

# Die Exekutive der Helvetischen Republik

1798 – 1803

Personelle Zusammensetzung, innere Organisation, Repräsentation

*Von Andreas Fankhauser*

Eine Studie wie die vorliegende mag auf den ersten Blick sinnlos erscheinen, sind doch Geschichte und Entwicklung der helvetischen Exekutive hinlänglich bekannt, die Werke von Johannes Dürsteler<sup>1</sup> und Eduard His<sup>2</sup> immer noch grundlegend. In beiden Darstellungen stehen Probleme wie die Staatsform, die Organisation der vollziehenden Gewalt oder die Gewaltentrennung im Mittelpunkt, wobei den verschiedenen Verfassungsprojekten und den damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen grosse Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Der folgende Beitrag möchte die Uebersichten von Dürsteler und His nicht ersetzen, sondern in Richtung auf neuere und neuste politologische Fragestellungen hin ergänzen, wie sie in den Aufsätzen und Abhandlungen von

<sup>1</sup> Johannes Dürsteler, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung, Aarau 1912 (= Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft Bd. 41).

<sup>2</sup> Eduard His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts. Bd. 1, Die Zeit der Helvetik und der Vermittlungsakte 1798–1813, Basel 1920.

Kurt Eichenberger, Klaus Schumann, Ulrich Klöti, Raimund E. Germann und Christian Furrer aufgeworfen werden.<sup>3</sup>

Anhand der Protokollbände im Helvetischen Zentralarchiv (Bestand B «Helvetik 1798–1803») lässt sich aufzeigen, ob und wie die Verfassungstheorie und die von ihr abhängigen gesetzlichen Ausführungsbestimmungen in die Praxis umgesetzt wurden. Dabei ist als technisches Detail zu berücksichtigen, dass die damalige Schreibweise in bezug auf Orthographie und Interpunktion nicht dem heutigen Stand entspricht. Die Frage nach Kontinuität und/oder Diskontinuität in der Helvetik und der Versuch, die Exekutivmitglieder als Gruppe zu erfassen, erlauben es, auf die vielfältigen Verbindungen zwischen Helvetik und Ancien Régime hinzuweisen, die von der älteren Forschung entweder nicht gesehen oder bewusst negiert wurden.

Was die Ereignisgeschichte anbetrifft, sei auf den Artikel von Andreas Staehelin im «Handbuch der Schweizer Geschichte» verwiesen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Kurt Eichenberger, Organisatorische Probleme des Kollegialsystems, in: Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 7. Jg., Lausanne 1967, S. 68–82; Klaus Schumann, Das Regierungssystem der Schweiz, Köln/Berlin/Bonn/München 1971; Ulrich Klöti, Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern 1972 (= Helvetica Politica B 8); Raimund E. Germann, Regierung und Verwaltung, in: Handbuch Politisches System der Schweiz, hrsg. von Ulrich Klöti, Bd. 2, Strukturen und Prozesse, Bern und Stuttgart 1984, S. 45–76, und: Christian Furrer, Bundesrat und Bundesverwaltung. Ihre Organisation und Geschäftsführung nach dem Verwaltungsorganisationsgesetz, Bern 1986.

<sup>4</sup> Andreas Staehelin, Helvetik, in: Handbuch der Schweizer Geschichte, Bd. 2, Zürich 1980<sup>2</sup>, S. 785–839.

## 1. Die personelle Zusammensetzung der helvetischen Exekutive 1798–1803

Die zentralistische Helvetische Republik wurde in den fünf Jahren ihres Bestehens nacheinander von neun verschiedenen Exekutivgremien regiert, wovon nur zwei, das Vollziehungsdirektorium und der 2. Vollziehungsrat, eine, wenn auch umstrittene, Verfassungsgrundlage besaßen.

In der folgenden Zusammenstellung<sup>5</sup> gelten jeweils der Tag der Konstituierung und der Tag der (Selbst-)Auflösung als Grenzdaten für das Bestehen der einzelnen Regierungskollegien.

Die Regierungsmitglieder sind in der Reihenfolge ihrer Wahl durch die Legislative aufgeführt. Als Amtsdauer gilt die Zeit vom Tag der Wahl bis zum Tag der Bewilligung des Demissionsgesuchs bzw. der Absetzung durch das Parlament.

In den Wahlen widerspiegeln sich die parteipolitischen Auseinandersetzungen der damaligen Zeit. Der geographischen Herkunft der Gewählten wurde im Gegensatz zu heute keine grosse Bedeutung beigemessen.

<sup>5</sup> Schon Karl Hilty hat im Anhang zu seinen Helvetik-Vorlesungen ein «Mitgliederverzeichniss der verschiedenen helvetischen Exekutivbehörden von 1798–1803» erstellt, doch ist es stellenweise ungenau. Vgl. Carl Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik, Bern 1878, S. 795/96. In der «Chronologischen Uebersicht der helvetischen Centralbehörden» im 10. Band der «Aktensammlung» sind bloss die Regierungskollegien, nicht jedoch die Namen der Regierungsmitglieder aufgelistet. Vgl. Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803), bearbeitet von Johannes Strickler, Bd. 10, Bern 1905, S. 585/86 (abgekürzt: ASHR Bd. 10, S. 585/86). Alfred Rufers Artikel über die Helvetische Republik im HBLS enthält leider kein Mitgliederverzeichnis der obersten Landesbehörde. Vgl. Alfred Rufer, Helvetische Republik, in: Historisch-biographisches Lexikon der Schweiz, Bd. 4, Neuenburg 1927, S. 142–178.

*Vollziehungsdirektorium (21. April 1798–7. Januar 1800)*

Name/Amts-dauer	Kanton	Parteizugehörigkeit
1. Johann Lukas Legrand (1755–1836) <sup>6</sup> 17.4.1798–29.1.1799	Basel	Republikaner
2. Pierre-Maurice Glayre (1743–1819) <sup>7</sup> 17.4.1798–9.5.1799	Léman	Republikaner
3. Urs Viktor Oberlin (1747–1818) <sup>8</sup> 18.4.1798–7.1.1800	Solothurn	Patriot
4. David Ludwig Bay (1749–1832) <sup>9</sup> 18.4.1798–29.6.1798	Bern	Republikaner
5. Alphons Pfyffer (1753–1822) 18.4.1798–29.6.1798	Luzern	Republikaner

Ersatzwahlen:

6. Frédéric-César Laharpe (1754–1838) <sup>10</sup> 29.6.1798–7.1.1800 [ersetzt L. Bay]	Léman	Patriot
---	-------	---------

<sup>6</sup> Hans Buser, Johann Lukas Legrand, Direktor der helvetischen Republik, in: Basler Biographien Bd. 1, Basel 1900, S. 233–288.

<sup>7</sup> Edmond Jomini, Pierre-Maurice Glayre. Homme d'Etat vaudois et helvétique 1743–1819, Lausanne 1943 (= Editions de la Grande Loge suisse Alpina No 2).

<sup>8</sup> Hermann Weber, «Werther Associé». Briefe von Viktor Oberlin, Direktor der Helvetischen Republik an Joseph Buri (1798–1800), in: Jahrbuch für Solothurnische Geschichte 35, 1962, S. 241–263.

<sup>9</sup> Hermann Gilomen, Ludwig Bay, Direktor der helvetischen Republik, Diss. phil. I Bern, Leipzig 1920.

<sup>10</sup> Arthur Boehlingk, Der Waadtländer Friedrich Caesar Laharpe, 2 Bde., Bern/Leipzig 1925, und: Correspondance de Frédéric-César de La Harpe sous la République helvétique, publiée par Jean-Charles Biaudet et Marie-Claude Jéquier, Bd. 1, Neuchâtel 1982; Bd. 2, Neuchâtel 1985.

- |  |          |                      |
|--|----------|----------------------|
| 7. Peter Ochs (1752–1821) <sup>11</sup><br>30.6.1798–26.6.1799<br>[ersetzt A. Pfyffer]                 | Basel    | Patriot              |
| 8. David Ludwig Bay (1749–1832)<br>29.1.1799–22.6.1799<br>[ersetzt L. Legrand]                         | Bern     | Republikaner         |
| 9. Johann Rudolf Dolder (1753–1807) <sup>12</sup><br>9.5.1799–7.1.1800<br>[ersetzt M. Glayre]          | Aargau   | Patriot/Republikaner |
| 10. François Pierre Savary (1750–1821)<br>23.6.1799–7.1.1800<br>[ersetzt L. Bay]                       | Freiburg | Republikaner         |
| 11. Philippe-Abram-Louis Secrétan (1756–1826) <sup>13</sup><br>26.6.1799–7.1.1800<br>[ersetzt P. Ochs] | Léman    | Patriot              |

*Provisorische Vollziehungsgewalt (7.–11. Januar 1800)*

- |   |          |              |
|---|----------|--------------|
| 1. Johann Rudolf Dolder (1753–1807)<br>7.1.1800–11.1.1800   | Aargau   | Republikaner |
| 2. François Pierre Savary (1750–1821)<br>7.1.1800–11.1.1800 | Freiburg | Republikaner |

<sup>11</sup> Gustav Steiner (Hg.), *Korrespondenz des Peter Ochs (1752–1821)*, 3 Bde., Basel 1927–1937, und: Andreas Staehelin, *Peter Ochs als Historiker*, Diss. phil. I Basel 1952 (= *Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft* Bd. 43).

<sup>12</sup> Alice Elmer, *Dolder als helvetischer Politiker 1798–1803*, Diss. phil. I Zürich, Affoltern a. A. 1927, und: Theodor Müller-Wolfer, *Johann Rudolf Dolder (1753–1807)*, in: *Lebensbilder aus dem Aargau*, Argovia 65, 1953, S. 11 ff.

<sup>13</sup> Frédéric Barbey, *Libertés vaudoises, d'après le journal inédit de Philippe Secrétan (1756–1826)*, Genf 1953.

*Provisorischer Vollziehungsausschuss (12. Januar–8. August 1800)*

1. Pierre-Maurice Glayre (1743–1819) Léman Unitarier  
8.1.1800–8.8.1800
2. Johann Rudolf Dolder (1753–1807) Aargau Unitarier  
8.1.1800–8.8.1800
3. François Pierre Savary (1750–1821) Freiburg Unitarier  
9.1.1800–8.8.1800
4. Karl Albrecht Frisching (1734–1801)<sup>14</sup> Bern Föderalist  
9.1.1800–8.8.1800
5. Franz Michael Müller (1740–1810) Waldstätten Föderalist  
9.1.1800–23.1.1800  
[Ablehnung der Wahl]
6. Karl Heinrich Gschwend (1736–1809)<sup>15</sup> Säntis Föderalist  
9.1.1800–8.8.1800
7. Johann Konrad Finsler (1765–1839)<sup>16</sup> Zürich Unitarier  
9.1.1800–8.8.1800

Ersatzwahl:

8. Niklaus Johann Nepomuk Dürler Luzern Föderalist  
(1743–1801)  
24.1.1800–8.8.1800  
[ersetzt F. M. Müller]

<sup>14</sup> Gottfried Itten, Karl Albrecht v. Frisching, ein Politiker aus dem alten Bern 1734–1801, Diss. phil. I Bern 1910.

<sup>15</sup> Jakob Boesch, Carl Heinrich Gschwend 1736–1809. Ein Lebensbild, in: Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons St. Gallen 88, 1948, S. 1–25.

<sup>16</sup> Hans Frick, Johann Conrad Finslers politische Tätigkeit zur Zeit der Helvetik, Zürich 1914.

*Provisorischer (1.) Vollziehungsrat (9. August 1800–27. Oktober 1801)*

- |   |          |                      |
|---|----------|----------------------|
| 1. Karl Albrecht Frisching (1734–1801)<br>8.8.1800–24.10.1801                           | Bern     | Föderalist           |
| 2. Johann Rudolf Dolder (1753–1807)<br>8.8.1800–27.10.1801                              | Aargau   | Unitarier/Föderalist |
| 3. Pierre-Maurice Glayre (1743–1819)<br>8.8.1800–22.7.1801                              | Léman    | Unitarier            |
| 4. Karl Friedrich Zimmermann (1765–1823)<br>8.8.1800–27.10.1801                         | Aargau   | Unitarier            |
| 5. François Pierre Savary (1750–1821)<br>8.8.1800–27.10.1801                            | Freiburg | Unitarier/Föderalist |
| 6. Johann Jakob Schmid (1765–1828)<br>8.8.1800–27.10.1801                               | Basel    | Unitarier            |
| 7. Georg Vinzenz Jost Ludwig Rüttimann (1769–1844) <sup>17</sup><br>8.8.1800–27.10.1801 | Luzern   | Unitarier            |

Ersatzwahlen:

- |   |        |           |
|---|--------|-----------|
| 8. Johann Konrad Escher (1767–1823)<br>23.7.1801–27.7.1801<br>[Ablehnung der Wahl]      | Zürich | Unitarier |
| 9. Paul Usteri (1768–1831) <sup>18</sup><br>28.7.1801–27.10.1801<br>[ersetzt M. Glayre] | Zürich | Unitarier |

<sup>17</sup> Hans Dommann, Vinzenz Rüttimann, ein Luzerner Staatsmann (1769–1844), 2 Teile, in: *Der Geschichtsfreund* 77, 1922, S. 149–234 und 78, 1923, S. 109–254.

<sup>18</sup> Gottfried Guggenbühl, Bürgermeister Paul Usteri 1768–1831. Ein schweizerischer Staatsmann aus der Zeit der französischen Vorherrschaft und des Frühliberalismus, 2 Bde., Aarau 1924 und 1931.

*Provisorische Vollziehungsgewalt (27. Oktober–22. November 1801)*

- |   |          |                      |
|---|----------|----------------------|
| 1. Johann Rudolf Dolder (1753–1807)<br>27.10.1801–22.11.1801  | Aargau   | Unitarier/Föderalist |
| 2. François Pierre Savary (1750–1821)<br>27.10.1801–22.11.1801  | Freiburg | Unitarier/Föderalist |
| 3. Georg Vinzenz Jost Ludwig Rüttimann<br>(1769–1844)<br>27.10.1801–28.10.1801<br>[Ablehnung der Ernennung] | Luzern   | Unitarier            |

Ergänzung der provisorischen Vollziehungsgewalt:

- |  |       |                      |
|--|-------|----------------------|
| 4. David Ludwig Bay (1749–1832)<br>28.10.1801–22.11.1801   | Bern  | Unitarier/Föderalist |
| 5. Victor de Saussure (1737–1811)<br>28.10.1801–22.11.1801 | Léman | Unitarier/Föderalist |

*Föderalistischer Kleiner Rat (23. November 1801–6. Februar 1802)*

Erster Landammann:

- |   |        |            |
|---|--------|------------|
| 1. Joseph Fridolin Vinzenz Alois Reding<br>(1765–1818) <sup>19</sup><br>21.11.1801–6.2.1802 | Schwyz | Föderalist |
|---|--------|------------|

Zweiter Landammann:

- |   |      |            |
|---|------|------------|
| 2. Johann Rudolf Frisching (1761–1838)<br>21.11.1801–6.2.1802 | Bern | Föderalist |
|---|------|------------|

<sup>19</sup> Hans A. Wyss, Alois Reding, Landeshauptmann von Schwyz und erster Landammann der Helvetik, in: *Der Geschichtsfreund* 91, 1936, S. 157 ff.; Aymon de Mestral, Alois von Reding. Ein Held des nationalen Widerstandes, Zürich 1945; und: Edwin Züger, Alois Reding und das Ende der Helvetik, Diss. phil. I Zürich 1977.

Departement der innern Angelegenheiten:

3. Urs Joseph Niklaus Alois Glutz-Blotzheim (1751–1816)<sup>20</sup> Solothurn Föderalist  
21.11.1801–6.2.1802

Departement der Rechtspflege:

4. Johann Kaspar Hirzel (1746–1827)<sup>21</sup> Zürich Föderalist  
21.11.1801–6.2.1802

Departement der Finanzen:

5. Johann Rudolf Dolder (1753–1807) Aargau Unitarier/Föderalist  
21.11.1801–6.2.1802

Departement des Kriegswesens:

6. François Pierre Joseph Lanther (1748–1832) Freiburg Unitarier/Föderalist  
21.11.1801–6.2.1802

«Amalgamierter» Kleiner Rat (6. Februar–17./20. April 1802)

Landammann für das Jahr 1802:

1. Joseph Fridolin Vinzenz Alois Reding Schwyz Föderalist  
(1765–1818)  
6.2.1802–20.4.1802

Statthalter für das Jahr 1802:

2. Georg Vinzenz Jost Ludwig Rüttimann Luzern Unitarier  
(1769–1844)  
6.2.1802–20.4.1802

<sup>20</sup> Konrad Glutz von Blotzheim, Zur Genealogie der Familien Glutz von Solothurn, Solothurn 1951, N 98.

<sup>21</sup> Silvia Kramer, Hans Caspar Hirzel – Ein Zürcher Staatsmann an der Wende zwischen Ancien Régime und Helvetik, 1746–1827, Diss. iur. Zürich 1974 (= Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft Bd. 451).

Landammann für das Jahr 1803:

3. Albrecht Rengger (1764–1835)<sup>22</sup> Aargau Unitarier  
6.2.1802–20.4.1802

Statthalter für das Jahr 1803:

4. Johann Kaspar Hirzel (1746–1827) Zürich Föderalist  
6.2.1802–17./20.4.1802

Departement des Innern:<sup>23</sup>

5. Johann Heinrich Füssli (1745–1832)<sup>24</sup> Zürich Unitarier  
6.2.1802–20.4.1802
6. Urs Joseph Niklaus Alois Glutz-  
Blotzheim (1751–1816) Solothurn Föderalist  
6.2.1802–20.4.1802

Departement der Rechtspflege:

7. Bernhard Friedrich Kuhn (1762–1825)<sup>25</sup> Bern Unitarier  
6.2.1802–20.4.1802
8. Johann Jakob Schmid (1765–1828) Basel Unitarier  
6.2.1802–20.4.1802  
[Am 17.4.1802 Uebernahme des  
Kriegsdepartements]

<sup>22</sup> Heinrich Flach, Dr. Albrecht Rengger. Ein Beitrag zur Geschichte der helvetischen Revolution und der Helvetik, 1. Teil Aarau 1899; und: Emanuel Dejung, Rengger als helvetischer Staatsmann (1798–1803), in: Schweizer Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 14, 1925/26, Zürich 1926, S. 133–220.

<sup>23</sup> Füssli, Kuhn, Dolder und Escher können als die eigentlichen Departementsvorsteher bezeichnet werden. Sie unterzeichneten die Akten, nicht Glutz, Schmid oder Frising.

<sup>24</sup> Alfred König, Johann Heinrich Füssli 1745–1832. Weltanschauung eines Zürcher Politikers im 18. Jahrhundert, Diss. phil. I, Zürich 1959. Am 23. Januar 1802 war Maurice Glayre in den Senat gewählt worden. Weil der Waadtländer die Nominierung ablehnte, wurde am 2. Februar Füssli in die Legislative berufen. Nur als Parlamentarier konnte er Mitglied der Exekutive werden.

<sup>25</sup> Eduard Bloesch, Bernhard Friedrich Kuhn, ein bernischer Staatsmann zur Zeit der

Departement der Finanzen:

- |   |        |                      |
|---|--------|----------------------|
| 9. Johann Rudolf Dolder (1753–1807)<br>6.2.1802–20.4.1802 | Aargau | Unitarier/Föderalist |
|---|--------|----------------------|

Departement des Kriegswesens:

- |  |        |            |
|--|--------|------------|
| 10. Johann Konrad Escher (1767–1823) <sup>26</sup><br>6.2.1802–17./20.4.1802 | Zürich | Unitarier  |
| 11. Johann Rudolf Frisching (1761–1838)<br>6.2.1802–17./20.4.1802            | Bern   | Föderalist |

*Unitarischer Kleiner Rat (20. April–5. Juli 1802)*

Statthalter für das Jahr 1802:

- |   |        |           |
|---|--------|-----------|
| 1. Georg Vinzenz Jost Ludwig Rüttimann<br>(1769–1844)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Luzern | Unitarier |
|---|--------|-----------|

Landammann für das Jahr 1803:

- |   |        |           |
|---|--------|-----------|
| 2. Albrecht Rengger (1764–1835)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Aargau | Unitarier |
|---|--------|-----------|

Departement des Innern:

- |   |        |           |
|---|--------|-----------|
| 3. Johann Heinrich Füssli (1745–1832)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Zürich | Unitarier |
|---|--------|-----------|

Departement der Rechtspflege:

- |  |      |           |
|--|------|-----------|
| 4. Bernhard Friedrich Kuhn (1762–1825)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Bern | Unitarier |
|--|------|-----------|

Helvetik, Bern 1894 (= Neujahrsblatt des Historischen Vereins des Kantons Bern für 1895).

<sup>26</sup> Johann Jakob Hottinger, Hans Conrad Escher von der Linth. Charakterbild eines Republikaners, Zürich 1852; und: Theodor Willy Stadler, Hans Conrad Escher von der Linth, in: Grosse Schweizer, Zürich 1938, S. 510–515.

Departement der Finanzen:

- |   |        |                      |
|---|--------|----------------------|
| 5. Johann Rudolf Dolder (1753–1807)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Aargau | Unitarier/Föderalist |
|---|--------|----------------------|

Departement des Kriegswesens:

- |  |       |           |
|--|-------|-----------|
| 6. Johann Jakob Schmid (1765–1828)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Basel | Unitarier |
|--|-------|-----------|

Ohne Portefeuille:

- |   |           |            |
|---|-----------|------------|
| 7. Urs Joseph Niklaus Alois Glutz-<br>Blotzheim (1751–1816)<br>20.4.1802–5.7.1802 | Solothurn | Föderalist |
|---|-----------|------------|

*(2.) Vollziehungsrat (5. Juli 1802–8. März 1803)*

Landammann:

- |  |        |                      |
|--|--------|----------------------|
| 1. Johann Rudolf Dolder (1753–1807)<br>5.7.1802–8.3.1803 | Aargau | Unitarier/Föderalist |
|--|--------|----------------------|

Erster Landesstatthalter:

- |  |        |           |
|--|--------|-----------|
| 2. Georg Vinzenz Jost Ludwig Rüttimann<br>(1769–1844)<br>5.7.1802–8.3.1803 | Luzern | Unitarier |
|--|--------|-----------|

Zweiter Landesstatthalter:

- |  |        |           |
|--|--------|-----------|
| 3. Johann Heinrich Füssli (1745–1832)<br>5.7.1802–8.3.1803 | Zürich | Unitarier |
|--|--------|-----------|

*Die Altersstruktur der helvetischen Exekutive*

Altersgruppe	Vollziehungs- direktorium April 1798	Vollziehungs- ausschuss Januar 1800	1. Vollziehungs- rat August 1800	Prov. Voll- ziehungsge- walt Okt. 1801
30–39	–	14,2 % (1)	42,8 % (3)	–
40–49	60 % (3)	14,2 % (1)	14,2 % (1)	25 % (1)
50–59	40 % (2)	42,8 % (3)	28,5 % (2)	50 % (2)
60–69	–	28,5 % (2)	14,2 % (1)	25 % (1)
Durchschnitts- alter	48,6 Jahre	53,7 Jahre	45,8 Jahre	53,7 Jahre

Altersgruppe	Föd. Kleiner Rat Nov. 1801	Amalgam.Klei- ner Rat Febr. 1802	Unit. Kleiner Rat April 1802	2. Vollzie- hungsrat Juli 1802
30–39	16,6 % (1)	45 % (5)	42,8 % (3)	33,3 % (1)
40–49	33,3 % (2)	27,2 % (3)	28,5 % (2)	33,3 % (1)
50–59	50 % (3)	27,2 % (3)	28,5 % (2)	33,3 % (1)
60–69	–	–	–	–
Durchschnitts- alter	47,0 Jahre	43,0 Jahre	43,5 Jahre	46,3 Jahre

Zum Vergleich:

Altersgruppe	Bundesrat Nov. 1848	Durchschnitts- alter
30–39	14,2 % (1)	47,2 Jahre
40–49	57,1 % (4)	
50–59	28,5 % (2)	
60–69	–	

Im Durchschnitt war die Altersgruppe der 50–59jährigen mit 37,5 % am besten vertreten. Diejenige der 40–49jährigen brachte es auf 29,4 % . Obwohl ihr durchschnittlicher Anteil nur 24,3 % betrug, hatten die 30–39jährigen vom Januar 1800 bis zum März 1803 in praktisch allen Exekutivgremien eine oder mehrere Magistratenstellen inne, was zur Zeit des Ancien Régime undenkbar gewesen wäre. Einige der aktivsten Regierungsmitglieder (Johann Konrad Finsler, Johann Jakob Schmid, Karl Friedrich Zimmermann, Vinzenz Rüttimann) gehörten dieser Altersgruppe an, die besonders in der Periode des 1. Vollziehungsrates hervortrat. Bloss 8,4 % der Sitze in der Vollziehungsbehörde wurden von der Altersgruppe der 60–69jährigen (Karl Albrecht Frisching, Karl Heinrich Gschwend, Victor de Saussure) besetzt, die sich nur vorübergehend in der Exekutive zu halten vermochte.

*Geographische Herkunft der Magistraten, Mitgliedschaft in wichtigen Sozietäten*

Name	Kanton	Herkunftsort	Sozietäten
1. J. K. Finsler	ZH	Zürich	
2. P. Usteri	ZH	Zürich	Helvetische Gesellschaft
3. J. K. Hirzel	ZH	Zürich	
4. J. K. Escher	ZH	Zürich	Helvetische Gesellschaft
5. J. H. Füssli	ZH	Zürich	Helvetische Gesellschaft
6. L. Bay	BE	Bern	
7. K. A. Frisching	BE	Bern	
8. J. R. Frisching	BE	Bern	
9. B.F. Kuhn	BE	Bern	Helvetische Gesellschaft
10. A. Pfyffer	LU	Luzern	Helvetische Gesellschaft
11. N. Dürler	LU	Luzern	
12. V. Rüttimann	LU	Luzern	Helvetische Gesellschaft
13. A.Reding	SZ	Schwyz	
14. F. P. Savary	FR	Freiburg	
15. J. Lanther	FR	Freiburg	
16. V. Oberlin	SO	Solothurn	
17. U. Glutz	SO	Solothurn	Helvetische Gesellschaft
18. J. L. Legrand	BS	Basel	Helvetische Gesellschaft
19. P. Ochs	BS	Basel	Helvetische Gesellschaft
			/Freimaurer
20. J. J. Schmid	BS	Basel	Helvetische Gesellschaft
21. K. H. Gschwend	SN	Altstätten	

22. J. R. Dolder	AG	Meilen ZH/ Wildegg	
23. K. F. Zimmermann	AG	Brugg	Helvetische Gesellschaft
24. A. Rengger	AG	Brugg	Helvetische Gesellschaft
25. M. Glayre	LE	Romain- môtier	Freimaurer
26. F. C. Laharpe	LE	Rolle	
27. Ph. Secrétan	LE	Lausanne	
28. V. de Saussure	LE	Lausanne	

#### Herkunft nach Kantonen:

Zürich	5	17,8 %
Bern	4	14,2 %
Léman	4	14,2 %
Luzern	3	10,7 %
Basel	3	10,7 %
Aargau	3	10,7 %
Freiburg	2	7,1 %
Solothurn	2	7,1 %
Schwyz	1	3,5 %
Säntis	1	3,5 %
	-----	-----
	28	99,5 %
	-----	-----

Von den 28 Magistraten, die zwischen 1798 und 1803 einen Sitz in der Exekutive innehatten, stammten 19 (67,8 %) aus Hauptstädten, 6 (21,4 %) aus Munizipalstädten und 3 (10,7 %) aus Dorfgemeinden. 20 (71,4 %) waren Vertreter aus den ehemals regierenden Stadt- und Landsgemeinderepubliken, 7 (25 %) entsandten die ehemaligen bernischen Untertanengebiete Waadt und Aargau (Kantone Léman und Aargau), 1 (3,5 %), ein Rheintaler (Kanton Säntis), repräsentierte die ehemaligen Gemeinen Herrschaften.

Die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn und Basel, die mit ihren 19 Vertretern ein totales Uebergewicht besaßen, stellten später in der Mediationszeit (1803-1813) als Vororte abwechselnd den Landammann der Schweiz. Ueber keinen Repräsentanten verfügte der Kanton Schaffhausen, der durch die österreichische Besetzung mehr als ein Jahr lang von der Helvetischen Republik abgeschnitten war. Praktisch nicht vertreten war der alpine

Raum (Kantone Waldstätten, Linth, Graubünden, Oberland, Wallis), dessen Integration in den Zentralstaat nicht gelang. Völlig untervertreten waren die ehemaligen eidgenössischen Kondominate (Kantone Baden, Thurgau, Bellinzona, Lugano), was auf das Fehlen von einflussreichen regionalen Eliten zurückzuführen ist.

Die personelle Zusammensetzung des ersten Bundesratskollegiums im Jahr 1848 zeigt als Folge der politischen Umwälzung von 1830/31 in verschiedenen Kantonen ein völlig anderes Bild betreffend die geographische Herkunft der Magistraten:

Name	Kanton	Herkunftsort
1. J. Furrer	ZH	Winterthur
2. U. Ochsenbein	BE	Nidau
3. H. Druey	VD	Faoug
4. J. Munzinger	SO	Olten
5. St. Franscini	TI	Bodio
6. F. Frey-Hérosé	AG	Aarau
7. M. Naeff	SG	Altstätten

5 (71,4 %) der Bundesräte stammten aus Munizipalstädten, 2 (28,5 %) aus Dorfgemeinden, die Hauptstädte waren in der Exekutive nicht mehr vertreten. Die ehemals regierenden Kantone entsandten noch 3 Politiker in die oberste Landesbehörde, die neuen Kantone deren 4.

#### *Konfession, Berufs- und Sozialstruktur der Magistraten*

Name	Konfession	Beruf	Beruf des Vaters
1. J. K. Finsler	ref.	Kaufmann/Bankier	Kaufmann
2. P. Usteri	ref.	Arzt	Professor der Theologie
3. J. K. Hirzel	ref.	Magistrat	Magistrat
4. J. K. Escher	ref.	Ingenieur	Seidenfabrikant
5. J. H. Füssli	ref.	Historiker/Prof.	Maler/Kunstgelehrter
6. L. Bay	ref.	Advokat	Fürsprecher/ Landschreiber
7. K. A. Frisching	ref.	Magistrat	Magistrat
8. J. R. Frisching	ref.	Magistrat	Magistrat

9.	B. F. Kuhn	ref.	Professor der Rechte/Fürsprecher	Pfarrer
10.	A. Pfyffer	kath.	Schreiberlaufbahn/Magistrat	Magistrat
11.	N. Dürler	kath.	Magistrat	Magistrat
12.	V. Rüttimann	kath.	Magistrat	Magistrat
13.	A. Reding	kath.	Fremddienstoffizier/Magistrat	Fremddienstoffizier/Magistrat
14.	F. P. Savary	kath.	Arzt	Chirurg
15.	J. Lanther	kath.	Fremddienstoffizier	Magistrat
16.	V. Oberlin	kath.	Tuchhändler	Schreiner
17.	U. Glutz	kath.	Magistrat	Fremddienstoffizier/Magistrat
18.	J. L. Legrand	ref.	Seidenbandfabrikant	?/Magistrat
19.	P. Ochs	ref.	Schreiberlaufbahn/Magistrat	Kaufmann
20.	J. J. Schmid	ref.	Notar	?
21.	K. H. Gschwend	kath.	Verwaltungsbeamter/Magistrat	Kaufmann/Magistrat
22.	J. R. Dolder	ref.	Kattunfabrikant	Landwirt
23.	K. F. Zimmermann	ref.	Magistrat	Salzhändler
24.	A. Rengger	ref.	Arzt	Pfarrer
25.	M. Glayre	ref.	Diplomat	Pfarrer
26.	F. C. Laharpe	ref.	Advokat/Erzieher	Fremddienstoffizier
27.	Ph. Secrétan	ref.	Erzieher/Richter	?
28.	V. de Saussure	ref.	Magistrat	Offizier/Magistrat

Magistraten	8	28,5 %
Kaufleute, Unternehmer	4	14,2 %
Juristen, Advokaten	3	10,7 %
Verwaltungsbeamte, Schreiber	3	10,7 %
Aerzte	3	10,7 %
Erzieher, Professoren	3	10,7 %
Fremddienstoffiziere	2	7,1 %
Diplomaten	1	3,5 %
Ingenieure	1	3,5 %
	<hr/>	<hr/>
	28	99,6 %
	<hr/>	<hr/>

Die Mitglieder der verschiedenen helvetischen Exekutivgremien – 9 Katholiken (32,1 %) standen 19 (67,8 %) Reformierte gegenüber – zählten von wenigen Ausnahmen abgesehen (V. Oberlin, J. R. Dolder) zur sozialen Ober- und Mittelschicht. Zu den Patriziern der Hauptstädte (A. Pfyffer, F. P. Savary, J. K. Hirzel) gesellten sich die Angehörigen regimentfähiger, aber von der Regierung ausgeschlossener Familien (L. Bay, B. F. Kuhn) und die Patrizier aus den Munizipalstädten (F. C. Laharpe, V. de Saussure, A. Rengger).

Praktisch alle von ihnen verfügten über eine höhere Bildung. Einige waren Absolventen der neuen Erziehungsanstalten wie des Haldensteiner Seminars (J. L. Legrand, F. C. Laharpe) oder der Kriegsschule in Colmar (K. F. Zimmermann).

Was die Berufsstruktur anbetrifft, so dominierten die Magistraten, die sich dem Staatsdienst und der Verwaltung ihrer Güter widmeten, aber keinen eigentlichen Beruf ausübten. Auch die Kaufleute und Unternehmer, die Verwaltungsbeamten und die Bildungsberufe (Juristen, Aerzte, Erzieher) waren gut vertreten. Zum Vergleich die Berufsstruktur des Bundesrates 1848:

Name		Konfession	Beruf
1. Jonas Furrer	(1805–1861)	ref.	Anwalt
2. Ulrich Ochsenbein	(1811–1890)	ref.	Anwalt
3. Henri Drey	(1799–1855)	ref.	Anwalt
4. Joseph Munzinger	(1791–1855)	kath.	Kaufmann/Unternehmer
5. Stefano Franscini	(1796–1857)	kath.	Lehrer
6. Friedrich Frey-Hérosé	(1801–1873)	ref.	Kaufmann/Unternehmer
7. Wilhelm Matthias Näff	(1802–1881)	ref.	Jurist

1848 dominierten die Juristen (57,1 %). Daneben waren Kaufleute und Unternehmer (28,5 %) und ein Erzieher (14,2 %) in der Regierung vertreten.<sup>27</sup>

In die helvetische Exekutive gelangten sowohl auf unitarischer als auch auf föderalistischer Seite fast durchwegs Vertreter der aufgeklärten, städtischen Reformelite des 18. Jahrhunderts. 12 (42,8 %) der 28 Politiker hatten der von 1761–1797 bestehenden Helvetischen Gesellschaft angehört, in welcher sich

<sup>27</sup> Näheres bei Erich Gruner, Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920, 2 Bde., Bern 1966 (= Helvetica Politica A 1/2).

die reformwilligen staatstragenden Kreise und die intellektuelle Elite mit dem Ziel der «Ausbreitung des Gemeingeistes» vereinigt hatten, und durch deren Aktivitäten das Entstehen einer bürgerlichen Öffentlichkeit in der Schweiz massgeblich gefördert worden war.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Vgl. Ulrich Im Hof und François de Capitani, Die Helvetische Gesellschaft. Spätaufklärung und Vorrevolution in der Schweiz, 2 Bde., Frauenfeld 1983.

## 2. Die helvetische Regierung zwischen Direktorial- und Departementalsystem

Die am 12. April 1798 in Kraft getretene erste helvetische Verfassung bestimmte als Regierungsform für die neue Staatsführung das Direktorialsystem, das heisst die strikte Trennung von Regierung und Verwaltung. Die Mitglieder des mit grosser Machtfülle ausgestatteten Vollziehungsdirektoriums (*Directoire exécutif*) übten keine Verwaltungsfunktionen aus. Im Gegenzug gehörten die von der Exekutive ernannten Fachminister als Vorsteher der sechs Verwaltungseinheiten «Inneres», «Künste und Wissenschaften», «Justiz und Polizei», «Finanzen», «Kriegswesen» und «Aeusseres» dem Regierungskollegium nicht an, ja bildeten nicht einmal ein der administrativen Koordination dienendes Verwaltungskabinet.<sup>29</sup>

Weil am 23. April 1798 Direktor Maurice Glayre noch nicht in der Hauptstadt Aarau eingetroffen war und demzufolge die Ernennung der Minister nicht vorgenommen werden konnte, sahen sich die übrigen vier Exekutivmitglieder vor die Notwendigkeit gestellt, unter Abweichung von der Verfassung provisorisch das Departementalsystem einzuführen, also selbst an die Spitze der einzelnen Verwaltungsabteilungen zu treten.

«Bis zur Wahl der Minister wurden die verschiedenen Geschäfte zu besserer Behandlung und Fortgang derselben unter die Glieder des Direktoriums folgendermassen verteilt.

Bürger Direktor Oberlin übernimmt die Diplomatie.

Le Grand die Finanzen.

Pfyffer Belehrung des Volks und Ausbreitung des Gemeingeistes.

Bay Justiz, Polizei und Militär.»<sup>30</sup>

Das Departementalsystem hat jedoch in den Akten des Helvetischen Zentralarchivs keine nennenswerten Spuren hinterlassen. Bereits Ende April 1798 setzte ein reger Geschäftsverkehr zwischen Regierung und Verwaltung ein, der das Direktorialsystem erkennen lässt.

<sup>29</sup> Auf die helvetische Zentralverwaltung kann im Rahmen dieser Studie nicht näher eingegangen werden, ihre Geschichte ist Gegenstand der Dissertation des Verfassers.

<sup>30</sup> Bestand B «Helvetik 1798–1803», Bd. 277, S. 7/8 (abgekürzt: B 277, S. 7/8) Morgensitzung 23.4.1798, Traktandum 2.

Kamen im Exekutivkollegium Angelegenheiten ihres Ressorts zur Sprache, so wohnten die Chefbeamten den Sitzungen bei, lieferten Auskünfte zu bestimmten Sachfragen, unterbreiteten Vorschläge für Regierungsbeschlüsse und nahmen Aufträge des Vollziehungsdirektoriums entgegen:

«Le Ministre des Relations Extérieures fait lecture de diverses lettres des Ministres helvétiques à Paris, contenant des rapports politiques sur les événemens du jour et de la part du Citoyen Jenner sa demande en démission. Le Directoire charge le Ministre des Relations Extérieures d'inviter le Ministre Jenner à demeurer à Paris jusques à ce que l'affaire du traité de Commerce ait été décidé.»<sup>31</sup>

«Le Ministre des finances fait au Directoire un raport sur le décret du Corps Législatif qui exempte du Droit d'enregistrement les donations en faveur des pauvres – afin de prévenir les inconvénients qu'auroit l'expression vague de la Loi [il] propose un projet de Message que le Directoire adopte . . . »<sup>32</sup>

Aufträge erhielten die Spitzen der Verwaltung auch auf schriftlichem Weg mittels sogenannter Noten. Als durch die Auswirkungen des 2. Koalitionskrieges im Sommer 1799 im Gebiet zwischen Fiesch und Naters ein Verlust der Ernte drohte, beauftragte das Direktorium Innenminister Albrecht Rengger, eine Möglichkeit zu suchen, um das Oberwallis vor einer Hungersnot zu bewahren:

«No 9

Bern den 20.ten July 1799.

Das Vollziehungs-Direktorium an den Minister des Innern.

Aus dem Berichte des Regierung Statthalters Canton Léman vom 19.ten July seht Ihr, dass die Commissairs, die sich in Wallis befinden sehr stark darauf dringen, dass man ganz ungesäumt Schnitter ins Obere-Wallis schicke, um daselbst noch zur rechten Zeit die Feldfrüchte zu sammeln, bevor sie zu Grunde gehen–

Hierüber erwartet das Direktorium noch während dieser Morgensitzung von Euch einen Bericht. Zugleich seyd Ihr eingeladen, das hier mit-

<sup>31</sup> B 289, S. 135, Sitzung 27.6.1799, Trakt. 4.

<sup>32</sup> B 294, S. 552, Sitzung 9.12.1799, Trakt. 3.

kommende Schreiben, welches Euch in Original zugeschickt wird, sogleich wieder an das Direktorial-Büreau zurückzusenden,  
der Praesident des Vollziehenden Direktoriums  
/Sign./ Laharpe  
Im Namen des Direktoriums der General Sekretair  
/Sign./ Mousson»<sup>33</sup>

Während auf der Verwaltungsebene die Zuständigkeitsbereiche der Minister klar umrissen waren, fehlte auf der Regierungsebene eine Ressortverteilung, die den Kenntnissen und Neigungen der Direktoren entgegengekommen wäre. Jedes Exekutivmitglied konnte oder musste sich mit einem bestimmten Sachgeschäft befassen, handelte es sich nun um die Organisation der Gemeinverwaltungen, das Verhältnis der Helvetischen Republik zu Frankreich in bezug auf den Unterhalt der Besatzungsarmee oder ein Gnadengesuch:

«Un Projet composé par le Citoyen Glayre sur l'organisation des administrations municipales est approuvé du Directoire et deviendra l'objet d'un message au corps législatif.»<sup>34</sup>

«Message du Corps législatif invitant le Directoire à lui faire savoir dans quel raport se trouve la République Helvétique avec la République française par rapport à l'entretien de l'armée.  
Renvoi au Ministre de l'Intérieur, le Citoyen Directeur Legrand se charge de rédiger un projet de message au Corps Législatif.»<sup>35</sup>

«Le nommé Phil. Nösperger de Heitenried au Canton de Fribourg condamné à être fusillé comme Chef de rebelles, demande commutation de peine.  
Le Citoyen Directeur Bay se charge de lire les actes de la procédure et de faire raport.»<sup>36</sup>

Entscheidend war auch der politische Einfluss, den ein Regierungsmitglied genoss. Als die helvetischen Räte am 5. Juli 1798 ein generelles Werbeverbot für die fremden Kriegsdienste erliessen, wandte sich die spanische Ge-

<sup>33</sup> B 897, S. 419 (Konzept).

<sup>34</sup> B 282, keine Seitenzählung, Sitzung 3.6.1798, Trakt. 6.

<sup>35</sup> B 283, S. 144, Sitzung 27.7.1798, Trakt. 3.

<sup>36</sup> B 288, S. 482, Sitzung 8.6.1799, Trakt. 43.

sandtschaft deswegen nicht etwa an den Präsidenten des Vollziehungsdirektoriums, den Diplomatie-Fachmann Glayre, sondern an den eben mit französischer Hilfe in die Regierung gelangten Peter Ochs:

«Le Citoyen Directeur Ochs annonce que le Secrétaire de la légation espagnole s'étant rendu chez lui, lui a dit que l'ambassadeur espagnol Mr le Chevalier Caamaño pense que le Décret relatif au recrutment ne concerne point les Régimens Suisses au service de sa Majesté Catholique. Le Directoire arrête qu'il sera envoyé copie à Mr de Caamaño de la lettre écrite à sa Majesté Catholique pour l'instruire des changemens qu'a subi le Gouvernement de la Suisse.

Le même Directeur remet un mémoire de plusieurs Officiers au service d'Espagne, qui témoignent les mêmes espérances.»<sup>37</sup>

Das Direktorialsystem, das auf eine Entlastung der Exekutive abzielte, scheiterte, weil die Regierung ständig in die Arbeit der Verwaltung eingriff, Ministerialerlasse wieder aufhob oder Beschlüsse fasste, ohne den zuständigen Minister zu informieren, was zu Doppelspurigkeiten führte.

In seinem Rechenschaftsbericht vom Dezember 1801 hielt Albrecht Rengger deswegen mit Kritik nicht zurück:

«Das Vollziehungsdirektorium hatte, theils aus Misstrauen gegen die Personen, theils in der lobenswerthen Absicht, selbst zu regieren, die meisten Geschäfte, sogar die geringfügigsten, unmittelbar an sich gezogen und behandelte sie täglich mit gänzlicher Vorbeihung der Minister. Keiner der letzteren konnte also jemals einen sichern Ueberblick seines Departements haben, und oft erfuhr man die wichtigsten Verfügungen der Regierung erst lange hinterher, wenn sie etwa einem eigenen Auftrage begegneten. Natürlich mussten hieraus häufig Widerspruch und Inkonsequenz in den Massregeln der vollziehenden Gewalt entstehen, nicht bloss, weil die erste Behörde schlechterdings ausser Stande war, sich alle die Details immer zu vergegenwärtigen, sondern auch, weil Fälle der nämlichen Art wie zwischendurch von der Regierung ohne Vorwissen des Ministers behandelt wurden, und die also dieselbe Entscheidung erforderten, auch dem letztern zur Behandlung aufstiessen, oder gar Geschäfte, die jene angefangen hatte, von ihm mussten beendigt werden.»<sup>38</sup>

<sup>37</sup> B 283, keine Seitenzählung, Sitzung 11.7.1798, Trakt. 1.

<sup>38</sup> Leben und Briefwechsel von Albrecht Rengger, Minister des Innern der helvetischen Republik, hrsg. von Ferdinand Wydler, Bd. 1, Zürich 1847, S. 109.

Die Tätigkeit der Chefbeamten wurde auch dadurch erschwert, dass ihre Befugnisse eingeschränkt blieben. So benötigte Kultur- und Erziehungsminister Philipp Albert Stapfer (1766–1840) 1798 die Erlaubnis des Vollziehungsdirektoriums, um mit den Kantonsbehörden in direkten Kontakt zu treten. In bezug auf die personelle Besetzung der kantonalen Erziehungsräte als der obersten Aufsichtsgremien im Erziehungswesen besass Stapfer bloss ein Vorschlagsrecht, das Wahlrecht behielt die Staatsführung sich selbst vor.<sup>39</sup>

Die am 31. Dezember 1799 gebildete parlamentarische Untersuchungskommission, die zusammen mit dem Vollziehungsdirektorium über die Mittel beraten sollte, wie die Notlage der Republik zu beheben sei, kam in ihrem Bericht vom 5. Januar 1800 zu einem für die Exekutive niederschmetternden Ergebnis:

«Wir können es euch nicht verhehlen, . . . dass wir in dem ganzen Gange des Vollziehungs-Directoriums auch nicht eine einzige Spur eines . . . reif durchdachten Planes der Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten gefunden haben. Wir sahen im Gegentheil, wie es über dem drückenden Detail kleinlicher Verfügungen, die höchstens von der Kompetenz seiner Minister wären, die Leitung der allgemeinen Angelegenheiten des Vaterlands aus den Augen verliert. Wir gewahren eine Menge widersprechender Entscheidungen im Fache der öffentlichen Administration, die laut gegen das Dasein irgend eines Systems zeugen.»<sup>40</sup>

Der gestürzte Direktor Frédéric-César Laharpe wies diese Vorwürfe in seiner Rechtfertigungsschrift vom 13. Januar 1800 von sich:

«Le Directoire a été chargé de gouverner la République au milieu d'une révolution qui le laissait sans ressources et sans aucun des éléments indispensables à toute bonne administration. Tout était à organiser et à refaire, et il a fallu s'en occuper au milieu des insurrections, de la guerre et des souffrances de toute espèce . . . Le Directoire s'est trop occupé de détails minutieux. Ce reproche est fondé. Les membres du Directoire n'ont pas cessé d'en gémir; journellement ils en portaient la peine, sans pouvoir y remédier. En vain il renvoyaient aux ministres ce qui les con-

<sup>39</sup> Vgl. Rudolf Luginbühl, Philipp Albert Stapfer, helvetischer Minister der Künste und Wissenschaften (1766–1840), Basel 1887, S. 80–82.

<sup>40</sup> ASHR Bd. 5, S. 528.

cernait; tout citoyen estimait devoir s'adresser immédiatement au Directoire, qui n'avait pas le droit de repousser les pétitionnaires.»<sup>41</sup>

Der provisorische Vollziehungsausschuss (Commission exécutive), der nach dem ersten Staatsstreich vom 7./8. Januar 1800 das Vollziehungsdirektorium ablöste, war bemüht, «de donner à la tractation des affaires une attention plus proportionnée à leur importance, plus de suite et de promptitude».<sup>42</sup>

Jedes der sieben Mitglieder übernahm die Oberaufsicht über einen seinen Kenntnissen und Neigungen entsprechenden Fachbereich.<sup>43</sup> Es konnte in dem ihm zugeteilten Ressort Einfluss auf die Ausarbeitung der im Plenum zu beratenden Vorlagen nehmen und beim zuständigen Chefbeamten jede Auskunft verlangen, ohne jedoch das betreffende Ministerium direkt zu leiten. An den Exekutivsitzen durfte es über ein Sachgeschäft seines Fachbereichs seine Meinung zuerst äussern und Vorschläge und Anträge einbringen.

«La distribution des affaires aura lieu comme suit:

Le citoyen	Glarye	sera chargé de la diplomatie.
" "	Dolder	" " de l'Intérieur.
" "	Savary	" " de l'impôt, de la comptabilité, de la liquidation, des douanes et péages.
" "	Frisching	" " de l'éducation publique et du culte.
" "	Gschwend	" " de la justice et de la police.
" "	Finsler	" " de la guerre, des régis et domaines, des forêts et mines.
" "	Durler	" " des ponts et chaussées, des constructions et réparations des maisons nationales.» <sup>44</sup>

<sup>41</sup> a.a.O., S. 632. Vier Jahre später urteilte der Waadtländer kritischer: «La manière de travailler du directoire ne me prévint pas en sa faveur. On s'y occupait de détails, on vivait au jour le jour, sans avoir seulement reconnu la situation où l'on se trouvait et par conséquent sans avoir pu encore arrêter une marche administrative qui s'y adoptât.» Mémoires de Frédéric-César Laharpe concernant sa conduite comme Directeur de la République helvétique, adressés par lui-même à Zschokke, par Jacques Vogel, Paris/Genève 1864, S. 113.

<sup>42</sup> ASHR Bd. 5, S. 733.

<sup>43</sup> Dürsteler, Organisation der Exekutive, S. 75 und S. 326, bezeichnet diese Organisationsform bereits als Departmentalsystem.

<sup>44</sup> ASHR Bd. 5, S. 734.

Mit der Modifikation des Direktorialsystems wurde auf der Regierungsebene die angestrebte Strukturierung des Geschäftsganges erreicht.

Das rigorose Sparprogramm beispielsweise, das der Vollziehungsausschuss angesichts der katastrophalen Finanzlage der Helvetischen Republik in die Wege leitete, lag vor allem in den Händen des ehemaligen Finanzministers Johann Konrad Finsler:

«Le Citoyen Finsler en forme d'amendement . . . demande que le Ministre de la Guerre soit chargé: 1./ de voir si par quelque mesure oeconomique qui porterait sur quelqu'autre partie de son département il ne pourroit pas épargner les fonds suffisans pour entretenir un noyau de cette Ecole d'instruction militaire<sup>45</sup> de 100 à 150 hommes.— 2./ de présenter incessamment un rapport sur l'oeconomie de tout son département et les moyens de la rendre plus stricte.

La Commission Exécutive adoptant la proposition faite, adresse au Ministre de la Guerre la lettre suivante:

Au Ministre de la Guerre.

La Commission Exécutive a pris connaissance de votre rapport de ce jour sur la garde des Autorités suprêmes, qui composée de 600 sous-officiers a été formée dans le but d'établir une école où les Officiers et sous-Officiers de toute l'Helvétie puissent successivement acquérir les connaissances nécessaires pour ensuite instruire, d'après un mode uniforme, les milices sous leurs ordres.

La Commission tout en reconnaissant l'utilité de cette institution est pénétrée de la nécessité de la supprimer dans le moment actuel, où la pénurie des finances demande l'ajournement de toute dépense qui ne serait pas de la nécessité la plus urgente; elle a donc adopté en principe cette suppression sous l'amendement suivant:

Si par quelque mesure économique qui porterait sur quelqu'autre partie de votre Département, il était possible d'épargner des fonds suffisans pour entretenir un noyau de cette école d'instruction militaire de 100 à 150 hommes, la Commission Exécutive saisirait avec plaisir ce moyen de concilier le besoin militaire avec l'Etat financier.

Vous êtes donc chargé de porter votre attention sur cet objet important et de vous entendre à cet effet avec le Citoyen Finsler, membre de la Commission Exécutive.

Un second objet sur lequel le Citoyen Finsler se charge également de se concerter avec vous est l'économie de Votre département en général.

<sup>45</sup> Die helvetische Militärschule befand sich in Bern.

Vous vous occuperez des moyens de la rendre plus stricte et présenterez incessamment un rapport à ce sujet à la Commission Exécutive.»<sup>46</sup>

Justiz- und Polizeiminister Franz Bernhard Meyer (1763–1848) musste seinen Entwurf eines neuen Tarifs für Gerichtsgebühren einer Prüfung unterziehen, nachdem der Jurist Karl Heinrich Gschwend auf verschiedene Unklarheiten hingewiesen hatte:

«Le même Ministre [Justizminister] fait un rapport sur les observations faites par le Citoyen Gschwend au projet de tarif présenté par le Ministre . . . »<sup>47</sup>

Einen Misstand vermochte das Ressortsystem nicht völlig zu beseitigen. Die Regierung griff weiterhin in die Tätigkeit der Verwaltung ein. In der Periode des Vollziehungsausschusses begann sogar die personelle Verflechtung zwischen Regierung und Verwaltung. Am 16. April 1800 wurden zwei Exekutivmitglieder in die Leitung der neugeschaffenen Bergwerksadministration delegiert, Karl Albrecht Frisching als Präsident und Johann Konrad Finsler als Mitglied.<sup>48</sup> Diese Massnahme, die der Regierung die direkte Kontrolle eines Staatsmonopols ermöglichte, wurde nach der Auflösung des Vollziehungsausschusses beibehalten. Nach Frischings Tod wählte die provisorische Exekutive (Pouvoir exécutif provisoire) am 5. November 1801 Johann Rudolf Dolder zum Präsidenten der Bergwerksadministration.<sup>49</sup>

Für den nach dem zweiten Staatsstreich vom 7./8. August 1800 eingesetzten provisorischen Vollziehungsrat (Conseil exécutif) drängte sich eine neue Organisationsform auf, weil er auch bei der Gesetzgebung mitzuwirken hatte. Die Exekutive stellte sich ein System vor, «qui donne au travail du Gouvernement plus de consistance, plus de dignité et en éloignant cette foule de détails dont on s'est occupé jusques à présent, laisse plus de temps pour la délibération des affaires importantes et générales.»<sup>50</sup>

<sup>46</sup> B 296, S. 400/01, Sitzung 23.1.1800, Trakt. 6.

<sup>47</sup> B 303, S. 637/38, Sitzung 5.7.1800, Trakt. 13.

<sup>48</sup> ASHR Bd. 5, S. 938/39.

<sup>49</sup> B 320, S. 69, Sitzung 5.11.1801, Trakt. 9.

<sup>50</sup> ASHR Bd. 6, S. 73.

Am 30. August und am 4. September 1800 unterbreitete Johann Jakob Schmid im Vollziehungsrat den Vorschlag, innerhalb des Regierungskollegiums den sechs Ministerien entsprechend sechs ständige Kommissionen von zwei bis drei Mitgliedern zu bilden, welche die Oberaufsicht über die Zentralverwaltung wahrnehmen sollten. Alle an die Exekutive herangetragenen Geschäfte sollten vom Präsidenten zur Behandlung an die Kommissionen überwiesen, wichtige Sachfragen in Zusammenarbeit zwischen den Ministern und der betreffenden Regierungskommission vorbereitet werden.<sup>51</sup>

Schmids Vorschlag wurde am 6. September 1800 in den Beschluss umgewandelt,

«Die Mitglieder des Vollziehungsrates seien mit der Oberaufsicht über die verschiedenen Ministerien beauftragt, und dieses in folgender Abtheilung:

- a) Das Departement der äusseren Angelegenheiten sei den Bürgern Glayre und Zimmermann übertragen;
- b) das des Kriegswesens den Bürgern Dolder, Schmid und Rüttimann;
- c) das der Finanzen den BB. Dolder, Zimmermann und Savary;
- d) das der Künste und Wissenschaften den BB. Frisching, Zimmermann und Rüttimann;
- e) das des Justizwesens den BB. Savary und Schmid;
- f) das der innern Angelegenheiten den BB. Frisching, Glayre und Schmid.»<sup>52</sup>

Schon am 22. Januar 1800 hatte der Zürcher Parlamentarier Johann Konrad Escher im Grossen Rat den Antrag gestellt, «der Vollziehungsbehörde aufzugeben, sich nach den besonderen Geschäftskenntnissen in Commissionen zu theilen», war jedoch damit nicht durchgedrungen.<sup>53</sup>

Das Kommissionalsystem<sup>54</sup>, eine zweite Abwandlung des Direktorialsystems, war im übrigen keine Errungenschaft der Helvetik. Es hatte in anderer Form bereits während des Ancien Régime in den eidgenössischen Staatsverwaltun-

<sup>51</sup> B 305, S. 540, Sitzung 30.8.1800, Trakt. 17; und B 306, S. 67, Sitzung 4.9.1800, Trakt. 20.

<sup>52</sup> ASHR Bd. 6, S. 123.

<sup>53</sup> ASHR Bd. 5, S. 566.

<sup>54</sup> Dürsteler, Organisation der Exekutive, S. 327.

gen seine Anwendung gefunden und sollte in der Mediationszeit wieder zu Ehren gelangen.<sup>55</sup>

Durch die Einführung dieses Organisationsprinzips konnte die Geschäftstätigkeit der helvetischen Exekutive noch weiter verbessert werden, zumal die Kommissionen auch dann zusammentraten, wenn ein Mitglied wegen Krankheit oder Landesabwesenheit nicht verfügbar war. Oft genügte zur Prüfung eines Sachverhalts ein Kommissionsmitglied oder eine Kommissionsmehrheit.

«Le Ministre des Finances fait lecture du projet de Message qu'il a été chargé de rédiger et qui doit accompagner le projet de Système des finances adopté le 10e courant.

Le Conseil Exécutif avant d'adopter cette rédaction charge les Citoyens Dolder et Savary membres de la Commission des finances d'examiner ce travail dans la journée d'aujourd'hui et de le reproduire demain avec leur préavis.»<sup>56</sup>

«Les Citoyens Zimmermann, Dolder et Savary membres de la Commission des finances, chargés le 15e Novembre dernier de se concerter avec la Commission des finances du Conseil Législatif sur le Système des finances, font connoître qu'ils ont eu plusieurs conférences, où ils sont convenus de quelques changemens importans à y apporter. En conséquence ils proposent d'inviter le Conseil Législatif à suspendre toute délibération sur cet objet et à retourner au Conseil Exécutif le projet de Système.

Le Conseil Exécutif adopte cette proposition et adresse en conséquence le message suivant au Conseil Législatif . . . »<sup>57</sup>

Der Vollziehungsrat leistete in den 14 Monaten seines Bestehens fruchtbare Regierungsarbeit, unter anderem dank des Kommissionalsystems. Dadurch, dass er sich an gewisse Richtlinien hielt, funktionierte auch das Zusammenwirken von Regierung und Verwaltung einigermassen.

Mit dem dritten, föderalistischen Staatsstreich vom 27./28. Oktober 1801 und

<sup>55</sup> Vgl. Theodor Brunner, Die Organisation der bernischen Exekutive in ihrer geschichtlichen Entwicklung seit 1803, Bern 1914, S. 28–30 und S. 59 ff.

<sup>56</sup> B 307, S. 253, Sitzung 16.10.1800, Trakt. 7.

<sup>57</sup> B 308, S. 513, Sitzung 26.11.1800, Trakt. 16.

der Inkraftsetzung der Verfassung von Malmaison hinsichtlich der Zentralbehörden erfolgte der Uebergang zum Departementalsystem, zur Verbindung von Regierung und Verwaltung. Die vier Mitglieder des Kleinen Rates (Petit Conseil) als der vollziehenden Gewalt standen gleichzeitig je einer der vier Verwaltungsabteilungen «Innere Angelegenheiten», «Rechtspflege», «Finanzen» und «Krieg» vor. Das Ministerium der Künste und Wissenschaften wurde aufgelöst, seine Kompetenzen übernahm das Departement des Innern. Die Aussenpolitik genoss eine Sonderstellung.

Das Departementalsystem beseitigte den durch die erste helvetische Verfassung hervorgerufenen Antagonismus zwischen Staatsführung und Staatsverwaltung, verkürzte die Entscheidungswege und war kostengünstiger. Die einzelnen Departemente waren durch ihre Vorsteher an den Exekutivsitzungen vertreten und konnten direkt angesprochen werden:

«Auf den mündlichen Antrag des mit dem Departement der Polizey beauftragten Mitgliedes beschliesst der kleine Rath, obbemeldtem Departement zur Bestreitung der geheimen Polizey Ausgaben eine Summe von 800 fr. mit Urgenz durch das National Schatz Amt zukommen zu lassen.

Welches den beiden Departementen der Polizey und der Finanzen und dem Schatz-Amt durch einen Auszug aus dem Protokoll angezeigt wird.»<sup>58</sup>

«Le Département de la Guerre fait rapport sur les représentations des Communes du District de Werdenberg, qui se refusent à faire les Charroix des Matériaux pour la construction de la nouvelle Route sous la Montagne de Schollenberg au prix de 20 à 22 batz la Journée, et demandent que cette charge soit répartie sur toute l'Helvetie. Le Département propose de ne point accéder à cette demande.

Le Petit Conseil considérant l'avantage très important que ces communes retireront de cet établissement et l'usage constant de tous les temps dans pareils cas, adopte la proposition du Département par l'Arrêté suivant.

Le Petit Conseil

Considérant que les Districts de Mels et de Werdenberg retireront un avantage très considérable de l'établissement d'une Route entre la Montagne du Schollenberg et le Rhin, servant non seulement de communication entre les dits Districts, mais encore au Commerce des Marchandises Etrangères, Considérant que tout tems les Communes des Districts où l'on a rétabli les Routes, ont contribué à ces établissements utiles, Arrête:

<sup>58</sup> B 324, S. 113, Sitzung 27.4.1802, Trakt. 21.

Les Communes du District de Werdenberg comme celles de celui de Mels seront chargées des voitures des matériaux de la nouvelle route entre la Montagne du Schollenberg et le Rhin à un prix fixé à la moitié de celui de la Journée ordinaire, conformément à la répartition dressée par le Préfet National du Canton de Linth.»<sup>59</sup>

Die einzelnen Kleinräte oder Staatsräte, wie sie auch genannt wurden, betrachteten sich in erster Linie als Mitglieder einer Regierungsbehörde, erst in zweiter Linie als Verwalter eines Ressorts, das heisst, die Departemente wurden als blosser Hilfseinrichtung der Regierung angesehen, nicht als Mitträger der Leistungsfunktion der Exekutivgewalt.

Die Föderalisten ermöglichten – dies ist ein neues Element in der Entwicklung der helvetischen Exekutive – der Legislative die Einflussnahme auf die Staatsverwaltung.<sup>60</sup> Einem Wunsch des Kleinen Rates entgegenkommend, bildete der Senat am 10. Dezember 1801 entsprechend den vier Verwaltungseinheiten vier ständige Parlamentskommissionen.<sup>61</sup> Es stand nun dem einzelnen Kleinrat frei, zu seiner Entlastung die Hilfe zweier Senatoren in Anspruch zu nehmen. Er durfte sogar Aussenstehende als Berater beiziehen.

Das Departementalsystem wurde bis zum Sommer 1802 beibehalten. Der Kleine Rat erfuhr durch die am 6. Februar 1802 auf französischen Druck hin vorgenommenen Neuwahlen und den vierten, unitarischen Staatsstreich vom 17. April 1802 verschiedene personelle Umbesetzungen.<sup>62</sup> Zwei Monate lang standen an der Spitze von drei Departementen je zwei allerdings nicht gleichberechtigte Vorsteher.<sup>63</sup> Interessant ist der Fall des Solothurners Urs Glutz, der als Föderalist nach der Machtübernahme der Unitarier im Kleinen Rat verblieb, ohne ein Departement zu leiten.

<sup>59</sup> B 324, S. 424, Sitzung 22.5.1802, Trakt. 19.

<sup>60</sup> Der Verfassungsentwurf von Malmaison vom 29. Mai 1801 verquickte die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt eng miteinander. Der Senat als eine der gesetzgebenden Behörden besass weitgehende Vollziehungsbefugnisse.

<sup>61</sup> ASHR Bd. 7, S. 835.

<sup>62</sup> Vgl. Kapitel 1.

<sup>63</sup> B 322, S. 416/17, Sitzung 8.2.1802, Trakt. 18: «Die einstweilige Leitung der Geschäfte und die Unterschrift der Expeditionen [soll] demjenigen der beyden Vorsteher übertragen seyn, der zuerst vom Senat ernannt worden ist.»

Die am 2. Juli 1802 vom Volk angenommene zweite helvetische Verfassung führte als Regierungsform für die Exekutive wieder das Direktorialsystem ein. Dem dreiköpfigen Vollziehungsrat (Conseil d'exécution) standen fünf Staatssekretäre für die Departemente «Justiz und Polizei», «innere Angelegenheiten», «Kriegswesen», «Finanzen» und «auswärtige Angelegenheiten» zur Verfügung. Die Besetzung der Staatssekretariate erfolgte nicht mehr durch die Landesregierung, sondern durch den Senat, die Legislative; der Vollziehungsrat besass bloss ein Vorschlagsrecht.

Die neue Verfassung gestand den Chefbeamten beratende Stimme sowohl im Vollziehungsrat als auch im Senat zu. Diese Bestimmung gelangte erstmals zur Anwendung, als der Beschluss des Ersten Konsuls, die französischen Besatzungstruppen aus der Helvetischen Republik abzuziehen, bekannt wurde:

«Les Citoyens Rengger Secrétaire d'Etat pour le Département de l'Intérieur, Schmid Secrétaire d'Etat pour le Département de la Guerre, Muller Fridberg pour le Département des affaires étrangères se présentent à la Séance du Conseil. Le Citoyen Kuhn se trouve absent.—

La délibération commencée sous No 1 est reprise. Les Secrétares d'Etat donnent leur opinion, les membres du Conseil répètent la leur. Aucun parti ne peut réunir une parfaite unanimité des suffrages.— Les Secrétares d'Etat se retirent et le Conseil avant de prendre une Décision juge convenable de communiquer confidentiellement au Sénat les Dépêches venues de Paris, de lui exposer les considérations présentées pour et contre dans la Délibération et d'entendre là dessus l'opinion individuelle de ses membres . . . »<sup>64</sup>

Im übrigen unterschied sich der Aufgabenbereich der Staatssekretäre nur unwesentlich von demjenigen der Minister unter dem Vollziehungsdirektorium:

«Der Staats-Sekretär für das Departement der Innern Angelegenheiten berichtet mündlich über das Ansuchen des Bürgers Johannes Schneider von Frutigen, welcher als Folge einer in dem Gefecht zu Neueneegg im Jahr 1798 erlittenen Wunde die rechte Hand verlohren hat, und bittet dass ihm einige Unterstützung gereicht werden möchte. Der Staats-Sekretär empfiehlt den Bittsteller um eine Unterstützung von fünfzig Franken.

Der Vollziehungs-Rath bewilligt diese Summe laut folgendem Beschluss:

<sup>64</sup> B 326, S. 156, Sitzung 16.7.1802, Trakt. 8.

### Der Vollziehungs-Rath

Auf das Unterstützungs-Begehren des Bürger Johann Schneider von Frutigen welcher in Folge einer bey dem Gefecht zu Neuenegg A<sup>o</sup> 1798. durch eine Kanonenkugel erlittene Verwundung die rechte Hand verloren hat, und dadurch ausser Stand gesetzt worden ist, sein Brod zu verdienen.

Nach angehörtem Bericht seines Departements der Innern Angelegenheiten, beschliesst:

1. Es ist dem Bürger Johann Schneider von Frutigen eine Unterstützung von fünfzig Franken bewilligt.
2. Gegenwärtiger Beschluss soll dem Finanzdepartement zur Anweisung und demjenigen der Innern Angelegenheiten zu Verwendung dieser Summe bekannt gemacht werden.»<sup>65</sup>

Die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Verwaltung bildete in der letzten Phase der Helvetik kein Problem mehr. Der Vollziehungsrat war durch die Erschütterung des «Stecklikrieges» und angesichts der durch die Vermittlung des Ersten Konsuls zu erwartenden staatspolitischen Veränderungen nicht mehr in der Lage, grosse Wirksamkeit zu entfalten. Die Hauptlast der Arbeit trugen die Staatssekretariate, welche die Ordnung der Helvetik aufrechterhielten, soweit dies noch möglich war.

Das Direktorialsystem hatte in der Schweiz keine Zukunft. In der Regenerationszeit brach sich in den Kantonen überall das Departementalsystem seine Bahn. Artikel 91 der Bundesverfassung von 1848 schrieb als Regierungsform für den Bundesrat ebenfalls das Departementalsystem vor.

<sup>65</sup> B 327, S. 166/67, Sitzung 30.8.1802, Trakt. 7.

### 3. «Ueber dem drückenden Detail kleinlicher Verfügungen . . .»

Trotz mehrmaliger Umgestaltung ihrer inneren Organisation war die Staatsführung der Helvetischen Republik generell überlastet. Weil sie zu viel an sich zog und zu wenig delegierte, hatte sie sich ständig mit einer Unmenge von Kleinigkeiten zu befassen, die von untergeordneten Stellen der Zentralverwaltung oder von den Kantonsbehörden rationeller hätten erledigt werden können.

Der Kleine Rat hatte beispielsweise am 27. November 1801 über die Bewilligung von 64 Franken für die Sanierung einer zum Rebberg der Pfarrei St-Saphorin im Kanton Léman gehörenden Stützmauer zu befinden.<sup>66</sup>

Am 7. Januar 1803 stand im Vollziehungsrat die Anfrage eines bernischen Essigfabrikanten an, ob der Kleinverkauf von Essig dem Auflagengesetz vom 15. Dezember 1800 unterliege oder nicht, eine Anfrage, die von der Landesregierung beantwortet werden musste!<sup>67</sup>

Die Mitglieder des Vollziehungsdirektoriums machten bereits anlässlich ihrer dritten Sitzung am 22. April 1798 die Feststellung, dass «die Geschäfte sich ungemein anhäufen und bey der gegenwärtigen sehr unvollkommenen Einrichtung nicht gehörig befördert werden können».<sup>68</sup> Sie hofften, diesen Anlaufschwierigkeiten mit geeigneten Massnahmen wie der Ernennung eines Generalsekretärs und der Einführung fester Sitzungszeiten beizukommen. «Die Zeit der Versammlung ist bestimmt Vormittag von 9 bis 12 Uhr: Nachmittag von 4 Uhr, so lang die Geschäfte es erfordern.»<sup>69</sup>

Im Frühsommer 1798 zeigte sich deutlich, dass die gewaltigen Probleme, welche die Organisation des helvetischen Einheitsstaates und der Unterhalt

<sup>66</sup> B 320, S. 416, Sitzung 27.11.1801, Trakt. 8.

<sup>67</sup> B 329, S. 43/44, Sitzung 7.1.1803, Trakt. 5.

<sup>68</sup> B 277, S. 7, Nachmittagssitzung 22.4.1798, Trakt. 2.

<sup>69</sup> B 277, S. 7/8, Morgensitzung 23.4.1798, Trakt. 2. Mit der Einführung öffentlicher Audienzen wurde der Beginn der Morgensitzung auf 10 Uhr zurückverlegt. Vgl. ASHR Bd. 2, S. 1217/18. Die Nachmittags- oder Abendsitzungen begannen zwischen 16 und 19 Uhr.

der französischen Besatzungsarmee mit sich brachten, die Landesregierung überforderten. Sechs Sitzungstage pro Woche reichten zur Behandlung der unzähligen Sachgeschäfte nicht mehr aus, weshalb regelmässig auch am Sonntag beraten wurde, nötigenfalls zweimal täglich. Am 10. August 1798, zwei Wochen, nachdem er sein Amt als Direktor angetreten hatte, berichtete Frédéric-César Laharpe seinem Bekannten Jean de Bry (1760–1834), einem der französischen Unterhändler am Rastatter Kongress:

«La vie d'un directeur est extrêmement laborieuse, en suite de la règle invariable que nous suivons de ne pas laisser arriérer les affaires. De six à huit du matin, notre porte est ouverte à tous. A huit ou neuf, nous nous rassemblons et demeurons en séance jusqu'à deux heures. Les audiences nous prennent encore quelques heures de l'après-dinée, et très souvent nous nous rassemblons le soir pour concerter seuls les mesures générales qui sont arrêtées le lendemain. Ajoutez enfin les heures à donner à la lecture de divers mémoires et à la méditation, et vous jugerez, citoyen ambassadeur, que notre métier n'a rien de celui d'un sybarite: nous sommes à la lettre les serfs de la république, et il faut réellement avoir le diable au corps pour y résister; mais que ne peut l'obstination sur les têtes humaines? Nous nous sommes engagés à consolider à tout prix notre révolution, et je crois pouvoir annoncer qu'il n'y a aucun de nous assez lâche pour renoncer à l'entreprise.»<sup>70</sup>

Als im Herbst 1798 Regierung und Parlament mit der Schaffung der Grundlagen für eine Militärorganisation begannen, zählte die Tagesordnung oft zwischen 60 und 80 Traktanden. Am Freitag, den 2. November 1798 waren es zum Beispiel gar 90.

Die Auswirkungen des 2. Koalitionskrieges und die dadurch ausgelösten Aufstandsbewegungen im Innern der Helvetischen Republik im Frühling und Sommer 1799 liessen die Zahl der Geschäfte noch weiter ansteigen. Eine Senatskommission, die mit der Regelung der Besoldungsverhältnisse der Direktorialkanzlei betraut war, hielt in ihrem Bericht vom 25. Juli 1799 fest:

«Das Directorium fasst in seinen alltäglichen, gewöhnlich 8 Stunden lang dauernden Sitzungen 50–80 Beschlüsse mit Inbegriff der Depeschen. . . .

<sup>70</sup> Correspondance de Frédéric-César Laharpe et Jean de Bry (Mai 1798–Mai 1799), publiée par Léonce Pingaud, in: Archives de la Société d'Histoire du Canton de Fribourg 4, 1888, S. 321–362; S. 330/31.

Viele dieser Beschlüsse und Depeschen sind dringend und müssen also auf der Stelle oder im Laufe des Tages, alle aber innert 24 Stunden fertiggestellt werden. . . . 4 Secretärs sind gewöhnlich den ganzen Tag, von 7 Uhr Morgens bis 8 Uhr Abends, nicht selten auch einen Theil der Nacht hindurch beschäftigt». <sup>71</sup>

Frédéric-César Laharpe schildert in seinen Erinnerungen anschaulich die Arbeitslast, die das Vollziehungsdirektorium während der Kriegsmonate zu bewältigen hatte:

«Les séances pour affaires courantes, qui ne furent jamais interrompues, duraient de 8 heures du matin jusqu'à 4 et 5 heures de l'après-dîner, et souvent il y en avait d'extraordinaires. Le président avait ses audiences que rien ne pouvait suspendre. C'était un métier de galérien que j'ai fait trois fois pendant près de 5 mois. Les conjonctures nous forcèrent à monter la garde à tour dans nos maisons pour recevoir les dépêches nocturnes. Nous avons organisé un service de courriers à pied qui fut très utile. Il en est quelquefois arrivé dix dans une seule nuit, chargés de dépêches auxquelles il fallait répondre de suite. Pour répondre aux besoins, il fallut autoriser le directeur en fonction à prendre incontinent les mesures qui ne souffraient aucun délai, à la charge d'en faire son rapport le matin. Plus d'une fois à Lucerne, j'ai été, la lanterne à la main, heurter à la porte du ministre de l'intérieur qui demeurait au-dessous de moi, et courir réveiller le ministre de la guerre pour exécuter ce qui me paraissait urgent . . . Enfin pendant les 4 mois de cette grande crise, je n'ai pas donné 2 heures par nuit au sommeil». <sup>72</sup>

Die Verlagerung des Kampfgeschehens nach Süddeutschland und Italien entlastete die Traktandenliste des Vollziehungsdirektoriums spürbar. Der Vollziehungsausschuss trat nur noch selten an den Sonntagen zusammen. In der Geschäftsordnung des Vollziehungsrates vom 29. August 1800 war der Sonntag als freier Tag vorgesehen: «Alle Tage, die Sonntage ausgenommen, soll sich der VR. um 9 Uhr des Morgens ordentlich versammeln.» <sup>73</sup>

<sup>71</sup> ASHR Bd. 4, S. 1044/45.

<sup>72</sup> Laharpe, Mémoires, S. 148/49.

<sup>73</sup> ASHR Bd. 6, S. 85.

Obleich die Massnahmen zur Behebung der desolaten Finanzlage der Republik, die Mitwirkung an der Ausarbeitung eines neuen Aufлагengesetzes und die Verfassungsfrage die Exekutive stark in Anspruch nahmen, mussten im Winter 1800/1801 im Durchschnitt nur noch 20 Vorlagen beraten werden. Im Juni 1801 konnte der Vollziehungsrat ab und zu sogar auf die Samstagssitzung verzichten.

Die Zahl der pro Sitzung anstehenden Verhandlungsgegenstände sank im Jahr 1802 auf durchschnittlich 15, wobei neben der Verfassungsfrage und der Unterdrückung von Aufständen gegen die Helvetik vor allem Umbesetzungen bei den Kantonsbehörden und im Offizierskorps im Vordergrund standen.

Die folgende Statistik soll die Arbeitsbelastung der helvetischen Regierung in den willkürlich ausgewählten Monaten Februar, Juni und November der Jahre 1798 bis 1803 aufzeigen. Allerdings muss betont werden, dass die Organisation der Zollverwaltung die Exekutive zeitlich ganz anders beanspruchte als die Ernennung eines Leutnants der 2. helvetischen Halbbrigade in französischen Diensten.

	1798		1799			1800		
Monat	06	11	02	06	11	02	06	11
Sitzungen	32	31	30	31	29	28	26	25
Traktanden	1010	1442	1238	1451	963	703	692	506
Trakt./Sitzung	31,56	46,51	41,26	46,80	33,20	25,10	26,61	20,24

	1801			1802			1803
Monat	02	06	11	02	06	11	02
Sitzungen	24	21	29	20	28	27	20
Traktanden	457	365	404	298	421	356	429
Trakt./Sitzung	19,04	17,38	13,93	14,90	15,03	13,18	21,45

Zum Vergleich die Arbeitsbelastung des Bundesrates im ersten Jahr des Bundesstaates.<sup>74</sup>

	1849		
Monat	02	06	11
Total Sitzungen	16	21	21
Total Traktanden	181	255	261
Trakt./Sitzung	11,31	12,14	12,42

Die aufreibende Regierungsarbeit blieb nicht ohne Folgen für die Gesundheit einzelner Magistraten.

Betroffen war Maurice Glayre, der unter Gichtanfällen litt. Ueber seinen Gesundheitszustand sind wir durch die Briefe, die Georges François Briatte, ein Angestellter in der Direktorialkanzlei, Madame Glayre nach Romainmôtier schrieb, genauestens unterrichtet:

«Monsieur Glayre continue à avoir la goutte; avant hier il a beaucoup souffert, hier cela allait mieux et il espérait la voir bientôt partir; mais aujourd'hui il a encore souffert; je crois cependant que dans ce moment il se trouve mieux. Depuis qu'il a cette incommodité, le Directoire s'est assemblé chez lui.»

Später: «C'est que Monsieur Glayre est entièrement remis de sa goutte. Il est allé aujourd'hui au Directoire à pied, ces jours il y était allé en voiture.»<sup>75</sup>

Am 11. April 1799 bewilligten die gesetzgebenden Räte Direktor Glayre einen Urlaub, damit er sich einer Badekur unterziehen konnte.<sup>76</sup> Neben der Gegnerschaft zu Peter Ochs und Frédéric-César Laharpe war es vor allem die angeschlagene Gesundheit, die den Waadtländer im Mai 1799 schliesslich zum Rücktritt aus der Landesregierung bewog. Am 10. Juli desselben Jahres erteilte das helvetische Parlament dem Ex-Direktor die Erlaubnis, «sich nach Frankreich begeben zu können, um zu völliger Wiederherstellung seiner Ge-

<sup>74</sup> Nicht berücksichtigt ist die Arbeitsbelastung, der die einzelnen Bundesräte an der Spitze ihres Departements ausgesetzt waren.

<sup>75</sup> Zitiert nach Jomini, Pierre – Maurice Glayre, S. 28.

<sup>76</sup> ASHR Bd. 4, S. 168–170.

sundheit die mineralischen Wasser zu gebrauchen».<sup>77</sup> Gleichzeitig beauftragte ihn das Vollziehungsdirektorium, während des Kuraufenthaltes in Frankreich von der französischen Regierung die Aenderung gewisser Artikel des Allianzvertrages vom 19. August 1798 zu erwirken. Am 8. Januar 1800 in den Vollziehungsausschuss gewählt, musste Maurice Glayre ab dem 30. Mai den Regierungssitzungen wieder fernbleiben. Sein Gichtleiden nötigte ihn, «sich in die Grafschaft Neuenburg zu begeben und sich dort so lange aufzuhalten, als seine Gesundheit den Gebrauch der Bäder in La Brévine erfordern wird».<sup>78</sup>

Die Zahl der Regierungsmitglieder verminderte sich weiter, als die helvetischen Räte am 30. Juli 1800 auch dem Luzerner Niklaus Dürler einen Genesungsurlaub gewährten.<sup>79</sup>

«Le Citoyen Durler à cette occasion fait connaître que les médecins lui ont conseillé cette retraite et qu'aussitôt que sa santé sera suffisamment rétablie, il s'empresera de rejoindre ses collègues et de participer à leurs travaux.»<sup>80</sup>

Dürler verschied neun Monate nach der Auflösung des Vollziehungsausschusses am 26. April 1801 in Luzern.

Rheumatische Schmerzen, Gicht und regelmässig wiederkehrende Magenkrämpfe<sup>81</sup> zwangen den Berner Karl Albrecht Frisching vom 13. Juli 1801 an, seine Teilnahme an den Sitzungen des Vollziehungsrates einzustellen.<sup>82</sup> Solange es ihm möglich war, nahm er seine Pflichten vom Krankenbett wahr und liess dem Kollegium schriftliche Berichte zukommen, so letztmals

<sup>77</sup> a.a.O., S. 971.

<sup>78</sup> ASHR Bd. 5, S. 1142/43.

<sup>79</sup> a.a.O., S. 1473/74.

<sup>80</sup> B 304, S. 559/60, Sitzung 31.7.1800, Trakt. 8.

<sup>81</sup> Vgl. Itten, Karl Albrecht von Frisching, S. 154.

<sup>82</sup> B 316, S. 211, Sitzung 13.7.1801, Trakt. 1.

am 8. August.<sup>83</sup> Frisching erlag am 24. Oktober 1801 seinen Leiden. Weil er im Amt verstorben war, erhielt er ein Staatsbegräbnis.

Die Hauptursache der generellen Ueberlastung der helvetischen Staatsführung lag darin, dass sich die mannigfaltigen Probleme und Anforderungen des neuen zentralistischen Verwaltungsstaates mit der überlieferten Regierungspraxis des Ancien Régime nicht mehr bewältigen liessen. Männer wie der Basler Oberzunftmeister Peter Ochs, der Berner Deutschseckelmeister Karl Albrecht Frisching, der Zürcher Obmann Gemeiner Klöster Johann Heinrich Füssli oder der Luzerner Schultheiss Niklaus Dürler gingen die Staatsgeschäfte von der Regierungstradition eines Kleinen oder Täglichen Rates<sup>84</sup> her an, einer Regierungstradition, die noch nicht an vorgegebene Gesetze gebunden war, sondern nach dem Gewohnheits- und Satzungsrecht funktionierte und sich auf das alte Herkommen berief. Das Direktorialsystem mit der Trennung von Regierung und Verwaltung kannten diese Magistraten nicht.<sup>85</sup>

Für den Kleinen Rat eines Staatsgebildes wie der Stadtrepublik Zürich war es selbstverständlich, sich um Einzelprobleme wie die Sanierung einer Stützmauer oder um die Anfrage eines Essigfabrikanten zu kümmern, denn die «bis ins Kleinste reichende . . . Vielregiererei»<sup>86</sup> lag im 18. Jahrhundert in der Tendenz der vom Absolutismus geprägten eidgenössischen Obrigkeiten. Praktizierte jedoch die Regierung eines Einheitsstaates von der Grösse der Helvetischen Republik mit ihren verschiedenartigen Wirtschaftsräumen, ihren drei offiziellen Landessprachen und den höchst unterschiedlichen Voraussetzungen politischen Lebens in den Kantonen, je nachdem es sich um ehemals regierende Orte oder um ehemalige Untertanengebiete handelte, diesen Regierungsstil, musste dies unweigerlich zu einer Ueberlastung und

<sup>83</sup> B 317, S. 194, Sitzung 11.8.1801, Trakt. 12.

<sup>84</sup> Der Berner Kleine Rat wurde auch Täglicher Rat genannt, weil er täglich Sitzung hielt. Vgl. Brunner, Organisation der bernischen Exekutive, S. 20.

<sup>85</sup> In der Stadtrepublik Bern war die Trennung von Regierung und Verwaltung teilweise vorhanden, indem die Landvögte, solange sie amtierten, als Ratsmitglieder nicht aktiv waren. Vgl. Rudolf Braun, Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz, Göttingen/Zürich 1984, S. 223.

<sup>86</sup> Hans Conrad Peyer, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978, S. 117.

Ueberforderung der Exekutive führen, zumal die Helvetik die lokale Selbstverwaltung beseitigt hatte.

Fielen eines oder mehrere Exekutivmitglieder wegen Krankheit oder Landesabwesenheit aus, so traf dies die helvetische Zentralregierung (3–7 Mitglieder) empfindlicher als den Kleinen Rat eines eidgenössischen Ortes vor 1798 (Bern: 27 Mitglieder, Freiburg: 24 Mitglieder), der überdies noch von ständigen Kammern und Kommissionen unterstützt wurde.

Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet kommt der Helvetik eine Scharnierfunktion zwischen der frühen Neuzeit (16.–18. Jahrhundert) und dem 19. Jahrhundert zu. Die XIIIörtige Eidgenossenschaft als Gefüge von Korporationen und Ständen und Teil des altständischen Europa wurde 1798 mit dem modernen Verfassungs- und Gesetzesstaat konfrontiert, dessen Verwirklichung in den Kantonen nach 1803 und besonders nach 1830/31 einsetzte, auf eidgenössischer Ebene allerdings erst 1848, fünfzig Jahre nach der Proklamation der Helvetischen Republik, gelang.

## 4. Das Kollegialitätsprinzip

Als sich das Vollziehungsdirektorium am 21. April 1798 konstituierte, war es gezwungen, sich selbst zu organisieren, da kein Geschäftsreglement existierte. Am nächsten Tag wurde der erstgewählte Direktor, der Basler Johann Lukas Legrand, zum provisorischen Präsidenten ernannt. «Ueber die innere Einrichtung des Direktoriums ward beschlossen: . . . Dem Präsidenten sollen alle einlaufenden Briefe überreicht werden; der Staatsbot Fisch wird alle Morgen auf der Post die Briefe abholen und sie dem Präsidenten zustellen.»<sup>87</sup>

Am 23. April lud die Regierung die helvetischen Räte ein, eine Geschäftsordnung auszuarbeiten. Die Verhandlungen im Parlament zogen sich bis in den Sommer hin, weil der Senat dreimal die Entwürfe des Grossen Rates verwarf. Umstritten waren vor allem die Dauer des Vorsitzes und die Vereinigung von Staatssiegel und Unterschriftsberechtigung in der Hand des Präsidenten. Senator Peter Ochs äusserte die Befürchtung, «auf diese Weise würde ein Director, der Siegel und Unterschrift besässe, sich in das Frickthal begeben, mit den Berner Emigrirten sich vereinigen und die Gegenrevolution organisiren können».<sup>88</sup>

Im Organisationsgesetz vom 11. August 1798<sup>89</sup> gelangte, bedingt durch Artikel 71 der sich an der französischen Direktorialverfassung vom 22. August 1795 orientierenden helvetischen Verfassung, das Kollegialitätsprinzip zur Anwendung. Alle fünf Direktoren waren mit der gleichen Amtsgewalt ausgestattet und erhielten die gleiche Besoldung.

<sup>87</sup> B 277, S. 7/8, Morgensitzung 23.4.1798, Trakt. 2.

<sup>88</sup> ASHR Bd. 1, S. 694–696; S. 696.

<sup>89</sup> ASHR Bd. 2, S. 836–840. Schon der Verfassungsentwurf der Girondisten vom 15./16. Februar 1793, das sogenannte Projekt Condorcet hatte ein kollegiales Vollziehungsorgan, einen siebenköpfigen Vollziehungsrat vorgesehen. Warum 1795 in Frankreich mit seiner monarchisch-absolutistischen Tradition für kurze Zeit das Kollegialitätsprinzip Fuss fassen konnte, das die eidgenössischen Orte seit Jahrhunderten kannten, bleibt noch zu untersuchen. Vielleicht führte eine Verbindungslinie über die persönlichen Bekanntschaften zwischen Emmanuel Joseph Sieyès (1748–1836) der bei der Entstehung des Projekts Condorcet mitgewirkt hatte, und Schweizern, die sich in Paris aufhielten (Club helvétique). Vgl. Dürsteler, *Organisation der Exekutive*, S. 40.

Zur gültigen Beratung und Beschlussfassung war die Anwesenheit von drei Regierungsmitgliedern erforderlich. Bei geteilten Meinungen entschied die Stimmenmehrheit.

Der Präsident nahm geschäftsführende Funktionen im Rahmen des Kollegiums wahr und vertrat als Primus inter pares das Vollziehungsdirektorium nach aussen. Er empfing die gesamte an die Exekutive gerichtete Korrespondenz, leitete die Sitzungen, deren Traktanden er in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär vorbereitete, und unterzeichnete und besiegelte die Verordnungen und Botschaften der Regierungsbehörde. Konnte er seine Aufgaben nicht selbst versehen, so trat an seine Stelle der Vizepräsident, sein unmittelbarer Vorgänger als Präsident.<sup>90</sup>

Die öffentlichen Audienzen, die jeden Morgen vor der Regierungssitzung stattfanden, wurden zur Entlastung des Präsidenten<sup>90a</sup> der Reihe nach von den übrigen vier Magistraten erteilt.<sup>91</sup>

Der Vorsitz wechselte alle 73 Tage, sodass theoretisch innerhalb eines Kalenderjahres jedem Mitglied einmal die Ehre des Präsidiums zuteil wurde. Die Wahl ging durch das Los vor sich. Zu Beginn des am 21./22. Juni beginnenden Amtsjahres waren alle Direktoren wahlberechtigt, danach nur noch diejenigen, welche den Vorsitz noch nicht bekleidet hatten.

Bis Ende September 1798 lösten sich die Exekutivmitglieder monatlich im Präsidium ab. Ueber die Art der Wahl und die Festlegung der Reihenfolge schweigt sich das Protokoll aus. Unter dem Datum des 1. Juni 1798 wird kurz vermerkt: «Le Citoyen Oberlin succède au Citoyen Le Grand dans la Présidence.»<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Diese Bestimmung wurde, von einer Ausnahme abgesehen, in der Periode des Vollziehungsdirektoriums stets eingehalten.

<sup>90a</sup> Die Bittschrift beispielsweise, die Joseph Imgrüth von Ruswil im Kanton Luzern wegen einer Eheangelegenheit an die Landesregierung richtete und anlässlich der Audienz vom 30. März 1799 Peter Ochs übergab, wurde von diesem kraft der Verordnung betreffend Audienzen und Petitionen vom 25. September 1798 direkt an den Justiz- und Polizeiminister zur Bearbeitung weitergeleitet: «Von der Audienz des Direktoriums an den Justizminister gewiesen. Luzern, den 30. Merz 1799. Der Audienzgebende Direktor Peter Ochs». B 603, S. 187.

<sup>91</sup> ASHR Bd. 2, S. 1217/18.

<sup>92</sup> B 282, keine Seitenzählung, Sitzung 1.6.1798, Trakt. 1.

Artikel 71 der helvetischen Verfassung schrieb vor, dass jedes Jahr bei Sommerbeginn ein Mitglied aus dem Vollziehungsdirektorium auszutreten hatte. Das Geschäftsreglement vom 11. August 1798 legte unter Berufung auf diesen Verfassungsartikel fest, dass im Verlauf des 365 Tage dauernden Amtsjahres jedem Direktor einmal der Vorsitz zustand. Die Regierung, die ihre Geschäftsordnung am 1. Oktober 1798 in Kraft setzen wollte, sah sich plötzlich gezwungen, entweder gegen die Verfassung oder gegen das Organisationsgesetz zu verstossen, denn das Amtsjahr 1798/99 dauerte nur noch 264 Tage, und ein 73tägiges Präsidium verunmöglichte es zumindest einem Mitglied der Landesregierung, vor der Partialerneuerung der Exekutive dem Kollegium einmal vorzustehen. Aus diesem Grund wurde die Dauer des Vorsitzes ohne vorherige Benachrichtigung des Parlaments auf 52 Tage heruntersetzt.

«La Présidence du Citoyen Ochs touchant à son terme le Directoire a-rête de la renouveler en tirant au sort aux termes de la Loi du 11 Août en fixant sa durée à 52 jours afin que dans l'esprit de la même Loi chacun des Directeurs ait été une fois Président lorsqu'au solstice d'été un d'entr'eux sera remplacé à teneur du paragraphe 71 de la Constitution.

En conséquence cinq billets, dont quatre en blanc, sont versés dans une urne; les Directeurs procèdent au tirage et la Présidence tombe au Citoyen Laharpe.»<sup>93</sup>

Den Bestimmungen der Geschäftsordnung wurde im übrigen gewissenhaft nachgelebt.

«Les Citoyens Directeurs Ochs et Bay procèdent à teneur de la Loi du 11 Août au tirage au sort pour la Présidence: Le sort y appelle le Citoyen Bay.»<sup>94</sup>

Mit Beginn des Amtsjahres 1799/1800 fiel die zeitliche Einschränkung hinsichtlich der Dauer des Präsidiums dahin.

Die Abwesenheit von Maurice Glayre – er nahm am 27. März 1799 letztmals an einer Sitzung teil und wurde am 11. April «zur Wiederherstellung seiner Gesundheit» beurlaubt – machte eine Aenderung des Abstimmungsmodus notwendig. Die helvetischen Räte beschlossen daher am 19. April

<sup>93</sup> B 283, S. 605, Sitzung 28.9.1798, Trakt. 14.

<sup>94</sup> B 286, S. 10, Sitzung 25.2.1799, Trakt. 22.

1799 einen Zusatzartikel zum Organisationsgesetz vom 11. August 1798, der dem Präsidenten bei gleich geteilten Stimmen den Stichentscheid überliess, ihn sonst aber vom Stimmrecht ausschloss.<sup>95</sup>

### *Die Präsidenten des Vollziehungsdirektoriums*

1. J. L. Legrand	22. 4. 1798 – 31. 5. 1798	40 Tage
2. V. Oberlin	1. 6. 1798 – 1. 7. 1798	31 Tage
3. M. Glayre	2. 7. 1798 – 31. 7. 1798	30 Tage
4. F. C. Laharpe	1. 8. 1798 – 31. 8. 1798	31 Tage
5. P. Ochs	1. 9. 1798 – 30. 9. 1798	30 Tage
6. F.C. Laharpe	1.10. 1798 – 21.11. 1798	52 Tage
7. V. Oberlin	22.11. 1798 – 12. 1. 1799	52 Tage
8. M. Glayre	13. 1. 1799 – 5. 3. 1799	52 Tage
9. L. Bay	6. 3. 1799 – 26. 4. 1799	52 Tage
10. P. Ochs	27. 4. 1799 – 23. 6. 1799	58 Tage
11. F. C. Laharpe	24. 6. 1799 – 4. 9. 1799	73 Tage
12. F. P. Savary	5. 9. 1799 – 17.11. 1799	74 Tage
13. J. R. Dolder	18.11. 1799 – 7. 1. 1800	51 Tage

Am 7. Januar 1800 stürzten die helvetischen Räte das Vollziehungsdirektorium und vertrauten die Regierungsgeschäfte vorläufig den Direktoren Johann Rudolf Dolder und François Pierre Savary an, wobei Dolder bis zum 11. Januar die Aufgaben eines Präsidenten wahrnahm. Am 8. Januar wurde ein provisorischer siebenköpfiger Vollziehungsausschuss eingesetzt. Die Beratungen im Parlament über die innere Organisation und die Befugnisse der neuen Exekutive dauerten fast einen Monat und verliefen ergebnislos. Der Entwurf einer Grossratskommission, der vom Senat abgelehnt wurde, sah vor, dass die Regierung nur tagen konnte, wenn wenigstens vier Mitglieder zugegen waren. Sitzungen durfte nur der Präsident – bei seiner Abwesenheit der Vizepräsident – einberufen. Der Vorsitz sollte alle 14 Tage wechseln.<sup>96</sup>

An der konstituierenden Sitzung des Vollziehungsausschusses am 12. Januar 1800 wurde das Präsidium provisorisch Johann Rudolf Dolder übertragen.

<sup>95</sup> ASHR Bd. 4, S. 261–263.

<sup>96</sup> ASHR Bd. 5, S. 564–569.

Weil die helvetischen Räte bei der Ausarbeitung eines Geschäftsreglements zu keinem positiven Resultat gelangten, war der Aargauer Politiker ununterbrochen bis Ende Mai 1800 als Regierungspräsident tätig. Am 20. Mai machte er seine Kollegen zum wiederholten Mal darauf aufmerksam, «que depuis près de six mois il se trouve à la tête du pouvoir Exécutif, sans que malgré ses instances on ait voulu le décharger de la présidence. Il invite la Commission à l'en décharger cependant puisque a) une plus longue Présidence serait trop irrégulière et que b) des affaires particulières l'obligent à se rendre pour quelques jours chez lui». Der Vollziehungsausschuss entsprach seinem Wunsch und setzte in eigener Verantwortung die Dauer des Präsidiums auf 15 Tage fest. Die Wahl des Vorsitzenden wurde nicht mehr mittels des Loses vorgenommen, sondern «au scrutin secret et à la majorité absolue des voix».<sup>97</sup>

Am 27. Mai 1800 wurde der Nachfolger Dolders bestimmt:

«Chaque membre est invité à insérer sur un billet le nom de celui qu'il désigne pour Président. Ces billets déposés dans une urne en sont ensuite tirés et lus par le Secrétaire Général. Le dépouillement du Scrutin donne 4 voix au Citoyen Frisching, deux voix au Citoyen Savary et une voix au Citoyen Glayre. Le Citoyen Frisching est proclamé Président de la Commission Exécutive.»<sup>98</sup>

Da sich rasch zeigte, dass ein Vorsitz von 15 Tagen zu kurz bemessen war, als dass das geschäftsleitende Mitglied des Vollziehungsausschusses grosse Wirksamkeit hätte entfalten können, ging die Regierung unter Umgehung ihres Beschlusses vom 20. Mai dazu über, den Präsidenten nach Ablauf seiner 15 Tage für eine zweite Amtsperiode zu bestätigen.

«Le Citoyen Savary fait connaître que le terme de 15 jours fixé par arrêté comme durée de la présidence de la Commission Exécutive est expiré et il demande qu'elle procède à son remplacement. La Commission Exécutive le confirme unanimement.»<sup>99</sup>

Der Präsident des Vollziehungsausschusses übte dieselben geschäftsführenden

<sup>97</sup> B 301, S. 445/46, Sitzung 20.5.1800, Trakt. 8.

<sup>98</sup> B 302, S. 167, Sitzung 27.5.1800, Trakt. 40.

<sup>99</sup> B 304, S. 75, Sitzung 9.7.1800, Trakt. 16.

und repräsentativen Funktionen aus wie der Präsident des Vollziehungsdirektoriums. Öffentliche Audienzen wurden im Unterschied zum Vollziehungsdirektorium nur noch vom Präsidenten erteilt. Am Kollegialitätsprinzip wurde nicht gerüttelt.

#### *Die Präsidenten des Vollziehungsausschusses*

1. J. R. Dolder	12. 1. 1800 – 27. 5. 1800	136 Tage
2. K. A. Frisching	28. 5. 1800 – 25. 6. 1800	29 Tage
3. F. P. Savary	26. 6. 1800 – 23. 7. 1800	28 Tage
4. J. K. Finsler	24. 7. 1800 – 8. 8. 1800	16 Tage

Nach der Ausschaltung der helvetischen Räte am 7./8. August 1800 wählte der neue Gesetzgebende Rat einen provisorischen siebenköpfigen Vollziehungsrat zur Lenkung der Staatsgeschäfte. Die neue Regierungsbehörde trat am 9. August zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen.

«On procède au choix d'un Président et le Citoyen Frisching Doyen d'âge est invité à occuper le fauteuil jusques à ce que les autres membres [Glavyre, Schmid, Rüttimann] soient réunis et qu'il ait été fait un règlement pour l'organisation intérieure du Conseil Exécutif.»<sup>100</sup>

Der Vollziehungsrat überliess die Ausarbeitung einer Geschäftsordnung nicht der Legislative, sondern beauftragte am 14. August seine Mitglieder Karl Friedrich Zimmermann und Johann Rudolf Dolder, unter Mithilfe von Generalsekretär Jean-Marc Mousson (1776–1861) ein Organisationsgesetz zu entwerfen.<sup>101</sup>

Das Geschäftsreglement vom 29. August 1800<sup>102</sup> darf als das durchdachtste für ein helvetisches Exekutivgremium bezeichnet werden, weil darin Konsequenzen aus den negativen Erfahrungen gezogen wurden, die das Vollzie-

<sup>100</sup> B 305, S. 13, Sitzung 9.8.1800, Trakt. 1.

<sup>101</sup> B 305, S. 161, Sitzung 14.8.1800, Trakt. 6.

<sup>102</sup> ASHR Bd. 6, S. 84–87.

hungsdirektorium und der Vollziehungsausschuss mit ihrer inneren Organisation gemacht hatten. Zugleich stellte es ein Bekenntnis zum Kollegialsystem dar.

Die Staatsführung war erst bei der Anwesenheit von vier ihrer Mitglieder beschlussfähig. Der Präsident – im Verhinderungsfall der Vizepräsident als unmittelbarer Vorgänger im Amt – leitete die Regierungssitzungen, brachte seinen Kollegen die eingegangene Korrespondenz zur Kenntnis und versah die im Namen des Vollziehungsrates ausgefertigten Akten, Briefe und Verordnungen mit seiner Unterschrift und dem Staatssiegel. Darüber hinaus hatte er einen der beiden Schlüssel des Geheimarchivs in Verwahrung. Wenn die Vollziehungsräte in gerader Anzahl versammelt waren, kam dem Präsidenten nur beratende, aber keine entscheidende Stimme zu. Die Regelung, die der Vollziehungsausschuss betreffend Audienzen getroffen hatte, wurde beibehalten. Nur der Präsident erteilte öffentliche Audienzen.

Das Präsidium sollte monatlich wechseln und zwar in der Reihenfolge, in der die Regierungsmitglieder vom Gesetzgebenden Rat gewählt worden waren. Damit wollte man das Wahlprozedere vermeiden, das der Vollziehungsausschuss eingeführt hatte. Diese Bestimmung konnte allerdings in der Praxis nicht eingehalten werden:

«Le Président [Schmid] fait lecture d'une lettre du Citoyen Savary qui annonce que l'état de sa santé ne lui permet pas d'occuper la présidence en ce moment et demande que le Citoyen Ruttimann veuille s'en charger pour le mois prochain. Le Citoyen Ruttimann se déclare disposé à se charger de la présidence en place du Citoyen Savary qui la prendra au mois de février, et le Conseil Exécutif approuve cet arrangement.»<sup>103</sup>

Die Aussenpolitik fiel in die Kompetenz des Regierungskollegiums. Den einzelnen Mitgliedern war es untersagt, geheime Beziehungen zu diplomatischen oder militärischen Vertretern des Auslands zu unterhalten, wie sie von den Mitgliedern des Vollziehungsdirektoriums gepflegt worden waren.

Das Kollegialitätsprinzip erlebte erst im Vorfeld des föderalistischen Staatsreiches am 12. Oktober 1801 eine Belastungsprobe, als sich der Präsident des Vollziehungsrates Johann Rudolf Dolder weigerte, eine Botschaft, mit

<sup>103</sup> B 309, S. 56/57, Sitzung 31.12.1800, Trakt. 4.

der die helvetische Tagsatzung zu rascherer Arbeit angehalten wurde, zu unterzeichnen, «il a déclaré que puisque ce message était contre sa conviction particulière — il ne le signerait que dans le cas où le Conseil Exécutif l'y obligeait par arrêté — et que dans le cas contraire il laisserait ce soin au vice Président». Eine Mehrheit der Landesregierung machte jedoch den Präsidenten auf die Geschäftsordnung aufmerksam, die ihn zur Unterschrift verpflichtete:

- «1. Sur ce que c'est toujours le devoir du Président d'apposer sa signature à ce qui a été résolu par la majorité.
  2. Sur ce que dans tous les cas il lui suffit de prendre acte de son opposition à la mesure même.
- Ce à quoi le Président s'est soumis.»<sup>104</sup>

#### *Die Präsidenten des Vollziehungsrates*

1. K. A. Frisching	9. 8. 1800 — 30. 9. 1800	53 Tage
2. J. R. Dolder	1. 10. 1800 — 31. 10. 1800	31 Tage
3. K. F. Zimmermann	1. 11. 1800 — 30. 11. 1800	30 Tage
4. J. J. Schmid	1. 12. 1800 — 31. 12. 1800	31 Tage
5. V. Rüttimann	1. 1. 1801 — 31. 1. 1801	31 Tage
6. F. P. Savary	1. 2. 1801 — 28. 2. 1801	28 Tage
7. K. A. Frisching	1. 3. 1801 — 31. 3. 1801	31 Tage
8. J. R. Dolder	1. 4. 1801 — 30. 4. 1801	30 Tage
9. K. F. Zimmermann	1. 5. 1801 — 31. 5. 1801	31 Tage
10. F. P. Savary	1. 6. 1801 — 30. 6. 1801	30 Tage
11. J. J. Schmid	1. 7. 1801 — 31. 7. 1801	31 Tage
12. V. Rüttimann	1. 8. 1801 — 31. 8. 1801	31 Tage
13. P. Usteri	1. 9. 1801 — 30. 9. 1801	30 Tage
14. J. R. Dolder	1. 10. 1801 — 27. 10. 1801	27 Tage

In der Nacht vom 27. auf den 28. Oktober 1801 wurde der Vollziehungsrat mit französischer Billigung abgesetzt. Mit den Regierungsgeschäften betrauten die Föderalisten eine provisorische vierköpfige Exekutive, an deren Spitze bis zum 22. November wiederum Johann Rudolf Dolder stand.

<sup>104</sup> B 319, S. 267/68, Sitzung 12.10.1801, Trakt. 6.

Am 23. November 1801 konstituierte sich die in der Verfassung von Malmaison vom 29. Mai 1801 vorgesehene vollziehende Gewalt. Das Kollegialsystem wurde aufgegeben und nach dem Vorbild der französischen Konsultsverfassung vom 13. Dezember 1799 durch das Präsidium des ersten Landammanns ersetzt.<sup>105</sup> Dieser führte sowohl im Senat als auch im Kleinen Rat ein Jahr lang den Vorsitz. Zugleich leitete er mit Hilfe eines von ihm selbst ernannten Staatssekretärs die auswärtigen Angelegenheiten, die der Kompetenz der übrigen Regierungsmitglieder entzogen waren. Als Staatsoberhaupt erhielt der erste Landammann eine bedeutend höhere Besoldung als sein Stellvertreter, der zweite Landammann, und die vier Kleinräte.

Der Senat lud den Kleinen Rat noch am Tag seiner Konstituierung ein, so bald wie möglich einen Entwurf für seine innere Organisation vorzulegen. Am 25. November 1801 wurden Johann Kaspar Hirzel als Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements und Oberschreiber Jean-Marc Mousson aufgefordert, diese Arbeit zu besorgen. Das von ihnen an der Sitzung vom 1. Dezember vorgestellte Geschäftsreglement<sup>106</sup> wurde am 14. Dezember 1801 in bereinigter Form vom Senat genehmigt.<sup>107</sup> Die «Amalgamierung» des Kleinen Rates vom 6. Februar 1802 erforderte eine Anpassung des Organisationsgesetzes an die veränderte parteipolitische Zusammensetzung der Exekutive. Am 12. März kam das Parlament überein, auch den zweiten Landammann und die beiden Landesstatthalter an der Leitung der Aussenpolitik zu beteiligen.<sup>108</sup> Alle vier Mitglieder sollten stimmberechtigt sein, bei gleichgeteilter Meinung sollte jedoch der erste Landammann den Ausschlag geben. Weil diese Regelung die davon betroffenen Unitarier Albrecht Rengger und Vinzenz Rüttimann nicht befriedigte, wurde das «diplomatische Comité» Anfang April wieder aufgehoben.

Die Entmachtung Alois Redings und der übrigen Föderalisten im Kleinen Rat am 17. bzw. 20. April 1802 stellte den Zustand wieder her, der seit Ende

<sup>105</sup> Es war ein geschickter Schachzug von Napoléon Bonaparte (1769–1821), den Schweizern die Uebernahme neuer Institutionen durch die Verwendung von Bezeichnungen wie «Landammann», «Kleiner Rat», «Tagsatzung» etc., die den eidgenössischen Verhältnissen angepasst waren, zu erleichtern.

<sup>106</sup> B 321, S. 18–42, Sitzung 1.12.1801, Trakt. 19.

<sup>107</sup> ASHR Bd. 7, S. 831–836.

<sup>108</sup> B 323, S. 157, Sitzung 13.3.1802, Trakt. 2.

November 1801 geherrscht hatte, wobei Statthalter Rüttimann den Kleinen Rat präsidierte und Landammann Rengger sich der hängigen aussenpolitischen Fragen, vor allem derjenigen einer Abtretung des Wallis an Frankreich, annahm.

Die persönliche Spitze der Exekutive wurde in abgeschwächter Form in den Bundesstaat übernommen. Von der Einführung des Bundesgesetzes über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 16. Mai 1849 bis zum Inkrafttreten des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes vom 26. März 1914 war das Bundesratspräsidium an das Politische Departement gekoppelt, um die politische Autorität des Bundespräsidenten zu stärken.<sup>109</sup> Diese Einrichtung hatte einen jährlichen Departementswechsel im Regierungskollegium zur Folge.

Die zweite helvetische Verfassung vom 25. Mai 1802 näherte sich dem Kollegialitätsprinzip wieder an. Die Exekutive bestand aus einem Landammann und zwei Landesstatthaltern. Wie sein Vorgänger präsidierte der Landammann sowohl den Senat als auch den Vollziehungsrat, und wie sein Vorgänger bezog er eine höhere Besoldung als die Statthalter. Weitere Vorrechte standen ihm jedoch nicht zu. Insbesondere war die Aussenpolitik nicht länger seine Privatangelegenheit. Das Präsidium dauerte ein Jahr und stand in der neunjährigen Amtszeit jedem Regierungsmitglied dreimal zu. Bei Abwesenheit des Landammanns hatte sein unmittelbarer Vorgänger – im ersten Jahr nach der Einführung der Verfassung der erste Landesstatthalter – die Sitzungen zu leiten. Das von der Reglementscommission des Senats ausgearbeitete provisorische Organisationsgesetz vom 2. August 1802<sup>110</sup> umschrieb die Befugnisse und Pflichten des Landammanns noch näher. Er nahm die an die Staatsführung gerichtete Korrespondenz in Empfang und unterzeichnete und besiegelte alle vom zweiten Vollziehungsrat ausgehenden Akten, Dekrete und Briefe. Des weiteren empfing er die ausländischen Diplomaten. Für den Fall, dass ein Mitglied der Landesregierung abwesend war und sich die beiden anderen in einer Frage nicht einigen konnten, war vorgesehen, eine dreiköpfige Senatskommission zu ernennen, um die Beschlussfähigkeit der Exekutive aufrechtzuerhalten. Am 3. November 1802 reiste Vinzenz Rüttimann

<sup>109</sup> Von 1887–1895 wurde mit dem «System Droz» eine Reorganisation versucht. Vgl. Dürsteler, Organisation der Exekutive, S. 270 ff.

<sup>110</sup> ASHR Bd. 8, S. 629–634.

als Mitglied der vom Ersten Konsul einberufenen Konsulta nach Paris. Zwei Tage später war die Anwesenheit der parlamentarischen Kommission an einer Regierungssitzung erstmals notwendig. Der Vollziehungsrat beschäftigte sich mit dem Problem, ob die Behördenorganisation des Kantons Bern nach dem «Stecklikrieg» in unveränderter Form wieder aufzubauen sei oder ob in Anbetracht allgemeiner Misstimmung im Volk Reformen administrativer Art vorzunehmen seien.

«Bürger Statthalter Füssli war für die erste, Bürger Landammann Dolder hingegen für die zweyte Meinung. Die Commission des Senats, nachdem der Gegenstand in zwey Umfragen behandelt worden, spricht zu Gunsten der Meinung des Bürger Statthalter Füssli den Entscheid».<sup>111</sup>

Als das Gerücht umging, Landammann Dolder werde sich ebenfalls in die französische Hauptstadt begeben, traf der Senat am 11. November 1802 Vorkehrungen für den Fall, dass ein zweites Regierungsmitglied verhindert war, an den Beratungen teilzunehmen. Ein Senatsbeschluss sah vor, sofort zwei Senatoren in die Exekutive abzuordnen, die mit dem dritten Mitglied des Vollziehungsrates solange die Regierungsgeschäfte führen sollten, bis wieder zwei Vollziehungsräte anwesend waren.<sup>112</sup> Dieser Fall trat jedoch nicht ein.

Mit dem Beginn der Mediationszeit am 10. März 1803 machte die helvetische Zentralregierung dem Landammann der Schweiz Platz, der als präsidentiales Oberhaupt den eidgenössischen Staatenbund leitete. Das Kollegialsystem gelangte auf gesamtstaatlicher Ebene erst 1848 wieder zur Anwendung.

<sup>111</sup> B 328, S. 48, Sitzung 5.11.1802, Trakt. 1.

<sup>112</sup> ASHR Bd. 9, S. 616/17.

## 5. « Auf den Antrag eines Mitgliedes . . . »

Eine Untersuchung der Entscheidungsprozesse innerhalb der helvetischen Regierung und des Anteils einzelner Mitglieder an der Meinungsbildung gestaltet sich wegen des Kollegialitätsprinzips äusserst schwierig. Entscheide wurden von der Gesamtbehörde getroffen («Le Directoire annule la disposition du Préfet de Zurich», «le Conseil Exécutif . . . charge le Secrétaire Général»), Verordnungen und Botschaften im Namen des Regierungskollegiums erlassen («La Commission Exécutive arrête . . . », «le Conseil d'Exécution déclare . . . »).

Etliche Parlamentarier, darunter Peter Ochs, fassten das Kollegialitätsprinzip im Sinne der absoluten Gleichheit der fünf Vollziehungsdirektoren auf und verwarnten sich dagegen, dass die Verdienste einzelner Kollegiumsmitglieder hervorgehoben wurden. In der Debatte vom 21. Juni 1798 verwarf der Basler Senator den Vorschlag des Grossen Rates, den beiden abgesetzten Direktoren Ludwig Bay und Alphons Pfyffer den Dank für die geleisteten Dienste auszusprechen. Er bat

«zu bemerken, dass das Directorium ein Ganzes ausmacht; wenn es Lobes- oder Tadelswerthes thut, so ist es das ganze Directorium, nicht einzelne Glieder desselben, die das Lob oder den Tadel verdienen, es wäre denn dass unter ausserordentlichen Umständen einzelne Mitglieder Verdienst oder Schuld des Geschehenen allein trügen.»<sup>113</sup>

In den Protokollen findet das kollegiale Moment seinen Ausdruck darin, dass die Magistraten generell selten namentlich erwähnt werden.

Jedes Exekutivmitglied besass das Recht, an den Sitzungen mündliche oder schriftliche Anträge und Vorschläge, sogenannte Motionen, zu unterbreiten:

«Le Directeur Laharpe fait au Directoire une motion par écrit pour lui présenter l'état de la République et lui proposer des mesures énergiques adaptées aux circonstances, soit politiques, soit militaires, soit financières, soit de police. Le Directoire ajourne sa décision sur ces diverses propositions.»<sup>114</sup>

<sup>113</sup> ASHR Bd. 2, S. 261.

<sup>114</sup> B 288, S. 462, Sitzung 7.6.1799, Trakt. 12.

Dass die Namen der Motionäre in den Sitzungsberichten genannt werden, ist jedoch eher die Ausnahme, in der Regel ist bloss eingetragen, dass ein Magistrat eine Motion eingereicht hat: «Sur la motion d'un de ses membres le Directoire arrête . . . », «Le Conseil Exécutif sur la proposition d'un de ses membres arrête . . . ».

«Auf den Antrag eines Mitgliedes tritt der kleine Rath über die möglichst zu ergreifenden Maassregeln, um dem so sehr bedrängten Canton Wallis zu Hülfe zu kommen, in Berathung.»<sup>115</sup>

Wenn es sich beim Motionär um den Präsidenten handelt («Sur la motion de son Président le Directoire arrête», «le Landamman Président fait connaître . . . »), bietet eine Identifizierung keine Probleme, weil im Protokoll der Name des Vorsitzenden immer aufgeführt ist.

Bezüglich der Identifizierung von Motionären fällt die Periode des Kleinen Rates (November 1801–Juli 1802) durch eine gewisse Transparenz auf, da vielfach die Departemente als Antragsteller auftreten («Auf den mündlichen Antrag des mit dem Departement der Polizey beauftragten Mitgliedes . . . ») und die Departementsvorsteher bekannt sind.

Neben dem Antragsrecht verfügte jedes Mitglied des Vollziehungsdirektoriums über die Möglichkeit, «seine motivirte Meinung in das Protokoll einschreiben zu lassen»<sup>116</sup> oder wie es der Vollziehungsrat in seinem Geschäftsreglement formulierte, «seine Protestation gegen einen von der Mehrheit genommenen Beschluss in das Protokoll eintragen zu lassen».<sup>117</sup>

Davon wurde des öfteren Gebrauch gemacht:

«Le même [Finanzminister] met sous les yeux du Directoire l'état de la mise d'une Montagne rière Mont la Ville, District de Cossonay qui est montée à L. 24'600, il propose de la ratifier ayant surpassé de L. 5600 l'estimation qui en avait été faite, et propose à cet effet un projet d'arrêté. Le projet d'Arrêté est adopté.

<sup>115</sup> B 320, S. 462, Sitzung 30.11.1801, Trakt. 24.

<sup>116</sup> ASHR Bd. 2, S. 837.

<sup>117</sup> ASHR Bd. 6, S. 86.

Le Citoyen Secrétan ne peut consentir à la vente de cette Montagne, persuadé que c'est là l'espèce de propriétés qu'il convient surtout à la Nation de conserver, soit à raison de la sûreté du revenu, soit à raison du peu ou plutôt du point de fraix.»<sup>118</sup>

Am 15. Februar hob der Vollziehungsausschuss die über die drei Ex-Direktoren Laharpe, Oberlin und Secrétan verhängten Freiheitsbeschränkungen wieder auf. «Le Citoyen Finsler seul n'adhère pas au résultat de la délibération, mais demande que son opinion soit couchée au Protocolle en la forme suivante . . . »<sup>119</sup>

Nach dem Abrücken vom Kollegialitätsprinzip fiel für die Exekutivmitglieder die Möglichkeit, ihre persönliche Ansicht im Sitzungsbericht niederschreiben zu lassen, dahin.

Ueber den Verlauf der Verhandlungen bietet das Protokoll praktisch keinen Aufschluss. Man erfährt zwar hie und da, dass die Landesregierung gewisse Entscheide «après une longue délibération et divers votes», «après une mûre délibération» oder nach einer «discussion assez longue», gefällt hat, doch wie ein Entscheid zustande kam und welche Meinungen in der Diskussion vertreten wurden, bleibt zumeist ungewiss. So fehlen über verschiedene brisante politische Geschäfte genauere Informationen, weshalb die Forschung auf Aktenmaterial und auf private Quellen wie Briefwechsel oder Lebenserinnerungen angewiesen ist. Dazu ein Beispiel:

Am Nachmittag des 17. August 1798 wick das Vollziehungsdirektorium dem französischen Druck und erteilte seinen Unterhändlern in Paris die Vollmacht zur Unterzeichnung einer Offensiv- und Defensivallianz.<sup>120</sup> Das Protokoll enthält keine Hinweise diese Ermächtigung betreffend.

Am 19. August erfolgte in Paris der Vertragsabschluss. Tags darauf verliess ein Eilkurier mit dem Vertragstext die französische Hauptstadt und erreichte am Morgen des 23. August Aarau. Am 24. August lud die Regierung das Parlament ein, die Offensivallianz zu ratifizieren. Anlässlich der Audienz, die

<sup>118</sup> B 289, S. 419/20, Sitzung 16.7.1799, Trakt. 14.

<sup>119</sup> B 297, S. 303, Sitzung 15.2.1800, Trakt. 7.

<sup>120</sup> E 2200 Paris 1, Bd. 1 (Original), B 3379, S. 21–23 (Konzept).

an diesem Tag dem Oberbefehlshaber der französischen Helvetien-Armee General Alexis Henri Schauenburg (1748–1831) gewährt wurde, kam auch der soeben abgeschlossene Beistandspakt zur Sprache. «Lecture est faite du traité d'alliance offensive et deffensive».<sup>121</sup> Während der Abendsitzung traf eine Botschaft der helvetischen Räte ein. «Message du Corps Législatif annonçant qu'il a ratifié le traité d'alliance offensive et deffensive conclu et signé à Paris».<sup>122</sup>

Das Vollziehungsdirektorium hatte aus Neutralitätspolitischen Gründen schwerwiegende Bedenken gegen den Abschluss einer Offensivallianz mit Frankreich. Peter Ochs setzte am 23. Juli 1798 den Präsidenten des französischen Direktoriums Jean-François Reubell (1747–1807) davon in Kenntnis:

«Quant à la conclusion d'une alliance offensive, j'avoue que mes idées ne sont pas fixées. Quelle espèce d'alliance offensive? Contre quelles puissances? Dans quels cas? Jusqu' à quelle distance de nos frontières? A quelles conditions? . . . Nous aurons ce soir, mes collègues et moi, une conférence sur ces différents objets. Nous serons seuls et sans secrétaires.»<sup>123</sup>

Am 2. August schrieb der französische Aussenminister Charles-Maurice Talleyrand (1754–1838) dem ehemaligen Oberzunftmeister, seine Regierung beharre darauf «que l'alliance des deux républiques soit offensive et défensive. Cette détermination de sa part est invariable et il se persuade que vous la partagez et que vous saurez la faire approuver par vos concitoyens.»<sup>124</sup> In der Folge bearbeitete Ochs seine Kollegen, den französischen Forderungen nachzukommen. Am 10. August meldete er Talleyrand:

«Mon collègue Oberlin partage mon opinion à cet égard et la partageait depuis plusieurs mois. J'ai eu hier une conférence avec le citoyen Laharpe, auquel j'ai lu une partie de votre lettre; vos raisons, fortifiant celles que j'ai

<sup>121</sup> B 283, S. 355, Morgensitzung 24.8.1798, Trakt. 32.

<sup>122</sup> B 283, S. 356, Abendsitzung 24.8.1798, Trakt. 2.

<sup>123</sup> Korrespondenz des Peter Ochs (1752–1821) hrsg. von Gustav Steiner, Bd. 2, Vom Basler Frieden zur helvetischen Revolution, 1796–1799, Basel 1935, S. 427/28.

<sup>124</sup> Korrespondenz Ochs, Bd. 2, S. 438/39; und: Les Relations diplomatiques de la France et de la République Helvétique 1798–1803. Recueil de documents tirés des archives de Paris, publié par Emile Dunant, Basel 1901, S. 71/72 (= Quellen zur Schweizer Geschichte Bd. 19).

développées plus d'une fois, l'ont frappé et j'ai trouvé qu'il se rapprochait; . . . J'ai également entrepris aujourd'hui de convertirle citoyen Legrand. . . . Il m'a paru très attentif à cette phrase de votre lettre: 'Il faut aujourd'hui que la Suisse soit autrichienne ou française; je ne suppose point qu'elle hésite dans le choix.' . . . Je ne vous ai pas parlé du citoyen Glayre parce qu'il me paraît immuable dans son opinion.»<sup>125</sup>

Ochs nannte dem französischen Aussenminister die Mittel, die erforderlich seien, um den Widerstand des Vollziehungsdirektoriums und der helvetischen Gesandten in Paris zu brechen. Am meisten Erfolg versprach er sich von einer unnachgiebigen Haltung des französischen Direktoriums gegenüber den helvetischen Gesandten Peter Joseph Zeltner (1765–1830) und Gottlieb Abraham Jenner (1765–1834).

Fünf Tage darauf informierte Ochs den französischen Aussenminister, dass er auch im helvetischen Parlament den Boden für eine Annahme des Beistandspaktes geebnet habe:

«Je vois avec satisfaction que mes amis au Corps législatif et ceux qui sont venus me voir depuis la réception de votre lettre, sont dans les meilleures dispositions et voient les choses comme il faut les voir. Quelques modifications, et l'affaire passera. Je pense bien que les Usteri, Escher et encore d'autres déclameront; mais on les connaît.»<sup>126</sup>

Frédéric-César Laharpe, der sich während seines Aufenthaltes in der französischen Metropole im Frühling 1798 um die Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität bemüht hatte, musste einsehen, dass das Vollziehungsdirektorium mit seiner ablehnenden Haltung allein dastand: «Nos séances furent très chaleureuses. Enfin après des débats très animés, il fut convenu qu'on céderait à la nécessité.»<sup>127</sup> Einem Brief des Waadtländers an Jean de Bry vom 17. August 1798 können wir Einzelheiten über die Nachmittagssitzung entnehmen, an der beschlossen wurde, den Unterhändlern in Paris die Vollmacht zur Unterzeichnung der Offensivallianz zu erteilen:

«La maladie d'Ochs l'a empêché d'assister aux délibérations; Oberlin est absent depuis deux jours; Glayre, Legrand et moi avons pris cette impor-

<sup>125</sup> Korrespondenz Ochs, Bd. 2, S. 442/43.

<sup>126</sup> a.a.O. S. 447.

<sup>127</sup> Laharpe, Mémoires, S. 121.

tante résolution.»<sup>128</sup> «Il fut connu que je n'avais cédé que le dernier de tous et renoncé par pur amour pour la paix, à la protestation que je m'étais mis en devoir de faire insérer dans le protocole. La décision une fois prise, il n'était pas dans mon caractère de tergiverser.»<sup>129</sup>

Bei der Uebersendung der Vertragsurkunde versäumte der französische Aussenminister Talleyrand nicht, Peter Ochs in einem beigelegten Schreiben zu seinem Erfolg zu beglückwünschen:

«Je reconnais avec plaisir que c'est aux efforts particuliers que vous avez faits à Aarau, à la persuasion que vous avez portée dans l'âme de vos collègues que nous devons la signature d'un pacte que je regarde comme digne des deux nations aux noms desquelles il est souscrit.»<sup>130</sup>

Am 24. August 1798 besiegelte Frédéric-César Laharpe als Präsident des Vollziehungsdirektoriums die Offensiv- und Defensivallianz zwischen der Helvetischen Republik und Frankreich mit seiner Unterschrift. Die von ihm entworfene Proklamation, mit der am 28. August dem Volk der Vertragsabschluss mitgeteilt wurde, trägt interessanterweise die Signatur von Ochs, obgleich dessen Präsidium noch nicht begonnen hatte, ein Faktum, das Laharpe in seinen Erinnerungen nicht zu erwähnen vergisst: «C'est encore moi qui fut chargé de rédiger la proclamation, quoiqu'Ochs l'ait signée comme président.»<sup>131</sup>

Hin und wieder hat die Protokollführung den Gang der Beratungen doch festgehalten. So können die Meinungsäusserungen der Direktoren über die Motion Laharpes vom 9. Dezember 1799 betreffend die Vertagung der helvetischen Räte<sup>132</sup> im Sitzungsbericht nachgelesen werden:

<sup>128</sup> Correspondance Laharpe—de Bry, S. 340.

<sup>129</sup> Laharpe, Mémoires, S. 122.

<sup>130</sup> Korrespondenz Ochs, Bd. 2, S. 448.

<sup>131</sup> Laharpe, Mémoires, S. 122.

<sup>132</sup> ASHR Bd. 5, S. 319–329.

«Consulté sur les diverses propositions énoncées ci-dessus le Directoire se prononce de la manière suivante:

Le Citoyen Savary demande un examen plus attentif de ces objets nouveaux pour lui. Le Citoyen Secrétan en convenant que ces propositions lui étoient connues les appuye entièrement. Le Citoyen Oberlin les appuye avec la même force. Le Citoyen Laharpe ajoute verbalement diverses considérations à l'appui de sa motion et invite le Directoire à l'adopter d'urgence. A un second vote le Citoyen Savary se résume par adopter en principe qu'un Message serait adressé aux Conseils pour les inviter à s'ajourner et à concerter avec le Directoire des mesures propres à sauver la République. Mais il demande en même tems que la seconde mesure essentielle, l'appel à la France, ne coïncide pas avec cette première, et que pour elle on attende l'arrivée du Ministre Reinhardt. Le Citoyen Président fait connoître que le Citoyen Laharpe lui a communiqué ses propositions un quart d'heure avant la séance. Il adhère aussi à l'opinion qu'un Message doit être adressé aux Conseils pour les inviter à s'ajourner et à concerter des mesures extraordinaires de salut public. . . . »<sup>133</sup>

Am 27. September 1800 nahm der Vollziehungsrat Stellung zu einem vom Gesetzgebenden Rat vorgelegten Entwurf, der die Erhebung der Zehnten und Grundzinsen im laufenden Jahr regelte:

«La Majorité du Conseil composée des Citoyens Dolder, Glayre, Zimmermann, Savary et Schmidt adoptent le projet de Message suivant . . . Les Citoyens Frisching et Ruttimann au contraire ont déclaré ne pouvoir adhérer aux principes établis dans ce message et à la demande qu'il contient.»<sup>134</sup>

Die Zahl solcher Beispiele ist im grossen ganzen gesehen verschwindend gering.

<sup>133</sup> B 294 S. 551/52, Sitzung 9.12.1799, Trakt. 2.

<sup>134</sup> B 306 S. 519, Sitzung 27.9.1800, Trakt. 1.

## 6. Die Repräsentation des Amtes

Am 2. Mai 1798 gestanden die beiden Kammern des helvetischen Parlaments der Regierung eine der Bedeutung ihres Amtes entsprechende Kleidung zu. Das «kleine oder tägliche Costume» bestand aus einem nach französischer Art zugeschnittenen dunkelblauen Rock mit goldbestickten Bordüren auf dem Kragen, den Aermelaufschlägen und den Rocktaschen, einem dunkelblauen Bein Kleid, einer «weissen Weste en gilet», einer dreifarbigem Seidenschärpe, die um den Leib geschlungen wurde sowie einem «runden, auf der einen Seite aufgeschlagenen Hut, mit drei Straussfedern von drei Farben darauf». Bei «Festen, Ceremonien und grossen Audienzen» trugen die Regierungsmitglieder das «grosse Costume», «die gleiche Kleidung wie gewöhnlich, ausser die Schärpe von der rechten Schulter auf die linke Seite herabhängend, und bei der linken Hüfte in eine Schleife geschlungen». Dazu gehörte «ein gelber Säbel an einem Säbelgehänge, das um den Leib über den Rock getragen wird; das Gehäng ist von grünem Saffianleder und gestickt mit Arabeske von Gold».<sup>135</sup> Der Regierungspräsident war am Portefeuille erkennbar, worin er das Staatssiegel<sup>136</sup> verwahrte.

Am 9. September 1799 beschloss das Vollziehungsdirektorium, zusätzlich vier Mappen zur Aufbewahrung von Akten, Notizen und dergleichen anfertigen zu lassen:

«Sur la motion d'un de ses membres le Directoire arrête:

1. Il sera fait à l'usage de chaque Membre du Directoire Exécutif quatre Portefeuilles en maroquin, de la forme de celui du Président, mais moins gros, dont le prix sera porté sur les fonds assignés pour les besoins du Bureau du Directoire Exécutif.
2. Le Secrétaire Général est chargé de l'exécution du présent arrêté.»<sup>137</sup>

<sup>135</sup> ASHR Bd. 1, S. 915/16.

<sup>136</sup> Das Staatssiegel zeigte Wilhelm Tell, dem sein Sohn den Pfeil mit dem Apfel überreicht. Es trug die Inschrift «Helvetische Republik. 1798». Im Protokoll ist vermerkt: «l'empreinte sera la même que celle de la société Helvétique d'Olten». B 281, keine Seitenzählung, Sitzung 16.5.1798, Trakt. 19.

<sup>137</sup> B 290, S. 559, Sitzung 9.9.1799, Trakt. 60.

Die Schärpe und der Hut mit den Straussenfedern waren der Amtstracht des französischen Direktoriums entlehnt, sonst aber unterschied sich die Kleidung des Vollziehungsdirektoriums von derjenigen der französischen Regierung durch ihr einfacheres Gepräge. Sie ähnelte eher dem Amtskostüm beispielsweise des Kleinen Rates der Stadtrepublik Bern, dessen Mitglieder sich in einem schwarzen Rock, einem schwarzen Beinkleid, einem seidenen schwarzen Mantel, einer weissgepuderten Perücke und einem hohen runden Hut mit Seidenquasten in der Öffentlichkeit gezeigt hatten, an der Seite einen Degen mit goldenem Griff tragend.

Als im Spätsommer 1798 die Verlegung der Hauptstadt von Aarau nach Luzern bevorstand und die fünf Direktoren immer noch ohne Amtstracht regierten, wurden sie am 12. September durch einen Parlamentsbeschluss verpflichtet, «vom Tage der ersten Sitzung in Lucern an» «in ihrem sie auszeichnenden Costume» zu erscheinen.<sup>138</sup>

Auch später scheinen die Exekutivmitglieder den Bestimmungen des Amtskleidungsgesetzes vom 2. Mai 1798 nicht immer nachgekommen zu sein, darauf weist eine Eintragung im Protokoll hin:

«Sur la motion d'un de ses membres, le Directoire Exécutif arrête ce qui suit:

1. Les Membres du Directoire Exécutif, les Ministres et le Secrétaire Général sont tenus de paraître aux séances du Directoire Exécutif décorés de l'Echarpe Nationale et revêtus du Costume que la Loi leur assigne.
2. Le Ministre de l'Intérieur est chargé de la notification et de l'exécution du présent Arrêté.»<sup>139</sup>

Der Grund lag wohl darin, dass die Magistraten ihr «National-Costume» selbst bezahlen mussten, was die finanziellen Möglichkeiten einzelner von ihnen überstieg. So war Philippe Secrétan froh, dass Maurice Glayre ihm seinen Säbel und seinen Gürtel überliess:

«J'accepte avec bien de la reconnaissance le sabre et le ceinturon que vous avés la bonté de me prêter et je vous promets d'en avoir grand soin; votre bonté m'épargnera une dépense qui me serait pénible dans ce moment. Hé-

<sup>138</sup> ASHR Bd. 2, S. 1133.

<sup>139</sup> B 289, S. 268, Sitzung 5.7.1799, Trakt. 54.

las il faudrait que ce sabre et ce ceinturon eussent la vertu du manteau d'Elie, ils ranimeraient mon courage.»<sup>140</sup>

Am 22. Januar 1800 beantragte der Solothurner Volksvertreter Joseph Cartier (1763–1839) im Parlament, dem Vollziehungsausschuss von der dreifarbigen Schärpe abgesehen die Bestimmung einer neuen Amtstracht selbst zu überlassen. Der Grosse Rat lehnte es jedoch ab, auf diese Motion einzutreten, denn die Frage der Amtskleidung war angesichts der Notlage der Republik von drittrangiger Bedeutung.<sup>141</sup>

Um über ein seiner Stellung als Mitglied der Landesregierung angemessenes Transportmittel zu verfügen, erwarb Viktor Oberlin von der Verwaltungskammer des Kantons Solothurn die 1792 beschlagnahmte Kutsche des letzten französischen Ambassadeurs, des Marquis de Vérac (1743–1828). In einem Brief an seinen Geschäftspartner Joseph Buri (1749–1800) vom 5. Mai 1799 ordnete Oberlin an, «dass alle Wappen und aristokratischen Zeichen von meinem Wagen sollen entfernt werden, und an deren Stelle Frey- und Gleichheitszeichen angebracht werden».<sup>142</sup>

Durch die sich 1798/99 rasch verändernde politische und militärische Lage war die helvetische Staatsführung gezwungen, ihren Regierungssitz mehrmals zu wechseln. In Aarau wies man ihr im April 1798 den Gasthof zum Löwen zu, später das Haus zum Schlossgarten vor dem St. Laurenzentor.<sup>143</sup> In Luzern war sie vom September 1798 bis zum Mai 1799 im Ritterschen Palast/Jesuitenkollegium in der Kleinstadt untergebracht. In Bern bezog sie im Juni 1799 den Erlacherhof. Als sich am 11. November 1801 der französische bevollmächtigte Minister in diesem Palais einmietete, musste der Kleine Rat ins Rathaus des Aeusseren Standes ausweichen, da im Stiftsgebäude am Münsterplatz, wohin er umziehen wollte, das französische Oberkommando

<sup>140</sup> Zitiert nach Jomini, Pierre-Maurice Glayre, S. 31.

<sup>141</sup> ASHR Bd. 5, S. 675.

<sup>142</sup> Zitiert nach Weber, «Werther Associé», S. 254.

<sup>143</sup> Pläne für den Bau eines Regierungsviertels im Bereich der Laurenzenvorstadt zerشلgen sich, nachdem am 7./8. August 1798 Luzern als neue Hauptstadt gewählt worden war. Vgl. Ernst Zschokke, Die Laurenzen-Vorstadt in Aarau, in: Aarauser Neujahrsblätter 1932, S. 1–48.

einquartiert war. Die Gebäude, die in den drei Städten von der Regierung, vom Parlament, vom Obersten Gerichtshof und von der Zentralverwaltung benutzt wurden, waren mit der grün-rot-gelben Fahne der Helvetischen Republik geschmückt.

Die provisorische Landeshauptstadt Aarau, die auf die Beherbergung der obersten Behörden nicht vorbereitet war, wies nur wenige repräsentative Unterkunftsmöglichkeiten auf. Frédéric-César Laharpe klagte deshalb am 10. August 1798 Jean de Bry:

«Nos travaux ne sont pas même compensés par des dédommagements. Accumulés, j'ignore pourquoi, dans une petite ville dénuée de ressources, nous sommes détestablement logés et tenus. Nul d'entre nous ne peut tenir ménage. Nous sommes en pension bourgeoise, comme à l'université, et vivant fort mal. Ces incommodités intolérables ont poussé à bout les plus stoïques; mais au lieu de transporter le siège du gouvernement à Berne ou à Zurich, qui offraient des établissements tout faits et des ressources en tout genre, on vient de choisir Lucerne.»<sup>144</sup>

Gelegenheiten zur Repräsentation boten sich den Mitgliedern der Exekutive selten. Einladungen von Diplomaten oder inoffiziellen Interessenvertretern des Auslands durften sie beispielsweise nicht Folge leisten:

«Motion. Wegen des Speisens der Mitglieder des Direktoriums bey Fremden. In Bestätigung der sich schon vom Direktorium genommenen Regel wird förmlich beschlossen, dass die Mitglieder des Direktoriums niemals bey einem Fremden speisen sollen. Beschluss.»<sup>145</sup>

Die Vereidigung des Vollziehungsdirektoriums, der Minister und der Kanzleibeamten am 14. Juli 1798 fand unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt,<sup>146</sup> nachdem die Ende April geplante grosse Installationsfeier vor dem

<sup>144</sup> Correspondance Laharpe—de Bry, S. 334.

<sup>145</sup> B 279, S. 182, Sitzung 5.12.1798, Trakt. 1.

<sup>146</sup> ASHR Bd. 2, S. 543/44. Die Eidesformel lautete: «Wir werden dem Vaterland und der Sache der Freiheit und Gleichheit als gute und getreue Bürger dienen mit aller der Genauigkeit und dem Eifer, dessen wir fähig sind, und mit einem gerechten Hass gegen die Anarchie und Zügellosigkeit.» Später gewählte Exekutivmitglieder wurden bei Antritt ihres Amtes durch den Regierungspräsidenten vereidigt.

Aaraer Rathaus im Senat unter anderem aus Angst vor «Weitläufigkeit» auf Widerstand gestossen war.<sup>147</sup>

Dafür gestalteten sich die öffentlichen Audienzen, die den ausländischen diplomatischen Vertretern anlässlich der Uebergabe ihres Beglaubigungsschreibens gewährt wurden, zu Staatsakten, die nach einem genau festgelegten Zeremoniell vor sich gingen.

Eine öffentliche Audienz, deren Datum zuvor festgesetzt worden war, schloss jeweils an die Morgensitzung der Exekutive an. Gegen Mittag betrat der betreffende Gesandte in Begleitung des Staatsboten, des helvetischen Aussenministers und des Generalsekretärs den Empfangssaal, wo er von der Landesregierung, die stets in corpore zugegen war, den Ministern, dem diplomatischen Korps, dem Oberkommandierenden der französischen Truppen in der Helvetischen Republik sowie den Kantons- und Stadtbehörden erwartet wurde. Der Diplomat übergab sein Kreditiv dem Aussenminister, der es dem Regierungspräsidenten weiterreichte. Dieser liess es durch den Generalsekretär verlesen. Anschliessend stellte der Aussenminister in einer kurzen Rede den Gesandten vor. Der Diplomat ergriff hierauf seinerseits das Wort. Zuletzt hielt der Regierungspräsident eine Ansprache, hiess den offiziellen Vertreter des befreundeten Staates willkommen und streifte die beiderseitigen diplomatischen Beziehungen.<sup>148</sup> Nachdem er einige Worte mit den Mitgliedern der Exekutive gewechselt hatte, verliess der Gesandte den Empfangssaal wieder in Begleitung des Aussenministers und des Generalsekretärs. Ihnen voraus ging wieder der Staatsbote. Der offizielle Teil der Audienz war nun beendet, es folgte das Bankett, das die Landesregierung zu Ehren des Diplomaten gab.

Die Trauerfeier für Karl Albrecht Frisching am 27. Oktober 1801 kam ebenfalls einem Staatsakt gleich.

«Nächst auf seine Verwandte, folgten die sämtlichen Mitglieder des Vollziehungsraths, dann die Gesandten der auswärtigen Mächte; der General Montchoisy nebst seinem ganzen Generalstaab; die Minister unserer Republik; die Mitglieder der Tagsatzung; des gesetzgebenden Raths und des

<sup>147</sup> ASHR Bd. 1, S. 799–801.

<sup>148</sup> Die meisten dieser Reden sind in vollem Wortlaut im Protokoll festgehalten.

obersten Gerichtshofs; die Verwaltungskammer; die Munizipalität; die Angestellten in den Canzleyen und dann eine Menge Bürger.»<sup>149</sup>

Das Vollziehungsdirektorium war bestrebt, «sich mit den Bürgern in immer mehrere Verbindung zu setzen»,<sup>150</sup> daher wurde mit Ausnahme des Sonntags täglich eine öffentliche Audienz abgehalten. Dass von der Möglichkeit, direkt an die Zentralregierung zu gelangen, rege Gebrauch gemacht wurde, beweisen die unzähligen Petitionen, Beschwerden und Denkschriften von Privatpersonen und Dorfgemeinschaften, die im Helvetischen Zentralarchiv aufbewahrt werden.

Ueberhaupt ruhten zu Beginn der Helvetik grosse Erwartungen auf der Staatsführung, Erwartungen, die sie angesichts der militärischen Besetzung und der leeren Staatskasse nicht zu erfüllen vermochte.

Der Bürger Karl Salzmann von Luzern gab seinen Hoffnungen in gereimter Form unter dem Titel «Luzerns Glückwunsch und wärmster Dank an das Hohe Direktorium und die Versammlungen in Aarau» Ausdruck:

«Ein Wink von Euch, ein Wort, ein Blick  
Wird schnell elektrisieren,  
Und das gesteckte Bürgerglück  
Durch Eu're Leitung führen,  
Dass, wie das Kind am Gängelband,  
Durch Thätigkeit das Vaterland  
Die Schwungkraft neu erhaltet.»<sup>151</sup>

Die Beseitigung althergebrachter Einrichtungen, der Unterhalt der französischen Besatzungsarmee, die blutige Niederschlagung des Nidwaldner Aufstandes und die verheerenden Auswirkungen des 2. Koalitionskrieges hatten zur Folge, dass sich grosse Teile der Bevölkerung von der Regierung abwandten. Trotzdem verlor sie den Rückhalt im Volk nie völlig, dies zeigt die Lektüre des Protokolls. Vor allem die Westschweizer standen zur Ordnung der

<sup>149</sup> Der Beobachter (Als Fortsetzung der monatlichen und wöchentlichen Nachrichten) No XLV Montags den 9ten Wintermonat 1801, S. 181.

<sup>150</sup> ASHR Bd. 2, S. 1217.

<sup>151</sup> B 501, S. 11–14; S. 14.

Helvetik. So schenkte, um nur ein Beispiel zu erwähnen, der Pfarrer an der französischen Kirche in Bern, Jean Elie Dautun (1776–1832), der sich auch mit Malerei beschäftigte, dem Vollziehungsrat eines seiner Bilder, «qui actuellement décore la Salle du Conseil Exécutif».<sup>152</sup>

Immer wieder kam es vor, dass die helvetische Exekutive im Mittelpunkt des Interesses von verkannten Erfindern und Schriftstellern stand:

«Le Citoyen Dandolo Auteur d'un Ouvrage intitulé *les hommes nouveaux* en adresse six Exemplaires à la Commission Exécutive avec une Lettre datée de Paris le 7e Prairial an 8. Ces Exemplaires sont distribués entre les membres de la Commission Exécutive, et la lettre du Citoyen Dandolo est mise Ad Acta.»<sup>153</sup>

Etliche Mitglieder der Landesregierung benutzten ihre politische Stellung zur Durchsetzung privater Interessen, so etwa zur Vermittlung von Stellen und Aemtern an Verwandte und Bekannte:

«Le Citoyen Glayre, Directeur, recommande, que le Citoyen Secrétan, le frère du législateur, soit porté sur la liste de ceux qui aspirent d'être employés au Bureau des finances.»<sup>154</sup>

Der Tuchhändler Viktor Oberlin erschloss sich mittels des Direktorenamtes einen neuen Kundenkreis. Am 3. Mai 1798 schrieb er seinem Associé Joseph Buri: «Da das schon dekretierte National-Costume dunkelblaue Röcke fordert, so mache, dass du immer mit wollen blauen extra feinen Tüchern versehen bist.»<sup>155</sup> Nachdem er Geschäfte mit Grossräten und Senatoren getätigt hatte, drängte der Solothurner am 27. August 1798 auf eine neue Tuchlieferung: «Das überschickte ist verkauft, und hätten noch mehres anbringen können. Die Directoren sind noch nicht versehen und warten mit Verlangen.»<sup>156</sup> Eine weitere gewinnträchtige Absatzmöglichkeit bot die Uniformierung der helvetischen Miliztruppen. Als nach der Einführung der allgemeinen Wehr-

<sup>152</sup> B 316, S. 103, Sitzung 7.7.1801, Trakt. 1.

<sup>153</sup> B 303, S. 70, Sitzung 14.6.1800, Trakt. 39.

<sup>154</sup> B 281, keine Seitenzählung, Sitzung 22.5.1798, Trakt. 48.

<sup>155</sup> Zitiert nach Weber, «Werther Associé», S. 249.

<sup>156</sup> Zitiert nach Weber, a.a.O., S. 249.

pflicht auch Angestellte des Handelshauses Oberlin und Buri für den Militärdienst ausgehoben wurden, intervenierte der Direktor: «Oberlin, Mitglied des Direkt. begehrt die Erlaubnis, dass dem B. Rust Handlungskommis bey Burri und Oberlin in Solothurn gestattet werde, einen andern Mann in die Elite zu stellen. Zugegeben. Kriegs M.»<sup>157</sup>

Oberlins persönliches Vermögen weist für die Zeit zwischen 1777 und 1803 einen relativ hohen Zuwachs aus verglichen mit dem geringen in der Zeit zwischen 1803 und 1808. Diese Vermögensvermehrung ist wahrscheinlich auf die Gewinne zurückzuführen, die der Tuchhändler zwischen 1798 und 1803 erzielt hat.

Obwohl Viktor Oberlin der obersten Landesbehörde angehörte, vermochte er nicht zu verhindern, dass auch in seinem Haus in Solothurn französische Offiziere und Soldaten einquartiert wurden. Am 28. Juli 1799 schaltete die Exekutive den Regierungsstatthalter ein, um die Munizipalität von Solothurn zu veranlassen, das Oberlinsche Haus so lange von Einquartierungen zu verschonen, bis die Gattin des Direktors, die gerade einem Kind das Leben geschenkt hatte, «wieder hergestellt und in Stand gesetzt sein wird, das ihrige gleich den andern Bürgern betreffe der Einquartierungen zu leisten».<sup>158</sup> Die Stadtverwaltung gab jedoch dem Vollziehungsdirektorium am 31. Juli einen abschlägigen Bescheid. Sie berief sich auf das Gesetz vom 19. November 1798, das alle Einquartierungsausnahmen aufgehoben hatte. « . . . wenn wir in diesem Fall von besagtem Gesetz abweichen würden, wir uns alltäglich genöthigt sähen, alle und jede Kindbetterin mit Einquartierung zu verschonen und zu exemptiren, welches zulezt der ganzen Gemeinde und besonders den Armen lästig seyn dürfte.»<sup>159</sup>

<sup>157</sup> B 280, S. 500, Sitzung 17.4.1799, Trakt. 16.

<sup>158</sup> B 827, S. 371, Sitzung 28.7.1799, Trakt. 19 (Konzept).

<sup>159</sup> B 827, S. 357/58.

## 7. Das Protokoll der helvetischen Exekutive

Die 55 Protokollbände der helvetischen Zentralregierung<sup>160</sup> – sie sind durch 18 Registerbände<sup>161</sup> leidlich erschlossen – dürfen als die neben den Stapferschen Enquêtes wichtigste und reichhaltigste Quelle des Helvetischen Zentralarchivs bezeichnet werden, denn in ihnen widerspiegelt sich das gesamte staatliche Leben im Zeitraum zwischen 1798 und 1803 von der Aussenpolitik über das Militärwesen bis hin zur Kulturförderung, um nur drei Bereiche zu nennen. Wer sich mit der Geschichte der Helvetischen Republik beschäftigt, wird nicht um das Studium der Protokollbände herumkommen, die trotz der nach wie vor unentbehrlichen sechzehnbandigen «Aktensammlung» noch so manchen ungehobenen Schatz in sich bergen.

Vom 21. April 1798 bis zum 28. April 1799 wurden ein deutsches und ein französisches Protokoll nebeneinander geführt, wobei der deutsche Text massgebend war, wie verschiedene Eintragungen von Generalsekretär Johann Rudolf Steck (1772–1805) im französischen Protokoll beweisen:

*«Lu la séance du 22. May et trouvé conforme à mes minutes et au protocole allemand après avoir fait ajouter les additions et corrections par la main du Cit. May. Steck S. g.»*<sup>162</sup>

Die Sitzungsberichte des Vollziehungsdirektoriums sind keine Verhandlungs-, sondern Beschlussprotokolle. Missiven enthalten sie nicht, denn die Kanzleibeamten trugen die Korrespondenz an die Minister, an die Regierungstatthalter oder an auswärtige Regierungen und Staatsoberhäupter in spezielle Missivenbücher ein.<sup>163</sup>

Eine Präsenzliste ist den einzelnen Regierungssitzungen nicht beigefügt, weshalb sich die Abwesenheiten von Exekutivmitgliedern nur ungenau ausmachen lassen.

<sup>160</sup> B 277–331.

<sup>161</sup> B 350a–350s.

<sup>162</sup> B 281, keine Seitenzählung, Sitzung 22.5.1798, Schluss.

<sup>163</sup> B 332–347.

Das deutsche Protokoll ist technisch ausgereifter als das französische. Die Seiten sind unterteilt in verschiedene Rubriken, die mit «Provokation» (Antragsteller), «Berichte, Anträge, Motionen», «Beschluss» und «Expedition» überschrieben sind. Die Traktanden sind pro Sitzung nummeriert (z. B. Sitzung Sonntag, 17. Juni 1798: 27 Verhandlungsgegenstände). Die Numerierung der Sitzungen wurde am 31. Dezember 1798 (272. Sitzung) aufgegeben.

Demgegenüber ist das französische Protokoll für die Zeit vor dem 9. Juli 1798 nicht einmal mit einer Paginierung versehen. Rubriken fehlen, dafür erleichtern Marginalien (Randbemerkungen) das Auffinden bestimmter Verhandlungsgegenstände. Die Traktanden sind doppelt nummeriert, einmal pro Sitzung, dann auch durchgehend über das Ende der einzelnen Sitzung hinaus pro Band (z. B. Bd. 282, 27. Mai – 8. Juli 1798: 1360 Traktanden).<sup>164</sup>

Während die deutsche Niederschrift den jeweiligen Vorsitzenden nennt, gibt die französische bloss das Präsidium an, weshalb sich nur anhand des deutschen Protokolls ermitteln lässt, dass beispielsweise am 1. und am 3. September 1798 Frédéric-César Laharpe Peter Ochs als Präsident vertrat.

In Bezug auf die inhaltliche Genauigkeit ist hingegen der französische Text dem deutschen vorzuziehen, wie am Beispiel der Aufnahme von Ludwig Bay in das Vollziehungsdirektorium gezeigt werden kann:

«Bay. Neuerwählter Direktor trittet ins Direktorium und wird vom Präsidenten bewillkommet. Der Eintritt des neuerwählten Direktors soll den gg. Räthen angezeigt werden. Botschaft.»<sup>165</sup>

«Le Citoyen Louis Bay nommé membre du Directoire est introduit. Il reçoit du Président l'accolade fraternelle et prend la place qui lui est assignée.»<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Das in deutscher Sprache geführte Protokoll des Kleinen Rates der Stadtrepublik Solothurn ist – um ein Beispiel aus dem Ancien Régime heranzuziehen – ebenfalls ein Beschlussprotokoll, das keine Entscheidungsprozesse sichtbar werden lässt. Eine Numerierung der Sitzungen und der Traktanden sowie eine Unterteilung der Seiten in Rubriken fehlen, dafür sind eine Präsenzliste, Marginalien und Konzepte der Missiven in Regestform vorhanden.

<sup>165</sup> B 279, S. 536, Sitzung 30.1.1799, Trakt. 5.

<sup>166</sup> B 284, S. 351, Sitzung 30.1.1799, Trakt. 5.

Beide Sitzungsberichte weisen zum Teil gravierende Lücken auf. So sind im deutschen Protokoll die Sitzungen vom 24. April bis zum 14. Mai 1798 (5.–33. Sitzung) nicht eingetragen, im französischen fehlen diejenigen vom 27. April bis zum 1. Mai 1798. Für diese Zeitspanne, in der äusserst wichtige Entscheide gefällt wurden, ist die Forschung auf die Konzepte oder Minuten der Direktorialkanzlei angewiesen, die den Aktenbänden des Exekutivarchivs<sup>167</sup> beigegeben sind. Die Abendsitzung des 31. März 1799 findet man nur in der französischen Niederschrift, dafür ist die Abendsitzung des 1. April 1799 nur in der deutschen vorhanden. Weitere Beispiele liessen sich anführen. Aus diesem Grund tut der Forscher gut daran, stets beide Sitzungsberichte zu konsultieren. In späteren Jahren fehlen vielleicht einzelne Traktanden bestimmter Sitzungen, aber nie mehr ganze Sitzungen. Am 27. November 1801 wurde zum Beispiel ein Verhandlungsgegenstand, dessen Protokollierung am 26. September vergessen worden war, nachgetragen:

«L'Article ci-dessus a été inscrit au Procès-Verbal postérieurement à sa date, parce que le Secrétaire général, soit qu'il ne fût pas présent au moment de la décision, soit qu'il n'eût pas saisi la chose, n'en avait point pris note. C'est seulement au Commencement de Novembre que, sur les directions des C<sup>ns</sup> Dolder et Savary, et du Ministre de l'Intérieur, cette omission a été réparée.»<sup>168</sup>

Verschiedene Lücken wurden erst lange nach dem Ende der Helvetik geschlossen. Im November 1837 nahm der eidgenössische Archivar Karl Wild (1765–1848) «bey Anlass der Registratur» im Exekutivprotokoll «Verbesserungen nach den Original-Aufsätzen» vor.<sup>169</sup> Die in der französischen Niederschrift fehlenden Sitzungen vom 4. und 5. April 1799 wurden nach der «Collationierung der Aufsätze . . . unterm 28.ten Weinmonats 1856 nachträglich protokollirt»,<sup>170</sup> ebenso die fehlende zweite Hälfte der Sitzung vom 23. Juni 1798,<sup>171</sup> dies als Ergebnis der Bemühungen von Bundeskanzler Johann Ulrich

<sup>167</sup> B 491–910.

<sup>168</sup> B 318, S. 529/30, Sitzung 26.9.1801, Trakt. 9.

<sup>169</sup> B 329, Vermerk auf der Innenseite des Einbandes.

<sup>170</sup> B 286, S. 577–586.

<sup>171</sup> B 282, keine Seitenzählung.

Schiess (1813–1883), die Sammlung der älteren eidgenössischen Abschiede durch eine urkundliche Zusammenstellung der Verfassungsbestrebungen in der Schweiz seit 1798 zu ergänzen.

Gewisse Dinge wie der Verlauf der Verhandlungen zwischen Maurice Glayre und der französischen Regierung über den unitarischen Verfassungsentwurf im Winter 1800/01 fanden aus Gründen der Geheimhaltung keine Aufnahme ins Protokoll. Die Instruktionen beispielsweise, die der Vollziehungsrat am 21. Februar 1801 seinem ausserordentlichen Gesandten in Paris zukommen liess, müssen heute in den Akten gesucht werden, im Protokoll steht nur der Hinweis: «La minute se trouve aux Archives secretes.»<sup>172</sup>

Obwohl das Organisationsgesetz vom 11. August 1798 dem Generalsekretär vorschrieb, «ein doppeltes Protokoll» abzufassen, «wovon das eine in des Präsidenten, das andere in seiner Verwahrung liegen soll»,<sup>173</sup> wurde am 28. April 1799 mit der Protokollführung in deutscher Sprache aufgehört. Daran war einerseits die Kriegsbegeisterung schuld, die mehrere Kanzleibeamte bewog, sich freiwillig zum Dienst in der helvetischen Armee zu melden. Andererseits wird das Unvermögen der Direktorialkanzlei sichtbar, neben der Führung der 13 zum Teil zweisprachigen Missivenbücher und der verschiedenen alphabetischen und chronologischen Verzeichnisse noch die Regierungsverhandlungen in zwei Sprachen schriftlich festzuhalten.<sup>174</sup> Vielleicht haben auch der grosse Einfluss, den der Waadtländer Laharpe im Vollziehungsdirektorium genoss, und die Tatsache, dass Generalsekretär Jean-Marc Mousson ebenfalls aus der Romandie stammte, einiges dazu beigetragen, dass die Protokollierung nur noch auf Französisch erfolgte.

Vom Frühsommer 1799 an sind im Exekutivprotokoll gewisse Veränderungen feststellbar. Waren bis dahin neben den Beschlüssen höchstens noch die an den öffentlichen Audienzen für die ausländischen Gesandten gehaltenen Reden ins Protokoll aufgenommen worden, so wurde die Motion von Frédéric-César Laharpe über den Zustand der Republik vom 18. Juni 1799 in vollem Wortlaut niedergeschrieben.<sup>175</sup> Im Juli 1799 sind vereinzelt Verhandlungen

<sup>172</sup> B 311, S. 471, Sitzung 21.2.1801, Trakt. 1.

<sup>173</sup> ASHR Bd. 2, S. 838.

<sup>174</sup> Sämtliche Missivenbücher wurden zwischen Januar und September 1799 aufgehoben.

<sup>175</sup> B 288, S. 646–648, Sitzung 18.6.1799, Trakt. 83.

gen wiedergegeben. Unter dem 25. Juli stösst man auf den Text eines Sendschreibens des Vollziehungsdirektoriums an die französische Regierung.<sup>176</sup>

Am 23. September 1799 wurde auf die Weiterführung des letzten und wichtigsten Missivenbuches, das die Korrespondenz an die französischen Regierungskommissäre, die französischen bevollmächtigten Minister und die Oberbefehlshaber der französischen Truppen in der Helvetischen Republik enthält, verzichtet. «La suite de la correspondance avec les autorités françaises se trouve dans le Procès-verbal des séances du Directoire Exécutif commençant au 26e Septembre 1799.»<sup>177</sup> Deshalb sind in den Sitzungsberichten der helvetischen Exekutive vom 26. September 1799 an<sup>178</sup> neben den Beschlüssen auch Missiven in französischer und deutscher Sprache zu finden, also etwa Botschaften an die Legislative oder Schreiben an die kantonalen Verwaltungskammern. Dass man sich im Sommer 1800 endlich dazu durchrang, die Abwesenheiten von Regierungsmitgliedern protokollarisch festzuhalten, hatte nicht zuletzt politische Gründe.

Als am 28. Januar 1800 der Vollziehungsausschuss zu Beratungen mit der parlamentarischen Zehnerkommission zusammentrat, machte Maurice Glayre die Anwesenden auf einen Abschnitt aus der Rechtfertigungsschrift von Frédéric-César Laharpe aufmerksam, worin der gestürzte Direktor die Verantwortung dafür übernahm, Ende März 1799 die Botschaft an die helvetischen Räte entworfen zu haben, in der die Kriegserklärung an Oesterreich gefordert wurde.

«Je rédigeai ce message ainsi que celui dans lequel on vous donnait les explications demandées, mais l'un et l'autre avaient été adoptées unanimement par le Directoire, composé avec moi des citoyens Glayre, Bay, Oberlin et Ochs.»<sup>179</sup>

«Cette lecture faite, le Citoyen Glayre a déclaré qu'il y avait erreur de fait dans cet allégué et que jamais il n'avait été pour les messages par lesquels l'ancien Directoire Exécutif a proposé aux Conseils de déclarer la guerre à l'autriche. Il a demandé que le Secrétaire Général eut à produire les minutes des dits Messages et les Protocoles des deliberations du Directoire Exécutif.

<sup>176</sup> B 289, S. 547/48, Sitzung 25.7.1799, Trakt. 5.

<sup>177</sup> B 342, S. 707.

<sup>178</sup> B 291, S. 1 ff.

<sup>179</sup> ASHR Bd. 5, S. 631.

Le Secrétaire Général a produit les Messages qui ont été reconnus être du 28e Mars et du 3e Avril 1799.

Ensuite les Protocoles ont été ouverts aux dates ci-dessus et il a été reconnu que depuis le 25. Mars chaque Séance porte en titre *Le Citoyen Glayre absent pour cause de maladie.*

Il a été reconnu pareillement que depuis cette Séance du 25. Mars le Citoyen Glayre n'a plus assisté du tout aux Séances du Directoire Exécutif.

Les membres de la Commission Exécutive et ceux de la Commission Législative s'étant convaincus par leurs propres yeux de cette vérité, le Citoyen Glayre a demandé qu'acte du tout fut pris au Protocole et qu'extrait lui en fut expédié à sa requisition. La demande du Citoyen Glayre est accordée.»<sup>180</sup>

Die Sitzungsteilnehmer übersahen jedoch den Protokollvermerk, aus dem hervorgeht, dass Glayre den Beratungen bis zum 27. März beiwohnte: «Le Citoyen Directeur Glayre s'est absenté pour cause d'indisposition après la lecture du rapport du Ministre de la Guerre inséré au No 18.»<sup>181</sup>

Dieser Vorfall scheint eine gewisse Signalwirkung gehabt zu haben, denn viereinhalb Monate später, am 17. Juni 1800, beschloss der Vollziehungsausschuss, den Sitzungsberichten jeweils eine Präsenzliste voranzustellen,

«considérant que soit pour assurer la responsabilité de ses membres prenant part à une délibération – soit afin de constater que le nombre de votans nécessaire pour qu'une résolution soit valable, a été présent – il est convenable d'indiquer au Procès-Verbal de chaque Séance quels membres y ont assisté».<sup>182</sup>

Der Niederschrift der Sitzung vom 18. Juni 1800 kann man entnehmen, dass fünf Regierungsmitglieder, nämlich Frisching, Dolder, Savary, Gschwend und Dürler, zugegen waren.<sup>183</sup>

Die Geschäftsordnung des Vollziehungsrates vom 29. August 1800 enthielt auch einen Artikel über die Anwesenheitsliste: «Das Protokoll soll immer den

<sup>180</sup> B 296, S. 544/45, Abendsitzung 28.1.1800, Trakt. 1.

<sup>181</sup> B 286, S. 441, Sitzung 27.3.1799, vor Trakt. 1.

<sup>182</sup> B 303, S. 150, Sitzung 17.6.1800, Trakt. 28.

<sup>183</sup> B 303, S. 161.

Namen des Präsidenten und die Anzahl und Namen der Mitglieder des Vollziehungsrates oben enthalten, welche der Versammlung beigewohnt hatten.»<sup>184</sup>

Damit hatte das Protokoll seine endgültige Form gefunden. Bis zum Ende der Helvetik sind keine formalen Aenderungen mehr feststellbar. Was änderte, war einzig das prozentuale Verhältnis zwischen den von der Schriftführung verwendeten beiden Sprachen. Während das Vollziehungsdirektorium, der Vollziehungsausschuss und der erste Vollziehungsrat dem Französischen den Vorzug gaben und lediglich einen Teil der Missiven auf Deutsch protokollieren liessen, griff der föderalistische Kleine Rat zu 75 Prozent auf die deutsche Sprache zurück. Nach dem unitarischen Staatsstreich im April 1802 stieg der Anteil des Französischen wieder an. Die Sitzungsberichte des zweiten Vollziehungsrates sind praktisch zu 50 % in beiden Sprachen gehalten.

Die diversen Lücken und das Fehlen einer Präsenzliste bis Mitte 1800 sind Indizien dafür, dass die helvetische Exekutive ihrem Protokoll nicht die gebührende Aufmerksamkeit schenkte. So scheinen die Sitzungen des Vollziehungsdirektoriums nicht mit der Lektüre des letzten Sitzungsberichts eröffnet worden zu sein. Vermerke wie «La séance est ouverte par la lecture du Procès verbal du jour précédent»<sup>185</sup> findet man praktisch keine. Wohl aus diesem Grund schlug der Waadtländer Laharpe in seiner Motion vom 4. November 1799 betreffend eine durchgreifende Reform der Geschäftsführung den Kollegen vor: «4<sup>o</sup> Relute chaque jour, avant le commencement de la séance, du procès verbal de la veille ou de celui de l'avant-veille.»<sup>186</sup>

Der Vollziehungsrat regelte in seinem Organisationsgesetz vom 29. August 1800 diesen Punkt:

«Vor Eröffnung jeder Sitzung muss das Protokoll der vorigen von dem Generalsekretär im Beisein von zwei Mitgliedern des Raths, welche alle Monate abwechseln, verlesen und von diesen der Rapport dem versammelten Rath gemacht werden. . . . Wenn keine Bemerkungen über das Protokoll gemacht werden, oder die gemachten berichtigt sind, so wird dasselbe gutgeheissen.»<sup>187</sup>

<sup>184</sup> ASHR Bd. 6, S. 85.

<sup>185</sup> B 282, keine Seitenzählung, Sitzung 30.5.1798, Trakt. 1.

<sup>186</sup> ASHR Bd. 5, S. 220.

<sup>187</sup> ASHR Bd. 6, S. 85.

Am 1. September 1800 wurden Johann Jakob Schmid und Vinzenz Rüttimann zu Protokollaufsehern ernannt «pour surveiller la rédaction du Procès verbal et les expéditions arrêtés dans chaque séance», was zeigt, dass man den Sitzungsberichten mehr Aufmerksamkeit entgegenbrachte, als in der Periode des Vollziehungsdirektoriums.<sup>188</sup>

Der Kleine Rat unterliess zu Beginn seiner Amtstätigkeit die Lektüre des Protokolls nie. «Das Protokoll der Sitzung vom 23<sup>ten</sup> Wintermonat wird verlesen und gutgeheissen.»<sup>189</sup> Als bald veranlasste jedoch die Arbeitsbelastung die Exekutive, von dieser Einrichtung wieder abzuweichen:

«Das Protokoll der Sizungen vom 7.<sup>ten</sup> und 8.<sup>ten</sup> diess wird verlesen und gutgeheissen. Auf den Antrag des Bürger Präsident [Frisching] aber beschliesst der Kleine Rath, in Erwägung der sich täglich anhäufenden Geschäfte, dass künftig diese Verlesung nicht mehr vor der Sizung sondern erst nach derselben, wenn Zeit und Umstände es erlauben, geschehen solle.

Diese Ausnahme von der gewöhnlichen Uebung wird jedoch nur auf 8. Tage beschlossen.»<sup>190</sup>

Dieses Provisorium entwickelte sich schnell zu einem Dauerzustand, und bis zum Ende der Helvetik deutet nichts mehr darauf hin, dass eine regelmässige Kontrolle des Protokolls vorgenommen worden wäre.

<sup>188</sup> B 305, S. 543, Sitzung 1.9.1800, Trakt. 1. Den Protokoll-Aufsehern lag auch ob, über die Aufnahme von als geheim befundenen Traktanden ins Protokoll zu entscheiden.

<sup>189</sup> B 320, S. 391, Sitzung 25.11.1801, Trakt. 1.

<sup>190</sup> B 321, S. 225, Sitzung 9.12.1801, Trakt. 1.

## 8. Zusammenfassung

Die Helvetische Republik wurde in den fünf Jahren ihres Bestehens fast ausschliesslich von Vertretern der aufgeklärten städtischen Reformelite des 18. Jahrhunderts, also von Angehörigen der sozialen Ober- und Mittelschicht, regiert. Dass immer wieder dieselben Persönlichkeiten in die Exekutive gelangten, hat seine Ursachen in der politischen Geschichte. Einer möglichst gleichmässigen Vertretung der verschiedenen Landesteile wurde damals noch keine grosse Bedeutung beigemessen.

Das 1798 eingeführte Direktorialsystem, die strikte Trennung von Regierung und Verwaltung, schlug fehl, weil das Vollziehungsdirektorium ständig in die Arbeit seiner Minister eingriff. Eine zweimalige Modifikation dieser Regierungsform durch den Vollziehungsausschuss und später durch den Vollziehungsrat im Jahr 1800 zeitigte nur bedingten Erfolg. Die teilweise Inkraftsetzung der Verfassung von Malmaison 1801 brachte den Uebergang zum Departementalsystem, zur Verbindung von Regierung und Verwaltung. Die Kleinräte waren gleichzeitig Magistraten und Chefbeamte. 1802 kehrte der 2. Vollziehungsrat wieder zum Direktorialsystem zurück.

Weil sich die mannigfaltigen Probleme und Anforderungen des neuen zentralistischen Verwaltungsstaates mit der überlieferten Regierungspraxis des Ancien Régime nicht mehr bewältigen liessen, war die vollziehende Gewalt, deren Mitglieder die Staatsgeschäfte zum Teil von der Tradition eines einzelörtlichen Kleinen Rates her angingen und demzufolge zu viel an sich zogen und zu wenig delegierten, generell überlastet.

Bedingt durch die 1. helvetische Verfassung gelangte 1798 das Kollegialitätsprinzip zur Anwendung. Die Magistraten waren alle mit derselben Amtsgewalt ausgestattet. Der Präsident nahm geschäftsführende Funktionen im Rahmen des Kollegiums wahr und vertrat als *Primus inter pares* die Regierung nach aussen. Die Verfassung von Malmaison von 1801 und die 2. helvetische Verfassung von 1802 ersetzten das Kollegialsystem durch das Präsidium des ersten Landammanns.

Weil die Entscheide von der Gesamtbehörde getroffen wurden und die Entscheidungsprozesse im Protokoll nur sehr selten sichtbar werden, gestaltet sich eine Untersuchung des Anteils einzelner Mitglieder an der Meinungsfindung äusserst schwierig und zwingt die Forschung – wie am Beispiel des

Abschlusses einer Offensiv- und Defensivallianz zwischen der Helvetischen Republik und Frankreich im August 1798 gezeigt werden kann –, neben den amtlichen auch private Dokumente beizuziehen.

Die Sitzungsberichte der Exekutive sind eine der wichtigsten und reichhaltigsten Quellen zur Geschichte der Helvetik, weil sich in ihnen das gesamte staatliche Leben im Zeitraum zwischen 1798 und 1803 widerspiegelt. Das in französischer Sprache geführte Beschlussprotokoll, das sich im Frühling 1799 gegen den deutschen Sitzungsbericht durchgesetzt hatte, fand erst im Sommer 1800 seine endgültige Form. Aus bereits erwähnten Gründen verfügte die helvetische Zentralregierung nicht über die nötige Zeit, ihrem Protokoll die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken.

Gelegenheiten zur Repräsentation boten sich den Exekutivmitgliedern selten. Aus diesem Grund gestalteten sich die öffentlichen Audienzen, die den diplomatischen Vertretern des Auslandes anlässlich der Uebergabe ihres Beglaubigungsschreibens gewährt wurden, jeweils zu Staatsakten, bei denen die Staatsführung im «grossen Kostüm» in corpore in Erscheinung trat.

## Résumé

Durant les cinq années de son existence, la République helvétique fut gouvernée presque exclusivement par des représentants de l'élite réformiste urbaine du XVIII<sup>e</sup> siècle, influencée par l'*Aufklärung* et appartenant aux classes sociales supérieures ou moyennes. L'étrécissement du recrutement explique pourquoi l'on retrouve toujours les mêmes personnalités à l'Exécutif. A l'époque, on n'attachait pas grande importance à une représentation aussi équilibrée que possible des diverses parties du pays.

Le système directorial introduit en 1798, la séparation stricte entre gouvernement et administration, échouèrent parce que le Directoire exécutif intervenait constamment dans le travail de ses ministres. Une double modification de cette forme de gouvernement par l'introduction de la Commission exécutive, et plus tard du Conseil exécutif, n'apporta, en 1800, qu'un succès limité. L'entrée en vigueur partielle de la constitution de la Malmaison en 1801 permit de passer au système départemental et d'assurer le lien entre gouvernement et administration. Les membres du Petit Conseil étaient à la fois magistrats et chefs d'administration. En 1802, le Conseil d'exécution retourna au système directorial.

Les problèmes et les exigences multiples posés par la nouvelle administration centralisée de l'Etat ne pouvant plus être maîtrisés par les méthodes de gouvernement héritées de l'Ancien Régime, le pouvoir exécutif était généralement débordé. Ses membres issus de la pratique d'un Petit Conseil cantonal, traitaient des affaires de l'Etat dans cette tradition, désirant tout régler eux-mêmes, déléguant trop peu.

Fixé par la première constitution helvétique, le principe collégial fut appliqué en 1798. Les magistrats avaient, tous, les mêmes pouvoirs. Le président exerçait des fonctions dirigeantes dans le cadre du collège et représentait le gouvernement à l'extérieur en tant que *primus inter pares*. La constitution de la Malmaison de 1801 et la deuxième constitution helvétique de 1802 remplacèrent le système collégial par un système présidentiel exercé par un Premier Landamman.

Les décisions étant prises par l'Exécutif dans son ensemble et le processus de décision n'étant que très rarement apparent dans le procès-verbal des

séances, il est extrêmement difficile d'identifier la part de chacun des membres du gouvernement dans la prise de décision. Pour la trouver, il est souvent nécessaire de recourir aux documents privés, comme on peut le démontrer par l'exemple de la conclusion d'un traité d'alliance offensive et défensive entre la République helvétique et la France, en août 1798.

Les procès-verbaux de l'Exécutif sont l'une des sources les plus importantes et les plus riches pour l'histoire de la République helvétique, parce qu'ils reflètent l'ensemble de l'activité étatique de 1798 à 1803. Le procès-verbal, qui à partir du printemps 1799, n'est plus rédigé qu'en français, n'a pris sa forme définitive qu'en été 1800. Pour les raisons déjà indiquées, le gouvernement central helvétique ne disposait pas du temps nécessaire pour consacrer à ses procès-verbaux le soin qu'il aurait fallu.

Les membres de l'Exécutif n'eurent que rarement l'occasion d'exercer leur fonction de représentation. En compensation, les audiences officielles accordées aux diplomates étrangers lors de la remise de leurs lettres de créance revêtaient chaque fois l'aspect d'une véritable cérémonie d'Etat, à l'occasion de laquelle le gouvernement *in corpore* se présentait en «grande tenue».

## Compendio

La Repubblica elvetica fu governata, durante il quinquennio della sua esistenza, quasi esclusivamente da rappresentanti provenienti dalle classi emergenti riformiste urbane del XVIII<sup>o</sup> secolo, influenzate dall'illuminismo e appartenenti agli strati sociali medio-superiori. L'evoluzione storico-politica e le limitate possibilità di reclutamento spiegano perchè si ritrovano all'esecutivo sempre le stesse grandi personalità. In quel frangente storico infatti non era data soverchia importanza al fatto che i diversi strati della popolazione fossero o meno rappresentati in modo consono ed equilibrato.

Il sistema direttoriale introdotto nel 1798, la netta separazione tra governo e amministrazione si rivelarono soluzioni precarie poiché il Direttorio esecutivo si immischiava costantemente nelle competenze dei suoi ministri. Le successive due modifiche di questa forma di governo basate sull'introduzione della Commissione esecutiva e più tardi del Consiglio esecutivo (1800) non diedero che parzialmente soddisfazione. L'entrata in vigore parziale della Costituzione della Malmaison nel 1801 rese possibile il passaggio ad un sistema dipartimentale e permise d'assicurare il tramite tra governo e amministrazione. I membri del Piccolo Consiglio erano infatti contemporaneamente magistrati e capi dell'amministrazione. Nel 1802, però, il secondo Consiglio esecutivo riprese gli schemi del sistema direttoriale.

Considerato che i problemi e le molteplici esigenze poste dalla nuova amministrazione centralizzata dello Stato non potevano più essere regolati con i metodi ereditati dall' «Ancien Régime», il potere esecutivo era sovente nell'impossibilità di far fronte alle incombenze. I suoi membri infatti, avendo di norma la pratica accumulata in seno a un Piccolo Consiglio cantonale, trattavano gli affari di Stato seguendo parametri troppo angusti e cercavano di regolare tutto di persona, delegando troppo poco.

Istaurato dalla prima Costituzione elvetica, il principio di collegialità trovò la sua applicazione nel 1798. Tutti i magistrati perciò stesso avevano gli stessi poteri. Il presidente esercitava le sue funzioni dirigenziali nell'ambito del collegio e rappresentava, *primus inter pares*, il governo nei rapporti con l'estero. La Costituzione della Malmaison (1801) e la seconda Costituzione elvetica (1802) sostituiscono al sistema collegiale un sistema presidenziale esercitato da un Primo Landamanno.

Essendo le decisioni prese collegialmente dall'esecutivo e trasparendo assai raramente il processo decisionale dai protocolli delle sedute, risulta assai difficile identificare l'apporto di ogni singolo membro del governo alla presa di decisione. Il ricercatore è spesso obbligato a ricorrere a fonti private per poter capire i meccanismi decisionali. Questo ricorso ad altre fonti viene ad esempio ampiamente dimostrato nel caso relativo alla conclusione di un trattato d'alleanza offensivo-difensiva tra la Repubblica elvetica e la Francia nell'agosto 1798.

I protocolli dell'esecutivo costituiscono una delle più importanti e ricche fonti atte a ritracciare la storia della Repubblica elvetica poiché riflettono assai fedelmente l'insieme delle attività statali dal 1798 al 1803. Il protocollo, che a partire dalla primavera 1799, viene redatto unicamente in francese, ha assunto la sua forma definitiva solo nell'estate 1800. Per le ragioni già elencate, il governo centrale elvetico non poteva disporre del tempo richiesto per consacrare ai suoi protocolli la cura necessaria.

I membri dell'esecutivo si trovavano assai di rado nell'incombenza di dover esercitare la loro funzione di rappresentanza. Per questo motivo le udienze ufficiali accordate ai diplomatici stranieri, al momento della presentazione delle credenziali, rivestivano ogni volta l'aspetto di una vera cerimonia di Stato in occasione della quale il governo *in corpore* si presentava in tenuta di gala.

## **Die Exekutive der Helvetischen Republik 1798-1803. Personelle Zusammensetzung, innere Organisation, Repräsentation**

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	12
Volume	
Volume	
Autor	Fankhauser, Andreas
Auteur	
Autore	
Seite	113-193
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 083

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.