

Hans Wilhelm Eckardt



**Von der
privilegierten
Herrschaft
zur
parlamentarischen
Demokratie**

Landeszentrale für politische Bildung
Hamburg

Die Landeszentrale für politische Bildung ist eine Abteilung des Amtes für Bildung in der Behörde für Bildung und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg. Ein pluralistisch zusammengesetzter Beirat sichert die Überparteilichkeit der Arbeit. Zu den Aufgaben der Landeszentrale gehören:

- Herausgabe eigener Schriften
- Ankauf von themengebundenen Publikationen
- Koordination und Förderung der politischen Bildungsarbeit
- Beratung in Fragen politischer Bildung
- Zusammenarbeit mit Organisationen und Vereinen
- Beratung und Informationen rund um den Bildungsurlaub zur beruflichen Weiterbildung und politischen Bildung
- Anerkennung der Bildungsurlaubsveranstaltungen nach dem Hamburgischen Bildungsurlaubsgesetz
- Finanzielle Förderung von Veranstaltungen politischer Bildung
- Veranstaltung von Rathausseminaren für Zielgruppen
- Öffentliche Veranstaltungen

Die Informationen und Veröffentlichungen richten sich an Hamburgerinnen und Hamburger. Sie sind unentgeltlich. Schriften können während der Öffnungszeiten des Informationsladens abgeholt werden. Für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren können gegen eine Jahres-Verwaltungsgebühr von 10,- € acht Bücher aus einem zusätzlichen Publikationsangebot mitgenommen werden. Die Landeszentrale Hamburg arbeitet mit den Landeszentralen der anderen Bundesländer und der Bundeszentrale für politische Bildung zusammen. Unter der gemeinsamen Internet-Adresse www.politische-bildung.de werden alle Angebote erfasst.

Der Informationsladen befindet sich in der Altstädter Straße 11, 20095 Hamburg.

Die Büroräume sind in der Steinstraße 7, 20095 Hamburg.

Öffnungszeiten des Informationsladens:

Montag bis Donnerstag: 13.30 Uhr bis 18.00 Uhr

Freitag: 13.30 bis 16.30 Uhr

Erreichbarkeit:

Telefon: 42854-2148/2149

Telefax: 42854-2154

Email: PolitischeBildung@bbs.hamburg.de

Internet: www.politische-bildung.hamburg.de

Hans Wilhelm Eckardt

**Von der privilegierten
Herrschaft
zur parlamentarischen
Demokratie**

**Die Auseinandersetzungen um
das allgemeine und gleiche
Wahlrecht in Hamburg**



Impressum

2. überarbeitete und ergänzte Auflage der
Publikation „Privilegien und Parlament“ von 1980

Landeszentrale für politische Bildung

Redaktion: Franziska Gevert

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Landeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Umschlag gestaltet unter Verwendung von Vorlagen der Landesbildstelle, des Staatsarchivs, des Axel Springer Verlags, der Landeszentrale für politische Bildung und der Staatlichen Pressestelle.

Alle anderen Abbildungen: Staatsarchiv

Gestaltung: www.grafikern.de

Druck: Stamp Media GmbH, Kiel

Hamburg 2002

ISBN 3-929728-66-4



Inhalt

Vorwort	8
Einleitung	10
I. Bürgerrecht und Bürgervertretung vor 1848	
1. Rat und Bürgerschaft im Mittelalter und in der frühen Neuzeit	11
a) Bürgerrecht	11
b) Erbgessesene Bürgerschaft	12
c) Bürgerliche Kollegien	12
d) Unruhen und Neuordnung	13
2. Bürger und Einwohner in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts	15
a) Franzosenzeit und Restauration	15
b) Untertanen	15
c) Konzentration der Macht	16
II. Revolution, Reaktion und Reform (1848–1860)	
1. Die ersten allgemeinen Wahlen für Männer	21
a) Ende der Ruhe	21
b) Nationalversammlung in Frankfurt	21
c) „Ungleichheit in der Freiheit“	22
d) Verfassungsversammlung in Hamburg	22
e) Demokratischer Verfassungsentwurf	24
2. Wahlrecht und Steuerzahlung	25
a) Klassenwahlrecht	25
b) „Reine Willkür“	26
3. Die Verfassungsreform von 1859/60	27
a) Durchbruch zum Kompromiss	27
b) Fortschritt und Tradition	28
III. Wahlrecht und soziale Wirklichkeit (1860–1896)	
1. Bevölkerung und Bürgerschaft	32
a) Missverhältnis	32
b) Bürger und Einwohner	33
c) Bürgerschwund	33
2. Einfluss der Reichsgesetzgebung	34
a) Verfassungsreform von 1879	34
b) Parlament der Privilegierten	35



3. Fraktionen und Parteien	36
a) Rechts und links	36
b) „Rote Flut“	36
4. Reform des Bürgerrechts	37
a) Cholera als Anstoß	38
b) Abschaffung des Bürgergeldes	38
IV. Einführung des Klassenwahlrechts (1897 – 1906)	
1. Erste Erfolge der Sozialdemokraten	40
a) Zustrom der Unerwünschten	40
b) „Gefahr einer Lahmlegung“	41
2. Der Streit um die Wahlrechtsänderung	42
a) „Bestes Wahlrecht“	42
b) „Wahlrechtsraub“	43
c) Klassenkampf und Klassenwahlrecht	44
d) Liberaler Widerstand	44
3. Das neue Wahlrecht	46
a) Bürger erster und zweiter Klasse	46
b) Ausschluss auf Dauer	46
V. Wahlrecht und Weltkrieg (1907 – 1918)	
1. Auswirkungen des Klassenwahlrechts	53
a) Rangordnung der Wähler	53
b) Wählerwille und Wahlergebnis	54
2. Forderungen nach dem Frauenwahlrecht	55
a) „Verselbständigung des weiblichen Elements“	55
b) Bekämpfung der Emanzipation	56
VI. Revolution und demokratisches Wahlrecht (1918 – 1921)	
1. Rätssystem und alte Ordnung	59
a) Vorsichtige Revolutionäre	59
b) Verordnung des demokratischen Wahlrechts	60
c) „Gewaltherrschaft einer Minderheit“	60
d) Nationalversammlung in Weimar	61
2. Das Ende der alten Ordnung	61
a) „Restlos demokratisch“	62
b) Neue Verfassung	63



VII. Die Bürgerschaft in der Weimarer Republik (1921 – 1933)	
a) Gegen Splitterparteien	69
b) Ende der Freiheit	70
VIII. Das Wahlrecht nach 1945	
a) Ernannte Bürgerschaft	71
b) Englisches Vorbild	71
c) Heutige Verfassung	72
Chronologischer Überblick ab 1848	76
Erläuterungen	79
Abkürzungsverzeichnis	81
Tabellenverzeichnis	82
Verzeichnis der Grafiken und Abbildungen	82
Literaturverzeichnis	83

Vorwort

Es war vor 50 Jahren, am 6. Juni 1952, als die Hamburgische Bürgerschaft die bis heute gültige Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg beschloss. Fast alle 120 Abgeordneten stimmten dafür, nur die Kommunisten waren dagegen.

In Kraft getreten sieben Jahre nach Kriegsende und Befreiung, hat diese Verfassung der Stadt den Weg aus den Trümmern geebnet, hat Basis und Rahmen geschaffen für die Entwicklung unseres demokratischen, wirtschaftlich und sozial erfolgreichen Bundeslandes.

Die Verfassung ist seither nicht ohne Änderungen geblieben. Aber indem sie so wesentliche Neuerungen wie die Volksgesetzgebung oder die Richtlinienkompetenz des Ersten Bürgermeisters integrieren konnte, hat sie ihre Solidität und Modernität, ihre Anpassungsfähigkeit an veränderte Zeiten bewiesen. Es gibt keinen Grund daran zu zweifeln, dass diese Verfassung ihre Kraft in weite Zukunft tragen wird.

Hamburg kann stolz sein auf dieses Verfassungswerk, das bereits so viel länger gilt als die einzige demokratische Vorgängerin, die Verfassung von 1921, die 1933 von den Nationalsozialisten beseitigt wurde. In Prinzipien und Systematik sind die beiden demokratischen Verfassungen Hamburgs gar nicht so unterschiedlich – es sind die Demokraten, es sind der politische Wille und das politische Handeln der Bürgerinnen und Bürger, die eine Verfassung mit Leben erfüllen und am Leben erhalten. Wir feiern daher im Juni 2002 zu Recht und mit Stolz, dass es seit einem halben Jahrhundert eine funktionierende und gelebte demokratische Verfassung in unserer Stadt gibt.

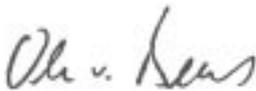
Die große Bedeutung dieses Jubiläums ist aber ohne einen Blick auf die historischen Wurzeln der beiden demokratischen Verfassungen Hamburgs nicht vollständig zu erfassen: Die Verfassung von 1921 hatte mit der Notverfassung von 1918/19 wiederum einen wichtigen Vorläufer. Deren Hauptbestimmung war – vor gerade mal 83 Jahren – die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen. Erst seit März 1919 gibt es das Frauenwahlrecht zur Bürgerschaft – erst in der dritten Generation also können Hamburgs Frauen an Bürgerschaftswahlen teilnehmen! Der Kampf um das Frauenwahlrecht – nicht nur, aber eben auch in Hamburg – hatte rund 70 Jahre gedauert, seit den Revolutionsjahren 1848/49. Dieser Kampf war begleitet von den Auseinandersetzungen um ein allgemeines und gleiches Wahlrecht wenigstens für den männlichen Teil der Bevölkerung. Auch das war noch nicht errungen, denn in Hamburg – wie in anderen Städten und Ländern – gab es bis zum Ende des Ersten Weltkriegs nur ein sehr abgestuftes, bestimmte Bevölkerungsschichten stark privilegierendes Männer-Wahlrecht; der deutsche Reichstag wurde allerdings schon seit 1871 von allen männlichen Erwachsenen allgemein und gleich gewählt.

Der Weg Hamburgs von der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Herrschaft einer kleinen Minderheit – meistens wohlmeinender, aber demokratisch nicht legitimierter – wohlsituerter Männer zu einem funktionierenden Gemeinwesen aller Bürgerinnen und Bürger zu Beginn des Dritten Jahrtausends war ein langer, von kleinen Fortschritten und bitteren Rückschlägen gekennzeichneter Weg.

Diesen Weg beschreibt die vorliegende Veröffentlichung unserer Landeszentrale für politische Bildung. Es handelt sich dabei um die aktualisierte zweite Auflage einer Publikation von 1980.

Mehr als zwanzig Jahre sind seither vergangen – Jahre demokratischen Wandels in Kontinuität für unsere Stadt, für unser Land. Es ist das Vertrauen in unsere Verfassung, das uns die Zuversicht gibt, die darin begründeten Werte auch für die Zukunft zu bewahren. Das sind wir den Frauen und Männern schuldig, die einst die historischen Grundlagen für Stabilität und Frieden schufen. Ihr Werk zu würdigen und zu verteidigen bleibt unsere Aufgabe.

Hamburg, im Juni 2002

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ole v. Beust'.

Ole von Beust

Erster Bürgermeister

Einleitung

Als die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs am 23. September 2001 ihre 17. Bürgerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wählen konnten, da war diese Wahl nicht nur frei und geheim – Bedingungen, die kaum der Erläuterung bedürfen –, sondern auch allgemein und gleich. Dabei bedeutet „allgemein“, dass jede und jeder in Hamburg wohnhafte Erwachsene deutscher Staatsbürgerschaft wahlberechtigt ist, und „gleich“ heißt, dass jede abgegebene Stimme den gleichen Wert hat und keine Stimme mehr als eine andere ins Gewicht fällt.

Diese Allgemeinheit und Gleichheit von Wahlen ist uns heute selbstverständlich und erscheint geradezu natürlich. Und doch ist dieses Wahlrecht in Deutschland und in Hamburg erst gut 80 Jahre alt: Am 16. März 1919 fand in Hamburg die erste demokratische Bürgerschaftswahl statt. Zum ersten Mal hatten alle erwachsenen Hamburger, Männer und Frauen, das Recht, ihre Vertreterinnen und Vertreter für das Landesparlament zu bestimmen. Es ist zwar seitens der Bürgerschaft und des Senats, von der Wissenschaft und von der Presse in den letzten Jahrzehnten immer wieder auf die demokratische Entwicklung vor und nach der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur hingewiesen worden, aber es bleibt der Eindruck, dass das epochale Ereignis von 1919 und seine Vorgeschichte im traditionsbewussten Hamburg wenig bekannt sind und wenig beachtet werden* – obwohl darauf die Geschichte des demokratischen Hamburgs gründet.

Dabei war aber die Einführung des demokratischen Wahlrechts kein punktueller Akt, sondern Resultat eines langen historischen Prozesses. Um Dauer, Verlauf und Ergebnis dieses Prozesses verstehen zu können, bedarf es eines einleitenden, in die geschichtlichen Voraussetzungen einführenden Rückblicks, der – vielleicht zur Verwunderung – bis ins Mittelalter reichen muss.

* Selbst die zum Jubiläum 1959 von Jürgen Bolland verfasste Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft nennt im Text weder das Datum der Wahl noch der Konstituierung des ersten demokratisch gewählten Parlaments in Hamburg; dies geschieht nur in einer Bildunterschrift, allerdings mit falschem Wahldatum (vgl. S. 94 ff.). Bollands Buch ist gleichwohl nach wie vor als Standardwerk zur hamburgischen Parlamentsgeschichte anzusehen. Obwohl Fragen des Wahlrechts nicht im Vordergrund stehen, ist die auf umfassender Quellenauswertung beruhende Darstellung Bollands wegweisend für die vorliegende Arbeit gewesen, worauf hier zur Einschränkung der Einzelnachweise hingewiesen sei. Inzwischen stehen mit der ersten Auflage der vorliegenden Schrift (Eckardt 1980) und vor allem mit der „Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft“ (Asendorf/Kopitzsch/Steffani/Tormin 1984) weitere Darstellungen zur Verfügung. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den letzten 20 bis 25 Jahren die Literatur zur Geschichte der Demokratie in Hamburg stark angewachsen ist. Die Quintessenz findet man in den zahlreichen einschlägigen Artikeln des Hamburg Lexikons 1999. – Zur Vereinfachung der Zitierweise werden Belegstellen in den Fußnoten nur mit dem Verfasseramen, soweit notwendig mit Jahreszahl oder Kurztitel genannt. Die vollständigen bibliographischen Angaben finden sich im Verzeichnis der benutzten Literatur.

I. Bürgerrecht und Bürgervertretung vor 1848

1. Rat und Bürgerschaft im Mittelalter und in der frühen Neuzeit

Als gegen Ende des 12. Jahrhunderts Graf Adolf III. von Holstein neben der über 300 Jahre alten bischöflichen Stadt zwischen Alster und Elbe eine zweite Siedlung rund um die Nikolai-Kirche gründete, waren seine Partner dabei Kaufleute, denen er wichtige Teile des Stadtrechts überließ.¹ Auf diese nichtadligen Mitgründer geht aller Wahrscheinlichkeit nach der Rat der Stadt zurück. Der Rat verstand es, nach dem Zusammenschluss der bischöflichen Alt- und der gräflichen Neustadt (1216) dem Landesherrn immer mehr Rechte abzugewinnen – eine Politik, die allmählich, endgültig allerdings erst im 18. Jahrhundert (1768), zur Anerkennung Hamburgs als freie Reichsstadt führte.

Als Vertreter der Bürger gegenüber dem Landesherrn und als Inhaber der tatsächlichen Gewalt in der Stadt versuchte der Rat im Laufe des Mittelalters, sich von der Gesamtheit der Bürger immer stärker abzuheben und unabhängig zu machen. Gegen Ende des Mittelalters war es dann selbstverständlich, dass die Ratsherren ihr Amt auf Lebenszeit ausübten und dass bei Freiwerden eines Ratssitzes die anderen Ratsmitglieder den Nachfolger wählten; diese Regelung hatte bis 1859 Bestand. Damit hatten sich die Akzente verschoben: War der Rat anfangs eine Art Mittler zwischen Landesherrn und Bürgerschaft, so war er mit dem schwindenden Einfluss des Grafen selbst in eine Obrigkeitsrolle hineingewachsen – und die Bürger brauchten nun eine Vertretung gegenüber ihren eigenen Ratsherren, deren oft kostspielige Politik zur Sicherung von Handelswegen und Handelsprivilegien und zum Erwerb eines weit über die eigentliche Stadt hinausreichenden Landgebietes auf das Unverständnis und die Sparsamkeit der Bürger stieß.

Dass das Bedürfnis, die Macht des Rates zu begrenzen und seine Politik zu kontrollieren, recht früh entstand, zeigt das älteste Stadtrecht von 1270, das die *Wittigesten*, die Weisesten, als Teilhaber des Stadtrechtes nennt. Vermutlich waren sie Vertreter der Handwerker und derjenigen Kaufleute, die nicht selbst im Rat saßen. Während die *Wittigesten*, deren Tätigkeit nur für das 13. Jahrhundert nachweisbar ist, wohl vor allem an den laufenden Verwaltungsgeschäften der Stadt mitwirkten, war die Gesamtbürgerschaft an Entscheidungen über lebenswichtige Fragen beteiligt: Bei Steuerfestsetzungen, bei Kriegserklärungen und bei Abschluss auswärtiger Verträge bedurfte der Rat der Zustimmung der Bürgerschaft. Diese Zustimmung hat man sich wohl so vorzustellen, dass sich die Bürger vor dem Rathaus zu Beratung und Abstimmung versammelten. Bei einer Einwohnerzahl von 5 000 im Jahre 1300, 10 000 im Jahre 1350 und 16 000 im Jahre 1430 war es kein Problem, dass sich Rat und Bürgerschaft direkt gegenübertraten, zumal gar nicht alle Einwohner Hamburgs auch Bürger der Stadt waren.

a) Bürgerrecht

Wenn bisher wie selbstverständlich von Bürgern die Rede war, so waren damit nicht im heutigen Wortsinne alle Einwohner, nicht einmal alle Erwachsenen, auch nicht alle männlichen volljährigen Einwohner, sondern nur die Inhaber des Bürgerrechts gemeint. Die Einrichtung „Bürgerrecht“ erklärt sich aus der Art der Entstehung mittelalterlicher Städte:

Eine Stadt entstand als Gemeinschaft von Personen (Bürgern), die sich durch bestimmte, vom Stadtherrn (Kaiser, Fürst, Bischof) verliehene Vorrechte (Marktrecht, Steuererleichterungen, Zollbefreiungen) von ihrer Umgebung abhob. Wer an diesen Privilegien teilhaben wollte, musste förmlich in die Gemeinschaft der Stadt aufgenommen werden, musste mit seinem Bürgereid² Treue geloben und sich zur Übernahme bestimmter Pflichten (Steuerzahlung, Stadtverteidigung) bereit erklären. Um sicherzustellen, dass der Neubürger diesen kostspieligen Pflichten – etwa ein Pferd zu unterhalten oder eine Waffe anzuschaffen – nachkommen konnte, musste bei der Aufnahme ein Bürgergeld gezahlt werden, das nicht jedermann aufbringen konnte.³ Da aber der Aufenthalt in der Stadt keineswegs an das Bürgerrecht angeknüpft war, konnten auch Nichtbürger innerhalb der Mauern wohnen, wobei sie allerdings geringere Rechte und Pflichten hatten. Es gab also bürgerliche und nichtbürgerliche Einwohner.

b) Erbgessene Bürgerschaft

Innerhalb der Hamburgischen Bürgerschaft – womit für diese Zeit noch die Gesamtheit aller Bürger gemeint ist – bildete sich im 15. Jahrhundert eine bedeutungsvolle und zukunftssträchtige Unterscheidung heraus. Bisher war innerhalb der Stadtmauern so viel Raum gewesen, dass jeder Bürger auch Haus- und Grundbesitzer war. Mit wachsender Bevölkerung wurde der Boden knapp, es gab nun auch Bürger ohne Grundstück (Erbe). Von ihnen hoben sich die Erbgessenen, also die Grundbesitzenden, als „bessere“ Bürger ab. Sie wurden in zunehmendem Maße als der eigentliche Gesprächspartner des Rates, als wesentlicher und ausschlaggebender Teil der Gesamtbürgerschaft angesehen.

Der sich darin ausdrückende konservative Gedanke lässt sich heute etwa so wiedergeben: Bei demjenigen, der durch Immobilienbesitz besonders eng an die Stadt gebunden war, wurde ein stärkeres Interesse und Engagement, auch eine größere Leistungsfähigkeit und Verteidigungsbereitschaft hinsichtlich der bestehenden Ordnung vermutet; wer mehr besaß und mit und von diesem Besitz mehr zum Gemeinwohl beitrug, sollte auch mehr Mitspracherecht haben und mehr Vorteile genießen. So bestechend diese Ansicht auf den ersten Blick ist, so ungerecht ist sie, verurteilt sie doch den im wörtlichen Sinne Zuspätgekommenen zu einem unverdienten minderen Status.

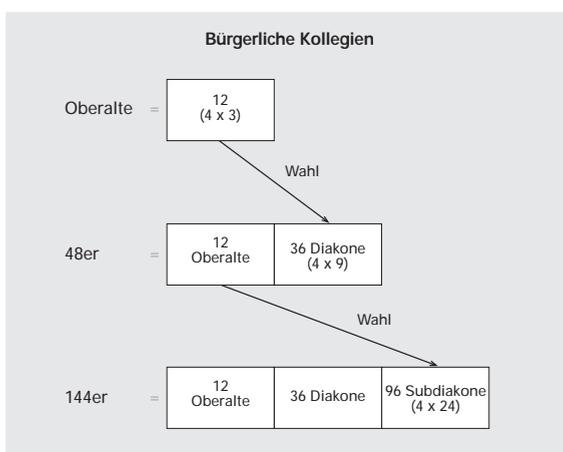
Bis ins 19. Jahrhundert gab das Bürgerrecht die Erlaubnis, ein selbstständiges Geschäft zu betreiben, Grundeigentum zu erwerben und die Ehe zu schließen. Anders als diese sozialen und ökonomischen „bürgerlichen“ Rechte – die auch von Frauen erworben werden konnten – standen die politischen Mitwirkungsrechte allein den männlichen erbgessenen Bürgern und einigen ihnen Gleichgestellten zu. Aus ihren Versammlungen, die Konvente genannt wurden, entwickelte sich allmählich eine feste Institution, die „Erbgesessene Bürgerschaft“, die die Rechte aller Bürger gegenüber dem Rat vertrat.

c) Bürgerliche Kollegien

In der Reformationszeit musste der Rat darüber hinaus die Kirchengemeinden der Stadt als politische Einheiten anerkennen und ihnen 1529 im Langen Rezzess eine ständige Vertretung neben der Erbgessenen Bürgerschaft zugestehen.

An der Spitze dieser „Bürgerlichen Kollegien“, die bis 1859 bestehen blieben, standen die 12 Oberalten (aus jedem der vier Kirchspiele Petri, Jacobi, Katharinen und Nikolai drei Vertreter); zusammen mit neun weiteren sogenannten Diakonen aus jedem Kirchspiel bildeten sie das Kollegium der 48er (12 + 4 x 9). Indem noch einmal 24 bürgerliche Abgesandte (Subdiakone) aus jedem Kirchspiel hinzutraten, entstand das Kollegium der 144er (48 + 4 x 24). Die Oberalten ergänzten sich durch Zuwahl aus dem Kreis der 48er, diese wurden von den Oberalten aus den 144ern gewählt, die ihrerseits von den 48ern aus den erbgewesenen Bürgern der Kirchspiele ergänzt wurden.⁴ Diese drei bürgerlichen Kollegien hatten die Aufgabe, über die Aufrechterhaltung der bestehenden Ordnung zu wachen und die Gesetze vorzubereiten, die vom Rat vorgeschlagen wurden und durch Zustimmung der Erbgewesenen Bürgerschaft zu Stande kamen.

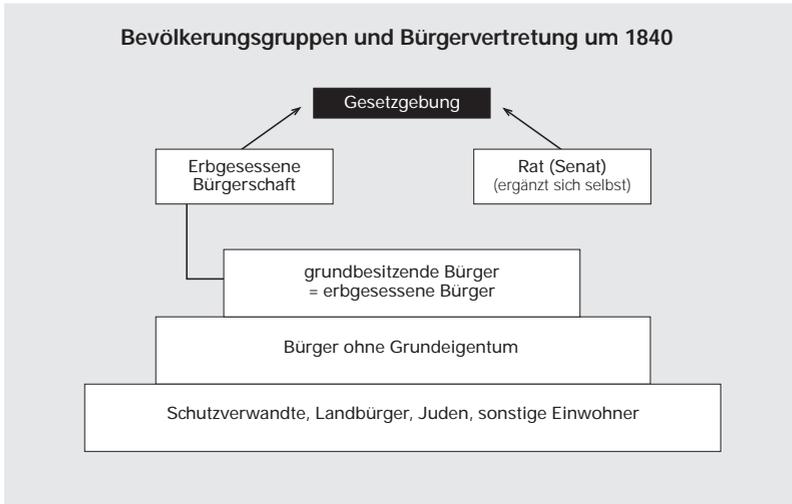
Diese bürgerliche Mitregierung konnte sogar noch weiter ausgebaut werden. Als 1562/63 die Steuerlast als allzu drückend empfunden und der Rat deswegen heftig kritisiert wurde, verzichtete er völlig auf die Verwaltung der öffentlichen Gelder. Acht von der Erbgewesenen Bürgerschaft gewählte „Kämmereibürger“ mussten nun vom Rat für jede Ausgabe um Bewilligung gebeten werden. Damit hatte Hamburg einen Grad der bürgerlichen Mitverwaltung erreicht, dem andere Staaten erst nach Jahrhunderten näherkamen.



Nach der Aufnahme des 5. Kirchspiels (St. Michaelis) im 17. Jahrhundert waren es 15 Oberalte, die 60er und die 180er.

d) Unruhen und Neuordnung

Eine willkürliche Herrschaft des Rates war nun nicht mehr möglich, Spannungen blieben aber trotzdem nicht aus. Seit Ende des 16. Jahrhunderts sah sich der Rat – ähnlich den fürstlichen Landesherrn – in zunehmendem Maße als Obrigkeit von Gottes Gnaden und die Bürger als seine Untertanen an. Eine Betonung dieses aristokratischen Anspruchs provozierte bürgerlichen Widerstand, der in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts zu Versu-



chen führte, die Rechte des Rates einzuschränken; er sollte nur noch Beauftragter der Bürger und ihnen zur Rechenschaft verpflichtet sein. Die Lebenslänglichkeit der Ratsmitgliedschaft etwa wurde nicht mehr als selbstverständlich anerkannt, Ratsherren wurden zum Rücktritt gezwungen. Selbst die drei Bürgerlichen Kollegien wurden von den Versammlungen (*Konventen*) der Gesamtbürgerschaft überspielt, zu denen sich auch nichterbgesessene, also einfache Bürger Zutritt verschafften. Die heftigen Unruhen, die Hamburg jahrzehntelang erschütterten und sogar Todesopfer forderten, riefen schließlich den Kaiser auf den Plan.

Gestützt auf militärische Macht vermittelte seit 1708 eine kaiserliche Kommission zwischen den verfeindeten Parteien und erreichte den Abschluss des sogenannten *Hauptrezesses* von 1712, der im wesentlichen und von kurzen Unterbrechungen abgesehen bis 1859 die Verfassungsgrundlage Hamburgs blieb. Er legte als Grundprinzip fest, dass Rat (Senat) und Erbgesessene Bürgerschaft gemeinsam die Obrigkeit bildeten und bei Gesetzgebung und Regierung aufeinander angewiesen und voneinander abhängig waren. Es wurde bestätigt, dass der Senat aus vier Bürgermeistern und 24 Senatoren bestand, die ihr Amt auf Lebenszeit ausübten und sich bei Todesfällen selbst ergänzten (*Kooperation*), also nach wie vor nicht von den Bürgern gewählt wurden. Der Senat war gleichzeitig das oberste Gericht. Zu den *Konventen* der Erbgesessenen Bürgerschaft hatten von nun an folgende männliche Personen⁵ Zutritt:

1. die Erbgesessenen,⁶
2. die Mitglieder der Bürgerlichen Kollegien (Oberalte, 60er, 180er),
3. die Vorsteher der Zünfte,
4. die Inhaber von Ehrenämtern (Richter, Mitglieder der Deputationen,⁷ Offiziere des Bürgermilitärs).

Die hamburgische Verfassung war demnach ein kompliziertes Gebilde mit zahlreichen einander austarierenden Gewichten, mit einer Vielzahl voneinander rechtlich unabhän-

giger, durch personelle Verzahnung aber doch wieder abhängiger und aufeinander angewiesener Institutionen. Seit dem 18. Jahrhundert galt sie als Musterbeispiel einer gemischten, d.h. durch aristokratische (Senat) und demokratische (Erbgessene Bürgerschaft und Bürgerliche Kollegien) Elemente gekennzeichnete Verfassung.⁸

2. Bürger und Einwohner in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

a) Franzosenzeit und Restauration

Als 1806 Napoleons Truppen Hamburg besetzten und die Stadt 1810 auch staatsrechtlich dem französischen Kaiserreich einverleibt wurde, schien das Ende dieser im Kern mittelalterlichen Verfassungsordnung gekommen zu sein. Doch die Einführung moderner französischer Einrichtungen, die fortschrittliche Trennung von Kirche und Staat, von Justiz und Verwaltung, hatte nicht lange Bestand. Nach der Befreiung von Napoleons Truppen im Jahre 1814 wurde in verständlicher Reaktion auf die Fremdherrschaft der *Hauptrezess* von 1712 wieder in Kraft gesetzt, um an die „gute alte Zeit“ anzuknüpfen. Reformvorschläge, die es durchaus gab, hatten keine Aussicht auf Verwirklichung. Der wirtschaftliche Aufschwung nach den langen Kriegs- und Krisenzeiten seit der Französischen Revolution ließ keine breite Kritik an der alten Ordnung aufkommen, zumal die hamburgische Verfassung – so altertümlich sie war – den Bürgern Hamburgs mehr Rechte sicherte, als viele andere deutsche Staaten ihren Bewohnern gewährten. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die Bürger nur ein Teil der Einwohner waren.

War das Bürgerrecht in sich schon stark differenziert, so war es doch nur eine von mehreren Formen, in denen sich das Verhältnis zwischen dem Stadtstaat Hamburg und seinen einzelnen Bewohnern gestalten konnte. Neben ihm gab es seit dem Mittelalter weitere Arten des Nexus, wie der zeitgenössische Begriff lautete, also der „Verbindung“, der „Angehörigkeit“ zwischen Staat und Person.⁹ Für viele Bewohner war das Bürgergeld zu hoch, viele waren auch an den politischen Rechten und Pflichten gar nicht interessiert; wichtig für sie war jedoch die Erlaubnis, innerhalb der Stadt und ihres Gebietes einen unselbständigen Beruf auszuüben und die Ehe zu schließen. Diese Rechte gewährte das „Schutzverwandtenverhältnis“, in das man durch ein Treuegelöbnis eintreten konnte. Die Schutzverwandten mussten jährlich eine geringe Abgabe zahlen. Juden waren zwar vom Bürgerrecht und von der Schutzverwandtschaft ausgeschlossen, hatten aber auf Grund besonderer Bestimmungen sämtliche wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

b) Untertanen

Die bisher genannten Nexus-Verhältnisse beziehen sich auf Bewohner der Stadt, wobei unter Stadt das Gebiet innerhalb der Wälle zu verstehen ist. Die Stadtmauern waren ursprünglich nicht nur ein Verteidigungsbauwerk, sondern auch eine Rechtsgrenze, die auch nach der Beseitigung der Wälle zu Anfang des 19. Jahrhunderts bestehen blieb. Im Zuge einer expansiven Territorialpolitik hatte Hamburg jedoch zahlreiche Gebiete außerhalb der Stadt erworben¹⁰ – größtenteils zur Sicherung der Handelswege entlang Elbe und Alster, teils im Anschluss an und zur Sicherung von Grundbesitz, den hamburgische Privatleute und Institutionen (Klöster, Hospitäler) im Umland erworben hatten. In der ersten

Hälfte des 19. Jahrhunderts bestand der Staat Hamburg also aus der eigentlichen Stadt, den Vorstädten St. Georg und St. Pauli, den Marschlanden (z. B. Bill- und Ochsenwerder, Moorburg) und den Geestlanden (z. B. Hamm, Horn, Barmbek), dem Amt Ritzebüttel (Cuxhaven) und dem mit Lübeck gemeinschaftlich verwalteten Amt Bergedorf.

Die Bewohner dieses Landgebietes waren städtische Untertanen. Ihre Herren waren der Rat und die Bürgerschaft von Hamburg, sie standen gleichsam in deren Eigentum, da sie ja von diesen mit dem Grund und Boden erworben worden waren – im 20. Jahrhundert hat man Schwierigkeiten, sich in diese Verhältnisse hineinzusetzen. Im hamburgischen Landgebiet gab es nur zwei Nexus-Verhältnisse: das Landbürgerrecht und die Schutzverwandtschaft auf dem Lande. Zum Erwerb des Landbürgerrechts berechtigt und verpflichtet waren die Grundeigentümer im Landgebiet; in die ländliche Schutzverwandtschaft mussten diejenigen eintreten, die im Landgebiet heiraten oder ein selbstständiges Geschäft betreiben wollten. Während das städtische Bürgerrecht und die städtische Schutzverwandtschaft auch außerhalb der Mauern galten – also nicht nur in der Stadt, sondern im ganzen hamburgischen Staat und somit gleichsam die ländlichen Nexus-Verhältnisse mit einschlossen – gaben das Landbürgerrecht und die ländliche Schutzverwandtschaft keinerlei Rechte innerhalb des Wallringes, insbesondere keine politischen Mitwirkungsrechte. Das Landgebiet wurde ohne eigene Beteiligung von der Stadt regiert.¹¹

Ein weiteres Nexus-Verhältnis schließlich gab es seit 1837 für Stadt und Land gemeinsam, das Heimatrecht. Es konnte unter anderem durch 15jährigen ununterbrochenen Aufenthalt im hamburgischen Staat erworben werden und gewährte vor allem das Recht auf Armenunterstützung sowie auf Schutz und Vertretung im Ausland.

c) Konzentration der Macht

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die hamburgische Bevölkerung in drei große Gruppen eingeteilt war. Politische Rechte hatten allein die männlichen erbgesessenen Bürger und die ihnen gleichgestellten, auf Grund bestimmter Ämter zu den Konventen der Erbgesessenen Bürgerschaft zugelassenen männlichen Bürger. Ohne politische Befugnisse, mit abgestuften sozialen und wirtschaftlichen Rechten bildeten die Bürger ohne eigenes Grundstück und ohne Amt, die städtischen Schutzverwandten, die Landbürger, die Schutzverwandten auf dem Land und die Heimatberechtigten die zweite Gruppe. Alle übrigen Einwohner – mit Ausnahme der keineswegs rechtlosen Juden – hatten überhaupt kein normiertes Verhältnis zur Stadt. Bei Erfüllung der notwendigen Bedingungen hatten sie jedoch – wie jeder der anderen Gruppen – die Möglichkeit, einen höheren Status zu erwerben. Selbst in den Senat konnte im Prinzip jedermann berufen werden, es gab in Hamburg kein in sich abgeschlossenes Patriziat.

Soweit es für diese Zeit statistisch möglich ist, lässt sich die Bevölkerungssituation Hamburgs in der Mitte des 19. Jahrhunderts zahlenmäßig so beschreiben:¹²



Hamburg hatte 1847/48

in der Innenstadt	117 611 Einwohner	
in den beiden Vorstädten	32 061	„
	149 672	„
in den Geestlanden (1847)	16 820	„
in den Marschlanden (1844)	15 049	„
im Amt Ritzebüttel (1836)	5 289	„
im Amt Bergedorf (Hälfte der Einwohner geschätzt)	5 500	„
im Landgebiet also	42 658	„
in Stadt und Land zusammen	192 330	„

Von den in Stadt und Vorstädten lebenden rund 150 000 Einwohnern waren ca. 93 000 Erwachsene, von denen 27 000 das Bürgerrecht besaßen (30 %), aber nur 3 000 – 4 000 erbgesessene Bürger waren.¹³ Von diesen – im Vergleich zur Einwohnerzahl – sehr wenigen politischen Berechtigten nahmen aber in der Regel nur 200 – 300 an den Konventen teil.¹⁴

Die politische Macht in Hamburg konzentrierte sich also auf wenige hundert Männer, die im Senat, in der Erbgessesenen Bürgerschaft und in den Bürgerlichen Kollegien über ihre fast 200 000 Mitbewohner bestimmten, ohne von diesen gewählt oder beauftragt zu sein. Doch noch anlässlich des 300. Jahrestages der Reformation in Hamburg war diese Verfassungsordnung 1829 mit allgemeiner Begeisterung gefeiert worden.



Bürgereid aus dem Jahr 1847



Rat und Bürgerkonvent
1834: Senat (rechts) und
Erbgesessene Bürger



Karte des hamburgischen
Staatsgebiets 1924

Fußnoten: I. Bürgerrecht und Bürgervertretung vor 1848

- ¹ Dieses Kapitel stützt sich im Wesentlichen auf Bolland, Westphalen und Lehr. Die beste zusammenfassende Darstellung des Verhältnisses von Rat/Senat und Bürgerschaft seit dem Mittelalter bietet: Bolland, Senat und Bürgerschaft, 2. Aufl. 1977. Mit Gewinn sind auch die einschlägigen Mittelalter-Abschnitte in der großen Hamburg-Geschichte von Jochmann/Loose 1982 heranzuziehen.
- ² Bürgergeld aus dem Jahre 1847 s. S. 18. Zum Bürgerrecht für Frauen siehe Thorn 1997.
- ³ Bis ins 19. Jh. unterschied man in Hamburg nach der Höhe des Bürgergeldes zwischen einem Großbürgerrecht und einem Kleinbürgerrecht. Die Großbürger hatten die Vorrechte, die große städtische Waage zu benutzen und die Jagd auszuüben. Die Benutzung der Waage war vor allem für Großkaufleute wichtig, die Jagd galt als Zeitvertreib der führenden Schichten. So spiegelt die Unterscheidung zwischen Groß- und Kleinbürgern eine sozio-ökonomische Abstufung wider, nicht primär eine politische.
- ⁴ Nach der Zulassung des St. Michaelis-Kirchspiels im 17. Jh. waren es 15 Oberalte, die 60er und die 180er. – Zum Langen Rezess vgl. Eckardt 1989.
- ⁵ Bis 1814 war außerdem die Zugehörigkeit zur lutherischen Kirche Voraussetzung für den Konventsbesuch, was auf die enge Verknüpfung von Reformation und Verfassungsreform 1529 zurückging.
- ⁶ Es gab allerdings erbgesessene Bürger, die die Konvente der Erbgesessenen Bürgerschaft nicht besuchen durften, nämlich städtische Beamte und diejenigen, die außerhalb der Stadtmauern wohnten. Der Ausschluss städtischer Beamter sollte die modern anmutende Gewaltenteilung zwischen zwei voneinander unabhängigen Verfassungsorganen sichern, und die Bestimmung hinsichtlich des Wohnsitzes zeigt erneut den Gesichtspunkt der engen Bindung an die Stadt als Voraussetzung für politische Rechte.
- ⁷ Die Bürger wirkten über Erbgesessene Bürgerschaft und Bürgerliche Kollegien nicht nur an der Gesetzgebung mit, sondern über die Deputationen auch an der Verwaltung. Die Deputationen bestanden aus Senatoren und sachkundigen Bürgern und waren für einen bestimmten Verwaltungszweig zuständig; die Finanzverwaltung lag ganz in der Hand von Bürgern (Kämmereiverordneten), die jede Ausgabe des Senats genehmigen mussten. Wegen ihrer großen Verwaltungserfahrung hatten also auch diese bürgerlichen Deputierten Zugang zum Konvent der Erbgesessenen Bürgerschaft. Noch heute bestehen bei den hamburgischen Fachbehörden (Ministerien) diese beratenden Ausschüsse sachkundiger Bürger; vgl. dazu v. Hein und Bernzen.
- ⁸ Abb. einer Versammlung von Senat und Erbgesessener Bürgerschaft im Jahre 1834 s. S. 19.
- ⁹ Die folgende Schilderung der nichtbürgerlichen Verhältnisse ist für die Zwecke dieser Darstellung stark vereinfacht worden und lässt insbesondere die historische Entwicklung außer acht, beschreibt vielmehr nur den in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erreichten und dann auch erst kodifizierten Stand. Für weitergehende Interessen kann auf Lehr verwiesen werden.
- ¹⁰ Einen Eindruck von den territorialen Verhältnissen vermittelt die Karte auf S. 19.
- ¹¹ Die Schutzverwandschaft auf dem Lande gab – im Gegensatz zur städtischen Schutzverwandschaft – das Recht zur selbstständigen Gewerbetätigkeit, ist also eher dem einfachen, grundbesitzlosen Bürgerrecht in der Stadt als dem städtischen Schutzverwandtenverhältnis vergleichbar; auf dem Lande gab es dafür die Hervorhebung der Erbgesessenheit nicht.
- ¹² Nach einer amtlichen Aufstellung vom 21. 8. 1848 (Staatsarchiv Hamburg: Senat Cl. VII Lit. Bd No. 3 Vol. 1) und der entsprechenden Tabelle bei Vitzthum.
- ¹³ Es gab in der Stadt zwar knapp 7 000 Grundstücke, aber das an ein Grundstück gebundene Stimmrecht ruhte, wenn mehrere Grundstücke in einer Hand vereinigt waren, wenn eine Frau der Eigentümer oder das Grundstück verschuldet war.
- ¹⁴ Seelig, S. 100.

II. Revolution, Reaktion und Reform (1848–1860)

1. Die ersten allgemeinen Wahlen für Männer

a) Ende der Ruhe

Die biedermeierliche Beschaulichkeit Hamburgs fand am 5. Mai 1842 ein jähes Ende: Der Große Brand erwies die Schwerfälligkeit und Unzulänglichkeit der althergebrachten Verwaltungs- und Verfassungsorgane mit bitterer Deutlichkeit. Am Tage des Brandausbruches hatte mit der feierlichen Eröffnung der ersten Hamburger Eisenbahnlinie (nach Bergedorf) ein Stück technischer, wirtschaftlicher und sozialer Zukunft beginnen sollen, der jedoch die durch die Vergangenheit geprägten politischen Strukturen in keiner Weise entsprachen. Dass dem Brand das mittelalterliche Rathaus zum Opfer fiel, ist geradezu ein Symbol für die verfassungsgeschichtliche Bedeutung dieser Katastrophe.

Die Reformwünsche der folgenden Jahre richteten sich vor allem gegen den überalterten Senat mit seinen lebenslänglichen Mitgliedern und gegen die schwerfälligen Urwählerversammlungen der Erbgessesenen Bürgerschaft.¹ Von den entstehenden liberalen Vereinen² wurde eine Repräsentativverfassung nach englischem Vorbild angestrebt, wobei das Wahlrecht aber das Besitz- und Bildungsbürgertum gegenüber den „arbeitenden“ Schichten bevorzugen sollte. Die sogenannten Demokraten dagegen forderten unbedingte Volkssouveränität und Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der politischen Verantwortung. Diesen Neuerungswünschen setzten die beharrenden Kräfte den Grundsatz „Alles für das Volk, nichts durch die Masse“ entgegen – ein Prinzip, das von nun an für länger als ein halbes Jahrhundert den Reformern entgegengehalten wurde.

Erst unter dem Einfluss der revolutionären Ereignisse in Europa im Frühjahr 1848 mündete die bis dahin heftige wie erfolglose Reformdiskussion in Taten ein. Bezeichnenderweise wollte die Obrigkeit der Unruhe mit einem seit dem Mittelalter angewendeten typisch hamburgischen Mittel Herr werden; Senat und Erbgessene Bürgerschaft setzten am 13. März eine gemeinsame 20-köpfige Deputation ein, die alle Reformwünsche beraten sollte: fünf der Mitglieder entsandte der Senat, 15 die Erbgessene Bürgerschaft. Obwohl diese – die mit 901 im Konvent anwesenden Personen außergewöhnlich zahlreich versammelt war – ausdrücklich ermächtigt war, ihre Deputierten aus allen Bürgern zu wählen, wurden nur konventsberechtigte genommen: neun Kaufleute, zwei Juristen, zwei Architekten, ein Apotheker und ein Handwerksmeister.

b) Nationalversammlung in Frankfurt

Trotz dieser alles andere als repräsentativen Zusammensetzung der Deputation beruhigte allein ihre Einberufung die Gemüter zunächst, zumal die politische Energie sich nun auf nationale Ziele richten konnte: Während die Beratungen der Reformdeputation andauerten, musste auch in Hamburg der revolutionären Entwicklung in Deutschland Rechnung getragen werden. Der Bundestag in Frankfurt – kein Parlament, sondern die Versammlung der diplomatischen Gesandten der zum Deutschen Bund gehörenden Länder – hatte am 30.3./7.4.1848 ein Bundeswahlgesetz für die Berufung einer Verfassungsgebenden Nationalversammlung beschlossen; durch Bekanntmachung vom 12.4.1848 wurde es auch in

Hamburg in Kraft gesetzt. Grundsätze des Bundeswahlgesetzes waren die Allgemeinheit und Gleichheit des Wahlrechts – zu verstehen nach dem Begriff der Zeit, denn es sollten nur alle volljährigen und selbstständigen männlichen Staatsangehörigen wahlberechtigt sein. Der Begriff der Selbstständigkeit war nicht näher definiert, seine Auslegung war Sache der Landesregierungen, die auf diese Weise die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl einschränken konnten. Während etwa im Königreich Hannover allen Tagelöhnern, Dienstboten und Handwerksgehilfen das Wahlrecht vorenthalten blieb, stellte Preußen und Schleswig-Holstein nur geringe Anforderungen an den Nachweis der Selbstständigkeit. Auch in Hamburg wurden nur diejenigen vom Wahlrecht ausgeschlossen, „welche unter gerichtlich bestellter Kuratel stehen, in öffentliche Wohltätigkeitsanstalten aufgenommen sind oder von solchen regelmäßig unterstützt werden“.³ Damit waren erstmals so gut wie alle volljährigen männlichen Staatsangehörigen Hamburgs wahlberechtigt – gleichgültig, ob sie erbgesessene oder einfache Bürger oder Schutzverwandte waren, ob sie in der Stadt oder im Landgebiet wohnten, ob sie lutherischen, katholischen oder jüdischen Glaubens waren.

Nach diesen Bestimmungen wurde vom 18. bis 20.4.1848 die erste moderne Wahl in Hamburg durchgeführt. Zu Hamburgs Vertretern in der Frankfurter Nationalversammlung wurden drei Liberale gewählt: die beiden Kaufleute Edgar Daniel Roß und Ernst Merck sowie Dr. Moritz Heckscher, ein Jurist jüdischer Herkunft.

c) „Ungleichheit in der Freiheit“

Während die Nationalversammlung sich in der Frankfurter Paulskirche mit Elan an die Verfassungsberatungen machte, stagnierte die Arbeit der hamburgischen Reformdeputation. Zwar waren sich alle ihre Mitglieder über die Notwendigkeit von Verfassungsänderungen einig, gleichzeitig aber beherrscht von der Furcht vor unkalkulierbaren Risiken: allzu demokratisch sollte die neue Verfassung nicht werden. Kennzeichnend für die Stimmung in der *Deputation* waren die Äußerungen ihres Mitgliedes Dr. Hermann Baumeister, des führenden Reformers; selbst er, der seit Jahren für eine Verfassungsänderung eintrat – und, das muss gesagt werden, später fortschrittlicher dachte –, sagte: „Jeder Verständige weiß es und auch der Ungebildete fühlt es, dass eine teilweise Ungleichheit in der Freiheit noch ein geringeres Übel ist, als die Herrschaft der Unvernunft und Rohheit.“

Da es kein allgemein anerkanntes Mittel gab – und gibt –, den Grad der politischen Bildung festzustellen, wollte Baumeister die politische Berechtigung an die Zahlung direkter Steuern knüpfen. Dass auch diejenigen, die kein steuerpflichtiges Vermögen oder Einkommen hatten und weder über Besitz noch Bildung verfügten, indirekte (Verbrauchs-)Steuern zu zahlen hatten und damit Leistungen für den Staat erbrachten, sah er zwar, nahm diese Einschränkung demokratischer Rechte aber im Interesse vermeintlichen Staatswohls in Kauf.

d) Verfassungsversammlung in Hamburg

Diese vorsichtige und zögernde, letztlich die Beharrung fördernde Haltung der Reformdeputation, ihre fehlende revolutionäre Legitimation, ihre nichtrepräsentative Zusammensetzung und die Langsamkeit ihrer Beratungen führten im Hochsommer 1848 zur Forderung der politischen Vereine, auch für Hamburg – wie mit der Frankfurter Nationalver-

sammlung für den Deutschen Bund insgesamt und wie z.B. auch mit der Berliner Nationalversammlung für Preußen – eine *Konstituante*, d.h. ein verfassungsgebendes Parlament, zu wählen, das unabhängig von Rat und Erbgessesener Bürgerschaft, legitimiert allein durch den Wählerwillen, eine neue Verfassung ausarbeiten und beschließen sollte; nur allgemeine Wahlen seien geeignet, den politischen Willen der Mehrheit festzustellen. Der Senat konnte sich dieser am 7. August vehement erhobenen Forderung schlecht entziehen, da das Bürgermilitär offen mit den Vereinen sympathisierte. So erreichte die revolutionäre Bewegung in Hamburg ihren Höhepunkt, als in Berlin bereits wieder das Militär herrschte und in Wien der demokratische Abgeordnete Robert Blum hingerichtet worden war.

Der Senat sicherte am 18. August allgemeine Wahlen zu und löste damit eine heftige Diskussion um das zu schaffende Wahlgesetz aus, die die verständliche Unsicherheit im Umgang mit diesem neuen politischen Instrument widerspiegelte. Bis zu 3000 Abgeordnete wollten die einen gewählt wissen, damit möglichst alle Gruppeninteressen vertreten waren; andere sahen in einer zweistufigen, indirekten Wahl ein notwendiges Mittel gegen allzu radikale Einflüsse der „Masse“. Die Probleme des relativen oder absoluten Mehrheitswahlrechts wurden erörtert, über die Frage der Abgeordnetendiäten gestritten: Die Vertreter des liberalen Mittelstandes lehnten Diäten ab, um Angehörigen der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten den Zugang der Konstituante zu erschweren; die Demokraten dagegen traten für Diäten ein, um das passive Wahlrecht für alle Wirklichkeit werden zu lassen.

Das schließlich am 8. September 1848 vom Senat mit Zustimmung der Erbgessesenen Bürgerschaft verkündete Wahlgesetz⁴ sah in enger Anlehnung an das Bundeswahlgesetz vor, dass alle volljährigen, d. h. wenigstens 22jährigen männlichen Staatsangehörigen Hamburgs, die sich zumindest als Heimatberechtigte ausweisen konnten, das Wahlrecht erhielten; ausgeschlossen blieben wieder die Entmündigten, Unterstützungsempfänger, Häftlinge – und Frauen. So befremdlich diese Aufzählung heute wirken mag: Die Zeitgenossen stießen sich nicht daran, hielten es für normal, dass Frauen kein politisches Mitwirkungsrecht besaßen. Da kein Zensus vorgesehen war, kann das Wahlgesetz als für diese Zeit äußerst liberal und großzügig gelten. Die Wahl sollte geheim, direkt und mit der relativen Mehrheit entschieden sein; in jedem der elf Wahlkreise sollte eine bestimmte der Bevölkerungszahl entsprechende Anzahl von Abgeordneten gewählt werden (zwischen 6 und 24, insgesamt 188); dabei musste jeder Wähler so viele Namen aus den Kandidatenvorschlägen auswählen, wie der Wahlkreis Abgeordnete zu stellen hatte. Die Wahlen in den einzelnen Wahlkreisen sollten nicht am gleichen Tag, sondern nacheinander stattfinden. Diese sukzessive Wahl sollte verhindern, dass ein Abgeordneter in mehreren Wahlkreisen gleichzeitig gewählt wurde. Es ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass man beabsichtigte, die Wahlentscheidung in den später wählenden Bezirken durch die zu veröffentlichenden Ergebnisse der früheren Bezirke zu beeinflussen, also eine radikale Entscheidung in dem einen Bezirk als Warnung im anderen wirken zu lassen. Wählbar war jeder Wahlberechtigte, Diäten wurden nicht vorgesehen.

Im Wahlkampf standen sich zwei Hauptkonkurrenten gegenüber: das „liberale Wahlkomitee“ als Zusammenschluss aller fortschrittlichen Kräfte – mit Ausnahme einiger radikalerer Demokraten – und der „Patriotische Verein“ als Interessenvertreter des Handels und der Börse, mit „konservativ“ nur unzureichend beschrieben, denn auch im Patrioti-

schen Verein wollte man Reformen; Gagerns Wort von der „Freiheit mit Maß“ charakterisiert sein Programm wohl am besten.⁵ Während der Patriotische Verein gleiche politische Rechte für alle „Religionsparteien“ forderte, wollte das liberale Komitee den Gleichberechtigungsgrundsatz viel weiter ausdehnen und „gleiche politische Berechtigung für alle Staatsangehörigen, gleichviel, welchen Standes, Glaubens oder Vermögens“. Dieses liberale Programm wurde mit den Wahlen zur Konstituante erstmalig für Hamburg verwirklicht – doch die vom 5. Oktober bis 4. Dezember durchgeführten Wahlen⁶ hatten mit 50 % der etwa 38 000 Wahlberechtigten eine enttäuschende Beteiligung. Vermutlich haben sich gerade die Unterschichten kaum beteiligt. Unter den Abgeordneten überwog ebenfalls ganz eindeutig das Großbürgertum. Politischer Sieger war das liberale Wahlkomitee, dem mehr als zwei Drittel der Gewählten zuzurechnen sind. Der Patriotische Verein musste sich mit weniger als 10 % der Abgeordneten begnügen.⁷

Damit zeigte die Zusammensetzung der Konstituante eine wesentlich andere Willensrichtung der Wählerschaft als bei der Wahl zur Nationalversammlung: Im April waren gemäßigt-konservative Abgeordnete nach Frankfurt geschickt worden, jetzt gab man dem eigenen Parlament eine große fortschrittliche Mehrheit, die für einen vollkommenen Verfassungsneubau unter Berücksichtigung spezifisch hamburgischer Formen eintrat.

e) Demokratischer Verfassungsentwurf

Die Beratungen der *Konstituante*, die am 14. Dezember 1848 zum ersten Mal zusammentrat, führten zur Verabschiedung der „Verfassung des Freistaates Hamburg“ vom 11. Juli 1849.

Zum ersten Mal war damit in Hamburg der Versuch unternommen worden, zahlreiche Rezesse und ungeschriebenes Gewohnheitsrecht durch ein einziges Dokument zu ersetzen, das von den Grundrechten bis zu den Formen der Gesetzesausfertigung alle Bereiche des staatlichen Wirkens umfasste und bindend regelte. Entsprechend den Idealen der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung hieß es in den Artikeln 7 und 8: „Die Verfassung des Staates ist die demokratische. Alle Staatsgewalt wird von den Staatsbürgern entweder unmittelbar oder mittelbar durch verfassungsmäßig gewählte Vertreter ausgeübt. Die gesetzgebende Gewalt ist der Bürgerschaft, die vollziehende dem Rat, die richterliche den Gerichten übertragen.“ Die 300 Abgeordneten der künftigen Bürgerschaft sollten in allgemeiner, direkter und geheimer Wahl gewählt werden. Der Rat als oberste Verwaltungsbehörde sollte auf neun Mitglieder beschränkt und von der Bürgerschaft auf sechs Jahre bestellt werden.

Das Wahlrecht entsprach dem des hamburgischen Wahlgesetzes vom 8. September 1848, unterschied sich aber in Einzelheiten von dem Wahlgesetz für den Reichstag, das auf Beschluss der Frankfurter Nationalversammlung schon am 12. April 1849 verkündet worden war und das allgemeine Männerwahlrecht vom 25. Lebensjahr an, geheime und direkte Wahl und die Entscheidung mit *absoluter Mehrheit* in jedem Wahlkreis vorschrieb.

2. Wahlrecht und Steuerzahlung

Da dieses Reichstagswahlrecht vorläufig keine Chance hatte, in die Wirklichkeit umgesetzt zu werden – erst in 17 Jahren, im Zuge der Bismarckschen Reichseinigung, sollte seine Stunde kommen –, da also die erste deutsche Revolution gescheitert war, war auch die hamburgische *Konstituante*-Verfassung im Sommer 1849 ein Anachronismus. Das Arbeitsergebnis der *Konstituante* entsprach weder der machtpolitischen Situation in Deutschland noch dem Willen der Hamburger Bürger. Fast 17 000 von ihnen lehnten in einer Unterschriftenaktion die *Konstituante*-Verfassung als zu radikal ab und verlangten insbesondere, das Wahlrecht an Bürgerrecht und direkte Steuerzahlung zu knüpfen.⁸ Dementsprechend reagierte der Senat hinhaltend: Die Einführung der Verfassung, die Ausführung ihrer Bestimmungen sei seine Sache und die der Erbgessenen Bürgerschaft – die es laut Verfassung aber gar nicht mehr geben sollte.

Der äußere Druck auf den Senat ging vor allem von Preußen aus. Als Reaktion auf die revolutionäre Verfassung der Nationalversammlung war im Mai 1849 zwischen Preußen, Hannover und Sachsen das Drei-Königs-Bündnis geschlossen worden, das die deutschen Klein- und Mittelstaaten zum Beitritt aufforderte, um einen neuen, engeren Bundesstaat zu bilden. Hamburg verhielt sich zunächst zögernd, was – ebenso wie seine Verfassungsgebende Versammlung – für das reaktionäre Drei-Königs-Bündnis eine Herausforderung war. Am 13./14. August bot sich im Zusammenhang mit dem Krieg gegen Dänemark für Preußen die Gelegenheit, Truppen in Hamburg zu stationieren. Zwar konnte die *Konstituante* bestehen bleiben, aber Hamburg trat dem Drei-Königs-Bündnis nun bei und verpflichtete sich damit auf die sogenannte Erfurter Unionsverfassung. Diese sah statt des Wahlrechts der Paulskirche ein indirektes Drei-Klassen-Wahlrecht nach preußischem Muster vor.

a) Klassenwahlrecht

Mit dem Wahlgesetz vom 27.12.1849/4.1.1850 passten Senat und Erbgessene Bürgerschaft das Unionswahlrecht den hamburgischen Verhältnissen an: jeder männliche Stadt-, Land- und Schutzbürger, Staatsangestellte und Jude, der das 25. Lebensjahr vollendet hatte und direkte Steuern zahlte, war wahlberechtigt. Die Wahl sollte indirekt sein: die Urwähler wählten Wahlmänner, diese dann die beiden hamburgischen Abgeordneten. Die Wahlberechtigten wurden nicht wie in Preußen nach dem Steueraufkommen in drei Klassen geteilt, die jede die gleiche Steuersumme aufbrachte und eine gleiche Anzahl von Wahlmännern wählte, sondern in drei Gruppen nach der Höhe des individuellen Einkommens und Vermögens, so dass die erste Abteilung „im wesentlichen den höheren Kaufmanns- und Gewerbe-Stand, die zweite Abteilung den kleineren Kaufmann und Krämer und die große Zahl der mittleren Gewerbetreibenden und Handwerker, die dritte Abteilung hauptsächlich den kleineren Handwerker und die Arbeiter begreift; die gelehrten Stände werden in der ersten und zweiten Abteilung verteilt sein“.⁹ Anders ausgedrückt: Je ein Drittel der Wahlmänner wurde von denjenigen gewählt, die über 4 500 Mark (auf dem Land: 3 000), zwischen 1 000 und 4 500 Mark und unter 1 000 Mark im Jahr versteuerten; das waren in der ersten Klasse ca. 2 400, in der zweiten Klasse zwischen 13 000 und 14 000 und in der dritten Klasse zwischen 14 000 und 15 000 Wähler, insgesamt rund 30 000 Wahlberechtigte von 190 000 Einwohnern und damit etwa ein Viertel weniger als bei den Wahlen zur Frankfurter Nationalversammlung und zur Hamburger *Konstituante* im Jahre 1848.

Im März 1850 wurde das Parlament der Erfurter Union gewählt: am 2., 6. und 9. März bestimmten die drei Klassen der Urwähler ihre Wahlmänner, diese am 16. März die beiden Abgeordneten Hamburgs, Dr. Edmund Schwartz und Dr. Gabriel Riesser.¹⁰ Am 20. März 1850 trat das *Volkshaus* des Erfurter Unionsparlaments zusammen, konnte aber am baldigen Ende auch dieses deutschen Einigungsversuchs nichts ändern.

Hamburgs Beitritt zur Union und die Einführung des reaktionären Wahlrechts hatten den beharrenden Kräften innerhalb der Stadt Rückendeckung gegeben. Die Umkehrung der inneren Machtverhältnisse zeigte der Beschluss von Rat und Erbgessesener Bürgerschaft vom 27. September 1849, eine neunköpfige Kommission einzusetzen (fünf von der Erbgessesenen Bürgerschaft, vier vom Rat), die die Verfassung vom 11. Juli überarbeiten, allerdings möglichst die Zustimmung der *Konstituante* dazu einholen sollte.

b) „Reine Willkür“

Das Hauptproblem dieser Neuner-Kommission war es, ein allseits gebilligtes Wahlrecht zu schaffen. Es mag heute Erstaunen erregen, wenn das allgemeine und gleiche Wahlrecht damals vielfach abgelehnt wurde. Aus den Argumenten jener Zeit wird jedoch die Entscheidung, die schließlich getroffen wurde, leichter verständlich. Zwar vertrat auch die Neuner-Kommission die Auffassung, es sei „theoretisch betrachtet, reine Willkür, nur denjenigen für politisch berechtigt zu erklären, welcher direkte Steuern zahle, und denjenigen für nicht berechtigt, welcher nur indirekte entrichte ...“. Aber nach der Ansicht der Zeitgenossen war es nicht nur „ungerecht“, sondern auch „unpolitisch, wollte man in der einzelnen Stadt durch unbeschränkte Durchführung des allgemeinen Stimmrechts die verhältnismäßig kleine Zahl der Besitzenden der Herrschaft der numerisch bei weitem überwiegender Masse der Besitzlosen unbedingt unterwerfen“. Es wurde deshalb ein Weg gesucht, um der Bürgerschaft auch ohne Klasseneinteilung nach preußischem und Unionsmuster die erwünschten „Elemente der Stetigkeit, der Ruhe, der Ordnung, der Anhänglichkeit an das Bestehende“ zu sichern. Als ein für Hamburg geeignetes Mittel, dieses Ziel zu erreichen, schlug die Kommission am 3. November 1849 die Beschränkung der Zahl jener Abgeordneten, die aus allgemeinen (Männer-)Wahlen hervorgingen, zu Gunsten ständischer Vertreter vor. Eine feste Zahl der 160 Abgeordnetensitze sollte deshalb für die Vertreter zweier Gruppen reserviert bleiben: die Grundeigentümer, die bisherigen Erbgessesenen, sollten 24 Abgeordnete stellen, die *Deputationen* und Gerichte hatten 40 ihrer Mitglieder als *Notable* in die Bürgerschaft zu entsenden. Diese Lösung schien die Nachteile des Klassenwahlrechts und des allgemeinen Wahlrechts zu vermeiden und wurde als brauchbarer Kompromiss empfunden, zumal nicht mehr alle Staatsangehörigen, sondern nur noch alle einkommensteuerzahlenden Bürger bei der Wahl der 96 „allgemeinen“ Abgeordneten stimmberechtigt sein sollten.

Der Neuner-Entwurf fand bei Erbgessesenen und Bürgerlichen Kollegien ebenso scharfe Kritik – sie sahen ihre „Bürgerfreiheit“ verletzt – wie bei den Demokraten, die sich an dem privilegierten Wahlrecht der Steuerzahler, Grundbesitzer und *Notablen* stießen. Auch die *Konstituante* hatte schon am 20. Oktober 1849 die Bitte um Zustimmung zu diesen Abänderungen bedingungslos abgelehnt, sich aber mit dieser kompromisslosen Haltung aus der Politik verabschiedet; sie spielte bis zu ihrer sang- und klanglosen Auflösung am 14. Juni 1850 keine Rolle mehr.

Der Senat entschärfte den Neuner-Entwurf weiter: die Gesamtzahl der Abgeordneten wurde auf 192 erhöht, aber nur noch die Hälfte, statt wie vorgeschlagen drei Fünftel, sollte allgemein gewählt werden, die Grundeigentümer und *Notablen* sollten entsprechend stärker vertreten sein und je ein Viertel der Mandate besetzen. Die Erbgessene Bürgerschaft stimmte diesem Vorschlag am 23. Mai 1850 zu, setzte das Inkrafttreten der Verfassung aber aus, bis die notwendigen Organisationsgesetze zur Umgestaltung der hamburgischen Verwaltung fertig gestellt seien. Diese Zeit nutzten einige Ultrakonservative, wandten sich am 18. März 1851 an den *Deutschen Bundestag* in Frankfurt und baten um Rechtsschutz für die bestehende Ordnung, d.h. für ihre Privilegien als erbgessene Bürger und Oberalte. Für sie war selbst die abgeschwächte und gemäßigte in typisch hamburgisch-pragmatischer Kompromissbereitschaft erarbeitete Verfassung vom 23. Mai 1850 keine notwendige Reform, sondern ein anarchistischer Umsturzversuch.

Die gegenrevolutionären Führungsmächte Preußen und Österreich zwangen Hamburg durch eine Note des Deutschen Bundes vom 27. April 1852, die nicht in Kraft getretene Verfassung am 23. Mai 1850 weiter zu revidieren. Die Beratungen und Verhandlungen darüber schlepten sich bis 1856 ohne Ergebnis hin.

3. Die Verfassungsreform von 1859/60

a) Durchbruch zum Kompromiss

Das Verhalten der hamburgischen Reaktion, die Zuflucht bei auswärtigen Mächten, hatte die Verfechter der alten Ordnung endgültig diskreditiert, ihr Erfolg war auf Sand gebaut. Denn sobald die preußische Bremse wegfallen würde, musste die Verfassungsbewegung neu aufleben. Und wie Preußen 1849 den äußeren Rückhalt für die Ausschaltung der *Konstituante* gegeben hatte, so gab es zehn Jahre später, 1858/59, den Impuls zum neuen – und nun erfolgreichen – Anlauf in der hamburgischen Verfassungsfrage: Eine deutliche Liberalisierung der preußischen Politik („Neue Ära“) lockerte den Druck auf Hamburg, ließ eine weitere Einmischung nicht zu.

Große Versammlungen der politischen Vereine forderten die Inkraftsetzung der Verfassung von 1850. Senat und Erbgessene Bürgerschaft konnten sich aber nicht einigen, wobei jetzt die Erbgessenen fortschrittlicher waren als der um seine Stellung besorgte Senat. Aber man einigte sich auf einen naheliegenden Kompromiss: Die alten Organe sollten zunächst nur ein Wahlgesetz beschließen, die danach gewählte Bürgervertretung sollte dann die neue Verfassung mit dem Senat vereinbaren. Der Konvent vom 11. August 1859 beschloss, dass die neue Bürgerschaft aus 192 Mitgliedern bestehen möge, von denen 84 aus allgemeinen Wahlen der mindestens 25jährigen, männlichen, einkommensteuerzahlenden Bürger hervorgehen sollten; 48 weitere Abgeordnete waren von den städtischen und vorstädtischen Grundeigentümern, den bisherigen Erbgessenen, und 60 von den Deputationen und Gerichten zu wählen. Das bedeutete gegenüber der Verfassung vom 23.5.1850 allerdings eine empfindliche Verminderung der durch allgemeine Wahlen besetzten Mandate und damit eine Stärkung der für konservativ, „staatstragend“ gehaltenen Schichten. Dass die Bürgerschaft alle drei Jahre nur zur Hälfte erneut werden sollte („halbschichtig“), war als weitere Stärkung der Beharrungskräfte gedacht.

Zwar sahen stockkonservative Hamburger durch den Kompromiss die „Pöbelherrschaft“ drohen und betrauernten mit bitteren Worten das Ende einer mehr als dreihundertjährigen Ordnung, doch die Erbgessene Bürgerschaft und die Bürgerlichen Kollegien waren einsichtig genug, sich aus dem Verfassungsleben zu verabschieden: Auf ihrer letzten, mit 1 202 konventsberechtigten Bürgern außerordentlich gut besuchten Versammlung am 24. November 1859 wählten die Erbgessenen ihre Vertreter für die neue Bürgerschaft. Die „allgemeinen“ Wahlen fanden vom 14. bis 21. November statt. Am 6. Dezember 1859 konstituierte sich die neue Bürgerschaft, wählte Johannes Versmann zu ihrem Präsidenten – der einer der führenden Köpfe der *Konstituante* gewesen war – und zeigte damit, dass sie als Erste gewählte Bürgerschaft eine reformerische Mehrheit hatte.

b) Fortschritt und Tradition

Am 28. September 1860 konnte die neue Verfassung verkündet werden und in Kraft treten.¹¹ Sie war von Senat und Bürgerschaft vereinbart worden, die auch weiterhin – wie im Hauptrezess von 1712 festgelegt – gemeinsam die höchste Staatsgewalt und die Gesetzgebung ausübten. Selbst bei der Wahl neuer Senatoren war der Senat neben der Bürgerschaft in einem komplizierten Verfahren beteiligt. Die Senatoren waren nicht abwählbar, sondern übten ihr Amt auf Lebenszeit aus.

Damit lag der Fortschritt gegenüber der alten Ordnung in Folgendem:

1. Wegfall der Bürgerlichen Kollegien und ihrer umständlichen und zeitraubenden Beratungen,
2. Ausdehnung der politischen Rechte auf alle einkommensteuerzahlenden Bürger in Stadt und Land,
3. Wahl der Bürgerschaft.

Diese Änderungen rechtfertigen es, die Verfassung von 1860 als Einschnitt in der hamburgischen Geschichte anzusehen, vergleichbar dem Hauptrezess von 1712. Anders als im 18. und in den ersten sechs Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts blieb die Verfassungsentwicklung aber nicht stehen. Die Verfassung von 1860 erfuhr während ihrer nur 60jährigen Geltungsdauer wichtige Änderungen.

CLXVII.

Sept. 8.

Bekanntmachung,betr. die Wahlen zu der constituirenden
Versammlung.

Nachdem durch Rath: und Bürgerschlus vom 7. d. M. die Zusammenberufung einer constituirenden Versammlung zum Zweck der Feststellung der künftigen Hamburgischen Verfassung beliebt worden ist, wird der gedachte Rath: und Bürgerschlus sammt den Anordnungen über die Wahlen, so wie dieselben nach den Verhandlungen mit Erbges. Bürgerschaft nunmehr modificirt worden sind, hierdurch zur öffentlichen Kunde gebracht:

Es wird nach Maafgabe der nachstehenden Anordnungen eine constituirende Versammlung, zu dem Zwecke um die künftige Hamburgische Verfassung unabhängig von Rath: und Bürgerschaft festzustellen, zusammenberufen. Bis das von der constituirenden Versammlung abzufassende neue Staatsgrundgesetz vollständig und definitiv festgestellt und in's Leben getreten seyn wird, bleiben die jetzt bestehenden gesetzgebenden Gewalten und alle sonstigen Behörden und Einrichtungen in ihrer verfassungsmäßigen Wirksamkeit.

§. 1. Das Wahlrecht auszuüben befugt sind alle volljährigen männlichen Hamburgischen Staats-Angehörigen, welche sich als solche durch geeignete Documente legitimiren können, mit Ausnahme derjenigen, welche unter Curatel stehen, von öffentlichen Wohlthätigkeits-Anstalten ernährt oder regelmäßig unterstützt werden, oder wegen einer gegen sie verhängten Spinnhaus-, Zuchthaus- oder Strafarbeitshausstrafe sich in Haft befinden.

VI. Bez. № 1778. 6. Bat.



Constituierende Versammlung in Hamburg.

Wähler-Karte

für *Herrn Johann Andreas Philipp Eggers.*
wohnhaft gross Döckes Torgelassen.

Constituierende Versammlung in Hamburg.

XI. Bezirk.	Stimmzettel.	Stimmzettel.
1	5	
2	6	
3	7	
4	8	

Wahlunterlagen von 1848



Fußnoten: II. Revolution, Reaktion und Reform (1848–1860)

- ¹ Dieses Kapitel folgt im Wesentlichen den Arbeiten von Bavendamm, Gabe, Klindworth; leicht zugängliche gute Zusammenfassungen sind die Aufsätze von Nirrnheim und Reincke.
- ² Die Vereine der Mitte des 19. Jh.s waren Zusammenschlüsse des empordrängenden Standes der kleinen Bürger, die bisher hinter den großen Kaufleuten und Reedern hatten zurückstehen müssen. Reformvorschläge kamen allerdings zuerst von der schon 1765 gegründeten „Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe“, kurz Patriotische Gesellschaft genannt, dann aber auch vom „Grundeigentümerverein“, der 1832 gegründet worden war und nach dem Großen Brand auch politische Bedeutung gewann. Andere wichtige Vereine waren der „Bildungsverein für Arbeiter“ und der „Bürgerverein für St. Pauli“. Vgl. Schwarz, S. 22.
- ³ Der Gedanke dabei war, dass die von Unterstützungen abhängigen Personen in ihren Entscheidungen nicht wirklich frei und sie in keiner Weise für das Allgemeinwohl tätig seien. Sie hatten keine Pflichten, sollten also auch keine Rechte haben.
- ⁴ Text-Auszug s. S. 29.
- ⁵ Heinrich Freiherr von Gagern, 1799–1880, eine der bedeutendsten Persönlichkeiten der Revolution 1848/49, Präsident der Nationalversammlung vom Mai bis Dezember 1848, anschließend bis Mai 1849 Leiter des Reichskabinetts.
- ⁶ Wählerkarte und Stimmzettel s. S. 30.
- ⁷ Zu den Wahlen zur Konstituante ausführlich Vitzthum.
- ⁸ Schwindendes Wählerinteresse und damit schwächer werdende Unterstützung der Konstituante zeigte schon eine Nachwahl am 15.3.1849. War der Abgeordnete des Distrikts 1848 noch mit 2482 Stimmen gewählt worden, so reichten jetzt wegen der geringen Wahlbeteiligung 326 Stimmen zum Sieg (Ergebnisse der Hauptwahlen 1848: Krausz, S. 45; Ergebnis der Nachwahl: Bekanntmachung vom 16.3.1849, Staatsarchiv Hamburg, Mandatensammlung).
- ⁹ Erläuterungen des Senats zur Vorlage des Wahlgesetzes an die Erbgessesene Bürgerschaft im Dezember 1849 (Staatsarchiv Hamburg: Senat CI. I Lit. Sa Vol. 20 Fasc. 2 Inv. 2 b).
- ¹⁰ Ebd. Inv. 2c. – Zur Biografie Riessers vgl. Postel.
- ¹¹ Textwiedergabe s. Eckardt 1980, S. 74–91.

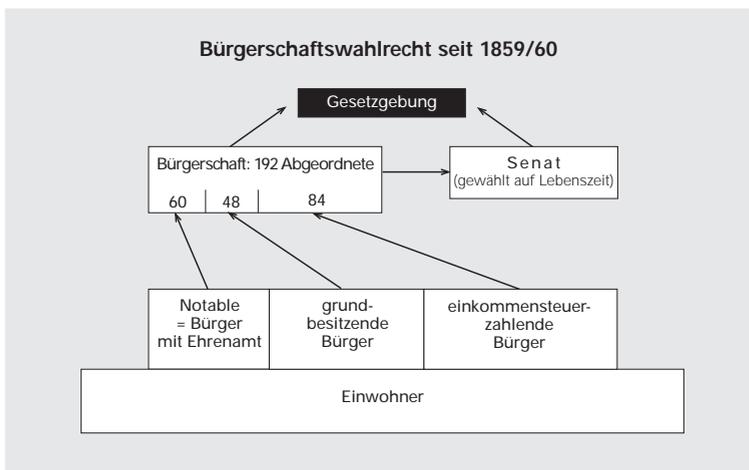
III. Wahlrecht und soziale Wirklichkeit (1860–1896)

1. Bevölkerung und Bürgerschaft

Die Verfassungsreform von 1860 hatte zwar die Kluft zwischen geschriebenen Verfassungsnormen und sozialer Wirklichkeit wesentlich enger werden lassen, sie aber keineswegs geschlossen. Dies wird deutlich, wenn man die Sozialstruktur der hamburgischen Bevölkerung mit der Zusammensetzung der Bürgerschaft vergleicht.¹ Zwar ist vor allem die Widerspiegelung der politischen Strömungen in der Bevölkerung Aufgabe und Sinn eines Parlaments, weniger die Abbildung der sozialen Schichten und Gruppen, doch da die soziale Situation die politische Position bis zu einem gewissen Grade bedingen kann, ist ein großes Missverhältnis zwischen den sozialen Strukturen von Parlament und Bevölkerung wichtiger Anhaltspunkt für die Charakterisierung von Verfassung, Wahlrecht und Parlament.

a) Missverhältnis

Von den 84 in den „allgemeinen“ Wahlen gewählten Abgeordneten der Bürgerschaft waren Anfang der 1860er Jahre 50 % Kaufleute, 31 % Angehörige „gelehrter“ Berufe (Juristen, Ärzte, Apotheker, Lehrer), 19 % waren Gewerbetreibende (kleine Händler, Handwerker). Der so zum Ausdruck kommende großbürgerliche Charakter des Parlaments wurde durch die von den Grundeigentümern und staatlichen Institutionen gewählten 108 Abgeordneten noch verstärkt: 62,5 % aller Bürgerschaftsmitglieder waren Kaufleute. In dieser Verstärkung der großbürgerlichen, besitzenden und gebildeten, für besonders staatsloyal gehaltenen Schichten lag ja auch der Sinn der privilegierten Wahlen. Auf den ersten Blick mochte die hohe Repräsentation von Handel und Gewerbe sogar gerechtfertigt erscheinen, waren doch 50 % der tätigen Bevölkerung in diesen Wirtschaftsbereichen beschäftigt. Aber die Bevölkerungs- und Berufsstatistik dieser Zeit unterscheidet nicht zwischen Klein- und Großhandel, Kleingewerbe und Industrie, Unselbstständigen und Selbstständigen; Einzelhändler, Handlungsgehilfen, Handwerksgehlen und Arbeiter bildeten zwar den weitaus



größten Teil der hier Tätigen, waren aber überhaupt nicht im Parlament repräsentiert, ebenso wenig wie die Dienstboten, die immerhin 12 % der Beschäftigten ausmachten.

b) Bürger und Einwohner

Diese Überrepräsentation der gehobenen und die Nichtrepräsentation der unteren Bevölkerungsschichten lag durchaus in der Absicht der Verfassungsväter und war eine Folge des Wahlrechts, das ja an das Bürgerrecht gebunden war. Bürger aber waren zunächst nur die selbstständig Tätigen und die Grundeigentümer, eine Minderheit also. Die Zählung der Bürger setzte erst 1875 ein, als von den rund 390 000 Einwohnern nur rund 34 000 das Bürgerrecht hatten (8,7 %). Allerdings war der Anteil der Bürger um 1860 mit Sicherheit höher als 1875; denn 1864 ließ die Einführung der Gewerbefreiheit den Anreiz zum Erwerb des Bürgerrechts geringer werden. Man konnte nun einem selbstständigen Geschäft nachgehen oder ein Grundstück kaufen, ohne Bürger zu sein.² Das Gesetz über Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht vom 7. November 1864 bestimmte, dass jeder volljährige männliche Staatsangehörige das Bürgerrecht gegen Zahlung von 25 Mark Courant (später 30 Mark) erwerben konnte. Alle Differenzierungen (Groß-, Klein-, Stadt-, Landbürger) waren damit beseitigt; es gab nur noch Bürger, sonstige hamburgische Staatsangehörige und Staatsangehörige anderer deutscher Länder, die zwar in Hamburg wohnten und arbeiteten, aber ihre heimatliche Staatsangehörigkeit, z. B. die preußische, nicht verloren hatten.

Das Bürgerrecht gewährte lediglich noch einen Vorteil: das Wahlrecht zur Bürgerschaft (allerdings nur, wenn der Bürger Einkommensteuer zahlte). Die Folge war, dass Frauen das Bürgerrecht nun nicht mehr erwerben durften. Früher konnte eine Bürgerin durchaus Grundeigentümerin sein, die mit dem Grundstück verbundenen politischen Rechte (z. B. Konventsbesuch) ruhten dann allerdings, da der Grundstückserwerb nun frei war, brauchten Frauen das Bürgerrecht aus diesem Grund nicht mehr, an eine politische Gleichstellung mit den Männern aber dachte man nicht – kein Wunder in einem Jahrhundert, in dem der deutsche Philosoph Arthur Schopenhauer (1788–1860) die Frau „als eine Art Mittelstufe zwischen dem Kinde und dem Manne, welcher der eigentliche Mensch ist“, ansah.

c) Bürgerschwind

Senat und Bürgerschaft hatten bei der Neuregelung befürchtet – mit Recht, wie sich zeigte –, dass wegen des reduzierten Inhalts des Bürgerrechtes die Zahl der Bürger abnehmen werde, und daher eine Sicherung eingebaut: den Bürgerrechtszwang. Diejenigen, die mehr als 3 000 Mark Courant (3 600 Mark) im Jahr verdienten, mussten das Bürgerrecht erwerben. Da das zu entrichtende Bürgergeld für diese gut Verdienenden kein Problem war, wohl aber für die weniger gut Gestellten – das Aufnahmegeld entsprach einem Viertel bis einem Drittel des Monatslohns eines Arbeiters –, gehörten zwei Drittel der neu aufgenommenen Bürger zur Gruppe der gut verdienenden Muss-Bürger – und das bei insgesamt abnehmender Zahl der Neuaufnahmen. Besonders deutlich wird der Rückgang in den Jahren vor und nach der Bürgerrechtsänderung.³ 1859 hatten 1 916 Personen das Bürgerrecht beantragt, 1864 waren es 1 589, 1865 dann nur noch 927 und 1870 gar nur 367. Gleichzeitig wuchs aber die Bevölkerung immens, von 251 000 (1860) über 327 000 (1870) auf 454 000 (1880).

Das Wahlrecht konzentrierte sich also auf einen prozentual immer kleiner werdenden Teil der Bevölkerung, die Verfassung drohte auszutrocknen, wenn das Bürgerrecht nicht attraktiver gestaltet würde. Die schon in den 60er Jahren einsetzende liberaldemokratische Kritik am privilegierten Wahlrecht der staatlichen Institutionen zielte in diese Richtung und strebte eine Änderung der Verfassung an.

2. Einfluss der Reichsgesetzgebung

Ein weiterer Grund ließ das Hamburger Wahlrecht altertümlich und überholt erscheinen: 1866 trat Hamburg dem Norddeutschen Bund bei, 1871 wurde es Gliedstaat des Deutschen Reiches. Damit erhielten alle männlichen Staatsangehörigen Hamburgs vom 25. Lebensjahr an das Wahlrecht zum Reichstag in Berlin. Dieses Wahlrecht entsprach dem Reichswahlgesetz der Frankfurter Nationalversammlung von 1849 und blieb bis 1918 in Kraft.⁴

Für Senat und Mehrheit der Bürgerschaft reichten Bürgerschwind und allgemeines Reichstagswahlrecht nicht aus, die hamburgische Verfassung zu revidieren. Erst als 1876/77 die Reichsjustizgesetze beschlossen wurden und die Vereinheitlichung des Justizwesens in allen deutschen Ländern begann, ergab sich ein heilsamer Zwang zur Verfassungsänderung. Die Einführung von Amts- und Landgericht bedeutete das Ende der alten hamburgischen Gerichte, die sich zu einem erheblichen Teil aus bürgerlichen Laienrichtern zusammengesetzt hatten. Da diese Gerichte aber *Notable* in die Bürgerschaft entsandt hatten, was nun zu entfallen hatte, war die Verfassung berührt und musste geändert werden.

a) Verfassungsreform von 1879

Am 13. Oktober 1870 einigten sich Senat und Bürgerschaft auf die Reform,⁵ die durch ein neues Wahlgesetz vom 19. Januar 1880 ergänzt wurde. Danach hatte die Bürgerschaft nun 160 Abgeordnete (bisher 192), von denen 80 (50 % statt bisher knapp 44 %) von den Bürgern, 40 (25 % wie bisher) von den Grundeigentümern und 40 (25 % statt bisher gut 31 %) von der Gesamtheit aller *Notablen* – also von den ehemaligen und gegenwärtigen Mitgliedern der Deputationen und Gerichte – gewählt wurden.

Das Ergebnis der Verfassungsänderung war somit im wesentlichen eine Vergrößerung der aus „allgemeinen“ Wahlen hervorgegangenen Abgeordnetengruppe, eine politische Stärkung der Bürger also. Obwohl damit der Wert des Bürgerrechts erhöht wurde, war das Problem des Verhältnisses von Bürgern und anderen Einwohnern, das Problem der Ausschließung der Mehrheit der Bevölkerung von der politischen Mitbestimmung, wieder nicht gelöst worden.

So hatte das neue Wahlgesetz auch nicht die Wirkung, neuen, weniger großbürgerlichen Schichten den Einzug in die Bürgerschaft zu erleichtern. Wenn man die drei Bürgerschaften von 1877, 1880 und 1883 vergleicht, zeigt sich, dass der Anteil der Kaufleute von 53 % (1877) auf 62 % (1880) und 59 % (1883) stieg; der Prozentsatz der „gelehrten Berufe“ blieb etwa gleich: 23 % (1877), 26 % (1880), 23 % (1883); der Anteil der Gewerbetreibenden fiel dagegen von 24 % (1877) auf 11 % (1880) und 16 % (1883). 1882 waren 27 % der

tätigen Bevölkerung Selbstständige, während 92 % der Abgeordneten einen freien Beruf ausübten. Die Arbeiter, Handwerksgehlen und Dienstboten stellten 61 % aller Tätigen, es war aber kein einziger Abgeordneter Angehöriger dieser Schicht. Die Berufsgruppe Handel, Industrie, Gewerbe war also in der Bürgerschaft nur durch Selbstständige vertreten.

b) Parlament der Privilegierten

Erst 1895 zeigte die soziale Zusammensetzung der Bürgerschaft ein gewisses Zurücktreten des großbürgerlichen Elements: 56 % der Abgeordneten waren Kaufleute, 20 % gehörten „gelehrten Berufen“ an und 24 % waren Gewerbetreibende. Nach wie vor war kein Handlungsgehilfe, Geselle oder Arbeiter Mitglied, obwohl die Unselbstständigen ihren Anteil an der tätigen Bevölkerung weiter vergrößerten (1895: 72 %). Da aber von den rund 241 000 unselbstständigen Tätigen nur ca. 3 800 das Bürgerrecht besaßen, ist es erklärlich, dass sie bei den Wahlen nicht zum Zuge kommen konnten. Die Einwohnerzahl war von 1880 bis 1895 um 50 % gewachsen (1895: 682 000 Einwohner), von 1880 bis 1906 verdoppelte sie sich sogar (1906: 899 000 Einwohner). Die rasante Bevölkerungszunahme war eine Folge des wirtschaftlichen Aufschwungs, der in Hamburg durch den Anschluss an das Zollgebiet des Reiches, durch die Einrichtung des Freihafens und die wachsende Industrialisierung gefördert wurde.

Die Abstufung der politischen Rechte in Hamburg wird deutlich, wenn man die Zahlen der Einwohner, hamburgischen Staatsangehörigen, Reichstagswähler und Bürgerschaftswähler für die 1880/81 und 1890 vergleicht.⁶

Tabelle 1: Einwohner und Wahlberechtigte in Hamburg 1880/1890

Jahr	Einwohner	Reichstagswähler	Einkommensteuerzahler	Bürger	Bürgerschaftswähler
1880/1881	454 000	103 000	90 000	31 000	22 000
1890	623 000	138 000	152 000	28 000	23 000

Während also die Einwohnerzahl um 37 % und die Zahl der Reichstagswähler um 34 % gewachsen war, hatte die Zahl der Wahlberechtigten zur Bürgerschaft kaum zugenommen, war also relativ kleiner geworden: sie war von 21 % auf 17 % der Reichstagswähler gesunken.

Innerhalb dieser privilegierten Gruppe der Bürgerschaftswähler gab es aber noch die besonders privilegierten Grundbesitzer (1880/81: rund 5 500, 1890: rund 6 000), die zweimal abstimmten, und die Notablen (1880/81: 500, 1890: 600), die meist auch Grundbesitzer waren und daher je drei Stimmen hatten. Dieses mehrmalige Wahlrecht wurde auch von Zeitgenossen als „ungeheuerlich“ empfunden.⁷

Darüber hinaus bestand für die Privilegierten eine weitere Möglichkeit, die Wahl zu beeinflussen: Da die Wahltermine so gelegt wurden, dass die „allgemeinen“ Wahlen zuerst, einige Tage später die Grundeigentümerwahlen, noch einige Tage später die Notablenwahlen stattfanden, hatten die zuletzt Wählenden es in der Hand, Kandidaten, die bei den „allgemeinen“ Wahlen durchgefallen waren, doch noch in die Bürgerschaft zu bringen –

wie ein zeitgenössischer Kritiker es formulierte:⁸ „besonders die Notablen sammeln manchmal gerne vom liberalen Bürgertum abgelehnte Kandidaten auf“. Zu allem Überfluss konnten die *Notablen* alle drei Jahre wählen, während die beiden anderen Gruppen nur alle sechs Jahre abstimmen durften.

3. Fraktionen und Parteien

Dass die wahlrechtliche Privilegierung der Grundeigentümer und Notablen nicht ohne politische Folgen war, lässt sich nachweisen. So wurde etwa die Beschlussfassung über Senatsanträge zur Sanierung unzureichender Wohnungen von den grundbesitzenden Abgeordneten lange verzögert; so zwangen sie die Bürgerschaft, sich von 1883 bis 1906 mit der Frage zu beschäftigen, ob die obligatorische Einführung von Wassermessgeräten in Wohnhäusern zulässig sei – die Wassermesser wurden zum beliebten Wahlthema, an dem sich „Reaktion“ und „Fortschritt“ erhitzen.

a) Rechts und links

An dieser Stelle ist ein Blick auf die politische Zusammensetzung der Bürgerschaft zu werfen. Die Abgeordneten waren als Personen, als Verfechter politischer Ideale, nicht als Angehörige politischer Parteien oder auf Grund eines festen Programms gewählt worden. Das *Mehrheitswahlrecht* entsprach dieser personenorientierten Wahl. Die Kandidaten wurden in der Regel – bis um die Jahrhundertwende – von den Bürgervereinen aufgestellt, die ja schon 1848/49 eine große Rolle gespielt hatten. Erst in der Bürgerschaft traten die Abgeordneten einzelnen, lose organisierten Fraktionen bei, ohne dabei eine feste Bindung einzugehen oder sich gar einem Fraktionszwang zu unterwerfen. Die Namen der Fraktionen zeigen, dass sie allenfalls eine grobe Übereinstimmung ihrer Mitglieder voraussetzten, dass ausgearbeitete und verbindliche Programme nicht vorhanden waren. Die Sitzordnung beschrieb die politische Stellung noch am besten, es gab die „Linke“, das „Linke Zentrum“, die „Rechte“. Die politische Grundhaltung dieser Fraktionen festzustellen, ist also nicht ganz leicht. Die recht homogene soziale Herkunft der Abgeordneten, ihre großbürgerlich-mittelständische Basis ebnete politische Unterschiede eher ein, als sie deutlich hervortreten zu lassen. Die *Linke* wird man am ehesten als liberal bezeichnen können, die *Rechte* dagegen als konservativ. Der wichtigste Unterschied war wohl, dass sich die *Linke* für den Abbau des verfassungsmäßigen Übergewichts des Senats⁹ einsetzte, die *Rechte* aber diesen Vorrang des Senats betonte und beibehalten wollte. Das *Linke Zentrum* stand zwischen diesen Positionen, im Zweifel eher nach rechts neigend. In den ersten 20 Jahren der Bürgerschaft war ihre Mehrheit stärker liberal geprägt, mit dem Ende der liberalen Ära im Reich wurde auch in Hamburg die Bürgerschaft in allen ihren Fraktionen stärker konservativ. Man grenzte sich ab gegen einen gemeinsamen Feind – gegen die Sozialdemokratie.

b) „Rote Flut“

Das Programm der SPD war ganz dazu angetan, das Bürgertum zu beunruhigen. Um die Jahrhundertwende forderten die Hamburger Sozialdemokraten in Anlehnung an das 1891 beschlossene Erfurter Programm der Gesamtpartei u. a.:¹⁰

- „Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an den Produktionsmitteln (Grund und Boden, Gruben und Bergwerke, Rohstoffe, Werkzeuge, Maschinen, Verkehrsmittel) in gesellschaftliches Eigentum“;
- „Fortführung der progressiven Steigerung der Einkommensteuer in den höheren Einkommensklassen“;
- „Staatsseitige Erbauung geeigneter Wohnungen zur mietweisen Überlassung“;
- Achtstundentag;
- Beseitigung der Grundeigentümer- und Notablenwahlen;
- allgemeine und gleiche Wahl aller Bürgerschaftsabgeordneten durch alle Staatsangehörigen:
- „Aufhebung der Lebenslänglichkeit des Senatorenamtes“;
- unbeschränktes Vereins- und Versammlungsrecht.

Angesichts dieser klaren Kampfansage an die privilegierten, herrschenden Schichten sahen sich die etablierten Fraktionen der Bürgerschaft als Vertreter und Verteidiger der bestehenden Ordnung. Das Anwachsen des Arbeiterstandes und die Erfolge der gut organisierten und mitgliederstarken SPD auf Reichsebene bereitete ihnen erhebliche Sorgen. In zunehmendem Maße entsandten die Arbeiter Sozialdemokraten in den Reichstag, obwohl das von 1878 bis 1890 geltende Sozialistengesetz die politische Arbeit der offiziell für reichsfeindlich, antinational und umstürzlerisch geltenden Sozialdemokraten zu unterdrücken versuchte.¹¹ In Hamburg hatten die Sozialdemokraten schon bei der ersten Reichstagswahl 1871 24,1 % aller Stimmen bekommen und konnten sich bis 1878 auf 41,3 % steigern. 1880 holten sie den ersten der drei in der Stadt zu vergebenden Reichstagsitze, 1883 den zweiten; von 1890 an waren dann alle drei Reichstagswahlkreise fest in der Hand der Sozialdemokraten, insgesamt erhielten sie in diesem Jahr 58,7 % der Stimmen.

Bei Bürgerschaftswahlen dagegen blieben die Sozialdemokraten erfolglos – mussten es bleiben, denn kaum ein Arbeiter konnte das Bürgerrecht erwerben. 1877, als sich die SPD erstmals an den Bürgerschaftswahlen beteiligte, erhielt sie nur 317 von 12 263 Stimmen – als sie bei den Reichstagswahlen schon 40 % erreicht hatte! Im Reich galt Hamburg als Hochburg der Arbeiterbewegung, und in seinem eigenen Parlament saß kein einziger Sozialdemokrat. Deutlicher kann der „Erfolg“ des hamburgischen Wahlrechts kaum gezeigt werden. Für die Bürgerschaftsfraktionen war es ein Bollwerk gegen die „rote Flut“.¹²

4. Reform des Bürgerrechts

Das Unbehagen an der hamburgischen Verfassung wurde nicht nur durch die Ausschließung der Mehrheit der Bevölkerung von den politischen Rechten und dem überproportionalen Einfluss kleiner Interessengruppen genährt, sondern auch durch das mangelnde Engagement der Bürger. Zahlreiche Inhaber des Bürgerrechts blieben mit der Zahlung ihrer Einkommensteuer grundsätzlich wenige Mark im Rückstand, um damit die lästige Pflicht zu verlieren, ein bürgerliches Ehrenamt annehmen zu müssen; es störte sie nicht, dass sie dadurch auch ihr Wahlrecht einbüßen.¹³ Da die Wahlbeteiligung immer geringer wurde, war nicht zu übersehen, dass die Vertrauensbasis für die Regierungsorgane immer kleiner

wurde. Während viele Wahlberechtigte sich kaum am politischen Leben beteiligten, waren politisch wirklich interessierte Kreise gar nicht oder nur unzureichend vertreten.

a) Cholera als Anstoß

Im Jahre 1892 forderte eine Cholera-Epidemie in Hamburg 8 600 Todesopfer. Die Katastrophe hatte viele Unzulänglichkeiten der Verwaltung, die sich den veränderten Bedürfnissen einer wachsenden industriellen Großstadt nicht angepasst hatte, offen zutage treten lassen – die Parallele zum Großen Brand von 1842 ist unübersehbar. Der nun unternommene Reformversuch war auch ein Entgegenkommen gegenüber der Arbeiterbewegung, deren Organisationen der Verwaltung im Kampf gegen die Cholera wichtige Hilfe geleistet hatten und nun Gegenleistungen forderten. Ein sozialdemokratisches Flugblatt drückte Kritik an den bisherigen Verhältnissen so aus:¹⁴

„Wir wollen nicht nur dulden, wollen nicht durch die Schuld der Handvoll ‚Bürger‘ der grausigen Seuche zum Opfer fallen, wollen nicht nur Steuern und Zölle zahlen und im übrigen das ‚Maul halten‘, wollen selbst mitsprechen, wollen selbst unsere Vertreter in die gesetzgebenden Körperschaften wählen. Und wenn die jetzigen Vertreter leichtsinnig mit Leben und Gesundheit der Bevölkerung *va banque* spielen, dann fort mit ihnen! Für einen den Verhältnissen fern stehenden Menschen muss es fast unverständlich erscheinen, dass man in einer Republik am Ende des 19. Jahrhunderts sich das allereinfachste Recht eines jeden Staatsbürgers, seine Vertreter selbst zu wählen, erst mit 30 Mark erkaufen muss.“

b) Abschaffung des Bürgergeldes

Dementsprechend wurde die Abschaffung des Bürgergeldes – wie schon mehrmals seit 1875 – gefordert. Die Befürworter einer großzügigen Verleihung oder völligen Beseitigung des Bürgerrechts argumentierten, dass dort, wo die allgemeine Wehrpflicht gelte, „man sich auch dem allgemeinen Stimmrecht nicht verschließen“ könne; nicht „durch Mund-Totmachen und Aussperren“, sondern nur „durch Belehrung und praktische Erziehung in der Bürgerschaft“ würden die Anhänger einer radikalen Bewegung – gemeint die Sozialdemokratie – für die Anteilnahme an Regierung und Verwaltung gewonnen werden können. Die Reformanhänger wiesen darauf hin, dass der *Zensus* noch nie „eine Garantie für staatsfreundliche Gesinnung“ geboten habe. Die Gegenseite machte geltend, das Bürgergeld sei „die notwendige Schranke, um von der Bürgerschaft Sozialdemokraten und andere umstürzlerische Elemente fernzuhalten, die die Existenzberechtigung des Staates bestritten, dessen Grundbedingungen bekämpften“.

Ein Antrag, alle 170 Abgeordneten von allen Bürgern wählen, Grundbesitzer- und Notablenwahlen fallen zu lassen, wurde von der Bürgerschaft abgelehnt. Das mit Gesetz vom 2.11.1896 verkündete Ergebnis war ein Kompromiss. Der Erwerb des Bürgerrechts war künftig von einer Gebührensatzung nicht mehr abhängig. Zum Erwerb berechtigt wurde jeder männliche Staatsangehörige, der fünf Jahre hintereinander ein jährliches Einkommen von mindestens 1 200 Mark versteuert hatte; zum Erwerb verpflichtet wurde darüber hinaus jeder, der drei Jahre hintereinander für wenigstens 2 000 Mark Steuern zahlen musste.

Fußnoten: III. Wahlrecht und soziale Wirklichkeit (1860–1896)

- ¹ Die im Folgenden verwendeten Zahlen sind der Arbeit von Cord entnommen; im Übrigen folgt das Kap. im Wesentlichen der Darstellung von Heyden.
- ² Auf Grund der Beschlüsse der Nationalversammlung in Frankfurt, die auch in Hamburg Geltung bekamen, konnten Juden schon seit 1849 das Bürgerrecht erwerben.
- ³ Statistisches Handbuch 1891, S. 67.
- ⁴ Erste Wahl zum (Norddeutschen) Reichstag: 12.2.1867.
- ⁵ Auszug aus der geänderten Verfassung s. Eckardt 1980, S. 92 ff.
- ⁶ Nach Dränert, S. 8 f.
- ⁷ Ahrens, S. 9.
- ⁸ Ebd., S. 9 f.
- ⁹ Das Übergewicht des Senats lag vor allem in zwei Punkten begründet: Zum einen war er an der Wahl neuer Senatoren durch die Bürgerschaft beteiligt, zum anderen war er nicht nur Exekutive, also ausführende Gewalt wie heute, sondern auch Teil der Legislative, also der gesetzgebenden Gewalt.
- ¹⁰ Programme der Fraktionen vgl. Eckardt 1980, S. 116 ff.: Wahlprogramme 1906/07. Aktionsprogramm der Sozialdemokratie Hamburgs, in: Stolten, Staatseinrichtungen, S. 117 ff. Vgl. Eckardt 1980, S. 111 ff.: Wahlprogramm 1906/07.
- ¹¹ Durch das Gesetz wurden alle Organisationen verboten, „welche durch sozialdemokratische, sozialistische und kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung bezwecken“. Nach dem Gesetz konnten unter Androhung hoher Strafen sozialdemokratische Versammlungen und Veröffentlichungen verboten werden; Sozialdemokraten konnten von der Polizei aus bestimmten Orten und Bezirken ausgewiesen werden. Parallel zum Sozialistengesetz versuchte Reichskanzler Bismarck mit seiner Sozialgesetzgebung, die Arbeiter dem politischen Einfluss der Sozialdemokratie zu entziehen und für die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung zu gewinnen.
- ¹² Vgl. Ahrens, S. 37 f.
- ¹³ Vgl. die Differenzen zwischen den Zahlen der Einkommensteuerpflichtigen, Bürger und Wahlberechtigten zur Bürgerschaft in Tab. 1.
- ¹⁴ Dieses und die folgenden Zitate nach Bolland, S. 61 f. – Zur Cholera, ihrer Vor- und Nachgeschichte und ihrer Schlüsselbedeutung für das Hamburg des 19. Jh.s vgl. Evans, Tod.

IV. Einführung des Klassenwahlrechts (1897 – 1906)

1. Erste Erfolge der Sozialdemokraten

a) Zustrom der Unerwünschten

Mit dem Bürgerrechtsgesetz von 1896 hatten zwei Ziele erreicht werden sollen: einerseits – durch die Abschaffung des Bürgergeldes – die Öffnung des Bürgerrechts für minderbemittelte Einwohner, um die Verfassungsordnung in breiteren Schichten zu verankern; andererseits – durch den *Zensus* des vorausgesetzten versteuerten Einkommens – die Verhinderung des Zugangs allzu vieler minderbemittelter Einwohner zu den politischen Rechten. Beide Hoffnungen wurden enttäuscht. Zwar wurden zahlreiche Staatsangehörige jetzt auch Bürger:¹ Gab es 1893/94 rd. 23 000 wahlberechtigte Bürger (3,5 % der Bevölkerung von ca. 660 000 bzw. 14 % der Reichstagswähler von rd. 164 000), so waren es 1903/04 bereits 44 000 Bürgerschaftswähler (5,2 % der Bevölkerung von 840 000 bzw. 22,8 % der Reichstagswähler von 193 000).

700 bis 800 Hamburger leisteten wöchentlich den Bürgereid, eine nie zuvor erreichte Zahl. Dabei ließ sich nicht übersehen und erschien selbst den Befürwortern der Reform bedenklich, dass darunter viele Angehörige der Arbeiterschaft waren, sogar Arbeiter, die, nur um das Wahlrecht zu erwerben, freiwillig 100 Mark monatlich versteuerten, obwohl sie weniger verdienten.² Dieser unerwartete Zustrom von Arbeitern zum Bürgerrecht, der große Hafenarbeiterstreik vom Dezember 1896 und der erste hamburgische Wahlerfolg der SPD verstärkten in bürgerlichen Kreisen den Eindruck von der gefährlich vordringenden Arbeiterbewegung. Im Frühjahr 1901 nämlich wurde mit Otto Stolten der erste Sozialdemokrat in die Bürgerschaft gewählt. Arbeiter, die das Bürgerrecht erwarben, wählten deshalb also nicht „bürgerlich“, sondern blieben ihrer Partei und Weltanschauung treu. Vielfach wurde daher gefragt, ob der Zugang zum Bürger- und Wahlrecht 1896 nicht zu großzügig gestaltet worden und daher eine Revision angebracht sei.

Ein erster Versuch dazu konnte 1904 unternommen werden. Aus technischen Gründen mussten die Grenzen der Wahlbezirke geändert werden, und das dazu notwendige Gesetz wurde genutzt, um gleich eine Neuerung einzuführen: In den einzelnen Wahlbezirken mussten die Abgeordneten nun mit *absoluter Mehrheit*, nicht wie bisher mit *relativer Mehrheit* gewählt werden; falls die *absolute Mehrheit* im ersten Wahlgang nicht erreicht wurde, sollte eine Stichwahl entscheiden.

Mit dieser, dem Reichstagswahlrecht entsprechenden Regelung hoffte man, radikaleren Parteien den Einzug in die Bürgerschaft zu erschweren.³

Der Schreck war groß,⁴ als am 13.2.1904 im „allgemeinen“ Teil der Bürgerschaftswahlen 37,7 % der Wähler sozialdemokratisch stimmten und es der SPD trotz des geänderten Wahlrechts gelang, weitere 12 Abgeordnete in die Bürgerschaft zu bringen. In dieser Bürgerschaft der „Nichtlohn- und Nichtzeitabhängigen“⁵ wirkten die 13 Sozialdemokraten als Fremdkörper – und doch konnten sie sich als Repräsentanten der Bevölkerungsmehrheit fühlen. Bei den Reichstagswahlen 1903 hatte die SPD 62 % aller abgegebenen Stimmen erhalten.

b) „Gefahr einer Lahmlegung“

Lautstark wurde nun von allen bürgerlichen Fraktionen die „Gefahr einer Lahmlegung unserer Gesetzgebung seitens der Sozialdemokratie“ beschworen und ein entschiedenes Eingreifen gefordert. Auch der Senat fürchtete, in wenigen Jahren könnten alle 80 aus den „allgemeinen“ Wahlen hervorgehenden Abgeordneten Sozialdemokraten sein, die dann die Bürgerschaft beherrschen würden. Eine Senatskommission wurde daher beauftragt, die Frage zu prüfen, „ob und eventuell durch welche Mittel einem übermäßigen Eindringen sozialdemokratischer Elemente in die Bürgerschaft vorgebeugt werden könne“ – eine verräterische Formulierung:

„übermäßig“ – die Herrschenden, nicht die Wähler bestimmten also das rechte Maß;

„Eindringen“ – die SPD wurde als Außenstehender, als Fremdkörper, als Eindringling empfunden;

„sozialdemokratische Elemente“ – die Assoziation „kriminelle Elemente“ liegt nahe;

„vorbeugen“ – wie einer Krankheit oder Gefahr.

Obwohl in der Kommission schwere Bedenken gegen eine Trennung der Wähler nach Steuerklassen bestanden, weil „dann an die Stelle der Aristokratie des Geistes eine Aristokratie des Geldbeutels treten“ werde – wie Bürgermeister Mönckeberg es formulierte –, wurde die Möglichkeit einer sozialdemokratischen Mehrheit als noch größere Gefahr empfunden. Die Kommission schlug dem Senat daher die Einführung eines Klassenwahlrechts vor, also eine Beschneidung des Stimmrechts der weniger wohlhabenden Wähler. Der Senat als konservativ geprägtes und der Tradition verpflichtetes Verfassungsorgan einer Wahlrechtsänderung trotz aller Angst vor den Sozialdemokraten zögernd gegenüberstehend, sah sich dem Druck der meisten bürgerlichen Abgeordneten ausgesetzt, die betonten, das sie den Sozialdemokraten ja nicht die Gleichberechtigung als Bürger absprechen wollten; die Arbeiter sollten durchaus „eine Vertretung haben, aber sie sollen hier nicht die Macht haben“, die Klasseneinteilung solle nur „die Herrschaft des Arbeiterstandes“ verhindern.

Eine umfangreiche Publizistik unterstützte diese Forderungen.⁶ Eine sozialdemokratische Mehrheit in der Bürgerschaft würde „unsere ganze Staatsmaschine zum Stillstand bringen“, hieß es etwa, und als Beispiel wurde angeführt: „Wir brauchen z. B. jetzt in Hamburg dringend Gehaltsaufbesserungen für obere Verwaltungsbeamte. Heute noch nicht, aber nach den Wahlen von 1907 unter jetzigem Wahlrecht wäre sehr gut der Fall denkbar, dass ... jeder solcher Antrag ... zu Fall käme“, und das sei „gegen das Staatsinteresse“ – also nicht etwa gegen das Interesse einer bestimmten Gruppe! Der Autor versicherte jedoch:

„Mit ganzer Seele bin ich bei ihren Kämpfen und ehre den Arbeiter, der in solchem Kampfe steht, und achte ihn höher als manchen meiner reichen Mitbürger. Aber ich kann aus Sympathie nicht die Augen verschließen: Solange der Arbeiter in mancher Hinsicht und aus mancherlei, oft unverschuldeten Gründen nicht die Stufe erreicht hat, wo er kleinlichen Groll und hämische Missgunst ablegen kann, ... solange sage ich ihm: Deutscher Arbeiter, ich ehre Dich um Dein Kämpfen, aber noch bist Du nicht so weit, dass ich meine Stimme dafür gebe, Dich zur Leitung des Staatswesens zuzulassen; Deinem Weiterstreben sehe ich mit Freuden zu, ich will Dir helfen, wo

ich kann: Willst Du aber jetzt nur unter Berufung auf die Zahl Deiner Genossen den Staat mit leiten, dann muss ich Dich im Interesse des Staates daran hindern. Das ist mein sittliches Recht, welches zu verteidigen der Konservatismus von mir fordert.“

Dass die Angst vor Arbeiterbewegung und Demokratie nicht nur der Grund für die Wahlrechtsänderung in Hamburg war, sondern darüber hinaus Ursache der autoritären Dispositionen weiter Teile des deutschen Bürgertums, zeigen die folgenden Worte, die die Hamburger Wahlrechtsverschlechterung in den geistigen und politischen Zusammenhang der deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert stellen: „Wir Vertreter des Konservatismus sehen ... die demokratische Welle durch die Welt ziehen und sehen, dass sie auch die deutschen Lande berühren wird, ja vielleicht schon berührt hat. Aber wir vertrauen, dass, wenn unser deutsches Volk im Anprall dieser Woge etwas aus dem richtigen Wege kommen sollte, dann ein großer Mann, wie einst Luther und Bismarck, das deutsche Volk an die Hand nehmen und es wieder dahin führen wird, wo es seine großen Aufgaben in ruhiger Entwicklung fördern kann.“ Keine 30 Jahre später war dieser Führer da.

2. Der Streit um die Wahlrechtsänderung

Im Februar 1905 entsprach der Senat den Forderungen und beschloss, die Wahlrechtsänderung bei der Bürgerschaft zu beantragen; doch sechs seiner Mitglieder, unter ihnen die beiden Bürgermeister Mönckeberg und Burchard, stimmten dagegen. In dem am 10. Mai 1905 der Bürgerschaft zugeleiteten Senatsantrag⁷ wurde vorgeschlagen, für die sogenannten allgemeinen Wahlen – d.h. für die Wahl derjenigen Abgeordneten, die nicht von den *Notablen* und Grundeigentümern gewählt wurden – drei Gruppen der wahlberechtigten Bürger zu bilden. Die erste Gruppe sollte alle Wähler umfassen, die in den letzten drei Jahren mehr als 6000 Mark jährlich versteuert hatten, in der zweiten Gruppe sollten alle Wähler mit einem Jahreseinkommen zwischen 3000 und 6000 Mark abstimmen, und zur dritten Gruppe sollten alle übrigen wahlberechtigten, d.h. einkommensteuerzahlenden Bürger gehören. Von jeder der drei Gruppen sollten alle drei Jahre 12 Abgeordnete auf sechs Jahre gewählt werden; anders ausgedrückt: Jede Gruppe war durch 24 Abgeordnete im Parlament vertreten, wobei alle drei Jahre eine *halbschichtige* Erneuerung stattfand. Bezeichnend ist, dass diese Gruppenwahlen nur für das Stadtgebiet gelten sollten; die in den „allgemeinen“ Wahlen zu bestimmenden acht Abgeordneten des Landgebietes sollten nach dem bisherigen Verfahren gewählt werden. Man glaubte nämlich, die eher konservative Landbevölkerung werde den Sozialdemokraten ohnehin keine Chance geben. Diese wenig beachtete Ausnahme des Landgebietes von der Klassenwahl macht den manipulativen Charakter der Wahlrechtsänderung besonders deutlich.

a) „Bestes Wahlrecht“

Der Senat empfahl der Bürgerschaft seine Vorlage als das „beste Wahlrecht für Hamburg, ... welches dauernd die beste Zusammensetzung der Bürgerschaft sichert; und die beste Zusammensetzung ist die, bei der alle Interessen entsprechend ihrer Bedeutung für das Gesamtwohl zu Wort kommen“. Wem dabei die größere Bedeutung zukomme, sagte ein Abgeordneter der *Rechten* deutlicher: es sei ein „ungerechter“ Zustand, wenn Sozialde-

mokraten in übergroßer Mehrzahl in die Bürgerschaft einzögen, „die Stände“ aber, „auf deren Unternehmersinn, Arbeitsfleiß und Tüchtigkeit das Wohl unserer Stadt ... aufgebaut ist, die Kaufleute, Gewerbetreibende usw. ... wenig oder gar nicht mehr vertreten sein“ würden.⁸

Die Gegner der Vorlage bekämpften die Einengung der staatsbürgerlichen politischen Rechte. Sie empfanden es als Ironie, dass der Senat einen Tag, nachdem er öffentlich des 100. Todestages des „Freiheitsdichters“ Schiller gedacht hatte, gerade diese anachronistische, rückschrittliche, antifreiheitliche Vorlage einbrachte.

Als scheinheilig wurde es von vielen empfunden, dass der zur Beratung der Wahlrechtsfrage eingesetzte bürgerschaftliche Ausschuss die Senatsvorlage mit dem Argument begrüßte, die Sozialdemokraten sollten ja nicht von der politischen Mitwirkung ausgeschlossen werden, sondern es solle vielmehr der „bestehende Staat, der beide Teile schirmt, zum Heile auch der Arbeiter“ geschützt werden. Die politische Willkür der Wahlrechtsänderung machte der Ausschuss selbst deutlich, indem er zugestand, eine „natürliche Sondierung“ der Wähler in Gruppen gäbe es nicht; dementsprechend wurden aus den vom Senat vorgeschlagenen drei Wählerklassen zwei gemacht, ein Zugeständnis an die *Linke* der Bürgerschaft.

b) „Wahlrechtsraub“

Die geplante Wahlrechtsänderung, der „Wahlrechtsraub“, führte zu zahlreichen öffentlichen Protesten. 22 von 31 Bürgervereinen sprachen sich gegen die Einführung der Klassenwahl aus, und die SPD ließ ihre Protestkampagne im ersten politischen Generalstreik Deutschlands gipfeln.⁹ Für den 17. Januar 1906, den Tag, als der Bericht des Ausschusses erstmals in der Bürgerschaft beraten wurde, rief sie für 16 Uhr zu Kundgebungen gegen die Wahlrechtsänderung auf – also nicht wie üblich für einen Zeitpunkt nach Beendigung der üblichen Arbeitszeit. Der Streikaufruf wurde befolgt, Zehntausende besuchten die Versammlungen und demonstrierten auf den Straßen, am Abend auch vor dem Rathaus. Die Verbitterung über die Wahlrechtsänderung, die Hoffnungslosigkeit des Protestes dagegen und ungeschicktes Verhalten der Sicherheitskräfte führten zunächst zu verbalen und tätlichen Angriffen von aufgeregten und frustrierten Demonstranten auf die Polizei und am späten Abend zu Krawallen und Plünderungen im Gebiet um Fischmarkt und Schopenteich, einem Wohnquartier sozial benachteiligter Randgruppen. Auf diese Ausschreitungen reagierte die Polizei überaus hart und wahllos mit Waffengewalt, es gab Tote und zahlreiche Verletzte.

Da von den 59 verhafteten Personen neun zu sozialdemokratischen oder gewerkschaftlichen Organisationen gehörten, wurden diese für die in Hamburg so ungewohnte Störung der öffentlichen Ordnung verantwortlich gemacht. Streikaufruf, Demonstrationen, Widerstand gegen die Polizei und Plünderungen waren für viele ein und dasselbe, nämlich kriminell. Die konservative Presse glaubte einen Verschwörungsplan der SPD, eine Generalprobe für die Revolution zu erkennen; nie schien die Wahlrechtsänderung so gerechtfertigt wie jetzt, alle Einwände und Proteste waren nun diskreditiert.

c) Klassenkampf und Klassenwahlrecht

Dabei waren die Argumente der Sozialdemokraten ganz dazu angetan, die bürgerlichen Befürworter der Wahlrechtsänderung in Verlegenheit zu bringen. Mit Recht konnte die politische Lethargie des Bürgertums geißelt werden, das sich vor dem Erwerb des Bürgerrechts und der Übernahme von Ehrenämtern drückte, gleichzeitig aber beanspruchte, an der Regierung des hamburgischen Staates maßgeblich beteiligt zu bleiben. Jeder Einsichtige musste zustimmen, wenn es auf sozialdemokratischen Versammlungen hieß, es würden nun verschärft „Klassenhass und Klassengegensätze zum Austrag kommen; denn wenn man den klassenbewussten Arbeitern einen solchen Faustschlag versetzt, wie soll sich dann noch Liebe zu Senat und Bürgerschaft zeigen?“

Die marxistische Sichtweise der kapitalistischen Klassengesellschaft konnte kaum eine bessere Bestätigung finden als durch die Einführung des – auch im amtlichen Sprachgebrauch so bezeichneten – Klassenwahlrechts. Verständlich, aber in den Fehler ihrer Gegner verfallend war es, wenn die Sozialdemokraten sich gegen den Vorwurf mangelnder Vaterlandsliebe mit den polemischen Worten verteidigten: „Der ganze Arbeitstand hat für die Vaterstadt ein bedeutend größeres Interesse als die Herren des Geldsackes.“

Ähnlich wie in den Protestversammlungen argumentierten die sozialdemokratischen Abgeordneten auch in den Bürgerschaftsdebatten. Sie bestritten den bürgerlichen Fraktionen das Recht, gegen eine ihnen unbequeme politische Richtung Sondergesetze zu schaffen. Otto Stolten warnte die bürgerlichen Abgeordneten, sich von dem Gedanken leiten zu lassen „wir haben heute noch die Macht, und im Besitze dieser Macht dürfen wir tun, was wir wollen und was den Interessen des Besitzes entspricht“. Er bat seine Gegner, „sich in unsere Lage hineinzusetzen, und dann fragen Sie sich, wie es Sie ankommen würde, wenn hier andere säßen und Ihnen Ihre Rechte nehmen wollten, und danach urteilen Sie!“ Dass es sich außerdem im politischen Leben überhaupt als unmöglich erwiesen habe, „eine politische Strömung und Richtung, die den herrschenden Parteien unbequem ist, einfach gewaltsam unterdrücken und eindämmen zu wollen“, versuchte der Sprecher der Sozialdemokraten – unter Anspielung auf das Sozialisten-Gesetz – den alten Fraktionen ins Gedächtnis zu rufen und sagte abschließend: „Sie werden dann, wenn Sie dieses Zwangsgesetz zurücknehmen müssen, gezwungen sein, viel mehr zu bewilligen, als jetzt die Hamburger Arbeiterschaft besitzt“ – ein prophetisches Wort, das nur zwölf Jahre später in Erfüllung ging.

Demgegenüber betonten die Anhänger der Wahlrechtsänderung, dass sie nicht eine Gesinnung, sondern nur die organisierte Partei bekämpften – eine zynische Formel, denn wie anders als in einer organisierten Partei sollte Gesinnung politisch wirksam werden? Die Wahlrechtsänderung wurde für berechtigt gehalten, weil „man einer Partei gegenübersteht, die grundsätzlich ausgesprochenermaßen sich gegen die heutige Gesellschaftsordnung wendet und grundsätzlich und ausgesprochenermaßen die heutige Gesellschaftsordnung auf revolutionärem Wege beseitigen will“.¹⁰

d) Liberaler Widerstand

Aber nicht alle Mitglieder der bürgerlichen Fraktionen dachten so, manch einer sah in der Wahlrechtsänderung eine Verletzung liberaler Prinzipien, Verrat an den Forderungen

von 1848. Die meisten nicht sozialdemokratischen Gegner der Wahlrechtsänderung waren aus den drei alten Fraktionen ausgetreten, und 13 von ihnen hatten sich als „Vereinigte Liberale“ zusammengeschlossen. Sie wollten die sozialdemokratische Partei als politische Bewegung bewertet wissen, mit der das Bürgertum eine faire politische Auseinandersetzung führen müssen.¹¹

Einer der Vereinigten Liberalen sagte: „Ich schicke voraus, dass ich der Sozialdemokratie, von der wir alle zugeben müssen, dass viele berechnete Forderungen von ihr erhoben worden sind und von ihr erhoben werden, dankbar dafür bin, dass sie die besitzenden Klassen gemahnt hat an die Pflichten, die ihnen den nichtbesitzenden Klassen gegenüber obliegen. Aber ich erkläre zugleich, dass ich ein scharfer und unbedingter Gegner der Sozialdemokratie bin, solange sie ihre jetzige Kampfweise fortsetzt, solange sie die Klassengegensätze verschärft; solange sie eine Versöhnung hindert, den sozialen Frieden beeinträchtigt und solange sie gegen jede Sozialreform sein muss, weil diese geeignet ist, den sozialen Frieden herbeizuführen; vor allen Dingen aber bin ich entschiedener Gegner der Sozialdemokratie, solange sie nicht national gesinnt ist“. Auch er warnte die alten Fraktionen vor Beschlüssen, „die auf dem Gedanken beruhen, dass, was heute von der Mehrheit für richtig gehalten ist, sei in alle Ewigkeit das Richtige“, und er zitierte Bismarcks Feststellung: „Wenn es keine Sozialdemokratie gäbe, so würden die mäßigen Fortschritte, die wir in der Sozialreform gemacht haben, nicht existieren. Die Sozialdemokratie ist eine Mahnung für die besitzenden Klassen, dass nicht alles ist, wie es sein sollte, dass die Hand zum Besseren angelegt werden soll.“ Die Wahlrechtsvorlage bestätigte doch nur, dass die Sozialdemokratie „von den Fehlern der bürgerlichen Parteien lebt“, denn diese Vorlage müsse geradezu Sozialdemokraten „züchten“ – und das wollten die Vereinigten Liberalen auf gar keinen Fall. Weder das Programm noch die Kampfmittel der SPD – Streik, Demonstrationen und Boykott (Geschäftsleute, die als Bürgerschaftsabgeordnete die Wahlrechtsreform befürworteten, wurden durch Boykott-Aufrufe unter Druck gesetzt) – konnten und wollten sie billigen.¹²

Ihr Vorsitzender, der spätere Bürgermeister Carl Petersen, nach Herkunft und Beruf „Bürger“, vertrat dennoch und trotz persönlicher Anfeindungen mutig die Ansicht, dass es ein Gebot politischer Klugheit und menschlichen Anstands sei, dem politisch erwachenden Vierten Stand die Gleichberechtigung nicht zu versagen und auf überholte bürgerliche Vorrechte freiwillig zu verzichten. Er forderte die bürgerlichen Abgeordneten auf, die panische Angst vor den Sozialisten abzulegen und auf die „Überlegenheit der politischen Anschauung“ zu vertrauen; die Gesellschaftsordnung würde sicherlich nicht zusammenbrechen, wenn es den Sozialdemokraten irgendwann einmal gelänge, in der Bürgerschaft eine Mehrheit für die Verstaatlichung der Straßenbahnen zu Stande zu bringen. Die Abgeordneten der Rechten, zu der Petersen selbst gehört hatte, bat er zu bedenken, dass die Sozialdemokratie häufig „mit der Fraktion der Rechten oder gar, wie letzthin beim Wohnungspflegegesetz, durch Dick und Dünn mit dem Senat gegangen ist“, und daher die einmütige Begeisterung der Linken und zahlreicher Mitglieder des Linken Zentrums für die Wahlrechtsänderung auch von der Hoffnung auf das Ende dieser ihnen unbequemen Zusammenarbeit getragen sei. Jedenfalls sei das Klassenwahlrecht nicht der richtige Weg, den „Radikalismus“ zu bekämpfen.

3. Das neue Wahlrecht

a) Bürger erster und zweiter Klasse

Der Widerstand von Vereinigten Liberalen und Sozialdemokraten war erfolglos. Am 28. Februar 1906 beschloss die Bürgerschaft mit 120 zu 35 Stimmen die Verfassungsänderung und das neue Wahlgesetz, am 5. März stimmte der Senat zu.¹³ Die Wahlberechtigten wurden künftig unter Berücksichtigung der Steuerleistung in Gruppen (Klassen) eingeteilt. In der Stadt sollten alle drei Jahre in den sog. allgemeinen Wahlen 36 Abgeordnete gewählt werden: 24 durch die erste Gruppe, zu der die Bürger mit mehr als 2 500 Mark Jahreseinkommen im Durchschnitt der letzten drei Jahre gehörten, und 12 durch die zweite Gruppe mit den Bürgern, die zwischen 1 200 und 2 500 Mark jährlich versteuerten. Damit waren die ursprünglichen Regelungen des Gesetzes noch verschärft worden: Zwar gab es jetzt nur zwei statt drei Klassen, aber die zahlenmäßig kleinere erste Gruppe konnte nun doppelt so viele Abgeordnete wählen wie die Mehrheit der Bürger, die in der zweiten Gruppe abstimmte. Die gleichzeitige Einführung des *Verhältnswahlrechts*, von den Sozialdemokraten lange angestrebt, konnte die Ungerechtigkeit der neuen Bestimmungen nicht mildern, ja hatte sogar den Zweck, den Sozialdemokraten zu schaden. Man fürchtete, in der zweiten Klasse würden die Sozialdemokraten die *absolute Mehrheit* der Wähler gewinnen, also bei einem *Mehrheitswahlrecht* alle Abgeordneten dieser Klasse stellen können; die bürgerlichen Wähler dieser Klasse kämen nicht zum Zuge. Beim *Verhältnswahlrecht* aber konnten sie mindestens einige der Abgeordneten bestimmen.

Da die Zahl der Wähler zweiter Klasse doppelt so groß war wie die Zahl der Wähler erster Klasse, diese aber doppelt so viele Abgeordnete bestimmten, hatten die Wähler der ersten Klasse im Vergleich zu denen der zweiten Klasse ein viermal so großes Wahlrecht. Bei den Wahlen 1907 auf dem linken Alsterufer gingen 27 595 Bürger zur Urne: 9 085 gehörten zur ersten, 18 510 zur zweiten Klasse. Während also ca. 380 Wähler der ersten Klasse einen Abgeordneten wählen konnten, waren dazu in der zweiten Klasse rund 1 550 Wähler erforderlich. Wenn man berücksichtigt, dass die Wähler der *Notablen-* und *Grundeigentümer-*wahlen fast ohne Ausnahme zu den Wählern der ersten Gruppe gehörten, so kommt man zu dem Ergebnis, dass von 160 Sitzen in der Bürgerschaft die Minderheit der gut situierten Bürger 128, die Mehrheit der weniger verdienenden Bürger jedoch nur 24 Sitze stellte – die Masse der Einwohner aber überhaupt nicht repräsentiert war.

b) Ausschluss auf Dauer

Die Väter des Gesetzes hatten auch für die Zukunft vorgesorgt: Mit einfacher Mehrheit konnten künftig die Einkommensgrenzen und die Zahl der Abgeordneten pro Klasse geändert werden, d.h. die Majorität in Senat und Bürgerschaft, die das Wahlgesetz zu ihren Gunsten beschlossen hatten, konnte es zur dauernden Sicherung ihrer Position jederzeit weiter verschärfen. Die sozialdemokratisch orientierte Mehrheit der Bevölkerung sollte auf Dauer zur parlamentarischen Minderheit verurteilt werden. Unter diesem Gesichtspunkt war die Bürgerschaftswahl von 1907 eine Enttäuschung für die Befürworter der Wahlrechtsänderung: Die SPD-Fraktion wuchs von 13 auf 18 Monate, die Vereinigten Liberalen errangen auf Anhieb 18 Sitze. Die Mehrheit der Wähler hatte sogar gegen die „alten“ Frak-

tionen gestimmt: Sozialdemokraten und Vereinigte Liberale erhielten zusammen 216776, alle Befürworter der Klassenwahl nur 114364 Stimmen.¹⁴

Es war also kein Wunder, dass der Kampf gegen die SPD sich weiter verschärfte. Ein 1907 gegründeter „Hamburgischer Verband zur Bekämpfung der Sozialdemokratie“ unterstützte die alten Fraktionen gegen den „Terrorismus“ der SPD, rief „alle patriotisch fühlenden Mitbürger“ auf, den „Kampf gegen die volksfeindliche Sozialdemokratie“ zu unterstützen, um „den sozialdemokratischen Bann in Hamburg zu brechen“.¹⁵

Man kann solche Worte nur als Ausdruck tiefer, irrationaler Angst begreifen, wenn man sich die mittlerweile in Hamburg bestehenden Sicherungen gegen die Machtübernahme durch die „Masse“ ansieht: Gesetze konnten nur durch Senat und Bürgerschaft gemeinsam beschlossen werden. Die Bürgerschaft als Zweite Kammer bestand zur Hälfte aus Abgeordneten der *Notablen* und Grundeigentümer, also einer kleinen Oberschicht, und zur anderen Hälfte aus den in den sog. allgemeinen Wahlen bestimmten Abgeordneten, die von den für konservativ geltenden Land-Bürgern und von den beiden Einkommensgruppen der Stadt-Bürger gewählt wurden, wobei die kleinere Gruppe doppelt so viele Mandate besetzte wie die größere Gruppe. Das *Verhältniswahlrecht*, die Reihenfolge der Wahlhandlungen und die jeweils nur halbschichtige Erneuerung der Bürgerschaft waren weitere machtkonservierende Elemente des Wahlrechts.¹⁶

Wachet auf, ihr Hamburger und säumet nicht, wieder gut zu machen, was ihr gefehlt! – Wohl manches Hamburger Herz hat mit mir ängstlich gepocht, als es das Wahlresultat zur Bürgerschaft gelesen. Wachet auf und säumet nicht. Wollt ihr es ruhig mit ansehen, daß Leute, die von allen Enden des deutschen Reiches hergekommen und ein paar Jährchen bei uns ansässig sind, die Stimme in unserer Bürgerschaft erheben? Ist es nicht genug, daß diese Leute, die meistens nur wenige Mark zur Steuer beitragen, die Wohlfahrtseinrichtungen unserer lieben Vaterstadt genießen? Wachet auf und säumet nicht, noch ist es vielleicht Zeit, das Unheil abzuwenden; ändert die Verfassung wieder, so schnell als möglich. Noch ein paar Jahre weiter, und es ist zu spät. Ihr kennt den Eifer und die Energie der Sozialdemokratie zur Genüge, dann werden sie, die sich in Scharen zum Bürgereide melden, viele Eurer Plätze im Rathaus innehaben und durch ihr Nichterscheinen bei der Verfassungsänderung die Beschlußunfähigkeit des Hauses herbeiführen. Eilet und stehet Mann für Mann für das Wohl unserer Vaterstadt. Erschwert das Bürgerwerden, stellt den status quo ante wieder her.

Eine Hamburgerin

Leserbrief, Hamburger Nachrichten vom 17. Februar 1904



Karikaturen zur Wahlrechtsänderung von 1906

Wahlgesetz für die Wahlen zur Bürgerchaft.

Der Senat hat in Übereinstimmung mit der Bürgerchaft beschlossen und verkündet hierdurch als Gesetz, was folgt:

I. Allgemeine Bestimmungen.

§ 1.

Die einhundertundsechzig Mitglieder der Bürgerchaft werden aus den nach Art. 32 und 35 der Verfassung wählbaren Bürgern gewählt und zwar:

- 1) achtzig durch alle Bürger;
- 2) vierzig durch diejenigen Bürger, welche Eigentümer von innerhalb der Stadt belegenen Grundstücken sind;
- 3) vierzig durch diejenigen Bürger, welche Mitglieder des Senats oder der Bürgerchaft, oder Mitglieder der in Anlage A zu diesem Gesetze verzeichneten Gerichte oder Verwaltungsbehörden sind oder gewesen sind.

§ 2.

Ausgeschlossen von der Ausübung des Wahlrechts sind:

- 1) diejenigen, welche noch nicht das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben;
- 2) diejenigen, welche keine Einkommensteuer bezahlen oder zur Zeit der Ausschreibung der Wahlen mit deren Zahlung im Rückstande sind, falls sie nicht vor Abschluß der Wählerlisten den Nachweis liefern, daß sie die rückständige Einkommensteuer bezahlt haben;
- 3) diejenigen, welche entmündigt sind;
- 4) diejenigen, über deren Vermögen das Konkursverfahren eröffnet ist, bis sie von allen Ansprüchen ihrer Gläubiger befreit sind;
- 5) diejenigen, denen durch strafrechtliches Urteil die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen sind, während des dafür festgesetzten Zeitraums;
- 6) diejenigen, welche sich in Straf- oder Untersuchungshaft befinden.

§ 3.

Von den achtzig aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Mitgliedern der Bürgerchaft werden zweiundsiebenzig im Stadtgebiet, acht im Landgebiet gewählt.

§ 4.

Das Stadtgebiet wird zwecks Vornahme der Wahl in zwei Wahlbezirke (Anlage B) zerlegt.

Bei jeder teilweisen Erneuerung der Bürgerschaft werden abwechselnd in einem dieser Bezirke 36 Abgeordnete auf einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt.

Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl.

Die zur Ausübung des Wahlrechts berechtigten Bürger werden in zwei Gruppen eingeteilt; zu der ersten Gruppe gehören diejenigen wahlberechtigten Bürger, welche in den drei der teilweisen Erneuerung der Bürgerschaft vorangegangenen Kalenderjahren ein Einkommen von durchschnittlich mehr als M 2500 versteuert haben, zu der zweiten Gruppe alle übrigen wahlberechtigten Bürger. Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Vorschlagslisten (§ 35) erfolgt mit der Maßgabe, daß bei der Verteilung von vierundzwanzig Sitzen nur die von Wählern der ersten Gruppe, bei der Verteilung von zwölf Sitzen nur die von Wählern der zweiten Gruppe abgegebenen Stimmen berücksichtigt werden.

§ 5.

Das Landgebiet wird zwecks Vornahme der Wahl in acht Wahlbezirke (Anlage C) zerlegt.

Bei jeder teilweisen Erneuerung der Bürgerschaft wird in vier Bezirken je ein Abgeordneter auf einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt.

Die Wahl erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit. Wird eine solche Mehrheit im ersten Wahlgange nicht erreicht, so findet innerhalb zwei Wochen eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten statt, welche die größte Zahl der Stimmen auf sich vereinigt haben. Ist es bei der Hauptwahl infolge von Stimmengleichheit zweifelhaft geblieben, welcher von mehreren Kandidaten zur Stichwahl kommt, oder haben in der Stichwahl die beiden daran teilnehmenden Kandidaten gleich viele Stimmen bekommen, so entscheidet das Los, welches in der Zentralwahlkommission durch die Hand des Vorsitzenden gezogen wird.

§ 6.

Für die Wahlen der Grundeigentümer wird das Stadtgebiet in zwei Wahlbezirke (Anlage B) zerlegt.

Bei jeder teilweisen Erneuerung der Bürgerschaft werden abwechselnd in einem dieser Bezirke zwanzig Abgeordnete auf einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt. Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl.

Fußnoten: IV. Einführung des Klassenwahlrechts (1897 – 1906)

- ¹ Die folgenden Zahlen beruhen auf den Tab. des Statistischen Handbuchs, Ausgabe 1920, S. 467, 471 f.; Bolland, S. 64 nennt ohne Quellenangabe erheblich abweichende Zahlen. – Soweit nichts anderes angegeben ist, sind wörtliche Zitate in diesem Kap. Bolland, S. 65–70 entnommen.
- ² Vgl. Lüth/Loose, S. 5 f. – Die erste solide Biografie Stoltens ist Tetz 2001.
- ³ Außer gegen die SPD richtete sich diese Maßnahme auch gegen die Antisemiten der „Deutsch-sozialen Reformpartei“, die erstmals 1897 einen Abgeordneten und 1900 und 1901 je einen weiteren Abgeordneten ins Parlament bringen konnten. Selbst eine bürgerliche Zeitung wie der Hamburgische Correspondent sah in der Sozialdemokratie das „weitaus kleinere Übel“ gegenüber der „Antisemitenflut“.
- ⁴ Vgl. Leserbrief S. 48 und Karikatur S. 49 oben.
- ⁵ Wolters, S. 14.
- ⁶ Die folgenden Beispiele aus Bitter, S. 13, 18 ff.
- ⁷ Textauszug s. Eckardt 1980, S. 97 ff.
- ⁸ Zitiert nach Wolters, S. 135.
- ⁹ Das Folgende nach Evans, Red Wednesday; vgl. Abb. S. 49 unten.
- ¹⁰ Für die Wahlrechtsänderung sprach sich z. B. Goldfeld noch 1909 aus.
- ¹¹ Vgl. May 1905 und Daus 1909.
- ¹² Einer der entschiedensten liberalen Kämpfer gegen die Wahlrechtsverschlechterung war der prominente Jurist und Kunstförderer Gustav Schiefeler; vgl. Eckardt 1999.
- ¹³ Textauszug s. S. 50 f.
- ¹⁴ Jeder Wähler hatte 12 Stimmen.
- ¹⁵ Jahresbericht 1908 des Hamburgischen Verbandes zur Bekämpfung der Sozialdemokratie, Staatsarchiv Hamburg Bibl. A 440/21 K.
- ¹⁶ Die Wahlrechtsverschlechterung ist zwar kein Ruhmesblatt in der Vergangenheit Hamburgs, aber auch kein Einzelfall in der deutschen Geschichte. Im Königreich Sachsen etwa, wo bis 1896 ein gleiches, an einen mäßigen Zensus geknüpftes Wahlrecht für Männer bestand, wurde beim Erstarken der SPD zunächst ein Dreiklassenwahlrecht nach preußischem Muster erprobt; 1909 führte man dann ein Mehrstimmenwahlrecht für die Landtagswahlen ein, bei dem ein Wähler bis zu vier Stimmen – je eine für eine bestimmte Höhe von Alter, Besitz, Einkommen und Bildung – erhalten konnte (Möllering, S. 75; Huber 4, S. 405 ff.). In Lübeck, wo die Bürgerschaft ausschließlich von den männlichen einkommensteuerzahlenden Bürgern gewählt wurde, beschloss man 1905 ein Klassenwahlrecht (vgl. H. Fuchs), während es in Bremen, dessen Verfassung etwa der hamburgischen von 1860 entsprach, nie eine Abstufung im „allgemeinen“ Teil der Wahlen gab. Gegenüber den Staaten mit Wahlrechtsverschlechterungen im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts heben sich die süddeutschen Monarchien Großherzogtum Baden und Königreich Württemberg besonders deutlich ab. Sie waren auf dem Weg zum demokratischen Wahlrecht schon einige Schritte voraus, als Hamburg, Lübeck und Sachsen ihr Wahlrecht manipulierten. In Baden galt das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer schon seit 1869 (Huber 4, S. 416), in Württemberg wurde es 1906 eingeführt (ebd. S. 414 f.). Allerdings gab es in beiden Staaten neben dem so gewählten Abgeordnetenhaus („Zweite Kammer“) eine „Erste Kammer“, über die privilegierte Gruppen, z. B. der Adel, an der Gesetzgebung beteiligt waren.

V. Wahlrecht und Weltkrieg (1907 – 1918)

1. Auswirkungen des Klassenwahlrechts

Auch die Wahlrechtsänderung von 1906 erfüllte nur einen Teil der an sie geknüpften Hoffnungen. Die Sozialdemokraten konnten ihre Mandatszahl erhöhen, aber nicht in dem Umfang, der ihrem Stimmenzuwachs entsprach – insofern entsprach das Wahlgesetz seinem Zweck als Bremse der Entwicklung. Als Misserfolg mussten die drei alten bürgerlichen Fraktionen aber das Entstehen der Vereinigten Liberalen und deren Wahlerfolge werten. Wenn man die Sitzverteilung in der Bürgerschaft für die Jahre 1895 (vor Bürgerrechts- und Wahlrechtsänderung), 1904 (unmittelbar vor der Wahlrechtsverschlechterung), 1907, 1910 und 1913 (Wahlen nach dem Gruppenwahlrecht) vergleicht, zeigt sich der Trend gegen die alten Fraktionen deutlich:¹

Tabelle 2: Fraktionsstärken in der Bürgerschaft 1895–1913

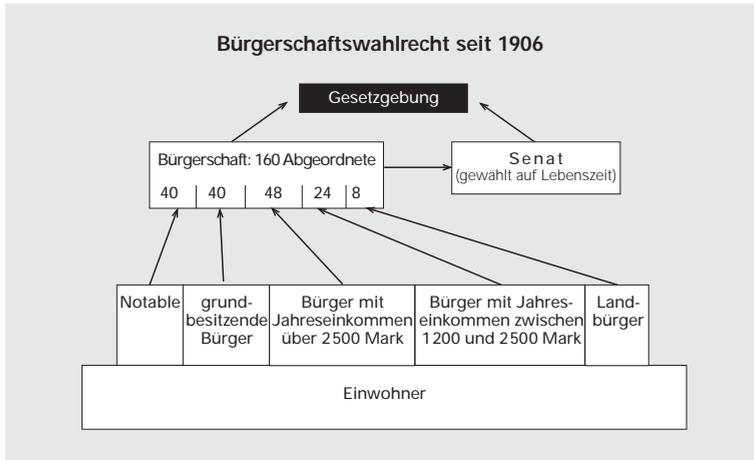
	R	LZ	L	VL	SPD	Sonstige
1895	45	55	60	-	-	-
1904	52	44	48	-	13	3
1907	43	37	37	23	19	1
1910	38	35	37	29	20	1
1913	40	29	39	30	20	2

a) Rangordnung der Wähler

Dass sich die *Rechte* immerhin halten konnten, verdankte sie den *Notablen*- und Grundeigentümergebietern, die ihre Domäne waren. Die winzige Minderheit der *Notablen* – die nicht nur als solche bei jeder *halbschichtigen* Erneuerung wählten, sondern auch teilweise als Grundeigentümer und in der Regel alle in der Gruppe I bei jeder zweiten Wahl – waren eine überaus stark bevorrechtigte Wählergruppe. Man hat ausgerechnet, dass die Stimme eines grundbesitzenden *Notablen* 59mal, die eines Grundeigentümers 17mal und die Stimme eines Wählers der Gruppe I viermal so viel zählte wie die Stimme eines Wählers aus der Gruppe II.²

In den Jahren 1910 und 1913, bei den letzten, jeweils *halbschichtigen* Bürgerschaftswahlen nach dem Wahlrecht von 1906, stellte sich die wahlrechtliche Abstufung der hamburgischen Bevölkerung so dar:³

Einwohner	1 037 275
Reichstagswähler	261 177
Bürgerschaftswähler	83 187
im Stadtgebiet	77 241
in Gruppe I (48 Abgeordnete)	28 479
in Gruppe II (24 Abgeordnete)	48 762
im Landgebiet (8 Abgeordnete)	5 946
Grundeigentümer (40 Abgeordnete)	8 731
Notable (40 Abgeordnete)	954



b) Wählerwille und Wahlergebnis

Am Beispiel der Wahl von 1910 sei das Verhältnis der Gruppen I und II bei den „allgemeinen“ Männerwahlen im Stadtgebiet demonstriert.⁴

Tabelle 3: Auswirkung der Gruppenwahl 1910

	Gruppe I		Gruppe II	
	Stimmen	Abgeordnete	Stimmen	Abgeordnete
SPD	8 652	1	133 939	8
VL	41 644	7	48 465	3
L	40 611	7	22 858	1
LZ	28 852	4	13 767	-
R	32 581	5	15 751	-
Summe	152 340	24	234 780	12

Bei einem derartigen Wahlrecht hatten die Wahlergebnisse nichts mit dem Wählerwillen zu tun. Ohne die seit 1860 üblichen Privilegiertenwahlen und ohne die Gruppeneinteilung seit 1906 wären die Wahlergebnisse wesentlich ungünstiger für das rechte, „althamburgische“ Bürgertum gewesen.

Dass wahltechnische Manipulationen kein Damm gegen die Zukunft und kein Ersatz für realistische Politik waren, zeigte auch die erhebliche Veränderung in der beruflichen Zusammensetzung der Bürgerschaft. War 1896 jeder zweite Abgeordnete selbstständiger Kaufmann gewesen, so war es 1913 kaum jeder dritte. Der Anteil der selbstständigen Handwerker und Händler war von 17 auf 10, der Anteil der anderen freien Berufe von 18 auf 14 % zurückgegangen. Dagegen waren Beamte, Lehrer, staatliche Angestellte mit 13 statt 2 %, Angestellte aus der Wirtschaft, von Verbänden und Gewerkschaften mit 19 statt 4 % vertreten.⁵ Damit war gerade der Einfluss derjenigen Bevölkerungsteile gewachsen, gegen die sich die Wahlrechtsänderung gerichtet hatte.

Angesichts dieser Zahlen ist es kein Wunder, dass die Frage „für oder gegen das Wahlgesetz?“ seit 1905/06 das wichtigste Unterscheidungsmerkmal in der hamburgischen Politik war. Die Frage trennte SPD und Vereinigte Liberale auf der einen von den drei alten Fraktionen auf der anderen Seite.⁶ Entgegen allem parlamentarischen Brauch wurden SPD und Vereinigte Liberale aus dem Vorstand der Bürgerschaft ferngehalten, Sozialdemokraten wurden nicht in die *Deputationen* entsandt, Vereinigte Liberale nicht in den Senat gewählt. Anträge der SPD auf Rücknahme der Wahlrechtsverschlechterung und Ausdehnung des Wahlrechts auf alle volljährigen Staatsangehörigen wurden als zu radikal und indiskutabel abgelehnt.

Die auf der unterschiedlichen Stimmenwertung beruhende Ungerechtigkeit des Wahlgesetzes, die Inkongruenz von Verfassung und sozialer Wirklichkeit wurde nach Ausbruch des Ersten Weltkrieges noch schärfer empfunden als vorher. Schon in den Debatten 1905/06 war der Anspruch auf ein für alle gleiches Wahlrecht mit dem Hinweis auf die für alle Staatsangehörigen gleiche Wehrpflicht begründet und nicht widerlegt worden. Noch 1909, anlässlich des 50jährigen Jubiläums der Bürgerschaft, hatten die reaktionären „Hamburger Nachrichten“ einen dauernden Kampf gegen die sozialdemokratische Bevölkerung gefordert, um zu verhindern, dass „es den zersetzenden Elementen, die unsere Bürgerschaft sich nicht hat vom Halse halten können“ gelänge, „jemals die Oberhand zu gewinnen. Das würde nicht nur eine Gefährdung, sondern den Zusammenbruch Hamburgs bedeuten.“⁷ Als nun 1914 das „zersetzende Element“ der Sozialdemokraten auch nach bürgerlichen Maßstäben seinen Patriotismus bewies und im Reichstag den Kriegskrediten und in der Bürgerschaft im Frühjahr 1915 dem Etat zustimmte, brachen die Argumente für die wahlrechtliche Benachteiligung der SPD völlig in sich zusammen.

2. Forderungen nach dem Frauenwahlrecht

a) „Verselbständigung des weiblichen Elements“

Die Konzentration auf kriegsbedingte Probleme und die komplizierten Beratungs- und Entscheidungsmechanismen Hamburgs führten dazu, dass der Senat erst am 18. April 1917 die Einsetzung einer Kommission aus Senats- und Bürgerschaftsmitgliedern beantragte, die die Aufhebung des Gruppenwahlrechts vorbereiten sollte.⁸ Die SPD forderte demgegenüber die Weiterentwicklung des Wahlrechts: Abschaffung des Privilegiertenwahlrechts, Einführung des Reichstagswahlrechts, Ausdehnung auf die Frauen. Immer noch ging das den rechten Fraktionen zu weit, sie verstanden sich lediglich zu der am 12. Juli 1917 verkündeten Beseitigung der Gruppeneinteilung von 1906. Dieser Fortschritt machte nur einen Rückschritt rückgängig, den politischen Erfordernissen von 1917 entsprach er nicht, SPD und Vereinigte Liberale betrachteten ihn lediglich als „Abschlagszahlung“: Das Ziel des allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen war zum Greifen nahe. In der Begründung des SPD-Antrages hatte Otto Stolten ausgeführt, der Krieg habe durch die Verwendung von Frauen in den verschiedenen Berufen zu einer Verselbständigung des weiblichen Elementes geführt, die sich nach dem Kriege auch im politischen Leben bemerkbar machen werde.⁹

Erste Forderungen nach Gleichberechtigung der Frauen waren in der Revolution von 1848 aufgekommen. Sie hatten sich vor allem auf verbesserte Erziehung und Bildung, auf Ermöglichung ökonomischer Unabhängigkeit der Frau durch freie Berufswahl bezogen; Ziel war gleichwohl von Anfang an „die Teilnahme der weiblichen Welt am Staatsleben“¹⁰ insgesamt. In der Reaktion seit 1850 waren diese Bemühungen um Emanzipation versandet, hatten erst um 1890 einen neuen Anlauf nehmen können. 1891 forderte die SPD in ihrem Erfurter Programm – als einzige Partei des Kaiserreichs¹¹ – das Frauenwahlrecht, 1895 stellte ihr Vorsitzender, August Bebel, im Reichstag den ersten – erfolglosen – Antrag auf Einführung des Stimmrechts für Frauen. Das im Jahre 1900 in Kraft tretende Bürgerliche Gesetzbuch festigte die ökonomische, soziale und rechtliche Abhängigkeit der Frau vom Mann.

b) Bekämpfung der Emanzipation

Parallel zur Übersteigerung des Nationalgefühls im Wilhelminischen Reich entwickelte sich eine ideologische Reaktion auf die Frauenbewegung, die 1912 in der Gründung des „Bundes zur Bekämpfung der Frauenemanzipation“ gipfelte. Dieser Bund war mit dem antisemitischen Deutschnationalen Handlungsgehilfenverband eng liiert, der 1913 in Hamburg in einer Anleitung für antifeministische Vorträge erklärte, das Wahlrecht für Frauen führe zum „nationalen Selbstmord“.¹² „Frauenbewegung, Friedensbewegung, Sozialdemokratie und Judentum, diese vier sind innig untereinander verwandt; sie sind international und arbeiten im antinationalen Sinne. Wehe unserer Weltmachtstellung, wenn diese vier zur unumschränkten Herrschaft gelangen sollten. Es kann gar kein Zweifel darüber bestehen, dass in den Zeiten, die uns das Frauenstimmrecht bringen, eine Großmachts- und Weltmachtspolitik den schwersten Kämpfen entgegenginge oder ganz unmöglich würde.“

Auch an „wissenschaftlichen“ Begründungen fehlte es nicht im Kampf gegen die Frauenemanzipation: Der Arzt Paul Julius Möbius versuchte in seinem 1900 erschienenen Buch „Über den physiologischen Schwachsinn des Weibes“ anhand von Schädelmessungen die Minderwertigkeit der Frauen nachzuweisen; das Werk erlebte bis 1908 neun Auflagen.

Es war vor allem die sozialdemokratische Frauenbewegung (Clara Zetkin), die gegen derartigen Unsinn und für die volle politische Gleichberechtigung des weiblichen Geschlechts kämpfte. Dabei war die SPD gegen eine Ausdehnung des privilegierten Zensuswahlrechtes auf Frauen („Damenwahlrecht“), und sei es als Erster Schritt, da dies nur die bestehenden Machtverhältnisse zementiere. Kongresse, Demonstrationsversammlungen, Zeitungsagitation und parlamentarische Auseinandersetzungen – vor allem in Preußen – gipfelten in den Kundgebungen zum ersten internationalen Frauentag am 19. März 1911, der 1912–1914 wiederholt wurde.¹³ Aber erst der Weltkrieg brachte den Durchbruch. Auf einer Zusammenkunft der sozialdemokratischen Abgeordneten aus Hamburg, Bremen und Lübeck im Juni 1917 wurde die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts ebenso gefordert wie schon im Mai des gleichen Jahres auf einer liberalen Hanseatentagung. Selbst Damen aus konservativen Kreisen richteten nun Eingaben an den Senat, in denen die Gleichberechtigung der Frauen gefordert wurde. Sie ließen sich nicht beirren von den Argumenten der Gegner, „die Verweiberung“ sei das „schwerste Geschick, von dem eine Kultur nation betroffen werden“ könne, und „zum Heil der deutschen Frau und des deutschen



Hauses und zum Ruhm und zur Größe des Vaterlandes“ sei der Emanzipation Widerstand zu leisten.¹⁴

Der Senat hoffte, diesem Ansturm auf die Grundfesten der bisherigen Verfassung mit vorsichtigem Entgegenkommen die Wucht nehmen und ein völliges Zusammenbrechen der alten Ordnung verhindern zu können. Am 29. Oktober 1918 beschloss die 1917 eingesetzte Senats- und Bürgerschaftskommission, die Grundeigentümerwahlen zu beseitigen, den Erwerb des Bürgerrechts zu erleichtern und der Bürgerschaft den entscheidenden Einfluss auf die Senatswahl einzuräumen. Der Senat empfahl der Bürgerschaft, diese Änderungen anzunehmen. Als seine Empfehlung am 6. November 1918 bei der Bürgerschaft einging, war es jedoch schon zu spät. Am gleichen Tag bildete sich der revolutionäre Arbeiter- und Soldatenrat. Die Revolution hatte die Reform überholt.

Fußnoten: V. Wahlrecht und Weltkrieg (1907 – 1918)

- ¹ Unter Benutzung einer Tab. bei Wolters, S. 7.
- ² Möllering, S. 65 ff.
- ³ Statistische Mitteilungen für den hamburgischen Staat, Nr. 8, Hamburg 1919, S. 59; Bünemann, S. 13.
- ⁴ Stolten, Hauptfragen, S. 13 f. Jeder Wähler hatte 12 Stimmen; in Gruppe I haben 12 695, in Gruppe II 19 565 Personen gewählt. Die SPD hätte bei reinem Verhältniswahlrecht ohne Gruppeneinteilung in Gruppe II 13 statt 8 Sitze erhalten. Die Wahlen fanden im westlichen Teil des Stadtgebietes statt („rechtes Alsterufer“).
- ⁵ Cord, S. 66 f.; Bolland, S. 74.
- ⁶ Vgl. Eckardt 1980, S. 111 ff.: Wahlprogramme von 1906/07.
- ⁷ Zit. nach Bolland, S. 87.
- ⁸ In seiner „Osterbotschaft“ hatte Kaiser Wilhelm II. die Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts in Preußen nach dem Krieg angekündigt.
- ⁹ Schneider, S. 112.
- ¹⁰ So der Titel einer 1847 erschienenen Abhandlung von Louise Otto (-Peters), 1819–1895, einer Vorkämpferin der Frauenbewegung. – Zum Kampf um das Frauenwahlrecht vgl. Hagemann.
- ¹¹ Evans, Frauenemanzipation, S. 220, 223.
- ¹² Zit. nach Ebert, S. 110.
- ¹³ Vgl. Evans, Frauenemanzipation, S. 221, 228 ff.
- ¹⁴ Zit. nach Bolland, S. 88.

VI. Revolution und demokratisches Wahlrecht (1918–1921)

1. Rätssystem und alte Ordnung

Der Widerstand von Matrosen gegen einen militärisch sinnlosen letzten Einsatz der deutschen Hochseeflotte führte Anfang November 1918 in Kiel zum Aufstand von Soldaten und Arbeitern, der sich rasch über das ganze Reich ausbreitete und am 9. November in Berlin zur Ausrufung der Republik führte.

Um die Unruhe, die in der Hamburger Arbeiterschaft nach dem Eintreffen der Nachrichten aus Kiel entstanden war, politisch zu lenken und zu nutzen, berief die SPD eine Versammlung der Delegierten der Großbetriebe für den Nachmittag des 5. November ein.¹ Gegen den Widerstand der Unabhängigen Sozialdemokraten² verschob die Mehrheit dieser Vertrauensleute der Arbeiter die Abstimmung über einen Solidaritätsstreik für die aufständischen Matrosen auf den 7. November, fasste aber eine Resolution, die sofortigen Friedensschluss, den Rücktritt der Hohenzollern, „sofortige weitgehendste Demokratie im Reich und in den Bundesstaaten“, Amnestie für alle politischen Gefangenen und „sofortige Einführung des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrechts für beide Geschlechter vom vollendeten 20. Lebensjahre an“ forderte. So hoffte die SPD, die entstehende politische Bewegung kanalisieren und für eine demokratisch-parlamentarische Evolution fruchtbar machen zu können.

Aber schon am Abend des 5. November riefen die Unabhängigen Sozialdemokraten auf einer Massenversammlung für den nächsten Tag zum Generalstreik auf, um damit den Aufständischen in Kiel Solidarität zu erweisen. In der folgenden Nacht besetzten aus Kiel kommende revolutionäre Soldaten die im Hamburger Hafen liegenden Kriegsschiffe und das Gewerkschaftshaus, in dem die beiden Versammlungen von SPD und USPD stattgefunden hatten.

a) Vorsichtige Revolutionäre

Während des Tages wurde dem Streikaufruf weitgehend gefolgt. Auf dem Heiligengeistfeld fand eine riesige Kundgebung statt. Am späten Nachmittag waren Hamburg und das damals noch preußische Altona militärisch völlig in der Hand der Revolutionäre, die einen provisorischen Arbeiter- und Soldatenrat bildeten und verkündeten, sie hätten „den größten Teil der politischen Macht“ in Hamburg ergriffen. Diese für Revolutionäre erstaunlich zurückhaltende und vorsichtige Formulierung zeigt, dass der leichte und schnelle Erfolg selbst den zunächst von radikalen Kräften beherrschten Arbeiter- und Soldatenrat nicht leichtsinnig gemacht hatte: Senat und Bürgerschaft wurden nicht im Handstreich abgesetzt, das Rathaus blieb unangetastet.

Am 8. November wählten die Belegschaften der Fabriken und Werften ihre Betriebsarbeiterräte, deren Vertreter den Großen Arbeiterrat bildeten. Zusammen mit den Vertretern der Soldatenräte der örtlichen militärischen Abteilungen entstand so bis zum 11. November der „Arbeiter- und Soldatenrat von Groß-Hamburg“. Damit hatte sich ein revolutionäres Machtsystem neben den alten Machtfaktoren Senat und Bürgerschaft gebildet.

Trotz der bedrohlichen Situation zögerte der Senat immer noch, sich zum allgemeinen Wahlrecht zu bekennen, er war eher bereit, Vertreter der Arbeiter in sich aufzunehmen. Er tastete sich damit ebenso vorsichtig an die Bewältigung der neuen Situation heran wie andererseits die Revolutionäre. Angesichts der kritischen Versorgungslage und der Kompliziertheit der hamburgischen Verwaltung setzte der Arbeiter- und Soldatenrat am 9. November eine „Lebensmittelkommission“ ein, der bezeichnenderweise auch Vertreter der alten Gewalten angehörten.

b) Verordnung des demokratischen Wahlrechts

Um weiter mäßigend auf den Arbeiter- und Soldatenrat einzuwirken, entschlossen sich auch die Mehrheits-Sozialdemokraten, in ihm mitzuarbeiten, obwohl sie dem Rätssystem skeptisch gegenüberstanden und eigentlich eine evolutionäre, parlamentarische Politik vorzogen. So war es konsequent, dass am 11. November die SPD-Bürgerschaftsfraktion die „sofortige“ Wahl einer neuen Bürgerschaft nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht für beide Geschlechter forderte. Mit dieser Forderung hatten die Mehrheits-Sozialdemokraten im ASR jedoch keinen Erfolg, und am 12. November mussten sie eine weitere Niederlage hinnehmen: Senat und Bürgerschaft wurden nun doch förmlich abgesetzt, vom Rathaus wurde sofort militärisch Besitz ergriffen. Dass es sich dabei allerdings mehr um eine revolutionäre Drohgebärde, um symbolische Politik handelte, zeigt die Aufforderung an die „ehemaligen“ Senatoren, ihre Behörden weiter zu leiten. Der Senat erkannte seine Chance. Er stellte sich auf den Boden der Tatsachen und festigte seine Position gerade dadurch, dass er den politischen Vorrang des ASR anerkannte.

Der Erfolg dieser Strategie ließ nicht auf sich warten. Am 18. November gab der ASR bekannt,³ dass für „alle das Volk vertretenden Körperschaften in der Stadt Hamburg, ihrem Landgebiet und dessen Gemeinden ... in Zukunft das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlrecht“ gelte, „ohne Unterschied des Geschlechts, mit einer Altersgrenze von 20 Jahren, nach dem Grundsatz der Verhältniswahl“. Nach diesem neuen Wahlrecht solle „tunlichst bald eine Bürgervertretung und eine leitende Verwaltungsbehörde“ geschaffen werden. „Bis zur endgültigen Konstituierung dieser Körperschaften“ wurden die Mitglieder „des früheren Senats und der früheren Bürgerschaft“ berufen, um als Kommunalverwaltung tätig zu sein. Gegen ihre Beschlüsse behielt sich der ASR als oberste politische Gewalt das Vetorecht vor.

Damit waren die alten Gewalten wieder eingesetzt, der ASR hatte zugegeben, dass er sie brachte. Diese Proklamation des ASR vom 18. November 1918 ist als die kürzeste Verfassungsurkunde Hamburgs anzusehen. Trotz des Anscheins ist sie kein Diktat der Revolutionäre gewesen, sondern das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Senat und ASR, sie erinnert an die Rezesse zwischen Senat und Bürgervertretungen in früheren Jahrhunderten.

c) „Gewaltherrschaft einer Minderheit“

Als die Bürgerschaft am 27. November erstmals nach dem Umsturz wieder zusammentrat, stellte sie sich zwar auch auf den Boden der politischen Tatsachen, protestierte durch ihren Präsidenten aber doch „gegen die Gewaltherrschaft einer Minderheit, die vom Volke nicht erwählt und nicht bestätigt worden ist“ – dem liberal-konservativen Präsidenten Alexander Schön kam es wohl nicht in den Sinn, dass auch er und die anderen Abgeord-

neten der Mehrheitsfraktionen nur eine Minderheit repräsentierten, dass auch sie nicht vom „Volke“, sondern nur von privilegierten Gruppen gewählt worden waren. Um den ASR so schnell wie möglich loszuwerden, wollte die Bürgerschaft den Senat ersuchen, allgemeine und gleiche Wahlen auszuschreiben. Ein solcher Beschluss hätte die in der Proklamation vom 18. November gezogenen Kompetenzgrenzen überschritten, und daher wurde die Beratung des Antrages vom ASR verboten; er wollte seine Macht noch nicht abgeben, verbot also zunächst die Ausschreibung allgemeiner Wahlen und geriet damit in deutlichen Gegensatz zur bürgerlich bzw. sozialdemokratisch orientierten Bevölkerungsmehrheit.

d) Nationalversammlung in Weimar

Damit stellte sich der von den Unabhängigen Sozialdemokraten beherrschte Hamburger ASR gegen eine Strömung, die im Reich erfolgreich war: Am 18. Dezember beschloss der nach Berlin einberufene Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte, zur Ausarbeitung einer neuen Reichsverfassung eine Nationalversammlung wählen zu lassen. Dabei sollten zum ersten Mal in der deutschen Geschichte auch die Frauen wahlberechtigt sein.⁴

Im Wahlkampf zur Nationalversammlung präsentierten sich in Hamburg die neuen Parteien, die sich seit 1917 entwickelt hatten, indem sich die bürgerlichen Fraktionen der Bürgerschaft den großen Reichsparteien angeschlossen und ihre Namen entsprechend geändert hatten. Aus den drei alten bürgerlichen Fraktionen, die 1906 die Wahlrechtsverschlechterung durchgesetzt hatten, waren im Wesentlichen die hamburgischen Landesorganisationen der reaktionären, monarchistischen und antisemitischen DNVP und der nationalliberalen DVP geworden; die Vereinigten Liberalen hatten sich der linksliberalen DDP angeschlossen.

Die Wahlen zur Nationalversammlung fanden am 19. Januar 1919 statt, und die Situation erinnerte an 1848. So wie damals bei der Wahl zur Frankfurter Nationalversammlung erstmals alle Hamburger Männer wählen konnten, so jetzt bei der Wahl der Weimarer Nationalversammlung erstmals die Hamburger Frauen. Von den 660 000 Wahlberechtigten waren 361 000 Frauen und 299 000 Männer. Die Wahlbeteiligung war mit 90,4% bei beiden Geschlechtern gleich hoch. Sieger der Wahl war die SPD mit 51,3% der Stimmen.⁵

2. Das Ende der alten Ordnung

Die Wahlen zur Nationalversammlung verstärkten den Druck auf den Hamburger ASR, auch eine neue Bürgerschaft wählen zu lassen. Ein „Werbeausschuss für schnellste Wahl einer hamburgischen gesetzgebenden Versammlung“, der Zentralausschuss der Bürgervereine, Demonstrationen der SPD und der wachsende Widerstand der Beamten brachten den ASR schließlich dazu, dass er am 11.2.1919 die Neuwahl der Bürgerschaft verordnete:⁶ Wahlberechtigt war jeder Deutsche oder in Deutschland Geborene, der seit dem 15.2.1919 in Hamburg wohnhaft und am Wahltage mindestens 20 Jahre alt war. Es gab also keine „Bürger“ und sonstige „Staatsangehörige“ und „Einwohner“ mehr, es gab nur noch Hamburger gleichen Rechts. Der Auftrag der neuen Bürgerschaft sollte nicht nur die Ausarbeitung einer neuen Verfassung sein, sondern auch die Entscheidung über die laufenden politischen Geschäfte. Insofern unterschied sich diese hamburgische Konstituante deutlich von der des Jahres 1848.

Damit war nun doch das Ende der alten Gewalten gekommen. Am Mittwoch, den 19. März, trat die bisherige Bürgerschaft zu ihrer letzten Sitzung zusammen. Präsident Schön, ein Mann der Rechten, übte in seiner Abschlussrede heftige Kritik am ASR, fand aber kein Wort der Selbstkritik an der größten Fehlentscheidung in der Geschichte der Bürgerschaft, der Wahlrechtsverschlechterung von 1906. Das Klassenwahlrecht war zwar sicher nicht Ursache oder auch nur Anlass der Revolution in Hamburg gewesen – zumal es formal seit 1917 ja gar nicht mehr bestand –, aber es hatte ebenso sicher die politische Atmosphäre Hamburgs über ein Jahrzehnt lang vergiftet und die alten Gewalten in Misskredit gebracht. Dass es selbst jetzt immer noch Unbelehrbare gab, zeigte ein Artikel in der bürgerlichen Presse, in denen Furcht vor der „absoluten, alles erdrückenden Autokratie“ der zu erwartenden SPD-Mehrheit ausgesprochen, das allgemeine Wahlrecht als Hamburgs „Verderben“ bezeichnet und eine berufsständische Zusammensetzung der Bürgerschaft (64 Abgeordnete der Kaufleute und freien Berufe, 32 Abgeordnete der Arbeiterschaft etc.) gefordert wurde.⁷

a) „Restlos demokratisch“

Bereits am Sonntag vor dieser letzten Sitzung der alten Bürgerschaft, am 16. März 1919, war es geschehen. Erstmals in der Geschichte Hamburgs konnten alle erwachsenen Einwohner ohne Unterschied des Geschlechts, der Herkunft, des Glaubens, des Besitzes, des Einkommens und der beruflichen Tätigkeit ihre stadtstaatliche Vertretung wählen. Das erste demokratisch gewählte Parlament Hamburgs trat acht Tage nach der Wahl, am 24. März 1919, zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Es wirkte wie ein Symbol, dass – zum ersten Mal überhaupt in Deutschland – eine Frau als Alterspräsidentin die Tagung eröffnete: Helene Lange, geboren in den Revolutionstagen des Jahres 1848 und Vorkämpferin der Frauenemanzipation, verkörperte den Sieg der Demokratie und die Erfüllung der Hoffnungen von Generationen. In ihrer Eröffnungsrede gab sie der neuen Bürgerschaft das Programm: „Wir Abgeordnete, gewählt durch ein restlos demokratisches Wahlrecht, haben die Verpflichtung, eine restlos demokratische Grundlage des neuen Staates zu schaffen.“⁸

Der grundlegende Wandel der Verhältnisse zeigt sich deutlich in der politischen und sozialen Zusammensetzung der Bürgerschaft. Die Sozialdemokraten hatten mit 50,4% der Stimmen 82 der 160 Sitze und damit die absolute Mehrheit errungen. Die linksradikale USPD hatte 13, die linksliberale DDP 33, die Linke also zusammen 128 Mandate. Auf der Rechten hatten die das mittelständische Gewerbe vertretende Hamburgische Wirtschaftspartei und die nationalliberale DVP je 14, die DNVP 4 Sitze, zusammen also nur 32 – eine völlige Umkehr der Mehrheitsverhältnisse gegenüber der Klassen-Bürgerschaft, in der die „alte Rechte“ zuletzt 108, die Vereinigten Liberalen 32 und die SPD 20 Sitze hatte.

Diesem Bild entsprach auch die berufliche Gliederung.⁹ Nur noch 12 Abgeordnete waren selbstständige Kaufleute (1913: 58), nur noch 15 gehörten zum selbstständigen Mittelstand der Gewerbetreibenden (1913: 23). Dafür bildeten die 40 Abgeordneten, die Angestellte gewerkschaftlicher oder politischer Organisationen waren, die größte Partei; 1913 waren es nur 11 gewesen. Zum ersten Mal waren auch Arbeiter und Hausfrauen gewählt worden (5 bzw. 8). Insgesamt saßen 17 weibliche Abgeordnete in der Bürgerschaft, also zehn Prozent. Als Anfängerfolg war das beachtlich, doch nach der Bürgerschaftswahl

1978 waren ebenfalls nur zehn Prozent der Abgeordneten Frauen.¹⁰ Nach der Einführung des Frauenwahlrechts musste sich die Gesellschaft noch rund zwei Generationen lang weiter entwickeln, bevor 1986 erstmals ein Drittel der Mandate an Frauen ging – immer noch zu wenig, um repräsentativ zu sein. Auch danach entwickelte sich der Frauenanteil nur langsam und schwankend. So liegt er in der 17. Nachkriegs-Bürgerschaft bei knapp 29 Prozent.

b) Neue Verfassung

Bereits am 26. März beschloss die Bürgerschaft mit 122 Stimmen – gegen die Abgeordneten von USPD und DNVP, also gegen die Extremen am linken und rechten Rand – das Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt. Es bestimmte in seinem ersten Paragraphen: „Die Ausübung der höchsten Staatsgewalt steht der Bürgerschaft als Vertretung des hamburgischen Volkes zu“. Der Senat, der sich die höchste Gewalt 200 Jahre lang mit der Bürgerschaft geteilt hatte und dabei einen deutlichen Vorrang genossen hatte, wurde also auf den zweiten Platz verwiesen. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes galt die alte Verfassung im Übrigen weiter bis zur Inkraftsetzung einer neuen.¹¹

Am Tag nach der Verabschiedung dieser Notverfassung trat der Senat zurück, um den Weg für eine parlamentarisch legitimierte Regierung freizumachen. Waren nach der alten Verfassung immer nur einzelne Senatoren zur Ergänzung des „lebenslänglichen“ Senats gewählt worden – wobei dieser ein nicht unerhebliches Mitwirkungsrecht besaß –, musste jetzt ein kompletter Senat neu gewählt werden. Die Sozialdemokraten hatten die absolute Mehrheit der Abgeordneten, und so hätten sie keineswegs – wie es in einer Darstellung zur Geschichte der Bürgerschaft heißt¹² – „früheres Unrecht mit neuem Unrecht“ vergolten, wenn sie „Vertreter des Bürgertums aus dem Senat fernzuhalten“ versucht hätten; sie waren nur klug genug, sich der politischen Erfahrung und des Sachverstandes des alten Senats zu versichern – die letzten fünf Monate hatten ja gezeigt, wie notwendig eine solche Vorsicht war – und einen paritätischen Senat zu bilden: zu neun der bisherigen Senatoren traten neun Mitglieder der SPD-Fraktion. Unter ihnen war Otto Stolten, der 1901 der erste sozialdemokratische Bürgerschaftsabgeordnete geworden war. Als Führer der Mehrheit hätte ihm das Amt des Ersten Bürgermeisters zugestanden, er überließ es jedoch in staatsmännischer Klugheit Werner v. Melle, einem Mitglied des alten Senats.

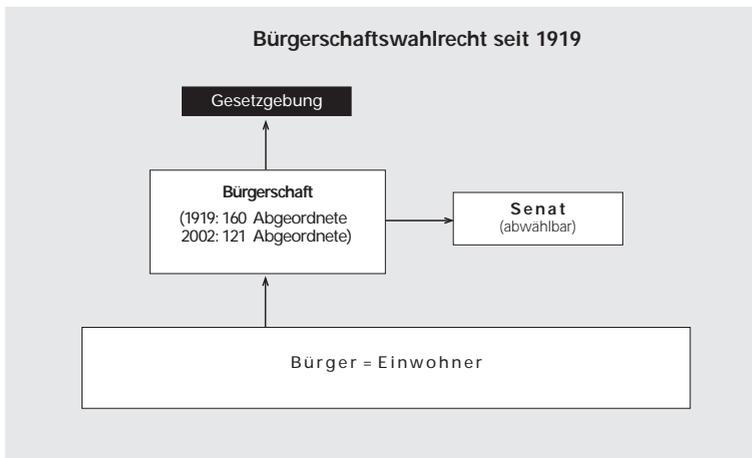
Diese Selbstbescheidung der Sozialdemokraten ist wohl nicht nur auf ein damaliges Grundproblem der Partei, den Expertenmangel – verursacht durch den jahrzehntelangen Ausschluss von Regierungsverantwortung und Verwaltungserfahrung –, zurückzuführen, sondern dürfte auch dem Bestreben entspringen sein, der Hamburger Bevölkerung und besonders dem Bürgertum den Umschwung in den Machtverhältnissen emotional und rational erträglich zu machen.

Die Hauptaufgabe der Bürgerschaft war die Ausarbeitung einer neuen Verfassung, die den Ergebnissen der Revolution Rechnung trug. Sie wurde am 22. und 29. Dezember 1920 verabschiedet, wobei 95 Abgeordnete der SPD und DDP für und 40 Abgeordnete der äußersten Linken, der DVP, des Wirtschaftsbundes und der DNVP gegen sie stimmten. Am 9. Januar 1921 trat die erste demokratische Verfassung Hamburgs in Kraft.¹³

Gegenüber dem Wahlrecht von 1919 hatte sich nichts Wesentliches geändert. Die neue Vorrangstellung der Bürgerschaft machte die Verfassung auch dadurch deutlich, dass der Abschnitt über das Parlament dem über den Senat vorangeht – bisher stand der Senat an der ersten Stelle.

Neu war auch, dass die Bürgerschaft sich selbst auflösen oder durch einen vom Senat herbeigeführten Volksentscheid aufgelöst werden konnte. Das Volk war also nun wirklich souverän, selbst seiner eigenen Vertretung gegenüber.

Bemerkenswert an dieser Verfassung und den vorausgehenden Beratungen und Abstimmungen ist, dass das allgemeine und gleiche Wahlrecht nicht mehr ernsthaft umstritten war. Hamburgs Übergang von der plutokratisch-oligarchischen zur demokratisch-parlamentarischen Republik war – alles in allem – erstaunlich schmerzlos erfolgt. Die Kämpfe darum waren schon 15 Jahre vorher bei der Wahlrechtsverschlechterung geführt worden, und die Befürworter der Gruppenwahl hatten trotz ihres Abstimmungserfolges die eigentliche politisch-moralische Auseinandersetzung schon damals verloren. Die 1906 zum Verfassungsrecht erhobene Machterhaltungspolitik einer Minderheit hatte die Gegner demokratischer Wahlen so nachhaltig diskreditiert, dass – wie schon damals vorausgeahnt – der Sieg des allgemeinen und gleichen Wahlrechts unaufhaltsam war.



Bekanntmachung des Arbeiter- und Soldatenrates

vom 18. November 1918

Der Arbeiter- und Soldatenrat bestimmt:

(1) Für alle das Volk vertretenden Körperschaften in der Stadt Hamburg, ihrem Landgebiet und dessen Gemeinden gilt in Zukunft das allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlrecht, ohne Unterschied des Geschlechts, mit einer Altersgrenze von 20 Jahren, nach dem Grundsatz der Verhältniswahl.

(2) Für die Stadt Hamburg, ihr Landgebiet und dessen Gemeinden wird tunlichst bald eine Bürgervertretung und eine leitende Verwaltungsbehörde geschaffen werden.

(3) Bis zur endgültigen Konstituierung dieser Körperschaften beruft der A.- u. S.-Rat zum Zwecke der Aufrechterhaltung der hamburgischen Verwaltung, insbesondere des hamburgischen Finanzwesens, die Mitglieder des früheren Senats und der früheren Bürgerschaft, denen, unbeschadet der Ausübung der politischen Gewalt durch den A.- u. S.-Rat, die Erledigung der zur Erreichung der genannten Zwecke erforderlichen Angelegenheiten obliegt.

(4) Gegen ihre Beschlüsse steht dem A.- u. S.-Rat das Veto zu.

(5) Dem Senat werden als Beigeordnete 4 Vertreter des A.- u. S.-Rates beigegeben. Ebenso wird der Finanzdeputation ein Vertreter des A.- u. S.-Rates als Beigeordneter beigegeben.

(6) Der Senat bildet bis zur anderweitigen Regelung die den einzelnen Verwaltungsbehörden vorgesetzte Aufsichtsbehörde und die Beschwerdeinstanz in Verwaltungsangelegenheiten. Dem Senat liegt ferner die ihm durch die Reichsgesetzgebung übertragene Mitwirkung in Verwaltungsangelegenheiten ob.

Revolutionäre Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts 1918

Amts- Blatt

der freien und Hansestadt Hamburg.

Das Amtsblatt nebst Beiblatt Öffentlicher Anzeiger erscheint, soweit Bedarf vorliegt, täglich mit Ausnahme des auf einen Sonntag oder sonstigen Festtag folgenden Tages.

Bezugspreis *M 2* vierteljährlich, bei Postbezug *M 1,94* zuzüglich 6 Pf. Bestellgeld. Bestellungen nehmen entgegen unsere Kundgebote **Gebrüder F. Bohnke**, Brodtkirchstrasse 19/21, und die Postanstalten (Zeitungspreiskarte unter „Amtsblatt der freien und Hansestadt Hamburg mit Beiblatt Öffentlicher Anzeiger“).

N^o 37

Mittwoch, den 12. Februar

1919

Inhalt: Verordnung des Arbeiter- und Soldatenrates, betreffend Neuwahl der Bürgerschaft. S. 253.

Verordnung des Arbeiter- und Soldatenrates, betreffend Neuwahl der Bürgerschaft.

§ 1

Auf den 20. März 1919 wird eine aus 160 Mitgliedern bestehende Bürgerschaft neugewählt, die an die Stelle der jetzigen Bürgerschaft tritt und deren Aufgabe außer der Erledigung der laufenden Angelegenheiten die alsbaldige Inangriffnahme der Beratung und Beschlussfassung über eine neue Verfassung und die zu ihrer Ergänzung erforderlichen Gesetze ist. Die Mitglieder dieser Bürgerschaft werden in allgemeinen, unmittelbaren und geheimen Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Jeder Wähler hat eine Stimme.

§ 2

Wahlberechtigt und wählbar sind alle deutschen oder in Deutschland geborenen Männer und Frauen, einschließlich der Personen des Soldatenstandes, die seit dem 15. Februar 1919 im hamburgischen Staatsgebiet wohnen und am Wahltag das 20. Lebensjahr vollendet haben. Wahlberechtigt sind auch Deutsch-Österreicher nach Maßgabe der Verordnung des Reichswahlgesetzes.

§ 3

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist:

- 1) wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft steht,
- 2) wer infolge eines rechtskräftigen Urteils der bürgerlichen Ehrenrechte ermangelt. Ausgenommen sind Urteile, die unter einen nach dem 9. November 1918 ergangenen Amnestieerlass fallen.

Verordnung zur ersten demokratischen Bürgerschaftswahl 1919

§ 4

Das hamburgische Staatsgebiet bildet einen Wahlkreis und wird in Stimmbezirke geteilt, bei deren Abgrenzung auf die Stadtteils-, Barorts- und Gemeindegrenzen möglichst Rücksicht zu nehmen ist.

§ 5

Auf die Ausführung der Wahlen finden, soweit nicht dies Gesetz ein anderes bestimmt, die Vorschriften des Reichswahlgesetzes und der Wahlordnung mit der Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle des Wahlausschusses die Zentralwahlkommission und an die Stelle des Wahlkommissars der Vorsitzende der Zentralwahlkommission tritt.

§ 6

Für jeden Stimmbezirk wird eine Wählerliste angelegt, in welche die dort wohnhaften Wahlberechtigten eingetragen werden.

§ 7

Die achttägige Frist für die Auslegung der Wählerlisten beginnt am 23. Februar 1919.

§ 8

Die Aufforderung des Wahlkommissars zur Einreichung von Wahlvorschlägen hat spätestens am 22. Februar 1919 zu erfolgen.

§ 9

Die Einreichung der Wahlvorschläge hat spätestens am 1. März 1919 zu erfolgen.

§ 10

Die Wahlen finden am Sonntag, den 16. März 1919, statt.

§ 11

Die vor dem 20. März 1919 von dem Senat bei der Bürgerschaft gestellten und von dieser noch nicht verabschiedeten Anträge werden von der neuen Bürgerschaft erledigt.

§ 12

Binnen 3 Monaten, nachdem die neue Verfassung Gesetzeskraft erlangt hat, ist nach Maßgabe dieser Verfassung eine neue Bürgerschaft zu wählen.

§ 13

Alle diesem Gesetz entgegenstehenden Vorschriften des hamburgischen Rechts treten außer Kraft.

Hamburg, den 11. Februar 1919.

Der Arbeiter- und Soldatenrat.

A. Hense. Lamp'f.

Fußnoten: VI. Revolution und demokratisches Wahlrecht (1918–1921)

- ¹ Zur Revolution in Hamburg vgl. v. a. die Arbeiten von Bünemann, Comfort und Lamp'l.
- ² Die Unabhängigen Sozialdemokraten hatten sich im April 1917 von der SPD getrennt.
- ³ Den vollständigen Text s. S. 65.
- ⁴ Deutschland war eines der ersten Länder, das den Frauen das Wahlrecht gab. Lediglich Neuseeland (1893), die meisten skandinavischen Staaten (Finnland 1906, Norwegen 1913, Dänemark und Island 1915), die Niederlande und das revolutionäre Russland (1917) waren vorangegangen.
- ⁵ Statistische Mitteilungen über den hamburgischen Staat, Nr. 14, S. 76.
- ⁶ Text s. S. 66 f.
- ⁷ Hamburgischer Correspondent v. 8. 2. und Hamburger Nachrichten v. 22. 2. 1919.
- ⁸ Hamburgischer Correspondent v. 25. 3. 1919. – Zur ersten demokratischen Bürgerschaft s. Büttner 1994.
- ⁹ Zahlen nach Schulze, S. 212, und Bolland, S. 96.
- ¹⁰ Damit setzte sich in der 9. Wahlperiode eine seit mehr als zehn Jahren zu beobachtende rückläufige Tendenz fort: In der 5. Wahlperiode waren noch 17,5 % der Abgeordneten Frauen, in der 7. nur noch 11,7 %, in der 8. mit 12,5 % nicht viel mehr. Der bisherige Höchststand war 1997 mit 36,4 % erreicht.
- ¹¹ Der ASR gab die oberste politische Gewalt noch am 26.3. förmlich an die Bürgerschaft ab.
- ¹² Bolland, S. 97 f.
- ¹³ Text s. Eckardt 1980, S. 125 ff., Ausfertigung am 7. Januar, Verkündung am 9. Januar 1921. Zu den Verfassungsberatungen: Erdmann, Dokumentation 1993.

VII. Die Bürgerschaft in der Weimarer Republik (1921 – 1933)

Im Jahre 1906 hatten die Vereinigten Liberalen als Vertreter des aufgeklärten, fortschrittlichen und selbstbewussten Bürgertums die Diskriminierung der Sozialdemokraten bekämpft. 1918 in der Revolution und 1919 bei der Senatsbildung hatten die Sozialdemokraten Zurückhaltung geübt und die Zusammenarbeit mit den Liberalen gesucht. Dieses historisch gewachsene, bei allen politisch-programmatischen Unterschieden fruchtbare Verhältnis war die Grundlage der 14-jährigen Koalition zwischen SPD und DDP, die Hamburg in der Zeit der Weimarer Republik regierte, seit 1925 unterstützt von der DVP. 1924 wurde Carl Petersen von der DDP Erster Bürgermeister, von 1928 bis 1933 wechselte er sich mit dem Sozialdemokraten Rudolf Roß in diesem Amt ab. Die SPD hatte den Kampf Petersens gegen die Wahlrechtsverschlechterung von 1906 nicht vergessen.

a) Gegen Splitterparteien

Insgesamt wurde von 1921 bis 1932 sechsmal nach den Regeln der neuen Verfassung gewählt,¹ wobei jedoch die Bürgerschaftswahl vom 9. Oktober 1927 vom Staatsgerichtshof in Leipzig für ungültig erklärt wurde und wiederholt werden musste. Der Grund war eine für verfassungswidrig erklärte Wahlrechtsänderung. Das reine Verhältniswahlrecht, das seit 1919 galt, ermöglichte es, dass Splitterparteien einige wenige Abgeordnete in die Bürgerschaft brachten, die dann zum Zünglein an der Waage werden und einen ihrer Zahl und Bedeutung nicht angemessenen Einfluss ausüben konnten. Um dieser Gefahr des Verhältniswahlrechtes vorzubeugen, hatte die Bürgerschaft vor der Wahl von 1927 beschlossen, 3 000 Unterschriften und die Stellung einer Kautions zur Voraussetzung der Zulassung zur Wahl zu machen. Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofes verstieß diese Regelung jedoch gegen die Reichsverfassung. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg ließ das Verfassungsrecht mit der Fünf-Prozent-Klausel eine viel schärfere Regelung dieser Art zu.

Die Wiederholungswahl vom 19. Februar 1928 brachte dann auch prompt eine Splitterpartei in die Bürgerschaft, die die anderen Parteien noch das Fürchten lehren sollte: Drei Nationalsozialisten zogen, als „drollige Erscheinungen“ belächelt, ins Parlament ein. Bei der nächsten, in die Zeit der Wirtschaftskrise fallenden Bürgerschaftswahl am 27. September 1931 erhielten die Nationalsozialisten bereits 43 Sitze. Zusammen mit den 35 Kommunisten und neun Deutschnationalen hatten sie jetzt eine negative absolute Mehrheit. Wegen der extrem entgegengesetzten Programme waren Rechts- und Linksradikale unfähig, eine positive gemeinsame Politik zu treiben, aber willens und in der Lage, die verfassungstreuen Parteien am Regieren zu hindern. Obstruktion war der gemeinsame Nenner der Extremisten. Der Senat hatte also in der Bürgerschaft keine Vertrauensbasis mehr, es fand sich aber auch keine neue Mehrheit, um ihn abzulösen – die Hamburger Verhältnisse spiegelten die trostlose Lage des ganzen Reiches wider.

Im März 1932 löste sich die arbeitsunfähige Bürgerschaft auf, doch die Wahl am 24. April 1932 änderte nichts an der fatalen Situation. Die Nationalsozialisten lösten mit ihren 51 Sitzen sogar die SPD als stärkste Fraktion ab. Der seit dem 5. Oktober 1931 nur noch

¹ Die Wahlergebnisse 1919–1932 s. Tab. 4. Für das Folgende vgl. im Wesentlichen Bolland.

geschäftsführende Senat musste weiterhin ohne parlamentarische Mehrheit amtieren und konnte aus dieser schwachen Position dem wachsenden Druck der NSDAP nichts entgegenzusetzen.

Tabelle 4: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 1919–1932

Datum	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung in %	Stimmenzahl (%) / Parlamentssitze der Parteien							
			SPD	DDP/ DStP	DVP	USPD	KPD	DNVP	NSDAP	Sonstige
16.03.1919	661 593	80,6	50,5/82	20,5/33	8,6/13	8,1/13	- / -	2,9/ 4	-	9,4/15
20.02.1921	759 283	70,9	40,6/67	14,1/23	13,9/23	1,4/ 2	11,0/17	11,3/18	-	7,7/10
26.10.1924	813 396	66,1	32,4/53	13,2/21	14,0/23	0,3/ -	14,7/24	17,0/28	-	8,4/11
19.02.1928	876 371	79,0	35,9/60	12,8/21	12,5/20	0,1/ -	16,6/27	13,7/22	2,2/ 3	6,2/ 7
27.09.1931	932 180	83,8	27,8/ 46	8,7/14	4,8/ 7	0,1/ -	21,9/35	5,6/ 9	26,2/43	4,9/ 6
24.04.1932	936 441	80,5	30,2/ 49	11,2/18	3,2/ 5	- / -	16,0/26	4,3/ 7	31,2/51	3,9/ 4

Quelle: Statistische Mitteilungen über den hamburgischen Staat, Nr. 28, S. 121 f.

b) Ende der Freiheit

Die Machtübernahme Hitlers in Berlin besiegelte auch das parlamentarische Schicksal Hamburgs. Am 3. März 1933 legten die sozialdemokratischen Senatoren ihre Ämter nieder, am Tag der letzten, schon nicht mehr ganz freien Reichstagswahl, am 5. März, stürmten die Nationalsozialisten das Rathaus, am 8. März versammelte sich die Bürgerschaft und wählte einen Senat, der sich auf Staatspartei (DDP), DVP, DNVP und NSDAP stützte. Sechs der zwölf Senatoren waren Nationalsozialisten; Bürgermeister wurde der Nationalsozialist Carl Vincent Krogmann, Mitinhaber einer Hamburger Reederei.

Am 31. März erließ die Reichsregierung das Gesetz über die „Gleichschaltung“ der Länder: Wie die anderen Landesparlamente wurde auch die hamburgische Bürgerschaft ohne Wahl nach den Ergebnissen der Reichstagswahl vom 5. März zusammengesetzt. Dadurch und durch die Ausschließung der kommunistischen Abgeordneten hatten NSDAP und DNVP nun die absolute Mehrheit – was sich aber als überflüssig erwies. Denn die Bürgerschaft war jetzt völlig machtlos, beschränkte sich auf Akklamation der Senatserklärungen, auf „Sieg-Heil“-Rufe und das Absingen des Horst-Wessel-Liedes. Die politische Mitwirkung eines Parlaments passte nicht zur Verwirklichung des „Führerprinzips“. Am 28. Juni tagte diese Karikatur einer Bürgerschaft zum letzten Mal, am 14. Oktober wurden der Reichstag und alle Landesparlamente aufgelöst, am 28. Oktober 1933 übertrug der Reichstatthalter in Hamburg alle Befugnisse und Aufgaben der Bürgerschaft auf den Senat. Offene Diktatur löste die seit einem halben Jahr aufgeführte Vorspiegelung demokratisch-parlamentarischer Formen ab. Die Verfassung von 1921 war damit restlos beseitigt und mit ihr die Freiheit.

VIII. Das Wahlrecht nach 1945

Am 3. Mai 1945 kapitulierte Hamburg vor den britischen Truppen, die katastrophale Herrschaft der Nationalsozialisten war zu Ende.¹ Die Besatzungsmacht ernannte Rudolf Petersen, Bruder des früheren Bürgermeisters Carl Petersen, zum Präsidenten des Senats. Unter der Aufsicht des britischen Militärs leitete er die Verwaltung Hamburgs. Ein Landesparlament wurde zunächst nicht berufen.

a) Ernannte Bürgerschaft

Doch schon im Februar 1946 setzte die Militärregierung eine Bürgerschaft ein, um allmählich wieder zu demokratischen Formen zu gelangen. Die SPD hatte vorgeschlagen, die Mandate in dieser ernannten Bürgerschaft nach den durchschnittlichen Wahlergebnissen aus der Zeit der Weimarer Republik zu verteilen.² Die Briten wollten jedoch den Versuch machen, politische und ständische Gesichtspunkte miteinander zu verbinden. Abgeordnete der Berufszweige und wichtiger gesellschaftlicher Gruppen sollten die Schärfe der politischen Gegensätze mildern und allen Bevölkerungsschichten eine Vertretung in der Bürgerschaft sichern. So gehörten der 81-köpfigen ernannten Bürgerschaft, die am 27. Februar 1946 erstmals zusammentrat, an: die 13 Senatoren, 17 Mitglieder politischer Parteien (6 Sozialdemokraten, 3 Freie Demokraten, 1 Christlicher Demokrat, 1 Vertreter der Niedersächsischen Landespartei, der späteren DP, und 6 Kommunisten), 4 Abgesandte der Religionsgemeinschaften, 16 Gewerkschafter, 8 Vertreter von Industrie, Handel und Gewerbe; für Kultur und Wissenschaft sollten 6 Abgeordnete sprechen, darunter ein Student, für die Landwirtschaft 1, für die im Dritten Reich Verfolgten 2, für die Randgebiete Bergedorf und Harburg 2 bzw. 4; die Interessen der Frauen sollten 5 Abgeordnete vertreten, die der Grundeigentümer 3 – seit 1918 das erste und wohl letzte Mal, dass der Gedanke der *Erbgesessenheit*, der die hamburgische Verfassung für Jahrhunderte geprägt hatte, noch einmal in Ansätzen auftauchte.

Die Vertretung der Frauen zeigt die Problematik eines solchen primär ständisch zusammengesetzten Parlaments. Die weibliche Mehrheit der Bevölkerung erhielt 5 von 81 Sitzen zugesprochen, eine völlig willkürliche Festsetzung; zudem wurden die Frauen – so gut gemeint ihre Berücksichtigung war – durch diese Art der Interessenvertretung zu einer schutzbedürftigen ‚Minderheit‘ gestempelt, zu einer ‚Randgruppe‘. Eine konsequente Befolgung des Prinzips der sozialen Abbildung der Bevölkerung im Parlament hätte zu rund 50 % weiblichen Abgeordneten führen müssen.

Diese Überlegungen sollen nur zeigen, dass der Versuch der Militärregierung kein Modell für ein demokratisches Parlament sein konnte und sich nur aus der besonderen Situation Hamburgs 1945/46 erklären und rechtfertigen lässt. So war es kein Wunder, dass im Laufe der parlamentarischen Arbeit die parteipolitische Orientierung dominierte, dass die ursprünglich parteilosen Interessenvertreter sich den politischen Fraktionen anschlossen.

b) Englisches Vorbild

Unter Mitwirkung der Besatzungsmacht arbeitete die Bürgerschaft bald ein Wahlgesetz aus, das mit der Verordnung Nr. 28 der Militärregierung vom 20. April 1946 verkün-

det wurde: alle wenigstens 21jährigen Hamburger mit Ausnahme derjenigen, die durch ihre Tätigkeit im Dritten Reich belastet waren, sollten 110 Abgeordnete wählen; dazu wurde nach englischem Vorbild ein persönlichkeitsorientiertes *relatives Mehrheitswahlrecht* verordnet.

Nachdem die ernannte Bürgerschaft die Vorläufige Verfassung vom 15. Mai 1946 beschlossen hatte – sie glich im wesentlichen der Verfassung von 1921 –, fanden am 13. Oktober 1946 die ersten freien Wahlen seit 1932 statt. Sie waren die ersten Landtagswahlen überhaupt in der britischen Besatzungszone und führten auf Grund des neuen Wahlrechts zu einem außergewöhnlichen Ergebnis.³ Die SPD konnte mit 43,1 % der Stimmen 75,5 % der Sitze (83) erobern, alle anderen Parteien erhielten dagegen weniger Mandate, als ihrem Stimmenanteil entsprochen hätte. Die CDU besetzte mit 26,7 % der Stimmen nur 14,5 % der Mandate (16), die FDP mit 18,2 % nur 6,4 % (7), die KPD mit 10,4 % nur 3,6 % (4) Sitze. Die eine große Partei war also überproportional vertreten, alle kleineren Parteien waren entsprechend benachteiligt worden. Wäre nach dem vor 1933 gültigen *Verhältniswahlrecht* gewählt worden, hätte die SPD nur 49 Mandate errungen, die anderen entsprechend mehr: CDU 30, FDP 20, KPD 11. Selbst der Wahlsieger, der künftige Erste Bürgermeister Max Brauer, stellte fest: „Unser Sieg war zu groß! Der Wahlmodus verhindert die Entfaltung einer arbeitsfähigen Opposition, die nicht zu entbehren ist.“⁴

So war es selbstverständlich, dass die Bürgerschaft in der Verbesserung des Wahlrechts eine ihrer wichtigsten Aufgaben sah. Das englische Modell des Zweiparteiensystems passte offensichtlich nicht für die Verhältnisse der Stadt, das tatsächliche Wählerstimmenverhältnis musste bei der Verteilung der Abgeordnetensitze stärker berücksichtigt werden. Andererseits fiel der Mehrheitsfraktion der Abschied von dem sie begünstigenden Wahlrecht natürlicherweise schwer. Die Änderung vom 18. August 1949 sah daher vor, 72 der künftig 120 Sitze weiterhin nach dem *Mehrheitswahlsystem* zu verteilen, 48 Mandate aber unter Berücksichtigung der „Reststimmen“ nach dem *Verhältniswahlrecht* zu vergeben.

Die Bürgerschaftswahl am 16. Oktober 1949 zeigte die Wirkung dieser Regelung: Die Übermacht der SPD im Parlament wurde zwar abgebaut – mit ihren 42,8 % der Stimmen erhielt sie diesmal nur 65 Sitze –, aber die absolute Mehrheit in der Bürgerschaft blieb ihr erhalten. Bei CDU und FDP, die sich für diese Wahl zum „Vaterstädtischen Bund“ zusammengeschlossen hatten, entsprach dagegen dem guten Drittel an Wählerstimmen (34,5 %) ein Drittel der Mandate (40). Die große Partei war also wieder bevorzugt worden.

c) Heutige Verfassung

Die zweite gewählte Nachkriegsbürgerschaft beschloss fast einmütig – nur die Kommunisten stimmten dagegen – die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, die am 1. Juli 1952 in Kraft trat und heute noch gültig ist – wenn auch mit recht erheblichen Änderungen.⁵ Hinsichtlich Wahlrecht und Parlament bestimmt sie (Artikel 6, 10), dass mindestens 120 Abgeordnete (heute sind es 121) in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf vier Jahre gewählt werden; bisher hatte die Legislaturperiode drei Jahre gedauert. Ein Volksentscheid war 1952 zunächst nicht mehr vorgesehen. Inzwischen gibt es seit der großen Verfassungsreform vom 20. Juni 1996 eine Volksgesetzgebung (Art. 50). Die Auflösung der Bürgerschaft ist nur durch eigenen Beschluss oder

durch den Senat möglich, wenn die Bürgerschaft sich als handlungsunfähig erweist (Art. 11, 36). Ebenso wie diese Bestimmung ist auch die Regelung der Ablösung des Senats durch Vertrauensentzug eine Lehre aus der Agonie am Ende der Weimarer Republik: Nur durch Neuwahl einer Nachfolgerin bzw. eines Nachfolgers kann die Erste Bürgermeisterin oder der Erste Bürgermeister und damit der ganze Senat gestürzt werden (konstruktives Misstrauensvotum, Art. 35; bis zur Reform von 1996 bezogen auf jeden einzelnen Senator).

Das Wahlgesetz von 1949 wurde durch die neue Verfassung nicht berührt und bestand weiter. Ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung eines Wahlrechts ist die Frage, ob es eher geeignet ist, die Herrschaft einer Partei zu zementieren – wie das Wahlrecht von 1906 oder in ganz anderer Weise das von 1946 – oder ob es einen demokratischen Machtwechsel ermöglicht. Das gemischte Wahlrecht von 1949 schien diese Bewährungsprobe bei der Wahl am 1. November 1953 zu bestehen, als der „Hamburg-Block“ aus CDU, FDP, DP und BHE mit 50 % der Stimmen 62 Sitze erhielt und so die SPD (45,2 %, 58 Sitze) als Regierungspartei ablöste.

Dieser Erfolg war allerdings nur möglich gewesen, weil sich die vier kleinen bürgerlichen Parteien zu einem Wahlbündnis zusammengefunden hatten, und damit ein in Wahrheit nicht vorhandenes Zwei-Parteien-System simuliert wurde. Die kurze Lebensdauer des Hamburg-Blocks zeigte, dass über den Weg des Wahlrechts ein echtes Zwei-Parteien-System nach angelsächsischem Vorbild nicht zu erreichen war, dass das gemischte, aber im Wesentlichen vom *Mehrheitswahlprinzip* geprägte Wahlrecht von 1949 für Hamburg ungeeignet war.

So war es konsequent, dass die Bürgerschaft mit dem Wahlgesetz vom 6. Dezember 1956 zum reinen *Verhältniswahlrecht* überging. Die schon seit der Wahl von 1953 geltende sog. Fünf-Prozent-Klausel soll für die Abwehr von Splitterparteien sorgen. Bei der Verteilung der Mandate werden nämlich nur die Parteien berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der gültigen Stimmen gewonnen haben. Dadurch erhalten die Parteien im Parlament eine geringfügig höhere Prozentzahl an Mandaten als ihrem Prozentanteil an Wählerstimmen entspricht. Die Abweichung ist aber so gering, dass die Abbildung des Wählerwillens hinreichend genau, also repräsentativ ist. Dieses Wahlrecht kann ein Zwei-Parteien-System nicht mehr begünstigen oder gar erzwingen, aber es kann eine – wenn auch nicht eindeutige und bisher immer vorübergehende – Entwicklung dahin auch nicht verhindern, wie die Ergebnisse mancher Wahl seit 1957 zeigen. Meistens waren drei Fraktionen in der Bürgerschaft, heute sind es fünf.

Im Rahmen der Verfassung von 1952 gab es zwei einschneidende Ausdehnungen des Wahlrechtes, allerdings auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlicher Reichweite. Die erste erfolgte mit der – einer bundeseinheitlichen Entwicklung Rechnung tragenden – Änderung des Wahlgesetzes vom 17. März 1969, als das Stimmrecht den 18- bis 21-jährigen gegeben wurde.⁶ Den Pflichten, die diese Altersgruppe in Staat und Gesellschaft schon lange zu tragen hat, entspricht nun auch das Recht, politisch mitzubestimmen.

Ebenfalls von außen initiiert war die Einführung des Wahlrechtes von Bürgern der Europäischen Union zu den Bezirksversammlungen durch Gesetz vom 13. Dezember 1995. Zwar sind die sieben Hamburger Bezirksversammlungen kommunale Vertretungen und

Mitwirkungsorgane ganz eigener Art, deren Kompetenzen hinter denen der Kommunalvertretungen in anderen Bundesländern deutlich zurückbleiben, doch darf ihr wachsendes politisches Gewicht nicht unterschätzt werden. Die Beteiligung von hier lebenden Unionsbürgern an den Wahlen auf Bezirksebene stärkt die Stellung dieser Versammlungen, vergrößert das Wahlvolk, dient der europäischen Integration und kann als Schritt zum Wahlrecht der Unionsbürger für Landes- und Bundesparlamente gesehen werden.

An so weit gehende Ausdehnungen des Wahlrechts hatte man selbst in den Revolutionstagen 1848 und 1918 nicht gedacht – und doch kann man in ihnen die konsequente und zeitgemäße Erfüllung der damaligen Hoffnungen sehen.

Tabelle 5a: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 1946–1978

Datum	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung in %	Stimmzahl (%) / Parlamentssitze der Parteien							
			SPD	CDU	FDP	VBH	Block	KPD/DKP	NPD	Sonstige
13.10.1946	968 454	79,0	43,1/83	26,7/16	18,2/ 7	-	-	10,4/ 4	-	1,6/ -
16.10.1949	1 151 566	70,5	42,8/65	-	-	34,5/40	-	7,4/ 5	-	15,3/10
1.11.1953	1 259 772	81,0	45,2/58	-	-	-	50,0/62	3,2/ -	-	1,6/ -
10.11.1957	1 345 617	77,3	53,9/69	32,2/41	8,6/10	-	-	-	-	5,3/ -
12.11.1961	1 384 546	72,3	57,4/72	29,1/ 36	9,6/12	-	-	-	-	3,9/ -
27.03.1966	1 375 491	69,8	59,0/74	30,0/38	6,8/ 8	-	-	-	3,9/ -	0,3/ -
22.03.1970	1 382 265	73,4	55,3/70	32,8/41	7,1/ 9	-	-	1,7/ -	2,7/ -	0,4/ -
3.03.1974	1 313 889	80,4	44,9/56	40,6/51	10,9/13	-	-	2,2/ -	0,8/ -	0,6/ -
4.06.1978	1 264 661	76,6	51,5/69	37,6/51	4,8/ -	-	-	1,0/ -	0,3/ -	4,8/ -

Tabelle 5b: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 1982–1997

Datum	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung in %	Stimmzahl (%) / Parlamentssitze der Parteien							
			SPD	CDU	FDP	Grüne/GAL	Statt Partei	Rep	DVU	Sonstige
6.06.1982	1 241 218	77,8	42,7/55	43,2/56	4,9/ -	7,7/ 9	-	-	-	1,5/ -
19.12.1982	1 239 944	84,0	51,3/64	38,6/48	2,6/ -	6,8/ 8	-	-	-	0,7/ -
9.11.1986	1 248 645	77,8	41,7/53	41,9/54	4,8/ -	10,4/13	-	-	-	1,2/ -
17.05.1987	1 248 257	79,5	45,0/55	40,5/49	6,5/ 8	7,0/ 8	-	-	-	1,0/ -
2.06.1991	1 256 147	66,1	48,0/61	35,1/44	5,4/ 7	7,2/ 9	-	1,2/ -	-	3,1/ -
19.09.1993	1 240 259	69,6	40,4/58	25,1/36	4,2/ -	13,5/19	5,6/ 8	4,8/ -	2,8/ -	3,6/ -
21.09.1997	1 211 288	68,7	36,2/54	30,7/46	3,5/ -	13,9/21	3,8/ -	1,8/ -	4,9/ -	5,2/ -

Tabelle 5c: Ergebnisse der Bürgerschaftswahl 2001

Datum	Wahlberechtigte	Wahlbeteiligung in %	Stimmenzahl (%) / Parlamentssitze der Parteien					
			SPD	CDU	FDP	Grüne/ GAL	PRO	Sonstige
23.09.2001	1208478	71,0	36,5/46	26,2/33	5,1/ 6	8,5/11	19,4/25	4,3 / -

Fußnoten: VIII. Das Wahlrecht nach 1945

- ¹ Für das Folgende vgl. v.a. Lüth, Bürgerschaft, die Erinnerungen von Dreckmann sowie Hohlbein, Erdmann und Tormin.
- ² Dieser Vorschlag war schon deswegen problematisch, weil sich 1937 das Territorium Hamburgs wesentlich geändert hatte. Auf Grund des sog. Groß-Hamburg-Gesetzes waren große Gebiete mit Preußen getauscht worden, wobei z.B. Cuxhaven an Preußen, dafür aber unter anderem Altona, Harburg-Wilhelmsburg und Wandsbek an Hamburg gefallen waren. Vgl. dazu Kausche sowie Hohlbein, John u. a. 1988.
- ³ Die Wahlergebnisse 1946–2001 s. Tab. 5a–c. Zur Wahl 1946 vgl. Olligs, bes. S. 63 ff.
- ⁴ Zit. nach Lüth, Bürgerschaft, S. 32.
- ⁵ Die Verfassung ist abgedruckt bei Bolland, S. 196 ff. sowie in Dau. Der beste Kommentar ist David 1994 (2. Aufl. in Vorbereitung). Spätere Änderungen berücksichtigt der Kommentar von Thieme 1998, der im Übrigen den Vergleich mit David nicht gewinnt. Eine Fassung in moderner Rechtschreibung bietet G. Fuchs 2001.
- ⁶ Das Gesetz über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft in der Fassung vom 13.12.1977 ist abgedruckt in Bilstein 1978. – Zum Wahlrecht der Unionsbürger s. Geis.

Chronologischer Überblick ab 1848

- 13.3.1848 Einsetzung der Reformdeputation
- 18.–20.4.1848 Wahl zur Frankfurter Nationalversammlung: erstmals allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht für alle Männer Hamburgs
8. 9. 1848 Wahlgesetz für die Wahl einer hamburgischen Konstituante: allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht für alle Männer
- 5.10.–4.12.1848 Wahl der Konstituante
- 14.12.1848 Eröffnung des ersten gewählten hamburgischen Parlaments
- 11.7.1849 Verfassung von der Konstituante verabschiedet: 160 Bürgerschaftsabgeordnete in allgemeiner und direkter Wahl von allen Männern zu wählen, Zensus nicht vorgesehen; nicht in Kraft getreten
- 27.9.1849 Einsetzung der Neuner-Kommission zur Revision der Konstituanten-Verfassung
- 3.11.1849 Vorschlag der Neuner-Kommission: 160 Bürgerschaftsabgeordnete, davon 24 von den Grundeigentümern, 40 von den Deputationen und Gerichten (Notable), 96 (= $\frac{3}{5}$) von den männlichen einkommensteuerzahlenden Bürgern zu wählen
- 27.12.1849/4.1.1850 Wahlgesetz für Erfurter Unionsparlament: drei nach Einkommen gebildete Wählerklassen der in einem Nexusverhältnis stehenden Männer (Stadt- und Landbürger, Schutzverwandte, Juden, Staatsbedienstete), indirekte Wahl
- 2.–16.3.1850 Wahl zum Unionsparlament
- 23.5.1850 Verfassung von Erbgessener Bürgerschaft gebilligt: 192 Bürgerschaftsabgeordnete, davon je 48 von den Grundeigentümern und von den Deputationen/Gerichten, 96 (= $\frac{1}{2}$) von den männlichen einkommensteuerzahlenden Bürgern zu wählen; nicht in Kraft getreten
- 1850–1856 ergebnislose Verhandlungen über Revision der Verfassung vom 23.5.1850
- 11.8.1859 Beschluss von Senat und Erbgessener Bürgerschaft: 192 Bürgerschaftsabgeordnete, davon 48 von den Grundeigentümern, 60 von den Deputationen/Gerichten, 84 von den männlichen einkommensteuerzahlenden Bürgern zu wählen



- 14.–21.11.**1859** erstmals „allgemeine“ Wahlen zur Bürgerschaft
- 24.11.**1859** letzte Sitzung der Erbgessesenen Bürgerschaft
- 6.12.**1859** Eröffnung der ersten gewählten Bürgerschaft
- 28.9.**1860** Ablösung des Hauptrezesses von 1712 durch neue Verfassung; Wahlrecht entsprechend Beschluss vom 11. 8. 1859
- 7.1.**1864** Bürgerrecht gegen Gebührenzahlung erwerbbar für alle Männer; Bürgerrechtszwang für alle Gutverdienenden (ab 3600 Mark/Jahr)
- 1866/71** Reichstagswahlrecht für alle Männer
- 13.10.**1879/19.1.1880** Verfassungs- und Wahlrechtsreform: 160 Bürgerschafts-abgeordnete, davon je 40 von den Grundeigentümern und Notablen, 80 von den einkommensteuerzahlenden Bürgern zu wählen
- 1892** Choleraepidemie
- 2.11.**1896** gebührenfreier Erwerb des Bürgerrechts bei fünfjähriger Versteuerung von 1 200 Mark/Jahr; Bürgerrechtszwang für Gutverdienende (ab dreijähriger Versteuerung von 2 000 Mark/Jahr)
- 5.3.**1906** Einführung des Klassenwahlrechts: von den 80 „allgemeinen“ Bürgerschaftsabgeordneten waren 48 von den Bürgern mit Einkommen über 2 500 Mark/Jahr, 24 von den Bürgern mit Einkommen zwischen 1 200 und 2 500 Mark/Jahr, 8 von den Landbürgern zu wählen
- 12.7.**1917** Aufhebung des Klassenwahlrechts
- November **1918** Revolution
- 18.11.**1918** Verordnung des Arbeiter- und Soldatenrats: allgemeines und gleiches Wahlrecht für Männer u n d Frauen in Hamburg
- 19.1.**1919** Wahl zur Weimarer Nationalversammlung: neben allen Männern erstmals alle Frauen wahlberechtigt
- 16.3.**1919** erste demokratische Bürgerschaftswahl
- 19.3.**1919** letzte Sitzung der alten Bürgerschaft
- 24.3.**1919** Eröffnung der ersten demokratischen Bürgerschaft

- 26.3.1919 Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt: Bürgerschaft oberstes Staatsorgan
- 7.1.1921 erste demokratische Verfassung Hamburgs
- 24.4.1932 letzte freie Bürgerschaftswahl nach dem Wahlrecht von 1919
- 8.3.1933 Senat mehrheitlich nationalsozialistisch
- 31.3.1933 Gleichschaltung der Länder
- 28.10.1933 Abschaffung der Bürgerschaft
- 27.2.1946 Eröffnung der ernannten Bürgerschaft
- 20.4.1946 Wahlgesetz: relatives Mehrheitswahlrecht
- 13.10.1946 erste freie Bürgerschaftswahl seit 1932
- 18.8.1949 Wahlgesetz: gemischtes Mehrheits- und Verhältniswahlrecht
- 6.6.1952 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg beschlossen, in Kraft getreten am 1.7.1952
- 6.12.1956 Wahlgesetz: Verhältniswahlrecht mit Fünf-Prozent-Klausel
- 17.3.1969 Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre
- 20.6.1996 Verfassungsreform, u. a. Einführung der Volksgesetzgebung und der Richtlinienkompetenz der Ersten Bürgermeisterin bzw. des Ersten Bürgermeisters

Erläuterungen

Autokratie	(griech.) Alleinherrschaft, unumschränkte Herrschaft eines Einzelnen
Deputation	(lat. deputare = rechnen, überdenken; anweisen) Abordnung, beratender Ausschuss; Deputierter = Abgeordneter
Deutscher Bund	Zusammenschluss der 39 deutschen Einzelstaaten, bestand von 1815 bis 1866; der Deutsche Bundestag in Frankfurt am Main war die ständige Versammlung der Vertreter der Mitgliedstaaten
Diäten	(lat. dies = Tag) Tagegelder, gesetzlich festgelegte staatliche Vergütung an Abgeordnete zur Erhaltung ihrer finanziellen Unabhängigkeit
Konstituante	(lat. constitutio = Verfassung) verfassunggebende Versammlung
Konvent	(lat. conventus) Zusammenkunft, Versammlung
Kooptation	(lat. co- = zusammen, optio = Wahl) Zuwahl, Ergänzungswahl durch das zu ergänzende Gremium selbst
Kuratel	(lat. cura = Sorge) Fürsorge, Leitung, Vormundschaft
Mehrheitswahl	Grundsatz der M. ist, nur der Mehrheit der abgegebenen Stimmen zum Erfolg zu verhelfen; die Stimmen der Minderheit(en) werden nicht berücksichtigt und gehen verloren. Dabei reicht entweder die relative Mehrheit zum Erfolg (A = 45 Stimmen, B = 20, C = 35: A hat die relative Mehrheit), oder es wird die absolute Mehrheit verlangt, d. h. mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen (in obigem Beispiel fehlen A 6 Stimmen an der absoluten Mehrheit). Wird die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang von niemandem erreicht, muss eine Stichwahl zwischen den beiden erfolgreichsten Kandidaten durchgeführt werden. Das Gegenteil der M. ist die Verhältniswahl (s.u.)
Nexus	(lat.) Verbindung, Verpflichtung
Notabeln	(lat. notabilis = bemerkenswert, auffallend) die Vornehmen, die Angesehenen
Oligarchie	(griech.) Herrschaft weniger
Plutokratie	(griech.) Herrschaft der Reichen

- Rezess** (lat. recedere = auseinandergehen, sich trennen) beim Auseinandergehen der Verhandlungspartner schriftlich niedergelegtes Ergebnis der Verhandlungen; Vergleich
- Verhältniswahl** Im Gegensatz zur Mehrheitswahl (s. o.) kommen bei der V. auch die Stimmen der Minderheit(en) zum Tragen, da jeder Wahlvorschlag seinem Wählerstimmenanteil entsprechend im Parlament vertreten ist. Wählerstimmen und Abgeordneten-zahlen stehen zueinander im Verhältnis
- Vetorecht** (lat. veto = ich verbiete) Wenn zu einem Beschluß die Zustimmung aller Stimmberechtigten notwendig ist, hat jeder einzelne ein V.
- Zensus** (lat. census = Zählung, Vermögen) Vermögens- oder Einkommensgrenze als Voraussetzung für das Wahlrecht

Abkürzungsverzeichnis

ASR	Arbeiter- und Soldatenrat
BHE	Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
CDU	Christlich-Demokratische Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DKP	Deutsche Kommunistische Partei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DP	Deutsche Partei
DSp	Deutsche Staatspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
DVU	Deutsche Volksunion
FDP	Freie Demokratische Partei
GAL	Grün-Alternative Liste
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
L	Fraktion der Linken
LZ	Fraktion Linkes Zentrum
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei
PRO	Partei rechtsstaatliche Offensive (Schill-Partei)
R	Fraktion der Rechten
Rep	Republikaner
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VBH	Vaterstädtischer Bund Hamburg
VL	Vereinigte Liberale

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Einwohner und Wahlberechtigte in Hamburg 1880/1890	35
Tab. 2: Fraktionsstärken in der Bürgerschaft 1895–1913	53
Tab. 3: Auswirkung der Gruppenwahl 1910	54
Tab. 4: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 1919–1932	70
Tab. 5a: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 1946–1978	74
Tab. 5b: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 1982–1997	74
Tab. 5c: Ergebnisse der Bürgerschaftswahlen 2001	75

Verzeichnis der Grafiken und Abbildungen

Bürgerliche Kollegien	13
Bevölkerungsgruppen und Bürgervertretung um 1840	14
Bürgereid aus dem Jahr 1847	18
Rat und Bürgerkonvent 1834: Senat (rechts) und Erbgessene Bürger	19
Karte des hamburgischen Staatsgebietes 1924	19
Wahlrecht für die Konstituante von 1848 (Auszug)	29
Wahlunterlagen von 1848	30
Bürgerschaftswahlrecht seit 1859/60	32
Leserbrief, Hamburger Nachrichten vom 17. Februar 1904	48
Karikaturen zur Wahlrechtsänderung von 1906	49
Gesetz zur Wahlrechtsänderung von 1906 (Auszug)	50
Bürgerschaftswahlrecht seit 1906	54
Bürgerschaftswahlrecht seit 1919	64
Revolutionäre Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts 1918	65
Verordnung zur ersten demokratischen Bürgerschaftswahl 1919	66

Literaturverzeichnis

- Ad. Ahrens**, Gemeinverständliche Betrachtung über Notabeln-, Grundeigentümer- und allgemeine Bürgerwahlen. Hamburg 1895
- Manfred Asendorf/Franklin Kopitzsch/Winfried Steffani/Walter Tormin (Hgg.)**, Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft. 125 Jahre gewähltes Parlament. Berlin 1984
- Manfred Asendorf**, Wege zur Demokratie. 75 Jahre demokratisch gewählte Hamburgische Bürgerschaft. Mit Beiträgen von Uwe Bahnsen u. Hinnerk Fock. Hamburg 1994 [hervorragende umfangreiche Bebilderung, keine Literaturangaben]
- Dirk Bavendamm**, Von der Revolution zur Reform. Die Verfassungspolitik des hamburgischen Senats 1849/50. Berlin 1969
- Jörg Berlin**, 70 Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Hamburg. In: Hamburg macht Schule 1/1999, S. 28 ff.
- Uwe Bernzen**, Die Deputationen. Bürgerbeteiligung an der Verwaltung. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1980 [fehlerbehaftete historische Einleitung]
- Helmut Bilstein (Hg.)**, Staat und Parteien im Stadtstaat Hamburg oder „Die Unregierbarkeit der Städte“. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1996, 2. Aufl. 1997
- Helmut Bilstein u. a.**, Wahlen in Hamburg 1978. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1978
- Wilhelm Bitter**, Die Hamburger Wahlrechtsvorlage und das Reich. Hamburg 1905
- Jürgen Bolland**, Die Hamburgische Bürgerschaft in alter und neuer Zeit. Hamburg 1959
- W. Brocke/J. Klimke/K. G. Troitzsch/J. Woydt**, Wahlkampf und Wahlergebnisse 1978 in Hamburg. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung, Hamburg 1979
- Richard Bünemann**, Hamburg in der deutschen Revolution 1918/19. Diss. (masch.) Hamburg 1951
- Ursula Büttner**, Politischer Neubeginn in schwieriger Zeit: Wahl und Arbeit der ersten demokratischen Bürgerschaft Hamburgs 1919–1921. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1994
- Ursula Büttner/Werner Jochmann**, Hamburg auf dem Weg ins Dritte Reich. Entscheidungsjahre 1931–33. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 4. Aufl. 1993
- Richard A. Comfort**, Revolutionary Hamburg. Labor Politics in the Early Weimar Republic. Stanford/California 1966
- Alix Cord**, Die soziale Schichtung der Hamburger Bürgerschaft von 1859 bis zum Jahre 1921. Ein Beitrag zur parlamentarischen Geschichte des Kaiserreichs. Examensarbeit (masch.) Hamburg 1961
- Herbert Dau**, 25 Jahre Hamburger Verfassung. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1977
- Daus**, Das neue Wahlgesetz in seiner politischen und praktischen Bedeutung. Sonderdruck aus den Nrn. 271–274 des Generalanzeigers für Hamburg-Altona. Hamburg [1909; Quelle, kritische Position gegen Wahlrechtsänderung]
- Klaus David**, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Kommentar. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1994 [hervorragende historische Herleitungen]
- Dränert**, Das Bürgerrecht im Hamburgischen Staate. Hamburg 2. Aufl. 1887, 3. Aufl. 1894
- Hans Dreckmann**, Hamburg nach der Kapitulation. Erinnerungen an 1945/46. Hamburg 1970
- Birgit Ebert**, Bürgerliche Moral und radikale Frauenbewegung des Bürgertums. Der Kampf um ein neues Frauenbild im Wilhelmischen Reich. Examensarbeit (masch.) Hamburg 1978 [Staatsarchiv Hamburg HS 969]
- Hans Wilhelm Eckardt**, 460 Jahre „Langer Rezess“: 1529. Beginn der bürgerlichen Mitregierung in Hamburg. In: Hamburg macht Schule 4/1989, S. 28 f.

- Hans Wilhelm Eckardt**, Privilegien und Parlament. Die Auseinandersetzungen um das allgemeine und gleiche Wahlrecht in Hamburg. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1. Aufl. 1980
- Hans Wilhelm Eckardt**, Wahlrecht und Wahlen in Hamburg. In: Asendorf/Kopitzsch u. a., S. 125 ff.
- Hans Wilhelm Eckardt**, Kritik und Engagement: Gustav Schiefeler im öffentlichen Leben Hamburgs. *Patrimonia* 149. Berlin, Hamburg 1999, S. 37 ff.
- Heinrich Erdmann (Red.)**, Verfassunggebende Bürgerschaft: Verfassungsentwürfe und Verfassungsberatungen 1919 und 1920. Dokumentation. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1993
- Heinrich Erdmann (Red.)**, Hamburg nach dem Ende des Dritten Reiches: politischer Neuaufbau 1945/46 bis 1949. Sechs Beiträge [von Peter Gabrielsson, Werner Johe, Walter Tormin, Arnold Sywottek, Helmut Stubbe-da Luz]. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 2000
- Richard J. Evans**, Tod in Hamburg. Stadt, Gesellschaft und Politik in den Cholera-Jahren 1830–1910. Hamburg 1991 [beste Darstellung der Geschichte Hamburgs in der genannten Zeit]
- Richard J. Evans**, Sozialdemokratie und Frauenemanzipation im deutschen Kaiserreich. Berlin, Bonn 1979
- Richard J. Evans**, „Red Wednesday“ in Hamburg: Social Democrats, police and Lumpenproletariat in the suffrage disturbances of 17 January 1906, in: *Sozial History*, Vol. 4, No. 1, 1979, S. 1–31
- Ursula Feist**, Analyse der Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19. September 1993. In: *Bilstein* 1996, S. 68 ff.
- Gerhard Fuchs (Red.)**, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, zuletzt geändert am 16. Mai 2001. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 2001 [Text den Regeln der Rechtschreibreform angepasst]
- Hartmut Fuchs**, Privilegien oder Gleichheit. Die Entwicklung des Wahlrechts in der freien und Hansestadt Lübeck 1875 bis 1920. Diss. Kiel 1971
- Walther Gabe**, Hamburg in der Bewegung von 1848/49. Heidelberg 1911
- Iris Geis**, Wahlrechtsgrundsätze und Prinzipien der Wahlkreiseinteilung in Hamburg für die Bürgerschaftswahlen unter besonderer Berücksichtigung der Bezirksversammlungenwahlen. Hamburg 1998 [faktenreiche rechtswissenschaftliche Dissertation, Vergleiche mit anderen Ländern]
- Julius Goldfeld**, Die Wahlrechtsänderung in Hamburg und der Liberalismus. Hamburg 1909 [Quelle, kritische Position gegen die liberalen Gegner der Wahlrechtsänderung]
- Stefan Grobe**, Eine kleine Hamburg-Kunde. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1994
- Joist Grolle**, Hamburg – der republikanische Akzent der Republik? Nachforschungen zu einer Legende. In: Peter Glotz u. a. (Hgg.), *Vernunft riskieren. Klaus von Dohnanyi zum 60. Geburtstag*. Hamburg 1988, S. 85 ff.
- Karen Hagemann**, „Endlich auch das Frauenwahlrecht!“ Über die Anfänge des Kampfes um die „staatsbürgerliche“ Gleichberechtigung der Frauen. In: Asendorf/Kopitzsch u. a., S. 135 ff.
- Hamburg Lexikon**. Hg. v. Franklin Kopitzsch u. Daniel Tilgner. Hamburg 1999
- Aus Hamburgs Verwaltung und Wirtschaft**, Sondernummer 7, Hamburg 1955
- Handbuch der Hamburgischen Bürgerschaft**, 9.–17. Wahlperiode. Hamburg 1978–2002
- Joachim von Hein**, Deputationen – Eine Hamburger Spezialität. In: Asendorf/Kopitzsch u. a., S. 182 ff.
- Wilhelm Heyden**, Die Entwicklung des politischen Wahlrechts in Hamburg. Hamburg 1894
- Hartmut Hohlbein**, Hamburg 1945. Kriegsende, Not und Neubeginn. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1985
- Hartmut Hohlbein/Werner Johe/Hans-Dieter Loose/Georg-Wilhelm Röpke/Hans-Peter Streng**, Vom Vier-Städte-Gebiet zur Einheitsgemeinde. Altona – Harburg-Wilhelmsburg – Wandsbek gehen in Hamburg auf. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1988
- Ernst Rudolf Huber**, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Stuttgart, Bd. 2: 2. Aufl. 1967; Bd. 3: 2. Aufl. 1970; Bd. 4: 1969

- Werner Jochmann/Hans-Dieter Loose (Hgg.)**, Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. 2 Bände. Hamburg 1982/86 [Standardwerk]
- Dietrich Kausche**, Die Entstehung der Einheitsgemeinde Hamburg, in: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 65, 1979, S. 73–82
- Wilhelm Klindworth**, Die hamburgische Verfassungsfrage in der Reform-Deputation vom 13. März 1848. Diss. Hamburg 1931/32
- J.C.C. Krausz**, Die Wahlen zur Hamburger Constituante. Hamburg 1848
- Walther Lamp'I**, Das groß-hamburgische Revolutionsrecht. Hamburg 1921
- Walther Lamp'I**, Die Revolution in Groß-Hamburg. Hamburg 1921
- Hans Walther Lehr**, Das Bürgerrecht im Hamburgischen Staate. Diss. Greifswald. Hamburg 1919
- Erich Lüth**, Die Hamburger Bürgerschaft 1946–1971. Wiederaufbau und Neubau. Hamburg 1971
- Erich Lüth/Hans-Dieter Loose**, Bürgermeister Carl Petersen. Hamburg 1971
- R. E. May**, Zur Hamburger Wahlrechts-Vorlage. Material zur Kritik ihrer Begründung. Hamburg 1905 [Quelle]
- Alex Möllering**, Die Entwicklung des Wahlrechts in der freien und Hansestadt Hamburg. Diss. Würzburg 1914. Leipzig 1914
- Konny Neumann**, Materialien zur Entwicklung der Hamburger Bürgerschaft. Hg. vom Kuratorium für staatsbürgerliche Bildung. Hamburg 1970
- Hans Nirrnheim**, Die hamburgische Verfassungsfrage von 1814 bis 1848. In: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 25, 1924, S. 128–148
- Christiane Olligs**, Die Entwicklung der Landtags- und Kommunalwahlgesetze in den Ländern der Britischen Zone 1946–1958. München 1990
- Rainer Postel**, Gabriel Riesser, 1806–1863. In: R. Postel/Helmut Stubbe-da Luz, Die Notare J. H. Hübbe, E. Schramm, G. Riesser, H. H. Biermann-Ratjen. Hamburgische Lebensbilder Bd. 17. Hamburg 2001, S. 75–134
- Heinrich Reincke**, Die Kämpfe um die hamburgische Verfassung 1848 bis 1860. In: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 25, 1924, S. 149–168
- Wolfgang Schneider**, Die Begrenzungen des Wahlrechts in Deutschland, Preußen und Hamburg im 19. und 20. Jahrhundert. Diss.(masch.) Hamburg 1955
- Hans Jürgen Schulze**, Die Wandlung der politischen Parteien der Hamburger Bürgerschaft 1913–1921 unter besonderer Berücksichtigung der „Rechten“. Examensarbeit (masch.) Hamburg 1966 [Staatsarchiv Hamburgs HS 671]
- Wolfgang Schwarz**, Hamburgische Verfassungskämpfe in der Reaktionszeit (1850–1852). Karlsruhe 1974
- Geert Seelig**, Die geschichtliche Entwicklung der Hamburgischen Bürgerschaft und die hamburgischen Notablen. Hamburg 1900
- Klaus P. Siegloch**, Die Parlamentsreform 1971 in der Hamburger Bürgerschaft. Hg. vom Kuratorium für staatsbürgerliche Bildung. Hamburg 1973
- Statistik des Hamburgischen Staates**, H. 52, 63, 84, 97, 112. Hamburg 1957 ff.
- Statistisches Handbuch für den Hamburgischen Staat**. Ausgaben Hamburg 1891, 1920
- Statistische Mitteilungen über den hamburgischen Staat**. Nr. 7, 8, 28. Hamburg 1919, 1924, 1932
- Jutta Stehling**, Der Hamburger Arbeiter- und Soldatenrat in der Revolution 1918/19. In: Arbeiter in Hamburg. Hg. v. Arno Herzig, Dieter Langewiesche u. Arnold Sywottek. Veröffentlichung des Hamburger Arbeitskreises für Regionalgeschichte. Hamburg 1983, S. 419 ff.
- Otto Stolten**, Die Hauptfragen hamburgischer Gesetzgebung und Politik 1910 bis 1912. Hamburg 1912
- Otto Stolten**, Hamburgische Staatseinrichtungen und hamburgische Politik, wie sie sind und wie sie sein sollen. Hamburg 1903

- Otto Stolten u. a.**, Der Kampf der Sozialdemokratie um das Rathaus in Hamburg. Hamburg 1927
- Christiane Teetz**, Otto Stolten. Hamburger Köpfe. Hamburg 2001
- Werner Thieme**, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Kommentar mit einem Anhang Hamburgischer staatsrechtlicher Gesetze. Hamburg 1998 [aktuellster Verfassungskommentar, teilweise un-stimmige Wiedergabe des Verfassungstextes]
- Claudia Thorn**, Zwischen wirtschaftlicher Notwendigkeit und gesellschaftlicher Integration. Zur Bedeutung des Bürgerrechts für Frauen in Hamburg im 19. Jahrhundert bis zu seiner Aufhebung 1864. In: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 83/2, 1997, S. 51 ff.
- Walter Tormin**, Der schwere Weg zur Demokratie. Politischer Neuaufbau in Hamburg 1945/46. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1995
- Karl-Heinz Vitzthum**, Die Wahlen zur Hamburger Konstituante 1848 (soziale, politische und organisatorische Aspekte). Examensarbeit (masch.) Hamburg 1966 [Die Ergebnisse dieser Arbeit sind in einem leichter zugänglichen Aufsatz desselben Verfassers in der Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte, Bd. 54, 1968, S. 51–76 berücksichtigt]
- Joachim Wege**, Die Bürgerschaft. Geschichte, Aufgaben und Organe des Hamburger Landesparlaments. Veröffentlichung der Landeszentrale für politische Bildung. Hamburg 1982
- N. A. Westphalen**, Hamburgs Verfassung und Verwaltung. Bd. 1. Hamburg 1846
- Frank-Michael Wiegand**, Die Notabeln. Untersuchungen zur Geschichte des Wahlrechts und der gewählten Bürgerschaft in Hamburg 1859–1919, Hamburg 1987
- Margarete Wolters**, 5. 3. 1906 – Informationen zu einer Wahlrechtsreform in Hamburg. Hamburg 1971