

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 691

**Bedarf der Erste Bürgermeister  
der Freien und Hansestadt Hamburg  
einer in der Verfassung verankerten  
Richtlinienkompetenz?**

Von

**Thomas Wieske**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**THOMAS WIESKE**

**Bedarf der Erste Bürgermeister der  
Freien und Hansestadt Hamburg einer in der  
Verfassung verankerten Richtlinienkompetenz?**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 691**

**Bedarf der Erste Bürgermeister  
der Freien und Hansestadt Hamburg  
einer in der Verfassung verankerten  
Richtlinienkompetenz?**

Von

**Thomas Wieske**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Wieske, Thomas:**

Bedarf der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg einer in der Verfassung verankerten Richtlinienkompetenz? / von Thomas Wieske. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 691)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08654-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08654-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ∞

## Vorwort

Das Thema „Richtlinienkompetenz für den Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg“ und darüber hinaus die Frage nach seiner verfassungsrechtlichen Stellung taucht in fast regelmäßigen Abständen in der politischen Diskussion in Hamburg auf<sup>1</sup>.

In den letzten Jahren wurde die Diskussion vor allem durch die Anregungen des damaligen Ersten Bürgermeisters Klaus v.Dohnanyi und durch die Empfehlungen der „Stadtstaaten-Kommission“ im März 1988 wieder neu entfacht. Durch den Rücktritt Klaus v.Dohnanyis am 1.6.1988 trat sie aber dann scheinbar wieder in den Hintergrund. Jedoch kam es zu einer Wiederbelebung der Diskussion durch ein von der Hamburger SPD beschlossenes Paket zur Reform der hamburgischen Verfassungs- und Verwaltungsstruktur<sup>2</sup>.

Die Anregung zum Thema dieser Dissertation gab mir Herr Professor Dr. Hans Hermann Hartwich. Für die Erörterung dieses Themas und vielfältige Hinweise bei der Erstellung der Arbeit bin ich Herrn Professor Dr. Winfried Steffani und Herrn Professor Dr. Karl Albrecht Schachtschneider sehr dankbar. Ferner danke ich Herrn Professor Dr. Hans Werner Thieme für Hinweise, Kritik und Anregungen.

Meiner Familie danke ich, daß sie mir die Möglichkeit gegeben hat, die Arbeit neben meiner Berufstätigkeit zu schreiben.

*Thomas Wieske*

---

<sup>1</sup> 1976 Initiative zur Einführung des Ministerpräsidentensystems in Hamburg durch den SPD-Fraktionschef U. Hartmann, siehe *Die Welt* Nr. 252 vom 28.10.1976: „Hartmanns New Look für Hamburgs Verfassung“; 1985 v.Dohnanyi: „Das geistige Gesicht Hamburgs, Mitteilungen des Übersee-Clubs, November II, 1985; 1986 Einsetzung der sog. Stadtstaatenkommission.

<sup>2</sup> *Pumm*, ZParl 1988, S. 453; HAbI. vom 2.4.1990: „SPD-Parteitag - Hamburg auf neuen Wegen“.



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	13
<b>A. Der Begriff der Richtlinienkompetenz .....</b>	<b>17</b>
I. Der Begriff der Richtlinienkompetenz in der staatsrechtlichen und politischen Literatur .....	17
1. Wortlautinterpretation .....	17
a) Die Wortbedeutung .....	17
b) Der Begriff der Politik .....	18
2. Die begriffsjuristische Auslegung bei Theodor Maunz .....	20
3. Der politikwissenschaftliche Ansatz bei Theodor Eschenburg .....	21
4. Die politikwissenschaftliche Erklärung bei Wilhelm Hennis .....	24
5. Die teleologische Interpretation des Begriffs der Richtlinienkompetenz .....	25
II. Richtlinienkompetenz und sonstige Rechte des Regierungschefs .....	30
1. Richtlinienkompetenz und Kabinettsbildungsrecht .....	31
2. Die direkte parlamentarische Legitimation des Regierungschefs .....	35
3. Richtlinienkompetenz und sonstige Hilfs- und Ergänzungsbefugnisse des Regierungschefs am Beispiel des Bundeskanzlers .....	39
a) Das Organisationsrecht .....	40
b) Informationsanspruch des Bundeskanzlers .....	41
c) Die Geschäftsleitung .....	42
d) Die Stichentscheidungsstimme .....	42
e) Die Richtlinienorientierung der Bundesminister .....	43
III. Zusammenfassung und Bestimmung des Begriffs der Richtlinienkompetenz .....	44
<b>B. Die Regelung der Richtlinienkompetenz in der Hamburgischen Verfassung .....</b>	<b>47</b>
I. Die kollegiale Richtlinienkompetenz des Senats .....	47
II. Elemente der Richtlinienkompetenz - das Recht, die Senatoren zu bestellen, und das Abberufungsrecht .....	50
1. Die Senatorenbestellung .....	51
2. Die Senatorenabberufung .....	54
a) Rücktrittsvarianten .....	55
b) Vertrauensentzugsvarianten .....	56



III. Das Organisationsrecht des Senats .....	58
1. Die jährliche Geschäftsverteilung .....	58
2. Die Begrenzung der Ressortzuständigkeit der Senatoren durch das Evokationsrecht des Senats .....	60
IV. Die Verantwortlichkeit der Senatsmitglieder gegenüber Senat und Bürgerschaft .....	62
1. Die Verantwortung gegenüber dem Senat .....	62
2. Die Verantwortung der Senatsmitglieder gegenüber der Bürgerschaft .....	62
V. Zusammenfassung - Wer hat die Richtlinienkompetenz in Hamburg inne? .....	63
<b>C. Die verfassungsrechtliche Stellung des Präsidenten des Senats der Freien und Hanse- stadt Hamburg .....</b>	<b>65</b>
I. Die Stellung des Präsidenten des Senats nach der Verfassung der Freien und Hanse- stadt Hamburg .....	65
1. Die Rechte des Präsidenten des Senats nach Art. 41 Abs. 2 HV .....	65
a) Der Wortlaut von Art. 41 Abs. 2 HV .....	65
b) Die Leitung der Senatsgeschäfte .....	66
c) Die Überwachung des Staatswesens .....	67
d) Die persönliche Übernahme wichtiger Staatsangelegenheiten .....	68
e) Die Förderung grundlegender Arbeiten .....	68
f) Die Eilzuständigkeit .....	69
2. Das Verhältnis der Präsidialrechte zu dem Kollegialprinzip .....	69
3. Die Rechte des Präsidenten des Senats nach dem Senatsgesetz und der Geschäfts- ordnung des Senats .....	70
a) Die Regelungen im Senatsgesetz .....	70
b) Die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Senats .....	70
c) Die Sonderstellung des Präsidenten des Senats .....	74
II. Die institutionellen und personellen Hilfsmittel des Präsidenten des Senats .....	75
1. Das „Syndikat“ als Machtinstrument des Ersten Bürgermeisters .....	75
a) Die Entwicklung der Senatssyndici zu Mitarbeitern des Präsidenten des Senats ...	75
b) Die Senatssyndici/Staatsräte nach 1952 .....	77
2. Die Senatskanzlei mit Planungsstab .....	79
a) Die Senatskanzlei .....	80
b) Der Planungsstab .....	81
c) Die Staatliche Pressestelle .....	83
III. Zusammenfassung .....	84
<b>D. Die historische Entwicklung der verfassungsrechtlichen Stellung des Ersten Bürger- meisters in Hamburg .....</b>	<b>87</b>
I. Die Stellung des Ersten Bürgermeisters nach älterem Verfassungsrecht (bis 1918) .....	87
1. Bis zur Verfassung von 1860 .....	87
2. Die Situation ab 1860 bis 1918 .....	88
II. Die Verfassungsberatungen von 1919 und 1920 und die Verfassung von 1921 .....	91
1. Das Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt .....	91
2. Die Beratungen der Verfassung von 1921 .....	92
a) Vorfagen der Beratung .....	92
b) Der Senatsentwurf .....	92
c) Die Stellung des Präsidenten des Senats im Verfassungsentwurf des Senats .....	93

d) Die Beratungen im Verfassungsausschuß der Bürgerschaft .....	96
e) Die Diskussion im Plenum der Bürgerschaft .....	102
3. Die Stellung des Präsidenten des Senats in der Kommentierung zur Verfassung von 1921 und die Verfassungswirklichkeit .....	104
a) Die Kommentierung von Art. 41 und die gesetzliche Ausgestaltung des Amtes des Präsidenten des Senats .....	104
b) Die politische Praxis .....	106
III. Die Entstehung der Verfassung von 1952 .....	107
1. Die „Vorläufige Verfassung“ vom 15.5.1946 - die kurze Geltung des „Ministerpräsidentenprinzips“ in Hamburg .....	107
2. Die Beratungen der Verfassung von 1952 .....	110
a) Der Senatsentwurf .....	110
b) Die Beratungen des Senatsentwurfs im Verfassungsausschuß und im Plenum der Bürgerschaft .....	113
IV. Zusammenfassung .....	117
<b>E. Mängelanalyse .....</b>	<b>119</b>
I. Einführung und Problemstellung .....	119
II. Die Stärkung der Richtlinienkompetenz des Senats mit dem Recht, die Senatoren auszuwählen und zu entlassen .....	120
III. Die Folgen einer Stärkung der verfassungsrechtlichen Position des Ersten Bürgermeisters .....	123
1. Die Notwendigkeit der Personalisierung der Regierungsführung - die Richtlinienkompetenz für den Ersten Bürgermeister .....	123
2. Die Notwendigkeit der Verbindung von Richtlinienkompetenz mit dem Recht, die Senatsmitglieder zu berufen und abzurufen .....	132
3. Die Schaffung der notwendigen Kongruenz zwischen der politischen und der verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit des Ersten Bürgermeisters in Hamburg .....	140
4. Die Erhöhung der Geschlossenheit im Senat .....	146
5. Zurückdrängen des Einflusses der Parteien .....	151
<b>F. Zusammenfassung und Empfehlungen für Änderungen der Hamburger Verfassung ...</b>	<b>160</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>162</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Art.	(der) Artikel
Artt.	(die) Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayrisches Verwaltungsblatt
Bd.	Band
BV	Verfassung von Berlin vom 1.9.1950 in der Fassung vom 26.2.1981
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
d.Verf.	der Verfasser
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GOBü	Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft vom 11.12.1985
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11.5.1951 in der Fassung vom 17.7.1987
GOSen	Geschäftsordnung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13.11.1979 in der Fassung vom 27.11.1984
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HABl.	Hamburger Abendblatt
Hrsg.	Herausgeber
HV	Hamburgische Verfassung vom 6.6.1954 in der Fassung vom 19.5.1982
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
JfP	Jahrbuch für Politik
JR	Juristische Rundschau
LV	Landesverfassung
MDH	Maunz/Dürig/Herzog
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NBD	Neue Bonner Depesche
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PVZ	Politische Vierteljahrszeitschrift

Rn.	Randnummer
S.	Satz; Seite
SenG	Senatsgesetz vom 18.2.1971
sog.	sogenannte
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	Die tageszeitung
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919
Ziff.	Ziffer
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
z.T.	zum Teil



## Einleitung

Die Fragestellung dieser Arbeit geht vom Begriff der Richtlinienkompetenz aus. Im ersten Teil wird zu klären sein, was unter dem Begriff der Richtlinienkompetenz zu verstehen ist. Dabei wird „Vorbild“ der im Grundgesetz verwendete Begriff der Richtlinienkompetenz sein. Dieser war und ist mehr als die in den Länderverfassungen verankerten Begriffe der Richtlinienkompetenz Gegenstand umfangreicher Erörterungen und Untersuchungen in der Literatur<sup>1</sup>. Am Ende des ersten Teiles soll der hier verwendete Begriff der Richtlinienkompetenz definiert werden.

Im zweiten Teil wird zu untersuchen sein, wer in Hamburg Träger der Richtlinienkompetenz ist, ausgehend von der im ersten Teil gewonnenen Definition.

Im dritten Teil wird dann die verfassungsrechtliche Position des Ersten Bürgermeisters zu erörtern sein. Denn Gegenstand dieser Arbeit ist nicht die allgemeinere Frage, wer in Hamburg die Richtlinienkompetenz innehat, sondern die Problemstellung lautet, ob der Erste Bürgermeister der Richtlinienkompetenz bedarf. Also ist die Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung des Ersten Bürgermeisters unter der gegenwärtigen Verfassung zu erörtern.

In diesem Zusammenhang, als vierter Teil, wird auch der historische Hintergrund betrachtet werden müssen, auf dem diese Verfassung und dort die verfassungsrechtliche Stellung des Ersten Bürgermeisters basiert, einschließlich der Materialien und Unterlagen zur Entstehung dieser verfassungsrechtlichen Regelung.

Im fünften Teil wird sodann die Frage zu stellen sein, ob der Erste Bürgermeister der formellen Feststellung und Zuweisung der Richtlinienkompetenz bedarf. Hierbei wird an Beispielen zu untersuchen sein, ob in der hamburgischen Politik deshalb Defizite und Konflikte entstanden sind oder schwerer zu lösen waren als in anderen Bundesländern, weil der Erste Bürgermeister keine verfassungsrechtlich verankerte Richtlinienkompetenz hatte. In diesem Zusammenhang wird auch zu fragen sein, ob und welche Auswirkungen die derzeitige verfassungsrechtliche Situation auf die Gewaltenteilung/Gewaltenbalancierung im Stadtstaat Hamburg hat. Ebenso muß untersucht werden, ob sich aus dem Bund-Länder-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Literaturhinweise zu Art. 65 GG im Kommentar von *Mauwz/Dürig/Herzog/Scholz*.

Verhältnis bzw. Länder-Länder-Verhältnis eine Notwendigkeit zur verfassungsrechtlichen Stärkung des Ersten Bürgermeisters ergibt.

Am Ende der Arbeit sollte neben einer Zusammenfassung auch eine begründbare Empfehlung stehen.

Bei der Analyse des Begriffs „Richtlinienkompetenz“ ist auszugehen vom Verfassungstext, und dieser ist interpretatorisch zu erschließen. Hierbei ist zu ermitteln, was unter dem Begriff der Richtlinienkompetenz zu verstehen ist. Zwar gibt es eine Vielzahl von Literatur, vor allem aus den 50er und 60er Jahren, aber in der Mehrzahl versuchen die Autoren, diesen Begriff rein juristisch zu erschließen. Ziel meiner Interpretation ist es, dem Begriff der Richtlinienkompetenz eine politische Dimension zu geben.

Im zweiten und dritten Teil bildet die Interpretation der verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Hamburger Verfassung den Ausgangspunkt.

Im vierten Teil soll anhand der Dokumente der Hamburger Verfassungsberatungen von 1921 und 1952 bezüglich der Stellung des Ersten Bürgermeisters untersucht werden, welche Intentionen die historischen Verfassungsgeber hatten, wieso sich die Hamburger Verfassung doch erheblich von den Verfassungen der meisten Bundesländer und vom Grundgesetz unterscheidet.

Die so gewonnenen Erkenntnisse über das verfassungsrechtlich Gewollte werden dann mit den Gegebenheiten des politischen Seins zu vergleichen sein. Daran anschließen soll sich eine Mängelanalyse, basierend auf dem Vergleich zwischen den tagespolitischen Forderungen, die an das Amt des Ersten Bürgermeisters gestellt werden und den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Amtes des Ersten Bürgermeisters. Als Quelle hierfür dienen vor allem Veröffentlichungen aus der Presse.

Die Arbeit hat die hierzu veröffentlichten Unterlagen bis Dezember 1992 erfaßt. Der Autor hat zu diesem Thema Gespräche mit verschiedenen hamburgischen Politikern geführt, die im wesentlichen 1987 erfolgt sind; in den Fußnoten wird hierauf Bezug genommen.

Das Thema dieser Arbeit beinhaltet die Gefahr, daß seine Erörterung mehr zu einem politischen Bekenntnis wird als zu einer Auseinandersetzung über die „richtige“ verfassungsrechtliche Regelung. Der Vergleich von Verfassung und Verfassungswirklichkeit kann jedoch nicht deshalb unterbleiben, weil das gleiche Thema auch in der politischen Auseinandersetzung diskutiert wird, sondern sie ist dann sogar um so dringlicher gefordert. Wilhelm Hennis hat, anknüpfend an Helmut Ridder, zu Recht die Polarität von Verfassung und Verfassungswirklichkeit als das zentrale Thema der deutschen Staatsrechtswissenschaft bezeichnet<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Hennis, Verfassung und Verfassungswirklichkeit.

und für die Hamburgische Verfassung wurde dieses Thema am Beispiel des Hamburger Oppositionsprinzips und die daraus folgende grundlegende Veränderung der Hamburgischen Verfassung untersucht<sup>3</sup>. Anders jedoch als in der vorgenannten Erörterung ist hier nicht Gegenstand der Untersuchung, inwieweit ein Sollenssatz geeignet ist, die Verfassungswirklichkeit und das gesamte hamburgische Verfassungsgefüge zu bestimmen<sup>4</sup>, sondern die Frage, ob die geschriebene Verfassung einer Änderung bedarf, ob also der verfassungsrechtliche Soll-Zustand den Anforderungen des Seins-/Ist-Zustandes angepaßt werden muß.

Diese Untersuchung hat die Verfassungswirklichkeit zum Gegenstand und basiert damit auf den Gegebenheiten des Parteienstaates, wie er sich in der Bundesrepublik Deutschland und im Stadtstaat Hamburg entwickelt hat<sup>5</sup>. Primäres Ziel dieser Arbeit ist es nicht, eine grundlegende und fundierte Kritik am Parteienstaat im allgemeinen und in seinen Auswüchsen in Hamburg im besonderen zu leisten - eine solche ist von anderen Autoren geleistet worden<sup>6</sup>. Aber diese Erörterung wird zeigen, daß das historisch gewachsene republikanische Verfassungsprinzip der kollektiven Machtausübung von Bürgerschaft und Senat<sup>7</sup> in seiner parteienstaatlich geprägten Verfassungswirklichkeit nunmehr eine übermäßige Einflußsteigerung der Parteien in Hamburg zur Folge hat, mehr als in anderen Bundesländern unter dem Ministerpräsidentensystem<sup>8</sup>. Denn der Senat und vor allem der Erste Bürgermeister sind schon von der Verfassung in weit stärkerem Maße als anderswo verpflichtet, sich gegenüber der Bürgerschaft und damit den Parteien abzusichern.

Zur Lösung dieses Widerspruchs zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit werden am Ende der Untersuchung Änderungsvorschläge bezüglich der Hamburger Verfassung unterbreitet. Die ebenso denklogische Möglichkeit der Anpassung der Verfassungswirklichkeit an das Verfassungsrecht wäre dagegen sehr viel radikaler, da sie eine grundlegende Änderung

---

<sup>3</sup> *Schachtschneider*, in: Der Staat 1989, S. 173 ff.: Das Hamburger Oppositionsprinzip.

<sup>4</sup> *Schachtschneider*, in: Der Staat 1989, S. 198.

<sup>5</sup> v. *Arnim*, in: FAZ vom 13.7.1993: „Wenn der Staat versagt“; *Hennis*, in: SZ Nr. 285 vom 11.12.1982: „Abkoppelung vom Volk“; *Schachtschneider*, in: Der Staat 1989, S. 198; *Schreckenberg*, in: FAZ Nr. 104 vom 5.5.1992: „Sind wir auf dem Weg zu einem Parteienstaat?“.

<sup>6</sup> Siehe bereits vorige Fußnote; aber vor allem v. *Arnim*, in: FAZ vom 11.12.1991: „Wie man Privilegien erwirbt und Vertrauen verspielt“; *Schachtschneider*, Res publica res populi, S. 1045 ff.; *Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren.

<sup>7</sup> *Ipsen*, Hamburgs Verfassung, S. 304 f.

<sup>8</sup> *Stoldt*, in: Die Zeit vom 10.6.1988: „Die Hamburger Filzokratie“; v. *Arnim*, in: FAZ vom 13.7.1993; *Schachtschneider* in: Der Staat 1989, S. 198; v. *Arnim*, in: FAZ vom 11.12.1991; *Schachtschneider*, Res publica res populi, S. 1045 ff.; *Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren, S. 123, als Antithese zu These 4.