

FELIX DRESSEL

Die Handelskammer Hamburg und der Freihafen

*Rechtsordnung und
Wirtschaftsgeschichte*
25

Mohr Siebeck

Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

Herausgegeben von

Albrecht Ritschl, Mathias Schmoeckel und Günther Schulz

25



Felix Dressel

Die Handelskammer Hamburg und der Freihafen

Hamburgs Stellung im Norddeutschen Bund
aus rechtshistorischer Sicht

Mohr Siebeck

Felix Dressel, Studium der Rechtswissenschaften in Düsseldorf und Münster; 2022 Promotion (Bonn); 2023 LL.M. Cornell University, Ithaca, New York.

ISBN 978-3-16-162434-6 / eISBN 978-3-16-162663-0
DOI 10.1628/978-3-16-162663-0

ISSN 2191-0014 / eISSN 2569-4251 (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Meinen Eltern.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Sie untersucht die Rolle der Handelskammer Hamburg im Kontext der Verteidigung des Freihafens im Norddeutschen Bund.

Mein ganz besonderer Dank gilt an dieser Stelle zunächst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Mathias Schmoeckel, dem ich die Anregung zu diesem interdisziplinären Thema verdanke. Professor Schmoeckel hat meine Arbeit von Beginn an mit großem Einsatz gefördert und stand jederzeit für ein inspirierendes Gespräch unterstützend zur Verfügung. Für seine herausragende Betreuung danke ich ihm sehr herzlich. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Tilman Repgen für die Begutachtung meiner Dissertation.

Mein Dank gilt auch der Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, welche mir durch ein Promotionsstipendium die Anfertigung der Arbeit erst ermöglicht hat. Zudem danke ich der Kanzlei SOH Rechtsanwälte Steuerberater PartG mbB aus Essen für die sehr großzügige Bezuschussung der Druckkosten.

Dafür, dass ich auch unter erschwerten Pandemie-Bedingungen meine wissenschaftliche Arbeit fortsetzen konnte, danke ich auch Frau Enzel und dem gesamten Team der Commerzbibliothek Hamburg. Überdies danke ich Herrn Dr. Thomas Wambach, LL.M. (Cornell University), der mir als Mentor während dieser Zeit ebenfalls stets zur Seite stand.

Abschließend bedanke ich mich außerdem bei meinen Eltern. Nur durch sie war mir das Studium der Rechtswissenschaften in Deutschland und den USA sowie die Promotion möglich. Aufgrund ihrer kontinuierlichen Unterstützung meines akademischen Werdeganges widme ich ihnen diese Arbeit.

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Kapitel 1: Einleitung	1
<i>A. Hinführung zum Thema</i>	1
<i>B. Gegenstand und Thesen der Arbeit</i>	3
<i>C. Methodische Überlegungen</i>	6
<i>D. Forschungsstand</i>	8
<i>E. Gang der Untersuchung</i>	10
Kapitel 2: Das politische System Hamburgs und die Handelskammer	15
<i>A. Hamburgs Verfassungssystem</i>	15
<i>B. Die Handelskammer</i>	30
<i>C. Zwischenfazit</i>	40
Kapitel 3: Hamburg und der Norddeutsche Bund	43
<i>A. Vorbemerkungen</i>	43
<i>B. Historischer Kontext</i>	44
<i>C. Hamburgs Weg in den Norddeutschen Bund und die Stellung gegenüber Preußen</i>	50
<i>D. Zwischenfazit</i>	59
Kapitel 4: Freihandel und Liberalismus in Deutschland	61

Kapitel 5: Der Freihafen und die Verfassung des Norddeutschen Bundes	65
<i>A. Vorbemerkungen</i>	65
<i>B. Definition des Freihafens</i>	65
<i>C. Regelungsgehalt in der Verfassung</i>	66
<i>D. Zustandekommen des Verfassungstextes</i>	68
<i>E. Hamburgs Stellung im Zollverein und im Zollparlament</i>	79
<i>F. Zwischenfazit</i>	82
Kapitel 6: Die wirtschaftliche Dimension der Freihafenfrage ...	85
<i>A. Vorbemerkungen</i>	85
<i>B. Der Hamburger Handel im Allgemeinen</i>	87
<i>C. Die Auswirkungen des Freihafens auf die einzelnen Branchen</i>	90
<i>D. Zwischenfazit</i>	122
Kapitel 7: Die Handelskammer und der Freihafen	125
<i>A. Vorbemerkungen</i>	125
<i>B. Die interne Debatte um das Tätigwerden in der Freihafenfrage</i>	126
<i>C. Das Aufforderungsschreiben der Handelskammer vom 26. September 1866</i>	130
<i>D. Die finale Entscheidung zugunsten des Freihafens und Überlegungen zu einem öffentlichen Tätigwerden</i>	140
<i>E. Die öffentliche Verteidigung des Freihafens</i>	144
<i>F. Zwischenfazit</i>	156
Kapitel 8: Rezeption der Zollanschlussdiskussion in Hamburg	159
<i>A. Vorbemerkungen</i>	159
<i>B. Senat</i>	159
<i>C. Bürgerschaft</i>	162
<i>D. Überblick über die sonstige öffentliche Diskussion</i>	164
<i>E. Zwischenfazit</i>	165

Kapitel 9: Die einfachgesetzliche Umsetzung des Freihafens	167
<i>A. Vorbemerkungen</i>	167
<i>B. Einfachgesetzlicher Regelungskomplex</i>	169
<i>C. Das Gutachten der Handelskammer</i>	175
<i>D. Vergleich der Forderungen der Handelskammer mit dem tatsächlichen Ergebnis</i>	185
<i>E. Die Arbeit der gemeinschaftlichen Kommission</i>	187
<i>F. Die Verhandlungen zwischen Hamburg und Preußen</i>	192
<i>G. Weiteres Agieren im Hinblick auf die einfachgesetzliche Umsetzung</i>	200
<i>H. Zwischenfazit</i>	201
Kapitel 10: Ergebnis	205
<i>A. Hauptthese: Die Handelskammer als prägende Gestalt in der Debatte um den Freihafen</i>	205
<i>B. Untergeordnete These I.: Die institutionellen Einflussmöglichkeiten der Handelskammer</i>	209
<i>C. Untergeordnete These II.: Die Handelskammer als Anhängerin des Freihandels</i>	211
<i>D. Untergeordnete These III.: Die Ergebnisoffenheit der Handelskammer</i>	212
Literaturverzeichnis	215
<i>I. Archivarische Quellen</i>	215
<i>II. Weitere Quellen</i>	215
Sachregister	221

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Kapitel 1: Einleitung	1
<i>A. Hinführung zum Thema</i>	1
<i>B. Gegenstand und Thesen der Arbeit</i>	3
<i>C. Methodische Überlegungen</i>	6
<i>D. Forschungsstand</i>	8
<i>E. Gang der Untersuchung</i>	10
Kapitel 2: Das politische System Hamburgs und die Handelskammer	15
<i>A. Hamburgs Verfassungssystem</i>	15
I. Vorbemerkung	15
II. Das politische System Hamburgs nach der Verfassung von 1860 ...	15
1. Kurzüberblick über die Entstehungsgeschichte der Verfassung seit 1848	15
2. Die Bürgerschaft	17
a) Wahl der Bürgerschaft	17
b) Aufgaben der Bürgerschaft	20
c) Rolle im Gesetzgebungsverfahren	22
d) Zusammensetzung der Bürgerschaft	23
3. Der Senat	23
a) Wahl und Zusammensetzung des Senats	23
b) Die Zuständigkeit des Senats	25
c) Die Bürgermeister	27
4. Die Verwaltung	27
a) Nach der Verfassung von 1860	27
b) Nach dem Gesetz über die Organisation der Verwaltung von 1863	29

<i>B. Die Handelskammer</i>	30
I. Die Handelskammer nach dem Änderungsgesetz aus dem Jahr 1866	30
1. Regelungsgehalt des Änderungsgesetzes aus dem Jahr 1866	30
2. Die Auseinandersetzungen um das Änderungsgesetz	32
II. Die innere Ordnung der Handelskammer und das Verhältnis zur Versammlung eines Ehrbaren Kaufmanns	36
1. Geschäftsordnung der Handelskammer aus dem Jahr 1861	36
2. Das Verhältnis zur Versammlung eines Ehrbaren Kaufmanns ...	38
III. Die Deputation für Handel und Schifffahrt	40
<i>C. Zwischenfazit</i>	40
 Kapitel 3: Hamburg und der Norddeutsche Bund	43
<i>A. Vorbemerkungen</i>	43
<i>B. Historischer Kontext</i>	44
<i>C. Hamburgs Weg in den Norddeutschen Bund und die Stellung gegenüber Preußen</i>	50
<i>D. Zwischenfazit</i>	59
 Kapitel 4: Freihandel und Liberalismus in Deutschland	61
 Kapitel 5: Der Freihafen und die Verfassung des Norddeutschen Bundes	65
<i>A. Vorbemerkungen</i>	65
<i>B. Definition des Freihafens</i>	65
<i>C. Regelungsgehalt in der Verfassung</i>	66
<i>D. Zustandekommen des Verfassungstextes</i>	68
I. Der Weg zum finalen Entwurf	68
II. Die Verfassungsverhandlungen im Reichstag	72
<i>E. Hamburgs Stellung im Zollverein und im Zollparlament</i>	79
<i>F. Zwischenfazit</i>	82
 Kapitel 6: Die wirtschaftliche Dimension der Freihafenfrage ...	85
<i>A. Vorbemerkungen</i>	85
<i>B. Der Hamburger Handel im Allgemeinen</i>	87
<i>C. Die Auswirkungen des Freihafens auf die einzelnen Branchen</i>	90
I. Freihafenbefürworter	90

1. Allgemeine Position	90
2. Groß- und europäischer Zwischenhandel sowie Im- und Export	91
3. Für den Export produzierendes Gewerbe	95
4. Reeder	97
5. Einzelne Bedeutende Waren	99
a) Wein und Spirituosen	99
b) Tabak und Zigarren	102
c) Manufakturwaren	104
d) Drogen-Geschäft	107
e) Tran	108
f) Lagerbesitzer	109
II. Zollanschlussbefürworter	109
1. Abweichendes Gutachten für das Import- und Exportgeschäft	109
2. Manufakturwarengeschäft	111
3. Sonstige Geschäftsbereiche	114
III. Nachvollziehbarkeit der Entscheidung	115
1. Vorbemerkungen	115
2. Handelsstatistik	115
3. Entrepots/Zollvereinsniederlagen	117
4. Sonstige wesentliche Argumente	121
<i>D. Zwischenfazit</i>	<i>122</i>
Kapitel 7: Die Handelskammer und der Freihafen	125
<i>A. Vorbemerkungen</i>	<i>125</i>
<i>B. Die interne Debatte um das Tätigwerden in der Freihafenfrage</i>	<i>126</i>
<i>C. Das Aufforderungsschreiben der Handelskammer vom 26. September 1866</i>	<i>130</i>
I. Vorbemerkungen	130
II. Einleitung des Schreibens	130
III. Bekenntnis zum Freihandel und Unterschiede zum Jahr 1848	132
IV. Gutachtauftrag	135
V. Zwischenfazit	139
<i>D. Die finale Entscheidung zugunsten des Freihafens und Überlegungen zu einem öffentlichen Tätigwerden</i>	<i>140</i>
<i>E. Die öffentliche Verteidigung des Freihafens</i>	<i>144</i>
I. Vorbemerkungen	144
II. Das Schreiben an den Senat	145
III. Publikation der eingeholten Gutachten	148
1. Vorbemerkungen	148
2. Die Veröffentlichung der Neun Gutachten	148

3. Die Veröffentlichung der zwanzig Gutachten	150
IV. Sonstige Maßnahmen zur Verteidigung des Freihafens	153
V. Handelskammermitglied im Reichstag	154
<i>F. Zwischenfazit</i>	156
 Kapitel 8: Rezeption der Zollanschlusssdiskussion in Hamburg	159
<i>A. Vorbemerkungen</i>	159
<i>B. Senat</i>	159
<i>C. Bürgerschaft</i>	162
<i>D. Überblick über die sonstige öffentliche Diskussion</i>	164
<i>E. Zwischenfazit</i>	165
 Kapitel 9: Die einfachgesetzliche Umsetzung des Freihafens	167
<i>A. Vorbemerkungen</i>	167
<i>B. Einfachgesetzlicher Regelungskomplex</i>	169
I. Hamburgische Gebietsteile im Zollverein	169
II. Zollvereinsniederlagen	170
III. Hauptzollamt	173
<i>C. Das Gutachten der Handelskammer</i>	175
I. Vorbemerkungen	175
II. Der Weg bis zum Gutachten	176
III. Ausdehnung des Freihafenbezirkes	178
IV. Ausgestaltung des Freihafens mitsamt der Zollabwicklung	180
V. Nachdrücklicher Hinweis auf die Position	184
<i>D. Vergleich der Forderungen der Handelskammer mit dem tatsächlichen Ergebnis</i>	185
<i>E. Die Arbeit der gemeinschaftlichen Kommission</i>	187
I. Vorbemerkungen	187
II. Auswertung	188
III. Zwischenergebnis	191
<i>F. Die Verhandlungen zwischen Hamburg und Preußen</i>	192
I. Vorbemerkungen	192
II. Analyse der Verhandlungen	193
<i>G. Weiteres Agieren im Hinblick auf die einfachgesetzliche Umsetzung</i>	200
<i>H. Zwischenfazit</i>	201

Kapitel 10: Ergebnis	205
<i>A. Hauptthese: Die Handelskammer als prägende Gestalt in der Debatte um den Freihafen</i>	205
I. Die Rolle der Handelskammer in der Freihafenfrage	205
II. Die Rolle der Handelskammer bei der einfachgesetzlichen Umsetzung	207
<i>B. Untergeordnete These I.: Die institutionellen Einflussmöglichkeiten der Handelskammer</i>	209
<i>C. Untergeordnete These II.: Die Handelskammer als Anhängerin des Freihandels</i>	211
<i>D. Untergeordnete These III.: Die Ergebnisoffenheit der Handelskammer</i>	212
Literaturverzeichnis	215
I. <i>Archivarische Quellen</i>	215
II. <i>Weitere Quellen</i>	215
Sachregister	221

Kapitel I

Einleitung

A. Hinführung zum Thema

Die Stadt Hamburg wird gemeinhin mit dem Hamburger Hafen und dem Welt-handel in Verbindung gebracht. Hamburg lebt vom Handel und war schon immer auf diesen angewiesen. Die Lage an der Elbe und der Zugang zur Nordsee machen Hamburg zum idealen Umschlagsplatz für den weltweiten Seeverkehr, sodass Hamburg sogar der drittgrößte Hafen in Europa ist.¹ Doch nicht nur der Hafen als solcher zieht die Aufmerksamkeit auf sich, auch eine weitere Besonderheit hat jahrzehnte- wenn nicht gar jahrhundertlang wohl maßgeblich zu der wirtschaftlichen Prosperität der Stadt beigetragen: Der sogenannte Freihafen. Außerhalb Hamburgs dürfte das Konzept eines Freihafens – der verkürzt gesprochen eine kleine Freihandelszone innerhalb Deutschlands darstellt, in welche Waren eingebracht, ausgeführt, bearbeitet und eingelagert werden können, ohne dass Abgaben/Zölle anfallen² – oftmals unbekannt sein. Doch die Idee des Freihafens ist keinesfalls neu und wird im Rahmen des inzwischen vollzogenen Brexits sogar wieder in Betracht gezogen.³

Es gibt zahlreiche Momente in der Geschichte, in denen der Freihafen Hamburg in das Zentrum der Aufmerksamkeit gelangte. Besonders häufig wird hierbei die Zeit zwischen 1871 und 1888 betrachtet,⁴ da sich Hamburg dort einem ganz erheblichen Druck seitens Preußens ausgesetzt sah, den Freihafenstatus – weitestgehend – aufzugeben. Selten wird hingegen die Epoche des Norddeutschen Bundes berücksichtigt. Doch gerade diese Zeit war – trotz der nur kurzen Existenz des Bundes zwischen 1867 und 1871 – auch für die späteren Entwicklungen und Entscheidungen von zentraler Rolle. Denn schon dort stellte sich die Frage, ob Hamburg überhaupt als Freihafen außerhalb des Zollvereinsgebiets bleiben durfte, oder nicht vielmehr gezwungen war, sich dem Zollverein anzu-

¹ <https://www.hafen-hamburg.de/de/statistiken/top-20-containerhaefen/> zuletzt abgerufen am 25. September 2023.

² Zur Definition *Lehmann*, Der Hamburger Freihafen von der Gründung des Norddeutschen Bundes bis zum Zollanschluss (1967), S. 6; *Müller*, Die Auseinandersetzung über Hamburgs Zollanschluss an das Deutsche Reich 1833–1888 (1988), S. I.

³ <https://www.nzz.ch/wirtschaft/brexit-und-freeports-freihafen-fuer-grossbritanniens-wirtschaft-ld.1630870> zuletzt abgerufen am 25. September 2023.

⁴ Im Schwerpunkt etwa *Hübner*, Der Zollanschluß Hamburgs vom 15. Oktober 1888 (1925); *Müller*, Die Auseinandersetzung über Hamburgs Zollanschluss an das Deutsche Reich 1833–1888 (1988).

schließen und den Freihafenstatus aufzugeben. Und auch wenn es keinen so erheblichen Druck wie Ende der 1870er Jahren gegeben haben mag,⁵ so wurde innerhalb Hamburgs dennoch ausführlich debattiert, ob ein gänzlich freiwilliger Anschluss an das Zollgebiet nicht vielleicht vorteilhafter wäre.⁶ Die Beweggründe und Argumente finden sich dann ebenso auch in der Zeit des Deutschen Reichs nach 1871 wieder. Nicht zuletzt wurden sogar die Verfassungsbestimmungen zum Freihafen unverändert übernommen.⁷ Deshalb ist es sehr lohnenswert, die Aufmerksamkeit dieser Epoche zu widmen.

Wie bereits angeklungen ist, war die Debatte um den Freihafen zu Zeiten des Norddeutschen Bundes sowohl auf Bundes-⁸ als auch auf hamburgischer Ebene⁹ sehr kontrovers. Auch innerhalb Hamburgs gab es Stimmen, die sich vehement für den Zollanschluss einsetzten. Am Ende konnten die Freihafenbefürworter jedoch obsiegen, wodurch Hamburg einen verfassungsrechtlich abgesicherten Freihafen¹⁰ erhielt und weiterhin freien Handel mit der Welt betreiben konnte.

Doch wer machte hier seinen Einfluss geltend und verteidigte den Freihafen so erfolgreich? Plausibel erscheint, dass vornehmlich die Handelskammer Hamburg als Vertreterin der Kaufmannschaft in dieser Sache tätig wurde. Zu dieser Vermutung kann man alleine schon kommen, wenn man bei einer Stadtbesichtigung das Rathaus und die Handelskammer betrachtet: Beide Gebäude sind baulich unmittelbar miteinander verbunden. Es gibt sogar noch immer eine Verbindungstür zwischen beiden Gebäuden¹¹, sodass vielleicht sogar die Architektur die tatsächliche Nähe von Politik und Wirtschaft zum Ausdruck brachte.

Trotz der großen Bedeutung des Freihafens wird man bei der Suche nach juristischer Literatur zu den vielfältigen Rechtsfragen, die mit diesem Thema verbunden waren, sowie zu der Bedeutung der Handelskammer leider kaum fündig. Umso mehr lohnt es sich nun also, einen Blick durch die juristische Brille auf den Freihafen Hamburg im Norddeutschen Bund zu werfen und zu untersuchen, wie die Handelskammer Hamburg diesen verteidigte.

Gerade das Zusammenspiel aus Wirtschaft, Politik, deutscher wie hamburgischer (Stadt-)Geschichte, Verfassungsgeschichte und Freihandel macht dieses Themenfeld zu einem ganz besonderen Schmuckstück der hamburgischen und deutschen (Wirtschafts-)Rechtsgeschichte.

⁵ Dazu Müller, Die Auseinandersetzung über Hamburgs Zollanschluss an das Deutsche Reich 1833–1888 (1988), S. 69 ff.

⁶ Exemplarisch etwa *Verein für den Anschluss Hamburgs an den Zollverein* (Hrsg.), Neun Gutachten die künftige handelspolitische Stellung Hamburgs betreffend (1867); Zwanzig Gutachten in Bezug auf Hamburgs künftiges Verhältnis zum Zollverein (1867).

⁷ S. Art. 34 Verfassung von 1871.

⁸ Zur Debatte im Reichstag s. etwa Stenographischer Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Bd. 1 (1867), S. 492 ff.

⁹ Zu Hamburg Tuch, Die Sonderstellung der deutschen Freihäfen (1878), S. 32 ff.

¹⁰ S. Art. 34 Verfassung Norddeutscher Bund.

¹¹ *Handelskammer Hamburg* (Hrsg.), Kunstsinn und Kaufmannsgeist, Die Bau- und Kunstgeschichte der Handelskammer Hamburg (2005) Anhang „Aufriss – Haus der Handelskammer“ Ziff. 12.

B. Gegenstand und Thesen der Arbeit

Die Handelskammer Hamburg – oder Commerzdeputation, wie sie noch bis 1867 hieß, nachfolgend aber einheitlich als Handelskammer bezeichnet wird – hatte nach Art. 93 der Verfassung Hamburgs aus dem Jahr 1860 die Aufgabe, die Interessen der Kaufmannschaft zu vertreten. Die Frage nach der Freihafenstellung hatte unmittelbare Konsequenzen für den hamburgischen Handel und war daher von größter Relevanz.¹² Aus diesem Grund befasste sich auch die Handelskammer eingehend mit dem Freihafen.¹³ Die vorliegende Untersuchung soll daher der bereits aufgeworfenen Frage nachgehen, wie die Handelskammer den Freihafen in Hamburg verteidigte.

Dabei konzentriert sich die Darstellung auf das Wirken in Hamburg und bezieht die Entwicklungen auf der Bundesebene nur dort ein, wo es für das Verständnis der Ausgangssituation des Freihafens in Hamburg und dessen Bedrohungen notwendig erscheint. Flankiert wird die Untersuchung jeweils von den rechtlichen Rahmenbedingungen. Einerseits betrifft dies die Verfassung des Norddeutschen Bundes, welche in Art. 34 das Recht der Hansestädte vorsah, als Freihafen außerhalb des Zollvereins zu bleiben, bis sie selbst den Anschluss beantragen. Andererseits betrifft dies auch die einfachgesetzliche Umsetzung des Freihafens auf hamburgischer Ebene.

Demgegenüber kann es nicht Aufgabe der vorliegenden rechtshistorischen Untersuchung sein, die Vorteile der Freihafenstellung mit den Nachteilen aus ökonomischer Perspektive zu vergleichen und volkswirtschaftlich zu analysieren. Zwar werden die ökonomischen Argumente dargestellt, um die Entscheidungsfindung und das Handeln der Akteure nachvollziehbar zu machen. Eine Betrachtung der Argumente erfolgt jedoch ausschließlich aus einer fachfremden Perspektive und nur im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit bzw. Plausibilität der Entscheidung zugunsten des Freihafens vor dem Hintergrund der jeweils vorliegenden Informationen.

Zu der Frage, wie die Handelskammer Hamburg den Freihafen verteidigte, werden mehrere Thesen aufgestellt. Dabei orientiert sich der Gang der Untersuchung an der Überprüfung einer Hauptthese. Im Rahmen der Untersuchung dieser These erfolgt aber auch die Beantwortung drei weitere untergeordneter Thesen. Diese betreffen wichtige Einzelaspekte, die im Rahmen des Beweises der Hauptthese als Nebenprodukt behandelt werden können.

¹² Vgl. etwa nur die Debatte in Zwanzig Gutachten in Bezug auf Hamburgs künftiges Verhältnis zum Zollverein (1867); *Verein für den Anschluss Hamburgs an den Zollverein* (Hrsg.), Neun Gutachten die künftige handelspolitische Stellung Hamburgs betreffend (1867).

¹³ SHWA, Safebestand der Commerzbibliothek, S/599 Protokolle 1866, S. 205 ff.

Hauptthese: Die Handelskammer Hamburg kann als prägende Gestalt der (verfassungs-)rechtlichen Debatte um den Freihafen Hamburg betrachtet werden.

1. Dies kann zum einen in Bezug auf die Frage gelten, ob Hamburg überhaupt ein verfassungsrechtlich abgesicherter Freihafen sein soll.
2. Dies kann zum anderen auch in Bezug auf die konkrete einfachgesetzliche Umsetzung des Freihafenkonzepts etwa im Hinblick auf die Grenzziehung und die notwendigen Einrichtungen zutreffen.

Diese Hauptthese stellt den Kern der vorliegenden Arbeit dar. Hierbei muss deutlich zwischen zwei Fragen – nachfolgend zusammen als Freihafenkomplex bezeichnet – differenziert werden. Der erste Teil der Hauptthese bezieht sich auf das „Ob“ des Freihafens, also die Frage danach, ob der Zollanschluss nicht vorzugswürdig gegenüber der Beibehaltung des Freihafens erschien – nachfolgend als sogenannte Freihafenfrage bezeichnet. Juristisch betrachtet handelte es sich bei der Freihafenfrage also um die Erörterung, ob die in Art. 34 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vorgesehene Möglichkeit, den Anschluss an den Zollverein zu beantragen, genutzt werden sollte, oder nicht. Diese rechtserhebliche Handlung in Form der unterlassenen Antragsstellung Hamburgs zur Zeit des Norddeutschen Bundes steht daher im Zentrum der Überprüfung des ersten Teils der Hauptthese. Hierbei soll dargelegt werden, wie die Handelskammer erreichte, dass der Senat – entgegen anderslautender Auffassungen – diesen in der Verfassung vorgesehenen Antrag nicht stellte und ob sie dahingehend als prägende Gestalt in der Debatte bezeichnet werden kann.

Der zweite Teil der Hauptthese bezieht sich auf das „Wie“ des Freihafens. Dies betrifft die konkrete Ausgestaltung des Freihafens auf einfachgesetzlicher Ebene. Das fing bei der Grenzziehung des Freihafengebietes an und hörte bei der Schaffung der unterschiedlichsten Einrichtungen, wie Hauptzollamt und den sogenannten Zollvereinsniederlagen,¹⁴ auf. Denn auch wenn die Freihafenfrage zugunsten des Freihafens entschieden worden war, so bedurfte es dennoch einer wirtschaftlich möglichst vorteilhaften Umsetzung desselben, um einen erfolgreichen Handel betreiben zu können. Es wird daher untersucht, inwieweit die Handelskammer auch die Debatte um die konkrete einfachgesetzliche Umsetzung des Freihafens prägte.

Die „Prägung“ wird hierbei jedoch nicht formal als bloße Ergebnisorientierung betrachtet,¹⁵ sodass die Hauptthese nur dann verifiziert werden könnte, wenn die Handelskammer in jedem Punkt erlangte, was sie erstrebte. Obgleich dies in einigen Punkten womöglich der Fall war, so wird die „Prägung“ umfassender dahingehend zu verstehen sein, dass bspw. auch die Initiierung einer Debatte ggf. als prägende Gestaltungshandlung aufgefasst werden kann, selbst wenn in Einzelfragen nicht das ursprünglich präferierte Ergebnis gefunden wurde.

¹⁴ S. dazu Abschnitt „Einfachgesetzlicher Regelungskomplex“.

¹⁵ S. hierzu auch Abschnitt „Methodische Überlegungen“.

Bei der Untersuchung, wie die Handelskammer den Freihafen auf der Ebene des „Ob“ und des „Wie“ verteidigte bzw. inwieweit sie hierbei eine prägende Rolle einnahm, stellt sich jedoch zunächst die Frage, auf welcher Grundlage überhaupt ein solcher Einfluss ausgeübt werden konnte: War der Einfluss bereits institutionell bzw. rechtlich durch die Verfassung abgesichert oder musste die Handelskammer sich den Einfluss erst erkämpfen?

Zudem stellt sich auch die Frage, welche innere „wirtschaftspolitische“ Überzeugung die Handelskammer bei ihrer Haltung zum Freihafen antrieb. War es pauschal bloß der Freihandelsgedanke oder auch konkret eine Güterabwägung hinsichtlich der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Entscheidung für den Freihafen und gegen den Zollanschluss? Aus diesen Vorüberlegungen resultieren die folgenden drei untergeordneten Thesen:

Untergeordnete These I.: Die Handelskammer Hamburg hatte bereits aufgrund ihrer Stellung im Verfassungs- und Gesetzesgefüge der Stadt Hamburg einen rein institutionell bedingten maßgeblichen Einfluss auf das politische Geschehen.

Bei der Überprüfung dieser These wird untersucht, inwieweit die Verfassung der Stadt Hamburg Regelungen zur Handelskammer enthielt, welche derselben bereits *ipso iure* einen Einfluss eingeräumt haben. Gleiches gilt auch für das einfache Recht, welches die Aufgaben und Befugnisse der Handelskammer näher ausdifferenziert hat. Sollte sich bewahrheiten, dass die Handelskammer bereits aufgrund ihrer Stellung im Rechtsgefüge der Stadt Hamburg ganz allgemein die Möglichkeit zur Einflussnahme auf juristische/politische Entscheidungen hatte, so spricht dies zugleich auch für einen gewissen Einfluss im Rahmen der Freihafendebatte im speziellen und stützt damit auch die Hauptthese.

Untergeordnete These II.: Die Handelskammer Hamburg kann in der Freihafendebatte als Anhängerin des Freihandelskonzepts betrachtet werden.

Die Untersuchung soll außerdem zeigen, dass die Handelskammer Hamburg als Anhängerin des Freihandels im Freihafenkomplex betrachtet werden kann. Dies bedeutet, dass sich die Handelskammer gegen Handelsbeschränkungen und Zölle wandte und zugleich für einen möglichst ungehinderten Handel eintrat. Dabei soll aber nicht die prinzipielle Ausrichtung der Handelskammer bewertet werden¹⁶, sondern nur im Hinblick auf den Freihafenkomplex. Diese untergeordnete These dient sodann als Ausgangsüberlegung für die folgende:

Untergeordnete These III.: Die Handelskammer war in der Freihafenfrage zunächst ergebnisoffen und sprach sich nicht bloß aus einer prinzipiellen Überzeugung vom Freihandel gegen einen Zollanschluss aus.

¹⁶ Allgemein zur Ausrichtung Böhm, *Anwalt der Handels- und Gewerbefreiheit* (1981).

Der Verdacht liegt nahe, dass sich die Handelskammer vor dem Hintergrund einer etwaigen freihändlerischen Grundüberzeugung – entsprechend der untergeordneten These II. – nicht ernsthaft und ergebnisoffen mit den Argumenten der Zollanschlussbefürworter auseinandersetzte, sondern sich pauschal zugunsten des Freihafens aussprach. So behauptet etwa *Böhm*, dass es sich bei der Befragung der Kaufleute durch die Handelskammer um eine bloße „Propaganda-Aktion“ gehandelt habe.¹⁷ In Abgrenzung zu dieser Auffassung wird mithin untersucht, ob die Handelskammer die Freihafenfrage nicht vielmehr differenziert und ergebnisoffen betrachtete. Dabei wird auch das ihr vorliegende statistische Material sowie die bei ihr eingereichten Gutachten zur Freihafenfrage dargestellt. Wäre die Entscheidung zugunsten des Freihafens nämlich sogar aus fachfremder Perspektive implausibel gewesen, wäre damit der Nachweis erbracht, dass sich die Handelskammer gerade nicht ergebnisoffen mit der Freihafenfrage auseinandersetzte, sondern die Argumente der Zollanschlussbefürworter vielmehr bewusst ignorierte.

Mithin handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit also um eine Untersuchung der hamburgischen Wirtschaftsrechtsgeschichte unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsgeschichte des Norddeutschen Bundes sowie der Geschichte des Zollrechts.

C. Methodische Überlegungen

Im Hinblick darauf, ob die Handelskammer als prägende Gestalt der Debatte um den Freihafen gesehen werden kann, muss zunächst festgestellt werden, auf welche Weise man allgemein den Einfluss auf bestimmte (juristische) Entscheidungen misst. Hierfür hat namentlich die Politikwissenschaft einige Ansätze entwickelt.¹⁸ Maßgeblich für die hier angestrebte Untersuchung der Rolle der Handelskammer ist der sogenannte entscheidungsgenetische Ansatz.¹⁹ Hierbei wird versucht, den Entscheidungsprozess historisch-empirisch²⁰ nachzuvollziehen, um so zu ergründen, welcher Akteur seinen Einfluss erfolgreich geltend machen konnte und welche Bedeutung ihm zukam. Aus der Natur der Sache heraus kann man die Einflussnahme und das Agieren im Nachhinein selten *en détail* rekonstruieren,²¹ jedoch dient dieser Ansatz als Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung.

¹⁷ *Böhm*, in: Hamburg, Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner (1982), S. 505.

¹⁸ Eine ausführlich erläuterte Übersicht zu den verschiedenen Modellen und den jeweiligen Herausforderungen bei *Hermann*, Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse (1979), S. 49 ff.; *Hermann*, Bausteine der Politik (2007), S. 135 ff.

¹⁹ *Hermann*, Bausteine der Politik (2007), S. 136; vgl. auch *Stammer*, Verbände und Gesetzgebung (1965), S. 21.

²⁰ *Stammer*, Verbände und Gesetzgebung (1965), S. 21.

²¹ *Hermann*, Bausteine der Politik (2007), S. 136 f.