Werk

Titel: Drittes Kapitel : Die Abgeordneten

Ort: Tübingen

Jahr: 1914

PURL: https://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?345574893_0032|log68

Kontakt/Contact

Digizeitschriften e.V.
SUB Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 1
37073 Göttingen

info@digizeitschriften.de

Drittes Kapitel.

Die Abgeordneten.

Erster Abschnitt.

Die Disziplinarmittel.

§ 8. Die einzelnen Typen der Disziplinarmittel.

Aus dem den Anhang bildenden Katalog der Disziplinarmittel der einzelnen Staaten ergeben sich bestimmte Typen, die überall wiederkehren. Sie sind für den Kontinent bereits in der von SIEYÈS für die Etats généraux entworfenen Polizeiverordnung (Schr. I 252 Nr. 3) angedeutet und lassen sich heut in folgender aufsteigender Reihenfolge systematisch zusammenstellen, wenn von der zum großen Teil herrschenden Legal u n ordnung[197] abgesehen wird:

I. die sich auf einen Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung beziehen:
   1. Ordnungsruf
      a) einfacher
      b) protokollierter
   2. Rüge
      a) einfache
      b) protokollierte
   3. Wortentziehung
   4. Ausschließung
      a) Entfernung aus der Sitzung

[197] Die Disziplinarmittel finden sich unter dem Rubrum „Polizei", „Redeordnung", „Sitzungsordnung", „Anträge", „Ordnungsbestimmungen", „Disziplin". Letzterer Ausdruck findet sich (abgesehen von den Verfassungsbestimmungen im Reich, Preußen, Hamburg § 48 II) in den GOen von Belgien II, §§ 34—43 (de la discipline), ebenso von Frankreich I, §§ 114—124; II, §§ 117—129.

b) zeitlicher Ausschluß
c) gänzlicher Ausschluß
5. Aussetzung und Aufhebung der Sitzung.

II. die sich auf einen Verstoß gegen die Redeordnung beziehen:
1. Ruf zur Sache
2. Wortentziehung.

Bei den unter I genannten wäre die Unterscheidung derer, die sich auf die aktiven Mitglieder, d. h. die abstimmenden und redenden, von denen, die sich auf die passiv-rezeptiven [198], d. h. die, welche die Reden andrer vernehmen, erstrecken, gerechtfertigt; doch würde dies, wollte man sie etwa in zwei getrennten Abschnitten durchführen, zu unnützen Wiederholungen führen.

In den folgenden Paragraphen werden die Typen nach ihren Voraussetzungen und ihre Rechtsnatur erörtert.

§ 9. Begriff der parlamentarischen Ordnung.

Gegen die parlamentarische Ordnung kann von den aktiven wie passiv-rezeptiven Mitgliedern in mannigfacher Weise gefehlt werden. Die parlamentarische Redefreiheit verleitet zu Mißbräuchen. Zwischenrufe und Gelächter sind noch milde Ueberschreitungen; die Wortexzesse werden von Jahr zu Jahr häufiger. In den Zeiten der Obstruktion geht man weiter; Trommeln mit den Pultdecken, Lärm mit Kindertrompeten, eigene Obstruktionsmaschinen, schließlich Tätlichkeiten der gröbsten Art bezeichnen den Höhepunkt. Zwischenstufen sind zahlreich, vor allem Verfehlungen gegen den parlamentarischen Brauch, der oben kurz erörtert wurde. Alles dies nennen wir Verstöße gegen die parlamentarische Ordnung.

[198] Von Szagunn 45/7 vorgeschlagene Terminologie. Sie findet sich ähnlich bei Perels 98 und bei May 335/6, 352, wenn er unterscheidet: „rules, such as are to be observed by members addressing the house“ und „rules which regard the behaviour of members listening to the debate“.

Eine Definition für ihren sehr dehnbaren und unbestimmten Begriff ist nicht leicht zu geben. Feste Grenzen lassen sich überhaupt nicht ziehen. Sie ist von der parlamentarischen Rechtsordnung zu trennen, wie der polizeiliche Begriff der öffentlichen Ordnung von dem der allgemeinen Rechtsordnung. Parlamentarische Ordnung ist, so können wir etwa sagen, die Gesamtheit der Normen, deren Befolgung nach den im Parlament herrschenden — nur selten und ungern wechselnden — Anschauungen als Vorbedingung einer gedeihlichen, das Staatsleben fördernden Beratung der Abgeordneten und als Grundlage des innerparlamentarischen Lebens gilt. Hiernach umfaßt der Begriff Rechts- und Sittensätze. Erstere sind entweder im geschriebenen oder ungeschriebenen, also in den Geschäftsordnungen und Verfassungen bzw. in der Observanz und dem Gewohnheitsrecht enthalten. Letztere sind Regeln der parlamentarischen Sitten, die allmählich teils im nationalen Parlament selber entstehen, teils durch Rezeption übernommen werden. Sie werden in ihrer Gesamtheit als parlamentarischer Brauch bezeichnet und bilden, mit der parlamentarischen Rechtsordnung, den einheitlichen Begriff der parlamentarischen Ordnung[199].

---

[199] Eine Bestätigung unsrer Meinung findet sich in den österreichischen GOen: I, § 46: „Störungen der Verhandlung, Persönlichkeiten und Verletzungen des Anstandes oder der Würde des Hauses", und II, § 57 A: „Verletzung des Anstandes oder der Sitte oder Strafwürdigkeit einer Aeußerung des Abgeordneten". Zustimmend wohl auch LABAND, DJZ. 1903, 6: „Der Ausdruck Ordnung umfaßt die gesamte GO., die Tagesordnung, Redeordnung, Abstimmungsordnung, Sitzungsordnung und Hausordnung"; ferner ZIMMERMANN, Z. f. d. ges. StaatsW. **63** 421, wenn er den Ordnungsruf als „die vollkommen einheitliche Ahndung der vorgekommenen Ordnungswidrigkeit" bezeichnet. Wesentlich enger scheint HUBRICH (z. B. 400 i. f. ff.) den Begriff zu fassen, da er stets die allgemeine Rechtsordnung der parl. Ordnung gegenüberstellt; er befindet sich sonach in Uebereinstimmung mit den Vereinigten Staaten I, R. XIX, 4 („viole le règlement du Sénat", vgl. MOREAU II, 114) und II, R. XIV, 4; Braunschweig § 57.

§ 10. Der Ordnungsruf.

Der Ordnungsruf ist das allgemeinste und zugleich das schwächste Mittel zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Ordnung. Es besteht darin, daß der Abgeordnete, der sie verletzt, mit Nennung des Namens darauf zurückgewiesen wird. Der Ordnungsruf ist ein Formalakt und muß als solcher kenntlich gemacht werden[200]. Hinsichtlich der Namensnennung herrscht darüber Einigkeit, daß nicht der Familienname gebraucht werden müsse, sondern daß die Person des Abgeordneten auch in andrer Weise unzweifelhaft kenntlich gemacht werden könne, also Bezeichnung nach seinem Wahlkreis genüge. Die Bezeichnung nach der Person wird in einigen Geschäftsordnungen ausdrücklich hervorgehoben[201], obwohl es überflüssig ist, da eine andre Art der Bezeichnung nur schwer möglich sein wird. Eine Ausnahme macht allein England, wo der Ordnungsruf dadurch ausgedrückt wird, daß der speaker einfach ruft: Order, order!

Die Erteilung des Ordnungsrufs ist regelmäßig allein dem Präsidenten überlassen[202]. Doch ist auf Grund positiver Bestimmungen in einigen Geschäftsordnungen entweder den Regierungsvertretern oder den Abgeordneten oder beiden die Kompetenz verliehen, ihn auf Ordnungswidrigkeiten aufmerksam zu machen[203] oder zugleich auf Erteilung eines Ordnungsrufs anzutragen[204].

---

[200] Perels 99.

[201] RT. § 60 II; Preußen I, § 63; II, § 64 I; Italien I, § 71; II, § 40; Belgien I, § 33; II, § 34.

[202] Ausdrücklich Frankreich I, § 116 I; II, § 121; Italien I, § 71; II, § 40; Perels 99; Plate N. 29 zu § 64 GO. S. 199; a. M. v. Mohl, Z. f. d. gés. StaatsW. **31** 82/3.

[203] Oldenburg § 99; Württemberg II, § 42 II; Schwarzburg-Sondershausen § 70; englisches Unterhaus vgl. May 335.

[204] Oesterreich I, § 47; II § 58 A; Sachsen-Koburg-Gotha § 80; Württemberg I, § 68; Sachsen-Altenburg § 53; Bayern Art. 10; Sachsen LO. § 27; GOGO. I, § 23 Nr. 2; II, § 18 Nr. 1; nicht im Reich; a. M. für letzteres v. Mohl a. a. O.

Im englischen Oberhaus ist jeder Peer berechtigt, den andern zur Ordnung zu rufen[205], da es „keine der Autorität des Sprechers vergleichbare Instanz gibt“[206] wie im Unterhaus; im Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten hat das Recht jeder Abgeordnete neben dem speaker (R. XIV, 4) und ebenso in der zweiten Kammer Württembergs (§ 42 II. 1)[207]. Dennoch kommen in Parlamenten, in denen die Abgeordneten bzw. die Regierungsvertreter nicht hierzu berechtigt sind, Fälle vor, in denen der Präsident, dem Verlangen des Hauses oder einzelner Mitglieder folgend, Ordnungsrufe erteilt[208].

In der Regel ist der Präsident zur Ausübung seiner Kompetenz nicht verbunden. Ausnahmen sind z. B. Bayern (Art. 8), Sachsen (LO. § 27 III), Elsaß-Lothringen (II, § 65 II), Ungarn (II, § 251 II), das amerikanische Repräsentantenhaus (R. XIV, 4)[209]. Wo solche Vorschriften fehlen, wie im Reich und in Preußen, besteht keine Pflicht[210].

Für die Zeit des Ordnungsrufs wird bald verlangt, daß er sich unmittelbar der ordnungswidrigen Aeußerung anschließe, bald nicht[211]. Im österreichischen Abgeordnetenhaus ist er noch am Schluß der Sitzung oder am Beginn der nächsten (§ 58 B) zulässig. Im deutschen Reichstag kann er observanzmäßig auch zu andrer Zeit als unmittelbar nach der Verletzung erfolgen[212].

---

[205] May 335.

[206] Hatschek I 385, 384.

[207] Vgl. auch Ch. III, 5 des Reglements der französischen Nationalversammlung vom 29. VII. 1789 bei Hélie, Les constitutions de la France 1875, 1876 tome I 271.

[208] RT. StenBer. vom 17. III. 1910 2245/6.

[209] Eigentümlich und kasuistisch Württemberg VU. § 185 II; dazu Göz 357/8.

[210] Unrichtig Abg. Klotz am 22. XI. 1871, RT. StenBer. 443 („eine doppelte Pflicht“).

[211] Vgl. hierzu Sachsen GO. I, § 29 S. 2; II, § 35 II; Schwarzburg-Sondershausen § 69 III (spätestens in der nächsten Sitzung).

[212] Perels 99.

Voraussetzung für die Erteilung des Ordnungsrufs ist Verletzung der parlamentarischen Ordnung. Selten wird bestimmt, wann die Verletzung für die Entschließung des Präsidenten kausal sein muß, da er ja regelmäßig frei entscheiden soll. Doch finden sich, für die aktiven Mitglieder wenigstens, an einigen Stellen Beispiele dafür. Besonders reich daran war die Geschäftsordnung des ungarischen Abgeordnetenhauses. Sie bestimmte im § 221 III[213]: „Si l'orateur emploie quelque expression offensant les bonnes moeurs ou les convenances, ou incompatible parailleurs avec la dignité de la Chambre, ou s'il excite à la haine d'une classe, d'une nationalité ou d'une confession réligieuse, ou s'il commet une offense grossière envers un membre de la Chambre, le président le rappelle à l'ordre." Diese Aufzählung kann ebensowenig erschöpfend sein, wie die einiger deutscher Einzelstaaten[214], welche als Verletzung der Ordnung besonders hervorheben: „Störende Zeichen des Beifalls oder der Mißbilligung, Unterbrechung eines Redners, Sprechen während der Sitzung ohne Erlaubnis des Präsidenten, Angriff auf die Würde des Deutschen Reichs, der Mitglieder des Bundesrats, des Reichstags oder befreundeter Regenten oder Regierungen, endlich unschickliche oder beleidigende Aeußerungen jeder Art, sie mögen gerichtet sein, gegen wen sie wollen"[215]. Hiermit werden die typischen Ordnungswidrigkeiten hervorgehoben. Daneben findet sich das Ver-

---

[213] Vgl. MOREAU I 587 für den alten § 221 III, dem heut im wesentlichen § 214 entspricht; die Erteilung des Ordnungsrufs selber steht heut im § 251 II.

[214] Gemeint sind Sachsen-Altenburg § 52; Sachsen-Koburg-Gotha § 79; Braunschweig § 57; Sachsen-Weimar § 29. Eine Erschöpfung ist überhaupt nicht möglich.

[215] Die Note 214 genannten Staaten stellen sich somit in erfreulichen Gegensatz zu denjenigen, die Beleidigungen von Privatpersonen nicht mit dem OR. gerügt wissen wollen. Letzteres ist leider der Fall im preußischen AbgH. (zahlreiche Nachweise bei PLATE N. 11a zu § 64 S. 195/6).

bot von „mauvaise intention et toute autre personnalité“[216]. Freilich ist die Unterdrückung aller nicht in gleicher Weise möglich, Ueberhaupt nicht beseitigt werden können „störende Zeichen des Beifalls oder der Mißbilligung“, d. h. der parlamentarische Zwischenruf[217], über den auch andere als die angegebenen Geschäftsordnungen Bestimmungen treffen[218]. Er ist nirgends erlaubt, doch ist es Brauch, sich seiner zu bedienen. Immerhin hat dieser Brauch nicht die Kraft der Observanz erlangt. Denn noch häufig ereignen sich Fälle, in denen wegen des Zwischenrufs zum Ordnungsruf gegriffen wird[219]. —

Dies über die juristisch-technische Seite des Ordnungsrufs.

Was die theoretische angeht, so ist lebhaft bestritten, ob der Ordnungsruf Präventiv- oder Repressivmittel ist, ob er Strafnatur habe oder nicht. Die Frage ist an sich recht bedeutungslos; immerhin muß, da der Streit nun einmal angeregt ist, auf sie eingegangen werden. Zu ihrer Lösung empfiehlt es sich, auf die Geschichte hinzuweisen, dies um so mehr, als eine Reihe von Geschäftsordnungen den Ordnungsruf nicht näher bestimmt, sondern einfach diesen Terminus gebraucht.

Die Institution stammt aus England und gelangte, ohne sonderliche Veränderung, auf dem bekannten Rezeptionsweg in die kontinentalen Staaten. Zur Ordnung rufen heißt: „to call a member to order“[220] zumUnterschied von dem „call to“ „„order““[221],

---

[216] Belgien I, § 23 I; ähnlich Frankreich I, § 115 in Verbindung mit § 42, und II, § 118 mit 107; Italien I, § 48.

[217] Eine gute Erörterung desselben bei SZAGUNN 48/51; eine scharfe Kritik bei v. MOHL a. a. O. 86/7; s auch v. BAR im Recht 1912 303 i. f.

[218] Baden I, §§ 17/8; II, §§ 21/2; Italien I, § 49; Ungarn II, § 215; Reuß ä. L. § 25; Schwarzburg-Rudolstadt § 34; Reglement der französischen Natvers. vom 29. VII. 1789, Ch. II, 4, 7 bei HÉLIE I 26 r.

[219] Vgl. MAY 355. Das sollte füglich nicht bestritten werden. A. M. Abg. Leinert in der Verhandlung vor der Strafkammer des Landgerichts I; s. Berliner Tageblatt am 23. IX. 1912 Abendausg. 3 r.

[220] MAY 338.

[221] DERS. 353.

d. h. dem bei Beginn der Sitzung ertönenden Ruf sich zu ordnen. Dieser kommt hier nicht in Betracht. Im ersten Fall ist order Substantivum, nicht Verbum, so daß die wörtliche Uebersetzung ist: ein Mitglied zur Ordnung rufen, während in Wahrheit gemeint ist, einem Mitglied zurufen: Zur Ordnung! Daß letzteres richtig ist, ersehen wir aus der bereits erwähnten Form, in der er erteilt wird. Sie besteht in dem Ruf: Order! Order![222]. Das ist zunächst nichts als die Erinnerung an das Mitglied, daß es eine parlamentarische Ordnung gebe, eine Erinnerung, deren Zweck sich von selbst versteht. In Frankreich und Belgien ist dies noch klarer ausgedrückt. Denn der Ordnungsruf heißt dort „rappel à l'ordre", zur Ordnung rufen „rappeller à l'ordre"[223]. Rappeller, ursprünglich re appeller zurückrufen, bedeutet erinnern. Also auch hier nichts als die Erinnerung an die Existenz der parlamentarischen Ordnung. Von hier drangen die Bestimmungen in die übrigen Geschäftsordnungen ein. Die des Vorparlaments[224] bestimmte im § 10[225] einfach: Der Präsident ruft zur Ordnung. Das wurde von dem Präsidenten MITTERMAIER dahin kommentiert: „Da wo die Worte eines anderen verdächtigt, wo durch Persönlichkeiten die Schranken des parlamentarischen Anstandes überschritten werden, muß der Ordnungsruf ertönen. Ein Wort der Mahnung zur Ordnung muß stattfinden, und ich bin überzeugt, daß es nur einer einfachen Mahnung bedarf"[226]. Die am 29. Mai 1849 angenommene[227]

[222] D. h. Zur Ordnung! Zur Ordnung! Ebenso übrigens auch Oesterreich I, § 46; II, §§ 57/8: Ruf „zur Ordnung". Vgl. REDLICH 619; HATSCHEK I 385 Nr. 1; MAY 335: cry of „order".

[223] So schon Ch. III, 4 des Reglements der französischen Natvers. vom 29. VII. 1789; s. HÉLIE I 271.

[224] Obwohl das Vorparlament bekanntlich keine staatliche Eigenschaft besaß, kann es doch aus historischen Gründen an dieser Stelle nicht übergangen werden.

[225] Verhandlungen des deutschen Parlaments, offiz. Ausg. 1848 S. 2.

[226] Ebenda 4.

[227] WIGARD, Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, 1848 Bd. I 173 r. i. f.

Geschäftsordnung für die deutsche konstituierende Nationalversammlung enthielt über den Ordnungsruf direkt nichts, sondern hatte im § 14 nur die allgemeine Bestimmung, daß dem Präsidenten die Erhaltung der Ordnung im Innern des Hauses obliege[228]. Später wurde eine Kommission „mit der Entwerfung einer Vorlage über das Disziplinarverfahren zur Handhabung der Ordnung in der Versammlung“ [229] beauftragt. Der Entwurf wurde ausgearbeitet, gelangte aber nicht zur Diskussion[230]. Er enthielt[231] im § 6 die Bestimmung, daß der Vorsitzende verpflichtet sei, den gegen die Bestimmungen der §§ 1—5 verstoßenden Redner „zur Ordnung zu rufen“. Mit dieser Formulierung ist nichts gewonnen. Die Begründung zum § 8[232] sagt aber hierzu: Der Ordnungsruf sei keine eigentliche Ahndung, sondern nur eine Meinungsäußerung des Vorsitzenden; ferner sei er nur eine Art Interimistikum, um den Redner an ein mehr parlamentarisches Verhalten zu erinnern und leidenschaftlichen Reklamationen in der Versammlung vorzubeugen. § 15 litt. f des Reglements über den Geschäftsgang bei dem Vereinigten Landtag[233] vom 6. April 1847 bestimmte: „Wer Aeußerungen einmischt, welche den Gegenstand der Beratung nicht betreffen, oder von der zur Erörterung stehenden Frage abschweifen, ist von dem Marschall an die Ordnung zu erinnern“, und die provisorische Geschäftsordnung für das preußische Abgeordnetenhaus formulierte ihn im § 61 als Zurückverweisung auf die Ordnung[234]. Diese beiden, sowie die

[228] Ders. I 164.

[229] Ders. IV 2500.

[230] Schleiden (oben N. 4 b) I 42.

[231] Hassler, Verhandlungen der deutschen verfassunggebenden Reichsversammlung zu Frankfurt a. M., 1848/49 Bd. II 510.

[232] Ders. II 505 ff.

[233] Obwohl er staatsrechtlich kein Parlament gewesen ist, kann doch über ihn nicht hinweggegangen werden, da einmal seine GO. der des pr. AbgH. vorbildlich war, und er ferner den Uebergang zum modernen Parlament vermittelt; vgl. Anschütz, Komm. 26.

[234] StenBer. 1848/9 XXXI; Pölitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit, 2. Aufl. 1832/47 Bd. IV 354.

Geschäftsordnungen für die konstituierende Nationalversammlung in Frankfurt und die von Belgien haben der heutigen des preußischen Abgeordnetenhauses[235] und damit der des deutschen Reichstags zum Vorbild gedient. Sie haben daher, wie ich meine, deren Gedanken aufgenommen, wenn sie den Ordnungsruf als „Verweisung auf die Ordnung" charakterisieren und damit, da Mahnung und Erinnerung hier Strafcharakter, wie noch auszuführen ist, tragen, den Ordnungsruf als Strafe ausgestaltet.

Die Strafnatur des Ordnungsrufs wird selten anerkannt. Wo dies geschieht, geschieht es mit dem Hinweis darauf, daß er nach erfolgtem Bruch der parlamentarischen Ordnung erfolge und diese sühnen solle, ebenso wie die kriminelle Strafe nach erfolgtem Bruch der allgemeinen Rechtsordnung sühnend einträte[236]. Der Ordnungsruf sei daher ein Mittel repressiver Art. Im Gegensatz dazu wird behauptet, er sei ein Mittel lediglich präventiver Art[237].

Beide Fragen, ob Repressiv- oder Präventivmittel, ob Strafe oder nicht, sind, was nicht immer geschieht, scharf zu trennen. Sie verhalten sich zu einander wie die Fragen nach dem Zweck und dem Begriff des Ordnungsrufs.

Jene Meinung, die einseitig betont, der Ordnungsruf sei ein Repressivmittel, beachtet m. E. mehr die Veranlassung zum Einschreiten des Präsidenten als den Zweck. Die Veranlassung gibt das in der Vergangenheit liegende ordnungswidrige Verhalten.

---

[235] Berichterstatter Abg. GRODDECK am 28. III. 1849, StenBer. AbgH. 324 r.

[236] Vgl. HUBRICH 123 N. 15, 124, 414, 433, 434.

[237] Stand der Meinungen: Für die Strafnatur sind HUBRICH a. a. O.; WEIGEL 86/7, 98; v. SEYDEL AnnDR. 1880 415. Dagegen sind v. SEYDEL Komm. N. III zu Art. 27 S. 209; COSACK (oben N. 174) 240; ZIMMERMANN Z. f. d. ges. StaatsW. **63** 420/7; Abg. STRUCKMANN bei HAHN, Die gesamten Materialien zum Gerichtsverfassungsgesetz, 1879 Bd. I, 1 342; K. S. ZACHARIAE, ArchzivPr. **17** 176; MADSACK, Die parlamentarische Redefreiheit der Reichstagsabgeordneten usw., Leipziger Diss. 1910 S. 80. Vgl. unten N. 245 a und 248 a.

Der Zweck ist auf die Zukunft gerichtet und deckt sich mit dem der parlamentarischen Disziplin überhaupt: er ist einfach Aufrechterhaltung der Ordnung[238]. Der Ordnungsruf ist daher sowohl Präventivmittel als Repressivmittel. Hierfür spricht auch seine positive Ausgestaltung. Wenn übereinstimmend in den Geschäftsordnungen der Satz zu finden ist, der betreffende Abgeordnete werde auf die Ordnung zurückgewiesen, so heißt das, weil Du die Ordnung verletzt hast, wirst Du zur Ordnung gerufen, verletze sie daher in Zukunft nicht mehr, sondern erinnere Dich der parlamentarischen Ordnung.

Es ist klar, daß dies nur eine sehr schwache Reaktion auf die oben (S. 501/02) mitgeteilten Voraussetzungen für den Ordnungsruf ist. Sie steht in keinem Verhältnis zur Ursache, so daß der Ordnungsruf seiner (zweiten) Aufgabe, das Fehlen der kriminellen Strafe zu ersetzen (s. u. § 19), nur unvollkommen gerecht wird[239].

Auch im übrigen kann den hergebrachten Argumenten derer, die wie wir die Frage nach der Strafnatur bejahen, nicht beigestimmt werden. Denn es ist unrichtig, zu behaupten, daß im Ordnungsruf „im wesentlichen eine censura" enthalten sei[240], sofern damit auf die kirchenrechtlichen Zensuren angespielt werden soll; denn unter ihnen versteht man nur die sogenannten poenae medicinales, die in den drei Anwendungsformen der excommunicatio, interdictio und suspensio erscheinen[241]. Der Ordnungsruf ist aber keiner dieser poenae zu vergleichen. Es ist ferner unzutreffend, wenn auf den kriminellen Verweis hingewiesen und der

---

[238] Anerkannt in Sachsen-Weimar § 31: „durch den OR. die Ordnung wieder herstellen"; Reuß ä. L. § 28; zustimmend Zimmermann a. a. O. 422; Madsack a. a. O.; Struckmann a. a. O.; K. S. Zachariae a. a. O.

[239] Vgl. v. Mohl a. a. O. 84: „Die wenigen Sätze der GO. (des Reichstags) sind in ihrer Einfachheit und Vereinzelung von einer fast rührenden Naivität".

[240] Abg. Klotz a. a. O. (oben N. 210).

[241] Vgl. Friedberg 287, 293.

Ordnungsruf als sein „nächster Blutsfreund“ [242] angesehen wird. Denn dieses Argument fällt in nichts zusammen, wenn man sich vergegenwärtigt, daß einige Geschäftsordnungen neben dem Ordnungsruf noch einen Verweis kennen.

Der Ordnungsruf ist, wie gezeigt, eine Ermahnung und Erinnerung; letztere insofern er den Abgeordneten darauf aufmerksam macht, daß er gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen habe, erstere insofern er von ihm verlangt, sich weiterer Ordnungswidrigkeiten zu enthalten. Es kann damit ein tadelndes Urteil seitens des zur Ordnung Rufenden verbunden werden; die Befugnis dazu folgt aus dem Begriff der Sondergewalt. Der Tadel steht aber selbständig neben dem Ordnungsruf; er hat mit dem Begriff nichts zu tun[243]. Es ist daher nicht ganz richtig, wenn die Geschäftsordnung für das österreichische Abgeordnetenhaus im § 57 A statuiert, daß der Präsident „seine Mißbilligung durch den Ruf „„zur Ordnung““ ausspricht“. Der Ordnungsruf hat — als Ermahnung und Erinnerung — im Beamtenrecht einen „nahen Verwandten“; dieser ist nicht der auch dort bekannte Verweis, sondern die Warnung (z. B. RBG. § 74[244]; Preuß. Ges. betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. Juli 1852, GS. 465, § 15)[245] und die „Mahnung“ gegenüber den richterlichen Beamten (Preuß. Ges. betr. die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851, GS. 218, § 13). Warnung wie Mahnung sind im Beamtenrecht keine Disziplinarstrafen. Für die Mahnung erhellt das noch besonders aus § 14 des letzten Gesetzes: „Erscheint wegen der Schwere des Dienstvergehens eine Mahnung dem zuständigen Disziplinargerichte als nicht ausreichend,

[242] Heinze (oben N. 4a) 37, nach dem der Verweis übrigens keine Strafe ist.

[243] Vgl. hierzu das oben S. 494 Gesagte; a. M. Haenel im Reichstag am 5. III. 1879. StenBer. 285 r. i. f.: „Wir haben . . . durch die richtige Praxis des Präsidenten eine sehr große Steigerung in dem Ordnungsruf.“

[244] Vgl. Laband I 489.

[245] Weitere Nachweise bei G. Meyer 519 N. 7.

so tritt die Disziplinarbestrafung ein". Die Warnung wird allerdings vom positiven Recht als Disziplinar- oder Ordnungsstrafe bezeichnet; das kann aber an ihrer Rechtsnatur nichts ändern und hat nur die Bedeutung, daß die Warnung als Strafe gelten soll. Die Mahnung tritt ein bei einem geringeren Dienstvergehen und besteht darin, daß der Richter einfach auf die Pflichten aufmerksam gemacht wird, welche ihm sein Amt auferlegt (§ 13 I). Beide Elemente vereinigt der Ordnungsruf begrifflich in sich, ist aber dennoch, obwohl jene keine Strafen sind, eine Strafe. Denn es ist zu beachten, daß Warnung und Mahnung dem Beamten erteilt werden, ohne daß etwas davon nach außen bekannt wird. Anders ist das beim Ordnungsruf. Mag dieser in öffentlicher oder geheimer Sitzung verhängt werden, immer geschieht seine Erteilung vor einer größeren Zahl von Rechtsgenossen, und das muß seine Rechtsnatur beeinflussen. Eine Mahnung, sich ordnungsgemäß zu verhalten, ist in solchem Fall ein Eingriff in ein Gut des Verletzers, nämlich in seinen guten Ruf im Kreis seiner Rechtsgenossen. Sie enthält den Befehl, den Regeln der parlamentarischen Ordnung zu entsprechen, und hat daher, wegen des Befehls, vorwiegend Rechtscharakter[245a]. Dieser wird freilich dadurch modifiziert, daß die parlamentarische Ordnung Rechts- und Sittensätze enthält. Aber auch die Strafe hat keinen rein rechtlichen Charakter; sie wendet sich, indem sie in ein Rechtsgut eingreift, zugleich an die sittliche Natur des Menschen. Der Ordnungsruf ist daher eine Strafe an der Ehre. Für die Strafnatur spricht noch besonders, daß in Frankreich in beiden Geschäftsordnungen die Disziplinarmittel unter dem Titel peines disciplinaires zusammengefaßt sind[246], daß auch die Ge-

---

[245a] Die in meiner Parlamentarischen Sondergewalt und Disziplin S. 69—73 entwickelte Ansicht, der Ordnungsruf sei keine Strafe, ist hiermit aufgegeben. Dort waren die hier zuletzt hervorgehobenen Argumente nicht beachtet.

[246] Zustimmend HUBRICH 124; WEIGEL 86/7, 98.

schäftsordnung für den belgischen Senat von der peine du rappel à l'ordre (§ 23 I) redet und daß endlich die Verfassung der Vereinigten Staaten (I, 5, 2), die ja auch den Ordnungsruf kennen (I, R. XIX, 4; II, R. XIV, 4), bestimmt: „Each house may . . . punish its members for disorderly behaviour".

Verschieden von dem Ordnungsruf ist eine „Mahnung des Präsidenten, die wegen irgend eines kleinen Dinges vorkommen kann"[247]. Diese ist in der Regel Verweisung auf den parlamentarischen Brauch und hat mehr die Natur einer Bitte, sich dessen Regeln zu fügen, als die Natur des Befehls. Dieser Satz findet neuerdings eine Bestätigung in der Geschäftsordnung des ungarischen Abgeordnetenhauses, wenn es dort im § 251 II heißt, daß der Präsident bei Ordnungsstörungen verpflichtet ist, den betreffenden Abgeordneten zu ermahnen, im Fall einer Wiederholung oder bei schwereren Vergehen ihn mit Namen zur Ordnung zu rufen. Jene Ermahnung (in wörtlicher Uebersetzung: jenes Aufmerksammachen — figyelmeztetni —) ist also kein Ordnungsruf, sondern nur eine an den Abgeordneten gerichtete Bitte. Zugleich wird durch den Satz der ungarischen Geschäftsordnung unsre Meinung, daß der Ordnungsrufe Strafe sei, bekräftigt.

Neben dem sogenannten einfachen Ordnungsruf gibt es noch den protokollierten[248]. Hierin soll eine Verschärfung liegen. Die Voraussetzungen sind durchaus verschieden. In Oesterreich kann einfach die Kammer beschließen, daß die Eintragung erfolge. In Belgien und Italien geschieht es dann, wenn auf den Einspruch des zur Ordnung gerufenen Abgeordneten hin die Kammer den Ordnungsruf aufrecht erhält. In Frankreich endlich ist die Eintragung die Folge des in der nämlichen Sitzung erteilten zweiten Rufs zur Ordnung.

---

[247] Abg. Greil im Reichstag am 22. XI. 1871, StenBer. 443 r.

[248] Z. B. Belgien I, § 33 S. 2; II, § 34 S. 2; Frankreich I, § 115; II §§ 119/20; Oesterreich II, § 57 C.; Italien I, § 71 II.

Die Institution besitzt nur unwesentlich mehr Wert als die erste. Strafnatur eignet ihr ebenfalls aus den obigen, auch hier geltenden Gründen[248a]. Bestärkt wird das dadurch, daß in Italien und Belgien die Eintragung die Folge der Verwerfung des Einspruchs ist, also an etwas einer poena temere litigantium A e h n l i c h e s gedacht werden kann. Die Protokollierung ist also nur eine Verstärkung der Mahnung und Warnung. Ob diese erreicht wird, ist eine andre Frage. Eine Ausnahme hiervon besteht lediglich in der Deputiertenkammer Frankreichs, da dort mit dem protokollierten Ordnungsruf ipso iure für vierzehn Tage „la privation de moitié de l'indemnité allouée aux députés" (§ 120) verbunden ist[249].

§ 11. Die Rüge.

Rüge, Mißbilligung, Tadel, Verweis[250], Zensur sind im parlamentarischen Disziplinarrecht nur synonyme Ausdrücke für dieselbe Sache.

Die Voraussetzungen sind durchaus verschieden. doch läßt sich allenfalls folgendes System erkennen. Die Mißbilligung soll dem Ordnungsruf gegenüber das strengere Disziplinarmittel sein. Daher tritt sie ein:

1. Nach dem ersten Ordnungsruf in Frankreich gegen jeden Abgeordneten bzw. Senator, „qui après le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, ne sera pas rentré dans le devoir"[251]. Dasselbe gilt für die Deputiertenkammer Italiens „contre un dé-

[248a] Anders m e i n e Parlamentarische Sondergewalt 74.

[249] Die Gültigkeit dieser früher bestrittenen Bestimmung wird heute in Frankreich nicht mehr bezweifelt; vgl. PIERRE (oben N. 5 c) I 445/9 Nr. 458.

[250] Ich rechne auch den Verweis hierher. Im Beamtenrecht unterscheidet er sich allerdings von der Rüge (LABAND I 489). Doch kann dieses, bei der völligen Willkür, mit der die GOen die Terminologie gerade hier behandeln, nicht maßgebend sein. Von deutschen Staaten kennen ihn Braunschweig und Sachsen-Weimar.

[251] I, § 118 Nr. 1; II, § 123 Nr. 1 (MOREAU II 216 und 251).

puté qui provoque du tumulte ou du désordre dans l'assemblée, ou se livre à des outrages ou voies de fait“ [252]. Und für das Abgeordnetenhaus Ungarns war bestimmt, daß die Protokollierung einer Rüge von der Kammer angeordnet werden könne, „même, suivant les circonstances, si la Chambre ne trouve pas suffisantes les excuses que l'orateur a toujours le droit de faire“ [253].

2. Nach dem zweiten Ordnungsruf, der an demselben Tag erfolgt sein muß, kann in Italien ebenfalls die Zensur „dans les cas plus graves“ [254] beschlossen werden.

3. Nach dem dritten Ordnungsruf in der Deputiertenkammer Frankreichs („tout député qui, dans l'espace de trente jours, aura encouru trois fois le rappel à l'ordre“) [255], im Erzherzogtum Oesterreich unter der Enns unter einmaliger Androhung der Einberufung des Disziplinarausschusses [256].

Andre Voraussetzungen sind: Verleumdungen der Regierung, Beleidigungen von Abgeordneten, schwere Verletzung des parlamentarischen Anstands, kurz: Mißbrauch der Stellung als Abgeordneter [257]; andre wiederum: Störungen in der Versammlung, fortgesetzte Störung, auch Störungen (tumulte) seitens eines einzelnen Mitglieds [258]; höchst unbestimmt das Abgeordnetenhaus der

[252] § 41 II (Moreau II 355).

[253] Vgl. für den alten § 221 III i. f. Moreau II 587. Letztere Befugnis wird von dem jüngsten Text der GO. nicht mehr ausdrücklich hervorgehoben. Die Protokollierung der Rüge erfolgt heut nur nach vorangegangenem Antrag des Immunitätsausschusses (s. u. S. 556).

[254] II, § 41 I (Moreau II 355).

[255] § 123 Nr. 2 (Moreau II 251).

[256] GO. § 40 VI, 2.

[257] Württemberg I, § 69; II, § 42 I, 2; VU. § 185 II; Oesterreich II, § 58 C; Frankreich I, § 118 Nr. 4; II, § 123 Nr. 4 (zu betonen ist, daß im Senat die Beleidigung von Mitgliedern der Regierung zur einfachen Zensur, in der Deputiertenkammer aber zur Zensur mit temporärer Ausschließung führt; vgl. II, § 124 Nr. 4); Italien II, § 41 II i. f.; Erzherzogtum unter der Enns § 40 VI, 2.

[258] Oldenburg § 100; Baden I, § 20; II, § 24; Belgien II, § 35 (Moreau I, 647); Frankreich I, § 118 Nr. 2; II, § 123 Nr. 3.

Vereinigten Staaten („si le cas le demande", R. XIV, 4 i. f.) und ebenso Baden („nach Bedeutenheit des Falles", I § 20; II § 24).

Wie beim Ordnungsruf findet sich auch hier die Verschärfung der Protokollierung der Rüge, für die bisweilen vorhergehende Androhung erforderlich ist[259].

Daneben gibt es eine interessante Erscheinung, die an das mittelalterliche deutschrechtliche Schelmenschelten erinnert[260], nämlich die Veröffentlichung der Zensur im Wahlbezirk des Gewählten. Sie kennt das ungarische Abgeordnetenhaus[261], ferner der französische Senat sowie die Deputiertenkammer[262]. Beschränkt auf das Kollegium bleibt der Aushang im Senat der Vereinigten Staaten[263]; dort heißt es, daß „sur la demande de l'offensé, ou de tout autre sénateur, les paroles répréhensibles seront notées par écrit, et lues à la table pour l'édification du Sénat".

Endlich kennt Frankreich noch „la censure avec l'exclusion temporaire du lieu des séances" bzw. „du palais de l'assemblée". Diese der englischen Namennennung verwandte Institution wird aber, da ihr Hauptziel nicht Rüge, sondern Ausschließung ist, besser mit jener im § 12 besprochen.

Zweck der Rüge ist, die im Ordnungsruf enthaltene Mahnung und Warnung zu verstärken[264]. In Oesterreich besteht hierfür ein besonderes Verfahren, nämlich Ueberweisung an ein Komitee,

---

[259] So in Frankreich I, § 121 III; II, § 127 III; Baden II.

[260] Ich sage: erinnert; die rechtliche Verschiedenheit soll mit dem Vergleich naturgemäß nicht verkannt werden; vgl. BRUNNER, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte, 4. Aufl. 1910 S. 207.

[261] § 251 V (s. u. S. 556). Für den alten, hiervon etwas abweichenden, § 255 III vgl. MOREAU I 594.

[262] I, § 122 (MOREAU II 248); II, § 128 (MOREAU II 253).

[263] R. XIX, 5 (MOREAU II 115).

[264] Anders in der zweiten Kammer Württembergs § 42 I, 2 und Schwarzburg-Sondershausen § 69 II 2: „bei leichteren Fällen"; anders auch in der zweiten Kammer Elsaß-Lothringens § 65 II: „Verfehlungen gegen die GO. und Disziplin hat der Präsident zu rügen, und nötigenfalls den Redner zur Ordnung zu rufen."

welches in 24 Stunden berichten muß (II, § 58 C i. f.), eine lex imperfecta. Hier wie in den meisten übrigen Fällen wird jene Verstärkung dadurch erreicht, daß die Kammer die Zensur verhängt, meist auf Vorschlag des Präsidenten, in Oesterreich auf Antrag des Beleidigten. Wie beim Ordnungsruf für den Präsidenten, besteht hier für die Kammer gewöhnlich kein Zwang zur Rüge; nur in einem Fall ist es ihre — und zwar sogar verfassungsmäßige — Pflicht einzuschreiten, nämlich in Württemberg [265].

Die Frage nach dem Wesen der Rüge ist nach den verschiedenen Ausgestaltungen, die sie erfahren hat, verschieden zu beantworten. Sie zeigt sich nur in den Wirkungen. Wo diese fehlen, ist es kaum möglich, sie vom Ordnungsruf zu unterscheiden. Die oldenburgische Geschäftsordnung versucht es allerdings dadurch, daß nach ihr zur Ordnung gerufen wird wegen unparlamentarischer Aeußerungen oder unparlamentarischen Verhaltens (§ 97 I), und daß gerügt werden „Störungen in der Versammlung". Solche sind aber sicher zugleich unparlamentarisches Verhalten, wenn mit ihnen störende Unruhe gemeint sein soll. Wo soll also die Grenze zu ziehen sein? Auch die Rechtsgeschichte hilft hier nichts, da in älteren Bestimmungen, die vom Verweis handeln, von diesem ohne jede Spezialisierung gesprochen wird [266]. Noch unklarer wird die Sache da, wo die Mißbilligung durch den Ruf zur Ordnung ausgesprochen wird (österreichisches Abgeordnetenhaus § 57 A). Man wird aber nach dem Grundgedanken der Geschäftsordnungen immerhin einen Unter-

[265] Seit dem Verfassungsgesetz vom 23. VI. 1874 Art. 9 (= VU. § 185 II); in Elsaß-Lothringen besteht der Zwang für den Präsidenten (vgl. vorige Note).

[266] Vgl. Hubrich 407; Württemberg VU. alter § 185 II (aufgehoben durch Art. 10 Verfges. vom 12. VI. 1874); Sachsen-Koburg-Gotha StGG. § 85 II (gilt noch); Sachsen-Meiningen VU. § 99 (heut GO. §§ 21/2: dort ist heut der Verweis nicht mehr enthalten, sondern statt seiner die Verweisung auf die Ordnung, d. h. der Ordnungsruf).

schied feststellen können: gemeinsam ist beiden die Feststellung, „daß die parlamentarische Ordnung gebrochen sei". Die Rüge ist aber im Gegensatz zum Ordnungsruf notwendig verbunden „mit der solennen Erklärung der Mißbilligung"[267]. Und das ist freilich häufig die Praxis der Parlamente, welche die Rüge nicht kennen, welche also das Mittel des Ordnungsrufs zum Ausdruck der Mißbilligung benutzen, was aber, wie gesagt, zur Klärung des Begriffs nicht beiträgt.

Klarer wird das Wesen der Mißbilligung, wenn sie mit besonderen Wirkungen verknüpft ist. Sie sind Veröffentlichung, Verlust der Diäten, Ausschließung aus der Sitzung. Die Publikation ist, da wo sie auf Kosten des Gerügten geschieht wie in Frankreich, ein Rechtsnachteil, ein Uebel, welches in ein Gut des Verletzers, und zwar genauer in seine Freiheit und sein Vermögen eingreift, mithin Strafe, und da sie den Parlamentarier qua Parlamentarier trifft, parlamentarische Disziplinarstrafe; wo der Kostenpunkt anders geregelt ist, ein Eingriff nur in die Freiheit — das wird niemand leugnen — und somit ebenfalls Strafe, also hier Disziplinarstrafe.

Kritisch betrachtet besitzt dieses Disziplinarmittel einen höchst zweifelhaften Wert. Denn es ist unlogisch, im Wahlkreis des Abgeordneten die Bekanntmachung erfolgen zu lassen, da mit dem Wahlakt jedes Band zwischen jenem und den Wählern, wie bereits hervorgehoben, zerrissen sein soll. Sehr weise ist daher die erwähnte Vorschrift des amerikanischen Senats, nach der ein Aushang der gerügten Worte nur im Senat selbst erfolgt „zur Erbauung des Senats".

Ferner dürfte die Bekanntmachung auch sehr unzweckmäßig sein, wenigstens in den Fällen, in denen dadurch ein „Märtyrer-

---

[267] So richtig Hubrich 414; ähnlich für das Beamtenrecht Laband I 489; Harseim, Art. „Disziplin" in v. Stengels Wörterbuch Bd. I, 1. Aufl. 1890 S. 269/70.

tum“ geschaffen wird. Die Veröffentlichung ist dann ein nur zu sehr erwünschtes offizielles Beweismittel.

Der dem französischen Recht (II, § 128 I) bekannte Verlust der Hälfte der Diäten für die Dauer eines Monats als ipso iüre (de plein droit) eintretende Folge der censure simple ist, was wohl keines Beweises bedarf, ebenfalls disziplinares Strafmittel.

In Italien ist die nach dem zweiten Ordnungsruf eintretende Zensur geradezu der Ausdruck der Geschäftsordnung für Ausschließung; denn II, § 41 I, 2 sagt: „la censure implique, outre l'exclusion immédiate de la salle, l'interdiction d'y reparaître pour un délai de deux à huit jours“. Da demnach ihr Hauptzweck in der Ausschließung besteht, ist darüber besser unten im § 12, der sich mit der rechtlichen Natur der Exklusion beschäftigt, zu handeln. Daneben enthält die Zensur auch hier das Moment der Mißbilligung (denn § 41 sagt: „la censure implique l'interdiction etc.“). Diese aber ist, nach dem Gesagten, wirkungslos. Wirkung der Zensur ist hier einzig und allein die Ausschließung.

§ 12. Die Ausschließung.

Die Ausschließung ist das schroffste und wirksamste Mittel, dessen sich die Parlamente in besonders schweren Fällen gegen ihre Mitglieder bedienen. Die Voraussetzungen sind wiederum verschieden ausgebildet. Wir unterscheiden:

I. Ausschließung für den Rest der Sitzung oder, um den Gegensatz zu den beiden folgenden klarer zu stellen, Entfernung aus der Sitzung. Nahezu übereinstimmend sind die Vorschriften der Geschäftsordnungen für den deutschen Reichstag, das preußische Haus der Abgeordneten, die zweite Kammer Württembergs, die Bremer Bürgerschaft, Schwarzburg-Sondershausen, das House of Commons. Voraussetzung ist „gröbliche Verletzung der Ordnung“ [268] (RT. § 60 III, seit dem Beschluß vom 16. Februar

[263] Was das ist, läßt sich generell nicht sagen. Im Reich wollte man die Verletzungen treffen, „die den ersten Anforderungen des Anstandes

1895)[269], ebenso Bremen (§ 43 III), „fortgesetzte gröbliche Verletzung der Ordnung“ (Württemberg II, § 43 I), „besonders grobe, die Würde des Hauses schädigende Verletzung der Ordnung“ (Preußen II, § 64 II, seit dem Beschluß vom 6. Mai 1910)[270], „Erschwerung der sachlichen Fortführung der Verhandlungen durch fortgesetzte gröbliche Verletzung der Ordnung“ sowie Reden trotz erfolgter Wortentziehung (Schwarzburg-Sondershausen §§ 72 II, 96 III, IV), „une conduite grossièrement désordonnée“ (StO. 20)[271]. In Belgien genügt schon einfache Ordnungsstörung. Die Ausschließung ist hier wahlweise neben der Zensur angedroht, und da kein Zwang zur Erteilung des Ordnungsrufs besteht, wohl auch neben diesem (II, §§ 35/7). In der Deputiertenkammer Italiens tritt die Entfernung für den Rest der Sitzung ein als Folge des zweiten Ordnungsrufs, in weniger schweren Fällen (§ 41 I), und zwar auf Antrag des Präsidenten, durch die Kammer, während in den andern Staaten lediglich das Ermessen des Präsidenten bzw. Sprechers maßgebend ist[272]. Hätte die Stimme des Entfernten bei einer Abstimmung in andern als Geschäftsordnungsfragen den Ausschlag gegeben, so muß sie in der nächsten Sitzung wiederholt werden (so im Reich, in Preußen und Bremen). Leistet der Ausgeschlossene der Aufforderung, sich zu entfernen, nicht Folge, so kann er entweder dazu gezwungen

---

widersprechen und die beispielsweise in offenen Beschimpfungen oder Verleumdungen andrer Mitglieder des Reichstags oder anderer dritter Personen“ bestehen. So ROEREN im Reichstag am 16. II. 1895 StenBer. 935 D.

[269] RT. StenBer. 1894/95, II 933 D, 946 A.

[270] AbgH. StenBer. 1910, IV 5498, 5559/60.

[271] MOREAU I 271/2.

[272] Diese Bestimmung ist für das Reich und Preußen befremdend, da die weit geringere Maßregel, nämlich die Wortentziehung, durch die Kammer geschieht (RT. § 46 = Pr. II, § 48). In England entzieht das Wort der speaker allein (StO. 19, MOREAU I 271). In Schwarzburg-Sondershausen entzieht der Präsident das Wort (§ 96 III), die Entfernung geschieht jedoch auf seinen Antrag oder den dreier Abgeordneter durch Beschluß des Landtags.

werden (so in Preußen und in Schwarzburg-Sondershausen), oder der Präsident m u ß die Sitzung auf eine bestimmte Zeit aussetzen oder ganz aufheben, oder wenn er sich kein Gehör verschaffen kann, sein Haupt bedecken und dadurch die Sitzung auf eine Stunde unterbrechen (so im Reichstag § 60 III in Verb. mit § 61)[273].

2. Temporäre Ausschließung. In der Regel ist ihre Dauer nach Sitzungen, Tagen, Wochen, Monaten genau bezeichnet. Derartige Umgrenzungsvorschriften fehlen in Ungarn (II, § 251 V), den Vereinigten Staaten (Const. I, 5, 2)[274], auch in Reuß ä. L. (VU. § 65 II. S. 2, 3). Einfache Ordnungsstörung kann in Belgien wiederum die Veranlassung zur Ausschließung sein (II, §§ 35 ff.). Leistet das ausgeschlossene (s. o. Nr. 1) Mitglied dem ausdrücklichen Befehl, die Kammer zu verlassen, nicht Folge, und muß deshalb die Sitzung aufgehoben werden, so tritt Ausschließung für acht Sitzungen ein (§ 38). Diese Maßregel tritt außer Kraft, wenn sich das Mitglied am folgenden Tag schriftlich mit den Worten: „qu'il regrette d'avoir méconnu la décision de la Chambre" entschuldigt (§ 39). Muß zur Exklusion dreimal in derselben Session gegriffen werden, so erstreckt sich ihre Dauer auf fünfzehn Sitzungen (§ 40). In Ungarn wird der Abgeordnete, der in der Ordnungsstörung fortfährt oder sich sonst gegen Anordnungen des Präsidenten ungehorsam bezeigt, dem Immunitätsausschuß überwiesen, der Ausschließung für eine bestimmte Zeit vorschlagen kann (II, § 251 V)[275]. Keine andere Voraussetzung

---

[273] Dann allerdings ist der Abgeordnete „Sieger" über das Parlament, freilich ein strafrechtlich verfolgbarer. Vgl. dazu die anmaßenden Worte Singers: RT. 16. II. 1895, StenBer. 939 A; dazu auch Hubrich 437 N. 23, 244 N. 55; ferner Perels 101 und N. 563; vgl. auch RT. am 4. XII. 1902, StenBer. 6893 C ff.

[274] In Amerika soll von dem Mittel der Ausschließung noch kein Gebrauch gemacht worden sein (s. Drucksachen d. pr. AbgH. 1910, V 3511 r).

[275] Vorausssetzung für die Ueberweisung waren genauer: „si le député en question persiste à troubler l'ordre, et que la necessité d'une prompte

als „disorderly behaviour“ verlangen die Vereinigten Staaten (Const. I, 5, 2)[276] und ebenso Reuß ä. L. (VU. § 65 II) — welch letztere Bestimmungen auch das außerparlamentarische Verhalten betreffen —, während Frankreich eine große Zahl von Einzelvorschriften, für beide Kammern fast übereinstimmend, gibt. Die Ausschließung erscheint dort als „censure avec exclusion temporaire“. Sie tritt ein bei Widerspruch gegen die einfache Zensur, bei der dritten bzw. zweiten censure simple in einer Session, bei Aufforderung zum Bürgerkrieg und zu Gewalttat in öffentlicher Sitzung oder zur Verfassungsverletzung, bei Beleidigungen des Präsidenten der Republik, der betr. Kammer oder einer Partei usw. (I, § 119; II, § 124). Sie erstreckt sich im Senat auf drei Sitzungen (§ 120 I), in der Deputiertenkammer „jusqu'à l'expiration du jour de la quinzième séance qui suivra celle où la mesure aura été prononcée“ (§ 125 I). Daselbst endlich auf dreißig Sitzungen im Fall des Ungehorsams gegen den Entfernungsbefehl des Präsidenten sowie wenn die censure avec exclusion temporaire demselben Mitglied aufs neue in der nämlichen Session auferlegt wird (§ 125 III). Kehrt der Ausgeschlossene vor Ablauf der Frist zurück, so erfolgt seine Verhaftung durch den Quästor und Einbringung in ein zu diesem Zweck hergerichtetes Gemach für drei Tage (§ 126 I, II)[277]. Ebenso eingehende Vorschriften hat Braunschweig: sie decken sich zum größten Teil mit den französischen und ungarischen (§ 57 III/V);

---

mesure ne se fasse pas sentir, comme aussi dans les autres cas de désobéissance au président“ (§ 255 II, Moreau I 594). Der heutige § 251 IV stimmt hiermit z. T. wörtlich überein.

[276] A. a. O. wird ganz einfach bestimmt: „Each house may . . . with the concurrence of two thirds expel a member“. Das Ausstoßungsrecht ist hiernach unbeschränkt, also muß es doch auch beschränkbar sein; ebenso das höchste Gericht der Staaten; vgl. Drucksachen d. pr. AbgH. 1910, V 3519 1.

[277] Eine ähnliche Bestimmung findet sich auch im Frankfurter Entwurf § 8 V (Hassler — s. o. Note 231 — II 506).

die Dauer liegt im Ermessen der Versammlung. In der Deputiertenkammer Italiens dauert die Ausschließung als Folge der „in schwereren Fällen“ (s. o. S. 511) eintretenden Zensur zwei bis acht Tage (§ 41 I), die Zahl wird verdoppelt, wenn der Ausgeschlossene dennoch ins Parlament vor Ablauf der Frist eindringen will (§ 41 IV). In England (StO. 18)[278] tritt die temporäre Ausschließung (Suspension vom Dienst des Hauses) ein auf Grund des Naming the member, welches erst seit der Revision der Geschäftsordnung (1877/88)[279] bestimmte Folgen hat. Dies geschieht, wenn sich das Verhalten des Abgeordneten, das seine Entfernung zur Folge hatte (s. o.), bis zur Mißachtung der Autorität des Sprechers und zum Mißbrauch der Geschäftsordnung durch andauernde und hartnäckige Obstruktion steigert; den Antrag stellt der Sprecher. Die Suspension, anfänglich zeitlich beschränkt (StO. 18), dauert heut[280] so lange, bis das Haus sie durch Beschluß aufhebt.

Ausgesprochen wird die Ausschließung vom Parlament, regelmäßig auf Vorschlag des Präsidenten, „sans débat et par assis et levé“; in Ungarn muß der Beschluß des Immunitätsausschusses vorangehen.

Die Folgen der temporären Ausschließung bestehen in dem Verbot der Teilnahme an den Arbeiten des Parlaments, in der französischen zweiten Kammer außerdem im Diätenverlust für zwei Monate (§ 128 II), und wie dort bei der einfachen Zensur in dem Aushang der Ausschließung im Wahlbezirk. Bisweilen kennt man auch hier eine Wiederholung der Abstimmung (z. B. Belgien II, § 41).

3. Gänzliche Ausschließung. Sie tritt ein wegen unwürdigen Verhaltens und wegen Verletzung der dem Abgeordneten obliegenden Pflichten.

---

[278] Moreau I 270.

[279] Redlich 618 N. 1.

[280] Ders. 621; Hatschek I 385.

a) Unwürdiges Verhalten. Dieses kann auch die Lebensführung des Abgeordneten außerhalb seines parlamentarischen Berufs umfassen. Spezialisierte Angaben finden sich nicht. Das Ermessen der Versammlung entscheidet in England[281], den Vereinigten Staaten (Const. I, 5, 2), in Reuß ä. L. (VU. § 65 II), Waldeck (VU. § 69 und GO. § 38)[282]. Oldenburg macht die Ausschließung davon abhängig, daß das Mitglied verhaftet ist und die Haft länger als drei Tage gedauert hat (VU. Art. 122 Nr. 4, 132 und GO. § 101 Nr. 2). Vorangehen muß daselbst das „Gutachten" eines Ausschusses; zweimalige Abstimmung ist erforderlich. Die Ausschließung erfolgt durchgängig durch die Versammlung selber.

b) Pflichtverletzung. Sie besteht regelmäßig darin, daß der Abgeordnete seiner Pflicht, im Landtag anwesend zu sein, nicht nachkommt[283]. Er wird zu jener Pflicht durch die Annahme des Mandats verbunden. Daß sie eine Rechts- und nicht bloß eine moralische[284] Pflicht ist, ist da zweifellos, wo sie durch formelles Gesetz auferlegt wird. Aber auch im Delegationssystem oder da, wo die Geschäftsordnungen schweigen, kann an der Existenz einer Rechtspflicht nicht gezweifelt werden[285]. Bei dem Delegationssystem ergibt sich das daraus, daß das Parlament für seine

---

[281] May 60/3; Redlich 623/4; Hatschek I 385.

[282] GO. § 38 wiederholt VU. § 69 und ist deshalb insoweit bedeutungslos; er gewinnt Bedeutung erst dadurch, daß er auch das außerparlamentarische Verhalten beachtet.

[283] Laband I 241 leugnet eine solche Pflicht fürs Reich: „Es verhält sich (beim Bundesrat) ganz ebenso wie mit den Reichstagsmitgliedern, welche zwar ein Recht, und gewiß auch eine politische ethische Pflicht haben, an den Arbeiten und Beschlüssen des Reichstags teilzunehmen, aber keine Rechtspflicht dieses Inhalts".

[284] Ders. a. a. O.; Koller 138/9.

[285] So G. Meyer 335, 454; v. Seydel, AnnDR. 1880 414; Hubrich 410; Perels 101; Walz, StaatsR. 77; Pierre I 474. Hier sei auch auf die eingehenden Vorschriften der neuen GO. von Schwarzburg-Sondershausen §§ 30/33 verwiesen.

Mitglieder Rechtssätze erlassen kann (s. o. S. 460). Statuiert daher die Geschäftsordnung die Pflicht zur Teilnahme, so statuiert sie damit, da eine solche Norm in Freiheit und Eigentum der ihr Unterworfenen eingreift, einen Rechtssatz; die in ihm enthaltene Pflicht ist also eine Rechtspflicht. Erzwungen werden kann sie freilich nicht, da, den kontinentalen Parlamenten wenigstens, im Regelfall eine Exekutivgewalt mangelt[286], sie auch nicht über staatliche Exekutivgewalt verfügen können. Beim Schweigen der Rechtsordnung, z. B. im deutschen Reichstag und im preußischen Abgeordnetenhaus, in denen allerdings heut die gänzliche Ausschließung noch unbekannt ist[287], versteht sich die Verpflichtung einmal als unerläßliche Voraussetzung für die Tätigkeit des Parlaments von selbst, sie ergibt sich aber andererseits daraus, daß die Abgeordneten nur mit Urlaub des Präsidenten bzw. des Hauses den Verhandlungen fernbleiben dürfen (z. B. Reichstag § 65; AbgH. § 69)[288].

Wird nun diese Pflicht verletzt, sei es dadurch, daß bei der Eröffnung des Landtags der Abgeordnete gar nicht erscheint, sei es, daß er im Lauf der Session unentschuldigt ausbleibt, so kann er, unter Umständen nach vorheriger Aufforderung zu erscheinen, seines Sitzes im Haus von seiten der Kammer für verlustig erklärt werden. Vielfach greifen hierbei die Geschäftsordnungen zu dem beliebten Mittel der Fiktion, indem sie sagen, daß der Abgeordnete als ausgeschieden angesehen oder daß sein fortgesetztes unentschuldigtes Ausbleiben als Austrittserklärung gelten werde[289].

---

[286] Eine solche haben: Bayern, Art. 7; Sachsen, LO. § 27 II; Sachsen-Weimar § 28 II; Braunschweig § 37 II; Sachsen-Koburg-Gotha § 81; Ungarn (s. u.); Frankreich nach § 5 des Ges. v. 22. VII. 1879 (Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik 1909 S. 101; abgedruckt bei Moreau II 185).

[287] Ueber ihre Unmöglichkeit s. u. § 20 S. 563/4.

[288] So richtig Weigel 77/8; Pierre I 475. Die Bestimmungen sind leges imperfectae; zustimmend G. Meyer 454; Jellinek Syst. 172 N. 3.

[289] Das tun: Sachsen-Weimar § 18 III; Hessen § 55; Sachsen-Koburg-Gotha § 3 S. 2; Bayern Art. 27/28; Braunschweig § 39.

Diese Fiktion ist ohne Einfluß auf die Rechtsnatur der Ausschließung [290], die sich von der durch Beschluß des Landtags erfolgten [291] nicht unterscheiden kann.

Die Pflichtverletzung kann aber auch in anderem bestehen. So bestimmt die Geschäftsordnung von Sachsen-Weimar (§ 25), daß der Abgeordnete, der die ihm für geheime Verhandlungen (durch § 24) auferlegte Schweigepflicht verletzt, durch Landtagsbeschluß ausgeschlossen werden kann.

Die rechtliche Natur ist für alle drei Arten des Typus der Ausschließung dieselbe. Der Befehl, sich zu entfernen, dem der Abgeordnete, da er der parlamentarischen Rechtsordnung unterworfen ist, folgen muß, ist ein Eingriff in seine persönliche Freiheit, ein Uebel, welches eintritt wegen eines Disziplinarunrechts nach dem Bruch der Sonderrechtsordnung, und demgemäß eine Strafe, also hier eine Disziplinarstrafe [292].

Im einzelnen ist mancherlei bestritten. In fremden Rechten scheint man nie ernstlich die Ausschließungskompetenz des Parlaments geleugnet zu haben [293]. In England freilich schwankte das Unterhaus, ob zugleich dem Abgeordneten die Wählbarkeit aberkannt werden könnte. Nach jahrelangen Versuchen, dies durchzusetzen, gab es schließlich in dem Fall JOHN WILKES [294] dieses Beginnen auf, so daß heut auf Entziehen der Wiederwahl unzweifelhaft nicht erkannt werden kann.

---

[290] HUBRICH 411; vgl. auch Abg. HARNIER im RT. am 15. VI. 1868, StenBer. 455.

[291] So in Oldenburg § 101; Anhalt § 63; Waldeck VU. § 69 I; Schwarzburg-Sondershausen § 32 S. 2.

[292] Zustimmend HUBRICH 436, 411. Anders war die Meinung des pr. AbgH.; vgl. StenBer. v. 6. V. 1910, Bd. IV 5505; Drucksachen 1910 3508 r, 3511 r (Abg. v. DITFURTH). Dort wird Wirkung und Zweck verwechselt, wenn es als ein Mittel präventiver Art angesehen wird; ebenso auch v. BAR im Recht 1912 304, 305; HEINEMANN DJZ. 1913 857 i. f.

[293] Vgl. HATSCHEK DJZ. 1910 560.

[294] MAY 60 ff.; REDLICH 628.

Im übrigen hat man, in fremden wie in deutschen Einzelstaaten, nicht daran gedacht, an der Befugnis des Parlaments, ein Mitglied, dessen Anwesenheit die Würde des Hauses schädigt, aus der Sitzung zu entfernen bzw. temporär oder auch gänzlich auszuschließen, Zweifel zu hegen. Nur für den deutschen Reichstag und für das preußische Abgeordnetenhaus wurden in der Literatur, in den Sitzungen selbst und vor allem in der Presse juristische und unjuristische Gründe gegen die Zulässigkeit der Entfernung geltend gemacht. Von den juristischen sind drei zu nennen: die Ausschließung sei unstatthaft 1. weil sie ein Eingriff in das „Recht des Abgeordneten auf Teilnahme an den Sitzungen" sei; 2. weil dem Parlament — regelmäßig — die Exekutivgewalt fehle; 3. weil sie gegen die §§ 105, 106 StGB. verstoße; und von den unjuristischen zwei: 1. weil sie gegen den Wahlkreis wirke; 2. weil sie die Würde des Hauses verletze[295].

Daß der deutsche Reichstag bzw. das preußische Haus der Abgeordneten zur Entfernung eines Mitglieds befugt sind, ergibt sich aus dem Begriff der Disziplin. Als diesen hatten wir er-

---

[295] Stand der Meinungen: Für die Zulässigkeit der Ausschließung HUBRICH 456/9; LABAND I 341 N. 1; ARNDT RV. 191; JELLINEK Syst. 172; HAMM DJZ. 1912 649 ff.; GOLDSCHMIDT JW. 1912 562 ff.; BORNHAK I 451, 429; v. BAR im Recht 1912 303 ff.; BINDING, Lehrb. II, 2 821; DERS., Die Notwehr der Parlamente usw. 26 ff.; Landgericht I in Berlin am 28. IX. 1912, vgl. Tägl. Rundschau vom 29. IX. 1912 Beil. 2; Reichsgericht durch Erkenntnis in derselben Sache vom 6. V. 1913 (2. Strafsenat, Bd. **47** 270 ff.); HATSCHEK DJZ. 1910 559 ff.; bereits SIEYÈS, Polit. Schriften I 252 Nr. 3 der PolVO. — Gegen die Zulässigkeit: v. SEYDEL AnnDR. 1880 415; DERS. Komm. 209; STRANZ DJZ. 1910 574; WEIGEL 77 ff.; MADSACK 82/3; v. GERBER 139 N. 5; v. RÖNNE-ZORN I 337 Text und N. 5; SEIDLER 96 i. f.; früher BINDING, Handb. I 673 (jetzt Notwehr 27 Nr. 37 ausdrücklich berichtigt); K. S. ZACHARIAE, ArchzivPr. **17** 211; BENDIX JW. 1912 665 ff.; HEINEMANN DJZ. 1913 856 ff.; WERTHAUER JW. 1912 834 ff. in einem staatsrechtlich fast völlig verfehlten Aufsatz; HORSTMANN, Monatsschrift f. Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform 1913 153 ff., fast der einzige, dessen Argumente schwerer wiegen, wenn sie auch nicht überzeugen können.

kannt: Zucht und Ordnung. Ihrer Aufrechterhaltung dienten die verschiedensten Mittel, als letztes bei allen Sondergewalten die Ausschließung aus dem Kreis der Rechtsgenossen. Sie erscheint in verschiedenen Formen, in der völligen[296] oder der nur zeitigen. Den Ausschluß finden wir besonders in anderen als parlamentarischen Verhältnissen, vor allem im Beamtenrecht geregelt. Ich sage, in anderen Verhältnissen. Denn ich halte die hier von HUBRICH (S. 458/9) angewendete Gesetzesanalogie für verfehlt[297]. HUBRICH vergleicht nämlich die Stellung des Parlamentariers mit der des Beamten, ohne den großen trennenden Unterschied zwischen beiden zu bemerken. Denn der Beamte befindet sich in einem auf erhöhter Treu- und Gehorsamspflicht beruhenden Unterwerfungsstatus zum Staat, kraft dessen er diesem gegenüber zur Uebernahme von Aemtern verpflichtet ist[298]. Aber gerade das erhöhte Unterwerfungsverhältnis zum Staat fehlt beim Parlamentarier. Er ist allerdings nach der überwiegenden Mehrzahl der Verfassungen — nicht im Reich! — verpflichtet, einen Verfassungseid zu leisten, der vielleicht dem Diensteid des Beamten analog sein könnte und von der preußischen Verfassung sogar mit ihm in demselben Artikel genannt wird (108 I). Aber es besteht kein Zweifel darüber, daß der Diensteid dem Beamtenverhältnis nicht wesentlich, sondern nur eine Folge desselben ist[299]. Richtig ist, wenn HUBRICH meint, der Abgeordnete versehe ein Amt — denn dieses ist ja nur ein Kreis von Befugnissen[300] — aber es ist unrichtig, hierauf die Analogie zu gründen. Denn für den Beamten ist nicht begriffsnotwendig,

[296] Daß die völlige Ausschließung im Delegationssystem aus anderen Gründen nicht möglich ist, darüber s. u. § 20.

[297] Zustimmend HORSTMANN a. a. O. 167.

[298] In enger Anlehnung an ANSCHÜTZ Enzykl. 148; LABAND I 434.

[299] LABAND I 453 und N. 4; so auch das RBG. § 3, aus dem sich ergibt, daß trotz noch nicht geleisteten Eids das Beamtenverhältnis bereits vorhanden ist.

[300] JELLINEK Syst. 172, 173.

daß er ein Amt bekleide [301]. Unrichtig ist ferner auch, dieses Amt als munus publicum anzusehen [302]. Denn als solches bezeichnen wir nur ein Amt auf Grund „Staatsdienstes kraft gesetzlicher Untertanenpflicht". Beispiele: Schöffen, Geschworene [303]. Der Staatsdienst in diesem weitesten Sinn ist scharf zu scheiden von dem im engeren Sinn, dem des Beamten. Der Unterschied liegt in dem „gesteigerten", d. h. von der allgemeinen verschiedenen „Subjektion des einzelnen unter den Staat" [304]. Hieraus ergibt sich, daß HUBRICHs Analogie abzulehnen ist. Greifen wir nun auf den Begriff der Disziplin und die Disziplinarmittel zurück, so kommen auch wir zur Analogie; aber der methodische Unterschied zwischen HUBRICHs und der hier gegebenen Begründung besteht darin, daß HUBRICH zur Gesetzesanalogie greift, während hier die Rechtsanalogie angewendet wird. Letztere ist durchaus notwendig und ist überhaupt der einzige Weg, um zu erkennen, wie weit die Machtbefugnisse des Parlaments (im Reich und in Preußen) reichen. Denn durch bloßes Meditieren kann nichts gewonnen werden, da es an positiven Gesetzesbestimmungen in casu fehlt.

Ein weiterer Stützpunkt für die Zulässigkeit der Ausschließung ist die — von den Gegnern gern angegriffene — Tatsache, daß sie, wie aus dem technischen Teil hervorgeht, in zahlreichen Staaten anerkannt ist, selbst in dem Land, nach dem „sich in solchen Fällen gern die Blicke lenken, da es als Lehrmeister guter parlamentarischer Sitte seit jeher gilt" [305], in England. Die zur Zeit im Reich und in Preußen geltende Entfernung ist, im Vergleich zu jenen Ländern, noch ein sehr mildes Mittel. Denn sie erstreckt sich nur bis zum Ende der betreffenden Sitzung.

---

[301] ANSCHÜTZ a. a. O. 148; LABAND I 430.
[302] Wie HUBRICH auch SCHULZE, Pr. I 567; WEIGEL 77.
[303] ANSCHÜTZ a. a. O. 147; LABAND I 433.
[304] ANSCHÜTZ a. a. O. 148.
[305] HATSCHEK AnnDR. 1906 801.

Eine zeitige oder dauernde ist noch unbekannt. Die Ausschließungsbefugnis ruht in den andern Ländern keineswegs immer auf gesetzlicher Grundlage[306]; sie ist im Delegationssystem oft nur in den Geschäftsordnungen enthalten, ohne daß das Gesetz ausdrücklich zu ihr ermächtigte.

Ferner muß darauf hingewiesen werden, daß Art. 27 RV. und Art. 78 pr. VU. es dem Parlament überlassen, „ohne jede Einschränkung“[307] sich eine Geschäftsordnung zu geben. Daher kann die Ausschließung in die Geschäftsordnung aufgenommen werden, und eine solche Bestimmung wäre nur dann nichtig, wenn sie contra legem verstieße, also den Rahmen der Delegierung überschritte. Damit gelangen wir zu den erhobenen Einwendungen.

1. Der Eingriff in das Recht des Abgeordneten[308]. Wenn man vielfach liest, auf Grund der Verfassung und des Wahlgesetzes sei der Abgeordnete berechtigt, an den Verhandlungen des Reichs- bzw. Landtags teilzunehmen, und daher könne er im Reich und in Preußen durch die Geschäftsordnung nicht ausgeschlossen werden[309], so ist das schon insofern nicht ganz richtig,

[306] Die Behauptung der von HEINEMNNN a. a. O. mitgeteilten Revisionsbegründung: „Wo das Ausland oder die partikulare deutsche Gesetzgebung ein Ausschließungsrecht statuiere, beruhe es überall auf gesetzlicher Grundlage“, entspricht keineswegs den Tatsachen. In Württemberg, Bremen, Schwarzburg-Sondershausen, Italien, Frankreich, Belgien fehlt jeglicher Anhalt im Gesetz.

[307] ARNDT RV. 191; PERELS 2 gebraucht wenig zutreffend den Ausdruck „souverän“, ebenso Graf TISZA, Parlamenti örség ès parlamenti souverainitás (Parlamentswache und -souveränität), in Magyar Figyelö Jahrg. III. Nr. 18 S. 409 ff., Budapest 1913.

[308] Es wird hier nur von den durch Wahl zu Abgeordneten gewordenen Personen geredet, da nur für sie die Erörterung praktischen Wert hat. Dasselbe wie für sie gilt jedoch auch für die durch Gesetz, Ernennung, Familienzugehörigkeit berufenen Mitglieder; vgl. JELLINEK Syst. 174/5.

[309] PERELS 101; v. SEYDEL AnnDR. 1880 415; WEIGEL 77; HEINEMANN a. a. O.; WERTHAUER a. a. O. 837 r.; HEINEMANN a. a. O.; STRANZ a a. O.; LABAND I 241 (vgl. das Zitat oben Note 283); v. BAR im Recht

als weder Wahlgesetz noch Verfassung ausdrücklich ein „Mitgliedschaftsrecht“ [310] statuieren [311]. Zur Widerlegung dieses Einwands ist zu untersuchen, ob ein solches Recht überhaupt existiert.

Die Eigenschaft des Gewählten folgt nicht aus dem Gesetz [312], sondern, was oft verkannt wird, aus der Vereinbarung der Wähler, der Wahl [313]. Mit der Annahme der Wahl ist der Gewählte Mitglied des staatlichen Kollegiums, des Landtags, d. h. eines Staatsorgans, und selbst Organ. Die einzelnen das Organ bildenden Personen sind zu scheiden von dem Organ selbst. Die Organträger sind Personen, die Organe nicht. Rechte können nur Personen haben. Daher entbehren ihrer die Organe; mithin kann auch von einem „eignen Recht der das Organ versehenen Persönlichkeit“ [314] nicht geredet werden [315]. Geschieht es dennoch, so ist es, obwohl es sich kaum vermeiden läßt (s. o. Note 61 und Text dazu), juristisch falsch. Verschieden von solchen sog. Rechten, d. h. Zuständigkeiten ist das „Recht auf Organschaft“ [316], auf Organstellung. Dieses besteht in dem „Anspruch auf Aner-

---

1912 303; HAMM a. a. O. 561 (die drei letzteren im Ergebnis mit uns übereinstimmend); HORSTMANN a. a. O. 172 ff.; die Zeitungszitate des Abg. v. DITFURTH, AbgH. 1910. StenBer. 5503 i. f.; vgl. auch die Verhandlungen vor dem Landgericht I in Berlin am 23. und 24. IX. 1912, Berliner Tageblatt vom 23. Abendausg. und 24. Morgenausg.

[310] HUBRICH 410; dies ist aber verschieden von den sog. Mitgliedschaftsrechten, von denen JELLINEK Syst. 169 spricht.

[311] Man kann auch die Anerkennung eines solchen nicht in der Vorschrift, daß Beamte keines Urlaubs zum Eintritt bedürfen (RV. 21 I, pr. VU. 78 II), erblicken. Denn diese handeln nur von dem „Eintritt“, d. h. von dem Erwerben der Abgeordnetenqualität.

[312] Die Darstellung folgt hier JELLINEK Syst. 167 ff.

[313] Daß dies richtig ist, kann aus RV. 20 I gefolgert werden, ebenso aus § 1 der pr. Wahlverordnung vom 30. V. 1849.

[314] JELLINEK allgStL. 547.

[315] So auch HORSTMANN a. a. O. 172.

[316] ROSIN AnnDR. 1883 280; v. GIERKE SCHMOLLERSJ. 1883 1141; JELLINEK allgStL. 548.

kennung als Organ und Zulassung zu dessen Funktionen“ [317]. Ein solches Recht haben auch die Kammermitglieder, da sie Organe sind. Bei ihnen ist also ein „Anspruch auf Organschaft, näher ein Anspruch auf Mitgliedschaft an der betreffenden Kammer zu konstatieren. Dieses Recht stellt sich juristisch dar als ein auf Grund ihrer aktiven, durch die Wahl erworbenen Qualifikation sich ergebender Anspruch auf Anerkennung ihrer Individualität als Trägers staatlicher Organschaft“ [318]. Der Anspruch kann geltend gemacht werden, sei es vor den Gerichten, sei es vor der Kammer selbst, die in diesem Fall bekanntlich eine richterliche Tätigkeit ausübt [319].

Der Anspruch auf Anerkennung ist nach dem Gesetz der einzige, der sich für die Person des Gewählten ergibt. Die einzelnen „Mitgliedsrechte“, zu denen, wie oben erwähnt, das Recht auf Teilnahme neben dem auf Abstimmung, Antragstellung, Interpellation etc. zählt, sind daher nur Kompetenzen, d. h. „das Maß staatlicher Funktionen, das durch ein Staatsorgan pflichtgemäß zu versehen ist“ [320], und daher nur Normen des — in casu nicht ausdrücklich von der Gesetzgebung formulierten — objektiven Rechts.

Man könnte entgegenhalten, daß doch in den §§ 105, 106 StGB. diese Funktionen geschützt und damit als subjektive Rechte anerkannt seien. Allein dort werden zunächst nur einige wenige Kompetenzen geschützt, nämlich die der Teilnahme an den Sitzungen [321] und die der Abstimmung. Ferner ist das Strafrecht

---

[317] JELLINEK allgStL. 548; DERS. Syst. 142 ff.

[318] DERS. Syst. 167.

[319] Gemeint ist die Tätigkeit der Wahlprüfung (s. u. § 18).

[320] JELLINEK Syst. 227, 232, 169; a. M. außer den Note 309 genannten auch v. MOHL Z. f. d. ges. Staatsw. **31** 64 ff., wo er von einem „Recht zu sprechen“ eingehend handelt.

[321] Diese äußert sich in den §§ 105/6 in der Befugnis, sich an den Ort der Versammlung zu begeben, Beschlüsse nach eignem Ermessen zu fassen oder zu unterlassen, im Parlament zu verweilen.

kein System subjektiver Rechte[322]; es schafft keine[323], sondern gewährt nur den im öffentlichen oder privaten Recht entstandenen Schutz, so daß höchstens, wie geschehen, von einer legalen Anerkennung der Existenz eines Rechts auf Teilnahme gesprochen werden kann. Ein solches wird aber vom öffentlichen Recht nirgends statuiert. Die Kompetenzen sind daher „Bestandteile der Normen über staatliche Organisationen“[324]. Ihre Verletzung wäre somit Verletzung objektiven Rechts.

Wenn daher von einem unzulässigen Eingriff in das Recht des Abgeordneten geredet wird, so kann das nur als die Behauptung, objektives Recht werde verletzt, gedeutet werden. Ist dies der Fall? Die Frage ist einfach die nach dem Verhältnis der Geschäftsordnungsbestimmungen zu einer Norm des objektiven Rechts, die etwa so lauten mag: Mit Annahme der Wahl ist der Gewählte kompetent, an den Sitzungen des Parlaments teilzunehmen. Ist diese Norm absolut, so ist eine ihr widersprechende Geschäftsordnungsvorschrift nichtig. Es ist aber unmöglich, daß jene Norm absolut ist. Sie trägt vielmehr ihre Beschränkung in sich selber. Das Parlament hat die Kompetenz, seine Disziplin zu regeln, der Abgeordnete die der Teilnahme. Es ergibt sich daraus die Frage nach dem Verhältnis von der Gesamt- zur Einzelkompetenz, deren Beantwortung nicht zweifelhaft sein kann. Die Einzelzuständigkeit muß der der Gesamtheit weichen. Also reicht die Kompetenz des Abgeordneten nur so weit, wie die Gesamtheit, d. h. das Parlament, d. h. also, soweit die Geschäftsordnung es gestattet. Und hat diese es für nötig befunden zur Ausschließung zu greifen, so wird die Gültigkeit einer solchen Bestimmung durch die Einzelzuständigkeit nicht berührt[325]. Hätte

[322] JELLINEK Syst. 169: DERS. allgStL. 407.

[323] Auch das Strafantragrecht wird nicht durch das Strafrecht geschaffen; es gehört, da der Antrag Prozeßvoraussetzung ist, dem Strafprozeßrecht an.

[324] JELLINEK Syst. 169.

[325] Hiergegen HORSTMANN a. a. O. 172, 173 mit sehr beachtlichen Ar-

die Gesetzgebung das Gegenteil gewollt, so hätte sie nicht schlechthin „ohne jede Einschränkung“ dem Parlament die Macht verliehen, seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung zu regeln.

2. Unzulässigkeit wegen mangelnder Exekutivgewalt[326]. Der deutsche Reichstag wie das preußische Abgeordnetenhaus üben, nach dem Text der Geschäftsordnung, in ihren Räumen die Polizeigewalt aus. Daß damit nicht Polizei im staatsrechtlichen Sinn zu verstehen ist, darüber wird unten im § 21 gehandelt werden. Nehmen wir diesen Satz als Ergebnis vorweg, so haben die genannten Parlamente keine eigene Gewalt, ihre Befehle zu voll-

gumenten. Er führt aus, daß das Parlament wie der einzelne Abgeordnete Organe seien und daher nur Kompetenzen hätten; deren Ausübung sei nicht in das Belieben der Organe gestellt, sondern sie sei eine Pflicht gegenüber dem Staat. Daher seien „alle Befugnisse des Parlaments direkte Folgen der Organschaft; sie sind von dieser nicht zu trennen, ohne die Organschaft ihrem Wesen nach zu verändern, d. h. eine Aenderung der Kompetenzen ist nur möglich durch Aenderung des Inhalts der Organschaft, also durch Aenderung der Organstellung. Daraus folgt, daß die Aenderung oder Beschränkung der Kompetenzen des Parlaments nur durch Aenderung seiner Organstellung erfolgen kann, d. h. soweit seine Organstellung auf Gesetz beruht, nur durch Aenderung des betreffenden Gesetzes“. Diese Argumentation ist m. E. durch unsre obige widerlegt. HORSTMANNs Beweisführung steht und fällt mit seinem Ausgangspunkt. Er meint nämlich, das Recht auf Abstimmung sei das Recht des Abgeordneten auf Teilnahme an der Legislative. Oben S. 450 und 451 ist hervorgehoben, daß die Teilnahme an der Legislative dem Parlament als Gesamtorgan gebührt und daß sie politische, nicht kollegiale Kompetenz ist. HORSTMANN will nun, offenbar in Verkennung des letzteren Unterschieds, die Teilnahme an der Gesetzgebung auflösen in Kompetenzen der einzelnen Abgeordneten, die hiernach an jener Kompetenz Anteilsrechte oder Anteilskompetenzen haben müßten. Daß HORSTMANNs Argumentation, sollte sie nicht bereits hiermit widerlegt sein, nicht zutreffen kann, ergibt sich noch daraus, daß nach außen die Abstimmung bei einer Gesetzesvorlage gänzlich bedeutungslos ist. Hätte er die oben gemachte Unterscheidung nicht übersehen, so hätte er in jenen Fehler nicht verfallen können. Ferner ist bei seiner Beweisführung nicht recht einzusehen, was er eigentlich mit der Veränderung in der Organstellung meint.

[326] Einwand von v. SEYDEL a. a. O.; MADSACK a. a. O.; HORSTMANN a. a. O. 165/6.

strecken, sondern können sich höchstens der Staatsgewalt bedienen, wenn sie dazu bereit ist, ihnen ihre Zwangsgewalt zur Verfügung zu stellen.

Immerhin kann in dem Fehlen derselben kein Grund zur Negierung der Zulässigkeit der Ausschließung erblickt werden. Die Entfernung selber kann zunächst nicht erzwungen werden. Wohl aber kann der Präsident bzw. das Parlament beschließen, daß der Abgeordnete sich zu entfernen habe. Leistet er diesem Befehl Folge, so ist seine Entfernung nicht erzwungen, bleibt mithin freiwillig[327]. Verweilt er jedoch im Sitzungssaal, so ist sein Aufenthalt geschäftsordnungswidrig. Er überschreitet seine Kompetenz, im Parlament zu verweilen; mithin befindet er sich „ohne Befugnis“ (StGB. § 123) im Sitzungssaal. Da er seine Kompetenz überschreitet, verletzt er objektives Recht (s. o.)[328]. Leistet er der „Aufforderung des Berechtigten sich zu entfernen“ nicht Folge, so ist der Tatbestand des § 123 StGB. gegeben. Der Berechtigte ist nach der Geschäftsordnung der Präsident. Der Abgeordnete ist daher des Hausfriedensbruchs schuldig[329]. Dasselbe gilt, wenn er, nachdem er sich entfernt hat bzw. entfernt worden ist, von neuem in den Sitzungssaal eindringt[330]. Denn das Moment der Widerrechtlichkeit ist hier, weil Kompetenzverletzung vorliegt, wiederum gegeben. Man könnte freilich annehmen, daß er nur ein neues Disziplinarvergehen begeht, so daß zur Konstruktion eines Hausfriedensbruchs ein neuer Entfernungsbeschluß nötig wäre. Allein dieses Bedenken erledigt sich einfach dadurch, daß die Ausschließung in Preußen ebenso wie im Reich

---

[327] Perels 100 N. 560 i. f.

[328] Ohne Befugnis ist gleich — objektiv — widerrechtlich; so Olshausen, Kommentar zum Strafgesetzbuch 9. Aufl. 1912 N. 14 zu § 123 S. 514.

[329] Hubrich 437; Goldschmidt a. a. O. 564 r; Hamm a. a. O. 652; Weigel 64/5, 92; Kommissar des M. d. J. Abg.H. Drucksachen 1910, V 3514.

[330] Das tat der am 9. V. 1912 im preußischen AbgH. ausgewiesene Abgeordnete; vgl. AbgH. StenBer. 1912 5651/4.

bis zum Rest der Sitzung dauert. Bis dahin also hat der Abgeordnete keine Kompetenz, d. h. keine Befugnis im Saal zu verweilen, und da „ohne Befugnis“ dasselbe wie „objektiv widerrechtlich“ ist, so ist sein Eindringen, solange die Sitzung währt, widerrechtlich, mithin nach § 123 StGB. strafbar.

Das gilt zunächst für das Reich und Preußen in gleicher Weise. Im Abgeordnetenhaus Preußens aber ist dem Präsidium durch § 64 III GO. die Kompetenz ausdrücklich verliehen, „die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Ausschließung durchzuführen. Es kann hierzu insbesondere . . . den Abgeordneten aus den Räumen entfernen lassen, sowie seinen Wiedereintritt verhindern“. Hier hat die Geschäftsordnung dem Präsidenten Exekutivgewalt verliehen, doch fragt sich, ob sie dies konnte oder auch mußte. Sofern sie damit auf den Hausfriedensbruch hinzielen wollte, ist es zweifellos, daß der Präsident den den Hausfrieden störenden Abgeordneten entfernen lassen kann. Hierauf wurde, als die neue Bestimmung im Abgeordnetenhaus beraten wurde, besonderes Gewicht gelegt, und dies wurde besonders bestritten[331]. Damit kommen wir zu der letzten juristischen Einwendung.

3. Verstoß gegen die §§ 105 und 106 StGB. Dieser — erst im Jahr 1910 entdeckte — Einwand wurde, besonders in der Presse, vielfach mißverstanden, indem man zweierlei verwechselte, nämlich die Zulässigkeit eines Entfernungsbeschlusses und die der gewaltsamen Entfernung selber[332]. Der erstere ist nach dem Erörterten rechtlich nicht zu bezweifeln, nur die zweite scheint auf den ersten Blick gegen die genannten Paragraphen zu verstoßen. Dann wäre die betreffende Bestimmung, quia contra legem communem, nichtig. Dennoch ist ihre Gültigkeit zu behaupten.

[331] Hamm a. a. O. 650; Abg. Zimmer am 6. V. 1910, AbgH. StenBer. 5499 i. f.

[332] Das tut auch Werthauer a. a. O. 835 r. Daraus ist zu erklären, daß er v. Bar (304), Goldschmidt und Hamm einfach nicht versteht, und den beiden letzten Unlogik vorwirft (835 r, 838 r. i. f.).

Diese Behauptung wird durch die beiden folgenden Gründe bewiesen:

a) Es hätte ihrer gar nicht bedurft, da sie Selbstverständliches enthält. Denn, wie wir sahen, zessiert mit dem Entfernungsbeschluß die Befugnis des Abgeordneten, im Saal zu verweilen. Sein Aufenthalt ist rechtswidrig, ein gegenwärtiger Angriff auf den ordnungsmäßigen Zustand des Parlaments. Da er nicht freiwillig das Haus verläßt, ist seine gewaltsame Entfernung zur Beseitigung des Angriffs erforderlich. Die Voraussetzungen der Notwehr sind daher gegeben[333]. Sie besteht, unabhängig von der Geschäftsordnung, der Sondergewalt, der Disziplin, auf Grund des Strafrechts[333a]. Das Notwehrrecht wird ausgeübt durch den Präsidenten. Er kann sich dazu der Diener des Hauses bedienen. Doch sollte im preußischen Abgeordnetenhaus, wie sich aus den Verhandlungen der Geschäftsordnungskommission ergibt, von ihnen abgesehen werden, mit der zutreffenden Begründung, daß hierdurch bei ihnen die Autorität des Abgeordneten vollständig untergraben würde[334]. In dem § 64 GO. ist nun allerdings nichts davon enthalten; doch kann nicht angenommen werden, daß, aus jenem Grund, der Präsident jemals zu diesem Mittel greifen würde. Es wurde daher die Inanspruchnahme der Polizei erörtert[335]. Gegen sie wurde eingewendet[336], daß sie hier nicht ihres Amtes (§ 10 ALR.

---

[333] So auch v. BAR im Recht 1912 304, 305; jetzt auch von BINDING Notwehr eingehend dargelegt, bes. 29; a. M. BENDIX a. a. O. 668; HORSTMANN a. a. O. 155, der 170, 171 mit der oben S. 486 N. 166 abgelehnten zivilistischen Konstruktion der Besitzstörung operiert.

[333a] Demnach komme ich allerdings zu dem Ergebnis, daß in allen Parlamenten, also auch da, wo es an Normen fehlt, ein Abgeordneter entfernt werden kann, wenn die Voraussetzungen der Notwehr gegeben sind. Dies gilt, was an dieser Stelle wichtig ist, auch im deutschen Reichstag. So auch zuletzt BINDING Notwehr 29.

[334] Drucksachen 1910, V 3513 I (Präsident v. KRÖCHER).

[335] Der Präsident a. a. O.

[336] HATSCHEK DJZ. 1910 561 spricht aus Zweckmäßigkeitsgründen gegen die Verwendung der Polizei, da der gemeine Mann nur das eine

II, 17) walten könne, da kein Zustand vorliege, der für das Einschreiten der Polizei kausal sei[337]. Allein es ist zu bedenken, daß es das Amt der Polizei ist, strafbare Handlungen zu verhindern[338]. Das ergibt sich unmittelbar aus § 10 zit., aber nicht, wie FLEINER will, daraus, daß sich die Polizei im Notstand befinde, abgesehen davon, daß der zivil-, straf- und völkerrechtliche Begriff des Notstands im Verwaltungsrecht keine Anwendung finden kann[339]. Denn die Polizei hat Störungen von dem öffentlichen Recht abzuwenden. Daraus folgt ihre Befugnis, strafbare Handlungen zu verhüten, also prävenierend einzuschreiten[340]. Diese Befugnis beschränkt sich grundsätzlich auf die Zeit vor dem „Anfang der Ausführungshandlung" (§ 43 StGB.); sie kann daher einschreiten, bevor das Delikt versucht bzw. vollendet ist. Sie kann aber auch,

---

sähe, die Polizei, die nicht einmal vor dem Abgeordnetenhaus Halt mache. Das ist allerdings der Fall, und nicht allein jener, sondern auch ein großer Teil der Gebildeten steht auf dem gleichen Standpunkt. HATSCHEK erinnert an die englische Institution des serjeant at arms und die französische der Hausquästoren und Huissiers und regt daher die Schaffung einer Hauspolizei an. Allein offenbar aus finanziellen Gründen hat sich der Präsident dagegen ausgesprochen (Drucksachen V 3513). Für die Schaffung einer Parlamentswache auch HORSTMANN a. a. O.; ebenso Graf TISZA a. a. O. 411 ff.

[337] Abg. BOISLY im pr. AbgH. am 6. V. 1910, StenBer. 5531; gegen ihn GOLDSCHMIDT a. a. O. 563; ferner mit Recht auch der Oberstaatsanwalt PREUSS in der Verhandlung vor dem Landgericht I in Berlin am 24. IX. 1912, Berliner Tageblatt v. 24. Abendausg. S. 4 des Hauptblatts, und die Urteilsbegründung in demselben Verfahren, Tägl. Rundschau v. 29. Beil. Nr. 2.

[338] FLEINER 217 f., 309; ROSIN, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. 1895 100; DERS., VerwArch. III 117, 118 N. 203; O. MAYER I 352 ff.

[339] So mit zutreffenden Gründen ANSCHÜTZ, Komm. N. 9 zu Art. 5 S. 142 und die dort Zitierten; ferner SCHULTZENSTEIN, VerwArch. **16** 121 ff. A. M. O. MAYER I 351 ff.; aus der jüngsten Literatur FRIEDR. STEIN, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung 1912 S. 2/3.

[340] ANSCHÜTZ, Polizei (Vorträge der Gehestiftung zu Dresden II, 221 ff. 1910) 234; FLEINER 369; ROSIN a. a. O. leitet diese Kompetenz aus dem Begriff der öffentlichen Ordnung her, den er allerdings anders als die Genannten faßt.

crimine durante, also solange wie der verbrecherische Zustand dauert, tätig werden, um die Weiterbegehung zu verhüten, da diese ebenfalls eine Störung des öffentlichen Rechts enthält. Ist letztere ohne Eingreifen der Polizei vorübergegangen, das also ist Delikt im strafrechtlichen Sinn vollendet, so kann sie aus verwaltungsrechtlichen Gründen nichts mehr tun; ihre Legitimation stützt sich dann, da es nunmehr Sache der Rechtspflege ist einzuschreiten, die sich der Polizei dabei lediglich als Hilfsorgans bedienen kann[341], nur noch auf strafprozessuale Normen (§ 127 StPO., Recht der vorläufigen Festnahme!). Nun kann nicht geleugnet werden, daß sich der renitente Abgeordnete in dem Zustand der Begehung einer strafbaren Handlung, also in dem „Stadium eines wider die allgemeine Rechtsordnung gerichteten Deliktes“[342] befindet. Die Polizei darf mithin selbständig einschreiten. HUBRICH (S. 431, 439, 440) leugnet das. Er stützt sein Resultat darauf, daß nach der Geschäftsordnung der Präsident Polizeiherr sei; „alle Behörden und Untertanen seien zur Achtung jenes Geschäftsordnungsartikels über das Polizeirecht verbunden, denn in diesem komme ein parlamentarisches Gewohnheitsrecht zum Ausdruck, welches gesetzesgleiche Kraft habe“. Der Einwand, parlamentarisches Gewohnheitsrecht habe gesetzesgleiche Kraft ist bereits oben (Text zu Note 82 u. 83) widerlegt worden. HUBRICHs Meinung steht und fällt mit dem Standpunkt, den man der Uebertragung der Polizeigewalt auf das Parlament bzw. auf den Präsidenten durch die Geschäftsordnung gegenüber einnimmt. Ist man mit uns der Ansicht, daß dies unmöglich ist (s. u. § 21), so muß man zu unserem Ergebnis gelangen[343]. Eine Einschränkung macht

[341] ANSCHÜTZ a. a. O. 235; GVG. § 153; StPO. §§ 159, 187.

[342] So HUBRICH 441; so auch GOLDSCHMIDT a. a. O. 563; HAMM a. a. O. 653; Kommissar d. M. d. J. (AbgH. Drucks. V 3514/5); der Präsident (eod. 3513).

[343] Vgl. hierzu PERELS 102; LABAND DJZ. 1906 955: „Durch Art. 62 GO. wurde nicht für das Reichstagsgebäude eine Art von Exterritorialität gegenüber den Staatsbehörden begründet“; v. BAR im Recht 1912 305;

freilich HUBRICH bereits selbst, indem er (S. 431, 440) das Einschreiten der Polizei von der Requisition durch den Präsidenten abhängig macht[344].

Es bleibt indes zu beachten, daß der Hausfriedensbruch Antragsdelikt ist. Wird bei dem Fehlen des Antrags die Polizei gehindert, ihres „Amts" zu walten?

Der Antrag ist nach der m. E. richtigen Lehre Prozeßvoraussetzung[345]. Das folgt einmal aus § 61 StGB., wenn es dort heißt: „eine Handlung, deren Verfolgung nur auf Antrag eintritt, ist nicht zu verfolgen, wenn der zum Antrage Berechtigte es unterläßt, den Antrag binnen drei Monaten zu stellen", sowie aus der bei den Antragsdelikten ständig wiederkehrenden Formulierung: „die Verfolgung tritt nur auf Antrag ein". Also vom Antrag hängt allein das Tätigwerden der Gerichte, d. h. die Verfolgung ab. Und da diese sich regelmäßig[346] im Strafprozeß abspielt, ist der Antrag eine Voraussetzung für ihn. Daraus folgt, daß der Strafanspruch des Staats schon mit der Tat und nicht erst durch den Antrag zur Entstehung gebracht wird. Daher tritt bei fehlendem Antrag nicht Klagabweisung[347], sondern, wenn wir die neuere zivilprozessuale Terminologie berücksichtigen, Prozeßabweisung ein, d. h. strafprozessual nicht Freisprechung, sondern Einstellung des Verfahrens (StPO. § 259 II). Allein durch

---

GOLDSCHMIDT a. a. O. 566; Präsident v. LEVETZOW im RT. 1884, StenBer. 198: „Dieses Haus ist von der Vorsorge der Polizei für die öffentliche Sicherheit nicht ausgenommen, und es besteht in dieser Beziehung absolut kein Gegensatz zwischen der Königlichen Polizeibehörde und den geschäftsordnungsmäßigen Befugnissen des Präsidenten."

[344] Hiergegen auch WERTHAUER a. a. O. 838 mit unklaren Argumenten; wie HUBRICH auch MÜLLER-MEININGEN AnnDR. 1906 657 ff.

[345] Vgl. v. LISZT Lehrb. 198/9; FRANK N. VII. vor § 51 S. 114, N. II zu § 61 S. 150. Auf verwirrende Mittelmeinungen z. B. die von OLSHAUSEN N. 1 zu § 61 einzugehen, würde zu weit führen.

[346] Ausnahmen sind Strafbescheide der Verwaltungsbehörden (StPO. 459) und Polizeistrafverfügungen.

[347] Anders v. LISZT a. a. O. 198. Der Unterschied ist nur terminologisch.

zwei Bestimmungen der Strafprozeßordnung wird die Natur des Antrags modifiziert und andrerseits die Behauptung, daß die Handlung auch ohne ihn strafbar sei, bestätigt, nämlich durch die der §§ 127 III und 130. Erstere gestattet eine vorläufige Festnahme bei Antragsdelikten, auch wenn der Antrag noch nicht gestellt ist, jedermann (Absatz II hebt die Polizei ausdrücklich hervor) und letztere bei derselben Rechtslage den Erlaß eines Haftbefehls. Die eigentümliche Färbung, die der Antrag als Prozeßvoraussetzung dadurch bekommt, interessiert hier nicht, sondern lediglich, daß durch die Zulassung strafprozessualer Handlungen anerkannt wird, daß auch solange der Antrag fehlt, das Delikt ein Verbrechen ist.

Daher kann die Polizei, ohne Rücksicht darauf, ob der Antrag gestellt ist oder nicht, gegen die Begehung einer derartigen strafbaren Handlung prävenierend einschreiten, in genau der gleichen Weise wie gegen ein Offizialdelikt. Dieses Ergebnis mag oft zu Uebertreibungen führen, und sofern die betreffende strafbare Handlung in der Oeffentlichkeit begangen wird, wird sich die Tätigkeit der Polizei meist aus Gründen der öffentlichen Ordnung erklären lassen. Immerhin muß man nach dem geltenden Recht zu dem obigen Ergebnis gelangen.

Ist dieses richtig, so muß die Polizei einschreiten bereits o h n e Ersuchen des Präsidenten. Ob dieser berechtigt ist, den Polizeibeamten Befehle zu erteilen[348], kann dahingestellt bleiben. Sicher ist, daß in dem Ersuchen die Benachrichtigung an die Polizeibehörde liegt, daß im Haus ein Zustand herrsche, der für ihre Tätigkeit kausal sei. Dann ist die Polizei k r a f t G e s e t z e s (§ 10 zit.) v e r p f l i c h t e t, aus eigner Initiative die Begehung

---

[348] Dies ist positiv festgelegt nur in Braunschweig § 37 II. Die Bestimmung bezieht sich aber nur auf die Kompetenzen des Präsidenten über die Zuhörer und eine etwa das Parlament umlagernde Menge, die er auseinander treiben darf (Abs. I). S. hierüber auch Note 480 i. f.

des Delikts zu verhüten. Dabei kann sie sich bekanntlich des Zwangs gegen die Person bedienen [349].

Wenn schließlich noch darauf hingewiesen worden ist, daß die Polizei nur durch Vermittlung des Ministers des Innern zum Einschreiten veranlaßt werden könnte[350], da das Parlament nur mit den Ministern und nicht mit anderen Staatsorganen unmittelbar verkehren dürfe, so will das nicht viel sagen. Den geschriebenen Verfassungen Preußens und des Deutschen Reichs sind solche Sätze zwar fremd[351], sie sind jedoch als Grundsätze des Parlamentarismus wohl auch hier nicht unbekannt[352]. Aber unter Verkehr im Sinn jener Normen kann nur ein Geschäftsverkehr verstanden werden. Dieser liegt in diesem Fall nicht vor.

Die Unverletzlichkeit der Wohnung (pr. VU. Art. 6) steht dem Betreten des Hauses durch die Polizei nicht entgegen. Satz 2 des Artikels gestattet das Eindringen in den gesetzlich bestimmten Fällen und Formen. Nichts anderes als eine Wiederholung hiervon stellt § 7 des preußischen Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850 (GS. 45) dar[353]. Erforderlich ist danach „eine aus amtlicher Eigenschaft folgende Befugnis". Diese kann sich nur auf ein Gesetz gründen. Gesetz in diesem Sinn ist „Norm des geltenden Rechts" [354], d. h. nicht

[349] Darüber FLEINER 214 ff.; vgl. für Preußen Landesverwaltungsgesetz § 132 Nr. 3. Zudem kommt für Preußen besonders in Betracht, daß die Polizeibeamten des f. d. AbgH. zuständigen Reviers die Instruktion haben (was bei der Beratung seitens des Kommissars des M. d. J. versprochen war, Drucks. 1910, V 3514), einem Ersuchen des Präsidenten zu folgen; vgl. Zeugenaussage des Polizeileutnants KOLB vor dem Landgericht I in Berlin, Berl. Tageblatt v. 29. IX. 1912 Abendausg. S. 4; vgl. ferner RGSt. **47** 278.

[350] AbgH. Drucks. a. a. O. (vgl. vorige Note).

[351] Beispiele für andre Staaten oben Note 148.

[352] ANSCHÜTZ Enzykl. 145.

[353] ANSCHÜTZ Komm. N. 2 IV zu Art. 6 S. 145. Der § 7 zit. lautet: „In eine Wohnung darf wider den Willen des Inhabers niemand eindringen, außer auf Grund einer aus amtlicher Eigenschaft folgenden Befugnis oder eines von einer gesetzlich dazu ermächtigten Behörde erteilten Auftrags."

[354] ANSCHÜTZ a. a. O. III S. 144.

nur Spezial-, sondern auch Generalgesetz[355]. Ein solches ist auch § 10 zit.

b) Die Gültigkeit der Bestimmung erhellt ferner daraus, daß durch sie die Rechtswidrigkeit hinsichtlich der §§ 105/6 StGB. ausgeschlossen wird[355a]. Das geschieht bereits durch die Anerkennung des Notwehrrechts (oben a, S. 533)[356]. Aber selbst wenn man der Verwendung des Notwehrbegriffs nicht beipflichten wollte, so ergibt sich der Ausschluß der Rechtswidrigkeit durch die Geschäftsordnung selber aus folgendem: Die Rechtswidrigkeit ist für jedes Verbrechen i. w. S. begriffsnotwendig, wobei nicht erforderlich ist, daß dieses Moment in den vom Gesetz formulierten Tatbestand aufgenommen ist[357]. Die Rechtswidrigkeit kann auf verschiedene Weise ausgeschlossen werden, durch Gesetz, und wo ein solches fehlt, nach v. LISZT (Lehrb. S. 145) dadurch, daß „die vorgenommene Handlung das angemessene Mittel zur Erreichung des vom Gesetzgeber als berechtigt anerkannten Zweckes ist", und endlich durch „die Angemessenheit der Handlung im Hinblick auf den (empirisch gegebenen) Zweck des staatlich geregelten Zusammenlebens". Dies letzte scheidet hier aus. Wohl aber ist die Ausschließung das richtige Mittel zur Erreichung eines staatlich als berechtigt anerkannten Zwecks. Denn der Zweck der Geschäftsordnung[358] ist der, ein ordnungsmäßiges Verhandeln zu ermöglichen und zwar besonders ein Verhalten zu verhindern, welches die Würde und das Ansehen des Hauses in empfindlichster Weise stören muß. Aus der vorbehaltlosen Delegation aber ergibt sich, daß der Staat, eben weil er „ohne jede Einschränkung" das Parlament ermächtigt, das Mittel der Ausschließung als berech-

[355] DERS. a. a. O. IV S. 146; die Begründung dazu N. 7 zu Art. 5 S. 140/1.

[355a] Hierzu auch BINDING Notwehr 30/2.

[356] § 53 I StGB.

[357] v. LISZT, Lehrb. 143 ff.; GOLDSCHMIDT a. a. O. 562 r.

[358] Ueber den Zweck der GO. WEISS, Der deutsche Reichstag und seine GO. 2/4; Stand der Meinungen daselbst 4 N. 1; KOLLER 184; v. RÖNNE-ZORN I 396; LABAND DJZ. 1906 5.

tigt anerkannte. Dies ergibt sich auch aus den Landtagsverhandlungen[359]; denn im Jahr 1849 wollte man, da man Zweifel hegte, eine die Ausschließung zulassende Bestimmung in die Verfassung aufnehmen[360]. Man sah aber, da man es „nicht für angemessen erachtete, eine desfallsige Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen", davon ab, und einigte sich schließlich dahin, daß durch die Delegation die Befugnis zu vorübergehender Exklusion erteilt werde, und darüber herrschte auch in der Kommission für die Revision der Verfassung Einigkeit[361].

Die Rechtswidrigkeit der Entfernung aus der Sitzung ist also durch § 64 GO. ausgeschlossen. Daß das durch Landesrecht geschieht, folgt daraus, daß das Einzelstaatsrecht, also auch die Geschäftsordnung, Landessache ist. Das Landesrecht kann aber auf dem ihm freigelassenen Gebiet „reichsrechtliche Normen durch Ausnahmesätze einschränken"[362], um so mehr, als die Rechtswidrigkeit keine Materie ist, welche Gegenstand des Reichsstrafgesetzbuchs ist (EG. StGB. § 2 I). Damit erledigen sich die im preußischen Abgeordnetenhaus auf Art. 2 RV. gestützten Bedenken[363]. Es ermangelt also eines begriffswesentlichen Moments für das Vorliegen eines Verbrechens bei Durchführung der Entfernung. § 105 StGB. kommt daher bei den Personen, die

---

[359] Auch der Entwurf der Frankfurter Disziplinarordnung hielt die Ausschließung für zulässig (§ 8 IV). Ebenso § 114 der Verfassung des deutschen Reichs vom 28. III. 1849 (BINDING, Deutsche Staatsgrundgesetze II 24) und § 112 des Entwurfs der Erfurter Unionsverfassung vom 13. bzw. 17. IV. 1850 sowohl in der Fassung des Regierungs- als des Parlamentsentwurfs (BINDING a. a. O. 70).

[360] Antrag KLÜTZOW im Protokoll der Kommissionssitzung v. 28. IX. 1849, bei HUBRICH 299/300.

[361] StenBer. der 2. Kammer 1849 800 r—801 l, Sitzung v. 22. X. 1849 = Sammlung sämtlicher Drucksachen der 2. Kammer 1849/50 Bd. III Nr. 237 S. 25.

[362] FRANK Einl. Best. N. II 2 b S. 13; dagegen HORSTMANN a. a. O. 70.

[363] Vgl. auch GOLDSCHMIDT a. a. O. 562/3.

diese vollziehen, nicht zur Anwendung. Der § 64 GO. verstößt also nicht gegen das Reichsgesetz[364].

Die erzwungene Entfernung rollt noch andere interessante juristische Gesichtspunkte auf, z. B. wie es mit der Beihilfe anderer Abgeordneter bestellt sei, wenn der Ausgeschlossene sich der Staatsgewalt widersetzt. Die Erörterung derselben ist ausschließlich strafrechtlicher Natur, und muß deshalb in einer staatsrechtlichen Arbeit übergangen werden[365].

Von den unjuristischen Einwendungen gegen die Zulässigkeit der Entfernung soll nur kurz gesprochen werden.

1. Die Wirkung gegen den Wahlkreis. Dieser vor allem von v. GERBER[366] gemachte Einwand erledigt sich leicht aus folgender Erwägung: Mit dem Vollzug der Wahl, genauer, wenn durch die Erklärung des Gewählten, daß er die Wahl annehme[367], seine

---

[364] Abgesehen wurde hier von der Entstehungsgeschichte der genannten Bestimmung des StGB., wie sie sich bei GOLDSCHMIDT und HAMM findet. Sie ist nicht erforderlich. Vor allem aber bedarf es ihrer nicht, um zu beweisen, daß § 105 zit. kein Recht des Abg. begründet, wie dies GOLDSCHMIDT a. a. O. 563 tut. — Bei der Argumentierung mit § 105 bedenke man noch eins: die Absicht des Gesetzes ist ganz offenbar die, Handlungen zu treffen, die von außen her das Parlament auseinander sprengen usw. wollen. So HORSTMANN a. a. O. 163/4; MAXIMILIAN HARDEN, Zukunft 1912 Nr. 36 S. 312, 313.

[365] Ich verweise auf die mehrfach genannten Aufsätze von GOLDSCHMIDT und HAMM, denen m. E. unbedingt zuzustimmen ist. v. BAR im Recht 1912 363/4 beleuchtet die Frage, ob in dem Widerstand des Abgeordneten, der sich den Polizeibeamten widersetzt, überhaupt Widerstand gegen die Staatsgewalt zu erblicken sei, und kommt, da der Präsident nicht Obrigkeit im Sinn des Gesetzes (§ 113 StGB.!) sei und er nicht das Recht habe, die Polizei oder gar die bewaffnete Macht zu requirieren, zu dem Ergebnis, daß „nicht ohne weiteres“ Widerstand vorliege. Folgt man unseren obigen Ausführungen, so ist dies Ergebnis verfehlt.

[366] Grundzüge 139 N. 5; ihm folgt MADSACK 83; v. BAR im Recht 1912 303 („die Wählerschaft verliert ihre Vertretung“); auch WERTHAUER, welcher einmal die Abg. als Vertreter des ganzen Volks (834 r) und dann wieder als solche eines Wahlkreises ansieht (838 r).

[367] Reichstagswahlreglement § 33; pr. WahlVO. f. d. 2. Kammer § 3.

Abgeordnetenqualität zweifellos ist, ist jede etwa zuvor bestehende Verbindung zwischen ihm und seinen Wählern zerrissen, wie bereits öfters hervorgehoben wurde. Der Gewählte wird damit „Vertreter“ des ganzen Volks. Daher wird der Wahlbezirk durch den Ausschluß zunächst nicht berührt[368]. Es muß (bei völligem Ausschluß) zu einer Neuwahl geschritten werden, in genau der gleichen Weise, wie wenn das Parlament die Wahl für ungültig erklärt oder der Abgeordnete sein Mandat niedergelegt hätte. Es versteht sich von selbst, daß der Abgeordnete gewählt wird auf die vom Gesetz statuierten und durch Delegation statuierbaren Bedingungen hin. Zu diesen gehört die, daß er sich den vom Parlament gesetzten und möglichen Bedingungen unterwirft[369]. Das erkennt schon, was hervorgehoben zu werden verdient, die Begründung zum Frankfurter Entwurf an[370], wo gesagt wird, daß der Versammlung kein Mitglied werde aufgenötigt werden dürfen, „was die Wirkung derselben beharrlich in Frage stellt, ihre Verhandlungen stört und dadurch die Ansprüche eines Teiles über die des Ganzen zu erheben sich anmaßt“. Unter jenen Bedingungen wurde der Abgeordnete gewählt, so daß, wenn das Parlament seine Befugnisse erweitert, auch nicht der Schein eines Eingriffs in das „Recht“ des Wahlkreises vorhanden ist. Allerdings trifft den Wahlkreis ein Nachteil, nämlich die mit der Neuwahl — was im Reich und in Preußen noch nicht praktisch ist, wohl aber einmal praktisch werden kann — verbundenen Kosten[371]. Diese sind aber nur Folgen der Ausschließung, und können daher, wenn jene, wie nach unserer Meinung rechtlich zulässig ist, nicht dagegen geltend gemacht werden. Es kann also aus der bloßen Behauptung, es würde ein Schade entstehen, die Ungültigkeit nicht hergeleitet werden.

[368] So auch ausführlich Hubrich 462; Weigel 89.

[369] Das ist, genau genommen, wenig präzise formuliert. Er kann sich gar nicht unterwerfen, da er ihnen einfach unterworfen ist.

[370] Hassler (s. o. N. 231) II 510.

[371] Weigel 89.

Die Auffassung der Wirkung gegen den Wahlkreis war die Meinung des „vulgären Konstitutionalismus“[372] und sollte heut überwunden sein. Sie findet sich dennoch häufig, meist allerdings nur als politische Deklamation.

Eine andere Frage wäre, ob nicht durch die Ausweisung das durch den Ausgewiesenen vertretene ganze Volk betroffen würde. Denn durch die Ausschließung vermindert sich die gesetzmäßige Zahl der Abgeordneten, und insoweit ist dann das Volk unvertreten. Dieser Einwand ist, wenn es sich um temporäre Ausschließung oder nur um bloße Entfernung aus der Sitzung handelt, nicht gerechtfertigt, da der Ausgeschlossene Mitglied der Kammer, mithin Volksvertreter bleibt[373]. Dazu kommt, daß auch zwischen dem ganzen Volk und dem Abgeordneten nach der Wahl kein Rechtsband besteht.

2. Man hat gesagt, es verletze die Würde des Hauses, wenn ein Abgeordneter ausgeschlossen wird[374]. Streng genommen gehört eine Erörterung darüber nicht in eine juristische Arbeit; und sie wäre auch unterblieben, wenn jene Meinung eine Kritik nicht geradezu herausforderte. Es handelt sich nur um eine einfache logische Operation, um den Fehler der Gegner darzutun. Es muß freilich zugegeben werden, daß die beiden einzigen Fälle, die sich bisher im Reichstag und im Abgeordnetenhaus Preußens zugetragen haben, wenig erhebend waren[375]: die Schuld daran trug aber nicht der Beschluß des Parlaments, sondern die Widersetzlichkeit der Abgeordneten. Diese verletzten also, sowohl hierdurch wie durch ihr den Anlaß zur Ausschließung gebendes Ver-

---

[372] Hubrich 461/2 Text und N. 87.

[373] So Hatschek DJZ. 1910 560; auch v. Bar im Recht 1912 303.

[374] Vgl. Abg. Singer am 16. II. 1895, RT. StenBer. 936 D.

[375] Vgl. RT. StenBer. 1902, VIII 6893; AbgH. 1912 5649/50, 5653/4 und die sich an die Entfernung des Abgeordneten anschließende Geschäftsordnungsdebatte 5703/17; vgl. ferner die scharfe, aber berechtigte Kritik des Präsidenten v. Erffa, der (5707) von der kindischen Komödie des ausgewiesenen Abgeordneten sprach.

halten, das Ansehen des Parlaments. Die entgegengesetzte Ansicht, die auch von Juristen vertreten wird[376], kann demnach als reine Willensentscheidung nicht gebilligt werden.

II. Verletzungen der Redeordnung.

§ 13. Begriff der Redeordnung.

Unter Redeordnung ist nicht etwa die Reihenfolge zu verstehen, nach der die einzelnen Reden gehalten werden, sondern in Anlehnung an die oben gegebene Definition von der parlamentarischen Ordnung, die Gesamtheit der Normen, deren Befolgung als Vorbedingung einer sachgemäßen Behandlung des Gegenstands der Verhandlung gilt. Die Verstöße dagegen können Abschweifungen vom Thema und Ordnungswidrigkeiten sein. Letztere finden sich daher in den Geschäftsordnungen auch häufig unter dem Rubrum „Redeordnung". Logisch aber kann, wenn der Unterschied zwischen der Verletzung der Redeordnung und der der parlamentarischen Ordnung nicht verwirrt werden soll, diese Legalordnung nicht gebilligt werden. Beide verhalten sich zueinander wie das Besondere zum Allgemeinen. Denn die Redeordnung ist gegenüber dem das gesamte innerparlamentarische Leben umfassenden Begriff der parlamentarischen Ordnung der engere Begriff[377]. Daher ist für einen aktiven Abgeordneten ein Verstoß ersterer Art immer eine Abschweifung vom Thema, sei es, daß

[376] Stranz DJZ. 1910 574; v. Bar im Recht 1912 306. Wie hier auch Graf Tisza, Pester Lloyd v. 18. VII. 1912 Morgenbl. S. 6 Sp. 1. Die bisherige Entwicklung hat dem Grafen nicht Recht gegeben, der die Würde des Parlaments, „das bis zur letzten Stufe der Geringschätzung, der Mißachtung herabgesunken war", mit einem Schlag wiederhergestellt hatte, da Mitte September 1912, im Frühjahr und November 1913 die sinnlose Obstruktion sie von neuem aufs heftigste angegriffen hat.

[377] Dieser fällt somit unter den der parlamentarischen Ordnung, ist ihm gegenüber aber immerhin in gewissem Sinn selbständig, so daß die Verstöße gegen beide, wie es hier geschieht, nebeneinander behandelt werden dürfen. Vgl. zum Text auch Perels 95 N. 532.

er entweder in einer sachgemäß begonnenen Rede davon abweicht, sei es, daß er überhaupt mit anderen Dingen beginnt. Die positive Statuierung der parlamentarischen Regeln hat jedoch diese Folgerung nicht gezogen. Sie bringt, in buntestem Durcheinander, Maßnahmen gegen beide, vereint und getrennt. Aufgabe einer wissenschaftlichen Untersuchung ist es aber, beide scharf zu scheiden und systematisch zu gliedern. —

Die Voraussetzungen für die Verletzung der Redeordnung sind überall gleich, die rechtliche Natur der Maßnahmen ist ebenfalls übereinstimmend, so daß hierüber nicht viel zu sagen ist.

Verletzungen der Redeordnung und der parlamentarischen Ordnung können miteinander konkurrieren, wenn der vom Thema abschweifende Redner in oder mit seiner Abschweifung eine Ordnungswidrigkeit begeht. Die Konkurrenz ist — wenn wir aus anderen Rechtsgebieten einen Ausdruck herübernehmen wollen — ein Fall von Gesetzes-, also hier richtiger von Normenkonkurrenz. Die Verletzung der Ordnung konsumiert dabei die der Redeordnung, eben weil die Ordnung der weitere Begriff ist. Daher ist es durchaus richtig, wenn die Geschäftsordnung des deutschen Reichstags im § 46, bei der Erwähnung des Ordnungsrufs wegen Verletzung der Redeordnung auf § 60, die sedes materiae für diesen, verweist [378].

§ 14. Der Ruf zur Sache.

Die Voraussetzung für den Ruf zur Sache (rappel à la question) ist übereinstimmend die Abweichung vom Gegenstand der Verhandlung[378a]; sie beruht auf einem Denkfehler [379]. Das gilt auch im ungarischen Magnatenhaus, trotz des auf den ersten Blick

[378] Ebenso im pr. AbgH. § 48; im pr. Herrenhaus § 45 fehlt dieser Hinweis.

[378a] In Schwarzburg-Sondershausen muß die Aufforderung, Abschweifungen und Wiederholungen zu unterlassen, vorhergehen (§ 96 II).

[379] Vgl. hierzu die richtigen Ausführungen des Abg. Ewald im Reichstag am 22. Mai 1872, StenBer. 454, dem Hubrich 434 folgt.

irreführenden Wortlauts des § 68. Er bestimmt: „Le président invite les orateurs qui s'écartent de l'objet du débat ou qui troublent l'ordre à rentrer dans la question, ou il les rappelle à l'ordre“ [380]. Dem s'écarter de l'objet du débat entspricht die Aufforderung à rentrer dans la question, d. h. der Ruf zur Sache, dem troubler l'ordre der rappel à l'ordre, also der Ordnungsruf; nicht etwa soll die Störung der Ordnung Voraussetzung auch für den Ruf zur Sache sein [381].

Den Ruf „zur Sache“ erteilt fast durchweg der Präsident [382]. Niemand kann ihn auf Abschweifungen vom Thema aufmerksam machen, und niemand darf auf einen Ruf zur Sache antragen.

Die rechtliche Natur läßt sich einfach dahin bestimmen, daß der Ruf zur Sache ein Disziplinarmittel präventiver Art ist. Das ist ohne weiteres ersichtlich und auch nicht zu bestreiten [383]. Er bezweckt also, die Redner in sachgemäßem Rahmen zu halten. Er soll keinen Bruch der parlamentarischen Ordnung sühnen, da, wie erwähnt, die Redeordnung ihr gegenüber — obwohl ihr eingegliedert — selbständig ist.

§ 15. Die Wortentziehung.

Die Wortentziehung ist die Folge sowohl einer Ordnungswidrigkeit als eines Verstoßes gegen die Redeordnung. Die Erörterung hätte daher unter beiden ihren Platz. Immerhin ist sie an dieser Stelle gerechtfertigt (abgesehen davon, daß Wiederholungen vermieden werden sollen), da sie ein Eingriff in die in der parlamentarischen Redefreiheit enthaltene gemeine Aeußerungsfreiheit ist [384], also dem Begriff der Redeordnung näher steht.

---

[380] Moreau I 505/6.

[381] Ueber den Ruf zur Sache in der heutigen GO. des ungarischen Abgeordnetenhauses s. u. Note 386.

[382] Vgl. Perels 95 mit Belegen aus der Praxis des Reichstags; Plate N. 2 zu § 48 S. 150; anders England, s. May 323/4.

[383] Hubrich 434; Weigel 97.

[384] Vgl. Hubrich 326; pr. VU. Artt. 27, 84 I.

Die Voraussetzungen sind in der Regel, daß irgend ein Disziplinarmittel, Ruf zur Sache oder Ordnungsruf, erfolglos vorhergegangen ist. Doch finden sich Ausnahmen. Im englischen Unterhaus ist die Wortentziehung bei fortdauernder Abweichung vom Thema und ermüdenden Wiederholungen zulässig (StO. 19) [385]. Im einzelnen ist Voraussetzung

1. das Vorangehen e i n e s Ordnungsrufs im Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten (R. XIV, 4);

2. das Vorangehen z w e i e r Rufe zur Sache oder Ordnungsrufe im Reich (§ 46), in Preußen (I, § 45; II, § 48), Lippe (§ 14 II), Reuß ä. L. (§ 24 I), Reuß j. L. (§ 39 S. 2), Schaumburg-Lippe (§ 19 III), Elsaß-Lothringen (I, § 48 I), Schwarzburg-Sondershausen (§ 96 III), Ungarn (I, § 68; II §§ 251 II, 213, 214 [386]), Frankreich (I, §§ 39, 117; II, §§ 106, 122), Belgien (I, § 24; II, § 21), Italien (I, § 49 S. 2; II § 82);

3. das Vorangehen d r e i e r Ordnungsrufe findet sich selten [387].

In Preußen und im Reich muß der Wortentziehung eine Androhung vorausgegangen sein [388].

Gehandhabt wird das Mittel regelmäßig von der Kammer auf Vorschlag oder Anfrage (Antrag) des Präsidenten; selten von ihm allein [389]. Im ungarischen Abgeordnetenhaus m u ß das Wort entzogen werden (§ 251 II).

---

[385] Moreau I 271; Redlich 619/20; Hatschek I 385.

[386] Der terminus „Ruf zur Sache“ ist heut in der ungarischen GO. II nicht mehr enthalten. (Deshalb ist dieses Disziplinarmittel im Anhang auch nicht aufgezählt.) Immerhin ist der R. z. S. der GO. II nicht unbekannt. Er ist daraus zu entnehmen, daß der Präsident den Abgeordneten, der gegen die §§ 213 (Ablesen von Reden), 214 (Abschweifen vom Thema usw.) verstößt, zunächst „ermahnen“ muß.

[387] Nachweisungen bei Koller 180.

[388] Ebenso Lippe § 14 II; etwas anders England StO. 19; vgl. Redlich a. a. O.

[389] So in England StO. 19; Italien I, § 82; Sachsen-Weimar § 30 I; Bremen § 43 I; Lippe § 14 II; Reuß ä. L. § 24 I; Schwarzburg-Sondershausen § 96 III, wenn die Wortentziehung Folge des 2. Rufs z. S. ist; je-

Die rechtliche Natur ist die einer Disziplinarstrafe, da sie in die in der parlamentarischen Redefreiheit enthaltene allgemeine Aeußerungsfreiheit eingreift. Sie ist somit ein repressives Mittel, ohne daß sich eine beabsichtigte präventive Wirkung leugnen ließe.

§ 16. Zu I und II. Die Aussetzung und Aufhebung der Sitzung.

Zur Aussetzung oder auch zur Aufhebung der Sitzung kommt es, wenn in der Versammlung störende Unruhe entsteht, wenn ein Mitglied dem Ausschließungsbeschluß den Gehorsam verweigert, bei grobem Unfug (grave disorder) [390]. Häufig ist vorhergehende Androhung der Anwendung dieser Mittel vorgeschrieben. Die Zeit der Aussetzung ist entweder in das Ermessen des Präsidenten gestellt, oder sie ist von der Geschäftsordnung bestimmt, in der Regel für eine Stunde (so im Reich, in Preußen, Frankreich, Belgien, Ungarn u. a.). Der Unterschied zwischen Aussetzung und Aufhebung ist der, daß im ersten Fall die bisherige Sitzung und die Beratungen fortgesetzt werden, während im letzten eine neue Sitzung anberaumt wird und die Beratungen noch einmal stattfinden müssen.

Für die Rechtsnatur geben die Texte der Geschäftsordnungen keinen Anhalt. Die Aussetzung wie die Aufhebung ist ein Mittel, das Schuldige wie Nichtschuldige in gleicher Weise trifft. Man könnte hiernach sein Wesen, indem man einerseits auf die Schuldigen, andererseit auf die Nichtschuldigen abstellte, unterscheidend beurteilen. Das hieße jedoch seine Einheitlichkeit zerstören. Es ist ein Präventivmittel [391]; häufig wird ihm der Charakter eines Notrechts innewohnen, da stets der Präsident zu ihm greifen

---

doch geschieht sie, wenn sie nach dem 2. Ordnungsruf erfolgen soll, auf Antrag des Präsidenten durch debattelosen Beschluß des Landtags (§ 72 I).

[390] Hatschek I 385.

[391] So auch Weigel 97.

wird bzw. nach den Geschäftsordnungen muß, wenn auf andere Weise die Ruhe in der Versammlung nicht hergestellt werden kann.

Zweiter Abschnitt.

§ 17. Instanzenzug.

Der Instanzenzug ist einfach. Erste Instanz ist der Präsident bzw. die Kammer, zweite stets die Kammer.

Gegen Rüge, Ordnungsruf, Ausschließung, aber niemals gegen den Ruf zur Sache oder die Wortentziehung ist regelmäßig sog. Beschwerde, Berufung oder der Einspruch gestattet. Gemeint sind damit naturgemäß dieselben Dinge. Einzelne Geschäftsordnungen sehen eine Berufung nicht vor [392], andere verbieten sie ausdrücklich [393]. Verschieden hiervon ist die Befugnis des Mitglieds, wenn es sich dem Ordnungsruf unterwirft, sich wegen der Ordnungswidrigkeit zu verteidigen oder sich zu entschuldigen [394]. Die Berufung ist entweder formlos [395], oder es ist Schriftform vorgeschrieben. Das Rechtsmittel kann sofort eingelegt werden: die Versammlung entscheidet dann sogleich, ob die disziplinare Maßregel, gegen die es sich richtet, gerechtfertigt war (s. N. 395). Die Regel ist jedoch, daß auf schriftliche Einsprache das Parla-

[392] Z. B. Württemberg I; für aktive das preußische Herrenhaus durch Nichterwähnung, für passiv-rezeptive vgl. nächste Note.

[393] Preußen I, § 63; Ungarn II, § 251 III; manche Entscheidungen des Präsidenten sind außer den im Text genannten Fällen inappellabel, so in der zweiten Kammer Württembergs, wenn er es ablehnt, Ordnungsruf oder Rüge zu erteilen (so auch Schwarzburg-Sondershausen § 70 S. 2), oder wenn er auf Antrag nachträglich eine Ordnungsverletzung feststellt (§ 42 II, 2); vgl. ferner Schwarzburg-Sondershausen § 71 II.

[394] Elsaß-Lothringen I, § 47; Ungarn I, § 68 II; II, § 221 III (alt! Die jetzige Fassung der GO. II schweigt darüber; s. o. Note 253); Frankreich I, §§ 116 I, 121 II; II, §§ 121 I, 127 II; Italien II, § 40 S. 2; Belgien II, § 34; Sachsen-Weimar § 30 II.

[395] Hamburg § 30 S. 2; Oldenburg § 97 II; Sachsen-Weimar § 30 II; Lübeck § 18 II; Reuß j. L. § 49 S. 2.

ment erst in der nächstfolgenden Sitzung urteilt [396]. In beiden Fällen geschieht das Stattgeben oder das Verwerfen des Rechtsmittels ohne Diskussion.

Die Rechtsnatur ist verschieden, je nachdem, ob sich das Rechtsmittel gegen eine von der Kammer beschlossene oder von dem Präsidenten allein verhängte Maßregel richtet. Im letzten Fall handelt es sich um einen einfachen Einspruch [397], im ersten jedoch um echte Rechtsmittel, die in denen der Prozeßordnungen ihr Analogon finden [398].

§ 18. Rechtsprechung und Verwaltung innerhalb der parlamentarischen Disziplin.

Die parlamentarische Sondergewalt ruht, welches System auch in Frage kommen mag, zunächst bei dem Parlament selbst. Da im Einzelfall ihre Ausübung durch die Gesamtheit der Mitglieder zu kompliziert wäre, so geschieht sie durch ihr Organ, den Präsidenten [399]. In anderen Fällen, besonders bei der Wortentziehung und dem Ausschluß, hatte, wie gezeigt, regelmäßig die Kammer auf Vorschlag des Präsidenten zu entscheiden.

Juristisch differiert die Ausübung nach den in Betracht

[396] RT. § 60 IV; Preußen II, § 64; Sachsen LO. § 27 IV; Württemberg II, § 42 V; Anhalt § 57 II; Sachsen-Meiningen § 21 III; Schwarzburg-Rudolstadt § 36 II; Sachsen-Koburg-Gotha § 78 I, 2; Bremen § 43 IV; Braunschweig § 57 II; Sachsen-Altenburg § 51 I, 2; Schaumburg-Lippe § 19 II; Elsaß-Lothringen I, § 48 II; Reuß j. L. § 49 S. 2 (ohne Schriftform); in der zweiten Kammer Elsaß-Lothringens entscheidet die Kammer auf schriftlichen Bericht der Geschäftsordnungskommission (§ 67).

[397] Wie ihn beispielsweise § 56 des pr. Zuständigkeitsgesetzes kennt. Unrichtig die in meiner parlamentarischen Sondergewalt S. 116 versuchte Konstruktion.

[398] Darauf weist bereits die Terminologie hin; vgl. Oldenburg § 97 II (Berufung gegen das Urteil der Versammlung); Bayern Art. 9 S. 2 (Recht der Berufung an die Kammer). Zur rechtlichen Natur der prozessualen Rechtsmittel vgl. kurz meinen Aufsatz „Der vertragsmäßige Verzicht auf Rechtsmittel“ in Gruchots Beitr. 1914 Jahrg. 58 S. 363f.

[399] Der Ausnahme des englischen Oberhauses wurde bereits gedacht.

kommenden Mitteln und Befugnissen. Der Präsident setzt die Tagesordnung fest, erteilt das Wort, eröffnet und schließt die Sitzung, er verhängt Disziplinarstrafen oder veranlaßt das Parlament dies zu tun. Die rechtliche Beurteilung dieser Kompetenzen scheidet sich demnach in zwei Gruppen. Die eine umfaßt nur verwaltende, die andere aber richterliche Funktionen. Für beide gilt daher dasselbe wie für Verwaltung und Rechtsprechung[399a].

Die Rechtsprechung ist eine staatliche Tätigkeit zum Schutz des gesamten Rechts[400]. Ihr vornehmstes Mittel ist das Urteil. Dieses ist ein „Schluß, mit welchem ausgesprochen wird, daß ein konkreter Tatbestand den Anwendungsfall einer abstrakten Rechtsnorm bildet“[401], und zwar ein Schluß mit befehlendem Inhalt[402]. Die Funktion besteht also vor Erlaß jenes Befehls in der „Subsumtion eines gegebenen Tatbestandes unter das geltende Recht“[403]. Das ist eine rein logische, vom Willen unabhängige Tätigkeit; der Richter ist dabei dem geltenden Recht unterworfen (GVG. § 1), nur bei der Beurteilung des Tatbestands ist er frei[404].

Unter Urteilen ist demnach zweierlei zu verstehen: 1. im Sinn der Logik ist es „die Vorstellung der Einheit des Bewußtseins verschiedener Vorstellungen“ (KANT, Logik II § 17); 2. im

---

[399a] Aus der neuesten Literatur sei hier auf FRIEDR. STEIN Grenzen usw. (s. o. Note 339) verwiesen, besonders S. 1/5.

[400] JELLINEK allgStL. 773.

[401] BERNATZIK, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft 1886 (zit. BERNATZIK) 8.

[402] Auch das Feststellungsurteil gehört hierher; vgl. LABAND III 352.

[403] DERS. II 178.

[404] Wo das Gesetz Lücken hat, ist eine vom Willen unabhängige Tätigkeit nur noch schwer vorstellbar. (Man denke nur an den bei jeder Sonderbestimmung auftretenden Streit, ob Analogie oder argumentum a contrario geboten ist. Das letzte ist freilich heut noch schulmäßig herrschend, allerdings nicht zum Vorteil der Weiterentwicklung.) Hier beginnt das Gebiet der Willensentscheidungen, eine Tatsache, die auch bereits vor der Freirechtsschule bekannt war.

Rechtssinn die oben genannten Schlüsse. Sie sind daher den Urteilen im Sinn der Logik gegenüber der engere Begriff. Zum Unterschied von jenen nennen wir sie Erkenntnisse. Den Inhalt des Erkenntnisses bildet die Feststellung „des für den einzelnen Fall ungewissen oder bestrittenen Rechts oder rechtlicher Zustände und Interessen“ [405]. Das Recht, um welches gestritten wird, ist regelmäßig subjektives (öffentliches oder privates) Recht. Um objektives Recht wird im Zivilprozeß selten gestritten (ein Beispiel ist § 271 I HBG.: Anfechtung des Beschlusses einer Generalversammlung einer Aktiengesellschaft wegen Gesetzesverletzung), desto häufiger in der Verwaltungsgerichtsbarkeit [406]. Begriffswesentliches Erfordernis der Rechtsprechung ist ein Verfahren [407]. Auch die Entscheidungen über die Gültigkeit von Wahlen sind. selbst wenn sie dem Parlament übertragen sind, richterliche Urteile [408], welche auf Grund eines bestimmten Verfahrens ergehen. Immer gilt es, einen Streit zu entscheiden. Dieser besteht notwendig zwischen zwei Personen, den Parteien im materiellen Sinn [409].

Auch die Verwaltung „urteilt“ (im Sinn der Logik). Auch

---

[405] Jellinek a. a. O. 595.

[406] Anschütz bei Hinneberg 366; pr. Landesverwaltungsgesetz § 126; Zuständigkeitsgesetz § 15; vgl. ferner den Kompetenzkonflikt.

[407] Bernatzik 64.

[408] Unbestritten. Vgl. Laband I 337; Walz Ztschr. 131/2; Jellinek Ein Verfassungsgerichtshof für Oesterreich 1885 S. 10. Aus der neuesten Literatur am besten und eingehendsten v. Csekey, Ueber das System der Prüfung parlamentarischer Wahlen, Sonderabdruck aus der Z. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Bd. VI, Heft 5/6 1913 S. 3 ff.; weitere Aufsätze von ihm daselbst S. 17 N. 1 und Pesti Hirlap v. 27. IV. 1913.

[409] Nicht notwendig ist, daß im Prozeß beide Rollen besetzt sind (vgl. Anschütz a. a. O. 368 mit Belegen aus dem bayrischen, württembergischen, sächsischen Verwaltungsstreitverfahren); vielmehr ist — im Verwaltungsstreitverfahren — möglich, „daß der Staat auf die Stellung der Prozeßpartei verzichtet und die Wahrnehmung seiner Interessen dem Gericht überläßt“ (Anschütz a. a. O.). Unrichtig die in meiner parlamentarischen Sondergewalt 116 sich hieran anschließenden Ausführungen (s. o. N. 397).

für ihre Tätigkeit ist ein Schluß erforderlich. Aber nur insoweit hat sie mit der Rechtsprechung gemeinsame Merkmale. Sie unterscheidet sich von ihr durch die Art der Unterordnung unter das Gesetz und durch ihre Mittel. Das typische Mittel ist die Verfügung [410] in ihren vier Formen, dem Befehl, der Erlaubnis, der Verleihung und der Beurkundung [411]. Die Verfügung ist „die beabsichtigte Hervorbringung äußerer Wirkungen, um einen von der Rechtsordnung in abstracto vorgezeichneten Erfolg zu erzielen“ [412], also „die Herbeiführung eines gewollten Erfolges“ [413]. Damit, daß also der Wille hervorgehoben wird, wird — trotz der oben Note 404 erwähnten Willensentscheidungen — der prägnanteste Unterschied zur Rechtsprechung gekennzeichnet. Der Wille offenbart sich im Handeln. Die Rechtsprechung wendet hiernach die Gesetze an, die Verwaltung handelt innerhalb der Schranken des Gesetzes, sie ist, da sie wollen darf, innerhalb jener in ihrem Entschluß frei. „Sie ist durch das Gesetz nicht bedingt, sondern beschränkt“ [414].

Daher gewinnen wir folgende Definitionen: Rechtsprechung ist die in Streitfällen erkennende, Verwaltung handelnde [415] Staatsgewalt [416].

---

[410] Vgl. Bernatzik 9.

[411] G. Meyer 648.

[412] Bernatzik a. a. O.

[413] Laband II 178.

[414] Anschütz Enzykl. 28, 169/70; Ders. bei Hinneberg 346; Laband II 177.

[415] S. o. Note 152.

[416] Eine mathematische Grenzlinie läßt sich allerdings nicht ziehen, wie Bernatzik zuzugeben ist. Wer rein logisch an die Begriffe herantritt, wird gemeinsame Merkmale in großer Zahl finden. Schon die Trennung von Urteilen und Handeln ist nicht ganz zutreffend (Bernatzik 7). Bei allen drei Funktionen der Staatsgewalt finden wir 1) Rechtssatz, Erkenntnis, Verfügung sind Urteile im Sinne der Logik (so auch Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft 1911 311); 2) alle enthalten einen Befehl (Laband II 4) — Gesetzes-, II 180, 193 — Verwaltungs-, III 356 — Urteilsbefehl).

Bei beiden trennt sich wie bei der Gesetzgebung die formale Seite von der materiellen. Die letztere ist nicht an die Organe gebunden, denen die formelle Funktion regelmäßig zukommt, und gestattet, richterliche und verwaltende Funktionen an andere zu übertragen [417]. Von der Rechtsprechung im Parlamentarismus sind bereits die Wahlprüfungen genannt. Ferner gehören hierher die Fälle, in denen der Präsident bzw. die Versammlung einen Eingriff in die parlamentarische Persönlichkeitssphäre des Abgeordneten beschließt. Diese Beschlüsse haben den Charakter von richterlichen Urteilen. Die oben gegebene Definition trifft vollkommen zu, in Sonderheit ist auch das Kriterium des Befehls (s. o. Note 416) in ihnen enthalten, nämlich „sich so zu verhalten, wie es den aus dem Beschluß (dem Urteil) abzuleitenden logischen Schlußfolgerungen entspricht“ [418]. Der Ordnungsruf fällt darunter; denn Warnung und Mahnung enthalten Befehle. Dasselbe gilt von der Rüge, zumal wenn sie mit besonderen Wirkungen verknüpft ist [418a]. Ebenso zweifellos ist es, daß die Verhängung der anderen Disziplinarstrafen hierher gehört [419].

[417] Vgl. hierzu JELLINEK allgStL. 593 ff., 773.

[418] LABAND III 352.

[418a] Anders meine parlamentarische Sondergewalt 118, da dort die Strafnatur des Ordnungsrufs und der Rüge geleugnet wurde.

[419] Die Literatur hierüber berührt die Frage kaum. Gegner der hier vertretenen Meinung ist K. S. ZACHARIAE, ArchzivPr. **17** 176, 201. Wie hier in kurzen Andeutungen: HUBRICH 466/7 im Anschluß an den Gesetzentwurf von 1879; SZAGUNN 34; Mot. z. G. E. von 1879 zu § 2, RT. Sten.-Ber. IV 328 r. Anerkannt wird das Ergebnis in der oldenburgischen GO. § 97 II („Berufung gegen das Urteil der Versammlung“), s. auch Italien II, § 82 („sentence du président). Sehr klar in unserem Sinne SIEYÈS I 252/54 (Einsetzung eines Gerichtsausschusses über die Abgeordneten; s. auch das Zitat Note 432); auch v. MOHL, StaatsR., Völkerrecht und Politik I 317; v. GIERKE, GenossR. I 825: „Selbstgerichtsbarkeit (Disziplin)“; JELLINEK allgStL. 351: „Auch wo parlamentarische Kammern in rechtlich nicht weiter kontrollierbarer Weise über Rechtsfragen urteilen, wie z. B. ... bei Handhabung der parlamentarischen Disziplin, ist der Richter vorhanden.“ Da nun die Jurisdiktion es mit Rechtsfragen, d. h. durch Rechtssätze geregelten Fragen zu tun hat, und da ferner die parl. Disziplin in den Geschäftsordnungen ge-

Die Verwaltungsfunktionen kommen kaum in Betracht. Sie finden sich in unserem Gebiet vor allem da, wo dem Parlament bzw. dem Präsidenten vollziehende Gewalt eingeräumt ist, wie in England, Frankreich [420], Bayern, Ungarn [421].

Wir sehen daher, daß der Präsident Richter und Leiter der Versammlung ist, wie BENTHAM forderte [422], wenn auch in ganz anderem Sinn als er es sich dachte.

Mit größter Klarheit treten die richterlichen Funktionen des Parlaments bei Handhabung der parlamentarischen Disziplin da zutage, wo sog. Disziplinar- bzw. Immunitätsausschüsse eingesetzt sind. Einen Gerichtsausschuß und Ueberweisung von Abgeordneten an ihn verlangte bereits SIEYÈS in seiner Polizeiverordnung Nr. 2/5 (Schr. I 252 ff.). Sie finden sich heut in Oesterreich, in Ungarn, auch z. B. im Erzherzogtum Oesterreich unter der Enns (GO. § 41). In Deutschland hatte man in dem Gesetzentwurf vom Jahr 1879 das Gleiche geplant. — Ein bestimmtes Verfahren ist hier in dem betr. Ausschuß erforderlich. Es besteht, auch wenn die Geschäftsordnungen schweigen. Der Gesetzentwurf von 1879 hatte im § 6 II ein Verfahren vorgesehen. In Oesterreich schweigt die Geschäftsordnung, desgleichen in Ungarn [423]. Die Kommission tritt

---

regelt ist, erkennt JELLINEK selbst mit dem zitierten Satz an, daß die GOen Rechtssätze enthalten können. Vgl. hierüber die oben Note 75 angeführten Zitate JELLINEKS, die dem z. T. widersprechen.

[420] Der serjeant at arms mit seinen messengers, der sergent d'armes.

[421] In Ungarn wurde durch GA. IV ex 1848 § 14 (MT. 223) dem Parlament die Nationalgarde (nemzeti örség) zur Verfügung gestellt. Diese existiert seit GA. XI ex 1867 (MT. 333; BERNATZIK VerfGes. 288) nicht mehr. Heut ist durch GA. LXVII ex 1912 (publiziert am 31. XII. 1912) für das Parlament eine Parlamentswache eingerichtet; vgl. darüber Graf TISZA (oben N. 307) 409 ff.

[422] DUMONT 71/2: „Juge entre les membres, agent de l'assemblée"; 73: „il doit intervenir comme juge."

[423] Verfahrensvorschriften sind in den §§ 182/5 enthalten; diese betreffen aber nicht den hier vorliegenden Fall, sondern den, daß ein Abgeordneter außerberuflich verfolgt werden soll; nur in diesem hat der Abg. ein Recht auf rechtliches Gehör vor dem Ausschuß.

in Funktion, entweder wenn das beleidigte Mitglied es beantragt (so Oesterreich II, § 58 C) oder wenn auf Antrag des Präsidenten das Haus — ohne Debatte — ihr die Anweisung erteilt, behufs weiterer Verfügungen — in spätestens 24 Stunden — einen Antrag zu stellen (so Ungarn II, § 251 IV). (Dies ist die sog. Ueberweisung des Abgeordneten an den Immunitätsausschuß.) Beider Tätigkeit ist im wesentlichen vorbereitend; denn die definitive Entscheidung bleibt bei der Kammer. In Ungarn ist darüber im § 251 V bestimmt: „Der Antrag (des Immunitätsausschusses) kann gerichtet sein 1. auf eine solenne Abbitte gegenüber dem Haus[424] oder 2. auf Protokollierung der Rüge und (kumulativ!) deren Veröffentlichung durch Aushang im Wahlbezirk des betr. Abgeordneten oder 3. auf zeitlichen Ausschluß des Abgeordneten für eine bestimmte (nicht näher in der GO. festgesetzte) Zeit. Das Haus verhandelt sofort über den Antrag und faßt seinen Beschluß nach Anhörung des Referenten des Ausschusses und eventuell, wenn im Ausschuß eine Minorität vorhanden war, auch nach deren Anhörung, und zwar ohne weitere Debatte". Richterlich sind die Funktionen dieser Kommissionen selber noch nicht, da sie nicht selbständig erkennen, sondern nur die Entscheidung des Hauses vorbereiten. Nur das Zusammenwirken des Hauses und des Ausschusses ist Rechtsprechung. Anders war das im deutschen Entwurf von 1879 § 2, wo die Strafgewalt von der Kommission selbst ausgeübt wurde.

§ 19. Wesen der parlamentarischen Disziplin.

Aus den vorangegangenen Erörterungen erkennen wir nunmehr das Eigentümliche der parlamentarischen Disziplinargewalt,

[424] Ein früher auch in Deutschland bekanntes, nachahmenswertes und wirkungsvolles Mittel, vgl. Hubrich 407 N. 35; Württemberg VU § 185; Sachsen VU. § 83; Bayern Edikt v. 26. V. 1818 II, § 21. Alle diese Bestimmungen gelten heut nicht mehr. Auch im Entwurf von 1879 § 3 Nr. 2 war ein derartiges Mittel geplant. Die Auflage eines Widerrufs kennt heut im Reich nur noch Reuß ä. L. § 24 II, III.

die sich von anderen bedeutend unterscheidet. Im wesentlichen läßt sich das auf die dem Abgeordneten gewährleistete Immunität zurückführen.

Immunität ist die Ausschließung strafgerichtlicher Verfolgung des Abgeordneten wegen seiner Abstimmung und der in Ausübung seines Berufs getanen Aeußerungen[425]. Das ist im wesentlichen nach dem positiven Recht die sog. berufliche Immunität[426]. Daneben gibt es die sog. außerberufliche, die die Tätigkeit des Abgeordneten noch weiter sicherstellen soll. Sprachlich bedeutet Immunität Unverletzlichkeit. Hieraus leitete man früher den Grundsatz ab, daß der Volksvertreter niemandem, also auch nicht dem Parlament, verantwortlich sei; dasselbe dürfe niemals zu repressiven, sondern nur zu präventiven Ordnungsmaßregeln berechtigt sein. Man begründete dieses Postulat folgendermaßen: es sei ein Widerspruch, „wenn diejenigen, welche das Volk für die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt gewählt habe, und welche daher das Volk in Beziehung auf die Ausübung dieser Gewalt vertreten, d. h. als eine und dieselbe Person mit dem Volke zu betrachten seien, gleichwohl für das, was sie in dieser Eigenschaft getan, zur Verantwortung gezogen werden könnten“[427]. Diese Meinung, die hier nicht im einzelnen widerlegt werden soll, ist heut überwunden[428]. — Rechtlich bedeutet Immunität Verantwortungsfreiheit. Dennoch sprechen die Verfassungen von Sachsen (§ 84 S. 1) und von Reuß ä. L. (§ 65 IV), in jener

[425] Die Immunität gewährt hiernach nur einen persönlichen Straf-, keinen Schuldausschließungsgrund. So die in der Wissenschaft herrschende Meinung. Dagegen unrichtig das Reichsgericht; RGSt. **4** 14 ff. Eine eingehende und zutreffende Kritik dieser Entscheidung bei Paul Wolff, Parlamentarische Redefreiheit und Zeugenpflicht, Breslauer Diss. 1911 43 ff. Unrichtig auch Koller 193.

[426] Mit der obigen Definition ist naturgemäß nicht verkannt, daß sich die berufliche Immunität auch auf die außerparlamentarische disziplinare und sonstige Verantwortungsfreiheit erstreckt.

[427] K. S. Zachariae ArchzivPr. **17** 198.

[428] Vgl. die eingehende Widerlegung von Hubrich 250 ff., 404 ff., 410.

älteren Lehre befangen, in Vermengung der Begriffe Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit, von völliger Unverletzlichkeit der Person des Abgeordneten. Da aber, wenn sich jene Lehre durchsetzte, eine volle Verantwortungsfreiheit ein ordnungsgemäßes Verhandeln im Parlament unmöglich machen mußte, glaubten zahlreiche Verfassungen ausdrücklich vorschreiben zu müssen, daß der Volksvertreter dem Parlament verantwortlich sei [429]. Nach der heutigen Auffassung vom Beruf des Abgeordneten ist die Frage nach der Berechtigung der Disziplin recht müßig. Sie bildet überall die Grenze für die Immunität [430]. Nichts als Reminiszenzen an die längst überwundene Theorie sind es daher, wenn Abgeordnete immer und immer wieder deklamieren, sie seien, weil von ihren Wählern ins Parlament geschickt, nur diesen verantwortlich [431]. Ein anarchischer Zustand im Innern des Parlaments mit den schlimmsten Folgen für den Staat wäre das Ergebnis dieser Theorie.

Die Immunität findet also ihre Grenze an der Disziplinargewalt des Parlaments. Die Freiheit vom Strafrecht fordert aus rechtspolitischen Gründen einen Ausgleich, und hieraus ergibt sich eine der Funktionen der parlamentarischen Disziplin.

1. Die parlamentarische Disziplin als Ersatz des gemeinen Strafrechts. Hiermit tritt sie in Gegensatz zu allen Disziplinarrechten, besonders zum Beamtenrecht. Dort wurde allerdings von einigen das Disziplinarrecht zu Unrecht als Sonderstrafrecht angesehen. Hier ist die Rechtslage, wegen der Immunität, anders.

[429] Baden VU. § 48 a; Bayern VU. VII § 27; Braunschweig § 134; Oldenburg Art. 131 § 1; Schaumburg-Lippe § 17 II. Ordnungsmaßregeln wie den OR. gestand man der Kammer zu (K. S. ZACHARIAE a. a. O. 176, 200), weitere nicht, da hierin ein unzulässiges Zurverantwortungziehen läge. Ueber den bestrittenen, oft z. B. von MÜLLER-MEININGEN AnnDR. 1906 641 ff. verkannten Begriff ist hier nicht zu handeln.

[430] So auch ERRERA, Das Staatsrecht des Königsreichs Belgien 1909 S. 106.

[431] Abg. SINGER, RT. StenBer. 1894/5 145 C; pr. AbgH. 1910 Drucks. V 3511; Abg. BORGMANN, AbgH. StenBer. 1910, IV 5502 i. f.

Allerdings wird das geltende Parlamentsdisziplinarrecht seiner Aufgabe nur unvollkommen gerecht. Denn, wie wir gesehen haben, ist das gebräuchlichste Disziplinarmittel, der Ordnungsruf, eine recht schwache Reaktion auf eine Ordnungsverletzung und ein nur mangelhafter Ersatz für das kriminelle Strafrecht. — Nicht immer sind sich die Parlamente dieser Funktion bewußt, und darin, daß es im preußischen Abgeordnetenhaus als geschäftsordnungsmäßig unzulässig erachtet wurde, auf Beleidigungen, die im Parlament Privatpersonen zugefügt wurden, mit dem Ordnungsruf zu reagieren, zeigt sich eine starke Verkennung der Aufgabe der parlamentarischen Disziplin (s. o. Note 215)[432].

2. Die parlamentarische Disziplin als Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung. Dies ergibt sich aus dem Begriff der Disziplin und zeigt sich in den einzelnen Disziplinarmitteln. Alle verfolgen den Zweck, Ruhe und Ordnung in der Versammlung aufrecht zu erhalten. Das bedarf keiner näheren Begründung.

Beiden Funktionen der parlamentarischen Disziplin ist gemeinsam, daß sie den Abgeordneten in seiner Beziehung zum parlamentarischen Beruf treffen. Daß dies so sein muß, folgt einfach daraus, daß es sich um Disziplin eines Parlamentes handelt. Diesen Charakter tragen denn auch die typischen Disziplinarmittel[433] [434]. Aber auch, wenn das außerparlamentarische

[432] Vgl. JELLINEK Syst. 170; SIEYÈS Schr. I 252: „Das Vorrecht der Unverantwortlichkeit könnte nicht fortdauern, wenn nicht in der Versammlung eine Art von Tribunal, Gerechtigkeit zu pflegen, niedergesetzt wäre."

[433] HUBRICH 413; LABES AnnDR. 1889 254 pr. Anerkannt ist das z. B. im § 185 II der Württemb. VU., wenn dort von dem „Mißbrauch der Abgeordnetenstellung" die Rede ist.

[434] Immer aber bleibt die parlamentarische Disziplin Disziplin und fällt, trotz ihrer Besonderheiten, unter den von uns festgestellten Begriff. Völlig verfehlt ist es daher, wenn WERTHAUER JW. 1912 836 l sagt, „unter Disziplin werden die quasi fingierten disziplinarischen gegenseitigen Beziehungen Gleichgestellter verstanden" und S. 838 l: „die Beziehungen der Quasidisziplin der Mitglieder untereinander". Was das sein soll, bedürfte näherer Ausführungen, um verständlich zu werden.

Verhalten der Kognition des Parlaments unterliegt, ist dies m. E. der Fall (darüber s. u. § 20).

§ 20. Umfang der parlamentarischen Disziplin.

Im englischen [435], amerikanischen [436] und französischen [437] Recht finden wir außer den genannten Disziplinarmitteln Geld- und Freiheitstrafen [438], ebenso in Ungarn neuerdings Geldstrafen [439]. Ihre Zulässigkeit ist dort unbestritten. Es fragt sich aber, ob auch im deutschen Recht, soweit das Delegationssystem herrscht, solche Strafen durch die Geschäftsordnungen eingeführt werden könnten, ferner, ob es bei diesem System möglich ist, ein Mitglied gänzlich auszustoßen, und endlich, ob auch das außerparlamentarische Verhalten eines Abgeordneten der Kognition des Parlaments unterliegt.

1. Den richtigen Weg weist der Rechtsbegriff der Disziplin. Die Disziplinargewalt, die die Kirche über ihre Diener übte und noch heut übt, begreift auch die Befugnis zur Verhängung von Geld- und Freiheitstrafen in sich [440]. Der heutige Rechtszustand läßt ein einheitliches Prinzip, aus dem auf die Zulässigkeit der Verhängung solcher Strafen seitens des Parlaments ohne ausdrückliche Ermächtigung geschlossen werden könnte, nicht erkennen. Während des Kulturkampfes wurde in Preußen das Gesetz über die kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des Königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten erlassen

---

[435] Redlich 624; May 69 ff. Geldstrafe gibt es in England nicht mehr; vgl. May 107 ff.

[436] Schleiden (oben Note 4 b) I 26; AbgH. 1910 Drucks. V 3519 l.

[437] II, § 126; über dessen eigentümliche rechtliche Natur vgl. Hubrich 459 N. 78.

[438] Zwang findet sich selten; er existierte in England als direkter Zwang zur Teilnahme (der sog. „call"); vgl. Hatschek I 385.

[439] So das Marginale zu II, § 254. Der Text dieses Paragraphen verwendet den terminus „Geldstrafe" nicht (s. u. S. 563).

[440] Friedberg 327.

(12. Mai 1873, GS. 198)[441]. Es sieht Freiheitstrafen vor, deren Zeitdauer beschränkt ist und die nur in staatlich beaufsichtigten Demeritenanstalten und auch nur mit dem Willen des Betroffenen vollstreckt werden dürfen[442]. Das Reichsbeamtengesetz kennt wohl Geld-, aber keine Freiheitstrafen (§ 74 Nr. 3); manche Landesgesetze kennen letztere gegen Beamte, doch ist ihre Dauer beschränkt. und ihre Verhängung ist nur gegen Unterbeamte oder gegen Subalternbeamte zulässig[443]. Freiheitentziehung als Strafe kennt auch die Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 nicht (§ 91 I); denn die Fesselung während der Reise und die Ergreifung anderer geeigneter Sicherungsmaßregeln sind nur, wie sich aus § 91 II ergibt, direkte Zwangmittel, welche eintreten, um den Befehlen des Kapitäns Gehorsam zu verschaffen.

Läßt sich aus den genannten Bestimmungen ein Prinzip für die Disziplin nicht gewinnen, so erhellt, daß nach dem Stand des heutigen Rechts Freiheitstrafen ohne gesetzliche Ermächtigung, die noch dazu nur durch verfassungänderndes Gesetz geschaffen werden könnte, vom Parlament nicht verhängt werden dürfen[444].

Bei der Frage, ob die Verhängung einer Geldstrafe zulässig ist, ist zweierlei zu unterscheiden. Einmal fragt es sich, ob sie zur parlamentarischen Disziplinarstrafe überhaupt geeignet ist. Diese Frage ist wohl zu verneinen, da es nicht möglich ist, damit den Abgeordneten in seiner beruflichen Tätigkeit zu treffen[445].

[441] Die durch die Gesetze vom 21. V. 1886 (GS. 147) und vom 29. IV. 1887 (GS. 127) bewirkten Aenderungen kommen hier nicht in Betracht.

[442] Beispiele aus anderen deutschen Partikularrechten mit gleichem Inhalt bei FRIEDBERG 328.

[443] Vgl. Preußen G. v. 21. VII. 1852 (GS. 465) § 15 Nr. 4 (8 Tage, untere Beamte); Württemberg G. v. 28. VI. 1876 (GS. 211) § 71 (14 Tage, Unterbedienstete); Reuß ä. L. G. v. 3. III. 1883 (GS. 43) Art. III Nr. 4, 5 (4 Wochen, regelmäßig Subaltern- und Unterbeamte); Altenburg G. v. 8. X. 1861 (GS. 56) § 29 II (Klausur im Geschäftslokal oder in der Wohnung); Rudolstadt G. v. 10. V. 1858 (GS. 119) § 17 (4 Wochen, Subalternbeamte).

[444] Zustimmend HUBRICH 459/60; PERELS 100 N. 560; a. M. v. MOHL, StaatsR., Völkerrecht und Politik I 318/9.

[445] So auch HUBRICH 460/1; PERELS a. a. O.

In zahlreichen Sondergewalten findet sie sich, im Beamtenrecht, im Verhältnis von Arbeitgebern zu Arbeitnehmern u. a. m. Weshalb sie hier angewendet wird, mag dahingestellt bleiben; sicher erscheint, daß sie für den Parlamentarier ungeeignet ist. — Die andere Frage ist die, ob nicht die Geldstrafe überhaupt bereits da bekannt ist, wo die Abgeordneten Diäten erhalten und wo für jeden Tag, an dem der Abgeordnete der Sitzung fernbleibt, eine bestimmte Summe in Abzug gebracht wird. Für die Konstruktion dieser rechtlichen Erscheinung sind mehrere Wege denkbar. Einmal kann man sagen: die Diäten sind eine sog. Aufwandsentschädigung, eine öffentlich-rechtliche Alimentation[446], deren Rechtsgrund in der Teilnahme an den Sitzungen besteht. Bleibt ihr der Abgeordnete fern, so entfällt der Rechtsgrund, und es tritt daher eine öffentlich-rechtliche condictio causa data causa non secuta ein[447]. Strafcharakter wäre dann nicht vorhanden. — Ferner könnte man, davon ausgehend, daß die Diäten vielfach größere Vollständigkeit der Sitzungen bezwecken sollen, den Diätenverlust als sog. Zwangstrafe (s. o. § 5 I, 1b S. 475) auffassen; auch dann wäre Strafcharakter nicht vorhanden. Endlich könnte man die Diätenentziehung auch als Strafe konstruieren[448]. Dann müßte man sagen, daß der Abgeordnete den Anspruch auf die Auszahlung der Diäten mit seiner Abgeordnetenqualität erworben habe; dieser Anspruch stelle einen Bestandteil seines Vermögens dar; würde ihm, da das Wegbleiben von der Sitzung ein Disziplinarvergehen ist (s. o. S. 520, 521), deshalb der Anspruch verringert bzw. entzogen, so wäre dies eine Strafe. Die beiden letzten Konstruktionen haben eine gewisse Berechtigung, um so mehr, als der Text der einschlägigen Gesetze[449] keinen Aufschluß gewährt.

[446] JELLINEK Syst. 171.

[447] Das Kondiktionenrecht ist dem öffentlichen Recht nicht unbekannt; vgl. FLEINER 171, 172, 407.

[448] Das tun HUBRICH 461; Abg. SCHLEIDEN im Reichstag am 15. VI. 1868, StenBer. 457.

[449] § 2 des Diätenges. f. d. Mitgl. d. RT. v. 21. V. 1906, RGBl. 468;

In Frankreich (II, §§ 120, 128 II, III s. o. S. 510) und jetzt auch in Ungarn wird die Diätenentziehung tatsächlich als Strafe benutzt. In Ungarn (II, § 254) lautet, wie bereits erwähnt, das Marginale zu dem genannten Paragraphen „Geldstrafe“: im einzelnen ist bestimmt, daß im Fall einer protokollierten Rüge (vgl. § 251 V, oben S. 556) 100 Kronen aus dem Honorar des Abgeordneten zurückzuhalten sind; ist ein Abgeordneter ausgeschlossen, so werden für jeden Tag 20 Kronen zurückgehalten; betritt ein ausgeschlossener Abgeordneter dem mit der Ausschließung verbundenen Verbot, das Haus zu betreten, dieses dennoch, so beträgt der Diätenverlust 500 Kronen. Diese Ausgestaltung läßt in der Tat darauf schließen, daß in Ungarn mit dem Diätenabzug Strafen gemeint sein sollen.

Einige wenige Geschäftsordnungen verpflichten den Abgeordneten zum Ersatz der Kosten, die dem Land durch sein Ausbleiben erwachsen (z. B. Sachsen-Weimar §§ 4, 19), d. h. zum Schadenersatz. Disziplinarmittel sind daher diese Verpflichtungen nicht. Wegen ihrer Schadenersatznatur können sie durch die Geschäftsordnungen des Delegationssystems nicht statuiert werden. Wo derartige Bestimmungen existieren, sind sie — im Reich — durch das Bürgerliche Gesetzbuch nicht außer Kraft gesetzt worden, da sie dem öffentlichen Recht angehören.

2. Die Frage, ob im Delegationssystem die gänzliche Ausschließung[450] eines Abgeordneten ohne staatlichen Rechtssatz möglich ist, könnte unter Hinweis auf andere Disziplinarverhältnisse bejaht werden[451]. Dagegen spricht, daß in der Ausstoßung ein Mandatsverlust liegt. Die Ausstoßung ließe sich zwar formalistisch von dem Mandatsverlust trennen, bei genauerer Betrach-

§ 2 des sächs. Diätenges. v. 19. II. 1909, GS. 119; § 3 des badischen Ges. v. 31. I. 1910, GS. 59; Art. I des österr. Ges. v. 7. VI. 1861 bei BERNATZIK VerfGes. 274.

[450] Beispiele s. o. S. 519/22.

[451] So HUBRICH 459, auch 462; a. M. mit Recht LABAND I 340/1; VON BAR im Recht 1912 303.

tung zeigt sich aber, daß die Ausstoßung und das durch sie bewirkte Erlöschen der Mitgliedschaft untrennbar verbunden sind. Mit der Zulassung der Ausstoßung wird daher ein dem Gesetz neuer Grund für die Endigung der Abgeordneteneigenschaft eingeführt, also ein Rechtssatz statuiert, der in der staatlichen Rechtsordnung nicht enthalten war. Will man dieses Ergebnis nicht billigen, so muß man doch zugeben, daß die völlige Ausstoßung aus dem Grund zwecklos ist, weil das betroffene Mitglied stets wieder gewählt werden kann; denn die Wählbarkeit kann das Parlament, quia contra legem, nicht entziehen[452].

3. Daß sich die Disziplin des Ermächtigungssystems auch auf das außerparlamentarische Verhalten des Abgeordneten erstreckt bzw. erstrecken kann, wird von der gemeinen Meinung abgelehnt, da der Disziplin nur das Verhalten in der Versammlung unterliege[453]. Man stützt sich dabei auf den Wortlaut der Delegation, das Parlament regele seine Disziplin. Der Sinn dieser Fassung ist bereits oben S. 481 erörtert worden. Es ist damit nicht gesagt, daß nur das Verhalten der Mitglieder in der Versammlung oder, etwas weitergehend, nur ihr berufliches Verhalten gemeint sei. Daraus, sowie aus dem Begriff der Disziplin folgt, daß auch das außerparlamentarische Verhalten der Kognition unterliegt bzw. unterliegen kann. Dagegen spricht nicht, daß sonst dieser Satz in den Verfassungen ausdrücklich enthalten ist (so in einigen deutschen Einzelstaaten, in England, in Amerika); wo dies nicht der Fall ist, ist er verborgen, und es gilt nur, ihn zu entdecken.

Unser Ergebnis ist m. E. da besonders zu billigen, wo das Staatsrecht neben der beruflichen noch die außerberufliche Immunität kennt[454]. Doch ist sehr zweifelhaft, ob sich heute ein

---

[452] Das erkennt auch HUBRICH 463 an; s. o. Note 294.

[453] Vgl. z. B. HUBRICH 437; v. SEYDEL AnnDR. 1880 415, freilich nur für den Ordnungsruf.

[454] Eine treffende Kritik darüber bei KOLLER 194; vgl. RV. Art. 31;