

10. Beiheft

zum

Jahrbuch der Hamburgischen Wissenschaftlichen Anstalten.

XXIX. 1911.

Studien zum Hamburgischen Öffentlichen Recht

I. Über den hamburgischen Bürgerausschuß

von

Dr. iur. *Kurt Perels*

Professor des Öffentlichen Rechts

Hamburg 1912.

Kommissionsverlag von Lucas Gräfe & Sillem.

Inhalt.

	Seite
Vorbemerkung.....	3
Erster Abschnitt. Bildung und Organisation.....	5
Zweiter Abschnitt. Voraussetzungen und Beendigung der Tätigkeit.....	8
Dritter Abschnitt. Beginn und Ende der Mitgliedschaft. Rechtliche Stellung der Mitglieder.....	8
Vierter Abschnitt. Die Zuständigkeit.	
I. Das Aufsichtsrecht.....	11
II. Der Anteil an der Gesetzgebung.....	12
III. Der Anteil an der Vollziehung.....	15
IV. Die Gerichtsbarkeit.....	18
Fünfter Abschnitt. Das Verhältnis zur Bürgerschaft insbesondere.....	18
Sechster Abschnitt. Der Geschäftsgang.....	21

Wenn ich für die nachfolgende Darstellung den in den hamburgischen Parlamentsverhandlungen enthaltenen Stoff in dem Umfange, in welchem es geschah, ermitteln und heranziehen konnte, so verdanke ich dies nicht zum wenigsten der freundlichen und förderlichen Unterstützung des Herrn Dr. W. Heyden, Sekretärs der Bürgerschaft und des Bürgerausschusses.

Vorbemerkung.

In der geschichtlichen Entwicklung des hamburgischen Staatsorganismus hat der Bürgerausschuß die bürgerlichen Kollegien der alten Verfassung, insbesondere das Kollegium der Oberalten, abgelöst.

Ihre Zuständigkeit bewegte sich in drei Grundrichtungen¹⁾. Sie waren 1. dem Rate, behufs Aufrechterhaltung und Ausführung der bestehenden Gesetze, zur Seite gestellte Organe; zumal von den Oberalten heißt es im Unionsrezeß vom 5. Oktober 1712 (Kap. 2. Proemium), sie seien „nebst E. E. Rat das Auge der Stadt uns des gemeinen Wesens“, denen „vollenkommener Befehl und Vollmacht . . . erteilt worden, ein sonderliches Aufsehen dahin zu haben, daß all dieser Stadt Verfassungen . . . stets in Ehren vollführet und befolget werden“. Sie waren 2. vorberatende Instanzen für die an die Erbgessesene Bürgerschaft erwachsenden Gegenstände und endlich 3. selbstständig dastehende Repräsentanten Erbgessener Bürgerschaft oder — wieder mit dem Unionsrezeß (Kap. 1. Art. 1) zu sprechen — „deren perpetui mandatarii und zu dem Ende, damit sie nicht allemal selbst zusammenkommen dürfe, beliebet;“ „Sachen, die nicht von der Importanz, daß der gesamten Bürgerschaft Approbation dazu nötig“²⁾, sollen nach der Bestimmung des Reglements der Hamburgischen Rat- und Bürgerkonvente vom 22. September 1712 (Titel II, Art. 11) mit ihnen „abgetan“ werden.

An diese Kompetenzgestaltung erinnert die für den Bürgerausschuß

¹⁾ N. A. Westphalen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung², Hamburg 1846, Bd. 1, S. 221 f.

²⁾ Näheres hierüber: Westphalen a. a. O. S. 112 f., 229 f. S. ferner die Anlage (Motive) zu dem Antrag E. E. Rates an Erbgessesene Bürgerschaft am 11. August 1859 (S. 25): „In manchen der bisherigen Gesetze und Rat- und Bürgerschlüsse findet sich eine Bestimmung, nach welcher gewisse das Gemeinwesen angehende Beschlüsse, welche eigentlich der gesetzgebenden Gewalt angehören, mit Rücksicht auf geringere Wichtigkeit oder zur Vereinfachung des Verfahrens dem Senate unter Mitgenehmigung bürgerlicher Kollegien überlassen sind.“

bestehende Zuständigkeitsnormierung in mannigfachen Zügen. Zudem bestimmt die, wenn auch mit den durch die neue Rechtsordnung gebotenen Einschränkungen, noch geltende Ziff. 13 des Rat- und Bürgerschlusses vom 11. August 1859, „daß, wo in jetzt bestehenden besonderen Gesetzen und Rat- und Bürgerschlüssen die Mitwirkung der Kollegien der Oberalten oder der Sechsziger zu den Erlassen des Senates vorgeschrieben ist, an die Stelle dieser Kollegien der Bürgerausschuß trete“.

Des ungeachtet besteht eine Rechts-Kontinuität zwischen den Bürgerlichen Kollegien der alten und dem Bürgerausschuß der neuen Verfassung nicht. Von einer solchen könnte nur dann die Rede sein, wenn eine organische Umwandlung der einen Institution in die andere stattgefunden hätte. Dies aber ist durchaus nicht der Fall. Im Kampfe mit den die Beibehaltung „der lebenslänglichen permanenten Mandatarien der Bürgerschaft“³⁾ zähle verteidigenden Oberalten und im bewußten und gewollten Gegensatz zu den Einrichtungen der alten Verfassung⁴⁾ ward der Bürgerausschuß ins Leben gerufen und, soweit sich Ähnlichkeiten und Übereinstimmungen mit den alten Einrichtungen finden, sind sie lediglich von historischem und politischem Interesse.

Die Konzeption des Gedankens der Errichtung eines Bürgerausschusses erfolgte in den Verhandlungen der Konstituante. Sie hat in den

³⁾ Conclusum Ehrb. Oberalten vom 30. November 1849, abgedruckt in den Hamburgischen Rat- und Bürgerschlüssen 1850 (als Anlage zu dem Antrag, die Verfassungsangelegenheit betreffend, vom 17. Januar 1850).

⁴⁾ Charakteristisch hierfür sind die gelegentlich der Verteidigung der auf die Errichtung eines Bürgerausschusses hinzielenden Anträge gemachten Ausführungen des Berichterstatters des Ausschusses für die Grundrechte und die Grundbestimmungen der Verfassung, Dr. J. Wolffson, in der Sitzung der Konstituante vom 18. April 1849 (Berichte über die Verhandlungen der konstituierenden Versammlung in Hamburg, Hamburg 1850, S. 418): „Darum weisen Sie die Zuzunutung, als wollten Sie durch den Bürgerausschuß dergleichen Institute wie Oberaltenkollegien und Mandatennwesen wieder einführen, entschieden zurück. Durch diesen Beschluß sprechen Sie es aus, daß Sie keine Oberalten wollen; wenn Sie kein Mandatennwesen mehr wollen, so genehmigen Sie die Niedersetzung des Bürgerausschusses. Unser Ausschuß hat für denjenigen, der ruhig und unbefangenen prüft und nicht denkt, andere Leute haben immerwährend Hintergedanken, nichts verhängliches — für den hat unser Ausschuß mit dem Oberaltenkollegium keine andere Ähnlichkeit, als daß die Zahlen beider durch 5 und durch 3 aufgehen: das ist in der Tat die einzige Ähnlichkeit für jeden, der sehen kann und will.“ [Der Entwurf der Konstituantenverfassung sah einen dreißiggliedrigen Bürgerausschuß vor]. — Übrigens muß man, um die Schroffheit, mit welcher Dr. Wolffson die Ähnlichkeit zwischen dem bestehenden Oberaltenkollegium und dem geplanten Bürgerausschuß leugnet, voll zu begreifen, sich gegenwärtig halten, eine wie feindselige Haltung die Oberalten der Konstituante gegenüber beobachteten. Wohl nichts konnte die Annahme der Ausschußanträge im Punkte „Bürgerausschuß“ schwerer gefährden als die Vorstellung, daß jetzt ein neues Oberaltentum entstehe, das zu der neuen Bürgerschaft in einen ähnlichen Gegensatz treten werde wie das bisherige zur Konstituante.

Artikeln 86—93 der von ihr beschlossenen Verfassung die Organisation, das Verfahren und die Zuständigkeit geregelt,⁵⁾ und diese Regelung hat, wenn man von der Befestigung, welche nachmals die Stellung des Rates erfahren hat, absieht, das Jahrzehnt der Verfassungskämpfe siegreich überdauert.⁶⁾ In den Einzelheiten mannigfach und einschneidend verändert, kehren die Bestimmungen des vierten Abschnitts der Konstituantenverfassung („der Bürgerausschuß“) als Abschnitt II der Verfassungsabschnitte vom 11. August 1859 wieder. Dieser aber bildet den in einem halben Jahrhundert weiterer Verfassungsentwicklung fast unberührt gebliebenen Kern des geltenden Bürgerausschußrechts.

Erster Abschnitt.

Bildung und Organisation.

Der Bürgerausschuß besteht nach Art. 54 Abs. 1 der Verfassung vom 13. Oktober 1879 aus zwanzig Mitgliedern der Bürgerschaft. Doch dürfen ihm nicht mehr als fünf „Rechtsgelehrte“ angehören. Was unter einem Rechtsgelehrten zu verstehen ist, sagt die Verfassung weder hier noch an einer anderen Stelle. Allerdings weist sie den „Richtern“ (Art. 30), den „Mitgliedern eines Gerichts“ (Art. 56) und den „rechtsgelehrten Richtern“ (Art. 82) eine besondere staatsrechtliche Stellung zu; aber diese Besonderheiten beruhen allein darauf, daß unter allen Beamten⁷⁾ nur die Richter ein privilegiertes aktives Wahlrecht besitzen und daß bis zum Wahlgesetz von 1906 die Berufsrichter die einzigen passiv wahlberechtigten

⁵⁾ I. Erster Bericht des Ausschusses für die Grundrechte und Grundbestimmungen der Verfassung, abgedruckt in den Berichten über die Verhandlungen der konstituierenden Versammlung in Hamburg (Hamburg 1850), S. 138, 145; dazu die Anträge von Ed. Johns das. S. 146, von J. C. Söhle das. S. 147f. — II. Plenarverhandlungen ebenda: 1) Allgemeine Beratung S. 249—265; 2) Besondere Beratung über die den Bürgerausschuß betreffenden Artikel: a) Erste Beratung S. 402—406, 408—419, b) Zweite Beratung S. 782 bis 785. — III. Abdruck der Artikel 86—93 ebenda S. 895—896.

⁶⁾ Die nachstehend verzeichneten „Materialien“ sind abgedruckt in den Hamburgischen Rat- und Bürgerschlüssen. I. 1850: Fernerer Antrag, die Verfassungsangelegenheit betreffend („Neuer-Verfassung“); abgelehnt durch Resolutio Civium am 17. Januar. Antrag, die Verfassungsangelegenheit betreffend; genehmigt am 23. Mai. — II. 1855: Antrag, die Verfassung betreffend; abgelehnt am 7. Juni. — III. 1856: Antrag, die Verfassung betreffend; abgelehnt am 27. März. Antrag, die Verfassung betreffend; abgelehnt am 7. April. — IV. 1859: Antrag, die Verfassungsangelegenheit betreffend; angenommen am 11. August.

⁷⁾ Abgesehen von den Professoren des ehemaligen Akademischen Gymnasiums.

Staatsbeamten waren.⁸⁾ Hiernach erscheint es nicht an­gä­ngig, unter den „Rechtsgelehrten“ des Art. 54 ausschließlich die in der Verfassung allein genannten, einen juristischen Beruf ausübenden Personen, d. h. die Richter, zu verstehen. Man wird vielmehr weitergehend annehmen müssen, daß der Ausdruck „Rechtsgelehrte“ des Art. 54 alle diejenigen umfaßt, welche die Fähigkeit zum hamburgischen Richteramt besitzen, insbesondere also auch Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Notare.

Diese Gleichsetzung von „Rechtsgelehrten“ und „zum Richteramt Befähigten“ erscheint für das hamburgische Verfassungsrecht durch folgende Beobachtung geboten: Die Geschäftsordnung der Bürgerschaft vom 11. August 1859 bestimmte in § 19, daß der Sekretär des Bürgerausschusses „dem Stande der Rechtsgelehrten angehören“ müsse, und der an die Stelle jenes § 19 getretene § 1 des Gesetzes, betreffend den Beamten-Etat der Bürgerschaft, vom 13. April 1881 schreibt vor, daß dieser Beamte, der nunmehr die Bezeichnung Sekretär der Bürgerschaft erhalten hat, „die Befähigung zum hamburgischen Richteramt besitzen muß“. Der hierzu erstattete Ausschußbericht (Nr. 6 von 1880) aber läßt mit unzweifelhafter Deutlichkeit erkennen, daß eine Änderung nur in der Fassung, nicht aber in der Sache vorgenommen werden sollte, indem er nicht allein auf jede Erläuterung der Veränderung verzichtet, sondern sogar positiv ausspricht (S. 6): wenn er (der Sekretär der Bürgerschaft) wie bisher die Qualifikationen zum hamburgischen Richteramt besitzen muß,“ Gerade die Allgemeinheit und Zufälligkeit, mit welcher hier der zum Richteramt Befähigte mit dem Rechtsgelehrten identifiziert wird, zwingt zu dem Schluß, daß auch anderweitig da, wo sich in den noch geltenden Gesetzen der alten, insbesondere der vor dem Jahre 1879 liegenden Zeit, der Ausdruck „Rechtsgelehrter“ findet, unter der gegenwärtigen Rechtsordnung für ihn der Ausdruck „zum Richteramt Befähigter“ ohne weiteres einzusetzen ist.⁹⁾

⁸⁾ Eine Ausdehnung des Richterprivilegs des Art. 56 auf die übrigen Beamten hat damals, wohl versehentlich, nicht stattgefunden. — Daß auch die nichtrichterlichen Beamten, unbeschadet ihrer nunmehrigen Wählbarkeit zur Bürgerschaft, in der Regel nicht zum bürgerlichen Mitgliede einer Deputation wählbar sind, ergibt sich aus dem Schlußsatz des Art. 80, welcher nach seiner allgemeinen Fassung der bürgerschaftlichen Wahl zum Deputationsmitgliede entgegensteht, soweit nicht im einzelnen Fall das Gesetz eine Ausnahme zuläßt. [Senatsmitteilung Nr. 82 von 1905, Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft S. 299.]

⁹⁾ Dies ist auch für die Anlegung des Art. 7 der Verfassung von Bedeutung. Nach ihm müssen dem Senat neun Mitglieder angehören, „welche die Rechts- und Kameralwissenschaften studiert haben“. Hierunter kann aber nicht wohl die bloße Tatsache eines ein- oder auch mehrsemestrigen Studiums verstanden werden, sondern nur ein abgeschlossenes und kraft des Abschlusses eine bestimmte Qualifikation begründendes Studium; diese Qualifikation kann aber keine andere als die zum Richteramt sein. Hiernach ist nur ein zum Richteramt Befähigter zum Amt eines „juristischen Senators“ wählbar.

Von den zwanzig Mitgliedern des Bürgerausschusses gehört ihm eines kraft Amtes an, nämlich der Präsident der Bürgerschaft. Die übrigen Mitglieder werden nach § 15 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft in einer der ersten Sitzungen nach erfolgter Konstituierung aus der Mitte der Bürgerschaft gewählt, und zwar in folgendem, Minoritätenvertretung sichernden Verfahren: Jedes Mitglied der Bürgerschaft bezeichnet auf einem Stimmzettel einen Kandidaten. Gewählt ist derjenige bzw. sind diejenigen, welche auf sich ein Viertel der abgegebenen Stimmen vereinigen. Dagegen entscheidet nicht relative Stimmenmehrheit in dem Sinne, daß aus jedem Wahlgang notwendig auch ein Bürgerausschußmitglied hervorgehen müßte, wie andererseits in einem Wahlgang höchstens vier Mitglieder gewählt werden können. Die Wahlhandlung ist so oft zu wiederholen, als die herzustellende Ausschußmitgliederzahl es notwendig macht, also bei der vollständigen Erneuerung (wenn sie einmal vorkommen sollte) mindestens fünfmal.¹⁰⁾ Erhalten bei einem Wahlgang mehr Kandidaten, als zur Erreichung der Zahl von neunzehn Mitgliedern erfordert werden, je über ein Viertel der Stimmen, so entscheidet unter diesen relative Stimmenmehrheit und bei Stimmengleichheit das Los. — Dieses in Art. 54 Abs. 2 geregelte Verfahren gilt sowohl für die Hauptwahl wie auch für Ergänzungswahlen.

Bezüglich der Organisation des Bürgerausschusses wird § 16 Ziffer 1 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft als maßgebend betrachtet. Vorsitzender des Bürgerausschusses ist hiernach der Präsident der Bürgerschaft. Stellvertreter des Vorsitzenden ist entweder ein dem Bürgerausschuß angehörender Vizepräsident der Bürgerschaft, oder — in Ermangelung eines solchen Mitgliedes — der vom Bürgerausschuß aus seiner Mitte auf ein Jahr mit relativer¹¹⁾ Stimmenmehrheit Erwählte. Bei Behinderung sowohl des Vorsitzenden als auch des ordentlichen Stellvertreters wird, ebenfalls mit relativer Stimmenmehrheit, ein Zwischenvorsitzender zu wählen sein.

Nach § 16 Ziffer 2 a. a. O. stehen für die Zeit vom Zusammentritt der halbschichtig erneuerten Bürgerschaft bis zu ihrer Konstituierung die Befugnisse des Vorsitzenden des Bürgerausschusses dem an Lebensjahren ältesten Mitgliede zu.¹²⁾

¹⁰⁾ Eine Höchstzahl der Wahlgänge läßt sich nicht angeben.

¹¹⁾ Es ist eine Eigentümlichkeit, daß hier der Vorsitzende einer gesetzgebenden Versammlung (s. unten) nicht nach absoluter Majorität gewählt wird.

¹²⁾ Es ergibt sich jedoch aus dem Folgenden, daß diese Bestimmung praktisch bedeutungslos ist.

Zweiter Abschnitt.

Voraussetzungen und Beendigung der Tätigkeit.

Damit der Bürgerausschuß mit rechtlicher Wirksamkeit tätig werden kann, muß er gesetzmäßig einberufen sein. Die Berufung steht sowohl dem Vorsitzenden wie dem Senate zu. Art. 57. 18 Abs. 2.

Für die Zeit zwischen Beendigung der Wahlperiode der halbschichtig zu erneuernden Bürgerschaft und ihrer Neukonstituierung tritt auch der Bürgerausschuß außer Funktion. Dies ergibt sich aus Art. 54 der Verfassung, der, indem er die Mitgliedschaft des Präsidenten der Bürgerschaft im Bürgerausschuß statuiert, für ein Tätigwerden des Ausschusses das Bestehen einer konstituierten Bürgerschaft voraussetzt. Nach Art. 41 Abs. 2 hören aber mit dem Termine für die teilweise Erneuerung der Bürgerschaft die Funktionen der bisherigen Bürgerschaft, mithin auch die des Präsidenten, auf.

Hiernach ist auch die Frage, ob der Bürgerausschuß, wenn bei der halbschichtigen Erneuerung der Bürgerschaft nicht mehr als acht Mitglieder aus ihm ausgeschieden sind, die erneuerte Bürgerschaft gemäß Art. 50 Abs. 1 Ziffer 2, Art. 60 Ziffer 4 berufen kann, zu verneinen¹³⁾.

Dritter Abschnitt.

Beginn und Ende der Mitgliedschaft. Rechtliche Stellung der Mitglieder.

1. Die Mitgliedschaft im Bürgerausschuß und die Verpflichtung zur Führung dieses Amtes wird begründet durch die Annahme der Wahl. Es besteht Wahlannahmezwang dergestalt, daß die Verweigerung den Verlust des Bürgerrechts sowie der hamburgischen öffentlichen Ämter und Ehrenstellen nach sich zieht. Von diesen Folgen der Ablehnung kann nur die Bürgerschaft befreien. Art. 56. 34.

Bestimmte Personenkategorien haben ein freies Ablehnungsrecht, nämlich:

1. diejenigen, welche bereits Mitglied des Bürgerausschusses gewesen sind. Art. 56 Satz 1.

¹³⁾ Die entgegengesetzte Auffassung, welche dem Ausschlußbericht Nr. 6 von 1881 S. 3 (zu § 16) zugrunde zu liegen scheint und welche jedenfalls Wulff, Hamburgische Gesetze und Verordnungen, 2. Aufl., (Hamburg 1902) Bd. 1 S. 17 Anm. vor¹⁾ vertritt, kann auch insofern nicht befriedigen, als sie die Aktionsfähigkeit eines obersten Staatsorgans statt von einer Regel, vom Zufall abhängig macht.

2. Mitglieder eines Gerichts. Art. 56 Satz 1. Zweifelhaft kann erscheinen, ob auch Laienmitgliedern eines Gerichts, also etwa Handelsrichtern oder Kaufmannsgerichtsbeisitzern, das Ablehnungsrecht zusteht. Da die Bestimmung aus einer Zeit stammt, in welcher die Gerichte überwiegend mit nicht rechtsgelehrten Richtern besetzt waren und in welcher die Laienrichter den gelehrten Richtern im allgemeinen gleichgeachtet wurden, ist anzunehmen, daß sie, kraft ihrer allgemeinen Fassung, allen Mitgliedern eines Gerichts das Ablehnungsrecht gewähren will.

3. Mitglieder der Finanzdeputation. Art. 56 Satz 1.

4. gewesene Mitglieder des Senats. Geistliche und besoldete öffentliche Staatsangestellte. Die Exemption dieser Kategorien folgt daraus, daß Art. 56 auf Art. 34 und dieser wiederum auf die Ausnahmebestimmungen der Art. 35 und 36 Bezug nimmt. Für die Richtigkeit dieser Ansicht und mithin gegen die an sich mögliche Auffassung, daß die genannten Personen mit der Nichtausübung des durch Art. 35 und 36 begründeten Privilegs die Pflichten von Mitgliedern der Bürgerschaft unbeschränkt übernehmen, spricht auch die Erwägung, daß bei den genannten Personen dieselben persönlichen Verhältnisse vorliegen, welche dazu geführt haben, den Mitgliedern eines Gerichts das Ablehnungsrecht zu gewähren.

II. Die Mitgliedschaft im Bürgerausschuß endet:

1. durch Ausscheiden aus der Bürgerschaft. Art. 55¹⁴⁾.

2. durch Entlassung seitens der Bürgerschaft auf Antrag. Art. 56 Satz 1. Das Entlassungsgesuch dürfte mit Rücksicht darauf, daß der Präsident der Bürgerschaft auf Grund der Verfassung Mitglied des Bürgerausschusses ist und deshalb aus dem Bürgerausschuß allein nicht entlassen werden kann, und die übrigen Mitglieder nur kraft ihrer Zugehörigkeit zur Bürgerschaft dem Bürgerausschuß angehören können, nicht nach Ziffer 1 des § 67 der Geschäftsordnung beim Senat, sondern nach Ziffer 2 a. a. O. beim Präsidenten der Bürgerschaft anzubringen sein.

Offen gelassen ist die Frage, ob Mitglieder des Bürgerausschusses, welche Mitglieder eines Gerichts, der Finanzdeputation, Geistliche oder besoldete öffentliche Staatsangestellte sind, auch einen Anspruch auf außerterminlichen Austritt oder doch außerterminliche Entlassung aus der einmal erworbenen Mitgliedschaft zum Bürgerausschuß haben. Die Antwort wird mit Rücksicht auf die Gründe der Privilegierung insoweit bejahend zu lauten haben, als der Eintritt in eine der genannten öffentlichen Amstellungen nach dem Erwerb der Eigenschaft als Bürgerausschußmitglied erfolgt. Dagegen wird, wenn das Mitglied schon im Zeitpunkt des Ein-

¹⁴⁾ Das in die erneuerte Bürgerschaft wiedergewählte Mitglied kann seinen Sitz im Bürgerausschuß nur durch besondere Neuwahl in den Bürgerausschuß wieder erlangen. Siehe unten S. 19.

tritts in den Bürgerausschuß zu den genannten Amtsträgern gehörte, der spätere Austritt von der Zustimmung der Bürgerschaft abhängig zu machen sein; es würde eine nicht nur den Arbeiten des Bürgerausschusses abträgliche, sondern auch mit dem in Art. 34 Abs. 1 Satz 3 ausgesprochenen Grundsatz nicht wohl zu vereinbarende Überspannung des Privilegs bedeuten, wenn man in allen diesen Fällen die Bestimmung des Zeitpunkts der Mitgliedschaftsablehnung ins freie Ermessen des Gewählten legen wollte.

III. Die Mitglieder des Bürgerausschusses stehen auch als solche im Genusse der parlamentarischen Immunität, da der Bürgerausschuß ein Ausschuß der Bürgerschaft im Sinne des Art. 48 der Verfassung ist. Die Immunitätsvorschriften des Reichsrechts finden schon aus dem Grunde Anwendung, weil der Bürgerausschuß eine gesetzgebende Versammlung ist (s. unten).

Ferner sind die Mitglieder des Bürgerausschusses von der Verpflichtung zur Annahme der Wahl in eine Deputation befreit. Art. 84 Satz 1 (= Revidiertes Gesetz über die Organisation der Verwaltung vom 2. November 1896, § 6 Ziffer 5). Ebenso haben sie das Ablehnungsrecht im Falle der Wahl zum Schätzungsbürger¹⁵⁾, zum nicht rechtsgelehrten Mitglied der Vormundschaftsbehörde¹⁶⁾ sowie der Schätzungskommission¹⁷⁾, zum Handelsrichter¹⁸⁾, zum Beisitzer des Kaufmannsgerichts¹⁹⁾ oder des Gewerbegerichts²⁰⁾, endlich zum Mitgliede der Gewerbekammer²¹⁾, der Handelskammer²²⁾ und der Detaillistenkammer.²³⁾

Mehr dem inneren Bürgerschaftsrecht zugewandt ist die Bestimmung, nach welcher ein Mitglied des Bürgerausschusses, das zugleich einem bürgerschaftlichen Ausschuß angehört, die Wahl in einen weiteren Ausschuß ablehnen darf, und ein Mitglied der Bürgerschaft, das bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in mehreren Ausschüssen in den Bürgerausschuß gewählt wird, — sofort oder später — die Entlassung aus allen bürgerschaftlichen Ausschüssen bis auf einen verlangen kann. Geschäftsordnung § 20 (der auch in seinen auf den Bürgerausschuß bezüglichen Teilen als

¹⁵⁾ Gesetz über die Organisation der Verwaltung vom 15. Juni 1863 § 34.

¹⁶⁾ Gesetz, betr. die Vormundschaftsbehörde, vom 14. Juli 1899 § 4.

¹⁷⁾ Expropriationsgesetz vom 5. Mai 1886 § 16.

¹⁸⁾ Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 25. Februar 1910 § 32 Abs. 2.

¹⁹⁾ Ortsstatut, betr. die Errichtung eines Kaufmannsgerichts für die Stadt Hamburg, vom 28. Oktober 1904 § 12. Übereinstimmend Wulff a. a. O. Bd. 4 (1905) S. 169 Anm. 1.

²⁰⁾ Gesetz, betr. das Hamburgische Gewerbegericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1905 § 6.

²¹⁾ Gesetz über die Gewerbekammer, vom 4. Oktober 1907 § 16.

²²⁾ Gesetz, betr. die Handelskammer, vom 23. Januar 1880 § 6.

²³⁾ Gesetz, betr. die Detaillistenkammer, vom 29. Februar 1904 § 13.

gültig zu erachten ist, da er das Verhältnis der Mitglieder der Bürgerschaft zu den bürgerchaftlichen Ausschüssen regelt und lediglich bestimmte, nämlich dem Bürgerausschuß angehörende, Mitglieder der Bürgerschaft bevorrechtigt).

Vierter Abschnitt.

Die Zuständigkeit.²⁴⁾

I. Das Aufsichtsrecht.

„Der Bürgerausschuß ist verpflichtet, die Einhaltung der Verfassung und der auf das öffentliche Recht bezüglichen Gesetze zu überwachen.“ In Ausübung dieser Pflicht hat er bei vorkommenden Verletzungen zunächst Reklamationen beim Senat zu erheben und, wenn diese zu einer befriedigenden Erledigung nicht führen, der Bürgerschaft „zur Erwägung und eventuell zum Behuf der weiteren im Wege des für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Verfahrens einzuleitenden Maßregeln“ Anzeige zu erstatten. Art. 60 Ziffer 5.²⁵⁾ Ein Tätigwerden in Ausübung der Überwachungspflicht kann sowohl von Beobachtungen, die der Bürgerausschuß in seiner allgemeinen amtlichen Wirksamkeit macht, wie von Anzeigen Dritter seinen Ausgang nehmen. Daß das Aufsichtsrecht als durchaus praktisches Institut gemeint ist, zeigt sehr deutlich Art. 86 a. E., in welchem den Deputationen ausdrücklich das Recht beigelegt wird, gewisse Angelegenheiten, in welchen der Senat entgegen einer Deputation entschieden hat, zur etwaigen Einleitung des im Art. 60 Ziffer 5 vorgesehenen Verfahrens an den Bürgerausschuß zu bringen.

²⁴⁾ In diesem Abschnitt handelt es sich nur darum, die Zuständigkeit des Bürgerausschusses in den Hauptrichtungen zu charakterisieren und durch Beispiele zu veranschaulichen. Die Aufstellung eines Kompetenz-Katalogs für den Bürgerausschuß ist, wenn überhaupt möglich, jedenfalls ohne rechtswissenschaftlichen Wert. Deshalb wird auch von einem Eingehen auf die „Oberalten-Zuständigkeit“ des Bürgerausschusses (siehe oben S. 4) Abstand genommen. Als Beispiel sei nur die Zuständigkeit zur Mitgenehmigung der Verleihung der durch Rat- und Bürgerschuß vom 21. Juli 1853 geschaffenen Hamburgischen Ehrenknünze an Hamburgische Bürger angeführt.

²⁵⁾ Als im Jahre 1877 der Senat die Unterlassung der Anzeige vom Vorkommen des Koloradokäfers im Verordnungswege unter Strafe gestellt hatte, erhob der Bürgerausschuß Einsprache wegen vorliegender Kompetenzüberschreitung mit dem praktischen Erfolg, daß in dem Senatsantrage Nr. 142 gesagt wurde: „unter ausdrücklicher Verwahrung dagegen, seinerseits die Richtigkeit dieser Ansicht anerkannt zu haben, und unter Vorbehalt aller Gerechsamkeit für künftige Fälle dieser Art will der Senat im vorliegenden Falle die Sache der Gesetzgebung überlassen“. (Der Senatsantrag wurde von der Bürgerschaft ohne Debatte angenommen: 1877, 28. Sitzung.) — Ein weiteres Beispiel bildet die Mitteilung des Bürgerausschusses (Nr. 44), betr. die Verleihung des Professorentitels durch den Senat, vom Jahre 1910.

Besonders einschneidend* tritt das Aufsichtsrecht in die Erscheinung, soweit es sich um Polizeistrafverordnungen der mit der Verwaltung der Polizei beauftragten Behörden handelt, welche den Schutz von Personen und Eigentum gegen unmittelbar drohende Gefahren, die Sicherung des öffentlichen Verkehrs und den Schutz gegen gemeingefährliche Handlungen betreffen. Wenn der Bürgerausschuß dem Senat gemäß Art. 60 Ziffer 5 der Verfassung mitteilt, daß nach seiner Ansicht durch eine solche Verordnung das öffentliche Recht verletzt sei, „so ist dieselbe sofort außer Kraft zu setzen“. Revidiertes Gesetz über die Organisation der Verwaltung vom 2. November 1896, § 9 Abs. 3.

Unterstützt wird das Aufsichtsrecht durch ein sehr weitgehendes Interpellationsrecht: „Der Bürgerausschuß ist befugt, vom Senat Auskunft über Staatsangelegenheiten zu verlangen.“²⁶⁾ Die entsprechende Verpflichtung des Senats erleidet [nur] eine Ausnahme in betreff obschwebender Verhandlungen in Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten“. Art. 60 Ziffer 3. Dies Interpellationsrecht ist dem der Bürgerschaft (Art. 65) gleichgeartet, aber ausgedehnter als das der bürgerchaftlichen Ausschüsse, mit denen der Bürgerausschuß im übrigen als ein „von der Bürgerschaft erwählter Ansschuß“ das Recht zur Ladung und Vernehmung von Auskunfts-personen teilt. Art. 51.

II. Der Anteil an der Gesetzgebung.

1. Dem Bürgerausschuß kommt ein weitgehendes Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung zu. Doch fehlt ihm das Gesetzesinitiativrecht.

Im übrigen sind die Fälle, in denen der Bürgerausschuß als gesetzgebender Faktor in Konkurrenz mit der Bürgerschaft tätig wird, von denen zu sondern, in welchen ihm kraft Rechtsatzes die ausschließliche Befugnis zur gesetzgeberischen Beschlußfassung zusteht. Die ersteren kann man als Fälle der ordentlichen Gesetzgebungskompetenz, die letzteren, auch durch den Wegfall des bürgerchaftlichen Gesetzesinitiativrechts charakterisierten, als die der außerordentlichen Gesetzgebungskompetenz bezeichnen. Der ordentlichen Zuständigkeit ist eigentümlich, daß der Bürgerausschuß hier zu gesetzgeberischer Wirksamkeit nur „befugt“, also nicht zur Annahme oder Ablehnung der Senatsanträge verpflichtet, vielmehr auch berechtigt ist, von einer Entscheidung abzusehen. Bei Ablehnung des Antrages oder der Entscheidung ist es dem Senate unbenommen, die betreffende Vorlage an die Bürgerschaft zu bringen.

Ganz singulär endlich ist die Befugnis des Bürgerausschusses, Notgesetzen des Senates die Zustimmung zu erteilen, falls die Bürgerschaft auf erfolgte Berufung nicht in beschlußfähiger Anzahl zusammenkommt. Art. 102, 103.

²⁶⁾ Nicht „erbitten“, wie G. Seelig, Hamburgisches Staatsrecht (Hamburg 1902) S. 102, sagt.

2. Die ordentliche Gesetzgebungskompetenz des Bürgerausschusses umfaßt:

a. die endgültige Mitgenehmigung außerordentlicher, im Budget nicht aufgeführter Ausgaben mit Einschluß von eigentlichen „Nachbewilligungen“, d. h. nachträglichen Erhöhungen der im Budget gesetzlich festgestellten Ausgabesummen²⁷⁾ bis zu dem bei Belieben des Budgets für unvorhergesehene Ausgaben festgestellten Totalbelauf²⁸⁾²⁹⁾ sowie solcher

²⁷⁾ Daß es eine unrichtige, weil zu enge, Auslegung des Art. 60 Ziffer 1 sein würde, wenn man sagen wollte, „nicht im Budget aufgeführte Ausgaben sind solche, die überhaupt nicht im Budget vorkommen“ (Stolten in der Sitzung der Bürgerschaft vom 22. März 1905, Stenographischer Bericht S. 313; s. auch Verhandlung vom 4. Dezember 1901, Stenographischer Bericht S. 773 f.), ist in eingehender rechtsgeschichtlicher Ausführung überzeugend nachgewiesen in dem Ausschlußbericht Nr. 20 von 1902 S. 69 f. (Berichtserstatter: Dr. Heyden). Die Zuständigkeit des Bürgerausschusses zu Nachbewilligungen auf spezielle Rubriken des Budgets ergibt sich mittelbar auch aus § 20 des Gesetzes über die Organisation der Verwaltung vom 15. Juni 1863: „zu einer beabsichtigten Mehrverwendung für spezielle Rubriken ist ausdrückliche Nachbewilligung (Art. 60 Nr. 1 und Art. 62 der Verfassung) erforderlich.“ [In dem Revidierten Gesetz über die Organisation der Verwaltung vom 2. November 1896 § 8 Ziffer 5 ist die Verweisung auf die Verfassung als überflüssig in Fortfall gekommen.]

²⁸⁾ Bewilligungen, welche diesen Totalbelauf übersteigen und somit das Budget in seiner Gesamtsumme verändern, bedürfen gemäß Art. 62 stets eines übereinstimmenden Beschlusses von Senat und Bürgerschaft. Für Bewilligungen innerhalb des Totalbelaufs ist aber die Höhe des zu bewilligenden Antrages rechtlich durchaus unerheblich.

²⁹⁾ Über die zwischen dem Senat und dem Bürgerausschuß gepflogenen Verhandlungen betreffs der Grundsätze, nach welchen ein Antrag auf Nachbewilligung auf einen Budgetartikel an die Bürgerschaft oder an den Bürgerausschuß zu richten sei, macht der Bericht des Budgetausschusses über das Budget für 1902 (Ausschußbericht Nr. 20 von 1902 S. 71 f.) folgende Mitteilungen: „Auf Veranlassung des Bürgerausschusses hat sich der Senat über diese Frage ausgelassen, und zwar dahin, daß an den Bürgerausschuß zunächst alle diejenigen Anträge gelangen, welche wegen des geringfügigen Betrages, um den es sich handelt, ein tunlichst vereinfachtes Verfahren rechtfertigen. Außerdem erscheint dem Senat aber das gleiche Verfahren auch bei größeren Summen zweckmäßig und unbedenklich, 1. wenn die Bewilligung so dringlich ist, daß die Bürgerschaft, z. B. in den Ferien, nicht wohl gefragt werden kann; 2. wenn es sich um die Deckung für eine Ausgabe handelt, zu welcher der Staat unzweifelhaft verpflichtet ist, z. B. um die Zahlung von Zinsen für in gesetzmäßiger Weise abgeschlossene Anleihen, oder über deren Notwendigkeit keine Meinungsverschiedenheit herrschen kann, weil es sich um die unbestreitbare Folge früherer Beschlüsse oder vorliegender tatsächlicher Verhältnisse handelt, z. B. bei den Ausgaben für Schnee- und Eisarbeiten, und endlich 3. wenn es im öffentlichen Interesse wünschenswert erscheint, daß eine bestimmte Ausgabe zurzeit noch nicht allgemein bekannt werde. — Der Senat hat diesen Grundsätzen noch die allgemeine Bemerkung hinzugefügt, er werde es sich angelegen sein lassen, in Zukunft bei der Beantragung gewisser der Summe nach größerer Nachbewilligungen auf das Budget einzelner Verwaltungen jedesmal besonders zu prüfen, ob ein genügender Grund vorliegt, um den Antrag nicht an die Bürgerschaft, sondern an den Bürgerausschuß gelangen zu lassen. — Der Bürgerausschuß, welcher übrigens bisher auch immer darauf geachtet hat, daß Anträge auf Nachbewilligung auf Pöste, welche von der Bürgerschaft bei der Budgetberatung herabgesetzt sind, auch an die Bürgerschaft gerichtet werden, hat diesen Grundsätzen zugestimmt.“

nicht schon im regelmäßigen Gange der Verwaltung liegenden Veräußerungen von Staatsgut, welche den Wert von 5000 Mark nicht übersteigen. Art. 60 Ziffer 1.³⁰⁾ Beim Tausch von Staatsgut, insbesondere von Grundstücken, ist der Wert des hinzugebenden Staatsgutes maßgebend und nicht etwa die schließliche Differenz zwischen den Werten der Tauschgegenstände.³¹⁾

b. „in dringlichen Fällen“ die Mitgenehmigung „gesetzlicher Verfügungen von geringerer Bedeutung bis zur künftigen Zustimmung der Bürgerschaft“. Art. 60 Ziffer 2. Versagt die Bürgerschaft die (unverzüglich einzuholende) Zustimmung, so tritt die betreffende, unter einer auflösenden Bedingung zustande gekommene gesetzliche Verfügung (mit Wirkung *ex nunc*) ohne weiteres außer Kraft.³²⁾

Praktische Bedeutung hat diese Bestimmung bisher nicht erlangt, und in der Tat werden Gesetze von geringerer Bedeutung nicht leicht so dringlich sein, daß sie nicht unmittelbar an die Bürgerschaft gebracht werden können.³³⁾

3. Die außerordentliche Gesetzgebungskompetenz des Bürgerausschusses umfaßt die Mitgenehmigung vom Senat vorgeschlagener, an sich durch Beschluß von Senat und Bürgerschaft zu treffender gesetzlicher Anordnungen (Verfassung Art. 62), soweit ihm solche, die bürgerschaftliche zugleich ersetzende und ausschließende Mitgenehmigungsbefugnis durch besonderes, einfaches³⁴⁾ Gesetz übertragen ist. Hierher gehört z. B.:

³⁰⁾ Hierzu Protokolle der Bürgerschaft 1895, 26. Sitzung: „Der Vorsitzende teilt mit, daß der Bürgerausschuß beschlossen habe, daß das Buch über die vom Bürgerausschuß auf den Posten für unvorhergesehene Ausgaben beschlossenen Bewilligungen bis auf weiteres zur vertraulichen Einsicht für die Mitglieder der Bürgerschaft auf dem Tisch des Sekretärs ausgelegt werde.“ — Siehe ferner Anlagen zur Staatshaushaltsrechnung, Budgetartikel „Unvorhergesehene Ausgaben“.

³¹⁾ Vergl. etwa Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft: Mitteilungen des Senats Nr. 12 vom 13. Februar, Nr. 33 vom 23. März 1863.

³²⁾ J. W o l f f s o n , Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Hamburg (Freiburg i. B. und Tübingen 1884) S. 23. W u l f f a. a. O. Bd. 1 S. 22 Anm. 3. Im allgemeinen s. auch P. S c h o e n , die Verordnungen, im Handbuch der Politik Bd. 1 (Berlin und Leipzig 1912) S. 303: „Sagt die Verfassung . . . nichts über die Wirkung der Verweigerung der Zustimmung, so ist anzunehmen, daß mit ihr die Verordnung ohne weiteres außer Kraft tritt, da sie unter der Voraussetzung der Zustimmung . . . erlassen ist.“ „Der Wegfall der Notverordnung wirkt nur für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit; deshalb bestehen die unter ihrer Herrschaft entstandenen Rechtsverhältnisse fort und sind nach ihr zu beurteilen.“

³³⁾ Die Bestimmung erklärt sich aus der beim Erlaß der Verfassung herrschenden, von der späteren Entwicklung als unzutreffend erwiesenen Annahme, daß die Bürgerschaft, ähnlich der Erbgesessenen Bürgerschaft, nur wenige Tage im Jahre versammelt sein werde, während der Bürgerausschuß, ähnlich den Oberalten, häufiger zusammentreten werde.

³⁴⁾ Hierzu Verhandlung der Bürgerschaft vom 2. Mai 1906 (Stenographischer Bericht S. 489 f.).

die Abweichung von dem Enteignungsbeschluß sowie die Vermehrung der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Schätzungskommission gemäß Expropriationsgesetz vom 5. Mai 1886 § 3 Abs. 4 und § 16 Abs. 2; der senatsseitige Erlaß örtlicher Verordnungen über die Dauer der Lehrzeit im Sinne des § 77 des Handelsgesetzbuchs — gemäß Gesetz, betr. Ausführung des Handelsgesetzbuchs, vom 29. Dezember 1899 § 1; die in Ausführung des Gesetzes, betr. die Erhebung des Tonnengeldes in Hamburg und Cuxhaven, vom 12. Februar 1902 § 2 Ziffer 1 zu erlassende Bestimmung darüber, welche Güter als „geringwertige Massengüter“ für die Ermäßigung des Tonnengeldes in Betracht kommen; die Bestimmung der Zahl der in jedem Steuerbezirk zu wählenden Schätzungsbürger — gemäß § 34 des Gesetzes über die Organisation der Verwaltung vom 15. Juni 1863, der in soweit durch § 24 des Revidierten Gesetzes über die Organisation der Verwaltung vom 2. November 1896 in Kraft erhalten ist; die Abänderung der Wahlordnung für die Wahlen der Beisitzer des hamburgischen Gewerbegerichts und die Abänderung der gesetzlichen Zahl der Beisitzer — gemäß § 5 des Gesetzes, betr. das hamburgische Gewerbegericht, vom 12. Oktober 1892 (in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1905); die Anordnung, daß das Lustbarkeitssteuergesetz vom 8. Dezember 1911 auch auf einzelne im Landgebiete stattfindende Veranstaltungen anzuwenden sei — gemäß § 20 Abs. 2 dieses Gesetzes. Besonders umfassend ist das delegierte Mitgenehmigungsrecht des Bürgerausschusses, soweit es sich um die Feststellung von Gebührentarifen handelt.³⁵⁾

4. Als Hilfsorgan beim Gesetzgebungsverfahren dient der Bürgerausschuß in zweifacher Richtung.

a. Er kann nach Ermessen des Senats als Empfänger der den Gesetzentwurf perifizierenden Mitgenehmigungserklärung des Senats in den Fällen verwendet werden, in welchen der Senat entweder einem selbstständigen Antrag der Bürgerschaft oder seinem eigenen von der Bürgerschaft abgeänderten Antrag die Zustimmung erteilt hat. Art. 69 Abs. 1.³⁶⁾

b. Die jüngsten Mitglieder des Bürgerausschusses³⁷⁾ erlosen die senatorischen Mitglieder der Entscheidungsdeputation. Verfassung Art. 72 Abs. 5.

III. Der Anteil an der Vollziehung.

Der Anteil des Bürgerausschusses an der Vollziehung äußert sich in zwei Hauptrichtungen, nämlich in der Berufung von staatlichen Amts-

³⁵⁾ Vergl. aus der großen Zahl von Beispielen etwa das Gesetz, betr. die wissenschaftlichen Anstalten, vom 11. Oktober 1901 § 9 Abs. 3.

³⁶⁾ S. oben S. 14 Anm. 33.

³⁷⁾ Darunter werden mit W. von Melle, das Hamburgische Staatsrecht (Hamburg und Leipzig 1891) S. 182 Anm. 2, „wohl die dem Lebensalter nach jüngsten zu verstehen sein“.

trägern und sodann in der Mitbestimmung der finanziellen Rechtsstellung der „besoldeten öffentlichen Staatsangestellten“.³⁸⁾

1. In ersterer Hinsicht diene folgendes zur Charakterisierung seiner Zuständigkeit:

Der Bürgerausschuß wählt (durch absolute Stimmenmehrheit) den Sekretär der Bürgerschaft, welcher zugleich als Sekretär des Bürgerausschusses fungiert. Gesetz, betr. den Beamten-Etat der Bürgerschaft, vom 13. April 1881 § 1.

Der Bürgerausschuß entsendet zwei seiner Angehörigen als Mitglieder in die Zentralwahlkommission. Wahlgesetz für die Wahlen zur Bürgerschaft vom 5. März 1906 § 9 Abs. 2.

Der Bürgerausschuß wählt ein Mitglied der Oberersatzkommission und einen Stellvertreter für dasselbe. Senats- und Bürgerschaftsbeschluß vom 4./28. Dezember 1874 (Bekanntmachung des Senats vom 4. Januar 1875).

Die Sachverständigen für die nach Maßgabe des Reichsgesetzes vom 13. Juni 1873 und der dazu erlassenen Ausführungsverordnung zu bildenden Schätzungskommissionen werden vom Senat im Einverständnis mit dem Bürgerausschuß bestimmt. Senats- und Bürgerschaftsbeschluß vom 24. Februar/8. März 1882 (Bekanntmachung des Senats vom 13. März 1882).

Häufiger und zum Teil wichtiger sind die Fälle, in denen der Bürgerausschuß zur Aufstellung von Wahlaufsätzen für die von der Bürgerschaft vorzunehmenden Wahlen berufen ist. Diese Zuständigkeit findet sich zunächst da, wo infolge der Bildung eines neuen Amtsorganismus der erstmalige Wahlaufsatz nicht von der Behörde selbst formiert werden kann; ein Beispiel bietet das Gesetz, betr. die Wohnungspflege, vom 8. Juni 1898 § 3 Abs. 5, ein weiteres das Berggesetz vom 3. Juli 1911 § 45 Abs. 2.

Die dauernde Kompetenz zur Bildung des Wahlaufsatzes ist dem Bürgerausschuß beigelegt hinsichtlich der Wahl der nicht rechtsgelehrten Mitglieder der Schätzungskommission — Expropriationsgesetz vom 5. Mai 1886 § 16 Abs. 1 — und hinsichtlich der Wahl der sechs von der Bürgerschaft zu wählenden Mitglieder (Delegierten) der Genossenschaftsversammlung der Hamburgischen Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft und ihrer Ersatzmänner — Statut der Hamburgischen Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft § 3, 4 (Bekanntmachung des Senats vom 25. Januar 1889).

Außerdem ist der Bürgerausschuß ermächtigt, die von der Finanz-

³⁸⁾ Die folgenden Darlegungen zeigen noch deutlicher als die vorhergehenden, daß die Gewaltenteilung (besser: Gewaltenteilung) des Artikels 6 Abs. 2 nach keiner Richtung ausschließlich oder erschöpfend ist, was übrigens schon aus Art. 52 erhellt.

deputation aufgestellten, zunächst ihm mitzuteilenden (siehe auch Geschäftsordnung § 66) Aufsätze für die Wahl von Mitgliedern der Finanzdeputation kraft Zweidrittelmehrheitsbeschlusses durch Hinzufügung eines vierten Namens zu ergänzen. Verfassung Art. 52 Abs. 2; Revidiertes Gesetz über die Organisation der Verwaltung vom 2. November 1896 § 6 Abs. 1.

2. Der Anteil des Bürgerausschusses an der Bestimmung der finanziellen Ansprüche der Staatsbeamten im engeren Sinne ist folgendermaßen gestaltet:

Es bedarf seiner Mitgenehmigung zur Vergütung von Umzugskosten bei Berufung Auswärtiger als ständiger Hilfsarbeiter des Senats. Gesetz vom 23. Januar 1889, betr. Abänderung des Gesetzes über die Wahl und Organisation des Senats vom 28. September 1860, § 3. — Für die übrigen Beamten, für die ein gesetzlicher Anspruch auf Gewährung von Umzugskosten nicht vorgesehen ist, ergibt sich die gleiche und außerdem auf die Gewährung einer angemessenen Mieteentschädigung ausgedehnte Mitgenehmigungsbefugnis aus § 7 der Gehaltsordnung vom 1. Mai 1907.

Seine Zustimmung ist ferner erforderlich zur Anrechnung früheren öffentlichen³⁹⁾ Dienstes bei der Festsetzung des Dienstalters und bei der Berechnung der Pension bzw. der Zusicherung der Anwendung der günstigeren Pensionsbestimmungen des Staates der früheren Anstellung. Disziplinar- und Pensionsgesetz für die nichtrichterlichen Beamten vom 7. Januar 1884 § 38, 39. Gehaltsordnung § 15 Abs. 3.

Die Beilegung eines bestimmten, für die Berechnung der Alterszulagen maßgebenden Dienstalters bei der Anstellung, Versetzung oder Beförderung eines Beamten, sowie die Feststellung des Anfangsgehalts auf einen höheren Betrag als den des gesetzlichen Anfangsgehalts ist ebenfalls durch die Mitgenehmigung des Bürgerausschusses bedingt. Gehaltsordnung § 15 Abs. 1 Satz 1, 3, § 22 Abs. 2, § 27, § 35 Abs. 3, § 52.

Das Gleiche gilt von der Beilegung eines erhöhten persönlichen Gehalts an wissenschaftliche Assistenten nach Maßgabe des § 26 der Gehaltsordnung.

³⁹⁾ Die Anrechnung der in einer Privatstellung zugebrachten Zeit kann nur durch Beschluß von Senat und Bürgerschaft erfolgen. Delegation der Zuständigkeit zur Vornahme solcher Anrechnung ist natürlich auch hier zulässig: Vergl. (abgesehen von der Sonderbestimmung des § 35 Abs. 3 der Gehaltsordnung) Senats- und Bürgerschaftsbeschluß vom 20./29. Juni 1904, durch welchen „Senat und Bürgerausschuß ermächtigt werden, gegebenenfalls dem in die Stelle des ersten Dispacheurs berufenen Beamten die Zeit, welche derselbe vor seiner Anstellung in einer selbständigen geschäftlichen Stellung zugebracht hat, für die Berechnung der Pension ganz oder teilweise in Anrechnung zu bringen“ (Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft S. 410, 428) und dazu die Bekanntmachung des Senats, betr. den ersten Dispacheur der Deputation für Handel und Schiffahrt, vom 1. Juli 1904.

Weiter steht ihm gemäß § 57 der Gehaltsordnung (sogenannter Härteparagraph) die Mitgenehmigung einzelner Abweichungen von diesem Gesetze zu, welche die Ausgleichung etwaiger bei seiner Ausführung entstehender Unbilligkeiten und Härten bezwecken.

Endlich ist die Entscheidung über die Versetzung eines Beamten in den Ruhestand, sofern sie unter Gewährung eines Ruhegehalts oder einer Unterstützung erfolgen soll, sowie die Entscheidung über die Gewährung einer lebenslänglichen Pension oder einer vorübergehenden Unterstützung an einen unter Annahme mildernder Umstände des Dienstes entlassenen Beamten durch seine Einwilligung bedingt. Disziplinar- und Pensionsgesetz § 32, 33, 34, 9. Für Richter gelten die besonderen Bestimmungen des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 25. Februar 1910 § 40, 44.

IV. Die Gerichtsbarkeit.

Als Disziplinargericht erster und letzter Instanz fungiert der Bürgerausschuß im Falle von Beschwerden über die vom Vorstände der Bürgerschaft verhängten Ordnungsstrafen. Disziplinar- und Pensionsgesetz § 8.

Fünfter Abschnitt.

Das Verhältnis zur Bürgerschaft insbesondere.

Aus der vorstehend dargelegten Kompetenznormierung ergibt sich, daß der Bürgerausschuß, mag er immerhin aus Wahlen der Bürgerschaft hervorgehen, ein der Bürgerschaft gegenüber durchaus selbständiges Organ ist. Hat er doch nicht nur anstelle der Bürgerschaft staatliche Funktionen wahrzunehmen; kommt ihm doch vielmehr auch eine Kompetenz zu, in welcher er kraft Gesetzes außerhalb jeder Konkurrenz mit der Bürgerschaft handelt; und ist er doch sogar in der Lage, der Bürgerschaft Vorschläge mit relativ bindender Wirkung zu machen.

Wie hier, bei den Wahlen in die Finanzdeputation, der Bürgerausschuß, nicht aber die Bürgerschaft dem Wahlaufsatz der Finanzdeputation einen weiteren Namen hinzufügen darf, so kann er auch, wenn er dem entsprechenden Senatsantrage zustimmt, die Bürgerschaft mitzwingen, d. h. zwingen, eine Sitzung unter Ausschluß der Öffentlichkeit abzuhalten. Art. 46 Abs. 2 Satz 2. In noch höherem Maße spricht sein von dem Willen der Bürgerschaft unabhängiges Recht, die Bürgerschaft zu berufen — Art. 50 Abs. 1 Ziffer 2, Art. 60 Ziffer 4 —, gegen die Auffassung, daß der Bürgerausschuß lediglich ein Organ der Bürgerschaft sei.

Ein Organ der Bürgerschaft ist er nur in dem Sinne, in welchem die Bürgerschaft ein Organ der Bürger ist⁴⁰⁾, d. h. insofern als er aus Wahlen der Bürgerschaft hervorgeht. In seiner Wirksamkeit ist der einmal gebildete Bürgerausschuß vollkommen unabhängig von der Bürgerschaft, so unabhängig wie diese von ihren Wählern.

Ihre Bestätigung findet diese Auffassung nicht nur darin, daß der Bürgerausschuß in ganz anderer Weise als die bürgerschaftlichen Ausschüsse gebildet wird⁴¹⁾ (wie auch die bei der halbschichtigen Erneuerung der Bürgerschaft ausgeschiedenen und wiedergewählten Mitglieder der Bürgerschaft ohne besondere Wahl zwar in die bürgerlichen Ausschüsse, denen sie angehört haben, nicht aber in den Bürgerausschuß wieder eintreten⁴²⁾) und daß er im vollen Gegensatz zu den bürgerschaftlichen Ausschüssen Entscheidungsgewalt hat — sondern auch darin, daß der Bürgerausschuß der Bürgerschaft in keiner Weise verantwortlich ist: Kann er auch von Mitgliedern der Bürgerschaft um Auskunft ersucht werden, ohne daß der Präsident dies zu verhindern die Macht hätte, so besteht doch keine Verpflichtung, die gestellte Frage zu beantworten. Da die Sache selbst, anders als es bei Objekten bürgerschaftlicher Ausschußberatung der Fall ist, gegen den Willen des Ausschusses nur kraft gesetzlicher Vorschrift an die Bürgerschaft gelangen kann, besteht dem Bürgerausschuß gegenüber überhaupt kein echtes Interpellationsrecht. Charakteristisch ist ein Vorgang aus der Sitzung vom 28. September 1898, gelegentlich dessen der Präsident auf die Anfrage von J. Rohde, betreffend Pensionierung des Gerichtsschreibers Nitschke, namens des Bürgerausschusses erklärte, „daß derselbe die Beantwortung der Anfrage prinzipiell ablehne, da es ausgesprochenermaßen einer der Hauptzwecke des Disziplinar- und Pensionsgesetzes gewesen sei, die persönlichen Verhältnisse der zu Pensionierenden der öffentlichen Beratung in der Bürgerschaft zu entziehen.“

Die staatsrechtliche Stellung des Bürgerausschusses und sein Verhältnis zur Bürgerschaft insbesondere ist zutreffend und klar bezeichnet durch die Worte des Dr. A. Wolffson in der Sitzung der Bürgerschaft vom 4. Dezember 1901 (Stenographischer Bericht S. 776): „Der Bürger-

⁴⁰⁾ Hierzu jetzt E. Lüders, der Träger der Staatsgewalt in den Hansestädten, Annalen des Deutschen Reichs 1912 S. 5 f.

⁴¹⁾ Seine Bildung ist durch die Fassung (s. oben), die der bürgerschaftlichen Ausschüsse durch die Geschäftsordnung geregelt. Auch stellt die Geschäftsordnung die „Ausschüsse“ (Abschnitt IV) dem „Bürgerausschuß“ (Abschnitt III) gegenüber, für dessen Sitzungen sie die Geschäftsordnungsbestimmungen über die Sitzungen der Bürgerschaft, nicht aber die über die Sitzungen der bürgerschaftlichen Ausschüsse für maßgebend erklärt (§ 16 Ziffer 6).

⁴²⁾ Vergl. nächst Art. 55 etwa Verhandlung der Bürgerschaft vom 23. März 1910 (Stenographischer Bericht S. 333).

ausschuß ist ein selbständiges Organ, das seine Machtbefugnisse nicht von der Bürgerschaft oder vom Senat, sondern von der Verfassung selbst herleitet. Er hat sich nicht an irgendwelche Instruktionen weder seitens des Senats noch der Bürgerschaft zu binden, sondern er muß nach seiner eigenen Verantwortlichkeit die Entscheidung treffen“. In demselben Sinne erklärte der Präsident der Bürgerschaft, Engel, in der Sitzung der Bürgerschaft vom 9. Februar 1910 (Stenographischer Bericht S. 157): „..... ich muß... erklären, daß der Bürgerausschuß eine ganz selbständige Instanz ist. (Sehr richtig!). Im Bürgerausschuß hat jedes Mitglied nach seinem eigenen und nur nach seinem eigenen Gewissen zu entscheiden und ist nicht abhängig von irgendeiner Stimmung in der Bürgerschaft oder außerhalb derselben. (Bravo!)“⁴³⁾

In der Tat besteht zwischen der Bürgerschaft und dem Bürgerausschuß kein anderes staatsrechtliches Band als die Personalunion zwischen den Bürgerausschußmitgliedern und zwanzig Bürgerschaftsmitgliedern. Ist dem aber so, dann kann auch die Auffassung, daß „bei Beschlüssen, welche dem Bürgerausschuß überwiesen sind, der Bürgerschaft das Recht zusteht, selbst die Entscheidung zu treffen, einerlei, ob die betreffenden Anträge direkt oder nach Verwerfung durch den Bürgerausschuß an sie gelangen“,⁴⁴⁾ in der Allgemeinheit, in welcher sie ausgesprochen ist, für zutreffend nicht erachtet werden. Es ist vielmehr in jedem einzelnen Falle zu prüfen, ob konkurrierende Zuständigkeit von Bürgerschaft und Bürgerausschuß besteht oder nicht.⁴⁵⁾ Diese Frage beantwortet sich z. B. von selbst für den Fall des Art. 60 Ziffer 1 der Verfassung. Aber auch bei der Einleitung des Verfahrens wegen Verletzung der auf das öffentliche Recht bezüglichen Gesetze, insbesondere der Verfassung, ist die Bürgerschaft nicht als durch vorgängige Befassung des Bürgerausschusses mit der Angelegenheit eingengt zu erachten; im Sinne des Art. 60 Ziffer 5 ist die Anzeige des Bürgerausschusses nur als mögliche, nicht aber als notwendige Vorstufe der bürgerschaftlichen Gesetzesinitiative anzusehen.⁴⁶⁾ Dagegen kann die Bürgerschaft nicht für befugt erachtet werden, in den zahlreichen Fällen, für welche gesetzlich nur die Zuständigkeit des Bürgerausschusses konstituiert

⁴³⁾ Eine von dieser Auffassung, die eine eigene Verantwortlichkeit des Bürgerausschusses nach außen annimmt und damit eine Verantwortlichkeit der Bürgerschaft für seine Beschlüsse verneint, abweichende Meinung vertrat Dr. Schön in der Sitzung der Bürgerschaft vom 8. Mai 1912 (Stenographischer Bericht S. 719): „Dadurch, daß der Bürgerausschuß diesen Verwaltungsakt [Konzessionserteilung] genehmigen soll, wird die Bürgerschaft selbst für die Verwaltung mitverantwortlich, begibt sich des Rechts der Kontrolle und kann nachher nichts mehr kritisieren.“

⁴⁴⁾ J. Wolffson a. a. O. S. 23; ebenso Wulff a. a. O. Bd. 1 S. 22 Anm. 1.

⁴⁵⁾ Für das Gebiet der Gesetzgebung vgl. oben S. 12.

⁴⁶⁾ J. Wolffson a. a. O. S. 23.

ist, wie z. B. bei Pensionierungen von Beamten⁴⁷⁾ oder bei der Wahl eines Mitgliedes der Oberersatzkommission, an seiner Statt zu beschließen. Sie hat sich vielmehr, eben durch die Mitgenehmigung der Zuständigkeitsübertragung an den Bürgerausschuß, der eigenen Zuständigkeit begeben. Und der Senat ist, solange das betreffende Delegationsgesetz gilt, rechtlich nicht in der Lage, für die Zwecke der staatlichen Willensbildung anstelle der Zustimmung des Bürgerausschusses die der Bürgerschaft einzuholen. Das Gegenstück der Beschränkung des Senats, der in diesen Fällen nicht die Wahl zwischen Einholung der Mitgenehmigung der Bürgerschaft oder des Bürgerausschusses hat, bildet auf bürgerschaftlicher Seite das Fehlen des Initiativrechts.

Sechster Abschnitt.

Der Geschäftsgang.

Die Verhandlungen des Bürgerausschusses sind nicht öffentlich. Artikel 59.⁴⁸⁾ Diese Bestimmung steht aber der Zulassung von Senatskommissaren zu den Sitzungen nicht im Wege. Dagegen ist die entsprechende Anwendung des Artikels 64 § 4⁴⁹⁾ auf die Verhandlungen des Bürgerausschusses ausgeschlossen. Daß im übrigen der Ausdruck „nicht öffentlich“ nicht mit „geheim“ gleichzusetzen ist, ergeben schon die Ausführungen des vorigen Abschnitts. doch mag auch in tatsächlicher Beziehung des weiteren darauf hingewiesen werden, daß der Bürgerausschuß der Bürgerschaft häufig Mitteilungen über schwebende Verhandlungen gemacht hat.⁵⁰⁾

Beschlußfähig ist der Bürgerausschuß bei Anwesenheit von zwölf Mitgliedern. Artikel 58.⁵¹⁾

⁴⁷⁾ Vorausgesetzt natürlich, daß sich die Pensionsgewährung innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegt.

⁴⁸⁾ So die Verfassungsentwürfe seit der Neuverfassung. Die Konstituentenverfassung (Art. 91) sah für die Regel Öffentlichkeit der Verhandlungen vor.

⁴⁹⁾ „Auf Wunsch der Bürgerschaft ist der Senat zur Absendung von Kommissarien zu den Verhandlungen über Senatsanträge verpflichtet“.

⁵⁰⁾ Vergl. außer dem früher Erwähnten etwa die Angabe des Protokolls der 53. Sitzung von 1863 (28. Dezember): „Auf von dem Herrn Johs. Halben gestelltes Gesuch über die Verhandlungen des Bürgerausschusses mit dem Senat in betreff des Verbots militärischer Übungen in den hiesigen Turnhallen, gibt der Vorsitzende der Versammlung Kenntnis von denselben“.

⁵¹⁾ Nach der Konstituentenverfassung (Art. 90) sollte der Bürgerausschuß bei Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder beschlußfähig sein (nach der Neuverfassung bei Anwesenheit von vierzehn Mitgliedern).

Weitere Bestimmungen über den Geschäftsgang des Bürgerausschusses finden sich in der Verfassung nicht. Wohl aber enthält die Geschäftsordnung der Bürgerschaft in § 16 Ziffer 1 bis 5 eine Reihe hierher gehöriger spezieller Vorschriften und außerdem in Ziffer 6 die allgemeine Klausel: „Im übrigen und soweit nicht die Artikel 57 bis 59 der Verfassung entgegenstehen, finden die Bestimmungen der Geschäftsordnung über die Sitzungen der Bürgerschaft auch auf die Sitzungen des Bürgerausschusses entsprechende Anwendung.“ Zunächst ist deutlich, daß dieser Satz nicht in der Beschränkung verstanden sein will, als ob er lediglich die entsprechende Anwendung der Bestimmungen des fünften Abschnitts der Geschäftsordnung („Die Sitzungen“) vorschreibe; denn gerade die in diesem Abschnitt enthaltenen Anordnungen eignen sich, abgesehen allenfalls von § 26 (Präsenzpflicht) und § 30 (Ordnungs- und Zursacheruf), schlechterdings nicht zur entsprechenden Anwendung auf die Sitzungen des Bürgerausschusses.

Hiernächst fragt es sich, ob die Bestimmungen des § 16 der Geschäftsordnung, soweit sie nicht zugleich die Mitglieder der Bürgerschaft als solche betreffen, in dem gewollten Umfange gültig sind. Diese Frage ist zu verneinen.⁵²⁾ Die Normierung des Geschäftsganges eines der Bürgerschaft nicht unterworfenen und von ihr unabhängigen Organs liegt außerhalb der Zuständigkeit der Bürgerschaft.⁵³⁾

Wenn dennoch bei den Verhandlungen des Bürgerausschusses einzelne Bestimmungen der bürgerschaftlichen Geschäftsordnung beobachtet werden, so handelt es sich hier nicht um eine kraft rechtlichen Zwanges platzgreifende entsprechende Anwendung von Geschäftsordnungsbestimmungen der Bürgerschaft, sondern um tatsächliche Anwendung solcher Bestimmungen kraft eigener Observanz des Bürgerausschusses.

Wie aus den Verhandlungen der Bürgerschaft vom 19. Januar 1910 hervorgeht, werden die Berichterstatter für die einzelnen Gegenstände

⁵²⁾ A. M. Wulff, Bd. 1 S. 21 Anm. 1.

⁵³⁾ Die im Wege der Gesetzgebung zustande gekommene Geschäftsordnung der Bürgerschaft von 1859 konnte natürlich zugleich organisatorische und verfahrensrechtliche Bestimmungen für den Bürgerausschuß treffen. Aber diese Bestimmungen verloren ihre Geltungskraft, als im Jahre 1881, nach erfolgter Übernahme der Bestimmungen über Zusammensetzung und Wahl des Bürgerausschusses in die Verfassung, die bisherige Geschäftsordnung aufgehoben wurde. (Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft 1881, Nr. 38.) Die neue autonome Geschäftsordnung der Bürgerschaft (in Kraft seit dem 20. April 1881; Protokolle 1881, 15. Sitzung) aber konnte rechtswirksam nur Bürgerchaftsgeschäftsordnungsrecht setzen. Auch für den Bürgerausschuß gilt, was der Ausschußbericht Nr. 6 von 1881 (S. 2) über die Stellung der Beamten der Bürgerschaft ausführt: „kann nicht mehr durch die, nunmehr einseitig von der Bürgerschaft beliebte, von ihr jederzeit durch einseitigen Beschluß abzuändernde Geschäftsordnung geordnet werden“.

im Vorwege, d. h. vor der Verhandlung der Sache, vom Präsidenten bestimmt; bei Widerspruch gegen diese Bestimmung, erfolge er alsbald seitens des Bestellten oder im Bürgerausschuß selbst, entscheidet der Ausschuß (Geschäftsordnung der Bürgerschaft § 16 Ziffer 3). Ferner kann der Bürgerausschuß durch Zweidrittelmehrheitsbeschluß seine Mitglieder verpflichten, über eine zur Verhandlung gelangte Angelegenheit Stillschweigen zu beobachten (Geschäftsordnung der Bürgerschaft § 16 Ziffer 5), wobei sich von selbst versteht, daß, ehe die Möglichkeit eines Geheimhaltungsbeschlusses gegeben ist, d. h. zwischen der Einbringung einer Vorlage und der ersten Verhandlung, nicht durch Mitteilungen aus dem Inhalt der Vorlage an Dritte etwas diesem Beschluß Präjudizierliches geschehen darf.

Dagegen ist nach dem Gesagten nicht anzunehmen, daß, wie es bei angenommener Geltung des § 16 Ziffer 6 der Fall sein müßte, etwa § 31 Ziffer 1 oder § 61 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft entsprechende Anwendung zu finden habe. Es würde auch der gesetzpolitischen Zweckbestimmung des Bürgerausschusses schnurstracks zuwiderlaufen, wenn der Bürgerausschuß regelmäßig im voraus über die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu beschließen haben oder wenn er beim Vorhandensein nur einer einfachen Mehrheit bei der Abstimmung über einen Senatsantrag gehalten sein sollte, eine zweite Beratung und Abstimmung vorzunehmen.

Eingegangen am 18. April 1912.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch der Hamburgischen Wissenschaftlichen Anstalten](#)

Jahr/Year: 1911-1912

Band/Volume: [29_BH10](#)

Autor(en)/Author(s): Perels Kurt

Artikel/Article: [Studien zum Hamburgischen Öffentlichen Recht 1-23](#)