

„Freiheit – Gleichheit – Sicherheit“

Berner Forschungen zur Regionalgeschichte

Herausgegeben von
Heinrich Richard Schmidt

in Verbindung mit André Holenstein und Christian Pfister

Band 14

Lizentiatsarbeit in Schweizer Geschichte
bei Prof. Dr. André Holenstein,
Bern im März 2008

Fredy Schnyder

„Freiheit – Gleichheit – Sicherheit“

Politische Polizei in der Helvetik (1798-1800)

Verlag Traugott Bautz

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Verlag Traugott Bautz GmbH 99734 Nordhausen 2012
ISBN 978-3-88309-372-7

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG.....	8
1.1 Forschungsgegenstand.....	8
1.1.1 <i>Fragestellung, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit.....</i>	<i>10</i>
1.1.2 <i>Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes.....</i>	<i>12</i>
1.2 Forschungsstand.....	13
1.2.1 <i>Forschung zur Sicherheits- und Informationspolitik in der Helvetik.....</i>	<i>13</i>
1.2.2 <i>Internationale Forschung zur politischen Polizei.....</i>	<i>14</i>
1.2.3 <i>Denunziationsforschung.....</i>	<i>16</i>
1.2.4 <i>Theoretische Modelle in der Polizeigesichtsforschung.....</i>	<i>19</i>
1.3 Quellenlage.....	21
2. HISTORISCHER UND POLITISCHER KONTEXT.....	24
2.1 Zentralstaat und Informationspolitik.....	24
2.2 Widerstand gegen die neue politische Ordnung.....	25
2.2.1 <i>Die helvetische Emigration und die Organisation der Gegenrevolution.....</i>	<i>25</i>
2.2.2 <i>Volksaufstände im Frühling 1799 – das Beispiel des Kantons Solothurn.....</i>	<i>27</i>
2.3 Helvetische Sicherheitspolitik und geheime Informationsbeschaffung	30
2.3.1 <i>Präventivmassnahmen zur Verhinderung von Aufruhr.....</i>	<i>30</i>
2.3.2 <i>Staatsschutz mittels Überwachungen von politischen Bewegungen.....</i>	<i>33</i>
3. GEHEIME INFORMATIONS BESCHAFFUNG IN DER PRAXIS.....	38
3.1 Spionage.....	39
3.1.1 <i>Fricktal.....</i>	<i>39</i>
3.1.2 <i>Überwachung der Rheingrenze zu Österreich.....</i>	<i>41</i>
3.1.3 <i>Kontrolle der politischen Stimmung und der Kantonsbeamten in der Nordschweiz.....</i>	<i>43</i>
3.1.4 <i>Neuenburg und Jura.....</i>	<i>45</i>
3.1.5 <i>Die Akteure 1 – Spione.....</i>	<i>47</i>
3.1.5.1 <i>Zentralbehörden und Regierungsbeamte.....</i>	<i>47</i>
3.1.5.2 <i>Von kantonalen Behörden eingesetzte Spione.....</i>	<i>48</i>

3.1.5.3	<i>Rekrutierungspraxis</i>	51
3.1.6	<i>Ziele der Behörden und Konsequenzen der Spionage</i>	53
3.2	Denunziationen und Informationslieferungen aufgrund von	
	Amtspflichten	55
3.2.1	<i>Überlieferung, Formen und Themen</i>	55
3.2.2	<i>Konsequenzen von Denunziationen</i>	60
3.2.3	<i>Die Akteure 2 – Denunzierte, Informanten und Informations-</i> <i>empfänger</i>	63
3.2.4	<i>Motive und Erwartungen der Informanten</i>	67
3.2.5	<i>Loyalitätskonflikte</i>	70
3.2.6	<i>Androhung von Kollektivstrafen – Denunziation als Zwang</i>	72
3.2.7	<i>Fazit – Die Bedeutung des Denunziationswesens</i>	73
3.3	Weitere Methoden der Informationsbeschaffung	74
3.3.1	<i>Kontrolle der Briefpost</i>	74
3.3.2	<i>Kontrolle des Reiseverkehrs in den Postkutschen</i>	78
3.3.3	<i>Überwachung von verdächtigen Personen</i>	80
3.4	Kosten der geheimen Informationsbeschaffung	84
3.5	Ergebnisse und Interpretation	87
3.5.1	<i>Zusammenfassung der Resultate</i>	87
3.5.2	<i>Der Einfluss Frankreichs</i>	90
3.5.3	<i>Geheime Informationsbeschaffung und Staatsschutz</i>	90
4.	ENTWICKLUNG VON ORGANISATIONSSTRUKTUREN	94
4.1	Organisation und Kontrolle des Informationstransfers	94
4.1.1	<i>Bündelung der Informationsbeschaffung</i>	94
4.1.2	<i>Informationsverbreitung und Propaganda</i>	96
4.2	Institutionalisierung und Professionalisierung	98
5.	KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN DER HELVETISCHEN	
	SICHERHEITSPOLITIK	102
5.1	Aufklärerischer Idealismus	102
5.2	Meyers „Gute Polizey“ in der Helvetischen Republik	104
5.3	Meyers Konzepte zu Maréchausséen	110
5.3.1	<i>Das Konzept von Februar 1799</i>	110
5.3.2	<i>Die neue Berner Maréchaussée</i>	111
5.3.3	<i>Aufbau einer gesamthelvetischen Maréchaussée</i>	116

5.4 Ausserordentliche Massnahmen zum Staatsschutz – Legitimation und Opposition.....	117
5.5 Retrospektive Beurteilung der direktorialen Sicherheitspolitik.....	127
6. VERGLEICH DER HELVETISCHEN SICHERHEITSPOLITIK MIT DEM AUSLAND.....	129
6.1 Politische Polizei in Österreich im 18. Jahrhundert.....	130
6.2 Politische Polizei im Deutschen Bund im 19. Jahrhundert.....	137
6.3 Politische Polizei im revolutionären Frankreich.....	139
6.4 Konflikte zwischen Staatsschutz und Verfassung in Frankreich und Österreich.....	142
6.5 Einordnung in die Polizeigesichtsforschung.....	149
7. SCHLUSSBETRACHTUNG.....	153
8. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	158
9. BIBLIOGRAPHIE.....	159
9.1 Ungedruckte Quellen.....	159
9.1.1 <i>Schweizerisches Bundesarchiv, Bern, Helvetisches Zentralar-</i> <i>chiv (BAR B).....</i>	<i>159</i>
9.1.2 <i>Staatsarchiv Aargau, Altes Archiv (StAAG AA).....</i>	<i>161</i>
9.1.3 <i>Staatsarchiv Aargau, Helvetisches Archiv (StAAG HA).....</i>	<i>162</i>
9.1.4 <i>Staatsarchiv Solothurn (StASO).....</i>	<i>163</i>
9.2 Gedruckte Quellen.....	163
9.3 Literatur.....	164

1. EINLEITUNG

1.1 Forschungsgegenstand

„Freiheit und Gleichheit“ – so lautete das Credo der Gründerväter der Helvetischen Republik, welches als Briefüberschrift die innerbehördliche Korrespondenz zierte. Wenn der Unterstatthalter von Langenthal diese Überschrift um den Begriff „Sicherheit“ ergänzte, widerspiegelte dies die angespannte Lage in der jungen Republik durch die zunehmende Bedrängnis von innen und aussen, die den Staat in seinen Grundfesten bedrohte und die von der Regierung mit umfangreichen sicherheitspolitischen Massnahmen beantwortet wurde.¹

Im Zuge der Errichtung des helvetischen Einheitsstaates im Jahr 1798 begann die Regierung, ausführlich Informationen zur politischen Lage zu beschaffen. Diese Aufgabe übertrug das Vollziehungsdirektorium² nicht nur dem helvetischen Beamtenapparat, sondern auch bezahlten Spionen, von welchen sie das Territorium der Helvetischen Republik und das benachbarte Grenzgebiet auskundschaften liess. Die Informationsbeschaffung sollte ermöglichen, gegenrevolutionäre Bestrebungen zu verhindern und wurde dadurch zu einem integralen Bestandteil der helvetischen Sicherheitspolitik.

Die Hauptursache für die ausführliche Informationsbeschaffung war die zentralistische Struktur des helvetischen Staates. Für das Direktorium war es unabdingbar, genaue Kenntnisse über die politische Situation im Staatsgebiet einzuholen, um regieren zu können. Diese Notwendigkeit wurde durch die politische und militärische Bedrohung des Staates gefördert. Angehörige der ehemaligen aristokratischen Regierungen aktivierten das latente Unruhepotential in Teilen der helvetischen Bevölkerung, indem das Volk, insbesondere im Grenzgebiet zu

¹ Die erwähnte Überschrift findet sich in einem Schreiben an den Regierungsstatthalter des Kantons Aargau, in welchem von der Massenemigration nach Vorderösterreich und weiteren gegenrevolutionären Bestrebungen die Rede ist, siehe StAAG HA/9038, ohne Paginierung: 20.2.1799 – Bericht des Unterstatthalters von Langenthal an den Regierungsstatthalter des Kantons Aargau. Ich danke Dr. Daniel Schläppi für den Vorschlag, dieses Zitat als Titel zu verwenden.

² Das Direktorium war von April 1798 bis zum ersten Staatsstreich im Januar 1800 die Exekutive und höchste Regierungsbehörde in der Helvetischen Republik. Zur politischen Funktion und Zusammensetzung siehe Fankhauser, Direktorium und Fankhauser, Exekutive.

Vorderösterreich, von Emissären und mittels Proklamationen gegen die neue Ordnung aufgewiegelt wurde. Das Ziel der Gegenrevolutionäre war, konzertiert Volksaufstände in der Republik ausbrechen zu lassen, um die helvetischen Autoritäten und die französische Besatzungsarmee zu überfordern. Parallel dazu sollte mit einer Intervention unter österreichischer Leitung den Franzosen die Kontrolle über das Land entrissen und die helvetische Regierung gestürzt werden.

Die gegenrevolutionären Umsturzpläne und der sich in offenen Unruhen äussernde Widerstand zwangen die helvetische Regierung in verschiedener Hinsicht, mit sicherheitspolitischen Massnahmen zu reagieren. Einerseits ordnete das Direktorium die militärische Repression der Unruhen mit Hilfe der französischen Besatzungstruppen an, andererseits fand eine Intensivierung der Informationsbeschaffung statt, die zur Entwicklung von festen Organisationsstrukturen führte. Die Regierung wollte staatsgefährdende Aktivitäten frühzeitig aufdecken und präventiv die Ausübung von Verbrechen gegen den Staat verhindern. Politische Bewegungen im Innern der Republik wurden verstärkt als Gefahr aufgefasst, insbesondere wenn Personen verdächtigt wurden, mit den gegenrevolutionären Emigranten zu sympathisieren.

Primär wurde die politische Lage in der Republik von den helvetischen Beamten überwacht. Diese waren zur Berichterstattung verpflichtet. Zudem traf das Direktorium weitere Anordnungen, um die behördliche Informationsbeschaffung zu ergänzen. Mittels Missionen von reisenden Kundschaftern wurde sowohl die politische Gesinnung der Bevölkerung ergründet als auch die Arbeit des Beamtenapparates kontrolliert. Ebenfalls wurden Personenüberwachungen durchgeführt und der Briefverkehr beaufsichtigt. Die verstärkte Tätigkeit der Regierung im Bereich der Nachrichtenbeschaffung führte im Juni 1799 zur Umgestaltung der Berner Maréchaussée. Dabei wurde der traditionellen, vor allem im Bereich der Bettel- und Vagantenpolicey, aber auch der Strafverfolgung tätigen Organisation eine spezialisierte Einsatzgruppe für geheime Aufgaben angegliedert. Dieses neue polizeiliche Instrument wurde der direkten Kontrolle des Direktoriums und des Justiz- und Polizeiministers untergeordnet. Ein Polizeibüro koordinierte die Einsatzleitung und die Auswertung der Polizeiberichte.

Insgesamt zeigt sich, dass in der Helvetik die Informationsbeschaffung in einer weitaus grösseren Dichte durchgeführt wurde als in der alten Eidgenossenschaft. Begründet war dies durch die neuartige

helvetische Sicherheitspolitik, die sich auf die Informationsbeschaffung abstützte. Diese Zusammenhänge von Sicherheits- und Informationspolitik stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie. Die Untersuchung fokussiert sich dabei bewusst auf das Handeln der helvetischen Regierung. Das Phänomen der Repression von Verbrechen gegen den Staat wird primär aus der Sicht der Obrigkeit diskutiert, um einen Beitrag zur Geschichte der Helvetik zu leisten, der nicht den Widerstand gegen die Helvetik und das Scheitern der Zentralrepublik in den Vordergrund rückt, sondern die politischen Pläne und Anstrengungen der helvetischen Elite.

1.1.1 Fragestellung, Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Das Ziel der Untersuchung besteht erstens in der Darstellung der Praxis der geheimen Informationsbeschaffung. Der Darstellung des historischen Kontextes in Kapitel 2 folgt in Kapitel 3 die Diskussion der von der Regierung angewandten Massnahmen zur Informationsbeschaffung. Die verwendeten Methoden werden beschrieben und hinsichtlich der Aufgabenbereiche und Akteure voneinander getrennt. Zudem wird nach der sozialen Herkunft der Spione und Denunzianten und nach ihren Motiven für die Zusammenarbeit mit der Regierung gefragt. Es wird analysiert, wieso sich gewisse helvetische Bürger dazu bereit erklärten, ihre Mitbürger zu kontrollieren und im Falle eines Verdachts bei der Regierung Alarm zu schlagen. Zu erwarten ist, dass hierbei finanzielle Anreize eine Rolle spielten. Drittens sind die Kosten des helvetischen Staatsschutzes zu thematisieren, nicht zuletzt aufgrund der leeren Staatskassen. Abschliessend werden die Resultate interpretiert. Zum einen kommt zur Sprache, welche Rolle Frankreich bei der helvetischen Sicherheits- und Informationspolitik spielte, zum anderen wird die Frage behandelt, inwiefern mittels geheimer Informationsbeschaffungen der Staat geschützt werden konnte, da die helvetische Regierung nicht über eigene polizeiliche und militärische Repressionsinstrumente verfügte.

In Kapitel 4, dem zweiten empirischen Teil der vorliegenden Untersuchung, wird nach der Verfestigung und der Verdichtung der nachrichtendienstlichen Organisationsstrukturen gefragt. Es wird analysiert, ob und wie die Institutionen ihre Tätigkeit intensivierten, welche

Akteure daran massgeblich beteiligt waren und wie die zunehmende Ablehnung der neuen helvetischen Ordnung die Informationsbeschaffung beeinflusste.

In Kapitel 5 werden theoretische Fragen zur geheimen Informationsbeschaffung beantwortet. Die konzeptionellen Grundlagen der helvetischen Sicherheitspolitik geben Aufschluss darüber, welche Ziele die Regierung mit der Einführung von neuen oder modifizierten nachrichtendienstlichen und polizeilichen Instrumenten verfolgte. Dabei rückt Justiz- und Polizeiminister Franz Bernhard Meyer von Schauensee³ in den Vordergrund, weil er den Grossteil der entsprechenden Projekte ausarbeitete. Besondere Aufmerksamkeit ziehen seine Konzepte für die Errichtung der neuen Berner Maréchaussée im Juni 1799 auf sich. Der Wechsel der Hauptstadt war Ursache für die Erweiterung der bestehenden Maréchaussée und ermöglichte Meyer, seine Pläne einer modernen Polizeiorganisation umzusetzen. Zum Abschluss des Kapitels wird besprochen, wie die sicherheitspolitischen Anordnungen, die ausserordentlichen Vollmachten des Direktoriums und die damit verbundenen Einschränkungen der Bürgerrechte von den zuständigen Gremien legitimiert wurden, wie andere helvetische Exponenten dagegen opponierten und wie die Sicherheitspolitik in den späteren Phasen der Helvetik rückwirkend beurteilt wurde.

Der letzte Teil der Arbeit widmet sich der Frage, wie die Helvetik hinsichtlich der Anwendung von polizeilichen Instrumenten zur Prävention und Verfolgung von politischen Vergehen in den europäischen Kontext um 1800 einzuordnen ist. Dabei beschränkt sich die Analyse nicht auf den Vergleich mit der Besatzungsmacht Frankreich. Deutschsprachige Staaten werden ebenfalls mit einbezogen, insbesondere Österreich unter Joseph II. und Franz II. Parallelen und Diskrepanzen zu den polizeilichen Organisationsstrukturen im Ausland werden untersucht, um zu diskutieren, wie weit die helvetische Entwicklung im internationalen Kontext fortgeschritten war. Abgeschlossen wird die Analyse des helvetischen Fallbeispiels, indem die Befunde mit theoretischen

³ Franz Bernhard Meyer von Schauensee (1763-1848) war helvetischer Minister der Justiz- und Polizei von 1798 bis 1803, siehe Lischer, Markus, Artikel „Meyer von Schauensee, Franz Bernard“, in: HLS, Version vom 17.02.2009, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5159.php>; Vivis, Meyer. Folgende Biographie Meyers hebt seine Tätigkeit während der Helvetik hervor: Dommann, Justiz- und Polizeiminister. Auf Meyers Werdegang in den Jahren vor der Helvetik fokussiert: Dommann, Staatsmann.

tischen Modellen aus der Polizeigesichtsforschung verglichen werden. Dadurch sollen Faktoren, die für die Entwicklung der polizeilichen Instrumente in der Helvetik ausschlaggebend waren, verallgemeinert werden. Gleichzeitig wird mit diesem Vorgehen beabsichtigt, die Anwendbarkeit gängiger polizeugeschichtlicher Theorien zu überprüfen und gegebenenfalls Modifikationen aufgrund neuer Erkenntnisse vorzuschlagen.

1.1.2 Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes

Der Forschungsgegenstand wird erstens geographisch eingeschränkt. Im Zentrum der Untersuchung steht die Nordwestschweiz, da ein Grossteil der helvetischen Informationsbeschaffung im Umfeld der Emigration nach Vorderösterreich und Neuenburg stattfand. Schliesslich konzentrierte sie sich ab Juni 1799 auf den neuen Regierungssitz Bern.

Zweitens wird eine zeitliche Einschränkung vorgenommen. Die Regierungszeit des Vollziehungsdirektoriums wird besprochen, von der Gründung der Helvetischen Republik im April 1798 bis zum Sturz des Direktoriums anfangs Januar 1800. Dieser Fokus bietet sich an, da „die Politik einer Verteidigung der Republik mit energischen oder gar radikalen Mitteln [...] mit dem Sturz der Direktoriumsmehrheit endgültig gescheitert“ war, wie Böning feststellt.⁴ Dies äusserte sich unter anderem darin, dass die Sicherheitspolizei vernachlässigt wurde,⁵ und dass nach dem politischen Umsturz eine Generalamnestie für politische Verbrechen erlassen wurde. Dies deutet darauf hin, dass sich der Staatsschutz nicht mehr im gleichen Ausmass auf vermeintliche politische Verbrecher fokussierte.

⁴ Böning, Freiheit: 278.

⁵ Lüthi, Sicherheitspolizei: 170.