



Rechtshistorische Reihe

444

Peter Opitz-von Bardeleben
Das Generalgouvernement
Niederrhein

B Das Generalgouvernement

– Historische Entwicklung und Leitung –

I Einrichtung des Generalgouvernements Niederrhein

Die provisorische Einrichtung des Generalgouvernements Niederrhein wurde am 12. Januar 1814 in Basel unter § 5 der „Principes généraux sur l'organisation des autorités administratives des provinces francaises occupées par les troupes alliées“ festgelegt und am 14. Februar 1814 umgesetzt.

Im Wesentlichen ging es um die Neueinteilung des eroberten linksrheinischen Gebietes und grundsätzliche Verwaltungsziele.¹

Vorausgegangen war die Völkerschlacht bei Leipzig (16. bis 18. Oktober 1813). Napoleon wurde vernichtend geschlagen und konnte lediglich mit einem Teil seiner Streitkräfte die Rückzugstraße an den Main gewinnen. Der Rheinbund löste sich auf. Deutschland war frei bis zum Rhein, der mit Beginn des Jahres 1814 auch überschritten wurde.

Die Initiative des politischen Handelns am gesamten Niederrhein ging über an Preußen.² Der Wiener Kongress (September 1814 bis 09. Juni 1815)³ sprach Preußen u.a. das gesamte Rheinland zu, nachdem die preußischen Absichten auf ganz Sachsen nicht von Erfolg gekrönt waren. Preußen war wohl auch die ein-

1 Koltes, S. 23, 33.

2 Hantsche, Atlas zur Geschichte ..., S. 62,
dieselbe, Vom Flickenteppich zur ..., S. 44,
Pohl, S. 75, 76,
Schütz, S. 22, 23.

3 Braubach, Von der Französischen Revolution ..., S. 151, 153,
Griewank, S. 185-188, 192, 207 (dort auch Anm. 11: Protokoll vom 08. Februar 1815, wonach Preußen etwa die Hälfte Sachsens mit rund zwei Fünfteln seiner Einwohner zugesprochen wurde. Auf dem linken Rheinufer kamen endgültig 1 100 000 Einwohner zu Preußen).

Siemann, S. 314, 315,
Hashagen, S. 93, 94,
Nießner, S. 184,
Conrady, S. 264-268 (S. 268: Hinweis auf die Proklamation vom 15. April 1815, die den Rheinländern ihren Übergang unter preußische Staatshoheit verkündigt),
Rassow, S. 364: Der Kongreß wurde am 01. November 1814 eröffnet. Anders Koltes, S. 72: am 01. Oktober 1814, ebenso Kraus, S. 345, vgl. dazu auch Metzdorf, S. 68, Klingenburg, S. 98-100 sowie 100-105. Demgegenüber Büsch, S. 74, wonach der Kongreß „im Laufe des September“ die Beratungen aufnahm, ohne dass eine offizielle Eröffnung des Kongresses stattfand.

zige Macht, die am Rhein ein ausreichendes Gegengewicht gegen mögliche neue französische Ansprüche setzen konnte.

Wie aber sollten jetzt die Ende 1813/Anfang 1814 von der französischen Herrschaft befreiten Länder und auch diejenigen, die vor 1805 nicht der Koalition gegen Napoleon angehört hatten, verwaltet werden?

Die verbündeten Mächte (Preußen, Russland, Österreich, Großbritannien und Schweden) kamen dazu in der Leipziger Konvention vom 21. Oktober 1813 über ein, ein Zentral- oder Oberstes Verwaltungsdepartement einzurichten. Die Leitung war dem Reichsfreiherrn vom und zum Stein „(als „Minister“)“ übertragen.

Dieser Verwaltungseinrichtung geht voraus die Organisation eines Verwaltungsrats durch die preußisch-russische Konvention am 19. März 1813 in Breslau für die im Krieg gegen Napoleon besetzten Gebiete (Preußen war als erster der deutschen Staaten im März 1813 in den Krieg eingetreten). Der Verwaltungsrat steht unter der Leitung Stein's, den Zar Alexander im Mai 1812 als Berater für die deutschen Angelegenheiten in seine Dienste genommen hatte. Vertreter Russlands und Preußens gehören dem – kollegialen – Rat an, Delegierte sich dem Kriegsbündnis anschließender Mächte sollen hinzutreten. Vornehmliche Aufgabe des Verwaltungsrats ist, die militärischen und finanziellen Kräfte der besetzten Länder für den Krieg gegen Napoleon zu aktivieren. Diese Länder, bestimmte Gebiete ausgenommen, werden in Bezirke eingeteilt, verwaltet von je einem Zivil- und Militärgouverneur. Der Erstere ist dem Verwaltungsrat, der Letztere dem Armeekommando unterstellt.

Die Machtbefugnisse der Behörde werden als „unbeschränkt“ festgelegt. Dies sollte allerdings nur für kurze Zeit gelten. Bereits am 4. April wird die Konvention vom 19. März durch eine weitere Vereinbarung relativiert. Die neue Behörde wird „ein bloßes Verwaltungsbüro“. Maßgebend dafür ist, dass die Ausführungsbestimmung vom 4. April eine durchgreifende Zentralverwaltung eliminiert und „Verträgen mit fürstlichen Einzelregierungen“ den Vorrang gibt. Damit war in erster Linie die „Diplomatie“ gefragt, nicht mehr das Verwaltungsbüro. Bereits jetzt zeichnete sich ab, dass Stein seine politischen Absichten – Neugestaltung der deutschen Verfassung mit „seinem an der alten Reichsidee orientierten Plan“ – schwerlich würde durchsetzen können.

Mit der vorgenannten Übereinkunft vom 21. Oktober soll nach dem Willen der verbündeten Mächte – neben Preußen und Russland jetzt auch Österreich, Großbritannien und Schweden – wiederum eine Zentralverwaltungsstelle eingerichtet werden, als „Departement“ (nicht als „Rat“) – zur Vereinfachung der Verwaltung – mit nur einem Bevollmächtigten. Als solcher wird Freiherr vom Stein – gegen den ausdrücklichen Widerspruch Österreichs – ernannt. Der Auftrag zur Verwaltung ergeht von den fünf Mächten gemeinsam, die als weisungsbefugtes

Gremium einen Diplomatenrat bilden, der im Hauptquartier unter dem Vorsitz von Hardenberg tagt. Dem Begehrten Stein's, in diesem Kollegium ebenfalls Sitz und Stimme zu erhalten, wird nicht entsprochen. Unter die Zentralverwaltung fallen nur die zurzeit noch herrenlosen Länder oder auch die Länder, die noch nicht der Allianz angehören. Bei einem Anschluss eines Landes an die Allianz richtet sich die Zulässigkeit der zentralen Verwaltung nach den Bedingungen des Anschlussvertrages.

Den politischen Ambitionen Stein's sind wiederum maßgebliche Grenzen gesetzt, da die Territorien der vertragsschließenden Länder der Zentralverwaltung nicht – wenigstens nicht uneingeschränkt – unterstehen und somit in diesem Zusammenhang Stein's zentrales politisches Anliegen – die deutsche Verfassungsfrage – ausgeklammert war. Andererseits gibt es keine nach außen erkennbare Weisungen des Diplomatenrats, sodass eine erweiterte Selbstständigkeit des Leiters der Zentralbehörde festgestellt werden darf. Gleichwohl ist das Zentraldepartement ein einfaches Verwaltungsorgan, wobei die Leistung Stein's als „höchst bewundernswert“ bezeichnet wird. Dies gilt umso mehr, als sich die Hauptmächte in den neu gebildeten Generalgouvernements ihre Einflussnahme sichern: Preussen ist am Nieder- und Mittelrhein präsent, Sachsen hat einen russischen Gouverneur, Österreich setzt im Generalgouvernement Frankfurt einen Gouverneur ein, ohne dass Stein beteiligt wird, obwohl eigentlich ihm die Ernennung von Gouverneuren geschäftsmäßig zufällt.

Die Verwaltung soll – soweit möglich – durch die vorhandenen Landesbehörden erfolgen. Dabei ist nach den Allianzabsprachen von Teplitz (im September 1813) u.a. „die Befreiung deutschen Bodens“ lediglich „bis zum Rhein“ vorgesehen.

Die Zentralbehörde – mit wenigen Mitarbeitern besetzt – arbeitet streng bürokratisch, Stein ist in die gesamte Verwaltungsarbeit involviert. Die Leitung und Überwachung der Gouverneure soll durch deren Vorlage von wöchentlichen Berichten sichergestellt werden. Die Etat-Genehmigung eines Gouvernements liegt ausschließlich bei dem Leiter der Zentralbehörde.

Die zentrale Verwaltungstätigkeit endet Mitte 1814.⁴

4 Ritter, S. 433, 435, 436 (Zentralrat: „ein bloßes Verwaltungsbüro“), 437, 459, 460, 466 („die Befreiung deutschen Bodens bis zum Rhein“),
Schieder/Hubatsch, S. 29, 38, 40 (Stein's Leistung „höchst bewundernswert“), 41,
Duchhardt, S. 66,
Schaller/Reimann, Vorwort zum Nachlass des Freiherrn vom und zum Stein-Archiv Cappenberg, Bestand C. Cap. C. I -, S. 5, Online im Internet: <http://www.archive.nrw.de> (Steins Zielvorstellung einer Neugestaltung der Verfassung mit „seinem an der alten Reichsidee orientierten Plan“ nicht durchsetzbar),
Koltes, S. 15 f.,
Nipperdey, S. 88,

Dem jeweiligen Generalgouvernement steht ein zur provisorischen Verwaltung bestimmter Generalgouverneur vor. Als Generalgouvernement wird in der preußisch-deutschen Geschichte ein befriedetes unter Zivilverwaltung stehendes Besatzungsgebiet verstanden, das noch keine staatsrechtliche Klärung erfahren hat. Als Generalgouvernement wird auch die Behörde definiert, „die im Kriege bei fortschreitender Operation zur Verwaltung eines Landstriches im eigenen oder feindlichen Lande eingesetzt wird ...“ und an deren Spitze ein Generalgouverneur steht.

Seine Aufgabe ist vordringlich die Beschaffung von Geldmitteln, die Aufrechterhaltung von Ordnung und die Mobilisierung militärischer Kräfte.⁵

In Verfolgung dieser kriegsbedingt unterlegten Verwaltungsziele wurde am 25. November 1813 das Generalgouvernement Berg gegründet.⁶ Es umfasste das Großherzogtum Berg ohne die vormals preußischen Gebiete, die an Preußen zurückfielen. Anfang 1814 sollte es schließlich aus dem alten bayerischen Herzogtum Berg, dem Kanton Gummersbach und der Bürgermeisterei Friesenhagen bestehen.⁷

Die Geschäfte als Generalgouverneur besorgte zunächst der russische Staatsrat Gruner, der die zentralen Behörden in Düsseldorf organisierte und im Februar 1814 durch den Fürsten Alexander zu Solms-Lich abgelöst wurde.

Huber, S. 499, (als „Minister“), 506,

Hubatsch, Die Stein-Hardenbergschen ..., S. 10 (In dem von den verbündeten Mächten eingerichteten Zentral-Verwaltungsrat stand Stein neben Hardenberg, der sich die Priorität formell sicherte, aber nicht ausügte),

Botzenhardt/Ipsen, S. 313, 314 (vgl. nachfolgend S. 27, Anm. 30),

Ribhagge, S. 46, 47,

Pertz, Erster Band, S. IX, X der Vorrede zu Leben und Wirken des Ministers vom Stein, derselbe, Vierter Band, S. 7, 8 (Schlussbericht Stein's vom 4. Mai 1814 betr. „Die Geschäfte des Centraldepartements“ an Zar Alexander mit dem Hinweis, dass hinsichtlich der Einnahme beträchtlicher Geldsummen eine „Übersicht erst nach Abschluß der Rechnungen gemacht werden kann“),

Kielmansegg, S. 8, 9, 11-13, 20-28, 44-50.

5 von Alten, S. 129, 130, 325 zu „Generalgouvernement“,

Ribhagge, S. 50, vgl. Huber, S. 508 (Die Tätigkeit des Zentralverwaltungsdepartements und der hier eingesetzten Generalgouverneure war rein besetzungsrechtlicher Art, soweit sich die Zuständigkeit des Zentralverwaltungsdepartements auf die besetzten altfranzösischen Gebiete erstreckte). Demgegenüber Koltès, S. 25, 42 (Blüchers Kriegskommissar v. Ribbentrop äußerte: „der ... Chef der preußischen Armee (Blücher) habe von seinem Vorgesetzten bisher (hinsichtlich der Gebiete links des Rheins) keinerlei Anweisungen über die Verwaltung des von ihm eroberten Frankreichs erhalten), weiterhin Koltès, S. 63, 64, wonach Stein auch die linksrheinischen Departements (vgl. nachfolgend S. 34) als besetzten Teil Frankreichs betrachtete.

6 Gerschler, S. 17,

Hantsche, Vom Flickenteppich zur ..., S. 42.

7 Vollheim, S. 5,

Gräff, Bd. I. Einl. S. XXXVIII, XXXIX.

Nachdem Blücher mit der schlesischen Armee – als ein Friedensangebot ohne Reaktion blieb – den Rhein überschritten hatte, sollten auch die linksrheinischen französischen Provinzen durch Generalgouverneure verwaltet werden. So richtete Gruner Anfang Februar 1814 das in der Baseler Übereinkunft neben dem Generalgouvernement Niederrhein vorgesehene Generalgouvernement Mittelrhein ein. Das Gouvernement bestand aus den französischen Departements Donnersberg, Saar und Rheinmosel und hatte seinen Sitz in Trier (dann Koblenz, ab Mai 1814 wieder Trier). Als viertes Departement kam am 09. März 1814 das Wälde-departement hinzu.⁸

Nach § 4 der o. a. Baseler Übereinkunft konnte ein Generalgouvernement aus mehreren Departements gebildet werden.

Das Generalgouvernement Niederrhein bestand aus den Departements Roer, Ourthe und Niedermaas, die bereits in der Vergangenheit als Nachbar-Departements eine stärkere administrative Einheit gebildet hatten.⁹

Mit der Verwaltung wurde der Preußische Staatsrat Sack beauftragt. Am 10. März 1814 nahm er seinen Dienst auf, sodass damit die faktische (wenn auch kurze) militärische Dominanz der zivilen Verwaltung beendet war.¹⁰ Ihm wurde ein Gebiet von „765 lieues quarrés“ mit einer Einwohnerzahl „d'une million 326.577 âmes“ unterstellt, wobei in diese Bevölkerungszahl auch die überwiegend zu diesem Zeitpunkt noch abwesenden für die französische Armee rekrutierten Soldaten (18 469) eingerechnet sind.¹¹

8 Vollheim, S. 6,
Nipperdey, a.a.O.,
Just, S. 29, 30, 33, 34 (zur Amtsführung Gruner und Solms-Lich).

9 Graumann, Französische Verwaltung ..., S. 22, 230.

10 Bekanntmachung Nr. 1 in Journal d. N. (Nro. 1) Gleich nach seiner Ankunft richtete Sack das offizielle Journal ein für die Bekanntmachung wichtiger Nachrichten. Die Verordnungen ergingen zugleich in französischer Sprache mit Rücksicht auf die Einwohner im Ourthe- und Niedermaas-Departement, vgl. Bekanntmachung Nro. 4 in Journal d. N. (Nro. 4). Vgl. auch Faber, S. 17, 18, Neigebaur, Darstellung ..., S. 79,

Vollheim, S. 6, Koltes, S. 33.

11 Archiv Graf von Kanitz Schloss Cappenberg, Nachlass Stein, S1268: „Tableau de L'administration du Gouvernement Général du Bas Rhin durant l'époque du Mois de Mars 1814. jusqu'au 14. Juin de la même année“. Von dem Bericht, der in Aachen unter dem 31. März 1816 gezeichnet und in französischer Sprache erstellt ist, liegt nach meinen Feststellungen eine Edition nicht vor; er ist im Anhang – mit moderner Abschrift – abgedruckt. Sack macht in diesem Bericht (S. 147, 163) die Angaben „... 765. lieues quarrés & une population d'une million 326.577 âmes“.

Neigebaur, a.a.O., S. 65-67: (364 Quadratmeilen „nach der genannten Volkszählung“ 1 326 577 Einwohner), vgl. auch S. 7, 9: („Anordnung der verschiedenen General=Gouvernements am Rhein“: „Im Ganzen mit 1.251.000 Einwohnern“), vgl. auch Koltes S. 24, Anm. 36 unter Hinweis auf Eichhorn, S. 133 f.: ca. 14 321 km² mit einer Einwohnerzahl von 1 061 000.

Bis zu der Ankunft von Sack (am 09. März 1814 in Aachen) war der Generalgouverneur des Gouvernements Berg mit der einstweiligen Verwaltung durch eine Verfügung der Zentralverwaltung vom 18. Januar 1814 beauftragt. Hiervon wurden am 16. Februar die Bewohner des Generalgouvernements unterrichtet mit dem Hinweis, dass erforderlichenfalls Regierungskommissare eingesetzt würden.¹²

Noch unter dem 04. März 1814 erging die Verordnung eines Königlich-preußischen Regierungs-Rath Sack:¹³

Das Departement de la Roer (Rur-Departement)¹⁴ lag zwischen dem Zusammenfluss von Rhein und Maas. Es wurde von der Französischen Republik im Jahr 1798 in den linksrheinischen Territorien des Heiligen Römischen Reiches, die bereits seit 1794 besetzt waren, eingerichtet. Der Name des Departements bezieht sich auf den Fluss Rur (niederländisch: Roer), dessen Quelle im Hohen Venn liegt. Bei Roermond mündet er in die Maas. Das Departement reichte von der Nordeifel bis an den unteren Niederrhein nördlich von Kleve. Es waren im Wesentlichen frühere preußische, kurkölnische und Jülicher Gebiete, die Reichsstädte Köln und Aachen, weiterhin kleinere reichsunmittelbare kirchliche und weltliche Herrschaften.

Verwaltungsmäßig organisiert war es in Kantonen, die ihrerseits den Zuchtrechtssbezirken (Arrondissements) zugewiesen waren.¹⁵ Die Departements-Hauptstadt war Aachen.

Arrondissement Aachen mit den Kantonen Aachen, Burtscheid, Düren, Eschweiler, Froitzheim, Geilenkirchen, Gemünd, Heinsberg, Linnich, Monschau und Sittard.

12 Negebaur, a.a.O., S. 74,

Koltes, S. 34 (auch Anm. 68): Danach hatte der Generalgouverneur von Berg, Fürst Alexander zu Solms-Lich, selbständig die provisorische Leitung des Generalgouvernements Niederrhein übernommen mit nachträglicher Billigung von Stein. Vgl. auch Kielmansegg, S. 138.

13 Landesarchiv NRW -Abteilung Rheinland- Generalgouvernement vom Nieder- und Mittelrhein, Nr. 10 [Verordnung vom 04. März 1814], nachfolgende S. 19.

14 Lasius, Erste Abtheilung, S. 414-429, Zweite Abtheilung, S. 94, 95,

Graumann, Französische Verwaltung ..., S. 18,

Dieselbe, Licht und Schatten. Die Franzosen ..., S. 10,

Nießner, S. 189,

Negebaur, Darstellung ..., S. 65, 66,

Engelbrecht, Grundzüge ..., S. 81,

Steinmetz, S. 7, 8.

15 Graumann, a.a.O., S. 20-22.

Verordnung.

Bei der Ungewissheit, wie lange die Ankunft des, dem General-Gouvernement des Niederrheins als General-Gouverneur vorgelegten, königlich-preußischen geheimen Staats-Rathes Saß sich noch verzögern kann, bin ich von dem obersten Verwaltungs-Departement beauftragt worden, provisorisch die Geschäftsführer zu übernehmen.

Dieser Auftrage zufolge, übernehme ich die provisorische obere Leitung aller Militair- und Civil-Aufträge, welche von den verbliebenen hohen Mächten eingefordert, General-Gouvernements, und fordere alle Einwohner und Bewohner auf, keine andere oberste Gewalt als Dasselbe, anzuerkennen, und mir Ihre Folge zu leisten; indem ich henteke, daß nur die von dem General-Gouverneur des Herzogthums Berg St. Durchl. dem Fürsten zu Solms, getroffenen provisorischen Anordnungen, als solche, ihre Gültigkeit behalten.

Die Fesseln, welche so lange Jahre drückten, sind zerbrochen; Freiheit tritt jetzt an ihre Stelle, und mit ihr wird der Wohlstand und das Glück sich wieder finden, welches diese Gegendens sonst im hohen Grade genossen. So folgt denn auch Ihr, treue Deutsche des Niederrheins! der Stimmung Eurer Herzen, und gewiß. Ihr werdet der Hochherzigkeit Eurer Brüder und Nachbarn nicht nachstehen, und durch Aufforderungen und Opfer begrünend helfen, was jene Euch errang. Vertrauet der deutschen Verwaltung! knüpft wieder ein Band an, welches gereift wußt: Ein Band, das dem Menschen Wohlthat, dem Deutschen Wohlnuß ist, wenn er zum Deutschen spricht!

Aachen, den 4. März 1814.

Saß
Königlich-preußischer Regierung-Rath.

[Leseschrift Anhang S. 175]

Arrondissement Kleve mit den Kantonen Kleve, Geldern, Gemert, Goch, Horst, Kalkar, Kranenburg, Ravenstein, Wachtendonk-Wankum, Wesel und Xanten.

Hinsichtlich Wesel ist noch zu bemerken:

Zu dem Roer-Departement gehörte auch die auf der rechten Rheinseite gelegene Festung Wesel,¹⁶ die im Januar 1808 aus dem Großherzogtum Berg als rechtsrheinischer Brückenkopf in das Kaiserreich Frankreich eingegliedert und als 9. Kanton dem Arrondissement Kleve im Departement de la Roer zugeordnet war, sich aber bei Einrichtung des Generalgouvernements noch in Feindeshand befand.

Die Kantone Gemert und Ravenstein wurden bereits im Januar 1800 an die Batavische Republik abgetreten.¹⁷

Arrondissement Köln mit den Kantonen Köln, Bergheim, Brühl, Dormagen, Elsen, Jülich, Kerpen, Lechenich, Weiden und Zülpich.

Arrondissement Krefeld mit den Kantonen Krefeld, Bracht, Erkelenz, Kempen, Moers, Neersen, Neuss, Odenkirchen, Rheinberg, Uerdingen und Viersen.

Das Niedermaas-Departement¹⁸ (Meuse-Inférieure-Departement) wurde im Jahr 1795 nach der französischen Annexion gebildet. Es setzte sich aus einem Teil des ehemaligen Bistums Lüttich, dem österreichischen Herzogtum Geldern, der Grafschaft Horn und den holländischen Staaten-Ländern zusammen. Es umfasste also Teile der heutigen Staaten Belgien, Niederlande und Deutschland.

Die Arrondissements und Kantone:

Arrondissement Maastricht mit den Kantonen Maastricht, Bilzen, Gulpen, Heerlen, Maasmechelen, Meerssen, Oirsbeck, Rolduc (Kerkrade und Herzogenrath) und Tongeren.

Arrondissement Hasselt mit den Kantonen Hasselt, Beringen, Borgloon, Herk-de-Stad, Peer und Sint-Truiden.

Arrondissement Roermond mit den Kantonen Roermond, Achel, Bree, Maaseik, Niederkrüchten, Venlo und Weert.

16 Graumann, a.a.O., S. 22,

Negebaur, a.a.O., S. 65, 66: Nach Übergabe der Festung wurde Wesel aus dem Gouvernement (Roerdepartement) ausgegliedert (dem Gouvernement Münster zugeordnet). Vgl. auch nachstehend S. 87, 88 (zur Festung Wesel).

17 Graumann, ebenda.

18 Lasius, Erste Abtheilung, S. 322-324, Zweite Abtheilung, S. 77,
Negebaur, Darstellung ..., S. 66.