Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1999)

Artikel: Verwaltung auf Distanz : Preussen und Neuenburg 1831-1848

Autor: Gugger, Rudolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078016

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Verwaltung auf Distanz

Preussen und Neuenburg 1831–1848

Rudolf Gugger

Zur Zeit wird Neuenburgs Entwicklung zwischen 1831 und 1848 im Rahmen einer Studie des Schweizerischen Nationalfonds unter der Leitung von Professor Philippe Henry von der Universität Neuenburg untersucht. Das Projekt befasst sich aus Anlass des bevorstehenden 150-Jahr-Jubiläums der Revolution vom 1. März 1848 mit der Neubewertung der Umstände, die den Umsturz befördert haben.[1] Fundament der Arbeit stellen die im Staatsarchiv Neuenburg gelagerten Bestände dar.[2] Von besonderem Interesse ist das Projekt auch deshalb, weil zum ersten Mal seit beinahe 50 Jahren deutsche Quellen berücksichtigt werden, die zudem zum grössten Teil noch nie wissenschaftlich ausgewertet worden sind.[3]

Neuenburg war seit dem Ende des Wiener Kongresses 1814 zugleich preussisches Fürstentum und vollwertiges Mitglied der Eidgenossenschaft.[4] Aufgrund seiner Doppelstellung bildete das Land in beiden Staatsverbänden ein Kuriosum: Im Gegensatz zu den selbständigen Kantonen besass Neuenburg in der Person des preussischen Königs einen ausländischen Souverän; als Fürstentum kannte es ab 1814 ein Parlament und eine Verfassung – Errungen-

1 Die Untersuchung begann im Oktober 1995. Vom 26. bis 28. Februar 1998 fand in Neuenburg ein internationales Kolloquium (Neuchâtel, la Suisse et l'Europe) unter der Leitung von Professor Philippe Henry und Jean-Marc Barrelet (Staatsarchiv Neuenburg) statt. An der Universität Neuenburg veranstaltete Professor Henry im Sommersemester 1998 ein öffentliches Seminar mit dem Thema: «Nouveaux regards sur la révolution neuchâteloise de 1848: Présentation de recherches récentes ou en cours.» Die Referate des Kolloquiums und Beiträge des Seminars werden 1999 publiziert.

2 Aus Anlass des 150-Jahr-Jubiläums hat eine Mitarbeiterin des Staatsarchivs Neuenburg ein Inventar verfasst, worin erstmals die Kanzleiakten systematisch erfasst worden sind; Muriel Spitale Erard, *Inventaire raisonné des archives de la Chancellerie, edité à l'occasion du 150ème anniversaire de la révolution neuchâteloise 1848–1998*, Neuchâtel 1997. Die in der Folge zitierten Dokumente aus dem Staatsarchiv Neuenburg werden mit der Abkürzung AEN gekennzeichnet.

3 Die Neuenburg interessierenden Bestände – bis 1993 in Merseburg gelagert – befinden sich neuerdings im Geheimen Staatsarchiv Preussischer Kulturbesitz in Berlin-Dahlem. Die in der Folge zitierten Quellen werden mit der Abkürzung GStA PK (M) gekennzeichnet (M steht für die Abteilung Merseburg). Einzelne Akten wurden zu Beginn dieses Jahrhunderts vor allem vom ehemaligen Neuenburger Staatsarchivar Arthur Piaget (1865–1952) eingesehen. Zu Piaget vergleiche auch Maurice de Tribolet, «Arthur Piaget (1865–1952): Portrait intellectuel et moral du père de Jean Piaget», in: Jean-Marc Barrelet (Dir.) et al., *Jean Piaget et Neuchâtel: L'apprenti et le savant*, Lausanne 1996, S. 39–50.

4 Preussen erwarb das Fürstentum 1707 und trat es 1806 an Napoleon ab. Im 18. Jahrhundert hatte Neuenburg den Status eines Alliierten der Eidgenossenschaft. Von den ursprünglich vier Burgrechtsverträgen mit eidgenössischen Orten (Bern, Freiburg, Luzern, Solothurn) wurden nach 1707 nur jene mit Bern und später mit Solothurn (1756) erneuert. Luzern und Freiburg verweigerten dies aufgrund der neuen politischen Konstellation nach 1707. Zu den Problemen der Erneuerung der Burgrechtsverträge im 18. Jahrhundert vergleiche Rudolf Gugger, *Preussische Werbungen in der Eidgenossenschaft im 18. Jahrhundert*, Berlin 1997, S. 235–239.

schaften, die in Preussen erst gegen Ende des betrachteten Zeitraums verwirklicht wurden.[5]

Die Verwaltung auf Distanz – zwischen Berlin und Neuenburg liegen über 800 km – bedingte spezielle Vorkehrungen und schuf, besonders im Unruhejahr 1831, gravierende Probleme. Unter besonderer Berücksichtigung dieser Zäsur in Neuenburgs Entwicklung werden in der Folge Merkmale und Veränderungen der preussischen Verwaltung im Fürstentum für die Periode 1831–1848 beleuchtet.

Verwaltungsstrukturen

Oberste und mächtigste Instanz im Verhältnis zwischen Berlin und Neuenburg war der preussische König. In seiner Eigenschaft als Fürst des kleinen Landes am Jurasüdfuss ernannte er alle wichtigen Beamten der dortigen oberen Verwaltungsebene. Selbst die Mitglieder des Neuenburger Parlaments, das eigentlich nur für die Beziehungen mit der Eidgenossenschaft zuständig war, wurden auf den König vereidigt. Diese Massnahme diente der besseren Kontrolle von regimekritischen Stimmen.[6]

Bereits 1814 hatte der König die Behandlung der täglichen Neuenburger Geschäfte einer kleinen, permanenten Behörde delegiert, dem sogenannten *Departement für Neuchâtel*. Letzteres befasste sich mit den vom Neuenburger Staatsrat erstellten Berichten, erarbeitete Gutachten und holte sich bei Bedarf weiteren Rat. Zu diesem Zwecke korrespondierte das Departement mit einzelnen Ministerien (insbesondere dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und dem Finanzministerium)[7] und erkundigte sich gelegentlich nach der Meinung einzelner Neuenburger Privatpersonen.[8]

Geschäfte von untergeordneter Wichtigkeit und einzelne Routineangelegenheiten wurden vom Leiter des Departements in eigener Kompetenz be-

5 Friedrich Wilhelm III. (1770–1840; König seit 1797) und sein Nachfolger Friedrich Wilhelm IV. (1795–1861; König seit 1840) hatten dem Volk wiederholt die Ausarbeitung einer Verfassung und die Bildung eines Parlaments in Aussicht gestellt. Beides wurde erst im Vorfeld oder als Konsequenz der Märzunruhen von 1848 realisiert.

6 Nach der Niederschlagung des Aufstandes von Ende 1831 gingen etliche Sympathisanten ihres Abgeordnetenmandats verlustig. Einzelne wurden zur Demission gezwungen. So erteilte der Staatsrat am 23. Januar 1832 dem Parlament die Erlaubnis, nach eigenem Gutdünken drei der Opposition zugerechnete Abgeordnete auszuschliessen; AEN (wie Anm. 2), Manuels du Conseil d'Etat, Bd. 182, S. 102.

7 Vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten bezog das Departement Informationen zur Lage in der Eidgenossenschaft und zur Rolle des Statthalters; das Finanzministerium revidierte das Neuenburger Budget und behandelte die Frage der Privilegien, die Neuenburger Unternehmer im Handel mit dem Zollverein zustanden. Das Justizministerium begutachtete alle Urteile des für die Behandlung der Anstifter der Dezemberrevolution (1831) kurzfristig einberufenen Kriegsgerichts.

8 War das Departement mit den Ausführungen des Staatsrats nicht zufrieden, oder wollte es in einer delikaten Angelegenheit weitere Meinungen erforschen, wurden zuweilen Privatpersonen um eine Stellungnahme angegangen.

handelt und entschieden.[9] Die meisten Vorlagen gelangten aber vor den König. Es zeigt sich, dass sowohl Friedrich Wilhelm III. als auch sein Sohn im hier beobachteten Zeitraum weitestgehend die Meinung des Departementsvorstehers billigten und die Vorlagen unverändert ratifizierten. Dieser Umstand dürfte eher auf Vertrauen in die Arbeit des Departements als auf Desinteresse des Königs an den Neuenburger Geschäften zurückzuführen sein.

Wie im 18. Jahrhundert liess sich der Fürst in Neuenburg durch einen Statthalter (Gouverneur) vertreten. Bis 1830 residierte dieser im Fürstentum. In seiner Eigenschaft als Vorsteher des Staatsrats sollte er die preussischen Interessen entscheidend befördern. Dies geschah jedoch mit Einschränkungen: Die Stimme des Präsidenten zählte nur, wenn eine Abstimmung im Staatsrat unentschieden ausfiel. Die permanente Präsenz hatte zudem zwei Nachteile: Erstens liess sich der Statthalter oft durch den Staatsrat vereinnahmen (dies geschah im Falle von Chambrier d'Oleyres, der in seiner Eigenschaft als Neuenburger ohnehin einen schweren Stand gegen seine Landsleute hatte)[10] und zweitens konnte es vorkommen, dass der Statthalter sich mit einem Teil der Staatsräte überwarf (wozu der autoritäre Führungsstil seines Nachfolgers von Zastrow[11] führte).[12] Nach dem Ableben von Zastrows 1830 wurde die Stelle erst 1832 wieder in der Person des Generals von Pfuel besetzt.[13] Er blieb bis 1848 im Amt und war von der Residenzpflicht entbunden. Anscheinend stand diese Frage im Zusammenhang mit ihm nie zur Debatte. Das Mandat war für Pfuel eindeutig eine Nebenbeschäftigung; seinen militärischen Verpflichtungen gab er den Vorzug.

In Neuenburg prägte der einheimische Staatsrat (*Conseil d'Etat*) seit langem die lokale Verwaltung.[14] Selbst die französische Besatzungszeit hatte er praktisch unbeschadet überstanden. Unter der Federführung des späteren

9 Dazu gab es keine verbindlichen Richtlinien. So wollte Werther, der letzte Vorsteher des Departements, im Gegensatz zu seinem Vorgänger Ancillon, gewisse Geschäfte wieder vor den König bringen; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 135, Nr. 20, Berlin, 12.2.1838.

10 Jean-Pierre de Chambrier, Seigneur d'Oleyres (1753–1822) wurde 1780 Kammerherr Friedrichs II. (1712–1786, König seit 1740) und arbeitete für ihn im diplomatischen Dienst. Er hatte massgeblichen Anteil an der Rückführung des Fürstentums unter das Zepter des preussischen Königs und stand Neuenburg zwischen 1814 und 1822 als Statthalter vor. Er war zudem der einzige Neuenburger, der diese Stelle je versah.

11 Friedrich Wilhelm Christian von Zastrow (1752–1830) war preussischer General und diente als preussischer Resident in München, als er zum Nachfolger Chambrier d'Oleyres ernannt wurde. Zastrow residierte bis zu seinem Lebensende in Neuenburg.

12 Louis Graf von Pourtalès (1773–1848) wollte aus diesem Grund 1828 von seinen Funktionen als Staatsrat entbunden werden. Zwischen 1831 und 1836 war er Präsident der Neuenburger Regierung; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 141, Nr. 148, Neuenburg, 4.12.1828 (Brief an den Departementsvorsteher Graf von Bernstorff).

13 Der preussische General Adolf Heinrich Ernst von Pfuel (1779–1866) erhielt 1831 zweimal den Auftrag vom König, in Neuenburg eine Lösung der Konflikte zwischen Obrigkeit und Volk zu erzielen. Zwischen 1832 und 1848 war er in der Funktion eines Statthalters für die Belange des Fürstentums zuständig.

14 Zu seiner Geschichte vergleiche Rémy Scheurer et al., *Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois: Des origines à 1945*, Neuchâtel 1987.

Statthalters Chambrier d'Oleyres hatte sich ein Teil der Regierung mit Erfolg für die Wiederherstellung der Beziehungen zu Preussen eingesetzt. Erst im 19. Jahrhundert fanden bürgerliche Vertreter vermehrt Zugang in das Amt eines Staatsrats. Dennoch betrachtete das Volk die Behörde weiterhin als aristokratisches Machtzentrum.[15]

Der Staatsrat verwaltete das Land im Namen des Fürsten und korrespondierte zu diesem Zweck mit dem Departement in Berlin.[16] Bis 1848 wurden seine Mitglieder vom König stets auf Lebenszeit ernannt, was einer wirksamen, langfristigen Kontrolle derselben durch das Staatsoberhaupt abträglich war.

Um Neuenburg den Eintritt in die Eidgenossenschaft zu ermöglichen und ihm den Charakter eines souveränen Staates zu geben, musste Preussen Neuenburg 1814 eine Verfassung (*Charte Constitutionnelle*)[17] und ein Parlament (*Audiences Générales*) zugestehen.[18] Letzteres war de facto zugleich Volks- und Ständekammer. Die Mehrzahl der Sitze (48 an der Zahl) wurde Beamten vorbehalten, die auf den König vereidigt worden waren.[19] Daneben gab es nur 30 gewählte Volksvertreter. Die demokratische Legitimation ging der Behörde aufgrund eines komplizierten Wahlverfahrens und einer eingeschränkten Wählbarkeit zu einem grossen Teil ab. Wesentliches Ziel der Einrichtung der *Audiences* war nicht die Verwirklichung einer Gewaltentrennung, sondern die Schaffung einer Behörde, die analog den schweizerischen Grossen Räten für die eidgenössischen Geschäfte zuständig sein sollte.[20] Die Kompetenzen der Audiences waren gering, sie konnten sich nicht selbst konstituieren und fristeten bis 1830 ein Dasein im Schatten des Staatsrats. Während der Restaurationszeit bestanden auch in anderen Kantonen ähnliche Defizite in bezug auf Organisation und Kompetenzen der Parlamente. Daraus ergab sich bis 1830 keine fundamentale Unverträglichkeit zwischen

15 Zwischen 1814 und 1830 gelangten neue Familien in den Staatsrat; danach (1831–1848) verstärkte sich dieser Trend. Trotzdem blieb die politisch bedeutendste Stelle, jene des Präsidenten, stets in der Hand von Vertretern der alten Aristokratie.

16 Die wichtigsten im Staatsarchiv Neuenburg verwahrten Bestände sind: *Lettres à Sa Majesté* (verfasst vom Staatsrat) sowie die in Berlin geschriebenen *Lettres de Sa Majesté* und *Rescrits du Roi*.

17 Die Revolution von 1848 setzte die *Charte constitutionnelle* von 1814 ausser Kraft. Die erste republikanische Verfassung (1848) wurde bereits 1858 durch eine neue ersetzt; Jean-Marc Barrelet (Dir.), *Histoire du Pays de Neuchâtel: III. De 1815 à nos jours*, Neuchâtel 1988, S. 55–57.

18 Die Bildung der *Audiences* wurde in Artikel XIV der *Charte* in Aussicht gestellt. Die vom Staatsrat mit Berlin ausgehandelten diesbezüglichen Vereinbarungen waren im Fürstentum sehr umstritten; besonders die übergangenen Bürgerschaften zählten zu den Kritikern der ersten Stunde. Das Parlament trat am 5. März 1816 erstmals zusammen.

19 Die fest zugeteilten Sitze verteilten sich wie folgt: Zehn Staatsräte, zehn Notabeln, vier Vertreter der Kirche, vierundzwanzig Beamte der Bezirksverwaltung (worunter vier Vertreter der Stadt Neuenburg). Der Statthalter hatte zudem die Befugnis, die *Audiences* zu präsidieren.

20 Zu den Anfängen des Neuenburger Parlamentarismus vergleiche Barrelet, Histoire (wie Anm. 17); Rudolf Gugger, «Premières expériences parlementaires à Neuchâtel (1814–1848)», in: *L'Impartial*, spezielle Ausgabe vom 1. März 1997. Siehe auch die von Arthur Piaget verfasste Einleitung zu Band 1 der *Procès-verbaux des Audiences Générales 1816–1830: Inventaires et documents publiés par les Archives de l'Etat*, Neuchâtel 1904, S. IIIf.

Neuenburgs Abhängigkeit vom preussischen König und seiner Zugehörigkeit zur Eidgenossenschaft. Obwohl das Parlament nur für die Behandlung der eidgenössischen Geschäfte zuständig war und bei der Gestaltung der Beziehungen zu Preussen kein Mitspracherecht hatte, prägte die Frage der Bildung eines Parlaments und der Definition seiner Kompetenzen massgeblich das Verhältnis zwischen Neuenburg und Berlin.

In der Folge wird nun Neuenburgs Entwicklung zwischen 1831 und 1848 beleuchtet, wobei besonderer Akzent auf Veränderungen der Behördenstruktur und auf deren administrative Arbeit gelegt wird.

1831: Machtvakuum und Sonderverwaltung

Die Doppelstellung und die preussische Verwaltung blieben bis Ende der 1820er Jahre praktisch unbestritten. Doch wie in vielen anderen Kantonen hinterliessen die Ereignisse im Anschluss an die Julirevolution in Frankreich (1830) auch im Fürstentum bleibende Spuren.

Zu jenem Zeitpunkt herrschte dort ein Machtvakuum, da die Nachfolge des kurz zuvor verstorbenen Statthalters von Zastrow nicht geregelt worden war. Die Gründe für dieses Versäumnis sind nicht ersichtlich. Der Staatsrat scheint verständlicherweise darauf verzichtet zu haben, die Ernennung eines neuen Statthalters lautstark zu fordern.

Im Winter 1830/1831 breitete sich im Land Unruhe aus, Freiheitsbäume wurden errichtet. Teile der Bevölkerung verlangten Änderungen in der geltenden Verwaltungspraxis. Zu den zentralen Forderungen – sie fielen insgesamt uneinheitlich und sehr verschieden aus – gehörten die Errichtung einer richtigen Volksvertretung (*Corps législatif*), die Pressefreiheit, die Wiederherstellung des allgemeinen Jagdrechts und die fiskalische Gleichstellung.[21]

Beunruhigt von der Entwicklung schaltete der Staatsrat Berlin als Vermittler ein. Um sich bessere Kenntnis der Lage zu verschaffen und die Ruhe wiederherzustellen, entsandte der Hof im Frühling 1831 den General von Pfuel als königlichen Kommissar ins Fürstentum. Er bereiste das Land und trug die Veränderungswünsche von Bevölkerung und Gemeinden zusammen.[22] Das zentrale Anliegen, die Bildung eines demokratisch legitimierten und einflussreicheren Parlaments, wurde vom Staatsrat und anfänglich auch von Berlin zurückgewiesen. Pfuel, der in dieser Konzession den Schlüssel zu einer nachhaltigen Beruhigung des Landes sah, konnte den Hof umstimmen und dessen Einlenken bewirken.[23] Die damit erzielte Bildung eines *Corps législa-*

21 Zu den Forderungen vergleiche Barrelet, Histoire (wie Anm. 17), S. 23–24.
22 GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 79, fo. 170f.
23 Er verlangte sogar eine Änderung seiner Instruktionen, um den neuen Namen zugestehen und damit einer wesentlichen Forderung der lokalen Bevölkerung nachkommen zu können.

tif hatte vor allem symbolischen Charakter. Das von Pfuel in Zusammenarbeit mit einigen Neuenburgern und in Rücksprache mit Berlin erarbeitete Reglement hielt fest, dass der König weiterhin oberste legislative Behörde blieb, alle Gesetze der Zustimmung des Königs bedurften und die Verfassung des Fürstentums nicht Gegenstand von Verhandlungen sein konnte. Dem Parlament wurde zudem nur ein limitiertes Initiativrecht eingeräumt.

Trotz dieser Einschränkungen bildeten die Veränderungen nicht reine institutionelle Kosmetik. Die Wählbarkeit wurde erweitert, die Volksvertretung stark ausgedehnt. Allerdings behielt sich der König als Novum das Recht vor, zehn Deputierte direkt zu ernennen, während die übrigen etwa siebzig Abgeordneten vom Volk gewählt wurden. In gewisser Hinsicht bildeten diese königlichen Vertreter eine Art Erste Kammer innerhalb des neuenburgischen Parlaments.[24] Die Konstruktion dürfte auf den Kommissar von Pfuel zurückgehen, der als eigentlicher Architekt des neuen Parlaments bezeichnet werden kann.[25]

Pfuel dachte auch an eine sanfte Reform des Staatsrats, um ihn durch die Aufnahme bürgerlicher Vertreter volksnaher zu machen. Dieses Projekt kam nicht zustande. Statt dessen hinterliess Pfuel nach seiner Abreise erneut ein Machtvakuum: Die Reformen hatten nicht alle Wünsche befriedigt, der Staatsrat genoss nach wie vor wenig Kredit und die Stelle des Gouverneurs blieb weiterhin unbesetzt.

Die Unzulänglichkeiten der Reformen wurden im kollektiven Bewusstsein verschärft durch das wachsende Defizit an Demokratie, das Neuenburg im Vergleich zu seinen schweizerischen Nachbarn aufwies. Zeitgleich mit dem Jahrestag der Aufnahme Neuenburgs in die Eidgenossenschaft (12. September 1814) begann im Fürstentum eine neue Form des politischen Protests. Ein Putsch führte zur Besetzung des Neuenburger Schlosses und zur Vertreibung des Staatsrats. Letzterer erwirkte die Entsendung von eidgenössischen Truppen, was massgeblich zur Beruhigung der Lage und zur Verhinderung des Fortschritts der Volksbewegung beitrug. Die Zeit arbeitete fortan gegen die Rebellen, die kein verbindliches politisches Programm besassen und das Überraschungsmoment nicht zu nutzen wussten.

In jener Phase blieb der Staatsrat während Wochen ohne Signale aus Berlin. Von der Entsendung des bevollmächtigten Kommissars und preussischen

24 Vergleiche Bernhard Löffler, «Die Ersten Kammern und der Adel in den deutschen konstitutionellen Monarchien: Aspekte eines verfassungs- und sozialgeschichtlichen Problems», in: *Historische Zeitschrift* 265, 1997, Nr. 1, S. 29–76.

25 1814 war das Parlament in Zusammenarbeit von Hof und Staatsrat entworfen worden. Die Öffentlichkeit – und besonders die Bürgerschaften – blieben bei den Verhandlungen ausgeschlossen. Vergleiche Arthur Piaget in seinem Vorwort zu Band 1 der Procès-verbaux(wie Anm. 20). Während die Zahl der Abgeordneten in den *Audiences* fest definiert war, bestimmte die Entwicklung der Bevölkerung jene des *Corps législatif*. Das Reglement sah vor, dass auf 500 Einwohner ein Volksvertreter entfiel.

Unterhändlers von Pfuel erfuhren die Staatsräte zuerst aus den Zeitungen. Erst später traf eine entsprechende offizielle Bekanntmachung ein. Die Mission ist als Zeichen dafür zu werten, dass sich die Intervention der Eidgenossenschaft nicht im Sinne Berlins entwickelte.

Verhielt sich Pfuel im Frühjahr als Vermittler, so agierte er im Spätherbst wie ein Diktator.[26] Er sprach sich für einen raschen Abzug der eidgenössischen Truppen aus, organisierte den royalistischen Widerstand und bewirkte eine tiefgreifende institutionelle Reform. Auf sein Betreiben hin demissionierte der Staatsrat in corpore. Danach bildete Pfuel eine neue Regierung nach seinen eigenen Vorstellungen: Sie präsentierte sich stark verkleinert, weniger aristokratisch und bestand grösstenteils aus neuen und jüngeren Mitgliedern. Die Verwaltung wurde durch die Bildung von Fachressorts modernisiert (es entstanden die vier Departemente für Justiz, Inneres, Militär und Finanzen). Durch die Reform wurde der Staatsrat für Berlin durch- und überschaubarer.

Kurz danach veranlasste Pfuel eine Neudefinition der Kompetenzen des Parlaments. Künftig durfte es die Deputierten für die eidgenössische Tagsatzung bestimmen, deren Instruktionen verabschieden und Einsicht ins Budget nehmen. Allerdings war dafür gesorgt, dass der Staatsrat weiterhin, wenn auch weniger offensichtlich, das Parlament dominierte. Dazu zählten folgende Umstände: Der Präsident des Parlaments war oft ein Vertreter des Staatsrats, ebenso der Wortführer an der Tagsatzung. Die Instruktionen wurden vom Staatsrat ausgearbeitet und vom Parlament in der Regel ohne Änderungen ratifiziert. Bei Bedarf änderte der Staatsrat die Instruktionen der Gesandten, wenn diese solches während der laufenden eidgenössischen Tagsatzung verlangten. Das *Corps législatif*, das in der Regel vor den Sessionen tagte, wurde dazu nicht versammelt. Zudem gab es kein permanentes Büro, das sich mit derartigen Fragen hätte befassen können.

Die im Anschluss an die Septemberrevolution getroffenen Massnahmen zeugen von einer autoritären, repressiven Politik. Pfuel hatte dies in seiner Proklamation vom 9. November 1831 bereits skizziert: «Je suis là pour faire respecter les droits de notre Prince, faire marcher l'administration nouvelle, maintenir les droits des Bourgeoisies et des Communautés, et les franchises des peuples.»[27] Die Gegner der Monarchie wurden systematisch aus öffentlichen Ämtern ausgeschlossen und zum Teil strafrechtlich verfolgt. Sie sammelten sich in den an Neuenburg grenzenden Gebieten und planten einen neuen Putsch. Ein solcher fand Mitte Dezember statt, fiel blutiger aus als die erste Erhebung und gab der Regierung die Möglichkeit, mit Strenge gegen

26 AEN (wie Anm. 2), Lettres à la Suisse, Bd. 2, S. 4. Bericht der Neuenburger Abgeordneten von der Tagsatzung in Luzern, wo dieser Vorwurf erhoben worden war (25.12.1831).
27 AEN (wie Anm. 2), Manuels du Conseil d'Etat, Bd. 181, S. 1008.

die Rädelsführer vorzugehen. Eine Vielzahl wurde durch ein kurzfristig eingesetztes Kriegsgericht verurteilt, womit der Opposition auf Jahre hinaus der Elan genommen wurde.[28]

Die Ende 1831 geschaffenen institutionellen Verhältnisse sollten im wesentlichen bis 1848 Gültigkeit behalten. Einer zusätzlichen Straffung der Verwaltung diente die 1833 vollzogene Reduktion der Anzahl der bestehenden Bezirke. Was die Machtverteilung angeht, so gab es weiterhin keine Trennung der Gewalten. Aus preussischer Sicht hatte sich die pfuelsche Sonderverwaltung gelohnt, die Kontrolle über das Fürstentum erschien konsolidiert. Die Einsetzung des neuen preussischen Statthalters ist als Signal dafür zu werten, dass der König eine Fortsetzung der geltenden Besitzverhältnisse wünschte. Pfuels Ernennung war auf Betreiben des Staatsrats eingeleitet worden.

Machtdemonstration und Machtlosigkeit

Die stark verkleinerte Regierung und die Neubesetzung der Statthalterstelle sicherten Preussen theoretisch eine im Vergleich zur Restaurationszeit wesentlich effizientere Kontrolle über das Fürstentum. In der Person des Gouverneurs besass Preussen einen in Neuenburg geachteten und gefürchteten Vertreter, der eine repressive und autoritäre Politik begründet hatte. Allerdings betrachtete Pfuel das Statthalteramt als Nebenaufgabe und gab seinen militärischen Verpflichtungen den Vorrang. Weil er weder in Neuenburg noch in Berlin über längere Zeit hinweg residierte, komplizierte sich die preussische Verwaltung des Fürstentums.[29]

Die Berliner Zentrale war klein konzipiert und folglich bei ausserordentlichen Ereignissen schnell überfordert. Diese Hypothek verschärfte die Problematik der durch die geographische Distanz verursachten verzögerten Behandlung der Geschäfte. Im Anschluss an den Besuch des Königs im Fürstentum im September 1842 hatte das Departement eine Flut von Einzel- und Sammelpetitionen zu bewältigen, die dessen Arbeit bis zur Mitte des folgenden Jahres praktisch blockierte. Der hier erwähnte Nachteil wog um so schwerer, als der alternde Departementschef gegen Mitte und Ende der 1840er Jahre häufig abwesend war. Im Zeitraum von 1842 bis 1846 fehlte er

28 Mehrere Putschisten wurden zum Tod verurteilt. Da der König den als hauptverantwortlich bezeichneten Frédéric Roessinger (1800–1862) begnadigte, wurden auch die anderen Todesurteile nicht vollstreckt. Die Betroffenen mussten dagegen langjährige Haftstrafen in schlechten Gefängnissen antreten. Roessinger wurde in eine preussische Festung (zuerst Ehrenbreitstein, dann Wesel) überführt. Einige starben während der Haft, andere konnten fliehen oder wurden vorzeitig entlassen (1838 erlangte Roessinger seine Freiheit wieder).

29 Pfuel residierte zumeist in Münster, später in Köln, wo seine Truppen in Garnison lagen. Nach Neuenburg kehrte er nur ausserhalb der militärischen Übungszeiten zurück, nach Berlin begab er sich öfters, um sich mit dem Departement abzusprechen und Instruktionen vom König zu empfangen.

zusammengerechnet während über eines Jahres, liess sich interimistisch vertreten und verschob wichtige Angelegenheiten bis zu seiner Rückkehr. Es sollte sogar vorkommen, dass sich sein Vertreter durch eine dritte Person ersetzen lassen musste.[30] Zudem blieb der Platz des Departements innerhalb der preussischen Behördenstruktur bis zuletzt ungeklärt.[31]

Entscheidendes spielte sich in Berlin ab. Dort trat 1841 der Minister für Auswärtige Angelegenheiten zurück, behielt aber die Leitung des Departements für Neuchâtel, dem er seit 1837 vorstand. Damit endete die seit 1823 gültige Personalunion der beiden Ämter.[32] Dadurch fehlte dem Departement plötzlich der direkte Draht zum Statthalter und zur preussischen Gesandtschaft in der Schweiz, die beide ihre Instruktionen weiterhin durch das Aussenministerium bezogen. Der Informationsfluss zwischen Neuenburg und Berlin war ohnehin Gegenstand wiederholter Beanstandungen, da der Staatsrat gewisse Geschäfte ohne Rückfrage abwickelte und mit der Zusendung der monatlichen Rapporte nach Berlin zuweilen in Verzug war.[33]

Pfuel besuchte Neuenburg praktisch jedes Jahr, wenn auch nur für kurze Zeit. Berlin achtete darauf, dass während seiner Präsenz die wichtigsten Geschäfte behandelt werden konnten. Der Hof setzte auf das Gewicht des Statthalters, um Entscheidungen in seinem Sinne zu beeinflussen. Wiederholt fielen Pfuels Aufenthalte mit Wahlen oder Sitzungen des Parlaments zusammen, was den Schluss nahelegt, dass Preussen das *Corps législatif* kontrollieren und indirekt in die Gestaltung der neuenburgisch-eidgenössischen Beziehungen, für die Preussen nicht zuständig war, eingreifen wollte.[34] Pfuels Besuche entsprachen Machtdemonstrationen an die Adresse von Staatsrat, Parlament und Bevölkerung. Sieht man aber von den meist kurzen Besuchen ab, spielte Pfuel in den Beziehungen zwischen Berlin und Neuenburg eine

30 1843 musste sich Werthers Vertreter, von Bülow, wegen einer Abwesenheit durch den Staatsminister Graf von Alvensleben ersetzen lassen; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 7, Berlin, 27.6.1843.

31 In den 1840er Jahren musste sich das Staatsministerium mit der Frage nach dem richtigen Platz des Departements innerhalb der preussischen Verwaltung auseinandersetzen. Das Problem blieb scheinbar ohne Lösung, in den Handbüchern erschien Neuenburg in der Regel am Ende des Werkes. GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.1., Zentralbüro, Dossier 37, Nr. D.37, Berlin, 25.3.1832.

32 1823 übernahm Christian Günther Graf von Bernstorff den Vorsitz des Departements zusätzlich zu seinem Amt als Minister für Auswärtige Angelegenheiten. Seine Nachfolger Jean Pierre Frédéric Ancillon (zwischen 1832 und 1837) und Heinrich Wilhelm Baron von Werther (zwischen 1837 und 1841) leiteten beide Ressorts. Zwischen 1814 und 1818 hatte der Staatskanzler Karl August Prinz von Hardenberg ebenfalls die Befehlsmacht über Ministerium und Departement inne.

33 1822 hatte Hardenberg vom Staatsrat die Zusendung monatlicher Rapporte verlangt. Dieser Verpflichtung kam der Staatsrat nicht immer nach. Anschliessend an die Revolution von 1831, wohl auch dank der Präsenz des neuen Statthalters, wurden die Rapporte ziemlich pünktlich abgegeben.

34 Die Aufenthalte von 1831 und 1832 dienten massgeblich der Einrichtung und Verbesserung des neuen Parlaments, 1837 und 1843 fanden Neuwahlen statt. Verschiedentlich wurden im *Corps législatif* auch für die Zukunft des Fürstentums wegweisende Themen behandelt, so der Boykott der eidgenössischen Tagsatzung 1833, die Sezessionsbestrebungen 1834 oder die Weigerung, an eidgenössischen Inspektionen teilzunehmen (1835).

höchst untergeordnete Rolle. Die konsultierten Quellen belegen, dass Staatsrat und Departement nur sporadisch beim Statthalter um Auskunft oder Rat angefragt hatten. Pfuel scheint sich ebenfalls nicht aktiv um Informationen aus Neuenburg bemüht zu haben, solange er in den Garnisonen weilte.[35] Dem Staatsrat seinerseits schien die Lösung mit einem nur sporadisch im Lande residierenden Statthalter zu behagen. 1837 bat er den Hof, den General nicht von seinen Verpflichtungen in Neuenburg zu entbinden. Bei dieser Intervention spielte der Umstand eine wesentliche Rolle, dass Pfuel von der politischen Elite des Landes als Garant des Fortbestehens der Monarchie angesehen wurde.[36]

Die Revolution in Frankreich war für die antimonarchischen Kräfte in Neuenburg das entscheidende Signal zum Aufstand. Die Opposition, die 1831 zwar geschlagen, aber nicht vernichtet worden war, hatte auf Dauer immer mehr Zulauf erhalten. Durch gezielte Provokationen gelang es ihr, auf sich aufmerksam zu machen. Sie wuchs parallel zur steigenden Isolierung des offiziellen Neuenburgs innerhalb der Eidgenossenschaft, die 1847 in der verweigerten Teilnahme an den Operationen gegen die Sonderbundskantone kulminierte.[37] Die Opposition hatte zudem aus ihren Fehlern gelernt. Im März 1848 reichte ein schneller Staatsstreich zur definitiven Machtübernahme. Der Staatsrat wurde verhaftet, eine provisorische Regierung eingesetzt.

Die Ereignisse im Frühjahr 1848 trafen Preussen unvorbereitet. Pfuel war sich im klaren, was der Umsturz in Frankreich im Fürstentum für Folgen haben würde. Ein Brief, den er Anfang März in Unkenntnis der bereits erfolgten Revolution nach Berlin schrieb, belegt die Machtlosigkeit der preussischen Verwaltung: «Au reste je crains bien que les evenemens en France [gemeint ist die Februarrevolution] ne produisent un contrecoup violent à Neufchatel [:] entouré partout d'ennemis enragés, il sera difficile que les royalistes resistent longtems – car d'où leur viendroit du secours [?].»[38]

Pfuels Brief dokumentiert eindrücklich Preussens Ohnmacht in jener für Neuenburg entscheidenden Phase. Der schnelle Umsturz vereitelte im vor-

35 Das Archiv des Generals von Pfuel gilt als verschollen, so dass sich die Beobachtungen auf die in Neuenburg und Berlin konsultierten Quellen stützen.

36 AEN (wie Anm. 2), Lettres à Sa Majesté, Bd. 200, S. 315–317, Neuchâtel, 6.11.1837, Brief des Staatsrats an den Departementsvorsteher von Werther.

37 Die Abstimmung vom 30. April 1848 über die neue Verfassung vereinigte 5813 befürwortende und 4395 ablehnende Stimmen. Louis-Edouard Roulet, «Fiction et réalité des révolutions neuchâteloises», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 3, 1953, S. 557.

38 GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 67, Münster, 4.3.1848, Nr. 83, Brief Pfuels an Berlin. Pfuel wurde danach Gouverneur Berlins und später für kurze Zeit Ministerpräsident in Preussen. Werther hatte sich rasch mit dem Verlust Neuenburgs abgefunden; wohl auch aus Altersgründen. Einen Rapport des ehemaligen Kanzlers Auguste Favarger (1799–1850), der in Berlin Asyl gefunden hatte, taxierte er im Mai 1848 als «Schlussbericht»; GStA PK (M) (wie Anm. 3), III. HA., 2.4.2., Dossier 100, Berlin, 9.5.1848.

aus das Eingreifen Berlins. Die allgemeinen Unruhen, die damals viele europäische Hauptstädte erfassten, gingen auch an Preussen nicht spurlos vorbei. Damit war ein kollektives Vorgehen der Mächte Utopie. Die Eidgenossenschaft anerkannte umgehend die neuen Besitzverhältnisse und riskierte damit eine militärische Konfrontation mit Preussen, die dank internationaler Vermittlung schliesslich ausblieb.[39]

Der Umschwung in Neuenburg war weder einer klaren Minderheit noch einer starken Mehrheit innerhalb der Neuenburger Bevölkerung zuzuschreiben. Tatsächlich befand sich die Zahl der Republikaner und jene der Royalisten 1848 beinahe im Gleichgewicht, zieht man die Abstimmung vom 30. April 1848 über die neue Verfassung in Betracht. Die systemkritischen Kräfte hatten folglich die Gunst der Stunde erkannt und aus der vielleicht einzigen Gelegenheit den von ihnen ersehnten Umschwung herbeigeführt.

Schluss

Es zeigt sich, dass die in Neuenburg etablierten Verwaltungsstrukturen und die von Preussen praktizierte Kontrolle auf Distanz den Erfordernissen eines politisch stabilen Umfeldes durchaus genügten. Diese Erkenntnis gilt ebenso für die Restaurationszeit wie für die Spanne zwischen den Revolutionen von 1831 und 1848. Die von Berlin gestalteten Strukturen und Mechanismen eigneten sich allerdings in besonderem Masse nur für voraussehbare Ereignisse. Neuenburgs Entfernung vom preussischen Machtzentrum und die mangelnde Kontinuität der Aufsicht durch den Hof bedingten massgeblich eine Politik des Reagierens statt des Agierens.

Preussens Spagat zwischen Festhalten am politischen Status quo und Zugestehen von institutionellen Reformen konnte langfristig nicht gelingen. Die Distanz zwischen Peripherie und Zentrum hatte 1814 den Ausschlag gegeben für die Doppelstellung. Die räumliche Trennung war aber ebenso mitverantwortlich für das langfristige Scheitern dieser spätestens 1848 vom gesellschaftlichen und politischen Wandel überholten Lösung.

39 Vergleiche zum Beispiel Edgar Bonjour, *Vorgeschichte des Neuenburger Konflikts 1848–1856*, Bern 1932; Edgar Bonjour, «Europäische Stimmen zum Neuenburger Konflikt», in: *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, Bd. 2, Aarau 1944, S. 190–210; Charles Humbert, *Die schweizerische öffentliche Meinung im Neuenburger Handel 1856/57*, Zürich 1948; Barrelet, Histoire (wie Anm. 17), S. 34–37.