

giösen Überzeugung oder wegen seiner Abstammung einer irgendwie gearteten Form von Freiheitsberaubung unterworfen werden darf. Gegen Entscheidungen, die die sog. »administrative« Freiheitsberaubung betreffen, wird der Rechtsweg eröffnet (§ 71 Abs. 6). Neben der Unzulässigkeit der Verletzung des Briefgeheimnisses ohne richterliche Anordnung wird auch die des Post-, Telegraf- und Telefongeheimnisses genannt (§ 72). Entscheidungen in Enteignungssachen unterliegen der Nachprüfung im Rechtswege (§ 73 Abs. 3). Der Druckfreiheit wird das Recht der freien Meinungsäußerung »in Schrift und Rede« ausdrücklich gleichgestellt (§ 77). Die Voraussetzungen für die Auflösung eines Vereins werden näher präzisiert (§ 78). Ganz neu ist endlich die in Übereinstimmung mit der Erklärung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 stehende Bestimmung (§ 75 Abs. 1), wonach zur Förderung des allgemeinen Wohls anzustreben ist, daß jeder arbeitsfähige Bürger die Möglichkeit hat, unter Bedingungen zu arbeiten, die sein Dasein sichern. Die praktische Tragweite dieser Bestimmung dürfte kaum schon ganz abzuschätzen sein.

(Abgeschlossen am 31. Juli 1953).

Dr. Franz M a r c u s, Kopenhagen
Senatspräsident a. D.

SÜDAFRIKANISCHE UNION

Der Verfassungsstreit in der Südafrikanischen Union um das Wahlgesetz von 1951

Der verfassungsrechtliche Streit in Südafrika um das Wahlrecht der Farbigen hat durch die Entscheidung des obersten südafrikanischen Gerichtshofs vom 13. November 1952¹⁾ seinen vorläufigen Abschluß gefunden. Die Regierung ist mit ihrer Wahlrechtsänderungs-Vorlage, die das Wahlrecht in der Kap-Provinz und Natal zu ungunsten gewisser farbiger Bevölkerungsteile ändern sollte, und mit ihrem Versuch, den Widerstand des obersten

¹⁾ Urteil der Appellate Division des Supreme Court *Minister of the Interior and Another v. Harris and Others*, 1952 (4) South Africa 769 (A. D.).

Gerichtshofs gegen diese Vorlage auszuschalten, nicht durchgedrungen. Die von der Regierungsmehrheit im Parlament angenommene Wahlrechtsänderungs-Vorlage, die von dem obersten südafrikanischen Gerichtshof durch Entscheidung vom 20. März 1952²⁾ wegen Verstoßes gegen die Verfassung für ungültig erklärt worden war, hat bisher keine Gesetzeskraft erlangen können.

Dieser verfassungsrechtliche Streit, der über Südafrika hinaus Aufsehen erregt hat, soll uns hier nicht wegen seines rassenpolitischen Gegenstandes beschäftigen³⁾; er ist – abgesehen von den verfassungsrechtlichen Besonderheiten der Union im Rahmen des Commonwealth – darüber hinaus von allgemeinem verfassungsrechtlichen Interesse, weil er Grundfragen der Verfassungsordnung anschneidet: Die Bindung des Parlaments an geschriebene Verfassungsbestimmungen, deren Änderung verfassungsrechtlich durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheit erschwert wird, und die gerichtliche

²⁾ Urteil der Appellate Division des Supreme Court *Harris and Others v. Minister of the Interior and Another*, 1952 (2) South Africa 428 (A. D.).

³⁾ Unmittelbarer Anlaß zum Ausbruch des Streits war das innenpolitische Hauptproblem der Union: die Auflehnung der rund 9 Mill. Farbigen (Eingeborene, Mischlinge, Inder) im Verhältnis zu den nur über 2 Mill. Weißen (Zahlen aus: Handbook on Race Relations in South Africa, ed. by E. Hellman; L. A. Abrams, 1949, S. 6), deren Bestreben dahin geht, trotz zahlenmäßiger Unterlegenheit die beherrschende Stellung in staatsrechtlicher, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht aufrechtzuerhalten. Als Mittel dazu wird von den beiden großen politischen Parteien – der vor allem vom burischen Bevölkerungselement gestützten National Party und der durch die englische Bevölkerungsgruppe geförderten United Party – die Politik der Rassentrennung (oder *apartheid*) angesehen. Diese zielt ab auf die räumliche Trennung der beiden Bevölkerungsgruppen, indem sie davon ausgeht, daß die Reservationen die Nationalheimat der Schwarzen sind, in denen sie sich unter weißer Schirmherrschaft eigene Lebensmöglichkeiten schaffen sollen. Tatsächlich leben aber von den über 8 Mill. Schwarzen nur etwa 3 Mill. in den Reservationen, während die Mehrheit in den Städten und auf dem von Weißen besiedelten flachen Land tätig sind und dort den überwiegenden Teil der ungelerten Arbeiter für die auf diese Arbeitskräfte eingestellte Industrie und Landwirtschaft stellen. Obgleich die Schwarzen somit ein augenblicklich nicht fortzudenkender Faktor des südafrikanischen Wirtschaftslebens sind, hält man an der Theorie der »Nationalheimat« fest und sieht die außerhalb der Reservationen lebenden Schwarzen nur als geduldete Gäste an. Während sich die beiden Parteien im Prinzip über die Rassentrennungs-Politik im wesentlichen einig sind, bestehen jedoch Meinungsverschiedenheiten über die Methoden ihrer Durchführung. Während die National Party eine schnelle und rigorose Durchführung der vollständigen Rassentrennung im Rahmen des straffen Regierungsprogramms befürwortet, tritt die United Party für eine zurückhaltendere und abwägendere Politik der Rassentrennung ein, um möglichst den inneren Frieden des Landes zu wahren und blutige Zusammenstöße zwischen Schwarz und Weiß, wie sie in den letzten Jahren häufig vorkamen, zu vermeiden; daß sie der Rassentrennung nicht grundsätzlich ablehnend gegenübersteht, geht schon daraus hervor, daß sie 1936 als Regierungspartei den Separate Representation of Natives Act einführt, der einen Teil der Schwarzen der Kap-Provinz vom allgemeinen Wahlregister entfernte. Politisch gesehen ging es bei dem vorliegenden Verfassungsstreit nicht so sehr darum, ob den Farbigen die Gleichberechtigung in der Kap-Provinz grundsätzlich belassen werden sollte, als darum, ob und wie sie ihnen entzogen werden sollte.

Nachprüfbarkeit der Parlamentsgesetze auf die Einhaltung dieser Bindungen, das Verhältnis zwischen Legislative und richterlicher Gewalt.

Es soll hier, ohne eigene Stellungnahme, über den Ablauf des verfassungsrechtlichen Streits im Hinblick auf die gegensätzlichen Auffassungen zu dieser Grundfrage berichtet werden. Auf die politischen Hintergründe⁴⁾ wird nur insoweit eingegangen, als es zum Verständnis der Rechtsfragen erforderlich ist. Der Bericht beschränkt sich auf die Darstellung der im Parlament, vor dem Gericht und in den Entscheidungsgründen der Richter vertretenen verfassungsrechtlichen Auffassungen, unter besonderer Berücksichtigung der vorerwähnten verfassungsrechtlichen Grundfragen. Im Bericht werden die folgenden vier Phasen des Verfassungsstreits unterschieden:

1. Das Wahlrechtsänderungsgesetz (Separate Representation of Voters Act, 1951) im Parlament;
2. die Nichtigerklärung des Gesetzes durch die Entscheidung der Appellate Division des Supreme Court vom 20. März 1952;
3. das Gesetz über die Errichtung eines High Court of Parliament (High Court of Parliament Act, 1952) und die Entscheidung des High Court of Parliament vom 27. August 1952;
4. die Nichtigerklärung des High Court of Parliament Act durch die Entscheidung der Appellate Division des Supreme Court vom 13. November 1952⁵⁾.

⁴⁾ Neben den Meinungsverschiedenheiten zur Rassenfrage hat bei der Entstehung des Verfassungsstreits nicht zuletzt die Besorgnis des britischen Bevölkerungselements um seine interne Gleichwertigkeit und vor allem um die ihm in Art. 137 South Africa Act, 1909, zugesicherte Gleichrangigkeit der englischen mit der burischen Sprache eine Rolle gespielt, da diese durch dieselben verfassungsrechtlichen Garantien geschützt ist wie das Wahlrecht der Farbigen. Schließlich mögen bei dem Konflikt auch Überlegungen wahltechnischer Art angestellt worden sein, wenn man berücksichtigt, daß bei der Wahl im Jahre 1948 in der Kap-Provinz 12 der 27 Sitze der United Party (die National Party konnte dort nur 26 Sitze erringen) mit Hilfe der Stimmen der Farbigen errungen wurden.

⁵⁾ Weiteres Schrifttum zum südafrikanischen Verfassungskonflikt: Matthews, Z. K.: The African Response to Racial Laws, Foreign Affairs, Vol. 30, p. 91 ff.; Patten, J. W.: Alternatives to Apartheid in South Africa, Foreign Affairs, Vol. 30, p. 310 ff.; Carter, G. M.: Constitutional Crisis in South Africa, Foreign Policy Reports, 1952, Vol. 31, No. 18; Griswold, E. N.: The "Coloured Vote Case" in South Africa, Harvard Law Review, Vol. 65, p. 1361 ff.; Griswold, E. N.: The Demise of the High Court of Parliament in South Africa, Harvard Law Review, Vol. 66, p. 864 ff.; McWhinney, E.: The Union Parliament, the Supreme Court, and the "Entrenched Clauses" of the South Africa Act, The Canadian Bar Review, Vol. 30, p. 692 ff.; McWhinney, E.: Constitutional Law – Union of South Africa – The New High Court of Parliament (1952), Canadian Bar Review, Vol. 30, p. 734 ff.; McWhinney, E.: Court versus Legislature in South Africa, The Canadian Bar Review, Vol. 31, p. 52 ff.; Cowen, D. V.: Legislature and Judiciary: Reflections on the Constitutional Issues in South Africa, Modern Law Review, Vol. 15, p. 282 ff.

Der Seperate Representation of Voters Act, 1951, im Parlament

Vorgeschichte

Die Südafrikanische Union war 1909 durch den Zusammenschluß der dortigen britischen Besitzungen, der beiden bisherigen Kolonien, Kap-Kolonie und Natal, und der beiden ehemaligen Burenrepubliken, Oranje-Freistaat und Transvaal, gebildet worden. Der Zusammenschluß dieser vier Landesteile und die Verfassungsordnung des dadurch entstandenen Staates beruhte formal-verfassungsrechtlich noch auf einem vom britischen Parlament erlassenen Gesetz, dem South Africa Act, 1909⁶⁾; der Entwurf dieses Gesetzes war jedoch von einer Vertreterversammlung aus den vier Landesteilen (*National Convention*) ausgearbeitet und vor der Verabschiedung im britischen Parlament von den Legislativorganen der vier Landesteile gebilligt worden.

Die Südafrikanische Union erhielt innerhalb des britischen Reichs die Stellung eines Dominion und durch das Westminster Statute⁷⁾, 1931, die Gleichstellung mit dem britischen Mutterland; der vom südafrikanischen Parlament erlassene Status of the Union Act, 1934, legte ausdrücklich fest, daß das südafrikanische Parlament nunmehr der oberste Gesetzgeber für die Union sei und künftig Gesetze des Parlaments des britischen Mutterlandes sich nur dann auch auf das Gebiet der Union erstrecken könnten, wenn das südafrikanische Parlament dies durch einen eigenen Gesetzgebungsakt bestimme:

Art. 2: "The Parliament of the Union shall be the sovereign legislative power in and over the Union, and notwithstanding anything in any other law contained, no Act of the Parliament of the United Kingdom and Northern Ireland passed after the eleventh day of December, 1931, shall extend, or be deemed to extend, to the Union as part of the law of the Union, unless extended thereto by an Act of the Parliament of the Union."⁸⁾

Auf Grund der verschiedenen geschichtlichen Entwicklungen der einzelnen Landesteile bestanden weitgehende Unterschiede in der Staatsauffassung und vor allem in der Rassenfrage. Während in der Kap-Kolonie und – wenn auch stark eingeschränkt – in Natal die Auffassung herrschte, daß die Rassenzugehörigkeit hinsichtlich der staatsbürgerlichen Rechte kein Hindernis sei und grundsätzlich jeder, der gewissen, zunächst sehr strengen Erfordernissen, vor allem der wirtschaftlichen Stellung usw. entsprach⁹⁾, das Wahlrecht er-

⁶⁾ 9 Edw. VII c. 9.

⁷⁾ 22 Geo. V c. 4; abgedruckt in dieser Zeitschrift Bd. 3, Teil 2, S. 286 ff.

⁸⁾ The Union Statutes, 1910–1947, Vol. 3, p. 561 f.

⁹⁾ Für die in der Kap-Kolonie vor Inkrafttreten des South Africa Act, 1909, gültige

langen konnte, lehnte man im Oranje-Freistaat und in Transvaal die politische Gleichberechtigung der Farbigen ab. Eine solche hatte dort auch nie bestanden, und der Ausschluß der Farbigen war gesetzlich verankert. Diese verschiedene Einstellung zur Behandlung der Farbigen war neben dem Ausgleich der Interessen der burischen und englischen Bevölkerungsgruppen das Hauptproblem, dem die Delegierten der National Convention gegenüberstanden. Die Annahme des Entwurfs des South Africa Act durch die National Convention und die Legislativorgane der vier Landesteile und das Zustandekommen der Union war daher schließlich nur durch die Aufnahme besonderer Verfassungsbestimmungen zu erreichen, die die Gleichrangigkeit der burischen und englischen Sprache und den Fortbestand des zur damaligen Zeit bestehenden Wahlrechts gewisser qualifizierter farbiger Bevölkerungsgruppen in der Kap-Provinz garantierten, die sogenannten *entrenched clauses* (Art. 35, 137). Zur Wahrung des bei Gründung der Union bestehenden wahlrechtlichen Status der Farbigen in der bisherigen Kap-Kolonie bestimmte Art. 35 Abs. 1¹⁰⁾ South Africa Act, 1909, daß den Farbigen ihr wahlrechtlicher Status aus Gründen der Rasse nur durch ein Gesetz geschmälert werden

Umschreibung der aktiven Wahlberechtigung nach der Constitution Ordinance, 1853 (britische Untertanen männlichen Geschlechts mit Grundbesitz oder bestimmten Mindesteinkommen im Inland in den der Eintragung in die Wählerliste vorausgegangen 12 Monaten usw.), vgl. die südafrikanische Entscheidung *Rex v. Ndobe* (1930, A. D. S. 490 f.). Erst 1930 wurde das Wahlrecht auf Frauen rein europäischer Abkunft und 1931 auf alle weißen Männer über 21 Jahren ausgedehnt, womit erstmals Rassenunterschiede eingeführt wurden, wenn auch nur dadurch, daß die Aufhebung einzelner Erfordernisse (männliches Geschlecht, Grundbesitz, Mindesteinkommen usw.) auf Angehörige der weißen Rasse beschränkt wurde. Erst der Representation of Natives Act, 1936 (Act. No. 12 of 1936), brachte eine besondere Wählerliste für die Eingeborenen (*natives*), beließ aber andere "Nicht-Europäer" auf der allgemeinen Liste.

¹⁰⁾ Art. 35 in der seit 1946 gültigen Fassung (the Union Statutes, 1910–1947, Vol. 3, p. 453 ff.) lautet: "(1) Parliament may by law prescribe the qualifications which shall be necessary to entitle persons to vote at the election of members of the House of Assembly, but no such law shall disqualify any person (other than a native, as defined in section one of the Representation of Natives Act, 1936) in the Province of the Cape of Good Hope who, under the laws existing in the Colony of the Cape of Good Hope at the establishment of the Union, is or may become capable of being registered as a voter from being so registered in the province of the Cape of Good Hope by reason of his race or colour only, (or disqualify any native, as so defined, who under the said Act would be or might become capable of being registered in the Cape native voters' roll instituted under that Act from being so registered, or alter the number of the members of the House of Assembly who in terms of the said Act may be elected by the persons registered in the said roll) unless the Bill (embodying such disqualification or alteration) be passed by both Houses of Parliament sitting together, and at the third reading be agreed to by not less than two-thirds of the total number of members of both Houses. A Bill so passed at such joint sitting shall be taken to have been duly passed by both Houses of Parliament.

(2) No person (other than a native as so defined) who at the passing of any such law is registered as a voter in any province shall be removed from the register by reason only of any disqualification based on race or colour."

konnte, wenn dieses in gemeinsamer Sitzung beider Häuser des Parlaments (Senat und Abgeordnetenhaus) mit Zweidrittelmehrheit ihrer gesamten Mitglieder angenommen wird. Dieser Artikel wurde durch Art. 152 weiterhin gesichert¹¹⁾, wonach auch im Falle einer Verfassungsänderung Art. 35 nur unter eben diesen Erfordernissen abgeändert werden durfte.

In das Wahlrecht der Farbigen griff das Unionparlament erstmals wesentlich durch den Representation of Natives Act, 1936¹²⁾, ein. Danach wurden die wahlberechtigten »Eingeborenen« (*natives*)¹³⁾ vom allgemeinen Wahlregister gestrichen und auf ein besonderes gesetzt; sie hatten nunmehr besondere, und zwar weiße Vertreter für das Unionparlament und für die Provinzlegislative zu wählen. Auf dem allgemeinen Wahlregister verblieben neben den Bevölkerungsteilen europäischer Abkunft die Angehörigen der asiatischen Bevölkerungsgruppe, die vornehmlich indischer Abkunft sind, und die sogenannten »Farbigen« (*coloured*), die sich aus Mischlingen, Buschmännern und Hottentotten zusammensetzen. Das Gesetz von 1936 erging in der in Art. 35 South Africa Act, 1909, vorgeschriebenen Weise, indem die Vorlage in gemeinsamer Sitzung beider Häuser mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet wurde.

Neben dieser einschneidenden Gesetzesänderung war die Wahlgesetzgebung sowohl in den vier Landesteilen als auch in der Union durch viele

¹¹⁾ Art. 152: "Parliament may by law repeal or alter any of the provisions of this Act: Provided that no provision thereof, for the operation of which a definite period of time is prescribed shall during such period be repealed or altered: And provided further that no repeal or alteration of the provisions contained in this section, or in sections thirty-three and thirty-four (until the number of members of the House of Assembly has reached the limit therein prescribed, or until a period of ten years has elapsed after the establishment of the Union, whichever is the longest period), or in sections thirty-five and one hundred and thirty-seven shall be valid unless the Bill embodying such repeal or alteration shall be passed by both Houses of Parliament sitting together, and at the third reading be agreed to by not less than two-thirds of the total members of both Houses. A Bill so passed at such joint sitting shall be taken to have been duly passed by both Houses of Parliament."

¹²⁾ The Union Statutes, 1910–1947, Vol. 10, p. 443 ff.

¹³⁾ Bei den Bevölkerungsteilen nichteuropäischer Abkunft (*non-Europeans*) unterscheidet der südafrikanische Gesetzgeber drei große Gruppen: 1. die »Eingeborenen« (*natives*), als welche vor allem die Angehörigen der ursprünglich in der Union sesshaften Rassen und Stämme, soweit diese noch existieren, bezeichnet werden; ethnologisch den Bantu-Stämmen zuzuordnen (vgl. die gesetzliche Definition im Representation of Natives Act No. 12 of 1936; The Union Statutes, Vol. 10, p. 443 § 1); 2. die »Farbigen« (*coloured*), deren gesetzliche Definition (im Coloured Persons Settlement Act No. 7 of 1946, The Union Statutes, Vol. 2, p. 831 § 1) sie als solche Nicht-Europäer bezeichnet, die weder *natives* noch *asiatics* sind; ethnologisch Mischlinge, Kap-Malayen, Buschmänner und Hottentotten; 3. die »Asiaten« (*asiatics*), als welche alle Angehörigen von Rassen und Stämmen, deren Nationalheimat Asien ist, bezeichnet werden, mit Ausnahme der Inder, Syrer und Kap-Malayen (vgl. *Asiatics* [Land and Trading] Amendment Act [Transvaal] No. 37 of 1919, The Union Statutes, 1910–1947, Vol. 2, S. 33 ff. § 11).

weitere Änderungen¹⁴⁾ unübersichtlich geworden. Zur Bereinigung erging deshalb der Electoral Consolidation Act, 1946¹⁵⁾, der die Regelung der alten Gesetze zusammenfaßte und größtenteils ersetzte.

Die Behandlung des Gesetzes im Parlament

Im Zuge ihrer verschärften Rassentrennungspolitik (*apartheid*) brachte die Regierung Malan am 8. März 1951 den Entwurf eines neuen Wahlgesetzes¹⁶⁾ im Abgeordnetenhaus ein, das die Streichung der noch im allgemeinen Wahlregister stehenden Bevölkerungsteile nichteuropäischer Abkunft und ihre Eintragung in ein besonderes Wahlregister vorsah¹⁷⁾. Die davon betroffenen Wähler sollten in Zukunft gesondert vier weiße Vertreter in das Abgeordnetenhaus der Union und zwei zusätzliche Vertreter in das Provincial Council der Kap-Provinz – das örtliche Legislativorgan – wählen.

Die Regierung entschloß sich, die Vorlage nicht nach Art. 35 des South Africa Act zu behandeln, sondern in getrennten Sitzungen beider Häuser als einfaches Gesetz beraten und verabschieden zu lassen. Im Abgeordnetenhaus stimmten am 14. Mai 1951 in dritter Lesung bei 159 gesetzlichen Mitgliedern 74 Abgeordnete der National Party (Regierungspartei) für und 64 Abgeordnete u. a. der United Party (Opposition unter Führung von Mr. Strauss) gegen die Vorlage. Im Senat, dem die Vorlage anschließend

¹⁴⁾ In der ehemaligen Kap-Kolonie: Constitution Ordinance, 1853; Parliamentary Voters Registration Act, 1887 (Act No. 14); Franchise and Ballot Act, 1892 (Act No. 9); Registration of Parliamentary Voters Amendment Act 1899 (Act No. 48); in Natal: Charter of Natal, 1856; Disqualifying certain Natives from exercising Electoral Franchise (Law No. 11, 1865); Franchise Amendment Law 1883 (Law No. 2); Act No. 8, 1896; Act No. 14, 1906; in Transvaal: The Transvaal Constitution Letters Patent, 1906; im Oranje-Freistaat: The Oranje River Constitution Letters Patent, 1907; in der Südafrikanischen Union: The Electoral Act, 1818 (Act No. 12); The Electoral Act, 1818, Amendment Act, 1926 (Act No. 11); Cape Franchise Amendment Act, 1926 (Act No. 23); Electoral Amendment Act, 1928 (Act No. 24); Women's Enfranchisement Act, 1930 (Act No. 18); Electoral Laws Amendment Act, 1931 (Act No. 35); Franchise Laws Amendment Act, 1931 (Act No. 41); Electoral Laws Amendment Act, 1940 (Act No. 20); Electoral Laws Amendment Act, 1943 (Act No. 20); Electoral Laws Amendment Act, 1945 (Act No. 40); Electoral Laws Amendment Act, 1946 (Act No. 10). Vgl. auch oben Anm. 9.

¹⁵⁾ Act No. 46 of 1946; The Union Statutes, 1910–1947, Vol. 5, p. 681 ff.

¹⁶⁾ Der offizielle Titel der Vorlage lautet: "Bill to make provision for the separate representation in Parliament and in the Provincial Council of the Province of the Cape of Good Hope of Europeans and non-Europeans in that province, and to that end to amend the law relating to the registration of Europeans and non-Europeans as voters for Parliament and for the said Provincial Council; and to amend the law relating to the registration of non-Europeans and Natives in the province of Natal as voters for Parliament and for the Provincial Council of Natal; to establish a Board for Coloured Affairs, and to provide for matters incidental thereto."

¹⁷⁾ §§ 2 und 6, Act No. 46 of 1951.

zugeleitet wurde, wurde sie am 6. Juni 1951 in dritter Lesung mit 21 gegen 16 Stimmen bei 48 gesetzlichen Mitgliedern angenommen. Das Gesetz wurde nach Genehmigung durch den Generalgouverneur am 18. Juni 1951 als *Separate Representation of Voters Act, 1951*, veröffentlicht.

Die Behandlung im Abgeordnetenhaus

Als der Innenminister in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 8. März 1951 die erste Lesung der Vorlage beantragte, richtete der Oppositionsführer Strauss an den Speaker¹⁸⁾ die Anfrage zur Geschäftsordnung, ob die Gesetzesvorlage nicht gemäß den Art. 35, 152 South Africa Act in einer gemeinsamen Sitzung beider Häuser verabschiedet werden müsse, da sie darauf abziele, die durch Art. 35 geschützten Wahlrechte der farbigen Bevölkerungsteile zu beeinträchtigen¹⁹⁾.

Der Speaker behielt sich am 9. März 1951 seine Entscheidung vor und entschied am 11. April 1951, er habe keine Bedenken die erste Lesung zuzulassen, da das Parlament nicht mehr an die in den *entrenched clauses* festgelegte Verfahrensweise gebunden sei. Aus der ausführlichen Begründung seiner Ansicht sind folgende Punkte hervorzuheben:

1. Der Speaker berief sich in erster Linie auf zahlreiche Autoren²⁰⁾, nach deren Auffassung die *entrenched clauses* das südafrikanische Parla-

¹⁸⁾ Über die Stellung des Speaker vgl. R. Kilpin, *Parliamentary Procedure in South Africa*, 2nd ed., p. 168 f.; Sir T. E. May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 15th ed., p. 233 ff. Die Stellung des Speaker ist schwer zu umschreiben, da seine Aufgaben überaus zahlreich und vielseitig sind. May (a. a. O., S. 235) sagt dazu: "The chief characteristics attaching to the office of Speaker in the House of Commons are authority and impartiality." Unter diesen Gesichtspunkten obliegt ihm u. a. über den ordnungsgemäßen Geschäftsablauf im Abgeordnetenhaus zu wachen, also die Beratungen zu leiten und die Beachtung der Verfahrensregeln zu erzwingen, sowie Anträge zur Abstimmung zu bringen und die Entscheidung des Hauses zu verkünden.

¹⁹⁾ Wörtlich lautete die Begründung: "... in that it embodies ... provisions which (1) seek to disqualify persons in the Province of the Cape of Good Hope who under the laws existing in the Colony of the Cape of Good Hope at the establishment of Union are or may become capable of being registered as voters from being so registered in the Province of the Cape of Good Hope by reason of their race or colour only;

(2) seek to remove from the Register persons registered as voters in the Cape of Good Hope and Natal by reason only of a disqualification based on race or colour, thereby infringing the provisions of sub-section 2 of section 35 of the South Africa Act which said section cannot be amended or repealed save in the manner laid down in section 152 of the South Africa Act." (Votes and Proceedings No. 35, 1951, p. 281).

²⁰⁾ Speaker zitiert wie folgt: W. Pollak, K. C., *The Legislative Competence of the Union Parliament*, im *S. A. Law Journal* Vol. 48, p. 282: "... it is the existence of the Colonial Laws Validity Act which alone gives legal efficacy to the proviso contained in Section 152 of the South Africa Act. Once repeal the Colonial Laws Validity Act and the Union Parliament can, it is submitted, validly repeal or alter any of the entrenched clauses of the South Africa Act without observing the requirements of Section 152"; K. C. Wheare,

ment nicht mehr bänden; die Geltung der *entrenched clauses* habe auf der übergeordneten Gesetzgebungsbefugnis des britischen Parlaments beruht, mit dem Westminster Statute sei das südafrikanische Unionparlament oberster souveräner Gesetzgeber in Südafrika geworden und habe damit die

The Statute of Westminster (1931), p. 108: "With the repeal of the Colonial Laws Validity Act in so far as South Africa is concerned, it is legally possible for the Union Parliament to repeal the South Africa Act as a whole and replace it with an Act which perhaps contained none of the entrenched clauses of the present Act"; B. Keith, *The Governments of the British Empire* (1935), p. 47: "The difficulty however, arises that the Union Parliament is no longer subject to the restrictions of the Colonial Laws Validity Act and that therefore it may be held to be in the same position as the Imperial Parliament, so that these restrictions have no legal effect"; W. P. M. Kennedy, *The Law and Custom of the South African Constitution* (1935), p. 100: "The Union Parliament will be able validly to repeal or alter the entrenched clauses of the South Africa Act, without observing the requirements of Section 152 . . ."; p. 101: "The Constitutions of the other Dominions are clearly safeguarded but the Constitution of the Union appears to have been made as flexible, as uncontrolled, as easy to amend in every detail as the Constitution of the United Kingdom . . . With the coming into force of the Statute of Westminster the Parliament of the Union now has the legal power to pass any legislation altering the South Africa Act"; Jennings - Young, *Constitutional Laws of the British Empire* (1937), p. 265: "The Statute of Westminster, 1931, contains no saving applicable to the South Africa Act. It is therefore the general opinion in the Union that the Union Parliament has power under Section 2 of the Statute to repeal Section 152 of the Act and to amend any other provision of the Act without following the special procedure laid down by Section 152." R. S. Welsh, *The Legislative Competence of the Union Parliament*, in *Commercial Law Reporter* (November 1948), p. 671-672: "The result of the Statute of Westminster and the Status of the Union Act has been to remove all the legal restrictions upon the powers of the Union Parliament . . . It may, therefore, legally repeal or amend the entrenched clauses of the South Africa Act without following the special procedure laid down at the time of Union." E. Kahn, *Constitutional Law*, in *Annual Survey of South African Law* (1948), p. 9: "In strict law there can be no doubt that the entrenched clauses can be repealed by simple majority. Section 152 of the South Africa Act obtained its legal efficacy only from the Colonial Laws Validity Act of 1865, section 2, and the Statute of Westminster, section 2, has put an end to the application of this Act. The Privy Council decision of *Moore v. Attorney-General for the Irish Free State* (1935 A.C. 484) puts the issue beyond doubt. The courts have no longer the 'testing power' and there is no 'fundamental law' in the South African Constitution". Gutachten der Rechtsberater der Regierung aus *Votes and Proceedings of the House of Assembly* vom 11. April 1951, p. 412: "It follows that sections 35 and 152 (and the other entrenched sections) of the South Africa Act no longer involve any limitation whatsoever upon the legislative competence of Parliament; that they can be repealed or amended by Parliament in the ordinary way without compliance with the requirements of section 152 and that an Act within the scope of section 35 can be passed in the ordinary way without complying with the requirements of that section." H. J. May, *The South African Constitution*, 1949, p. 26: "The Union Parliament will be able validly to repeal or alter the entrenched clauses of the South Africa Act without observing the requirements of section 152. The Constitution of the Union was made as flexible, as uncontrolled, as easy to amend in every detail as the Constitution of the United Kingdom. The Parliament of the Union has now the legal power to pass any legislation altering any section of the South Africa Act by a simple majority in Parliament." R. G. McKerron in *Butterworth's Annotated Union Statutes*, Vol. 3, Note zu Art. 59.

15 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 15

Befugnis zur Änderung der *entrenched clauses* erhalten, ohne an den darin vorgeschriebenen besonderen Verfahrensmodus gebunden zu sein. Die Gegenmeinung von Cowen²¹⁾, der in einer wenige Tage vor der Vorlage des Gesetzesentwurfs veröffentlichten Abhandlung die Meinung vertreten hatte, daß die *entrenched clauses* nicht durch das Westminster Statute *implicite* außer Kraft gesetzt worden seien, sei abzulehnen.

2. Der Speaker berief sich ferner auf die Entscheidung der Appellate Division des südafrikanischen Supreme Court im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* (1937), worin die omnipotente Gesetzgebungsbefugnis des Unionparlaments und die Unüberprüfbarkeit seiner Gesetzgebungsakte festgestellt worden sei:

“Inasmuch as Parliament is now, since the passing of the Statute of Westminster, the supreme and sovereign law-making body of the Union, the Supreme Court has no power to pronounce upon the validity of an Act of Parliament duly promulgated and printed and published by proper authority.” . . .

“Parliament’s will, therefore, as expressed in an Act of Parliament cannot now in this country, as it cannot in England, be questioned by a Court of Law whose function it is to enforce that will, not to question it.” . . .

“It is obvious senseless to speak of an Act of a sovereign law-making body as *ultra vires*. There can be no exceeding of powers when that power is limitless . . .”²²⁾

Die Richtigkeit dieser richterlichen Feststellung dürfe er in seiner Stellung als Speaker nicht bezweifeln.

3. Der Speaker ging schließlich auf das Argument der Opposition ein, daß das Abgeordnetenhaus in der Resolution beider Häuser vom 22. April 1931 anlässlich seiner Stellungnahme zu dem beabsichtigten Westminster Statute ausdrücklich die Weitergeltung der *entrenched clauses* auch für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Westminster Statute bestätigt habe²³⁾. Der Speaker war der Meinung, daß diese Resolution nicht als bindendes Präzedens angesehen werden könne, vielmehr eine Entschließung wie jede andere sei, die im vorliegenden Falle bei Annahme des Antrags des Innenministers durch eine andere aufgehoben werden könne. In den Akten des Abgeordneten-

²¹⁾ D. V. Cowen, Parliamentary Sovereignty and the Entrenched Sections of the South Africa Act, 1951.

²²⁾ Votes and Proceedings No. 52, 1951, p. 411.

²³⁾ “Motion, as amended, put and agreed to, viz.: That on the understanding that the proposed legislation will in no way derogate from the entrenched provisions of the South Africa Act, this House, having taken cognizance of the draft clauses and recitals which it was proposed by the Imperial Conference of 1930 should be embodied in legislation to be introduced in the Parliament at Westminster, approves thereof and authorizes the Government to take such steps as may be necessary with a view to the enactment by the Parliament of the United Kingdom of legislation on the lines set out in the Schedule annexed” (Votes and Proceedings No. 51, 1931, p. 530).

hauses sei zwar eine Entscheidung des Speaker *Jansen* vom Jahre 1934 enthalten, daß die Verfahrensbestimmungen der Art. 35, 152 South Africa Act einzuhalten seien, und das Parlament sei im Falle der Verabschiedung des Native Representation Act, 1936, dem gefolgt; diese Präzedenzen seien aber durch die 1937 ergangene Entscheidung des Supreme Court im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* überholt, wonach das Parlament Herr seines Verfahrens sei.

Abschließend stellte der Speaker fest, daß er auf Grund der genannten Erwägungen nicht in der Lage sei, den Regierungsantrag als unzulässig zu betrachten; die Entscheidung darüber müsse er dem Hause selbst überlassen. Er sei zwar als Speaker im allgemeinen an Präzedenzen gebunden, müsse aber auch den veränderten Verhältnissen Rechnung tragen:

“Here I want to make it quite clear, however, that I consider it the duty of every Speaker of this House who is concerned about maintaining the Parliamentary tradition to seek to be guided always by the decisions and precedents arrived at by predecessors in office, otherwise the practice and procedure of this Honorable House would be chaotic, but I do find that the Speakers since Union have at times in their discretion departed from existing practice and established new precedents. Changing circumstances and advancing time demand adjustment of approach and ideas.”²⁴⁾

Von verschiedenen Seiten der Opposition wurden darauf drei förmliche Anträge gestellt, in denen die Absetzung der Vorlage von der Tagesordnung mit der Begründung gefordert wurde, daß das vorgesehene Verfahren einen Bruch der feierlichen Zusicherung bei Errichtung der Union und der Entschließung beider Häuser vor Erlaß des Westminster Statute bedeuten würde²⁵⁾.

²⁴⁾ Votes and Proceedings No. 52, 1951, p. 416 f.

²⁵⁾ Mr. *Christie* beantragte: To omit all the words after ‘That’ and to substitute: as this House is of opinion that the Bill for separate representation of Europeans and non-Europeans, which seek to remove the coloured voters from the common roll, constitutes a disqualification and a diminution of their rights, in contrary to the spirit of the South Africa Act as enshrined in sections 35 and 152 of the said Act, is in conflict with the safeguards and solemn undertakings given at the time of Union and, if passed, will perpetuate racial differences in the Union and retard its development, it expresses its unequivocal opposition to such legislation and accordingly refuses leave to introduce the aforementioned Bill” (Votes and Proceedings No. 55, 1951, p. 447). Am nächsten Tag fügte Mrs. *Ballinger* von der Opposition noch einen weiteren Antrag mit folgendem Wortlaut hinzu: “To omit all the words after ‘That’ and to substitute: this House, having regard to the cultural and economic progress of the non-European communities since Union, and the urgent need to improve relations between them and the European population by granting them adequate scope for the legitimate political aspirations, and concerned to strengthen the democratic principle in this country, declines to grant leave for the introduction of the Representation of non-Europeans Bill as constituting a drastic and unwarranted diminution of the political rights exercised by non-European males in the Cape at the time of Union,

Diese Anträge der Opposition wurden am 18. April 1951 mit 77 gegen 65 Stimmen abgelehnt und der Regierungsantrag auf Behandlung ihrer Gesetzesvorlage angenommen. Das Haus nahm dann nach drei Lesungen die Gesetzesvorlage gegen die Stimmen der Opposition an.

Die Behandlung im Senat

Als die Regierungsvorlage nach Durchgang im Abgeordnetenhaus am 16. Mai 1951 dem Senat zur Beschlußfassung vorlag, ersuchte Senator *Nicholls* den Vorsitzenden um Entscheidung, ob die Vorlage nicht nach Art. 35, 152 South Africa Act eine gemeinsame Lesung beider Häuser erfordere, mit den Gründen, die *Strauss* am 8. März 1951 angeführt hatte.

Am 24. Mai 1951 entschied der Senatsvorsitzende *van Niekerk*, die Behandlung sei zulässig²⁶⁾. In der Begründung ging er, ebenso wie der Speaker des Abgeordnetenhauses, von der Frage der Weitergeltung der *entrenched clauses* aus. Er ging hierzu näher auf die verfassungsrechtliche Entwicklung der Union ein, die aus der einstmaligen Abhängigkeit zum Status eines souveränen und unabhängigen Staates geführt habe. Die *ratio legis* des Westminster Statute sei gewesen, die rechtliche Gleichstellung der Dominien mit Großbritannien zu bewirken und die Reste staatsrechtlicher Abhängigkeit vom britischen Mutterland zu beseitigen. Bis dahin habe der Colonial Laws Validity Act, 1865, der der Legislative des Dominion die Änderung der Parlamentsgesetze des britischen Mutterlandes untersagte, das Unionparlament gehindert, die *entrenched clauses*, die er als *britische* Gesetzgebung betrachte, abzuändern bzw. von dem dort vorgeschriebenen Verfahren abzuweichen. Diese Schranke sei mit der Aufhebung des Colonial Laws Validity Act für die Dominien im Westminster Statute fortgefallen und das Unionparlament nun nicht mehr an die Beschränkungen der *entrenched clauses* gebunden. Nach Art. 2²⁷⁾ des Status of the Union Act, 1934, sei das Unionparlament der souveräne Gesetzgeber der Union.

“The word ‘sovereign’ implies complete independence and I can only take that to mean ‘supremacy’.”²⁸⁾

Hieraus folge, daß das Unionparlament keinerlei Beschränkungen mehr unterworfen sein könne, wenn diese Bezeichnung überhaupt einen Sinn haben solle. Das *Ndlwana v. Hofmeyr*-Urteil²⁹⁾ habe diese seine Auslegung bestätigt.

with the provision of the right to stand for and to be elected to Parliament and the provincial councils” (Votes and Proceedings No. 56, 1951, p. 455).

²⁶⁾ Aus dem Senatsprotokoll Minute LVII, 24th May 1951, p. 229 ff.

²⁷⁾ Text oben S. 220.

²⁸⁾ Aus dem Senatsprotokoll Minute LVII, 24th May 1951, p. 231.

²⁹⁾ 1937, South Africa 229 (A.D.).

Von seiten der Opposition war hierzu argumentiert worden, daß das Unionparlament auch bei Gültigkeit der *entrenched clauses* voll souverän sei; denn unter dem Begriff »Parlament« seien nicht nur die normalerweise in getrennter Sitzung tätigen, sondern auch die in gemeinsamer Sitzung vereinigten beiden Häuser des Parlaments zu verstehen, so daß das »Parlament« *in summa* die volle gesetzgeberische Souveränität besitze. Dieses Argument, das die These der Regierungspartei von der beschränkten Parlamentsouveränität ausräumen sollte, wies der Senatspräsident zurück. Einmal sei bereits vom Supreme Court entschieden worden, es sei Sache der drei konstituierenden Teile des »Parlaments« (House, Senate und King), jede ihnen geeignet erscheinende Verfahrensweise zu wählen³⁰⁾. Zum andern würden in Art. 19 South Africa Act^{30a)}, der den Begriff »Parlament« definiere, die beiden Häuser des Parlaments als getrennte Körperschaften vorausgesetzt. Daraus sei aber zu entnehmen, daß diese Form die eigentliche Bedeutung des Begriffs »Parlament« sei. Er argumentierte weiter, daß überall dort, wo in der Verfassung von gemeinsamer Sitzung beider Häuser (Art. 35, 63, 152) die Rede sei, ausdrücklich gesagt werde, das so verabschiedete Gesetz solle dieselbe Kraft wie ein Gesetz haben, das in getrennter Sitzung ergangen sei. Diese Wendung wäre aber nicht nötig, wenn der Begriff »Parlament« ohne weiteres auch die in gemeinsamer Sitzung vereinigten beiden Häuser umfaßte. Die durch die gemeinsame Sitzung gebildete Körperschaft könne weder als Senat noch als Haus bezeichnet werden, wie daraus ersichtlich sei, daß z. B. im Falle des Art. 63 South Africa Act ein Gesetz durch einfache Mehrheit zustande kommen könnte, ohne daß auch nur ein Senator dafür stimmte, was zur Folge hätte, daß sich das Gesetz nicht als der Wille beider Häuser bezeichnen ließe.

Der Senatspräsident gelangte auf Grund dieser Argumentation zu dem Schluß, daß durch das Westminster Statute, 1931, und den Status of the Union Act, 1934, den beiden als getrennte Körperschaften aufzufassenden Häusern des Unionparlaments unbeschränkte gesetzgeberische Befugnisse übertragen worden seien und daß also das Parlament in dieser Form jetzt auch solche Gesetze erlassen könne, die vorher nur in gemeinsamer Sitzung beider Häuser hätten ergehen können. Auf Grund der veränderten Umstände und vor allem auch infolge der Entscheidung im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* können weder die Resolution beider Häuser von 1931 über die Fortgeltung der *entrenched clauses* nach Erlaß des Westminster Statute noch die andern Präzedenzen des Senats und des Abgeordnetenhauses Anwendung finden. Auch daraus, daß beim Erlaß des Separate Representation of Natives Act,

³⁰⁾ 1937, South Africa 238 (A.D.).

^{30a)} Wortlaut unten Anm. 36.

1936, das Parlament den Verfahrensmodus der Art. 35 und 152 eingehalten habe, ließe sich nicht herleiten, daß das Parlament die *entrenched clauses* anerkannt habe und diese somit weiter Rechtskraft hätten. Dazu führt er aus:

“This is certainly deserving of consideration, but if Parliament has full sovereignty, it can hardly follow that it is bound by its own ratification of a provision and that it may not despite its supreme authority depart from or ignore that provision. A sovereign Parliament can scarcely be bound by its own previous enactments.”³¹⁾

Der Senatspräsident stellte abschließend fest, er werde zu dem Schluß gezwungen, daß Art. 35, 152 South Africa Act nicht mehr voll in Kraft seien und daß man somit den Senat auch für befugt halten könne, Materien der *entrenched clauses* zu behandeln. Diese Vorlage sei deshalb nicht ordnungswidrig; er sei daher nicht in der Lage, sie von sich aus von der Tagungsordnung zu setzen.

Nach der ersten Lesung der Vorlage am 24. Mai 1951 stellte die Opposition am 28. Mai durch Senator Nicholls den förmlichen Antrag, das Haus möge die Entscheidung des Senatspräsidenten verwerfen. Dagegen stellte die Regierung den Antrag, die Entscheidung gutzuheißen. Mit 24 gegen 18 Stimmen wurde der Antrag Nicholls' abgelehnt und der Regierungsantrag angenommen. Am 6. Juni 1951 wurde die Gesetzesvorlage nach der dritten Lesung mit einigen geringfügigen Änderungen, denen das Abgeordnetenhaus am 11. Juni 1951 zustimmte, mit 21 gegen 16 Stimmen vom Senat angenommen.

Die Nichtigerklärung des Separate Representation of Voters Act, 1951, durch den Supreme Court

Nach Abschluß des parlamentarischen Verfahrens wurde der Separate Representation of Voters Act, 1951, durch vier davon betroffene Farbige dem Supreme Court zur Nachprüfung unterbreitet³²⁾. Die vier Farbigen

³¹⁾ Aus dem Senatsprotokoll Minute LVII, 24th May, 1951, p. 234.

³²⁾ Die Kläger begeherten mit der Klage die abstrakte Feststellung, daß das angefochtene Gesetz nichtig sei. Verfahrensmäßig erfolgte dies in der Weise, daß sie als vom Gesetz Betroffene eine Klage gegen die mit der Durchführung des Gesetzes betrauten Beamten anstrebten und darin vortrugen, daß ihre in den *entrenched clauses* des South Africa Act, 1909, verbrieften Rechte durch die Beklagten dadurch beeinträchtigt würden, daß diese unter der Vorgabe, in Vollziehung des Act No. 46 of 1951 zu handeln, ihre Namen vom allgemeinen Wahlregister löschten und sie in ein besonderes eintrügen, obgleich nach Ansicht der Kläger die Beklagten dazu mangels einer gültigen gesetzlichen Grundlage kein Recht hätten. Für eine solche Klage gegen die Regierung ist nach Art. 98 South Africa Act, 1909, der Supreme Court der Union und zwar in erster Instanz die Provincial Division ausschließlich zuständig. Art. 98 III des South Africa Act, 1909, lautet: “The said pro-

beantragten in ihrer im August 1951 eingereichten Klage unter anderem folgende feststellende Entscheidung des Gerichts:

“An order declaring that the measure known as ‘Act 46 of 1951’ is invalid, null and void and of no legal force and effect in terms and by virtue of the provisions of Sections 35 and 152 of the South Africa Act, 1909, as amended.”

Zur Klagebegründung war u. a. vorgetragen worden: Ein Gesetz, das eine Disqualifizierung lediglich auf Grund der Rassenzugehörigkeit ausspreche, könne nur nach Maßgabe der Art. 35, 152 South Africa Act, 1909, ergehen; der Separate Representation of Voters Act sei unter Mißachtung dieser Bestimmungen zustande gekommen und habe deshalb keine Rechtskraft erlangt. Art. 35, 152 South Africa Act, 1909, seien weder durch das Westminster Statute, 1931, noch durch den Status of the Union Act, 1934, beseitigt worden und hätten deshalb vom Parlament beachtet werden müssen.

Der beklagte Innenminister wandte ein, auf Grund des Westminster Statute und des Status of the Union Act, 1934, sei das Unionparlament als souveräner Gesetzgeber an keine Beschränkungen durch frühere Gesetze gebunden, insbesondere könnten seine Gesetze nicht durch die Gerichte überprüft werden, wie vom Supreme Court im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* entschieden worden sei.

Die Entscheidung der Cape Provincial Division vom 26. Oktober 1951

Die Cape Provincial Division des Supreme Court, die in erster Instanz über die Klage zu entscheiden hatte, wies diese am 26. Oktober 1951 mit der Begründung ab, daß sie nach der Entscheidung der Appellate Division im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr*³³⁾ nicht berechtigt sei, die Rechtsgültigkeit eines Parlamentsgesetzes zu prüfen, und an diese Entscheidung der Appellate Division trotz Bedenken gegen deren Richtigkeit gebunden sei³⁴⁾.

Bei der Entscheidung *Ndlwana v. Hofmeyr* handelt es sich um folgendes: Ein durch den Representation of Natives Act, 1936, betroffener Wähler

vincial and local divisions, referred to in this Act as superior courts, shall, in addition to any original jurisdiction exercised by the corresponding courts of the Colonies at the establishment of the Union, have jurisdiction in all matters –

- a) in which the Government of the Union or a person suing or being sued on behalf of such Government is a party;
- b) in which the validity of any provincial ordinance shall come into question.”

Die Berufungsmöglichkeit an die Appellate Division folgt aus Art. 103 der Verfassung: “In every civil case in which, according to the law in force at the establishment of the Union, an appeal might have been made to the Supreme Court of any of the Colonies from a superior court in any of the Colonies, the appeal shall be made only to the Appellate Division . . .”

³³⁾ 1937 South Africa 229 (A.D.).

³⁴⁾ 1931 South Africa 297 (A.D.), *Collett v. Priest*.

hatte die Gültigkeit dieses Gesetzes angefochten, weil es, ohne nach seiner Meinung unter die Bestimmung des Art. 35 South Africa Act zu fallen, in der dort vorgesehenen Weise in gemeinsamer Sitzung beider Häuser mit Zweidrittelmehrheit angenommen worden sei. In der 2. Instanz vor der Appellate Division des Supreme Court war auf Anregung des Gerichts damals die Frage erörtert worden, ob es überhaupt die Befugnis habe, die Gültigkeit eines Parlamentsgesetzes nachzuprüfen, nachdem das Parlament durch Erlaß des Westminster Statute zum obersten und souveränen Legislativorgan der Union geworden sei. Die Appellate Division hatte dazu folgendes ausgeführt: Sofern nur der Wille des Parlaments bewiesen sei, könne er durch die Gerichte nicht mehr angezweifelt werden, deren Aufgabe es sei, die Gesetze durchzusetzen, nicht sie anzuzweifeln³⁵). Der Kläger hatte entgegnet, das angefochtene Gesetz sei kein Akt des Parlaments, da es nicht in seinen drei konstituierenden Bestandteilen – Abgeordnetenhaus, Senat und König³⁶) – tätig geworden sei. Dazu hatte die Appellate Division gesagt:

“Now, assuming that we are entitled to infer from its reference to the two provisions of Section 35 that Act 12 of 1936 was passed by the two Houses sitting together and not bicamerally, the question then is whether a Court of Law can declare that a Sovereign Parliament cannot validly pronounce its will unless it adopts a certain procedure – in this case a procedure impliedly indicated as usual in the South Africa Act? The answer is that Parliament, composed of its three constituent elements, can adopt any procedure it thinks fit; the procedure, express or implied in the South Africa Act is, as far as Courts of Law are concerned, at the mercy of Parliament like everything else.”

Nur dann, wenn sich aus der Government Gazette ergäbe, daß eines der drei konstituierenden Elemente des Parlaments nicht am Gesetzgebungsvorgang beteiligt gewesen sei, würde das Gesetz von den Gerichten als nicht verbindlich betrachtet werden dürfen.

Die Kläger von 1951 hatten gegen die Heranziehung des Falles *Ndlwana v. Hofmeyr* eingewandt: Die *ratio decidendi* im Fall *Ndlwana v. Hofmeyr* sei lediglich, der South Africa Act verbietet nicht, daß die beiden Häuser auch außerhalb der *entrenched clauses* gelegene Materien in gemeinsamer Sitzung behandelten; darin habe die Appellate Division also keinen Verstoß gegen den South Africa Act gesehen; der Präzedenzfall *Ndlwana v. Hofmeyr* decke aber nicht die umgekehrte Frage, ob unter die *entrenched clauses* fallende Materien auch in getrennter Sitzung behandelt werden könnten.

³⁵) Vgl. den oben S. 226 wörtlich angeführten Ausspruch des Gerichts.

³⁶) Art. 19 lautet: “The legislative power of the Union shall be vested in the Parliament of the Union, herein called Parliament, which shall consist of the King, a Senate, and a House of Assembly.”

Die Entscheidung der Cape Provincial Division vom 26. Oktober 1951 führte dazu aus, die *ratio decidendi* im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* sei gewesen, daß seit dem Westminster Statute, das der Union die Souveränität übertrug, die richterliche Prüfung der Gültigkeit von Gesetzen auf die Frage beschränkt sei, ob die eingereichte Gesetzesausfertigung anzeige, daß die drei in Art. 19 South Africa Act aufgeführten Elemente des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren teilgenommen haben. Sofern diese Frage bejaht würde, sei die Tätigkeit der Gerichte beendet. An diese Rechtsauffassung der Appellate Division des Supreme Court von 1937 sei das erkennende Gericht gebunden. Im vorliegenden Falle stehe außer Frage, daß beim Erlaß des Separate Representation of Voters Act die drei Elemente beteiligt gewesen seien. Die Rechtsgültigkeit des Gesetzes dürfe daher auf Grund dieses Präzedenzfalles nicht bezweifelt werden.

Obwohl die Cape Provincial Division des Supreme Court in ihrer Entscheidung vom 26. Oktober 1951 somit dem Präzedenzfall *Ndlwana v. Hofmeyr* folgt, hält sie mit ihrer Kritik an der Vorentscheidung nicht zurück: Die Entscheidung von 1937 gipfle in einem aus dem Westminster Statute hergeleiteten Souveränitätsbegriff, der die Zuständigkeit der Gerichte zu jeder Überprüfung der Gültigkeit von Parlamentsgesetzen verneine, lasse aber die hierfür erforderliche nähere Erläuterung und Begründung vermissen. Aus der Durchsicht des Westminster Statute ergebe sich keine Beschränkung des richterlichen Prüfungsrechts, ob ein Parlamentsgesetz ‚*duly passed*‘, d. h. ordnungsgemäß verabschiedet sei, noch ließe sich daraus ohne weiteres die Streichung des Art. 152 South Africa Act ersehen. Leider habe sich das Urteil von 1937 nicht näher mit der Entscheidung *Rex v. Ndobe*³⁷⁾ von 1930 auseinandergesetzt, die, falls nicht durch das Westminster Statute überholt, nicht leicht mit dem Urteil im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* zu vereinbaren sei.

Im Falle *Rex v. Ndobe* war die Gültigkeit des Native Administration Act, 1927³⁸⁾, angegriffen und gerügt worden, daß das Gesetz entgegen Art. 35 South Africa Act in getrennter Sitzung beider Häuser behandelt worden war. Dort war seitens der Regierung vorgetragen worden:

“That the Court cannot enquire whether Act 38 of 1927 was passed by both Houses sitting together in the manner provided in Sec. 35, as that is a matter of procedure which Parliament alone is competent to decide.”

Damals hatte jedoch die Appellate Division des Supreme Court entschieden, daß die *entrenched clauses* den Berechtigten subjektive Rechte übertrügen und daß das richterliche Prüfungsrecht sich auf die Überprüfung dieses Ge-

³⁷⁾ 1930 South Africa 484 (A.D.).

³⁸⁾ The Union Statutes, 1910–1947, Vol. 10, S. 25 ff.

setzes erstrecke. Ein unter Verletzung der Vorschriften des Art. 35 ergangenes Gesetz sei kein ordnungsgemäß ergangenes und sei nichtig, infolgedessen hätten die Gerichte diese Frage nachzuprüfen:

“Under Section 58 of the South Africa Act, each House of the Parliament is free to prescribe its own rules with respect to the order and conduct of its business and proceedings. Into the due observance of such rules this court is not competent to enquire. But whether an Act has been validly passed by Parliament is another matter. The Court naturally assumes until the contrary appears, that any Act of Parliament has been validly passed. Act 38 of 1927 is an Act which on the face of it deals with matters other than the matters dealt with by Sec. 35, and must therefore be assumed to have been passed by the two Houses of Parliament as usually constituted. To assume that it was passed by the two Houses of Parliament sitting together as prescribed in Sec. 35 would be to assume that the Act was not validly passed. If the Act therefore contained a clause offending against Sec. 35 the Court would have to assume that the clause was *ultra vires*, in the absence of some indication in the Act, or proof *aliunde*, that such clause was passed as contemplated in the section.”

Die Entscheidung der Cape Provincial Division vom 26. Oktober 1951 kritisiert, daß die Appellate Division im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* entgegen den klaren Worten der Entscheidung im Falle *Rex v. Ndobe*, wonach Art. 35 den Berechtigten subjektive Rechte übertragen hätte, angenommen habe, die *entrenched clauses* seien lediglich Verfahrensregeln im Sinne von Art. 58³⁹⁾ South Africa Act. Es sei, so fährt die Entscheidung vom 26. Oktober 1951 fort, schwer zu ersehen, wieso das Westminster Statute diesen Wesenswandel der Art. 35, 152 herbeigeführt und das richterliche Prüfungsrecht eingeschränkt haben sollte.

Obwohl alle drei Richter der Cape Provincial Division in der Begründung der Entscheidung vom 26. Oktober 1951 unter Hervorhebung gleicher Bedenken zu demselben Ergebnis kamen, ist jedoch bemerkenswert, daß einer der Richter (Justice S t e y n) trotzdem eine größere Zurückhaltung in der richterlichen Nachprüfung empfahl:

“Whether it is not fundamental that the interests of public policy require that the procedural functions of the two Houses of Parliament, even though

³⁹⁾ Art. 58 lautet: “Each House of Parliament may make rules and orders with respect to the order and conduct of its business and proceedings. Until such rules and orders shall have been made the rules and orders of the Legislative Council and House of Assembly of the Cape of Good Hope at the establishment of the Union shall *mutatis mutandis* apply to the Senate and the House of Assembly respectively. If a joint sitting of both Houses of Parliament is required under the provisions of his Act, it shall be convened by the Governor-General by message to both Houses. At any such joint sitting the Speaker of the House of Assembly shall preside and the rules of the House of Assembly shall, as far as practicable, apply.”

prescribed in the Constitution – the South Africa Act – should not be subject to scrutiny by Courts of law, that the Royal assent to Bills passed by the two Houses as indicated by the signature thereto of His Excellency the Governor-General, should be final and conclusive as to the regularity of the procedure adopted by the House and that, accordingly, no Court of law should have the power to pronounce upon the validity of the legislation so assented to, that is to say, after it has been duly printed, promulgated and published.”

Die Entscheidung der Appellate Division vom 20. März 1952⁴⁰⁾

Nach sechstägiger Verhandlung hob die Appellate Division in einstimmiger Entscheidung ihrer fünf Richter am 20. März 1952 die klageabweisende Entscheidung der Vorinstanz auf und erklärte den Separate Representation of Voters Act, 1951, entsprechend dem Klageantrag für nichtig⁴¹⁾.

⁴⁰⁾ 1952 (2) South Africa 428 (A.D.).

⁴¹⁾ Vor Behandlung der materiellen Kernfrage prüfte das Gericht, ob es die Möglichkeit habe, von seiner eigenen früheren Entscheidung abzuweichen. Diese Frage bejahte das Gericht mit dem Bemerkten:

“Naturally this Court is very reluctant to depart from one of its own decisions, especially in cases where that decision has been acted on for a number of years in such a manner that rights have grown up under it. My Conclusion is that this Court is bound to consider any reasons that may be advanced to show that its previous decision in *Ndlwana's case* was wrong” [1952, (2) South Africa 454].

Es beruft sich dazu auf eigene Präzedenzen und die Praxis des Privy Council: 1913 South Africa 318 (A.D.); 1915 South Africa 108 (A.D.); 1931 South Africa 290 (A.D.). Im Falle *Bloemfontein Town Council v. Richter* (1938 South Africa 195, A.D.) ist ausgeführt: “The ordinary rule is that this Court is bound by its own decisions and unless a decision has been arrived at on some manifest oversight or misunderstanding, that is, there has been something in the nature of a palpable mistake, a subsequently constituted Court has no right to prefer its own reasoning to that of its predecessors . . .”, im Falle *Rex v. Nxumalo* (1939 South Africa 580, p. 586, A.D.) wird gesagt: “It is true that as a general rule this Court is bound to follow its own decisions. But to that rule there are certain recognized exceptions”; vgl. ferner 1943 South Africa 656, p. 680 (A.D.) und die Entscheidung *Rex v. Faithfull & Gray* (1907 T. S. 1077), in der auf Seite 1081 gesagt ist: “Of course, in ordinary circumstances the Court will abide by its decisions; *stare decisis* is a good rule to follow. But where a court is satisfied that its previous decision was wrong, and more particularly where the point was not argued, then I think it is not only competent for the court, but it is its duty in such a case not to abide by its previous decision, but to overrule it.” Siehe ferner Sir John K o t z e, *Judicial Precedent*, *South Africa Law Journal* (1934), S. 280, und die Entscheidungen des Privy Council: 2 P.D. 276, 1950 A.C. 11, 1950 A.C. 379. Sodann untersuchte das Gericht, ob das angefochtene Gesetz überhaupt eine Disqualifizierung enthalte und somit in der in Art. 35 vorgesehenen Weise hätte ergehen müssen, sofern dieser noch in Kraft befindlich wäre. Dies bejahte das Gericht unter Hinweis darauf, daß es der Sinn des Art. 35 Abs. I und II sei, zu verhindern, daß jemand ausschließlich kraft Rassenzugehörigkeit in einem anderen als dem allgemeinen Wahlregister geführt werde. Für den Disqualifizierungsbegriff komme es deshalb hier weder darauf an, daß die Voraussetzungen für die Registrierung dieselben geblieben seien, noch daß die im Separate Representation of Voters Act, 1951, vorgesehene Vertretung der Farbigen ihnen eine großzügigere Vertretung gäbe, als sie beanspruchen könnten, denn der Art. 35 schütze bestimmte Rechte und nicht ihre Äquivalente.

Die Entscheidung stellte eingangs fest, daß der *Separate Representation of Voters Act, 1951*, in den Bereich der *entrenched clauses* falle und die Kläger zu dem geschützten Personenkreis gehörten. Die Weitergeltung der Art. 35, 152 *South Africa Act* vorausgesetzt, sei das angefochtene Gesetz somit mangels Beachtung der besonderen Verfahrensweise nichtig, wie 1930 in *Rex v. Ndobe*⁴²⁾ ausgeführt und auch von den jetzigen Beklagten nicht bestritten wurde. Die Kernfrage sei also, ob die *entrenched clauses* durch das *Westminster Statute* in ihrer Weitergeltung berührt worden seien. Chief Justice *Centlivres* führte aus, es handele sich mit andern Worten um die Feststellung, ob auf Grund der seit Erlaß des *South Africa Act* eingetretenen Änderungen der verfassungsrechtlichen Stellung der Union die *entrenched clauses* derogiert worden seien. Die Beklagten hatten die Ansicht vertreten, daß die Derogation durch das *Westminster Statute, 1931*, mindestens aber durch den *Status of the Union Act, 1934*, erfolgt sei. Die eingehenden Begründungen der Richter verdienen nähere Betrachtung:

Die Weitergeltung der *entrenched clauses*

Zur Vorgeschichte des Westminster Statute

Unter Bezugnahme auf die Vorgeschichte⁴³⁾ des *Westminster Statute* wiesen die Richter darauf hin, daß der Entwurf auf Wunsch Kanadas, Australiens und Neuseelands verschiedene Sicherungsbestimmungen (*saving clauses*) erhielt⁴⁴⁾, die einer Auslegung des *Westminster Statute* in der Richtung vor-

⁴²⁾ Siehe S. 233 f.

⁴³⁾ Maxwell, *Statutes*, 8th ed., p. 20 ff., sowie die folgenden britischen Entscheidungen: 1932 A. C. 54, p. 70 (*Regulation and Control of Aeronautics in Canada*); 1935 A. C. 500, p. 520 (*British Coal Corporation v. The King*).

⁴⁴⁾ "Art. 7: (1) Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts, 1867 to 1930, or any order, rule or regulation made thereunder.

(2) The provisions of section two of this Act shall extend to laws made by any of the Provinces of Canada and to the powers of the legislatures of such Provinces.

(3) The powers conferred by this Act upon the Parliament of Canada or upon the legislatures of the provinces shall be restricted to the enactment of laws in relation to matters within the competence of the Parliament of Canada or of any of the legislatures of the Provinces respectively.

Art. 8: Nothing in this Act shall be deemed to confer any power to repeal or alter the Constitution or the Constitution Act of the Commonwealth of Australia or the Constitution Act of the Dominion of New Zealand otherwise than in accordance with the law existing before the commencement of this Act.

Art. 9: (1) Nothing in this Act shall be deemed to authorise the Parliament of the Commonwealth of Australia to make laws on any matter within the authority of the States of Australia, not being a matter within the authority of the Parliament or Government of the Commonwealth of Australia.

(2) Nothing in this Act shall be deemed to require the concurrence of the Parliament or Government of the Commonwealth of Australia in any law made by the Parliament

beugen sollten, als ob die genannten Dominien dadurch erweiterte Möglichkeiten zur Änderung ihrer Verfassungen erhielten. In dem Bericht der Reichskonferenz von 1929 sei hierzu noch in Bezug auf Nordirland und Südafrika ausgeführt worden:

“Similar considerations do not arise in connection with the Constitutions of the Union of South Africa and the Irish Free State. The Constitutions of both Countries are framed on the unitary principle. Both include complete legal powers of constitutional amendment. In the case of the Union of South Africa the exercise of these powers is conditioned only by the provisions of section 152 of the South Africa Act, 1909.”⁴⁵⁾

Ferner hätten die beiden Häuser des Unionparlaments in einer EntschlieÙung vom 22. April bzw. 8. Mai 1931 mit einem speziellen Vorbehalt hinsichtlich der *entrenched clauses* dem Entwurf des Westminster Statute zugestimmt:

“That on the understanding that the proposed legislation will in no way derogate from the entrenched provisions of the South Africa Act, Parliament, having taken cognisance of the draft clauses and recitals which it was proposed by the Imperial Conference of 1930 should be embodied in legislation to be introduced in the Parliament at Westminster, approves thereof and authorizes the Government to take such steps as may be necessary with a view to the enactment by the Parliament of the United Kingdom of legislation on the lines set out in the Schedule annexed.”⁴⁶⁾

Zur Außerkraftsetzung des Colonial Laws Validity Act

Die Richter setzten sich dann mit der Ansicht auseinander, wonach die Bindung des südafrikanischen Parlaments an die Artikel 35, 152 auf dem Colonial Laws Validity Act, 1865, beruht habe, weil dieser die Änderung von britischen Parlamentsgesetzen – und ein solches ist der South Africa Act – durch Legislativorgane der Dominien verbot, und diese Bindung nunmehr nach Beseitigung des Colonial Laws Validity Act durch das Westminster Statute stillschweigend aufgehoben worden sei. Die Richter waren demgegenüber der Ansicht, daß eine solche stillschweigende Außerkraft-

of the United Kingdom with respect to any matter within the authority of the States of Australia, not being a matter within the authority of the Parliament or Government of the Commonwealth of Australia, in any case where it would have been in accordance with the constitutional practice existing before the commencement of this Act that the Parliament of the United Kingdom should make that law without such concurrence.

(3) In the application of this Act to the Commonwealth of Australia the request and consent referred to in section four shall mean the request and consent of the Parliament and Government of the Commonwealth.”

⁴⁵⁾ Diese Zeitschrift Bd. 2 Teil 2, S. 410 ff., 425; Cmd. 3479, Pr. 67 (Sperrung vom Verfasser).

⁴⁶⁾ Minute XIX, 1931, p. 91 (Sperrung vom Verfasser).

setzung im allgemeinen nur dann angenommen werden könne, wenn das spätere Gesetz offensichtlich mit einem früheren unvereinbar wäre⁴⁷). Das Westminster Statute habe bezweckt, die Dominien, die bereits in der Reichskonferenz von 1926 als gleichberechtigte Glieder des Britischen Commonwealth bezeichnet worden waren⁴⁸), von den noch fortbestehenden rechtlichen Beschränkungen, insbesondere von der Unterwerfung unter die Gesetzgebung des britischen Parlaments durch den Colonial Laws Validity Act, zu befreien. Im Hinblick auf diese *ratio legis* des Westminster Statute müsse die eigentliche Frage geprüft werden, inwieweit die einzelnen Bestimmungen des South Africa Act auf dem Colonial Laws Validity Act beruhten und somit von seiner Geltung abhingen. Dazu stellte das Gericht fest, daß es auch vor Erlaß des Westminster Statute keinen Artikel des South Africa Act gegeben habe, den das Unionparlament unter der Geltung des Colonial Laws Validity Act nicht – sei es in getrennter oder gemeinsamer Sitzung – hätte ändern oder aufheben können. Übereinstimmend mit dem oben S. 237 zitierten Par. 67 des Berichts über die Reichskonferenz von 1929 sei daher festzustellen, daß das Unionparlament bereits vor dem Erlaß des Westminster Statute alle rechtlichen Befugnisse zur Verfassungsänderung hatte, wenn auch in einzelnen Fällen erschwert durch die Bestimmung des Art. 152. Daraus ergebe sich hinsichtlich der Wirkung des Colonial Laws Validity Act, 1865, auf den South Africa Act, 1909, daß die Änderung eines britischen Gesetzes eine an sich nach dem Colonial Laws Validity Act, 1865, verbotene Änderung gewesen sei, aber Art. 152 sie ausdrücklich gestattet habe. Die Richter kamen daher zu dem Ergebnis, daß für Verfassungsänderungen in der Union der Colonial Laws Validity Act auch vor Erlaß des Westminster Statute keine Bedeutung hatte und daß demnach die Geltung der *entrenched clauses* nicht

⁴⁷) In *New Modderfontein v. Gold Mining Company* (1919 South Africa 367, p. 400, A.D.) heißt es: "The books tell us that a repeal by implication of an earlier statute by a later one is neither presumed nor favoured. It is only when the language used in the subsequent measure is so manifestly inconsistent with that employed in the former legislation that there is a repugnance and contradiction, so that the one conflicts with the other, that we are justified in coming to the conclusion that the earlier Act has been repealed by the later one." Lord Blackburn sagte im Falle *River Weir Commissioners v. Adamson* (2 A. C. 743 p. 763): "In all cases the object is to see what is the intention expressed by the words used. But, from the imperfection of language, it is impossible to know what the intention is without inquiring further, and seeing what the circumstances were with reference to which the words were used, and what was the object, as appearing from those circumstances, which the person using them had in view, for the meaning of words varies according to the circumstances with respect to which they were used."

⁴⁸) Im Bericht der Imperial Conference of 1926 war die Stellung der Dominien so definiert worden: "they are autonomous communities within the British Empire, equal in status; in no way subordinate one to another in any respect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations" (Cmd. No. 3479, 1930).

auf diesem Gesetz beruht haben konnte. Die Außerkraftsetzung des Colonial Laws Validity Act, 1865, durch Art. 2 Abs. 1 des Westminster Statute habe somit die Fortgeltung der *entrenched clauses* nicht berühren können.

Zu Art. 2 Abs. 2 des Westminster Statute

Zu der Ansicht, daß Art. 2 Abs. 2 Westminster Statute⁴⁹⁾ das Unionparlament ermächtigt habe, jedes bestehende britische Gesetz, und mithin auch den South Africa Act einschließlich der *entrenched clauses*, in jeder beliebigen Verfahrensweise, also in gemeinsamer oder getrennter Sitzung beider Häuser abzuändern, vertrat das Gericht folgende Auffassung: In der genannten Bestimmung sei zwar die Befugnis enthalten, bestehende britische Gesetze außer Kraft zu setzen, womit dem Unionparlament eine ihm bisher nicht zustehende Kompetenz übertragen worden sei, und diese Kompetenzübertragung sei auch das Ziel des Westminster Statute gewesen⁵⁰⁾. Hinsichtlich der Befugnis der Verfassungsänderung aber müsse beachtet werden, daß das Unionparlament bereits vor dem Erlaß des Westminster Statute alle Befugnisse zur Änderung der Verfassung innehatte und Art. 2 Abs. 2 nicht dieses bisherige verfassungsändernde Verfahren, wie es in Art. 152 niedergelegt war, modifizieren sollte:

“But there is nothing in that part of subsection (2) of section 2 of the Statute of Westminster which I am now considering to justify the inference that there was any intention to repeal or modify the provisions of section 152 of the South Africa Act. There is nothing to prevent the two provisions standing together. The words ‘Parliament of a Dominion’ in the Statute of Westminster must, in my opinion, be read, in relation to the Union, in the light of the South Africa Act. It is implicit in that Act that the Parliament of the Union must function bicamerally, save in the cases excepted by secs. 35, 63 and 152.”⁵¹⁾

Dabei könne das Wort »Parlament« durchaus so ausgelegt werden, daß es je nach den Erfordernissen des South Africa Act, 1909, sowohl die getrennt als die gemeinsam tätig werdenden Häuser bezeichne. Wie das Urteil schon vor-

⁴⁹⁾ Art. 2 Abs. 2 lautet: “No law and no provision of any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the law of England, or to the provisions of any existing or future Act of Parliament of the United Kingdom, or to any order, rule or regulation made under any such Act, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule or regulation in so far as the same is part of the law of the Dominion.”

⁵⁰⁾ Hierzu hatte das Gericht zunächst festgestellt, daß Art. 2 Abs. 2 des Westminster Statute an sich nur *ex abundanti cautela* eingefügt worden war, um zu verhindern, daß nach Wegfall des Art. 3 des Colonial Laws Validity Act, 1865, etwa noch im *common law* Großbritannien eine Schranke der Gesetzgebungsbefugnis erblickt werden könnte.

⁵¹⁾ 1952 (2) South Africa 463 (A.D.).

her angeführt hatte, ergebe sich dies aus Art. 63 des South Africa Act⁵²⁾, indem für den Fall von Meinungsverschiedenheiten beider Häuser über ein Gesetz durch den Generalgouverneur eine gemeinsame Sitzung einberufen und das umstrittene Gesetz beraten und verabschiedet werden kann.

Zur Frage der Souveränitätsübertragung durch das Westminster Statute

Hier hatte das Gericht die Frage zu behandeln, ob die Südafrikanische Union nach dem Erlaß des Westminster Statute ihre inneren Angelegenheiten nunmehr in beliebiger Weise kraft ihrer neu erlangten Souveränität regeln könne oder aber noch an die Verfassung gebunden sei, die noch aus der Zeit ihrer staatsrechtlichen Abhängigkeit stammte und sogar ein Gesetz des britischen Mutterlandes war. Das Gericht betrachtete es als einen Trugchluß zu meinen, die Südafrikanische Union sei nur dann souverän, wenn sie ein Parlament nach dem britischen Muster hätte. Die Union habe, wie alle Dominien, ihre eigene Verfassung. Aus dem Westminster Statute und seiner Vorgeschichte ergebe sich nichts, was darauf hindeute, daß damit die Dominienverfassungen geändert werden sollten, zumal dazu auch keine Anträge der Dominien vorlägen. Im Gegenteil: im Falle der Südafrikanischen Union sei sogar durch gemeinsamen Beschluß beider Häuser des Unionparlaments klargestellt worden, daß die Union keine Änderung ihrer Verfassung wünsche und die *entrenched clauses* durch das Statut nicht berührt werden sollten. Das Urteil fährt unter Berufung auf Bryce fort:

“A State can be unquestionably sovereign although it has no legislature which is completely sovereign.”⁵³⁾

Wenn in der Union die Gesetzgebungssouveränität zwar zwischen dem in

⁵²⁾ Art. 63 lautet: If the House of Assembly passes any Bill and the Senate rejects or fails to pass it or passes it with amendments to which the House of Assembly will not agree, and if the House of Assembly in the next session again passes the Bill with or without any amendments which have been made or agreed to by the Senate and the Senate rejects or fails to pass it or passes it with amendments to which the House of Assembly will not agree, the Governor-General may during that session convene a joint sitting of the members of the Senate and the House of Assembly. The members present at any such joint sitting may deliberate and shall vote together upon the Bill as last proposed by the House of Assembly and upon amendments, if any, which have been made therein by one House of Parliament and not agreed to by the other; and any such amendments which are affirmed by a majority of the total number of members of the Senate and House of Assembly present at such sitting shall be taken to have been carried, and if the Bill with the amendments, if any, is affirmed by a majority of the members of the Senate and House of Assembly present at such sitting, shall be taken to have been duly passed by both Houses of Parliament: Provided that, if the Senate shall reject or fail to pass any Bill dealing with the appropriation of revenue or moneys for the public service, such joint sitting may be convened during the same session in which the Senate so rejects or fails to pass such Bill.

⁵³⁾ 1952 (2) South Africa 464 (A.D.); vgl. Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, 1919 ed., Vol. II, p. 53.

getrennter Sitzung beider Häuser tätigen Parlament und dem in gemeinsamer Sitzung handelnden Parlament aufgeteilt sei, so sei darin gewiß keine Einbuße an Souveränität (*derogation from the sovereignty*) zu erblicken. Das Gericht hatte bereits an anderer Stelle⁵⁴⁾ bemerkt, daß gemäß Art. 63 jedes Gesetz in gemeinsamer Sitzung ergehen könne und daß ein auf diese Weise verabschiedetes Gesetz einem solchen durch das Parlament im üblichen Verfahren – also in getrennter Sitzung der beiden Häuser – ergangenen gleichzusetzen sei. Wenn das Westminster Statute von einem Gesetz des Dominiums spreche, verstehe es darunter sowohl ein solches, das in getrennter, als auch ein solches, das in gemeinsamer Sitzung beider Häuser ergangen sei; denn es wäre absurd, wenn die in gemeinsamer Sitzung ergangenen Gesetze vom Westminster Statute nicht erfaßt würden.

Die bloße Tatsache, daß diese verschiedenen Verfahrensweisen ursprünglich durch ein vom britischen Mutterland erlassenes, heute noch fortgeltendes Gesetz (South Africa Act) eingeführt worden waren, hält das Gericht für unerheblich: undenkbar sei, daß der auf dem Übereinkommen der Glieder der Union von 1909 beruhende South Africa Act, der die verschiedenen Verfahrensweisen festlegte, durch das Westminster Statute von Grund auf verändert worden wäre. Nicht das Westminster Statute, sondern der South Africa Act schreibe die Verfahrensweise vor; durch ersteres seien dem Parlament weitere Befugnisse übertragen, nicht aber Vorschriften festgelegt worden, wie diese auszuüben seien; das ergäbe sich allein aus der Zuständigkeitsverteilung für das Parlament durch die Verfassung.

Das Gericht setzte sich in diesem Zusammenhang mit einem Urteil des Privy Council vom Jahre 1935 im Falle *Moore v. Attorney-General for the Irish Free State*⁵⁵⁾ auseinander, das die Einwirkung des Westminster Statute auf die im anglo-irischen Vertrag von 1921 enthaltenen und in den britischen Parlamentsgesetzen (Irish Free State [Agreement] Act and Irish Free State Constitution Act, 1922) verankerten Beschränkungen der Befugnisse des irischen Parlaments zur Verfassungsänderung zu beurteilen hatte. Das Privy Council hatte damals entschieden, daß diese Beschränkungen durch das West-

⁵⁴⁾ Zu diesem Gesichtspunkt war weiter argumentiert worden, daß durch das Westminister Statute dem Unionparlament die Wahl gelassen sei, eine Materie in getrennter oder gemeinsamer Sitzung zu behandeln, ohne Rücksicht darauf, ob sie in den Rahmen der *entrenched clauses* falle. Die Entscheidung weist diese Ansicht zurück, da sonst das Westminister Statute die Verfassung stillschweigend gänzlich geändert hätte, so daß das Parlament die in der Verfassung feierlich geschützten Rechte und auch die Regelung des Art. 63 nicht zu beachten brauchte. Das Parlament könnte dann, statt, wie in Art. 63 bestimmt eine gemeinsame Sitzung beider Häuser erst dann vorzunehmen, wenn sich auf Grund getrennter Beratungen Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Häusern herausgestellt haben, dies zur Abkürzung bereits von Anfang an tun.

⁵⁵⁾ 1935 A. C. 484.

minster Statute beseitigt worden seien. Diese Entscheidung treffe jedoch insofern auf die Lage der Südafrikanischen Union nicht zu, als, wie bereits (S. 238) ausgeführt, das Unionparlament zu jeder Zeit die Befugnis hatte, den South Africa Act in jeder Hinsicht zu ändern, wenn auch in einigen Fällen nur in der in Art. 35, 152 bestimmten Verfahrensweise. In Irland dagegen sei das Recht des irischen Parlaments zur Verfassungsänderung auf Grund des Colonial Laws Validity Act durch die oben genannten britischen Parlamentsgesetze beschränkt gewesen. Diese Beschränkung sei durch das Westminster Statute erst fortgefallen. Deshalb ergebe die Entscheidung auch nichts zugunsten der Beklagten im vorliegenden Falle⁵⁶⁾.

Der Status of the Union Act, 1934

Schließlich war gegen die Weitergeltung der *entrenched clauses* der oben zitierte Art. 2 des Status of the Union Act, 1934, geltend gemacht worden, wonach das Unionparlament die souveräne Legislativgewalt für die Union habe und wonach Gesetze des britischen Parlaments seit dem Westminster Statute sich nur dann auf die Union erstrecken, wenn diesen durch das Unionparlament für die Union Geltung zugesprochen wird. Das Urteil tut diesen Gesichtspunkt mit dem Bemerkten ab, daß, sofern die *entrenched clauses* durch das Westminster Statute nicht aufgehoben oder verändert worden seien, sie bestimmt nicht durch den Status of the Union Act beseitigt oder berührt worden seien.

Das Gericht kam somit zu dem Ergebnis, daß weder durch das Westminster Statute noch durch den Status of the Union Act die Weitergeltung der *entrenched clauses* beeinträchtigt worden sei, und schließt den Gedankengang mit der Bemerkung ab, darin sei keine Beeinträchtigung der Souveränität zu erblicken; denn nach Art. 4 Westminster Statute⁵⁷⁾ könne das britische Parlament keine Gesetze mehr für die Union erlassen, sondern das Unionparlament sei nunmehr der einzige Gesetzgeber für die Union:

“Consequently the Union is an autonomous state in no way subordinate to any other country in the world. To say that the Union is not a sovereign state, simply because its Parliament functioning bicamerally has not the power to amend certain sections of the South Africa Act is to state a manifest absurdity. Those

⁵⁶⁾ Der von den Beklagten hier (1952 [2] South Africa 466, A.D.) als weitere Begründung vorgetragene Schluß aus Art. 7, 8 Westminster Statute wird vom Gericht kurz damit abgetan, daß diese Bestimmungen nur *ex majori cautela* aufgenommen worden und allenfalls für die dort genannten Länder erforderlich gewesen seien, jedoch nicht für die Südafrikanische Union. Vgl. Anm. 44.

⁵⁷⁾ Art. 4 lautet: “No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act shall extend, or be deemed to extend, to a Dominion as part of the law of that Dominion, unless it is expressly declared in that Act that that Dominion has requested, and consented to, the enactment thereof.”

sections can be amended by Parliament sitting unicamerally. The Union is, therefore, through its Legislature able to pass any laws it pleases and it would be false to say that the Union is not a sovereign state.”⁵⁸⁾

Keinem Staatsrechtler würde es einfallen, die Vereinigten Staaten nicht als souveränen Staat anzusehen, lediglich weil der Kongreß nicht jedes beliebige Gesetz erlassen könne, fügte der Vorsitzende hinzu.

Die Auseinandersetzung mit der Vorentscheidung
Ndlwana v. Hofmeyr

Das Ergebnis, zu dem das Gericht bisher gelangt war, stand im Widerspruch zu seiner früheren Entscheidung im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr*, in dem es festgestellt hatte, daß das Unionparlament durch das Westminster Statute zum obersten und unabhängigen Gesetzgeber für die Union geworden sei, der für den Erlaß seiner Gesetze jedes ihm gut dünkende Verfahren wählen könne und dessen Gesetze es nicht nachprüfen könne. Das Gericht ging zwar davon aus, daß es grundsätzlich an seine Vorentscheidung gebunden sei, daß es aber im vorliegenden Falle den Gründen, die gegen die Richtigkeit der Vorentscheidung sprächen, so großes Gewicht beimesse, daß es sich an die Vorentscheidung nicht mehr für gebunden halte. Insbesondere kritisiert das Gericht die Ausführungen über das richterliche Prüfungsrecht im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr*, die dahin gingen: Der Beweis, ob ein gültiges Parlamentsgesetz vorliege, werde durch das von der zuständigen Behörde herausgegebene Gesetzblatt geführt und der darin ausgedrückte Wille des Parlaments könne in der Union ebensowenig wie in Großbritannien durch die Gerichte überprüft werden. Dem sei entgegenzuhalten: auch in Großbritannien müsse sich aus der Einführungsformel des Gesetzes ergeben, daß dieses mit Zustimmung des Königs, des House of Commons und des House of Lords ergangen sei; wenn die Formel ergebe, daß eines der drei Organe nicht zugestimmt habe, werde der Maßnahme keine Gesetzeskraft zugebilligt⁵⁹⁾. Der Separate Representation of Voters Act würde ebenso wie in Großbritannien keiner weiteren Überprüfung durch die Gerichte unterliegen, wenn sich aus seiner Eingangsformel ergäbe, daß er in Übereinstimmung mit Art. 35, 152 South Africa Act erlassen worden wäre. In seiner Eingangsformel stehe aber, daß er vom König, dem Senat und dem House of Assembly erlassen sei, und es sei unbestritten, daß er in getrennter Sitzung beider Häuser aufgenommen wurde. Da nach den obigen Ausführungen aber das Westminster Statute die *entrenched clauses* nicht berührt habe, sei die Rechtslage noch dieselbe wie

⁵⁸⁾ 1952 (2) South Africa 468 (A.D.).

⁵⁹⁾ Prince's Case 77 E. R. 481, p. 505.

im Falle *Rex v. Ndobe*. Es bestehe daher das richterliche Prüfungsrecht, ob ein Gesetz unter Beachtung der *entrenched clauses* ergangen sei.

Das Gericht kritisierte ferner die Ausführungen im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr* bezüglich der Souveränität des Parlaments und seiner daraus abgeleiteten Befugnis, jedes beliebige Gesetzgebungsverfahren einzuschlagen⁶⁰). Die Auffassung, daß die Verfahrensweise des Parlaments unüberprüfbar sei, führte das Gericht folgendermaßen *ad absurdum*: Es sei auch in Großbritannien undenkbar, daß eine Regierung, die im House of Commons in der Minorität ist, zur Erlangung einer Mehrheit einfach eine gemeinsame Sitzung mit dem House of Lords einberufen lasse. Solange die *entrenched clauses* im South Africa Act stünden, könne das gesetzgeberische Verfahren nicht im Belieben des Parlaments stehen; im Urteil *Rex v. Ndobe* sei ausgeführt, daß die Gerichte zwar nicht zuständig seien, die gemäß Art. 58 South Africa Act vom Parlament aufgestellten Verfahrensregeln zu überprüfen, aber befugt, die Einhaltung des in Art. 35 vorgeschriebenen Verfahrens nachzuprüfen, da sie sonst die in der Verfassung garantierten Rechte von Einzelpersonen nicht schützen könnten. Besonders die Tatsache, daß die Entscheidung *Ndlwana v. Hofmeyr* dazu führen könne, daß durch die Verfassung gewährleistete Rechte mit einfacher Mehrheit beseitigt werden könnten, war für das Gericht Grund genug, von dieser als falsch erkannten Entscheidung abzuweichen:

“That decision, if correct, enabled Parliament to deprive by a bare majority in each House sitting separately individuals of rights which were solemnly safeguarded in the Constitution of the country. This is a potent reason why this Court, on being satisfied that its previous decision was wrong, should not hesitate in declaring the error of that decision.”⁶¹)

Das Gericht gab somit der Berufung unter Aufhebung der Entscheidung erster Instanz statt und erklärte den Separate Representation of Voters Act für nichtig.

Der High Court of Parliament Act, 1952

Der High Court of Parliament Act im Parlament

Um der Nichtigklärung des Separate Representation of Voters Act durch den Supreme Court zu begegnen, brachte die Regierung am 23. April 1952 im Parlament eine Gesetzesvorlage über die Errichtung eines High Court of Parliament ein⁶²). Der danach zu errichtende High Court of Parliament sollte die Zuständigkeit haben, jede Entscheidung der Appellate Division des

⁶⁰) Siehe die oben S. 232 zitierten Ausführungen.

⁶¹) 1952 (2) South Africa 472 (A.D.).

⁶²) Text des High Court of Parliament Act unten S. 155 ff.

Supreme Court seit dem 11. Dezember 1931 (dem Inkrafttreten des Westminster Statute), die einem Gesetz des südafrikanischen Parlaments die Gültigkeit abgesprochen hat oder in Zukunft absprechen würde, auf Antrag eines Ministers zu prüfen und gegebenenfalls aufzuheben⁶³). Der High Court of Parliament sollte sich aus sämtlichen Mitgliedern beider Häuser des Parlaments zusammensetzen; die Anwesenheit von 50 Mitgliedern sollte zur Beschlußfähigkeit ausreichen⁶⁴). Der Vorsitzende des High Court of Parliament sollte durch den Generalgouverneur, d. h. praktisch auf Vorschlag der Regierung, bestimmt werden. Hinsichtlich des Verfahrens war bestimmt, daß innerhalb eines Monats nach Eingang des Revisionsantrags der Vorsitzende des High Court of Parliament ein Judicial Committee aus zehn Mitgliedern des Parlaments ernennen sollte, das den Revisionsantrag vorprüfen und dem Plenum des High Court of Parliament bestimmte Vorschläge für seine Entscheidung machen sollte⁶⁵). *On any legal ground* (sec. 8 [1]) sollte dann das Plenum über jede angefochtene Entscheidung des Supreme Court mit *einfacher Mehrheit* befinden und diese entweder bestätigen, abändern oder aufheben können. Diese Entscheidung sollte endgültig und bindend und wie ein Urteil der ordentlichen Gerichte vollstreckbar sein⁶⁶).

Die am 23. April 1952 vom Innenminister im Abgeordnetenhaus eingebrachte Vorlage des Gesetzes war bereits von Ministerpräsident Malan in seiner Rede vom 20. März 1952 im Abgeordnetenhaus angekündigt worden. Dort hatte er darauf hingewiesen, daß es für das Parlament der Südafrikanischen Union ein unerträglicher Zustand sei, daß durch *ernannte* Richter die Gesetzgebungssouveränität der demokratisch gewählten Vertreter verneint würde, zumal jene nicht einmal konsequent entschieden, so daß eine große Rechtsunsicherheit entstehe. Ferner bestehe die Gefahr, daß das Ansehen des höchsten Gerichts darunter leide, daß es Fragen von politisch und verfassungsrechtlich höchster Bedeutung zu entscheiden habe⁶⁷). Diese

⁶³) sec. 2 des Gesetzes.

⁶⁴) sec. 3 des Gesetzes.

⁶⁵) sec. 6 des Gesetzes.

⁶⁶) sec. 8 (3) des Gesetzes.

⁶⁷) Ministerpräsident Malan führte wörtlich aus: "The judgment of the Appeal Court in the matter of the separate representation of voters, which reverses its previous judgment of 1937, has created a constitutional position which cannot be accepted. Neither Parliament nor the people of South Africa will be prepared to acquiesce in a position where the legislative sovereignty of the lawfully and democratically elected representatives of the people is denied, and where an appointed judicial authority assumes the testing right ... particularly since that judicial authority does not, or is not obliged to, act consistently. The situation which has now arisen creates uncertainty and chaos where certainty and order should exist. There are now two conflicting judgments of the Appeal Court in regard to a constitutional issue which is of very greatest importance. So also there is no certainty that a subsequent Court of Appeal may not perhaps reverse the latest decision,

Regierungserklärung wurde von der Opposition mißbilligt. Von ihr gestellte Anträge, die die beiden Häuser zu mißbilligenden Beschlüssen veranlassen sollten, hatten keinen Erfolg, da im Abgeordnetenhaus der Speaker den Antrag nicht zuließ und im Senat die Mehrheit sich gegen den Antrag entschied.

Vor der zweiten Lesung der Gesetzesvorlage über die Errichtung des High Court of Parliament im Abgeordnetenhaus stellte der Oppositionsführer die Geschäftsordnungsfrage, ob die Vorlage nicht gemäß Art. 152 South Africa Act in gemeinsamer Sitzung beider Häuser behandelt werden müsse, da sie Vorschriften enthalte, die auf eine Änderung des Art. 152 hinausliefen. In der Begründung hierzu führte er aus, daß die Vorlage nur ein Versuch sei, dem Parlament durch einfachen Mehrheitsbeschluß die Befugnis zur Nichtigerklärung der Entscheidung der Appellate Division des Supreme Court vom 20. März 1952 und damit zur Umgehung der Garantien der *entrenched clauses*, die eine Zweidrittelmehrheit für eine Abänderung vorsehen, zu geben⁶⁸). In seiner Stellungnahme erklärte der Innenminister, daß die Vorlage nichts mit der Frage nach der Gültigkeit der *entrenched clauses* zu tun habe, sondern nur dazu diene, den demokratisch gewählten Vertretern des Volks das Recht wiederzugeben, über die Gültigkeit von Parlamentsgesetzen zu entscheiden. Die Vorlage stelle lediglich eine natürliche Entwicklung dar, die mit dem High Court of Parliament in Großbritannien zu vergleichen sei, dessen Bestehen und Befugnisse niemals angegriffen worden seien. Auch in der Union sei das Parlament bereits als Gericht tätig gewesen mit dem Recht, bei Vergehen gegen das Parlament jede Strafe aufzuerlegen, Haft anzuordnen und Zeugen zu laden⁶⁹). Der Speaker des Abgeordnetenhauses entschied am 2. Mai 1952 für die Zulässigkeit der Vornahme der weiteren Lesungen,

just as the present Appeal Court has reversed its previous decision of 1937. We will continue to drift on a sea of uncertainty . . . It is most undesirable that decisions of this kind should vary with the composition of the Court, because this would certainly bring with it the danger of a 'packed' Bench, as has happened in other countries. There is the further danger – which is no longer imaginary – that the prestige and authority of the highest Court is bound to suffer if it is called upon to adjudicate on political-constitutional questions of fundamental importance. No matter how carefully such a Court comports itself, which sometimes demands an almost superhuman effort, it will be difficult for it to avoid altogether the appearance of prejudice, one way or another. It is not fair and right towards the Court to expose it to such a danger, particularly since its authority in general must necessarily be undermined thereby . . . It is imperative that the legislative sovereignty of Parliament should be placed beyond any doubt, in order to ensure order and certainty. The Government will take the necessary steps to do its duty and will at the appropriate time announce such steps after the reasons for the judgment have been studied and considered." (Journal of the Parliaments of the Commonwealth, Vol. 33, 1952, p. 342 f.).

⁶⁸) A. a. O., Vol. 33 (1952), p. 539.

⁶⁹) Vgl. a. a. O., Vol. 33 (1952), p. 539. Die angeführte Befugnis des Parlaments ergibt sich aus Art. 57 South Africa Act in Verbindung mit dem Powers and Privileges of Parliament Act, No. 19 of 1911 (The Union Statutes, Vol. 3, p. 579 ff.).

da seiner Meinung nach die Bestimmungen der Vorlage mit den *entrenched clauses* nicht im Widerspruch stünden und das Parlament auf jeden Fall die Befugnis zur Änderung der Gerichtsverfassung habe.

Nachdem die Opposition verschiedene Anträge auf Ablehnung der Gesetzesvorlage gestellt hatte, die aber durch die Regierungsmehrheit zurückgewiesen wurden, wurde die Vorlage im Abgeordnetenhaus angenommen. Nachdem ihr auch der Senat am 29. Mai 1952 in der dritten Lesung zugestimmt hatte, wurde das Gesetz am 4. Juni 1952 als Act No. 35 of 1952 in der Government Gazette veröffentlicht.

Die Entscheidung des High Court of Parliament vom 27. August 1952

Bei dem High Court of Parliament legte der Innenminister gegen die Entscheidung der Appellate Division vom 20. März 1952, über die oben S. 235 ff. berichtet wurde, Revision ein. In seiner Entscheidung vom 27. August 1952 hob der High Court of Parliament die angefochtene Entscheidung auf und erklärte damit den Separate Representation of Voters Act, 1951, für gültig. Bei der Beschlußfassung des High Court of Parliament wirkten nur Mitglieder der Regierungspartei mit, da die Opposition die Institution boykottierte.

In der Begründung ⁷⁰⁾ seiner Entscheidung berief sich der High Court of Parliament auf die Entscheidung des Supreme Court im Falle *Ndlwana v. Hofmeyr*, durch die festgestellt worden sei, daß dem Unionparlament durch das Westminster Statute volle Souveränität verliehen wurde. Auf dieser Rechtsgrundlage habe das Parlament den umstrittenen Separate Representation of Voters Act, 1951, erlassen.

Der High Court of Parliament stellte die Frage, ob Art. 35, 152 des South Africa Act, 1909, größere Geltungskraft hätten als ein im normalen Gesetzgebungsverfahren erlassenes Gesetz. Zur Beantwortung verwies das Gericht auf die in der Union geltende verfassungsrechtliche Konzeption. Diese sei z. B. in den Vereinigten Staaten völlig verschieden von derjenigen des britischen Verfassungsrechts; denn im Gegensatz zu jenen kenne die britische Konzeption keine verfassungsrechtliche Regelung (*fundamental law*) der legislativen Zuständigkeit des Parlaments, sondern beurteile diese ausschließlich nach dem Souveränitätsgedanken. Auf dieser Basis aufbauend stellte der High Court of Parliament fest, daß die *entrenched clauses* des South Africa Act, 1909, durch das Westminster Statute ihrer besonderen, ein normales Gesetz übersteigenden Wirksamkeit beraubt worden seien, so daß sie nunmehr, nachdem sie ein Teil der Uniongesetze geworden waren – und zwar

⁷⁰⁾ Siehe Times vom 28. 8. 1952.

nicht auf Grund der Autorität des britischen Parlaments, sondern in analoger Anwendung des *common law*-Prinzips: *the laws of a conquered country continue in force until altered by the conqueror* – gänzlich dem Willen des Parlaments wie jedes andere Gesetz unterlägen. Da durch das Westminster Statute und den Status of the Union Act, 1934, das Unionparlament der oberste Gesetzgeber der Union geworden sei, könnten die *entrenched clauses* auch nur so lange Bestand haben, als es das Parlament für richtig befände. Die Gültigkeit dieser Maßnahme der obersten und souveränen Legislatur der Union könne – ebensowenig wie in Großbritannien – überprüft werden. Zum Einwand, daß es nicht der Wille des britischen Gesetzgebers gewesen sei, durch das Westminster Statute stillschweigend eine völlige Änderung der Verfassung der Union herbeizuführen, war der High Court of Parliament der Meinung, daß das britische Parlament den Folgen gegenüber nicht blind gewesen sein könne; so seien z. B. für Australien, Neuseeland und Kanada durch Art. 7, 8 des Westminster Statute ausdrücklich Sicherungsbestimmungen (*saving clauses*) aufgenommen worden. Die Tatsache, daß dies für die Südafrikanische Union unterblieben sei, habe deshalb größte Bedeutung. Daraus sei zu schließen, daß das britische Parlament die Rechtsfolgen überlegt habe. Außerdem aber seien die Beschränkungen der gesetzgeberischen Befugnisse des Parlaments durch Art. 35, 152 seinerzeit von außen durch eine andere souveräne Legislatur erfolgt. Wenn man deren weitere Gültigkeit annehme, gäbe man damit zu, daß insoweit noch eine fremde Souveränität über der Union stehe und diese damit kein völlig selbständiger Staat sei.

Die Nichtigerklärung des High Court of Parliament Act, 1952, durch die Appellate Division des Supreme Court

Inzwischen hatten dieselben Kläger, die bereits den Separate Representation of Voters Act, 1951, angegriffen hatten, eine neue Klage bei der Cape Provincial Division des Supreme Court erhoben und beantragt:

“an order declaring that Act 35 of 1952 is invalid, null and void and of no legal force and effect.”

Das Gericht gab diesem Klageantrag durch Entscheidung vom 29. August 1952 – also zwei Tage nach der oben S. 247 f. dargestellten Entscheidung des High Court – statt. Gegen diese Entscheidung legte der beklagte Innenminister bei der Appellate Division Berufung ein. Am 13. November 1952 wurde die Berufung zurückgewiesen und das erstinstanzliche Urteil bestätigt⁷¹). Die Entscheidung der fünf Richter war einstimmig, wobei jedoch die

⁷¹) 1952 (4) South Africa 769 (A. D.).

einzelnen Mitglieder des Gerichts ihre Ansichten in Sondervoten begründeten. Aus den Entscheidungsbegründungen sind folgende Punkte hervorzuheben:

Verfassungsgarantien und richterliches Prüfungsrecht

Die Richter behandelten zunächst die Rechtsnatur der *entrenched clauses* des South Africa Act. Sie wurden als verfassungsrechtlich garantierte Rechte von Einzelpersonen klassifiziert, für deren Beachtung durch die Legislative und Exekutive der Einzelne den Schutz der Gerichte in Anspruch nehmen könne:

“These sections contain constitutional guarantees creating rights in individuals, the duty of the Courts, where the question arises in litigation, being to ensure that the protection of the guarantee is made effective, unless and until it is modified by legislation in such a form as under the Constitution can validly effect such modification.”⁷²⁾

Die Begründung führte weiter aus, daß der Verfassungsgesetzgeber zum Schutze der *entrenched clauses* in Art. 152 South Africa Act ausdrücklich die »Ungültigkeit« der ihnen widersprechenden Gesetze statuiert habe; dies bedeute eine von den Gerichten gegen ein solches Gesetz anzuordnende Sanktion:

“The method employed by sec. 152 to entrench the rights conferred by secs. 35 and 137 is the sanction of invalidity. This can only mean invalidity in law as determined by Courts of Law which consider issues raised by parties who bring their disputes before such courts. A constitution might provide for an entrenchment which cannot be enforced by Courts of Law (e. g. the Swiss Constitution, see Bryce’s American Commonwealth, 3rd ed., p. 260) but this is not what our Constitution prescribes. In our Constitution the entrenchment is affected by applying the sanction of legal invalidity – a sanction which can only be applied by Courts of Law.”⁷³⁾

Es sei demnach die Pflicht der Gerichte, die Einzelnen in ihren Rechten zu schützen. Die Richter bestritten nicht, daß das Parlament im normalen Gesetzgebungsverfahren die Zuständigkeit der Gerichte und die Gerichtsver-

⁷²⁾ 1952 (4) South Africa 779 (A. D.). Das Urteil zieht hierzu folgende Entscheidungen an: Swart, N. O. and Nicoll, N. O. v. Garner and Others, 1951 (3) South Africa 589, p. 602, 611 (A. D.); James v. Commonwealth of Australia, 1936, A. C. 578, p. 613, in dem sich Lord Wright als Verfasser des Urteils des Privy Council auf das Urteil des Lord Selborne im Falle *The Queen v. Burah*, 3 A. C. 889, p. 904, bezieht, in dem ausgeführt ist: “The established Courts of Justice when a question arises (in regard to a Constitution) whether the prescribed limits have been exceeded, must of necessity determine that question.”

⁷³⁾ Chief Justice Centlivres: 1952 (4) South Africa 779, 780 (A. D.).

fassung ändern könnte. Dies gelte jedoch immer mit der Einschränkung, daß dadurch die in den *entrenched clauses* verankerten Rechte nicht entwertet würden.

Von der Regierungsseite war auf den Unterschied zwischen materiellem Recht (*substantive right*) und Verfahrensrecht (*adjective or procedural right*) abgestellt und behauptet worden, daß das Parlament zwar gehindert sei, materiell gegen die *entrenched clauses* zu verstoßen, daß aber die Ordnung der Gerichtsverfassung als solche nicht von dem Schutz der *entrenched clauses* umfaßt sei⁷⁴). Diese Ansicht wurde vom Gericht abgelehnt, da eine solche Auffassung, die den verfassungsmäßig geschützten Rechten jede Durchsetzbarkeit und jeden Wert nähme, nicht im Sinne des Verfassungsgesetzgebers gelegen haben könnte:

“The authors of the Constitution intended that those rights should be enforceable by the Courts of Law. They could never have intended to confer a right without a remedy. The remedy is, indeed, part and parcel of the right. *Ubi jus, ibi remedium.*”⁷⁵)

In seiner Entscheidungsbegründung wies Justice Hoexter, entgegen der von der Regierungsseite vertretenen Auffassung, darauf hin, daß seiner Meinung nach das sogenannte *testing right* – das Recht des Bürgers auf richterliche Nachprüfung – und die entsprechende Befugnis des Gerichts zum Inhalt der verfassungsrechtlichen Garantie der *entrenched clauses* gehören:

“By the testing right I mean the right of the citizen, on whom rights have been conferred by secs. 35, 137 and 152 of the South Africa Act, to test in a Court of Law the validity of any legislation which repeals or amends those

⁷⁴) Mr. Beyers, who appeared on behalf of the Minister, laid great stress on the distinction between substantive and adjective or procedural law. He contended that the framers of the Constitution saw fit to limit the powers of Parliament only as regards the alteration of matters of substantive law and to leave completely unfettered its powers to alter the adjective law relating to the judicature in the Union, the judicature being in no way entrenched.” 1952 (4) South Africa, 780 (A. D.).

⁷⁵) 1952 (4) South Africa 780, 781 (A. D.). Zur Stützung beruft sich das Urteil auf die Ausführungen des Chief Justice Holt im Falle *Ashby v. White*, 92 E.R. 126, p. 136: “If a plaintiff has a right, he must of necessity have a means to vindicate and maintain it, and a remedy, if he is injured in the exercise or enjoyment of it; and indeed it is a vain thing to imagine a right without a remedy; for want of right and want of remedy are reciprocal”; *Dixon v. Harrison*, 124 E.R. 958, p. 964: “that a man has a right to a thing for which the law gives him no remedy; which is in truth as great an absurdity, as to say, the having of right, in law, and having no right, are in effect the same”; Salmond, *Jurisprudence*, 3rd ed. at p. 443, 445: “It is no easy task to state with precision the exact nature of the distinction between substantive law and the law of procedure . . . So far as the administration of justice is concerned with the application of remedies to violated rights, we may say that the substantive law defines the remedy and the right, while the law of procedure defines the modes and conditions of the application of the one to the other”; siehe auch *The Colonial Sugar Refining Company Ltd. v. Irving*, 905 A.C. 369, p. 372.

sections. Counsel for the appellants contended that sec. 152 conferred rights of substantive and not of adjective law, that the testing right pertains to adjective and not to substantive law, and that it is therefore not entrenched. That argument hardly merits consideration. This Court has held, and rightly held, that the testing right is the very essence of the constitutional guarantee contained in sec. 152. Without the testing right there is no protection whatever for the citizen whose entrenched rights are being assailed. Indeed, counsel was forced to put forward the hopeless argument that Parliament could validly abolish the testing right of the citizen by depriving the Courts of Law of the testing power, which is the corollary of the testing right and may be defined as the power of Courts of Law to test the validity of legislation which repeals or amends the entrenched clauses. This Court has rightly held that Parliament sitting bicamerally may not repeal or amend the testing power of the Courts of Law. Moreover, whatever may be the true distinction between substantive and adjective law, in my opinion the testing right conferred on the citizen is no mere matter of adjective law; it is a substantive right conferred by sec. 152 and it can be repealed or amended only in the manner provided by sec. 152.⁷⁶⁾

In den Gründen kamen alle Richter zu dem Schluß, daß der High Court of Parliament Act, 1952, unwirksam sei, wenn er diese gerichtliche Überprüfbarkeit durch ein ordentliches Gericht (*Court of Law*) beeinträchtigt.

Der Charakter des High Court of Parliament

Die Entscheidungsgründe wandten sich nun dem High Court of Parliament selbst zu und prüften, ob er den herkömmlichen Begriffen eines ordentlichen Gerichts (*Court of Law*) entspreche. Daß es bei dieser Beurteilung nicht auf den Wortlaut des High Court of Parliament Act, 1952, ankomme, sondern auf das substantielle Wesen des neugeschaffenen Organs, wurde von Chief Justice Centlivres folgendermaßen ausgedrückt:

“The Courts are bound by a definition in a legislative enactment in so far as that enactment falls within the powers of the Legislature, but when the question is whether or not those powers have been exceeded, the definition itself is in issue along with the whole enactment, and the enactment must be judged by its substance and not by the nomenclature it uses.”⁷⁷⁾

Die Richter sprachen übereinstimmend dem High Court of Parliament die Eigenschaft eines »*Court of Law*« ab, und zwar aus folgenden Gründen :

a) Der High Court of Parliament habe die besondere Aufgabe, letztinstanzlich über die Frage der Ungültigkeit von Gesetzen zu entscheiden, setze sich aber aus denselben Mitgliedern zusammen, die als Parlament das

⁷⁶⁾ 1952 (4) South Africa 794 (A.D.).

⁷⁷⁾ 1952 (4) South Africa 783 (A.D.).

angefochtene Gesetz erlassen haben. Dies sei unvereinbar mit der Unparteilichkeit eines *Court of Law*, der grundsätzlich nicht in eigener Sache entscheide. Justice Greenberg sagte dazu in seiner Begründung:

“The high standard of impartiality necessary for a judicial determination of questions both of fact and of law is a corner-stone of that system and is preserved by the undoubted principle that no one should be a judge in his own cause and that the litigant can ensure the preservation of this principle by the right of recusation. The constitution of the High Court of Parliament which appoints as its judges the legislators who themselves have been responsible for the passing of the legislation, the validity of which is the question in issue before that Court, and the denial to the litigant of a right of recusation on this ground, accord ill with the fundamental requirement of judicial impartiality.”⁷⁸⁾

b) Das Verfahren des High Court of Parliament sei nach dem Gesetz seinem Wesen nach parlamentarisch und nicht gerichtlich; insbesondere fände eine mündliche Verhandlung nicht vor dem entscheidenden Plenum, sondern vor dem Ausschuß (*judicial committee*) statt.

c) Mit dem Wesen eines *Court of Law* sei es nicht vereinbar, daß er nur von einem Minister, nicht aber von jedermann angerufen werden könnte:

“Furthermore, individuals, who complain that an Act of Parliament, passed bicamerally, which deprives them of their rights entrenched by sec. 152 of the Constitution, is invalid, have access to all Courts of Law, including the highest Court. Under Act 35 of 1952 they have no right to bring under review to the High Court of Parliament any decision of the Appellate Division. The only person who has that right is a Minister of State, and under sec. 5 (1) (a) he is compelled to approach the Court when the Appellate Division declares an Act invalid.”⁷⁹⁾

d) Die Mitglieder des High Court of Parliament hätten keine richterliche Qualifikation.

Auf Grund dieser Kriterien kamen die Richter zu dem Ergebnis, daß der High Court of Parliament in Wirklichkeit kein *Court of Law*, sondern das unter einem anderen Namen tätige Parlament sei, das sich selbst auf diese Weise in die Lage versetzen wollte, entgegen den *entrenched clauses* erlassene Gesetze nachträglich zu sanktionieren:

“All that those words mean in the context of the Act read as a whole is that Parliament sitting unicamerally may, by a bare majority, resolve on what it thinks to be a legal ground to confirm, vary or set aside any such judgment of the Appellate Division: it is still Parliament that is functioning and not a Court of Law.”⁸⁰⁾

⁷⁸⁾ 1952 (4) South Africa 786 (A.D.).

⁷⁹⁾ So führte Chief Justice Centlivres aus. 1952 (4) South Africa 782 (A.D.).

⁸⁰⁾ Chief Justice Centlivres: 1952 (4) South Africa 784 (A.D.).

Justice van den Heever führte dazu noch aus, das Parlament könne auf keine wie auch immer geartete Weise seine Funktionen und Befugnisse erweitern, besonders nicht im Hinblick auf die in den *entrenched clauses* geschützten Rechte:

“... Parliament cannot expand its mandate by deleting the inhibition of its powers in relation to the Cape franchise. It stands to reason that it cannot empower another to do what it cannot do itself. One must keep in mind that this inhibition is in restraint of power and not a regulation of method... The Act of Union in substance created a Kingdom, the Kingdom of South Africa, and had far-reaching constitutional and political implications. The product was a constitutional Kingdom with the checks and safeguards which one expects in a body politic so organised but since our constitution is a modern creation they are not necessarily fashioned on British models. One of these checks is contained in sec. 152 read with sec. 35. It says that ‘no person’ shall be deprived of his Cape franchise by ordinary legislation; in other words, a check was put upon legislative power in favour of the individual... The fact remains that the South Africa Act is our constitution and apart from that constitution there are no organs of state and no powers. If you will, call the cohesive force what Jellinek used to term ‘die normierende Kraft des Factischen’. Neither the people nor any other constituent authority has conferred upon Parliament as ordinarily constituted the power to alter the Cape franchise. In fact such power has been expressly withheld. Parliament as ordinarily constituted has not as yet effectively and finally assumed such power in a revolution, nor has Parliament functioning unicamerally with the requisite majority conferred such power. There is no other conceivable source of such power; consequently it does not exist.”⁸¹⁾

Der von den entrenched clauses vorausgesetzte Rechtsschutz

Unabhängig von der Frage, ob der High Court of Parliament unter den vorgenannten Gesichtspunkten als *Court of Law* anzusprechen ist, leiteten die Richter die Ungültigkeit des High Court of Parliament Act vor allem aus dem Gesichtspunkt ab, daß dieser nicht den richterlichen Rechtsschutz verbürge, wie er vom Verfassungsgesetzgeber bei der Schaffung der *entrenched clauses* vorausgesetzt sei. Dieser Rechtsschutz könne nur in der Hand einer vom Gesetzgeber unabhängigen dritten Gewalt liegen:

“Since it was conceived as being the arbiter between Parliament as ordinarily constituted or even in joint session and subjects who complain that they have unconstitutionally been deprived of their rights, it must necessarily be a body other than Parliament and capable of passing judgment on that issue.”⁸²⁾

⁸¹⁾ 1952 (4) South Africa 790, 791 (A.D.).

⁸²⁾ Justice van den Heever: 1952 (4) South Africa 792 (A.D.).

Noch einen Schritt weiter ging Justice S c h r e i n e r , indem er ausführte, daß die von Art. 152 vorausgesetzte richterliche Gewalt nur die zur Zeit der Entstehung des South Africa Act im Supreme Court gipfelnde Gerichtsorganisation sein könne:

“An entirely sufficient and convincing reason, in my view, for holding that the High Court of Parliament Act is invalid as altering sec. 152 without being passed in accordance with the second proviso to that section, is that it interferes with or departs from the protective judicial system implicit in sec. 152. That system is the Supreme Court of South Africa, based as it is on the Supreme Courts of the four colonies at the time of Union, with the Appellate Division set up at the apex. The Superior Courts of South Africa have at least for many generations had characteristics which, rooted in the world’s experience, are calculated to ensure, within the limits of human frailty, the efficient and honest administration of justice according to law. Our Courts are manned by full-time Judges trained in the law, who are outside party politics and have no personal interest in the cases which come before them, whose tenure of office and emoluments are protected by law and whose independence is a major source of the security and well-being of the State. The jurisdiction of these Courts is general as to subject matter, they are available to all disputants who claim that they have legal rights to maintain and before them all interested parties are entitled to present their evidence and their arguments. In every one of these respects as appears from the judgment of the Chief Justice, the High Court of Parliament is markedly different from the Superior Courts of Law known in South Africa before and after Union. And each one of the differences operates in the direction of weakening the effectiveness of the judicial protection inherent in sec. 152. In their sum they result in a tribunal wholly unlike what was contemplated by the framers of our Constitution and out of all comparison weaker as a protection against invasions of its guarantees. The High Court of Parliament Act which sets up this tribunal thus infringes sec. 152 and is invalid.”⁸³⁾

* *

*

Die Entscheidung des Supreme Court hatte zum Ergebnis, daß der High Court of Parliament Act von Anfang an als rechtsungültig anzusehen war und folglich die Konstituierung des Parlaments als High Court hinfällig und mithin auch die vom Parlament in dieser Eigenschaft getroffene Entscheidung über den Separate Representation of Voters Act für die Gerichte unbeachtlich wurde. Es blieb somit bei dem durch die Entscheidung der Appellate Division des Supreme Court vom 20. März 1952 festgestellten Rechtszustand, wonach der Separate Representation of Voters Act, 1951, von

⁸³⁾ 1952 (4) South Africa 788, 789 (A.D.).

den ordentlichen Gerichten als ein rechtsungültiges, unanwendbares Gesetz betrachtet wird.

Ministerpräsident M a l a n erklärte am 14. November 1952, also am Tage nach der Verkündung der letzten Entscheidung der Appellate Division des Supreme Court, daß er diese Entscheidung akzeptiere. Der Verfassungsstreit hatte damit ein vorläufiges Ende gefunden; die Gerichte hatten ihre Stellung erfolgreich gegenüber dem Parlament und der Regierung behauptet. Es bleibt abzuwarten, welche Maßnahmen die siegreich aus den Wahlen im April 1953 hervorgegangene Partei des Ministerpräsidenten in Zukunft in dieser verfassungsrechtlichen Frage unternehmen wird.

(Abgeschlossen 1. Juni 1953).

Dr. Klaus U n v e r z a g t

A n h a n g

Act to establish a High Court of Parliament and to define its jurisdiction and to provide for matters incidental thereto.

*(English text signed by the Governor-General.)
(Assented to 3rd June, 1952.)*

Be it enacted by the Queen's Most Excellent Majesty, the Senate and the House of Assembly of the Union of South Africa, as follows: –

1. In this Act, unless the context otherwise indicates, "Act of Parliament" means any instrument which has at any time since the eleventh day of December, 1931, been enrolled of record in the office of the Registrar of the Appellate Division of the Supreme Court of South Africa in terms of section *sixty-seven* of the South Africa Act, 1909, or which may at any time hereafter be so enrolled, by virtue of the fact that it purports to be an Act of Parliament, and which purports to be enacted by the King, the Senate und the House of Assembly, whether it purports to have been passed by a joint sitting of the Senate and the House of Assembly or by the Senate and the House of Assembly in separate sittings, and irrespective of the subject matter thereof.

2. Notwithstanding anything to the contrary in any law contained, any judgment or order of the Appellate Division of the Supreme Court of South Africa, whether given or made before or after the commencement of this Act, whereby the said Appellate Division declared or declares invalid any provision of any Act of Parliament referred to in section *one* or whereby it declared or declares that any such Act is not an Act of the Parliament of the Union, or whereby it refused or

refuses to give effect to any provision of such an Act or prohibited or prohibits any person from giving effect to any such provision or in any other manner rendered or renders such a provision inoperative or denied or denies that it has the force of law, shall, subject to the provisions of this Act, be subject to review by the High Court of Parliament (hereinafter referred to as the Court) which shall be a court of law constituted as hereinafter provided.

3. (1) Every senator and every member of the House of Assembly shall be a member of the Court and shall, notwithstanding the dissolution of the Senate or the House of Assembly as the case may be, continue to be a member of the Court until a new Senate has been constituted or, as the case may be, a general election of members of the House of Assembly has been held, or until any matter under review by the Court has been disposed of by it, whichever may be the later: Provided that a member of the Court shall vacate his office as a member of the Court if he ceases to be a senator or a member of the House of Assembly otherwise than in consequence of the dissolution of the Senate or the House of Assembly.

(2) The Governor-General may appoint one of the members of the Court as the President thereof.

(3) The President shall preside at all sittings of the Court and shall hold office during the pleasure of the Governor-General: Provided that the President may designate any other member of the Court to preside during his temporary absence from the Court.

(4) Fifty of the members of the Court shall form a quorum at any sitting of the Court.

(5) The Clerk of the House of Assembly shall be *ex officio* the Registrar of the Court: Provided that the President of the Court may designate any other person to act as Registrar of the Court during the absence of the Registrar.

(6) A person who becomes a member of the Court after the date upon which a sitting of the Court in pursuance of a notice published under section *seven* has commenced, shall not be competent to take his seat as a member of the Court in connection with the consideration of the application for review of the judgment or order in respect which that sitting has been convened.

(7) (a) No member of the Court shall vote or take part in the discussion of any matter before the Court or a Judicial Committee –

(i) in which he has a direct pecuniary interest; or

(ii) which relates to an application for the review of a judgment or order given or made in proceedings to which he was a party otherwise than *nomine officii*.

(b) No member of the Court shall be disqualified from sitting as a member of the Court or a Judicial Committee by reason of the fact that he participated in the proceedings of Parliament in his capacity as a Senator or a member of the House of Assembly during the passing of the Act of Parliament which forms the subject matter of the judgment or order under review.

(c) The President of the Court or the Chairman of a Judicial Committee, as the case may be, shall decide all questions relating to the competency of a member of the Court or a Judicial Committee to vote or take part in the discussion of any matter before the Court or a Judicial Committee, as the case may be, and the decision of the President or the Chairman on any such question shall be conclusive.

(8) The members of the Court shall receive such allowances in respect of their services as members of the Court as the Governor-General may determine.

(9) A member of the Court shall not be deemed to hold an office of profit under the Crown in terms of section *fifty-three* of the South Africa Act, 1909.

4. The Court shall hold its sittings in the Chamber of the House of Assembly or such other place as the Governor-General may determine.

5. (1) One or other Minister of State shall –

(a) in the case of a judgment or order referred to in section *two* given or made prior to the date of commencement of this Act, within six months of the said date; or

(b) in the case of a judgment or order referred to in section *two* given or made after the date of commencement of this Act, within six months of the date of the judgment or order,

lodge with the President of the Court an application for the review by the Court of the said judgment or order and shall cause a copy of the application to be transmitted to the Registrar of the Appellate Division of the Supreme Court and to the persons who were the parties to the proceedings in which the judgment or order was given.

(2) An application lodged with the President of the Court in terms of sub-section (1) shall be accompanied by two copies of the relevant record of the proceedings which were lodged with the Appellate Division of the Supreme Court and of the judgment or order of the said Division and of the reasons given by the judges of the said Division.

6. (1) Within thirty days after an application for review has been lodged with him in terms of section *five*, the President of the Court shall refer it to a committee of the Court (hereinafter referred to as the Judicial Committee) constituted as hereinafter provided.

(2) The Judicial Committee shall consist of ten members of the Court appointed by the President by notice in the *Gazette* one of whom shall be designated by the President as the chairman thereof.

(3) Four of the members of the Judicial Committee shall form a quorum.

(4) The Clerk of the Senate shall be *ex officio* the Secretary of the Judicial Committee: Provided that the President of the Court may designate any other person to act as Secretary of the Judicial Committee during the absence of the Secretary.

(5) A decision of the majority of the members present shall be the decision of the Judicial Committee.

(6) The Judicial Committee shall hold its sittings in the Committee Rooms of the Senate or such other place as the President may determine.

(7) (a) A person who was a party to the proceedings in which the judgment or order under review was given or made, may lodge with the Secretary of the Judicial Committee, in the manner prescribed by the rules made under section *nine*, written representations relative to the application for review for the consideration of the Committee and the Court.

(b) A party who has in terms of paragraph (a) lodged written representations with the Secretary of the Judicial Committee, shall be entitled to appear before the Committee either in person or by Counsel and may, subject to the rules made under section *nine*, address the Committee on any matter relevant to the application for review.

(8) After the Judicial Committee has considered the relevant record of the proceedings and the reasons given by the judges of the Appellate Division of the Supreme Court and the representations (if any) of the persons who were the parties to the proceedings in which the judgment or order under review, was given or made, the Judicial Committee shall make a report to the Court and may make such recommendations on the application for review as it may deem fit.

7. As soon as practicable after the Judicial Committee has concluded its proceedings, the President shall by notice in the *Gazette* convene a sitting of the Court for the consideration of the report and the recommendations of the Judicial Committee.

8. (1) The Court may at any sitting convened in terms of section *seven* and after consideration of the report and the recommendations of the Judicial Committee on any legal ground by resolution confirm, vary or set aside any judgment or order referred to in section *two* or make such other order or such order as to costs as the Court may deem fit.

(2) A decision of the majority of the members present shall be the decision of the Court.

(3) A decision of the Court shall be final and binding, and shall be executed in every respect as if it were a decision of the Provincial or Local Division of the Supreme Court in which the matter was originally heard.

(4) Any order of costs made by the Court shall be taxed by the Registrar of the Provincial or Local Division of the Supreme Court in which the matter was originally heard as if it were an order of costs made by that Division and shall for all purposes of the taxation thereof be deemed to be an order of that Division.

9. (1) The Governor-General may make rules as to—

(a) the order and conduct of the proceedings of the Court or a Judicial Committee; and

(b) generally, any matter which he considers it necessary or expedient to prescribe in order to enable the Court or a Judicial Committee to perform its functions properly and without unnecessary delay.

(2) Rules made under sub-section (1) may incorporate with or without amend-

ments any rule or order made by the House of Assembly under section *fifty-eight* of the South Africa Act, 1909, for the order and conduct of its business and proceedings, or any rule made by the Chief Justice of South Africa and the Judges of the Supreme Court under section *one hundred and seven or one hundred and eight* of the said Act for the conduct of the proceedings of the Appellate Division or of the several provincial or local divisions of the Supreme Court.

10. This Act shall be called the High Court of Parliament Act, 1952.

REPUBLIK URUGUAY

Das kollegiale Staatshaupt in der Verfassung der Republik Uruguay vom 26. Oktober 1951

Durch Verfassungsgesetz vom 26. Oktober 1951¹⁾, »ratifiziert« durch Volksabstimmung am 16. Dezember 1951, wurde die Verfassung der Republik Uruguay von 1934²⁾, in der Fassung vom 29. 11. 1942³⁾, durch eine neue von 332 Artikeln ersetzt. Die wichtigste Neuerung ist die Abschaffung des Amtes des Staatspräsidenten: Die Funktionen des Staatshaupts und der obersten Exekutive wurden in die Hände eines aus neun Mitgliedern bestehenden Kollegiums, des Consejo Nacional de Gobierno gelegt.

¹⁾ Ley Constitucional sancionada el 26 de octubre de 1951, sometida a plebiscito de ratificación el 16 de diciembre de 1951, Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Tomo 185, Núm. 13 505 (27. 11. 1951), p. 237 A–254 A; berichtigte erneute Bekanntmachung: a. a. O. Núm. 13 511 (4. 12. 1951), p. 281 A–298 A; durch den Präsidenten der Asamblea Nacional am 25. 1. 1952 verkündete Fassung im Diario Oficial, Tomo 186 Núm. 13 586 (7. 3. 1952) p. 253 A–271 A. Hierzu und zur Verfassungsgeschichte von Uruguay vgl. Ollero, Uruguay – La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951: el ejecutivo «colegiado», Revista de Estudios Políticos, Año XII (1952) Vol. XLII, Núm. 62, p. 139–155; de Galindez, Poder ejecutivo colegiado en el Uruguay, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo II, Núm. 6 (Abril-Junio 1952), p. 141–147; Pendle, Uruguay, South Americas first welfare state, Royal Institute of International Affairs 1952, p. 17–25.

²⁾ Das Verfassungsgesetz vom 24. 3. 1934, »ratifiziert« durch Volksabstimmung vom 19. 4. 1934, umfaßte 282 Artikel.

³⁾ Englische Übersetzung, mit Vorbemerkung zur Verfassungsgeschichte, bei Fitzgibbon, The Constitutions of the Americas (as of January 1, 1948), p. 713 ff.; englische Übersetzung und Bibliographie bei Peaslee, Constitutions of Nations, Vol. III, p. 391 ff.