# Zwischen Sanktionieren und Tolerieren : der Salzschmuggel und seine behördliche Bekämpfung im Kanton Bern (1803-1909)

Autor(en): **Spielmann, Benjamin**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **23 (2016)**

Heft 1: **Masse, Märkte und Macht in der Geschichte des Sports = Masse, marchés et pouvoir dans l'histoire du sport**

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-650815

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

# Zwischen Sanktionieren und Tolerieren

## Der Salzschmuggel und seine behördliche Bekämpfung im Kanton Bern (1803–1909)

**Benjamin Spielmann**

### Einleitung

Während gegenwärtig Lebensmittel wie Fleisch, Gemüse und Früchte illegal in die Schweiz gebracht werden, wurde im 18. und 19. Jahrhundert neben Tabak, Vieh und Textilien auch Salz eingeschmuggelt.[1] Salz, ein heute preisgünstiges und überall verfügbares Gut, belastete die Haushaltsbudgets in der vorindustriellen Zeit enorm. Im Mittelalter war es sogar das teuerste Verbrauchsgut des täglichen Bedarfs.[2] Zudem war und ist Salz für alle Lebewesen unverzichtbar und kann durch keine andere Substanz ersetzt werden.[3] Besonders Menschen in wirtschaftlich prekären Verhältnissen versuchten immer wieder, Salz möglichst billig zu erwerben. Ab dem Mittelalter fanden in Europa staatliche Salzregale mit obrigkeitlich verordneten Salzpreisen aus fiskalischen Gründen breite Anwendung, da die Salzsteuer der Staatskasse zugutekam.[4] Bei der Bevölkerung waren Salzsteuern hingegen ausserordentlich unbeliebt. So war die *gabelle,* die Salzsteuer in Frankreich, mit ein Grund für eine Reihe von sozialen Unruhen und Aufständen.[5] Im Kanton Bern wurde in der Staatsrechnung von 1850 rund die Hälfte des Ertrags aus dem Salzverkauf als Reingewinn verbucht: der Bruttoertrag aus den Salzverkäufen betrug 1'010'773 Franken; 481'430.44 Franken oder 47 Prozent davon machten den Reinerlös aus, was knapp 18 Prozent der kantonalen Gesamteinnahmen von 2'677'949.44 Franken entsprach.[6]
Hinsichtlich der historischen Erforschung des Schmuggels sind nach Alan L. Karras, der 2010 die bislang einzige Monografie über den Schmuggel in einer globalgeschichtlichen Perspektive vorlegte, zwei grundsätzliche Probleme erwähnenswert, die sich auch für den Untersuchungsraum dieses Beitrags, den Kanton Bern, bewahrheiten: Erstens existieren zum Schmuggel kaum Quellen; Schmuggelnde betreiben ihre Aktivitäten anonym und hinterlassen kaum Spuren. Zweitens sind Unterlagen zu Schmuggel in Archivbeständen kaum als solche gekennzeichnet, weshalb es ein gewisses Rechtsverständnis erfordert, um diese – falls überhaupt vorhanden – identifizieren zu können.[7] Aus diesem Grund sind zuverlässige oder gar präzise statistische Aussagen darüber, wer wann was

und wie viel schmuggelte, kaum möglich. Als Ausnahme darf die Dissertation von Marco Polli gelten, der den Schmuggel zwischen der Schweiz und Italien von 1868–1894 anhand von über 1000 in Como behandelten Gerichtsfällen untersuchte, wovon 2,8 Prozent die illegale Verschiebung von Salz betrafen.[8] Obwohl dieses Zahlenmaterial sehr reichhaltig ist, geht Polli von einer «um ein Vielfaches»[9] höheren Dunkelziffer aus.

Das Quellenproblem beim Salzschmuggel ist in den geschichtswissenschaftlichen Beiträgen erkennbar, die sich mit dem Salzhandel im Gebiet der heutigen Schweiz befassen. Von den zehn Studien[10] setzte sich keine systematisch und gezielt mit dem Salzschmuggel auseinander – seine Existenz wurde allenfalls am Rand erwähnt. Otto Grütter erörterte das Phänomen in seiner Salzgeschichte des Kantons Solothurn auf einigen wenigen Seiten.[11] Er konzentrierte sich allerdings nicht auf den eigentlichen Schmuggel, sondern auf das Schmuggelverbot und die angedrohten Sanktionen – auf die behördliche und juristische Seite. Die Schmuggelnden und ihre sozioökonomische Situation blieben unbeachtet.

Da die Erträge aus den Salzverkäufen eine wichtige Einnahmequelle für den Kanton Bern darstellten, ergriffen die Behörden im 19. Jahrhundert – so meine These – verschiedene Massnahmen, um dem Salzschmuggel Einhalt zu tun. Dabei wurde zum einen die Anbieterin des Salzes, die kantonalbernische Salzhandlungsverwaltung mit ihren verschiedenen Gliedern und Angestellten, beauftragt, regulatorisch und polizeilich gegen das Einschmuggeln von Salz vorzugehen. Die Untersuchung befasst sich mit der letzten Phase der eigenständigen und unabhängigen Salzhandelspolitik des Kantons Bern. Während der Helvetischen Republik (1798–1803) war das Salzwesen zentralstaatlich organisiert, und mit der Gründung der *Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen AG* 1909 gab der Kanton Bern seine Souveränität in der Salzpolitik zugunsten einer kantonsübergreifenden Koordination von Produktion und Vertrieb auf. Mit einem ähnlichen Ansatz wie demjenigen von Grütter sollen in diesem Beitrag in erster Linie die Massnahmen und Bestimmungen der Kantonsverwaltung im Zusammenhang mit dem Salzschmuggel beziehungsweise dem Schmuggelverbot untersucht werden. Konkret werden die rechtlichen Grundlagen und die organisatorischen Rahmenbedingungen der Berner Behörden im Kampf gegen den Salzschmuggel beleuchtet. Betrachtet werden soll auch, welche Bereiche der Verwaltung in die Schmuggelbekämpfung involviert waren, wie sie ihre Rollen erfüllten und die Aufgaben angingen. Es werden überlieferte schriftliche Angaben zur Gesetzgebung und die Umsetzung derselben sowie behördliches Agieren und Reagieren in Form von schriftlichem Austausch zwischen den verschiedenen Organen der bernischen Verwaltung im Zusammenhang mit dem Schmuggelverbot in den Blick genommen. In Ergänzung zu Grütters

Ansatz wird versucht, mögliche Beweggründe der Salzschmuggelnden für ihr illegales Treiben nachzuzeichnen. Allerdings lassen sich Fragen zu konkreten Ausprägungen des Salzschmuggels wie zu Mengen, zur Anzahl Personen oder zur sozialen Zugehörigkeit der Schmuggelnden nicht hinreichend beantworten. Dies gilt wegen der oben angesprochenen problematischen Quellenlage auch für Interessen, Absichten oder Überlegungen der Schmuggelnden, die bloss fragmentarisch und in groben Zügen ermittelt werden können. Kontrastiert werden die verschriftlichten Normen mit der Praxis des illegalen Salzhandels, der aus Berichten, Protokollen und Briefen aus Verwaltung und Politik des Kantons Bern nur indirekt nachweisbar ist und lediglich illustrativen Charakter hat. Es interessiert dabei, ob es Unterschiede in der Ahndung von eingeschmuggeltem und ausgeschmuggeltem Salz gab. Hier steht vor allem die Frage im Zentrum, mit welchen Mitteln die Behörden den Schmuggel einzudämmen versuchten und wie den Bedürfnissen der verschiedenen Akteure Rechnung getragen wurde.

## Grundsätzliches zum Schmuggel

Polli umschrieb den Schmuggel als eine bestimmte Ausprägung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs: Schmuggelnde umgehen Zollstellen illegal oder verschweigen zollpflichtige Güter beim regulären Passieren des Zolls. Motivation dazu sind ausreichend grosse Preisdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielort, sodass sich das Geschäft für die Schmuggelnden unter Berücksichtigung der eingegangenen Risiken und Mühen ökonomisch lohnt.[12] Dass in der Schweiz ein beträchtliches Gefälle zwischen den kantonalen Salzpreisen herrschte, lässt sich an einer von Gross- und Nationalrat August von Gonzenbach im Jahr 1850 zusammengestellten Übersicht über die herrschenden Salzpreise als Momentaufnahme ablesen. Nach seinen Berechnungen reichte die Spanne von 6,75 Rappen pro Pfund Salz im Kanton Sankt Gallen bis zu 12,5 Rappen im Kanton Tessin. Der Kanton Bern lag mit 7,5 Rappen nahe der unteren Grenze.[13] Pollis Definition kann um eine globalgeschichtlichere Sichtweise erweitert werden: für Karras ist der Schmuggel «the ultimate form of free trade»,[14] denn er umgeht jegliche Form von Intervention. Das Hauptproblem sei, dass Schmuggelnde dort keine Steuern oder ordentliche Abgaben auf die geschmuggelten Güter leisteten, wo sie die Ware konsumierten oder verwendeten. Gleichzeitig kämen Schmuggelnde in den Genuss staatlicher Leistungen. Deshalb handle es sich beim Schmuggel zwar um *free trade,* aber nicht um *fair trade*.[15]
Unmittelbarer Anstoss, um in das Schmuggelgeschäft mit Gütern des täglichen Bedarfs einzusteigen, waren oft nicht Geschäftssinn oder die Aussicht auf das

schnelle Geld, sondern wirtschaftliche Not. Ein gefasster Schmuggler aus der Franche-Comté berichtete im Jahr 1766, er habe mit geliehenem Geld Tabak erwerben wollen, den er in seine Kirchgemeinde schmuggeln und verkaufen wollte, um seine Frau und seine drei Kinder zu ernähren.[16] Der Klein- und Gelegenheitsschmuggel für den Eigenkonsum zur «Sicherung der eigenen Existenz und Linderung der Armut»[17] überwog an der Grenze zu Italien. An 1289 der insgesamt 1444 von Polli untersuchten Fälle, was fast 90 Prozent der Gerichtsverfahren ausmachte, waren höchstens drei Personen beteiligt. Bei den 155 Fällen (gut 10 Prozent) mit mehr als drei Personen könne von bandenmässigem Schmuggel gesprochen werden.[18] Dominik Wunderlin kam in seinem Aufsatz über Schmuggel an der Schweizer Grenze zum Schluss, dass die Armut «ganze Bevölkerungsteile aus Existenzgründen in die Illegalität»,[19] also in den Schmuggel, treiben konnte. Dass im Kanton Bern auf breiter Front geschmuggelt wurde und sogar die Jüngsten davon nicht ausgenommen waren, zeigt der Auszug aus einem Landjägerbericht des Jahres 1875 zuhanden der kantonalen Justiz- und Polizeidirektion: «Alle Fuhrwerke und alle Leute sogar Schulkinder auf der Strasse anhalten, kann der Landjäger auch nicht.»[20]

## Das Salzschmuggelverbot von 1804 und die behördliche Implementierung

Nachdem die Salzverwaltung während der Helvetischen Republik zentralstaatlich organisiert worden war, erlangten die Kantone nach der Ausserkraftsetzung der eidgenössischen Salzverwaltung am 1. Oktober 1803 die Hoheit über den Salzhandel zurück.[21] Drei Monate später untersagten Schultheiss und Rat des Kantons Bern im Salzschmuggelverbot von 1804, das Salz «ausser dem Canton aufzukaufen und solches auf unerlaubte Weise in das Land zu bringen».[22] Fehlbaren sollte das Salz abgenommen werden, sie mussten zudem für jedes Pfund Schmuggelware mit einer Busse von 1 Franken rechnen. Zwei Drittel der Busse erhielten die «Verleider»,[23] ein Drittel die Armen des Orts.[24] Dass für das Verbot von 1804 wirtschaftliche Gründe eine Rolle spielten, zeigt die Weisung des Regierungsrats von 1803 zuhanden der mit der Neuinstallierung der kantonalen Salzverwaltung betrauten Salzkommission, die das Salzgeschäft «so ergiebig für den Staat als möglich [zu gestalten hatte, ... damit] die Comptabilität so deutlich und sicher»[25] werde.

Die Strafe betrug mit 1 Franken pro Pfund rund das Achtfache des 1804 vorherrschenden Salzpreises von 12 Rappen.[26] Im Vergleich zu Frankreich war diese Strafe human. Ab Ende des 17. Jahrhunderts mussten dort insbesondere bandenmässig organisierte Schmuggelnde mit sechsmonatigen Haftstrafen,

Verbannungen oder sogar der Todesstrafe rechnen. Letztere wurde jedoch gemäss Joseph Lamon nie verhängt. Stattdessen hatten viele ihre Strafe auf einer Galeere zu verbüssen, wo sie nicht selten den Tod fanden.[27] Im Königreich Württemberg war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit 1 Gulden Strafe pro Pfund zu rechnen, dem 40-fachen Wert des Salzes.[28] Auch der Kanton Solothurn war um einiges strenger. Die Schmuggelnden wurden zwar auch mit 1 Franken pro Pfund gebüsst, die Käufer von geschmuggeltem Salz mussten 1804 pro Pfund jedoch 4 Franken und im Wiederholungsfall 8 Franken Strafe zahlen. Schmuggelnde Salzauswäger – diejenigen, die der Bevölkerung das Salz abgaben – hatten sogar mit einer Busse von 100 Franken und mit dem Verlust ihrer Stelle zu rechnen.[29] In Bern sollte die Belohnung für die «Verleider» die Bevölkerung dazu bringen, den Behörden allfällige Schmuggelaktivitäten zu melden. In der Diskussion um das Zollgesetz wurde diese Ahndungspraxis auf nationaler Ebene 1849 in einem Zeitungsartikel als «Denunziationsprinzip fürs Geld als höchst unmoralisch, die Menschen entwürdigend» heftig kritisiert.[30] Das Salzschmuggelverbot des Kantons Bern von 1804 sah keine Abstufungen zwischen dem Kleinschmuggel für den Hausgebrauch und dem bandenmässigen Schmuggel als professioneller, krimineller Aktivität vor. Zudem flossen die Bussgelder nicht in die Kantonskasse, sondern waren zur Besserstellung der Armen des Orts gedacht. Es kam vor, dass Bussen gar nicht ausgestellt beziehungsweise bezahlt wurden. Einerseits handle es sich, so der Oberamtmann von Nidau 1810, um kleine sichergestellte Quantitäten, andererseits beträfen die Bussen «grösstenteils sehr arme Leute».[31]

Die Organe der kantonalbernischen Salzverwaltung wurden auf die Verhinderung von Salzschmuggel buchstäblich eingeschworen. Um Korruption und Bestechlichkeit und damit eine ungetreue Geschäftsführung zu verhindern, verbot der Eid, den die Salzfaktoren – die Betreiber einer Salzverkaufsstelle – zu leisten hatten, diesen und ihren Angehörigen die Annahme von Geschenken oder Gaben.[32] Die Instruktionen für die Salzauswäger hielten zwar fest, dass sie an einzelne «vermögliche Partikularen» Salz in grösseren Mengen verkaufen durften, hingegen «auf Wiederverkauf aber wird er [der Salzauswäger] niemandem einiges Salz verabfolgen lassen».[33] Die Salzdirektion war derweil mit der «Aufsicht über Verhinderung des Schleichhandels mit Salz»[34] beauftragt. In dreierlei Hinsicht lässt sich auf die Gewissenhaftigkeit der Behörden und die Überführung von Schmuggelnden schliessen, auch wenn keine Details zu einzelnen Vergehen bekannt sind. In einer Anfrage wollte der erwähnte Oberamtmann von Nidau den Erlös aus dem Verkauf des sichergestellten Salzes gänzlich den «Verleidern» zusprechen. Diese Anfrage wurde vom Finanzrat ein Jahr später zuhanden des zuständigen Verhörrichters von Wattenwyl positiv beantwortet.[35] Ein Jahr später gelangte der Oberdirektor des Landjägerkorps des

Kantons mit der Frage an die Finanzdirektion, ob auch Landjäger die Belohnung erhielten, falls sie Schmuggelaktivitäten entdeckten – was bejaht wurde.[36] Drittens bestätigte ein Rundschreiben des Regierungsrats von 1871 die bisherige Aufteilung des Bussenfrankens 60 Jahre später.[37] Damit kamen Landjäger in den Genuss des «Verleider»-Anteils, obwohl die Gebietskontrolle zu ihren polizeilichen Aufgaben zählte.[38] Diese hatten durch ihre Nähe zur Bevölkerung und durch ihre Rolle als Vertreter der Staatsmacht eine ambivalente Position inne. Dies kam in einem Schreiben des Finanzdirektors an die Direktion der Justiz und Polizei vom 9. August 1875 zum Ausdruck. Obwohl die Regierung zur verstärkten Salzschmuggelbekämpfung aufforderte, wurde Salz weiterhin illegal eingeführt, auch weil die Landjäger ihren Pflichten nicht nachkamen. Die Landjäger hätten sich «damit entschuldigt, dass sie es mit dem Publikum durch zu grosse Strenge nicht verderben dürfen».[39]

## Motive für den Salzschmuggel

Die Tatsache, dass ein Drittel des eingezogenen Bussgelds sowie der Verkaufserlös des sichergestellten Schmuggelsalzes an die Armen gehen sollte und dass Bussen wegen der ökonomischen Lage der Schmuggelnden nicht bezahlt werden konnten, weist auf die wirtschaftliche oder gar existenzielle Not der Salzschmuggelnden hin. Dies lässt sich allerdings, wie einleitend dargelegt worden ist, kaum empirisch überprüfen. Die Bussen hatten, da sie den Armen zugutekamen und nicht in die Staatskasse flossen, den Charakter einer Transferzahlung oder sozialen Steuer – sofern sie denn beglichen wurden.

Ein weiteres Motiv für den Salzschmuggel war die Aufhebung des Ohmgelds – einer allseits unbeliebten Warensteuer, die im Kanton Bern wie in der restlichen Schweiz vor allem auf alkoholischen Getränken lastete. Die Bundesverfassung von 1874 hob die Steuer ab 1887 definitiv auf.[40] Das Zusammenspiel von Ohmgeld, Salzpreisen und Salzschmuggel gab im bernischen Grossen Rat wiederholt Anlass zu Diskussionen. Mit der Aufhebung des Ohmgelds habe der Salzschmuggel zugenommen, bemerkte ein Grossrat an der Grossratssitzung vom 29. Juli 1890.[41] Für ein anderes Mitglied war es an derselben Sitzung ein «Widerspruch»,[42] wenn bei der Abschaffung des Ohmgelds der Salzpreis nicht gesenkt würde. Bereits 1851 schlug ein Grossratsmitglied für den Fall der Aufhebung dieser Konsumsteuer konsequenterweise eine Senkung der Salzsteuer vor.[43] Der Verdacht liegt deshalb nahe, dass mit der Aufhebung des Ohmgelds auch eine Herabsetzung des Salzpreises erwartet wurde. Da diese bis 1892 ausblieb, kann der Salzschmuggel als Zeichen des Protests der Berner Bevölkerung interpretiert werden, die mit der Salzpreispolitik des Kantons nicht

einverstanden war und dies auch verschiedentlich zum Ausdruck brachte.[44] Dies stützt die Aussage von Karras, wonach der Schmuggel dem Empfinden der Nutzniesser zufolge lediglich unbeliebte und unpopuläre Gesetze umging und sonst keinen Schaden anrichtete.[45]

Eine dritte Ursache für den Salzschmuggel ist in der physischen Salzabgabe zu vermuten. Das Salz, dessen Preis pro Pfund berechnet wurde, sollte möglichst trocken sein, denn feuchtes Salz war schwer und demzufolge «teurer». Als Landjäger Schwendimann 1875 Klagen über eingeschmuggeltes Salz zugetragen wurden, wies er die Schuld teilweise den Salzauswägern an der Kantonsgrenze zu, die das Salz «so nass auswägen, dass die Bauern es vorziehen, ihren Bedarf aus weiterer Entfernung zu beziehen»,[46] unter anderem illegal aus dem Kanton Solothurn. Der Salzschmuggel hatte daneben politische und religiöse Hintergründe. Eine behördlich angeordnete Untersuchung in den 1870er-Jahren im damals bernischen Laufental zu illegalen Salzeinfuhren ergab, dass in der Gemeinde Blauen «etliche Familien» das Salz im baselländischen Liestal und Zwingen «wegen der hiesigen Politik und Parteihass»[47] bezogen. Der Salzauswäger in Brislach beklagte die Halbierung seiner Absatzmenge, denn «Ultramontane» bezögen das Salz von anderswo, «und zwar alles solche, welche noch viel Vieh besitzen».[48]

## Salzschmuggel in der Praxis: illegale Exporte

Obwohl die Schmuggelbekämpfung ein fester Bestandteil der Rechtsprechung und der Verwaltung war, ist nirgends von einem Verkaufsverbot an Auswärtige die Rede. Die illegale Ausfuhr von Salz aus dem Kantonsgebiet war nicht geregelt, was sich mit dem Ziel eines möglichst hohen Profits aus dem Salzhandel deckte. Als die Kantonsverwaltung Rechenschaft über den gesunkenen Salzverbrauch in den Jahren 1845–1848 ablegen musste, wurde der Rückgang des Salzschmuggels in den Kanton Freiburg als Erklärung herangezogen, weil in Freiburg der Salzpreis am 1. Januar 1846 gesenkt worden war.[49] Die Profite aus dem Salzschmuggel wurden anscheinend in die Kantonsfinanzen einkalkuliert und der Rückgang des Schmuggels diente bei Umsatzrückgängen gar als Erklärung. Die Behörden liessen also ausserbernische Salzschmuggelnde gewähren, obwohl sie damit wahrscheinlich in ihrem Kanton oder Hoheitsgebiet gegen Gesetze verstiessen.

Besondere Beachtung verdient der Salzschmuggel nach Frankreich. Die «Verordnung wegen Ausfuhr des Salzes nach Frankreich» von 1806 schloss an das Salzschmuggelverbot von 1804 an und hielt zusätzlich fest, dass die Ausfuhr und der Verkauf von Salz nach Frankreich unter Androhung von Be-

schlagnahmung und nicht weiter definierter «schwerer Strafe» untersagt war.[50] In den Lieferverträgen mit den Salinen im östlichen Frankreich musste sich der Kanton Bern verpflichten, den Schmuggel zu unterbinden.[51] Diese Bedingung wurde mit grosser Wahrscheinlichkeit von den französischen Salinen gestellt, weil Bern aus wirtschaftlichen Gründen kaum auf Einkommensausfälle aus dem Salzverkauf verzichtet hätte. Allerdings wurde das Verbot umgangen, wie ein Schreiben von 1849 an den damaligen Finanzdirektor und späteren Bundesrat Jakob Stämpfli darlegte. Darin äusserte sich der bernische Salzhandlungsverwalter Johann Jakob Buri besorgt über die Halbierung des Salzpreises in Frankreich, was für die Umsätze der Berner Salzfaktoreien im Grenzgebiet «höchst fatal» sei: Eine erhebliche Salzpreissenkung sei notwendig, «wollte man nun diesen Faktorei-Bezirken den früheren Salzabsatz verschaffen, also die bestehende Contrebande nach Frankreich wieder möglich machen».[52] Der Salzschmuggel nach Frankreich schien für die Faktoreien in Grenznähe von zentraler Bedeutung gewesen zu sein. Sechs Jahre später referierte Finanzdirektor Fueter in einer Rückschau über die Salzfaktorei Pruntrut, in welcher der Salzverkauf ab dem 27. April 1832 freigegeben worden war, was den Salzschmuggel nach Frankreich angeregt habe.[53] Die Behörden kannten dieses Geschäftsmodell offenbar nicht nur, sie duldeten es auch stillschweigend. Denn vom Schmuggel nach Frankreich profitierte neben der lokalen Wirtschaft auch die Staatskasse. Dass dabei Gesetze und Verträge von höchster Stelle missachtet wurden, schien niemanden zu stören.

## Illegale Importe

Trotz der Schmuggelverbote von 1804 und 1806, der Bussenandrohung sowie der Salzkonfiskationen liess sich das Einschmuggeln von Salz nicht vollständig unterbinden. Die Berner Regierung wandte sich am 9. Januar 1832 – womöglich im Zusammenhang mit der zeitgleichen Salzpreissenkung[54] – in einem Kreisschreiben an sämtliche Regierungsstatthalter und erinnerte sie an ihre Pflicht zur Bekämpfung des Salzschmuggels.[55] Der Regierungsrat bekräftigte das Salzschmuggelverbot, indem er am 9. März 1832 den nicht über die offiziellen Kanäle der Salzverwaltung abgewickelten Verkauf von Salz in einem weiteren Erlass untersagte, denn «ein solcher Missbrauch darf nicht geduldet werden».[56] Die illegale Einfuhr von Salz schien jedoch anzudauern. Regierungsrat Tscharner berichtete 1838 über das Einschmuggeln von billigem Salz aus dem Kanton Unterwalden nach Oberhasli.[57] Im Jahr 1850 mutmasste Salzhandlungsverwalter Buri, die Salzpreise würden gesenkt, weil die «Contrebande aus Frankreich» aufgehört habe.[58] 1857 sah sich der Regierungsrat offenbar erneut gezwungen,

den Regierungsstatthaltern das Verbot des Salzschmuggels ins Gedächtnis zu rufen. Deutlicher als noch 1832 war die Rede vom «Unfuge» des Salzschmuggels, der sich insbesondere im Juragebiet ereigne und «äusserst nachtheilig für den Fiskus» sei. Er wies die Regierungsstatthalter an, diesen Sachverhalt der Bevölkerung «neuerdings zur Kenntnis [zu] bringen».[59] Ein erneuter Aufruf zur Einhaltung des Schmuggelverbots erfolgte am 12. November 1862: «Wir beauftragen Sie, Herr Regierungsstatthalter, auf die genaue Befolgung dieses Verbotes ein wachsames Auge zu richten.»[60] Dieser deutliche Hinweis lässt vermuten, dass die Regierungsstatthalter die Erwartungen der Kantonsregierung in Bezug auf die Schmuggelbekämpfung nicht erfüllten. Ein solch direktes Ansprechen ist in den vorhergehenden Weisungen nicht auszumachen. Auch wurden die Konsequenzen der fiskalischen Einbussen für den Kanton aus dem Schmuggel nicht mehr erwähnt, die 1832 und 1857 noch geduldig erklärt worden waren.

Weshalb der Regierungsrat 1857 und 1862 erneut zur Einhaltung des Salzschmuggelverbots aufrief, geht aus den Quellen nicht hervor. Anders präsentierte sich die Motivlage im Frühling 1869, als die solothurnische Regierung den Salzpreis senkte, was die Gefahr des Einschmuggelns von Salz in den Kanton Bern erhöhte. Am 27. April 1869 wurden deshalb die Landjäger an der Grenze zum Kanton Solothurn aufgefordert, den illegalen Import von Salz «mit aller Strenge zu überwachen und vorkommenden Falles unnachsichtlich Anzeige zu machen».[61] Dies fruchtete aber nichts, denn für das Jahr 1869 wies die Salzhandlungsverwaltung einen tieferen Umsatz aus, den sie auf den Schmuggel aus dem Kanton Solothurn zurückführte. Laut dem Staatsverwaltungsbericht büssten die Verkaufsstellen an der Kantonsgrenze bis zur Hälfte ihres Umsatzes ein.[62] Niklaus König, Salzauswäger in der bernischen Grenzgemeinde Ruppoldsried, entschloss sich «wegen der starken Contrebande» sogar, seine Auswägerstelle aufzugeben. Problematisch sei die «Unthätigkeit» der in Mülchi und Wengi stationierten Landjäger, wodurch die Menschen ihr Salz «so ziemlich ungehindert» im Kanton Solothurn holen könnten. Salzhandlungsverwalter Buri meldete dies sogleich dem Finanzdirektor und bat ihn, die altgedienten Ordnungshüter durch «jüngere und thätigere» zu ersetzen, denn «bei grösserer Thätigkeit und Wachsamkeit der Polizei könnte gewiss vieles verhütet werden».[63] Ob die personellen Massnahmen ergriffen wurden, lassen die Quellen offen.

Auch gegen Ende des Untersuchungszeitraums war der Salzschmuggel im Grossen Rat ein Thema, speziell im Rahmen der mehrere Jahre dauernden Diskussion um eine weitere Salzpreissenkung. Grossrat Dürrenmatt wollte 1889 den Salzschmuggel mit einer Salzpreissenkung bekämpfen.[64] Auch die Salzauswäger in den Grenzregionen befürworteten eine solche, wofür sie Unterschriftenbögen bestellten, aber «nicht nur aus patriotischem Interesse, sondern weil sie sich überzeugten, dass sie dabei auch ihre Rechnung finden

werden».[65] Der Salzpreis wurde schliesslich auf den 1. Januar 1892 um einen Viertel gesenkt.[66] Als 1900 im Grossen Rat bei der Debatte um neue Einkommensmöglichkeiten für den Kanton die Aufhebung der Salzpreissenkung im Raum stand, gab Finanzdirektor Scheurer die möglichen illegalen Salzeinfuhren zu bedenken, die eine solche Massnahme provozieren könnte.[67]

## Fazit

Die Berner Kantonsbehörden schufen nach dem Ende der Helvetischen Republik sogleich die Rahmenbedingungen, um den Salzschmuggel anzugehen. Bei den Sanktionen unterschieden die Behörden allerdings zwischen illegalen Salzimporten und -exporten. Der illegale Salzimport sollte zunächst mit dem Salzschmuggelverbot von 1804 in den Griff bekommen werden. Dass «Verleider» zwei Drittel der Busse und des Verkaufserlöses von sichergestelltem Salz erhielten, sollte die Bevölkerung zur Mithilfe bei der Aufdeckung von Schmuggelfällen anspornen. Zudem war die Bekämpfung des Schmuggels in den behördeninternen Weisungen und Reglementen institutionell verankert. Weil diese Massnahmen nicht die gewünschten Resultate erzielten, dehnte die Regierung das Salzschmuggelverbot 1806 auf Frankreich aus. Weiter erinnerte die Regierung die Regierungsstatthalter in mehreren Kreisschreiben und in einem schärfer werdenden Ton wiederholt an das Schmuggelverbot, für dessen Einhaltung auf der untersten Verwaltungsebene die Landjäger zuständig waren. Da diese sich im Spannungsfeld zwischen den Bedürfnissen der Bevölkerung und den obrigkeitlichen Vorgaben befanden, lastete auf ihnen wohl der grösste Druck bei der Bekämpfung der illegalen Salzeinfuhren. Um sie dennoch für die zuverlässige Mitarbeit zu gewinnen, standen auch ihnen als Verleider zwei Drittel der Busse und des Erlöses aus dem Verkauf des Schmuggelsalzes zu. Neben den juristischen, institutionalisierten und appellierenden Massnahmen griff die Berner Regierung auch zu ökonomischen Mitteln. Indem sie die Salzpreise herabsetzte und damit die Preisdifferenzen zu Nachbarkantonen verringerte, sollte das Einschmuggeln von Salz finanziell unattraktiv werden. Hinsichtlich illegaler Salzexporte wurden die Kantonsfinanzen höher gewichtet als schriftliche Direktiven oder Abmachungen. Gemäss den Quellen wurde der für die Staatskasse lukrative Salzexport nicht bekämpft, derjenige nach Frankreich trotz anderslautender Abmachungen sogar begrüsst. Die Behörden konzentrierten sich bei der Bekämpfung des Salzschmuggels auf illegal eingeführtes Salz, das der steuerlichen Belastung entging und der Staatskasse deshalb Einnahmeausfälle bescherte. Eine ähnlich doppelbödige Salzpolitik wies Grütter für den Kanton Solothurn nach.[68]

Gefasste Schmuggelnde sahen sich mit einer Geldbusse und der Konfiskation des Salzes konfrontiert. Im Vergleich mit anderen Territorien waren die Sanktionen im Kanton Bern verhältnismässig mild. Erstens erfuhr die Busse im Untersuchungszeitraum nie eine Erhöhung – wohl auch, weil die Betroffenen sie oft nicht begleichen konnten. Eine Verschärfung der Bussen hätte aus fiskalischer Sicht deshalb wenig Sinn ergeben und den Unmut in der Bevölkerung über den als zu hoch empfundenen Salzpreis verstärkt. Zweitens bestand kein Unterschied zwischen Gelegenheits- und bandenmässig organisiertem Schmuggel. Die Rechtsprechung behandelte professionelle Schmuggler und Einzeltäter aus ärmlichen Bevölkerungsschichten gleich. Das Fehlen einer differenzierten Gesetzgebung deutet darauf hin, dass Schmugglerbanden Bern – anders als in Frankreich – kaum Probleme bereiteten. Drittens waren keine härteren Sanktionen im Wiederholungsfall vorgesehen. Die wirtschaftlich prekäre Situation der Privathaushalte und die Armut, von der im 19. Jahrhundert einige Gebiete des Kantons Bern besonders stark betroffen waren,[69] scheinen ein Hauptmotiv für den Salzschmuggel gewesen zu sein. Hinzu kam das nass ausgewogene Salz. Angesichts der eher bescheidenen Sanktionierung kann davon ausgegangen werden, dass den kantonalen Behörden die missliche Lage vieler Schmuggelnder bekannt war. Im Weiteren gab es nichtfinanzielle Anlässe für den Schmuggel: mit der Polemik um die Ohmgeldabschaffung spielten politische und mit dem Protest gegen parteipolitische sowie religiöse Zustände emotionale oder gar irrationale Gründe eine Rolle. In der Bundesverfassung von 1848 und in der revidierten Bundesverfassung von 1874 blieben die kantonalen Salzmonopole bestehen.[70] Eine eidgenössische Salzpolitik begann sich 1909 abzuzeichnen, als sich sämtliche Schweizer Salinen zur *Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen AG* zusammenschlossen und unter die gemeinschaftliche Verwaltung der Kantone kamen.[71] Damit gesellte sich zu den kantonalen Handelsmonopolen die kantonsübergreifende Kontrolle über die Salzproduktion.[72] Abschliessend lässt sich sagen, dass der Salzschmuggel – obwohl in vielfältiger Weise betrieben – kein Kavaliersdelikt war. Die Berner Behörden mussten dessen Bekämpfung fein austarieren. Sie hatten eine Balance zwischen der Maximierung der Staatseinnahmen durch möglichst umfangreiche Salzverkäufe und den sozioökonomischen Bedürfnissen der schmuggelnden Bevölkerung zu finden. Das Ansehen der Landjäger als Vertreter des Staats durfte in der Bevölkerung nicht durch ein allzu rigides Vorgehen beschädigt werden. Trotz aller Bemühungen, die sich in Gesetzen, Regelungen und Sanktionen niederschlugen, blieb der Salzschmuggel im gesamten Untersuchungszeitraum bestehen – nicht zuletzt deshalb, weil die Kantonskasse von den illegalen Salzausfuhren profitierte.

*Anmerkungen*

1 Vgl. hierzu: Joseph Lamon, *Les Contrebandiers du Jura,* [Sierre] 2010, 76 f.; André Ferrer, «Les contrebandiers sur la frontière franco-suisse au XVIIIe siècle», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 49 (1999), 35–46, hier 36; Marco Polli-Schönborn, «Schmuggel», in *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS),* www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26198.php (Version vom 21. 11. 2012).
2 Jean-François Bergier, «Salz», in *HLS,* http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14041.php (Version vom 12. 1. 2012).
3 Ebd.
4 Jean-François Bergier, *Die Geschichte vom Salz,* Zürich 1989, 185 f.
5 Ebd., 210.
6 Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über die Staatsverwaltung im Kanton Bern (Staatsverwaltungsbericht) 1850, 93 f. und Anhang.
7 Alan L. Karras, *Smuggling. Contraband and Corruption in World History,* Lanham 2010, VII–VIII.
8 Marco Polli, *Zollpolitik und illegaler Handel. Schmuggel im Tessin 1868–1894. Soziale, wirtschaftliche und zwischenstaatliche Aspekte,* Zürich 1989, 141.
9 Ebd., 116.
10 Günther Beck, «Der Salzhandel über die deutsch-schweizerische Grenze vor und nach 1800», in Jean-Claude Hocquet, Rudolf Palme, *Das Salz in der Rechts- und Handelsgeschichte. Kongressakten vom Internationalen Salzgeschichtekongress vom 26. September bis 1. Oktober 1990 in Hall in Tirol,* Innsbruck 1991, 187–202; Christoph Baumgartner, «Salz in Luzern. Eine Untersuchung des spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Salzwesens in der Innerschweiz», *Der Geschichtsfreund* 162 (2009), 5–106; Alain Dubois, *Die Salzversorgung des Wallis 1500–1610. Wirtschaft und Politik,* Winterthur 1965; Bruno Fritzsche, *Der Zürcher Salzhandel im 17. Jahrhundert. Der Aufbau eines Staatsmonopols,* Zürich 1964; Otto Grütter, *Das Salzwesen des Kantons Solothurn seit dem 17. Jahrhundert,* Solothurn 1931; Paul Guggisberg, *Der bernische Salzhandel,* Bern 1933; Margrit Hauser-Kündig, *Das Salzwesen der Innerschweiz bis 1798,* Zug 1927; Paul Kölner, *Das Basler Salzwesen seit dem dreizehnten Jahrhundert bis zur Neuzeit,* Basel 1920; Martin Ott, *Salzhandel in der Mitte Europas. Raumorganisation und wirtschaftliche Aussenbeziehungen zwischen Bayern, Schwaben und der Schweiz, 1750–1815,* München 2013; Benjamin Spielmann, *Bohren, Feilschen, Politisieren. Der Salzhandel im Kanton Bern im 19. Jahrhundert,* Nordhausen 2013.
11 Vgl. Grütter (wie Anm. 10), 54–57.
12 Vgl. Polli-Schönborn (wie Anm. 1).
13 A[ugust] Gonzenbach, *Über die Salzfrage,* Bern 1850, 16.
14 Karras (wie Anm. 7), 64.
15 Ebd., 133.
16 Ferrer (wie Anm. 1), 42.
17 Polli (wie Anm. 8), 119.
18 Vgl. ebd., 115, Tab. 5.
19 Dominik Wunderlin, «Vom Schmuggel an der Schweizer Grenze», *Volkskunst. Zeitschrift für volkstümliche Sachkultur* 13 (1990), 8–12, hier 9.
20 Staatsarchiv des Kantons Bern (StABE), BB VIa 1732, Bericht des Landjägers Schwendimann an die Direktion der Justiz und Polizei des Kantons Bern, 24. 5. 1875.
21 Vgl. Spielmann (wie Anm. 10), 52–54.
22 Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern 1 (1805), 249 f.
23 Laut dem *Schweizerischen Idiotikon* ist dies der Ankläger, das heisst die Person, die den Schmuggler zur Anzeige brachte. Vgl. «Verleider», in *Wörterbuch der schweizerdeutschen Sprache. Gesammelt auf Veranstaltung der Antiquarischen Gesellschaft in Zürich unter Beihülfe aus allen Kreisen des Schweizervolkes,* bearbeitet von Fr. Staub et al., Bd. III, Frauenfeld 1895, 1087.

24 Gesetze (wie Anm. 22) 1 (1805), 249 f.
25 StABE, B V 889, Brief vom Präsidenten des Finanzrats an Salzkassaverwalter Steiger, 23. 8. 1803.
26 Grütter (wie Anm. 10), 54.
27 Vgl. Lamon (wie Anm. 1), 80.
28 Bernhard Ruetz, in Zusammenarbeit mit Armin Roos, *Carl Christian Friedrich Glenck 1779–1845. Salzpionier und Gründer der Saline Schweizerhalle,* Zürich 2009, 21.
29 Grütter (wie Anm. 10), 55.
30 *Intelligenzblatt der Stadt Bern,* 29. 6. 1849, 7.
31 StABE, BV 889, Auszug aus einem Schreiben des Oberamts Nidau an von Wattenwyl, Verhörrichter des Kantons, 1. 2. 1810.
32 Vgl. StABE, BV 889, Eid für die Salzfaktoren, o. D.
33 StABE, BV 889, Instruktionen für die Salzfaktoren, o. D.
34 StABE, BV 889, Instruktion für die Salzdirektion, o. D.
35 StABE, BV 889, Schreiben des Finanzrats an Verhörrichter von Wattenwyl, 12. 8. 1811.
36 StABE, BV 889, Schreiben des Oberdirektors des Landjägercorps des Kantons Bern an den Finanzrat, 16. 8. 1811.
37 Gesetze (wie Anm. 22) 10 (1872), 141 f.
38 Vgl. Christoph Ebnöther, «Polizei», in *HLS,* www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9638.php (Version vom 28. 9. 2010).
39 StABE, BB VIa 1732, Brief des Finanzdirektors Bern an die Direktion der Justiz und Polizei, 9. 8. 1875.
40 Anne Marie Dubler, «Ungeld», in *HLS,* www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26199.php (Version vom 14. 1. 2014).
41 Vgl. Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern (Tagblatt), 1890, 141.
42 Ebd., 143.
43 Tagblatt (wie Anm. 41), 1851, 281.
44 Spielmann (wie Anm. 10), 55, 142, 149.
45 Vgl. Karras (wie Anm. 7), 20.
46 StABE, BB VIa 1732, Bericht des Landjägers Schwendimann an die Direktion der Justiz und Polizei des Kantons Bern, 24. 5. 1875.
47 StABE, BB VIa 1732, Bericht von Landjäger Frey, 31. 8. 1875.
48 StABE, BB VIa 1732, Bericht von Landjäger Rosen, 12. 9. 1875.
49 Vgl. Staatsverwaltungsbericht (wie Anm. 6) 1845–1848, 532.
50 Gesetze (wie Anm. 22) 2 (1807), 313 f.
51 Vgl. StABE, BB VIa 1722, Salzhandelsverträge zwischen Bern und den Salinen de l'Est, 3. 3. 1827, 21. 10. 1829, 16. 11. 1830, 30. 9. und 20. 10. 1841.
52 StABE, N Stämpfli 1, Brief von Salzhandlungsverwalter Buri an den Direktor der Finanzdirektion, 9. 10. 1849.
53 Tagblatt (wie Anm. 41) 1855, 120.
54 Gesetze (wie Anm. 22) 2 (1832), 12.
55 StABE, KS 18.9, Schreiben des Regierungsrats der Republik Bern an alle Herren Regierungsstatthalter, 9. 1. 1832.
56 Gesetze (wie Anm. 22), 2 (1832), 109.
57 Tagblatt (wie Anm. 41) 1838, 9.
58 StABE, BB VIa 1731, Brief von Salzhandlungsverwalter Buri an den Finanzdirektor, 21. 7. 1850.
59 StABE, KS 39.9, Kreisschreiben vom Regierungsrat an alle Regierungsstatthalter, 19. 1. 1857.
60 StABE, KS 41.240, Kreisschreiben vom Regierungsrat an alle Regierungsstatthalter, 12. 11. 1862.
61 StABE, KS 45.31, Kreisschreiben vom Regierungsrat an die Regierungsstatthalter der an den Kanton Solothurn angrenzenden Amtsbezirke, 27. 4. 1869.

62 Vgl. Staatsverwaltungsbericht (wie Anm. 6) 1869, 271 f.
63 Vgl. StABE, BB VIa 1732, Schreiben von Salzhandlungsverwalter Buri an den Finanzdirektor, 12. 5. 1875.
64 Vgl. Tagblatt (wie Anm. 41) 1889, 357 f.
65 Tagblatt (wie Anm. 41) 1890, 289.
66 Gesetze (wie Anm. 22) 31 (1892), 1.
67 Tagblatt (wie Anm. 41) 1900, 16.
68 Grütter (wie Anm. 10), 42.
69 Paul Ammann, Alois Fässler, Christian Pfister, «Armut 1818–1996», in Christian Pfister, Hans Rudolf Egli, *Historisch-Statistischer Atlas des Kantons Bern, 1750–1995. Umwelt, Bevölkerung, Wirtschaft, Politik,* 102; Daniel Krämer, «Die Wirtschaftskrisen», in Peter Martig et al., *Berns moderne Zeit. Das 19. und 20. Jahrhundert neu entdeckt,* Bern 2011, 420–424, hier 420 f.
70 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 bzw. 29. Mai 1874, Art. 29, lit. a bzw. Art. 33, Abs. 2.
71 Kaspar Birkhäuser, Lukas Hauber, Anton Jedelhauser, *150 Jahre Saline Schweizerhalle, 1837 bis 1987,* Liestal 1987, 205.
72 Guggisberg (wie Anm. 10), 65.