. Die Leader beider Parteien verständigen sich über das bei der Verhandlung einzuschlagende Verfahren, und Zufälle bei der Abstimmung sind beinahe ausgeschlossen. Die Verhandlungen sind zwar immer schlecht besucht, aber vor Abstimmungen wird durch Pairing (Abpaarung) dafür gesorgt, daß die Parteien im richtigen Verhältnis zu ihrer Stärke vertreten sind; für jedes Mitglied der einen Seite, das in der entscheidenden Sitzung zu fehlen gedenkt, muß sich ein Mitglied der Gegenseite zum Ausbleiben verpflichten. Auf diese Weise wird der Zweck, in der fortlaufenden Gesetzgebung dem mit den Bedürfnissen wechselnden Volkswillen Ausdruck zu verleihen, so vollkommen erreicht, als es auf dieser unvollkommenen Erde möglich ist. Voraussetzung ist dabei, daß es einen solchen Volkswillen gibt. Und das ist in England der Fall, bei der Masse wenigstens implicite, d. h. die Masse würde jedem einzelnen Akt zustimmen, wenn sie seinen Sinn verstünde; denn sie hat das Vertrauen zu den leitenden Gesellschaftsschichten, daß diese des Landes Geschäfte im ganzen vernünftig und gut erledigen, was alles in den kontinentalen Staaten nicht der Fall ist, wo die Beschlüsse einer der Minderheit, die noch dazu eine Zufallsminderheit sein kann, in Todfeindschaft gegenüberstehenden Mehrheit unerträgliche Tyrannei für die Minderheit der Kammer und vielleicht für die Mehrheit des Volkes bedeuten, und wo von einem Volkswillen (ausgenommen etwa bei einem feindlichen Angriff von außen) keine Rede sein kann, weil das Volk in Parteien zerfällt, von denen jede etwas anderes will. Hier ist eine über den Parteien stehende starke Regierung nötig, die dafür sorgt, daß nicht ein Teil des Volkes durch den andern vergewaltigt wird. Das englische Unterhaus hat nun ebenfalls ein Element in sich, das in die mehrfach beschriebene Parteiorganisation nicht eingliedert ist, das beiden Parteien, ja dem ganzen englischen Parlament und Volk in Todfeindschaft gegenübersteht. Wir haben hier nicht zu untersuchen, wie weit die Engländer diese Feindschaft verdient haben, und ob sie noch sittlich berechtigt, ob ihre Kundgebung noch politisch klug war, als das englische Parlament schon begonnen hatte, früher begangenes Unrecht durch Reformen in Irland nach Möglichkeit zu sühnen. Hier haben wir uns nur klar zu machen, daß es die größte politische Torheit gewesen sein würde, wenn sich das englische Unterhaus in seiner Tätigkeit durch die Vertreter eines dem Staate zwar angegliederten, aber volksfremden Teiles der Staatsangehörigen hätte lahm legen lassen, wenn sich der Wille des herrschenden Volkes dem des beherrschten gebeugt hätte. Nachdem schon 1833 O'Connell obstruiert hatte, versuchte es Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre die Home-Rule-Partei unter Parnells Führung. Montag

den 31. Januar 1881 wurde eine Zwangsbill für das rebellische Irland eingebracht. Die Iren zogen die Beratung bis Mittwoch Vormittag neun Uhr hin. Da erhob sich der Speaker Brand, nachdem er das einzuschlagende Verfahren mit dem Premier verabredet hatte, und sprach:

„Der Antrag auf Einbringung der Bill zur Beschützung von Leben und Eigentum in Irland ist nun durch fünf Tage diskutiert worden. Die gegenwärtige Sitzung hat am Montag um vier Uhr begonnen und bis heute, Mittwoch, 41 Stunden lang gedauert, indem das Haus hauptsächlich mit Diskussionen über dilatorische Vertagungsanträge hingehalten worden ist. So ist eine Krise entstanden, die das schleunige Eingreifen des Hauses erheischt. Die hergebrachten Regeln der Geschäftsordnung haben sich als untauglich erwiesen, eine ordnungsgemäße und sachliche Debatte zu sichern. Eine wichtige Regierungsmaßregel, in der Thronrede vor beinahe einem Monat empfohlen und von der Mehrheit des Hauses als dringend notwendig bezeichnet, ist durch die Tätigkeit einer unbeträchtlichen Minderheit aufgehalten worden, deren Mitglieder zu den Mitteln der sogenannten Obstruktion gegriffen haben, die vom Hause ausdrücklich als ein parlamentarisches Delikt bezeichnet worden ist. So wird die legislative Kraft des Hauses gelähmt; ein neues Verfahren wird gebieterisch gefordert. Demnach bin ich überzeugt, daß ich den Willen des Hauses zum Ausdruck bringe, wenn ich kein Mitglied mehr zum Worte kommen lasse und sogleich über die Vorlage abstimmen lasse. Künftige Maßregeln zur Sicherung einer ordnungsmäßigen Debatte muß ich dem Befinden des Hauses überlassen, aber ich möchte hinzufügen, daß es notwendig ist, daß das Haus selbst eine wirksamere Oberaufsicht über seine Debatten sich angelegen sein lasse oder dem Vorsitzenden größere Machtbefugnisse einräume.“

Am folgenden Tage wurden die 28 Iren, die sich den Entscheidungen des Speakers widersetzen, mit Brachialgewalt aus dem Saale entfernt, und hierauf eine Notstandsorder angenommen, wonach der Speaker, wenn eine Regierungsbill als dringend bezeichnet worden ist, darüber abstimmen lassen und weder Debatten darüber noch Amendements oder einen Vertagungsantrag gestatten soll. In den folgenden Tagen wurden sechzehn weitere Rules eingebracht und angenommen, deren wichtigste die Cloture oder, wie die Engländer sagen, Closure zu einer stehenden Einrichtung macht: der Speaker kann jederzeit die Debatte schließen, wenn eine Dreiviertelmehrheit dafür ist (nach einem spätern Beschluß: wenn hundert Abgeordnete dafür stimmen). Dieselbe Einrichtung, auch parlamentarische Guillotine genannt, wird für Committeeesitzungen beschlossen. Sie wurde zu einer automatisch arbeitenden gemacht, indem noch bestimmt wurde, daß jede Sitzung um ein Uhr Nachts zu schließen sei, und daß Tag und Stunde festgesetzt werden könnten, an denen die Beratung einer Bill zu Ende sein muß.

Überhaupt wurde eine so genaue Zeiteinteilung beschlossen, daß für willkürliches Eingreifen einzelner Abgeordneten in den Gang der Beratungen fast

gar kein Raum mehr bleibt. Das Endergebnis der neuen Geschäftsordnung besteht darin, daß nicht allein jeder Obstruktion, jeder ernstlichen Störung der ruhigen Arbeit des Hauses vorgebeugt ist, sondern auch, „daß die Gesetzgebung, sowohl was Initiative und Vorbereitung als auch die Durchbringung der Gesetze betrifft, nahezu vollständig von der Regierung monopolisiert wird“. Da „die Regierung“ nur der Vollzugsausschuß des Unterhauses ist, so liegt die Zeit weit zurück, wo „Mißtrauen gegen die Regierung als die konstitutionelle Kardinaltugend“ galt. Mit der letzten Reform der Geschäftsordnung hat, wie ein Redner in der Debatte die Änderung richtig bezeichnete, das Haus seine Geschäfte vollständig in die Hand der Regierung gelegt. Die Geschäftsordnung ist „aus einem Rüstzeuge der Volksvertretung gegen Krone und Regierung zum politischen Rüstzeuge des Ministeriums geworden“. Diese Geschäftsordnung hat die Macht des Ministeriums und des Speakers außerordentlich gestärkt und „dem einzelnen Abgeordneten, damit aber dem ganzen Unterhause von seiner historischen Bedeutung und seiner Initiative viel genommen“. Der Regierung stellt die Reform erstens die meisten Sitzungen der Woche zur Verfügung. Das Haus hält Montags, Dienstags, Mittwochs und Donnerstags je zwei Sitzungen ab: die Mittagssitzung von 2 bis 7 Uhr 15 Minuten und eine Abendsitzung von 9 bis 1 Uhr; Freitags eine sogenannte Morgensitzung von 12 Uhr Mittags bis 6. Von diesen neun Sitzungen gehören sechs der Regierung und nur drei (die Freitagsitzung und die Dienstag- und Mittwochabendsitzung) den Anträgen der Mitglieder und den Private Bills. Nach Ostern wird den Mitgliedern auch die Dienstagabendsitzung, nach Pfingsten vollends die Freitagsitzung genommen. Zweitens ist die Erledigung des Budgets an bestimmte Fristen gebunden, die als Guillotine wirken. „Früher, sprach der Abgeordnete Gibson Bowles in einer Kommissionsitzung des Jahres 1902, solange für die Beratung des Budgets keine Zeitstranke gesetzt war, konnten der Regierung allerlei Zugeständnisse abgepreßt werden. Seit der neuen Budgetordnung, die die Zahl der Budgetsitzungen bestimmt, stehen die Dinge ganz anders. Jetzt kümmert sich die Regierung nicht darum, ob die Debatte über einzelne Kapitel lange 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 diskutiert sind oder nicht; und dabei sind denn auch viele Budgetposten, die einer Diskussion dringend bedurft hätten, aber keine erlangt haben.“ Drittens ist „dem Chef der Regierung als Leader des Hauses gewohnheitsrechtlich die volle Verfügung über die Anordnung der im Laufe der Session zu beobachtenden Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte in die Hand gegeben, und gerade in dieser Befugnis drückt sich die ganze Session hindurch das Vertrauen der Mehrheit des Hauses aus“. Wird die Mehrheit zur Minderheit, dann erkauft eben die neue Mehrheit wiederum ihre Vertrauensmänner. Die Frage ist nur, ob bei den Arbeitervertretern das Vertrauen zu den doch immer

der Aristokratie entnommenen Ministern (Ausnahmen bestätigen die Regel) ebenso fest sitzen und wie hoch im Laufe der Zeit die Zahl dieser Arbeitervertreter anschwellen wird. Einen Hemmschuh für das Anschwellen bilden allerdings die Wahlkosten (nicht zu reden von der Diätenlosigkeit). Sie sind nicht mehr so hoch wie früher, sind von 1,4 Millionen £ im Jahre 1869 auf etwas über eine Million im Jahre 1885 gesunken. Aber noch muß der Kandidat nach Vorschrift des Wahlgesetzes einen Betrag von 800 bis 1150 £ bei dem die Wahl leitenden Beamten hinterlegen, ehe er rechtsgiltig nominiert werden kann. Vorläufig ist der jeweilige Premier noch der ungekrönte König Englands. (Man könnte sagen, daß es zwei ungekrönte Könige habe, denn der Souverän im engeren Sinne, das Unterhaus, läßt sich vom Speaker beherrschen. Dieses englische Unterhaus ist die glänzendste Illustration der Wahrheit, daß eine Körperschaft, ebenso wie der einzelne Mensch, nur in dem Grade, wie sie sich selbst beherrscht, befähigt ist, andre zu beherrschen.) „Die Freiheit der Krone in der Berufung des Premierministers [die jedoch keine unbeschränkte Freiheit ist, da der Premier der Mehrheit entnommen und deren Vertrauensmann sein muß], die Teilnahme von Peers an der Zusammensetzung des Kabinetts sind vielleicht die einzigen positiven, staatsrechtlich definierbaren Funktionen, mit denen Lords und Krone den Commons gleichwertig an die Seite treten.“

Nachdem wir uns so bemüht haben, den Sinn der Geschäftsordnung des Unterhauses und damit ein gutes Stück vom Wesen des englischen Staates klar zu machen, können wir nicht noch einen Abriss des Geschäftsganges und der Arbeitsweise des Hauses zu geben versuchen, wie sich beide nach dieser Geschäftsordnung gestalten. (Redlich widmet diesem Gegenstande 240 Seiten. Wer nicht Zeit hat, sie durchzustudieren, dem können S. 121 bis 130 des Buches von Wendt wenigstens einen Begriff davon geben. Allerdings ist dessen Darstellung nicht ganz frei von Ungenauigkeiten, wie solche sich denn überhaupt bei solcher Kürze nicht vermeiden lassen.) Doch wollen wir einige Züge, die die Arbeit des englischen Unterhauses charakterisieren, wenigstens andeuten. Wenn oben gesagt wurde, es dürfe ein Mitglied in derselben Sitzung nur einmal zu einer Vorlage sprechen, so gilt das nur von den Sitzungen, die das Haus als Haus abhält. Aber von Zeit zu Zeit — eine höchst wunderliche Einrichtung — konstituiert es sich als Ausschuß, als Committee of the whole House. Der Speaker verläßt seinen Thron, das Zepter wird unter den Tisch gelegt, der Chairman übernimmt, ohne Amtstracht und am Tische sitzend, den Vorsitz, und das Haus heißt nun nicht mehr House, sondern Committee. In dieser Kommission, die aus denselben Mitgliedern besteht wie das Haus, wird ordentlich debattiert, wobei jedes Mitglied öfter das Wort ergreifen darf. Diese Form ist zum Beispiel für die zweite Lesung aller Anträge vorgeschrieben, die sich auf Steuern und Finanzen beziehen. Nur in dieser „Kommissions-sitzung“ werden solche Anträge Punkt für Punkt durchberaten. Dasselbe geschieht in den Committees, die Kommissionen nach unserm Begriff sind. Es

gibt zwei Grand Standing Committees, acht Sessional Committees und eine unbestimmte Zahl von Select Committees, die zur Vorberatung der einzelnen Private Bills gewählt werden. Eines der Sessional Committees, das Committee of Selection, hat diese Spezialausschüsse zu organisieren.

Die Verhandlungsgegenstände gliedern sich in die zwei großen Gruppen der Public und der Private Bills. Die Public Bills besorgen das Public Business, schaffen das allgemeine Recht, die Private Bills schaffen Partikularrechte. Public Bills können auch von einzelnen Mitgliedern eingebracht werden, aber seit der Umgestaltung der Geschäftsordnung geschieht das nur noch selten, sodaß heute Public Bill beinahe gleichbedeutend ist mit Regierungsvorlage. Das wichtigste Public Business ist natürlich das Budget. In die sehr verwickelten Einzelheiten der Budgeterledigung können wir nicht eingehn und erwähnen nur zweierlei: daß die Mitglieder zwar die Herabsetzung, aber niemals eine Erhöhung von Budgetposten beantragen dürfen, und daß nach Redlich's Darstellung Gneist in keinem Punkte die englische Verfassung gründlicher mißverstanden hat als in Beziehung auf das Budgetrecht des Unterhauses. Gneist hat herausgefunden, daß ein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht der Volksvertretung nicht bestehe, daß das Budget kein Gesetz, sondern dem Gesetze untergeordnet sei, und daß die Finanzgebarung der Minister auf königlichem Auftrage beruhe, nicht auf einer vom Parlament erteilten Vollmacht. Redlich widerlegt diese drei Behauptungen und schließt seine Polemik mit den Sätzen: „Seit 1688 hat die englische Krone mit den Staatsfinanzen nichts mehr zu schaffen. Wenn Gneist immer wieder auf die großen Vollmachten hinweist, die das Ministerium in Hinsicht auf das Budget besitzt, so ist ja die Erklärung dafür gegeben worden: sie liegt in der fundamentalen Tatsache der parlamentarischen Regierung. Aus diesem Grunde [weil die Regierung bloß der Vollzugsausschuß des Hauses ist] ist ein Budgetkonflikt in England undenkbar; aus diesem Grunde ist eine Budgetverweigerung niemals vorgekommen, und eben deshalb ist auch, wie Gneist unermüdlich und mit Recht betont, die Zahl der von den Commons am Staatsvoranschlag vorgenommenen Abstriche seit Jahrzehnten so gering, daß sie geradezu eine Seltenheit geworden sind. Das ist eine sehr wichtige Tatsache, die auch immer wieder in England scharf kritisiert wird. Aber nichts ist irriger, als wenn man diese Tatsachen dazu benützt, die Grundlagen des englischen Staatsrechts zu leugnen, anstatt in ihnen die Wirkungen der Parlamentsouveränität und deren Bestätigung zu sehen. Budgetfragen sind in England längst keine Verfassungsfragen mehr.“

Die Private Bills, nicht zu verwechseln mit Public Bills, die von Private Members eingebracht werden, haben Petitionen von natürlichen und juristischen Personen: Gemeinden, Aktiengesellschaften, Genossenschaften zum Gegenstande. Früher überwogen die Petitionen von natürlichen Personen. Die moderne Entwicklung hat diese zurückgedrängt und dem Unterhause eine ungeheure Arbeitslast aufgebürdet, indem es durch Private Bills genötigt wird, die immer:

zahlreicher und verwickelter werdenden Gemeinde- und Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen. Man scheidet demnach diese Privatbills in solche, die das Verkehrs- wesen betreffen (Eisenbahnen, Kanäle, Häfen, Tramways, Wasserwerke usw.), und in Lokal-, wie wir würden sagen Kommunalbills. Diese haben Friedhof- anlagen, Pflasterung, Beleuchtung, Polizei, Affanierung, Stadt- und Graf- schaftsverwaltung, Verkoppelung, Drainierung und viel andres zu Gegenständen. Die Arbeitslast ruht aber nicht auf dem Plenum des Hauses, das nur die Formalitäten erledigt und dazu im Jahre 1902 z. B. von der ganzen Ver- handlungszeit nur 28 Stunden zu opfern brauchte, sondern auf den Mitgliedern der Spezialausschüsse. Von dieser Arbeitslast, die nicht allein eine Unmasse von technischem Wissen, sondern auch richterliche Praxis erfordere und richter- liche Verantwortung auferlege, mache man sich, meint Redlich, auf dem Kontinent kaum einen Begriff. Darin müsse aber auch eine der unzerstörbaren Wurzeln der politischen Kraft und der realen Macht des englischen Parla- mentarismus erkannt werden. In der verantwortlichen und mühevollen [und unbesoldeten!] Tätigkeit des Private Business liege auch ein den kontinentalen Volksvertretungen völlig fremdes ethisches Element des Parlamentarismus. Denn gerade diese im allgemeinen Staatsinteresse geübte Tätigkeit bringe dem Abgeordneten das Gefühl seiner persönlichen Verpflichtung und Verantwortung zum Bewußtsein, das den innersten Kern des Verfassungslebens ausmachen muß, „wenn die Verfassung nicht zur leeren Phrase, das Parlament nicht zu einer Arena ohnmächtiger Wichtigtuerei oder kleinlichen Gezänks werden soll.“

Die Privatbillgesetzgebung ist etwas, das unser Verfassungsleben gar nicht kennt; sie ist nichts weniger und nichts andres als die Zentralverwaltung, die bei uns von den Fachministerien geübt wird. Gesetzgebung und Verwaltung sind in England nicht getrennt;*) die gesetzgebende Versammlung ist zugleich die höchste Verwaltungsbehörde. Die Privatbillgesetzgebung wurzelt in der Grundanschauung des englischen Staatsrechts, „in der Grundregel von der Alleinherrschaft des Rechts auf dem ganzen Gebiet alles öffentlichen Tuns, der Rule of the Law. Diese besagt, daß jede Anwendung öffentlicher Gewalt, gleichviel von welchem Staatsorgan sie geübt wird, auf spezieller gesetzlicher Ermächtigung beruhen muß. Diese Anschauung führte schon auf den frühern Entwicklungsstufen der englischen Rechtsbildung dazu, daß auch jeder einzelne, der in Verfolgung seines Sonderinteresses über die Sphäre des ihm durch das Common Law zugewiesnen privaten Rechtskreises hinausstrebte, zur Legali- sierung seines Tuns einer besondern Erlaubnis des Gesetzgebers bedurfte. . . .

*) Freilich, schreibt Redlich, sei die Exekutive ausschließlich dem King in Court und dem King in Council vorbehalten, aber diese Ausschließung des Parlaments von der Exekutive sei rein formell. In Wirklichkeit beherrsche das Unterhaus die Verwaltung einerseits dadurch, daß das Council, das Kabinett, tatsächlich der Exekutivauschuß des Hauses ist, und dann durch seine schlechtin unbegrenzte legislative Kompetenz, die alle öffentlichen Vorgänge in den Bereich der Gesetzgebung zieht.

Durch die Tätigkeit der Abgeordneten in den Select Committees on Private Bills erscheint ein großer Teil der Zentralverwaltung sowohl nach der rein administrativen wie nach der verwaltungsrechtlichen Seite hin unmittelbar in die Hände der Volksvertretung gelegt. Und auch dort, wo das moderne Institut der provisorischen Verordnungen von Zentralbehörden konkurriert, geschieht dies unter der unangetasteten Oberaufsicht der beiden Häuser des Parlaments." Teils zur Verminderung der Kosten nämlich, die das Privatbillverfahren verursacht (durch längern Aufenthalt der Interessenten, der Zeugen, der Advokaten in London), teils zur Entlastung des Parlaments sind in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts Zentralbehörden eingesetzt worden, die unsern Fachministerien entsprechen, wie Board of Trade, Poor Law Board, Home Office, Local Government Board. Diese Behörden werden vom Unterhause ermächtigt, gewisse Verwaltungsgeschäfte durch Provisional Orders zu erledigen, d. h. durch Verordnungen, deren Rechtskraft innerhalb einer bestimmten Frist durch eine Petition an das Parlament angefochten werden kann, oder die einer ausdrücklichen Bestätigung durch einen Provisional Order Confirmation Act bedürfen. Je zahlreicher die Einwohnerchaft eines Staates und je verwickelter bei fortschreitender Kultur sein Getriebe wird, desto weniger ist Verwaltung durch eine aus fachmännisch gebildeten Beamten bestehende Bureaucratie zu entbehren. Redlich hat es nun in seinen beiden Werken mit Recht als eine wunderbare Leistung der Anpassungskraft des englischen Staatsorganismus bezeichnet, daß er durch die Einrichtung der Provisional Orders ein Stück Bureaucratie in seine Selbstregierung einzubauen vermocht hat, ohne diese zu zerstören.



Ein deutsches Kaiserschloß in Apulien

Von f. Viehringer



ährend die Golfe von Gaeta und Neapel in der Mannigfaltigkeit ihrer Bildungen und Formen, in den bald steil, bald sanft ansteigenden Berghalden, den engen, von tief eingeschnittenen Wasser- rinnen durchbrochnen Felschluchten, den schroffen Vorsprüngen und den weit ins Meer hinausragenden Erdzungen eine Fülle von unvergleichlichen Landschaftsbildern zeigen, stellt sich der Ostrand Italiens in derselben Breite als ein flacher, niedriger, wenig gegliederter Küstensaum dar, dessen eintönige Linien nur durch ein sich lang hinziehendes Vorgebirge, den berühmten Wallfahrtsberg Monte Gargano, den Garganus der Alten, zeitweise unterbrochen werden. In dieser baumlosen, von der Sonne verbrannten Ebene, die landeinwärts wellige, von tiefen Erdfurchen durchrissene Höhenzüge begrenzen, erscheint selten ein größerer Ort; dagegen tauchen häufig einzelne, burgartig mit