Hamburgisches Staatsrecht

auf

geschicht Icher Grundlage

von

Dr. Geert Seelig.

Hamburg,

Lucas Gräfe & Sillem (Edmund Sillem)
1902.

Meinem Vater

dem Geheimrat Dr. Wilhelm Seelig

Professor der Staatswissenschaften

in Kiel

zugeeignet.

Vorwort.

Das vorliegende Buch enthält zehn öffentliche Vorlesungen, welche ich im vergangenen Herbst im Auftrage der hamburgischen Oberschulbehörde gehalten habe. Der mehrfach an mich herangetretene Wunsch, den von mir gegebenen Überblick über das hamburgische Staatsrecht festgehalten zu sehen, hat mich zur Drucklegung bestimmt. Da ich kein Manuskript besass, sondern nur an der Hand eines Schemas gesprochen habe, so mussten die Vorträge erst nachträglich niedergeschrieben werden. Ich glaube aber, dass das gesprochene Wort mit ziemlicher Treue, selbstverständlich unter den für den Druck erforderlichen Modifikationen, wieder gegeben ist. Auf jeden Fall ist die Einteilung und Anordnung des Stoffes genau beibehalten. Weil die Vorlesungen für die breiteste Öffentlichkeit bestimmt waren, erschien es geboten, mehr die tragenden Gedanken des Staatsrechts zu entwickeln und zu betonen, als sämtliche Einzelheiten darzustellen. Dies Buch erhebt daher auch keinen Anspruch, ältere verdiente Werke verdrängen zu wollen.

Die Wahrung der Vorlesungsform verbot einen Litteraturnachweis unter dem Text. Die Ausführungen aus der allgemeinen Staatslehre haben sich den Darstellungen angeschlossen, wie sie unter anderen in den bekannten Werken von Bornhak, Gareis, Haenel, Hinschius, v. Kirchenheim, Laband, Loening, v. Sarwey, H. Schulze, v. Stengel und namentlich von Jellinek gegeben sind. Die von mir benutzten hamburgischen Quellen habe ich vollständig in meiner: Geschichtlichen Entwickelung der hamburgischen Bürgerschaft, nachgewiesen.

Hamburg, im Januar 1902.

Der Verfasser.



Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org



Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Inhalt.

| Τ. | Das Staatsgebiet. | Seite |
|------|---|--------|
| | Erstes Kapitel. Einleitung. Staatsgebiet. Geschichte der | |
| | Erwerbung. Die Elbe. Einteilung. Die Entwickelung des | |
| | Staates. Geschichte des Staatsrechts. Quellen. Litteratur | 1—16 |
| II. | Das Staatsvolk. | |
| | Zweites Kapitel. Das Staatsvolk. Das Verhältnis des | |
| | Menschen zum Staat. Genusssubjekt und Pflichtenobjekt. | |
| | Staatsangehörige. Bürger. Deutsche. Ausländer. Die öffent- | |
| | lichen Rechte und Pflichten. Die öffentlichen Sachen. | 16-32 |
| III. | Die Staatsgewalt. | |
| | A. Allgemeiner Teil. Zweck, Wesen und Sitz der | |
| | Staatsgewalt | 33—73 |
| | Drittes Kapitel. Staatszweck und Staatsgewalt. Erklärte | |
| | Interessen und Hoheitsrechte. Staat und Kirche. Staats- | |
| | kirche, die anerkannten Religionsgemeinschaften, die luthe- | |
| | rische Kirche als Landeskirche. Die Staatsform. Die | |
| | Mischung von Aristokratie und Demokratie in Hamburg. | |
| | Die Identität von Staat und Gemeinde | 3345 |
| | Viertes Kapitel. Hamburg und das Reich. Souveränität | |
| | und Staatsgewalt. Hamburg ein nicht souveräner Staat. | |
| | Das Prinzip des Artikels 6 und die höchste Staatsgewalt. | |
| | Der Hauptrezess und das Kyrion. Die Repräsentativ- | |
| | verfassung. Der Senat im Alleinbesitz einer konstitutionellen | |
| | Staatsgewalt | 45—61 |
| | Fünftes Kapitel. Der Inhalt der Staatsgewalt. Die Be- | |
| | trachtung der Staatsgewalt nach Organen und Funktionen. | |
| | Die Teilung der Gewalten in Artikel 6 der Verfassung. | |
| | Die Funktionen und die Regierung. Der Senat als ham- | |
| | burgische Regierung. Regierungs- und Ehrenrechte | 61—73 |
| | B. Besonderer Teil. Die Organe und die Funk- | |
| | tionen der Staatsgewalt | 73—141 |
| | Sechstes Kapitel. Der Rat. Die geschichtliche Entwicke- | |
| | lung bis zum Ausgang des 16. Jahrhunderts. Die Reformen | |
| | 1595—1663. Der Hauptrezess. Die Konstituante Der Senat | |
| | unter der Repräsentativverfassung. Fähigkeit und Wahl- | |
| | verfahren. Organisation. Die staatsrechtliche Stellung der | |
| | Senatsmitglieder. Das Verantwortungsgesetz | 73—87 |

| | Seite |
|--|---------|
| Siebentes Kapitel. Die Bürger in der Alt- und Neu- | |
| stadt. Die Bürgerschaft der ersten Rezesse. Die Erb- | |
| gesessene Bürgerschaft. Die Vorbereitung der repräsen- | |
| tierenden Bürgerschaft. Heutige Zusammensetzung, Wahl, | |
| Geschäftsordnung, Organisation und Zuständigkeit. Die | |
| staatsrechtliche Stellung der einzelnen Mitglieder und der | |
| gesamten Bürgerschaft | 88—100 |
| Achtes Kapitel. Die Sechziger. Die bürgerlichen Kol- | |
| legien und der Bürgerausschuss. Die Rechtssetzung. Ge- | |
| setz und Verordnung. Das Verordnungsrecht in Hamburg. | |
| Die Formalien der heutigen Gesetzgebung. Meinungs- | |
| verschiedenheit zwischen Senat und Bürgerschaft. Der | |
| Spruch des Reichsgerichts, die Entscheidungsdeputation. | 100-114 |
| Neuntes Kapitel. Die Verwaltung. Ihre Stellung zu | |
| den anderen Funktionen. Die Entwickelung der ham- | |
| burgischen Verwaltung. Behördenmechanismus. Die vier | |
| Behördenkategorien. Zusammensetzung und Verfahren. | |
| Die Beamtenhierarchie. Die Gehaltsordnung. Das Be- | |
| amtenrecht | 115-127 |
| Zehntes Kapitel. Die Mittel der Verwaltung. Willens- | |
| erklärung. Zwangsverfahren. Information. Die Aufgaben | |
| der Verwaltung. Der Staat als völkerrechtliche Persön- | |
| lichkeit. Als Träger der Staatsgewalt gegenüber dem | |
| Einzelnen, Sicherheitspolizei. Als Vertreter der Inter- | |
| essen Aller, Wohlfahrtspflege. Als Vermögenssubjekt. | |
| Einnahmen und Ausgaben, Budget. Die Kontrolle der | |
| Verwaltung. Beschwerde und Verwaltungsrechtssprechung | 1981/1 |
| verwariung. Descriverde und verwariungsrechtssprechung | 140-141 |

Erstes Kapitel.

Einleitung. Staatsgebiet. Geschichte der Erwerbung. Die Elbe. Einteilung. Die Entwickelung des Staates. Geschichte des Staatsrechts.

Quellen. Litteratur.

Die Freie und Hansestadt Hamburg wird zwar in Artikeln 1 und 6 der Reichsverfassung als letzter unter den 25 Gliedstaaten des Reiches aufgeführt; allein mit seinem Gebietsflächeninhalt von 414 km rückt Hamburg schon an die fünfletzte Stelle auf, seine Einwohnerzahl, die sich jetzt dem achten Hunderttausend nähert, wird nur von der der vier Königreiche, der Badens, Hessens und Elsass-Lothringens übertroffen. Zu ähnlichem Ergebnis führt ein Vergleich des hamburgischen etwa 95 Millionen Mark im ordentlichen Etat umfassenden Budgets (1902:101 Millionen) mit denen der übrigen deutschen Staaten. Nur Preussen, Bayern und Württemberg übersteigen mit ihren Staatshaushalten den Hamburgs um ein Erhebliches; das Budget des Königreichs Sachsen mit rund 92 Millionen nähert sich bereits dem hamburgischen. Allerdings umfasst das letztere sowohl die Staatswie im wesentlichen die Gemeindeausgaben, so dass dieser Vergleich mit den übrigen reinen Staatsbudgets nur approximativen Dass endlich der hamburgische Handelshafen nunmehr der grösste des europäischen Kontinents ist, dass er in Europa nur von dem Londoner und in der Welt ausserdem nur noch von dem New-Yorker übertroffen wird, bedarf kaum der Erwähnung.

Diese äusseren Umstände lassen schon den Staat Hamburg als einen bedeutsamen Teil des Reiches erscheinen und rechtfertigen damit eine eingehendere Besprechung des Hamburgischen Staatsrechts.

Weit mehr aber als wegen dieser können die hamburgischen Staatsdinge wegen der in ihnen gegebenen inneren Momente einen Anspruch auf Beachtung erheben. Das ist nun nicht, wie es wohl antänglich den Anschein haben könnte, die republika-Republikanische nische Staatsform, die Hamburg ja noch mit Lübeck und

Bremen gemeinsam ist. Darin liegt kein Gegensatz zu den übrigen monarchisch aufgebauten deutschen Bundesstaaten. Die freien Städte sind ihrem Wesen nach noch immer Kommunen. ein geschichtlicher Zufall solche zu Staaten hat auswachsen lassen, und man sie nun wegen des Fehlens eines Monarchen Republiken nennen muss, so sind sie darum doch besondere und rein deutsche Staatsgebilde geblieben, die durchaus gedanklich mit den übrigen Sie haben nichts gemein mit den Bundesstaaten harmonieren. romanisch - demokratischen Republiken. Die Postulate dieser romanisch-demokratischen Gleichheit auf die deutschen Städterepubliken ausdehnen, heisst deren Wesen vollkommen verkennen.

Die wesentlichsten von den innerlich bedeutsamen Momenten sind vielmehr zwei Thatsachen: Die gesamte hamburgische Staatsentwickelung wird getragen von der Arbeit der Bürger, und diese kontinuierliche Entwickelung reicht über einen Zeitraum von mehr als sieben Jahrhunderten!

Bürger die Entwickelungsträger.

der ersteren ist dann allerdings ein Gegensatz zu der gesamten Entwickelung des übrigen Deutschlands behauptet. Das alte Reich war aus seinen heterogenen Bestandteilen zusammengeschweisst und zusammengehalten durch Herrschergeschlechter. An den Familien der Karolinger, der Salier, der Hohenstaufen hing das Reich. Dynastenehrgeiz zerschlug es wieder. Und wiederum waren es die Persönlichkeiten einzelner Herrscher, die staatlichen Talente einzelner Geschlechter, um welche die neuen Monarchien sich krystallisierten. Die gesteigerte staatliche Begabung der Hohenzollernschen Dynastie ist so der Ansatzpunkt für die neue Reichsbildung gewesen. In Hamburg aber hat die grosse Masse der Bürger, vielfach nicht einmal nach Namen und Familie bekannt, unter Aufgeben der Persönlichkeit, in stummer und glanzloser Arbeit den Staat errichtet. Seit den Tagen des gräflichen Lokators von Neu-Hamburg, des Wirad von Boizenburg, bis heute sind es nicht einzelne überragende Menschen, nicht besonders staatlich talentierte Familien gewesen, die für Hamburg erwarben, gestalteten, schafften, sondern die breite Masse der geschichtlich-namenlosen Mitbürger hat in Ratmännern und Erbgesessenen, in Senat, Bürgerschaft und Deputationen Hamburgs Staatsleben getragen!

Hohes Alter and lange Dauer

Aus dieser einen Besonderheit folgt die zweite zum guten des Verfassungs-Teil; denn dynastische Staaten sind in Bezug auf ihre Dauer naturgemäss an die Schicksale einzelner Menschen und Familien

gekettet, in der Stadtrepublik tritt ein Bürger, ohne Zusammenhang des Blutes, unablässig hinter den anderen. Darum waren die deutschen Staaten im grossen und ganzen bis etwa vor einem halben Jahrhundert, an ständische und absolute Formen als die rechtlichen Grundlagen ihrer Herrschaft gebunden. In der Stadt fand die arbeitende Gemeinheit alsbald auch eine sprechende Staatsform, und darum reichen die Anfänge des hamburgischen Konstitutionalismus um fast ein halbes Jahrtausend zurück, einen Zeitraum, gegen den die Lebensdauer der anderen deutschen Verfassungen winzig erscheint.

Um diesen Dingen vollkommen gerecht werden zu können, soll im Folgenden das hamburgische Staatsrecht in geschichtlicher Entwickelung betrachtet werden; denn nur der, der weiss, wie die Gegenwart geworden, vermag sie ganz zu verstehen!

Als Staat steht Hamburg unter den alle Staatserscheinungen umfassenden Grundsätzen der allgemeinen Staatslehre. verschieden nun auch im übrigen die wissenschaftlichen Anschauungen vom Staat sind, darin kommen sie alle überein, dass zum Staate dreierlei notwendig ist: Ein Land, ein Volk und eine beide zusammenfassende Staatsgewalt. Eine umherschweifende Horde, ein Kolonistenzug ist kein Staat, mag er auch die Keime dazu bergen. Einzelne, auf ein bestimmtes Gebiet verstreute Ansiedler sind mangels Organisation kein Staat, so lange sie auf einem Individualdasein beharren. Subjekt der staatlichen Herrschaft ist der Staat selbst. Richtung kann man den Staat nennen die von jeder anderen Definition des irdischen Macht unabhängige Herrschaft über Land und Leute. (Bornhak.) Von Alters her hat man das Wesen des so begrenzten Staates zu definieren getrachtet. Vor allem hat man ihn als einen Organismus ausgegeben oder behauptet, er gleiche einem solchen. Das ist verkehrt. Der Staat ist weder ein geistig-sittlicher Organismus, noch gleicht er einem solchen. Er unterliegt ganz anderen Gesetzen wie jede physisch gewordene Einheit, er ist der körperlichen Erscheinungswelt vollkommen fremd. Der Staat ist ein Begriff, ein juristischer, ein Rechtsbegriff. Zutreffend wird er daher bezeichnet als die mit urausgerüstete Gebietssprünglicher ${f Herrschermacht}$ ^{kö}rperschaft (Jellinek).

Land, Leute und Staatsgewalt,

Staates.

Aus der Dreiteilung: Land, Leute, Staatsgewalt, ergiebt sich die Einteilung dieses Staatsrechtes.

Das Staatsgebiet.

Das Hamburgische Staatsgebiet umfasst einen Gesamt-1. Umfang und flächenraum von 413,71 km mit 768 349 Einwohnern. Hauptmasse des Gebietes liegt am Nordufer der Elbe, um die Stadt Hamburg gruppiert, etwa 110 km von der Strommündung Hier ist die grösste Längenausdehnung mit 26 km von entfernt. der Lauenburgischen Grenze bei Altona und die grösste Querausdehnung von der Elbbrücke im Süden bis gegen die Nord-Ein zweiter Gebietsgrenze bei Langenhorn mit 16 km. komplex liegt der Stadt gegenüber am Südufer der Norderelbe, beginnend mit der Landschaft Moorwerder am Scheitelpunkt der Süder- und Norderelbe und erstreckt sich über die, die ehemalige Vogtei der Elbinseln umfassenden Inselteile bis zu dem Hamburgischen Anteil am Finkenwerder elbabwärts. Zu diesen grossen Gebietsteilen tritt noch jenseits der Süderelbe an deren Südufer belegen, die Landschaft Moorburg. Ausserdem gehören zum Staatsgebiet mehrere Enklaven. Im Osten im Lauenburgischen Geesthacht, nördlich in Holstein die sogenannten Walddörfer; endlich eine grössere an der nördlichsten Spitze des südlich der Elbmündung gelegenen Festlandes, die Landherrenschaft Ritzebüttel mit dem Zubehörteil Gudendorf und den Inseln Neuwerk und Schaarhörn.

> Das Landgebiet nördlich der Elbe, der grösste Teil der Stadt, Geesthacht, Teile Bergedorfs und Ritzebüttels liegen auf der Geest, der Rest ist Marschland. Ausser Elbe und Alster durchströmt, wie letztere gleichfalls aus dem Holsteinischen kommend, die Bille das hamburgische Gebiet. Der grösste Teil des Gebietes ist städtisch bebaut. Neben den Enklaven und Ritzebüttel haben nur die Vierlande und ein Teil der Elbinseln ländlichen Charakter bewahrt. Grössere Waldkomplexe finden sich in Langenhorn, den Walddörfern, bei Bergedorf und Geest-Ein erheblicher Teil des Gebietes entfällt auf die Wasser-Die Stadt selbst birgt davon etwa 600 ha; die hamburgische Elbfläche wird auf 1400 ha geschätzt.

> Nach Artikel 2 der Verfassung bedürfen alle Gebietsveräusserungen der erschwerenden Form der Verfassungsänderung, blosse Grenzregulierungen können durch Gesetz angeordnet werden.

Der Krystallisationspunkt dieses geschichtlich gewordenen 2. Geschichte Staatsganzen ist allezeit die Stadt Hamburg gewesen. Die erste Siedelung lag auf der Geesthöhe zwischen Elbe und Alster, wo Karl der Grosse ein wehrhaftes Kastell baute. Nachdem die in die Hand der Hamburgisch-Bremischen Erzbischöfe geratene Altstadt Mitte des 13. Jahrhunderts mit der von dem Grafen von Holstein 1188 gegründeten Neustadt Hamburg verschmolzen war, verstand das junge Gemeinwesen durch kluge Benutzung wechselsweise der Geldnot und der Freigiebigkeit der Grafen und der umwohnenden Herren sich zunächst das Gebiet zu sichern, auf dem sich heute die vier alten Kirchspiele St. Petri, St. Nikolai, St. Katherinen und St. Jacobi erheben, dann das des fünften, St. Michaelis. Der Erwerb der Räume, auf dem St. Georg und St. Pauli stehen, dann die der ehemaligen Vororte folgten.

Mit dem ausgehenden 13. Jahrhundert war diese Ländererwerbungsperiode beendet, im nächsten griff die gleiche Politik
in das eigentliche Alsterthal hinüber, auch die Schärfe des Schwertes
nicht scheuend. Mit der Erstürmung der Raubburgen Wohldorf
und Stegen 1347 waren Alsterthal und Walddörfer im wesentlichen hamburgische Besitzungen, die das zur Neige gehende
14. Jahrhundert noch mannigfach abrundete.

Fast gleichzeitig ging man an den Erwerb der Inseln zwischen Norder- und Süderelbe. Diese Aktion wurde durch den Gewinn der südlichsten dieser Landschaften, Moorburg, 1373 eingeleitet 1395 durch den Pfanderwerb von Bill- und Ochsenwerder im wesentlichen vollendet. Dazu trat dann noch fünfzig Jahre später der Ankauf von Dradenau und Finkenwerder.

Zwei grosse kriegerische Schläge verschafften dann Hamburg starke Erweiterungen. 1393 fiel mit Erstürmung des festen Turmes der Lappen Ritzebüttel den Hamburgern in die Hände, 1420 kamen durch gemeinsame Kriegsunternehmung Hamburgs und Lübecks Bergedorf und die Vierlande in — bis 1867 — beiderstädtischen Besitz. Ritzebüttel kauften die Hamburger wie auch früher Stegen und Wohldorf den besiegten Eignern vorsichtshalber nachträglich ab.

Damit war der hamburgische Gebietserwerb im grossen und ganzen abgeschlossen. Zwei andere Erwerbungen, Emden (1431) und den Sachsenwald, musste man fahren lassen.

Eine wünschenswerte Vervollständigung des Elbbesitzes

brachte der Gottorper Vergleich (1768) durch Überlassung der Sände zwischen Finken- und Billwerder, dazu den Schauenburger Hof. Aus dem grossen Ausverkauf des Reiches 1803 gelangte an Hamburg nur die verhasste bremisch-schwedische und später hannoversche Enklave, der Dom, und die Sicherung des Besitzes von Alsterdorf. Endlich ging durch den Vertrag mit Lübeck vom 8. August 1867 Bergedorf mit den Vierlanden in hamburgischen Alleinbesitz über.

Die Elbe.

Als ein eigentümlicher Annex des der hamburgischen Herrschaft unterworfenen Gebietes sind die Rechte anzusehen, die Hamburg den Unterlauf der Elbe in gewisser Weise unterwerfen. Während im allgemeinen die Gebietshoheit der Staaten sich auf die von ihnen eingeschlossenen oder sie begrenzenden Flussläufe mit erstreckt, übt Hamburg auf dem Unterlauf der Elbe, auch da, wo es nicht mehr Uferstaat ist, noch Hoheitsrechte aus. Ursprünglich hat die Elbe unter kaiserlicher Hoheit allein ge-Im Interesse des Handels von Hamburg, das sich bald als Umschlageplatz der See- und Flussschiffahrt erwies, ward durch den berühmten Freibrief Barbarossas (1189), durch das Privileg Karls IV. von 1359, endlich durch das Friedrichs III. von 1468 den Bürgern sowohl Freiheit von Zöllen auf dem Unterstrom, namentlich auch von dem berühmten Staderzoll, zugesichert als auch die Befugnis gegen die den Handel störenden Seeräuber mit ihrer Kriminalgerichtsbarkeit vorzugehen, verliehen. neben siedelten sich die Hamburger auf der Unterelbe thatsäch-Zuerst auf der der Mündung beinahe vorgelagerten Insel Neuwerk, wo Turm und Leuchtfeuer unterhalten wurden. Der Strom selbst wurde betonnt und bebaakt, seine Tiefe ward ein ständiger Gegenstand hamburgischer Aufmerksamkeit. wurde für die gesicherte Einfahrt der Neuwerker- oder Herrenzoll, für die Betonnung und Bebaakung der Bürgerzoll erhoben. Durch die hamburgische Besetzung auf dem Spieker bei Ochsenwerder und später auf dem bunten Haus bei Moorwerder wurde die oberelbische Schiffahrt kontroliert, von der Moorburg aus elbabwärts die Umgehung des hamburgischen Stapelplatzes ver-Seit 1603 sind hamburgische Lotsen an der Elbmündung Admiralität, Düpeherren, Elb- und Stackdeputation, nahmen alle diese Funktionen wahr. So entwickelte sich, obwohl

die eigentlichen Hoheitsrechte auf der Elbe, die Landeshoheit an Inseln und Werdern, die Fischerei und andere Gerechtsame den Uferstaaten verblieben, ein eigentümliches Recht Hamburgs an der Elbe, das zunächst zwar nur das privilegium odiosum gewährte, die "freie Elbe" schiffbar zu erhalten, dann aber der Stadt auch eine gewichtige Stimme bei Abschluss der Elbschifffahrtsakte (1821) und der Additionalakte (1844) verlieh und das heute noch in der Unterhaltung der Elbleuchtfeuer und Schifffahrtszeichen, in dem Hamburgischen Lotsenwesen, im Strombau zum Ausdruck kommt.

Das Staatsgebiet war ursprünglich in die Stadt mit den 3. Einteilung. Herren und das Land mit den Unterthanen eingeteilt. Erstere umfasste vier, nach Zutritt von St. Michaelis (1685) fünf Kirch-Das letztere war — abgesehen von dem durch einen Ratmann als Amtmann verwalteten Ritzebüttel und dem alternierend vergebenen beiderstädtischen Amt und Städtchen Bergedorf in sieben Verwaltungsbezirke zerlegt, die einzelnen Ratsgliedern unterstanden. Das waren die Gebiete der Patrone vom Kloster St. Johannis, vom Hospital St. Georg, vom Hospital zum Heiligen Geist, der Landherren von Hamm und Horn, vom Hamburger Berge, von Bill- und Ochsenwerder, und das der Waldherren. Jene drei geistlichen Stifter waren auch nach der Reformation geradezu Staaten im Staate geblieben. dieser mittelalterlichen Einteilung des Landgebietes räumte das Gesetz vom 18. 6. 1829 auf. Die geistlichen Anstalten wurden als Verwaltungseinheiten beseitigt und blieben nur als milde Stiftungen. Das ganze vorgenannte Gebiet zerfiel von nun ab in die Patronage der Vorstädte und die Landherrenschaft der Marschlande und der Geestlande. 1835 erhielten die Marschlande in Anlehnung an alte bestehende Verbände, die Geestlande durch Einrichtung der Vogteien untere Verwaltungsbezirke.

Ein allseitiges Novum wurde durch die Verfassung vom 28. 9. 1860 geschaffen. Diese bestimmte Artikel 114, dass die Stadt Hamburg und St. Georg eine Gemeinde bilden sollten, behielt sich für St. Pauli Bestimmungen vor und verwies das gesamte Landgebiet bis zum Erlass eines neuen Gesetzes an die bisherige Verwaltung.

Das erste der in Aussicht gestellten Gesetze erging am

30.12.1867 bei Übernahme Bergedorfs in den Alleinbesitz. Dann unterstellte am 12.6.1871 die hamburgische Landgemeindeordnung sämtliche andere Landgemeinden den drei Landherrenschaften Ritzebüttel, der Geestlande, der Marschlande.
Durch Gesetz vom 30.12.1872 trat als vierte die Landherrenschaft Bergedorf hinzu. Nachdem nun auch Cuxhaven und
Ritzebüttel vereinigt waren, das Städtchen Bergedorf zur Stadt
erhoben und aus der Landgemeindeordnung ausgeschieden war
umfasst heute die Landgemeindeordnung 38 Landgemeinden in
vier Landherrenschaften.

Was das städtische Gebiet anlangt, so wurde St. Georg durch Gesetz vom 1. 8. 1868 mit der Stadt vereinigt. Um diese legte sich aber ausser der Vorstadt St. Pauli noch ein Gürtel von zuletzt 15 Vororten. Während diese allesamt allmählich durch Einzelbestimmungen der Herrschaft der Landgemeindeordnung entzogen wurden, waren daneben noch aus der Landherrenschaft der Marschlande die Bezirke der ehemaligen Vogtei der Elbinseln ihr niemals unterstellt gewesen. Diese gesamten Bezirke wurden dann durch Gesetz vom 22. 6. 1894 allesamt mit der Stadt vereinigt mit Ausnahme von Waltershof mit Rugenbergen, Mühlenwerder und Dradenau. Gleichzeitig nahm man die Billwerder Inseln aus Marschlanden und Landgemeindeordnung heraus und legte sie der Stadt zu.

Demnach unterliegt heute das gesamte hamburgische Staatsgebiet, soweit es nicht Stadt Hamburg ist, der Landgemeindeordnung und ihren Einteilungen mit der Massgabe, dass Waltershof mit Rugenbergen, Mühlenwerder und Dradenau zwar zu den
Marschlanden gehören, der Landgemeindeordnung aber nicht
unterstehen und dass die Stadt Bergedorf einen Bezirk mit
eigenen Verwaltungsnormen bildet.

Eine weitere politische Einteilung Hamburgs liegt in der Ausscheidung eines Teiles des Staatsgebietes als Freihafen. Ursprünglich war beim Eintritt in den Norddeutschen Bund der Kern des Gebietes, Stadt und Hafen, Zollausland geblieben. Nach Massgabe des Artikels 34 der Reichsverfassung wurde durch Reichsgesetz vom 16. 2. 1882 Hamburg mit dem grössten Teil des Gebietes dem Zollinland angeschlossen. Freihafen blieb lediglich ein Flächenraum von 1015 ha mit 318 ha Gewässer. Am 15. 10. 1889 trat der Zollanschluss in Kraft.

Zu Sonderzwecken ist Hamburg dann noch in eine Reihe

von Teilen zerlegt. So für die Bürgerschaftswahlen in 40 Bezirke für die allgemeinen, 20 für die Grundeigentümerwahlen; durch Gesetz vom 8.6. 1898 über die Wohnungspflege in neun Kreise mit je mindestens neun Bezirken, durch Gesetz vom 18.5. 1892 in elf Armenkreise mit thunlichst nicht mehr als je zehn Bezirken. Dazu tritt die Aufteilung in Steuerdistrikte und Schulbezirke, in Polizeibezirke, in Baupolizeidistrikte und Standesamtsbezirke, in Hauptzollamtsbezirke, in Kirchspiele und schliesslich für die Wahlen zum deutschen Reichstag in drei Reichstagswahlkreise.

Auf und mit diesem Gebiete ist der Staat Hamburg ent-4. Entwickelung standen. Das Dasein des hamburgischen Staates ist eine geschicht- Staat. Staat. liche Thatsache, mit der man sich abzufinden hat. Wir entschlagen uns der Mühe, an dieser Stelle die verschiedenen Theorien über die Entstehung des Staates und damit auch die Bemühungen sein Dasein zu rechtfertigen, zu untersuchen.

Jedem natürlichen Volksganzen ist, sobald es auf einer bestimmten Kulturstufe angelangt ist, der tiefe Trieb eingewurzelt, sich zu einem Gemeinwesen zusammen zu schliessen, um diese Kultur zu erhalten und zu erweitern. Das Normale für den Menschen ist der Staat. Dieser Naturdrang verkörpert sich in geschichtlichen Mächten, die zum Werden des einzelnen konkreten Staates führen. Der Mensch ist eben in diesem Sinne das $\zeta \tilde{\omega}ov \piolutur \acute{o}v$ des Aristoteles, "ein Staatsgeschöpf" (H. Schulze).

Der geschichtliche Keim des hamburgischen Staates ist in dem Privileg zu sehen, mit welchem der Graf Adolf III. von Holstein aus dem Geschlechte der Schauenburger seinen Lokator, Wirad von Boizenburg, 1188 ausstattete, als dieser es unternahm, an der Westseite des karolingischen Hamburgs, an der Stelle der "Neuen Burg" des Herzogs Bernhard, die Neustadt Hamburg zu erbauen. Das Auswachsen der Stadt zum Staat erfolgt dann allmählich, Schritt für Schritt, durch Erwerbung von Privilegien und Freiheiten, durch Schaffung besonderer Organe und Funktionen. Von Anfang an in Besitz eines Marktpolizeirechts gewinnt die Stadt Teilnahme ihrer Ratmänner am gräflichen Dinggericht, 1270 (1292) schreibt sie ihr Recht nieder, 1292 hat sie die Kore, die städtische Autonomie erworben. Kaiserliche Exemtion von Heerbann und Landesverteidigung verlangte Schaffung einer eigenen Militärmacht, aus Kore und Wahrung

des Stadtfriedens entwickelt sich eine volle städtische Gerichtsbarkeit, der Rat wird Obergericht, das Vogtgericht Niedergericht, der Vogt städtischer Beamter. 1241 wird mit Lübeck der berühmte Bund zum Schutz des Handels geschlossen, der Ausgangs-Die eifrige Teilnahme der Stadt an punkt der Hansa. Kriegen der Grafen mit Dänemark auf seiten der ersteren, das Wohlwollen der Grafen gegen Hamburg, die Zugehörigkeit zur Hansa, die Steuer-, die Zollfreiheit, die Münzgerechtigkeit, das alles lassen Hamburg als ein selbständiges Glied, als ein Individuum in der Staatengesellschaft erscheinen, 1510 erhebt Kaiser Maximilian Hamburg zur freien Reichsstadt. Freilich ist es mit diesem Schritt auch noch nicht der Prätensionen Dänemarks ledig geworden, das stets Hamburg als seine erbunterthänige Stadt in Anspruch nahm und Huldigung verlangte. Nach mannigfachen, auch kriegerischen Differenzen verschaffte erst der Gottorper Vergleich 1768 Hamburg hier Ruhe.

5. Geschichte des Staatsrechts.

Das Recht dieser unabhängigen Gebietskörperschaft, das hamburgische Staatsrecht, ist natürlich wie der Staat ein Kind der Geschichte.

Erste Periode bis zur Reformation. Anfänglich reichte man vollkommen ohne ein eigentliches geschriebenes Staatsrecht aus. Der Graf verwies die Hamburger an das Soester und Lübecker Recht. Namentlich dem letzteren konform entwickelte sich eine hamburgische Gewohnheit, die dann noch mannigfache Ausbildung in der gemeinen hansischen fand. Einzelne zerstreute staatsrechtliche Bestimmungen fanden sich auch im Stadtrecht. Die erste Sonderaufzeichnung solcher Maximen soll im Jahre 1405 nach Tratziger in Artikeln geschehen sein, die der Rat wegen eines Feldzuges gegen die Dithmarschen bewilligen musste. Diese sind aber nicht bekannt und die Nachricht ist nicht bestätigt.

Rezesse.

Vielmehr wurde die Geltungszeit des ungeschriebenen und gewohnheitsrechtlichen Staatsrechts in Wahrheit erst beendet durch den berühmten ersten Rezess von 1410. Unmittelbar zwar veranlasst durch die angeblich ungerechtfertigte Verhaftung eines Bürgers, Heine Brandes, in ihren tieferen Ursachen aber durch die die ganze Hansa erfassende Spannung zwischen Handwerkern und Kaufleuten begründet, entwickelte sich eine bürgerschaftliche Bewegung gegen den Rat, die zunächst zur Wahl von 60 angesehenen Männern auf den Maria Magdalenen-Kirchensaal als Bürgervertreter führte. Die Sechziger verhandelten mit dem

Rat, erwirkten die Freilassung des Heine Brandes und stipulierten mit jenem ein Friedensinstrument, das sich neben anderen auf Feststellung gewisser bürgerlicher Rechte in der Gesetzgebung und in Bezug auf die Verantwortlichkeit der Ratsglieder erstreckte. Dieser erste Rezess ist in drei Richtungen vorbildlich geworden. Einmal in der Form; denn bis 1712 sind alle Staatsgrundgesetze in diese Form privatrechtlichen Vertrages zwischen zwei Parteien gekleidet worden. Zweitens in der Sache darin, dass von nun an alle neuen Staatsgrundgesetze sich als solche Kompromisse zwischen den beiden ständig gegeneinander in Hamburg zu Felde liegenden Richtungen, Aristokratie und Demokratie, erwiesen. Von diesem Rezess von 1410 an ist der Konstitutionalismus die Signatur der hamburgischen Verfassungsbewegungen. nach rechts und links ausschweifenden Verfassungsphasen enden immer damit, dass in einem Rezess der ursprünglich fast unumschränkte Alleinherrscher, der Rat, sich dazu verstehen muss, seine Allmacht immer weiter durch genau festgestellte Mitrechte der Bürger und durch gesetzlich bestimmte Schranken seiner Willkür einengen zu lassen. Träger der konstitutionellen Konzessionen ist die Erbgesessene Bürgerschaft. Drittens in haltlich darin dass in solchen Rezessen staatsrechtliche, privatrechtliche, polizeiliche, prozessuale Vorschriften in bunter Reihe gegeben wurden.

Trotzdem eine hansische Reaktion Rezess und Sechziger beseitigt hatte (1417), so folgte dem ersten ein zweiter Rezess von 1458. Wie jener durch den Hass gegen den teilweise nach Hamburg geflüchteten aristokratischen Lübecker Rat veranlasst war, so dieser durch die Sympathie mit den hierher gezogenen Mitgliedern des verjagten demokratischen Rats zu Lüneburg. 1483 führt der Aufstand, der sich an den Namen des Böttchers oder Brauers Heinrich van Loh, auch Heinrich Hurleke genannt, knüpft, zu einem dritten Rezess. Die vom kirchlichen auf das staatliche Gebiet übertragene Idee der Reformation zeitigte in Hamburg den langen Rezess von 1529. Diesem voran ging die ursprünglich nur vom Nikolaikirchspiel gegebene, dann von den anderen drei nachgeahmte Gotteskastenordnung, die in Anlehnung an die Leichnams- und Kirchgeschworenen des Mittelalters weltliche Kirchenverwalter und Armenpfleger schuf und damit in ihren Oberalten und Diakonen die Anfänge der bürgerlichen Kollegien entwickelte.

Bemerkenswert sind auch noch die Burspraken, Samm-

lungen polizeilicher Vorschriften, die zweimal jährlich von der Laube des Rathauses verlesen wurden.

Nach dem langen Rezess hebt eine zweite Periode ver-

Zweite Periode bis zum Haupt-

Bürgerlichen

Unruhen.

rezess 1712. fassungsgeschichtlicher Entwickelung an. Die Tendenz geht auf eine immer drückendere Einengung des Rats. Bis 1663 werden nicht nur dem Rate die Pflichten und die Grenzen seiner Gewalt in nicht weniger als fünf Rezessen (1548. 1562. 1579. 1582. 1603) eingeschärft, sondern die bürgerliche Aufmerksamkeit wendet sich auch Detailfragen zu. So nimmt der wichtige Kammerrezess von 1563 dem Rat die Finanzverwaltung und giebt sie den Achtmännern. Unter hartem und zähem Ringen wird dem Rat eine Ratsrolle für die Ämterumsetzung (1595), eine Revision des Ratseides (1603, 1633), eine neue Wahlordnung (1663) Mit dem Jahre 1663 setzt die berüchtigte Zeit aufoktroviert. der bürgerlichen Unruhen ein. Im allgemeinen kann man, um sich modern auszudrücken, sagen, dass diese Zeit bestrebt ist, das konstitutionelle Regiment des Rats durch ein parlamentarisches der Bürgerschaft zu ersetzen. Gewalt, Verfassungsbruch, Blutgerichte, schliesslich auch kriegerische Verwickelungen begleiten sie. Es lassen sich zwei Absätze unterscheiden: eine Bürgerherrschaft auf plutokratischer Basis, diese Zeit wird durch die Namen Snitger und Jastram (hingerichtet 4. 10. 1686) und die Dreissiger gekennzeichnet. Dann einen demagogisch-anarchischer Abschnitt, der an den Namen Krumbholtz und Stielke hängt. Diese politischen Zustände riefen nicht weniger als fünf kaiserliche Kommissionen behufs Friedensstiftung nach Hamburg (1666, 1674, 1684, 1699, 1708), deren letzten unter dem Grafen Schönborn das Werk erst gelang. An Staatsgrundgesetzen brachte dieser Abschnitt den Windischgrätzer Rezess (1674) und den von 1699 hervor, zum Schluss die vier Hauptgrundgesetze: das Reglement der Rats- und Bürgerkonvente (8. 8. 1710), den Unionsrezess des Rats (7. 11. 1710), den Hauptrezess der Stadt Hamburg (August-Oktober 1712) und den Unionsrezess der bürgerlichen Kollegien (5. 10. 1712).

Dritte Periode bis zur Repräsung von 1860.

Die Hauptgrundgesetze mit dem Rat, der Erbgesessenen sentativverfas-Bürgerschaft und den drei bürgerlichen Kollegien haben gegolten, bis die repräsentative Verfassung von 28.9. 1860 sie zu Grabe Diese dritte Periode birgt die Vorgänge, die für die hamburgische Verfassungsentwickelung die wichtigsten sind. Nach hundertjährigem Schlaf regten sich zuerst wieder Reformgedanken

in der nach Beendigung der Franzosenzeit 1814 eingesetzten Franzosenzeit. Kommission von 20 Bürgern. Ihre in dem sogenannten Testament der Zwanziger niedergelegten Vorschläge waren sehr harmloser Natur und blieben meist auf dem Papier. revolution war für Hamburg ohne Wirkung. Dagegen rief der grosse Maibrand von 1842 an allen Enden Reformgedanken wach, deren Sprachrohr sich die Patriotische Gesellschaft machte. Als sie ihre Petitionen an den Rat wirkungslos verhallen sah, gab sie, von Voigt, Baumeister, Wurm bearbeitet, den Kommissionsbericht heraus, ein Werk, dass auf dem Boden der alten Kollegienverfassung nur mannigfachen Reformen das Dagegen beschritt die Bahn der Revolution Die Februar-Wort redete (1843). das, was 1848 in Hamburg politisch geplant wurde. Die französische Februarrevolution führte zunächst unter dem Druck der sogenannten Vier und zwanzig - Baumeister und seine Freunde - zu einer Reformdeputation aus Senat und Bürgerschaft. Als dann aber die Entwickelung der deutschen Frage, namentlich durch das Frankfurter Parlament, der Demokratie eine stärkere Stellung gab, musste man sich in Hamburg zur Einberufung einer Versammlung von 300 Köpfen auf der breitesten Basis des allgemeinen Wahlrechtes verstehen, welche unabhängig von Rat und Erbgesessener Bürgerschaft die künftige Verfassung feststellen sollte. Diese Aufgabe löste die sogenannte Konstituante mit der Verfassung vom 11. Juli 1849 und in einer Reihe von Nebengesetzen. Dieser ultrademokratische Entwurf wurde aber wegen des Widerspruches des Rates und eines grossen Teiles der Bürger nicht Gesetz. Auf Proposition des Rates wählte Erbgesessene Bürgerschaft am 27. 9. 1849 eine gemischte Kommission, die sogenannte Neunerkommission. Diese brachte, da die Konstituante jede Verhandlung ablehnte, am 23. 5. 1850 einen eigenen Entwurf zur verfassungsmässigen Annahme. das Inslebentreten auch dieser Maiverfassung scheiterte, dies Mal am Widerspruch des von dem Oberalten angerufenen, wieder Zwei Mal, in den Jahren erstandenen deutschen Bundestages. 1855 und 1856 legte die Neunerkommission vergeblich andere Vorschläge in der Erbgesessenen Bürgerschaft vor. neue Wendung in der deutschen Frage brachte auch hier Er-Nach mannigfachen Vorspielen nahm der Konvent vom 11. 8. 1859 vier Punkte an. Auf Grund dieser Einigung wurde dann eine repräsentative Bürgerschaft von 192 Mitgliedern

Der grosse

Die Konstituante.

Neuner-

gewählt, deren Werk die Verfassung vom 28. 9. 1860 ist. Von jetzt ab ist die Erbgesessene Bürgerschaft durch eine von der Gesamtheit der Staatsbürger erwählte, der sich selbst ergänzende Rat durch einen Senat, der aus Wahlen der Bürgerschaft hervor geht, ersetzt, letzterer organisiert nach dem Gesetz über Wahl und Organisation des Senats vom 28. 9. 1860.

Vierte Periode bis zur Gegenwart.

Die nun eintretende, bis heute reichende vierte Periode sah an staatsrechtlich bedeutsamen Dingen zunächst das Gesetz über Organisation der Verwaltung vom 15.6. 1863 und das über Bürgerrecht und Staatsangehörigkeit von 1864. Dann vollzog sich der Beitritt Hamburgs zum Norddeutschen Bunde, der Abschluss der Militärkonvention mit Preussen (23. 7. und 21. 8. 1867), die Errichtung des Deutschen Reichs. Während die Einsetzung der Gemischten Kommission von 1868 ein fruchtloser Anlauf zur Reform blieb, nötigte der Zwang die hamburgischen Einrichtungen mit den Vorschriften der Reichsjustizgesetze in Einklang zu bringen zu mannigfachen Änderungen, eine Sachlage, die schliesslich neben den Ausführungsgesetzen für die gerichtliche Neuorganisation und dem Gesetz über das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege vom 23. 4. 1879 (hob die alten Gesetze über Verfahren in streitigen Verwaltungs- und Regierungssachen — 12. 8. 1859 — über Verhältnis der Verwaltung zur Strafrechtspflege und Kompetenz der Polizei -30.4. 1869 — auf) die Neuredaktion der Verfassung vom 13.10.1879 zum Endergebnis hatte, die Fassung, die heute noch Eine wichtige Ergänzung der Verfassung war das Reichsgesetz vom 14. 3. 1881, welches das Reichsgericht an Stelle des aufgehobenen Lübecker Oberappellationsgerichts zur Entscheidung in bestimmten Dissensfällen beruft. Eine principielle Verfassungsänderung ist jüngst vorgenommen durch das Gesetz vom 2.11.1896, dem sich die drei weiteren Gesetze vom gleichen Tage über Erwerb des Bürgerrechts und der Staatsangehörigkeit, über Reorganisation der Verwaltung und über Bestellung der Schankkonzessionsbehörde anschlossen.

Reichsjustizgesetze.

Materialien.

Mit der Verfassung sind die Quellen des hamburgischen Staatsrechts selbstverständlich nicht erschöpft. Sie hat aber nicht nur, weil sie die grundlegenden Normen giebt, eine ausgezeichnete Stellung, sondern auch deshalb, weil ihre Bestimmungen nur in

der qualifizierten Form der Verfassungsänderung abgeändert werden können. Weitere Quellen sind neben den eben im Text genannten Gesetzen an erster Stelle das Wahlgesetz zur Bürgerschaft (19.1. 1880) mit den Abänderungen (11.12. 1882, 17.12. 1886, 21.12. 1888, 10.5. 1889, 4.1. 1892, 22.6. 1894, 28.1. 1894) und die Geschäftsordnung der Bürgerschaft (23. 3. 1881) Ferner sind ausser den zahlreichen in der Sammlung der Verordnung (1815-1866) und seitdem in der hamburgischen Gesetzessammlung enthaltenen Gesetzen im weiten Umfang für die Interpretation der Verfassung und die Vervollständigung des Staatsrechts die besprochenen Rezesse nebst den acta conventuum Senatus et civum heranzuziehen, sowie das Material, welches in den Verhandlungen und Drucksachen der Konstituante, der Neunerkommission und neuerdings in den gedruckten Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft und den Protokollen und Ausschussberichten der letzteren enthalten ist.

Litteratur.

Die Litteratur des hamburgischen Staatsrechts ist ungeheuer gross, soweit es sich um die Darstellung von Einzelfragen handelt. Dagegen ist die Auswahl an systematischen Werken gering. Die alte Verfassung ist bearbeitet von Buek, Handbuch der hamburgischen Verfassung und Verwaltung (1828) und namentlich von Westphalen, Sekretär der Oberalten, in: Geschichte der Hauptgrundgesetze der hamburgischen Verfassung und Verwaltung (drei Bände 1844—1846) und in Hamburgs Verfassung und Verwaltung (zwei Bände, zweite Auflage 1846). Beide Werke sind noch heute unentbehrlich, in ihrer Gründlichkeit im Detail unübertroffen und wegen ihrer zuverlässigen Mitteilung vieler durch den Brand vernichteten Urkunden unschätzbar. Einen neuen Abdruck der vier Hauptgrundgesetze mit Supplement und Nachtrag hat — leider hochdeutsch — der Bürgermeister Bartels 1823 — 1825 herausgegeben.

Einen kurzen Abriss der neuen Verfassung bearbeitete Dr. Isaak Wolffson, das bekannte Mitglied der Konstituante, für Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts (1884). Modern-systematisch, namentlich unter Heranziehung der Lübecker und Bremer Bestimmungen, ist das Hamburgische Staatsrecht 1891 von Dr. Werner von Melle behandelt. Die innere Verfassungsgeschichte habe ich in der Geschichtlichen Entwickelung

der hamburgischen Bürgerschaft (1900), gegeben. Eine zuverlässige Textausgabe von Verfassung und Wahlgesetz ist in der von Binding herausgegebenen Sammlung deutscher Staatsgrundgesetze (Heft 10. 1897) erschienen; eine systematische Zusammenstellung der geltenden Verordnungen und Gesetze enthält die Sammlung von Wulff und Leo.

Zweites Kapitel.

Das Staatsvolk. Das Verhältnis des Menschen zum Staat. Genusssubjekt und Pflichtenobjekt. Staatsangehörige. Bürger. Deutsche. Ausländer. Die öffentlichen Rechte und Pflichten. Die öffentlichen Sachen.

Der Mensch und der Staat.

Der zweite staatsbildende Faktor, das Volk, ist die auf dem Staatsgebiet angesiedelte Menschenmenge, deren Beherrschung dem Staate zukommt. Das Beherrschtwerden durch den Staat, die Eigenschaft des Unterthanen ist das signifikanteste Merkmal des Staatsvolkes und sie ist auch von den Theoretikern am frühesten entdeckt. Allein sie ist doch nur eine der vielen, und ein genaueres Prüfen zeigt, dass in Wahrheit das Wesen des Staatsvolkes ein Janusgesicht trägt, das nach zwei Richtungen schaut. Man muss scharf zwei Seiten am Unterthanen unterscheiden.

Pflichtobjekt und Genusssubjekt. Zunächst ist allerdings der Mensch der Gegenstand der staatlichen Herrschaft, er ist dem Staate Gehorsam schuldig und muss die vom Staate geforderte Pflichterfüllung gewähren. In diesem Lichte erscheint der Mensch als Pflichtobjekt des Staates.

Dann ist aber doch aller diese Pflichterfüllung heischende Staatswille nur Menschenwille. Diesen Willen zu bilden sind begrifflich all dieselben Menschen, die auch Unterthanen, Pflichtobjekte sind, berufen und sie sind es auch, die den durch die staatliche Willensbildung erzielten Erfolg geniessen sollen. Die Unterthanen sind also auch Genusssubjekte der staatlichen Rechte.

Ehe wir an die Erörterung der öffentlichen Rechte und Pflichten gehen, die aus diesem Doppelverhältnis erwachsen, soll das Band untersucht werden, das den Menschen in dieser Weise an den Staat knüpft.

Das Staatsband. Zweifellos ist das zuerst allein die Thatsache der physischen

Zugehörigkeit zu einem bestimmten Volksstamm gewesen. Der Mensch war in diesem Sinn zum Staat geboren. Aus natürlichen Gründen sassen die Volksgenossen zusammen auf einem gesonderten Gebiet, und so wurden Stammesangehörigkeit und Angesessenheit die ausschliesslichen Zuteilungsgründe zum Staat. Wer als Stammesfremder den Boden des Staates betrat, war Feind; es sei denn, dass besondere Staatsverträge ihn schützten. So bekanntlich die antiken Staaten. Dem Römer war der Gast ein Feind, hospes und hostis sind desselben Stammes. Auch der germanischen Auffassung sind nur die zu Volk und Land Geborenen zum staatlichen Mitgenuss berufen, sind dies die Staatsgenossen. Aber ihr kommt aus ihrer höheren Anschauungsweise des Gastrechtes heraus die Erkenntnis, dass nicht jeder das Staatsgebiet betretende Fremde Feind ist, und so entwickelt sich die Anerkennung gewisser rechtlicher Beziehungen zwischen den Staaten und dem volksfremden Gaste.

Heute muss man ganz allgemein innerhalb der Personen-Abstufungen der Zugehörigkeit. herrschaftssphäre des Staates swei Kategorien von Menschen unterscheiden: die Staatsgenossen, die durch einen inneren tiefen Naturzwang dem speciellen Staate zugeführt sind, und die Fremden, die, ohne Landeskind zu sein, durch äussere Zufälligkeiten in den Machtbereich des Staates räumlich hineingeraten sind, sei es, dass sie sich körperlich im Staate aufhalten, sei es, dass sie einen Teil des Grund und Bodens eigentümlich erworben haben (Forensen) oder endlich, dass sie sonst mit Person oder Vermögen in eine rechtliche Beziehung zum Staate getreten sind.

Für Hamburg ist nun dies an sich so einfache Verhältnis der Landeskinder und der Fremden dadurch kompliziert geworden, dass einmal Hamburg selbst aus der Masse seiner Staatsangehörigen einen Bruchteil durch die gesteigerte Staatsangehörigkeit, das Bürgerrecht hinaushebt, und dass weiter das Reich in Artikel 3 der Verfassung für alle Deutschen ein gemeinsames Indigenat eingeführt hat, das heisst, verlangt, dass jeder Angehörige eines Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaat als Inländer zu behandeln ist und demnach zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken und zum Genusse aller bürgerlichen Rechte wie ein Einheimischer zugelassen wird.

Demnach müssen wir die Masse der dem Hamburgischen Seelig, Hamburgisches Staatsrecht.

Staate in irgend einer rechtlichen Beziehung unterworfenen Menschen einteilen in: Hamburger, die in Staatsangehörige und Bürger zerfallen, in die übrigen Deutschen und in Ausländer.

Entwickelung des hamburgischen Bürgerrechts.

Der uns heute so geläufige Begriff der Staatsangehörigkeit ist keineswegs seit alter Zeit ein gemeingültiger. Das Mittelalter kannte nicht diesen Gedanken der sachlichen Zugehörigkeit. Das stärkste Bindeglied des Menschen an das Gemeinwesen war damals regelmässig die Person des Herrschers; an ihn band die Masse ein häufig eidlich formuliertes persönliches Treu- und Gehorsamsverhältnis oder es thaten dies die Ausflüsse des mannigfach abgestuften privatrechtlichen Eigentums des Herrschers an der Person des Beherrschten. In den deutschen Städten mangelte es aber an einer solchen massgeblichen Einzelpersönlichkeit, und so musste die persönliche Treue des Lehnsmannes oder Hörigen durch die Anhänglichkeit des Bürgers an seine Stadt ersetzt In den deutschen Städten trat am frühesten die allumfassende Sache an die Stelle der nur beschränkt und bedingt erfassenden Persönlichkeit, der freie Bürger nahm den Platz des gebundenen Vasallen und Dienstbaren. Die Begeisterung des freien Bürgers für die Sache seiner Stadt gestattete dann aber auch einen viel freieren Ausbau des staatlichen Verhältnisses. Zwar forderten auch die deutschen Stadtstaaten von ihrem Bürger wie die antiken das Äusserste; aber anstatt wie diese auf eine wachsende Vernichtung der Persönlichkeit dem Staate gegenüber hinzuarbeiten, erkannten sie schon früh Rechte des Individuums auch gegen den Staat an. An ihnen findet der Staat seine Schon die Rezesse von 1410 und 1458 sichern dem Bürger feste Normen über Verhaftung in Kriminalsachen, über Vertretung durch den Rat nach auswärts, gewähren ihm auch Sicherheit, nicht in fremde geistliche oder weltliche Gerichte gezogen zu werden, bewegen sich also schon im fünfzehnten Jahrhundert auf der Bahn, die am Ende des achtzehnten in Frankreich zur Erklärung der Menschenrechte führte.

Diese gewährleistete Freiheit des Individuums trieb schon früh die Massen in die Stadt. Seit den Anfängen seiner Geschichte ist Hamburg mit dem Bürgerrecht äusserst freigiebig gewesen. Das war im grossen und ganzen auch ziemlich gefahrlos. Denn politische Rechte gab das einfache Bürgerrecht ja damals nicht; das that allein das materiell schwer zu erlangende und gewisse politische Garantien bietende Vollbürgerrecht, die Erbgesessenheit. Diese qualitative Abstufung des Bürgerrechts, die aber nichts weniger als eine geschlossene Kaste schuf, ist die einzige politische Gliederung der hamburgischen Bürger geblieben. Ebenso wenig wie es in Hamburg Geschlechter und ausschliesslich ratsfähiges Patriziat gab, hat jemals eine ständische Sonderung oder etwas Ähnliches Platz gegriffen. Gesetzlich unübersteigbare und gemeingültige Schranken sind niemals zwischen den einzelnen Teilen der Bürgerschaft aufgerichtet gewesen. Geschichtlich ist gerade ein wesentliches Moment des Gedeihens darin zu erblicken, dass infolge der politischen Freiheit stets das frische Blut aus der urkräftigen Tiefe des Volkes bis in die höchsten Stellen aufzusteigen vermochte.

Anfänglich reichte man, soweit es sich um die Stadt handelte, mit der einzigen Form des Bürgerrechts vollkommen aus. nicht Leibeigner, Wende oder der gemeinen deutschen Hansa fremd war, konnte solches gewinnen. Wurde jemand als angeblicher Leibeigner vom Grundherren vindiziert, so schützte ihn das Zeugnis zweier Ratmannen, dass er Jahr und Tag, später zehn Jahre, in Hamburg gewohnt hätte. Der Akt selbst wurde seit 1483 ein feierlicher, da man den ursprünglich vom Heinrich von Loh'schen Anhang geschworenen Urphedeeid allen neuen Bürgern als Bürgereid abnahm. Man zwang sogar zum Erwerb des Bürgerrechts, für Grunderwerb, Heirat, Geschäftsbetrieb wurde es Voraussetzung, Kindern unter zwölf Jahren fiel es mit den Bürgerrechtserwerb des Vaters ipso jure zu. Auch Weiber waren des Bürgerrechts fähig. Damals war also das Bürgerrecht genau das, was heute Staatsangehörigkeit; dem heutigen Bürgerrecht entsprach etwa die Erbgesessenheit. Auch finanziell suchte man die Institution auszunutzen. Während anfänglich nur Fremde eine Gebühr zahlen mussten, und zwar seit 1579 für das Grossbürgerrecht 20 Mark Lübsch, sonst 10, erhob man seit 1603 diese 10 Mark auch von den Bürgerssöhnen; anderen kostete das Grossbürgerrecht 60 Reichsthaler, das Kleinbürgerrecht 20 Mark.

Diese Einheitlichkeit des staatlichen Nexus liess sich aber mit der Zeit nicht aufrecht erhalten. Zwar die gesamte Landbevölkerung vermochte man im allgemeinen schlechthin als Fremdenkontrakt.

Schutz-

verwandte.

Unterworfene zu halten, ohne ihr ein eigentliches Rechtsverhältnis am oder zum Staate zuzubilligen. Allein das Interesse des Handels gebot, 1567 unter Missachtung des hansischen Statuts eine privilegierte englische Kolonie, die englischen Adventurier, aufzunehmen. Wenig später, 1606, schloss Hamburg mit den aus den spanischen Niederlanden flüchtenden reichen und geschäftskundigen Kaufleuten, bald darauf auch mit den gleichfalls vor Philipps II. Grausamkeit aus Portugal geflohenen Juden einen sogenannten Fremdenkontrakt. Daneben bildete sich noch der Brauch aus, dass Handarbeiter, die zum Erwerb des Bürgerrechts sich nicht eigneten, vom ältesten Weddeherren gegen Erlegung des jährlichen Schutzthalers und den Schutzverwandteneid in eine ähnliche Nexusform wie die im Fremdenkontrakt Sitzenden aufgenommen wurden. Die Franzosenzeit fand also an Stelle der alten Einfachheit ein ziemlich buntes Gemisch von Angehörigkeitsmodalitäten vor.

Nach der Restauration versuchte man anfänglich mit dem Bürgerrecht allein an Stelle all der alten über den Haufen geworfenen Institute auszukommen. Allein die Schwierigkeit der Fremdenpolizei einer-, die auftauchende Frage nach dem Unterstützungswohnsitz Mittelloser andererseits zwang zu einer Neuordnung, die durch die Verordnungen über Gewinnung des Bürgerrechts vom 30.12. 1833 bez. 20.12. 1838 und die über Heimatsrecht und Schutzverwandtschaft vom 20.12. 1843 er-Die beiden ersteren Gesetze hatten durchaus an den alten Ideen festgehalten, der Zwang zum Bürgerwerden und die Kosten — das Grossbürgerrecht, das allein Gebrauch der städtischen Wage, ein Folium in der Bank und Deklaration auf Transito gestattete kostete jetzt 750 Mark Kourant, das Kleinbürgerrecht Das "Heimatsrecht" ent-Mark, — waren beibehalten. wickelt aber schon die modernen Lehren vom Erwerb durch Geburt, Adoption, Heirat, Ersitzung, vom Verlust durch Entlassung, Heirat, Verjährung. Dieses Heimatsrecht macht auch alle ohne Unterschied des Geschlechts und Alters zu Landeskindern; das Bürgerrecht, wenn es auch ausnahmsweise noch Frauen erwerben können, nimmt den Anlauf, sich zu einem politischen Vorrecht für den erwachsenen Mann auszubilden.

Staatsangehörigkeit und

In der Folge ersetzte das erwähnte Gesetz vom 7.11. 1864 Bürgerrecht. über Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht zunächst das Heimatsrecht durch die moderne Staatsangehörigkeit. Das Bürger-

recht, nicht mehr in zwei Arten geteilt, mit einem Stempel von 30 Mark belegt, jetzt ausschliesslich für volljährige, staatsangehörige Männer bestimmt, ist nicht mehr Voraussetzung für bürgerliche Thätigkeit, wird in einem feierlichen, im wesentlichen freiwilligen Akt erworben und trägt durchaus den Charakter eines politischen Gutes. Das hamburgische Princip der Staatsangehörigkeit wurde aber bald durch das gemeinsame deutsche gesetzgebung. Indigenat und das Reichsgesetz über Erwerb und Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1.6. 1870 wiederholt durch-Ebenso wenig konnte die Gesetzgebung über das Bürgerrecht zur Ruhe kommen, weil, nachdem ein weit ausholender Zwang zum Bürgerwerden weggefallen war, die Bürgerrolle rapide sank und Hamburg in Gefahr kam, seine bürgerlichen Ehrenämter nicht mehr sachgemäss besetzen zu können.

Die Folge dieser Missstände war die Kodifikation dieser Heutiges Recht. Materie durch Gesetz vom 2.11. 1896.

I. Staatsangehörigkeit. Nach der rechtlichen Konstruktion I. Staatsangehörigkeit. des Reiches giebt es - mit Ausnahme für die Elsass-Lothringer, die, weil Elsass-Lothringen kein Bundesstaat ist, Reichsbürger "in abstracto" sind (v. Kirchenheim) — keine Reichsangehörigkeit an sich, sondern diese wird nur vermittelt durch eine deutsche Staatsangehörigkeit. Über deren Erwerb und Verlust hat das Reichsgesetz vom 1.6. 1870 die bindenden Normen festgestellt.

Erworben wird die hamburgische Staatsangehörigkeit von Deutschen allein nach Massgabe der Reichsgesetzgebung, also als Begleiterscheinung: im Falle der ehelichen Geburt durch Abstammung von einem deutschen Vater, der unehelichen von einer deutschen Mutter, auch wenn die Geburt im Auslande erfolgte; durch Legitimation durch den deutschen Vater, wenn die uneheliche Mutter noch nicht Deutsche war — nicht etwa auch durch blosse Adoption; durch Verheiratung mit einem Deutschen. Ein ausschliesslich auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit gerichteter Akt ist die Aufnahme. Diese muss jedem Angehörigen eines Bundesstaates auf sein Nachsuchen erteilt werden, wenn er Niederlassung in Hamburg nachweist und wenn nach Massgabe des Reichsgesetzes vom 1.11. 1867 weder der Niederlassung polizeiliche Aufenthaltsbeschränkungen noch die Thatsache mehrfacher Bettelstrafen im letzten Jahre oder die der Mittellosigkeit entgegenstehen, noch bei Fortsetzung des Aufenthaltes Inanspruchnahme der öffentlichen ArmenunterErwerb.

stützung droht. Die Aufnahme erfolgt durch Aushändigung einer Urkunde, und erstreckt sich auf die Ehefrau und die der väterlichen Gewalt unterstehenden minderjährigen Kinder. Einen Ausländer in den Staatsverband aufzunehmen, kann Hamburg nicht gezwungen werden. Das Reich verbietet diese Naturalisation sogar, wenn der Nachsuchende nach dem Gesetz des Heimatsstaates nicht dispositionsfähig ist, es sei denn, dass diesem Mangel durch Zustimmung des gesetzlichen Vertreters abgeholfen ist; wenn er nicht unbescholten ist, und wenn er am Niederlassungsort nicht eigene Wohnung oder Unterkommen nebst nötigen Subsistenzmitteln nachweist. Dieser Mindestforderung hat Hamburg noch das Verlangen hinzugefügt, dass die Niederlassung in Hamburg zu dauerndem Aufenthalt geschieht und dass, soweit der alte Staat entlässt, eine solche Entlassung aus dem Staatsverband erfolgt oder in sicherer Aussicht steht, beides Bestimmungen, von denen durch den Senat dispensiert werden kann. Die nötige Naturalisationsurkunde ist mit einem hamburgischen Stempel von 50 Mark belastet und hat den rechtswirksamen Umfang wie die Aufnahme. Aufnahme und Naturalisation werden reichsgesetzlich ersetzt durch eine vom Senat für den unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst, den Kirchen-, Schul- oder Kommunaldienst ohne Vorbehalt erteilte Bestallung.

Verlust.

Verloren gehen kann die Staatsangehörigkeit im Prinzip nur durch einen ausdrücklichen Akt, Entlassung oder Ausspruch. Erstere erfolgt, und zwar an Umfang der Aufnahme gleich, durch Erteilung einer Urkunde und zwar muss in Friedenszeiten die Erteilung erfolgen, wenn der Nachsuchende den Erwerb der Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaat nachweist. (Nach dem Gesetz vom 7.11. 1864 ging mit dem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit die hamburgische ipso jure verloren.) Dann durch Ausspruch des Senats als Zentralbehörde, wenn ein Hamburger im Auslande weilend, im Falle des Krieges oder der Kriegsgefahr einem allgemeinen Rückkehrbefehl des Kaisers fristgemäss nicht Folge leistet, wenn ein Hamburger ohne Erlaubnis in fremden Staatsdienst getreten, trotz Abmahnung durch den Senat darin beharrt oder endlich, wenn ein solcher sich gegen § 1 des Reichsgesetzes über die unbefugte Ausübung der Kirchenämter vom 4.5. 1874 verging.

Begleiterscheinung ist der Verlust der Staatsangehörigkeit dann, wenn ein Hamburger nach Ablauf seines Heimatsscheines bezw. nach Löschung in der Matrikel des Reichskonsuls sich zehn Jahre im Auslande aufhält, ohne in die Matrikel eingetragen zu sein, und im Falle der Heirat einer Hamburgerin mit einem Ausländer.

II. Für den Erwerb des Bürgerrechts ist Voraussetzung II. Bürgerrecht. Besitz der hamburgischen Staatsangehörigkeit. Da — mit einigen Ausnahmen — der Zwang zum Bürgerwerden weggefallen ist, so muss dem Erwerbe eine Bewerbung vorausgehen. Als Bewerber ist nur zugelassen derjenige männliche Volljährige, welcher binnen der letzten fünf Jahre ein Einkommen von mindestens 1200 Mark versteuert hat. Von dieser Bestimmung kann vom Senat dispensiert werden, wenn der Nachsuchende in der in Betracht kommenden Zeit, hamburgischer Staatsangehöriger war, seinen Wohnsitz ausserhalb Hamburgs hatte und zur Bezahlung einer Einkommensteuer nicht verpflichtet war, eine Bestimmung, die die über See etabliert gewesenen Hamburger bedenkt. der bürgerlichen Ehrenrechte, Stellung unter Polizeiaufsicht, Verlust des Bürgerrechts wegen Renitenz gegen die Wahl zum Senator, in die Bürgerschaft, in den Bürgerausschuss, in eine Deputation schliessen von der Gewinnung des Bürgerrechts aus.

Verlust der Staatsangehörigkeit oder Eintritt einer dieser drei Ausschliessungsgründe nehmen das Bürgerrecht; ebenso ein Richterspruch, der die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter aberkennt oder feststellt, dass das Bürgerrecht zu Unrecht erworben sei.

Verpflichtet zum Erwerb des Bürgerrechts sind ausnahmsweise alle, welche ein Einkommen von 2000 Mark drei Jahre lang versteuert und das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, diejenigen hamburgischen Staatsbeamten, welche ein Einkommen von mindestens 2000 Mark beziehen oder ein bürgerrechtpflichtiges Amt bekleiden, endlich, wer zum hamburgischen Referendar oder Assessor ernannt werden will.

Zuständig für das gesamte Verfahren ist die Aufsichtsbehörde für die Standesämter, in Ritzebüttel der Amtsverwalter. Hier wird auch die Kontrolle über die Erwerbspflichtigen geübt. Weigern solche den Erwerb des Bürgerrechts trotz entsprechender Aufforderung, müssen sie für die Dauer der Renitenz, auch wenn sie nur den Bürgereid verweigern, die doppelte Einkommensteuer bezahlen, jedoch höchstens bis zum vollendeten 60. Lebensjahre.

Erwerb.

Verlust.

Zwang.

Form.

Nach Genehmigung der Bewerbung — ablehnende Bescheide sind schriftlich zu motivieren, Beschwerdeinstanz sind Senat bezw. Landherr — erfolgt die Erteilung in der Weise, dass nach einer feierlichen Eidesleistung von dem sitzenden Senat bezw. dem Amtsverwalter, in Ausnahmefällen auch von der Aufsichtsbehörde, ein Bürgerbrief kostenfrei erteilt wird. Nach Analogie der Beamtenbestellung ist ungeachtet des Artikels 4 der Verfassung der Moment des Erwerbes in den der Aushändigung des Bürgerbriefes zu setzen.

Das Bürgerrecht ist heute einerseits fast überall die Voraussetzung der aktiven und passiven Teilnahme am hamburgischen Staatsleben, andererseits wird es durch die Charakterisierung nach der strafrechtlichen Seite hin durchaus als ein Ehrenrecht dargestellt. Es erscheint daher lediglich als die gesteigerte Staatsangehörigkeit des unbescholtenen, volljährigen, männlichen Staatsangehörigen.

III. Andere Deutsche.

III. Ausser Staatsangehörigen und Bürgern kennt Hamburg IV. Ausländer. also noch nicht staatsangehörige Deutsche und Ausländer. Erstere haben den Anspruch auf Grund des Artikels 3 der Reichsverfassung in allen rechtlichen Beziehungen keinen ungünstigeren Regeln unterworfen zu werden als die Hamburger (Laband). Den Ausländern dagegen gegenüber hat Hamburg freie Hand, soweit nicht etwa diplomatische oder völkerrechtliche Beziehungen des Reiches hindernd eingreifen.

Die subjektiven öffentlichen Rechte.

Was den dergestalt an den Staat gefesselten Menschen in seiner Eigenschaft als Genusssubjekt staatlicher Schöpfungen anlangt, so ist es allerdings nicht richtig, wenn man behauptet, dem antiken Staate gegenüber sei das Individuum recht-Allein so viel ist doch wahr, dass der Staat des los gewesen. Altertums ein viel weiter gehendes Aufgeben der Persönlichkeit verlangte, und dass erst die christlich-germanische Entwickelung den Menschen auf eine Rechtsbasis auch dem Staate gegen-Und zwar war es die Kirche, die, weil sie über gestellt hat. den Menschen zum Teil für ihre Zwecke in Anspruch nahm, den allmächtigen Staat halt zu gebieten unternahm. Einzelfall entwickelte sich dann neben der Erkenntnis, dass dem Menschen ein gewisser Anteil am Staate gebühre, und dass er Anspruch auf gewisse Leistungen des Staates habe, auch die all-

gemeine Überzeugung, dass der Mensch in gewisser Beziehung frei vom Staate sein, dass auch der Anspruch des Staates gegen das Individuum einen Rechtsgrund haben müsse. Gesamtentwickelung führte geschichtlich über petition of rights und declaration of rights, über die Präambeln der amerikanischen Unionsstaaten, in Frankreich zur Erklärung der Menschenrechte vom 26.8.1789, dann in Deutschland im Frankfurter Parlament zur Feststellung der Grundrechte des deutschen Volkes vom 28.12. 1848. Während die Grundrechte in eine Anzahl von deutschen Verfassungen übergegangen sind, stehen sie in der hamburgischen vom 13.10. 1879 nicht mehr. Freilich hatte die Verfassung der Konstituante sie im Abschnitt II, artt. 9-46 mit einigen Änderungen aufgenommen; auch die Maiverfassung verwies noch Artikel 7 auf sie als Teil der Verfassung. schichtlich war dies Beginnen durchaus zu rechtfertigen; denn wie schon hervorgehoben, die hamburgische Rezessbewegung war solchen Gedanken zum guten Teil mit entsprossen. Wenn aber die Verfassung vom 28.9. 1860 schon von einer Anführung der Grundrechte absah, that sie dennoch wohl daran. Was hierher gehört, ist durch die allgemeinen Anschauungen und Rechtsfolgerungen genügend gesichert, als dass es noch einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Festsetzung bedürfe. Nicht minder ist der Inhalt solcher Rechte viel zu sehr ein Produkt der Kultur und daher inhaltlich von dem augenblicklichen Entwickelungsstadium viel zu abhängig um durch eine Kodifikation für immer in einem eisernen Bestand festgehalten zu werden.

Um eine Übersicht über dieses Gebiet der subjektiven öffentlichen Rechte zu gewinnen, lassen sich drei Kategorien scheiden (Jellinek):

1. Aus der Erkenntnis, dass jeder Anspruch des Staates 1. Recht auf Freiheit vom gegen den einzelnen rechtlich begründet sein müsse, ergiebt sich das Recht auf Freiheit in allen Beziehungen, in denen das Individuum dem Staat nicht unterworfen ist. Wenn man hier im Einzelnen Sonderrechte aufzuzählen pflegt, so ist diese Nomenklatur nur eine geschichtliche Reaktion gegen bestimmte frühere Unfreiheiten, aus deren Beseitigung man ein konkretes Recht ableitete. Sospricht man von Religions-, Press-, Versammlungsfreiheit, vom Hausrecht, von dem Recht auf Sicherheit des Eigentums und des Briefgeheimnisses. Alle diese angeblichen Einzelrechte sind öffentlichen Rechtes. Dass man sie früher aus dem

Privatrecht hervorgegangen glaubte, hat seinen Grund in der mangelnden Möglichkeit früherer Zeiten, solche Verletzungen des allgemeinen Rechtes auf Freiheit im Staat anders wie mit bestimmten privatrechtlichen Klagen zu verfolgen. Es ist klar, dass dieses Recht vorzugsweise negativ d. h. als Schranke der Staatsgewalt gespürt wird, und dass es zur Überwindung solcher Hindernisse positiver Gesetzesbestimmungen, die eben das Individuum dann auch in diesem Punkte dem Staate rechtlich unterworfen, bedarf. So sind in Hamburg das Enteignungsgesetz vom 5.5. 1886, das unter Umständen die Freiheit des Eigentums versagt, das Vereinsgesetz vom 19.5. 1893, das die Versammlungsfreiheit durchkreuzt, ergangen.

2. Recht auf staatliche Leistungen.

2. Als vornehmstes Recht in der zweiten Kategorie, der des Anspruches auf staatliche Leistungen, ist die Befugnis des einzelnen anzusehen, durch sein Anrufen den mit staatlicher Zwangsgewalt ausgestatteten Richter in Bewegung zu setzen. Ähnlich in der Verwaltung, z. B. der Anspruch auf das positive Eingreifen zum Schutze durch einen Sicherheitsbeamten. Nicht zu verwechseln mit solchen Ansprüchen auf Leistung ist das, was Jellinek die Rechtsreflexe nennt. Das sind die Rechtserscheinungen, die durch eine andere staatliche Thätigkeit hervorgerufen wurden, wie z. B. die Vorteile, die das einzelne Individuum aus der gesamten im allgemeinen Staatsinteresse geübten Verwaltung zieht, und die gewissermassen als nicht gewollte Wirkung auf den einzelnen unbewusst und nebenbei zurückstrahlen.

3. Staatsbürgerliche Rechte.

3. Die dritte Kategorie der subjektiven öffentlichen Rechte macht die gewährleistete Teilnahme des Individuums an der staatlichen Willensbildung aus. Namentlich die Fähigkeit, diese durch Wahlen zu bestimmen, von der es in der Litteratur streitig ist, ob sie Recht oder Funktion sei, erscheint unsere Auffassung durchaus als ein Recht, nicht zum mindesten deshalb, weil sie durch Delikt verwirkt werden kann. Soweit solches hamburgischen Staatsrechts ist, wird es ja lediglich den Bürgern gewährt und äussert sich, beschränkt durch die wahlpolitischen Bestimmungen der Verfassung, in dem aktiven Wahlrecht zur Bürgerschaft und dem passiven der Wählbarkeit in den Senat, die Bürgerschaft und eine Deputation. Nur rechtlich ausgezeichnete Subjekte vereinigen alle drei Klassen der Rechte in sich, eine Klasse, für deren gesteigerte Staatsangehörigkeit das hamburgische Recht

eben die Form des Bürgerrechts gefunden hat. Während die alte Zeit namentlich die sogenannten Freiheitsrechte als Gegenstand politischen Kampfes kannte, so die Rezesse, und die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte im grossen und ganzen ungestört den Erbgesessenen und Personalisten überliess, hat die neuere nach allgemeiner Anerkennung jener Grundrechte den Umfang des Bürgerrechts zur Streitfrage erhoben. Wenn auch die übermässige Freigiebigkeit der Konstituante, die jedem volljährigen Staatsangehörigen Bürgerrecht und Wahlrecht gönnte, durch die neueren Verfassungen wieder beseitigt ist, so herrscht doch heute entschieden die Neigung, den Kreis der Berechtigten zu erweitern, wie denn neuerdings durch die Beseitigung der Kosten und die Erweiterung des Zwanges nach dem Gesetz vom 2.11.1896 die Zahl der Bürger ganz erheblich erhöht ist.

> Öffentliche Pflichten.

Wenn wir dann nach der anderen Seite hin versuchen, eine katalogisierende Übersicht der aus der Eigenschaft des Pflichtenobjekts sich ergebenden öffentlichen Pflichten des Menschen zu geben, so lassen sich zwei Gruppen scheiden: die allgemeinen Pflichten und die individuell geregelten.

I. Allgemein gültige.

Als die beiden ersteren wurden heute fast ganz allgemein die der Treue und des Gehorsams bezeichnet. (Laband.) Zwar wurzelt ihre Fixierung vorzüglich im Reichsrecht, allein auch der Einzelstaat hat Anspruch auf ihre Erfüllung, wie er denn auch innerhalb des Kreises der ihm offenstehenden Gesetzgebung den Umfang der Treue- und Gehorsamspflichten selbständig zu erweitern vermag.

1. Treue.

Die Erfüllung der Treupflicht nach ihrer fördernden positiven Seite hin kann der hamburgische Staat allerdings wohl nur von seinen Angehörigen fordern; dagegen kann er die negative Seite, das Unterlassen des Verrats, des Landes- und des Staatsverrats, eine Seite, die im Abschnitt 1-5 des zweiten Teiles des Str.-G.-B. inhaltlich festlegt, von jedem unterschiedslos innerhalb seiner Machtsphäre verlangen. Die Gehorsamspflicht kann 2. Gehorsam. sich in vielen Fällen nur auf die, denen der Staat besonders zu befehlen hat, erstrecken; gewisse Kategorien von Befehlen gelten Für den, der aber ohne Rücksicht auf die Personen absolut. öffentlich zum Ungehorsam gegen solche Anordnungen auffordert oder einem, die Staatsgewalt verkörpernden Beamten in der rechtmässigen Ausübung seines Amtes mit Gewalt oder Drohung entgegentritt, ergeben sich aus dieser Verachtung der Gehorsams-

pflicht die Delikte der Aufreizung zum Ungehorsam und des Widerstandes gegen die Staatsgewalt (§§ 110 ff. Str.-G.-B.).

II. Individuell geregelte.

Der Kreis der individuell geregelten Pflichten lässt sich auf zwei Gedanken zurückführen, auf den der dem Staate gebührenden Territorialhoheit und auf den des sittlichen Verhältnisses eines Individuums zum Staat. Sie unterscheiden sich charakteristisch. Die erste Gruppe erfasst allerdings absolut alle ohne Unterschied des Geschlechtes und des Alters, physische und juristische Personen, die irgendwie in die Machtsphäre des Aber innerhalb dieses Kreises vermag sie Staates hineinragen. nur beschränkt zu wirken, nämlich in der Richtung auf das erzwingbare körperliche Verhalten und auf die geldwerten Güter. Was aber als eine staatssittliche Pflicht erscheint, das ist insofern nur von relativem Umfang, weil durch sie in der Regel nur die volljährigen verfügungsfähigen Männer, die Staatsbürger, getroffen werden; getroffen werden sie dann aber auch schlechthin, nicht nur wo Vermögen und körperliches Verhalten eine Trefffläche bieten, sondern auch da, wo die Moral und das sittliche Empfinden dies thun.

III. Aus der Territorialhoheit.

Aus der Territorialhoheit fliessen die Steuer-, die Justiz-, die Polizeipflicht.

Steuerpflicht.

An Steuern kannte Hamburg von Alters her den Schoss, eine allgemeine Vermögenssteuer, auf Grund der Selbsteinschätzung bezahlt, nach dem Zahltage Lucienschoss genannt. Der Rezess von 1410 normiert schon die Abgabe, nach dem von 1458 war sie lange Zeit fünf Schilling weniger drei Pfennig von hundert Mark, später waren es vier Schilling. Daneben entwickelten sich ein Grabengeld, dann eine Entfestigungssteuer, in der Franzosenzeit eine Grundsteuer. Heute hat man in Hamburg drei allgemeine Steuern: Die Einkommen-, die Grund-, die Die Immobilien-, Erbschafts-, Löschabgabe, die Hundesteuer. Tonnengelder, die Deklarationsabgabe und andere können nicht hierher gezählt werden, weil sie einem Entgelt für eine besondere Leistung des Staates, sei es durch seinen Beamtenapparat, sei es durch seine Einrichtungen, darstellen.

Grundsteuer (Gesetz vom 4.7. 1881) und Hundesteuer (Gesetz vom 9.7. 1894) treffen alle im Staatsgebiet belegenen Grundstücke bezw. sind ihr unterworfen, alle in diesem Bereich gehaltenen Hunde. Die Einkommensteuer nach dem Gesetz vom 22.2. 1895 unterscheidet allerdings. Einkommensteuerpflichtig

sind: Hamburger, welche in Hamburg einen Wohnsitz haben, mit Ausnahme derjenigen, welche in einem anderen Bundesstaat ihren dienstlichen Wohnsitz haben, und solche, welche ohne im deutschen Reich sich in Hamburg aufhalten; Deutsche, welche entweder ohne Wohnsitz im Heimatsstaat in Hamburg wohnen oder ohne Wohnsitz im Reiche sich dort aufhalten, oder welche in Hamburg ihren dienstlichen Wohnsitz haben; Fremde, welche in Hamburg wohnen oder sich länger als Im übrigen zeigt sich aber die sechs Monate dort aufhalten. gedachte absolute Wirkung dieser Steuerpflicht darin, dass alle Schiffsoffiziere und Mannschaften, welche auf in Hamburg beheimateten Schiffen fahren, dort steuerpflichtig sind, es sei denn, dass sie in einem anderen Bundesstaat einen Wohnsitz haben, dass ausser den physischen Personen auch Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, eingetragene Genossenschaften und ungeteilte Erbmassen zur Steuer herangezogen werden, und dass ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz und Aufenthalt aller hamburgischer Grundbesitz und Gewerbebetrieb, sowie Einkommen daraus, ferner alle Zahlungen an Gehalten, Werbegeldern und Pensionen aus der hamburgischen Staatskasse steuerpflichtig gemacht sind.

Die absolute Justizpflicht erscheint in der Apparitions-, Justizpflicht. der Zeugnis-, der Begutachtungs-, der Vollzugspflicht.

Die allgemeine Polizeipflicht erstreckt sich gleichmässig Polizeipflicht. auf das Gebiet der Polizei im modernen Sinne und das der Staatspflege. Sie verpflichtet alle Staatsbewohner zur Anzeige gemeingefährlicher u. s. w. Verbrechen und Vergehen (§§ 360,10, 368 Str.-G.-B.). Dahin gehören auch die Bestimmungen über Impf- und Schulzwang.

Die grosse Masse der staatssittlichen Pflichten wird dem Staatssittlichen Pflichten. Reiche gegenüber geleistet, so ist diesem das Gebiet der äusseren Verwaltung und der konsularischen Vertretung ja ausschliesslich Wenn Hamburg auch an sich für die Erfüllung der Reichswehrpflicht zuständig wäre, so hat es sich dieses Rechtes durch die Militärkonvention vom 23.7. 1867 begeben. das Gebiet der Thätigkeit der Ersatzkommission und der Prüfungskommission für Einjährig-Freiwillige kommt es hier noch in Frage. Dagegen erscheint als eine solche Pflicht aller Deutschen gegen den Staat: die Dingpflicht. Eine solche erstreckte sich in dem alten Hamburg auf alle das echte Ding unter dem gräflichen

Vogt umstehenden Bürger. Aus diesen aufwartenden Bürgern entwickelt sich eine feste Anzahl von durch die Erbgesessene Bürgerschaft ins Niedergericht gewählten Bürgern (1621), unter denen seit 1624 ein, seit 1643 zwei Graduierte. Die bürgerliche Thätigkeit in der Zivil- und Strafrechtspflege war in Hamburg auch später durchaus beibehalten. Heute gehören zu dieser Dingpflicht: die Verpflichtung das Amt eines Schöffen, Geschworenen, Handelsrichters zu versehen. Diese Institutionen beruhen zwar auf Reichsrecht. Allein da das staatliche Attribut der Justizhoheit heute im allgemeinen so geteilt ist, dass dem Reiche die Gesetzgebung, dem Bundesstaate die Gerichtsherrlichkeit zufällt, so ist dies auch die Erfüllung einer Pflicht gegen den hamburgischen Staat. Ebenso verlangt Hamburg von allen Deutschen die Übernahme des Ehrenamtes eines Armenpflegers nach § 9 d. Ges. v. 17.5. 1892.

Demgegenüber ist der Pflichtenkreis der hamburgischen Staatsangehörigen erweitert durch das Gesetz vom 11.11. 1870, das für sie das Amt des Schulpflegers eingeführt hat.

Das höchste Mass solcher staatssittlichen Pflichten ist auf die Hamburger Bürger gehäuft. Wie solche allein zu diesen Ämtern befähigt sind, so zwingt der Staat sie die Wahl zum Mitglied einer Deputation, zum Mitgliede der Bürgerschaft oder des Bürgerausschusses und schliesslich zum Senator anzunehmen. Auf das gleichfalls den Bürgern vorbehaltene Amt eines Bezirksvorstehers der Armenverwaltung ist der Zwang jedoch nicht ausgedehnt.

Der Staat und die Sachen.

An die beiden Abschnitte über Staatsgebiet und Staatsvolk schliesst sich am besten eine Übersicht über das Verhältnis des Staates zu Grund und Boden und den anderen Sachgütern an.

Aus der andere Gewalten ausschliessenden Staatseigenschaft ergeben sich drei dem Staate eigentümliche Rechte.

Überwiegen des Staatszwecks.

1. der Staat kann wegen seiner Gebietshoheit verlangen, dass Grund und Boden seinen Zwecken entsprechend verwandt und gestaltet wird. So bestimmt das Reichs-Rayon-Gesetz vom 21.12.1870 über die Grundstücke u. s. w. in der Umgebung von Festungen, so unterstellt das hamburgische Expropriationsgesetz Grundstücke und die Rechte daran zum allgemeinen Besten der Enteignung. Nicht minder ist aus diesem Gesichtspunkt die

Verwendung anderer Sachgüter bis zur Vernichtung und Einziehung dem Staate anheimgestellt. Dahin zielen das Reichsgesetz vom 23.6. 1880 über Abwehr von Viehseuchen, die Bestimmungen des St.-G.-B. über Einziehungen.

2. Die dem Staate zustehenden Regalien geben ihm ein vorzugsweises Okkupationsrecht an bestimmten Dingen. So steht in Hamburg — mit geringer Beschränkung — dem Staate die Fischerei in der Alster, dem Eppendorfer Mühlenteich, den Stadtgräben und den Kanälen des Hammerbrocks ausschliesslich zu.

Regalien.

3. Dem Staate gebührt das Aufsichtsrecht über die dem res communes Gemeinbrauch bestimmten Sachen; dies sind bekanntlich die wehende Luft, die fliessende Welle. Sie können in einem zivilrechtlichen Eigentum überhaupt nicht stehen, auch nicht in dem des Staates. Abgesonderte Teile können natürlich zu Eigentum erworben werden, so Eis aus den öffentlichen Flüssen. einmal okkupierten Elbwasser in den Wasserwerken hat der hamburgische Staat Eigentum. Das Aufsichtsrecht wahrt durch Gebieten und Verbieten den bestimmungsgemässen Gebrauch.

omnium.

Ausser mittels dieser spezifischen Rechte steht der Staat noch zu einer grossen Masse von Sachgütern in einem besonderen Verhältnis, sei es, dass sie sein Vermögen bilden, sei es, dass sie die Objekte sind, mit denen er seine Zwecke erreicht. treffend unterscheidet man hier das Finanzvermögen des Staates, das Verwaltungsvermögen und die öffentlichen Sachen. (v. Stengel.)

Finanzvermögen.

Sein Finanzvermögen besitzt der Staat wie ein Privatmann. Es dient weder einem besonderen öffentlichen Interesse, noch steht es in Verbindung mit einer gemeinnützigen Anstalt, sondern ist lediglich bestimmt, durch seinen wirtschaftlichen Ertrag die Einnahmen des Staates zu vermehren. Die Zahl solcher hamburgischen Aktiva ist nicht gross. Dahin gehören: die eingetragenen Grundmieten und Renten, die Pachtgüter, die Domäne Waltershof, die Waldungen in den Walddörfern, Ritzebüttel und Bergedorf, die ehemalige Zollvereinsniederlage mit Annexen, vielleicht auch die im Besitz des Staates befindlichen Aktien der Lübeck-Büchener-Eisenbahn und Prioritäten des Stadttheaters, wenn man sie nicht besser zur nächsten Art rechnet.

Das Verwaltungsvermögen ist das Inventar des Staates. Dahin gehören die Dienstgebäude und Anlagen, das Ausstattungs-

Verwaltungsvermögen.

material der Behörden, die Mobilien der Bureaus, die Waffen und Ausrüstungsgegenstände der Beamten, die Lootsgallioten, die Barkassen, die Eisbrecher und andere Dinge mehr. Sie alle dienen dem öffentlichen Nutzen, sind aber nicht dem gemeinen und öffentlichen Gebrauch bestimmt.

Öffentliche Sachen.

Dieses sind die öffentlichen Sachen. Während die beiden anderen Kategorien notwendig im Eigentum des Staates stehen, ist dies hier kein Erfordernis, wenn auch meist der Fall. Nicht das privatrechtliche Rechtsverhältnis stempelt eine Sache zum öffentlichen, sondern die Thatsache, dass sie in Ausübung des Staatszweckes dem Gemeingebrauch unterstellt ist. Regelmässig wird dieser Gebrauch jedermann offen stehen, so bei öffentlichen Wegen, den öffentlichen Gewässern, den Verkehrsanstalten, den Beleuchtungsanlagen, den Museen. Es genügt aber auch schon, wenn solche Sachen bestimmten Klassen von Menschen zugewiesen sind, wie den Gemeindemitgliedern, den Volksschülern, den Börsenbesuchern. Ebenso belanglos ist die Unentgeltlich-Diese wird zwar überwiegen, so bei Wegen, Strassenbeleuchtung, öffentlichen Brunnen. Aber auch solche Sachen, die, wie Quaianlagen, öffentliche Wagen, jedermann gegen Entgelt unter bestimmten Bedingungen zu einer gewissen Nutzbarkeit zur Verfügung stehen, sind öffentliche. In Hamburg stehen die meisten öffentlichen Sachen im Eigentum des Staates. Andere stehen aber auch im Eigentum der Landgemeinden, im Eigentum der anerkannten Religionsgesellschaften, von Interessengemeinschaften, wie die Deichverbände es sind. Sogar private Erwerbsgesellschaften, wie die Lübeck-Büchener Eisenbahngesellschaft und die Strassenbahngesellschaft können Eigentümer öffent-Im Einzelfalle kann die Eigenschaft eines licher Sachen sein. Gegenstandes zweifelhaft sein; das sicherste Kriterium wird § 304 Str.-G.-B. geben.

Drittes Kapitel.

Staatszweck und Staatsgewalt. Erklärte Interessen und Hoheitsrechte. Staat und Kirche. Staatskirche, die anerkannten Religionsgemeinschaften, die lutherische Kirche als Landeskirche. Die Staatsform. Die Mischung von Aristokratie und Demokratie in Hamburg. Die Identität von Staat und Gemeinde.

Bei der Erklärung des Staates und dem Versuche, seine Existenz zu rechtfertigen, ward festgestellt, dass die Menschen zum Staate geboren seien, dass der Staat für sie etwas Natürliches sei. Ist der Staat aber etwas Natürliches, dann muss er auch wie alles Gewordene etwas Vernünftiges sein; es muss sich ein bestimmter vernünftiger Zweck nachweisen lassen, der durch sein Zusammenfassen aller Einzelhandlungen den Staat zu einer Zweckeinheit macht.

Die Frage nach dem Zweck des Staates ist uralt. Schon Staatszweck.

Plato hat nach ihm geforscht, mit der Erörterung über den Zweck des Staates leitet Aristoteles das erste Buch seiner berühmten Politik ein. Das gesamte Forschungsergebnis lässt sich zerlegen in zwei Gruppen (das folgende nach Jellinek). Die erste umfasst die Versuche, darzulegen, welchen Zweck der Staat überhaupt hat für die endliche Vollendung des Menschengeschlechts oder welcher einem bestimmten Staat in einem bestimmten geschichtlichen Zeitpunkt in dieser Richtung zukommt. Alle diese auf philosophischer Basis sich erhebenden Bemühungen, den objektiven Staatszweck zu erfassen, interessieren hier nicht. Von Bedeutung dagegen sind die subjektiven Theorien, welche untersuchen, welcher Zweck dem Staate für die einzelnen Individuen und damit für die Gesamtheit innewohnt. ihnen gehen die absoluten Theorien von einem staatlichen Ideal- Der absolute Staatszweck. typus aus. Die sogenannte Wohlfahrtstheorie proklamiert als einzigen Staatszweck die allgemeine Wohlfahrt. diese ist und erheischt, ist schliesslich an letzter Stelle in die gänzlich willkürliche Anschauung des Herrschenden gelegt, und der Wohlfahrtsstaat muss zur unerhörtesten Zwangsanstalt werden, in der jede Willkür gegen das Individuum durch den Hinweis auf die allgemeine Wohlfahrt gerechtfertigt wird. So die Jakobinerverfassung vom 24.6. 1795: le but de la société est le bonheur Gleich unbefriedigend ist als Setzung des Zwecks die

Subjektive

der Verwirklichung der Sittlichkeit oder in einer Abart, die der christlichen Religion, weil beide bestimmenden Begriffe ebenso wandelbar, unmessbar und willkürlich sind wie der der allgemeinen Wohlfahrt.

Im Gegensatz zur unerlaubten Ausdehnung des Staatszweckes durch diese Theorien beschränken ihn diejenigen unzulässig, die ihn nur in der Verwirklichung der Freiheit oder der Sicherheit oder des Rechtes erkennen und gegenüber dem Polizeistaat der Wohlfahrtslehre den Rechtsstaat in diesem Sinne aufbauen.

Der relative Staatszweck. Die Abwendung von den angeführten Meinungen ist heute allgemein. Die jetzt herrschende Theorie vom relativen Staatszweck erkennt an, dass der Staat alle Gemeinzwecke zu seinen eigenen machen muss. Der Staat vermag wahrhaft von sich zu sagen: Nihil humani a me alienum puto! An die Bestimmung nach aussen Macht zu behaupten und Schutz zu gewähren, nach innen das Recht zu verwirklichen, reiht sich die Aufgabe des Staates, auch um sich selbst die notwendigen ökonomischen Mittel zu verschaffen, die ökonomische Lage des Volkes im weitesten Sinne durch thatsächliches Fördern oder Beseitigung von Störungen zu heben. Der moderne Staat erkennt als seinen Zweck das Konglomerat des Macht-, des Rechts- und des Kultur- und Wohlfahrtszweckes an.

Positiv offenbart hat sich diese Erkenntnis des derart kombinierten Staatszweckes am frühesten bei der Bildung der zusammengesetzten Staaten der neueren Geschichte. Zuerst hat die Verfassung der Nordamerikanischen Union es ausgesprochen, dass diese zu solchem Zweckkomplex errichtet sei. drückt sich die Schweizer Verfassung vom 29.5. 1874 aus. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4. 1871 motiviert bekanntlich in der Einleitung den "ewigen Bund" als geschlossen "zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes." Die Bezeichnung des Bundes als ewig thut eben dar, dass jene Zwecke die dauernden und endlichen sind, und sich über die staatlichen Augenblickszwecke, die die einzelnen Handlungen unmittelbar erreichen wollen, als höhere Grösse hinaus heben.

Die hamburgische Verfassung hat auf Nennung eines einzelnen oder Aufzählung mehrerer Staatszwecke verzichtet. Natürlich ist aber auch dem hamburgischen Staat der Macht-, der Rechts-, der Kultur- und Wohlfahrtszweck gesetzt, und diese zu erreichen ist die auf Staatsgebiet und Staatsvolk sich erhebende Staatsgewalt berufen.

Staatsgewalt.

Die hamburgische Staatsgewalt muss sich selbstverständlich überall da bescheiden, wo das Reich als die höhere Einheit die Verwirklichung der Zwecke ganz oder teilweise an sich gezogen hat.

Aus den allgemeinen Zwecken ergeben sich die einzelnen Interessen des Staates, die jedesmal da erwachsen, wo ein staatliches Eingreifen nach der positiven oder negativen Seite hin sich als nötig herausstellt. Es ergiebt sich alsbald eine gewisse Dauer und Regelmässigkeit des Staatsinteresses und daher ist man zur Aufstellung sogenannter erklärter Staatsinteressen Staatsinteressen und Hoheitsgekommen. Überall da, wo der Staat dann solche erklärten Interessen wahrnimmt, erscheint er äusserlich als in der Ausübung eines besonderen Rechtes begriffen. Diese scheinbaren Sonderrechte hat man als Hoheitsrechte bezeichnet. stehen aber in Wahrheit keineswegs als Einzelrechte, sondern sie sind nichts anderes wie die einzeln sichtbar werdenden Ausflüsse der einen und unteilbaren Staatsgewalt nach verschiedenen Richtungen. Die moderne Staatsgewalt ist nicht, wenn sie auch vielleicht geschichtlich aus der Anhäufung einzeln erworbener Hoheitsrechte entstanden ist, ein Konglomerat verschiedener Hoheitsrechte, sondern eine natürliche Einheit, die jeder begrifflichen Aufteilung wider-Mit diesem Vorbehalt ist es also zu verstehen, wenn heute von der Repräsentation-, der Militär-, der Justiz-, der Polizei-, der Finanzhoheit als wesentlichen, der Territorial-, der Personal-, der Amts-, der Sachhoheit als unwesentlichen Hoheitsrechten gesprochen wird.

Aus der Setzung der besprochenen Zwecke ergiebt sich nach fremde Zwecke. der negativen Seite hin, dass gewisse Zwecke dem Staate fremd sind, sei es, dass er ausdrücklich auf ihre Verfolgung verzichtet hat, sei es, dass sie ihm von Natur entzogen sind. Von vornherein wird diese Grenzscheide da schwer zu finden sein, wo der Staat nicht unmittelbar selbst das Ziel erreicht, sondern nur dem Individuum durch negative oder positive

Förderung zur Erreichung behilflich sein kann, also namentlich da, wo es sich um Hervorbringung eines inneren Verhaltens handelt. Dazu sind denn auch andere Mächte, wie der Staat berufen, vor allem die Religion. Mit gutem Grunde hat der moderne Staat daher auch den religiösen Zweck aus seinem Zweckkomplexe ausgeschieden. Damit ist aber für ihn die Frage nicht erledigt. Denn die weltliche Erscheinungsform der Religion, die Kirche ist wie der Staat eine geschichtliche Macht, der sich kein Mensch entziehen kann. Wie zum Staate, so ist der Mensch auch zur Kirche geboren; die Kirche erhebt, wie der Staat, den Anspruch, dass der ganze Mensch, soweit ihre Zwecke es erfordern, ihr gehöre. Darum muss sich der moderne Staat mit dieser, nach ihm sicher machtvollsten und umfassendsten Grösse auseinander setzen!

Staat und Kirche.

Für die heutige Trennung von Staat und Kirche lassen sich drei Formeln finden (Hinschius). Staat und Kirche sind als zwei vollkommen gleichwertige souveräne Grössen koordiniert, der Staat erkennt die Kirche als eine eminente Grösse des öffentlichen Rechts an, befreit sich selbst aber in seinen Entschlüssen von allen religiösen und konfessionellen Momenten, endlich behandelt der Staat die Kirche genau wie einen anderen Privatverein.

Bei der nun folgenden geschichtlichen Betrachtung des Verhältnisses des hamburgischen Staates zur Kirche sind stets drei Berührungsgebiete ins Auge zu fassen: Der Kultus, die Schule und die Behandlung der Kultusdiener.

Das deutsche Mittelalter kannte nur die Einheit von Kirche und Staat. Es gab nur eine katholische Kirche und diese war im wesentlichen national. Die Kirchenfürsten waren in erster Linie deutsche Territorialherren, dann erst Geistliche, der niedere Klerus mit tausend Banden an das Volk seiner Wirksamkeit geknüpft. Das Leben des Staates spielte sich in den Formen der Kirche ab, die Staatsakte wurden mit kirchlichen Zeremonien umgeben, die Urkunden bewegten sich in christlichen Formeln, als Bildungsträger waren die Geistlichen vielfach in weltlichen Ämtern. Auch in Hamburg hatte man arglos die politische Einteilung an die kirchliche, die Kirchspiele angelehnt, das weltliche Verdienst hervorragender Bürger wurde durch die Wahl zu Kirch-

und Leichnamsgeschworenen belohnt; die Notare oder Sekretarien des Rats waren ständig Geistliche, häufig hamburgische Domherren. Die Schule blühte ganz auf geistlichem Boden. alte Domschule, schola S. Mariae, von Anschar gegründet, stand unter dem Domscholastikus; die Schule der Neustadt, nach hartem Kampf mit dem Kapitel vom Papst Martin V. bestätigt, war zwar ausschliesslich den Geschworenen von St. Nikolai untergeben, von diesen aber 1289 gleichfalls dem Scholastikus unter-Von der politisch wichtigen Kirchenverwaltung waren die Geistlichen als solche ausgeschlossen.

Die Reformation beliess konstruktionell alles beim alten, nur Die lutherische als hambursetzte sie an Stelle der einen katholischen die eine lutherische gische Staats-Kirche, die Artikel 59 des Rezesses von 1529 und Artikel 1 des von 1603: Van beförderunge der wahren Christliken Religion, zur ecclesia dominans machten. Politische Berechtigung war an lutherischen Glauben geknüpft; die Bugenhagensche und Apinische Kirchenordnung gaben die Schule gleichfalls der Aller Religionsunterricht an öffentlichen und Privatschulen der Stadt wurde ausschliesslich nach dem Lehrbuch des lutherischen Ministeriums erteilt. Anstellung und Aufsicht der Lehrer übten Pastor und Beede, ebenso der Hauptpastor mit geistlichen und weltlichen Diakonen die Visitationen; zur Begründung einer Schule gehörte ein Glaubenszeugnis des Hauptpastors des Kirchspiels. Nur die katholische und reformierte Schule waren von diesen Bestimmungen ausgenommen. Gegen politische Geistliche war man allerdings äusserst misstrauisch; wie die Fälle der Pastoren Mayer, Horbius und Krumbholz beweisen, mit Recht. Artikel 1 des Reglements schliesst daher unter Nummer 5 vom Konventbesuche aus "alle Bedienten bei Kirchen und Hospitälern wie auch sowohl bei Stadt und Kirchspiel und Nebenschulen". Die auf kirchlicher Grundlage aufgebauten bürgerlichen Kollegien hatten gleichfalls für die Geistlichen keinen Raum. Diese leisteten wie die Lehrer keinen Bürger-, sondern einen Amtseid.

auf Als ecclesia dominans duldete das Luthertum nur Grund neben sich des Westfälischen Friedensinstrumentes Reformierte, Katholiken und Mennoniten; erst der Rats- und Bürgerschluss vom 19.7. 1785 (Toleranzedikt) gewährte diesen freie stille Religionsübung. Noch nicht ward dies den Juden gewährt, von denen der Windischgrätzer Rezess 1674 noch die

Die andern

hochdeutschen austreiben wollte. Erst 1844 ward, nachdem man bislang ihre Religionsübung in Privathäusern nicht gestört hatte, ihnen der erste Tempelbau stillschweigend gestattet.

Die Stellung der lutherischen Kirche als ecclesia dominans wurde durchbrochen durch die Bestimmungen der deutschen Bundesakte vom 8. 6. 1815, welche den drei christlichen Religionsparteien politische Gleichstellung verhiess. Infolgedessen wurden durch Schlüsse vom 20.10.1814 bezw. 16.12.1819 Reformierte, Katholiken und Mennoniten in den Konvent gelassen. bürgerlichen Kollegien blieben ihnen wegen ihres streng lutherischen Charakters aber noch verschlossen, im Senat und im Konvent mussten sie sich der Abstimmung in evangelicis enthalten.

Dieser bis zum Jahre 1848 währende hamburgische Zustand muss als das Prinzip des ausgesprochenen Staatskirchentums bezeichnet werden.

Trennung von Staat und Kirche in Hamburg. siegreiche Februarrevolution das Programm für die beabsichtigte warfen, beschäftigten sie sich in dreien mit dem Verhältnis von Staat und Kirche. Sie verlangten: 1. Gänzliche Trennung von Unabhängigkeit der bürgerlichen und poli-Staat und Kirche. tischen Rechte vom religiösen Bekenntnis. 2. Ausdrückliche Anerkennung der Freiheit, nicht nur der politischen, sondern auch 3. Trennung der Schule von der der religiösen Association. Kirche.

> Was die Vierundzwanzig hier entwickelten, war ein Teil des Programms des gesamten deutschen doktrinären Liberalismus und wies auf die Bestimmungen der berühmten belgischen Verfassung vom 25.2. 1831 hin, die vielfach als das Ideal einer konstitutionellen Gesetzgebung bewundert wurde. In der Bekenntnisfreiheit und der Gleichheit des Bekenntnisses vor dem Gesetz erblickte man einen Teil der gepriesenen liberalen Grundrechte. Allein man übersah damals durchaus, dass Belgien den berühmten Grundsatz, den Cavour später in die Formel: Freie Kirche im freien Staat, kleidete, selbst verachtet hatte.

Zwar hatte man die Kirche vom Staat freigemacht, diese aber durch die Verfassungsbestimmung, dass alle Kultusdiener vom Staat besoldet werden sollten, wieder fest an die, das belgische Bekenntnis beherrschende, katholische Kirche gefesselt.

Was in Hamburg gefordert wurde, ward Gesetz in den Die deutschen deutschen Grundrechten. Nach ihnen gab es keine Staatskirchedie Konstituante. mehr, eine neu sich bildende Kirche bedarf keiner staatlichen Anerkennung. Die "Religionsgesellschaften" sind nichts wie sich selbst verwaltende Vereine des gemeinen Rechts; weder kann jemand zur Bekanntgabe des Bekenntnisses gezwungen werden, noch ist dieses oder seine Formen eine Voraussetzung von öffentlich-rechtlicher Bedeutung. Von der Besoldung der Kultusdiener schweigen die Grundrechte.

Dem Plenum der hamburgischen Konstituante that der Verfassungsausschuss, der in seinem Entwurf Artikel 5, §§ 20—27 die Grundrechte aufnahm, noch nicht genug, vielmehr wurde auf Anregung des Hauptpastors Alt von St. Petri ein Ausschuss niedergesetzt, der die Frage der sich neubildenden Religionsgesellschaften und die der staatlichen Besoldung der Kultusdiener speziell prüfen sollte. Obwohl bei Berichterstattung ein Teil der Versammlung ausdrücklich die "Trennung" von Staat und Kirche und das Verbot staatlicher Unterstützung der Religionsgesellschaften ausgesprochen wissen wollte, beliess man es bei der "negativen Fassung" der Grundrechte. Sie fanden sich in Artikel 29—35 der Verfassung vom 11.7. 1849 und verkündeten das Prinzip des sogenannten religiösen Indifferentismus des Staates.

Gerade aber die Bezugnahme auf die Grundrechte sollte in diesem Punkte der Konstituantenverfassung verhängnisvoll werden. Denn sie war mit ihrer Bestimmung, dass die Aufsicht über den Religionsunterricht den Geistlichen entzogen sein sollte, über diese hinaus gegangen. Hier setzte die Agitation des Ministeriums geschickt ein. Wenn daher die Maiverfassung auch im allgemeinen Artikel 7 auf die deutschen Grundrechte verwies, so traf sie doch in Artikel 107 eine grundsätzliche Änderung, indem sie an Stelle der nicht nur konfessionslosen, sondern sogar religionslosen Schule der Konstituante die Schule mit offiziellem Religionsunterricht setzte und in der neuen Oberschulbehörde für den Religionsunterricht der Geistlichkeit einen Platz anwies. Konstituante und Maiverfassung hatten den Geist-

lichen die Wählbarkeit gegeben, die Versuche von 1855—1856 kehrten zu dem alten klugen hamburgischen Grundsatz der unpolitischen Geistlichen zurück und nahmen ihnen das Wahlrecht Einen zweiten Gedanken haben die letzteren in ausdrücklich. diese Materie getragen durch ihr System der staatlich anerkannten Religionsgesellschaften.

Die staatlich anerkannten schaften.

Fussend auf dieser Vorgeschichte ist die Frage in der Religionsgesell- heutigen Verfassung, schon übereinstimmend mit der vom 28.6. 1860 und dem Reichsgesetz vom 3.7. 1869 folgendermassen erledigt:

- 1. Durch das religiöse Bekenntnis wird die Ausübung der bürgerlichen Rechte weder bedingt noch beschränkt. bürgerlichen Pflichten darf dasselbe keinen Abbruch thun. Volle Glaubens- und Gewissensfreiheit wird gewährleistet (Artikel 5). Die gesetzmässig bestehenden und künftig sich bildenden religiösen Gemeinschaften verwalten ihre Angelegenheiten selbständig, jedoch unter Oberaufsicht des Staates. Uber die Bedingungen für die Bildung neuer religiöser Gemeinschaften bestimmt das Gesetz (Artikel 96). Die dem Staate zustehende Oberaufsicht über die religiösen Gemeinden wird vom Senate ausgeübt (Artikel 23). Volljährige Personen können aus einer anerkannten religiösen Gemeinschaft nur nach den Formen des Gesetzes vom 12.12. 1888 austreten.
- 2. Der Senat übt die Oberleitung und Oberaufsicht über das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen vermittelst einer Oberschulbehörde aus (Artikel 94). Erster Lehrgegenstand der öffentlichen Volksschule ist Religion. Der Religionsunterricht wird in der Regel nur nach der evangelisch-lutherischen Konfession erteilt (§§ 32. 35 des Gesetzes vom 11. 11. 1870). sation wird von der Schulkommission erteilt. Zur Oberschulbehörde gehören zwei Deputierte des Ministeriums (§ 2. das.).
- 3. Geistliche aller Konfessionen sind, trotzdem sie besoldete öffentliche Angestellte sind, deren amtliche Funktionen ihren ausschliesslichen Geschäftsberuf bilden, wählbar zur Bürgerschaft, können die Wahl aber ablehnen (Artikel 36).

Das im Artikel 96 verheissene Gesetz ist bislang nicht er-Ein Gesetz vom 28.9. 1860 hat eine den Sechzigern in diesem Punkte erteilte Vollmacht aufgehoben und für Erteilung neuer und Abänderung alter Konzessionen nun Senatsund Bürgerschluss verlangt; das gilt heute noch. Die anerkannten Religionsgemeinschaften sind ausser der evangelisch-lutherischen Kirche: die deutsch-, die französisch-, die englisch-reformierte, die englisch-bischöfliche, die römisch-katholische Gemeinde, die Mennoniten-, die Baptisten-, die portugiesische und die deutsche Juden-Gemeinde.

Das heute in Hamburg herrschende System der Trennung Die Kirchen des von Kirche und Staat ist das oben an zweiter Stelle genannte. Der Staat erkennt in der Kirche eine eminente Anstalt des öffentlichen Rechts. Es beansprucht daher einmal das Recht der staatlichen Anerkennung von sich bildenden und das Recht der Aufsicht über bestehende religiöse Gemeinschaften. Er muss dies Recht besitzen, um kontrollieren zu können, ob eine Kirche nicht einerseits in die staatlichen Zwecke übergreift, andererseits mit einer anderen bestehenden in Konflikt gerät. Er übt beides aber nur vom Gesichtspunkt des öffentlichen Rechts, das Dogma ist ihm gleichgültig. Das Einspruchsrecht gegen eine religiöse Neuschöpfung ist dem Staate durch § 61 des B.-G.-B. aufs neue gewährleistet, die Bestimmungen des Artikels 96 sind durch die Artikel 82. 84. Einf. Ges. zum B.-G.-B. aufrechterhalten. Wenn das Wesen einer Anstalt des öffentlichen Rechts auch in der Litteratur streitig ist, so muss die Eigenschaft von Anstalten des öffentlichen Rechts für die hamburgischen anerkannten Religionsgesellschaften ausser aus dem Gesetz vom 12.12. 1888 über den ausschliesslichen Austritt in staatlichen Formen auch aus den Bestimmungen des § 18 des Verhältnisgesetzes vom 23.4. 1879 gefolgert werden. Die Vollstreckung der von den staatlich anerkannten religiösen Gemeinschaften innerhalb ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen für Gemeindezwecke erfolgt nach diesen durch die staatlichen Verwaltungsbehörden.

Innerhalb des Kreises der staatlich anerkannten religiösen Die lutherische Kirche als Gemeinschaften nimmt die evangelisch-lutherische Kirche Landeskirche. mit Recht einen hervorragenden Rang ein. Der Konstituante ist der Vorwurf zu machen, dass sie in Verfolgung weltbürgerlicher Ideen und in ungeschichtlicher Denkart die konkreten Verhältnisse der Heimat vollkommen verkannte und völlig vergass, dass der Staat Hamburg sein Dasein und damit auch sie selbst den Boden, auf dem sie stand, zum guten Teile der evangelisch-lutherischen Kirche verdankte. Als die Konstituante die lutherische Kirche, welche von dem Bekenntnis der Überzahl der Hamburger getragen wurde, einigen der Zahl nach un-

öffentlichen

bedeutenden Religionsparteien zu Liebe ihrer geschichtlich erworbenen Auszeichnung entkleidete, that sie ein schweres Unrecht. Es war nur eine That ausgleichender Gerechtigkeit, als die Verfassung von 1860 der evangelischen Kirche ihre historische ausgezeichnete Stellung wiedergab.

Dieser geschichtliche Besitzstand der evangelisch-lutherischen Kirche, der von 1000 Hamburgern etwa 910 angehören, kommt zum Ausdruck zunächst in dem Patronat des Senats. der neuesten Verfassung der evangelisch-lutherischen Kirche im hamburgischen Staate vom 26.2. 1896 umfasst dieses die Bestätigung der von der Synode beschlossenen kirchlichen Verordnungen und der Pastorenwahlen, die Ernennung zweier Präsidialmitglieder für den Kirchenrat, für die vier Konvente und für die einzelnen Kirchenvorstände (Kirchspielherren), die Wahl des Seniors und für die eingepfarrten Senatsmitglieder eine ausgezeichnete Teilnahme an der Pastorenwahl. Dafür beansprucht die evangelisch-lutherische Kirche die Ausübung des geschichtlich begründeten Schutzrechts des Staates, einen Schutz, auf den aber alle anerkannten religiösen Gemeinschaften als Kehrseite des staatlichen Aufsichtsrechtes gleichmässig Anspruch haben. weitere Auszeichnung besteht in dem besprochenen Monopole des Religionsunterrichts in den öffentlichen Schulen. hat allein die evangelisch-lutherische Kirche das Recht, ihre Bekanntmachungen betreffend kirchliche Angelegenheiten in der offiziellen Gesetzsammlung der Freien- und Hansestadt Hamburg als vierten Teil derselben zu publizieren.

Zutreffend wird man diese Sachlage dahin charakterisieren, dass die evangelisch-lutherische Kirche in Hamburg aus der Staatskirche zur Landeskirche geworden ist, d. h. dass ihr Bekenntnis, obwohl politisch ohne Bedeutung, dennoch, weil es das geschichtliche des Landes ist, weil es von der Überzahl der Landeskinder angenommen ist, und weil es eine das ganze Staatsgebiet straff umfassende Organisation hat, durch staatliche Auszeichnung über die anderen Bekenntnisse thatsächlich emporgehoben ist.

Die republikanische Staatsform.

Die staatliche Form, in der Hamburg seine staatlichen Aufgaben zu lösen sucht, ist die der Republik. Die seit den Tagen Macchiavells diesem Worte untergelegte Bedeutung besagt nur, dass ein Einzelherrscher fehlt. Geschichtlich und begrifflich

ist Republik nichts wie die Negative der Monarchie. Es ist also von vornherein verfehlt, aus der republikanischen Staatsform Hamburgs als solcher irgend welche Schlüsse auf den politischen Aufbau oder, wie dies dennoch regelmässig zu geschehen pflegt, auf einen besonders grossen Umfang der sogenannten Rechte des Volkes zu machen.

Ihre bestimmte politische Farbe erhält vielmehr eine jede Republik erst durch die Art und Weise, wie die an Stelle des fehlenden Monarchen zum Herrschen berufene Mehrheit ihre Herrschaft ausübt und wie solche zusammengesetzt ist. hat hier zutreffend vier Abstufungen unterschieden (Jellinek). Die regierende Mehrheit ist korporativ gestaltet, so ehemals in der ostindischen Kompagnie, dem deutschen Orden; sie ist oligarchisch aufgebaut wie es vordem in Venedig nach Schliessung des grossen Rats der Fall war, wie vielleicht im Deutschen Reich der Bundesrat es ist. Regiert ein bestimmter aus dem gesamten Volk rechtlich herausgehobener Bruchteil als "Beste", giebt das die aristokratische, regiert das ganze Volk, die demokratische Republik.

In Hamburg ist nun bekanntlich durch die Institution des Aristokratische und demokra-Bürgerrechts eine soziale Minderheit zur allein herrschenden ge-tische Elemente der Verfassung. Darum zählt Hamburg zu den aristokratischen Allein dieser Charakter ist ganz wesentlich im Republiken. demokratischen Sinne modifiziert. Zunächst ist der regierende Bruchteil sehr gross, gut 35000 Bürger stark, macht also vielleicht den fünften Teil der gesamten männlichen erwachsenen Bevölkerung aus. Weiter ist im Prinzip die Möglichkeit für jeden gegeben, in die herrschende Klasse aufzusteigen. liegt eine bedeutsame Konzession an die demokratische Republik darin, dass der regierende Bruchteil, wie er es sonst in einer für die Aristokratien charakteristischen Weise stets thut, nicht selbst regiert, sondern darauf verzichtet hat, diese Herrschaft höchstpersönlich auszuüben und sich in der Herrschaftsausübung durch zwei repräsentative Organe — Senat und Bürgerschaft — vertreten lässt. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, zählt Hamburg zu den repräsentativen Republiken. Ein entschiedenes Gegengewicht gegen die Ausdehnung der demokratischen Tendenz ist aber wiederum in der Einfügung in den Reichsverband zu erblicken. Denn da die Bundesgenossen Monarchien sind, der Reichsverband, wenn nicht ein monarchisches, so doch ganz gewiss

ein oligarchisches Gepräge trägt, so ist innerhalb des Reiches nunmehr für eine Bethätigung weitgehender demokratischer Ideen kein Raum mehr vorhanden.

Idendität von Staat und Gemeinde.

Eine Eigentümlichkeit der hamburgischen Staatsform ist die, dass sich im wesentlichen Staat und Gemeinde decken, und die für den modernen Staat als Flächenstaat charakteristische Einteilung in hierarchisch gegliederte Verwaltungsbezirke entfällt. Die Gemeindeangelegenheiten der Stadt Hamburg in dem durch Gesetz vom 22.6. 1894 bestimmten Umfang werden in derselben Weise wie die Angelegenheiten des Staates von Senat und Bürgerschaft verwaltet (Artikel 97 der Verfassung).

Diese Identität des Organes für die Staats- und Gemeindeverwaltung ist keine äusserliche Zufälligkeit, sondern eine notwendige Folge aus dem Charakter Hamburgs, dem einer zum Staat gewordenen Kommune. Begrifflich ist der Senat, soweit es sich um das Stadtgebiet nach dem Gesetz vom 22.6. 1894 handelt, notwendig Staats- und Gemeindevorstand, der Senat ist hier auch Gemeindebehörde. Angesichts dieser thatsächlichen Verhältnisse erscheint es begrifflich unmöglich und daher rechtlich unzulässig, wenn der Senat durch Bekanntmachung, z. B. durch die vom 13.10. 1899 bezüglich der Ausführung der Gewerbeordnungsnovelle vom 1.6. 1891 die Finanzdeputation für die Stadt, einzelne Behörden als Gemeindebehörden im Sinne bestimmter Gesetze bezeichnet. Die Bekanntmachung versucht eine gesetzliche Fiktion. Eine solche kann wohl einen nicht gegebenen Thatbestand erdenken, oder einen gegebenen lückenhaften ergänzen, niemals aber vermag sie in Widerspruch mit der objektiv vorhandenen Wirklichkeit einen thatsächlich bestehenden Zustand, hier die thatsächlich gegebene Identität von Senat und Gemeindebehörde, hinweg zu denken. Rechtlich ganz unmöglich sind nun die Versuche für verschiedene Fälle, unter Umständen sogar desselben Reichsgesetzes, gar verschiedene untergeordnete Behörden an Stelle des einen Senates zu Gemeindebehörden zu stempeln, so für die Fälle des Unfallversicherungsgesetzes für Land- und Forstwirtschaft vom 30. 6. 1900 die Polizeibehörde für die Stadt (Bekanntmachung vom 26.9. 1900), für die Fälle der Gewerbeordnungsnovelle vom 30.6. 1900 für denselben Bezirk in Anwendung des § 139f. die Deputation für Handel und Schiffahrt, des § 139i die Polizeibehörde (Bekanntmachung vom 12.11. 1900).

62611 Landbewohner, welche der Landgemeindeordnung von 1871 unterstellt sind, erscheinen im Gegensatz zu den 705738 Stadtbewohnern entschieden noch immer als ein Bevölkerungsbruchteil minderen Rechts, ein Thatbestand, in dem das alte geschichtliche Verhältnis der Herren in der Stadt zu den Unterthanen auf dem Lande fortlebt. Die grösste Zurücksetzung ist entschieden die, dass die städtischen Grundeigentümer allein das Recht haben, 40 Abgeordnete in die Bürgerschaft zu senden (Artikel 30, Nummer 1), während die ländlichen Grundbesitzer politisch nicht ausgezeichnet sind. Zwar haben die Gemeinden eine selbständige Organisation erfahren; deren Beschlüsse bedürfen aber zur Wirksamkeit der Zustimmung des ihnen als Landherrn vorgesetzten Senators. Diese Landherren, in Ritzebüttel noch mit der Zwischeninstanz des Amtsverwalters, regieren die Landgemeinden im grossen und ganzen noch immer patriarchalisch, wenn auch eine Beschwerde an den Senat gegeben ist. einzelnen ist den Gemeinden innerhalb der Staatsgesetze Feststellung ihres Statuts, Wahl der Gemeindevorstände, ein begrenztes Verordnungsrecht, Verwaltung des Vermögens und Selbstbesteuerung zu Gemeindezwecken eingeräumt. Neben den Gemeindevorständen fungiert als Organ die Gemeindeversammlung, von denen in einigen Repräsentanten, sonst die Gemeindeglieder selbst erscheinen. Die Gemeindeangehörigkeit ist besonderen Bestimmungen unterworfen und von der hamburgischen Staatsangehörigkeit unabhängig. Fähig zu solcher sind die Landbewohner natürlich und ebenso zum Erwerb des Bürgerrechts.

Viertes Kapitel.

Hamburg und das Reich. Souveränität und Staatsgewalt. Hamburg ein nichtsouveräner Staat. Das Prinzip des Artikel 6 und die höchste Staatsgewalt. Der Hauptrezess und das Kyrion. Die Repräsentativverfassung. Der Senat im Alleinbesitz einer konstitutionellen Staatsgewalt.

Bislang ist ohne Vorbehalt von einem Staate Hamburg, einem hamburgischen Staatsrechte, von Hamburg als einem Gliedstaate des Deutschen Reiches gesprochen. Gerade aber die mit der letzten Bezeichnung betonte Thatsache der Einfügung Hamburgs in den Reichsverband nötigt die Frage aufzuwerfen,

ob denn Hamburg heute noch trotzdem ein Staat im Rechtssinne ist. Füglich lässt sich diese zur Beantwortung in zwei Unterfragen zerlegen: Ist Hamburg heute noch ein souveräner Staat? und wenn nicht: Ist für einen Staat der Besitz der Souveränität Existenzbedingung?

Souveränität.

Vorerst bedarf das Wort Souveränität selbst einer begrifflichen Klarstellung.

In Anlehnung an suprema potestas und superioritas entstanden, bedeutet es "höchste Gewalt", bezeichnet also den Sieg einer Gewalt über andere widerstreitende Mächte. Diese siegende Gewalt war die Staatsgewalt. Und zwar konnte sich dieses Emporsteigen entweder beziehen auf das Verhältnis zu der Gewalt anderer Staaten, also nach aussen hin, oder es konnte bedeuten, dass im Innern eine Gewalt im Vergleich zu den andern als die höchste erschien, also dadurch eben zur Staatsgewalt wurde.

Aussere.

In dem Verhältnis der Staaten zu einander konnte, soweit es sich nicht um das römische Reich handelte, von einem souveränen Staat überall nicht die Rede sein, solange jenem noch die Superiorität über alle Staaten der Christenheit zugestanden wurde. Erst als die von den Thatsachen längst überholte Theorie sich entschloss, dieses Dogma aufzugeben, erkannte das Staatsrecht andere völlig unabhängige Staatsgewalten an und gelangte so zur Entwickelung der Lehre von der völkerrechtlichen oder äusseren Souveränität. Von da an heisst ihr ein Staat, der sich völlig frei in seinen Entschlüssen von den widerstrebenden Gewalten des Reiches und der Kirche gemacht hatte, souverän. Das war namentlich der Fall mit Frankreich, wo Jehan Bodin in seinen six livres de la république überhaupt die Souveränitätslehre zuerst darstellte. Diese äussere Souveränität ist die eigentliche und ursprüngliche, ihr Inhalt ist lediglich ein negativer, sie besagt nur, dass ein bestimmter Staat in seinen nach aussen wirkenden Entschlüssen völlig unabhängig sei von jeder anderen Gewalt.

Innere (Staatsgewalt). Allein schon Bodin hatte die Neigung, dieser negativen Begriffsumschreibung einen positiven Inhalt zu geben. Wie der für ihn vorbildliche französische König sich frei gemacht hatte von allen feindlichen Gewalten nach aussen, so war in Frankreich die königliche Gewalt in ihrem Verhältnis zu der kirchlichen, landständischen und vasallischen im Innern aus der superior die suprema und weiter, nach fast gänzlicher Vernichtung der andern,

die Staatsgewalt schlechthin geworden. Die solche Staatsgewalt verkörpernde Machtfülle, welche in der Hand des autokratischen, widerspruchsfreien Königs vereinigt war, erschien gleichfalls als eine Souveränität und ihr rechtlicher Inhaber als Souverän. So stellte sich im Sprachgebrauch neben die eigentliche völkerrechtliche und äussere Souveränität eine innere Souveränität, die in Wahrheit nichts war wie die rechtliche Möglichkeit über die gesamte Staatsgewalt zu verfügen. Der Besitz jener stellt also ein vollkommenes Selbstbestimmungsrecht des bestimmten Staates fest, diese besagt nur, wo der Sitz dieser Selbstbestimmung ist.

Um die Begriffsverwirrung voll zu machen, stellte sich die weitere Gewohnheit ein, von Fürsten- und von Volkssouve- Fürsten- und ränität zu sprechen. Diese Wendung wollte nur bezeichnen, woher dem Inhaber der Staatsgewalt diese Inhaberschaft geflossen Fürstensouveränität in diesem Sinne involvierte die Behauptung, dass dem Inhaber der Besitz der Staatsgewalt zu teil geworden sei durch einen auf göttlicher oder anderer Einsetzung beruhenden, auf jeden Fall ausserhalb des Willens des Volkes liegenden Akt und dass einem solchen Souverän die Unterthanen lediglich als Objekte seiner von ausserhalb her ihm gewordenen Herrschaft gegenüberständen. Volkssouveränität dagegen will besagen, dass die eigentlichen menschlichen Subjekte der Herrschaft die Volksgenossen seien und dass diese nur wegen praktischer Unausübbarkeit die ihnen gebührende Herrschaft einem oder mehreren Organen übertragen haben.

souveränität.

Nun ist ohne weiteres klar, dass der Mangel der äusseren Hamburg ein Souveränität, also das Vorhandensein einer Abhängigkeit von andern Gewalten, gerade nach der Seite der inneren Souveränität wirkt, weil dadurch der Inhaber der Staatsgewalt wegen der äusseren Abhängigkeit sie nicht gebrauchen kann, wie er will. Eine solche Bindung der Staatsgewalt ist in allen geschichtlichen Zeiten bei Gebilden vorgekommen, die politisch schlechthin als Staaten behandelt sind, und mit Recht verwirft daher heute die gemeine Meinung den Besitz der Souveränität als ein notwendiges Requisit des Staates.

Hamburg hat denn auch eine solche gänzliche Unabhängigkeit nicht besessen und nicht besitzen können, so lange es eine hol-

nichtsouveräner

steinische Landstadt war, ja auch als freie Reichsstadt stand es durchaus unter dem Kaiser. Dass es mittels der Zugehörigkeit zur Hansa eine eigentümliche Machtstellung einnahm, vielleicht schon damals ein vollkommener Staat war, hat mit der Souve-Hamburg ist eben von jeher ein ränitätsfrage nichts zu thun. Kleinstaat gewesen. Als solcher vermochte es niemals eine selbstständige politische Grösse zu sein, nur die Verbindung mit anderen grösseren Staaten, also die äussere Abhängigkeit gab Macht, Einfluss, Ansehen. Zutreffend hat man daher auch die Souveränität als einen politischen im Gegensatz zu einem Rechtsbegriff bezeichnet. Denn gerade die Zeit, da Hamburg rechtlich eine formelle Souveränität zukam, die von 1806 bis 1811 nach Untergang des alten Reiches, hat Hamburg abhängiger gesehen als je, und die schliessliche Einverleibung in das französische Kaiserreich war kaum noch als eine Alteration der thatsächlichen Verhältnisse zu betrachten. Auch der Deutsche Bund hat als völkerrechtliches Band seinen Gliedern die formelle Souveränität gelassen, die vollendete Abhängigkeit Hamburgs zeigte sich aber aufs deutlichste in der Verfassungsfrage. Dieser Sachlage gegenüber muss sogar die Einfügung Hamburgs in den Reichsverband als eine Verbesserung betrachtet werden. Zwar hat es jetzt auch die formelle Souveränität wie die anderen Bundesstaaten verloren (Haenel, Laband, Jellinek, v. Melle); allein jetzt ist der Grad seiner Abhängigkeit im Gegensatz zu der früheren durch die politische Kombination gegebenen Unmessbarkeit festgelegt und was darüber an Selbständigkeit hinausliegt, durch die Reichsverfassung gewährleistet.

gewalt.

Wie also mit Recht stets von vornherein angenommen war, ist Hamburg auch ohne Souveränität stets ein Staat gewesen, weil es Die hambur-gische Staats- im Besitz einer Staatsgewalt war. Nicht der Besitz der Souveränität, sondern der der Staatsgewalt entscheidet! Eine Staatsgewalt ist aber da gegeben, wo ein Gemeinwesen die Fähigkeit besitzt, sich lediglich auf Grund eigener Gesetze zu organisieren und zu herrschen (Jellinek). Und das hat Hamburg Auf die Feststellung des Besitzes dieser Fähigkeit legte der Senat auch dem Deutschen Bund gegenüber in der Verfassungsfrage besonderen Wert! Die Schaffung der wählenden Bürgerschaft, die Organstellung von Senat und Bürgerschaft, das Walten der Funktionen ist lediglich auf hamburgischen Willen zurückzuführen, beruht auf hamburgischen Gesetzen.

Ausser der hamburgischen Staatsgewalt muss aber, wenn anders das Reich ein Staat ist, auch für das letztere eine Staatsgewalt bestehen. Wie verhalten sich diese beiden Staatsgewalten zu einander? Im Vorhergehenden ist die Annahme einer zwischen Reich und Bundesstaat geteilten Souveränität, die vielfach konstruiert wird, abgelehnt. Ebenso muss hier die Möglichkeit der Teilung einer einzigen Staatsgewalt zwischen Zentral- und Gliedstaat zurückgewiesen werden. Die Staatsgewalt ist eine natürliche Einheit und begrifflich unteilbar. Das Reich und die Bundesstaaten besitzen jeder eine eigene Staatsgewalt mit sämtlichen Erscheinungsfähigkeiten. Diese haben lediglich, um Konflikte zu vermeiden, die Ausübung der, an sich jedem voll zustehenden Kompetenzen untereinander verteilt. Wenn sich also jetzt das Reich und Hamburg auf gewissen Gebieten ausschliessen, so sind nicht die deutsche und die hamburgische Staatsgewalt erst zusammen die ganze Staatsgewalt, sondern sie sind zwei selbständige, sich gegenseitig beschränkende Einzelgewalten.

Demnach ist die hamburgische Staatsgewalt der Inbegriff der leiblichen und wirtschaftlichen, der geistigen und seelischen Kräfte, welche der auf dem hamburgischen Staatsgebiet sesshaften Bevölkerung zur Verfügung des Staates entströmen.

Diese Gewalt, diese Macht kommt allein dem Staate zu, der Staat Hamburg selbst herrscht. Er hat sich aber dieser eigenen Herrschaft in gewissen Richtungen nach Massgabe der Reichsverfassung begeben.

Ihren praktischen Wert erhält diese Staatsgewalt erst durch Der Gebrauch die Richtung auf bestimmte Ziele. Zum Können muss das Wollen treten. In der Bewegung auf ein bestimmtes Ziel offenbart sich der Staatswille. Einen Willen können aber Physische Personen, Menschen fassen, und daher gehört zu ieder Staatsgewalt ein willensfähiger Mensch oder eine Mehrheit von solchen als Willensbildner. Wer die Fähigkeit hat, als Willensbildner für den Staat aufzutreten, wer für den Staat wollen darf, ist Inhaber der Staatsgewalt.

Der Inhaber der Staatsgewalt ist Organ des Staates. Ein solches Organ muss jeder Staat haben, es tritt auf mit der Entstehung des Staates, mit seinem Verschwinden geht der Staat Es ist also für das Dasein des Staates begriffsnotwendig. Welcher bestimmte Mensch oder welche Mehrheit von Menschen

der Staats-

aber dergestalt als Inhaber der Staatsgewalt im Einzelfalle berufen ist, dieser Grund pflegt regelmässig rechtlich nicht weiter ableitbar zu sein, er ist thatsächlicher, geschichtlicher Natur.

Volkssouveränität.

Primäre und sekundäre Organe.

In Hamburg erscheint nach der heutigen Verfassung der mit dem Bürgerrecht ausgestattete Bruchteil des Staatsvolkes als dies Organ des Staates. In diesem Umfange ist also das Volk selbst Inhaber der Staatsgewalt, und Hamburg ist somit den Staaten der Volkssouveränität zuzurechnen. Aus positiven Gründen hat dies Organ aber auf die eigentliche staatliche Willensbildung verzichtet und sich darauf beschränkt, durch unmittelbare und mittelbare Wahl zwei weitere Organe, Bürgerschaft und Senat, zu schaffen. Diese beiden Organe, die ich mit Jellinek im Gegensatz zur wählenden Bürgerschaft, dem primären Organ, die sekundären nenne, haben durch die Verfassung die Befugnis erhalten, dass ihr in den verfassungsmässigen Formen gebildeter Wille für den Staatswillen genommen wird. Der öfters gegen diese staatsrechtliche Konstruktion vernommene Einwand, dass es unzulässig sei, eine staatliche Willensbildung auf zwei Organe zu verteilen, ist unzutreffend; denn ebenso gut wie mehrere in einem Kollegium sitzende Menschen zusammen einen Willen bilden können, vermögen es auch mehrere in getrennte Kollegien verteilte Personen. Nur das ist an dieser Ansicht richtig, dass, wenn zwei formell voneinander unabhängige Organe, wie in Hamburg, Senat und Bürgerschaft, geschaffen sind, mit Notwendigkeit sich eines über das andere thatsächlich emporschwingen muss.

Wer übt die hamburgische Staatsgewalt aus?

Auf Grund der vorstehenden Erörterung ist zunächst die übliche hamburgische Fragstellung: Wem gebührt in Hamburg die Souveränität? dahin richtig zu stellen, dass es sich überall gar nicht um den Besitz der eigentlichen Souveränität handelt, sondern nur darum, in welcher Weise die Verwaltung der den beiden sekundären Organen zur verfassungsmässigen Ausübung anvertraute Staatsgewalt unter diese durch das Staatsrecht verteilt ist.

Während eine etwa annähernd auf diese Frage passende Antwort dahin erteilt zu werden pflegt: die höchste Staatsgewalt ruht bei Senat und Bürgerschaft, das Kyrion ist Senat und Bürgerschaft gemeinsam, giebt scheinbar eine authentische Lösung des Artikel 6 der Verfassung:

Die höchste Staatsgewalt steht dem Senate und der Bürger- Artikel 6. schaft gemeinschaftlich zu.

Die gesetzgebende Gewalt wird von Senat und Bürgerschaft, die vollziehende vom Senat,

die richterliche von den Gerichten ausgeübt.

Zuvörderst fällt sprachlich der Ausdruck: höchste Staatsgewalt sind die üblichen Wendungen, eine aus beiden komponierte: höchste Staatsgewalt kennt im allgemeinen das Staatsrecht nicht. Die Verfassungen der Schwesterstädte Lübeck und Bremen sprechen nur von einer Staatsgewalt. Den Anspruch ein geläufiger terminus technicus zu sein, kann die höchste Staatsgewalt nicht erheben.

Die grössere Schwierigkeit bereitet aber das Verhältnis zwischen dem ersten und zweiten Absatz.

Geht man davon aus, dass die "höchste Staatsgewalt" des ersten Absatzes die Staatsgewalt schlechthin ist, dann wird man sich fragen müssen, was dieser Satz denn überall für eine Bedeutung hat, wenn die Gesetzgeber die soeben Senat und Bürgerschaft gemeinsam zugewiesene Staatsgewalt der letzteren im zweiten Absatz bis auf den Anteil an der Gesetzgebung sofort wieder gänzlich genommen haben. Das Verhältnis hat denn auch einen berufenen Interpreten der Verfassung, Wolffson, zu dem Bekenntnis genötigt: "Andererseits ist die Teilung der Gewalten in der Verfassung so streng durchgeführt, und sind die Befugnisse jeder einzelnen dieser Körperschaften so genau definiert, dass jenem allgemeinen Fundamentalsatz der Verfassung jetzt mehr eine dogmatische als über die positiven Bestimmungen der Verfassung hinaus praktisch verwertbare Bedeutung zuzugestehen Absatz 1 ist demnach also eine bedeutungslose Phrase, ungefähr der schwerste Vorwurf, den man einem Staatsgrundgesetz machen kann, und gegen den von den Neueren sich schon Zacharias voll Besorgnis gewehrt hat.

Fasst man aber die "höchste" Staatsgewalt nicht als die Staatsgewalt schlechthin auf, so muss sie ein Minus gegen letztere, nur ein, wenn auch hervorragender Ausfluss der Staatsgewalt sein. Begrifflich kann dann nur die Funktion der Gesetzgebung als "höchste" Staatsgewalt in Frage kommen. Damit ist man

zur Annahme einer Tautologie im ersten Absatz und im ersten Satz des zweiten gekommen, ein Vorwurf, der kaum minder schwer wiegt, als der oben gemachte.

Die geschichtliche Entwickelung.

Aus diesen Engen kann nur die Geschichte den Pfad weisen. Drei Betrachtungen wird man praktisch anstellen: die des Zeitraumes bis 1712, dann die der Herrschaft des Kyrion von 1712—1859 und endlich die der speziellen Entwickelungsgeschichte des Artikels 6.

1. Bis zum Hauptrezess.

In den Anfängen der Stadt erscheint der Rat zwar im Verhältnis zum Grafen und zu seinem Vogt als Vertreter der Bürger, in allen anderen Beziehungen nimmt er aber die Stellung einer von aussen über sie gesetzten Obrigkeit ein. Privilegien und Freiheiten für den Staat erworben wurde, fiel der Ausübung nach ihm als Stadtherren zu, sein Regiment übte er kraft Herrengewalt aus eigenem Recht. Eine rechtliche Schranke war ihm, wie die Prozessakten des berühmten Avignoner Rechtsstreites bezeugen, nur dahin gesetzt, dass er in rebus arduis et magnis d. h. über Krieg und Frieden, Schoss und der Stadt Freiheiten der Zustimmung der Grundgesessenen Hamburg war also im grossen und und Werkmeister bedurfte. ganzen eine vom Rat autokratisch regierte Stadt. Regiment des Rats fand die aristokratisch denkende Hansa die Formel des Gottesgnadentums.

Die mit dem ersten Rezess gegen diese Aristokratie einsetzende demokratische Bewegung hatte von Anfang an eine zwiefache Tendenz: In der Gesetzgebung den Rat mittels bestimmter Formen an die Bürgerschaft zu fesseln und den Rat wegen Verfehlungen einzelner Mitglieder im Amt unter die Disziplinargewalt der Bürgerschaft zu stellen. In Ausübung des letzten Anspruches zwangen 1410 die Sechziger den unbeliebten Ratmann Gerd Quickborn den Ratsstuhl zu räumen; die Wiedereinsetzung desselben war die conditio sine qua non, die die siegreiche hansische Reaktion für die Vermeidung der Verhansung 1417 mit Erfolg stellen konnte.

Gesetzgebung und Disziplinarrecht.

Mit eiserner Konsequenz hat die Demokratie Gesetzgebung und Disziplinarrecht bis zum Rezess von 1712 als die prinzipiellen Streitpunkte festgehalten. Justiz und Verwaltung sowie die anderen dem Besitz der Staatsgewalt entfliessenden Rechte des Rats, die sogenannten Prärogativen, hat man ihm grundsätzlich nie verkümmern wollen. Sogar die Abnahme der Kammerverwaltung 1563 zielte nicht auf eine Reduktion der Verwaltung des Rats, sondern bezweckte nur eine budgetmässige Kontrolle der den jährlichen Schoss bewilligenden Bürgerschaft.

Das ursprüngliche Gebiet der gemeinsamen Gesetzgebung darf man sich nicht allzu gross vorstellen. Ausser den Kriegund Steuerfragen, regelmässig eng miteinander verknüpft, kam von der Gesetzgebung eigentlich selten etwas an die Bürgerschaft. Sogar die Redaktion des Staatsrechtes im romanistischen Sinne überliess man arglos dem Rat allein. Was sonst an legislatorischen Bedürfnissen sich herausstellte, vermochte der Rat mittels einer in Justiz und Verwaltung wild wachsenden Legislative zu bewältigen. Erst mit der Reformation sucht die Bürgerschaft die Kompetenz der gemeinsamen Gesetzgebung zu erweitern. Die bürgerliche Aufmerksamkeit wandte sich den Interna des Rats: Ratswahl, Ratseid, Ämterumsetzung zu; man schärfte durch Rezesse über Rezesse dem Rat seine Pflichten und die Grenzen seiner Thätigkeit immer wieder ein. Thatsächlich vermochte der Rat, weil er als die verschwindende Minderheit mit allen positiven Machtmitteln auf den guten Willen der von ihm regierten Bürger angewiesen war, trotz seines Gottesgnadentums, trotz der neueren Behauptung, dass er seine Gewalt vom Kaiser habe, gegen solche wachsende Kompetenzüberschreitung der an sich gemeinsamen Gesetzgebung durch die Bürgerschaft nichts zu machen. sich daher bald, Stück für Stück seiner bedrängten Herrlichkeit zähe verteidigend, auf formale Protestationen und Reservationen beschränkt. Diese gedrückte Stellung des Rates erweckte in den Bürgern die Anschauung, dass ihnen allein ein schrankenloses Disziplinarrecht gegen den Rat zustände. Ein solches wurde dann, immer unter Widerspruch des Rats, kräftigst geübt; Ratsherren wurden durch die Bürgerkonvente allein abgesetzt — 1707 nicht weniger als sieben —, ihnen ward Honorar und Ratsstuhl gesperrt, neue wurden gewählt, introduziert, beeidigt. Diese Übung der schrankenlosen Disziplinargewalt rief dann weiter die Anschauung hervor, dass jeder Widerspruch des Rats gegen einen bürgerschaftlichen Beschluss ein verbotener Ungehorsam sei. Zu der weiteren Prätension, dass die Bürgerschaft mittels ihrer Schlüsse alles vermöge, war nur ein Schritt. So kam es, dass am 8. 10. 1696, als der regierende Bürgermeister Schulte sich

weigerte, gewohnheitswidrig allein, ohne Begleitung des Plenums, unter der Krone im Bürgerkonvent zu erscheinen, der Grundsatz proklamiert wurde, dass, wenn die Bürgerschaft versammelt, bei ihr das "höchste Recht" sei, Bürgermeister und Rat dann aber nicht anders denn als Mitbürger zu konsiderieren seien.

Eine weitere Folge war, dass diese allein gesetzgebende Bürgerschaft ständig in Justiz und Verwaltung hinüber griff. Der Rat, dem zuweilen die kaiserlichen Kommissionen etwas Luft in seinen Bedrängnissen verschaften, war völlig lahm gelegt. Die Bürgerschaft übte thatsächlich alle Staatsgewalt allein aus. Sie that dies aber ausschliesslich in den Formen der ihr verfassungsmässig zustehenden Mitgesetzgebung, indem sie zu ihren Schlüssen die Zustimmung des Rats entweder erzwang oder fingierte. Sie stellte auch nicht — den Fall der Dreissig unter Snitger und Jastram vielleicht ausgenommen — ausser den bürgerlichen Ausschüssen eigene Behörden auf, sondern beherrschte den Staat ganz allein mittels der Schlüsse in den Konventen, die sie natürlich unbesehen ad hoc und in personam fasste.

Den Bettlermantel der Theorie für diese Gesetzwidrigkeiten lieferte der Bürgerschaft das "Manifest der bürgerlichen Freyheit" (August 1699), wahrscheinlich vom Lic. Zimbertus Amsink verfasst, glänzend geschrieben, das jahrelang die politischen Köpfe Hamburgs beherrschte. Eine ratsständische Widerlegung von Garlieb Sillem (1708) blieb ungedruckt.

2. Der Hauptrezess. Die Aufgaben der friedenstiftenden kaiserlichen Kommissionen von 1708 waren also dreifach:

In Lösung dieser Aufgaben stellte das Reglement der Rats-Bürgerkonvente vom 8. 8. 1710 die Formen der fortan von Rat und erbgesessenen Bürgerschaft gemeinsam zu fassenden Schlüsse fest, und bestimmte ihre Gegenstände (Artikel II) dahin, dass persönliche Ansprüche, Kriminalsachen, Beschwerden gegen Magistrate und Ämterstreitigkeiten ausgeschlossen sind; der Hauptrezess von

^{1.} Die Form der Gesetzgebung war auf den ursprünglichen Stand zu bringen.

^{2.} Die Gegenstände der Gesetzgebung mussten wieder geordnet werden.

^{3.} Das Mass und die Art der Ausübung der Disziplinargewalt war festzustellen.

1712 weist "salva reservatione, dass die Regalia der ganzen Stadt zustehen," Justiz und Verwaltung, diese unter bürgerlicher Assistenz, mit Aufzählung vieler Details dem Rate ausschliesslich zu, dergestalt, dass sie "durch extraordinaire Deputationen, Inquisitionen und dergleichen nicht turbiret werden." Für andauernden Dissens wird eine gemischte Entscheidungsdeputation eingesetzt, für delinquierende Ratsmitglieder als letzte Disziplinarinstanz, nach dem Spruch des Niedergerichts, eine aus acht Ratsund zwölf bürgerlichen Gliedern bestehende Appellationsinstanz. Das Gebiet der so der Erbgesessenen Bürgerschaft verbliebenen Mitgesetzgebung charakterisiert Artikel XVI des Rezesses dahin: "Wann ganz neue Gesetze zu machen, hat E. E. Raht und die gesamte Erbgesessene Bürgerschafft sich darob zu vergleichen, und ebenfalls nach der in den Reglement von Rahts- und Bürgerconventen angewiesenen Methode zu verfahren." Entsprechend wies Reglement II. 11. alle Sachen an Rat und Kollegien allein, "wann die Sachen nicht von der Importanz, dass der gesambten Bürgerschafft Approbation dazu nötig."

Materiell war also die einst allmächtige allgemeine Bürger-Dasgemeinsame Kyrion. schaft jetzt als rekonstruierte Erbgesessene Bürgersehaft beschränkt auf das Mitgesetzgebungsrecht im besprochenen Umfange und das Mitdisziplinarrecht in der Berufungsinstanz. Verhältnis hat Artikel I des Hauptrezesses die berühmte Formel gefunden: "dass solch zúquor, oder das höchste Recht und Gewalt bey E. E. Raht und der Erbgesessenen Bürgenschafft inseparabili nexu conjunctim und zusammen, nicht aber bey einem oder anderm Theil privative bestehe, und dass dannenhero, so lange Raht und Bürgerschafft nicht zu einem einmüthigen und freywilligen Schluss gekommen, des einen Theils Resolution und Entschliessung für keinen gültigen weder E. E. Raht noch die Erbgesessene Bürgerschafft verbindenden Schluss geachtet."

Mit dem Kyrion hat der Hauptrezess also einen bestimmten Zur Terminologie. terminus technicus geschaffen. Interessant ist die Geschichte der Prägung dieses Ausdrucks. Die Litteratur der bürgerlichen Unruhen hatte mit superioritas et juris dictio terrae, superioritas suprema, suprema und summa potestas circa sacra und circa secularia oder profana u. a. operiert. Noch die Erläuterungen zu des Rats Prärogative vom 16.12. 1710 sprechen von summa potestas. Plötzlich taucht das Kyrion auf in dem am 9.4. 1711 dem Rat und der Bürgerschaft zugestellten Projekt des Haupt-

rezesses in der Form, das die Maxime: "dass τὸ κύριον oder das sogenannte höchste Recht, mit Ausschliessung des Raht bloss bey der auffm Rahthause versamleten Bürgerschafft bestehe," verworfen wird. Der von Lic. Fürsen verfasste Gegenentwurf der Sechziger vom 3. 7. 1711 vermied noch den Gebrauch des Kyrion; aber schon der aus des Syndikus von Bostel Feder geflossene Ratsentwurf vom 15. 7. 1711 nimmt es und zwar als "höchstes Recht und Gewalt" auf und seitdem hat es sich behauptet; die Quelle des Sprachgebrauchs ist Aristoteles Politik:

έστι δὲ τῶν τριῶν τούτων εν μεν τὶ τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν ποινῶν, δεύτερον δὲ τὸ περὶ τὰς ἄρχάς (τοῦτο δ' ἐστὶν ᾶς δεῖ καὶ τίνων εἶνει κυρίας, καὶ ποιάν τινὰ δεῖ γίνεσθαι τὴν αἵρησιν αὐτῶν), τρίτον δὲ τί τὸ δικάζον. κύριον δ' ἐστὶ τὸ βουλευόμενον περὶ πολέμου καὶ εἰρήνης καὶ συμμαχίας καὶ διαλύσεως, καὶ περὶ νόμων, καὶ περὶ θανάτου καὶ φυγῆς, καὶ δημεύσεως, καὶ περὶ ἀρχῶν αίφέσεως καὶ τῶν εὐθυνῶν. (Δ. 14. 1298. a. edd. Susemihl.) Allein aus dem Original hatte es die kaiserliche Kommission wohl nicht. Vielmehr ist anzunehmen, dass ihr es von dem staatsrechtlich sehr beschlagenen v. Bostel souffliert war. Auch dieser hatte das Kyrion zweifellos nicht direkt von der Quelle, sondern aus dem oben zitierten Buch von Bodin, mit dem er ausweise von ihm gebrauchter Zitate sehr vertraut war, geschöpft; unmittelbare Bekanntschaft mit der Politik des Aristoteles habe ich bei v. Bostel nicht entdeckt. Die entscheidende Stelle des Bodin ist wohl die im 9. Kapitel des 6. Buches: la souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une Republique, que les Latins appelent: majestatem, les Grecs: ἄκραν έξουσίαν et κυρίαν ἀρχὴν et χύριον πολίτουμα.... or la souveraineté n'est limitée ny en puissance ny en charge ny à certain temps. Materiell hat aber für die Interpretation des Kyrion weder die Stelle des Aristoteles noch der Text des Bodin Bedeutung. Jener braucht es ja selbst keineswegs als ein Schlagwort für ein politisches System, sondern erklärt nur das bei dem Volksrat ruhende βουλευόμενον περὶ τῶν nouvõv für das ausschlaggebende herrschende Moment (Wilhelm v. Moerbecke übersetzt: dominans). Bodins puissance perpetuelle et absolue d'une republique hat Bostels Kyrion aber noch weniger sein können. Was ihm zur Prägung des Kyrion als des terminus technicus für die eigenartige hamburgische teilweise gemeinsame Ausübung der Staatsgewalt durch Rat und Erbgesessene Bürgerschaft bestimmte, scheint nichts anderes gewesen zu sein wie die sprachliche Gleichbedeutung des Kyrion mit der Herrlichkeit, als welche man von Alters her die mit dem Ratsamte verbundene staatsrechtliche Auszeichnung bezeichnet hatte; einen Teil der früher dem Rat allein gebührenden Herrlichkeit ging nun durch Mitgesetzgebung und Mitdisziplinargewalt auf die Erbgesessene Bürgerschaft über.

Mehr als hundert Jahre hamburgischer Staatsgeschichte haben 3. Die Zeit der Repräsentativdann auch das Kyrion lediglich als ein hamburgisches staats- verfassung. rechtliches Spezifikum betrachtet. Abendroths Wünsche, Bartels'schen Schriften, die Litteratur beim Maibrand, sie alle versuchen durchaus nicht aus dem Kyrion irgendwelche Folgerungen auf den Mitbesitz der gesamten Staatsgewalt für die Bürgerschaft zu ziehen. Dieser Irrtum war erst dem bekannten Professor Wurm vorbehalten und zwar hat er als erster die seitdem traditionelle Behauptung aufgestellt, das Kyrion sei die Das geschah namentlich 1847 in dem Artikel: Souveränität. Hamburg, des Rotteck-Welkerschen Staatslexikons, das ja, wie bekannt, wie kein anderes Werk für den liberalen Doctrinarismus unter den Gebildeten Propaganda gemacht hat. Mit dieser Anschauung über das Kyrion ging die Konstituante an ihre Schon der Verfassungsentwurf ersetzte § 2 das alte Kyrion durch die moderne Staatsgewalt. In der Verfassung vom 11.7. 1849 hiess es Artikel 7:

Konstituante.

Die Verfassung des Staates ist die demokratische.

Alle Staatsgewalt wird von den Staatsbürgern entweder unmittelbar oder mittelbar durch die verfassungsmässig gewählten Vertreter ausgeübt.

Artikel 8: Die gesetzgebende Gewalt ist der Bürgerschaft, die vollziehende dem Rat,

die richterliche den Gerichten übertragen.

Artikel 82. 121. statuierten eine durch die Bürgerschaft gehandhabte Disziplinargewalt gegen den Rat.

Gegen diesen ohne jede Rücksicht auf die Geschichte versuchten Neubau des Staates erhob sich, aus dem Mutterboden des historisch Gewordenen, die Reaktion. Was nun folgt, ist der Kampf zwischen einer abstrakten Staatsgewalt in den Händen der Bürgerschaft und dem geschichtlichen Kyrion.

Maiverfassung.

Die schon zurückweichende Maiverfassung gab im Artikel 6 folgenden Grundsatz:

Die Staatsgewalt wird durch die verfassungsmässig gewählten Behörden und Vertreter der Staatsbürger ausgeübt, und zwar ist:

die gesetzgebende Gewalt dem Senate und der Bürgerschaft gemeinsam,

die vollziehende dem Senate,

die richterliche den Gerichten

übertragen:

Die Bürgerschaft sollte ein eigenes Anklagerecht zwecks Ausübung der Disziplinargewalt haben, in ihre Hände war auch die schliessliche Entscheidung eines Dissenses innerhalb der gemeinsamen Gesetzgebung — soweit es sich nicht nur um Interpretation handelte — gelegt.

Entwürfe 1855 bis 1856.

Die auf Einschreiten des deutschen Bundes versuchten Entwürfe von 1855-1856 hatten, wie der hamburgische Bundestagsgesandte Senator Kirchenpauer es in dem Promemoria an den Bund ausdrücklich darlegte, die Meinung, dass ihr Artikel 7 das alte Kyrion wieder gebe. Diese Entwürfe verzichteten übereinstimmend auf eine Teilung der Gewalten, dagegen, offenbar in dem Bestreben, sich mit ihrer von der Konstituante adoptierten Staatsgewalt nun doch an das alte Kyrion, "das höchste" Recht und Gewalt, anzulehnen, erfanden sie die unglückliche "höchste" Staatsgewalt; Artikel 7:

Die höchste Staatsgewalt stehe dem Senate und der Bürgerschaft gemeinsam zu.

Für Dissense kehrten sie gleichfalls zu der althamburgischen Entscheidungsdeputation zurück; dagegen erwähnten sie nicht die Appellinstanz für delinquierende Ratsglieder, sondern versprachen Die Ausübung des Mitdisziplinarrechts war aber ein Gesetz. für die Bürgerschaft nicht vorgesehen.

Artikel 6 nach der Verfassung

Der Artikel 6 und 7 der Maiverfassung und der Artikel 7 vom 28.9. 1860. der Entwürfe sind zu dem heutigen Artikel 6 verschmolzen.

> Artikel 7 ist als erster Absatz wörtlich beibehalten. zweite Absatz über die Gewalteneinteilung ist Artikel 7 der Maiverfassung, nur sind die Gewalten nicht mehr "übertragen", sondern werden "ausgeübt".

> Für den Artikel 6 wird man dennoch, weil er das Kind eines Kompromisses ist, eine straffe Logik nicht mehr in Anspruch nehmen können. Nur das kann man mit Bestimmtheit

behaupten, dass Absatz 1 wiederholt die materielle Bestimmung des alten Kyrion. Demnach bedeutet die dem Senate und der Bürgerschaft zustehende höchste Staatsgewalt lediglich den gemeinsamen Besitz von Gesetzgebung und Disziplinargewalt gegen delinquierende Senatsglieder. Weil so die höchste Staatsgewalt durch das mitgefasste Disziplinarrecht mehr ist als die Gesetzgebung, vermag sich jetzt auch Absatz 1 mit einem vernünftigen Sinn neben Absatz zwei zu behaupten! Man sieht aber jetzt, welchen dogmatischen Wert die Teilung der Gewalten, auf die ich noch unten zurückkomme, hat! An die geschichtlich überaus wichtige Disziplinargewalt, die Verfassung an anderer Stelle - Artikel 27, 53, 87 selbst behandelt, denkt sie da nicht, wo sie die Staatsgewalt ganz aufteilen zu können meint. Wie sehr der Entstehung nach verwandt und wie wenig sich in der Ausübung fremd die sogenannten drei Gewalten, die angeblichen Teile der Staatsgewalt, sind, zeigt wieder die Thatsache, dass an anderer Stelle der vermeintlich nur gesetzgebenden Bürgerschaft die wichtigsten Verwaltungsfunktionen beigelegt sind. Soweit als Artikel 6 ein gemeingültiges Dogma enthalten soll, kann man unbedenklich über ihn hinweggehen!

Ein Vergleich der Zustände vor und nach 1860 und eine Die rechtliche Konstruktion unter der alten Unter der alten Verfassung hatte der hamburgische Staat Verfassung.

Unter der alten Verfassung hatte der hamburgische Staat allein zwei primäre Organe, den Rat und die Erbgesessene Bürgerschaft. Beide hatten aus natürlichen, nur aus dem allgemeinen Staats- und Organisierungstriebe erklärbaren Gründen diese Organstellung erworben und übten sie aus eigenem Recht! Der Rat, allein in der rechtlichen Handhabung der Staatsgewalt beschränkt durch das Kyrion, d. h. durch die Mitwirkung der Bürgerschaft in der eigentlichen Gesetzgebung und im Gebrauche der Disziplinargewalt gegen seine Mitglieder, hatte genau, geschichtlich und thatsächlich, die Stellung eines ursprünglich autokratischen, nachher durch konstitutionelle Konzessionen beschränkten Monarchen.

Die neue Verfassung hat mit diesem Zustand der Konstruktion nach aufgeräumt. An Stelle der zwei primären Organe hat sie eines, die wählende Bürgerschaft, gesetzt, daneben zwei

sekundäre, Senat und gewählte Bürgerschaft. Beide fungieren nicht mehr aus eigenem Recht, sondern kraft Übertragung. Da aber das primäre Organ durch die Verfassung auf die Wahlen beschränkt ist, so ist trotz der veränderten rechtlichen Konstruktion, trotz der zweifellosen Hamburgischen Volkssouveränität, thatsächlich der alte Zustand wieder hergestellt. Der Anteil der Bürgerschaft an der Staatsgewalt ist wieder nur der des Kyrion, Gesetzgebung und Disziplinargewalt. In allen anderen Dingen rücksichtlich der Fähigkeit, die Staatsgewalt zu gebrauchen rechtlich unbeschränkt, hat auch der Senat wiederum die Stellung Der Senat im eines lediglich durch die konstitutionellen Rechte der Bürgerschaft nellen Allein-besitz der Staats-gefesselten Monarchen gewonnen. Praktisch ist also der Senat im konstitutionellen Alleinbesitz der Staatsgewalt!

gewalt.

Dieses, weil der traditionellen Auffassung, die ich selbst früher ungeprüft hingenommen habe, widerstrebende, vielleicht etwas befremdlich scheinende Resultat ist für das Staatsrecht das einzig Verwendbare! Denn nun erklärt sich ohne Mühe, die sonst unbegreifliche Thatsache, dass der Senat die hamburgische Regierung ist, nicht minder erscheint soweit es sich um landesherrliche Anordnungen handelt, Landesherr, er ist im Verhältnis zum Reich bundesstaatliche Zentralbehörde. Das sind ebenso wie der Besitz des Verordnungsrechtes Postulate, die für ein vernünftiges Einpassen der Republik Hamburg in den monarchischen Charakter des Reiches gänzlich unerlässlich sind und die eine staatsrechtliche Konstruktion, die die Ausübung der Staatsgewalt schlechthin Senat und Bürgerschaft zuweist, einfach nicht erfüllen kann!

Die Konstruktion verliert aber auch ihre vermeintlichen Schrecknisse, wenn man bedenkt, dass der Senat rechtlich allerdings in jenem Umfange von der Bürgerschaft völlig unabhängig ist, dass er aber politisch durchaus in einer gewissen Abhängigkeit gehalten wird. Im gegebenen Einzelfalle kann der Senat — und das ist gewiss als ein unbedingter Vorteil zu bezeichnen — gegen Meinung und Willen der Bürgerschaft die Staatsgewalt ausüben; für die Dauer aber gegen die dort herrschenden Überzeugungen und Prinzipien zu regieren vermag Nicht nur, weil er selbst aus den Wahlen der letzteren hervorgeht, nicht nur, weil die Gewählten selbst bisher in der Bürgerschaft zu sitzen pflegten, sondern auch, weil der Senat. in den Persönlichkeiten seiner Mitglieder nicht mit der Unnahbarkeit des monarchischen Souveräns umgeben, sondern sozial der Bürgerschaft adäquat, sich den Einflüssen der parlamentarischen Kontrolle und denen der gemeinen Meinung wie das geschichtlich ungezählte Male erwiesen ist auf die Länge nicht entziehen kann!

Endlich bewährt sich mit dieser Konstruktion des senatorischen konstitutionellen Alleinbesitzes der Staatsgewalt auch die oben ausgesprochene Lehre, dass bei zwei, formell voneinander unabhängigen Organen sich das eine notwendig über das andere emporschwingen muss.

Fünftes Kapitel.

Der Inhalt der Staatsgewalt. Die Betrachtung der Staatsgewalt nach Organen und Funktionen. Die Teilung der Gewalten in Artikel 6 der Verfassung. Die Funktionen und die Regierung. Der Senat als Hamburgische Regierung. Regierungs- und Ehrenrechte.

Die das Können des Staates darstellende Staatsgewalt muss zwar notwendig gewisse grundlegende Fähigkeiten besitzen, im übrigen lässt sich aber ein gemeingültiger Inhalt der Staatsgewalt nicht feststellen. Derselbe ist vielmehr bei den einzelnen geschichtlichen Staaten verschieden, und der geschichtlich wechselnde relative Staatszweck ist es, welcher den Umfang der Staatsgewalt bestimmt. Alles, was dem Staate zum Ziele gesetzt ist, dass muss er auch können, dazu müssen ihm in der Staatsgewalt die Machtmittel verliehen sein. Jede Vermehrung der Staatsaufgaben durch den namentlich auf dem Gebiet der Kultur und Wohlfahrtspflege einer expansiven Tendenz huldigenden Staatszweck muss die Staatsgewalt entsprechend anwachsen lassen. So ist beispielsweise die Staatsgewalt des Reiches und die der Bundesstaaten, nachdem die Beaufsichtigung der Privatversicherungsanstalten neuerdings durch das Reichsgesetz vom 12.5. 1901 in den Kreis der staatlichen Aufgaben gezogen ist, um die die wirksame Beaufsichtigung ermöglichende Zwangsgewalt vermehrt.

Die eine und unteilbare Staatsgewalt kann aber, weil sie Die Staatsgewalt abstrakt. etwas Abstraktes ist, niemals sichtbar als Ganzes in die Erscheinung treten. Es kann vielmehr nur auf ihre Existenz geschlossen werden aus den einzelnen konkreten Wirkungen,

welche sich ergeben, wenn der Staat ein bestimmtes einzelnes Ziel vermöge seiner Machtmittel zu erreichen sucht. Diese staatlichen dauernden Machtmittel sind behufs ihrer regelmässigen Verwendung nach zwei Richtungen einer Gestaltung unterworfen Einmal wird konstant ein Kreis sich als verwandt ergebender Einzelaufgaben des Staates zum Zweck gemeinsamer Erledigung zusammengefasst. Diese regelmässigen grossen Gruppen der Staatsthätigkeit nennt man die Funktionen der Staatsgewalt. Sodann ist die Erledigung dieser Funktionen bestimmten ständigen Organen des Staates zugewiesen. Das rechtlich festgestellte Ausübungsverhältnis des Organes zu der Funktion nennt man die Kompetenz.

Die sichtbaren Organe und Funktionen.

> Diese Staatsfunktionen und Staatsorgane vermochte man als in die Erscheinung tretende Dinge natürlich schon früh wahrzunehmen, zu Zeiten, als die Existenz einer einheitlichen wie hinter Organen und Funktionen so hinter allen Staatserscheinungen stehenden Staatsgewalt der Theorie nach verborgen geblieben war.

Das alsbald entstehende Bedürfnis, über Inhalt und Wesen der Staatsgewalt sich Klarheit zu verschaffen, verwies mit Notwendigkeit auf diese beiden Beobachtungen. Und so hat denn die staatsrechtliche Theorie, ehe sie zur Wahrheit der einen und unteilbaren Staatsgewalt gelangte, geglaubt, indem sie entweder auf die handelnden oder auf die Handlungen blickte, dass die Staatsgewalt entweder aus der Gesamtmachtfülle der als thätig Betrachtung der erkannten Gesamt-Organe oder aus der Addition der verschiedenen beobachteten Funktionen bestehe. Die beiden genannten verschiedenen Erkenntnisbestrebungen ergeben, wie Jellinek es nennt, die beiden Gruppen der Einteilung der Staatsthätigkeit nach subjektiv-organischen und nach objektiv-funktionellen Gesichts-Diese gesamten staatsrechtlichen Lehren, obwohl heute überwunden, sind dennoch für die hamburgische Entwickelung und die heutige Verfassung nicht ohne Bedeutung gewesen, und darum müssen sie in den betreffenden Berührungspunkten kurz besprochen werden.

Staatsgewalt nach diesen.

Die subjektivorganische Theorie.

Den Reigen eröffnet auch hier wieder Aristoteles, der nach der oben, S. 56, abgedruckten Stelle in den seinen Beobachtungen unterliegenden griechischen Stadtstaaten drei Organe unterschied: den Rat, der die Gesetze und die Politik beschloss und die hohe Kriminalgerichtsbarkeit übte, die gewählten Behörden und So löste sich ihm die Staatsgewalt auf in Gerichte.

βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, ἀρχαὶ und δικάζον. Die mittelalterlichen Theoretiker hielten mit gewohnter Blindheit gegen die längst alterierte Wirklichkeit an der aristotelischen Idee fest, bis mit der Frage nach dem Sitze der Staatsgewalt man auch die nach ihrem Inhalt unbefangen zu prüfen begann. Bodin sah nun anstatt der republikanischen griechischen Stadtstaaten mit mehreren Organen das zentralisierte Frankreich mit dem autokratischen Könige als einzigem Organ vor sich. Darum vermochte er den Inhalt der Staatsgewalt nur zu fassen nach den verschiedenen Richtungen, die ihre Ausübung durch den König Ähnlich für England nahm, nach den Majestätsrechten. Hobbes und für Deutschland Pufendorf. Der deutschen Theorie zerfiel wegen ihrer Unfähigkeit einerseits die komplizierten Verhältnisse zwischen Reichs- und Staatsgewalt zu begreifen, andererseits das Regalienunwesen zu bemeistern, die Staatsgewalt in eine Fülle unendlicher und willkürlicher Einzelrechte. In eine Menge solcher Qualitäten löst sich auch dem hamburgischen Hauptrezess die Staatsgewalt auf.

Artikel 5 weist dem Rat nicht weniger denn 28 solche "Gerechtsame" ausserhalb des Kyrions zu, zu denen die folgenden Artikel noch eine Reihe weiterer fügen. Von irgend welchen Einteilungsprinzipien ist aber abgesehen. Die Übersicht ist rein katalogisierend; der Verwaltung der Justiz, der Ausübung des landesherrlichen Episkopats werden Dinge wie Sperrmassgebung, Grasnutzung auf den Wällen, Cessierung der gerichtlichen Audienzen bei Todesfällen im Senat gleich gestellt, völkerrechtliche Befugnisse, reine Regierungsrechte, Ausflüsse der Verwaltungsfunktionen, Details aus dem Honorarverhältnisse sind in bunter Reihenfolge durcheinander aufgeführt.

Den Beginn, die subjektiv-organische Teilung durch eine Die objektiv-funktionelle objektiv-funktionelle zu ersetzen, macht die Lockesche Lehre von der legislativen, der exekutiven und der föderativen Gewalt, neben die dann noch die Prärogative gesetzt sind. Der Fortschritt der berühmten Montesquieuschen Lehre von der Gewaltenteilung, an der Hand der vermeintlichen englischen Verfassung aufgestellt, liegt dann darin, dass er nicht nur die drei Gewalten, gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende, nach ihren Funktionen scheidet, sondern verlangt, dass auch die Organe in Bezug auf die Ausübung dieser streng getrennt sein sollten. Im wesentlichen in dieser Form hat bekanntlich die Lehre von

Theorie.

der Gewaltenteilung ihren Siegeszug durch die Kulturwelt an-

getreten. Zwar verschlossen sich schon Theoretiker der Restauration wie B. Constant nicht der Erkenntnis ihrer Unzulänglichkeit, dieser setzte daher neben die drei Gewalten in Anlehnung an die Lockeschen Prärogative das pouvoir neutre; allein die Hamburger Konstituante, vor allem das dominierende Zentrum,

Gewalten.

Die Lehre von war ganz und gar davon überzeugt, dass sowohl eine begriffliche Teilung und eine Aufteilung der Staatsgewalt möglich als auch, dass diese Trennung nach Funktionen und Organen das wahre Palladium des Konstitutionalismus sei. So entstand der Artikel 8. Einer der Hauptredner der Konstituante, Trittau, hatte sogar, unter der Erklärung, dass eine nicht genügende Trennung der Gewalten den Staat ruiniere, Verfassungsbestimmungen dahin gefordert, dass keine Person, die an einer der drei Staatsgewalten teilnähme, Funktionen von einer der beiden anderen ausüben Auf welchem Wege dieser Gedanke der Konstituante in dürfe. unsere Verfassung gekommen, ist im vorigen Kapitel besprochen.

Artikel 6 der Verfassung.

Mangel dieser Lehre.

Natürlich kann man sich diese nach Erledigung der anderen Theorien allein noch in Frage kommende Lehre von der Gewaltenteilung als Erkenntnismittel gefallen lassen. Sobald sie aber beansprucht einen unwandelbaren Inhalt der Staatsgewalt geben und mehr zu sein als eine Klassifizierung der regelmässigen Ausflüsse der Staatsgewalt, streitet sie gegen die Lehre von der Einheit der Staatsgewalt. Die Staatsgewalt ist derart eine natürlich gewordene Einheit, dass auch die durch den vergrösserten Staatszweck bedingten Vermehrungen nicht als Zugaben von aussen, sondern durchaus als natürliche Auswachsungen von innen heraus anzusehen sind, ist eine Einheit, die der Zerlegung Einzelteile aus ihrem Wesen heraus schlechthin widerstrebt, und die, eben so variabel wie der Staatszweck, niemals auf ein bestimmtes Fassungsvermögen gewissermassen geaicht werden kann.

Gegen die Gewaltenteilung, wie sie speziell in der hamburgischen Verfassung beansprucht als Dogma zu gelten, sind insbesondere zwei Vorwürfe zu erheben. Einmal verkennt sie, dass die drei Gewalten einander weder begrifflich frem d sind, noch heute in der Ausübung thatsächlich zu trennen sind; zweitens erschöpft sie die Erscheinungsformen der Staatsgewalt keineswegs.

Die Gewalten von Natur verwandt.

Man wird annehmen müssen, dass geschichtlich anfangs alles in der Person des Herrschers vereinigte Verwaltung war.

ihr lösten sich allmählich einzelne Normen und damit mit der Zeit die Gesetzgebung heraus. Aus der Anwendung des Gesetzes auf den Rechtsbruch ergab sich die Rechtssprechung. Auch als die Funktionen schon getrennt waren, werden sie vermutlich noch lange in der Hand des als einziges Organ fungierenden Herrschers verblieben sein.

Auch heute mangelt die gänzliche Trennung der Gewalten Und in der Ausnicht genach Funktionen und Organen noch durchaus. So nimmt die Gesetzgebung mit der sogenannten formellen Gesetzgebung z. B. bei der Budgetbewilligung, der Konzessionserteilung durchaus Verwaltungsfunktionen wahr, während die Rechtssprechung mit der Justizverwaltung in das Gebiet der Verwaltung, diese selbst wiederum mit Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verordnungsrecht in das der Rechtssprechung und das der Gesetzgebung hinüber greift. Und was die angeblich getrennten Organe anlangt, so ist in Hamburg die vermeintlich nur gesetzgebende Bürgerschaft durch die Wahlen zu den Deputationen ein Verwaltungsträger ersten Ranges geworden, bei der Wahlprüfung aber übt sie richterliche Thätigkeit. Nicht minder ist der Verwaltung durch die Einreihung des Disziplinarrechts solche zugefallen; dagegen sind die den Gerichten überwiesenen Geschäfte der freiwilligen Gerichtsbarkeit nichts anderes wie mit der Garantie der Rechtssprechung umgebene Verwaltungsakte.

In Bezug auf die versuchte Ausschöpfung der Staatsgewalt ist schon oben gegen die Gewaltenteilung der Einwand gemacht, dass sie ganz vergessen hat, die Ausübung des für Hamburg so eminent wichtigen Disziplinarrechts gegen delinquierende Ratsglieder einzureihen. Ebensowenig findet einen Platz in Artikel 6 die Spruchthätigkeit des Reichsgerichts bei gesetzgeberischen Dissensen über Verfassungsfragen. Und endlich hat man ganz und gar übersehen, dass ausserhalb der in den Gewalten verkörperten Erscheinungen die Staatsgewalt noch ein Element birgt, Die Gewalten Regiedas erst die Staatsgewalt zur eigentlichen arbeitenden Staatsgewalt macht, die Regierung.

Man kann sich ganz allgemein den Staat in zwei Zuständen vorstellen. Entweder so, dass alle Organe und Behörden nebenund untereinander aufgebaut, die Ämter geschaffen, die Kompetenzen bestimmt, die Aufgaben allesamt verteilt sind.

ist der Staat in der Ruhe. Oder so, dass die Beamten er-

Sitz der Initiative.

nannt werden, die Behörden arbeiten, die Gesetzgeber Recht setzen, die Gerichte solches sprechen, das ist der Staat in der Bewegung. Der Übergang von der Ruhe zur Bewegung erfolgt durch einen Anstoss, der für den ganzen Staat von einem Die Regierung, bestimmten Ursitz des staatlichen Wollens, einem Zentrum des Impulses, einem Punkte, in dem die Initiative lokalisiert ist, Dieser Punkt, der zwar innerhalb der Staatsgewalt, ausgeht. aber ausserhalb des von ihm angetriebenen staatlichen Apparates liegt, ist die Regierung. Logisch steht die Regierung zu dem Staatsapparat in dem Verhältnis der Kraft zum Mittel, verhält sich wie der Dampf zur Maschine, wie die Elektrizität zum Motor. Die Regierung ist also die Staatsmacht an sich, die Funktionen sind die in Arbeit umgesetzte Staatskraft. Man kann sich die Lage versinnbildlichen durch den Vergleich mit dem Menschen. Der Sitz des Empfindens und des Wollens, der die ohne seine Arbeit wertlosen Organe in Bewegung setzt, ist So auch ist die Regierung die Seele des Staates. Und wie so begrifflich Regierung und Staatsverwaltung, in weitestem Sinne, primär und sekundär zu einander sind, so ist die Regierung auch geschichtlich das primäre Element gewesen. Ursprünglich ist der Staat mit dem Zentrum des Wollens allein ausgekommen; dann erst haben sich allmählich die ständigen Erscheinungsformen der wirkenden Staatsgewalt in Verwaltung, Justiz, Gesetzgebung u. s. w. mit ihren dauernden Apparaten als

> Eine Regierung ist selbstverständlich so begriffsnotwendig für jeden Staat, dass auch die, welche mit der Gewaltenteilung über sie meinten hinweg gehen zu können, in irgend einer Form auf sie zurückgekommen sind, so die französischen Verfassungen, indem sie neben das pouvoir exécutif das gouvernement setzten. Auch die Hamburgische Verfassung muss, trotzdem sie das Wort "Regierung", anders wie die Bremische, jetzt ängstlich vermeidet — das Gesetz vom 12.8. 1859 spricht noch vom Verfahren in streitigen Verwaltungs- und Regierungssachen mittelbar die Existenz einer Regierung ausserhalb ihrer Gewalten einräumen!

mindere Institutionen gegen die Regierung daraus losgelöst.

Wie zutreffend der Vergleich der Regierung mit der Seele Die Regierung, ist, zeigt sich auch darin, dass die Regierung das Ewige im das bleibende Moment. Leben der Staaten darstellt. So lange die Regierung lebt,

Und zwar ist das Bestehen der identischen lebt der Staat! Regierung ebensowenig an die Existenz einzelner Menschen und Familien gebunden wie sie bedingt ist durch Fortdauer bestimmter Verfassungsformen oder durch derivativen Erwerb eines Inhabers vom anderen. Die französische Regierung von heute ist vollkommen identisch mit der des Frankreichs, welches 843 aus dem karolingischen Gesamtstaat durch den Vertrag von Verdun ausschied, ist identisch, trotzdem sie von den Karolingern auf die Kapetinger, die Valois, die Bourbons überging, trotzdem sie mittels Gewaltthat von den Bourbons der Republik und dann wieder unvermittelt oder feindlich wechselnd den Napoleoniden, den Republikanern, wieder den Bourbons und den Orleans zufiel, ist identisch, trotzdem sie den unerhörtesten Wechsel der Staatsformen zwischen vasallischer, ständiger $\mathbf{u}\mathbf{n}\mathbf{d}$ Monarchie, zwischen demokratischer Tyrannis, zwischen parlamentarischen Cäsarentum und der rein demokratischen Republik gesehen hat. Völkerrechtlich sind alle diese Inhaber der Regierung als die Vertreter derselben Staatsindividualität anzusehen.

So gewiss nun aber das Bestehen einer Regierung für jeden Regierungs-und Verwaltungs-Staat ist, so schwierig ist es oft, die einzelne Handlung als Regierungshandlung zu erkennen. Weil eben die Regierung der allgemeine Anstrich für alle Ausflüsse der Staatsgewalt ist, so nehmen die anordnenden Regierungsakte fast immer äusserlich die Form einfacher Verwaltungsakte an. Und dieses Erkennen wird um so schwerer sein, je kleiner der Staat ist und je weniger der Inhaber der Regierung über die Verwalter der üblichen Funktionen hinausgehoben ist. Im allgemeinen wird man aber als an Unterscheidungsmerkmalen daran festhalten können, dass die Sache der Regierung die momentanen, nicht vorgesehenen Entschlüsse, das ganze Gebiet der freien Staatsthätigkeit ist, während die Verwaltung sich auf gesetzlich fest umrissenem Terrain bewegt. Für die Regierung erscheint im Gegensatz zur Verwaltung, bei der das Prinzip den Ausschlag erteilen soll, das Einsetzen der Persönlichkeit als das Wesentliche. Im internationalen Verkehr, wo der Staat als Subjekt der Staatengesellschaft in Frage kommt, ist die Regierung des Staates das einzige Organ, die Verwaltung findet das Feld ihrer Thätigkeit im Innern des Staates. Häufig wird für die Frage, ob Regierungs- oder Verwaltungshandlung, das Gefühl ein sicherer Wegweiser als bestimmte Theorien sein. Beispielsweise waren die Besetzung

von Kiautschou, die Entsendung von Truppen und Schiffen nach China wegen des Gesandtenmordes zweifellos spontane und freie, allein durch den Staatszweck diktierte Regierungsakte. Sobald aber die Verhältnisse dort eine dauernde und ständige Regelung erforderten, musste eine gebundene gesetzmässige Verwaltung installiert werden.

Der Sitz der Regierung.

Nicht minder schwierig ist es oft, den Sitz der Regierung zu erkennen. Zwar wo das Staatsrecht eine Einzelpersönlichkeit als Spitze hervorgebracht hat, wird diese zumeist auch der Regierung walten. Allein unbedingt notwendig ist dies nicht der Fall, ebensowenig wie man schlechthin den Souverän mit der Regierung identifizieren kann, wenn beide auch häufig genug thatsächlich zusammen fallen. Man denke nur an die englischen Verhältnisse. In dieser Frage zeigt sich gerade wieder recht die Divergenz zwischen einer rein juristischen und einer politischen Betrachtungsweise im Staatsrecht. Die heutige französische Verfassung hat sich zweifellos den Präsidenten staatsrechtlich minderwertiger gedacht als die Kammer; dennoch hat er sich durch das gegebene Einsetzen der Persönlichkeit politisch thatsächlich in der weltgeschichtlichen Gesamterscheinung zum ausschlaggebenden Moment, zur Regierung ausgestaltet. Präsidenten wie Felix Faure und Loubet haben ihrem Frankreich den Stempel aufgedrückt, nicht die wechselnde Kammermajorität.

Der Senat als hamburgische Regierung.

Hamburg hat nun eine solche eminente Einzelpersönlichkeit als Spitze niemals hervorgebracht, auch in dem regierenden Bürgermeister der alten Zeit war eine solche nicht zu sehen. früher den Rat und jetzt den Senat schlechthin für die hamburgische Regierung halte, kann nach der im vorigen Kapitel gegebenen Konstruktion nicht zweifelhaft sein. Das Regierungsrecht ist eben ein dem Senat als konstitutionellem Herrscher nicht durch das Kyrion beschnittener Ausfluss der Staatsgewalt. auch v. Melle, der die "Souveränität" Senat und Bürgerschaft gemeinsam zuerkennt, nennt ersteren die Regierung. Wenn in neuerer Zeit Hanfft den Versuch gemacht hat, wegen dieser gemeinsamen Souveränität die Regierung dem Senat und der Bürgerschaft gleichfalls gemeinsam zu geben, muss das schlechthin für einen Irrtum erklärt werden. Für einen Irrtum, weil Regierung und Souverän nicht identisch sein müssen, somit hierin ein Grund nicht liegen kann, weil konstruktionell die "Regierung" der Anteilnahme einer parlamentarischen Versammlung widerstrebt, weil

die gesamte hamburgische Vergangenheit damit unrichtig gewürdigt ist, weil endlich aus den positiven Bestimmungen des heutigen hamburgischen Staatsrechtes sich das alleinige Regierungsrecht des Senates ergiebt.

Es ist ohne weiteres klar, dass bei der Feststellung der im Die Regierungshamburgischen Staatsrecht gegebenen, als notwendige Ausflüsse aus dem senatorischen Alleinbesitz der konstitutionellen Staatsgewalt erscheinenden Regierungsrechte des Senats man nur die eigentlichen Antriebshandlungen und die den Aufbau einer ganzen Funktion behandelnden als solche ansehen darf und davon wohl die später zu erörternden Thätigkeiten des Senats als Chef der Exekutive scheiden muss, eine Anforderung, die bei der gemischten Stellung des Senats häufig im Einzelfall schwer zu erfüllen ist. Für diese Betrachtungszwecke thut man wohl, genau wie man es beim Menschen als Mitglied der menschlichen Gesellschaft kann, den Staat als Individuum der Staatengesellschaft anzusehen und drei Wirkungskreise zu ziehen: zunächst eine Fülle ständiger, sich täglich wiederholender und ununterbrochen ablösender Entschlüsse und Handlungen; dann, wie jene gleichfalls innerlich, durch Einzelbedürfnisse bestimmt, in gemessenen Zwischenräumen einzelne bedeutende Sonderentschlüsse; dann nach aussen

rechte des

Senates:

Wie schon erwähnt, kommt für die letzteren, die inter- 1. In den Benationalen Beziehungen nur die Regierung in Betracht. ziehungen des Dementsprechend ist dem Senate anvertraut die Vertretung des Staates in seinem Verhältnis zum Reich und dem Auslande und die Leitung und Führung der Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten (Artikel 22). Damit ist ihm zunächst nach aussen hin gegeben die volle Staatsrepräsentation und Staatsvorstandschaft.

die Thätigkeit, die sich ergiebt aus der Notwendigkeit des Ver-

kehrs mit den anderen Individuen der Staatengesellschaft.

Er übt diese in der Senatskommission für Reichsund auswärtige Angelegenheiten. Dies Gebiet, für den Kleinstaat Hamburg von je eng, ist durch den Eintritt in das Reich noch mehr beschnitten. Für den diplomatischen Verkehr mit dem Ausland hat das Reich fast das Monopol. Der Senat empfängt nur noch die Akkreditive der hier beglaubigten fremden Diplomaten. So weit es sich um Reich und Bundesstaaten

handelt, ernennt der Senat und instruiert die hamburgischen Bevollmächtigten beim Bundesrat, meist Senatoren; an hamburgischen Diplomaten giebt es nur noch den, mit den anderen Hansestädten gemeinsamen Gesandten beim preussischen Hof, den der Senat gleichfalls ernennt und instruiert. Entsprechend nimmt er die Beglaubigungen der deutschen Diplomaten in Hamburg entgegen. Staatsverträge schliesst der Senat; er darf sie allerdings erst nach Genehmigung durch die Bürgerschaft ratifizieren. Das hat aber nur interne Bedeutung wegen des gemeinsamen Kyrion.

2. InVerwaltung und Rechtsprechung.

Das regelmässige innere Leben des Staates, das die überwiegende Menge von Staatsentschlüssen und Staatshandlungen hervorbringt, spielt sich in Verwaltung und Rechtspflege Hier geht der Atem des Staates, hier fühlt man seinen Pulsschlag. Beide Gebiete sind natürlich als Säulen des Staates durch Reichs- und Landesverfassung fest umrissen. Die daneben mögliche freie Regierungsthätigkeit des Senates erscheint nach der Organ-Seite hin zunächst in der Beamtenernennung. Von der massgebenden der Oberbeamten gebührt seit 1879 dem Senat die Richterwahl, seit 1896 auch die Ernennung der juristischen und technischen des höheren Verwaltungsdienstes. Diesen dauernden Ernennungen gegenüber, zumal in Verbindung mit dem senatorischen Vorsitz, fällt die verfassungsmässige Wahl der wechselnden bürgerlichen Mitglieder der Deputationen durch die Bürgerschaft nicht ins Gewicht. Entsprechend der Ernennung werden alle dem Staate zu leistenden Eide und an deren Stelle tretenden Verpflichtungen dem Senat abgestattet (Artikel 26). Während in der Verwaltung das Versetzungsrecht der angestellten Beamten dem Senate zusteht, ist in der Justiz das entsprechende Korrelat die Genehmigung der Geschäftsordnung des Landgerichts, die Genehmigung des jährlichen Geschäftsplanes des Amtsgerichtes, die Ernennung der Untersuchungsrichter. Den Funktionen gegenüber erscheint der Senat als Regierung durch das allgemeine Aufsichtsrecht über die Verwaltung und Justiz (Artikel 19. § 2. Ges. v. 2.11. 1896, Ausf. Ges. zur G. V. G. § 110), in Hinblick auf die gegen Regierungsakte spröde Justiz ganz besonders durch die Visitation (Ausf.-Gesetz § 111); nicht minder durch den beide Funktionen bindenden Gutachtenund Berichtzwang (Artikel 90. Ausf.-Ges. § 111). Während die Verwaltungshandlungen als allgemeinem Korrektiv dem letztinstanzlichen Beschwerderecht des Senats (Artikel 88) unterliegen, steht diesem innerhalb der Rechtssprechung, weil diese gegen eine andere wie richterliche Instanz gefeit ist, das sonst den persönlichen Souveränen eignende Begnadigungsrecht zu. Dieses erstreckt sich aber nur auf die Begnadigung angesichts eines rechtskräftigen Urteils; nicht umfasst es das, heute allgemein als verderblich angesehene Abolitionsrecht, d. h. die Möglichkeit eine schwebende Untersuchung niederzuschlagen. Schon Reglement der Rats- und Bürgerkonvente II. 3 lässt eine Begnadigung erst nach Spruch des Niedergerichts zu. In dem — noch offenstehenden — Fall der Klage aus dem Verantwortlichkeitsgesetz ist, nach bekannten konstitutionellen Gesichtspunkten, das Begnadigungsrecht gehemmt (Artikel 24). Erlass einer allgemeinen Amnestie kann nur durch Gesetz erfolgen (Artikel 62).

Neben das tägliche Wirken von Justiz und Verwaltung 3. In der Gesetzgebung. tritt in Zwischenräumen die Gesetzgebung. Man muss in Bezug auf diese wohl im Auge behalten die dreifache Stellung des Senats: die eines Faktors, die der ausführenden obersten Verwaltungsbehörde — beide anderswo zu besprechen — und schliesslich die der Regierung. Was die Thätigkeit des gesetzgebenden Organs anlangt, so fällt dem Senat als Regierung die Verfügung des Zusammentritts der Bürgerschaft bei halbschichtiger Erneuerung (Artikel 18) und die Anordnung der Zusammenberufung (Artikel 50. 1) sowie die Berufung des Bürgerausschusses (Artikel 18) zu. Ebenso wie in der Bürgerschaft Kommissarien des Senats jeder Zeit gehört werden müssen (Artikel 64. § 5), muss dort in Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten einem Antrag des Senats auf geheime Sitzung ohne weiteres Folge gegeben werden (Artikel 40); dringliche Senatsanträge haben den Vorrang vor allen anderen Gegenständen und dürfen nicht länger als auf den nächsten Werktag vertagt werden (Artikel 45). Materiell hat nun allerdings der Senat nicht allein das Recht der Initiative, sondern ebenfalls hat dies die Bürgerschaft. Allein weil der Senat ein legislatorisches Bedürfnis infolge seiner ständigen Verwaltungsthätigkeit früher, intensiver und objektiver als die auf Zufallsbeobachtungen ihrer Mitglieder angewiesene Bürgerschaft spürt, weil ihm mittels des Verwaltungsapparates eine viel breitere Instruktionsmöglichkeit zu Gebote steht, weil er endlich durch straffere Organisation und kleine Mitgliederzahl viel aktionsfähiger ist als die durch Anzahl und Fraktions-

politik behinderte Bürgerschaft, so fällt ihm doch der Löwenanteil der Initiative zu. Auch kann der Senat nicht - wie sonst die konstitutionellen Regierungen regelmässig — die Bürgerschaft auflösen, vertagen oder schliessen, das würde ja das gemeinsame Kyrion illusorisch machen. Dagegen wird man ganz unbedenklich dem Senat dann, wenn er als gesetzgebender Faktor seine Rolle vollendet hat, ein Recht und eine Pflicht beilegen müssen, durch übereinstimmenden Beschluss von Senat und Bürgerschaft begründete Gesetze vor der Publikation auf ihre verfassungsmässige Entstehung und ihre Zweckmässigkeit zu prüfen. Publikation trotz eines solchen klar erkannten Mangels verstösst gegen die Regentenpflicht. Ungeachtet des vorgeschriebenen 14 tägigen Publikationszwanges muss der Senat durch dringliche Anträge, durch Hinausschiebung des Termins für das in Krafttreten und ähnliche Mittel verfassungsmässig das Leben des so beurteilten Gesetzes wieder zu vernichten trachten! Endlich hat der Senat den gesetzlichen Bestimmungen über Gerichtsstand, Verhaftung, Haussuchung, Presse und Versammlungsrecht gegenüber ein verfassungsmässiges Suspensionsrecht im Falle des Krieges und Aufruhrs auf vier Wochen, allerdings unter sofort einzuholender Genehmigung der beschlussfähigen Bürgerschaft oder des Bürgerausschusses (Artikel 102. 103). Natürlich setzt auch hier das Reichsrecht hamburgischen Massnahmen eine Schranke.

Die allgemeine Deklaration dieser senatorischen Regierungsrechte sehe ich in Artikel 20: der Senat hat die gesetzliche Ordnung aufrecht zu erhalten, und die Sicherheit des Staates zu wahren, eine Bestimmung, durch welche die dem Senate durch Artikel 22 für das Auswärtige verlesene Staatsrepräsentation und Staatsvorstandschaft zur allgemeinen ausgedehnt ist. Der Thatsache geht die Ausübung des dem Staate zustehenden Aufsichtsrechtes über Gemeinden und Religionsgesellschaften (Artikel 28) durch den Senat durchaus konform.

Die Ehrenrechte des Senats.

Diesen Thatbestand der allgemeinen Staatsrepräsentation und Vorstandschaft des Senates bringt das hamburgische Staatsrecht durch eine Reihe von den Senat auszeichnenden Bestimmungen zum Ausdruck, die teils blosse Ehrenrechte sind, teils formale Überreste früherer materieller Regierungsrechte. Zu letzteren ist jetzt, als Residuum des kriegerischen Oberkommandos des Rats, zu zählen das nach Massgabe der Reichsverfassung und der Militärkonvention verbliebene Recht des Senats, die im

Staate dislozierten Truppen zu innerem Dienst, namentlich zu Ehrenwachen, Ehrenposten und Ordonnanzen heranzuziehen. Begrifflich steht dem Senat auch zweifellos das ausschliessliche Recht zu, Titel, das Ehrenbürgerrecht, die Ehrenmedaille zu ver-Dass für die Verleihung der letzteren an Hamburger der Bürgerausschuss zustimmen muss, ist lediglich positive Gesetzesbestimmung. Wenn die Praxis zuweilen anders gehandhabt ist oder andere Grundsätze widerspruchslos behauptet werden konnten, hat dies seinen Grund wohl in der politischen Erwägung, dass diese Nebendinge nicht von solchem Gewicht sind, um sie zum Gegenstand von akuten Verfassungsfragen zu machen. Ein entsprechendes Korrelat zu den persönlichen Ehrenrechten der Souveräne ist in Hamburg gegeben durch den allgemeinen der Senatsmitglieder, durch die Beibehaltung der alten Amtstracht, durch das Recht des präsidierenden Bürgermeisters auf Privatfahrzeugen die Reichskriegsflagge wie die deutschen Fürsten zu führen, durch die auszeichnenden Prädikate "ein hoher" und — für die Bürgermeister — "Magnificenz", durch die kirchliche Fürbitte als für die "ordentliche Obrigkeit", durch Einrichtung des besonderen Ratsgestühltes in allen Kirchen. Dagegen war das gemeine Strafrecht wegen der körperschaftlichen Natur des Senates nicht im Stande, den erhöhten strafrechtlichen Schutz der Monarchen zu gewähren; der Senat muss sich auch als Regierung begnügen mit dem besonderen Schutz gegen politische Unternehmungen und Beleidigungen, wie ihn sonst die politischen Körperschaften geniessen (§§ 105. 106. 107. 197. des Str.-G.-B.).

Sechstes Kapitel.

Der Rat. Die geschichtliche Entwickelung bis zum Ausgang des 16. Jahrhunderts. Die Reformen 1595—1663. Der Hauptrezess. Die Konstituante. Der Senat unter der Repräsentativverfassung. Fähigkeit und Wahlverfahren. Organisation. Die staatsrechtliche Stellung der Senatsmitglieder. Das Verantwortungsgesetz.

Über die geschichtlichen Ausgangspunkte des hamburg ischen Rates sind wir nur mangelhaft unterrichtet. Auch hier wird wie überall mit der Schöpfung des Gemeinwesens die begrifflich

Ausgangspunkte. notwendige Schaffung eines Willensorganes Hand in Hand gegangen sein. In der Altstadt muss wohl als solches der die Rechte der erzbischöflichen Stadtherren ausübende Vogt angesehen werden, der zum Teil der Konkurrenz eines kaiserlichen Vogtes auf der Burg, später auch eines solchen der sächsischen Herzöge unterlag (Obst). Wie weit den Vorstehern der altstädtischen Handwerksgilden, den Wittigesten (Lappenberg), ein Einfluss zustand, muss dahin gestellt bleiben.

Die Neustadt, eine vorbedachte künstliche Gründung, war von Adolf III. von Schaumburg und auch dem Zwischengrafen Albrecht von Orlamünde wiederholt auf das Soester und Lübecker Recht hingewiesen, schon 1190 unterschreiben consules Hamburgenses die Urkunde, in welcher der Graf den Freibrief Barbarossas bestätigt. Wir dürfen hier also von Anfang einen vollkommen organisierten Rat, damals zweifellos primäres Organ, vermuten; das Zwischenstadium vieler Städte sächsischen Rechts, in welchen der städtische Rat erst allmählich aus der Verschmelzung der rechtswaltenden Schöffen und der die städtischen Marktsachen besorgenden Aldermänner erwuchs, ist Hamburg also erspart worden.

Nach der Vereinigung der Städte — die Altstadt besass sicher um 1215 auch lübsches Recht — war das Verhältnis nun das, dass der Rat zwar mit dem gräflichen Vogt zusammen die den Bürgern von aussen her gesetzte Obrigkeit bildete, in der Hauptsache aber doch die Bürger gegen jene gräfliche Obrigkeit Nun fiel dem Rate ausser der rechtlichen Übung und Wahrnehmung der den "civibus civitatis", den "burgensibus", den "consulibus ac universitati civitatis" verliehenen Privilegien, und Freiheiten auch die Aufbewahrung Gerechtsamen städtischen Urkunden, die Verwahrung und Handhabung der Stadtsiegel zu, er führte die Stadterbebücher, nahm die Bürger auf, verwaltete Münze, Mühlen, Zoll, Schoss. Das alles hob ihn ganz gewiss immer mehr in eine Herrenstellung gegenüber den Bürgern, stellte aber ungemessene, immer wachsende Anforderung an Können und Zeit der Ratsglieder. Der hamburgische Ratmann des Mittelalters musste Krieger, Feldherr und Richter, musste Verwaltungsbeamter, Gesetzgeber, Diplomat sein und zwar alles ohne eigentliches Entgelt. Begreiflich daher, wenn

Das Ratsamt trotz der Herrenstellung, das Ratsamt mehr als eine Last drei Klassen. denn als eine Ehre erschien. Um diese nach Kräften zu er-

leichtern, zugleich aber um die durchaus notwendige, von Anfang an vorhandene Lebenslänglichkeit zu ermöglichen, war die Einrichtung der drei wechselnden Ratsklassen der: electi, assumti und extramanentes, getroffen. Am Ratswahltage, dem St. Peterstage — ursprünglich wohl der 29. Juni oder 1. August, Peter und Paul oder Petri Kettenfeier, später der 22. Februar, Petri Stuhlfeier — traten die electi des alten Jahres als die extramanentes des neuen aus dem Rat, die alten assumti wurden electi, und diese selbst nahmen nun zur Vervollständigung des geschwächten Rates neue Glieder, teils aus den extramanentes des alten Jahres, teils aus solchen, die noch nicht im Rate gesessen hatten, hinzu. Dieser einfache Gedanke der Alternierung ist aber durch mannigfache Abweichungen modifiziert worden. Wie im übrigen die Einzelheiten bei der Ratsumsetzung waren, wie der Übergang aus dem einen Orden in den anderen stattfand, ist in der Litteratur bis auf die neueste Zeit streitig. Das interessiert auch hier nicht weiter; für uns mag genügen festzustellen, dass man auch in Hamburg nach den Ausdrücken des Stadtrechtes auf einen kleineren, sitzenden Rat und auf einen grösseren, den gemeinen Rat schliessen muss. Auch als die steigende Geschäftslast die niemals ganz geschäftsfreien extramanentes vollkommen zu den Ratsarbeiten herangezogen hatte, begegnet man noch den nun ganz unverständlich gewordenen Ausdrücken electi und assumti, namentlich in Bezug auf den Turnus in der Gerichtsbarkeit. Auch den üblichen Ausdruck: Ein hoher Senat, führt Lappenberg auf die Erinnerung an den ehemaligen, gesamten, geeinigten "gemeenen" Rat zurück.

Mit dem Aufgeben des Wechsels der Orden hatte der Peterstag nur noch die Bedeutung, dass an diesem Tage die Ämterumsetzung innerhalb des nun in seiner Gesamtheit permanenten Rates vorgenommen ward und etwa im Laufe des Jahres durch Tod oder Austritt entstandene Vakanzen im Ratsstuhl neu besetzt wurden.

Die Fähigkeit zum Ratsamt war in dem Stadtrecht von Fähigkeit zur Wahl. 1270 dahin festgesetzt, dass Vogt, Zöllner, Münzmeister und Amtmann des Grafen sowie ähnlich abhängige Leute ausgeschlossen waren, das Stadtrecht von 1292 verlangt, der Ratmann solle "besheten" in der Stadt sein, das von 1497 spricht davon, dass er in der Stadt wohne; erst der Rezess von 1529 stellt ausdrücklich die, bis dahin auch wohl schon als selbstverständlich angesehene Erbgesessenheit als Postulat auf. Alt sollte der

Kandidat nach der Langenbeckschen Glosse 25—55 Jahre sein. Als relativ unfähig wurden schon früh Vater und Sohn sowie zwei Brüder betrachtet. Der Ersatz fand keineswegs regelmässig statt; vielmehr scheinen Vakanzen oft Jahre lang gedauert zu haben; die Wahlen erfolgten dann bei gelegenen Zeiten am Peterstage. Daraus ergab sich dann auch eine wechselnde Zahl der Ratsglieder, man schätzt sie für das Mittelalter auf 18—24 einschliesslich der vier Bürgermeister.

Die Reformen 1595-1663.

Diese bislang also einigermassen unsicheren Amtsverhältnisse des Rates wurden infolge der bürgerlichen Eifersucht in den Jahren 1595-1663 mit minutiöser Genauigkeit gesetzlich fixiert und zwar durch die Ratsrolle von 1595, die Feststellung des Ratseides von 1602 und 1633 und den Ratswahlrezess von 1663.

Wahlverfahren.

Die Wahl erfolgte, trotz der bürgerlichen Anfechtungen, auch nach dem Rezess durch den Rat allein auf Lebenszeit. Jedoch war anstatt des früher formlosen Verfahrens angeordnet, dass nunmehr zunächst drei, später vier Vorschlagsherren vom Rat gewählt wurden, diese machten jeder einzeln, mit einem besonderen Eide verhaftet, in der Ratssitzung so lange Kandidaten namhaft, bis einer angenommen ward. Die vier Kandidatennamen wurden in eine Schachtel, drei Niet- und ein Wahlzettel in eine andere gethan und dann zogen die beiden jüngsten Ratsherren gleichzeitig die Lose. Kam der Wahlzettel mit einem Namenszettel heraus, wurde der letztere dem präsidierenden Bürgermeister übergeben. Dieser schrieb den Namen und das Kirchspiel des Gewählten auf ein Blatt Papier, das er dem jüngsten Ratsherrn — dem "Herrn bei der Klappe" — zustellte. Nachdem der vorerst eine Wache an das Haus des Neuerwählten gesandt, verkündete er durch die Klappe den Namen den draussen Stehenden. Es war Sitte, den Gewählten nicht nur zu beglückwünschen, sondern ihm auch Ehrengeschenke — Portugalöser Dukaten und Weinzettel — zu machen. Der Neugewählte begab sich mit umgehängtem Staltmantel, von seinen zwei nächsten Verwandten begleitet, mit seinem Familienpetschaft versehen, aufs Rathaus und zwar die letzte Strecke zu Fuss. An dessen Schwelle verliessen ihn die Verwandten, der jüngste Ratsherr introduzierte ihn. Dann leistete er, zunächst knieend, den Wahleid dahin, dass er für die Wahl weder Geschenke, noch Gaben. noch Versprechen gegeben, dann stehend den Ratseid. Stimmrecht des nach dem feierlichen Kirchgang in den Rat Eingetretenen unterlag aber dem Belieben des präsidierenden Bürgermeisters, der ihm dieses erst nach gemessener Zeit - und zwar, in älterer Zeit, wie Beneke berichtet, in der Form, dass er ihn aufforderte, die Arme durch den bisher umgehängt getragenen Ratshabit zu stecken — erteilte.

Die Fähigkeit zum Ratsamt war an Erbgesessenheit ge-Die Vorschlagsherren waren eidlich verpflichtet, vorzuschlagen den "Tüchtigsten und Bequemsten zum Regiment". Ein solcher musste — bis 1819 — der evangelisch-lutherischen Religion zugethan, nicht unter 30 Jahr alt, Herren und Fürsten nicht mit Diensten und Eiden verpflichtet sein. Relativ unfähig waren Vater und Sohn, zwei Brüder, Schwiegervater und Sohn; Schwestermänner oder Bruder und Schwestermann sollten nicht mehr als zwei zu gleicher Zeit im Ratsstuhl sitzen.

Ratseid.

Fähigkeit.

Der als heiligstes Arkanum ängstlich gehütete, nach langem Weigern erst 1602 vom Rat bekannt gegebene Ratseid findet sich schon dem Originalkodex des Stadtrechts von 1292 vorgeschrieben. Die neue Fassung von 1603 wurde 1633 aufs neue verändert; dann blieb diese plattdeutsche Formel bis 1860.

An Stelle der früheren wechselnden Mitgliederzahl trat Mitgliederzahl. 1497 wurden 24 Ratsglieder gezählt; allmählich eine feste. in den Postulaten von 1528 und 1529 drängt die Bürgerschaft auf eine Vermehrung des geminderten Rats. Der Rezess von 1663 setzt 24 Ratsglieder fest, seit 1710 sind es einschliesslich der vier Bürgermeister 28. 1350-1860 gab es deren vier (proconsules, magistri consulum). Der erste graduierte Rechtsgelehrte, Heinrich Murmester Leg. Dr., ward 1464 zu Rat gezogen; bald war die Teilnahme der Graduierten im schnellen Wachsen. Der Wahlrezess von 1663 fand im Rat 14 Graduierte, darunter alle Bürgermeister. Der Rezess von 1710 griff auch hier ein: unter den Bürgermeistern sollten drei, im übrigen Rat elf Graduierte sein. Die nötigen Wahlen durften nicht mehr verschoben werden, sondern wurden gehalten acht Tage nach des Verstorbenen Beerdigung, so dass dem Petritage auch die Bedeutung des allgemeinen Wahltages genommen wurde. der Lebenslänglichkeit der Berufung findet sich schon früh der Zwang ihrer Annahme, wohl aus dem oben besprochenen Charakter der Last dieses Ehrenamtes entwickelt. Die gleiche Idee hat das Lübecker Stadtrecht. Analog einer konformen Straf-Bestimmung für die Weigerung zum Achtmänneramt und gegen

Annahmezwang.

Honorar.

falsche Erbgesessene zog die Weigerung Verlust des Bürgerrechts und der Stadtwohnung, beim Wegzuge auch den des zehnten Pfennigs nach sich. Wenn auch Accidentalia wohl schon früh gewährt sind, so begegnen wir 1529 doch zuerst einer Vergütung in Form der Schossfreiheit der Ratsglieder, auf die öfters wegen Bedrängnis der Kammer verzichtet ward. Aber schon 1570 und 1582 wünschten die Bürger ein festes Honorar. 1603 ward es fixiert: 1200 Mark Lübsch für den ältesten Bürgermeister, 500 für die Ratsherren. Als Titel gebührte den Bürgermeistern die Anrede: Magnificenz, den graduierten Ratsherren: Hochweisheit, den bürgerlichen: Wohlweisheit.

Trotz der zur Schau getragenen Achtung vor dem Rezesse von 1663 als einer bürgerlichen Errungenschaft griffen die Tumultzeiten, wie besprochen, in diese rechtliche Stellung des Rats ein; der Hauptrezess stellte sich durchaus auf die alte Basis.

Konstituante.

Die Konstituante wollte für ihre parlamentarische Herrschaft keinen lebenslänglich regierenden Rat, sondern ein wechselndes Beamtenkollegium. Das sollte aus neun Ratsherren bestehen, auf sechs Jahre gewählt, von denen alle zwei Jahre drei abtreten.

Die Repräsentativverfassung.

Maiverfassung, die Entwürfe von 1855/56 und die Verfassungen von 1860 und 1879 kehrten bekanntlich zur Stellung des Rats als Inhaber der Staatsgewalt und zur Lebenslänglichkeit zurück. Ihre prinzipielle Änderung lag aber darin, dass sie den neuen Senat nicht mehr auf Selbstergänzung sondern auf Wahl durch die Bürgerschaft stellten, dass damit der Rat aus einem primären ein sekundäres Organ wurde. Die Hauptquellen des heutigen Senatsrechtes sind ausser der Verfassung das Gesetz über Wahl und Organisation des Senats vom 28.9. 1860, das Gesetz über Reorganisation der Verwaltung vom 2.11. 1896 und die den eben geschilderten Gesetzen der Kollegienverfassung entfliessende Gewohnheit.

Wahl.

Die Wahl der Senatsmitglieder geschieht in ununterbrochener gleichzeitiger Sitzung des Senats und der Bürgerschaft durch letztere aus einem Wahlaufsatze von zwei Personen (Artikel 9). Zu dessen Herstellung wählen Senat und Bürgerschaft je vier Vertrauensmänner, die auf Verschwiegenheit beeidigt werden. In gemeinsamer Beratung wird erst ein weiterer Aufsatz gemacht, aus diesem dann durch geheime Abstimmung ein Aufsatz von vier Personen formiert. Um auf den engeren Aufsatz zu gelangen, bedarf es wenigstens fünf Stimmen. Die bürgerlichen Vertrauensmänner sind vom Aufsatz ausgeschlossen. Gelingt es nicht, einen oder einen vollständigen Aufsatz zu fertigen, wird den beiden Körperschaften dies Scheitern angezeigt und nun eine zweite Vertrauenskommission in gleicher Weise gewählt. Diese findet von ihren Vorgängern eine versiegelte Mitteilung vor, wie weit die Bildung des Aufsatzes gelungen. Die zweite Kommission darf jetzt bürgerliche Mitglieder der ersten auf den Aufsatz setzen. Wenn auch die zweite Kommission nicht zur Fertigung des viergliedrigen Aufsatzes zu gelangen vermag, treten beide Kommissionen zu einer zusammen. Sie wählen jetzt in gesonderten Abstimmungen mit relativer Majorität die am vollständigen Aufsatz noch fehlenden Kandidaten mittels Zettelwahl.

Sobald ein Wahlaufsatz gelungen ist, wird er dem Senate mitgeteilt. Dieser streicht von den vier Namen des Aufsatzes zwei und präsentiert diese der Bürgerschaft. Ist von den vier oder zwei ein Name der eines bürgerlichen Mitgliedes der ersten Kommission, wird bei der Eröffnung von dem Sachverhältnis Mitteilung gemacht.

In der Bürgerschaft wird, ehe der Wahlaufsatz des Senats geöffnet wird, festgestellt, ob die beschlussnötige Anzahl von mehr als 80 Mitglieder vorhanden ist. Bei der nun folgenden Abstimmung werden nur die giltigen Stimmen gezählt, die einfache Mehrheit entscheidet. Bei Stimmengleichheit wird nochmals gestimmt, bei einer zweiten entscheidet das Los.

Fähig zur Wahl ist jeder, der die Wahlfähigkeit zur Bürgerschaft besitzt, d. h. Hamburger Bürger, 30 Jahre alt ist, seit drei Jahren Wohnsitz oder Geschäft im Staatsgebiet hat, nicht entmündigt ist, der sich weder im Konkurs befindet noch der Ansprüche seiner Gläubiger nicht ledig ist, der im Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte und nicht in Straf- oder Untersuchungshaft sich befindet (Artikel 8. 31). Relativ unfähig sind Verwandte in auf- und absteigender Linie, Bruder, Oheim und Neffe, Stiefvater und Sohn, Schwiegervater und Sohn, Frauenbrüder und Schwestermänner. Nachträgliche Schwägerschaft ist gleichgültig.

Der Zwang zur Annahme der Wahl ist aus dem alten Recht beibehalten. Die Weigerung zieht den Verlust des Bürgerrechts sowie der öffentlichen Ämter und Ehrenstellen nach sich (Artikel 9). Der nach dem Organisationsgesetz § 3 noch als Strafe angedrohte Verlust des Gewerbebetriebes ist durch § 13 der

Fähigkeit.

Annahmezwang.

Reichsgewerbe-Ordnung beseitigt, ebenso ist der dort noch beibehaltene "Verlust der staatsbürgerlichen Rechte" auf den des Selbstverständlich werden von dem Bürgerrechts beschränkt. Amtsverlust nur hamburgische Ämter und Ehrenstellen, also auch nicht solche am Hanseatischen Oberlandesgericht betroffen. Auch ein hamburgischer Richter verliert durch solche Weigerung sein Amt nicht; denn wenn auch § 8 des Ger.-Verf.-Ges. ein entsprechendes hamburgisches Gesetz als Verlustgrund zulassen würde, so ist doch im hamburg. Ausf. Gesetz § 37 als solcher nur ein in Verletzung oder Missachtung der Amtspflicht bestehendes Dienstvergehen vorgesehen. Ein Dienstvergehen ist die Weigerung aber nicht. Endlich ist auch nicht anzunehmen, dass Rechtsanwälte und Notare wegen solcher ihre Funktionen einstellen Die Verfassung, Artikel 13, erklärt abweichend von § 31 Strf.-G.-B. beide Thätigkeiten für kein Amt; auch mit dem Verlust des, zur Zulassung allerdings notwendigen Bürgerrechts wird man nicht die Fähigkeiten zu diesen Funktionen für verloren erachten können (v. Melle). Dieser hamburgische Amtszwang, den die Quelle Lübeck hat fallen lassen, lässt sich nicht verteidigen. Einmal deswegen nicht, weil der Staat kein Interesse hat, mit Unwilligen zu arbeiten; dann aber besteht kein innerer Grund, weswegen das Individuum, das durch die Senatorwahl sein ganzes bürgerliches Leben umändern muss, in dieser Beziehung nicht frei vom Staate sein soll. Ein Mangel an geeigneten Personen, der allein ein solches überwiegendes Interesse und damit ein solches Recht des Staates gegen den Einzelnen rechtfertigen könnte, besteht nicht.

Austritt.

Die Wahl erfolgt auf Lebenszeit (Artikel 16). Ein freiwilliger Austritt ist erlaubt nach sechsjähriger Amtsdauer, dann ohne Pension; bei zehnjähriger Amtsdauer hat der nach Vollendung des 60. Lebensjahres Austretende den Anspruch auf die Hälfte des Gehaltes als Pension. Erfolgt der Austritt nach vollendetem 70. Lebensjahre, dann werden schlechthin zwei Drittel des Gehaltes als Pension gewährt. (Gesetz vom 28.9. 1860. § 5.) Zwangsweises Ausscheiden erfolgt wegen nachträglich eintretender Inhabilität mit Ausnahme der durch Verschwägerung (§ 6 das.). Der Fall des Artikels 31, Nummer 5 — Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte, worunter hier auch zweifellos die Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter (§ 35 Strf.-G.-B.) zu verstehen ist — hat die Besonderheit,

dass schon bei Erhebung der Anklage die Suspension vom Senat ausgesprochen werden kann und dass nach rechtskräftigem Urteil der Senat von Amts wegen sofort das Erforderliche wegen Austritt und Neuwahl veranlassen muss (§ 9 d. Ges. 28. 9. 1860). eingetretener geistiger oder körperlicher wegen Schwäche der Austritt in Frage kommt, entscheidet über dessen Notwendigkeit der Senat, falls der Erkrankte die Versetzung in den Ruhestand selbst beantragt. Im anderen Fall muss der Senat einen entsprechenden übereinstimmenden Beschluss von Senat und Bürgerschaft, also ein Gesetz, herbeiführen (§§ 7. 8. das.). Ein so in den Ruhestand übergetretenes Senatsmitglied behält, falls nicht die Gesetzgebung ein Extrahonorar anordnet, wenn es vor vollendetem 70. Lebens- und 20. Amtsjahre austritt, die Hälfte, nach diesem doppelten Termin zwei Drittel des Honorars als Pension. Austritt nach dreissigjähriger Amtsdauer giebt aber schlechthin das Honorar als Pension, jedoch stets ohne die Funktionszulagen. Das Honorar beträgt nach dem Gesetz vom 10.4. 1885 für die rechtsgelehrten Senatoren 25000 M., für die anderen 12000 M. Die beiden Bürgermeister empfangen eine Funktionszulage von 5000 bezw. 3000 M.

Der Termin der Neuwahl ist spätestens binnen 14 Tagen nach dem Tode des Vorgängers anzuberaumen. Der Gewählte wird vom Senate sofort benachrichtigt und leistet in einer, nach der üblichen achttägigen Karenzzeit, angesetzten gemeinschaftlichen Sitzung vor Senat und Bürgerschaft den Amtseid.

Die Zahl der Senatoren — einschliesslich der beiden Bürgermeister — beträgt 18. Von ihnen müssen neun die Rechtsoder Cameralwissenschaften studiert haben, sieben dem Kaufmannsstande angehören (die alte Verfassung sagt: des Kauffund Seehandels wohl kundig und erfahren). Zwei Stellen sind also frei, werden aber regelmässig auch mit Kaufleuten besetzt.

Die Organisation des Senates beruht ausser auf den genannten Organisation. Gesetzen auf einer internen Geschäftsordnung; das durch Gesetz vom 28.9. 1860 § 15 verheissene Gesetz über die Geschäftsordnung des Senats ist nicht erlassen. durchaus Sie ist Auch den beiden Bürgermeistern stehen, ausser den Bürgermeister. kollegial. aus dem regelmässig höheren Amtsalter sich ergebenden Vorzügen und den formellen Rechten des Vorsitzes bezw. der Stellvertretung hierin und der Repräsentation der Körperschaft nach aussen, materielle Vorrechte vor den übrigen Senatoren nicht zu.

Anzahl.

Nach § 13 des Organ. Ges. darf kein Bürgermeister länger als zwei Jahre hintereinander fungieren. Es hat sich aber die Praxis ergeben, dass die Bürgermeisterwürde regelmässig von den drei ältesten juristischen Mitgliedern des Senats je ein Jahr lang abwechselnd bekleidet wird. Der Amtsumsetzungstag ist jetzt der 1. Januar. Stirbt ein Bürgermeister, muss binnen 14 Tagen die Neuwahl erfolgen. Eine solche Ersatzwahl wird aber nur dann für ein volles Amtsjahr gerechnet, wenn sie innerhalb der ersten sechs Monate des Jahres erfolgt.

Plenum.

Abteilungen.

Das Plenum gliedert sich seit dem Gesetz vom 2.11. 1896 anstatt wie früher üblichermassen jetzt gesetzlich in Senatsabteilungen von mindestens fünf Mitgliedern, denen ausserdem ein Syndikus oder Sekretär mit beratender Stimme beigeordnet wird. Solcher Abteilungen giebt es drei: für Reichs- und auswärtige Angelegenheiten, Handel und Schiffahrt; für Bau-, Eisenbahn-, Justiz- und Unterrichtsangelegenheiten; für Finanzen, polizeiliche und innere Angelegenheiten. Die Abteilungen sollen nach dem Gesetz 1. namens des Senats die Aufsicht über die unterstellten Behörden üben, sie innerhalb ihrer Wirkungskreise anregen und - zwecks Herstellung einer höheren Verwaltungseinheit - nach Kräften eine gemeinsame Thätigkeit derselben vermitteln, 2. Anträge der Bürgerschaft, der Verwaltungsbehörden, von Privatpersonen für den Vortrag im Plenum vorbereiten, 3. in ihnen vom Plenum delegierten Sachen entscheiden. Jedoch sind, mit der Massgabe, dass das Plenum jederzeit alle Sachen an sich ziehen kann, diesem ausschliesslich vorbehalten alle Sachen, die an Bürgerschaft und Bürgerausschuss gelangen, alle vom Senat zu erlassenden Bekanntmachungen und Verordnungen, Sachen, die aus den Deputationen wegen Stimmengleichheit oder befürchteter Verfassungsverletzung an den Senat gelangen, Gnadengesuche bei erkannter Todesstrafe, Wahlen. Während die gewöhnliche Geschäftsverteilung der präsidierende Bürgermeister, in schwer wiegenden Sachen unter Assistenz des zweiten, vornimmt, besteht zur Verteilung der ständigen Ämter und Geschäfte eine besondere, jährlich zu erwählende Kommission von fünf Mitgliedern in vel de senatu, der mindestens ein Bürgermeister und ein Syndikus angehören. Gegen alle geschäftsleitenden Anordnungen ist die Berufung ans Plenum gegeben.

Syndiker.

Seit alter Zeit sind dem Senat als Herren de senatu Syndiker und Sekretarien beigeordnet. Die Syndiker waren von je

doctores juris, die als eine Art ständige Staatsminister, namentlich bei Bearbeitung der auswärtigen, der eigentlichen Staatsund der Kirchensachen dem Rate mit beratender Stimme zur Seite standen. Sie rangierten hinter den Bürgermeistern, vor den Ratsherren, vor diesen wie alle doctores juris. Aus diesem Grunde erwarben die hamburgischen Juristen früher meist nur den Grad der Licentiaten, um bei Wahl in den Rat nicht eine capitis deminutio zu erleiden. Der Syndiker gab es von 1437 bis 1550 einen, von da zwei, seit 1626 drei, seit 1710 vier. Die Wahl und Beeidigung stand beim Rat. Aus ihnen wurden vielfach die Bürgermeister gewählt. Den Syndikern zusammen gebührte gleichfalls das Prädikat: Magnifici. Die Konstituante wollte dem Rat sechs Syndiker beigeben, die Modalitäten ihrer Wahl waren ein lebhafter Streitpunkt. Die Repräsentativverfassung kannte anfangs nur zwei Syndiker, seit 1889 giebt es wieder vier. Im Range stehen sie jetzt den Senatoren nach. Die Sekretarien des Rates waren früher der Feder kundige Sekretarien. Geistliche, 1351 treffen wir ihrer schon drei an. Sie pflegten später gleichfalls Graduierte zu sein, seit 1710 um einen Archivarius vermehrt. Der älteste Sekretär führte den Titel Proto-Der Konstituantenverfassung waren Sekretarien unbekannt, die neue Verfassung hatte anfangs vier, seit 1889 nur noch zwei, von denen einer Archivar ist. Wahl und Beeidigung ist dem Senat verblieben, Syndiker und Sekretarien sind ausdrücklich dem Disziplinargesetz vom 7.1. 1884 entzogen und den Bestimmungen des Gesetzes vom 28.9. 1860 unterstellt. sind diesem unterworfen die durch Gesetz vom 23.1.1889 angestellten ständigen Hilfsarbeiter des Senats, zur Zeit drei. Selbstver-Hilfsarbeiter, Kanzlei und Beständlich besteht eine Senatskanzlei und eine Senatsbedienung.

der Senats-

Für die Beurteilung der rechtlichen Stellung des einzelnen Senatsmitgliedes ist massgebend der Satz, dass der Senat liche Stellung ist Inhaber der konstitutionell beschränkten Staatsgewalt. \mathbf{Er} steht zunächst allerdings nicht der Thatsache entgegen, dass die Funktion des Senators ein Amt ist, wie es die Verfassung korrekt Artikel 13 nennt. Daher ist an sich die Möglichkeit des Verbrechens und Vergehens im Amte (§§ 331-359 des Str.-G.-B.) gegeben.

Dagegen ist ein Senator nicht ein Beamter. Wenn man das etwa aus der Verwaltung des Amtes eines Senators folgern wollte, so ist das irrig. Keineswegs ist jeder Verwalter eines Amtes Beamter (Laband). Vielmehr hindert gerade die kollegiale Teilnahme an der Inhaberschaft der Staatsgewalt einem Senator die zwei Charakteristika beizulegen, welche für einen Beamten bestehen. Ein Senator erhält weder eine dem öffentlichrechtlichen Vertrag zwischen ihm und dem Staat ausdrückende Bestallung, noch besitzt er einen, mit dem Dienstverhältnis eines Beamten notwendig verbundenen Vorgesetzten. Senator verwaltet nicht einen übertragenen Zweig der Staatsgewalt, sondern diese ruht mit ihrer ganzen Fülle bei ihm nach seinem kollegialen Anteil. Er ist nicht wie ein Beamter im Dienstwege angestellt, sondern er ist durch das primäre Willensorgan des Staates berufen. Aus diesem Verhältnis ergiebt sich die Unmöglichkeit eines Dienstvergehens der Senatoren und damit die Anwendung des Disziplinargesetzes für Beamte. Man hat das für einen Mangel gehalten und daher versucht, für die Senatsglieder eine besondere Verantwortlichkeit zu schaffen.

Das Verantwortlichkeitsgesetz.

Welche Rolle geschichtlich die Verantwortlichkeitsfrage der Ratsmitglieder und die Ausübung der eventuellen Strafgewalt gespielt hat, ist im Kapitel über das Kyrion gewürdigt. Stelle der, meist bei Gelegenheit der Umsetzung der drei Ratsorden geübten Selbstgerichtsbarkeit und des von der Bürgerschaft in den Tumultzeiten angemassten Disziplinarrechts hatte der Hauptrezess ein Verfahren gesetzt, welchem zufolge nach vergeblicher Admonitur des delinquierenden Ratsherrn durch die Kollegen zunächst das Niedergericht und dann eine aus acht Ratsgliedern und zwölf Bürgern bestehende Appellinstanz Recht sprach. Die Konstituante sah die Ratsverantwortung an unter dem Gesichtswinkel einer Ministerverantwortlichkeit und hielt diese, wie man trotz der überaus schlechten Erfahrungen, die man mit den Ministeranklagen durch die Stände in Kurhessen und Nassau gemacht hatte, ganz allgemein that, für eine der stärksten Verfassungsgarantien. Demnach machte sie ihren, durchaus als Beamtenkollegium behandelten Rat einzeln und als Plenum verantwortlich und zwar im letzteren Falle alle Ratsglieder, welche ihre Abstimmung gegen den verletzenden Beschluss nicht nachweisen konnten. Das Strafrecht sollte in einem besonderen Gesetz bestimmt werden (Artikel 121), die Bürgerschaft hatte ein Anklagerecht (Artikel 82). ihrer geschichtlichen Rekonstruktion hielt auch die Maiverfassung noch an einem solchen Anklagerecht der Bürgerschaft fest (Artikel 51). Während die Entwürfe 1855-1856 in Artikel 89

nur ein Verantwortlichkeitsgesetz verhiessen, das Anklagerecht der Bürgerschaft strichen, kehrte das Kompromis von 1859-60 zurück zu dem Gedanken der Ministerverantwortlichkeit und sah eine Teilnahme der Bürgerschaft vor (Artikel 53).

Die sedes materiae im heutigen Staatsrecht sind die Artikel Die Verfassungsbestimmungen. 24. 27. 53. 87. 89. der Verfassung.

Artikel 27: Die Mitglieder des Senats sind dem Staate dafür verantwortlich, dass durch ihre Amtsführung weder die Verfassung noch die in anerkannter Gültigkeit bestehenden Gesetze verletzt werden.

Die Bestimmungen über den Umfang und die Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit und die Teilnahme der Bürgerschaft an solcher Geltendmachung, sowie über die desfalls zuständigen Gerichte, sollen durch ein Gesetz festgestellt werden.

Über die etwaigen Ansprüche von Privatpersonen an Verwaltungsbehörden und Beamte bestimmt Artikel 89.

Artikel 53 stellt für die verfassungsmässige Teilnahme der Bürgerschaft an der Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit ein Gesetz in Aussicht und nimmt den Beteiligten in der Bürgerschaft bei einer etwaigen Abstimmung das Stimmrecht.

Artikel 87: Nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen ist jedes Mitglied einer Deputation für die, ihm als Einzelnen obliegende Amtsführung dem Staate verantwortlich; der Vorsitzende ausserdem dafür, dass durch die Beschlüsse der Deputation die Verfassung nicht verletzt wird.

Artikel 24 bindet das Begnadigungsrecht des Senats in solchen Fällen an Antrag oder Zustimmung der Bürgerschaft. Artikel 89 setzt neben diese dem Staate abzulegende Rechenschaft auch eine Verantwortlichkeit der Verwaltungsbehörden gegen Privatpersonen, denen wegen angeblicher Verletzung der Klageweg auf Genugthuung und Entschädigung offen steht.

Dass ich diese in der Verfassung auf dem Gedanken der Ministerverantwortlichkeit aufgebaute Verantwortlichkeit konstruktionell für verfehlt erachten muss, weil sie begrifflich nur angestellte Beamte treffen kann, nicht aber berufene Inhaber der Staatsgewalt, ist ohne weiteres klar.

Trotzdem wird man aber aus Rücksicht auf die dem positiven Die Verantwortlichkeit. Staatsrecht gebührende Achtung dennoch untersuchen müssen, ob für diese aus allerdings unrichtigen Anschauungen statuierte Ver-

antwortlichkeit der Senatsglieder praktisch im Recht überall noch Raum ist. Das verheissene Gesetz ist bisher nicht erlassen. Denkbar ist nur, dass ein Senatsmitglied im Senat oder in der Deputation — von der nicht hierher gehörigen Verantwortlichkeit der bürgerlichen Deputationsmitglieder wird an anderer Stelle gesprochen — sich verantwortlich macht nach der strafrechtlichen, der vermögensrechtlichen, der politischen und der staatsrechtlichen Seite hin.

Straf- und Zivilrechtlich.

Die beiden ersteren Deliktskategorien kann ein hamburgisches Verantwortungsgesetz nicht meinen, weil die regelmässigen Mittel des Straf- und Zivilprozesses ja auch gegen Senatsglieder vollkommen freigegeben sind.

Politisch.

Was dann die politische Verantwortlichkeit anlangt, so kann sich diese nur auf die Frage der Zweckmässigkeit einer von dem inkrimierten Senatsmitgliede vorgenommenen Staatshandlung erstrecken, z. B.: ob eine Anleihe praktisch begeben ist, ob ein Akt der äusseren Politik dem Staatsinteresse entspricht. Ein objektives Recht und Unrecht lässt sich hier überall nicht ermitteln, vielmehr ist die Handlung diktiert einfach von der grösseren oder geringeren Erfahrung, dem höheren oder niederen Intellekt. Einen hier gleichfalls subjektivem Befinden unterworfenen parlamentarischen oder juristischen Gerichtshof zur Entscheidung über eine solche Zweckmässigkeitsfrage zu berufen, ist begrifflich nicht angängig. Die Instanz, von der ein Politiker Recht nimmt, ist die öffentliche Meinung und das Parlament, zwei Stellen, die in Hamburg mit ihrer Kritik nicht zurückzuhalten pflegen. Ein Verantwortlichkeitsgesetz ist hier also überflüssig.

Staatsrechtlich.

Es bleibt für ein solches eventuell also noch die staatsrechtliche Seite. Formell würde ein Verantwortungsgesetz nur in Gestalt eines Strafgesetzes, also innerhalb der durch § 5 des Str.-G.-B. gezogenen Schranken auftreten können. Als Strafe könnte demnach wohl nur Amtsentsetzung, vielleicht auch noch Geldstrafe angedroht werden. Das Vergehen könnte nur bestehen im Handeln wider den klaren Wortlaut der Verfassung oder anerkannter Gesetze z. B. ist denkbar der Fall, dass ein Bürgermeister ein drittes Jahr hintereinander erwählt würde, dass ein Vorsitzender der Deputation einen verfassungswidrigen Beschluss nicht an den Senat bringt, dass der Senat einen Gegenstand der Gesetzgebung durch Verordnung regelt — vgl. Ges. 2.11. 1896, § 9 —, dass er ein beschlossenes Gesetz nicht publiziert.

Hier muss man unterscheiden. Entweder handelt der Beschuldigte im guten Glauben oder nicht. Ist ersteres der Fall, handelt es sich um eine Meinungsverschiedenheit über Auslegung der Verfassung. Von Strafbarkeit kann in solchem Falle nicht die Rede sein. Vielmehr ist da der verfassungsmässige Weg der, durch die Initiative die Sache in die Bürgerschaft zu bringen und nach Artikel 70 ff. einen Spruch des Reichsgerichts herbeizuführen.

Wenn dagegen bewusst die Verfassung ausser Acht gelassen ist, so ist angesichts der kollegialen Verfassung des Senats und angesichts der Superiorität des Plenums über den einzelnen schlechtein Fall frevelmütiger Verfassungsverletzung undenkbar, allein die Verletzung aus Gründen der Staatsraison ist möglich. Also auch hier ist die Entscheidung wieder gestellt im letzten Moment auf die politische Zweckmässigkeitsfrage. Ist aus einem solchen, naturgemäss schwer wiegenden Grunde eine Verfassungsverletzung vorgekommen, so ist der Weg der Sühne das Nachsuchen der Indemnität, nicht der des politischen Strafgerichts, so wie er in Preussen nach der Konfliktszeit eingeschlagen wurde. Man denke zum Beispiel, dass es am 27.6. und 4.7. 1866 nicht gelungen sein würde, die Zustimmung der Bürgerschaft zum Anschluss an Preussen zu erhalten. verfassungswidriges, dann aber politisch notwendig gewordenes einseitiges Vorgehen würde der Senat zweifellos später eine Indemnität gefunden haben. Durch das drohende Gespenst einer persönlichen, in Strafform gekleideten Verantwortlichkeit die freie Entschliessung der den Staat tragenden Regierung zu lähmen, wie die Manen der Konstituante es noch immer scheinen fordern zu wollen, das heisst unter Umständen den staatlichen Selbstmord billigen.

Für die Anwendung des in der Verfassung angekündigten Verantwortlichkeitsgesetzes ist also im heutigen Staatsrecht kein Raum, eine Wahrheit, die auch dadurch anerkannt ist, dass der hamburgische Staat ohne jeden Schaden dies Gesetz jetzt auch schon über 40 Jahre lang hat entbehren können.

Da damit aber die Frage der Anteilnahme der Bürgerschaft an der Disziplinargewalt im negativen Sinne erledigt ist, ist demnach das in Artikel 6 der Verfassung aufrecht erhaltene gemeinsame Kyrion praktisch allein auf die gemeinsame Gesetzgebung reduziert.

Siebentes Kapitel.

Die Bürger in der Alt- und Neustadt. Die Bürgerschaft der ersten Rezesse. Die Erbgesessene Bürgerschaft. Die Vorbereitung der repräsentierenden Bürgerschaft. Heutige Zusammensetzung, Wahl, Geschäftsordnung, Organisation und Zuständigkeit. Die staatsrechtliche Stellung der einzelnen Mitglieder und der gesamten Bürgerschaft.

Wie schon betont, ruht in der hamburgischen Bürgerschaft zwar nicht das rechtliche, wohl aber das politische Schwergewicht des Staates. Der Moment gehört dem Senat, die allmähliche politische Entfaltung, das Durchringen der verfassungsrechtlichen Ideen ist in der Bürgerschaft vor sich gegangen.

Daher bleibt für das Verständnis der hamburgischen Staatsdinge das Studium der Entwickelung der Bürgerschaft der wichtigste Punkt, in der Geschichte der Bürgerschaft spiegelt sich die Geschichte des hamburgischen Staatsrechts.

Die Bürger der Alt- und Neustadt.

Was uns heute äusserlich als die Teilnahme des Volkes an der senatorischen Herrschaft mittels der Bürgerschaft erscheint, hat seine Wurzel in dem gemeingermanischen Gedanken, dass bei der Gemeindeverwaltung den Gemeindegliedern neben dem Stadtherren ein gewisser Anteil gebühre.

Dergestalt wirkten in der Altstadt neben dem erzbischöflichen, dieser als Vertreter des Stadtherrn gesetzten Vogt wahrscheinlich die Vorsteher der altstädtischen Handwerkergilden. Man mag diese Mitwirkung den Altstädter Bürgern, obwohl sie Ministeriale waren, zugestanden haben, weil die Interessen der Altstadt auf dem Handwerk, nicht auf dem Handel beruhten, und man Sachkundigen so das Wort gönnen wollte. Es wird aber, da es sich nicht um Gemeinfreie handelte, von einem Recht der Bürger nicht die Rede sein können; vielmehr sind jene Wittigsten wohl nur aus Zweckmässigkeitsgründen zugelassen. In welcher Form, wissen wir nicht; es ist nicht anzunehmen, dass eine getrennte organisierte Bürgerversammlung bestand, sie sind wohl formlos vom Vogte um Rat gefragt.

Die Neustadt stand auf einem ganz anderen, auf einem Rechtsboden. Hier lag einmal der Gründungsvertrag des Wirad von Boizenburg mit dem Grafen, dann das Abkommen der Siedler mit Wirad vor. Einem jeden von ihnen war ein Bauplatz, eine area zins- und abgabenfrei zugemessen. Ob nun

die gemeingermanische Anschauung, dass Anteil an Grund und Boden und zwar nur dieser, Recht am Gemeinwesen verleihe, genügte oder ob die Siedler sich solche Mitbestimmung an dem Schicksal ihrer Schöpfung ausdrücklich ausbedangen, steht dahin; auf alle Fälle müssen wir hier schon von Anfang an gegenüber dem fest organisierten Rat eine getrennte, gegliederte Bürgerversammlung vermuten.

Bei der Verschmelzung der Städte siegte natürlich die auf Die Vereinigung der Städte. einen Rechtsgrund aufgebaute und daher lebenskräftige Institution der Neustadt über die unklare, entwickelungsunfähige Einrichtung der Altstadt. Die Wittigesten halten sich noch eine Zeit lang als Berater neben dem Rat, dann steigen auch sie in die Bürgerversammlung hinab, die uns nun zwecks Mitbestimmung in negotiis arduis et magnis entgegentritt als consilium et consensus magistrorum officiorum mechanicorum et universitatis oppidi. Das ist der Keim der hamburgischen Bürgerschaft! Allein von verfassungs-, geschweige denn von staatsrechtlichen Grundsätzen, konnte so lange nicht die Rede sein, wie die letzte Bestimmung in die Hand der Grafen als Stadtherren gelegt war. Erst als die gräflichen Herrenrechte in Hamburg verschwinden, als dieses ein Staat wird, hebt die staatsrechtliche Entwickelung der Bürgerschaft an, ein Zeitpunkt, der etwa mit dem Abschluss des ersten Rezesses zusammenfällt.

Die drei ersten Rezesse haben materiell an der legislativen Kompetenz und formal an der Zusammensetzung der Bürgerschaft nichts geändert. An Stelle der alten negotia ardua setzten sie als gleichwerte Gegenstände bürgerlicher Zustimmung Krieg und Frieden, Schoss und der Stadt Freiheiten. Dagegen fügte schon der erste, die Anbahnung des gemeinsamen Kyrion übernehmend, die Mitwirkung der Bürger bei Gericht über delinquierende Ratsherren hinzu, eine Übung, die ausser der erwähnten Absetzung des Gerd Quickhorn auch zur Hinrichtung des unglücklichen Ratmannes Johann Kletze 1427 geführt zu Einen formalen Fortschritt stellte der Rezess haben scheint. von 1458 durch die Statuierung des alleinigen Konvokationsrechts des Rats dar; der von 1483 nennt die bürgerschaftsfähigen Grundeigentümer zum ersten Male Erbgesessene. Nach ihm dürfen zur Bürgerschaft gehen allein: de erffseten borger und werkmestere der ampte. Die Reformationsbewegung und

Die ersten Rezesse. der lange Rezess förderten auf diesem Gebiete die Entwickelung der drei bürgerlichen Kollegien der Oberalten, der 48 er und der 144 er zu Tage. Von nun an gleitet das politische Schwergewicht in dem eingangsweise gedachten Sinne sichtbar aus dem Rat in die Bürgerschaft hinüber, die bis zum Jahre 1712 folgende hauptsächliche Erscheinungsformen zeigt.

Die Erbgesessene Bürgerschaft. Zusammensetzung.

Die Zusammensetzung der Bürgerschaft wurde zuerst durch die Ehrenstellung der Mitglieder der bürgerlichen Kollegien alteriert. Denn da man diese auch ohne Erbgesessenheit für konventsfähig erachtete und ihnen im Konvent eine bevorzugte Stellung einräumte, so erwuchs die Vorstellung, dass auch andere bürgerliche Ehrenämter den gleichen Anspruch verliehen. diese Bevorzugung der Personalisten wurde der eigentliche bürgerschaftliche Stamm, die Erbgesessenen zurückgedrängt. waren nicht mehr die "Gemeinen" im Sinne von "die zur grossen Masse gehörigen, die regelrechten" Konventbesucher, sondern die rechtlich nicht ausgezeichneten, die Gewöhnlichen, von den Mannzahllisten nun auch an letzter Stelle aufgeführt. Auf Grund dieses Herabdrückens des Wertes der Erbgesessenheit drängten auch die unbeamteten Nichterbgesessenen in die Konvente, die nun ihren Charakter ganz zu verändern drohten. Dieser Demokratisierung suchte der Windischgrätzer Rezess 1674, Artikel XVI entgegenzutreten, indem er das "freie Geld" einführte, d. h. bestimmte, dass ausser den Personalisten zwar die Erbgesessenen konventsfähig seien, diese aber nur, wenn ihr Erbe unbeschwert 500 Reichsthaler wert sei und wenn beschwert die Beschwerung um so viel übersteige. Die Bestimmung fiel am 11.6. 1684 mit der Kanzellierung des Windischgrätzer Rezesses; in den Tumulten Ende des Jahrhunderts wurde sie in ihr Gegenteil verkehrt durch den Rezess von 1699, der anordnete: dass konventsfähig seien: "so Bürger seyen und das Bürgergeld völlig bezahlet." Damit war an Stelle der Erbgesessenen die allgemeine Bürgerversammlung getreten.

Kompetenzen und Formen.

Die formellen Kompetenzen erstreckten sich auf Redefreiheit und parlamentarische Autonomie, letztere namentlich durch Konstituierung zahlreicher Ausschüsse mit besonderem Mandat geübt. Durch die Weigerung, vor Erledigung der bürgerlichen "gravamina" eine Proposition anzuhören, und durch die Anmassung des Konvokationsrechts abseiten der Oberalten, der Hundertachtziger, der Ämter war man ständig bemüht, sie

zu erweitern. Dass von den materiellen Befugnissen die Wahl, Vereidigung, Introduktion, Absetzung der Ratsherren durch die Bürgerschaft ein ungesetzlicher Übergriff war, ist besprochen. ebenso wie die Beeinflussung von Justiz und Verwaltung durch die Schlüsse ad hoc und in personam. Die bürgerliche Initiative dieser Tage beruhte auch nicht auf einem gesetzlichen Grunde. Der Ort der Konvente war der grosse Saal des alten Rathauses, wo sich unter der "Krone" die Formalien abspielten; die einzelnen Kirchspiele traten in die Kirchspielkammern. Dorthin war grundsätzlich Diskussion und Beratung gelegt; aus den Kirchspielschlüssen ward in der Schreiberei der Bürgerschluss festgestellt. Stimmte er der Senatsproposition zu, war ein Rats- und Bürgerschluss, also ein Gesetz vorhanden. weichende Bürgerschlüsse gaben zu Repliken, Dupliken u. s. w. Veranlassung. Durch ständige Verletzung der Formalien und Kurialien, durch unordentliche Schlüsse unter der Krone, durch unerhörte Häufigkeit und tagelange Dauer der ununterbrochen währenden Konvente hatten die Tumultzeiten sie zu regellosen Pöbelversammlungen gemacht.

> Der Hauptrezess.

Die Reform von 1708—1712 setzte zunächst die Erbgesessenen wieder in ihr Recht ein, jetzt aber mit 1000 Reichs-Ausserhalb der Ringmauern erbgesessene thaler freiem Gelde. Bürger mussten 2000 Reichsthaler freies Geld aufweisen und innerhalb der Stadt eigen Feuer und Herd. Die Zulassung und Rangordnung der Personalisten wurde neu geregelt, die Graduierten, die im 17. Jahrhundert eine Rolle von wachsender Bedeutung in den Konventen gespielt hatten, wurden zwar ausgezeichnet, aber nur als Erbgesessene zugelassen. Da das freie Geld nach heutigem Gelde etwa einen Wert von 35000-40000 Mark darstellte, wurden der Erbgesessenen sehr wenige. Durch die Herrschaft der Personalisten im Konvent ward Hamburg eine oligarchische Republik, die infolge des zunehmenden Übels der ständigen Beschlussunfähigkeit — erforderlich zur Beschlussfähigkeit war die Anwesenheit von nur 195 Bürgern im Konvent — immer mehr einer thatsächlich autokratischen Ratsherrschaft ausgeliefert ward.

Das Testament der Zwanziger und die Reformer von 1842 wollten im grossen und ganzen an der Erbgesessenen Bürgerschaft nicht viel ändern, namentlich hielten sie noch an der Idee des persönlichen Stimmrechts der Bürger fest.

Die repräsentative Bürgerschaft.

Erst durch den Druck der siegreichen Februarrevolution veranlasst, machte Hamburg die grosse Wendung in der politischen Anschauung mit. Von da ab war man sich, auch auf Seiten der Konservativen mit Ausnahme vielleicht der Ultras,

Die Konstituante. Repräsentativsystem ersetzt werden müsse. Die erste Repräsentativversammlung in Hamburg, die Konstituante, selbst auf

einig, dass das System des persönlichen Stimmrechts durch ein

breitester demokratischer Basis aufgebaut, wollte sich in ihrer Bürgerschaft von 300 Köpfen, von allen volljährigen Staats-

bürgern aus allen Wahlberechtigten alle zwei Jahre vollständig neu gewählt, fortsetzen. Durch vierjährige Mandatsdauer, durch

Knüpfung des passiven Wahlrechts an das vollendete 30. Lebensjahr und dreijährigen Besitz des Staatsbürgerrechts, durch die

Einrichtung der halbschichtigen Erneuerung, durch Reduzierung

auf 160 Mitglieder, vor allem aber dadurch, dass von diesen Abgeordneten nur 96 aus den allgemeinen Wahlen der Staats-

bürger, 24 aus solchen der Grundeigentümer hervorgegangen,

40 von den Mitgliedern der Gerichte und Deputationen deputiert waren, wich schon der erste Entwurf der Neunerkommission

erheblich zurück. Die Maiverfassung zeigte diese rückschrittliche Tendenz noch mehr durch die Bestimmung, dass die Bürger-

schaft von 192 Köpfen gegen 96 Mitglieder aus allgemeinen Wahlen 48 Abgeordnete der Grundeigentümer und 48 Deputierte

Wahlen 48 Abgeordnete der Grundeigentümer und 48 Deputierte

der Behörden enthalten sollte. Die Entwürfe von 1855—1856

nahmen nicht nur den allgemeinen Wahlen zwölf Sitze, um dadurch die der Notabeln auf 60 zu bringen, sondern stellten

für das aktive Wahlrecht einen erheblichen Census auf. Die so zusammengesetzte Bürgerschaft von 192 Mitgliedern übernahm

das Kompromiss von 1859, nur knüpfte es an Stelle des

hohen Census das aktive Wahlrecht überhaupt an Zahlung von

Einkommen- oder Vermögenssteuer.

Geltendes Recht.

Verfassung

von 1860.

Die geltende Verfassung vom 13.10. 1879 und das Wahlgesetz vom 19.1. 1880 haben eine Bürgerschaft von 160 Mitgliedern. Von diesen gehen 80 aus den allgemeinen Wahlen

Aktives und pas-hervor (Artikel 28. 29. 91). Aktives Wahlrecht setzt voraus vollendetes 25. Lebensjahr und Besitz des Bürgerrechts; der Wähler muss Einkommensteuer bezahlen und bis zum Abschluss der Wählerlisten alle etwaigen Rückstände bezahlt haben, er darf nicht entmündigt sein, obschwebendes Konkursverfahren bis zur Entfreiung von allen Gläubigeransprüchen hemmt das

Neunerkommission.

Entwürfe 1855—1856.

Galtanda

Wahlrecht; ebenso Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte, Straf- und Untersuchungshaft (Artikel 31. § 2). Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der das 30. Lebensjahr vollendet und seit drei Jahren Wohnsitz oder Geschäftsbetrieb im Staatsgebiet hat (Artikel 32). Zur Annahme der Wahl besteht der oben besprochene Zwang, jedoch befreit sechsjährige Mitgliedschaft von Annahme der Wiederwahl für die nächste Wahlperiode. Senatsmitglieder sind inhabil. Gewesene Senatsmitglieder können ablehnen (Artikel 35). Das passive Wahlrecht entbehren die Beamten, d. h. besoldete öffentliche Angestellte, deren amtliche oder dienstliche Funktionen ihren ausschliesslichen Geschäftsberuf bilden mit Ausnahme der rechtsgelehrten Richter, der Geistlichen aller Konfessionen und der Professoren des ehemaligen akademischen Gymnasiums. Die beiden letzteren Klassen können aber ablehnen. Dieser Ausschluss ist geschichtlich ein Erbteil der Tumultzeiten, die mit dem Rezess vom 18. 8. 1699 aus offenbarem Misstrauen gegen die "Ratsständischen" alle Stadtbedienten aus den Konventen wiesen. Diese Bestimmung ging in Titel 1, Artikel 5, Nr. 3 des Regle-Konstituante und Maiverfassung versagten den ments über. Beamten das passive Wahlrecht nicht, letztere nahm nur, unbeschadet der Wiederwahl, das Mandat im Falle des Eintritts in den Staatsdienst oder der Beförderung oder Gehaltserhöhung. Der innere Grund dieser Zurücksetzung kann nur die Furcht vor einem Konflikt der Beamten- und der Abgeordnetenpflichten sein. Diese Gefahr besteht in Hamburg nicht; man wird daher die Versagung des passiven Wahlrechts der Beamten nicht rechtfertigen können.

Wahl.

Beamte.

Die Neuwahl wird vom Senat so zeitig, auf jedem Fall sechs Wochen von dem Erneuerungstermin der Bürgerschaft, angeordnet, dass alle Wahlen vor diesem vollendet sind (Artikel 48). Die Leitung und Beaufsichtigung des Wahlgeschäfts ruht bei der aus zwei Senatsmitgliedern, zwei Bürgerausschussmitgliedern und fünf von der Bürgerschaft aus der Steuerdeputation erwählten Mitgliedern zusammengesetzten Zentral-Wahlkommission. Diese ernennt die aus Steuerschätzungsbürgern und wahlberechtigten Bürgern des Bezirkes zusammengestellten Bezirkskommissionen, im Landgebiet auch noch Abteilungskommissionen, für die Notabelnwahlen eine besondere Kommission (§§ 6—10). Zwecks Vornahme der allgemeinen Wahlen ist das Staatsgebiet in 40, der Grundeigentümerwahlen in 20 lokale Bezirke zerlegt; die Notabeln

wählen in einem Wahlkörper 20 Abgeordnete, während in den Bezirken jeder Wähler so viel Personen namhaft macht, wie der Bezirk Abgeordnete wählt. Die Verzeichnisse der Wahlbezirke und der wahlberechtigten Notabelngruppen sind Anlagen A—C zum Wahlgesetz.

Die für jeden Bezirk bezw. jede Abteilung besonders anzulegenden Wählerlisten werden im statistischen Bureau der Steuerdeputation entworfen und von der Zentral-Wahlkommission drei Wochen vor der Wahl acht Tage lang öffentlich ausgelegt; mit Beweisstücken belegte Einsprachen gegen sie, über die die Zentral-Wahlkommission endgültig entscheidet, sind spätestens zwei Werktage nach dem Schluss der Auslegung anzubringen.

Zuerst wählen die Wähler der Kategorie A, sämtlich an einem Tage, dann die der Kategorie B, zuletzt die Notabeln. Die Wahlhandlung erfolgt öffentlich von 9 Uhr morgens bis Der Wähler, welcher sich legitimieren muss und 6 Uhr abends. nach der Wählerliste kontroliert wird, giebt einen verdeckten Stimmzettel zur Stempelung und legt ihn dann selbst in die Urne. Sofort nach Schluss der Wahlhandlung werden die Stimmen gezählt, die versiegelten Akten und Stimmzettel aber der Zentral-Wahlkommission zugestellt. Relative Majorität entscheidet, eine Stichwahl findet nicht statt. Bei Stimmengleichheit giebt das durch die Hand des Vorsitzenden der Zentral-Wahlkommission gezogene Los den Ausschlag. Ersatzwahlen werden entsprechend angeordnet; ist der Termin der halbschichtigen Erneuerung sehr nahe', kann eine Ersatzwahl im Einverständnis von Senat und Bürgerschaft bis dahin ausgesetzt werden. Die Wahlprüfung erfolgt durch die Bürgerschaft selbst (Artikel 37) und zwar nach Vorbereitung durch einen gleich nach der Konstituierung gewählten Ausschuss. Bis zur Ungültigkeitserklärung wird das Mandat ausgeübt.

Zusammentritt.

Nach der halbschichtigen Erneuerung ist der Senat verpflichtet, die Bürgerschaft binnen acht Tagen nach dem Erneuerungstermin zu berufen. Anderweit erfolgt ihr Zusammentritt auf Anordnung des Senats, auf eigenen Beschluss und den des Bürgerausschusses, und, wenn drei Monate keine Sitzung stattfand, auf Antrag von 30 Mitgliedern (Artikel 41. 50).

Sitzungen.

Die hamburgische Bürgerschaft kennt weder Sessionen noch Legislaturperioden. Sie tagt mit Ausnahme der üblichen Ferien ständig und zwar infolge der halbschichtigen Erneuerung in

einer gewissen Integrität. Die Verhandlungen der Bürgerschaft sind regelmässig öffentliche, jedoch werden weder hier noch in den Ausschüssen Deputationen zugelassen. Ausnahmsweise tritt geheime Sitzung ein, wenn auf Antrag des Senats oder von zehn Mitgliedern die Bürgerschaft dies beschliesst; geheim müssen die Sitzungen sein, wenn der Senat in Reichs- oder auswärtigen Angelegenheiten solche verlangt oder wenn der Bürgerausschuss einem Verlangen des Senats auf geheime Sitzung beitritt.

Die gegenseitigen amtlichen Mitteilungen zwischen Senat verkehr zwischen Senat und Bürgerschaft, die unabhängig voneinander Sitzungen ab- und Bürgerhalten — die regelmässigen Senatssitzungen, die sogenannten Ratstage, finden Montags, Mittwochs, Freitags 1 Uhr statt, die der Bürgerschaft Mittwochs Abend - erfolgen schriftlich, zumeist werden sie gedruckt. Der Senat kann jederzeit aus seiner Mitte oder anderweit Kommissarien entsenden, welche stets gehört werden müssen; die Entsendung muss erfolgen auf Wunsch der Bürgerschaft. Von der Tagesordnung der Bürgerschaft erhält der Senat, falls er die Sitzung nicht beruft, Kenntnis, die Sitzungsprotokolle werden ihm baldthunlichst abschriftlich mitgeteilt.

Die Bürgerschaft ist beschlussfähig in Anwesenheit von Konstituierung und Vorstand. mehr als 80 Mitgliedern, welche Zahl lediglich während einer Wahl oder Abstimmung konstatiert werden muss, also nicht dauernd Teil zu nehmen braucht. Im übrigen bestimmt über die Organisation die Geschäftsordnung vom 23.3. 1881, die die Bürgerschaft sich selbst gegeben hat. Die Konstituierung der neu zusammentretenden Bürgerschaft erfolgt unter einem Alterspräsidenten, der den provisorischen Vorsitzenden und zwei provisorische Schriftführer wählen lässt. Sobald durch den ersten Bericht des Wahlprüfungsausschusses die Hälfte der neuen Mandate für unbeanstandet erklärt worden ist, erfolgt die Wahl des Vorstandes und zwar auf ein Jahr. Präsident, erster und zweiter Vicepräsident werden in gesonderter Wahl mit absoluter, die vier Schriftführer in einer einzigen mit relativer Majorität ge-Der Präsident ist das Organ der Versammlung in ihren äusseren Beziehungen (Gesch.-Ord. § 12) sowohl in dem von ihm vermittelten Verkehr mit dem Senat wie in der Repräsentation. Im Innern eröffnet, leitet und schliesst er die Sitzung, erteilt das Wort, formuliert und konstatiert die Abstimmung, wacht über die Wahrung der Geschäftsordnung und übt die Disziplinargewalt, gegen die Mitglieder durch Ordnungsruf und Entziehung

Ausschüsse.

des Wortes, letzteres nach Beschluss der Versammlung, und gegen die Zuhörer; Senatskommissarien sind seiner Disziplin entzogen.

Die Bürgerschaft gliedert sich zwecks Bearbeitung von ihr zustehenden Einzelfragen in Ausschüsse, die sich selbst durch Wahl eines Vorsitzenden und Schriftführers konstituieren, nicht öffentliche Sitzungen abhalten und in der Regel schriftlichen Bericht erstatten. Eine besondere Stellung nimmt der nicht durch parlamentarische Autonomie, sondern durch die Verfassung selbst eingesetzte Bürgerausschuss ein, der unten besprochen werden soll.

Kanzlei.

Zur Erledigung der Bureauarbeiten ist der Bürgerschaft, durch Gesetz vom 13.4. 1881 geordnet, eine Kanzlei beizugeben. Deren Beamte, obwohl hamburgische Staatsbeamte, unterstehen nicht der Aufsicht des Senats, sondern der des Vorstandes der Bürgerschaft, der die nach dem Gesetz vom 7.1. 1884 bemessene Disziplinargewalt über sie ausübt. An ihrer Spitze steht vom Bürgerausschuss gewählt und vom Präsidenten vereidigt, der Sekretär der Bürgerschaft, ein Jurist mit Richterqualität, der ohne Stimmrecht allen Sitzungen der Bürgerschaft beiwohnt und ausserdem zu gewissen bürgerlichen Geschäften als Schriftführer und Berichterstatter herangezogen werden kann. Daneben fungiert er als Sekretär des Bürgerausschusses. Die übrigen Beamten ernennt der Vorstand.

Wahlen und Abstimmung. Bei der Abstimmung sind solche über Anträge und über Wahlen zu scheiden. Letztere erfolgen mit einfacher Majorität. Dagegen bedarf ein Antrag, wenn er mit einmaliger Abstimmung angenommen sein soll, einer Majorität von mindestens zwei Dritteln aller an derselben teilnehmenden Mitglieder. Andernfalls ist die Abstimmung, jedoch nicht am gleichen Tage, zu wiederholen. Es genügt dann zur Annahme einfache Majorität. Ausserdem können bürgerliche Anträge durch die sogenannte Vorfrage ohne weitere Beratung beseitigt werden, wenn nämlich auf Antrag eines Mitgliedes vor der Diskussion eine Abstimmung mit einer Majorität von zwei Dritteln der Anwesenden verneint hat, dass ein solcher Antrag in Betracht zu ziehen sei.

Beschränkt ist das Petitionsrecht der Staatsangehörigen an die Bürgerschaft. Denn alle Eingaben, welche nicht von Behörden ausgehen, müssen von einem Mitgliede, welches sich dadurch mit dem Inhalt einverstanden erklärt, dem Präsidenten schriftlich überreicht werden.

Die Kompetenz der Bürgerschaft ist nach der Verfassung Kompetenzen. nun keineswegs, wie Artikel 6 dies zu thun glaubte, auf die reine Gesetzgebung beschränkt. Auf dem Gebiet der letzteren sind ausser der eigentlichen materiellen Gesetzgebung der verfassungsmässigen Zustimmung der Bürgerschaft unterworfen sämtliche qualifizierte Verwaltungsakte, namentlich die Finanzen angehend, die man unter der Bezeichnung der formellen Gesetzgebung zusammenzufassen pflegt und auf die ich im nächsten Kapitel zurückkomme. Dann sind ihr von der dem Senat angeblich allein gebührenden reinen Verwaltung die Wahlen zu den Deputationen übertragen (Artikel 52). Zu diesen legt die Verwaltungsbehörde einen Aufsatz von drei Personen vor, an dessen Aufstellung die senatorischen Mitglieder nicht Teil nehmen. Bis 1879 war dieser Aufsatz bindend. Damals wurde insofern eine Neuerung eingeführt, als der Aufsatz bindend nur bei den Wahlen für die Finanzdeputation blieb, bei allen anderen aber der Bürgerausschuss mit zwei Dritteln Majorität einen vierten Namen hinzufügen durfte. neuesten Verfassungsänderung vom 2.11. 1896 gilt die letztere Bestimmung nur noch für die Wahlen zur Finanzdeputation, bei allen anderen Wahlen ist der Aufsatz der Deputation nicht bindend. Da die Wahlen mit einfacher Mehrheit erfolgen, ist es einer geschlossenen Opposition verfassungsmässig möglich gemacht, die Verwaltung gegen den Willen des Hauptes der Exekutive zu beeinflussen. Diese rechtliche Möglichkeit möchte ich allerdings praktisch angesichts der starken Tradition und der allgemeinen Solidarität in den Deputationen einer -, angesichts des, das stabile Element repräsentierenden senatorischen Vorsitzes andrerseits nicht allzu hoch veranschlagen. Weiter aber vermag so die Bürgerschaft, weil die Notabeln vorzugsweise aus den Deputationsmitgliedern zusammen gestellt sind, auf ihre eigene Zusammensetzung mittelbar einzuwirken. Dass durch die Neufassung des Artikels 52 dem alleinigen allgemeinen Wahlrecht ein Einfallsthor geöffnet ist, habe ich in meiner Geschichte der Bürgerschaft nachgewiesen. Über Entlassungsgesuche der von ihr Gewählten entscheidet die Bürgerschaft gleichfalls (§ 67 der Gesch.-Ord.).

Ferner hat die Bürgerschaft ein Recht, vom Senate Auskunft in Staatsangelegenheiten zu verlangen (Artikel 65). Allerdings ist der Senat in obschwebenden Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten eine Auskunft zu erteilen nicht verpflichtet, muss aber, wenn er auf ein solches als dringlich bezeichnetes Auskunftsersuchen nicht antworten will, die Gründe angeben.

Endlich ist der Bürgerschaft die Abrechnung über Einnahmen und Ausgaben des vergangenen Jahres baldthunlichst zur Prüfung vorzulegen (Artikel 63).

Staatsrechtliche Stellung der Mitglieder.

Was die rechtliche Stellung der einzelnen Mitglieder der Bürgerschaft anlangt, so sind sie selbstverständlich Vertreter des gesamten hamburgischen Volkes. Daher können sie auch weder gegen ihre Wähler gültige Verpflichtung übernehmen, noch können ihnen von den Wählern bindende Vorschriften erteilt werden (Artikel 33). Sie sind auf sechs Jahre gewählt, nach Ablauf des Mandats sind sie wieder wählbar. Nachfolgende Inhabilität zwingt zum Austritt. (Artikel 38. 39. 42.) Dem Annahmezwang entsprechend kann die Entlassung allein durch die Bürgerschaft erfolgen. Das Mandat wird unentgeltlich ausgeübt. Im Hause selbst der Disziplin des Präsidenten unterstellt, können die Bürgerschaftsmitglieder ausserhalb der Versammlung hinsichtlich ihres Verhaltens in der Bürgerschaft oder den Ausschüssen nicht zur Verantwortung gezogen werden (Artikel 48), die reichsgesetzlich vom Laienrichterdienst befreiten Bürgerschaftsmitglieder kann Hamburg weder zuziehen als nichtrichterliche Mitglieder der Schätzungskommission noch zu einem Gemeindeamte. Durch die C.-P.-O. sind die Bürgerschaftsmitglieder ausgezeichnet wie die Mitglieder aller Deutschen parlamentarischen Versammlungen, nicht jedoch geniessen sie die auf Landesgesetzgebung beruhenden sonst häufig gewährten strafprozessualen Bevorzugungen. Die Sitte verlangt von ihnen Verschwiegenheit, die Geschäftsordnung Besuch der Versammlung und der Ausschüsse, beide Bestimmungen tragen den Charakter einer lex imperfecta, ihre Nichtachtung ist straf-Die hamburgische Verfassung hat nicht durch eine besondere Bezeichnung die Funktion der Bürgerschaftsmitglieder zusammengefasst; Ausdrücke wie Mandat, Amt, Vertreter sind ihr fremd geblieben. Sofern man etwa diesen Benennungen einen prägnanten rechtlichen Sinn entnehmen will, sind sie mit Recht Denn die von den Bürgerschaftsmitgliedern vermieden. körperlichen Substraten des zweiten sekundären Organs geübte Teilnahme an der Herrschaft des ersten ist kein Amt, wie es die Funktion der Senatoren eines ist, desgleichen auch kein Noch weniger sind auf sie die mit einem Mandat Ehrenamt.

und einer Vertretung verbundenen zivilrechtlichen Vorstellungen anwendbar. Wie v. Melle zutreffend ausführt, versehen die Bürgerschattsmitglieder eine spezifische, lediglich in der gesteigerten Staatsangehörigkeit des Bürgerrechts begründete staatssittliche Pflicht.

Bei der Untersuchung des Sitzes der Staatsgewalt ist fest-Staatsrechtliche gestellt, dass zwar die wählende Bürgerschaft, das primäre Organ, Bürgerschaft. sich in Senat und Bürgerschaft zwei sekundäre Organe bestellt hat, dass aber die Ausübung der Staatsgewalt durch den Senat geschieht und dass der Bürgerschaft lediglich in der jenen beschränkenden Mitgesetzgebung — denn die Disziplinarfrage scheidet wegen der Unmöglichkeit eines Verantwortungsgesetzes aus - eine Teilnahme an der Herrschaft zusteht. Nur auf diesem Gebiete sind Senat und Bürgerschaft rechtlich gleichwertig und die Verwirklichung dieser Absicht ist dadurch gewährleistet, dass die Bürgerschaft einerseits weder aufgelöst noch gegen ihren Willen vertagt noch geschlossen werden, andererseits aber sich selbst versammeln kann. Innerhalb ihrer Kompetenz also die Bürgerschaft ein permanenter Beirat der Regierung.

Ausser durch die konstruktionelle Verschiedenheit unterscheidet sich die hamburgische Bürgerschaft nicht von den parlamentarischen Versammlungen, den Volksvertretungen der monarchischen Bundesstaaten, namentlich nicht durch ihre materiellen Kom-Die der Gesetzgebung und damit ihr zugewiesenen Gegenstände decken sich mit den regelmässigen Aufgaben der deutschen Parlamente, und die legislatorische Initiative, wenn auch vielfach nicht gewährt, ist doch keineswegs den deutschen gesetzgebenden Versammlungen begrifflich fremd. Vor allem hat die Bürgerschaft nicht einen Anspruch auf Mit-Repräsentation des Staates durch ihren Präsidenten. Die vollkommene Staatsvorstandschaft und Staatsrepräsentation gebührt allein dem Senat. Wenn dem entgegen thatsächlich bei Staatsakten der Präsident oder der Vorstand der Bürgerschaft zugezogen wird, so ist das lediglich ein Akt der Courtoisie, ein Akt, der wohlberechtigt ist im Hinblick auf die politische Bedeutung der Bürgerschaft.

Gleich dem Senat ist die Bürgerschaft als Ganzes gegen alle politischen, auf Sprengung u. s. w. zielenden Unternehmungen und sind ihre einzelnen Mitglieder gegen Gewalt und Bedrohung in Bezug auf Erfüllung ihrer Mandatspflichten strafrechtlich geschützt

(§§ 105. 106. Strf.-G.-B.), die Verfolgung einer Beleidigung der Bürgerschaft bedarf nur der Ermächtigung, keines Strafantrages (§ 197 des Strf.-G.-B.).

Achtes Kapitel.

Die Sechziger, die bürgerlichen Kollegien und der Bürgerausschuss. Die Rechtssetzung. Gesetz und Verordnung. Das Verordnungsrecht in Hamburg. Die Formalien der heutigen Gesetzgebung. Meinungsverschiedenheit zwischen Senat und Bürgerschaft, der Spruch des Reichsgerichts, die Entscheidungsdeputation.

Man ist gezwungen anzunehmen, dass von jeher in der

breiten Masse der dem Rat gegenüberstehenden Bürger ausgezeichnete Männer eine Führerrolle inne gehabt haben. bürgerliche, um die Kirche gruppierte Leben des Mittelalters machte diese zu Kirch- und Leichnamsgeschworenen, politisch treten uns dieselben Männer zuerst in der Rolle jener von den Kirchspielen erwählten sechzig Mittler entgegen die 1410 mit dem Rate den ersten Rezess schlossen. Trotzdem die hansische Die Sechziger. Reaktion die Sechziger, die von Anfang an Neigung gehabt hatten, sich zu perpetuieren und kollegial auszugestalten, beseitigt hatte, fällt denselben Männern, nun die "erlykesten und eltesten ut elkem Carspelle" genannt, mit dem Rezess das Amt zu, in dringlichen Staatssachen dem Rat die Wünsche der Bürger zu übermitteln. Und kurz vor der Reformation (1483) gedenkt ihrer der Rezess als der "twyntich effte vyff und twyntich erffsetten Borgher", welchen der Rat die politischen Vorkommnisse zur Weitergabe an die Bürger bekannt giebt. Der offenbar in dem hamburgischen Staatsleben schlummernde Gedanke einer Bürgerbehörde fand seine gesetzliche Entfaltung mittels des langen Die bürgerlichen Rezesses in den drei bürgerlichen Kollegien. dieser waren die zwölf Diakonen der vier Kirchspiele, aus denen sich nach oben durch Vereinigung der drei ältesten Diakonen aus jedem Kirchspiel das Kollegium der Oberalten zusammensetzte, und das, um die 24 Subdiakonen jedes Kirchspiels vermehrt, nach unten das Kollegium der 144 er herstellte. Das niedere Kollegium umfasste also immer auch die Mitglieder des höheren, der Instanzenzug ging von Oberalten über 48 er zu den 144 ern, also nach unten. Nach Zutritt des Michaeliskirch-

Kollegien.

spiels hiessen die beiden letzten bürgerlichen Kollegien infolge der entsprechenden Vermehrung die 60 er und 180 er.

In den Tumultzeiten war die Thätigkeit der Kollegien sehr massgebender Art, sie spielten aber alle drei eine verschiedene Rolle. Die Oberalten, zwar an sich konservativ, hatten doch den Ehrgeiz, einen Gegensenat zu formieren, Bestrebungen, der die viel umfochtene Perpetuierung und Salarierung der Oberalten zu Hilfe kam. Bald lagen sie mit dem Rat, bald mit den Konventen in Hader. Die Sechziger wahrten durchaus die traditionellgeschichtliche Rolle der verständigen Mittler, namentlich bei Herbeiführung des Hauptrezesses, während die 180 er den vornehmsten Sitz der Demagogie bildeten.

Der Hauptrezess erhöhte ganz entschieden die Stellung der bürgerlichen Kollegien, von denen er die 180 er um 30 Adjunkten mit spe succedendi vermehrte, im Vergleich zu den Konventen. Er wies ihnen, namentlich den Oberalten, "dem Auge des gemeinen Besten" ein dreifaches Amt zu: eines Wächters der Verfassung und einer Rekursinstanz bei Rechtsverweigerung und bei Beschwerden über Magistrate, von Vertretern der Erbgesessenen Bürgerschaft in gewissen Fällen, und von Verwaltungskörpern.

Die Konstituante wollte an Stelle der bürgerlichen Kol-Sie ging dabei legien bereits einen Bürgerausschuss setzen. von der Ansicht aus, dass ihrem Rat, einem Beamtenkollegium, ein sowohl ständiger wie besonders aktionsfähiger Ausschuss der Bürgerschaft, seiner Herrin, zur Seite stehen müsse. Daher war der Bürgerausschuss im wesentlichen eine konzentrierte Bürgerschaft von 30 Mitgliedern, 24 aus den Abgeordneten für die Stadt, sechs aus denen fürs Land genommen. Die Sitzungen waren öffentlich. Er hatte die Kompetenz in dringlichen und unbedeutenden Sachen an Stelle der Bürgerschaft zu bestimmen, den Rat in Staatsangelegenheiten zu überwachen und die Bürgerschaft zu berufen, somit deren Rechte zu wahren. Ausschuss, der das in Sessionen tagende Parlament gewissermassen perpetuiert, mag geboten sein in grossen Ländern parlamentarischer Herrschaft, um die Regierung sowohl zu überwachen wie ihr die Möglichkeit der verfassungsmässigen parla-In einem Stadtstaat wie mentarischen Zustimmung zu bieten. Hamburg mit seiner permanenten Bürgerschaft war diese Idee verfehlt. Zweckmässig war nur ein solcher Ausschuss aus dem

Der Bürgerausschuss. Die Konsti-

Zusammen-setzung und Wahl.

Gedanken der Geschäftserleichterung in eiligen und unbedeuten-Die Reaktion. den Sachen heraus. Maiverfassung und Entwürfe kannten denn auch übereinstimmend in Verfolgung dieses Zwecks an Stelle der konzentrierten Bürgerschaft einen Ausschuss von 20 Mitgliedern, von denen nur fünf Juristen sein durften, und der in Heutiges Recht. geheimer Sitzung tagte. So auch die heutige Verfassung. Präsident der Bürgerschaft ist geborenes Mitglied und Präsident Die übrigen 19 Mitglieder werden in des Bürgerausschusses. der Weise gewählt, dass diejenigen Mitglieder sind, welche durch die Stimmzettel von mindestens ein Viertel der Anwesenden als solche bezeichnet sind. Die Wahl wird so oft wiederholt, bis die Zahl voll ist; bei Überzahl und Stimmengleichheit entscheidet Minoritäten von ein Viertel der Stimmenden können also im Bürgerausschuss Vertretung finden (Artikel 54). auf dieses Mandat erstreckt sich, mit Ausnahme der Mitglieder der Gerichte und der Finanzdeputation, der Amtszwang (Artikel 56). Der Bürgerausschuss ist mit zwölf Mitgliedern beschlussfähig.

Kompetenzen.

Die Kompetenzen zerfallen in solche, in denen Funktionen der Bürgerschaft als gesetzlich delegierte — ohne übrigens die Zuständigkeit der Bürgerschaft zu alterieren — wahrgenommen werden, und solche aus eigenem Recht (Artikel 60).

In ersterer Beziehung kann der Bürgerausschuss endgültig mitgenehmigen auf Antrag des Senats ausserordentliche Ausgaben ausserhalb des Budgets bis zu dem dort vorgesehenen Totalbetrag für unvorhergesehene Ausgaben und ausserhalb des regelmässigen Ganges der Verwaltung liegende Veräusserungen von Staatsgut bis zum Werte von 5000 Mark. Bis zur künftigen Zustimmung der Bürgerschaft kann er einstweilen mitgenehmigen auf Antrag des Senats in dringlichen Fällen gesetzliche Verfügungen von geringerer Bedeutung. Wenn die Bürgerschaft beschlussunfähig war, stimmt der Bürgerausschuss nachträglich dem Erlass einer Notverordnung des Senats zu (Artikel 102).

Aus eigenem Recht hat der Bürgerausschuss, ausser einigen durch Spezialgesetze ihm verliehenen Befugnissen teils als Rechtsnachfolger der Sechziger teils in Pensionierungsfragen, im gleichen Umfang wie die Bürgerschaft das Recht, Auskunft über Staatsangelegenheiten zu erbitten. Dann veranlasst er die Berufung der Bürgerschaft und wacht ob der Wahrung der Verfassung (Artikel 60. m. 5. Ges. 2.11. 1896, § 9). Als Weg für letzteres ist zunächst Reklamation an den Senat, dann Anzeige an die Bürgerschaft selbst zwecks Erwägung der eventuellen Beschreitung des verfassungsmässigen Verfahrens bei Dissensen (Artikel 70 ff.) vorgeschrieben.

Diese eigentümliche Wächterstellung ist im Kompromiss Das Wächtervon 1859-1860 geschaffen; die Konstituante bedurfte nach ihrer Konstruktion des Bürgerausschusses einer solchen Bestimmung nicht, Maiverfassung und Entwürfe hatten statt dessen den Bürgerausschuss allein mit der Vornahme der vom Senat verabsäumten Ergänzung der Bürgerschaft betraut. Materiell ist mit Artikel 60, Nr. 5 angeknüpft an die Kompetenzen zum Teil der Kollegien insgemein, zum Teil an die besondern der Oberalten (Hauptrezess Artikel 1. Reglement. Titel II. Artikel 5-9. Unionsrezess des Rats, Artikel 10. Unionsrezess der Kollegien. Kapitel I. 12. II 2. 3). Danach waren namentlich die Oberalten sowohl aus eigenem Antrieb wie auf Anrufen durch Verwaltungsakte oder Richterspruch angeblich verletzter Privatpersonen befugt, durch eine gesetzgeberische Initiative in der Erbgesessenen Bürgerschaft oder durch Herbeiführung des Disziplinarverfahrens gegen das malversierende Ratsglied Abhilfe zu schaffen. Remedur, soweit sie Justizsachen anlangt, ist heute unmöglich; die Initiative steht nicht dem Bürgerausschuss allein, sondern jedem Bürgerschaftsmitgliede zu. Es bleibt also nur noch der Fall, dass "Verfassung und die auf öffentliches Recht bezüglichen Gesetze" nicht inne gehalten sind. Man hat früher diese Befugnis des Bürgerausschusses sehr überschätzt und sie für eine wesentliche Garantie der Verfassung gehalten. Mit Recht hat davor schon v. Melle gewarnt. Ich kann hierin nichts erblicken, wie die Kehrseite der in der Verfassung gewünschten besonderen senatorischen Verantwortung. Und ebenso wie ich ein solches Verantwortungsgesetz heute für unmöglich erklären musste, kann ich auch irgend eine thatsächliche Bedeutung der Nr. 5 des Artikels 60 nicht mehr beilegen. Die eigentliche Bedeutung des Bürgerausschusses liegt vielmehr darin, dass er dem Senate in den Dingen, in welchen er verfassungsmässig an eine bürgerliche Zustimmung gebunden ist, da, wo eine rasche und diskrete Behandlung geboten ist, eine solche ermöglicht!

Die drei grossen, regelmässig wiederkehrenden Bethätigungsgebiete der Staatsgewalt sind die, dass sie auftritt rechtssetzend, rechtssprechend und verwaltend.

Die Rechtssprechung.

Bei der Auseinandersetzung zwischen der Staatsgewalt des Reiches und der der Bundesstaaten ist der Reichsstaatsgewalt die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren (Reichsverf., Artikel 4, Nr. 13, Gesetz vom 20.12. 1873) zugefallen. Mit Fug können wir daher die Rechtssprechung, weil sie der Hauptsache nicht mehr hamburgischen Staatsrechtes ist, ausscheiden.

Die Rechtssetzung. Die staatliche Funktion der Rechtssetzung ist allgemein gesprochen nichts anderes wie die rechtliche Formulierung der Staatsbedürfnisse. Und zwar kann das durch das Staatsinteresse bedingte Bedürfnis hervortreten sowohl in der Anordnung von allgemein verbindlichen Rechtssätzen, von Normen, wie in der positiven Bestimmung über die Verwendung und Behandlung gewisser Sachgüter. Man pflegt diese Funktion im modernen Staat regelmässig als die Gesetzgebung zu bezeichnen, dabei ihre wichtigste Erscheinungsform, das Gesetz, für das Ganze nehmend.

Es ist ohne weiteres klar, dass die Form der Rechtssetzung nach der Stelle, an welcher diese Fähigkeit ruht, verschieden sein muss.

Im absoluten,

Im autokratisch regierten Staat, wo die einzige Stelle staatlichen Willens die Person des Herrschers ist, ist jede Willensäusserung desselben, welche erfolgt, um eine allgemeine verbindliche Norm aufzustellen, Rechtssatz. Naturgemäss wird sich eine bestimmte Form für solche Willensäusserung nicht finden lassen, jede ist Rechtssatz. Gesetz wird regelmässig die sich selbst so bezeichnende Willenserklärung sein oder die in der üblichen feierlichsten Form erlassene.

im konstitutionellen Staat. Diese Formfreiheit der Rechtssetzung musste aufhören, sobald die Rechtssetzung nicht mehr willkürlich von einer Stelle ausging, sondern auf Grund einer Verfassung an das Zusammenwirken bestimmter Faktoren geknüpft war, also, für deutsche Verhältnisse gesprochen, im konstitutionellen Staat.

Die Verfassung oder besser gesagt das Staatsrecht, begrenzte jetzt überhaupt die rechtliche Möglichkeit staatlicher Rechtssetzung, der Name Gesetz kam nur noch dem Produkt des Zusammenwirkens der verfassungsmässigen Faktoren zu.

Gesetz und Verordnung. Mit dem Gesetz war aber keineswegs die Möglichkeit und das Bedürfnis der Rechtssetzung erschöpft. Die die freie Staatsthätigkeit pflegende Regierung ist fortwährend gezwungen, weil sie dessen zu der ihr obliegenden freien Entschliessung ständig bedarf und auf die Erzeugnisse der langsam arbeitenden Gesetzgebungsmaschinerie nicht warten kann, zur Aufrechterhaltung des staatlichen Lebens einseitig Normen allgemein bindender Natur aufzustellen, nicht minder bedarf die Verwaltung zur Durchführung ihrer Aufgaben dieser Möglichkeit. gesamten, von Regierung und Verwaltung einseitig aufgestellten Rechtsnormen führen im Gegensatz zum Gesetz im konstitutionellen Staat den Namen Verordnung. Unter Berücksichtigung der Thatsache, dass eine dritte Formulierung staatlichen Willens das Urteil ist, wird in der Litteratur die Verordnung dahin definiert, dass sie sei diejenige staatliche Willenserklärung, welche nicht Gesetz und Urteil ist (Jellinek); Gesetz ist dann die vom Inhaber der Staatsgewalt unter verfassungsmässiger Mitwirkung der Volksvertretung aufgestellte Rechtsnorm.

Demnach ist im konstitutionellen Staat der Gegensatz von Gesetz und Verordnung ein formeller. Damit kann aber das Staatsrecht nicht ausreichen, es verlangt, dass diese beiden Normerscheinungen in ein festbestimmtes Verhältnis zu einander gesetzt werden.

Wenn nun auch Gesetz und Verordnung beide gleichmässig in ihrer rechtlichen Möglichkeit durch das Staatsrecht gebunden sind, so ergiebt die natürliche Superiorität des Gesetzes von selbst, dass wohl eine Verordnung durch Gesetz, nicht aber dieses durch jene beseitigt werden kann. Daraus ist dann der allgemeine Grundsatz abgeleitet, dass eine Verordnung nicht contra legem sein dürfe. Weiter wird man aber, so bedauerlich dies auch praktisch ist, die Begriffe Gesetz und Verordnung allgemeingültig materiell nicht abgrenzen können. Die verschiedene Bewertung der Gegenstände, die wechselnden Aufgaben des Staates, die Notwendigkeit einer freien Regierungsthätigkeit, sie alle verbieten eine ein für allemal geltende Fixierung, welche Materien durch Gesetz, welche durch Verordnung geregelt werden sollen. Das wird vielmehr für alle Zeiten Aufgabe des einzelnen positiven Staatsrechtes sein. Nur das sei an dieser Stelle noch hervorgehoben, dass ein Staat, der nur mit Gesetz auskommen will, undenkbar ist. Mit Rücksicht auf die, wie schon betont, mit der Inhaberschaft der Staatsgewalt verbundene freie Entschliessung muss dem Inhaber die rechtliche

Möglichkeit gegeben sein, die Durchführungsmittel solcher Entschlüsse einseitig allgemein bindend zu bestimmen, also Verordnungen zu erlassen.

Einteilung der Verordnungen.

Um eine Gliederung der verschiedenen Verordnungen zu ermöglichen, hat die Wissenschaft zwei Einteilungsprinzipien aufgestellt: die eine mit Rücksicht auf das Verhältnis der Verordnung zum Gesetz, die andere im Hinblick auf den Zweck der Verordnung.

Verfassungsmässige.

Was die erstere Idee anlangt, so ergiebt sich aus der festgestellten absoluten Notwendigkeit der Verordnung neben dem Gesetz, dass eine jede Verfassung ausdrücklich oder mittelbar ein Verordnungsrecht der Regierung gewähren muss. Damit ist der Begriff der verfassungsmässigen Verordnung gewonnen. Diese verfassungsmässige Verordnung kennt aber ausser der Verfassung auch das Gesetz als Grenze und zwar nicht nur so, dass sie ein bestehendes Gesetz nicht angreifen, nicht contra legem sein darf, sondern auch so, dass ihr die der Gesetzgebung ganz allgemein vorbehaltenen Gebiete, auch wenn dort ein positives Gesetz noch nicht erlassen, verboten bleiben. Daraus hat man den, allerdings unter Umständen etwas unbestimmten Satz abgeleitet, dass die Verordnung nicht praeter legem sein dürfe.

Die Möglichkeiten einer solchen Verordnung sind nun die, dass eine Verordnung, ohne praeter legem zu sein, da erlassen wird, wo das Gesetz schweigt. Diese auf freier Entschliessung der Regierung beruhende Verordnung ist dem Gesetze völlig gleichwertig. Man entwickelt daraus vorzugsweise das selb-Selbständige Ständige Verordnungsrecht.

Oder eine Verfassung hat, wie die hamburgische (Artikel 102. 103), der Regierung die rechtliche Möglichkeit ausdrücklich verliehen, unter gewissen Umständen bestehende Gesetze mittels Notverordnung einer sogenannten Notverordnung aufzuheben; eine solche Verordnung ersetzt das Gesetz, Jellinek nennt sie gesetzvertretende Verordnung.

> Endlich kann sich ein Gesetz nicht selbst vollendet haben, sei es, dass es in seiner Materie bewusster Weise Lücken gelassen hat, sei es, dass es nicht dafür gesorgt hat, wie es zu den bestehenden Verhältnissen übergeleitet werden solle. im ersteren Falle eine andere Stelle mit Ausfüllung der Lücke

mittels Verordnung betraut, spricht man von einem delegierten, gesetzergänzenden Verordnungsrecht. Die Überleitungdes Gesetzes ins Leben geschieht durch Ausführungsverordnungen. mit deren Erlass die Verfassungen regelmässig — die hamburgische Artikel 61 — die Regierung beauftragt. Da diese beiden Kategorieen der Verordnung Erlass eines Gesetzes zur Voraussetzung haben, hat man sie als die Klasse der unselbständigen Ver-unselbständige. ordnungen zusammen gefasst.

In Ansehung des Zweckes kann die Verordnung ebenso wie das Gesetz darauf ausgehen, erzwingbare Regeln für das äussere Verhalten der Menschen zu einander aufzustellen, oder nur Verwaltungsakte vorzunehmen. Es giebt also auch materielle und formelle Verordnung in diesem Sinne. Je nachdem also die Verordnung Recht schaffen oder nur eine Massnahme der Verwaltung anordnen will, unterscheidet man Rechtsund Verwaltungsverordnung. Von den Rechtsverordnungen Rechts- und Verwaltungssind diejenigen die wichtigsten, welche in Verfolgung der der verordnung. Polizei zugewiesenen staatlichen Aufgaben einen objektiven Rechtssatz schaffen, kraft dessen das Individuum in gewisser Beziehung seiner Freiheit vom Staat verlustig geht und dem durch die Polizei repräsentierten Staatswillen unterworfen wird. Diese sogenannten Polizeiverordnungen befassen sich vorzugsweise mit der Rechtssetzung auf dem Gebiete des persönlichen Verhaltens und statuieren zumeist der Polizei ein Verbietungsrecht von wechselnden Umfange. Die Verwaltungsverordnung, den weitaus grössten Teil der gesamten Verordnungen einnehmend, schafft nie neues Recht, sondern wendet nur das gegebene an, sich an das Publikum mit Organisationsvorschriften und unverbindlichen Willenserklärungen wendend oder an die Verwaltungsbeamten mit Instruktionen und Verfügungen.

Dass für Hamburg ein Verordnungsrecht neben dem Gesetz Das Verordnungsrecht des bestehen muss und besteht, und dass der Senat als Regierung daher nicht nur ein unselbständiges Verordnungsrecht, sondern das volle verfassungsmässige und selbständige Verordnungsrecht übt, ist genügend scharf und häufig genug betont. In neuerer Zeit aber hat Hanfft es unternommen, dem Meinung. Senat das selbständige Verordnungsrecht abzusprechen und zwar auf geschichtlicher Basis. Dieser Beweisführung kann ich ebenso

Die geschicht- wenig wie deren Resultat beitreten. Vorzugsweise ist aus den Bestimmungen der vier Hauptgrundgesetze deduziert. gegenüber muss man daran festhalten, dass sie den grundsätzlichen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung nicht kannten, sondern nur sachlich die Frage beantworteten: Für welche Gegenstände ist ein Rats- und Bürgerschluss nötig? eine Frage, die Hauptrezess XVI dahin beantwortet: "wann gantz neue Gesetze zu machen." Was ausserhalb der durch das Kyrion begrenzten Schlüsse lag, wird genannt entweder: 1. "mandata pro nunc oder temporalia et provisionalia, wie auch diejenige, so zwar vim perpetuae legis haben, aber nur zur Befestigung der bereits vorhin durch Raht- und Bürgerschafft gemachten und beliebten Gesetzen abzielen" (Hauptrezess XV), oder 2. exercitium und Genuss fundierter und bestätigter Gerechtsame (das. V), oder 3. Stadtsachen "die nicht von der Importanz, dass der gesambten Bürgerschafft Approbation darzu nötig" (Reglement II. 11). Über die erste Kategorie sollte sich der Rat mit den Oberalten einigen, die zweite - mit Ausnahme der concessio privilegiorum gebührte dem Rat allein, bei der dritten fungierten neben ihm die Kollegien. Während man allerdings in der letzteren Thätigkeit eine Repräsentation Erbgesessener Bürgerschaft sehen muss und daher hier historisch nicht von einem Verordnungsrecht des Rates sprechen kann, scheint mir das im ersten Falle gerade nötig zu sein. Denn hier waren die Oberalten nicht Vertreter Erbgesessener Bürgerschaft, sondern Verwaltungskörper. Ihre Zustimmung zu den mandata war also kein in das Kyrion schlagender gesetzgeberischer, sondern ein Verwaltungsakt, und daher erklärt sich auch, dass der Rat, was Hanfft selbst hervorhebt, diese Zustimmung bei Erlass zweifelloser Rechtsverordnungen einzuholen verabsäumte.

> Die Konstituante beging wie so viele der damals herrschenden auch den Irrtum, dass sie einfach als Rechtssetzung nur das Gesetz annahm (Artikel 70). Von diesem prinzipiellen Leugnen des Verordnungsrechtes kam schon die Maiverfassung Sie sagte Artikel 62: "Gegenstände der Gesetzgebung sind namentlich" und gab darin eine katalogisierende Über-Diese Wendung und diese Aufzählung - mit einigen Abweichungen — ist in die geltende Verfassung übergegangen. Aus dem: namentlich, folgt mit Sicherheit, dass nur einzelne besonders wichtige Gegenstände der Gesetzgebung vorbehalten

sein sollten, dass also für andere die staatsrechtlich notwendige Verordnung bleiben sollte. Das wird bestätigt durch Artikel 60, Nr. 2, wo gesetzliche Verfügungen von geringerer Bedeutung der Mitgenehmigung des Bürgerausschusses unterstellt sind. Gegenstände der stand der Gesetzgebung ist nach Artikel 62 zuerst die Erlassung, Gesetzgebung. authentische Auslegung, Aufhebung und Abänderung von Gesetzen über Gegenstände des öffentlichen und des Privatrechts. Dazu kommen aus dem Gesichtspunkt des Budgetsrechts: Auflegung, Prolongierung, Veränderung und Aufhebung von Steuern und Abgaben, Genehmigung des Budgets und Nachbewilligungen dazu, Abschliessung von Staatsanleihen, Veräusserung von Staatsgebiet und Grenzregulierung. An Akten der inneren Verwaltung fallen dann noch unter die Gesetzgebung: Erteilung ausschliesslicher Privilegien, Enteignung, Amnestie; an Akten der äusseren in der gedachten Bedeutung — die Ratifikation von Staatsverträgen (Artikel 62). Diese Aufzählung kann jeder Zeit durch Verfassungsänderung geändert werden. Was nicht darin steht, fällt prinzipiell der Verordnung zu. Das verhindert allerdings nicht, dass aus Zweckmässigkeitsgründen vom Senat häufig der Gesetzesweg benutzt wird, ein Gesichtspunkt auf dem, neben dem konstitutionellen ja die Schaffung der ganzen formellen Gesetzgebung ruht.

Ein Vergleich dieser Aufzählung mit der Behandlung der Gesetzes und Verordnungsfrage nach der alten Verfassung ergiebt, dass die Gegenstände der alten Schlüsse und aus den oben aufgezählten drei Kategorien von der zweiten die Erteilung ausschliesslicher Privilegien und die ganze dritte dem Gesetze ausschliesslich überwiesen sind. Die Mandate fallen unter das senatorische Verordnungsrecht; eine etwaige Zustimmung des Bürgerausschusses kann nicht in Frage kommen, denn er ist nicht Rechtsnachfolger des Oberaltenkollegiums.

Jüngst ist die Frage nach dem Verordnungsrecht noch einmal Das Gesetz vom behandelt in dem Gesetz über Reorganisation der Verwaltung vom 2.11. 1896. Wenn dort § 9 zunächst den Verwaltungsbehörden ganz allgemein ein Verwaltungsverordnungsrecht mit Zwangsmitteln innerhalb der bestehenden Gesetze und Senatsverordnungen gegeben wird, so ist das eine organisatorische Bestimmung, die allerdings durch Gesetz, aber ebenso gut durch Verordnung hätte gegeben werden können. Ferner sind dort die mit Verwaltung der Polizei beauftragten Behörden aus-

gestattet mit einem Polizeiverordnungsrecht aus sicherheitspolizeilichen Gründen und aus solchen der Gewerbepolizei, gleichfalls mit einer Maximalandrohung von 36 Mark. Diese Bestimmung wird man für nötig erachten müssen, weil der Senat zwar ein solches Recht der Rechtsverordnung besitzt, die Delegation auf die Polizei aber wohl nur im Wege der Gesetzgebung erfolgen konnte. Dagegen ist vollkommen überflüssig die Bestimmung, dass dem Senat ein Polizeiverordnungsrecht mit Strafandrohung von 100 Mark für das ganze Staatsgebiet verliehen ist. Denn dieses Recht besitzt er schon kraft des ihm zustehenden allgemeinen Rechtes des Erlasses verfassungsmässiger Rechtsverordnungen.

Die Gesetzgebung. Die Gesetzgebung regelt Abschnitt V der Verfassung. Sie beruht auf dem übereinstimmenden Beschluss von Senat und Bürgerschaft, beiden Teilen steht das Vorschlagsrecht zu. Die Zustimmung der Bürgerschaft wird unter den im vorigen Kapitel besprochenen Modalitäten durch eine Abstimmung mit zwei Drittel Majorität oder durch eine doppelte mit einfacher Majorität erteilt.

Von der regelmässigen Form giebt es Abweichungen privilegierter und qualifizierter Art.

Privilegierte,

Erleichtert ist die Übereinstimmung dann, wenn der Senat einem Antrag, über den die Bürgerschaft definitiv beschlossen hat, sich nur mit Modifikationen zustimmig erklärt. Da genügt eine einmalige einfache Majorität (Artikel 68). Wenn ein von der Bürgerschaft nur mit Modifikationen angenommener Senatsantrag vom Senat in dieser Form genehmigt wird, dann genügt zur Herbeiführung der Übereinstimmung Mitteilung an den Bürgerausschuss. Das gleiche abgekürzte Verfahren gilt, wenn der Senat einen selbständigen Antrag der Bürgerschaft unverändert annimmt (Artikel 69).

Qualifizierte Form. Erschwerenden Formen ist die Verfassungsänderung unterworfen. Eine solche muss zweimal in Anwesenheit von mindestens drei Vierteln sämtlicher Mitglieder von drei Vierteln sämtlicher Anwesenden angenommen sein. Die zweite Abstimmung darf frühestens 21 Tage nach dem ersten Beschluss erfolgen. Wird die vorgeschriebene Majorität nicht erreicht, gilt der Vorschlag als abgelehnt (Artikel 101).

Publikation.

Publikation und Ausführungsverordnung erfolgt durch den

Senat, erstere binnen 14 Tagen (Artikel 61. 77). Das Gesetz tritt, wenn nicht ein anderer Termin bestimmt oder vorbehalten ist, in Kraft mit dem Tage der Publikation im Amtsblatt.

Die offizielle Gesetzsammlung enthält nur die Publikationen des Amtsblattes von dauerndem Wert und zwar die Gesetze in der ersten Abteilung. Die Gesetzformel lautet: Der Senat hat in Übereinstimmung mit der Bürgerschaft beschlossen und verkündet hierdurch als Gesetz, was folgt gegeben in der Versammlung des Senates.

Für die Verordnung hat sich, abgesehen davon, dass die Senatsverordnungen vom Plenum zu beschliessen sind, eine bestimmte Form nicht entwickelt. Sie sind in verschiedene Befehlsformen gekleidet, werden regelmässig im Amtsblatt veröffentlicht und zumeist in der zweiten Abteilung der Gesetzsammlung gesammelt.

Wenn in konstitutionellen Staaten sich eine Einigung zwischen Dissens. Regierung und Volksvertretung über eine Gesetzesvorlage nicht erzielen lässt, versucht erstere durch Vertagung, Schliessung oder Auflösung des Parlaments eine andere Wendung herbeizuführen. Das Mittel entfiel in Hamburg dem unantastbaren gemeinsamen Kyrion gegenüber. Man musste auf ein anderes zur Begleichung solcher Dissense sinnen. Schon die Kollegienverfassung bestimmt Reglement Titel VII, dass für den Fall, wenn sich im Konvente Alte Verfassung. ein Dissens ergeben und trotz Kommunikation des Rats mit den Sechzigern und Hundertachtzigern eine abermalige Abstimmung das gleiche Resultat gehabt hätte, eine Deputation von 16-20 Mitgliedern, gleichmässig aus Rat und Bürgerschaft, erwählt Kam auch diese nicht zu einer Majorität, dann wurde aus allen Mitgliedern promiscue durchs Los eine Subdeputation von fünf Mitgliedern gewählt, die endgültig entschied.

Die heutige Verfassung regelt die Dissensfrage Artikel 70 ff. Heutiges Recht. Wenn sich bei der Verhandlung über die wiederholten Anträge zwischen Senat und Bürgerschaft eine beharrliche Meinungs-Verschiedenheit zeigt, wird auf Antrag eines der beiden Teile zunächst eine Vermittlungsdeputation von neun Mitgliedern, Vermittlungsdeputation. falls man sich nicht über eine andere Zahl einigt, niedergesetzt, Welche zu einem Drittel aus Mitgliedern des Senats, zu zwei Dritteln aus solchen der Bürgerschaft besteht. Diese hat nur über Vermittlungsvorschläge zu beraten und zu berichten.

Gelingt trotzdem die Ausgleichung der Meinungsverschiedenheit nicht, unterscheidet die Verfassung.

Spruch des Reichsgerichts.

Betrifft die Meinungsverschiedenheit die Auslegung der Verfassung oder von Gesetzen, oder ein vom Senat oder der Bürgerschaft auf Grund der Verfassung oder eines Gesetzes behauptetes Recht, oder die Frage, ob ein Mitglied des Senats oder der Behörden wegen Verletzung der Verfassung oder eines in anerkannter Gültigkeit stehenden Gesetzes zur gerichtlichen Verantwortung zu ziehen sei, so ist die Streitfrage durch das Reichsgericht zu entscheiden, und ist sowohl der Senat als auch die Bürgerschaft berechtigt zu verlangen, dass diese Entscheidung eintrete. Das Reichsgericht ist, auf Grund eines in Gemässheit des Artikels 76 der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetzes vom 14.3. 1881 nunmehr an Stelle des Lübecker Ober-Appellations-Gerichtes, das Artikel 71 der alten Verfassung benannte, berufen.

Entscheidungsdeputation.

Betrifft dagegen die Meinungsverschiedenheit einen anderen Gegenstand, bei welchem die gemeinschaftliche Beschlussnahme von Senat und Bürgerschaft geboten ist, so bleibt die Sache bis zu einer gegenseitigen Verständigung unerledigt. Einseitiges Vorgehen ist also ausgeschlossen. Stimmen aber beide Teile darin überein, dass die Entscheidung der Sache selbst ohne wesentlichen Nachteil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt werden dürfe, während sie sich nur über die Modalitäten der Ausführung nicht verständigen können, dann wird eine Entscheidungsdeputation zur Erledigung berufen.

Zwei Besonderheiten sind statuiert. Handelt es sich um Prolongation oder Erneuerung eines temporären Gesetzes, und ist die Einsetzung der Entscheidungsdeputation vor Ablauf beschlossen, gilt das Gesetz als prolongiert bis zur Entscheidung. Änderung der Verfassung oder solcher gesetzlicher Bestimmungen, durch welche Rechte des Senats oder der Bürgerschaft festgestellt sind, darf niemals durch Ausspruch einer Entscheidungsdeputation herbeigeführt werden.

Die normale Mitgliederzahl der Entscheidungsdeputation, welche mit beiderseitiger Zustimmung jedoch vermehrt oder vermindert werden kann, ist 16; die Mitglieder sind je zur Hälfte aus Senat und Bürgerschaft berufen. Die Bestimmung erfolgt durchs Los in einer gemeinsamen Sitzung von Senat und Bürgerschaft, das einzige Mal ausser der Senatorenvereidigung, dass

beide Körperschaften unter einem Präsidenten zusammen treten. Und zwar ziehen für die senatorischen Mitglieder einfach die beiden jüngsten Mitglieder des Bürgerausschusses das Los. Bürgerschaft dagegen wird durch das, von den jüngsten Mitgliedern des Senats zu ziehende Los nur in so viel Abteilungen zerlegt wie Mitglieder zu wählen sind und diese Abteilungen wählen das Deputationsmitglied mittels Stimmzettel. Bei nicht zu beseitigender Stimmengleichheit entscheidet allerdings auch hier das Los. Für die Annahme der Wahl besteht der bekannte Zwang. Nur gewichtige Gründe befreien vom Erscheinen. dauernder Verhinderung wird ein Ersatzmann gewählt. Stimmenenthaltung ist verboten. Eine Verantwortung für die Abstimmung ist ausdrücklich ausgeschlossen. Beschlussfähig ist die Deputation nur bei Anwesenheit aller Mitglieder.

Wenn möglich, werden die Deputationsmitglieder in derselben Sitzung besonders vereidigt. Die Deputation hat unter dem Vorsitz ihres ersten Senatsmitgliedes binnen 14 Tagen in geheimer Sitzung mit absoluter Stimmengleichheit endgültig zu entscheiden. Der in zwei gleichlautenden Exemplaren niederzuschreibende, von allen Mitgliedern zu unterzeichnende Spruch wird den Präsidenten des Senats und der Bürgerschaft zugestellt und hat ohne weiteres gleiche Kraft wie ein Senats- und Bürger-Binnen 14 Tagen ist er vom Senat zu verkünden. schluss.

Gelingt es in der Deputation nicht, eine Stimmengleichheit durch wiederholte Umfrage zu beseitigen, dann wählt die Deputation durch das Los ohne Unterschied aus senatorischen und bürgerlichen Mitgliedern eine Subdeputation von fünf Männern, deren Mehrheit dann wie die Entscheidungsdeputation selbst entscheidet.

Wenn zwischen Senat und Bürgerschaft eine Differenz auch darüber obwaltet, ob der Gegenstand des Dissenses zu der obengenannten ersten oder zweiten Kategorie gehört, dann spricht auch hierüber das Reichsgericht, jedoch ohne auf die Sache selbst einzugehen.

Die Bestimmungen des Artikel 70ff. erscheinen als der Die negative und positive Schlussstein der Verfassung. Es musste schlechterdings Mittel gefunden werden, das einerseits den Begriff des gemeinsamen Kyrion unter allen Umständen aufrecht erhielt, andererseits das Staatsleben vor den Folgen eines Stillstand gebietenden Negierens eines Teiles behütete. Die alte Verfassung hatte beide

Funktion.

Kyrion-Seiten — Gesetz und Verantwortung — in letzter Stelle unter den Spruch eines nicht richterlichen Kollegiums — Entscheidungsdeputation und Appellinstanz — gesetzt. Das war unter Umständen bedenklich. Als ein Fortschritt erscheint es daher schon, dass die neue Verfassung die Disziplinarfrage abtrennte und einem Gerichtshof hat anvertrauen wollen. Noch besser ist allerdings die Lösung, die die moderne Entwickelung gefunden hat, welche anstatt die Disziplinarfrage von einem besonderen, nach Sonderrecht urteilenden Gerichtshof erledigen zu lassen, auch hier die Verantwortung lediglich nach dem gemeinen Recht beurteilt wissen will. Aber auch in der Behandlung der allein verbleibenden Gesetzgebung zeigt die heutige Verfassung grössere Einsicht als die alte. Wie oben angedeutet, ist hier eine negative und eine positive Funktion zu unterscheiden.

Was die erstere anlangt, so mussten alle Gesetze, welche dem Senat oder der Bürgerschaft Rechte verleihen, in ihrem Bestande geschützt werden, weil sonst mittels der Entscheidungsdeputation ja das gemeinsame Kyrion illusorisch gemacht worden wäre. Daher der oben angeführte letzte Absatz des Artikels 71, der ähnlich dem Artikel 78 der Reichsverfassung wohlerworbene Rechte der Kyrionträger schützt.

Die positive Funktion durfte aber auch bei Beseitigung eines Hindernisses niemals den Anschein aufkommen lassen, als ob trotz des gemeinsamen Kyrion der Widerspruch eines Teiles niedergezwungen sei. Daher ist mit Recht ein Unterschied in Rechts- und in Utilitätsfragen gemacht. In ersteren, welche ja nur die Konsequenzen aus bereits Vorhandenem ziehen, im Gegensatz zu der alten Verfassung, der niemanden verletzende Rechtsspruch auf Anrufen eines Teiles. Dagegen in Utilitätsfragen, die Neues schaffen wollen, zuvor die beiderseitige Anerkennung als solcher in Wahrung des gemeinsamen Kyrion. Aus gleicher Rücksicht sitzen in der Entscheidungsdeputation von beiden Seiten gleich viel Mitglieder, und wenn eine sachliche Einigung nicht möglich ist, dann die letzte Entscheidung durch das zwar blinde, aber darum auch niemandem Unrecht zufügende Los.

Neuntes Kapitel.

Die Verwaltung. Ihre Stellung zu den anderen Funktionen. Die Entwickelung der hamburgischen Verwaltung. Der Behördenmechanismus. Die vier Behördenkategorien. Zusammensetzung und Verfahren. Die Beamtenhierarchie. Die Gehaltsordnung. Das Beamtenrecht.

Staatsverwaltung ist diejenige nicht rechtsetzende und nicht rechtsprechende Thätigkeit des Staates, welche entweder selbstthätig innerhalb des Staatszweckes gelegene und durch die Staatsaufgaben vorgezeichnete Erfolge zu erreichen oder den Interessenten die Erreichung solcher zu vermitteln und zu ermöglichen sucht.

Aus dieser Definition erhellt einmal, dass die Staatsverwaltung Die Verwaltung und die anderen das universale Moment im Staatsleben ist. Von ihr gilt Funktionen. vorzüglich der allgemeine Staatssatz: nihil humani a me alienum puto. In der Verwaltung rinnt unablässig das Blut des Staates. Die erdrückende Überzahl der den Menschen täglich treffenden Äusserungen des Staatswillens sind Verwaltungsakte. "Die Verwaltung ist das wirkliche Staatsleben" (v. Stein). Und während die Gesetzgebung in Intervallen auftritt, weil sie nur durch das jedesmalige legislatorische Bedürfnis bedingt wird, und während die Rechtssprechung den an sich anormalen Fall des Rechtsbruches zur Voraussetzung hat, arbeitet die Verwaltung ununterbrochen ohne solchen speziellen Anstoss für ihre Handlungen. Für sie spricht Sie ist in diesem Sinne das normale Element. aber auch weiter die Präsumtion. Was nicht ausdrücklich der Rechtssprechung oder der Gesetzgebung zugewiesen ist, gebührt der Verwaltung. Und endlich unterscheidet sich die Verwaltung von den beiden anderen Funktionen durch das ihr eigentümliche Handeln. Die Gesetzgebung begnügt sich mit der Anordnung, dem Aussprechen des Gesetzbefehls, die Rechtssprechung fällt nur den Spruch über Recht und Unrecht — denn die Vollstreckung ist begrifflich Verwaltungssache —. Die Verwaltung aber greift selbst zu! Handeln ist das ureigenste Gebiet der Verwaltung. Die Verwaltung ist die arbeitende Staatsidee (v. Stein). Dieser in der Verwaltung handelnde Staat tritt uns so gut im Schutzmann auf der Strasse, wie im Lehrer im 8*

Schulzimmer, im Deputationsmitglied bei der Beratung wie im Armenpfleger, kurz, täglich auf Schritt und Tritt entgegen.

Formelle Gesetzgebung.

Diese theoretisch universale Verwaltung hat praktisch allerdings an die Gesetzgebung und an die Rechtssprechung Raum An erstere die viel erwähnte formelle Gesetzverloren. Die Gründe, weshalb diese eigentlichen Verwaltungsakte in Gesetzesform gekleidet sind, lassen sich in vier Kategorien Zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts sind Sachen wie der Finanzplan des Staates, die Erteilung von Konzessionen, die Aufnahme von Anleihen und andere Gegenstände der Gesetzgebung geworden. Das gleiche ist der Fall da, wo es sich um die sogenannten Grundrechte handelt, richtiger da, wo das Individuum in einer ursprünglich staatsfreien Beziehung dem Staate unterworfen werden soll. Hier ist das Motiv der Gedanke der Verfassungsgarantie gewesen. Andere Dinge wie die Genehmigung von Staatsverträgen durch Gesetz entspringen dem Wunsche der parlamentarischen Kontrolle der Staatsführung, und endlich wünschte für eine Reihe von Verwaltungsakten die Regierung selbst die Verantwortung mit dem Parlament zu teilen.

Durch Angliederung an die Gerichtsorganisation hat die Verwaltung aus rein praktischen Gründen die Justizverwaltung, die Zwangs- und die Strafvollstreckung, wenn auch nicht gänzlich, so doch zum grössten Teil eingebüsst. Endlich sind eigentlich Verwaltungssachen auch die Angelegenheiten der freiwillig en Gerichtsbarkeit. Lediglich der Wunsch grösserer Sicherheit hat diese Akte mit den Garantien der Rechtssprechung umgeben. In Hamburg ist diese Überleitung überwiegend ja erst infolge der das B.-G.-B. umgebenden Reichsgesetzgebung erfolgt und auch jetzt noch nicht vollständig, denn die hamburgische Vormundschaftsbehörde ist noch immer eine Verwaltungsbehörde.

Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Gewonnen hat die Verwaltung in Deutschland dafür die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit. Jeder subjektive Anspruch der Verwaltung gegen ein Individuum muss durch einen objektiven Rechtssatz begründet sein, der das Individuum in dieser Richtung dem Staat unterwirft. Im absoluten Staat ruhte diese Prüfung schliesslich im Pflichtgefühl des Herrschers. Als der Verfassungsstaat hier gegen Willkür eine Schranke errichten wollte, lag es am nächsten, auch die Prüfung dieser Fragen den

ordentlichen Gerichten zu übergeben. Dem trat aber eine andere konstitutionelle Vorstellung hindernd entgegen, die der absolut durchzuführenden Trennung von Justiz und Verwaltung, wie sie z. B. noch Art. 4 d. E. f. G. z. G. V. G. ausspricht. Daher kam man in Deutschland zur Einrichtung von Verwaltungsgerichtshöfen. Für Hamburg speziell werde ich auf diese Frage noch am Schluss des nächsten Kapitels zurückkommen.

Die hamburgische Verwaltung lag ursprünglich ausschliess- Entwickelung der hamburlich in den Händen des Rats, der für die einzelnen Verwaltungs- gischen Verwaltungs. ämter zwei Herren zu ernennen pflegte. Der erste Einbruch in dies Monopol geschah durch den Kämmereirezess von 1563, 1623 folgte die Einrichtung der von den Bürgern verwalteten Admiralität, dann die der Kommerzdeputation (1665). Das war der Beginn der Entstehung einer ungeheuren Anzahl von rein senatorischen, rein bürgerlichen und wieder gemischten Kommissionen und Deputationen, die systemlos nebeneinander geordnet, in ihren Kompetenzen sich vielfach durchkreuzend die Staatsverwaltung besorgten. Die bürgerlichen Mitglieder wurden gewählt teils vom Rat, teils von der Erbgesessenen Bürgerschaft, dem Ehrbaren Kaufmann, den Sechzigern, den Deputationen. Den Vorsitz führte ein Senator, in den bürgerlichen Deputationen der älteste Bürger. Diesem lag meist die eigentliche Geschäftsführung ob, in der er auch allein entschied. Bei manchen Deputationen fungierte als eigentlicher Geschäftsträger das sogenannte kleine Kollegium.

Die Franzosenzeit offenbarte die Notwendigkeit einer Reorganisation, auf die auch das Testament der Zwanziger drang. Von den Franzosen übernahm man die dem alten Hamburg mangelnde allgemeine Polizeibehörde (Gesetz vom 15.2. 1821 und 9.7. 1826); die Einrichtung einer, den alten Bauhof, die Gassendeputation und die Fortifikation umfassende Baudeputation (15. 9. 1814), einer Stempeldeputation (29. 12. 1814), einer Steuerdeputation (9. 3. 1815) waren schon vorangegangen. Noch weitere Reformen befürwortete der Kommissionsbericht von 1843; Konstituante und Neunerkommission warteten mit vollkommenen Verwaltungsgesetzen auf. Ein solches verhiess auch die Verfassung von 1860, und das Versprechen wurde eingelöst durch Erlass des Gesetzes vom 15.6. 1863 über Reorganisation der Verwaltung. Dieses schuf unter Vernichtung der alten Namen die neuen neun Verwaltungsabteilungen: Finanzen, Handel und Gewerbe, Bauwesen, Militärwesen, Unterrichtswesen, Justizwesen, Polizei und innere Angelegenheiten, öffentliche Wohlthätigkeit, auswärtige Angelegenheiten. Eine organische Gliederung der Verwaltung, wie sie der moderne Flächenstaat hat, ist damit aber niemals gegeben worden. Die Verwaltung besteht nach wie vor aus einer Menge mosaikartig nebeneinander gesetzter Verwaltungseinheiten. Bedeutung hat die Einteilung eigentlich nur für das System des Staatskalenders. Dem Gesetz von 1863 sind dann noch gefolgt das über Reorganisation der Polizeibehörde (26.10. 1879 und 21.10. 1892) und das Gesetz über das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege vom 23. 4. 1879, welches das provisorische über das Verfahren in streitigen Verwaltungs- und Regierungssachen vom 12.8. 1859 und ein Verhältnisgesetz vom 30.4. 1869 ersetzte. Die neueste gesetzgeberische Erscheinung ist das mehrfach erwähnte Gesetz über Reorganisation der Verwaltung vom 2.11. 1896. dies stellt keineswegs eine Kodifikation dar, sondern beseitigt nur widersprechende Bestimmungen (§ 25).

Staats- und Selbstverwaltung.

Man pflegt allgemein Staats- und Selbstverwaltung zu unterscheiden. Man kann für letztere verschiedene Merkmale aufstellen. Namentlich der Laie ist geneigt, überall da Selbstverwaltung anzunehmen, wo die verwaltende Thätigkeit nicht von Beamten, sondern von Bürgern oder vorzugsweise von solchen im Ehrenamt geübt wird. Rechtlich kann man eine solche Scheidung nicht anerkennen. Vielmehr erkennt v. Stengel zutreffend nur da das Vorhandensein einer Selbstverwaltung an, wo die Besorgung von öffentlichen d. h. vom Staate als solcher anerkannten Angelegenheiten durch Gemeindeund Kommunalverbände, Korporationen und Genossenschaften unter Oberaufsicht des Staates geübt wird.

Daraus ergiebt sich, dass der für Hamburg scheinbar so weite Umfang der Selbstverwaltung recht eng ist. Der überwiegende Teil der Verwaltung ist Staatsverwaltung, an der allerdings das Laienelement stark beteiligt ist; eine eigentliche Selbstverwaltung wird nur auf dem Landgebiet durch die dortigen Kommunalverbände unter Oberaufsicht der Staats-

behörden (Landgem.-Ord. IV, Artikel 23 ff.) geübt. Auch Handelskammer und Gewerbekammer sind staatliche Verwaltungskörper.

Die Notwendigkeit einerseits, den im Zentrum gebildeten Die sachliche und örtliche Verwaltungswillen bis an die Peripherie zu tragen, andererseits Gliederung der Verwaltung. die Bildung eines solchen sachgemässen Staatswillens auf der ganzen Kreisfläche zu ermöglichen, haben im modernen Flächenstaat zu einer ins Feinste durchgeführten Gliederung der Verwaltung geführt. Sie hat sich sachlich in mehrere Gebiete gespalten, von denen das allgemeine deutsche Verwaltungsrecht sechs (v. Stengel) aufzuzählen pflegt: die äussere Verwaltung, die Heeresverwaltung, die Finanzverwaltung, die Justizverwaltung, die innere Verwaltung, die allgemeine Landesverwaltung. An die Spitze dieser Verwaltungsgebiete sind Ministerien oder ähnliche Oberbehörden gestellt, denen Mittelbehörden, die einen lokalen Kreis von Unterbehörden zusammenfassen, untergeben sind. So tritt neben die sachliche Gliederung die lokale. Damit ergiebt sich für jeden einzelnen Verwaltungsfall die sachliche und örtliche Zuständigkeit einer bestimmten Behörde, d. h. der staatlichen Stelle, welche kraft öffentlichen Rechtes hier die Entscheidung zu treffen hat (Loening). Von den Behörden ist wohl zu unterscheiden das Amt, d. h. die einer physischen Person kraft öffentlichen Rechts übertragene Verpflichtung, die bestimmte staatliche Verwaltungshandlung vorzunehmen (Loening).

Für Hamburg als Stadtstaat bestand an sich nicht das Bedürfnis wegen der räumlichen Verhältnisse eine örtliche Gliederung der Verwaltung vorzunehmen. Dagegen machte allerdings die moderne Forderung eines geordneten Instanzenzuges trotzdem eine Organisation in obere, mittlere und untere Behörden wünschenswert. Das Merkmal solcher Ober- und Unterordnung wird sein die Verpflichtung des unbedingten sachlichen Gehorsams; eine Behörde ist die vorgesetzte der anderen. Das ist in Hamburg bei der scheinbaren Gliederung in: Plenum des Senats - Abteilung des Senats — Deputation — nicht der Fall. Denn die Abteilung stellt nur eine interne Einteilung zum Zweck rascherer und bequemerer Erledigung, nicht eine selbständige Einzelbehörde dar. Und ebenso wenig erscheint der der Deputation vorsitzende Senator als Untergebener des Senats; er vertritt vielmehr als

dessen Mitglied das senatorische Plenum in der Deputation. Ein wirkliches Untergebenenverhältnis besteht nur zwischen der Deputation und der in ihren Wirkungskreis eingegliederten Behörde, und ausserdem in dem hier nicht weiter zu betrachtenden Landgebiet, wo ein Instanzenzug: Gemeinde — Amtsverwalter — Landherr geschaffen ist.

Dagegen ist die sachliche Teilung in Hamburg derart häufig vorgenommen, dass sie kaum noch als eine Gliederung zu betrachten ist. Allein in dem Verwaltungsgesetz von 1896 sind nicht weniger als zwölf senatorische Behörden, 23, neuerdings 22 bürgerliche Deputationen und Verwaltungsstellen aufgezählt. Allesamt erscheinen rechtlich gleichwertig, alle ermangeln, wie schon bei Besprechung der neun Verwaltungsabteilungen hervorgehoben, der Unterordnung unter verschiedene zusammenfassende höhere Stellen. Eine Anbahnung solcher Zusammenfassung ist vielleicht in der Bestimmung des Verwaltungsgesetzes zu sehen, dass die Abteilungen das Zusammenwirken verschiedener Behörden vermitteln sollen. Sie ist aber viel zu vage gehalten, um irgendwelchen positiven Wert beanspruchen zu können.

Der Behördenmechanismus.

Hier soll zunächst im Gegensatz zu dem materiellen Verwaltungsrecht des nächsten Kapitels die formale Seite, also Behördenmechanismus und Beamtenhierarchie untersucht werden.

Um einen systematischen Einblick in den Aufbau der Behörden zu gewinnen, ist als Einteilungsprinzip die Art gegeben, wie die verschiedenen Behörden zusammengesetzt sind.

- I. Rein senatorische Behörden.
- II. Solche Behörden, welche aus Senatsmitgliedern und bürgerlichen gemischt sind.
 - 1. In denen die bürgerlichen Mitglieder ausschliesslich von der Bürgerschaft gewählt sind;
 - 2. in denen auch andere bürgerliche Mitglieder sitzen.
- III. Behörden anderen hamburgischen Ursprungs.
- IV. Hamburgische Verwaltungsbehörden kraft reichsrechtlicher Organisation.

Innerhalb der Behörden herrscht bald das bureaukratische, bald das kollegiale, bald ein gemischtes System.

Trotzdem Artikel 6 und 19 der Verfassung den Senat als

Inhaber der vollziehenden Gewalt zur obersten Verwaltungsbehörde machen, nehmen Plenum und Abteilungen eigentlich nur Regierungshandlungen, natürlich in die Formen von Verwaltungsakten verkappt, vor. Dahin wird man auch die kraft des Aufsichtsrechts gegebenen Direktiven rechnen müssen. Verwaltungskörper tritt der Senat eigentlich nur, ausser in den im Schlusskapitel zu besprechenden Beschwerdesachen, aut in den Senatskommissionen. Eine solche für die Angelegenheiten der Armenverbände ist durch § 4 der Ausf.-Verord. vom 23.6. 1871 zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6.6. 1870 eingerichtet; eine Senatssektion für Gewerbe -Rekurssachen und Beschwerden in Baupolizeisachen ist durch Verordnung vom 8.12. 1869 bezw. durch § 9 des Baupolizei-Ges. vom 23.6. 1882 bestellt. Das Gesetz von 1896 hat dann noch eine Senatskommission für den höheren Verwaltungsdienst geschaffen. Eine interne Verwaltung des Senats wird man in der des Archivs und der Kanzlei erblicken müssen.

Von den rein senatorischen Behörden (I) besteht ein Die rein senatorischen Re-Teil aus einem Vorstande und mehreren vom Senate ernannten Mitgliedern (Kommission für die Reichs- und auswärtigen Angelegenheiten, für die Eisenbahn-Angelegenheiten, für die Postund Telegraphen-Angelegenheiten, die Militärkommission des Senats, die Senatskommission für das Zollwesen die Kommission für die Justizverwaltung).

Ohne solchen Vorstand sind rein bureaukratische unter einem senatorischen Chef die Polizeibehörde und die Landherrenschaften eingerichtet; unter Leitung zweier Senatsmitglieder wird kollegial das Erbschaftsamt verwaltet; die Aufsichtsbehörde für die Standesämter besteht aus zwei Senatoren, und endlich anormal — ist die Aufsichtsbehörde für die Innungen aus einem Senatsmitglied und zwei Deputierten der Gewerbekammer, die Behörde für das Auswandererwesen aus zwei Senatsmitgliedern und drei Deputierten der Handelskammer zusammengesetzt.

Die senatorischen Mitglieder solcher Behörden werden vom Senat regelmässig zum Jahreswechsel ernannt.

Die Organisation der Deputationen (II) ist die, dass der Die Deputationen Senat für die Verwaltungsbehörden einen oder mehrere seiner Mitglieder ernennt und von diesen den Vorsitzenden bestimmt. Er kann auch als solche Syndiker und Sekretarien ernennen, die dürfen den Vorsitz aber nur beim Mangel oder Fehlen

senatorischer Mitglieder führen. Die Wahl der von der Bürgerschaft zu erwählenden Mitglieder (II.1.) erfolgt nach Artikel 52 der Verfassung wie des näheren Seite 97 ausgeführt. Unmittelbar in die Behörden hineingewählt sind die Mitglieder bei der Finanzdeputation, der Steuerdeputation, der Pensionskassendeputation, der Deputation für Beleuchtungswesen, der Schlachthofdeputation, der Behörde für das Versicherungswesen, der Deputation für die Stadtwasserkunst, der Behörde für das Schankkonzessionswesen, der Gefängnisdeputation, der Feuerkassendeputation und der Behörde für das Wohnungswesen. Wegen ihres Interesses an der Verwaltung deputiert die Finanzdeputation ihre Mitglieder neben die gewählten in: die Baudeputation, in das Krankenhauskollegium, in das Armenkollegium, in die Deputation für die Stadtwasserkunst, und die Deputation für die Feuerkasse thut dies in die Deputation für das Feuerlöschwesen.

Mit anderweitig zugetretenen Mitgliedern sind vermischt (II. 2.) die Deputation für indirekte Steuern, die Behörde für Zwangserziehung, das Medizinalkollegium, die Oberschulbehörde, die Friedhofsdeputation, das Waisenhauskollegium. Und zwar entsenden hier hinein Deputierte zum Teil das Ministerium, die Schulsynode, die Oberschulbehörde, der Konvent der evangelisch-lutherischen Kirche, das Armenkollegium, die Handelskammer, zum Teil ernennt der Senat solche Mitglieder, zum Teil sind solche kraft Amtes berufen.

Wahl der Mitglieder.

Die regelmässige Neuwahl erfolgt zum Jahresschluss. der Entwerfung des Wahlaufsatzes nehmen die senatorischen Mitglieder der Behörde nicht teil. Wählbar ist, wer die Wählbarkeit zur Bürgerschaft besitzt. Jedoch sind rechtsgelehrte Richter nicht wählbar. Sie und besoldete Beamte können nur ins Armenkollegium treten. Für die Annahme der Wahl besteht der bekannte Zwang. Es befreit vollendetes sechzigstes Lebensjahr, früherer Sitz in der Deputation und Mitgliedschaft des Bürgerausschusses, solche einer anderen Deputation, der Vormundschaftsbehörde, der Schätzungskommission, der Handelskammer und das Amt des Handelsrichters. Eine Sonderstellung nehmen die Finanzdeputierten ein. Sie müssen nach der Wahl aus den eben genannten fünf letzten Stellungen und aus jeder anderen staatlichen Ehrenamtsstellung ausscheiden und dürfen keine solche neue Wahl annehmen. Sie allein werden vom Senat beeidigt. Dagegen dürfen Inhaber der genannten fünf Ehrenämter wegen der Wahl zu einem anderweiten Ehrenamt jenes alte nicht aufgeben, können aber die Neuwahl ablehnen. folgende Inhabilität zwingt zum Austritt. Kein Deputationsmitglied kann seiner Behörde gegenüber eine Bürgschaft übernehmen.

Die Deputationsmitglieder sind, wenn sie auch ein Amt im obigen Sinne verwalten, zweifellos nicht Beamte im Sinne des hamburgischen Staatsrechts. Sie sind weder auf Lebenszeit an-Staatsrechtliche Stellung ergestellt noch empfangen sie eine Anstellungsurkunde. In dieser Richtung kann man sie lediglich als Ehrenbeamte bezeichnen. Auch das Verwaltungsgesetz fasst sie als Beamte mit dieser Modalität; denn es spricht im Gegensatz zu ihnen von besoldeten Daher sind die Deputationsmitglieder wohl eines Verbrechens und Vergehens im Amt (§§ 331 ff. Strf.-G.-B.) fähig, nicht dagegen eines Disziplinarvergehens im Sinne des hamburgischen Gesetzes vom 7.1. 1884. Man hat mit der Verfassung, wie besprochen, auch für die Deputationsmitglieder eine besondere Verantwortung — Artikel 53. 87 — schaffen wollen. Zwar steht einer solchen Ver-Das Gesetz ist nicht erlassen. antwortung nicht wie der senatorischen begrifflich der Gesichtspunkt der Stellung des Inhabers der Staatsgewalt entgegen. Allein auch hier reichen vollkommen aus die Strafbestimmungen und die civilrechtlichen Bindungen des gemeinen Rechts. Deputationsmitglied erfüllt mit seinem Amt die gesteigerte staats-Verfehlungen, die sittliche Pflicht des Hamburger Bürgers. jenseits des Straf- und Civilrechts liegen, sind nicht durch einen Sondergerichtshof, sondern durch die öffentliche Meinung und die Vermeidung der Wiederwahl abzuurteilen.

selben.

Zahl und Zeit ihrer Sitzungen bestimmen; der Vorsitzende kann ausserordentliche anberaumen und muss es auf Verlangen der Hälfte der bürgerlichen Mitglieder. Kollegialisch beschliessende Behörden führen ein Protokoll. Beschlussfähig ist die Behörde bei Gegenwart mindestens eines senatorischen und der Hälfte der bürgerlichen Mitglieder. Die Beschlüsse werden mit absoluter Stimmenmehrheit der Anwesenden gefasst. Bei Stimmengleichheit entscheidet, mangels anderer Bestimmungen der Geschäftsordnung oder einer Verständigung, der Senat.

Zu unterscheiden sind die Befugnisse des Plenums und die Plenum und Vorsitzender. des Vorsitzenden, die man allerdings, weil das Gesetz schweigt, zum Teil nur mittels der Konsequenz feststellen kann.

Vor das Plenum gehören alle Sachen, die von pekuniärer oder prinzipieller Bedeutung sind. Der Vorsitzende hat ausser den formellen Rechten des Vorsitzes folgende materielle Befug-Er kann unbedeutende und eilige Sachen allein erledigen. Das muss geschehen, weil sonst durch die nur in beträchtlichen Intervallen abgehaltenen Plenarsitzungen die zu unausgesetztem Handeln verpflichtete Verwaltung zum Stillstand gezwungen wäre. In Eilsachen holt er gewohnheitsmässig die nachträgliche Genehmigung des Plenums ein, ein Akt, der aber für die äussere Gültigkeit des Verwaltungsaktes belanglos ist. Er hat die Verpflichtung, bei Stimmengleichheit die Sache dem Senat zur Entscheidung vorzulegen. Wenn ein Beschluss nach seiner Ansicht der Verfassung oder einem Gesetz zuwiderläuft oder eine Überschreitung des betreffenden Budgetpostens darstellt, dann muss er gegen solchen Einspruch einlegen und eventuell die Entscheidung des Senats anrufen. Der Behörde sind Beamte beigegeben, denen zum Teil die selbständige Erledigung der minder wichtigen Geschäfte übertragen werden kann. Der Vorsitzende ist in der Weise Vorgesetzter dieser Beamten, dass er ihnen dienstliche Anweisungen erteilen kann und die gesetzliche Disziplinargewalt besitzt. Dagegen ist er, wie die Gerichte mehrfach entschieden haben, nicht Vorgesetzter im Sinne des § 196 Str.-G.-B. Auch das Verwaltungsgesetz sagt, dass die Beamten nur dem Vorstande der Behörde dienstlich unterstellt sind. Es ist zu vermuten, dass man damit den nur bei senatorischen Behörden gegebenen Vorstand desselben Gesetzes gemeint hat. Die Deputationen sind befugt, sich selbst nach ihren Gebietszweigen in Sektionen zu gliedern.

Handels- und Gewerbekammer.

Die Handels- und Gewerbekammer (III) sind nach den Gesetzen vom 23.1. 1880 bezw. 18.12. 1872 auf Grund des Artikels 93 der Verfassung organisiert. Die Handelskammer besteht aus 24 von den Mitgliedern eines Ehrbaren Kaufmanns mit Stimmenmehrheit nach einem Wahlaufsatz von drei Personen gewählten Männern. Sie bildet zur Bearbeitung ihrer Aufgabe Sektionen und Kommissionen. Die Gewerbekammer wird von den zu dem Ende in 15 Abteilungen zerlegten Gewerbetreibenden gewählt und zwar wählt jede Abteilung ein Mitglied. Für beide Korporationen ist die Wählbarkeit an die zur Bürgerschaft gebunden.

Ausser den reinen Reichsverwaltungen in Hamburg, denen

ein Beirat aus Senat und Handelskammer beigegeben ist, fungieren Andere hamburgische Behörden eine Anzahl hamburgischer Verwaltungsbehörden in der nach Reichs-Art, dass die Grundzüge der Organisation und Kompetenz im wesentlichen auf Reichsrecht beruhen, dagegen namentlich die Gestaltung im einzelnen, die Beamtenernennung, die finanzielle Seite und die Aufsicht Hamburg zugefallen ist (IV). der Fall beim Seeamt, den Strandämtern, den Standesämtern, den Schiedsgerichten im gewerblichen- und Versicherungswesen, den Zollbehörden.

Die sachliche Abgrenzung des Wirkungskreises der ein-Kompetenzen. zelnen Behörde ist nicht durch ein bestimmtes Gesetz einheitlich geregelt, sondern ist dem allgemeinen Staatsrecht, den reichsrechtlichen Normen, der Verfassung und zahllosen Spezialgesetzen zu entnehmen. Auch in dem neuen Verwaltungsgesetz ist teils noch auf solche verwiesen, zum Teil ist allerdings dort die Kompetenz festgestellt und zwar entweder so, dass den Behörden bestimmte Gegenstände zugewiesen oder so, dass einzelne Behörden und Anstalten ihnen unterstellt sind.

Beamten-hierarchie.

Die eigentümliche Stellung Hamburgs als Stadtstaat brachte es mit sich, dass sich ein Berufsbeamtentum erst spät entwickelte, und dass man dabei auch andere Wege ging wie das übrige Deutschland. Denn wenn dort aus dem fürstlichen oder ständischen Diener infolge der Stellung des Beamten auf das öffentliche Recht allmählich der Staatsdiener ward und die Beamten erschienen als Organe der Staatsgewalt, blieb in Hamburg noch lange der privatrechtliche Gesichtspunkt bestimmend, der den Beamten das verliehene Amt, allerdings mit dem besonderen Rechtsschutz und der Zwangsgewalt des Staates ausgestattet, als Erwerbsmittel ausnutzen liess.

Ursprünglich ward die Verwaltung von den Herren des Entwickelung des Beamten-Der Rezess Rates allein und Unterbedienten wahrgenommen. von 1483 ist insofern die Wiege des hamburgischen Beamtenrechts, als er Artikel 18 die Verleihung der Lehne als Hafenmeister, Baumschliesser, Thorschliesser, Schenk u. s. w. an fromme Bürger anordnet, "de vorwyssinge doen konen, dath dat gemene gudt by erem doende nicht vorargerth werde edder tho achter Die Verleihung sollte unentgeltlich sein, Geschenke waren üblich. Die Plutokratie unter Snitger und Jastram leitete zu

einem allgemeinen Verkauf und Verpachtung der Ämter zu Gunsten der Kammer über. Erst die nach der Franzosenzeit anhebende Reform führte ganz allmählich zu einer Ausgleichung des Unterschiedes zwischen dem deutschen Beamtenwesen und dem Hamburgischen. Aber während die Richter durch die Neuordnung des Niedergerichts (1815) und des Handelsgerichts (1816) schon auf Lebenszeit angestellt waren und auch heute noch besonderen Bestimmungen unterstellt sind, unterlagen alle anderen Beamten der sechsmonatlichen Kündigungsklausel. Der Ausbau der einzelnen Verwaltungen führte auch zu einer Ausgestaltung des Beamtentums, alle Beamten mit Ausnahme der Richter wurden durch Gesetz vom 7.1. 1884 einem gleichmässigen Disziplinarverfahren unter Beseitigung der Kündigung unterworfen. Der eigentliche Verwaltungsdienst wurde durch das Gesetz vom 2.11.1896 einheitlich geregelt, eine Gehaltsordnung vom 30.3.1900 zerlegte sämtliche Beamten in 21 Klassen.

Definition der Hamburgischen Beamten.

Im Sinne des speziellen hamburgischen Staatsrechts ist Beamter derjenige, welcher ein ständiges, nicht richterliches Amt auf Lebenszeit bekleidet, eine Anstellungsurkunde erhalten hat und in der Gehaltsordnung aufgeführt ist. Wie schon oben berührt, ist in der Litteratur die Beamtendefinition sehr streitig, das Strf.-G.-B. hat § 359 einen speziellen Beamtenbegriff aufgestellt.

Das Beamtenrecht.

Während der moderne Staat, zumeist in Anlehnung an die monarchischen Institutionen und anknüpfend an die Stellung des Beamten zum Hof, eine Rangordnung der Beamten nach Rangklassen besitzt und sie in Ober-, Subaltern- und Unterbeamten zerlegt, hat die Republik Hamburg eine entsprechende Einrichtung nicht. Zwar spricht das Gesetz bei Aufhebung der Gehaltsordnung vom 8.7. 1898 von Oberbeamten, auch scheidet das neue Verwaltungsgesetz juristische und technische Beamte des höheren Verwaltungsdienstes, Technische-, Bureau- und Unter-Allein ein alle Beamten gleichmässig umfassendes Klassifizierungsprinzip ist damit nicht gegeben. Vielmehr ist als die einzige wirkliche Einteilung die in die 21 Gehaltsklassen der Gehaltsordnung anzusehen, von denen die erste ein Gehalt von 1300-1700 Mark, die letzte ein solches Die Steigerungen erfolgen von 8000—12000 Mark gewährt. nach dem System der Alterszulagen in bestimmten Zwischen-Die Gehaltsordnung sieht annähernd 12000 Beamten-

Gehaltsordnung. stellen vor. Der Justiz sind noch ausser den Richtern 527 Stellen, der Polizeibehörde 2223, der Oberschulbehörde 2378 eingeräumt.

Für das Amt wird ausser dem vorgeschriebenen Alter und Verpflichtung. der körperlichen und geistigen Gesundheit bürgerliche Unbescholtenheit und der Nachweis eines bestimmten Masses von Kenntnissen durch Zeugnisse oder Prüfungen verlangt. Die Anstellung erfolgt mittels und im Moment der Aushändigung der Anstellungsurkunde, ihr voran geht in der Regel eine Eidesleistung, welche, wenn nichts anderes bestimmt ist, nach Art. 26 der Verfassung vor dem Senat erfolgt. Mit dem Amt nimmt der Beamte die Verpflichtung auf sich, das übertragene Amt in Gemässheit der Verfassung, der Gesetze, der ihm erteilten Instruktionen und der von seinen Vorgesetzten erlassenen dienstlichen Anordnungen gewissenhaft wahrzunehmen, sich in- und ausserhalb des Amtes so zu betragen, dass er sich der Achtung, die sein Beruf erfordert, würdig zeigt und die Amtsverschwiegenheit zu bewahren. Zuwiderhandlungen gegen diese Verpflichtungen ergeben die nach dem besonderen Amtsstrafrecht zu ahndenden Disziplinarvergehen. Als Entgelt hat der Beamte den Anspruch auf Gehalt, Titel, die Achtung und den Rang, wie sie mit dem Amte verbunden sind. Dazu tritt für sich der Anspruch auf Pension beim Ausscheiden aus dem Staatsdienst weger körperlicher oder geistiger Schwäche, für seine Hinterbliebenen der Anspruch auf Reliktenversorgung. Für letztere tragen die Beamten selbst durch bestimmte Gehaltsabzüge bei. An Disziplinarstrafen können Ordnungsstrafen — Geldstrafe, Warnung, Verweis durch den Chef, den Vorsitzenden oder den Präsidenten der Behörde verhängt werden. Die Verhängung erfolgt schriftlich oder zu Protokoll, dem Beschuldigten ist vorher Gelegenheit zur Verantwortung zu geben. Ein Beschwerdeverfahren ist vorge-Als eigentliche Disziplinarstrafe besteht nur die Dienstentlassung. Diese wird in erster und letzter Instanz von dem aus einem Senator als Vorsitzenden und fünf Mitgliedern des Land- oder Amtsgerichts gebildeten Disziplinargerichtshof ver-Er vertährt nach einem den Vorschriften der Strafprozessordnung nachgebildeten Anklageverfahren, das mit einem mit schriftlichen Gründen versehenen Urteil endet. Eine weitere Eigentümlichkeit des Beamtenrechts ist endlich der oben besprochene Mangel des passiven Wahlrechts zu der Bürgerschaft und zu den Deputationen.

Rechte.

Disziplin.

Zehntes Kapitel.

Die Mittel der Verwaltung. Die Willenserklärung. Zwangsverfahren. Information. Die Aufgaben der Verwaltung. Der Staat als völkerrechtliche Persönlichkeit. Als Träger der Staatsgewalt gegenüber dem Einzelnen, Sicherheitspolizei. Als Vertreter der Interessen aller, Wohlfahrtspflege. Als Vermögenssubjekt. Einnahmen und Ausgaben. Budget. Die Kontrolle der Verwaltung. Beschwerde und Verwaltungsrechtssprechung.

Der diese Darstellung des hamburgischen Staatsrechts abschliessende Überblick über die hamburgische Staatsverwaltung in materieller Beziehung zerfällt in die Beantwortung von drei Fragen: Welche Mittel besitzt die Verwaltung? Wie gliedert und löst sie ihre Aufgaben? Welche Kontrolle besteht über die Rechtmässigkeit der Verwaltungsakte?

Die Mittel der Verwaltung. Die Mittel der Verwaltung sind wiederum von dreierlei Art und bestehen in denen zur Erklärung des Verwaltungswillens, in solchen zur zwangsweisen Durchführung desselben, und endlich aus Instruktionsmitteln zwecks Bildung eines sachgemässen Willens.

1. Willenserklärung. Ein grosser Teil des Verwaltungswillens, der seine natürliche Schranke im Staatszweck findet, ist durch die Verfassung und die organisatorischen Gesetze bereits gefasst. Soweit es sich dann noch handelt um eine Normierung im voraus, sei es ganz allgemeingültig oder einem bestimmten Kreis von Erscheinungen gegenüber, hat die Verwaltung, hier dem Gesetzgeber gleichend, die im achten Kapitel besprochene Möglichkeit der Rechtsund der Verwaltungsverordnung. Soweit die letztere sich an die Beamten wendet, ist sie in der Lage, die Vorschriften über deren Verhalten zukünftigen Einzelfällen gegenüber sehr zu detaillieren. So werden z. B. Bestimmungen getroffen, wie Polizeibeamte sich bei bestimmten Deliktskategorien — z. B. bei Übertretungen der Strassenordnung — verhalten sollen, oder ob sie einzelne Kontraventionsfälle, z. B. den Mangel eines Steuerzeichens bei Hunden, überhaupt beachten sollen oder nicht.

Der Verwaltungswille, soweit er einen einzelnen konkreten und existenten Verwaltungsfall behandeln will, tritt im allgemeinen in der Form der Verfügung auf. Diese kann allerdings ganz verschiedene Formen annehmen. Als Befehl

einer Behörde oder eines Beamten erscheint sie z. B. im Trennungsbefehl, den die Polizeibehörde auf Grund des Verhältnisgesetzes erlässt, in dem Befehl des Schutzmannes, rechts zu fahren u. a. Weiter können Ermächtigungen erteilt werden, von bestimmten Vorschriften abzuweichen, so z. B. ungeachtet der Bestimmungen über die Sonntagsruhe am Sonntage Umzugsarbeiten vorzunehmen. Die Verwaltung kann Privatrechte vernichten durch Expropriation oder Einziehung, sie kann die Anerkennung solcher aussprechen, z.B. bei Entscheidung von Taxstreitigkeiten in Gemässheit des Verhältnisgesetzes.

Allen dergestalt erhobenen subjektiven Ansprüchen der Verwaltung muss aber ein objektiver Rechtssatz zu Grunde liegen.

Die Zwangsmittel der Verwaltung zerfallen in solche, die Die Zwangsmittel. von Natur dem gerichtlichen Civil- und Strafprozess angehörend der Verwaltung zur Ausübung eines bedingten Civil- oder Strafprozesses überlassen sind, und in die, welche der Verwaltung allein angehörig und eigentümlich sind.

Ein solcher polizeilicher Civilprozess ist durch § 2 das Bedingter Civil-und Straf-Ges. vom 23. 4. 1879 angeordnet, wenn bei Streitigkeiten über Vergütungen für solche Dienstleistungen, für welche eine polizeiliche Taxe besteht, eine Partei die Polizeibehörde anruft. Entscheidung ist sofort vollstreckbar. Sie ist unanfechtbar, allein eine gerichtliche Entscheidung kann nachträglich erwirkt werden. Die Dienstbotenordnung vom 7. 12. 1898 regelt §§ 31 ff. eine ausschliessliche Zuständigkeit der Polizeibehörden für gewisse Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis. Der Rechtsweg ist ausgeschlossen. Die Entscheidung kann jedoch im Wege der Klage vor den ordentlichen Gerichten angefochten werden. Zur Verhütung von Friedensstörungen sind die Polizeibehörden ganz allgemein befugt, Friedensbefehle zu erlassen und, wenn bei Gefahr im Verzuge richterlicher Arrest oder einstweilige Verfügung nicht thunlich erscheint, Eheleute und andere Personen, welche eine gemeinsame Wohnung inne haben, zu trennen, über den Besitz der bislang gemeinsam besessenen Gegenstände Anordnungen zu treffen, und dem einen zu verbieten gegen den Willen Auch können sie zu des anderen die Wohnung zu betreten. dem Ende Befehle zur Aufrechterhaltung des Besitzstandes erlassen und Gegenstände sequestrieren, alles ohne dem ordentlichen Verfahren vorzugreifen.

Die Grundlagen des polizeilichen Strafprozesses sind Seelig, Hamburgisches Staatsrecht.

§§ 453 ff. 459 ff. Strf.-P.-O. Der in § 453 Strf.-P.-O. den Polizeibehörden reichsrechtlich freigegebene Erlass von Strafverfügungen ist durch hamburgisches Landesgesetz mittels § 4 des Verhältnisgesetzes dahin beschränkt, dass Freiheitsstrafe, und zwar Haft bis zu 14 Tagen, schlechthin nur bei Übertretungen des § 361 Strf.-G.-B. zulässig ist. Der § 5 des Verh.-Ges. ermächtigt bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die direkten und indirekten Steuern oder über öffentliche Gefälle die Verwaltungsbehörden, denen die Einziehung obliegt, zum Erlass Bei Strafverfügung und Strafbescheid von Strafbescheiden. sind die Beamten der zuständigen Behörden zu sachdienlichen Ermittlungen, Vernehmungen, Beschlagnahmen berechtigt; geeigneten Falles können die ordentlichen Gerichte zur Hilfe herangezogen werden. Im Verhältnisgesetz ist auch die reichsrechtlich offen gelassene Wahl zwischen gerichtlicher Remedur oder der durch Verwaltungsbeschwerde geordnet. Rücksichtlich der Zollverwaltung ist dies speziell ergänzt durch Gesetz vom 26.6.1888.

Verwaltungszwangsverfahren. Ein der Verwaltung eigentümliches Zwangsverfahren greift Platz, wenn es sich handelt um die Einziehung von Steuern und Gefällen, Abgaben und Gebühren, sowie von nach gesetzlichen Normen und bestimmten Tarifen festzustellenden Leistungen. Die zuständige Behörde bestimmt hier den Zahlungspflichtigen, die Höhe der Zahlung und den etwa verwirkten Zuschlag und verfügt die Vollstreckung. Dem in Anlehnung an die Civilprozessordnung geordneten Verwaltungsvollstreckungsverfahren sind auch die von den Gemeinden und anerkannten religiösen Gemeinschaften innerhalb ihrer Zuständigkeit für Gemeinzwecke festgestellten Leistungen — vgl. S. 41 — unterworfen (Verh.-Ges. §§ 17. 18).

Unmittelbar der Verfolgung des staatlichen Rechtszweckes — das Gesetz sagt: "im öffentlichen Interesse" — dient die allgemeine Befugnis aller Verwaltungsbehörden, innerhalb ihrer Kompetenz Einzelne durch Befehle unter Androhung einer Geldstrafe zu Handlungen und Unterlassungen anzuhalten, die Strafe bei Missachtung zu vollstrecken und unter Beseitigung etwaigen Widerstandes selbst die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen. Bezüglich der Polizeibehörden ist diese Vorschrift noch dahin ausgedehnt, dass diese sogar befugt sind, Gegenstände, von denen ein gemeingefährlicher Gebrauch zu fürchten ist, oder die zur Verübung eines Verbrechens oder Vergehens

bestimmt sind, in Verwahrung zu nehmen und geeignetenfalls zu vernichten. Auch Personen, wenn deren eigene Sicherheit oder die allgemeine dies erfordert, können sie in Verwahrung nehmen, desgleichen Personen, welche sich nicht dem Reichsgesetz über das Passwesen vom 12.10. 1867 entsprechend legiti-Ebenso berechtigt das öffentliche Interesse mieren können. innerhalb der Grenzen von Gesetz und Staatsvertrag Nichtstaatsangehörige auszuweisen; behufs Ausführung dieser Ausweisung dürfen Personen, welche eine Freiheitsstrafe erlitten oder einer Ausweisung keine Folge geleistet haben, festgenommen werden. (§§ 19 ff. Verh.-Ges.)

Auf den staatlichen Wohlfahrtszweck ist die Befugnis der Verwaltung gegründet, Grundstücke oder Rechte daran vermittelst des durch Gesetz vom 5.5. 1886 und 27.9. 1889 bestimmten Verfahrens "für Anlagen zum allgemeinen Besten" zu expropriieren.

Gewissermassen ein Disziplinarrecht dem Publikum gegenüber ist für die Verwaltungsbehörden statuiert durch die allgemeine Befugnis, zwecks Feststellungen innerhalb ihrer Kompetenzen Vorladungen bei Strafe bis 30 Mk. zu erlassen. und Verwaltungsbehörden können diejenigen, welche sich in Eingaben oder von ihrem Protokoll der Ungebühr schuldig machen, in Geldstrafe bis zur Höhe von Mk. 300 bezw. Mk. 75 nehmen. (§§ 20. 11 Verh.-Ges.)

Zwecks ihrer Information ist den Verwaltungsbehörden, ausser dem eben erwähnten Enqueterecht und ausser der Kontrolle durch das allerdings auch sicherheitspolizeilich gedachte Meldewesen (Gesetz vom 4.4. 1892) eine weitgehende Möglichkeit statistischer Erhebungen nicht nur reichsgesetzlich, sondern auch durch hamburgische Spezialgesetze gewährt.

Anstatt die im Flächenstaat gebotene sachliche Einteilung Die materiellen Aufgaben der in Verwaltungsgebiete zu suchen, wird man in Hamburg bei Be- Verwaltung. trachtung der Art, wie die zahllosen Einzelaufgaben, in die die Verwirklichung des gesamten Staatszweckes sich spaltet, gelöst werden, zutreffend in Frage ziehen, welche verschiedenen Rollen der verwaltende Staat hier wahrzunehmen hat. Und da ergiebt sich, dass ihm zufällt die der völkerrechtlichen Persönlichkeit, die eines Trägers der Staatsgewalt gegen-

über dem Einzelnen, die eines solchen als Vertreter der Interessen aller und die eines Vermögenssubjektes.

I. Hamburg als völkerrechtliche

I. Hamburg als völkerrechtliche Erscheinung ist im Persönlichkeit. wesentlichen schon bei Besprechung der Regierung — S. 65 ff. abgehandelt. Ferner gehört dazu noch die hamburgische Militärverwaltung, soweit die Militärkonvention Raum lässt. Spitze steht die Militärkommission des Senats (Gesetz vom 20. 9. 1867). Die Militärersatzangelegenheiten werden von den beiden Ersatzbehörden, der Oberersatzkommission, der Ersatzbehörde dritter Instanz und der Ministerialinstanz besorgt. Die Prüfungskommission für den Einjährig-Freiwilligen-Dienst ist durch Verordnungen vom 21.8. 1867 und 24.3. 1870 geregelt. zu rechnen sind auch die gesamten Bestimmungen über die Quartierleistungen im Frieden, die Pferdeaushebung und über die Unterstützung der Familien eingezogener Wehrmänner.

II. Der Staat als Träger der gegenüber dem Einzelnen.

II. Soweit die Verwaltung repräsentiert den Staat als In-Staatsgewalt haber der Staatsgewalt gegenüber dem Einzelnen, ist sie berufen, die bedingungslose Superiorität des Staatswillens über alle andere Willen zu verwirklichen. Ihr Charakteristikum ist daher die Negative. Sie unterdrückt jeden dem Staatszweck und damit dem Staatswillen entgegenstehenden Einzelwillen, indem sie dem Individuum gewisse Handlungen und ein gewisses Verhalten verbietet. Erst soweit der entgegenstehende Wille auf ein Nichtthun gerichtet ist, bricht sie diesen Widerstand, indem sie ein Thun oder Verhalten des Einzelnen verlangt oder zwangsweise durchführt. Äusserlich erscheint der Staat hier als gewisse Hoheiten in dem oben — S. 35 — besprochenen Sinn ausübend, und so wird man zweckmässig auch diese Materie betrachten nach den Ausflüssen der staatlichen Justiz-, Polizei- und Schulhoheit.

Wie erwähnt ist allerdings die Justizverwaltung im allge-1. Justizhoheit. meinen der Justiz zugesellt, jedoch nimmt in Hamburg die Gefängnisverwaltung eine eigentümliche Stellung ein, indem sie nicht wie anderswo den Amtsgerichten bezw. der Staatsanwaltschaft anvertraut, sondern der Gefängnisdeputation unter-

stellt ist.

Den im Laufe der Jahrhunderte viel veränderten Begriff 2. Polizeihoheit. der Polizei hat die moderne Wissenschaft dahin festgestellt, dass Polizei ist die staatliche Zwangsgewalt, sofern sie zu den Zwecken der innern Verwaltung gehandhabt wird. (Loening).

Soweit die polizeiliche Thätigkeit den Zweck verfolgt, die Rechtsordnung gegen Verletzungen und Störungen zu schützen und die Folgen rechtswidriger Handlungen zu beseitigen, also der Rechtssicherheit zu dienen, heisst sie Sicherheitspolizei (Loening). Diese Gefährdung kann in Handlungen und Unterlassungen der oben besprochenen Art bestehen, und die Sicherheitspolizei muss daher sowohl auf ein Verhindern wie auf ein Herstellen ausgehen.

Sicherheitspolizei.

Die am augenfälligsten hervortretende Kriminal- und Kriminal-und Strassen-Strassenpolizei ist durch die oben genannten Gesetze organisiert; am 31.5. 1895 ist der Gebührentarif, der so genannten Polizeischragen neu geordnet. Er ist ein wichtiger Anhalt für die Kompetenzbestimmung der Polizeibehörde.

polizei.

Die materielle Bestimmung über die Aufgaben ruhen vorzugsweise im Str.-G.-B. und anderen Reichsstrafgesetzen. Dazu treten an bedeutsamen hamburgischen Gesetzen das Ausführungs-Gesetz vom 1.6. 1874 zum Reichsgesetz über die Presse vom 7.5. 1874, welches manche Bestimmungen des alten hamburgischen Pressgesetzes vom 5.10. 1849 aufrecht erhält, die hamburgische Ausführungsverordnung vom 5.9. 1884 zum Sprengstoffgesetz, das Vereinsgesetz vom 19.5. 1893, welches Vereine und Versammlungen, deren Zweck oder deren Thätigkeit mit den Gesetzen in Widerspruch stehen oder den öffentlichen Frieden gefährden, verbietet. Auch existiert noch ein altes hamburgisches Verbot des Tragens versteckter Waffen vom 30.12. 1803. Die Strassenpolizei baut sich wesentlich auf der hamburgischen Strassenordnung vom 26.10. 1881 auf. Daneben enthalten Strafvorschriften eine Menge Reichs- und Landesgesetze anderer Art. Sie alle geben der Polizei die Befugnis einzuschreiten in der durch die Strf.-P.-O., das Verhältnis-Gesetz und die Dienstvorschriften bestimmten Art.

> Vorbeugepolizei-

In zweiter Linie bethätigt sich diese staatliche Zwangsgewalt gegen die Möglichkeit der Störung der allgemeinen Sicherheit dadurch, dass sie als Vorbeugepolizei nach Kräften Vorkehrungen gegen Störungen durch Unfälle und unzweckmässige Verhältnisse trifft. In Hamburg fallen unter den Begriff der Unfallpolizei die gesamten Vorschriften über das Feuer- Unfallpolizei. löschwesen (Gesetz vom 2.3. 1868 und 19.6. 1891), das Löschdistrikte und Löschverbände geschaffen hat, und die durch den Verkehr bedingten detaillierten Anordnungen über die Behand-

lung feuergefährlicher Waren als Hanf, Teer, Firnis, Petroleum, Kalk, die Ordnung des Schornsteinfegerwesens, die Vorschriften bei Gewerben, die mit Feuer umgehen und andere mehr. Hierher ist zu rechnen der ganze Gesetzeskomplex, der sich befasst mit dem Deichwesen und der Hochwassergefahr (Deichordnung vom 4.3. 1889. Rev. Bekanntmach. vom 10.8. 1887). Der Garantie des Baues sicherer und zweckmässiger Wohnungen dient das Baupolizeigesetz (23. 6. 1882. Nov. 28. 4. 1893) und die Einteilung der Stadt in Baupolizeidistrikte (18. 12. 1890).

Medizin und Hygieine.

Einen immer weiteren Raum innerhalb der Vorbeugepolizei nimmt die Medizinal- und Hygieinepolizei ein. burg ist hier teils nur die Ausführung der Reichsgesetze offen geblieben, teils hat es selbst schöpferisch vorgehen können. Verschiedene Behörden wachen auf diesem sanitären Gebiete. Vorzugsweise zu nennen sind die Behörde für Wohnungspflege (Gesetz vom 8.6. 1898), die Medizinalbehörde (reorganisiert durch Gesetz vom 29.12. 1899) und die Schlachthof-Depu-An besonderen Aufgaben sind hier zu nennen: die Beaufsichtigung des Hebammenwesens (Gesetz vom 29.12. 1899), die Quarantäne- und Seuchenfragen, die polizeiliche Behandlung ansteckender Krankheiten, dahin gehört die Beaufsichtigung des Verkehrs mit Nahrungsmitteln, mit Obst, mit Milch (Gesetz vom 18.4. 1894) besonders, ebenso die Beaufsichtigung des Apotheken-, Drogisten- und Arzneimittelwesens. Nicht minder das ganze Gebiet der Gewerbehygieine. Ebenfalls bedarf das Beerdigungswesen einer polizeilichen Aufsicht. Endlich erstreckt sich diese auch auf das Veterinärwesen, wo insbesondere das Gesetz über Schlachtzwang und Fleischschau vom 19.3. 1894 erlassen ist, wo die Frage wegen der Viehseuchen und der Quarantäne eine ständige Aufmerksamkeit verlangt, wo Viehmärkte und Viehtransport gesetzliche Regelung erfordern.

3. Schulhoheit.

Eine moderne Staatserscheinung ist die Schulhoheit, die sich darin äussert, dass der Staat seine Angehörigen zwingt, ein bestimmtes Mindestmass von Kenntnissen zu erwerben. Die Organisation des hamburgischen Schulwesens erfolgte durch das Unterrichtsgesetz vom 11.11. 1870, ein Gesetz über die Zwangserziehung verwahrloster, jugendlicher Personen ward am 6.4. 1887 erlassen.

III. Der Staat als Vertreter der III. Wenn jetzt im Gegensatze zu der eben vorzugsweise Interessen aller in der Negative auftretenden Verwaltung von einer Verwaltung

gesprochen wird, die sich zeigt als Vertreter der Interessen aller und daher vorzugsweise auf dem positiven Gebiete sich bethätigt, indem sie dem Individuum bei Erstrebung der einzelnen innerhalb des Staatszweckes gelegenen Erfolge entweder die Hindernisse aus dem Wege räumt oder dem Menschenarm die starke Hilfe des Staates leiht, so ist zweierlei klar. dass auch hier häufig ein Verbieten eintreten muss, und sodann, dass diese beiden Seiten der Verwaltung praktisch keineswegs streng geschieden sind. Nicht nur nach Organen werden sie gemischt ausgeübt, sondern auch die einzelne Thätigkeit wird oft schwer zu klassifizieren sein. Es ist vielmehr nur wie dort die Rechtssicherheit hier der Gedanke der Kultur- und Wohlfahrtspflege der vornehmste, aber nicht der einzige Gesichtspunkt.

Die sich ergebende staatliche Fürsorge lässt sich zerlegen in die für die gemeinen Lebensbedingungen, die für die Erwerbsbedingungen, die gegen die leibliche und wirtschaftliche Not und die für die geistige Weiterbildung.

Die Natur Hamburgs als Grossstadt stellt an die Verwaltung Fürsorge. bezüglich der ersten Kategorie, die eine gewisse Verwandt- gemeinen Lebensbedinschaft mit der Sanitätspolizei zeigt, immer grössere Anforde-Man wird hierhin rechnen müssen die Bestimmungen über Bebauungsplan und Baulinien, die seit 1892 so wichtig gewordene Wasserversorgung (Regulativ für Wasserversorgung vom 10.11. 1893), die Versorgung mit Leuchtgas und elektrischem Licht, die Ermöglichung der Beseitigung der Fäkalien und des Unrats durch Siele und Abfuhr. Verwandt mit der Strassenpolizei ist die Fürsorge für den öffentlichen Verkehr. streckt sich auf die Auslegung, Instandsetzung und -haltung, Pflasterung u. s. w. der öffentlichen Strasse, die Anlegung von Grünplätzen u. s. w.

gungen.

Die Fürsorge für die Erwerbsbedingungen spaltet sich 2. für die Erwerbsbedinin mehrere Äste: Handel und Verkehr, Gewerbe und Detaillisten, Gesinde und Handarbeiter. Die erste ist in Hamburg von je die vornehmste gewesen. An Behörden dienen ihr unter anderen die Deputation für Handel und Schiffahrt, die Handelskammer, die Seemannskasse, die Schifferalten. Einrichtungen sind ausser der Börse und ihren Annexen die gesamten Hafen- und Quaianlagen zu nennen. Wenn auch die Gesetzgebung, so über Münz-, Mass- und Gewichtswesen ausschliesslich, meist Reichssache ist, so ist dennoch für eine hamburgische

werbsbedingungen.

Handel und Schiffahrt.

Detailhandel.

Verwaltung immer noch viel Raum geblieben. Der Fürsorge Gewerbe und Gewerbe und Detailhandel sind die Gewerbekammer und die werdende Detaillistenkammer gewidmet. Namentlich die stets und ständig geänderte Reichsgewerbeordnung fordert fortwährend landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen und Ein-So sind die Innungen und die Aufsichtsbehörde, das Gewerbegericht, die Schankkonzessionsbehörde entstanden. Rein hamburgischer Grundlage ist die Trödelordnung (16. 5. 1893). In das Gebiet der Fürsorge für Gesinde und Handarbeiter schlagen die hamburgische Gesindeordnung vom 7.12. 1898 und die Dienstmannsordnung (11.11. 1894).

Gesinde und Handarbeiter.

3. Gegen die wirtschaftlich e und leibliche Not.

Die staatlichen Vorkehrungen gegen die wirtschaftliche und leibliche Not sind entweder verhütend oder unterstützend. Die erstere grosse Aufgabe hat die sozialpolitische Reichsgesetzgebung über die Alters-, Kranken- und Invalititätsversicherung zu lösen übernommen. Nachdem durch das Reichsgesetz über die Beaufsichtigung des Privatversicherungswesens vom 12.5.1901 auch das alte hamburgische Privatversicherungssystem der Totenladen der staatlichen Beaufsichtigung im stärkeren Masse unterworfen ist, sind die alte Behörde für Krankenversicherung und Totenladen-Deputation neuerdings in die Behörde für Versicherungswesen vereinigt.

Dem eingetretenen Notfall gegenüber sorgt der Staat, wenn es sich um die Fürsorge für ganz oder teilweise verwaiste Minderjährige oder für geistig Erkrankte handelt, durch die staatliche Vormundschaft. Zwar materiell reichsrechtlich aufgebaut zeigt das hamburgische Vormundschaftsrecht formell die Besonderheit, dass die Ausübung nicht wie sonst den Gerichten, sondern durch Gesetz vom 14.7. 1899 der Vormundschaftsbehörde als Verwaltungsbehörde belassen ist. Gesteigert ist diese staatliche Fürsorge bei den ganz oder teilweise Verwaisten, bei welchen mit Hilfsbedürftigkeit gepaarte Mittellosigkeit vorliegt. Hier greift Waisenpflege (Gesetz vom 8.7. 1892) Platz. Der körperlichen Not tritt der hamburgische Staat durch sein ausgedehntes Krankenhaussystem, das dem Krankenhauskollegium unterstellt ist, entgegen. Endlich dient der Bekämpfung der wirtschaftlichen Not die altberühmte Allgemeine Armenanstalt, neu organisiert durch Gesetz vom 18.5. 1892. gleichen Zweck verfolgt die Einrichtung staatlicher Leihhäuser (Gesetz vom 29.12. 1882 und 19.2. 1892).

Endlich begnügt der Staat sich nicht damit, ein gewisses 4. Für die geistige Weiterdestmass von Kenntnissen zwangsweise zu verlangen, sondern bildung. Mindestmass von Kenntnissen zwangsweise zu verlangen, sondern er sorgt auch pfleglich für die Möglichkeit der geistigen Weiterbildung. Das geschieht nicht nur durch die Einrichtung der höheren Schulen und der Seminarien, sondern auch durch die Einrichtung der wissenschaftlichen Institute, die in Hamburg immer mehr einen universitätsartigen Charakter annehmen, durch die Unterhaltung der Stadtbibliothek durch den Staat, der Commerzbibliothek durch die Handelskammer, endlich durch die Einrichtung fast alle Disziplinen der Wissenschaft umfassender öffentlicher Vorlesungen.

IV. Der Staat als Vermögenssubjekt bezieht seine Ein- IV. Der Staat als Vermögensnahmen entweder 1. auf privatwirtschaftlicher Grundlage, subjekt. Einnahmen. 2. als Abgaben, Gebühren, Kosten, Strafgelder und gesetzliche Beiträge, 3. als Steuern und 4. aus Überweisungen aus der Reichskasse.

Zu 1 fliessen sie aus dem S. 31 besprochenen Finanzvermögen des Staates, aus den Regalien, namentlich der Lotterie, aus dem fiskalischen Recht zur Aneignung eines aufgegebenen Grundstücks, aus dem Versteigerungserlös herrenloser Fundsachen, aus den erbenlosen Erbschaften (§§ 928. 981. 1936 des B. G.-B.). Hamburgische Abgaben werden von dem Umsatz der Immobilien (Gesetz vom 1.3. 1882), von Erbschaften und Vermächtnissen (Gesetz vom 29.12. 1851 und 9.5. 1894), von öffentlichen Vergnügungen erhoben (Gesetz vom 27.12.1858). Die wesentlichste Gebühr ist die Stempelabgabe (Gesetz vom 5.5. 1876), dazu kommen die Vergütungen als Hafen-, Quai-, Wagegebühren, die Tonnengelder u. a. m. Ausser den reichsgesetzlich geregelten Gerichtskosten werden erhoben solche in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach dem Hamb. Gesetz vom 29.12. Die Strafgelder fallen nach den Strafbestimmungen der Reichs- und Landesgesetzgebung, gesetzlicher Beitrag ist der Pensionskassenbeitrag nach dem Gesetz vom 15.6. 1881. direkten Steuern, also allgemeinen Zwangsbeiträgen, erhebt Hamburg die drei oben S. 28 besprochenen; zur Ergänzung des Grundsteuergesetzes dient in Bezug auf landwirtschaftliche Grundstücke das Bonitierungsgesetz vom 4.7. 1881. An Überweisungen aus der Reichskasse bezieht Hamburg nach der clausula Franckenstein des Reichsgesetzes vom 15.7. 1879 aus demjenigen Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen Mark in einem Jahre übersteigt, einen seinem Matrikularbeitrage entsprechenden Anteil.

Ausgaben.

Die Staatsausgaben zerfallen in die für die laufenden Verwaltungsbedürfnisse, die Matrikularbeiträge und die Gelder zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden (1900: 375 500 000 Mk.).

Die Finanzdeputation.

Das Organ des hamburgischen Fiskus ist die Finanzdeputation. Sie schliesst alle die Staatskasse verbindlich machenden Kontrakte ab. An eigentlichen technischen Finanzbehörden stehen unter ihr die Hauptstaatskasse, das Revisions- und Kontrollbureau, die Staatsschuldenverwaltung.

Finanzverwaltung und Budget.

Die hamburgische Finanzverwaltung hat bis Mitte 16. Jahrhunderts ausschliesslich in den Händen des Rats ge-1528 und 1548 setzen die Bestrebungen bürgerlicher Teilnahme ein, 1563 überträgt der Kammerrezess die Finanzverwaltung den Achtmännern. Eine eigentliche budgetmässige Verwaltung hat Hamburg aber bis 1814 trotzdem nicht gehabt. Daher konnte das Testament der Zwanziger verlangen eine Staatskasse, eine Massenverwaltung, eine Kontrolle. Rat und Bürgerschlüsse vom 15.9. und 20.10. 1814 ward denn auch ein "öffentlich bekannt gegebenes Budget" beschlossen, aber schon am 22.8.1816 kehrte man wegen der Gefahren der "unvermeidlichen Publizität" zur geheimen Finanzwirtschaft zurück. Mit der Repräsentativverfassung drangen die Anschauungen über modernes Budgetrecht ein, und Hamburg adoptierte dieses wieder in Anlehnung an die Belgische Verfassung in der am weitgehendsten Form des jährlichen, beweglichen Budgets d. h. in der Art, dass sämtliche Staatsausgaben und -einnahmen jedes Jahr in Gesetzesform neu bewilligt werden müssen. übrigen hat aber Hamburg das System des geschlossenen und gebundenen Budgets, d. h. alle Auszahlungen der Hauptstaatskasse erfolgen nur auf eine bestimmte Budgetposition, und die einzelne Behörde darf die Gelder nur auf diese Position verwenden, etwaige Ersparungen nicht auf andere Posten über-Diese Auszahlungen der Hauptstaatskasse, an welche alle Behörden und Gerichte ihre Einnahmen an vom Senat bestimmten Terminen abliefern müssen, setzen voraus eine Anweisung auf eine bestimmte Rubrik des Staatsbudgets, welche von dem Chef oder zuständigen Beamten der Behörde und einem Beamten des Revisions- und Kontrollbureaus unterschrieben sein muss (Verw.-Gesetz § 8 und 4. 5).

Der Finanzplan des Staates kommt im einzelnen so zu stande, dass alle Behörden bis zu einem vom Senat zu bestimmenden Termin ihre Spezialbudgets der Finanzdeputation einreichen, welche nach Prüfung das von ihr formierte Generalbudget dem Senate vorlegt Ende September des dem Budgetjahre vorhergehenden Jahres. Das nun vom Senat der Bürgerschaft zugestellte Staatsbudget umfasst alle für das betreffende Jahr bereits durch Gesetz oder frühere Beschlüsse festgestellten oder bei Gelegenheit des Budgets beantragten Einnahmen und Ausgaben, und zwar im ordentlichen Budget die durch die regelmässigen Einnahmen, im ausserordentlichen Budget die durch ausserordentliche Einnahmen zu bestreitenden Ausgaben sowie die entsprechenden Einnahmen (Artikel 91 der Verf., Verw.-Gesetzes § 8 Nr. 1. 2). Nach Artikel 62 der Verfassung berät und beschliesst die Bürgerschaft nach Vorbereitung durch einen Budgetausschuss.

Nachträgliche Bewilligungen werden in das Budget eingestellt und so behandelt, als ob sie schon mit dem Budget selbst bewilligt wären. Jede Bewilligung gilt als erloschen, wenn nicht bis zum 30.6. des dem Budgetjahre folgenden Jahres mit der Verausgabung der Anfang gemacht ist.

Mit den Spezialbudgets überreichen die Behörden ihre Abrechnung für das vorige Jahr. Daraus stellt die Finanzdeputation bis Ende März des zweitfolgenden Jahres die Abrechnung auf, die nach Artikel 63 der Verfassung der Bürgerschaft vorgelegt wird. Begleitet wird diese Vorlage von einer Schätzung des Finanzresultates des vorigen Jahres.

Bezüglich der Kontrolle der Verwaltungsakte gilt das der Verwaltung. Gleiche, was oben bei Gelegenheit der senatorischen Verantwortung festgestellt ist: sie können in Bezug auf ihre Zweckmässigkeit und auf ihre Rechtmässigkeit kontrolliert werden. Ersteres geschieht durch die öffentliche Meinung und im Parla-Diese Seite scheidet für uns aus. Die Frage der Rechtmässigkeit dagegen unterliegt vier verschiedenen Kontrollen. Zuerst der parlamentarischen. Sie wird ausser bei Gelegen- 1. Parlamentarische. heit der Debatte u. s. w. verfassungsmässig geübt durch das Recht des Auskunftersuchens in Staatsangelegenheiten, welches der Bürgerschaft, dem Bürgerausschuss und den bürgerschaft-

Wächter der Verfassung.

lichen Ausschüssen beigelegt ist. (Artikel 65. 66 Nr. 3. 51 der Verfassung.) Weiter erfolgt die Kontrolle durch die Wächter 2. Durch die der Verfassung. Das sind der Bürgerausschuss und die Vorsitzenden der Deputationen, welche das Recht haben, gegen einen verfassungswidrigen Beschluss Einsprache zu erheben. (Artikel 60 Nr. 5. 86. Verw.-Gesetz § 7 Nr. 6.)

3. Durch die Gerichte.

An dritter Stelle kontrollieren die ordentlichen Gerichte. Zwar gehören nach § 1 des Verh.-Gesetzes Streitigkeiten, welche nach staatsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen sind, namentlich die inneren Einrichtungen der Staatsbehörden und die Verhältnisse der einzelnen Mitglieder zu denselben, desgleichen die Verhältnisse der Staatsbehörden gegeneinander nicht zur Zuständigkeit der Gerichte. Aber ausserhalb dieses Kreises Nach der objek- unterliegen täglich Verwaltungsakte nach der objektiven und subjektiven Seite hin der Prüfung der Gerichte. Ersteres geschieht, wenn die Voraussetzungen einer straf- oder civil-

Nach der sub-

prozessualen Klagbitte geprüft werden, so z. B. wenn es sich um die Rechtsgültigkeit bestimmter Verordnungen, wie der Taxametertaxe, der Marktordnung, oder um die ordnungsmässige Stellung eines Strafantrages handelt. Nach der subjektiven Seite sei erfolgt die Prüfung, wenn eine Verwaltungsbehörde oder ein Mitglied oder ein Beamter einer solchen auf Schadensersatz, Genugthuung oder Abhilfe verklagt wird. Eine solche Klage gegen die Behörde giebt die Verfassung, Artikel 89, völlig frei, ein sie besonders behandelndes Gesetz, wie verheissen, ist Sie ist auch weder an eine vorgängige Erlaubnis, nicht erlassen. noch, mit wenigen Ausnahmen, an eine vorherige Beschwerde Dagegen darf die Klage gegen die Person wegen einer Verwaltungshandlung nur dann gerichtet werden, wenn die Behörde auf eine entsprechende Aufforderung nicht erklärt hat, dass sie die Vertretung übernehmen wolle (Verh.-Gesetz §§ 24 ff.). Während bei Verurteilung der Behörde die Entschädigung schlechterdings durch die Staatskasse zu leisten ist, bedarf es bei Verurteilung einer Person darüber einer besonderen Entscheidung nach rechtlichem Gehör der Behörde. Hamburg hat also darauf verzichtet, die im Ger.-Verf.-Gesetz § 17 und Einf.-Ges. dazu § 17 gewährte rechtliche Möglichkeit landesgesetzlich den sogenannten Kompetenzkonflikt, sei es nach der sachlichen, sei es nach der persönlichen Seite hin, zu erheben.

Innerhalb der Verwaltung kann ganz allgemein die Kontrolle

entweder durch ein Beschwerdeverfahren oder durch Ver- 4. Durch die Verwaltung. waltungsrechtssprechung erfolgen.

In Hamburg gilt für die Verwaltung im allgemeinen das Beschwerde. frist- und formlose Beschwerdeverfahren, dergestalt, dass, wenn sich die Beschwerde nicht gegen eine unmittelbar dem Senat untergeordnete Behörde richtet, diese erst an die übergeordnete Behörde bezw. Beamten und dann erst in letzter Instanz an den Senat geht (Artikel 88 der Verfassung). Fristund Formvorschriften sind nur erlassen bei den Gruppen von Beschwerden, welche sich darstellen als Reklamationen gegen von den Behörden auferlegte Geldzahlungen, so gegen Ansätze der Einkommen- und Grundsteuer, gegen Klassifizierung bei der Bonitierung, gegen Gebührensätze bei Erhebung der Immobilienabgabe und der für öffentliche Vergnügungen (§§ 17. 25 des Verh.-Gesetzes), und bei Beschwerden gegen polizeiliche Strafverfügungen und Strafbescheide der Verwaltungsbehörden.

Eine eigentliche Verwaltungsrechtssprechung hat Ham- Verwaltungsburg bis jetzt entbehren müssen. So wünschenswert eine solche Einrichtung nun auch bei der steigenden Menge und Kompliziertheit der Verwaltungssachen sein würde, so wird man doch auf sie Verzicht leisten müssen, solange die Senatoren Verwaltungsbehörden bilden oder an deren Spitze stehen. der Senator ist unter allen Umständen Mitträger der konstitutionell beschränkten Staatsgewalt. Als solcher vermag er sich wohl ohne Schaden von dem Plenum seiner Amtsgenossen korrigieren zu lassen. Von einem Beamtengerichtshof Recht zu nehmen, vermag er aber nicht. Die Einführung einer formellen Verwaltungsrechtssprechung unter Beibehaltung der jetzigen Konstruktion der Staatsverwaltung heisst nichts anderes, wie einen Keil in das Gefüge des hamburgischen Staatsbaues treiben!

reclitssprechung. Druck von Hesse & Becker in Leipzig.