

**Zeitschrift:** Zeitschrift für schweizerische Geschichte = Revue d'histoire suisse  
**Band:** 6 (1926)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Franz Bernhard Meyer von Schauensee als helvetischer Justiz- und  
Polizeiminister und als Politiker  
**Autor:** Dommann, Hans  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-68561>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 14.03.2025

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

# Franz Bernhard Meyer von Schauensee als helvetischer Justiz- und Polizeiminister und als Politiker.

Von Hans Dommann.

## I. Der Übergang zur neuen Staatsordnung.

### *Meyers Stellung zur Aufklärung und Revolution*<sup>1</sup>.

Franz Bernhard Meyer ging aus dem Luzerner Patrizierstande hervor. Im Gymnasium seiner Vaterstadt und am Kollegium in Pruntrut erhielt er die humanistische Bildung. In den

<sup>1</sup> Ich fasse einleitend kurz zusammen, was ich im I. Abschnitt des Lebensbildes F. B. Meyers im « Geschichtsfreund », 80. Bd. (S. 179—274), gesagt habe. — Als Grundlage für die vorliegende Darstellung, in der ich als Nichtjurist das ministerielle Wirken Meyers keineswegs erschöpfend zeichnen kann und will, kommen hauptsächlich in Betracht von den ungedruckten Quellen: Ministerialakten aus dem helv. Zentralarchiv im Bundesarchiv Bern (B.-A. B. — Im Familienarchiv Meyer stehen 40 Mappen mit Entwürfen und Kopien des Ministers), ferner Briefe Meyers, der Frau Rüttimeyer und J. M. Mohrs an Usteri in der Zentralbibliothek Zürich (Z.-B. Z., Mscr. V 471, 472, 477), Briefe Meyers an seine Frau im Familienarchiv Meyer (F.-A. Meyer); von den gedruckten Quellen: Strickler, « Aktensammlung aus der Zeit der helv. Republik », I—X (A. H.), Briefwechsel Stapfers, herausgegeben von Luginbühl, Q. S. G., XI, XII; Luginbühl, Die Geschichte der Schweiz von 1800—1803, in Hiltys Pol. Jahrbuch, XX, 1906; Dunant, Les relations diplomatiques de la France et de la République helvétique, 1798—1803, Q. S. G., XIX; Schweizerische Minerva, 1803, I, 2; von den Darstellungen: Oechsli, Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bd. I; Dierauer, Geschichte der schweiz. Eidgenossenschaft, Bd. V 1; Tillier, Geschichte der helv. Republik, 3 Bde.; Hilty, Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik; Gagliardi, Geschichte der Schweiz, II, 207—159; His, Geschichte des neuern schweiz. Staatsrechts, Bd. I; Dürsteler, Die Organisation der Exekutive ..., Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, 41. Bd., 1912; Büchi, Herm., Die politischen Parteien im ersten helv. Parlament, in Hiltys Pol. Jahrb., 31. Bd., 1917; Luginbühl, Ph. A. Stapfer; Wydler, Leben und Briefwechsel Renggers, 2 Bde.; Flach, Rengger; Dejung, Rengger als helv. Staatsmann, Schweiz. Studien zur Ge-

spättern Studienjahren wandte er sich besonders dem Studium der Philosophie und des Rechts zu; eine juristische Fachschulung genoß er nicht. Von 1780 bis 1782 lernte er als Soldat Paris und den Geist des ancien régime kennen. Dann trat er für fünfzehn Jahre in die praktische Staatsschule des Patriziats, als Mitglied des Großen Rats, als Vogt, Sustherr und Gesandtschaftssekretär. Als die französische Revolution ausgebrochen war, weilte der junge Freiheitsschwärmer zweimal in Paris: am Jahrestag des Bastillesturmes (1790) und im Winter 1794/95. So lernte er die Revolution in unmittelbarer Anschauung kennen.

Einigen führenden Männern — wie Grégoire, Siéyès, Bailly — trat er persönlich nahe. Die dritte, viermonatige Pariserreise war besonders dem geistigen Austausch zwischen der französischen und der deutschen Aufklärung durch die Schweiz gewidmet. Denn Meyer kannte — wie die andern führenden Reformfreunde in der Eidgenossenschaft — sowohl Rousseau und die französische Aufklärungsliteratur, als Kant und den jungen Fichte. Um die Franzosen mit den Werken der deutschen Aufklärung, besonders des Königsberger Philosophen, bekannt zu machen, unterhandelte er mit dem Comité d'instruction publique in Paris und machte sich selbst an die Übersetzung der Schrift Fichtes über die französische Revolution, nachdem er diesen in Zürich persönlich kennen gelernt hatte. — Als Präsident der Helvetischen Gesellschaft (1795/96) vertrat er in seiner mutigen Rede gegen das Söldnerwesen die Ideen der Aufklärung und Revolution und die Bestrebungen der schweizerischen Reformfreunde. Im brieflichen Verkehr mit Lavater, Pestalozzi, Usteri, Jakob Sarasin, Legrand, Ochs und andern «Aufgeklärten», im freimaurerischen Kreise in Basel, im freundschaftlichen Umgang mit seinem Schwager Vinzenz Rüttimann, mit Alphons Pfyffer, Joh. Melchior Mohr, Jos. Anton Balthasar und andern Reformern im Luzerner Patriziate und in der Lese-

---

schichtswissenschaft, Bd. XIV, Heft 2, 1925; Guggenbühl, Paul. Usteri, Bd. I; Boehtlingk, F. C. Laharpe, Bd. I; Dommann, Vinzenz Rüttimann, Zeitschr. f. S. G., III. Jahrg., 3. Heft. — Wörtlich angeführte Briefstellen in moderner Orthographie, französische im Text übersetzt.

gesellschaft befestigte er seinen Haß gegen den Absolutismus, seine Begeisterung für die Menschenrechte, die Volksaufklärung und die „natürliche Religion“ des Deismus. Mit lebhafter Anteilnahme verfolgte er die französischen Waffenerfolge in Italien, wo sein Bruder Maurus als Brigadegeneral unter Bonapartes Führung kämpfte. Immer stärker drängte er mit seinen Freunden auf Reform von oben in der Eidgenossenschaft und in seinem Kantone. Da der Widerstand des regierenden Patriziats diese Hoffnung vernichtete, dachte er an Volkserhebung mit moralischer Hilfe Frankreichs. Als aber die französischen Eroberungsabsichten sich immer deutlicher zeigten, trat er ebenso bestimmt für die Verteidigung der Unabhängigkeit ein. Er war einer der Haupturheber der demokratischen Umgestaltung in Luzern, wo das Patriziat angesichts der äußern und innern Gefahr am 31. Januar 1798 die Regierungsgewalt mit Berufung auf die Menschenrechte, auf die Volkssouveränität und den Wohlfahrtszweck in die Hände des überraschten Volkes legte. — Der Verlust der Unabhängigkeit schmerzte, die Haltung der politisch ungebildeten und erschreckten Massen erzürnte ihn. Denn er war seiner ganzen geistigen Einstellung entsprechend ein Feind der reinen Demokratie, Anhänger der Geistesaristokratie im Sinne Kants und des Einheitsstaates nach französischem Muster. «Die Umstände werden immer verwickelter, und das einzige Rettungsmittel scheint mir in der Einheit und Unzerteilbarkeit zu bestehen, nicht bloß weil wir müssen, aber weil nur dieses uns gegen Überdrang eines wilden Haufens, gegen die Majorität der Unvernunft und des religiösen Fanatismus allein noch zu schützen vermag,» schrieb er am 21. März 1798 an Lavater. Die gewaltsame Einführung der neuen, von Frankreich diktierten Staatsform brachte ihm eine erste starke Enttäuschung. Er nannte Ochsens Verfassung eine Despotie. Trotzdem wollte er mit den andern Reformfreunden unter den gegebenen Umständen das Mögliche versuchen, um in die aufgezwungene Form den Inhalt zu gießen, der ihren Ideen entsprach.

Die helvetische Verfassung brachte als wichtigste Neuerungen den Einheitsstaat als scharfen Gegensatz zum vor-

revolutionären Staatenbund, die mittelbare oder Repräsentativdemokratie mit Gewaltentrennung und einem bürokratischen Beamtenapparat, die Rechtsgleichheit und die bürgerlichen Freiheiten. Die neue, von den Philosophen des 18. Jahrhunderts, besonders von Rousseau und Kant übernommene Auffassung von Staat und Gesellschaft suchten die schweizerischen Reformer nach dem Muster der französischen Republik auf dem politisch und kulturell so verschiedenartig gebildeten Boden der Eidgenossenschaft zu verwirklichen. Sie wollten in starkem Idealismus, der oft zu wenig mit der Wirklichkeit rechnete, den absolutistischen Staat durch planmäßige Reform — nicht durch Revolution — in den modernen Rechtsstaat verwandeln. Da sich aber mit den an und für sich schon fremdartigen Ideen vom natürlichen oder «Vernunftrecht» der fremde Zwang verband, war der Versuch in der Praxis zum vornherein zum Scheitern verurteilt. Bei den vielen sachlichen Schwierigkeiten, die sich sofort erhoben und angesichts der revolutionären Zuckungen, die der Eingriff ins historisch Gewordene und national Eigenartige verursachte, war es eine besonders schwere Aufgabe, die Meyer als Justiz- und Polizeiminister des neuen Staates übernahm. Der erst Fünfunddreißigjährige ging in jugendlichem Optimismus, aber nicht mit durchgängiger Sachkenntnis an seine in tausend Einzelheiten sich verlierende ministerielle Tätigkeit und half während dreieinhalb Jahren den modernen schweizerischen Staat begründen, das neue Recht einführen<sup>2</sup>.

#### *Amtsantritt; Aufgabe.*

Die Eine und unteilbare helvetische Republik wurde am 12. April in Aarau proklamiert. Am 23. April wählte das Direktorium Franz Bernhard Meyer als Minister der Justiz und Polizei<sup>3</sup>. Das Ernennungsschreiben motivierte die Wahl bezeichnenderweise so: «Da Moralität, bewährter Patriotismus, ausgezeichnete Fähigkeiten und tiefe Kenntnis der gesellschaftlichen, auf die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit ge-

<sup>2</sup> Vergl. His, I, 667 ff.; Büchi, 153 ff.; Dejung (Einleitung und Zusammenfassung); Windelband, Geschichte der Philosophie.

<sup>3</sup> A. H., I, 676; Oechsli, I, 163.

gründeten Organisation ebensoviele Titel sind, um zu den wichtigsten Stellen des Staats erhoben zu werden, so glaubten wir unserer Pflicht, die würdigsten Männer zu unsern Ministern zu wählen, nicht besser Genüge tun zu können, als wenn wir Euch die Stelle des Ministeriums der Justiz übertrügen...» Der Gewählte antwortete: «... Ich habe mich geprüft und fühle, daß mein Herz frei von Herrschsucht ist, hingegen aber warm für das Wohl der Menschen schlägt. Der Augenblick erfordert Mut, und den habe ich. Die Lage der Dinge aber fordert auch einen großen Aufwand der Kräfte, und ich kenne den Umfang der meinigen nicht. Ich wünschte dem Vaterlande zu nützen, und dies vermag über mich, einen Versuch meiner Kräfte zu wagen und eine Stelle ohne Anmaßung anzunehmen, von welcher ich mich wieder entfernen werde, sobald ich bemerke, daß meine Kräfte nicht hinreichen, all das Gute zu tun, so von derselben für das Wohl des helvetischen Volks unzertrennlich sein soll... Die Republik ist ein leerer Name, wenn ihre Stellvertreter nicht der strengsten Verantwortlichkeit ausgesetzt sind. Ich fordere Euch daher auf, diese Verantwortlichkeit gegen mich geltend zu machen, und sie wird mich hindern, mich an die Stelle des Gesetzes zu stellen; sie wird mich leidenschaftslos wie das Gesetz machen und mir Kraft verschaffen, das Gesetz mit Pünktlichkeit zu vollziehen...»<sup>4</sup> Die Freunde der Aufklärung, die ihn kannten, begrüßten seine Wahl wegen seiner persönlichen Eigenschaften. Lavater schrieb ihm in seiner schwärmerischen Art: «Ein Tropfen Balsam auf die vielen Wunden, die diese Zeit meinem Herzen schlug, war Ihre Erhebung zur Justizministerstelle, Stapfers, des wackern, geistvollen Stapfers, zur Stelle des wissenschaftlichen Ministers. Bleiben Sie doch auch an dieser Stelle der rechtschaffene Mann, der Sie bis jetzt waren. O lassen Sie sich doch nicht von dem Irrgeiste des so insinuanten fränkischen Gerechtigkeitshasses umschleichen, berühren, behauchen.

---

<sup>4</sup> A. H., I, 680, 681. — Im Direktorium saßen Meyers Freunde Lukas Legrand und Alphons Pfyffer. Wenn er auch keine systematische juristische Schulung genossen hatte, so war er doch philosophisch und auch rechtlich vielseitig gebildet, durch den Verkehr mit schweizerischen und französischen Reformfreunden bekannt und in der Staatsverwaltung erfahren.

... O helfen Sie, daß alle Ungerechtigkeit sich fürchte vor der furchtbaren Gerechtigkeitsliebe des Furchtlosen. O setzen Sie Ihre Seele daran, daß Gewalt, die Unrecht tut, nie Recht heißt — und Vernunft, die gerecht handelt, nie Empörerin.» Meyer antwortete ihm, als er sein Amt angetreten hatte: «... Viele werden Ärgeris an mir nehmen, und so wird das meine Wunde immer schmerzhafter machen, was Ihnen Balsam zu sein scheint. Wer die Wirkungen der Revolutionen in allen ihren Teilen zu zergliedern sich bestrebt, das Notwendige und Zufällige genau zu unterscheiden weiß und die unaufhaltsame Kraft des Ganges berechnet, der wird meinen Schwächen etwas zu gut halten... Alles Übel werde ich in diesem Augenblick zu hindern nicht vermögend sein... Unterdessen aber hoffe ich vom gutmütigen, indolenten Schweizercharaktere, daß wenn diese Krisis uns stark angreift, doch nicht all das Übel mit ihr verbunden sein wird, welches unsere erschreckte Imagination uns besorgen macht. Diese Krisis wird bald selbst vorüber sein und sich in Segen verwandeln, wenn alle rechtschaffene[n] und tugendhafte[n] Männer des Landes hervortreten und das nun einmal angenommene System fest und redlich wollen. Jeder Rückschritt ist für uns gänzliches Verderben. Wir müssen vorschreiten, und wenn wir es auch wollen, so wird dieser Wille auch vermögen, dieses und jenes zu ändern, was jetzt noch viele drückt...»<sup>5</sup> — Schon am 27. April kam Meyer im provisorischen Hauptort Aarau an und wurde von den Direktoren, von General Schauenburg und Mengaud und von seinen Freunden in den Räten mit Auszeichnung empfangen. Als einzig anwesender Minister mußte er schon in den ersten Tagen die Schwere seines Amtes fühlen<sup>6</sup>. — Betrachten wir aber zunächst die Stellung und den Aufgabenkreis des Justiz- und Polizeiministers.

Die helvetische Republik war ein Beamtenstaat nach dem Vorbild der französischen Direktorialverfassung von 1795. Als erste Stufe in der absteigenden Beamtenhierarchie waren

<sup>5</sup> Lavater an Meyer, 9. Mai 1798. Meyer an Lavater, 12. Mai. Z. B. Z., F.-A. Lavater, 520.

<sup>6</sup> An seine Frau, 27. April, 6. Mai 1798. F.-A. Meyer.

die Minister dem Direktorium verantwortlich; sie stellten das wichtigste Organ der Staatsverwaltung dar, leiteten die Geschäfte ihres Departements, erstatteten dem Direktorium Bericht und legten ihm Fragen und Anregungen vor, die auf dem Gesetzgebungs- oder Vollziehungswege entschieden werden mußten<sup>7</sup>. Die Trennungslinie zwischen dem Direktorium und den Ministerien, zwischen Vollziehung und Verwaltung ließ sich natürlich nicht konsequent und klar ziehen. So ergab sich eine gewisse Doppelspurigkeit. Vor lauter Kleinigkeiten, die meist schriftlich erledigt werden mußten, kamen Direktoren und Minister kaum zu größern und reiflich erwogenen Entwürfen<sup>8</sup>. — Durch das Gesetz vom 2. Juli 1798 wurden die sechs Ministerien notdürftig organisiert und damit auch die vielartigen Aufgaben des Justiz- und Polizeiministers umschrieben. Als solche wurden genannt: Druck und Versendung der Gesetze und Beschlüsse, Aufsicht über die Zivil- und Kriminaljustizpflege, Anzeige der Fälle, wo die Auslegung eines Gesetzes durch den gesetzgebenden Körper nötig wird, allgemeine Sicherheitspolizei, Aufsicht über die Verhaft- und Zuchthäuser und Gefängnisse, über die Vormundschaftsverwaltung und die Notarien, Aufbewahrung des größten Teils des Nationalarchivs und der Protokolle beider gesetzgebenden Räte<sup>9</sup>. — In einem Reorganisationsplan bezeichnete Meyers Nachfolger B. F. Kuhn als Aufgaben der Justizverwaltung: den Gerichtshöfen den Sinn der Gesetze zu erklären, ihnen Weisungen für die Vollziehung zu erteilen, die Gerichte zu inspizieren, sie zur Beurteilung von Fällen aufzufordern, die vor ihr Forum gehören, richterliche Kompetenzüberschreitungen zu verhindern, Gerichte, die ihrer Pflicht zuwiderhandeln, zurechtzuweisen

<sup>7</sup> Dürsteler, S. 32 ff.; His, I, 180 ff., 245 ff.

<sup>8</sup> Dürsteler sagt S. 35: «Heute müssen wir anerkennen, daß das wahrhaft Gute und Große der Helvetik vorwiegend den Ministern zu verdanken ist, während das Direktorium mehr nur den leitenden politischen Gedanken repräsentierte.» Ähnlich His, I, 248. — Meyer schrieb seiner Frau, es sei unglaublich, welche Menge Papier gebraucht werde; die Nachwelt werde von ihnen sagen, sie haben eine papierne Republik errichten wollen (9. Juni 1798).

<sup>9</sup> A. H., II, 467.

u. s. w. Die sog. hohe Polizei Sorge für die Sicherheit des Staates, der Verfassung und Regierung, die allgemeine Sicherheitspolizei für die Sicherheit des Bürgers, die Kriminalpolizei für die Auffindung und Bestrafung von Verbrechern<sup>10</sup>. — Damit wird in den Hauptlinien auch das Tätigkeitsfeld Meyers bezeichnet sein. Seine Aufgabe bedeutete mehr Schützen und Erhalten, als aufbauende Initiative.

Der erste Monat stellte an Meyers Arbeitskraft fast unerfüllbare Anforderungen. Neben den vielen Arbeiten seines Ministeriums waren ihm in dieser unruhigen Übergangszeit noch die Ministerien der Künste und Wissenschaften, des Äußern und des Kriegs unterstellt, da Stapfer und Bégoz beurlaubt waren. Als Vertreter Stapfers verfaßte er ein ausführliches Gutachten über das Verhältnis von Kirche und Staat, das wir in anderem Zusammenhang betrachten werden. Im Erziehungswesen knüpfte er die ersten Beziehungen zwischen Pestalozzi und dem Direktorium<sup>11</sup>. — Als stellvertretender Minister des Äußern trat er namentlich den französischen Übergriffen beim französischen Direktorium, bei Schauenburg und den Kommissären entgegen<sup>12</sup>. Während er provisorisch das Kriegsministerium leitete, ersuchte er seinen Bruder Maurus, den Brigadegeneral und frühern Adjutanten Lafayettes, um Vorschläge für die Organisation einer Nationalgarde und eines Korps stehender Truppen. Dieser schlug die Schaffung eines Milizheeres vor und reichte einen bezüglichen Plan ein, der im Direktorium und im Großen Rate besprochen wurde<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> A. H., VIII, 542 ff. — Meyer hatte schon am Anfang seiner Amtstätigkeit an Grégoire in Paris geschrieben, er möchte ihm die auf das französische Justizministerium bezüglichen Gesetze schicken; am 31. Dezember 1798 ließ er ihn durch den Gesandten Zeltner nochmals daran erinnern. (A. H., III, 33.)

<sup>11</sup> Über die Beziehungen zwischen Meyer, Pestalozzi und Fellenberg siehe « Geschichtsfreund », 81. Bd., 1926.

<sup>12</sup> Siehe unten: « Gegen französische Gewalt. » — Meyer vertrat den Außenminister noch wiederholt, so im April 1799 und im Juli 1801. (A. H., V, 877, VII, 77 f., 114, 128.)

<sup>13</sup> A. H., I, 912. — B.-A. B.: Helvetik, Bd. 1715, S. 801—807, « Projet d'une garde nationale pour l'Helvétie » von Maurus Meyers Hand. — Es

Diese vielfältigen Pflichten der Übergangszeit mußten auf Meyer umso schwerer lasten, als er nur mit Mühe Mitarbeiter fand und die provisorische Einrichtung in Aarau unzulänglich war<sup>14</sup>. Er wünschte lebhaft, daß der Regierungssitz nach Luzern verlegt werde. Nach der Niederwerfung des Nidwaldner Aufstandes wurde dieser Wunsch endlich erfüllt, doch nur für acht Monate; dann mußte er mit seiner Familie nach Bern übersiedeln<sup>15</sup>. — Das Direktorium aber dankte ihm für die aufreibende Arbeit der ersten Wochen und lobte seine Geschicklichkeit und Entschlossenheit<sup>16</sup>.

## II. Die Justizverwaltung.

### *Grundlagen der Rechtspflege.*

Der Grundsatz der Gewaltentrennung war in der helvetischen Verfassung namentlich gegenüber der richterlichen

---

wurde nicht gedruckt, weil mehrere Artikel mit der Konstitution nicht vereinbar waren.

<sup>14</sup> An seine Frau, 6. Mai « Je suis surchargé d'affaires, étant le seul ministre ici, n'ayant ni secretair, ni chef de bureau encore... Aarau est chef-lieu de la Suisse d'après un décret du corps législatif, qui paraît vouloir se cacher dans un petit coin comme les enfants timides ou les pauvres honteux. Cette résolution ne convient à personne... » 15. Mai: « ... Le travail m'accable. Je ne trouve pas encore des collaborateurs. J'étais assez heureux que deux jeunes gens de Berne venaient à mon secours. J'en ai fait d'un — Benoit de Brandés — mon secrétaire... Je suis furieusement mal ici. Je n'ai pas de place... Il serait temps de partir d'ici. » — Das Verzeichnis der helvetischen Behörden in Luzern nennt als Bureauchef Meyers den Berner Karl Zeerleder, als Sekretäre: J. G. Cusin, von Aubonne, Friedrich Ernst, von Bern, Ferdinand Vogel, von Mülhausen, und dazu acht Commis. (B.-B. L. — A. H., II, 467, 543.)

<sup>15</sup> Am 8. August war Luzern als Hauptstadt bestimmt worden, aber erst am 4. Oktober konnten dort die Sitzungen eröffnet werden. — Meyer an seine Frau, 6. August 1798: « ... Cela me fait espérer qu'on sortira enfin de ce trou malheureux, qui aurait étouffé la république dans sa naissance... Rapinat à l'ordre de nous faire aller à Lucerne, mais lui et Schauenbourg se décident pour Berne... Zurich a un parti également fort... » Die vorherigen und folgenden Briefe reden alle über diesen Gegenstand und die Unterbringung der Freunde und Untergebenen Meyers in Luzern.

<sup>16</sup> A. H., I, 901, 11. Mai 1798.

Gewalt in einigen Punkten umgangen. Das Direktorium ernannte zum Beispiel den Präsidenten des obersten Gerichtshofes; auch die Regierungsstatthalter durften als Vertreter der vollziehenden Gewalt die Präsidenten der untern Gerichte bezeichnen und den Sitzungen der Polizeigerichte beiwohnen, um für die Vollziehung von Gesetzen zu sorgen. Das Direktorium konnte die Kantonsgerichte absetzen und von sich aus bis zu den nächsten Wahlen besetzen. Damit war der Vollziehungsgewalt nach französischem Muster ein starker politischer Einfluß auf das Gerichtswesen gegeben. Sie hat in der unruhigen Zeit, wie wir sehen werden, von diesen Rechten wiederholt Gebrauch gemacht<sup>1</sup>.

Die höchste richterliche Gewalt lag in den Händen des Obersten Gerichtshofes, der hauptsächlich als Appellationsinstanz in wichtigeren Kriminalsachen, als Kassationsinstanz in zivilrechtlichen und Kriminalfällen funktionierte. Er hatte auch ein nicht bestimmt umschriebenes Oberaufsichtsrecht über die untern Gerichte. Die Beamten des Gerichtshofes ernannte das Direktorium, auch den öffentlichen Ankläger. — In den Kantonen amtierten die Kantonsgerichte. Der Präsident, der Gerichtsschreiber und der öffentliche Ankläger wurden vom Regierungsstatthalter ernannt. Die Kompetenzen dieser Gerichte in der Kriminal- und Zivilrechtspflege waren nicht genau bestimmt, was zu starken Meinungsverschiedenheiten führte und den Justizminister wiederholt beschäftigte<sup>2</sup>. — Unterste Gerichtsinstanz waren die Distriktsgerichte. Auch bei ihnen kamen starke Eingriffe des Direktoriums und des Ministers vor. Sie waren als erste Instanz in Zivil- und kleineren Kriminalsachen und in Polizeidelikten zuständig. — Die Hauptschwierigkeit der helvetischen Justizpflege und da-

<sup>1</sup> His, I, 193 ff. — Die erste helvetische Verfassung vom 28. März 1798 bestimmte die Kompetenzen und Zusammensetzung des Obersten Gerichtshofes in den Art. 86—90, der Kantonsgerichte in den Art. 97—100 und der untern Instanzen in Art. 102. (A. H., I, 566 ff.)

<sup>2</sup> Siehe seine Weisung vom 19. Oktober 1799 und die Desavouierung durch die Räte. — His, I, 304. Art. 97 der Verfassung bezeichnete sie als erste Instanz in «Hauptkriminalsachen» und als letzte in allen andern Kriminalprozessen und in Zivil- und Polizeisachen.

mit auch der Tätigkeit des Justizministers war der Mangel einer einheitlichen, konsequent ausgebauten Rechtsgrundlage<sup>3</sup>. In einer Zeit, in der die Rechtsbegriffe so streitig waren, mußten sich der Kodifikation des Rechts die größten Hindernisse entgegenstellen. Wie auf politischem Gebiete dem nach Frankreichs Muster kopierten Einheitsstaate die jahrhundertealte föderalistische Eigenart der Schweiz entgegenstand, so suchten sich auch im Rechtsleben gegenüber einer theoretischen Vereinheitlichung und Neuschaffung des Rechts die alten, örtlich verschiedenen Rechtsanschauungen und Gewohnheiten in den neuen Verhältnissen durchzusetzen<sup>4</sup>. Die neue Rechtsorganisation sah vor, daß bis zur Einführung eines helvetischen Zivilgesetzbuches, das dann freilich über die Vorarbeiten nicht hinauskam, die bisherigen Gesetze und Gebräuche der einzelnen Kantone teilweise als Grundlage der Rechtssprechung dienen. Dadurch aber entstanden Schwierigkeiten aller Art, über die sich das Direktorium im Februar 1799 in einem allgemeinen Bericht an die Räte lebhaft beklagte: Die Revolution scheine in der Rechtspflege nur die Namen verändert zu haben. Zu den alten Gebräuchen seien eine Menge neuer gekommen. Aus der Beibehaltung der alten Gesetze sei ein Chaos entstanden, das eine Quelle von Ungewißheiten, Prozessen und Ungerechtigkeiten sei. Das Volk beklage sich über die hohen Gerichtskosten und über den Wirrwarr von Gesetzen und Gebräuchen selbst im nämlichen Kantone. Diese Mannigfaltigkeit sei für die Richter und die prozessierenden Parteien eine Qual

---

<sup>3</sup> His, I, 295 ff. «Die richterliche Gewalt».

<sup>4</sup> Die revolutionäre Unterströmung des helvetischen Staatslebens brachte es mit sich, daß der Justizminister hinter dem Polizeiminister zurückstehen mußte. Gegenüber den Bestrebungen, die Ministerien auf vier zu reduzieren, sagte der Aargauer Suter am 10. Juli 1799 im Großen Rate: «Was heißt das: Wir wollen nur vier Minister haben? Ist etwa einer zu viel? Etwa ... der Justizminister, deren wir eher zwei nötig hätten, um die Rechtspflege in Gang zu bringen...?» (A. H., IV, 967.) Wenn sich auch die beiden Gebiete der Justiz und Polizei nicht vollständig trennen lassen, wollen wir hier doch zuerst Meyers Wirken als Justizminister an einigen Beispielen besonders betrachten; zunächst im Ausbau der Rechtsgrundlagen.

und begünstige die Schikane. Darum sei ein einheitliches Zivilgesetzbuch dringend nötig. Im Kriminalrecht bestehen noch größere Mißbräuche. Polizeidelikte und Verbrechen werden beinahe in jedem Distrikt verschieden beurteilt, und bei den ungleichen Strafen vermute man oft Parteilichkeit. Angeklagte müssen wegen der langsamen Prozeduren monatelang in den Gefängnissen schmachten. Überall sehe man das Bild der alten Willkür unter neuen Formen. Darum sei auch die rasche Ausarbeitung eines helvetischen Strafgesetzbuches unabweisbares Bedürfnis<sup>5</sup>.

Angesichts dieser Übelstände, die übrigens auch die Schwierigkeiten der Amtsführung Meyers deutlich zeigen, kam wenigstens am 4. Mai 1799 das «peinliche Gesetzbuch» für ganz Helvetien zustande. Es war eine ziemlich unselbständige Nachahmung des französischen Code pénal und entsprach mit seinen häufigen Todesstrafen den schweizerischen Verhältnissen keineswegs<sup>6</sup>. Schon am 27. Januar 1800 verordneten die Räte eine Milderung, indem sie die darin genannten Strafen als Maximum bezeichneten. Vorher hatte der Justizminister — wie die Kantonsgerichte von Bern und Zürich den Räten meldeten — eine Weisung zur pünktlichen Befolgung des Gesetzbuches erlassen. Die Gerichte aber glaubten, daß durch die buchstäbliche Anwendung zu scharf geurteilt werde. — Am 6. Mai 1800 wurde die Prangerstrafe auf Schuldige, die zu zehn oder mehr Jahren Kettenstrafe oder Verbannung verurteilt waren, und zwar auf eine Stunde Dauer eingeschränkt. Weibliche Delin-

---

<sup>5</sup> «Republikaner», II, No. 81, 24. Februar 1799. — Schweiz. Museum für hist. Wissenschaften, II, 1838, S. 18 f. — Gilomen, Ludw. Bay, Berner Diss., Leipzig 1920, S. 94; Guggenbühl, Usteri, I, 125 ff. — Am 23. Februar gab Meyer einen sehr ausführlichen Rapport über die Verbesserung der Polizei ein. Er sagte darin auch, daß es schwer sei, die Kompetenzen der Gerichte zu bestimmen, bis das Gesetz festgestellt habe, was ein größeres Verbrechen oder ein einfaches Polizeidelikt sei. Es fehlen bestimmte Kriminalgesetze; die Formen seien gewaltsam, die Untersuchungshaft lang, die Prozeßkosten exorbitant. (B.-A. B., Bd. 637, S. 47 ff.)

<sup>6</sup> His, I, 302. — Schnell, der Präsident des Obersten Gerichtshofes, nannte es «eine Frucht der Bequemlichkeit und gedankenloser Nachahmungssucht». (Oechsli, I, 198. — A. H., III, 1227, IV, 393 ff. (Wortlaut.))

quenten durften überhaupt nicht mehr öffentlich zur Schau gestellt werden. Der Justizminister hatte am 5. April im Vollziehungsausschuß die entsprechenden Paragraphen (28—32) des «peinlichen Gesetzbuches» beleuchtet<sup>7</sup>. — Am 20. August 1798 beseitigte das Direktorium die Galgen. Meyer hatte vorher an die Regierungsstatthalter ein Kreisschreiben in diesem Sinne erlassen; er wollte nur in der Nähe der Kantonshauptorte einen Galgen stehen lassen<sup>8</sup>. Am 1. Juni 1801 wurde Art. 184 des Strafgesetzbuches, betr. die Strafen für Diebstahl, abgeändert. Meyer hatte die Botschaft des Vollziehungsrates entworfen. Er rügte darin, daß die strafbaren Handlungen oft ungenau bezeichnet seien und daß das Verhältnis der Strafen zu den Verbrechen nicht durch die Vergleichung der Verbrechen unter sich und in ihrer relativen Wichtigkeit für die öffentliche und private Sicherheit bestimmt sei. «Die Anwendung dieses peinlichen Gesetzbuches veranlaßt die größten Ungleichheiten in der Beurteilung der Verbrechen, weil es eine Kriminalprozedur voraussetzt, die in die helvetische Gesetzgebung noch nicht eingeführt ist und durch die der Grad des Vergehens bestimmt werden kann,» sagte die Botschaft<sup>9</sup>. — Am 30. Juli 1799 wurden die Kriegs- und Strafgesetze vom 30. und 31. März dieses Jahres als unvereinbar mit dem neuen Gesetzbuch aufgehoben. Auch hier hatte der Minister die Botschaft des Direktoriums entworfen<sup>10</sup>. Im gleichen Sinne gab er durch seinen Bericht vom 3. Dezember 1799 Anlaß zur Abänderung des Direktorialbeschlusses vom 31. Oktober 1798, der «bloße ungebührliche Reden» und andere ungefährliche Vergehen vor das Kantonsgericht gezogen hatte. Das Direktorium widerrief diese außerordentliche Maßregel in allen Punkten, die dem Strafgesetzbuch

<sup>7</sup> A. H., V, 1076 f. — Am 11. Oktober 1800 ersuchte Meyer den helvetischen Gesandten Stapfer in Paris um Zusendung der französischen Gesetze über das Notariat und die Hypotheken, ferner der kriminellen und korrektionellen Gesetzbücher. (Pol. Jahrbuch, XX, 1906, S. 101.)

<sup>8</sup> A. H., II, 924.

<sup>9</sup> A. H., VII, 39 ff. Der neue Entwurf nahm auch Rücksicht auf das Eigentum, das der öffentlichen Treue ausgesetzt ist.

<sup>10</sup> A. H., IV, 1082 f. Der Botschaftsentwurf wurde von Direktor Laharpe umgearbeitet.

zuwiderliefen<sup>11</sup>. — Eine Weisung des Justizministers an das Berner Kantonsgericht veranlaßte das Gesetz vom 16. Februar 1801 über Strafverschärfung für entwichene Sträflinge und Milderung für nicht entweichende. Meyer hatte verordnet, daß entwichene Sträflinge, die sich neue Vergehen zuschulden kommen lassen, bloß für diese zu beurteilen und dabei als rückfällig im Sinne von Art. 35 des Strafgesetzbuches zu betrachten seien, ohne Rücksicht auf die vorherigen Strafurteile. Das Kantonsgericht von Bern machte darauf beim gesetzgebenden Rate mit Recht geltend, daß durch dieses Verfahren entflohene Verbrecher den Nachlaß vielleicht des größern Teils ihrer ersten Strafe erhalten könnten<sup>12</sup>. — Durch die verschiedenen Abänderungen verlor das helvetische Strafgesetzbuch manche Härte und stellte trotz den bleibenden Mängeln einen starken Fortschritt im schweizerischen Rechtsleben dar.

Am 20. September 1798 wurde von den Räten anstelle der Ausgabe der «Gesetzlichen Beschlüsse» zur Orientierung für die Rechtsprechung die Herausgabe eines offiziellen Tagblatts der Gesetze («Bulletins des Lois») angeordnet. Der Justizminister besorgte die Herausgabe und Versendung<sup>13</sup>. Doch mußte Meyer — der gründlich, aber nicht sehr rasch arbeitete und sich oft in der Fülle der Geschäfte fast nicht mehr zu helfen wußte — wiederholt Reklamationen wegen verspäteter Publikation von Gesetzen und Verordnungen entgegennehmen.

#### *Ausbau der Gerichtsordnung.*

Das Flickwerk der gesetzlichen Grundlagen erschwerte die Sicherung eines raschen und gleichmäßigen Rechtsganges. Bruchstückweise verbesserten die Räte und das Direktorium — zum Teil nach Anregungen des Justizministers — die Organisation

<sup>11</sup> A. H., V, 517.

<sup>12</sup> A. H., VI, 664 ff.

<sup>13</sup> Am 2. Oktober machte er seine Vorschläge über die Finanzierung und den Modus der Publikation. Doch verzögerte sich die Herausgabe. Als ihn das Direktorium zur Beschleunigung aufforderte, veranstaltete er bei den Kantonsstatthaltern am 9. November eine Umfrage wegen der Kosten. «Meine Pflicht erfordert, den mir anvertrauten Pfennig des Volks sparsam zu verwenden,» sagte er. — A. H., III, 303 f., 306.

des Obersten Gerichtshofes und der andern Gerichte, samt der Prozeßordnung<sup>14</sup>. Seit dem 31. Oktober 1800 wurde die völlige Neuorganisation vorberaten. Meyer arbeitete gegenüber dem Vorschlage des gesetzgebenden Rates einen eigenen Entwurf aus, den aber der Vollziehungsrat nicht annahm. Erst am 28. August 1801 — kurz vor dem föderalistischen Staatsstreich und dem Rücktritt Meyers — kam durch den gesetzgebenden Rat ein definitiver Entwurf zustande. Der Vollziehungsrat aber brachte dazu auf Vorschlag des Justizministers wesentliche Vorbehalte an. Die Botschaft vom 10. Oktober sagte, daß eine neue Gerichtsorganisation erst nach der Annahme der damals hart umstrittenen Verfassung aufgestellt und vollzogen werden könne. So wurde die Frage verschoben<sup>15</sup>. Inzwischen suchten die gesetzgebenden Räte, die Vollziehungsbehörde und der Justizminister als vorbereitendes und vollziehendes Organ die Kompetenzen der verschiedenen Gerichte abzugrenzen und den Instanzenzug zu regeln.

Mit der Organisation und Prozeßordnung des Obersten Gerichtshofes befaßte sich u. a. das Gesetz vom 13. Februar 1799<sup>16</sup>. Schon beim Beginn der neuen Staatsordnung machte Meyer entsprechende Anregungen. Am 10. Mai 1798 warnte er in einem Gutachten über die Verfolgung der Anführer im Kampfe der Urschweizer vor einer zu weitgehenden Einmischung der Regierung in den Rechtsgang: Der Oberste Gerichtshof sei berufen, über die Beobachtung der Gesetze und

<sup>14</sup> So begutachtete z. B. der Justizminister am 28. Juli 1798 die Verfügungen des Kommissärs Jauch in Lugano wegen eines Kriminalprozesses. Er erörterte mit Bezug auf die Art. 93 und 94 der Verfassung das Gerichtsverfahren bei Staatsverbrechen oder bei Polizeidelikten und die Kompetenzen der Gerichte und Vollziehungsbeamten. Das Direktorium stimmte seiner Auffassung zu. A. H., II, 549.

<sup>15</sup> Am 11. Oktober 1800 ersuchte er Stapfer um eine Sammlung der Gesetze über den Obersten Gerichtshof der französischen Republik und seine innere Organisation. Er befürchtete, daß aus der Beratung durch den gesetzgebenden Rat eine « Monstruosität » hervorgehe. « Es liegt mir daher sehr daran, ihn aufzuklären mit allen Mitteln, die diese Institution vor Verunstaltungen, die sie bedrohen, bewahren. » Pol. Jahrb., XX, 1906, S. 101. — A. H., VII, 394 ff.

<sup>16</sup> A. H., III, 1100 ff.

der Form zu wachen. Da die richterliche Gewalt unparteiisch sei und die bürgerliche Einrichtung darauf besonders Rücksicht nehme, müssen die gesetzgebenden Räte dem Gerichtshof die Vollmacht geben, sowohl in außerordentlichen Fällen, als in Kassationsfällen das Tribunal anzuweisen, welches sowohl Zivil- als Kriminalsachen zu untersuchen und entscheiden habe<sup>17</sup>. — Am 20. Februar 1800 erließ der gesetzgebende Rat Bestimmungen gegen die häufigen Kassationsbegehren in Zivilsachen. Der Gerichtshof protestierte gegen diese Verletzung «der ersten Grundsätze des Rechts und des Begriffs einer wohlgeordneten Justizpflege». Auch Meyer bezeichnete das Gesetz in seinem Gutachten als sehr mangelhaft; er meinte, der Gerichtshof könne sich einstweilen durch Verschiebung gewisser Kassationsfälle selbst helfen, und der Vollziehungsausschuß stimmte ihm zu. Der Oberste Gerichtshof replizierte und verlangte, daß die Räte auf das Gesetz zurückkommen. In einem neuen Gutachten billigte Meyer die Einwände des Gerichts, ebenso der Vollziehungsausschuß in seiner Botschaft. Der Große Rat aber ging am 28. März über diese Einsprüche zur Tagesordnung über<sup>18</sup>. Am 27. Februar 1800 ermächtigten die Räte die Vollziehungsbehörde, gesetzwidrige Strafurteile in Kriminalsachen von den untern Gerichten an den Obersten Gerichtshof zu ziehen. Meyer erließ darauf mit Zustimmung des Vollziehungsausschusses an die Regierungsstatthalter ein Kreisschreiben mit entsprechenden Weisungen. — Wegen der Kompetenzen der untern Gerichte kam der Minister zweimal in Konflikt mit den gesetzgebenden Räten. Um den Prozeßgang zu beschleunigen, verordnete er, daß die Distriktsgerichte der Hauptorte in Kriminalfällen durch eine Kommission die Prozesse instruieren sollen. Diese Verfügung wurde im Großen Rate als aristokratischer Mißbrauch bezeichnet. Ein Mitglied wollte den Justizminister sogar zur Ordnung weisen lassen. Am 20. Februar 1799 wurde seine Verordnung durch die Räte aufgehoben. — Am 19. Oktober 1799 richtete Meyer an die Gerichte ein Zirkular, worin er auf Grund mancher Beobachtungen einige allgemeine Regeln

<sup>17</sup> A. H., I, 1011.

<sup>18</sup> A. H., V, 747 ff.

als Grundlage der Urteilsprüche in Erinnerung rief und das neue Strafgesetzbuch ausführlich interpretierte. Er befahl den Kantonsgerichten — gestützt auf die Unterscheidung von Kriminalsachen (crimes) und korrektionellen Sachen (délits) im Gesetzbuch —, alle Kriminalsachen in erster Instanz abzuurteilen, nur die korrektionellen erst in zweiter Instanz. Die Verfassung aber teilte die Vergehen in drei Arten ein: causes criminelles majeures, causes criminelles mineures und causes de police; über die beiden letzten sollten die Distriktsgerichte in erster Instanz urteilen. Auf die Reklamation des Distriktsgerichts von Zug hin verlangte nun der Große Rat Aufschluß über die Motive der ministeriellen Weisung. Meyer behauptete in seiner Rechtfertigung: die von verschiedener Seite verlangten Instruktionen seien nicht verfassungswidrig; zwischen Verfassung und Strafgesetz bestehen übrigens Widersprüche, die Zweifel ermöglichen. Das Direktorium erklärte sich in einer kurzen Botschaft an die Räte mit dieser Rechtfertigung einverstanden. Am 17. Januar 1800 — zehn Tage nach dem Staatsstreich — wurde das Gutachten der Großratskommission in zweiter Lesung behandelt. Der Rechtsgelehrte Kuhn, Meyers Nachfolger, referierte. Er bedauerte die unklare Kompetenzausscheidung in der Verfassung und kam zum Schlusse: Weil einige Kriminalfälle nicht appellabel seien, könne der sehr zweckmäßige Erlaß des Ministers nicht kassiert werden. Der Rat ging zur Tagesordnung über. Weil aber das Kantonsgericht von Lemman einen klaren Entscheid verlangte, mußte er auf die Streitfrage zurückkommen. Konrad Escher verteidigte in der Sitzung vom 3. Februar das Recht des Oberbeamten, die Unterbeamten zur Befolgung seiner Verfassungsauslegung zu verpflichten, bis die Gesetzgebung gesprochen habe. Die weitere Beratung wurde dann, da die Kommission ihr früheres Gutachten aufrechthielt, sehr lebhaft. Schließlich nahm der Rat das Kommissionsgutachten an. Die Kommission des Senats und dieser selbst aber äußerten sich im entgegengesetzten Sinne. «Betrachtend, daß es nicht im Kompetenzbereiche des Ministers der Justiz sei, Gesetze zu machen» — annullierte der definitive Beschluß am 25. Februar 1800 das Zirkular. Darauf erklärte Meyer in der Sitzung des Vollziehungs-

ausschusses vom 3. März erbittert: Diese Entscheidung zeige ihm den Mangel an Vertrauen in seine Einsichten und mache ihm die erfolgreiche Weiterführung seines Ministeriums unmöglich. Er gab seine Demission ein. Der Vollziehungsausschuß ersuchte ihn aber, seine Stelle beizubehalten, und so blieb er<sup>19</sup>.

Meyer erkannte besonders deutlich die Mängel der Gerichtsorganisation in den untersten Instanzen. Er bezeichnete die Formen der Distriktsgerichte als langsam und unmethodisch. Wenn man Richter über kleine Vergehen hätte, müßten weniger große beurteilt werden. Darum schlug er wiederholt die Einführung von Friedensrichtern vor und glaubte, daß das Volk auch Sittengerichte begrüßen würde<sup>20</sup>. Doch die Räte verschoben die Entscheidung immer wieder, obwohl das Direktorium diese unterste Instanz schon am 3. Mai 1798 gewünscht und die Räte den bezüglichen Vorschlag des Rechtsgelehrten Kuhn im Sommer 1800 angenommen hatten. Das war ein Hauptmangel der helvetischen Rechtsordnung<sup>21</sup>. Auch die von der protestantischen Geistlichkeit oft angeregten Sittengerichte der vorrevolutionären Zeit wurden nicht mehr eingeführt, trotz des grundsätzlichen Beschlusses des gesetzgebenden Rates vom 8. Dezember 1800. Ebenso wenig kamen die Geschwornengerichte zustande, die Kuhn in den Räten anregte, die auch Laharpe und viele führende Männer wünschten<sup>22</sup>. Gegen die außerordentlichen Gerichte, die sich besonders während des zweiten Koalitionskrieges und der damit verbundenen Unruhen unter Laharpes Einfluß mehrten, äußerte

<sup>19</sup> A. H., III, 1224 ff., V, 271 f., 776 f. Prot. des Vollziehungsausschusses (B.-A. B., Bd. 298, S. 39). — His, I, 304.

<sup>20</sup> 28. Februar 1800. A. H., V, 804 ff. — Er wollte bis zur definitiven Einführung der Friedensrichter die Präsidenten der Distriktsgerichte mit ihren Funktionen betrauen. Sie sollten ohne Appellation eine Strafe von acht Arbeitstagen oder Einsperrung, ferner die Schließung von Wirtschaften und Pinten für die gleiche Dauer verhängen können.

<sup>21</sup> His, I, 306 f. Am 13. Juni 1800 wurde ein bezügliches Gesetz erlassen, aber nie in Kraft gesetzt, weil es der Vollziehungsausschuß in finanzieller Hinsicht als undurchführbar erklärte.

<sup>22</sup> His, I, 311; Oechsli, I, 198; Laharpe, Rechtfertigungsschrift, 1800, S. 36 f.

Meyer seine starken Bedenken: Sie regen die öffentliche Meinung auf, vertreiben die Freunde der Freiheit und der Tugend. Das Gute, das sie bewirken können, ist unbedeutend, das Übel, das daraus wächst, aber unermesslich. Wenn sie — wie Rengger vorschlug — in ihren Kompetenzen beschränkt werden, unterscheiden sie sich nicht mehr von den ordentlichen Gerichten und sind darum in der konstitutionellen Ordnung überflüssig und belastend. Man muß einem Ausnahmegericht die größten Kompetenzen geben und es nach summarischer Instruktion ohne Appellationsmöglichkeit urteilen lassen, weil es als irreguläres Gericht nicht einem ordentlichen Gerichtshof unterstellt werden kann. Aber bei solcher Kompetenz findet die Unschuld keine Garantie mehr, der Schrecken bemächtigt sich der Bürger. Eine konstitutionelle Regierung kann übrigens nicht vorsichtig genug sein im Gebrauch von außerordentlichen Maßnahmen. Schlechte Menschen könnten sich ihrer bemächtigen und die Freiheit mit den gleichen Mitteln, die sie bewahren sollten, vernichten. Das Beispiel ist immer eine gefährliche Autorität. Dagegen Sorge man für vernünftige und rasche Bestrafung der Schuldigen durch die örtlich zuständigen Gerichte<sup>23</sup>.

Bezüglich der Prozeßführung bei den verschiedenen Instanzen war Meyer der Meinung, «daß den Gesetzen der natürlichen Billigkeit gemäß» jeder Beklagte verlangen könne, seinen Ankläger kennen zu lernen. Er trat grundsätzlich für die öffentliche Verhandlung ein; doch wollte er dabei zwischen Zivil- und Kriminalprozessen unterscheiden, in dem Sinne, daß bei Kriminalprozessen die Beurteilung und Stimmabgabe geheim bleiben sollten. Am 13. Juli 1798 erließ das Direktorium eine bezügliche Verordnung, wonach bei Zivilprozessen, bei denen es sich um Gewinn oder Verlust handelte, die Sitzungen und Beratungen der Richter öffentlich sein sollten, mit einigen Ausnahmen. Als die Kantonsgerichte von Basel und Linth und das Distrikts-

---

<sup>23</sup> Rapport vom 23. Februar 1799. B.-A. B., Bd. 637, S. 47 ff. — Latharpe suchte in der «Rechtfertigungsschrift» (S. 34 f.) die außerordentlichen Gerichte mit der langsamen Prozedur der ordentlichen Instanzen, z. B. im Stanserprozesse, zu rechtfertigen. Sie wären nicht nötig geworden, wenn es Geschworenengerichte gegeben hätte.

gericht Basel Einsprache erhoben, beantragte Meyer, daran festzuhalten. Die Räte aber widerriefen am 1. September den Beschluß insofern, als künftig die Beratungen der Gerichte nach früherem Brauche geheim bleiben sollten, bis das Gesetz anders bestimmte<sup>24</sup>.

Es würde zu weit führen, wenn wir auf die Lösung kleinerer Organisationsfragen, wie die Verordnungen über die Kompetenz zu Verhaftsbefehlen, über die Formalitäten für Strafnachlaßgesuche, die Prozeßkosten<sup>25</sup>, das Betreibungswesen, die öffentlichen Ankläger und Verteidiger, die Advokaten, die Vormundschafspolizei u. s. w. eingehen wollten<sup>26</sup>. Stärker interessiert uns hier die Ablehnung der geistlichen Ehegerichte, im Zusammenhang mit Meyers staatskirchlicher Rechtsauffassung.

<sup>24</sup> A. H., II, 537. — Am 22. Februar 1799 beschloß das Direktorium auf Meyers humane Anregung, die Zwangsverhöre bei unehelichen Geburten abzuschaffen. — A. H., III, 1235.

<sup>25</sup> Auf Meyers Anregung kam am 9. Januar 1799 eine Direktorialverordnung über Verhaftsbefehle zustande. (A. H., III, 919.) — Direktorialverordnung über Strafnachlaßgesuche vom 3. Oktober 1799. (A. H., V, 28 f.) — Das Volk beklagte sich über die hohen Gerichtskosten. Vom 7. Mai 1800 an wurden darum für die Kantone gruppenweise nach Vorschlägen des Ministers provisorische Tarife der Gerichtsgebühren aufgestellt. Der Vollziehungsausschuß anerkannte dabei, daß Meyer sein Möglichstes getan habe, um die Kosten der Justizpflege zu reduzieren und die Armen zu entlasten. Die Arbeit war nicht leicht und wurde von verschiedener Seite kritisiert. — A. H., V, 1079 ff., 1156 ff., 1297 ff., VI, 849 ff.

<sup>26</sup> Als die Zürcher Interimsregierung ein Betreibungsreglement erließ, lehnte der Minister derartige kantonale Verfügungen ab und beantragt, es zu entkräften. Das Direktorium beschloß so am 10. Oktober 1799. (A. H., V, 91 f.) — Eine Auseinandersetzung zwischen Meyer und Statthalter Rüttimann veranlaßte am 22. November 1799 den Beschluß der Räte, daß die Munizipalitätsweibel provisorisch als Schuldenboten (Betreibungsbeamte) funktionieren können. Rüttimann hatte mit dieser Aufgabe den Agenten oder den Munizipalitätspräsidenten betrauen wollen; Meyer betrachtete sie als richterliche Angelegenheit und wies sie dem Präsidenten des Distriktsgerichts, resp. dem Weibel zu. Das Direktorium war seiner Meinung. Der Luzerner «Patriot» Kilchmann brachte den Gegenstand im Großen Rate vor, weil diese Lösung ihm ungesetzlich schien. In beiden Räten gab es deswegen größere Debatten, die mit obigem Beschlusse endeten. (A. H., V, 265 f.) — A. H., III, 194, 840, 973; IV, 1155 f., 1515; VI, 851 f.

*Das rechtliche Verhältnis von Staat und Kirche; Immunität und geistliche Gerichtsbarkeit.*

Meyers Rechtsphilosophie war hauptsächlich an Kant orientiert, welcher die Freiheit seiner ganzen praktischen Philosophie zugrunde legte. Auch die epikureische, besonders von Hobbes, Rousseau und Kant neu ausgebildete Vertragstheorie und Lockes Prinzip der «freien Kirche im freien Staate» wirkten in seinen Anschauungen über das Verhältnis von Kirche und Staat nach. Er betrachtete den Staat als den obersten Rechtsträger und mit Kant als Aufgabe dieses Staates: im Verhältnis zu andern Organisationen die Bedingungen festzustellen, durch welche die Willkür der einen mit der Willkür der andern unter Wahrung der Freiheit vereinigt werden könne. In der praktischen Wirksamkeit nahm er — der Freimaurer und Anhänger der «natürlichen» oder Vernunftreligion — gegen die kirchlichen Organisationen und ihre Vertreter mit den meisten führenden Helvetikern keine freundliche, oft sogar eine scharf feindselige Stellung ein.

Wie sich Meyer grundsätzlich das in der helvetischen Verfassung nicht geregelte Verhältnis von Staat und Kirche dachte, hat er als Stellvertreter Stapfers in einem ausführlichen Gutachten gesagt<sup>27</sup>. Er geht aus vom Begriff der «Association» oder Gesellschaft, die er als eine freie Vereinigung von Menschen mit gleichförmigen, alles andere ausschließenden Zielen definiert. Diese Gesellschaft muß die Freiheit genießen, die Mittel zu brauchen, die zu ihrem vorgesteckten Ziele führen. Die Freiheit bezieht sich aber nur auf die Assoziierten. Die außerhalb Stehenden dürfen sich in die innern Angelegenheiten dieser Gesellschaft nicht einmischen. Dagegen können sie andere Assoziationen mit besonderen Zielen bilden und beanspruchen dann folgerichtig die gleichen Rechte. Daraus

---

<sup>27</sup> A. H., I, 1182 ff. (in extenso, französisch). Luginbühl (Ph. A. Stapfer) gibt S. 321 Meyers Vorschläge im Zusammenhang mit Stapfers Entwurf für die Konstituierung kantonaler kirchlicher Oberbehörden. Anlaß zu diesen allgemeinen Darlegungen gab der Auftrag des Direktoriums vom 15. Mai: Vorschläge einzureichen, ob und wie die erledigten Pfarrstellen im Kanton Bern wieder besetzt werden sollen.

ergeben sich zwei Richtlinien: 1. daß eine Gesellschaft in ihren Kreis gebannt ist und sich nicht darüber hinaus ausdehnen darf; 2. daß eine Gesellschaft durch die Außenstehenden und andere Gesellschaften kontrolliert werden kann, indem diese darüber wachen, daß sie selbst in ihrer Freiheit, ein eigenes Ziel zu erstreben und die entsprechenden Mittel zu wählen, nicht beschränkt werden. Die Ausdehnung des Objekts also schafft die Grenzen; die Gesetzlichkeit des Ziels bildet das Recht; die Freiheit liegt in der Wahl der Mittel, und den Frieden wahrt die gegenseitige Kontrolle. — Diese Prämissen wendet nun Meyer auf das Verhältnis der bürgerlichen Gesellschaft (*société civile*) zur religiösen Gesellschaft (*société religieuse*) an. Jede von den beiden Gesellschaften muß in ihren Kreis eingeschlossen und die Kontrolle festgesetzt werden, die sie verhindert, darüber hinauszugehen. Dafür aber muß jede in ihrem Ziele klar unterschieden und in ihren Berührungspunkten mit der andern erkannt werden. Die Aufgabe der bürgerlichen Gesellschaft ist die Kultur; sie sichert die Entwicklung der menschlichen Fähigkeiten. Ihre Mittel sind negativ gegen Hindernisse und positiv, indem sie öffentliche Einrichtungen für ihren Zweck schafft. Die religiöse Gesellschaft hat nichts mit dieser Welt zu tun (!); ihre Blicke richten sich darüber hinaus. Die religiösen Meinungen selbst können sich nur auf eine Vermutung gründen, die eher eine prinzipielle Forderung (*pétition de principe*, im Sinne Kants) als das Prinzip selbst ist. Die Religionskriege vergangener Jahrhunderte waren nur die Wirkung einer Vermischung (*confusion*) der beiden Gesellschaften, infolge steter Berührung. Das Individuum, das beiden zugleich angehörte, lernte in der religiösen Gesellschaft das Zeitliche und das Gegenwärtige verachten und die bürgerliche als der religiösen untergeordnet betrachten. Die Grundsätze der Moral, die beide Gesellschaften anerkannten, die man aber nicht von den religiösen Meinungen zu trennen wußte, schienen eine Gleichförmigkeit der Ziele und damit die Vereinigung der beiden Gesellschaften zu begründen. — Der moderne Staat aber muß diese Klippe umgehen. Die (staat-

liche) Gesetzgebung soll dem Angehörigen beider Gesellschaften die Verschiedenheit der Verhältnisse und der Sache klar machen und ihm das gleiche Gefühl (sentiment) geben, das er empfindet, wenn er gleichzeitig Mitglied einer literarischen und einer Handelsgesellschaft ist. Sie wird tatsächlich das trennen, was ihm untrennbar verbunden scheint, und den Kontakt beider Gesellschaften benützen, um über die religiöse eine aktive Kontrolle auszuüben. Diese Trennung (von Kirche und Staat) liegt schon im Willen der Verfassung. Dabei soll die religiöse Gesellschaft von der bürgerlichen unabhängig sein und durch die staatliche Gesetzgebung nur verhindert werden, daß sie sich nicht in die bürgerlichen Sachen einmischt und ihren Gang hemmt. Es muß der religiösen Gesellschaft die Wahl der zweckentsprechenden Mittel überlassen werden, folglich auch die Ernennung ihrer Funktionäre, die nicht zugleich bürgerliche Funktionäre sein dürfen, wie diese nicht religiöse Funktionäre sein können. Ebenso sollen die Ordnung des Kultus, die Kirchenpolizei, die kirchliche Rechtsprechung und die kirchlichen Einkünfte Sache der religiösen Gesellschaft sein, nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen, sondern auch zur Beruhigung der furchtsamen Gewissen und des Volkes überhaupt, unbeschadet der staatlichen Aufsicht und der Freiheit und Unabhängigkeit der bürgerlichen Gesellschaft.

Die aus den grundsätzlichen Erörterungen erwachsenden praktischen Vorschläge Meyers griffen — abweichend vom Freiheitsprinzip — in die kirchliche Organisation ein. Seine wichtigsten Postulate zuhanden der Gesetzgebung hießen: Jede Konfession gründet ein eigenes Seminar; durch dieses wird eine Verwaltungskammer und ein Gericht (*tribunale ecclésiastique*) gebildet. Dieses Gericht urteilt über rein religiöse Dinge, kann aber niemand der Freiheit berauben, noch entehrende oder finanzielle Strafen verhängen. Die Konfessionsangehörigen der Gemeinde ernennen aus einem Dreivorschlag des Seminars ihren Geistlichen. Die Pfarrgemeinde bezahlt den Seelsorger nach den Vorschriften der gesetzgebenden Räte. Die kirchlichen Funktionäre ernennen indirekt einen Religionspräfekten (*préfet*

religieux). Dieser überwacht die religiösen Funktionen. Die öffentlichen Verrichtungen aller kirchlichen Funktionäre, ihre Predigten und Zivilhandlungen sind den Gesetzen und der Polizei der Republik unterworfen. Die Geistlichen verpflichten sich dazu (durch den Konstitutionseid?). — Von einer solchen Einrichtung, die besonders gegenüber dem katholischen Dogma und kanonischen Recht moderne staatliche Organisationsformen ins kirchliche Leben hineinzwängen und die Kirche trotz des Trennungsprinzips in weitgehendem Maße dem Staate unterordnen wollte, erwartete Meyer die Garantie der Freiheit beider Gesellschaften und den tiefsten Frieden. — Der Kultusminister Stapfer vertrat dann in einem Gutachten sehr ähnliche Ansichten<sup>28</sup>.

Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche blieb während der Helvetik unabgeklärt. Die erste Verfassung proklamierte in Art. 6 die Religions- und Kultusfreiheit, jedoch mit vieldeutigen Vorbehalten<sup>29</sup>. Praktisch entstand während der Helvetik wieder

---

<sup>28</sup> Auch er trat für die Trennung von Kirche und Staat und für das staatliche Aufsichtsrecht ein. « Il faut que l'église soit insensiblement détachée de l'état, et non qu'elle en soit arraché avec violence, » schrieb er am 3. Januar 1799. Beim Beginn der Helvetik hatte er geplant, die Kantone so zu umgrenzen, daß immer ein protestantischer und katholischer ineinander aufgingen, und daß der katholische Kanton gezwungen würde, « im Lichte der Aufklärung sich zu sonnen ». (Wydler, Rengger, II, 4.) — Am 24. Juli 1798 machte er Vorschläge für die Bildung einer jury d'instruction religieuse und eine jury d'accusation, die aber das Direktorium nicht annahm. Eine Eingabe protestantischer Dekane vom 18. September 1800 bezeichnete die Kirche als eine freie, vom Staate autorisierte und geschützte Gesellschaft. — Vergl. auch Oechsli, I, 200 ff.

<sup>29</sup> « Alle Gottesdienste sind erlaubt, insofern sie die öffentliche Ruhe nicht stören und sich keine herrschende Gewalt oder Vorzüge anmaßen. Die Polizei hat die Aufsicht darüber und das Recht, sich nach den Grundsätzen und Pflichten zu erkundigen, die darin gelehrt werden. Die Verhältnisse einer Sekte mit einer fremden Obrigkeit [Hl. Stuhl!] sollen weder auf die Staatssachen noch auf den Wohlstand und die Aufklärung des Volkes einigen Einfluß haben. » — Man erinnert sich da an Rousseaus « religion civile », besonders an den Satz: « Quant aux dogmes négatifs, je les borne à un seul: c'est l'intolérance... Quiconque ose dire: « Hors de l'Eglise point de salut », doit être chassé de l'Etat. »

ein Staatskirchentum im schärfsten Sinne<sup>30</sup>. Der neue Staat trat als unumschränkter Rechtsordner auch auf dem kirchlichen Gebiete auf und erregte mit der Sequestrierung der Klostergüter, dem Novizenverbot, der Aufhebung der geistlichen Zehnten und andern Maßnahmen das Mißtrauen und die Entrüstung des katholischen Klerus und Volkes. Meyer vertrat sowohl auf dem Gebiete der Rechtspflege als auf dem der Polizei die Ansprüche des Staates.

Zunächst in der Frage der geistlichen Gerichtsbarkeit und Immunität. Die Distriktsgerichte waren nach der Verfassung auch zuständig in eherechtlichen Streitigkeiten, über die bisher die geistlichen Gerichte geurteilt hatten. Das Ehe-recht wurde nun — wiederum nach französischem Vorbilde — als rein bürgerliche Sache betrachtet und darum auch Mischehen und Ehen von Geschwisterkindern ohne weiteres zugelassen; kirchliche Hindernisse wurden nicht anerkannt<sup>31</sup>. Am 22. Januar 1799 wandte sich der Justizminister in einem Zirkular an die Statthalter der katholischen Kantone, weil dort noch geistliche Gerichte bestanden. Er schrieb: «Die aufgeklärtesten und einsichtsvollsten Männer der katholischen Religion haben schon lange mit Bedauern die mannigfaltigen Mißbräuche eingesehen, die in denjenigen Staaten Platz hatten, in welchen man sich zu dieser Religion bekannte und wo die geistlichen Gerichte sich das entscheidende Recht anmaßten, ehegerichtliche Streitigkeiten zu untersuchen und zu beurteilen. — Es ist hier nicht darum zu tun, über diesen Gegenstand eine theologische Untersuchung anzustellen — denn darüber kann die Regierung nicht eintreten —, noch weniger darum, irgend eine Religion zu untergraben — denn die Verfassung würde sich diesem Bestreben entgegensetzen —, wohl aber die bürgerliche Gesellschaft wieder in jene Rechte einzusetzen, die ihr zukommen, und die verfassungsmäßige Ordnung in ihrem Umfang einzuführen. Diese Verfassung nun kennt nur das Bezirks- und

---

<sup>30</sup> His schreibt S. 372: «Mit diesen dehnbaren Begriffen [des Verfassungsartikels] war dem Staat natürlich eine weitgehende Einmischung ermöglicht.»

<sup>31</sup> His, I, 375.

das Kantonsgericht, vor welche die Streitigkeiten, die sich zwischen Bürgern erheben, gebracht werden müssen. Die vollziehende Gewalt kann also keine andern Urteile vollziehen, als diejenigen, so von diesen Tribunalien erteilt worden sind. — Aus diesem ergibt sich nun, daß alle Ehestreitigkeiten ebenfalls der nämlichen Gerichtsbarkeit unterworfen sein müssen; denn die bürgerliche Gesellschaft kann die Ehe unter keinem andern Gesichtspunkt als unter dem eines bürgerlichen Vertrags betrachten. Nur in dieser Hinsicht erhält sie eine Rechtsgültigkeit, die das Gesetz anerkennt, und eine nach allgemeinen Verordnungen festgesetzte Sanktion. Würde aber die Ehe unter dem Gesichtspunkt der Religion betrachtet werden, so könnte diese Allgemeinheit nicht mehr erhalten werden, weil die Verschiedenheit der Glaubenssätze eine verwirrende Menge verschiedener Bestimmungen herbeiführen würde, die dann Unordnung und Verwirrung in die Familie bringen, die Verhältnisse zwischen Eltern und Kindern auflösen und selbst die Sicherstellung der verschiedenen Religionen untergraben würde, indem die Glaubenssätze der Unbeständigkeit und all den Abänderungen der bürgerlichen Gesetze ausgesetzt würden, sobald die Regierung sie mit dem bürgerlichen Gesetze vereinigen würde.» Aus diesen Erwägungen heraus gab der Minister den Statthaltern den Auftrag, die bezügliche Verfügung des Direktoriums durchzuführen und ängstliche Gemüter mit der Erklärung zu beruhigen, daß das bürgerliche Gesetz in dieser Hinsicht nur Erlaubnisse gebe, keine Pflicht auferlege. Nichts halte diese Leute ab, ihre Streitigkeiten den Priestern ihrer Religion zum scheidrichterlichen Entscheide vorzulegen, doch sei kein Teil verpflichtet, vor den Geistlichen zu erscheinen, und ihr Ausspruch könne ebensowenig von den öffentlichen Beamten vollzogen werden, wenn sich der eine oder andere Teil dem Spruche nicht unterwerfe. Damit seien auch die Bedenken der katholischen Richter widerlegt, die ja nur über äußeres Recht zu entscheiden haben. — Diese Weisung rief dem Einspruch des Bischofs von Lausanne, der die Unterdrückung der kirchlichen Tribunalien und die Säkularisation aller Matrimonial-sachen als Eingriff in das katholische Dogma von der göttlichen

Stiftung der sichtbaren Kirchengewalt bezeichnete und die kirchliche Auffassung der Ehe darlegte<sup>32</sup>. Der Kultusminister Stapfer gab aber im Auftrag des Vollziehungsausschusses sein Gutachten über das bischöfliche Schreiben zugunsten Meyers ab und antwortete dem Bischof in diesem Sinne<sup>33</sup>.

Am 31. August 1798 erklärten die Räte die geistliche Immunität als abgeschafft. Schon am 19. Juli hatte Meyer dem Statthalter von Waldstätten erklärt, «daß die Verfassung den Staatsbürger nicht unter religiösen, sondern unter der Beziehung zum Staate betrachte, daß ferner alle unter den nämlichen Gesetzen stehen sollen und folglich die ehemaligen Immunitäts- und ähnliche solche Rechte keine Anwendung mehr finden können»<sup>34</sup>. Einige Tage später wies er ihn an, der Geistlichkeit Ehrfurcht gegen die bestehenden Behörden einzuflößen und ihren «schädlichen Wahn» wegen der Immunität zu zerstören. Ohne Rücksicht auf diese früheren Rechte solle er die geistlichen Führer des Widerstandes in Nidwalden dem Kantonsgericht übergeben<sup>35</sup>.

Als der bischöfliche Kommissar Krauer, der zugleich Geschäftsträger des nach Schwaben geflohenen Nuntius war, in einem Briefe an die Geistlichen Lussi und Kaiser an der Immunität festhielt, schrieb der Minister an den Statthalter

---

<sup>32</sup> « Si après cela il y avait encore des catholiques éclairés, qui crussent abusive la conduite de l'Evêque de Lausanne, il opposera à leur catholicisme l'anathème du Concile de Trente, qui rend leur prétendu catholicisme bien plus que suspect. . . » — 3. Oktober 1799. B.-A. B., Bd. 563; Kirchenwesen (Kopie). — Schon am 28. September, 12. Oktober und 9. November 1798 hatte Chorherr Fontaine von Freiburg dem Minister in einer Matrimonialsache geschrieben und geklagt, daß er in schwerer Bedrängnis sei wegen des Widerspruchs zwischen der religiösen Überzeugung und einigen bürgerlichen Gesetzen. (B.-A. B., Bd. 1715.)

<sup>33</sup> Er versicherte den Bischof dabei, die helvetische Regierung werde sich stets angelegen sein lassen, « die katholische Religion in ihrer Wesenheit und die Kirche bei ihren wohlbegründeten Rechten zu erhalten ». Doch gingen die Ansichten über die « Wesenheit » der katholischen Lehre und die « wohlbegründeten Rechte » der Kirche beiderseits auseinander. — A. H., VI, 616 f.

<sup>34</sup> A. H., II, 774. — His, I, 389 f.

<sup>35</sup> A. H., II, 775. 1. August 1798.

Rüttimann in Luzern: «... Ich glaubte, daß diesem Unding einmal ein Ende müsse gemacht werden, welches nur dahin zielt, der Geistlichkeit eine Unbestrafbarkeit zuzuziehen, vermöge welcher sie alle bürgerlichen Gesetze und Autoritäten eludieren kann»<sup>36</sup>. Nun regte er beim Direktorium die gesetzliche Regelung an. Den Kommissar aber forderte er auf, sein Schreiben zurückzunehmen. Als das nicht geschah, ließ er ihn vorladen und verhören und ordnete eventuelle Aburteilung durch das Kantonsgericht an. Das Direktorium ersuchte am 28. September den liberal gesinnten Bischof Dalberg, anstelle Krauers den Stadtpfarrer Thaddäus Müller aus Meyers aufgeklärtem Freundeskreis zum Kommissar zu ernennen. Krauer wirkte als apostolischer Kommissar weiter<sup>37</sup>. — Wir werden bei der Betrachtung der Polizeitätigkeit das Verhältnis von Staat und Kirche nochmals berühren müssen.

*Die Aufsicht über den Rechtsgang in Einzelfällen.*

Heikle Fragen stellten sich der Praxis der Rechtsprechung schon in den Monaten des Übergangs von der alten zur neuen Rechtsordnung. Es galt vorerst, die allseitig erwachende Begehrlichkeit und eigennützige Deutungen des neuen Rechts in Ermangelung von bindenden Gesetzen vom Standpunkte des natürlichen Rechtsgefühls aus zurückzuweisen oder wenigstens vor das richterliche Forum zu stellen. Das tat Meyer gegenüber dem Entschädigungsbegehren der Stäfener «Patrioten» an die Mitglieder der alten Zürcher Regierung. Er beantragte am 21. Mai dem Direktorium, dieses Begehren an die Gerichte zu weisen und knüpfte daran die besorgte Betrachtung: «Wie peinlich ist es für den Freund des Vaterlandes, zu sehen, daß in einem Augenblick, in dem verschiedene Umstände und vielfältige Plackereien unser Land mit den größten Gefahren bedrohen, eine Reaktion der Rache und aufgerüttelte Leidenschaften es durch die Hände seiner eigenen Bewohner zerreißen wollen. Die Aussöhnung der verschiedenen Parteien der Schweiz und die politische Regeneration hätten alle Geister vereinigen,

<sup>36</sup> A. H., II, 928.

<sup>37</sup> A. H., II, 780, 1111. — His, I, 375.

den alten Haß ersticken, das Vergangene vergessen machen sollen, um sich nur mit der Zukunft zu beschäftigen und in einer vollkommenen Einigung eine Widerstandsmasse darzustellen, die imstände wäre, dem kleinen Helvetien Achtung zu verschaffen und es zu retten aus allen Gefahren, die es bedrohen»<sup>38</sup>.

Nach der Niederwerfung des Widerstandes in der Urschweiz stellte Meyer vorgängig der gerichtlichen Verfolgung dem Direktorium die prinzipielle Frage, «ob die helvetische Republik jene Kantone, die immer als unabhängige Staaten betrachtet wurden, vor ihrer Vereinigung nach den Gesetzen der Republik behandeln und für Handlungen richterlich belangen könne, die in ihrem angenommenen Systeme begründet waren». «Ich stelle», schrieb er mit feinem Rechtsgefühl, «Eurer Weisheit anheim, zu untersuchen, ob nicht das Vergangene außer den Grenzen Eures Gebietes liegt und die Einwohner der nicht vereinigten Kantone erst für zukünftige Fehler gegen die Republik können verantwortlich gemacht werden. Wenn strenge Grundsätze der Gerechtigkeit allein beginnende Staaten zu gründen im Stande ist, so dürfen die Handhaber derselben umso weniger den Rücksichten der Umstände weichen, weil sie — als zufällig — nur momentane Erhaltung gewähren und nachher öffentliche und Privatsicherheit einem unsichern und ungewissen Spiel bloßstellen». Die Frage wurde dann durch Schauenburgs Amnestie im Sinne Meyers gelöst<sup>39</sup>. — Mit unerbittlicher Strenge aber ging die Vollziehungsbehörde nach der blutigen Erhebung der Nidwaldner im September 1798 vor. Am 22. September gab der Justizminister dem Statthalter von Waldstätten auftragsgemäß die Weisung, die Kriminalprozeduren und das Urteil des Kantonsgerichts möglichst zu beschleunigen, dem öffentlichen Ankläger behilflich zu sein, besonders bei der Verfolgung des Stanser Kriegsrates. Da das Direktorium zu große Milde befürchtete, gab Meyer dem Statt-

<sup>38</sup> A. H., I, 962, Gutachten vom 21. Mai (franz.). — Büchi, 243 ff.

<sup>39</sup> A. H., I, 1011 (10. Mai 1798), I, 1015. — Meyer verwandte sich bei Schauenburg auch für den Pfarrer Falk und erwirkte am 11. Mai seine Freilassung.

halter den Auftrag, sowohl die Untersuchungen als die Verhöre aufs schärfste durchführen zu lassen und dafür zu sorgen, daß kein unzulängliches oder parteiisches Urteil gefällt werde und in Kraft trete. Der öffentliche Ankläger solle in diesem Falle an den Obersten Gerichtshof appellieren. Durch eine Proklamation sei für völlige Entwaffnung zu sorgen, mit Androhung gesetzlicher Strafe<sup>40</sup>. Als das Direktorium am 3. Oktober die Einleitung eines Strafprozesses gegen elf gefangene Anführer in der Festung Aarburg verordnete, drang Meyer auf möglichst schnelle Prozedur aus Gründen der Menschlichkeit<sup>41</sup>. Der Prozeß beschäftigte die Vollziehungs- und Gerichtsbehörden monatelang. Alle Urteile der Kantonsgerichte wurden vom Direktorium durch den Minister geprüft und nach der Verarbeitung des großen Aktenmaterials viele an den Obersten Gerichtshof weitergezogen; auch die Absetzung von Richtern kam vor<sup>42</sup>. Nach den Erkundigungen Meyers waren nach Jahresfrist noch 111 Personen nicht beurteilt. «Es scheint mir», schrieb er ans Direktorium, «daß es endlich Zeit sei, diese lange Prozedur zu beenden, die schon mehr als ein Jahr dauert und die bald durch die Richter, die Ihr absetzen mußtet, verzögert, bald durch größere Geschehnisse aufgehalten wurden. Die Strafe verliert ihre Wirkung, wenn sie nicht prompt erfolgt. Die harte Erfahrung, die dieses Volk gemacht hat, scheint es selbst von seinen Irrtümern zurückgebracht zu haben. Ein gut erwogener Nachlaß wird es vollständig mit der neuen Ordnung verknüpfen können». Er beantragte darum: der Regierungskommissär Zschokke, der Statthalter von Matt und der öffentliche Ankläger sollen die Prozedur beschleunigen und beenden; P. Paul Styger, Pfarrer Käsli, Helfer Lussi, Kaplan Kaiser und andere Führer

<sup>40</sup> A. H., II, 1211. Das Direktorium beschloß am 23. September die gerichtliche Verfolgung der «Urheber» und «Mitschuldigen» des Aufstandes.

<sup>41</sup> Der Justizminister an den Statthalter von Waldstätten, 9. und 10. Oktober 1798. A. H., III, 53 ff.

<sup>42</sup> So verurteilte z. B. das Kantonsgericht von Linth angeklagte Aufständische zu öffentlicher Zensur. Das Direktorium fand diese Strafe zu milde und beauftragte den Minister, dem öffentlichen Ankläger die Appellation an den Obersten Gerichtshof zu befehlen. (29. Oktober 1798.)

solle das Gericht in contumaciam verurteilen, alles in kürzester Frist. Das Direktorium faßte am 12. Oktober 1799 Beschlüsse, die diesen Vorschlägen entsprachen. — Am 28. Februar 1800 — nach dem Staatsstreich — erließen endlich die Räte eine Amnestie für politische Vergehen seit dem 1. Januar 1798<sup>43</sup>.

Im Auftrag des Direktoriums untersuchte der Minister im November 1798 auch die Akten des Prozesses gegen Reali und andere «Patrioten» der italienischen Kantone. Das Direktorium hatte ihm den bezeichnenden Auftrag gegeben: Wenn Reali vom Kantonsgericht freigesprochen werde, solle nicht appelliert werden; dem Kantonsstatthalter seien die Gründe zugunsten der «Patrioten» mitzuteilen. Meyer äußerte darauf dem Statthalter von Lugano gegenüber seine Bedenken wegen des langen Prozeßgangs: «Eine rasche Bestrafung des Schuldigen schreckt den Bösen. Die Humanität seufzt, wenn sie die Unschuld in langer Haft zurückgehalten sieht. Im einen und andern Fall ist es Pflicht des Richters, die Prozedur zu beschleunigen. Wenn es besondere Gründe zu diesen Verschleppungen gibt, werdet Ihr sie mir nennen, damit ich die Mittel anweisen kann, um diese Mißbräuche zu hindern, die der Geist des Jahrhunderts und einer freien, auf den Menschenrechten gegründeten Verfassung verdammt»<sup>44</sup>. Am 26. November 1798 gewährten dann die Räte den Tessiner «Patrioten» eine Amnestie.

Großes politisches Aufsehen erregte im Oktober 1799 der Prozeß gegen die föderalistische Zürcher Interimsregierung, die beim Einmarsch der österreichischen Truppen nach der Flucht des Kantonsstatthalters Pfenninger auf General Hotzes Aufforderung hin sich gebildet und allmählich eine entschiedene Restauration erstrebt hatte, durch den Sieg der Franzosen aber wieder gestürzt worden war. Die Mitglieder dieser Regierung wurden am Tage, da Massena der Stadt Zürich das Zwangsanleihen auferlegte, auf Befehl des Direktoriums verhaftet und vor Gericht gestellt. Doch weigerten sich angesichts

---

<sup>43</sup> Meyer ans Direktorium, 11. Oktober 1799. — A. H., V, 115 ff., 783 ff. — Ausgenommen von der Amnestie waren die ersten Führer von innern und äußern Angriffen auf die helvetische Republik.

<sup>44</sup> A. H., III, 644 ff. (franz.), 9. November 1798.

des herrschenden Unwillens in der Bevölkerung alle Mitglieder und Suppleanten des Kantonsgerichts unter verschiedenen Vorwänden, über sie zu Gericht zu sitzen. Das von Laharpe diktatorisch geleitete Direktorium forderte nun den Justizminister auf, Vorschläge für andere Richter zu machen. Meyer aber, der mit dem scharfen Vorgehen Laharpes überhaupt nicht einverstanden war, antwortete, er könne den Auftrag nicht ausführen, weil das ganze Gericht sich weigere. Man müsse entweder die Rekusation als legal anerkennen oder die Beratungen des Gerichts kassieren. Dieses habe unter den gefährlichen Umständen mit ebenso viel Feinsinn als Weisheit gehandelt. «Es liegt an Eurer Weisheit, Spaltungen und Reaktionen zuvorkommen, die unser armes, durch so viel Unglück verheertes Vaterland vernichten würden», schrieb er mit scharfem Vorwurf<sup>45</sup>. Auf seinen vernünftigen Vorschlag, das Direktorium solle statt eines drei Kantonsgerichte bezeichnen, unter denen die Angeklagten wählen könnten, ging dieses nicht ein und wandte sich an die Räte, die darüber lange heftig stritten, weil politische Motive in den Vordergrund traten. Escher, Usteri und Zimmermann kritisierten scharf die Parteipolitik des Direktoriums, während der schwer verwundete Prediger Lavater an dieses eine zornige Epistel richtete. Der Große Rat entschied schließlich mehrheitlich für das Direktorium, der Senat aber mißbilligte sein Vorgehen. Beide Räte gingen schließlich über die Forderung des Direktoriums, ein Gericht anzuweisen, zur Tagesordnung über (12. Dezember). Als der Justizminister nun die weiteren Maßnahmen vorschlagen sollte, befürwortete er die Freilassung der Gefangenen aus Klugheitsgründen. Mit unverhüllter Stellungnahme gegen die Direktoriumsmehrheit sagte er: «Ich habe die Diskussion verfolgt, die in den gesetzgebenden Räten stattfand. Ich habe die Leidenschaften gesehen, die sie erregt hat, und ich habe bemerkt, daß man sich mehr um die Form als über die Grundlage der Sache selbst stritt. Die einmütige Meinung war, daß die Mitglieder der Interimsregierung nicht verantwort-

<sup>45</sup> A. H., V, 345 ff., 11. Oktober (franz.). Oechsli, I, 253 f., 278; Fr. v. Wyß, Die beiden David v. Wyß, I, 278 ff.; Guggenbühl, Usteri, I, 194 ff.; Büchi, 352 ff.

lich sind für die Handlungen, die sie als durch den Eroberer erzwungen nachweisen können». Wenn das Direktorium diese Affäre aufs äußerste treibe, werde es nur die Leidenschaften nähren. Das Urteil eines Gerichtshofes würde für die Angeklagten günstig ausfallen und die Regierung in Mißkredit bringen. Angesichts der öffentlichen Meinung und des Verhandlungsverlaufes in den Räten schien es Meyer ratsam, beim gesetzgebenden Körper eine Amnestie vorzuschlagen; die Entschädigungen, meinte er, können auf dem Wege des Zivilprozesses reklamiert werden. Das Direktorium ging aber auf dieses Gutachten nicht ein. So arbeitete er ein zweites aus. Er machte darin neuerdings die Unmöglichkeit geltend, die Klage aufrecht zu erhalten. Wenn das Direktorium ein Gericht bezeichne, können die Angeklagten gegen seine Maßnahmen als illegal protestieren und das Gericht sich inkompetent erklären; der Oberste Gerichtshof aber werde bei einem Rekurs auf Kassation finden, daß die Erklärung des Kantonsgerichts den Gesetzen entspreche. Der gesetzgebende Körper werde dann die gesetzliche Grundlage für das Vorgehen des Direktoriums bezweifeln, und schließlich werde sich kein Gericht für die Beurteilung zuständig erklären können. Die Freilassung werde also notwendig. Sie sei eine Folge des Dekrets des gesetzgebenden Körpers, nicht der Befehle des Direktoriums. Die Konsequenz der Tatsachen wirke hier wie bei der Freisprechung eines Kriminellen, der aus Mangel eines auf sein Verbrechen bezüglichen Gesetzes nicht verurteilt werden könne, während tausend viel weniger schuldige Delinquenten hingerichtet werden. Diese Konsequenz — wie anstößig sie auch sei vom Gesichtspunkte der Moral aus — sei deswegen nicht weniger legal und notwendig. — Das Direktorium erwiderte, Meyers Meinung erscheine ihm gerecht und konsequent durchdacht. Es beschloß, die Räte zu ersuchen, sich über die Anwendung der Verfassung und früherer Gesetze, besonders desjenigen vom 22. Januar 1799, bestimmt auszusprechen oder eine Amnestie zu erlassen. In der vom Minister entworfenen Botschaft vom 23. Dezember verband es damit die bezeichnende Bitte, die Räte möchten in den Sitzungen die obersten Behörden mit so viel Schonung be-

handeln, als es ohne Nachteil der Redefreiheit geschehen könne. — Am 8. Januar 1800 — unmittelbar nach dem Sturze Laharpes — entließ der provisorische Vollziehungsausschuß, bestehend aus Dolder und Savary, auf den Bericht Meyers die angeklagten Mitglieder der Interimsregierungen von Zürich, Linth und Säntis gegen Bürgschaftsleistung aus der Haft<sup>46</sup>. Als Meyer diesen Beschluß dem Zürcher Statthalter Pfenninger mitteilte, schrieb er: «Ich schätze mich glücklich, das Organ der diesörtigen Gesinnungen der nunmehrigen vollziehenden Gewalt zu sein... Ihr werdet ... den Beschluß in die öffentlichen Blätter Euers Kantons einrücken lassen, damit das Volk die Grundsätze der Mäßigung kennen lernt, welche seine neue Regierung sich nebst unparteiischer Gerechtigkeit gegen alle zur Pflicht gemacht hat»<sup>47</sup>.

Im Zusammenhang mit dem zweiten Staatsstreich vom 8. August 1800 verursachte der Prozeß Laharpe-Mousson große Aufregung. Es handelte sich um die strafrechtliche Verfolgung des gestürzten Direktors, der am 20. Juni 1800 einen untergeschobenen Brief des Generalsekretärs Mousson im Glauben an seine Echtheit dem Kantonsgericht von Léman und den gesetzgebenden Räten bekannt gemacht hatte, um den Vollziehungsausschuß und besonders seinen persönlichen Gegner Mousson zu stürzen<sup>48</sup>. Die Räte benützten den willkommenen

<sup>46</sup> Am 16. November 1799 hatte das Direktorium auf den Vorschlag Meyers beschlossen, politische und polizeiliche Vergehen zur Zeit der Interimsregierung in Appenzell zu ahnden. Auch hier waren deren Mitglieder verhaftet und vor das Kantonsgericht gestellt worden. (A. H., V, 259 f.) — Am 31. Dezember hatte der Minister eine Zuschrift des Regierungsstatthalters von Linth begutachtet und vorgeschlagen, den Beschluß vom 6. Dezember betr. Hausarrest der Interimsregenten und Einleitung des Prozesses vorläufig nicht zu vollziehen, doch auf dem Beschluß zu beharren, bis die gesetzgebenden Räte über das analoge Dekret vom 12. Dezember gegen die Zürcher Interimsregierung die verlangte Erläuterung gegeben haben. Das Direktorium hatte aber diesen Vorschlag nicht angenommen. (A. H., V, 491 ff.)

<sup>47</sup> A. H., V, 541 f. Am 28. Februar erließen dann die Räte eine allgemeine Amnestie.

<sup>48</sup> Oechsli, I, 293; Boehlingk, Laharpe I, 335 ff.; Laharpe, Mémoires (Vogel, Schweizergeschichtliche Studien, S. 188 ff.).

Anlaß, um gegen den «republikanischen» Vollziehungsausschuß vorzugehen. Dieser aber erkannte sofort das gefährliche Ränkespiel und ergriff energische Maßnahmen. Am 25. Juni beschlossen die gesetzgebenden Räte, die Schriften von Laharpe und Mousson zu versiegeln und sie selbst zu überwachen. Meyer begutachtete am folgenden Tage dieses Dekret. Er fand die Maßnahmen des gesetzgebenden Körpers verfassungswidrig. Die Verfassung habe die Gewalten bestimmt getrennt. Die Exekutive habe nach Art. 76 über die äußere und innere Sicherheit des Staates zu wachen. Hier aber beanspruche die Gesetzgebung diese Gewalt bei einem Vergehen, das die Interessen Helvetiens und Frankreichs zugleich betreffe. Die Verfügungen der Räte entsprechen nicht der Wichtigkeit des Gegenstandes und der Größe der Gefahren. Der Vollziehungsausschuß müsse vom gesetzgebenden Körper eine offene Erklärung über die Motive verlangen. Er dürfe sich nicht dem Vorwurf aussetzen, er habe eine Affäre vertuschen wollen, die ihn selbst betreffe, sondern müsse die Angelegenheit an die volle Öffentlichkeit bringen und vor allem die Mitteilung des fraglichen Briefes verlangen. Der bezügliche Botschaftsentwurf wurde aber vom Vollziehungsausschuß nicht angenommen<sup>49</sup>. Doch konnte nun der Minister die Statthalter von Léman und Bern beauftragen, den beiden Hausarrest zu geben. Laharpe protestierte sofort bei den gesetzgebenden Räten gegen diesen Erlaß. Diese gingen am 28. Juni auf den Protest ein. Meyer aber behauptete in einem neuen Gutachten vom 30. Juni, der Vollziehungsausschuß sei zu den getroffenen Maßregeln berechtigt und hätte auch jede andere im Interesse der Sicherheit liegende anordnen können. Es handle sich um ein lange vorbereitetes Komplott. Die Regierung sei an den Beschluß der Räte nicht gebunden, da ihre verfassungsmäßige Kompetenz nicht beschränkt werden dürfe<sup>50</sup>. Auf seinen

<sup>49</sup> B.-A. B., Bd. 617, S. 179. — A. H., V, 248.

<sup>50</sup> B.-A. B., Bd. 617. Die Lage der Dinge habe sich nicht verändert; die Maßnahmen der Regierung seien verfassungsmäßig; darum habe diese keine Verantwortung zu fürchten und könne vom gesetzgebenden Körper Erklärungen über seine konstitutionswidrigen Maßnahmen verlangen. — Er schlug vor, den Fall dem Kantonsgericht zu überweisen und dann den

Antrag beschloß der Vollziehungsausschuß mit Berufung auf Art. 76 und 83 der Verfassung: Mousson und Laharpe seien zu verhaften und vor das Kantonsgericht Bern zu stellen. Der Minister bekam den besondern Auftrag, Maßnahmen zur Sicherung der öffentlichen Ruhe vorzuschlagen. Auf dem Wege nach Bern konnte indessen Laharpe aus den Händen der Häscher nach Frankreich entfliehen. — Meyer leitete nun die Untersuchung der Fälschung und zog dafür auch Laharpes Privatpapiere heran. Die Haltung des Kantonsgerichts von Léman tadelte er lebhaft. Die Räte aber sanktionierten sie. In einem neuen Gutachten verurteilte Meyer ihr Dekret in schärfsten Ausdrücken und wies offen auf einen neuen Staatsstreich hin: Das Gericht habe die Verfassung mißachtet, indem es sich statt an die vollziehende an die gesetzgebende Behörde gewandt habe. Nachdem der gesetzgebende Körper dieses irreguläre und verfassungswidrige Betragen gutgeheißen habe, müsse die Regierung entweder sich dagegen verwahren oder auf ihrem verfassungsmäßigen Rechte bestehen. Der gesetzgebende Körper werde allerdings vom Dekret abweichende Maßnahmen der Vollziehung kassieren, dann müsse der Vollziehungsausschuß entweder den Kampf gegen die Räte weiterführen oder ihrer usurpierten Macht weichen und sich damit in eine sehr ungünstige Stellung begeben. — In einem weitem Berichte vom 8. Juli stellte er keine neuen Anträge, sondern überließ die Entscheidung dem Vollziehungsausschuß, der sie bis nach dem zweiten Staatsstreich aufschob<sup>51</sup>. Am 17. Dezember 1800 wurde dann das Kantonsgericht von Léman entsetzt und am 17. Januar 1801 neu bestellt, doch nicht wegen der Laharpeaffäre, sondern wegen Unregelmäßigkeiten bei der Verfolgung der Verfasser einer Flugschrift, die den Kanton Léman von Helvetien trennen wollte. Bei der Begutachtung wies Meyer darauf hin, daß das Gericht schon oft revolutionäre Umtriebe begünstigt habe. Der Antrag auf Entsetzung ging von ihm aus. Als der Vollziehungsrat die ent-

---

Spruch des Gerichts abzuwarten. — Der Entwurf für den Beschluß des Vollziehungsausschusses ist von Meyer korrigiert. — Vergl. Laharpe, Mémoires, p. 195.

<sup>51</sup> B.-A. B., Bd. 617, S. 273 f. — A. H., V, 1260, 1294, 1503.

scheidenden Maßnahmen nicht sofort traf, drängte der Minister: die Regierung sei stark genug dafür; Verzögerung bedeute Gefahr<sup>52</sup>. — Am 15. Oktober 1801 endlich ersuchte Meyer den Vollziehungsrat um die Vollmacht, die Prozedur des Kantonsgerichts Bern gegen Laharpe einzustellen und die Akten ins Archiv zu legen. Der Prozeß sei langsam und sehr nachlässig geführt worden und sozusagen in Vergessenheit gefallen. Darum sei es nicht rätlich, ihn neu aufleben und durch ein endgültiges Urteil schließen zu lassen. Der Vollziehungsrat faßte einen entsprechenden Beschluß<sup>53</sup>. Einige Tage später kam der föderalistische Staatsstreich vom 28. Oktober.

Die Vollziehungsgewalt und der Minister machten von ihrem weitgehenden Überwachungsrechte auch in weniger wichtigen Fällen oft und entscheidend Gebrauch, indem sie für Verschärfung oder Milderung der Urteile oder gar für Amnestie eintraten. So gab Meyer am 30. August 1798 dem Statthalter von Solothurn die Weisung, die dort gegen die Eidverweigerer gefällten, allzu mild befundenen Urteilssprüche zu suspendieren und samt den Prozeßakten des Kantonsgerichts zur Prüfung einzuschicken<sup>54</sup>. — Am 2. August 1801 begutachtete er die Adresse etlicher Aargauer, die wegen einer Petition für Wiedervereinigung mit Bern gerichtlich verfolgt wurden und sich darüber beschwerten. Meyer wies diese Beschwerden zurück und nannte die Eingabe «ein übertriebenes und leidenschaftliches Geschrei einer Faktion, die vielmehr sich über die Hemmungen beschwere, die ihren Intrigen entgegengesetzt werde, als daß sie über wirkliche Bedrückungen zu klagen befugt zu sein scheine». Der vom Vollziehungsrat beabsichtigten Einstellung der gerichtlichen Untersuchung widersprach er mit folgenden grundsätzlichen Einwendungen: «So ehrwürdig mir die Beweggründe der Güte und des Wohlwollens sind, so glaube ich doch in meiner Stellung weniger Rücksicht auf das nehmen zu können, was die Gefühle des Herzens, als vielmehr auf das, was die Gesetze und das allgemeine Wohl

<sup>52</sup> A. H., VI, 477 ff.

<sup>53</sup> B.-A. B., Bd. 617, S. 461 ff.

<sup>54</sup> A. H., II, 1046.

anraten können... Kann [die Regierung] gestatten, daß die öffentliche Meinung immer mehr und mehr verdorben, das Land einigen Intriganten übergeben werde und Zwietracht, Unordnung und die Greuel der Anarchie immer mehr und mehr sich ausbreiten, oder sollte sie nicht vielmehr gegen solche Machwerke jene Gesetze handhaben, die ihren Folgen vorzubeugen beabsicht[ig]en? Erteilte Amnestien sind Ausnahmen eines Gesetzes; aber die Ausnahme ... kann nie selbst ein Gesetz werden, das der Regierung zur Richtschnur ihrer Handlung dienen soll... Jede Begnadigung ist übrigens ungerecht, wenn sie zum Nachteil eines Dritten erteilt wird. Hier wird nicht nur der ruhige und dem Vaterland ergebene Bürger bedroht, sondern das Ansehen der Beamten und der gerichtlichen Behörden selbst untergraben. Ich glaube, auch diese verdienen den Schutz und die kräftige Unterstützung der Regierung. Sie haben seit vier Jahren Beweise ihres Eifers, ihrer Anhänglichkeit an die neue Ordnung der Dinge und ihre Regierung gegeben. Sie haben beschwerliche Umstände, mühevollen Arbeiten mit Mut und Ausdauer überstanden, ohne dafür entschädigt zu werden. Aber ihr Eifer, ihre Tätigkeit und ihre Anhänglichkeit würde erkalten, wenn sie in ihrem Gang gehemmt, in ihrem Ansehen kompromittiert und selbst Leuten preisgegeben würden, die während vier Jahren eine fortgesetzte Verschwörung gegen ihr Vaterland, gegen liberale Grundsätze und die Regierung ausgeführt haben und jetzt ihr Siegeslied anzuheben beginnen». Der Vollziehungsrat nahm Meyers Vorschläge mehrheitlich an und verordnete, daß die Haupturheber der Adresse gerichtlich verfolgt werden sollen<sup>55</sup>. — Am 30. Juni 1801 empfahl der Minister dem Vollziehungsrat, das eingestellte Kriminalverfahren gegen die nichtflüchtigen Teilnehmer an den letzten Unruhen in den Kantonen Basel und Léman fortzuführen. Der Vollziehungsrat aber beantragte dem gesetzgebenden Rat die Amnestie, und dieser beschloß sie am 18. Juli<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> A. H., VII, 144 ff.

<sup>56</sup> A. H., VII, 235. — Am 5. Juli 1799 kam im Gesetzgebenden Rate eine Bittschrift des Waadtländers Goumoëns wegen willkürlich eingestellter Betreibung zur Sprache. Das Direktorium hatte unter Umgehung des Justiz-

Während Meyer in solchen Fällen dem Rechte unerbittlich seinen Lauf lassen wollte, trat er in andern Fällen oft für Milderung von Strafurteilen ein und bekämpfte übertriebene Strenge oder Parteilichkeit. So verlangte er am 16. August 1798 vom Direktorium die Untersuchungen von übereilten Hinrichtungen im Kanton Linth<sup>57</sup>. — Im Stanserprozeß beantragte er Milderungen für solche, die bei der Erhebung mitgerissen worden waren<sup>58</sup>. Auch in nichtpolitischen Fällen befürwortete er Strafmilderungen<sup>59</sup>. Verschiedene Male führten die Berichte des Ministers über zu scharfe oder ungerechte Urteile sogar zur Entsetzung und provisorischen Neubestellung von Gerichten. So setzte das Direktorium am 26. April 1799 das Distriktsgericht von Monthey, das Kantonsgericht von Wallis und den dortigen öffentlichen Ankläger wegen Verletzung der Religionsfreiheit ab<sup>60</sup>. Die gleiche Maßnahme traf am 1. Mai

ministers den Befehl zur Einstellung gegeben. Usteri rügte nun: Wenn man sich diese Verletzung aller Ordnung nicht erlaubt hätte, so hätte der Justizminister sicher Einwendungen gegen die gesetzwidrige Verfügung gemacht. Der Rat lud das Direktorium ein, diese Verordnung zurückzunehmen. — A. H., IV, 936 f.

<sup>57</sup> A. H., II, 832 ff.

<sup>58</sup> So für Remigi von Büren, ein Mitglied des Kriegsrates, das bei der Plünderung sein ganzes Vermögen verloren hatte und schon lange in der Gefangenschaft lag. Beschluß der Räte vom 26. Oktober 1799. — A. H., V, 181.

<sup>59</sup> Am 12. Oktober 1798 befürwortete er ein Begnadigungsgesuch des Schwyzers M. Gensch, der an der Erhebung teilgenommen hatte, und erreichte die Milderung der Strafe. (A. H., V, 191 f.) Am 4. März 1800 empfahl er Strafmilderung für eine weibliche Verurteilte (V, 854), am 15. August 1801 für eine Freiburgerin wegen ihrer Reue, ihres guten Betragens in der Gefangenschaft und ihrer Schwangerschaft (VII, 501). Am 29. April 1800 referierte er über exorbitante Strafurteile des Kantonsgerichts Oberland gegen zwei Frauen, von denen die eine schwanger war. Die Räte erließen ihnen die sechsstündige Prangerstrafe in Erwägung: « daß die Schaustellung für Weibspersonen, besonders in solchem Zustande, wider alle Menschlichkeit und guten Sitten streiten würde » (V, 1078). — Ein Komplize bei Diebstahl war durch das Kantonsgericht von Solothurn zu acht Jahren Kettenstrafe und weitem acht Jahren Haft verurteilt worden. Meyer beantragte in seinem Bericht vom 20. Dezember 1800, den Fall den Gesetzgebern vorzulegen und die acht Jahre Zusatzhaft zu erlassen. Vollziehungsrat und Gesetzgebender Rat entschieden in diesem Sinne (VI, 596).

<sup>60</sup> A. H., IV, 300 f.

1799 das Distriktsgericht von Appenzell wegen «antirevolutionärer Gesinnung», am 12. August 1800 das Distriktsgericht von Oberseftigen (Bern) wegen gesetzwidriger und willkürlicher Akte und am 12. Januar 1801 das Distriktsgericht von Morges<sup>61</sup>. Am 1. Oktober 1799 wies Meyer in den Urteilen des Kriegsgerichts von Oron über Oberländerführer verschiedene Unregelmäßigkeiten nach. Die von ihm ausgearbeitete Botschaft des Direktoriums bewirkte, daß die gesetzgebenden Räte am 19. Oktober die gerichtliche Verfolgung der Richter selbst anordneten<sup>62</sup>.

Wir haben die eine Seite dieser Tätigkeit — die Justizpflege — in einigen Beispielen betrachtet; die andere — die Polizei — suchen wir in den folgenden Seiten zu würdigen.

### **III. Sicherheitspolizei.**

#### *Grundlagen und Richtlinien.*

Den Staat und seine Angehörigen gegen menschliche Gefährdung zu schützen, war die Hauptaufgabe Meyers als Polizeiminister. Neben dieser Personen- oder Sicherheitspolizei reichte in sein Arbeitsgebiet freilich auch die Sachpolizei oder die Verwaltungs- und Wohlfahrtspolizei, die in der Hauptsache Aufgabe des Innenministers Rengger war. — Wie wichtig die Aufgabe des Polizeiministers war, sagte die helvetische Verfassung, indem sie die Sicherheit neben der Aufklärung als die Grundlage des öffentlichen Wohls erklärte. Die Verantwortung auf diesem Wirkungsfelde war umso schwerer, als der neue Staat, den es im Innern zu schützen galt, aus der helvetischen Revolution herausgestiegen und mit fremden Waffen

<sup>61</sup> A. H., IV, 348; VI, 37 f., 547.

<sup>62</sup> A. H., V, 153 f. Meyer schrieb in der Botschaft u. a.: Die Bestrafung der nämlichen Verbrechen sei sehr ungleich; gegen die Häupter des Aufstands, «die gefährlichsten und unsittlichsten Menschen», habe strafwürdige Nachsicht gewaltet. «Auffällig ist ... für den kältesten Menschen die Hinlässigkeit und selbst die Treulosigkeit, womit das Kriegsgericht ein so heiliges Amt erfüllt hat... Der Richter aber, der sich von seiner Pflicht so sehr entfernt, daß er den Aufruhr zu rechtfertigen, ja sogar zu begünstigen scheint, darf nicht nur von Verantwortlichkeit nicht frei bleiben, sondern er muß vielmehr bestraft werden.»

eingeführt worden war. Allerdings trug einen wesentlichen Teil dieser Verantwortung das Direktorium, und es betätigte sie zeitweise mit Umgehung des vorbereitenden und vollziehenden Ministers<sup>1</sup>. Das Polizeiministerium aber war die Sammelstelle aller kleinen und großen Gefahrmeldungen, die Zentrale, von der aus in alle Kantone hinaus die genauern Anordnungen zur Wahrung und Wiederherstellung der Ruhe und Ordnung gingen. Ein großer Teil der politischen Geschichte jener bewegten Jahre spiegelt sich in den Ministerialakten; die heftige Erregung des Volkes und der führenden Männer schwingt auch im amtlichen Tone der Berichte und Weisungen des Ministers mit. — Wir können auch hier nur in einigen Beispielen Streiflichter auf die Amtstätigkeit Meyers und die politische Geschichte von 1798 bis 1801 werfen.

Die erste helvetische Verfassung bot in der Abgrenzung der bürgerlichen Rechte und Pflichten nur allgemeine und teilweise unklare Grundlagen für die polizeiliche Aufsicht<sup>2</sup>. Sie erklärte mit dehnbaren Vorbehalten die Gewis-

---

<sup>1</sup> Am 14. Juni 1799, während des zweiten Koalitionskrieges, beklagte sich Meyer deswegen beim Direktorium (A. H., IV, 682). Vergl. auch Flach, Rengger, S. 142 ff., 220 ff.

<sup>2</sup> Sie erklärte mit den Philosophen der Aufklärung, besonders Kant, in den « Hauptgrundsätzen »: « Die zwei Grundlagen des öffentlichen Wohls sind die Sicherheit und die Aufklärung. Die Aufklärung ist dem Wohlstand vorzuziehen. » (Art. 4.) « Die natürliche Freiheit des Menschen ist unveräußerlich. Sie hat keine andern Grenzen als die Freiheit jedes andern und die Verfügungen, welche das allgemeine Wohl unumgänglich erheischt; jedoch unter der Bedingung, daß diese unumgängliche Notwendigkeit rechtskräftig erwiesen sei. Das Gesetz verbietet alle Art von Ausgelassenheit; es muntert auf, Gutes zu tun. » (Art. 5.) « ... Es sollen seinerzeit strenge Maßregeln gegen diejenigen ergriffen werden, deren Widerstand sich durch Arglist, Treulosigkeit oder Bosheit ausgezeichnet hätte. » (Art. 10.) « Der Bürger ist sich dem Vaterlande, seiner Familie und den Bedrängten schuldig. Die Freundschaft ist ihm heilig; er opfert ihr aber keine seiner Pflichten auf. Er schwört allen persönlichen Haß und alle Eitelkeit ab. Er will nur die moralische Veredlung des menschlichen Geschlechts; er ladet ohne Unterlaß zur süßen Bruderliebe ein. Sein Ruhm ist die Achtung guter Menschen, und sein Gewissen entschädigt ihn, wenn man ihm ungerechterweise diese Achtung versagt. » (Art. 14.) — Diese Sätze sind eine Variation des großen Themas der Revolution: « Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit ». — Vergl.

sens- und Kultusfreiheit und in theoretischer Form die Preßfreiheit. Das Versammlungs- und Vereinsrecht war nicht ausdrücklich bestimmt; es wurde aber aus der allgemein anerkannten natürlichen Freiheit des Bürgers abgeleitet. Auch das Petitionsrecht war nur indirekt erklärt; es wurde aber von den Behörden mit Einschränkungen anerkannt. Das einheitliche helvetische Bürgerrecht brachte die Niederlassungsfreiheit. Es war, wie die Handels- und Gewerbefreiheit, in der Verfassung nicht ausdrücklich genannt. — Als wichtigste staatsbürgerliche Pflichten bezeichnete die Verfassung die Steuerpflicht und die Wehrpflicht.

Auf diesen verfassungsmäßigen Grundlagen und auf den Grundsätzen der Aufklärungsphilosophie baute Meyer die Richtlinien für die höhere Polizei auf. Er bezeichnete als Aufgaben der Polizei: Delikten vorzubeugen, die Fehlbaren zu überwachen, sie im rechten Augenblick zu fassen und der Strenge des Gesetzes auszuliefern, die friedlichen Bürger und Freunde der öffentlichen Ordnung dagegen zu schützen. Außerordentliche Zeiten einer Revolution bedingen auch außerordentliche Polizeimaßnahmen, schrieb er in seinem ausführlichen Rapport über das Polizeiwesen am 23. Februar 1799<sup>3</sup>. Die Polizei darf allen Bürgern einen Zwang auferlegen, wenn das Heil des Vaterlandes es verlangt; doch weiter darf sie nicht gehen. Sobald sie diese Grenze überschreitet, wird die Notwendigkeit ihrer Maßnahmen nicht mehr allgemein empfunden; das Heilmittel ist dann schlechter als das Übel. Das Zuviel und Zuwenig sind die gefährlichen Klippen, die es zu umsegeln gilt. — Überwachung, Ergreifung und Bestrafung des Schuldigen aber sind legale Mittel. Die Überwachung erstreckt sich auf die Menschen (Ansässige, helvetische und fremde Reisende) und die Dinge, die Einfluß auf die Menschen haben (Zusammenkunftsorte, falsche

---

Guggenbühl, Vom Geist der Helvetik, Schweizergeschichtliche Charakteristiken, Heft 1.

<sup>3</sup> B.-A. B., Bd. 637, S. 47—67 (Notiz von Laharpes Hand darauf: ad acta). Das Direktorium hatte dem Minister am 19. Februar den Auftrag gegeben, Vorschläge für die allerschärfste Polizei einzureichen. Der vorliegende Bericht fand aber nicht in allen Teilen Anklang.

Gerüchte, Flugschriften, öffentliche Blätter u. s. w.). Die Bürger können vom polizeilichen Standpunkte aus in drei Klassen eingeteilt werden: Die Guten, die Schlechten und die Verdächtigen. Damit die Polizei sie klassifizieren kann, muß sie sie kennen. Das ist eine Aufgabe der öffentlichen Funktionäre: der Statthalter, Unterstatthalter und Agenten. Doch sind die einen zu vielseitig beansprucht, die andern nicht tauglich für solche Beobachtung. Darum könnten auch Vertrauensmänner damit betraut werden. Schwierig ist aber ihre Auswahl und Instruktion. Ein Fremder kennt die örtlichen Verhältnisse und Personen nicht; er teilt den Auftraggebern nur Sachen mit, die diese schon wissen<sup>4</sup>. Wenn der Vertrauensmann (als Kommissär) einen öffentlichen Charakter erhält, werden die ordentlichen Funktionäre widerspenstig, weil sie darin Mißtrauen sehen. Diese aber müssen unbedingtes Vertrauen haben und Beweise davon erhalten, indem ihnen die volle Verantwortung überlassen, ein außerordentlicher Kommissär also dem Statthalter untergeordnet wird. Vorteilhaft ist es, wenn Statthalter oder Direktorium Vertrauensmänner (Emissäre) auf Reisen schicken, um den öffentlichen Geist, die Ausführung der Gesetze, die Amtsführung der Behörden und Funktionäre zu kontrollieren; denn das Vertrauen auf diese darf nicht blind sein<sup>5</sup>. Nun das Objekt der Über-

---

<sup>4</sup> Man hatte schon solche gebraucht; aber sie entsprachen — nach Meyers Rapport — den Erwartungen nicht. — In seinem Bericht vom 14. Mai 1798 schlug Meyer dem Direktorium vor, zur Unterstützung der öffentlichen Beamten, die zum großen Teil noch unerfahren und unentschlossen seien, solche Kommissäre mit offenen Patenten abzuschicken, wie das auch in Frankreich geschah. Die Beamten fühlen dann — meinte er — die Nähe der Regierung, ihren unmittelbaren Beistand. — Die öftere Sendung solcher Kommissäre veranlaßte dann Vorwürfe aus den gesetzgebenden Räten. Vergl. Laharpe, Rechtfertigungsschrift (1800), S. 30 ff.

<sup>5</sup> Schon am 14. Mai 1798 hatte er in einem einläßlichen Bericht über die Volksstimmung dem Direktorium vorgeschlagen, « Missionäre » auszusenden, « damit durch Überzeugung vollendet werde, was bis dahin nur die Wirkung der Gewalt und des Schreckens war ». Es sollen Freiheits- und Vaterlandsfreunde sein, die für die neue Ordnung eifern, populär und klug sind. Sie reisen in der Schweiz herum, lassen aber ihre Mission nicht erkennen. In ihren Säcken tragen sie Flugschriften. In den Dörfern setzen sie sich an den Wirtstisch, reden mit den Gästen, hören ihre Zweifel und

wachung! Der friedliche und rechtschaffene Mensch, der frei ist durch seine Tugenden, der die Vorteile einer auf den Menschenrechten begründeten Regierungsweise erkennt, muß von der Polizei geschützt werden. Man erkennt ihn in seinem häuslichen, fleißigen Leben, an seinem Aufklärungsbedürfnis, an der Lust, seine Talente fruchtbar zu machen, seine Mitbürger zu belehren und beglücken, und an seinem Mute zur Verteidigung der vaterländischen Republik. Der Böse aber muß der Strenge des Gesetzes ausgeliefert werden. Verdächtige sind jene, die aus Feigheit nicht offen Verbrecher zu sein wagen. Sie kritisieren mit Hinterlist alles, was geschieht, untergraben die Grundlagen der öffentlichen Autorität, verbreiten aufregende Gerüchte, vergrößern die Unzufriedenheit und suchen Aufstände zu erregen. Unter diese Klasse sind viele von denen zu reihen, deren selbstsüchtige Interessen durch die Revolution verletzt wurden: Ehrgeizige, die sich stets über ihre Mitbürger erheben, von Leidenschaften Verblendete, die an alten Gebräuchen festhalten und bei der kleinsten Störung die Vernichtung der Religion und ihrer alten Freiheit sehen. — Die polizeiliche Überwachung der Dinge bezieht sich besonders auf die Herbergen, deren große Zahl allgemeine Klage verursacht, auf die öffentlichen Blätter, in außerordentlichen Fällen auch auf den Briefverkehr. — Das direkte Mittel der Polizei sind gegenüber dem indirekten der Überwachung die Zwangsmittel. Rousseau hat an den alten Republiken bewundert, daß sie alles durch die Menschen, nichts durch das Geld taten. Die modernen Staaten befinden sich im umgekehrten Fall. Ergebenheit und Opferwilligkeit sind eine Folge des Enthusiasmus. Dieser muß geschaffen werden, indem man die öffentlichen Funktionäre er-

Klagen, belehren sie, muntern sie auf und versöhnen sie mit der neuen Ordnung. Dann teilen sie ihre Schriften aus und wandern zum nächsten Dorf. Über ihre Beobachtungen berichten sie den Polizeibehörden. — Diese « Missionäre » nach Meyers Idee sind also gewissermaßen lebendige Zeitungen, « Volksboten ». (A. H., I, 1126 ff.) — Das Direktorium nahm den Vorschlag für zweierlei Agenten am 18. Mai grundsätzlich an, bezweifelte aber die Möglichkeit der praktischen Durchführung. Um darüber sichere Aufschlüsse zu erhalten, beauftragte es den Minister, seinen Plan allen Regierungsstatthaltern mitzuteilen und sie über die Möglichkeiten anzufragen.

mutigt und ihnen die nötigen Mittel zur Verfügung stellt. Ermutigt werden sie durch das Vertrauen des Direktoriums, indem es ihre Person und ihr Eigentum gegen jeden Angriff schützt, für ein sicheres Gehalt sorgt, die Würdigen mit besonderen Erklärungen und mit Beförderung belohnt, die Fehlbaren aber bestraft. — Als Maßnahmen gegen verdächtige Personen kommen in Betracht: Verbannung, persönliche Überwachung, Haft. Doch müssen die Behörden außerordentliche Mittel überaus vorsichtig anwenden, wie ein Gift, das man wohl in der Apotheke hat, aber nicht dem Wirtshauspublikum verkauft. Diese Warnung gilt besonders für die Rechtsprechung, die für die Bestrafung der Schuldigen sorgt. Die Gefängnisse, Arbeits- und Korrektionshäuser aber sollen vermehrt und verbessert werden. Ebenso wichtig ist die Organisation der Maréchaussée, der berittenen Gendarmerie und der Ortswachen zur Aufrechterhaltung der Ordnung. Ein Teil der Nationaltruppen könnte aus Ersparnisgründen für die Maréchaussée, das Eliten- und Reservekorps für die Ortswache verwendet werden<sup>6</sup>.

Die Organisation der Polizei schritt nur langsam vorwärts. Nach dem ersten Staatsstreich beklagte sich Meyer immer noch über den Mangel an wirksamen Mitteln in der Hand der Regierung, besonders über das Fehlen der Gendarmerie und der Friedensrichter. Es fehlten die finanziellen Mittel für ihren Unterhalt. Die 1799 eingeführten Ortswachen waren im Volke unbeliebt; ihr Dienst wurde nachlässig versehen, obschon man ihn erleichtert hatte. Meyer suchte sich beim Mangel an Polizisten und eines regelmäßigen Dienstes der Bürgergarde damit zu helfen, daß er Patrouillen in den Gegenden herumstreifen ließ, die besonders durch Vagabunden geplagt waren. Er schlug auch die Errichtung eines Zentralbureaus der Polizei vor; es

---

<sup>6</sup> Am 19. Juli 1798 hatte der Minister den Statthaltern im gleichen Sinne nähere Instruktionen über die «Wesenheit einer guten Polizei» gegeben: «... Sie soll nicht schrecken, aber schützen. Sie umgibt mit ihrer Wachsamkeit unsere Häuser, unsere Tempel. Sie ist auf den öffentlichen Plätzen; sie ist auf den Straßen...». Der Agent berichtet, was in seiner Gemeinde geht, an den Unterstatthalter, dieser an den Statthalter, und dieser an den Minister, von dem aus auch die Verhaftsbefehle gehen. A. H., II, 648 f.

kam aber nicht zustande<sup>7</sup>. Die Polizeieinrichtungen blieben mangelhaft. So suchte Meyer durch den Geist und die Praxis im einzelnen zu ersetzen, was der Organisation fehlte.

Um genau über die Volksstimmung in den verschiedenen Gegenden unterrichtet zu sein, verlangte der Minister von den Statthaltern alle vierzehn Tage eingehenden Bericht über alles, was die Unterbeamten aus den Distrikten und Gemeinden meldeten. Oft rief er ihnen die allgemeinen Aufgaben ihrer Stellung durch Kreisschreiben oder sonst bei gegebenem Anlasse wieder in Erinnerung. Er suchte sie für eine erzieherische Polizei zu bilden, indem er ihnen philosophische und pädagogische Winke gab, sie zur Vorsicht in der Auswahl ihrer Unterbeamten ermahnte, sie aufmunterte durch Belehrung und Lob, aber auch vor Einseitigkeit und gewalttätigem Übereifer warnte. In diesem Sinne schrieb er dem Statthalter Pfenninger in Zürich am Anfang seiner Amtstätigkeit: «... Die Sache eines öffentlichen Beamten ist, die Menschen genau zu beobachten, die Falten ihres Herzens zu entwickeln, sich in die Lage eines jeden zu setzen und seine Gefühle an sich selbst zu prüfen. Alle diese Erscheinungen untersucht er dann, indem er sie mit gemachten Erfahrungen vergleicht, und forscht den Klugheitsmaßnahmen (nach) entweder in einer sorgfältigen Berechnung der zu erfolgenden Wirkungen oder dann in jenen Regierungsgrundsätzen, die auf gemachte Erfahrungen sich gründen. Überhaupt ist es wichtig, daß der öffentliche Beamte leidenschaftslos, aber fest, gefällig, aber ausharrend, schnell, aber gerecht handle. Würde er aber selbst durch vorgefaßte Meinungen eingenommen sein, so setzt er sich bei den redlichsten Absichten der Gefahr aus, das Werkzeug einiger Menschen zu werden, die diese Meinungen in ihm unterstützen, ihn betören und zu Schritten verleiten, die [die] Privatsache befriedigen, das Vaterland aber nie glücklich machen können... Trachtet durch Liebe, durch sanfte Beleh-

<sup>7</sup> 28. Februar 1800. A. H., V, 804 ff. — Laharpe anerkennt in seiner «Rechtfertigungsschrift» (S. 30 f.), daß die Polizei mangelhaft sei. Das Direktorium habe aber schon im August 1798 ein Korps leichter Truppen für Gendarmendienste vorgeschlagen. Doch habe die mißliche finanzielle Lage die Beibehaltung des alten Harschierwesens (Maréchausée) bewirkt.

rung, durch Vorstellungen jeder Art und durch unparteiische Gerechtigkeit Verirrte oder noch nicht Überzeugte zu gewinnen und ihnen zu der neuen Ordnung der Dinge Zutrauen einzuflößen! Gewalt unterwirft die Menschen freilich; aber sie überzeugt nicht und bringt nur Gegenwirkungen hervor, die das Vaterland zerreißen... Nicht jeder, der Herr ruft, wird eingehen in das Himmelreich. Auch in unsern Tagen müssen wir uns nicht von Masken irrführen lassen. Auch der Patriotismus hat die seinige, und wenn wir in diesem und jenem Übertreibungen in Ausdrücken, Vorschlägen und Beteurungen bemerken, so soll uns dieses zu neuen sorgfältigen Prüfungen veranlassen. Es gibt hier gewisse Merkmale, die selten trügen, wenn wir nämlich Menschen, in ihrer Ordnungsliebe, in ihrem Arbeitsfleiß und Betragen gegen Weib und Kinder und Hausgenossen, gegen andere Menschen, in ihrer Ordnungsliebe, in ihrem Arbeitsfleiß und dem Erfolg ihrer Verrichtungen beobachten. Die Unterbeamten müssen Einsicht [mit] Patriotism[us] und Redlichkeit mit Freiheitsgefühl vereinigen; denn sie müssen im Stande sein, den Oberbeamten richtige Berichte abstaten und ihre Befehle getreu und mit Einsicht vollziehen zu können»<sup>8</sup>.

Als der neue Staat in den ersten Wochen um seine Existenz ringen mußte, munterte Meyer alle Statthalter durch allgemeine Betrachtungen und Anweisungen zu selbstbewußter Amtsführung auf. «Nichts kann ... in diesem Augenblick unsere Existenz sichern als Ruhe, öffentliche Sicherheit und festes Betragen der eingesetzten Gewalten», schrieb er. «So beschwerlich an sich selbst der Umfang Eurer Pflichten ist, so wird er es doch noch mehr durch den Drang der Umstände, in welchen wir leben. Aber Eure Gewalt entspricht dem, was Ihr zu leisten habt. Ihr sollt daher Euch selbst fühlen und Euern Mut zu der Stelle erheben, die Ihr bekleidet. Die öffentlichen Beamten sind das Salz der Erde; darum so seid tätig und wachsam und bewaffnet Euch mit der republikanischen Festigkeit und Ausharrung, die die Retterin der Staaten ist. Auch unsere Vorväter lebten oft in bedrängten und unruhvollen Zeiten; aber sie taten Widerstand,

---

<sup>8</sup> 20. Mai 1798. A. H., I, 1118.

benahmen sich mit Weisheit und harrten männlich. Die Kinder freuten sich des Segens, den ihre Väter auf sie brachten. Auch die unsrigen werden Euch danken und — der Freiheit würdig — die daraus fließenden Vorteile in vollem Ausmaß genießen. — Aber wenn wir jetzt das Vaterland retten wollen, so müssen wir handeln. Unentschlossenheit, schwankende Schritte, widersprechende Verfügungen würden die Freiheit und das Vaterland verderben. Euer Patriotismus sei hiemit entschlossen. Ich trage Euch auf, strenge zu sein, weil ich nicht zu besorgen habe, daß Ihr ungerecht sein werdet. Schonet keinem, der [die] öffentliche Ruhe und Ordnung stört oder die Sicherheit der Personen und des Eigentums verletzt. Forschet genau allen Bewegungen nach; macht, daß Ihr über alles unterrichtet seid, so in Euerm Kanton sich zuträgt. Untersucht die Ursachen der contrerevolutionären Stimmungen, so sich hier und da äußern mögen... Belehret das Volk durch Publikationen, durch Volksmänner, die Ihr auf das Land abschicket. Söhnet es mit dem Ungemach, das von den Wirkungen einer Revolution und der Gegenwart einer fremden Heeresmacht unzertrennlich ist, aus. Tretet mit mir in den tätigsten Briefwechsel ein; teilet mir alle Ereignisse, alle Euere Bemerkungen, alle Euere Wünsche mit. Umgebt mich mit Euere Einsichten und seid versichert, daß das helvetische Direktorium Euch beobachtet, Euere Handlungen beurteilt und Euch jene Gerechtigkeit wird widerfahren lassen, die Euch gebühret. Es wird Euch auch überall unterstützen und Euch da zu Hülfe kommen, wo Ihr seiner Hülfe bedürft. Unterdessen mache ich Euch für die Ruhe und Sicherheit Euers Kantons persönlich verantwortlich...»<sup>9</sup>.

In den Antworten auf die verschiedenen Anfragen und Anregungen der Statthalter zeichnete der Minister die Richtlinien für die Polizei in manchen Punkten noch deutlicher. Dem Statthalter von Solothurn schrieb er z. B.: «In republikanischen Staaten ... ist das Gesetz unerbittlich. Unter der alten Regierung kannte man nur ein unglückliches Gnadensystem, das die einten zum Nachteile vieler anderen bevorteilte. In beginnenden

---

<sup>9</sup> 15. Mai 1798. A. H., I, 1115.

Staaten muß die noch schwache und oft mißkannte Regierung sich Ansehen und Zutrauen verschaffen. Das erste geschieht, wenn sie sich fühlen macht, an allen Orten sich befindet, alles sieht und jeden Fehler ahndet und durch eine große Tätigkeit überrascht. Sorgfältige Gerechtigkeit, wohlgemeinte Belehrung, tätige Hilfsleistung, Schutz den Schwachen und Verfolgten hingegen versichern sie des vollkommensten Zutrauens. Besorgt auch nicht, auf kleine Fehler zu wachsam zu sein. Nur kleine Strafen werden erfordert, sie zu hemmen, und dadurch werdet Ihr große Verbrechen hindern...». Er nannte diese Aufmerksamkeit auf das Kleinste eines der wirksamsten Polizeimittel. Gegen den Vorschlag dieses Statthalters, die öffentliche Meinung durch Volksfeste zu gewinnen, hatte er nichts einzuwenden. Er gab ihm Vollmacht, in dieser Beziehung alles Zweckentsprechende zu gestatten und anzuordnen. Durch die Versicherung, daß sich die Regierung nicht ins Religiöse einmischen werde, sollte die Geistlichkeit für die neue Staatsordnung gewonnen werden und zur Aufrechterhaltung der Ruhe beitragen<sup>10</sup>. — Dem Statthalter von Luzern, der auf die Neigung des innerschweizerischen Volkes zur reinen Demokratie hinwies, schrieb er: «Die Idee des reinen Demokratism[us] ist der natürliche Gang des Menschen, der alles vereinzelt und auf sich selbst zurückführt oder dann alles von sich selbst ausgehen macht. Aber darum ist dieser Gang noch nicht der Vernunft und unsern Bedürfnissen angemessen. Dieses müßt Ihr Euch besonders bestreben, dem Volk fühlbar zu machen und hauptsächlich auf alles Bedacht nehmen, wodurch es von der Notwendigkeit gewisser Maßnahmen, die mit der Zeit werden müssen ergriffen werden, kann überzeugt und dann von jenen Besorgnissen befreit werden, mit denen es sich jetzt plagt und beunruhigt...»<sup>11</sup>. — «Den Menschen aus dem niedrigen Zustand seiner Sinnlichkeit zu höhern Gefühlen zu erheben, ohne welche weder öffentlicher Geist, noch Bürgersinn, noch Vaterlandsliebe sein kann»: das war für Meyer eine Hauptaufgabe auch der Polizei<sup>12</sup>. — Solche allgemeinen Betrachtungen und

<sup>10</sup> 28. Mai 1798. A. H., I, 1125.

<sup>11</sup> 27. Mai 1798. A. H., I, 1125.

<sup>12</sup> An den Statthalter Tillier in Bern, 31. Mai 1798. — A. H., I, 1130.

Weisungen charakterisieren nicht nur die Amtsauffassung des Ministers, sondern auch den Geist des aus der Aufklärung und Revolution hervorgegangenen Einheitsstaates überhaupt.

*Die Sicherheitspolizei und die bürgerlichen Freiheiten.*

Wie sich Meyer und die führenden Helvetiker das Verhältnis von Kirche und Staat grundsätzlich dachten, haben wir bei der Betrachtung der Rechtspflege gesehen. Auch der Polizeiminister mußte sich mit der praktischen Anwendung der Religions- und Kultusfreiheit oft beschäftigen, weil die Tendenzen des neuen Staates besonders in dieser Beziehung das Volk der Innerschweiz beunruhigten und mißtrauisch machten. Trotz des Ausschlusses der Geistlichen vom Wahlrecht, des Verbots der Novizenaufnahme für die Klöster, der Sequestrierung von Kirchengut, des Prozessionenverbots, der Aufhebung der geistlichen Immunität und Gerichtsbarkeit wollte Meyer dem Volke durch die Unterbeamten immer wieder die Überzeugung beibringen, daß die Regierung sich nicht ins Religiöse einmische. Solche Versicherungen, die nach Meyers damaliger Welt- und Staatsauffassung doch wohl ernst zu nehmen sind, fanden aber besonders beim katholischen Volke und beim Klerus, die von ganz andern grundsätzlichen Voraussetzungen ausgingen, angesichts der Tatsachen keinen Glauben mehr. Umso schärfer beaufsichtigte der Polizeiminister die Geistlichkeit und den kirchlichen Einfluß auf das Volk. Er beauftragte den Statthalter von Luzern, der Besorgnisse wegen der dortigen Kapuziner äußerte, ihnen mit der Strenge des Gesetzes zu drohen, wenn sie sich vermessen würden, die Religion zu mißbrauchen, die Verfassung und die öffentliche Ruhe und Sicherheit zu verletzen<sup>13</sup>. Direktorialbeschlüsse vom 1. und 15.

<sup>13</sup> A. H., II, 642. 11. Juli 1798. — Am gleichen Tage schrieb er dem Statthalter von Waldstätten: «Ihr sollt dann endlich das Volk über seine religiösen Besorgnisse beruhigen und ihm den handgreiflichen Beweis geben, daß die Regierung in die Religion keinen Eingriff tue und sie zu schützen die Pflicht auf sich habe, wo[gegen] sie aber nicht gestatten könne, daß man Mißbrauch davon mache, um das Volk zu verführen, zu Empörungen und Ungehorsam zu reizen und das ganze Vaterland in einen unabsehbaren Abgrund zu stürzen...»

Dezember 1798 beschränkten die Wirksamkeit dieses populären Ordens stark, indem ihm Predigt und Beicht hören erschwert und das Sammeln verboten wurde. Meyer sagte über dieses Almosensammeln: es sei für die Ruhe des Volkes immer gefährlich, da bei diesem Anlasse die abenteuerlichsten Märchen verbreitet werden<sup>14</sup>. Als der Statthalter von Freiburg über die Unruhe des Volkes wegen der Sequestrierung des Vermögens aller 133 schweizerischen Klöster und Stifte berichtete, wies ihn der Minister an, dem Volke den « wesentlichen Unterschied zwischen der Religion selbst und dem Vermögen ihrer Diener » klarzumachen. Diese Maßnahme sei durch die französische Ausbeutung nötig geworden. Das Volk werde sich damit abfinden, wenn man ihm die allgemeine Versicherung erneuere und ihm sage, daß auch diese Maßregel « nicht den geringsten Eingriff in seine Religion » bedeute<sup>15</sup>. Da der Staat die « Religionsdiener » für den Verlust, den sie bei der Aufhebung der Zehnten erlitten hatten, trotz seiner feierlichen Versprechen nicht entschädigen konnte und die Besorgnis und Unruhe großer Volksteile deswegen wuchs, wurde durch das Gesetz vom 17. September 1798 wenigstens der vorläufige Fortbestand der Klöster geregelt, das Verbot der Aufnahme von Novizen und fremden Ordensleuten aber erneuert und das Klostervermögen als Nationaleigentum unter weltliche Verwaltung gestellt. Am 13. Oktober erließ Meyer an die Statthalter ein Zirkular über die Vollziehung dieses Gesetzes<sup>16</sup>. Er erneuerte darin die allgemeinen Betrachtungen des Verhältnisses von Kirche und Staat und die Zusicherung, daß der Staat für den Unterhalt der geistlichen Korporationen sorgen werde. Mit Berufung auf Stapfers Zirkular an die Religionsdiener forderte er die Statthalter auf, das Volk und die Geistlichkeit aufzu-

<sup>14</sup> 30. Oktober 1798. A. H., III, 700 ff. — Am 5. Januar 1799 verbot das Direktorium allen andern Mendikantenorden das Sammeln in ganz Helvetien, mit dem — nie eingelösten — Versprechen, die Nation werde für ihren Unterhalt sorgen.

<sup>15</sup> 20. Mai 1798. A. H., I, 1030. — Oechsli, I, 200 ff.

<sup>16</sup> A. H., III, 178. Abgedruckt im « Schweiz. Republikaner », II, 1798, S. 385 f.

klären. Diese habe die Pflicht, das Volk auch über seine Pflichten gegen die von ihm selbst gewählte Obrigkeit zu belehren. Wenn aber der Geistliche die Macht der religiösen Gesellschaft auf Kosten der bürgerlichen ausdehnen, dem Staate die Mittel entziehen und ihn schädigen wolle, höre er auf, Mitglied der bürgerlichen Gesellschaft zu sein, und damit ende auch die Verpflichtung des Staates gegen ihn. Nur Feinde des Vaterlandes und des Volkswohls können Furcht vor Religionsgefährdung erwecken, das Volk aufwiegeln und Unheil über das Land bringen. — Mit welcher Schärfe Meyer der Opposition der Geistlichen entgegentrat, mag noch ein Beispiel aus der letzten Zeit seiner Amtstätigkeit zeigen. Der urschweizerische Pfarrer Ringold hatte sich in einer Predigt energisch gegen die religiösen Bestimmungen des neuen unitarischen Verfassungsentwurfs geäußert. In seinem Bericht vom 19. August 1801 schrieb nun der Minister: «Diese Sprache und dieses Benehmen ist nicht nur unter der Würde eines Geistlichen, sondern selbst noch seinem Berufe, seiner Ehre und seinen Pflichten entgegengesetzt und gleicht vielmehr jenem der Pharisäer, die Christus Gleißner, Wölfe in Schafskleidern, übertünchte Totengräber nennt. Ein aufgeklärter, redlicher, sein Vaterland innig liebender Mann erregt keine Besorgnisse über religiöse Gegenstände, da, wo kein Grund dazu existiert; er weckt nicht Mißtrauen des Volkes gegen seine Regierung auf und bereitet es nicht zum Ungehorsam, zum Widerstand und Bürgerkrieg vor... Hier ist nicht plumpe Einfalt des Schuftens; es ist vielmehr abgestimmte Intrige der Leidenschaft — um mich nicht eines stärkern Ausdrucks zu bedienen —, der ein solches Betragen zugeschrieben werden kann. Beschuldigungen ohne Beweise, Vermischung religiöser mit außerkirchlichen Gegenständen, Vorstellungen schädlicher Ortsgebräuche als Wesenheiten der Religion, günstige Zusammensetzung verlornen Freiheit mit der Gefahr, nun auch noch gar die Religion zu verlieren, sind die Mittel, durch die man trachtet, die Köpfe zu fanatisieren, das Volk aufzuwiegeln und seine Hände gegen das Eingeweid seiner Mutter zu bewaffnen. Das war die Sprache und das Betragen der Geistlichkeit dieser Gegenden im Anfang der Revolution. Sie säeten

Winde aus und ernteten Stürme ein, die über die Häupter so vieler Unschuldiger zerplatzten und denen die Urheber entflohen. In diese Epoche sind wir wieder versetzt, und neue Gefahren drohen dem Vaterland, vor welchen mancher Redliche schon lange warnte». Er beantragte, den Bischof von Konstanz zu bewegen, daß er das Betragen des Pfarrers ahnde und den Widerruf verlange. Das Direktorium verfügte, daß der Geistliche durch den Statthalter einen Verweis erhalte, mit Androhung gesetzlicher Strafe<sup>17</sup>.

Mit Rom unterhielten die helvetischen Behörden keine Beziehungen. Der Nuntius Gravina war im Mai 1798 auf Befehl des französischen Kommissärs von Luzern abgeführt worden und nach Süddeutschland gegangen. Meyer hatte ihn beim Beginn der Revolution öfters besucht, um ihn für die neuen Zustände zu gewinnen. Er empfahl später dem Direktorium, sich für den Nuntius zu verwenden, und versprach sich davon heilsame Folgen in der katholischen Bevölkerung<sup>18</sup>.

Wie die Religions- und Kultusfreiheit mußte sich auch die junge, oft ungebärdige Preßfreiheit starke Einschränkungen gefallen lassen. Am 14. Mai hatte Meyer in einem Bericht ans Direktorium gewünscht, daß die Nationaldruckerei «fürdersamst in die größte Tätigkeit gesetzt» werde, weil die Presse «eines der wirksamsten Werkzeuge des Unterrichts» sei. Ein regierungsfreundliches Tagblatt sollte «bis in die unzugänglichsten Klüfte unserer Berge» eindringen und überall «Licht und Belehrung» verbreiten. Am 8. Juli 1798 reichte er dem Direktorium einen Botschaftsentwurf über den Mißbrauch der Preßfreiheit

---

<sup>17</sup> A. H., VII, 327 f. 19. August 1801. — Dort auch die ausführliche Verteidigung des Pfarrers. — Während Meyer hier die bischöfliche Gewalt anrufen wollte, bezeichnete er ein anderes Mal das Verbot zweier Flugschriften über das Mönchtum durch den geistlichen Rat von Konstanz als Anmaßung und beantragte dem Vollziehungsausschuß die Aufhebung des Verbotes, weil das Plazet der Regierung nicht vorher eingeholt worden war. Der Vollziehungsausschuß verordnete in diesem Sinne am 4. Juli 1800, was eine starke literarische Fehde verursachte.

<sup>18</sup> 3. August 1798. A. H., II, 397. — Vom Konflikt mit dem bischöflichen Kommissar Krauer und mit dem Bischof von Lausanne haben wir beim Abschnitt über die Rechtspflege gehört.

ein<sup>19</sup>. Nichts sei wichtiger als die Erhaltung dieses Rechts, das Art. 7 der Verfassung garantiere, sagte er. Die bürgerliche Gesellschaft müsse es garantieren, weil sie nur dadurch einen soliden Bestand haben könne. «Nur das schlechte Gewissen, das Interesse, die kleinmütige Furcht der Tyrannen suchen den Irrtum und die Vorurteile zu verewigen und die beschämende Sklaverei zu propagieren, indem sie den Menschen durch die Unwissenheit vertieren, und die Fortschritte der Aufklärung zu verhindern, die die Vervollkommnung des Menschengeschlechts, seine Tugenden, seine Macht fördert. Die Verhinderung der Preßfreiheit ist ein evidentestes Zeichen der Sklaverei; ohne sie gibt es weder Freiheit, noch eine öffentliche Meinung, noch einen Nationalcharakter». Dem begeisterten Lobe der Freiheit folgen aber sofort die Vorbehalte: Es gebe neben gut gebornen Menschen (*hommes bien nés*) auch solche, die sich bösen Neigungen und Leidenschaften überlassen. Diese mißbrauchen die Preßfreiheit und machen daraus ein unglückbringendes Instrument, schädigen die Sitten, die soziale Ordnung und alles, was dem Menschen wertvoll ist. «Die allzu große Freiheit der Presse ist ein evidentestes Zeichen der Anarchie, die die Gewalt zum Prinzip macht, ein Prinzip, das sich selbst zerstört. Die politische Freiheit ist nur eine negative Idee; sie bezeichnet Begrenzung; d. h. der Mensch begrenzt sein Recht, alles zu tun, was er will, durch das gleiche Recht seinesgleichen...». Aus diesen Betrachtungen im Geiste Kants wuchsen folgende wichtigere Vorschläge: Mit Ausnahme der obersten konstituierten Gewalten darf keine Körperschaft und kein Individuum Proklamationen oder Anschläge drucken und verbreiten lassen. Doch hat jede Gesellschaft und Einzelperson das Recht, Zeitungen und andere periodische Schriften zu drucken, mit den Bedin-

<sup>19</sup> A. H., I, 1126 ff.; II, 555 ff. (franz.) Art. 7 der helvetischen Verfassung hieß: «Die Preßfreiheit ist eine natürliche Folge des Rechtes, das jeder hat, Unterricht zu erhalten.» — Schon vom 23. bis 31. Mai hatte er Anordnungen für die Auffindung des Verfassers einer Flugschrift gegen den Krieg mit den Urkantonen getroffen und die Schrift unterdrückt. (A. H., I, 1021.) — Markus, Geschichte der schweiz. Zeitungspressen zur Zeit der Helvetik, S. 25 ff., besonders S. 212 ff., «Verhalten der helvetischen Behörden zur Presse».

gungen freilich, daß der Plan und ein signiertes Exemplar dem Unterrichtsministerium eingesandt werden und daß die Autoren für ihre Einsendungen haftbar sind. Auch die Autoren von Büchern sind wie die Journalisten verantwortlich; die Bücher sind aber nicht einer Vorzensur unterworfen. Nach dem Grade der Pressedelikte stufen sich die Strafen ab; beide werden aufgezählt. — Das Direktorium änderte einiges an diesen Vorschlägen und unterbreitete sie den gesetzgebenden Räten, wo sie bei einer Kommission liegen blieben. Wären sie Gesetz geworden, so wäre den Behörden allerdings ein scharfes Aufsichtsrecht über die Presse garantiert worden, aber sie hätten dann in den erregten Zeiten nicht provisorische Maßnahmen ergreifen können, die unter parteipolitischem Einfluß standen und die Preßfreiheit noch stärker beschränkten<sup>20</sup>.

Der erste aufsehenerregende Eingriff der Vollziehungsgewalt traf Karl Ludwig Hallers «*Helvetische Annalen*», die die neue Ordnung scharf kritisierten. In den Räten fanden wegen dieses bedeutendsten Oppositionsblattes schon im Juli 1798 scharfe Auseinandersetzungen statt. Sie beauftragten das Direktorium, Haller gerichtlich zu belangen. Doch das Berner

<sup>20</sup> His, I, 447 ff. (mit Meyers Entwurf). Markus, S. 262 f. — Am 5. November 1798 erließen die Räte ein Dekret mit Sicherheits- und Strafmaßnahmen gegen feindliche Zeitungsschreiber und Unruhestifter. Sie erneuerten am 18. Februar 1799 die bezüglichen weitgehenden Vollmachten des Direktoriums. Am 12. Juli 1800 beschloß der Vollziehungsausschuß, daß von allen öffentlichen Blättern, Zeit- und Flugschriften politischen Inhalts ein Exemplar dem Polizeiminister eingesandt werden müsse. Die Anregung hiefür war von Meyer ausgegangen. Das war die Erneuerung eines Direktorialbeschlusses vom 7. November 1798, das Meyer auch begutachtet hatte. Danach unterstanden alle öffentlichen Blätter des Landes der Polizeiaufsicht; die Verfasser mußten dem Direktorium und dem Polizeiminister je ein Exemplar schicken; die Statthalter und Unterstatthalter hatten dafür zu sorgen, daß das geschah. Ein Gegner dieses Regierungssystems schrieb: «In der einen und unteilbaren Republik ist der Schriftsteller tot und lebendig dem Orakelspruch eines einzigen Mannes, des Justiz- und Polizeiministers, überlassen, der — schon unter der Last seiner übrigen Geschäfte beinahe erliegend — die Broschüren- oder Bücherzensur als Nebensache in seinen Erholungsstunden behandeln muß...» Markus, S. 275. Auch «*Republikaner*», wie Alphons Pfyffer, waren mit solcher Beschränkung nicht einverstanden. — A. H., III, 404 ff., 1210 f.; V, 1424.

Distriktsgericht sprach ihn frei. In Nummer 61 seiner «Annalen» brachte Haller dann die Nachricht, daß Frankreich die Aufstellung von 20,000 Mann von der Schweiz verlange. Das Direktorium widerrief diese Meldung; doch kurz nachher wurde sie durch die Tatsachen bestätigt. Darauf gaben die Räte am 5. November nach heftiger Debatte dem Direktorium weitgehende Vollmachten gegenüber den Zeitungsschreibern. Meyer wurde von diesem zur Begutachtung des weiteren Vorgehens eingeladen. Er klagte dabei Haller des Mißbrauchs der Preßfreiheit und antikonstitutioneller Gesinnung an. Doch glaubte er, daß dem Dekret der Räte vom 5. November gegen feindliche Zeitungsschreiber nicht rückwirkende Kraft gegeben werden könne. Es sei schwierig, einen materiellen Beweis für eine rechtliche Klage zu finden, und es gebe noch kein Gesetz, auf das sich der Richter stützen könnte. Haller sei aber durch das Gesetz gegen Verbreiter falscher Gerüchte und die Beschlüsse gegen Ruhestörer und Verbreiter schädlicher Schriften faßbar. Auf dieses Gutachten hin beschloß das Direktorium, Haller zu verhaften und vor Gericht zu stellen. Dieser aber floh nach Deutschland. — Meyer kam wegen dieser Affäre mit seinem alten Freunde Lavater in Konflikt. Dieser verurteilte die Schritte gegen Haller lebhaft<sup>21</sup>. Meyer antwortete ihm mit bestimmter

<sup>21</sup> « Es beelendet mich und alle die Freiheit und Wahrheit liebenden Männer, die ich kenne und die Hallers Annalen lesen, daß man eine so heilsame, freimütige Stimme zu unterdrücken sucht und den Mann, den man um seiner wahrheitreichen Freimütigkeit willen vor Tausenden ehren sollte, zu verfolgen beginnt. So hat dann also wirklich das terroristische System auch schon seinen Fuß in Helvetien setzen dürfen? Und da sollen wir nun müßig zusehen und nichts tun, den Anfängen nicht wehren? O Meyer, lieber, braver Meyer, wir sind verloren, wenn freie Männer wie Haller terroristisch behandelt und Freunde des Vaterlands verfolgt werden. Nur Wahrheitsfreunde, Rechtsfreunde, Lichtfreunde, Vernunftsfreunde können Freunde des Vaterlands sein... O Meyer, lassen wir uns doch nicht vom Strome der G e m e i n h e i t hinreißen. Bleiben wir doch der schönen Vernunft und dem reinen Gefühle von Recht und Unrecht auch in dieser Sache treu!... Lieber Meyer! Stellen Sie sich doch mutig an die Spitze dieser Wahrheitsfreunde... Wir sind gefährlichen Explosionen ... nahe; wir rufen ihnen, wenn man fortfährt, von nichts als Freiheit zu sprechen und jeden männlich freien Schreiber wie einen Buben behandelt... Ich bitte Sie bei

Parteinahme gegen den politischen Gegner: «... Haller meint es nicht redlich mit seinem Vaterland. Es mag ihm vielleicht gelingen, seine Worte vor dem Richterstuhl zu verteidigen. Aber die moralischen Beweise einer guten Absicht wird er dem uneingenommenen Publikum nicht geben können... Nichts ist leichter, als die Kritik gegen die Regierung zu gebrauchen und alle Maßnahmen der öffentlichen Gewalten unter einem schiefen Gesichtspunkt darzustellen... Es ist unmännlich und unredlich, sich so in einem Augenblick zu betragen, in welchem die Regierung Beweise redlicher Absichten an den Tag legt und — von Beschwerlichkeiten umringt — mit tausend Hindernissen unter der größten Anstrengung kämpft. Es ist höchst unbesonnen, schalkhaft und eines Mannes, der sein Vaterland lieben sollte, unwürdig, diese Hindernisse noch zu vermehren, die öffentliche Meinung zu mißstimmen und die öffentlichen Gewalten des Ansehens zu berauben, dessen sie bedürfen, um Ruhe im Lande zu erhalten, das einzige, so uns retten kann. Seine Äußerungen gegen die Finanzen und die Reorganisation des Militärs scheinen absichtlich Unordnungen zu erzeugen zum Zweck gehabt zu haben, und ohne das einte und das andere werden immer fränkische Truppen unser Landvolk plagen und ein Gegenstand seines Mißvergnügens gegen die Regierung sein. Dies ist meine Ansicht der Dinge... Ich bin Feind aller Gewalttätigkeit, und ich werde mich stets bestreben, den rechtlichen Gang der Dinge beizubehalten. Aber das beste Mittel, Gewalttätigkeiten vorzubeugen, wird viel vom Betragen der Personen abhängen, die auf das Volk einen Einfluß haben... Ich schätze und verehere Hallers Talente und weiß, daß er äußerst nützlich hätte sein können. Er wurde gebeten und gewarnt von allen Seiten... Man wünschte sogar ein Oppositionsblatt, welches aber in der Form nicht beleidigend, nicht Erbitterung veranlassen; was Ihnen wichtig und heilig ist, laßt uns uns vereinigen für die Verteidigung der Freiheit, in welcher Gewalt sie immer mit Vernunft und Wahrheit sprechen mag... Es braucht keine Stärke des Geistes, freimütige Helden frech zu nennen, wenn man Regent ist; keine Größe, den Wehrlosen zu verfolgen, wenn man bewaffnete Macht an seiner Seite hat; aber ist's dann was andres als greller Despotismus?...» Z.-B. Z., F.-A. Lavater, 520, 574.

lassend hätte sein sollen. Aber alle Räte und Vorstellungen prallten an einem harten und einbild[n]erischen und selbst geizten Kopfe ab»<sup>22</sup>. Meyer konnte damals noch nicht ahnen, daß er selbst später den Ideen des «Restaurators» sich stark nähern und den Konvertiten verteidigen werde<sup>23</sup>.

Wie gegen Hallers «Annalen» gingen die obersten Behörden in der Folge gegen eine Reihe anderer oppositioneller Blätter vor, besonders scharf und einseitig zur Zeit der außerordentlichen Vollmachten während des zweiten Koalitionskrieges. Seit dem Dekret vom 7. November übten namentlich die Statthalter zeitweise eine scharfe Aufsicht über die Presse aus. Sie erlahmte aber bald wieder, sodaß Meyer am 11. Juli 1800 dem Vollziehungsausschuß beantragte, den Direktorialbeschluß vom 7. November 1798 wegen der Einlieferung von Kontrollexemplaren durch die Statthalter zu erneuern, weil er seit dem März 1799 nicht mehr in Kraft war und trotz wiederholter Anregung noch kein Preßgesetz zustande gekommen war. Das Direktorium beschloß darauf, daß die Statthalter in ihrem Kanton die Preßaufsicht handhaben<sup>24</sup>. Meyer konnte nun bei seiner vielseitigen Beanspruchung die Aufsicht in erster Linie diesen Beamten überlassen. Doch kam er — vorher und nachher — oft genug in den Fall, sich mit der Preßzensur zu befassen.

Am 18. Dezember 1798 verzeigte ihm der Statthalter von Linth Bürkli «Freitags-Zeitung» wegen Mitteilungen über gegenrevolutionäre Absichten des Kongresses von Rastatt. Meyer beauftragte den Zürcher Statthalter, Bürkli vor der Verbreitung solcher Gerüchte zu warnen<sup>25</sup>. — Im Februar 1799 beauftragte das Direktorium den Minister, gegen die contrerevolutionäre «Walthards-Zeitung» und das «Bernertagebuch»

---

<sup>22</sup> 17. November 1798. Lavater antwortete wehmütig, er könne sich über diese Sache nicht weiter mehr schriftlich äußern. «Den Seufzer müssen Sie mir erlauben: Wenn das an dem grünen Holze geschieht, was wird von dem durren zu erwarten sein? Ich sehe: alea jacta est; der Terrorismus beginnt...»

<sup>23</sup> Über Haller und seine «Helv. Annalen» vergl. auch Markus, S. 202 ff., 265 f., 268 ff.

<sup>24</sup> B.-A. B., Bd. 646, S. 47. Markus, S. 302 f.

<sup>25</sup> Markus, S. 283.

vorzugehen. Walthard wurde am 11. Februar verhaftet und erst nach einem Monat provisorisch in Freiheit gesetzt und vom Kantonsgericht Bern freigesprochen. — Im früher erwähnten Gutachten über die verschärfte Polizei (vom 23. Februar 1799) rühmte Meyer die Tätigkeit der Statthalter in der Beaufsichtigung der Presse und beantragte, die Aufsicht auch auf die Buchdrucker (relieurs) und Kolporteure auszudehnen. Auf die Botschaft des Direktoriums vom 30. März hin erließen dann die Räte das «Blutgesetz», das die Urheber und Mitwirker gegenrevolutionärer Bewegungen, Auflehnungen und Empörungen mit dem Tode bestrafte<sup>26</sup>. Dieses Gesetz gab auch die Handhabe zu schärfster Verfolgung gegnerischer Meinungen in der Presse. Als das von Escher und Usteri herausgegebene «Neue helvetische Tagblatt» eine Bemerkung Usteris im Senat gegen das herrschende Regierungssystem Laharpes wiedergab, mußte der Polizeiminister im Auftrag des Direktoriums die Herausgeber, seine Freunde, zum Widerruf oder zur Begründung des Vorwurfs auffordern. Doch diese lehnten eine solche Verpflichtung ab, und verzichteten dann auf die offizielle Unterstützung ihres Blattes; die Regierung konnte gegen die beiden Volksrepräsentanten nicht weiter vorgehen. Dagegen gab die Veröffentlichung eines Schreibens, das der französische Außenminister Talleyrand wegen der schweizerischen Geiseln in Salins an den helvetischen Gesandten gerichtet hatte, den erwünschten Anlaß zu neuem Einschreiten. Das Direktorium, das um die Beziehungen mit Frankreich sehr besorgt war, ordnete am 26. September Nachforschungen an. Escher und Usteri aber weigerten sich, denjenigen zu nennen, der ihnen den Brief zur Verfügung gestellt hatte. Meyer erhielt nun den Auftrag, das weitere Vorgehen zu begutachten. Am 6. Oktober legte er seine Meinung dar. Er vermutete Untreue eines Bureaus. Die Herausgeber des «Tagblattes» seien verantwortlich, bis sie den Namen des Mittelmannes nennen. Da sie sich weigern, sei rechtlich nichts anderes möglich, als den Fall dem gesetzgebenden Körper vorzulegen, dessen Mitglieder Escher und Usteri waren<sup>27</sup>. Das geschah. Die Sache verursachte in

<sup>26</sup> A. H., III, 1456.

<sup>27</sup> B.-A. B., Bd. 853, S. 231. — A. H., V, 103 ff. Markus, 289 ff.

den Räten eine heftige Diskussion; schließlich aber blieb sie in einer Kommission liegen. — Am 30. September 1799 erhielt Meyer vom Direktorium den Auftrag, über den Geist der seit fünf Monaten als Fortsetzung der «Helvetischen Annalen» und der «Helvetischen Nachrichten» erscheinenden antirevolutionären «Helvetischen Neuigkeiten» zu berichten. Er klagte den Herausgeber der Parteilichkeit, des Hasses an. Das weitverbreitete Blatt sei Gegner der neuen Ordnung und damit schädlich. Seine Unterdrückung aber wäre fruchtlos, da es unter anderem Namen wieder erstehen könnte. Gerichtliche Verfolgung brächte dem Autor einen Triumph, da kein Preßgesetz bestehe. Ein solches aber rief nur neuen Schwierigkeiten, weil sich damit auch die Überschreitungen mehren würden. «Die Preßfreiheit ist übrigens in unserem Lande weniger gefährlich als in jedem andern, weil man hier nur sehr wenig liest und unsere Köpfe zu phlegmatisch sind, um ... von einer Idee auf die Wirklichkeit zu gehen». Das Direktorium unternahm nach diesem Gutachten nichts weiteres gegen das bedrohte Blatt<sup>28</sup>. — Am 19. Dezember 1799 wies der Senat den Polizeiminister auf einen Artikel des «Bulletin officiel» hin, in dem über die Spannung zwischen den Räten und dem Direktorium eingehend gesprochen und die Räte angegriffen wurden. «Ich kann Euch nicht verhehlen», schrieb Meyer darauf dem Direktorium, «daß der Geist, der in diesem Blatte seit sechs Monaten herrscht, mich oft schmerzlich ergriffen hat. Da alles die engste Vereinigung und Eintracht der helvetischen Behörden verlangt, da das öffentliche und private Mißgeschick, das unser Vaterland betrübt, dieses Gefühl im Herzen jedes Bürgers hervorruft, kann man nur mit lebhaftester Bewegung die Tendenz der Journalisten betrachten, die diesen Wirkungen entgentreten und andere hervorrufen, die den gänzlichen Umsturz unseres Vaterlandes vorbereiten durch schreckliche Spaltungen, zu denen sie aufreizen». Die Berichterstattung des offiziellen Blattes über die Sitzungen der gesetzgebenden Räte sei zu eingehend bei seiner großen Verbreitung. Es müßte sich mindestens bemühen,

---

<sup>28</sup> Markus, S. 295 f. — B.-A. B., Bd. 646, S. 253 ff.

genau und unparteiisch zu referieren. Es teile aber oft wichtige Gesetze und Dekrete nicht mit, dagegen gegnerische Meinungen. Dadurch werde die Achtung für die Gesetze untergraben. In den politischen Artikeln herrsche das Mißtrauen und die Verdächtigung von Personen und Behörden: Der vom Senat bezeichnete Artikel sei ein injuriöser Angriff. Er beraube einen Teil der Regierung der Achtung und des Zutrauens, verursache Spaltungen, Anarchie und Bürgerkrieg. Der Mangel eines Gesetzes über die Preßfreiheit versetze die Regierung in eine unangenehme Lage. — Obschon Meyer den Artikel verdammt und obgleich er fand, daß er die Mißbilligung der Regierung verdiene, glaubte er doch, daß er nur der Mißachtung des Publikums preisgegeben werden sollte. Da er aber in einem offiziellen Blatte erschienen sei und es gefährlich wäre, wenn dieser Titel mißbraucht würde, befürwortete der Minister die Unterdrückung des Blattes. Die Regierung könne auch ein Blatt nicht mehr als offiziell anerkennen, das nicht unter ihren Augen redigiert werde und Artikel aufnehme, die sie nicht genehmigen könne. — Das Direktorium faßte am 26. Dezember einen entscheidenden Beschluß, der alle offiziellen Blätter abschaffte und den Herausgebern des «Bulletin officiel» befahl, dem Blatte einen andern Titel zu geben<sup>29</sup>.

Schon vier Tage später beschloß das Direktorium die gerichtliche Verfolgung des Verlegers und Redaktors des «Nouveliste Vaudois» wegen eines Artikels, der einen helvetischen Staatsstreich ankündigte — einige Tage, bevor er wirklich durchgeführt wurde. Auf Anregung des damals immer diktatorischer auftretenden Laharpe wurde Meyer zur Berichterstattung aufgefordert. Dieser rapportierte am 31. Dezember in der Sitzung des Direktoriums: Eine strafrechtliche Verfolgung

---

<sup>29</sup> Gutachten Meyers vom 22. Dezember 1799. B.-A. B., Bd. 646, S. 317—321; Büchi, S. 266 ff.; Guggenbühl, Usteri, I, 154 ff.; A. H., V, 463 f.; Markus, S. 297 f. — Trotz dieser schlechten Erfahrung unterstützte die spätere Regierung wieder regierungsfreundliche Blätter. So abonnierte sie 500 Exemplare der «Helvetischen Zeitung». Doch am 28. August 1801 unterdrückte der Vollziehungsrat auch dieses Blatt wegen unvorsichtiger Angaben und Urteile. — A. H., VII, 405. — Luginbühl, Stapfer, S. 252 ff.

habe ihre Inkonvenienzen, weil Preßgesetze fehlen; eine Anklage könnte die Regierung im jetzigen Augenblicke kompromittieren, da solche Gerüchte im In- und Auslande umgehen. Es bleibe nichts anderes übrig, als den gesetzgebenden Körper zu sofortigen Bestimmungen über den Mißbrauch der Presse einzuladen. — Laharpe aber schlug die Verhaftung und gerichtliche Verfolgung vor. Oberlin stimmte bei; Secretan war abwesend; Dolder und Savary, die nachher den Staatsstreich gegen Laharpe durchführten, teilten die Ansicht des Ministers und protestierten<sup>30</sup>. Verleger und Redaktor des «Nouvelliste Vaudois» wurden sofort gefangen gesetzt und der Prozeß gegen sie eingeleitet. Meyer kritisierte am 4. Januar diesen Beschluß: er sei nicht klar genug, da kein Gesetz als Grundlage genannt sei; er finde keines, das darauf angewandt werden könnte. Die Regierung solle der Sache ihren natürlichen Lauf lassen und dem Statthalter von Léman schreiben, sie wolle das zuständige Gericht nicht beeinflussen. — Doch in den nächsten Tagen änderte sich die Situation vollständig. Kaum war Laharpe durch den ersten Staatsstreich gestürzt, so hob am 8. Januar 1800 der provisorische Vollziehungsausschuß nach Meyers Vorschlag die Strafbeschlüsse auf mit der Erwägung: «daß die vorgeschlagene Maßnahme nicht die Zustimmung der Mitglieder des Direktoriums erhalten, die lieber die Gesetze konsultierten als den Impulsen der Leidenschaft folgen wollten». Der Statthalter von Léman erhielt den Auftrag, den Verleger und Redaktor wegen der leichtsinnigen Verbreitung von Gerüchten zu zensurieren. Die Räte erklärten sich damit einverstanden<sup>31</sup>.

Die neue Vollziehungsbehörde handhabte vorerst die Presseaufsicht mit mehr Mäßigung. Doch schon am 12. Juli 1800 verordnete sie — wie wir gehört haben — nach Meyers Antrag eine schärfere Aufsicht durch die Statthalter. Der steigende Parteihader und die Furcht vor Bonaparte verleitete besonders den Vollziehungsrat zu scharfem Einschreiten gegen die oppo-

<sup>30</sup> A. H., V, 474 ff. — Laharpe, Mémoires, p. 172. — Markus, S. 298 ff.

<sup>31</sup> A. H., V, 542 ff.; B.-A. B., Bd. 646, S. 351 ff. Der «Nouvelliste Vaudois» wurde nachher von der neuen Regierung sogar finanziell unterstützt.

sitionelle Presse. Als das «Bulletin helvétique» in zwei Artikeln eine strafrechtlich verfolgte Petition für den Anschluß an Frankreich verteidigte, beantragte der Polizeiminister am 8. Dezember 1800 die Unterdrückung dieses Blattes. Der Vollziehungsrat beschloß so und verbot die Herausgabe unter neuem Titel ohne Änderung des Geistes und Redaktors<sup>32</sup>. — Am 30. Januar 1801 wurde der «Helvetische Zuschauer» unterdrückt, der boshafte Bemerkungen über die Beseitigung von Freiheitsbäumen gemacht hatte. Meyer bezeichnete das Blatt in seinem Bericht vom 29. Januar als einen «wahren Skandal für jeden ehrlichen Mann und Freund seines Vaterlandes»<sup>33</sup>. — Als Bürklis «Freitags-Zeitung» am 20. Februar 1801 eine Bemerkung wegen einer angeblich bevorstehenden Reinigung der obersten Behörden machte, verlangte der Minister die Nennung des Verfassers, die aber verweigert wurde. Er begnügte sich dann mit einem kräftigen Verweis durch den Statthalter und mit dem Auftrag an diesen, das Blatt der Vorzensur zu unterwerfen<sup>34</sup>. — Am 5. März 1801 beantragte Meyer die Unterdrückung des vom altgesinnten Pfarrer Schweizer in Embrach geführten «Gemeinnützigem Wochenblattes zur Belehrung und Unterhaltung» wegen Angriffen auf die Behörden. Am 7. März beschloß der Vollziehungsrat die Verhaftung und gerichtliche Verfolgung. Die nächtliche Verhaftung billigte Meyer aber nicht; er empfahl das Gesuch des Pfarrers um Umwandlung der Haft in Hausarrest. Das geschah. Schweizer wurde dann durch das Distriktsgericht verurteilt. Der Vollziehungsrat aber beauftragte den Polizeiminister, dem Zürcher Statthalter größere Wachsamkeit zu befehlen<sup>35</sup>. Als Meyer auch gegen den Herausgeber des «Zürcher Intelligenzblattes» wegen einer Bemerkung gegen eine regierungsfreundliche Petition des Kantons Waldstätten gerichtliche Verfolgung beantragte, begnügte sich der Vollziehungsrat mit einem Verweis und der Forderung

<sup>32</sup> A. H., VI, 451 f.; Markus, S. 305.

<sup>33</sup> A. H., VI, 660; Markus, S. 305 f. Das Blatt erschien aber schon nach einigen Tagen wieder unter dem Namen: «Helvetischer Zuhörer».

<sup>34</sup> A. H., VI, 774; Markus, S. 307 ff.

<sup>35</sup> A. H., VI, 773 f.; Markus, S. 309 ff.

des Widerrufs; später wurde das Blatt auch unter die Zensur des Statthalters gestellt<sup>36</sup>.

Einzelne der gemaßregelten Zeitungen waren entweder offizielle Organe oder doch von der Regierung unterstützt. Man machte aber — wie wir gesehen haben — mit dieser Unterstützung keine gute Erfahrung. Schon der erste Versuch mit dem offiziellen «Helvetischen Volksblatt», das auf Staatskosten herausgegeben wurde, mißlang. Stapfer gab die Anregung für ein solches Blatt zur Aufklärung des Volkes. Am 27. August 1798 begutachtete Meyer den Plan und sagte freudig seine Mithilfe zu. Er verband damit die folgenden Anregungen: «Es scheint mir, daß es nützlich und selbst notwendig sein wird, die reine Demokratie zu bekämpfen, von der wenige Menschen eine klare Erkenntnis haben, aber nach der alles in fühlbarer Weise hinstrebt. Man muß sie mit dem Repräsentativsystem vergleichen. Indem man ihre notwendigen Wirkungen durch das Ergebnis, das jeder Bewohner Helvetiens in den ehemaligen demokratischen Kantonen beobachten konnte, darlegt, geht man von einem bekannten Punkte aus, der die Kenntnis des Repräsentativsystems erleichtern und seine Wirkungen und seine Wesenheit umso mehr schätzen lehren wird, als die Idee damit fühlbar gemacht wird. Durch die Entwicklung ihrer Idee kann man dann zum Wohle aller Erklärungen über die Worte Freiheit und Gleichheit geben...». Vom 8. September 1798 an erschien dieses amtliche Aufklärungsblatt, zuerst unter der Redaktion Pestalozzis. Weil aber der Inhalt dem Direktorium bald nicht mehr gefiel und die Kosten zu groß waren, wurde es schon am 22. Februar 1799 durch die Räte aufgehoben<sup>37</sup>.

(Schluß folgt.)

---

<sup>36</sup> A. H., VI, 774; Markus, S. 313 f.

<sup>37</sup> A. H., II, 595; III, 1260. — Markus, S. 216 ff.; His, I, 449 f.; Luginbühl, Stapfer, S. 225 ff.; Flach, Rengger, S. 173 ff.