

Die Ambivalenz des amerikanisch-schweizerischen Vertrages von 1850/1855

Autor(en): **Moltmann, Günter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **26 (1976)**

Heft 1/2

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-80741>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

DIE AMBIVALENZ DES AMERIKANISCH-SCHWEIZERISCHEN VERTRAGES VON 1850/1855

Von GÜNTER MOLTSMANN

Am Beginn der formalen Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Schweiz stand als herausragendes Ereignis der Abschluss einer «Convention of Friendship, Reciprocal Establishments, Commerce, and for the Surrender of Fugitive Criminals». Dieser Vertrag war von A. Dudley Mann, einem Sonderbeauftragten (special agent) der amerikanischen Präsidenten Zachary Taylor und Millard Fillmore in der zweiten Hälfte des Jahres 1850 mit den Bundesbehörden in Bern ausgehandelt worden. Er konnte in einer ersten Fassung am 25. November 1850 unterzeichnet werden und trat nach weiteren Verhandlungen und gewissen Textveränderungen am 9. November 1855 in Kraft¹. Die grosse Bedeutung des Vertrages für die amerikanisch-schweizerischen Beziehungen wurde noch unterstrichen durch die Errichtung einer diplomatischen Vertretung der Vereinigten Staaten in Bern im Jahre 1853.

Der Vertrag regelte zum erstenmal in umfassender Weise die Beziehungen zwischen beiden Staaten. Ihm vorausgegangen war lediglich eine «Convention Regarding the Disposal of Property and the

¹ Der Vertrag wurde in englischer und französischer Sprache ausgefertigt. Letztere Fassung ist überschrieben: *Traité général d'amitié, d'établissements réciproques, de commerce et d'extraction*. Beide Texte abgedruckt bei HUNTER MILLER (Hg.), *Treaties and Other International Acts of the United States of America*. Bd. V. Washington, Government Printing Office, 1937. S. 845–857.

Succession Thereto» (eine Vereinbarung zur Aufhebung des Droit d'Aubaine), die nach einem frühen vergeblichen Anlauf (1835) im Jahre 1847, vor dem Sonderbundskrieg und der neuen eidgenössischen Verfassung, abgeschlossen worden war². Sie wurde durch den Vertrag von 1850/1855 überholt. 1846 war ein amerikanisch-schweizerischer Auslieferungsvertrag unterzeichnet worden, der aber aufgrund von Abänderungswünschen des amerikanischen Senats nicht fristgerecht ratifiziert werden können³. Am 24. August 1849 hatte der amerikanische Konsul in Basel, George H. Goundie, in einem Brief an den Bundesrat einen bilateralen Vertrag angeregt. Die Schweizer Regierung war jedoch nicht auf diesen Vorschlag eingegangen, und zwar unter anderem wegen neutralitätspolitischer Bedenken⁴.

Die Initiative zu neuerlichen Vertragsverhandlungen hatte auf amerikanischer Seite gelegen. Am 15. Juni 1850 war Mann vom Secretary of State John M. Clayton instruiert worden, der Schweizer Regierung einen Freundschafts- und Handelsvertrag vorzuschlagen⁵. Vier Wochen später konnte Mann dem Bundespräsidenten

² Ebd., S. 169–171. Ein in diesem Zusammenhang auch anvisiertes Handelsabkommen kam nicht zustande (vgl. ebd., S. 175–177).

³ Vgl. ebd., S. 172, sowie die in Anmerkung 5 genannte Instruktion Claytons an Mann vom 15. Juni 1850.

⁴ Dankenswerte Mitteilung des Schweizerischen Bundesarchivs (Bundesarchivar Dr. O. Gauye) vom 11. April 1975. Anscheinend handelte es sich hierbei um eine persönliche Anregung des Konsuls. Goundie teilte dem amerikanischen Secretary of State am 2. September 1849 lediglich mit, dass er im Zusammenhang mit einem Urlaub etwa Ende Oktober in Washington sein werde, «being prepared to bring important facts before Govt. respecting our present position with Switzerland in regard to commerce, as well in reference to the highly respectable fugitives now here, and who are prevented by diplomatic intrigue from proceeding to the U. States, having had only last week a lengthy interview with the officers of Govt. on this subject....» (Despatches from U.S. Consuls in Basle, 1830–1906, National Archives Microfilm Publications, T364/1).

⁵ Clayton an Mann, 15. Juni 1850, *Diplomatic Instructions of the Department of State, 1801–1906*, National Archives Microfilm Publications, 77/152 – Special Missions – (im folgenden: MF 77/152), S. 310–312; gedruckt bei MILLER, *Treaties*, V, S. 859–860.

Henry Druey in Bern sein Beglaubigungsschreiben überreichen⁶. Mit bewegten Worten gab er zugleich der Anteilnahme seines Landes am Wohlergehen der Schweizer und an der Erhaltung ihrer freien Institutionen Ausdruck. Wie Amerika sei die Schweiz ein Land mit Selbstverwaltung und eine Republik, die sich aus souveränen Teilstaaten zusammensetze. Sie gewähre den Unterdrückten Asyl und sei den Freien eine Heimat in Zentraleuropa. Politische und wirtschaftliche Bande knüpften Amerika und die Schweiz aneinander, nicht zu reden von den Banden, die die Auswanderer hergestellt hätten. Er glaube, «that the children of William Tell and of Washington will remain true to themselves, down to the latest posterity; and that their principles of government will, in the Providence of the Almighty, make the circuit of the globe, – restoring to mankind its just title to the rights to which it was born⁷». Bundespräsident und Bundesrat begrüßten den amerikanischen Abgesandten mit grosser Freude⁸.

Der Vertrag, der aus den Verhandlungen erwuchs, regelte fast alle Fragen, die seinerzeit zwischen den Partnerstaaten offen waren⁹. Im ersten Teil (Artikel 1–4) wurden den Bürgern beider Staaten im jeweils anderen Land gleiche Aufenthalts- und Niederlassungsrechte garantiert, jedoch nur soweit dies mit den verfassungsmässigen und rechtlichen Bestimmungen vereinbar war – ausgenommen waren freilich politische Rechte sowie Beteiligungen am Gemeineigentum und an öffentlichen Einrichtungen.

In der ersten Fassung endete Artikel 1 mit einer Klausel, derzufolge Amerikanern in der Schweiz nur dann gleiche Rechte ge-

⁶ Gedruckt ebd., S. 858–859.

⁷ Ein undatierter und unsignierter Text, der offenbar den Wortlaut der Ansprache Manns an Bundespräsident Druey wiedergibt, befindet sich im Schweizer Bundesarchiv, E 13 (B), Sch. 33.

⁸ Bericht Manns an Clayton, 13. Juli 1850, *Despatches from Special Agents of the Department of State*, National Archives Microfilm Publications, 37/T 14 (im folgenden: MF 37/T 14).

⁹ Vgl. zum folgenden den Vertragstext sowie die umfangreichen Anmerkungen bei MILLER, *Treaties*, V, S. 857–904. Eine knappe Zusammenfassung der Bestimmungen des Vertrages sowie seiner Entstehungsgeschichte bei HEINZ K. MEIER, *The United States and Switzerland in the Nineteenth Century*. Den Haag, Mouton, 1963. S. 26–40.

währt werden sollten, wenn sie Christen seien: «On account to the tenor of the Federal Constitution of Switzerland, Christians alone are entitled to the enjoyment of the privileges guarantied by the present article, in the Swiss Cantons; but said Cantons are not prohibited from extending the same privileges to citizens of the United States of other religious persuasions¹⁰.» Gegen diese für Nichtchristen diskriminierende Beschränkung erhob Präsident Fillmore starke Bedenken. Er empfahl dem amerikanischen Senat Anfang 1851, den Vertrag nur ohne diesen Passus zu ratifizieren, was vom Senat auch befolgt wurde. Für den Schweizer Bundesrat, der an die Verfassung gebunden war und die Rechtsverhältnisse in einigen Kantonen nicht übergehen konnte, lag der Ausweg in dem schon genannten generellen Vorbehalt der Vereinbarkeit der zugestandenen Rechte und Freiheiten mit Verfassung und Recht der jeweiligen Staaten, einer Formulierung, die nachträglich in den Text eingefügt worden war und mit der sich auch die amerikanische Regierung und der Senat einverstanden erklärten, obwohl sie die Diskriminierung praktisch nicht behob.

Im zweiten Teil des Vertrages (Artikel 5 und 6) wurde den Bürgern beider Staaten im jeweils anderen Land das gleiche Recht zugestanden, persönliches und ererbtes Eigentum zu veräußern. Grundeigentum, das Bürgern des jeweils anderen Staates als Erbschaft zufiel, sollte allerdings eventuellen Verkaufsauflagen der zuständigen Einzelstaaten oder Kantone unterliegen. Dies war ein Vorbehalt, der aus verfassungsrechtlichen Gründen von amerikanischer Seite eingefügt worden war. Der dritte Teil des Vertrages (Artikel 7) regelte die konsularischen und der vierte Teil (Artikel 8–12) die kommerziellen Beziehungen. Der Handel wurde auf die Basis des Meistbegünstigungsprinzips gestellt. Teil fünf (Artikel 13–17) betraf die Auslieferung von Verbrechern.

Der Gesamtvertrag war auf vorerst zehn Jahre abgeschlossen, verlängerte sich aber automatisch, wenn er nicht von einer Seite offiziell aufgekündigt wurde. Trotz mancher Vorbehalte, die im Laufe der Verhandlungen von beiden Seiten erhoben wurden, sahen beide Vertragspartner vor allem die Vorteile, die sich ihnen boten.

¹⁰ MILLER, *Treaties*, V, S. 877.

Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Schweiz schienen auf eine solide und kooperative Basis gestellt zu sein. Tatsächlich entwickelte sich der bilaterale Handel während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr günstig¹¹. Selbst als die Vereinigten Staaten die Artikel 8 bis 12 zum Jahre 1900 aufkündigten, da das bedingungslose Meistbegünstigungsprinzip ihrer Handelspolitik zuwiderlief, florierte der Handel weiter (ein neuer Handelsvertrag kam 1936 zustande). Die Artikel 13 bis 17 wurden 1900 durch einen selbständigen Auslieferungsvertrag ersetzt¹².

Es dürfte indessen wenige Verträge geben, die nach der Ratifizierung so heftig umstritten waren wie der von Mann ausgehandelte von 1850/1855. Über viele Jahre zogen sich Auseinandersetzungen, Proteste und diplomatische Interventionen hin, bis es endlich ruhig wurde um kontroverse Implikationen und der Vertrag das gute Verhältnis zwischen beiden Staaten uneingeschränkt absichern und ausgestalten konnte. «The treaty», hiess es in einem Leserbrief im New York Herald vom 11. August 1857, «is one of the results of that intolerant system which has unfortunately grown up with Europe, and which, in common with thousands of others enjoying the inestimable blessings of political liberty in this sanctuary of freedom, I had fondly supposed had become *ex necessitate* crushed and obliterated in our noble country... The treaty is unconstitutional, and was consequently at its inception void; «Quod ab initio invalidum est, tractu temporis convalescere non potest¹³».»

Dies Verdikt war nur ein kleiner Ausschnitt aus einer grossen Debatte, an der sich Politiker, Diplomaten, Journalisten und viele andere Bürger vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in der Schweiz beteiligten. Der Stein des Anstosses war die genannte Klausel im ersten Artikel, die die Gewährung gleicher Rechte für

¹¹ Vgl. PAUL ERDMAN, *Swiss-American Economic Relations, Their Evolution in an Era of Crises*. Basel, Kyklos, 1959. S. 32–37. (Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V. Bd. 11.)

¹² Vgl. MILLER, *Treaties*, V, 902–904; für den Handelsvertrag auch ERDMAN, *Swiss-American Economic Relations*, S. 34, 53–57.

¹³ «Our Treaty with Switzerland as It Affects the Jews», *New York Herald*, 11. August 1857, S. 8 Sp. 4, unterzeichnet: L. C. N.

Bürger des jeweils anderen Staates ausdrücklich von der Vereinbarkeit mit Verfassung und Gesetzen abhängig machte, womit zwar eine ausdrückliche Diskriminierung von Nichtchristen vermieden wurde, in der Praxis aber deren Ungleichbehandlung in der Schweiz gedeckt war. In der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1848, Artikel 41, hiess es: «Der Bund gewährleistet allen Schweizern, welche einer der christlichen Konfessionen angehören, das Recht der freien Niederlassung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft¹⁴ ...» Die antijüdische Einstellung, die vornehmlich hinter diesem Passus stand, galt durch den Vertrag von 1850/1855 auch amerikanischen Bürgern jüdischen Glaubens, die sich in der Schweiz aufhielten beziehungsweise dorthin gehen wollten, und es lag bei den Kantonalbehörden und -gerichten, ob sie in diesen Fällen das Niederlassungsrecht gewähren wollten oder nicht. Relikte der Intoleranz, Bigotterie und soziale Vorurteile in der Schweiz waren von der Regierung der Vereinigten Staaten durch einen völkerrechtlichen Akt indirekt für amerikanische Bürger akzeptiert worden.

A. Dudley Mann hatte selbst auf dies Moment hingewiesen. In seinen Erläuterungen zum ersten Vertragsentwurf, der noch den direkt diskriminierenden Passus enthalten hatte, äusserte er die Ansicht, dass die religiöse Intoleranz bezüglich des Niederlassungsrechtes nur von einem Teil der Kantone praktiziert würde und dass auch diese durchaus davon absehen könnten. Er sei sicher, dass keinem amerikanischen Juden das Niederlassungsrecht verweigert würde und dass überhaupt in einem aufgeklärten Staat wie der Schweiz der Geist des Gewissenszwangs schnell schwinde. Wenn er sich recht erinnere, hätten Juden in Maryland erst über dreissig Jahre nach Annahme der amerikanischen Verfassung gleiche Rechte erhalten. «Indeed, the existing remnant of the test is maintained more as a precautionary measure to the material well-being of the cantons concerned, than as a demonstration against certain religious tenets. It is considered a safe-guard against the immense

¹⁴ *Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart.* Bearb. von HANS NABHOLZ und PAUL KLÄUI. Aarau, Sauerländer, 3. Aufl. 1947. S. 309.

itinerant population of Alsace¹⁵.» Die generelle Formulierung des revidierten Vertragstextes bereitete offenbar weder dem Unterhändler in Bern noch den Politikern in Washington Kopfzerbrechen. Präsident Fillmore hielt sie für einen annehmbaren Kompromiss («The modifications... appear to me to proceed upon a reasonable principle of compromise»), und auch der Senat hatte gegen Artikel 1 keine grundsätzlichen Einwände mehr¹⁶.

Indessen erwies sich die optimistische Prognose Manns bezüglich der Liberalisierungstendenzen in der Schweiz als verfrüht. Im November 1851, ein Jahr nach der Äusserung Manns, wurde in beiden Basler Kantonen die Ausweisung aller Juden angeordnet, eine Massnahme, die trotz lauter Proteste vieler Basler Bürger und ungeachtet einer drohenden Note Louis Napoléons nach nur einigen Monaten Aufschub durchgeführt wurde¹⁷. Ob sich unter den Betroffenen auch amerikanische Juden befanden, ist nicht bekannt, aber in den folgenden Jahren ereigneten sich einige eklatante Diskriminierungen von Amerikanern, die Aufsehen in den Vereinigten Staaten erregten. 1853, noch vor dem Abschluss der

¹⁵ Mann an Webster (Secretary of State), 30. November 1850, MF 37/T 14, gedruckt: MILLER, *Treaties*, V, S. 861–864. Der Hinweis auf Maryland traf zu. Später als in anderen Staaten der Union wurden hier Relikte der Judendiskriminierung bei der Besetzung öffentlicher Ämter beseitigt, nämlich 1826 durch die sogenannte Jew Bill.

¹⁶ Begleitbotschaft des Präsidenten an den Senat, 3. Februar 1853, gedruckt: MILLER, *Treaties*, V. S. 889/90. Zu den Verhandlungen des Senats: ebd., S. 890/91.

¹⁷ Die hier skizzierten Vorgänge und Debatten fanden eine ausführliche, wenn auch in der Argumentation nicht immer ganz schlüssige Darstellung durch SOLOMON M. STROOCK, *Switzerland and the American Jews*, in *Publications of the American Jewish Historical Society*. Bd. 11 (1903), S. 7–52. Kürzere Zusammenfassung bei CYPRUS ADLER und AARON M. MARGALITH, *American Intercession on Behalf of Jews in the Diplomatic Correspondence of the United States 1840–1938*, *Publications of the American Jewish Historical Society*. Bd. 36. New York 1943, S. 299–322. Weitere Details in der ungedruckten M. A. Thesis von HERBERT SAMUEL RUTMAN, *The Swiss-American Treaty of 1850 and the American Jew. A Study Based upon Primary Sources*. Hebrew Union College, Jewish Institute of Religion, 1963. Für diesbezügliche Hinweise bin ich Professor Dr. Jacob R. Marcus, American Jewish Archives, Cincinnati, Ohio, zu Dank verpflichtet.

Vertragsverhandlungen, erhielt der jüdische Kaufmann Gootman von den Behörden des Kantons Neuenburg eine zweimalige Aufforderung, das Land zu verlassen. Auf Intervention des amerikanischen Gesandten in Bern, Theodore S. Fay, durfte Gootman dann doch bleiben, allerdings ohne eine offizielle Gewährung des Niederlassungsrechtes. Drei Jahre später musste Fay noch einmal zugunsten Gootmans vorstellig werden¹⁸. 1858 wurde auch ein Antrag des amerikanischen Juden Sigmund Muhlhauser, sich in Basel als Optiker niederlassen zu dürfen, abschlägig beschieden. Fay konnte dagegen nichts ausrichten. Im gleichen Jahre verweigerte auch der Kanton Thurgau einem Amerikaner wegen seines jüdischen Glaubens das Niederlassungsrecht¹⁹.

In den Vereinigten Staaten reagierte vor allem die jüdische Öffentlichkeit, aber nicht nur diese, empfindlich auf den zweiten Gootman-Fall. Lebhaft Kritik äusserte sich in Leitartikeln, Denkschriften, Protestversammlungen, Resolutionen, Petitionen, Ausschussgründungen und in Appellen an Politiker. Ziel der Angriffe war weniger die antijüdische Einstellung Schweizer Behörden, sondern der Vertrag von 1850/1855. Einige Stimmen illustrieren dies: «I have been much surprised... at this vile treaty which was smuggled through the Senate...» (Captain Jonas P. Levy, ein führender Vertreter des amerikanischen Judentums, in der Zeitschrift *Israelite*, September 1857); «As it now stands it were better to have no treaty with Switzerland at all than one which violates so grossly the most valuable provisions of our Constitution» (*Cincinnati Daily Inquirer*, 7. August 1857); «This treaty is deeply disgraceful to our government. It is unjust and proscriptive» (*Louisville Journal*, 21. August 1857)²⁰. In etwa sechzig amerikanischen Zeitungen soll damals der Vertrag einmütig für verfassungswidrig, ungerecht und unziemlich erklärt worden sein²¹.

Dieser Protestwelle konnte sich auch Präsident James Buchanan nicht verschliessen. Gegenüber einer Delegation amerikanischer

¹⁸ STROOCK, *Switzerland and the American Jews*. S. 24/25.

¹⁹ Ebd., S. 36/37, 41.

²⁰ Ebd., S. 21, 22, 27.

²¹ Ebd., S. 28.

Juden, die bei ihm vorstellig wurde, erklärte er im Oktober 1857, «that the treaty contained provisions violative of constitutional privileges which render it unjust; that his predecessor in office was not aware of the intention of the Swiss Government in this treaty, and had he been aware thereof would certainly not have signed it²²». Dieser Stellungnahme folgten diplomatische Schritte²³. Secretary of State Lewis Cass wies den Gesandten Fay an, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Beseitigung der diskriminierenden Restriktionen in der Schweiz hinzuwirken. Fay ging mit Behutsamkeit vor und riet seiner Regierung, die amerikanischen Juden in ihren Protesten nicht zu ermuntern. Umsichtig sammelte er genaue Informationen, und zwar zunächst beim Schweizer Bundesrat. Dieser teilte ihm im Mai 1858 mit, welche Kantone Juden diskriminierten und welche Gründe sie dafür anführten. Jedoch liess der Bundesrat der Regierung in Washington zugleich mitteilen, dass zukünftige Bemühungen um Niederlassungsrechte für amerikanische Juden in der Schweiz nutzlos seien. Fay liess sich dadurch nicht einschüchtern und recherchierte weiter. Captain Jonas P. Levy teilte ihm auf Anfrage mit, wieviele Juden es in den Vereinigten Staaten gebe, wie deren soziale Stellung sei, wieviele sich im Falle der Gewährung gleicher Rechte in der Schweiz niederlassen würden, wie andere Staaten hinsichtlich ausländischer Juden verfahren usw. Er studierte sorgfältig den ganzen Problemkomplex, erwog auch, ob es nützlich sei, den Vertrag aufzukündigen, und formulierte schliesslich seine berühmt gewordene «Israelite Note» vom 26. Mai 1859, die er dem Bundesrat übergab und zugleich in grosser Auflage in deutscher und französischer Sprache drucken und verbreiten liess²⁴.

²² Ebd., S. 22.

²³ Die diesbezügliche diplomatische Korrespondenz wurde veröffentlicht als *House Executive Document*, No. 76, 36th Congress, 1st Session, 1859/60. Das Folgende nach den Zusammenfassungen bei STROOCK, *Switzerland and the American Jews*. S. 34–45; ADLER und MARGALITH, *American Intercession*, S. 303–322.

²⁴ Text der «Israelite Note» in *House Executive Document* no. 76, 36th Congress, 1st Session, 1859/60, S. 67ff. Vgl. ADLER und MARGALITH, *American Intercession*. S. 319–321. Zur europäischen Reaktion vgl. den Artikel «Die

Diese Denkschrift enthielt erstens eine Aufzählung von Argumenten, die zur Verteidigung der antijüdischen Rechtsverhältnisse in der Schweiz vorgebracht worden waren, und zweitens deren sorgsame Widerlegung: Die Schweizer Verfassung decke zwar die Diskriminierungen, aber fordere sie nicht von den Kantonen; das gleiche gelte für den Vertrag; die antijüdischen Gesetze einiger Kantone widersprächen den in ihren Verfassungen garantierten Grundrechten. Keine Nation habe das Recht, zu protestieren, wenn eine befreundete Regierung auf Ungerechtigkeiten hinweise und um deren Behebung bitte. Auf diese formalen Diskussionspunkte folgten sachbezogene: Die Institution der Sklaverei, auf die von schweizerischer Seite zum Beweise amerikanischer Intoleranz hingewiesen worden war, habe nichts mit der hier anstehenden Frage zu tun; kein Schweizer, der in die Vereinigten Staaten käme, würde durch sie in seinen Rechten verletzt. Es sei der grösste Irrtum des 18. Jahrhunderts anzunehmen, dass die Bibel Unrecht oder Beleidigungen gegen die Juden fordere oder rechtfertige. Schliesslich beruhe die Furcht vor den Elsässer Juden, die angeblich in grösserer Zahl einwandern könnten, auf falschen Vorstellungen und Vorurteilen.

Fays «Israelite Note» fand in beiden Vertragsstaaten ein günstiges Echo. Der Schweizer Bundespräsident dankte dem amerikanischen Diplomaten für die Art, in der er vorgegangen sei²⁵. Jedoch blieb dem sorgfältig durchdachten moralischen Appell trotz grosser Publizität und weitgehender Zustimmung in der Öffentlichkeit ein direkter Erfolg versagt. Seine Wirkung verebbte langsam, und andere Ereignisse beanspruchten stärkere Aufmerksamkeit. Der amerikanische Bürgerkrieg gab manchen Kantonalpolitikern sogar neuen Rückenwind: auch in den Vereinigten Staaten gebe es entschiedene Verfechter einzelstaatlicher Souveränitätsrechte; selbst freie Neger seien in den Vereinigten Staaten ohne Bürgerrechte²⁶. Indirekt dürfte Fays grosser Appell jedoch geholfen

amerikanische Denkschrift über die Israeliten», in: *Allgemeine Zeitung des Judenthums*. Jg. 23 Nr. 42 (10. Oktober 1859), S. 603–606.

²⁵ STROOCK, *Switzerland and the American Jews*. S. 45.

²⁶ Vgl. die Depesche des Gesandten in Bern, George G. Fogg, an Secretary of State William H. Seward, 16. April 1864, abgedruckt bei STROOCK, *Switzerland and the American Jews*, S. 48f.

haben, den Reformgeist in der Schweiz zu stärken. Im Laufe der 1860er Jahre erhielten Juden gleiche Bürgerrechte zugestanden. Am 22. Februar 1866 wurde der diskriminierende Passus im Artikel 41 der Schweizer Bundesverfassung getilgt, so dass von da an jedem Schweizer – und das bedeutete gemäss Vertrag auch: jedem Amerikaner – ungeachtet seines religiösen Bekenntnisses Niederlassungsfreiheit gerantiert wurde. Die neue eidgenössische Verfassung von 1874 ging insofern noch weiter, als sie dem Bund die Gesetzgebung für die Erteilung des Bürgerrechts an Ausländer zugestand (Artikel 44). Ferner garantierte sie Glaubens- und Gewissensfreiheit (Artikel 49)²⁷. Damit war den Kontroversen um den Vertrag von 1850/1855 der Boden entzogen, die Gleichberechtigung der Juden gewährleistet und die erforderliche Liberalität als Grundlage guter zwischenstaatlicher Beziehungen hergestellt.

A. Dudley Mann, der Unterhändler der 1850er Jahre, war bei den heftigen Protesten gegen seinen Vertrag relativ glimpflich davongekommen. Nur gelegentlich hatte auch ihm die Kritik gegolten. Seine beschwichtigenden Worte zum ersten Vertragstext wurden im September 1857 im *Charleston Courier* als «a mere form of speech» bezeichnet²⁸. In der Zeitschrift *Occident* hiess es am 18. Oktober 1857: «We really do not understand how an American diplomatist ever could lend himself to aid a European government to oppress and exclude his fellow-citizens from any privilege he enjoys, or to which he would be entitled in virtue of a treaty of commerce with a foreign country²⁹.»

Damals hielt sich Mann ohne Amt in Washington auf, und die Kontroverse um seinen Vertrag mag in ihm zwiespältige Empfindungen geweckt haben. Wurde ihm doch vorgeworfen, illiberale europäische Systeme unterstützt zu haben, während er sich 1850 als amerikanischer Vorkämpfer der Freiheit in Europa verstanden hatte und für seine Tätigkeit gelobt worden war. Im *New York Herald*, derselben Zeitung, die 1857 den bereits zitierten Angriff

²⁷ *Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizer Eidgenossenschaft*, S. 325, 336, 337. Vgl. auch MILLER, *Treaties*, V, S. 863 Anm. 1.

²⁸ STROOCK, *Switzerland and the American Jews*, S. 30.

²⁹ Ebd., S. 31.

gegen den Vertrag veröffentlichte – «the treaty is unconstitutional, and was consequently at its inception void» –, war Mann 1852 als Vertragsunterhändler gefeiert worden. «You will find him one of the most indefatigable public agents our government has ever sent to Europe», hatte ein Genfer Korrespondent des Blattes geschrieben, «and uncorrupted by the mingling with the aristocratic circles of Europe, which is more than can be said of nine tenths of our diplomats that you meet bedizened with gold lace and buttons, strutting in the saloons of European exclusives, or purse proud American imitations³⁰».

Ein Blick auf Manns Beweggründe bei der Aushandlung des Vertrages zeigt tatsächlich, dass der Vorgang auch eine andere Seite hatte, die bei einer historisch-kritischen Analyse nicht ausser Acht gelassen werden darf. Die heftigen Auseinandersetzungen um den letzten Passus des ersten Artikels haben das Interesse der Geschichtsschreibung einseitig beansprucht, und das brachte die Gefahr einer perspektivischen Verengung der Interpretation mit sich. Eine umfassendere Betrachtung ermöglicht es, in der Deutung und Einschätzung des Vertrages auch einen anderen Akzent zu setzen, und zwar einen Akzent, der zu dem bisher Erörterten in einem gewissen Spannungsverhältnis steht.

Der Historiker der amerikanisch-schweizerischen Beziehungen, Heinz K. Meier, hat in seiner Darstellung der Vertragsverhandlungen schon beiläufig auf Zusammenhänge hingewiesen, die zum Verständnis der Kontaktaufnahme zwischen Washington und Bern Anfang der 1850er Jahre wichtig sind. Mann habe sich, schreibt Meier, Sorgen um die Beziehungen der Schweiz zu seinen Nachbarn gemacht. Nach dem Staatsstreich Louis Napoléons vom Dezember 1851 habe die Gefahr bestanden, dass das Land in einen Krieg mit Frankreich verwickelt würde; überdies habe Preussen wegen der Neuenburger Frage Schwierigkeiten bereitet³¹. Meier druckt auch einen Auszug aus der Direktive des Secretary of State Clayton vom 15. Juni 1850 ab, mit der Mann den Auftrag zu

³⁰ «Our Geneva Correspondence», *New York Herald*, 17. September 1852, S. 8, Sp. 1/2.

³¹ MEIER, *United States and Switzerland*. S. 37/38.

Vertragsverhandlungen erhalten hatte. Der Text bezeugt, dass der Gedanke an eine Aufwertung der Schweizer Position in Europa die Initiative zur Kooperation mitbestimmt hatte: «...with the old Helvetic republic which has existed for centuries and which has ever been endeared to us by the liberality of its institutions and by the orderly deportment and character of its citizens, it may be thought that we have been too neglectful of diplomatic intercourse. At this period when the reactionary movement of continental Europe seems to threaten the obliteration of liberal political institutions we owe it to the character of our own free government, as well as to the commercial interests of our country to strengthen, by all the means at our disposal, the ties, which bind us to the Swiss confederation, which like our own happy land is the home of the free. We are aware that the total subversion of Swiss nationality has been threatened; and the sentiments of the American Government cannot be those of indifference to the fate of the Helvetic Republic³².»

In dieser Direktive wurde also die Liberalität der Schweizer Institutionen gerühmt, zweitens deren Zerstörung durch reaktionäre Mächte befürchtet und drittens eine Verpflichtung der Vereinigten Staaten zur Hilfeleistung konstatiert. Das klang anders als der spätere amerikanische Protest gegen die Illiberalität der Schweizer Kantonalbehörden in der Niederlassungsfrage. Wurde hier ein Vertrag mit proliberalen Motiven geschlossen, der illiberale Praktiken sanktionierte?

Bei einer Durchsicht der überlieferten Korrespondenz A. Dudley Manns mit dem State Department aus den Jahren 1849 und 1850 finden sich weitere Belege für diese Deutung. Schon in einer Depesche Manns an Clayton vom 25. August 1849 war von der Schweiz die Rede und von der Vorteilhaftigkeit, in Bern eine ständige diplomatische Vertretung einzurichten³³. In den folgenden Monaten wurde diese Anregung mehrfach mit wachsender Dringlichkeit wiederholt³⁴. Mann selbst bot sich an, nach Bern zu gehen.

³² Ebd., S. 30/31. Vgl. auch oben, Anm. 2.

³³ Mann an Clayton, 25. August 1849, MF 37/T 14.

³⁴ Mann an Clayton, 1. November 1849, 10. Januar, 19. Februar, 11. April 1850, ebd.

Seine Mahnungen waren jeweils verbunden mit Hinweisen auf akute Gefahren, die der Schweiz angesichts grosser Veränderungen in Europa drohten. Die ersten diesbezüglichen Depeschen waren in Wien abgesandt worden, wo sich Mann damals aufhielt und von wo er das Ende der ungarischen Erhebung unter Ludwig Kossuth nach der Invasion russischer Truppen beobachtete. Mit bitterer Enttäuschung verfolgte er, wie der letzte grosse Akt der europäischen Revolutionen von 1848/49 zu Ende ging. Sein Hass gegen die Reaktion und die rücksichtslosen Autokraten Europas, an ihrer Spitze der russische Zar, war gross. Nachdem die Revolutionen in Frankreich, Deutschland, Österreich, Ungarn und Italien gescheitert waren oder sich doch mehr oder minder im Stadium einer restaurativen Pervertierung befanden, erschien ihm die Schweiz als letzte Bastion des Liberalismus auf dem europäischen Festland.

Tatsächlich befand sich die Schweiz damals in einer prekären Situation. Die mit dem Sonderbundskrieg entstandene Bundesreformbewegung war auf den Widerstand der Grossmächte Österreich, Frankreich, Preussen und Russland gestossen. Nur die revolutionären Entwicklungen in Europa seit dem Februar 1848 hatten eine Intervention verhindert. Dann war nach nordamerikanischem Muster die neue Schweizer Verfassung ausgearbeitet worden, die am 12. September 1848 in Kraft gesetzt wurde. Nicht nur dies widersprach den Interessen der reaktionären Gewalten, auch die Tatsache, dass viele in Bedrängnis geratene Revolutionäre aus Nachbarländern in die Schweiz geflüchtet waren und zum Teil von dort aus wiederum revolutionäre Aktionen vorbereitet hatten, was dem Schweizer Neutralitätsstatus widersprach, erregte den Unwillen der gegenrevolutionären Mächte. Dazu kam der republikanische Umschwung in Neuenburg, durch den sich Preussen provoziert fühlte. Mit dem Siege der alten Gewalten in Europa war daher die Furcht vor einem bevorstehenden Gewaltakt gegen die unbotsame Helvetische Republik naheliegend. Es entstand in vielen Köpfen die Vision von einer grossen Koalition der europäischen Monarchen, die sich zum endgültigen Vernichtungskampf gegen Liberalismus und Republikanertum rüsteten und ganz Europa unter ihre Herrschaft stellen wollten. Aus amerikanischer Sicht wurden die Auseinandersetzungen in der Alten Welt mit Vorliebe als ein

grosser Weltkampf des Despotismus gegen die Freiheit dargestellt, womit bisweilen auch der Gedanke an ein amerikanisches Eingreifen zugunsten der europäischen Revolutionäre verbunden war.

Solche Vorstellungen beherrschten das Denken Manns. Nachdem Russland in Ungarn militärisch interveniert habe, würden Österreich und Preussen in der Schweiz eingreifen. Frankreich werde unter Louis Napoléon gemeinsame Sache mit den Autokraten machen³⁵. «Switzerland», schrieb Mann am 10. Januar 1850, «is encompassed by serious difficulties if not absolutely menaced with national obliteration. It is stated that the Autocrat of the North has issued a decree prohibiting the entrance into his realms of citizens of the Helvetic Republic. This is striking at the genius of our government through a kindred but feeble state. Under such circumstances I regard it just as imperative upon us to take the initiary step for opening diplomatic relations with Switzerland as it was for recognizing the independence of Hungary in the event of its establishment³⁶.» Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Schweiz würde nicht nur die Freunde der Freiheit ermutigen, gegen ihre grausamen, brutalen Unterdrücker auszuhalten, sie würde auch die gekrönten Häupter veranlassen, in ihrem unheilvollen Treiben einzuhalten³⁷.

Aus solchen Überlegungen heraus erscheinen auch die bewegten Worte plausibel, die Mann zu Beginn seiner Schweizer Mission an den Bundespräsidenten richtete³⁸. Hinter den pathetischen Formeln von der engen politischen und wirtschaftlichen Verbundenheit Amerikas und der Schweiz und von der Hoffnung auf Fortbestand und weltweite Durchsetzungskraft ihrer gemeinsamen Regierungsprinzipien klang die Sorge um gefährliche Entwicklungen an, denen Widerstand entgegengesetzt werden müsse. Jedoch ist eine Frage bislang ungeklärt. Mann hatte in seiner Korrespondenz immer nur die Aufnahme diplomatischer Beziehungen gefordert,

³⁵ Dgl., 9. September und 27. September 1849, ebd.

³⁶ Dgl., 10. November 1849, ebd.

³⁷ Dgl., 11. April 1850, ebd.

³⁸ Siehe oben, S. 2.

nicht den Abschluss eines Vertrages. Woher kam der Gedanke, eine Konvention auszuhandeln? In diesem Zusammenhang erscheint eine Klärung der Rolle nötig, die der Sonderbeauftragte in der Vorgeschichte der Verhandlungen gespielt hat. Wer war er und wie weit entsprach die Mission seinen persönlichen Intentionen? Eine Untersuchung der Hintergründe kann weiteren Aufschluss über die Motive geben.

A. Dudley Mann war kein gewöhnlicher Vertreter der Vereinigten Staaten in Europa. Er war ein rühriger, ambitionierter Agent, der in verschiedenen offiziellen Positionen die wirtschaftlichen und politischen Bande zwischen beiden Kontinenten zu verstärken suchte. Er war ein selbstbewusster Repräsentant seines Volkes, der den politischen und wirtschaftlichen Ordnungsprinzipien der Neuen Welt auch in Europa Geltung verschaffen wollte. Er war ein Freund der liberalen, bürgerlichen Revolutionäre, wo immer er sich aufhielt, und ein Feind der Gegenkräfte von rechts und links, der autokratischen Fürsten und der «roten Republikaner». Volkssouveränität mit Repräsentativsystem, Bundesstaatsprinzip und Wirtschaftsliberalismus waren die Eckpfeiler des Verfassungssystems, von dessen universaler Verbreitung er sich ideelle und materielle Vorteile sowohl für sein eigenes Land als auch für dessen Partnerländer versprach.

Als Konsul in Bremen hatte seine Europa-Karriere 1842 begonnen. Hinter ihm hatten viele Jahre journalistischer, kaufmännischer und parteipolitischer Tätigkeit in Kentucky und Ohio gelegen, mehr durch Fehlschläge als durch Erfolge gekennzeichnet³⁹. Mit dem Eintritt in die europäische Welt entfaltete Mann

³⁹ Die einschlägigen biographischen Nachschlagewerke enthalten nur dürftige Angaben über A. Dudley Mann, dessen Lebensweg sich angesichts einer sehr schwierigen und lückenhaften Quellenlage nicht leicht rekonstruieren lässt. Sehr knapp und fehlerhaft: *Encyclopedia of Virginia Biography*, Bd. II (New York 1915), S. 221; fehlerhaft und unausgewogen: *Dictionary of American Biography*, Bd. XII (New York 1933), S. 239/40; relativ gut informierend: *The National Cyclopaedia of American Biography*, Bd. XXV (New York 1936), S. 371/72. Ein ergiebigerer, aber auch kürzer und auf die Bürgerkriegsjahre orientierter biographischer Abriss findet sich bei JOHN PRESTON MOORE (Hg.), *«My Ever Dearest Friend», The Letters of A. Dudley Mann to Jefferson Davis, 1869–1889*. Tuscaloosa, Ala., Confederate

eine hektische Betriebsamkeit. Er reiste umher, beobachtete die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland, England und Frankreich und schrieb Artikel für amerikanische Zeitungen. Er verfasste ein Informationsbuch über Amerika für deutsche Auswanderer, begünstigte Bremen bei der Errichtung einer direkten Postdampferverbindung zwischen New York und dem europäischen Festland und wurde Ehrenbürger der Hansestadt.

1846 ernannte ihn Präsident Polk zum Sonderbeauftragten für den Abschluss von Handelsverträgen mit deutschen Küstenstaaten. Verträge kamen mit Hannover, Oldenburg und Mecklenburg-Schwerin zustande. Sie förderten den Export amerikanischer Stapelwaren (Tabak, Baumwolle, Reis, Walöl) durch niedrige Zollsätze und stärkten die Widerstandskräfte der Küstenstaaten gegen den von Preussen geführten expansiven Zollverein. 1847 bereiste Mann im Auftrage Polks zahlreiche europäische Hafenstädte und berichtete über die dort herrschenden Auswanderungsverhältnisse. Anschliessend bemühte er sich auch in einigen Mitgliedsstaaten des Zollvereins um Einfluss auf deren Aussenhandelspolitik.

Dann begann im März 1848 die revolutionäre Entwicklung in Deutschland, die den amerikanischen Agenten ganz in ihren Bann schlug. Er hielt sich damals in München auf. Sofort entwarf er auf eigene Faust eine Verfassung für einen neuen deutschen Bundesstaat. Mit diesem Entwurf eilte er nach Frankfurt und liess ihn unter den Abgeordneten der Paulskirche zirkulieren⁴⁰. Fiebernd erwartete er die Errichtung einer liberalen und nationalen Neuordnung Deutschlands. Als er merkte, dass der republikanische Gedanke im deutschen Bürgertum nicht sehr stark Anklang fand, wandte er sich enttäuscht von Deutschland ab. Seine handelspolitische Mission war ohnedies beendet. Als Privatmann

Publishing Co., 1960. (Confederate Centennial Studies, Nr. 14, S. 11–24.) Eine Studie zu Manns politischen Tätigkeiten wird vom Vf. vorbereitet.

⁴⁰ Vgl. GÜNTER MOLTSMANN, *Atlantische Blockpolitik im 19. Jahrhundert. Die Vereinigten Staaten und der deutsche Liberalismus während der Revolution von 1848/49*. Düsseldorf, Droste, 1973. S. 213–224.

liess er sich in Paris nieder, wo er gute Kontakte mit führenden französischen Liberalen pflegte.

Im Sommer und Herbst 1849 erreichte Manns Laufbahn einen dramatischen Höhepunkt. Präsident Taylor erteilte ihm den geheimen Auftrag, Verbindung zur ungarischen Revolutionsregierung aufzunehmen und gegebenenfalls mit ihr einen Handelsvertrag zu vereinbaren. Mann kam nur bis Wien, sein Auftrag erwies sich angesichts des Scheiterns der Erhebung als unausführbar. Er musste unverrichteter Dinge nach Paris zurückkehren. Indessen waren der Wiener Regierung Informationen über die Ungarn-Mission Manns zugetragen worden. Der österreichische Geschäftsträger in Washington, Ritter von Hülseman, beschwerte sich heftig über diese Einmischung in «innere Angelegenheiten» seines Staates; jedoch wurde der Protest zunächst von Präsident Taylor, dann von Secretary of State Daniel Webster scharf zurückgewiesen. Websters berühmter Hülseman-Brief von 1850 machte keinen Hehl aus der Verachtung, die man in Amerika für Habsburg und den ihm bei der Unterwerfung Ungarns zu Hilfe gekommenen Zaren hegte. Mann wurde ungeachtet des Fehlschlages seiner Unternehmung zum Helden des Tages⁴¹.

Dann folgte die Schweizer Mission. Manns vorangegangene Tätigkeiten in Europa fanden hier ihre konsequente Fortsetzung. Er blieb in seinem Fahrwasser als engagierter Förderer und Verteidiger des europäischen Liberalismus und als Gegner der Reaktion. Die Mittel, mit denen den bedrohten Schweizern Hilfe geleistet werden sollte, waren dieselben wie bei früheren Vorgängen: Aufnahme direkter Beziehungen und Vereinbarung von Handelsverträgen. Politische und wirtschaftliche Kooperationen sollten zum Vorteil beider Partner kombiniert werden.

Der weitere Weg des rührigen Handels- und Revolutionsagenten sei nur noch kurz resümiert. Von 1853 bis 1855 bekleidete er

⁴¹ Zur Ungarnmission Manns und anschliessenden Hülseman-Affäre vgl. MERLE E. CURTI, *Austria and the United States 1848-1852. A Study in Diplomatic Relations*, in: *Smith College Studies in History*. Jg. XI (1925/26). S. 139-206; LESLIE C. TILANY, *America's Interest in Hungarian Struggle for Independence, Hungarian Revolution of 1848/49*, in: *Documents and State Papers, U.S. Department of State*. Jg. I (1948), S. 323-339.

in Washington den damals neu eingerichteten Posten des Assistant Secretary of State (zunächst gleichbedeutend mit dem Posten eines stellvertretenden Aussenministers) und konnte von der Regierungszentrale aus eine proliberale Aussenpolitik fortsetzen. Unter anderem stand er hinter einem aufsehenerregenden Dress Circular, das amerikanische Diplomaten an europäischen Höfen verpflichtete, gewöhnliche bürgerliche Kleidung zu tragen, und er stand hinter der Koszta-Affäre, der Befreiung eines ungarischen Flüchtlings, der in Smyrna vom österreichischen Konsulat gekidnapped worden war. Als sich um die Mitte der 1850er Jahre in der amerikanischen Aussenpolitik realpolitisches Kalkül gegen proliberale Militanz und interventionistische Tendenzen durchsetzte, schied Mann aus seinem Amt aus. Mit der Zuspitzung des Nordsüd-Konfliktes in der Vorphase des Bürgerkrieges entwickelte er sich zum Südstaaten-Nationalisten. Zur Stärkung der südstaatlichen Wirtschaft bemühte er sich um die Errichtung einer direkten Schiffahrtsverbindung zwischen Virginia und Europa. Bei Ausbruch des Bürgerkrieges stellte er sich der Konföderation zur Verfügung und wurde als einer ihrer Vertreter zunächst nach London, dann nach Brüssel entsandt. Auch nach Dänemark und nach dem Vatikan reiste er, um Unterstützung für den Süden zu erzielen – ein Bemühen, das wenig Früchte trug. Nach dem Zusammenbruch der Konföderation blieb er in unversöhnlicher Haltung gegenüber der siegreichen Union in Paris, wo er nach 24-jährigem Exil 1889 starb⁴².

Während seines Altersaufenthaltes in Frankreich hatte er Memoiren verfasst. Diese wurden zwar abgeschlossen, aber nie publiziert. Das umfangreiche Manuskript blieb ebenso wie der übrige Nachlass bis heute verschollen; Nachforschungen haben bislang keine Ergebnisse gezeitigt⁴³. Der Verlust ist unter anderem des-

⁴² Zur Tätigkeit Manns während des Bürgerkrieges vgl. FRANK LAWRENCE OWSLEY, *King Cotton Diplomacy, Foreign Relations of the Confederate States of America*. University of Chicago Press, 1931 u. ö. Für die Zeit des Exils vgl. JOHN PRESTON MOORE, *Jefferson Davis and Ambrose Dudley Mann*, in: *Journal of Mississippi History*. Jg. XIX (1957), S. 137–153.

⁴³ Vgl. MOORE, «*My Ever Dearest Friend*». S. 23f. Anm. 29. Eigene Nachforschungen haben bislang auch keine Aufschlüsse über den Verbleib des Mannschen Nachlasses erbracht.

halb bedauerlich, weil sich mit Hilfe seiner Papiere vermutlich auch die Entstehung der Schweizer Mission von 1850 genauer klären liesse. Allerdings gibt es einen gewissen, recht unvollkommenen, aber doch nicht unwichtigen Ersatz für die fehlenden Memoiren: Im Jahre 1884 gewährte Mann, der damals an seinen Erinnerungen schrieb, dem amerikanischen Korrespondenten J. H. Haynie in Paris ein Interview über seine Rolle als Südstaatenkommissar während des Bürgerkrieges und erzählte bei dieser Gelegenheit auch Einzelheiten aus seinem früheren Leben. Haynie berichtete an seine Zeitungen, und kurz darauf erschienen ausführliche Artikel über Manns Vergangenheit sowohl im *Boston Herald* (6. August 1884) als auch im *New Orleans Picayune* (10. August 1884). Der Korrespondent bemerkte, dass sich Mann bei schwacher Gesundheit befände, aber noch ein ausgezeichnetes Gedächtnis und einen ungeschmälert klaren Verstand besäße. Einige Phasen aus Manns Leben werden in den Berichten tatsächlich überaus anschaulich dargestellt. Allerdings decken sich die beiden Artikel nicht völlig. Der in New Orleans unter der Überschrift «Pope and Confederacy» erschienene ist kürzer als der Bostoner mit der Überschrift «Pius IX. and Jeff Davis». Der erste enthält wenig mehr als Manns Erlebnisse aus dem Bürgerkrieg, während der zweite über frühere Tätigkeiten eingehender berichtet⁴⁴.

Bislang hat nur die knappere Version des *Picayune* die Beachtung eines Historikers gefunden, obwohl Mann in einem Brief an Jefferson Davis beide Zeitungen als Veröffentlichungsorte des Korrespondentenberichtes genannt hat. J. Preston Moore publizierte 1964 einen Auszug aus dem *Picayune*-Bericht über Manns abenteuerliche Reise durch die Unionsstaaten nach dem Ausbruch des Bürgerkrieges⁴⁵. Dieser Vorgang ist hier uninteressant. Der längere, bisher übersehene Bostoner Bericht enthält indessen eine knappe Skizze der Entstehung des Schweizer Vertrages, die unerwartete Aufschlüsse gibt. Der Text lautet:

⁴⁴ *Boston Herald*, 6. August 1884, S. 8 Sp. 1–5; *New Orleans Picayune*, 10. August 1884, S. 5 Sp. 1–5.

⁴⁵ JOHN PRESTON MOORE, *Lincoln and the Escape of the Confederate Commissioner*, in: *Journal of the Illinois State Historical Society*. Jg. 57 (1964), S. 23–29.

One morning Mr. Mann was breakfasting with General Cavaignac, when they fell to talking about Louis Napoleon's schemes, the way he was treating Switzerland, and of the military cordon which he had established around that country, in order to keep liberal ideas from penetrating into France.

"Why doesn't the United States, which showed itself so willing to recognize Hungary, make a demonstration in favor of its elder sister republic?" asked the general. «If the United States would only make a treaty with Switzerland, that fact alone would do much to counteract Napoleon's machinations."

What Cavaignac said made such an impression on Mr. Mann that he promised to go to Washington and lay the matter before the President. This he did – it was in 1850 – and on his arrival in Washington he had a long talk with Mr. Clayton, to whom he explained his views, and how a treaty with Switzerland might be of great aid to the liberal cause in France and on the continent generally. Mr. Clayton took him to see President Taylor, who listened for a while quite attentively, and then said: "Col. Mann, I am so satisfied with your discretion that you shall have full powers to do whatever you wish in this matter; talk it over with the secretary of state, and I will approve of all that you and he may agree upon." Up to that time, there had not been any treaty between our country and the oldest existing republic in the world, and for a singular reason. Several attempts had been made to negotiate such a treaty, among others by Mr. King, afterward Vice-President of the United States. The reason of these repeated failures was because the Swiss republic insisted on a clause by which the United States should agree to send to Switzerland, for trial under Swiss laws, all of its citizens charged with crimes committed in our country. Now, this was something the federal government could not agree to, inasmuch as the punishment of crime is a matter within the exclusive jurisdiction of the several sovereign states⁴⁶. Mr. Clayton told Mr. Mann to write his own instructions. He made them brief, put them in his pocket,

⁴⁶ Dieser Rückblick enthält zwei Unschärfen. Wie bereits erwähnt, gab es doch vor 1850 schon einen amerikanisch-schweizerischen Vertrag, nämlich die Konvention zur Aufhebung des Droit d'Aubaine von 1847. Ferner wird das Scheitern des projektierten Auslieferungsvertrages – es handelt sich um die nicht fristgerecht ratifizierte Konvention von 1846 – allein auf sachliche Divergenzen zurückgeführt, während der formale Faktor der Fristüberschreitung im Zusammenhang mit einem amerikanischen Änderungsvorschlag eine wichtige Rolle gespielt hatte. Vgl. dazu Claytons Instruktion an Mann, 15. Juni 1850, oben Anm. 5. Der Unterhändler, William R. King, war 1844–1846 amerikanischer Gesandter in Frankreich. 1852 wurde er zum amerikanischen Vizepräsidenten unter Franklin Pierce gewählt, starb jedoch kurz nach der Ablegung des Amtseides, 1853.

and returned to Paris, after an absence of only six weeks. He went to call on his old friend Gen. Cavaignac, by whom he was received very coldly indeed.

"I thought you were going to the United States!" he said very short and snappishly.

"Yes, general, I have been there. I am now back, and I have a commission to negotiate a treaty with Switzerland."

Gen. Cavaignac sprung to his feet, threw his arms around Mann, kissed him on both cheeks, and congratulated him most warmly. Well, Mann went to Switzerland, opened negotiations, had a lot of trouble, but succeeded.

Meanwhile, Taylor had died, and Fillmore became President. The latter did not wholly approve of the treaty, and sent it back for modifications, but it was finally arranged to the satisfaction of both countries.

Die frappierenden Aussagen dieses Textes sind, 1. dass der französische General Eugène Cavaignac – überzeugter Republikaner, Kriegminister der Exekutivkommission von 1848, militärischer Führer bei der Niederwerfung des Pariser Juni-Aufstandes, Staatsoberhaupt der Republik, unterlegener Kandidat der Präsidentenwahl vom 10. Dezember 1848, bei der Louis Napoléon ihn übertrumpfte – die entscheidende Anregung zum Abschluss eines amerikanisch-schweizerischen Vertrages gegeben habe; 2. dass das Motiv dafür gewesen sei, den Machenschaften Louis Napoléons gegen die Schweiz, etwa der militärischen Abschirmung Frankreichs gegen das Eindringen liberaler Tendenzen aus dem Nachbarland, entgegenzuwirken; 3. dass Mann persönlich nach Washington gereist sei, um die Anregung Cavaignacs in die Tat umzusetzen; 4. dass Mann seine Instruktion auf Claytons Anweisung selbst verfasst habe; resümiert: dass der amerikanisch-schweizerische Vertrag durch das Zusammenwirken eines französischen und eines amerikanischen liberalen Politikers konzipiert und vorbereitet worden sei.

Vor weiteren Überlegungen erscheinen einige quellenkritische Bemerkungen angebracht. In einem Briefe an Jefferson Davis vom 19. Dezember 1884 beschwerte sich nämlich Mann, der den Bostoner Zeitungsbericht zwei Monate nach seinem Erscheinen zu sehen bekommen hatte, mit heftigen Worten über die schlechte Widergabe seiner Äusserungen durch den Journalisten. «From first to last it abounds with atrocious misrepresentations of what I said to him in conversation», schrieb er und gab dafür Belege. Auch habe Haynie sein Versprechen gebrochen, gewisse Partien geschlos-

sen zu bringen. Wäre er in der Lage gewesen zu schreiben (er litt an Gicht), hätte er den Autor blossgestellt. Dieser habe sich bislang bei ihm nicht wieder sehen lassen⁴⁷. Wie weit schränken diese Äusserungen die Glaubwürdigkeit der skizzierten Entstehungsgeschichte des Schweizer Vertrages ein?

Mann gab vier Belege für die Unzuverlässigkeit des Journalisten. Falsch seien Angaben über seine ausserordentlichen Kompetenzen als Assistant Secretary of State, über seinen Gebrauch des Wortes «Civil War» im Interview, über seine frühe Bekanntschaft mit Jefferson Davis und über das Vermögen des Südstaatenkommissars John Slidell. Keiner der vier Unrichtigkeiten betrifft den Abschnitt über den Schweizer Vertrag. Historisch gesehen sind die beanstandeten Stellen – vielleicht mit Ausnahme der ersten – recht belanglos, sie mögen Mann vor allem deshalb missfallen haben, weil sie ihn ungerechtfertigt in den Ruf des Aufschneiders und leichtfertigen Berichters bringen konnten, mindern aber nur geringfügig den Wert der Quelle im ganzen. Allerdings schrieb Mann auch, dass es weitere Fehler gebe: «And so on, and so on, to the end in other misstatements⁴⁸.» Vorsicht ist also doch geboten; es empfiehlt sich, die zum Schweizer Vertrag gemachten Angaben direkt auf ihre sachliche Glaubwürdigkeit zu überprüfen.

Die Behauptung, dass Cavaignac den Vertrag angeregt habe und Mann deshalb nach Washington gereist sei, lässt sich mit Hilfe einiger zeitgenössischer Zeugnisse stützen. Für sich allein genommen waren diese Zeugnisse bisher schwer verständlich, im Zusammenhang mit Manns Interview von 1884 aber werden sie durchschaubar und bestätigen zugleich dessen Inhalt. Parallel zur offiziellen Korrespondenz schrieb Mann in den Jahren 1849 und 1850 einige Privatbriefe an Clayton, die sich unter dessen nach-

⁴⁷ Mann an Davis, 19. Dezember 1884, abgedruckt bei MOORE, «*My Ever Dearest Friend*», S. 90–95. Mann bezog sich zwar zunächst auf den Bericht im *Picayune*, aber seine Anmerkungen betreffen zum Teil Partien, die nur im Bostoner Bericht enthalten waren. Wahrscheinlich hat er nur diesen bekommen und fälschlich angenommen, dass beide Berichte identisch gewesen seien.

⁴⁸ Ebd., S. 93.

gelassenen Papieren befinden. Drei davon sind hier wichtig⁴⁹. Am 16. Mai 1850 teilte Mann dem Secretary of State mit: «I am preparing to embark on the «Atlantic», expressly for the purpose of seeing you, and if I accomplish my wishes I shall probably not be in the rear of this more than ten days.» Die Absicht, die er dabei verfolgte, deutete er nur sehr vage an: Amerika besässe seiner Ansicht nach die Macht, das kontinentale Europa vor dem Joch grausamer Unterdrückung zu bewahren. Die Mittel, mit denen dies erreicht werden könne, seien friedlich. «With your permission I will point them out in the first interview which you may honor me with.» Mit diesen Äusserungen ist der Reiseentschluss bestätigt und lässt sich überdies auf Mitte Mai datieren.

Der zweite Brief wurde nach der Rückkehr Manns, am 6. Juli 1850, in Paris verfasst. Rückschauend heisst es dort: «I seperated with you with great reluctance, because I left several important subjects untouched.» Was unerörtert geblieben war, erfährt man nicht. Dann teilte er mit, dass er am 8. Juli in Bern eintreffen werde, und sagte voraus, dass seine Mission die brutalen Reaktionsäre des Kontinents in Schrecken versetzen würde. Wie beiläufig bemerkte er weiter, dass Cavaignac die Zeitschrift «Le Crédit» zum Organ der Republikaner und zum Organ Amerikas in Europa machen wolle. Der General sei zurzeit nicht in Paris, sei inkognito zur Kur gefahren, würde aber bald von sich hören lassen. Dieser Brief belegt das Zusammensein mit Clayton in Washington und deutet eine Beziehung zwischen der Schweizer Mission und Cavaignac an.

Eine Woche später kam Mann in einem dritten Brief noch einmal auf seine Gespräche in Washington zurück: «I rejoice – I thank my God from the depths of my heart – that I went to Washington. I had but one short interview with Gen. Taylor: That interview satisfied me that he was a man of pure intention, of enlarged generosity of sentiment, of ardent wishes for the amelioration of the condition of oppressed humanity. Such a President I delight in serving, and in gathering laurels to adorn his brow. My meetings with yourself were frequent. I found you a kindred spirit sym-

⁴⁹ Mann an Clayton, privat, 16. Mai, 6. Juli, 13. Juli 1850, *Papers of John M. Clayton*, Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C.

pathizing in all the opinions and views which I advanced in relation to Europe.» Aus diesen rückschauenden Bemerkungen lassen sich keine inhaltlichen Details der Washingtoner Gespräche entnehmen, aber es wird doch bezeugt, dass zwischen Mann und seinen Vorgesetzten ein grundsätzliches Einvernehmen hergestellt worden war und dass sein Vorschlag zur Unterstützung der bedrohten Liberalen in Europa mit friedlichen Mitteln Zustimmung gefunden hatte.

Die Briefe an Clayton werden aufschlussreich ergänzt durch ein privates Schreiben Manns an einen ihm befreundeten früheren französischen Gesandten in den Vereinigten Staaten, Major Guillaume Tell Poussin, das vom 12. August 1850 aus Bern datiert ist, also bereits aus der frühen Phase der Vertragsverhandlungen stammt. Es belegt deutlicher noch als der zweite Brief an Clayton den Zusammenhang zwischen Cavaignac und der Reise Manns nach Amerika: «During my recent short sojourn in my native country I embraced every suitable occasion to make the policy of Gen. Cavaignac thoroughly understood. I represented it to the President and to his Cabinet as a policy having for its exclusive object the consolidation of Liberty, in the Washingtonian sense, in France, and that consummated its inseparable attendants would necessarily be if (order), security, and peace. Of the grandeur of the character of Gen. Cavaignac, as displayed in all his public acts, I cannot adequately express my admiration. He is an ornament to civilization – shedding Castre upon his country and his countrymen. His hour of triumph will yet be realized⁵⁰.»

Das persönliche Verhältnis zwischen Mann und Cavaignac scheint sehr eng gewesen zu sein. Mann verehrte offenbar den französischen General, dessen Ruf durch die blutige Niederwerfung des Pariser Juni-Aufstandes bei den gemäßigten Republikanern und der Mehrheit der Delegierten der Nationalversammlung nur noch gewonnen hatte, ausserordentlich und war ihm in Freundschaft verbunden. Mehrere Briefe Manns an Poussin mit Grüßen an den Freund Cavaignac bezeugen dies. Zum Pariser Freundes-

⁵⁰ *Papers of Guillaume Tell Lavallee Poussin*, Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C.

kreis des Amerikaners gehörten übrigens auch Alphonse de Lamartine und Jules Bastide. Wiederholt gedachte er dieser drei in seiner Korrespondenz⁵¹. Aber Cavaignac erschien ihm als der Grösste unter ihnen: «I do not wish to be forgotten by the uncorruptible patriot and true type of the Washingtonian school of republicans», schrieb er 1855⁵², und noch 1870 gab er in einem Brief aus Paris an seinen Sohn der Freude darüber Ausdruck, dass Cavaignacs Grab mit Blumen geschmückt worden sei. Frankreich habe einen grossen Fehler begangen, als es ihn zugunsten Louis Napoléons beiseitegeschoben habe⁵³.

Für die Richtigkeit der Angabe, dass Mann die Direktive Claytons vom 15. Juni 1850 selbst verfasst habe, gibt es indirekte Belege. Schon dem Historiker Heinz K. Meier war aufgefallen, dass der Sprachstil des Dokumentes dem Duktus Mannscher Depeschen ähnlich war: «Secretary of State John M. Clayton's instructions seem to have been inspired by the tone of Mann's admonitions⁵⁴.» Tatsächlich ist der Text überwiegend von einem moralischen Pathos getragen, das charakteristisch für Manns Briefe war: Die alte Helvetische Republik, die den Amerikanern wegen der Liberalität ihrer Institutionen und des ordnungsliebenden Verhaltens ihrer Bürger immer teuer gewesen sei, habe man im diplomatischen Verkehr vernachlässigt. Jetzt drohe die Vernichtung ihrer liberalen Institutionen und der totale Untergang ihrer Nationalität. Diesem Schicksal gegenüber könne die amerikanische Regierung nicht indifferent bleiben. Man betrachte die aufgeklärten und unbeugsamen Patrioten auf dem europäischen Kontinent als Brüder und Wohltäter der Menschheit. Ihrem Erfolg gelte das Gebet der amerikanischen Regierung usw.⁵⁵. Dann folgen Angaben über die amerikanischen Wirtschaftsinteressen in der Schweiz, die auch stark an

⁵¹ Vgl. Manns Briefe an Poussin vom 27. Mai, 6. September, 1. Oktober 1853, ebd.

⁵² Dgl., 28. Mai 1855.

⁵³ Mann an seinen Sohn William G. Mann, 30. Oktober 1870, Original im Confederate Museum, Richmond, Va.

⁵⁴ MEIER, *United States and Switzerland*, S. 30.

⁵⁵ Siehe oben, S. 10. Für den Gesamttext vgl. Anm. 5.

Gedanken erinnern, die Mann damals in seiner Berichterstattung oft vortrug.

Claytons Direktiven waren durchweg nüchterner und sachlicher gehalten. Zwar enthält die Direktive vom 18. Juni 1849, mit der Mann seinen Ungarn-Auftrag erhalten hatte, auch einige pathetische Passagen, aber insgesamt war sie stärker an Fakten orientiert und hatte eher den Charakter einer diplomatischen Weisung als das Schriftstück zur Schweizer Mission⁵⁶. Eine Stilanalyse spricht durchaus für die Behauptung, dass Mann seinen Auftrag von 1850 selbst verfasst hat.

So lässt sich aufgrund inhaltlicher Bestätigungen und formaler Indizien sagen, dass die Version der Entstehung des Schweizer Vertrages, wie sie im Bericht des Boston Herald überliefert ist, den Tatsachen weitgehend entspricht. Der alte A. Dudley Mann erinnerte sich 34 Jahre später noch sehr gut an die Umstände seiner früheren Tätigkeiten, und Zeitungskorrespondent Haynie hatte sich in diesem Teil seines Berichtes keine «atrocious misrepresentations» zuschulden kommen lassen. Es bleibt festzustellen, dass Cavaignac in die Genesis der amerikanisch-schweizerischen Beziehungen hineingehört, dass Mann in ihr persönlich eine grössere Rolle gespielt hat, als bisher bekannt war, und dass beider Initiative aus einer spezifischen Situation im Rahmen des internationalen Ringens zwischen Liberalismus und Reaktion nach dem Scheitern der Revolutionen von 1848/49 zu verstehen ist.

Diese Situation bedarf einiger Erläuterungen. Cavaignacs Engagement gegen Louis Napoléons «Maschinationen» erklärt sich aus der oppositionellen Haltung des Republikaners gegen den auf monarchische Restauration bedachten Präsidenten der Zweiten Republik. In den drei Jahren von seiner grossen Niederlage in der Präsidentenwahl am 10./11. Dezember 1848 bis zu seiner Verhaftung beim Staatsstreich Louis Napoléons am 2. Dezember 1851 war Cavaignac als führender Vertreter der gemässigten Republikaner politisch immer noch aktiv. In stoischer Haltung, weder nach rechts noch nach links Kompromisse eingehend, aber angesichts

⁵⁶ Clayton an Mann, 18. Juni 1849, MF 77/152, S. 266–275. Ebd. auch andere Instruktionen Claytons für «special agents» aus den Jahren 1849–1852.

der bedrückenden Gegenströmungen auch nicht bereit, sich zu kräftiger Führerschaft aufzuraffen, verfocht er im Parlament die Prinzipien des konstitutionellen Liberalismus⁵⁷. Als Louis Napoléon in der Nationalversammlung sein Amt als Präsident der Republik übernahm, ging Cavaignac auf seinen Abgeordnetenplatz zurück. Als die Wahlen zur Legislative im Mai 1849 eine grosse Mehrheit für die Monarchisten erbrachten und die meisten republikanischen Deputierten Sozialisten waren, befand sich Cavaignac in der schmalen Fraktion der siebenzig gemässigten Republikaner. Nach dem Staatsstreich Louis Napoléons wurde er noch zweimal, 1852 und 1857, in die Legislative gewählt, nahm jedoch seinen Sitz nicht ein, da er den Eid auf den Totengräber der Republik nicht schwören wollte.

Im Parlament focht Cavaignac für die Erhaltung republikanischer Freiheiten. Als die Legislativversammlung am 31. Mai 1850 ein neues Wahlgesetz beschloss, das den wachsenden Einfluss der Linken eindämmen sollte und vielen Arbeitern das Wahlrecht entzog, protestierte er heftig gegen diese Massnahme. Ebenso entschieden wandte er sich im Sommer 1851 gegen Bestrebungen der Versammlung, die Verfassung zu revidieren und das monarchische Prinzip in Frankreich zu erneuern.

Aussenpolitisch verfolgte Cavaignac die Richtung, die er schon während seiner Regierungszeit eingeschlagen hatte: Er äusserte Sympathien für republikanische und nationale Bewegungen ausserhalb Frankreichs, verwarf jedoch den Gedanken an Intervention. Er fürchtete einen allgemeinen Prinzipienkrieg, den sich militante Revolutionäre herbeisehnten, weil dieser wie im Falle der grossen französischen Revolution militärische Gewaltsysteme und Eroberungen eher zur Folge haben könne als Völkerbefreiungen. Er bemühte sich um eine Unterstützung der norditalienischen Befreiungsbewegungen, zog aber diplomatische Schritte vor. Er war sogar bereit, sich mit antirevolutionären europäischen Mächten zu arrangieren, um das revolutionäre Frankreich aus seiner aussenpolitischen

⁵⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden AUGUSTE DESCHAMPS, *Eugène Cavaignac*. 2 Bde., Paris, Librairie Internationale, 1870. II, S. 275–348; FREDERICK A. DE LUNA, *The French Republic under Cavaignac 1848*. Princeton University Press, 1969. S. 400–410.

Isolation herauszubringen. Die Erhaltung des Friedens war ihm wichtiger als ein unsicheres Experimentieren⁵⁸.

Dieser Standpunkt deckte sich mit Ratschlägen, die die Regierung der Vereinigten Staaten nach der Februarrevolution der provisorischen französischen Republik über ihren Gesandten Richard Rush hatte zukommen lassen: «In our exultation, however, we cannot forget that Republican France will have to contend with many difficulties. Among the chief of these is the danger that she may be involved in war with the Monarchical Powers of Europe. This she ought to avoid by every honorable means... It has been the policy of our Government from its origin never to interfere in the domestic concerns of other nations, and experience has demonstrated the wisdom of this policy. In this respect, France may profit by our example... If the new Republic can preserve peace with honor, it will avoid the many dangers to liberty which must always follow in the train of war⁵⁹.» Mit diesen Ratschlägen war eine konzeptionelle Übereinstimmung zwischen der amerikanischen Regierung und den gemässigten Republikanern in Frankreich schon 1848 angebahnt.

Als die Italiener gegen Österreich im März 1849 die entscheidende Niederlage bei Novara erlitten und als russische Militärverbände im Mai 1849 zugunsten Österreichs gegen das revolutionäre Ungarn intervenierten, regte sich in Paris, besonders bei der Linken, wieder der Gedanke an Kriegserklärung und Intervention. Konsequent widersprach Cavaignac diesen Tendenzen. Freilich verurteilte er auch und noch schärfer die französische Italienexpedition zur Niederwerfung der Römischen Republik und zur Restitution der päpstlichen Herrschaft im Juli 1849⁶⁰. Er begrüßte freiheitliche Systeme in Europa und verfolgte ihren Untergang mit Betroffenheit, aber er sprach sich gegen militärische Inter-

⁵⁸ Vgl. LUNA, *The French Republic*. S. 336–363.

⁵⁹ Secretary of State James Buchanan an den amerikanischen Gesandten in Paris, Richard Rush, 31. März 1848, abgedruckt in: JAMES BUCHANAN, *The Works of James Buchanan*. Hg. von John Bassett Moore, 12 Bde. Philadelphia/London, Lippincott, 1908–1911, VIII, S. 32–37; auch abgedruckt bei MOLTSMANN, *Atlantische Blockpolitik*. S. 364–368.

⁶⁰ Vgl. DESCHAMPS, *Cavaignac*, II, S. 288, 299, 300.

ventionen zu ihren Gunsten aus. Militärische Interventionen zu ihren Ungunsten hielt er selbstverständlich für ganz und gar verwerflich.

Aus dieser Konzeption erklärt sich der Charakter der Initiativen Cavaignacs und Manns für den amerikanisch-schweizerischen Vertrag. Mann hatte in seinem Schreiben an Clayton vom 16. Mai 1850 darauf hingewiesen, dass die Vereinigten Staaten etwas gegen die Unterwerfung der Schweiz durch europäische Mächte tun könnten, er hatte aber auch betont, dass dies auf friedlichem Wege möglich sei. Der Gedanke an gewaltsame Intervention, seinerzeit von europäischen und amerikanischen Radikalen erwogen⁶¹, lag weder in der Absicht des Franzosen noch des Amerikaners.

Dass sich vom Blickpunkt der Republikaner in Paris im Frühjahr 1850 die Schweiz als besonders unterstützungsbedürftig ausnahm, beruhte auf folgenden Umständen: Die Schweiz war – das ist schon gesagt worden – das einzige europäische Land, das sein in der Revolutionszeit modernisiertes politisches System hatte erhalten können; sie war die Zufluchtstätte vieler Flüchtlinge aus umliegenden Ländern; gegen sie richteten sich Interventionsdrohungen der wieder erstarkten restaurativen Mächte. Anfang des Jahres 1850 spitzte sich das Verhältnis der Grossmächte zur Schweiz gefährlich zu⁶². Die Vertreter Preussens und Österreichs in Paris schlugen der französischen Regierung vor, gemeinsam in ultimativer Form von der Schweiz die Ausweisung aller Flüchtlinge zu verlangen und notfalls militärisch zu intervenieren. Ein Angriff der gegenrevolutionären Mächte schien unmittelbar bevorzustehen.

Dass es zu diesem Angriff nicht kam, hatte zwei Gründe: Erstens versuchte der Schweizer Bundesrat, das Emigrantenproblem zu

⁶¹ Vgl. MOLTSMANN, *Atlantische Blockpolitik*. S. 11/12, 337–341.

⁶² Zum folgenden mit unterschiedlichen Akzenten: EDGAR BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 2 Bde. Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1965–1974, I, S. 329–331; HEINRICH EULER, *Napoleon III. in seiner Zeit. Der Aufstieg*, Würzburg, Ploetz, 1961, S. 644–647. Details bei HANS BESSLER, *La France et la Suisse de 1848 à 1852*. Paris, Neuchâtel, Attinger, 1930, S. 292–308; HANS SCHNEIDER, *Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates 1848–1874*. Stuttgart, Perthes, 1931, S. 261–271. (Geschichte der europäischen Staaten, hg. von A. H. L. Heeren u. a.).

lösen. Revolutionäre Organisationen ausländischer Flüchtlinge wurden aufgelöst und ihre nichtschweizerischen Mitglieder ausgewiesen. Auch bemühten sich die Schweizer Behörden um Auswanderungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und um Amnestien in deren Herkunftsländern. Damit wurde der Neutralitätsstatus des Landes wieder gefestigt und das Misstrauen der Grossmächte gemindert. Zweitens zeigte sich Louis Napoléon nicht sehr interventionsfreudig. Das Ansinnen der zentraleuropäischen Mächte wurde abgelehnt. Um diese in Berlin und Wien als Schwachheit auszulagern, das französische Prestige beeinträchtigende Abstinenz auszugleichen und weil die Regierung in Paris der Schweiz durchaus auch misstraute, wurde französisches Militär an die Grenze verlegt. Damit leistete Louis Napoléon seinen Beitrag zur antischweizerischen Politik, was die Liberalen in Frankreich mit Argwohn und Abscheu beobachteten. Cavaignacs Bemühungen zur Sicherung der Schweizer Bastion zielten auf eine Durchkreuzung solcher französischer «Maschinationen». Eine internationale Aufwertung der Schweiz durch den Abschluss eines amerikanisch-schweizerischen Vertrages erschien ihm als ein wirksames Mittel dafür. Dieser Schritt war friedlich, konnte aber den reaktionären Mächten zeigen, dass die Schweiz nicht so isoliert war, wie es aus enger europäischer Perspektive erschien.

Ob die Vertragsverhandlungen dann auf die Grossmächte abschreckend wirkten, ist kaum exakt festzustellen. Die Tatsache, dass bis zum endgültigen Abschluss noch fünf Jahre vergingen, lässt dies fraglich erscheinen. Immerhin ist so viel deutlich: der amerikanisch-schweizerische Vertrag war in seinem Ursprung weniger auf die Verbesserungen von Handelsbeziehungen und auf die Regelung spezifischer bilateraler Probleme angelegt als auf die Stärkung der noch verbliebenen liberalen Bastion Europas. Dem Vertrag war primär eine demonstrativ-politische Wirkung zugedacht.

So ist die These zutreffend, dass 1850/1855 eine proliberale Vereinbarung ausgehandelt wurde, die inhaltlich unter anderem illiberale Praktiken sanktionierte. Jedoch kann man diese Widersprüchlichkeit nur als Ambivalenz bezeichnen, nicht als Paradoxie, denn es handelte sich bei den zwei in Frage stehenden Kom-

plexen, dem der Motive, die zu den Vertragsverhandlungen führten, und dem der Regelung des Niederlassungsrechtes um zwei unterschiedliche Bereiche der Liberalität. Cavaignac und Mann engagierten sich für die Stärkung des konstitutionellen Liberalismus in seiner übernationalen Frontstellung gegen monarchisch-restaurative Kräfte im nachrevolutionären Europa. Sie bemühten sich um eine internationale Solidarität liberaler Freiheitsbewegungen, die der Welt eine neue politische Ordnung hatten geben sollen, sich nun aber in der Defensive befanden. Die von Mann und der amerikanischen Regierung im Laufe der Verhandlungen akzeptierte Einschränkung des Niederlassungsrechtes, die eine Diskriminierung der Juden implizierte, bedeutete hingegen Vernachlässigung und Beeinträchtigung des demokratischen Gleichheitsprinzips, Verengung der freiheitlichen Gesellschaftsordnung und Verletzung der sozialen Rechte einer Gruppe innerhalb verfassungsrechtlich gegründeter Staaten.

Mann war irrtümlich der Ansicht, dass der Gleichheitsgrundsatz in der Praxis nicht verletzt werden würde und dass sich die Vereinigten Staaten, um den Gesamtvertrag zu bekommen, auf das Prinzip nicht unbedingt zu versteifen brauchten. Das dürfte ehrlich gemeint gewesen sein. Für seine Bereitschaft sprach vielleicht auch die pragmatische Überlegung, dass die Diskriminierung amerikanischer Juden nicht erst durch den Vertrag geschaffen wurde, sondern schon immer bestanden hatte. Wenn daran nichts zu ändern war, so konnte doch alles andere, was der Vertrag enthielt, als nützlich und fortschrittlich angesehen werden. Mit einer Überwindung antisemitischer Relikte im Bereich der eidgenössischen Bürgerrechte war über kurz oder lang zu rechnen, da andere europäische Staaten in dieser Hinsicht vorangegangen waren und die Schweiz sich dieser Entwicklung auf die Dauer schwerlich entziehen konnte. Warum deshalb nicht das vorerst Mögliche verfolgen und wenigstens dem internationalen Liberalismus einen Dienst erweisen?

Für die Gegenposition sprachen aber nicht weniger triftige Gründe: Freiheit war im Prinzip nicht teilbar; sie bestand nur, wenn sie auch jüdischen Amerikanern in der Schweiz zugute kam. Ein von den Vereinigten Staaten abgeschlossener Vertrag, der

Juden diskriminierte, hatte ungeachtet der Tatsache, dass praktisch nur bestehende Verhältnisse fortgesetzt wurden, eine negative Bedeutung: er anerkannte das Unrecht, das eigenen Staatsbürgern in einem anderen Land zugefügt wurde. Dagegen richteten sich vor allem die zeitgenössischen Proteste.

Diese Proteste fanden ihren Höhepunkt erst, das sei zum besseren Verständnis der Situation noch einmal hervorgehoben, in der zweiten Hälfte der 1850er Jahre, zwei bis drei Jahre nach der Vertragsratifizierung. Damals war die Mächtekonstellation in Europa nicht mehr durch jene Prämissen gekennzeichnet, die 1850 Cavaignac und Mann bewogen, für die Schweiz tätig zu werden. Inzwischen hatte sich die Flüchtlingsfrage beruhigt. Von Frankreich brauchte die Schweiz nichts mehr zu fürchten. Auch mit Österreich hatte sich der Bundesrat arrangiert, nachdem es 1853 im Zusammenhang mit radikalen Reformen im Tessin und mit dem Mailänder Aufstand Mazzinis noch einmal einen gefährlichen Konflikt gegeben hatte, bei dem eine antiliberale Intervention Habsburgs durchaus möglich gewesen war.

Der preussisch-schweizerische Gegensatz zog sich allerdings bis zum Frühjahr 1857 hin und wurde erst durch den Kompromiss im Neuenburger Konflikt beendet. Preussens Interventionsdrohungen von 1857 zielten aber mehr auf die Durchsetzung dynastischer Ansprüche, weniger auf eine grosse gegenrevolutionäre Aktion zur Beseitigung der liberalen Schweizer Bastion, auch wenn Friedrich Wilhelm III. anscheinend immer noch derartigen Illusionen anhing. Die Struktur der internationalen Politik hatte sich seit 1850 stark gewandelt. An Stelle der Prinzipienkonflikte der Jahrhundertmitte waren realpolitische Interessengegensätze in den Vordergrund getreten. Der Krimkrieg mit seinen machtpolitischen Frontbildungen hatte diese Wandlung ganz deutlich werden lassen. In der zweiten Hälfte der 1850er Jahre waren Aspekte einer übernationalen Solidarität des konstitutionellen Liberalismus gegen die vereinten Kräfte der Restauration schon fast Geschichte geworden, und der amerikanisch-schweizerische Vertrag konnte kaum noch so verstanden werden, wie er von Cavaignac und Mann 1850 konzipiert worden war.

Dass die Proteste gegen den diskriminierenden Artikel des Ver-

trages vorwiegend, wenn auch nicht ausschliesslich, von jüdischer Seite vorgebracht wurden, also von den Diskriminierten selbst, dass ferner die Proteste trotz ihrer formalen und inhaltlichen Schärfe und trotz diplomatischer Schritte des amerikanischen Gesandten in Bern keinen unmittelbaren Erfolg hatten und dass das amerikanisch-schweizerische Verhältnis auf weitere Jahre ungeschmälert durch den illiberalen Vertrag bestimmt wurde, zeigt allerdings an, dass dem demokratischen Gleichheitsprinzip bei liberalen Politikern und liberalen Mächten weiterhin keine Priorität zukam. Der elitär orientierte konstitutionelle Liberalismus nahm Ungleichheiten in Kauf, ja perpetuierte sie gegebenenfalls im eigenen Interesse. Noch existierte in den Vereinigten Staaten, dem Musterland für die liberalen Revolutionäre Europas, die Institution der Sklaverei. Prinzipiell waren schweizerische Hinweise auf dieses System, vorgebracht zur Rechtfertigung des eigenen intoleranten Niederlassungsrechtes, durchaus konsequent. Der rechtlich fixierte Antisemitismus in der Schweiz verhinderte seinerseits nicht, dass dies Land innerhalb Europas den Ruf eines liberalen Musterlandes im kleinen genoss. Hinter der Ambivalenz des amerikanisch-schweizerischen Vertrages stand letzten Endes eine geschichtlich nachzuzeichnende Ambivalenz des Liberalismus im 19. Jahrhundert überhaupt.