

*Günter Hoog*

### **Hamburgs Verfassung**

Aufriss, Entwicklung, Vergleich

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, 458 S., ISBN 3-8329-0931-1; 79,00 EUR

Hamburg als Handelsstadt war stets nach Übersee ausgerichtet. Im 19. Jahrhundert, während des Fehlens eines deutschen Zentralstaates, waren es die Stadtstaaten, die vor allem mit den neuen Staaten Lateinamerikas völkerrechtliche Verträge schlossen, so die gemeinschaftlichen Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsverträge von Lübeck, Bremen und Hamburg mit dem Kaiserreich Brasilien 1827, Venezuela 1831, Mexiko 1832 und Guatemala 1847, weiter die Verträge mit der Hohen Pforte 1839, mit dem Schah von Persien 1857 und der Vertrag Hamburgs und Lübecks mit dem Sultan von Sansibar. Hamburg selbst ist mit regelmäßig 90 Konsulaten drittgrößter Konsularplatz der Welt.

Wissenschaftlich war Hamburg mit der Kolonialzeit verbunden durch das am 20. Oktober 1908 eröffnete Kolonialinstitut, Vorgänger der am 10. Mai 1919 eröffneten Universität, die noch heute im Gebäude des vormaligen Instituts residiert. Schließlich sei auf den Internationalen Seegerichtshof hingewiesen.

Günter Hoog, ein exzellenter Kenner des öffentlichen Rechts, legt hier eine lehrbuchmäßige Darstellung von Hamburgs Verfassung von 1952 mit der Reform von 1996 vor. Angesichts der ungebrochenen Staatstradition wird die Verfassungsgeschichte vom Langen Rezzess 1529 über den Hauptrezzess 1712 (S. 64-68) bis zur Verfassung von 1860 (S. 68-70) dargestellt und die nachfolgende demokratische Verfassung von 1921 (S. 72 f.) als historisches Vorbild vergleichend herangezogen. So im 2. Kapitel (Schwerpunkt der Arbeit) über die Verfassung im Vergleich (S. 119 ff.) für die stadtstaatliche Einheitsgemeinde (S. 119-133) oder das Deputationswesen (S. 181-187).

Hinzu tritt die intensive Rechtsvergleichung mit den Verfassungsgestaltungen in den norddeutschen Ländern, naturgemäß vor allem mit denen in den beiden anderen Stadtstaaten Bremen und Berlin. Diese von Hoog eröffnete Vergleichsebene ermöglicht es vermehrt, dass auch umgekehrt bei der Interpretation von Bremens und Berlins Verfassung auf die Hamburger Regelungen geblickt wird. Der Vergleich, er ist ein Markenzeichen dieser Arbeit, hebt die Besonderheiten in der Ausgestaltung der Hauptakteure des Verfassungslebens – Senat und Bürgerschaft – (S. 209 ff.) hervor. Bremen ist das einzige Land, das wie Hamburg, Art. 39 Verf., die Regelung einer Inkompatibilität zwischen Senatorenamt und Ausübung eines Bürgerschaftsmandates mit Ruhen dieses Amtes kennt, Art. 108 Abs. 1 Verf. Bremen, S. 233. Nach dem Blick auf die historischen Regelungen seit 1712 (S. 234 f.) setzt sich Hoog ausführlich mit der Verfassungsmäßigkeit der Regelung in Art. 39 Verf. auseinander, die er bejaht, S. 239-248. Ausgangspunkt für seine Ausführungen ist das gegenteilige Urteil des hessischen Staatsgerichtshofes vom 7. Juni 1977<sup>1</sup>, welches indes selbst erwähnt, dass es in Hessen eine Inkompatibilität zwischen Regierungsamt und Abge-

<sup>1</sup> Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1977, S. 2065

ordnetenmandat nicht gibt. Hoog geht die einzelnen Bedenken durch, Verstoß gegen das parlamentarische Prinzip, den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, Gleichheitssätze sowie gegen die Freiheit des Mandates ?

Für die verfassungsmäßigen Aufgaben des Senats, S. 384 ff., stellt Hoog die Funktion als kollegiales Staatsoberhaupt voran, deutlich etwa in der Repräsentation nach außen oder in dem Begnadigungsrecht. Aus dieser Stellung wie auch aus der in Art. 33 Abs. 1 und 2, 42 Abs. 2 S. 2 Verf. festgelegten als Regierungskollegium ergibt sich der hervorgehobene Rang gegenüber dem einzelnen Senator und dem Ersten Bürgermeister. So dürfte auch nur das Kollegium und nicht der Erste Bürgermeister über Aufsichts- und Dienstaufsichtsbeschwerden gegen einen einzelnen Senator zu befinden haben.

Die Verfassungsreform vom 20. Juni 1996 hat die Stellung des Ersten Bürgermeisters über die bloße eines primus inter pares nach überkommenen Recht gestärkt : Er hat nicht nur den Stichentscheid bei Stimmengleichheit im Senat und das Recht, die Senatoren zu berufen und zu entlassen, sondern endlich auch die Richtlinienkompetenz, Art. 42 Abs. 2 S. 1 Verf. Hoog versteckt nicht seine Sympathie für das bisherige Kollegialsystem, indem er den Kritikern dieser Reform Raum gibt, einschließlich der überzogenen Kritik, dass die Verfassung eindeutig „autoritäre Züge“ erhalte (*Hans Peter Ipsen*), als ob in den anderen Ländern und im Bund autoritäre Strukturen vorherrschten. Die Lähmung in der senatsinternen Entscheidungsfindung hat der hamburgischen Politik insgesamt in der Vergangenheit nicht gut getan. Auf gewohnt sicherem juristischen Boden wird S. 388 ff. der Gegensatz behandelt, der sich ergibt, wenn einerseits in Angelegenheiten von grundsätzlicher oder allgemeiner Bedeutung der Senat als Kollegium zu entscheiden hat, Art. 42 Abs. 2 S. 2 Ziff. 4 Verf., andererseits der Erste Bürgermeister allein die Richtlinien der Politik bestimmt, die sich gerade in grundsätzlichen oder allgemeinen Fragen manifestieren wird. Ein Vorrang der Richtlinienkompetenz wie in Art. 65 S. 2 GG ist in Hamburg ausdrücklich nicht vorgesehen. Gleichwohl ist die erstmalige Einführung der Richtlinienkompetenz ein so gewichtiger Vorgang, dass die dadurch bewirkte zusätzliche Stärkung der Stellung des Ersten Bürgermeisters nicht durch den Rekurs auf Art. 42 Abs. 2 Verf. konterkariert werden darf und wird. In der politischen Praxis wird die Frage, ob der Erste Bürgermeister oder eine Fronde im Senat sich durchsetzt, nicht im Senat, sondern bei einer Einparteienregierung intern in der Regierungspartei und bei einer Koalitionsregierung zumeist durch den für eine Mehrheitsbildung benötigten kleineren Koalitionspartner entschieden.

Obwohl Hamburgs geltende Verfassung, anders als noch die von 1860 mit Einführung der Trennung von Staat und Kirche, keine Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche beinhaltet, geht Hoog auf dieses S. 38-43 ein. Das Staatskirchenrecht ist schließlich seit jeher Teil des Bundes- und Landesverfassungsrechts. Er stellt die Großkirchen und die anderen in Hamburg wirkenden Religionsgesellschaften mit öffentlich-rechtlichem Körperschaftsstatus vor einschließlich des ihnen verliehenen Kirchensteuerrechts, d.h. die Befugnis, die Mitgliedsbeiträge zwangsweise durchzusetzen. Inhaltliche Fragen, wie etwa die immer wieder streitigen zum Religionsunterricht in öffentlichen Schulen, Art. 7 Abs. 3 GG, sind inzwischen in den Staatskirchenverträgen vom 29. November 2005 geregelt, d.h. im

Kirchenvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche sowie im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg. Interessant ist dabei die Reihenfolge in der Erwähnung der Vertragspartner : Im evangelischen Kirchenvertrag schließt der Staat mit der auch in seinem Staatsgebiet ansässigen Landeskirche den Vertrag ab, im Konkordat ist es der die katholische Weltkirche repräsentierende Heilige Stuhl (und nicht das Erzbistum Hamburg), der einen Vertragsschluss gewährt (sublime Anwendung der kanonistischen Privilegien-theorie?). Eine Hamburgensie besonderer Art enthält Art. 8 Abs. 5 des Kirchenvertrages: Danach verpflichtet sich die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche bei einem dringenden öffentlichen Bedarf Hamburgs an Grundstücken einer Kirchengemeinde, im Rahmen ihrer Verfassung darauf hinzuwirken, dass Hamburg diese Grundstücke, soweit sie nicht für kirchliche Zwecke benötigt werden, zu angemessenen Bedingungen erwerben kann. Diese *lex Airbus* ist Ergebnis dessen, dass im Streit um die Verlängerung der Start- und Landebahn für die Luftwerft die evangelische Kirchengemeinde Hamburg-Neuenfelde ihre im Planungsgebiet liegenden Obstwiesen zunächst nicht veräußern wollte. Innerkirchliche Genehmigungsvorbehalte gelten nur für eine Veräußerung von Kirchengemeindegrundstücken und bedenken nicht den gegenteiligen Fall, dass eine Kirchengemeinde Grundstücke behalten will, um die Durchführung eines Planungsvorhabens zu durchkreuzen.

Wer eine gut lesbare und fundiert argumentative, zu allen aktuellen hamburgischen Verfassungsfragen Stellung nehmende Abhandlung sucht, wird mit dieser Arbeit bestens bedient. Ihre Anschaffung lohnt sich für Wissenschaftler wie Praktiker gleichermaßen.

*Gerhard Scheffler, Hamburg*

*Matthias Basedau / Hanspeter Mattes / Anika Oettler (Hrsg.)*

**Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika**

Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, Nr. 66

Hamburg, 2005, 266 S., 20,00 EUR, ISBN 3-926935-66-7

Sicherheit, persönliche zuvörderst, aber auch kollektive Sicherheit innerhalb einer lokalen oder regionalen Gemeinschaft, sodann nationale und schließlich internationale Sicherheit – wohl in dieser Reihenfolge dürften die meisten Menschen hierzulande ihre Prioritäten zum Stichwort "Sicherheit" assoziieren. Der vorliegende Sammelband titelt allerdings von der negativen Seite her. Das ist konsequent, denn mit der Sicherheit ist es wie mit anderen existenziellen Gütern, Gesundheit etwa und Freiheit: Auch sie treten ins Bewusstsein erst bei Infragestellung, spätestens bei Verlust. Abzieherei auf dem Schulweg einerseits und