

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 10

Von der Revolution zur Reform

Die Verfassungspolitik des hamburgischen Senats 1849/50

Von

Dr. Dirk Bavendamm



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DIRK BAVENDAMM

Von der Revolution zur Reform

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 10

Von der Revolution zur Reform

Die Verfassungspolitik des hamburgischen Senats 1849/50

Von

Dr. Dirk Bavendamm



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten

© 1969 Duncker & Humblot, Berlin

Gedruckt 1969 bei F. Zimmermann & Co., Berlin 30

Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Dissertation behandelt einen Abschnitt des 19. Jahrhunderts, der für die Geschichte der Demokratie in Deutschland zugleich Triumph und Trauma bedeutet: die Märzrevolution 1848 und ihre Folgen — Reform, Restauration und Reaktion. Diese Entwicklung hat sich exemplarisch gewiß in Preußen vollzogen, aber nicht weniger prägnant auch in anderen Teilen Deutschlands. Das freilich ist von der Forschung bisher nicht ausreichend erkannt und in seinem komplexen Prozeßcharakter wohl auch nur selten dargestellt worden.

Wo sich damals revolutionäre Gewalten und Errungenschaften zu verfestigen drohten, hat ihrem Untergang nicht selten die preußische Interventionspolitik nachgeholfen, so in Südwestdeutschland und — wie nun erstmals detailliert nachgewiesen — auch in Hamburg. Das Rumoren revolutionärer Kräfte im Innern und der Druck der preußischen Unionspolitik von außen — das war das Spannungsfeld, in dem sich der hamburgische Senat behaupten mußte, was nicht ohne Schmälerung der vielgerühmten hanseatischen Unabhängigkeit abging. Die Geschichte der Hansestadt in den Jahren 1849/50 kann sogar als paradigmatisch für das Schicksal so mancher deutscher Kleinstaaten gelten, die im Dunstkreis der preußischen Vormacht lagen.

Im Interesse einer modernen sozialgeschichtlichen Fragestellung, deren sich die verfassungsgeschichtliche Forschung seit den Tagen Otto Hintzes bedient, durfte sich unsere Arbeit jedoch nicht mit einer „rein“ politischen oder ideengeschichtlichen Darstellung begnügen. Es mußte vielmehr nach den sozio-ökonomischen Ausgangslagen und Motivationen gefragt werden, um das Handeln der historischen Personen — in unserem Falle das des Senats — zu rationalisieren und aus dem verklärenden Licht scheinbar heroischer Entscheidungsfreiheit auf die von der Geschichtsschreibung lange genug verdrängte Realität menschlicher Bedingtheiten zurückzuführen. Entgegen einer weitverbreiteten patriotischen Legende stellte sich dabei heraus, daß sich die Senatsmitglieder wenigstens in der politischen Umwälzung der Jahre 1849/50 nicht nur von den Geboten des Gemeinwohls, sondern auch von handfesten Privatinteressen leiten ließen.

Mag dies auch letztlich die Einführung der neuen Verfassung im Mai 1850 verhindert haben — für die Hansestadt ist die Reformarbeit des Senats gleichwohl von säkularer Bedeutung geblieben. Sie bildete Fundament und Maßstab für die Verfassung von 1860 und hat durch

diese bis 1918 überlebt. Als kunstvolle Brücke zwischen organischem Korporativdenken älterer Tradition und rationalem Individualismus neuerer Prägung kann sie durchaus einen signifikanten Platz in der Typologie der Verfassungen beanspruchen, wie sie das 19. Jahrhundert hervorgebracht hat.

Die verschiedenen Facetten des Geschehens machten differenzierte Untersuchungsmethoden erforderlich. Wir hatten uns in komplementärer Betrachtungsweise sowohl auf die politisch-juristischen wie auf die sozio-ökonomischen Aspekte unseres Gegenstandes zu konzentrieren — mit dem Erkenntnisziel einer historisch-kritischen Zusammen- schau. Wir hoffen, mit diesem für die hamburgische Historiographie relativ neuen Ansatz der Forderung nach einer modernen Struktur- geschichte auch von der Methode her gerecht geworden zu sein.

Die Arbeit entstand im Hamburgischen Staatsarchiv. Dessen Leiter, Herrn Senatsdirektor Dr. Jürgen Bolland, gilt es an dieser Stelle für seine freundlich-kritische Resonanz ebenso Dank zu sagen wie dem zuständigen Sachbearbeiter, Herrn Regierungsamtman Siegmund Wülfken, für seine unermüdliche Hilfe beim Bergen bislang ungehobener Aktenschätze. Ganz besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Gerhard Oestreich, für seinen tatkräftigen Beistand in wissenschaftlicher und materieller Hinsicht. Die Arbeit ist meinen Eltern und meiner Frau Mechthild gewidmet, ohne deren Solidarität und Zuspruch sie wohl kaum so bald zu einem Ende gediehen wäre.

Hamburg, im August 1969

Dirk Bavendamm

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
I. Die Forschungslage	11
II. Wahl des Themas, Aufbau der Arbeit und Quellenlage	13

Erstes Kapitel

Hamburg im Vormärz und in der deutschen Revolution

I. Die Brandkatastrophe und ihre Folgen — Die Entwicklung bis 1848	17
II. Die legalisierte und verspätete Revolution	24
1. Die Hamburger Konstituante	24
2. Das Zusammenwirken widriger Umstände — „Zähmung“ und Verspätung der Hamburger Revolution	29
3. Das Werk der Konstituante	33
III. Die Interessenlage des Senats als sozio-ökonomische Bedingung der Verfassungsentwicklung 1849/50	36

Zweites Kapitel

Der Senat und das Erbe der Revolution

A. Der Kampf gegen die Einführung der Konstituantenverfassung vom 11. Juli 1849	49
I. Der Juni-Entwurf der konstituierenden Versammlung und die Mitteilungen des Senats vom 23. Juni und 2. Juli 1849	49
II. Die „Verfassung des Freistaates Hamburg“ vom 11. Juli 1849 und die Mitteilungen des Senats vom 13. und 25. Juli 1849	57
B. Der Kampf um die Modifikation der Konstituantenverfassung vom 11. Juli 1849	62
I. Vorbereitungen	62
1. Der Senat und die öffentliche Meinung	62
2. Die „Zusammenfassung der Bedenken des Senats“ vom 3. August 1849	64
II. Bedingungen	68
1. Macht oder Ohnmacht des Senats — Das Hudtwalcker-Memo- randum vom 8. August 1849	68
2. Die Tumulte vom 13./14. August 1849 und der Preußen-Ein- marsch — Umsturzversuch oder Konterrevolution?	70
a) Die Pläne des Senats für eine Einschaltung der Reichs- gewalt in den Hamburger Verfassungskonflikt gemäß Reichsverfassung vom 28. März 1849	73

b) Bundespolitik und Verfassungskampf — Hamburgs Beitreitt zum Dreikönigsbündnis	76
a) Reichsverfassung oder preußischer Verfassungsentwurf?	76
b) Mit dem Willen zur Distanz — Die „Wartepolitik“ des Senats in den Vorverhandlungen über einen Beitritt zum Dreikönigsbündnis	79
γ) Unter dem Druck der innenpolitischen Verhältnisse — Die übereilte Beitrittskündigung des Senats vom 13. August 1849	89
c) Zusammenfassung	95
d) Die Haltung des Senats zur Frage der preußischen Besetzung — Widerstand oder Anpassung?	100
3. Die Folgen des preußischen Eingriffs — Militärische Präsenz und Zurücknahme der „revolutionären Errungenschaften“ des Jahres 48	111
a) Das Verbleiben einer preußischen Garnison in Hamburg ..	111
b) Die Verabschiedung des Pressegesetzes und der Verordnung zur Verhütung des Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts durch Rat- und Bürgerschluß vom 20. September 1849	112
c) Die Aufhebung des Gesetzes über die Wahl der Bürgermilitäroffiziere vom 6. Dezember 1848 durch Rat- und Bürgerschluß vom 13. Dezember 1849	115
III. Überlegungen und ein untauglicher Versuch	119
1. Senator Binders Referat namens der Unterkommission der Senats-Verfassungskommission von Anfang September 1849 ..	119
2. Die Hamburger Verfassungsfrage und der Verwaltungsrat des Dreikönigsbündnisses	123
IV. Der Rat- und Bürgerschluß vom 27. September 1849 und die Einsetzung der Neuner-Kommission	127
V. Abschließende Beurteilung	133

Drittes Kapitel

Der Senat und der Versuch einer liberal-konservativen Verfassungsreform

A. Die Modifikation der Konstituantenverfassung vom 11. Juli 1849 und der Versuch einer „mittleren Lösung“	141
I. Die Neuner-Kommission als Verhandlungskommission und als Trägerin der Reformversuche	141
1. Rang und Stellung der Neuner-Kommission in der Reihe der großen Hamburger Reformdeputationen	141
2. Die Mitglieder der Neuner-Kommission	143
3. Der Auftrag der Neuner-Kommission	145

II. Die Verhandlungen zwischen Neuner-Kommission und Konstituante im Oktober 1849	149
III. Die materiellen Grundlagen für die Reformtätigkeit der Neuner-Kommission	160
1. Die „Zusammenfassung der Bedenken des Senats“ vom 3. August 1849	160
2. Die Vorarbeiten der Amsinckschen Unterkommission im August 1849	162
a) Wahlrechtsfrage	164
b) Bürgerschaft	168
c) Verhältnis von Senat und Bürgerschaft	168
d) Senat	173
3. Die Beschlüsse des Senats vom 11., 12. und 14. September und sein Sieben-Punkte-Programm vom 27. September 1849	176
a) Wahlrecht	177
b) Bürgerschaft	178
c) Senat	178
d) Verhältnis von Senat und Bürgerschaft	179
IV. Der Bericht der Neuner-Kommission und ihre Entwürfe für eine „Hamburgische Staatsverfassung“ sowie für ein „Transitorisches Wahlgesetz“ vom 3. November 1849 — Versuch einer „mittleren Lösung“	180
a) Grundsätze	180
b) Wahlsystem	182
c) Bürgerschaft	187
d) Verhältnis von Senat und Bürgerschaft	189
e) Senat	190
f) Zusammenfassung	190
V. Das Zweckbündnis zwischen den Extremen „rechts“ und „links“ und das Scheitern der „mittleren Lösung“ am 17. Januar 1850 ..	192
1. Die Stellung des Senats zu den Entwürfen der Neuner-Kommission vom 3. November 1849	192
2. Die Verhandlungen zwischen Senat und bürgerlichen Kollegien um Annahme der Neuner-Entwürfe	195
3. Der Rat- und Bürgerkonvent vom 17. Januar 1850 und die Ablehnung der Neuner-Entwürfe	205
B. Die konservative Abwandlung der Neuner-Entwürfe vom 3. November 1849	210
I. Von den Neuner-Entwürfen vom 3. November 1849 zum „Fernen Bericht“ der Neuner-Kommission vom 6. Februar 1850	210
1. Die Rückverweisung der Verfassungssache an die Neuner-Kommission durch Senatsbeschuß vom 21. Januar 1850	210

2. Störversuche von „rechts“ — Die Verhandlungen des Senats mit dem Kollegium der Oberalten	212
3. Störversuche von „links“ — Die Eingabe der 16 444 und der Versuch einer Wiederbelebung der Konstituante	217
4. Der „Fernere Bericht“ der Neuner-Kommission vom 6. Februar 1850	218
II. Vom „Fernerer Bericht“ der Neuner-Kommission zur „Hamburgerischen Staatsverfassung“ und zum „Transitorischen Wahlgesetz“ vom 23. Mai 1850	227
1. Die Behandlung der Reformfrage durch die Verfassungskommission des Senats	227
2. Die vertrauliche Demarche der bürgerschaftlichen Mitglieder der Neuner-Kommission vom 7. März 1850 — Letzter Ret-tungsversuch für eine „modifiziert mittlere Lösung“	232
3. Die Senatsbeschlüsse vom 12., 14., 15., 19., 20., 23., 25. und 27. März 1850 — Konservative Kräfte setzen sich durch	234
4. Die Initiative Baumeisters auf Einschaltung der Konstituante in den Werdegang der Maiverfassung	239
5. Die Verhandlungen zwischen Neuner-Kommission und Senat und die Auseinandersetzung um die Einführung eines Zensus-wahlrechts	244
6. Die Verhandlungen zwischen Senat und bürgerlichen Kolle-gien und der Rat- und Bürgerkonvent vom 23. Mai 1850	249
III. Die Verteidigung der liberal-konservativen Verfassungsreform gegen die reaktionären Widerstände der Hamburger Altkonser-vativen	255
IV. Von der Maiverfassung des Jahres 1850 bis zur „Hamburgerischen Staatsverfassung“ vom 28. September 1860 — Würdigung und Ausblick	262
Tabellen	283
Quellenverzeichnis	287
Literaturverzeichnis	297

Einleitung

I. Die Forschungslage

Die großen Bewegungen des 19. Jahrhunderts, nationalstaatliche Eingliederung und imperialistische Expansion, konstitutionelle Entwicklung und industrielle Revolution, haben den Blick auf die Stadtgeschichte dieser Epoche weithin verstellt. Zu Unrecht, wie Werner Conze feststellt:

„Denn das ‚historische Gebilde‘ einer Stadt stellt sich uns dar als eine relativ überschaubare Einheit, die in sich geschlossen betrachtet werden kann, und die doch, da sie seit ihrer Öffnung durch die liberale Emanzipation des 19. Jahrhunderts nach allen Seiten hin in größere Kreise und Strömungen aufgenommen worden ist, die ganze Vielfalt der Probleme moderner Strukturwandlung in sich enthält ... Der Reiz liegt in der geschichtlichen Konkretisierung des allgemein Typischen in stets neuer und andersgearteter Einmaligkeit¹.“

Diese Aussicht mußte auch den Verfassungshistoriker verlocken, einen Freund Hamburgs allzumal. Auf der Suche nach einem geeigneten Forschungsgegenstand konnte eine erste Orientierung über die Forschungslage an Hand der ausgedehnten und unentbehrlichen „Bücherkunde zur Hamburgischen Geschichte“ von K. D. Möller und Annelise Tecke² erfolgen.

N. A. Westphalens treffliches Werk über „Hamburgs Verfassung und Verwaltung“³, E. Baaschs zweibändige „Geschichte Hamburgs“⁴, die Übersichten J. Bollands⁵ und G. Seeligs⁶, sowie die beiden Aufsätze H. Nirrnheims und H. Reinckes über „Die hamburgische Verfassungsfrage im 19. Jahrhundert“⁷ ließen eine provisorische Einteilung des 19. Jahrhunderts in drei Phasen zu:

1. Anfänge einer Reformdiskussion und erste Erfolge auf dem Gebiet der hamburgischen Verwaltung und Justiz (1814 bis 1842);
2. Hamburg im Vormärz und in der Revolution (1842 bis 1849);
3. die nachrevolutionäre Reformphase bis zur Einführung der Hamburger Verfassung vom 28. September 1860 (1850 bis 1860).

¹ Vgl. W. Köllmann, Sozialgeschichte der Stadt Barmen, S. V.

² Möller und Tecke, Bücherkunde.

³ N. A. Westphalen, Verfassung und Verwaltung, Band I und II.

⁴ E. Baasch, Geschichte Hamburgs, Band I.

⁵ J. Bolland, Senat und Bürgerschaft — ders., 100 Jahre Bürgerschaft.

⁶ G. Seelig, Notabeln.

⁷ H. Nirrnheim, Verfassungsfrage und H. Reincke, Kämpfe.

Fehlt es auch für den Zeitraum von 1814 bis 1842 an einer eigenständigen wissenschaftlichen Darstellung, so konnte doch schon das magere verfassungspolitische Ergebnis jener reformerischen Frühphase kaum Anreiz zum Forschen bieten. Hinzu kam die Tatsache, daß größere Quellenbestände, die über jenen Zeitraum näheren Aufschluß hätten geben können, nach Auskunft des Hamburgischen Staatsarchivs durch den Großen Brand von 1842 vernichtet worden sind.

Die inneren Kämpfe Hamburgs unmittelbar nach dem Brand behandelt Clara Levy sehr gründlich in ihrer Dissertation unter Zuhilfenahme der zeitgenössischen Flugschriften und der Tagespresse⁸. Die in der Gliederung wesentlich weiter angelegte Arbeit sollte sich augenscheinlich auch auf die Untersuchung der letzten vormärzlichen Zeit erstrecken. Doch sind die betreffenden Abschnitte nicht veröffentlicht worden. Die entstandene Lücke füllen wenigstens annähernd die Arbeiten von W. Klindworth⁹ und W. Gabe¹⁰.

Ihren Schwerpunkt findet die aktenmäßig ausgezeichnet fundierte Studie Klindworths in der Darstellung jenes gemäßigten Reformversuchs, mit dem Rat und Bürgerschaft Anfang 1848 die sich bereits anbahnende Revolution durch Einsetzung einer gemischten Reformdeputation abzufangen versuchten. Gabe führt seine Arbeit über die Verfassung der hamburgischen Konstituante vom 11. Juli 1849 hinaus und schildert auch die Zeit der schweren Konflikte zwischen Senat und konstituierender Versammlung, den Preußeneinmarsch und den sog. „Staatsstreich“ des Senats im Sommer und Frühherbst des Jahres 1849. Besonders in dieser Phase muß seine Darstellung lückenhaft, müssen seine Schlußfolgerungen unzureichend motiviert bleiben, war dem Verfasser doch noch der Zugang zu den Aktenbeständen des Hamburgischen Staatsarchivs versperrt¹¹.

Für das folgende Dezennium bis 1859/60 fehlt eine eigenständige verfassungsgeschichtliche Untersuchung ganz. Besonders hier konnte noch wissenschaftliches Neuland betreten werden. Obwohl die äußeren Daten der Verfassungskämpfe in den fünfziger Jahren weithin bekannt sind, muß auch H. Reincke, ein hervorragender Kenner der Materie, zugeben¹²,

„daß wir über diese ganzen Dinge eigentlich noch recht wenig wissen ... Uns fehlen eben noch die Hauptquellen ... Es bleibt noch so unendlich viel zu tun ... und nicht dringlich genug kann man die Berufenen einladen, derartigen, ergebnisverheißen Arbeiten sich zuzuwenden.“

⁸ C. Levy, Innere Kämpfe.

⁹ W. Klindworth, Reformdeputation.

¹⁰ W. Gabe, Hamburg in der Bewegung von 1848/49.

¹¹ Ebd., Vorwort, S. V.

¹² H. Reincke, Kämpfe, S. 149.

II. Wahl des Themas, Aufbau der Arbeit und Quellenlage

G. Seelig teilt den Zeitraum von 1849 bis 1859/60 in drei Entwicklungsstadien ein¹³:

„Das erste: die Vorgänge, die sich um den angenommenen Verfassungs-Entwurf vom 23. Mai 1850 gruppieren und die mit dem Scheitern der Einführung der Verfassung an dem Machtwort des Deutschen Bundes endigen.

Das zweite: die erneuten vergeblichen Gesetzgebungsversuche des Senats in den Jahren 1855 bis 1856.

Das dritte endlich: die Wiederaufnahme und Durchführung der alten Ideen im Jahre 1859 durch die Bürger.“

Wird diese Dreiteilung auch noch der näheren Begründung bedürfen und im einzelnen der Korrektur unterliegen müssen, hat sie sich doch als Arbeitshypothese bewährt.

Die ungeheure Materialfülle, die wir bei Durchsicht der Archivbestände im Hamburger Rathaus vorfanden, machte es indessen unerlässlich, sich für eine der drei Phasen zu entscheiden, wobei wir — schon um eine gewisse historiographische Kontinuität zu den Darstellungen Klindworths und Gabes zu wahren — das erste der drei Stadien wählten. Sollte unsere Arbeit jedoch nicht maßlos ausufern, mußte dieser Zeitraum noch einmal unterteilt werden. Das konnte — ohne dem Stoff Gewalt anzutun — sehr sinnvoll geschehen, ergaben sich doch im Verlauf unserer Untersuchungen drei engere Entwicklungsphasen, von denen sich zwar die ersten beiden stark überschneiden (was eine zusammenhängende Darstellung erforderlich machte), von denen die dritte aber separiert betrachtet werden kann.

Die erste dieser drei Phasen, d. h. die Zeit von Juni bis September 1849, ist gekennzeichnet von der Bewältigung der revolutionären Bewegung in Hamburg durch die alten Gewalten, sowie durch die Intervention Preußens. Aus der bewegten Auseinandersetzung mit dem Erbe der Revolution ergeben sich positive Reformversuche, von denen die zweite Phase der verfassungspolitischen Entwicklung bis zum Mai 1850 bestimmt ist. Hier endet unsere Darstellung, mit der wir eine auch von E. R. Huber gesehene Lücke in der Forschung zu schließen hoffen¹⁴. Eine dritte Phase schließlich — von uns bereits so gut wie erforscht — umfaßt die reaktionären Tendenzen im Senat, die bald nach Verabschiebung der Verfassung vom 23. Mai 1850 einsetzen und deren Einführung verhindern, *noch ehe* der Deutsche Bund im April 1852 seinen Eingriff

¹³ G. Seelig, Notabeln, S. 143/44.

¹⁴ Vgl. E. R. Huber, Verfassungsgeschichte, Band II, S. 546, wo es heißt: „Diese hamburgischen Verfassungskämpfe von 1849/50 werden einer gesonderten Darstellung bedürfen.“ Die von Huber für den dritten Band seines Werkes in Aussicht gestellten Ausführungen über die Hamburger Entwicklung müßten augenscheinlich aus Mangel an Vorarbeiten ausfallen.