

Der Einfluss der Articles of Confederation und der U.S. Constitution auf die schweizerische Bundesverfassung 1848

ANDREAS KLEY*

Schlagwörter: Verfassungsgeschichte USA und Schweiz,
Bundesverfassung 1848, Bundesvertrag 1815,
Konföderationsartikel (USA), Amerikanische
Unionsverfassung, Bundesstaat, Zweikammerprinzip

A. Sister Republics

Das Diktum der «Sister Republic» ist für Festreden und freundliche Rhetorik im Verhältnis der Schweiz zu den USA gebräuchlich. Es geht in diesen Ritualen darum, eine Stimmung zu erzeugen, welche die Eintracht und Zusammenarbeit unterstützt. Das war auch nach der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung 1776 der Fall. Die aufgeklärten Schweizer Politiker begrüßten die Amerikanische Revolution gegen Grossbritannien. Der weitgereiste Bieler Stadtrat JOHANN RODOLPH VALLTRAVERS (1723–1800)¹ pflegte mit bedeutenden Gelehrten einen regelmässigen Briefwechsel, so auch mit BENJAMIN FRANKLIN (1706–1790). VALLTRAVERS sah zwischen den ehemaligen Kolonien und den Kantonen der Alten Eidgenossenschaft verschiedene Entsprechungen, die eine freundschaftliche Beziehung nahelegten:²

* Prof. Dr. rer. publ., Dr. iur. h.c., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Verfassungsgeschichte sowie Staats- und Rechtsphilosophie an der Universität Zürich. Es handelt sich um die schriftliche Fassung eines Vortrags an der Universität Luzern im Rahmen der Veranstaltung «175 Jahre Schweizer Bundesverfassung. Ideengeschichtliche Ursprünge und gegenwärtige verfassungspolitische Postulate» vom 16. November 2023. Diese wurde organisiert vom Institut für Justizforschung an der Universität Luzern, Kaufmann Rüedi Rechtsanwälte und der International Bundesbrief Society, Philadelphia.

1 G. R. DE BEER, Rodolph Valltravers, F.R.S., Notes and Records of the Royal Society of London, Volume 4 (1946), p. 216–226; Volume 8 (1950), p. 116–119 (addendum); Historisches Lexikon der Schweiz (im Folgenden HLS), HEIDI LÜDI, Jean-Rodolphe Vautravers, Bd. 12 (2012), S. 753 mit weiteren Hinweisen.

2 «To Benjamin Franklin from Valltravers, 14 April 1778», Founders Online, National Archives, <<https://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-26-02-0231>> [Original source: WILLIAM

«Since both Commonwealths, your and our XIII. united Cantons, are become the faithfull Allies of France, what should hinder us, to form between us both, such a Connection of Amity, of acknowledging and warranting our Independence, of mutual Defense against all Invaders, and of reciprocal good offices, as Might still add to our Security, and avert any sinister Designs of ambitious Neighbours upon our Liberties? I, for my Part, can see no Impediment. On the contrary. If such overtures should be made to our 13. Cantons in General, from your 13. united States, I have my very good Reasons to believe, they would be well recieved, and duly attended to. Let us be united, as two Sister-Republicks, in spite of all arbitrary, invidious, and infesting Enemies! Let us jointly maintain the Rights of Humanity, legal Liberty, Toleration, and Property secured to honest Industry! Let us enjoy the well earned Blessings of Peace, incourage Arts and Sciences, and be the Asylum to its oppressed Votaries! This, my dear Friend, is a noble Task! worthy of your generous Countenance; the fond Wish of my Wellmeaning Heart; and to promote which, You may freely command my most strenuous Labors!»

VALLTRAVERS schuf das schöne Diktum «Let us be united, as two Sister-Republicks» und prägte sozusagen das Konzept der «Schwesterrepubliken» vor. Die aufklärerisch beeinflusste Elite in der Alten Eidgenossenschaft verfolgte die Entwicklung in Nordamerika mit Interesse und Sympathie. Auf ideologischer Ebene verstanden die fortschrittlichen Patrioten des Ancien Régime die Eidgenossenschaft als Vorbild, eben als Sister Republic im Sinn von VALLTRAVERS. Allerdings stehen dieser freundschaftlichen Idee verschiedene Hindernisse entgegen. Das Bündnisgeflecht der Alten Eidgenossenschaft war ausgesprochen komplex und störungsanfällig. Es konnte kein Vorbild für eine aufklärerisch-rationalistische Staatsorganisation sein. MADISON sagte im Kongress von Philadelphia anlässlich der Ausarbeitung der Unionsverfassung: «The Swiss & Belgic Confederacies were held together not by any vital principle of energy but by the incumbent pressure of formidable neighbouring nations».³ Die wenig ehrenvolle Aussage zeigte schon 1787 die fundamental gegensätzlichen Kontexte der beiden Bundesverhältnisse an. Der weitere Verlauf der Geschichte bestätigte diesen Eindruck. Anlässlich der Debatte um die Ratifizierung der Unionsverfassung von 1787 kamen die Vorbehalte gegen das Bündnisgeflecht der Schweiz ausgiebig zur Sprache.⁴ VALLTRAVERS' Diktum beeindruckte die

B. WILLCOX (ed.), *The Papers of Benjamin Franklin*, vol. 26, March 1 through June 30, 1778, New Haven/London 1987, pp. 292 ff.; JAMES H. HUTSON, *The Sister Republics. Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von 1776 bis heute*, Bern 1992, S. 11 (Schrift zur 700-Jahrfeier der Eidgenossenschaft mit demselben Ziel); SIMON NETZLE, *Vereinigte Staaten von Amerika. Die Sister Republics*, HLS, Bd. 12 (2013), S. 789 f.

3 Votum vom 20. Juli 1787 im Kongress von Philadelphia, *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, reported by JAMES MADISON, New York/London 1984, S. 161 f.; siehe zur unterschiedlichen Verwendung der Schweiz in den Ratifikationsdebatten: DANIEL BRÜHLMEIER, *Die Schweiz in der Staatstheorie*, Basel 2023, S. 137–146.

4 *Federalist Papers*, Nr. 19, S. 111 f., Nr. 42, S. 255, in: HAMILTON/MADISON/JAY, *Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter*. Mit dem englischen und deutschen Text der Verfassung der USA, Paderborn 1994.

republikanische Schweiz. Sie wünschte sich eine grosse geistesverwandte Schwester und rief bei Kontakten mit den USA diese immer wieder in Erinnerung.⁵ Im Laufe der Jahrzehnte haben die amerikanischen Diplomaten die Idee der Sister Republic ebenfalls, aber seltener, beschworen.⁶

Der Begriff der Schwesterrepubliken (*sister republic*, *république sœur*) machte indessen in einem anderen Sinn Karriere. Das revolutionäre Frankreich, namentlich das Direktorium in den Jahren 1795–1799, umgab sich im Verlauf des Krieges gegen das übrige Europa mit einem Gürtel von Vasallenrepubliken, die es als Polster oder Schild benutzte. Diese «*républiques sœurs*» waren nach dem Vorbild der Direktorialverfassung von 1795 organisiert und keine freundschaftlich verbundenen, sondern unterworfenen künstliche (Tochter-)Staaten von kurzer Lebensdauer.⁷ Es gab nicht nur die Helvetische Republik, sondern auch die Cispadanische Republik (1796–1797), die Transpadanische (Lombardische) Republik (1796–1797), die Cisalpinische (Italienische) Republik (1797–1799 und 1801–1805), die Cistrhenanische Republik (1797) und viele weitere derartige Republiken. Diese waren nicht gleichberechtigt, sondern unterworfen, eben Tochterrepubliken im Verhältnis zur Mutterrepublik Frankreich. Sie dienten als Reservoir für die französische Armee sowie als Vorgebiet von allfälligen Abwehrschlachten der angreifenden Königreiche.⁸

Im Verhältnis zwischen der Eidgenossenschaft und den USA besteht ungeachtet aller instrumentellen Absichten des Diktums der «Sister Republic» eine Art Verwandtschaft. VALLTRAVERS macht in seinem Schreiben darauf aufmerksam: Am Ursprung stehen auf jeder Seite 13 Staaten, die sich zusammenschliessen wollen (USA) oder unter dem Druck der Umstände sich zusammenschliessen müssen (Schweiz). Der vorbildhaften Wirkung der USA auf die

5 Politiker haben die Schwester immer wieder angerufen: Le Ministre de Suisse à Washington, H. Sulzer, au Président des Etats-Unis d'Amérique, W. Wilson, Washington, August 22, 1917, Diplomatique Dokumente der Schweiz, Bd. 6, Nr. 337, S. 594; auch auf amerikanischer Seite, z.B. Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, J. M. Clayton, à l'Agent spécial des Etats-Unis auprès de la Confédération, A. Dudley-Man, Washington, June 15th 1850, Diplomatique Dokumente der Schweiz, Bd. 1, Nr. 82 Annexe, S. 172 f.; Rede des abtretenden Nationalratspräsidenten Jäger vom 3. Juli 1865, BBI 1865 III 26 f. (Ausführungen zum Tod von A. Lincoln), usw. Es liessen sich zahlreiche Beispiele anführen.

6 Der Gesandte der USA, George Fogg, bekannte gegenüber dem Bundespräsidenten Carl Schenk am 6. Mai 1865 die Treue zwischen den beiden Schwesterrepubliken, GEORGE MÜLLER, Der amerikanische Sezessionskrieg in der schweizerischen öffentlichen Meinung, Diss. Basel 1944, S. 25 m.w.H., ferner S. 191–210 mit einer Dokumentation weiterer Äusserungen zur Schwesterrepublik anlässlich des civil war.

7 Dictionnaire de l'Histoire de France, Éditions Larousse, Paris 2005, S. 1078; ALFRED KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992, S. 99 f.

8 Die Einführung von Verwandtschaftsgraden zwischen Republiken lässt sich erweitern. Die Sowjetherrschaft in Osteuropa sprach bei den unterworfenen Staaten von Bruderrepubliken, z.B. NZZ vom 4. 5. 1961, Blatt 2, Nr. 1662.

Schweiz soll nachgegangen werden.⁹ Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die ähnlichen Merkmale oder die ähnlichen Erfahrungen der beiden «Schwestern». Die vielen gemeinsamen Inhalte beeindruckten, obwohl die Entwicklung der jeweils ähnlichen Einrichtungen und Erfahrungen ungleichzeitig verläuft.¹⁰

Tabelle 1

| Schweiz | USA |
|---|--|
| Bis 1798: 13 alte «Orte» und bis 1848: «Staatenbund» mit 22 Kantonen unter der Aufsicht von Frankreich (bis 1813) bzw. der Grossmächte (ab 1815) nach dem Vorbild der Articles of Confederation unter der Mediationsverfassung 1803–1813 und dem Bundesvertrag 1815–1848. | Bis 1776: 13 englische Kolonien an der amerikanischen Ostküste. ¹¹ 1781–1789: Articles of Confederation «Staatenbund». 1787–1789 Ausarbeitung und Annahme einer Unionsverfassung, ab 1789 Bundesstaat: Bundesstaat mit demokratischer Parlamentswahl. |
| 1813/14: letzte Besetzung durch Alliierte, wozu auch Grossbritannien gehörte. | 1812: letzte Besetzung durch Grossbritannien. ¹² |
| 1832/33: Versuch einer Ersetzung des Bundesvertrages durch eine Bundesurkunde: Die Entwürfe sehen eine bundesstaatliche Ordnung nach dem Vorbild der Articles of Confederation vor. | – |
| 1847: Sonderbundskrieg, ca. 150 Tote (Liberale gegen Katholisch-Konservative). | 1861–1865: Sezessionskrieg mit 620 000 Toten (Sklavereifrage). ¹³ |
| 1848: Ausarbeitung und Annahme einer Bundesverfassung: Bundesstaat gemäss den Entwürfen von 1832/33 mit Zweikammerparlament (Ständerat und demokratische Volkswahl des Repräsentantenrats [«Nationalrat» in der beschlossenen Fassung]). | – |

9 Die Literatur zu diesem Thema ist paradoxerweise unüberschaubar und gleichzeitig spärlich. Unüberschaubar sind die zahllosen unbelegten Äusserungen, dass die Schweiz von den USA die bundesstaatliche Struktur übernommen habe. Es gibt hingegen nur wenige Beiträge, die das Thema anhand der Quellen abhandeln, so EDUARD HIS, Amerikanische Einflüsse im schweizerischen Verfassungsrecht (Bundesstaatsform und Zweikammersystem), in: Festgabe der Basler Juristenfakultät und des Basler Juristenvereins zum Schweizerischen Juristentag 1920, Basel 1920, S. 81–110; BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 137–146 über die Rolle der Schweiz während der Ratifikationsdebatten 1777–1778 und 1788–1789, sowie S. 147–163 über die amerikanischen Einflüsse auf die Entstehung der Bundesverfassung 1848.

10 Siehe weitere historische Parallelitäten bei BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 154 ff.

11 VALLTRAVERS (Fn. 2) macht schon auf die Übereinstimmung der Zahl 13 aufmerksam.

12 ANDREAS KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, 4. Aufl., Bern 2020, S. 130 und S. 414.

13 KLEY (Fn. 12), S. 134, S. 244; KÖLZ (Fn. 7), S. 544 ff. (Sonderbundskrieg).

| Schweiz | USA |
|--|---|
| 1847: erster Vertrag Schweiz-USA: Freizügigkeit. 1855: zweiter Vertrag Schweiz-USA: Handels- und Freundschaftsvertrag. Die USA (und weitere Staaten, v.a. Frankreich) bringen die Schweiz dazu, die Diskriminierung der Israeliten 1866 teilweise zurückzunehmen und 1874 im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung ganz abzuschaffen. ¹⁴ | |
| Ab 1862: demokratische Bewegung in den Kantonen, die zur Einführung moderner direktdemokratischer Volksrechte führt, wie Referendum und Volksinitiative. ¹⁵ | Ab 1880: US-Staaten übernehmen direkte Demokratie der Kantone, speziell Referendum und Volksinitiative. ¹⁶ |
| Im 20. Jh. Trübung des Verhältnisses Schweiz-USA, speziell im Zusammenhang mit den beiden Weltkriegen. ¹⁷ | |

B. Von Frankreich vermittelter Einfluss der USA auf Helvetik, Mediations- und Bundesvertragszeit

Die revolutionäre amerikanische Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776 führte zunächst zu den Articles of Confederation. Der Kontinentalkongress verabschiedete sie am 15. November 1777, und sie traten am 1. März 1781 in Kraft.¹⁸ Die Articles of Confederation sollten einfache gesamtstaatliche Regierungsstrukturen verwirklichen, ohne dass die Selbstbestimmung der Mitglieder stark beschnitten wurde. In den Kongressdebatten wurde die Meinung vertreten, dass Republiken ihren freiheitlich-egalitären Charakter einbüßen müssten, wenn sie sich einer starken Zentralgewalt unterordneten. Ideal sei dagegen der Zusammenschluss mehrerer kleiner Republiken zu einer lockeren Konföderation, die nach Art der Schweizer Eidgenossenschaft (Tagsatzung) für eine Vertretung der gemeinsamen Interessen nach aussen Sorge. Allerdings eröffnete

14 THEODORE S. FAY, Denkschrift der Gesandtschaft der Vereinigten Staaten von Nordamerika, gerichtet an den schweizerischen Bundesrath, betreffend die Zulassung der nordamerikanischen Israeliten zur Niederlassung in der Schweiz, vom 26. Mai 1859; siehe dazu ALFRED KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004, S. 498 f.; ANDREAS KLEY, Die unperfekte Religionsfreiheit der Bundesverfassungen von 1848 und 1874, in: 175 Jahre Religionsfreiheit in der Bundesverfassung, Tagung des Freiburger Instituts für Religionsrecht, Zürich 2024 (im Erscheinen).

15 KÖLZ (Fn. 14), S. 43 ff., S. 207 ff.

16 STEFAN G. SCHMID, 150 Jahre direkte Demokratie im Kanton Zürich. Verfassungsrecht von «welthistorischer Bedeutung»?., Zürcher Taschenbuch 2020, S. 115–146, S. 142 f. m.w.H.; DERS., Das Referendum in den USA. Eine verfassungsgeschichtlich-staatsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung historischer Bezüge zur Schweizer Referendumsdemokratie, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2022, S. 116 ff.; siehe namentlich JAMES WILLIAM SULLIVAN, Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum, New York 1891, S. 5 ff.; FRANCIS OTTIWELL ADAMS/CARUS DUNLOP CUNNINGHAM, The Swiss Confederation, London 1889, S. 76 ff.; HIS (Fn. 9), S. 107 f.

17 KLEY (Fn. 12), S. 356 f.

18 KLEY (Fn. 12), S. 110 f.

das mittelalterliche Modell des eidgenössischen Bündnisgeflechts keinen gangbaren Weg zu einer föderalistisch-rationalistischen Republik.

Der französische Staatsphilosoph MONTESQUIEU wies in dieser Frage den Weg. In seinem «Esprit des Lois» überlegte MONTESQUIEU, wie kleine Republiken für ihre Sicherheit sorgen könnten:¹⁹

«Wenn eine Republik klein ist, so wird sie von einer auswärtigen Macht zerstört; ist sie gross, so geht sie an einem inneren Fehler zugrunde.

Diese doppelte Gefahr bedroht Demokratien und Aristokratien in gleicher Weise, ob sie gut oder schlecht sind. Das Übel liegt in der Sache selbst; es gibt keine Form, die hier abhelfen könnte.

So sieht es ganz danach aus, als wären die Menschen am Ende gezwungen gewesen, immer unter der Regierung eines Alleinherrschers zu leben, wenn sie nicht eine Verfassungsart erdacht hätten, die alle inneren Vorzüge einer republikanischen Regierung mit der äusseren Macht einer Monarchie vereinte: Ich meine den Staatenbund (République fédérative).

Diese Regierungsform ist ein Vertrag, durch den mehrere politische Gemeinwesen dahin übereinkommen, Bürger eines grösseren Staates zu werden, den sie bilden wollen. Sie ist eine Gesellschaft von Gesellschaften, die eine neue bilden, die sich durch den Anschluss weiterer Mitglieder vergrössern kann, bis ihre Macht für die Sicherheit aller Verbündeten ausreicht.

Diese Bünde waren es, die Griechenland so lange in Blüte hielten. Mit ihrer Hilfe eroberten die Römer die Welt, und nur durch sie konnte sich die Welt gegen Rom verteidigen; und als es auf dem Gipfel seiner Macht stand, waren es Bünde jenseits von Donau und Rhein, aus dem gemeinsamen Schrecken entstanden, die es den Barbaren ermöglichten, ihm zu widerstehen.

Solchen Bündnen verdanken es Holland, Deutschland und die Schweizer Eidgenossenschaft, dass sie in Europa als Staatswesen von ewiger Dauer betrachtet werden.»

Im Folgenden erörtert MONTESQUIEU die Vorteile dieser zusammengesetzten Staatsform und entwickelt dabei in nuce eine Theorie des Bundesstaats.²⁰ Behauptet sich ein solches Bündnis gegen aussen, so kann es Grösse zeigen, «ohne im Innern zu verderben».²¹ Wollte jemand in der «République fédérative» die Macht an sich reissen, so gelänge das nur in einem Teilstaat. Die anderen Teilstaaten würden Widerstand leisten und den Usurpator zu Boden werfen.²² Sollten in einem Mitgliedstaat innere Unruhen ausbrechen, so könnten die anderen Bundesglieder diese beseitigen. Im zusammengesetzten Staat

19 MONTESQUIEU, Vom Geist der Gesetze. Übersetzung von Ernst Forsthoff, 1. Bd., Buch IX.1, Tübingen 1951, S. 180 f.

20 Die politische Idee des Bundesstaates hat verschiedene Quellen; hier nicht behandelt werden auch die Einflüsse des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation, siehe dazu ANDREAS KLEY, Bundesstaat, HLS, Bd. 3 (2003), S. 19–26, S. 19.

21 MONTESQUIEU (Fn. 19), S. 181.

22 MONTESQUIEU (Fn. 19), S. 181.

könnte ein Mitgliedstaat verderben, ohne dass die anderen Mitglieder von der Krankheit angesteckt würden. Nötigenfalls könnte der Bund aufgelöst werden.²³

MONTESQUIEU skizzierte das dualistische Modell: Die Bundesglieder schützten sich mit einem einheitlichen Freundschaftsband gegen aussen und blieben gegen innen selbständig. Die Bundesglieder umgaben sich nicht in einem losen «Bundesgeflecht»²⁴ aus vielen Verträgen wie die Schweizerische Eidgenossenschaft, sondern stimmten einem festen, zentralen Vertrag, den «Articles of Confederation», zu. Die 13 amerikanischen Staaten schlossen unter dem Namen «The United States of America»²⁵ einen festen Freundschaftsbund, in dem jedes einzelne Mitglied souverän blieb. Das kollektive Organ, der Konföderationskongress, durfte nur die ihm *ausdrücklich* übertragenen Befugnisse ausüben (Art. II). Dieser Artikel ist die erste formulierte Kompetenzverteilungsregel nach dem System der subsidiären Generalkompetenz der Gliedstaaten, wie sie später nachträglich die amerikanische Unionsverfassung (Amendment X)²⁶ sowie die erste Bundesverfassung der Eidgenossenschaft (Art. 3 BV 1848) aufwiesen. Die Articles of Confederation gaben dem Kongress das Recht, über Krieg und Frieden zu entscheiden, ein Heer und eine Flotte aufzustellen und einen Oberbefehlshaber für die Streitkräfte zu ernennen (Art. IX). Der Kongress durfte ferner Verträge mit auswärtigen Mächten schliessen, Botschafter entsenden und empfangen, Kredite und Anleihen aufnehmen sowie Münzen prägen und Papiergeld ausgeben (Art. IX § 5). Schliesslich sollte er Grenzstreitigkeiten der Staaten schlichten, Gerichte für Seerechtsfragen einrichten und den Postdienst ordnen (Art. IX § 4). Der Kongress besass allerdings keine Gesetzgebungsbefugnis, sondern konnte nur Resolutionen verabschieden. Die Umsetzung der Kongressbeschlüsse oblag allein den Gliedstaaten, denn allein diese konnten den Einwohnern Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen. Änderungen der Articles of Confederation bedurften der Zustimmung aller Mitglieder und hatten damit einen vertraglichen Charakter.

Die Articles of Confederation waren zu antizentralistisch und genügten den Anforderungen der Zeit nicht. Die amerikanische Unionsverfassung von 1787 löste sie 1789 ab. Freilich waren die Articles of Confederation ein Vorläufer der föderalistischen Ordnung mit einer eigentlichen *Bundesstaatsklausel*. Die Union musste verbessert werden (Präambel: «in Order to form a more perfect Union»), sie erhielt nicht nur zusätzliche Kompetenzen, vielmehr wandelten

23 MONTESQUIEU (Fn. 19), S. 182.

24 HANS CONRAD PEYER, Verfassungsgeschichte der alten Schweiz, Zürich 1978, S. 21 ff.

25 Artikel des Bundes und der immerwährenden Eintracht: zwischen den Staaten von Neu-Hampshire, Massachusetts-Bay, Rhode-Eyland und Providence Plantagen, Connecticut, Neu-York, Neu-Jersey, Pennsylvanien, Delaware, Maryland, Virginien, Nord-Carolina, Sud-Carolina, und Georgien, gedruckt und zu haben bey Francis Bailey, 1778, 16 Seiten. Ein Faksimile dieser Ausgabe wurde in der eingangs erwähnten Veranstaltung in der Universität Luzern ausgestellt. Eine andere historische Ausgabe ist abgedruckt bei HERBERT SCHAMBECK u.a. (Hrsg.), Dokumente zur Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, 2. Aufl., Berlin 2007, S. 139–142.

26 Text: z.B. SCHAMBECK (Fn. 25), S. 166–192.

die Verfassungsschöpfer den Gesandtenkongress in einen gewaltenteiligen Staat mit Parlament (Kongress), Exekutive und Gerichtsbarkeit um. Sie schufen die typisch dualistische Organisation des Bundesstaates, wo beide Staatsebenen (Gliedstaaten und Union) gewaltenteilig-rechtsstaatlich aufgebaut sind und die drei Staatsmerkmale aufweisen (Staatsgewalt, Volk und Territorium).

Der US-amerikanische Einfluss auf die Schweiz erfolgte über einen «Vermittler», nämlich zunächst das revolutionäre Frankreich²⁷, und nachher NAPO-LÉON BONAPARTE. Die erste Helvetische Verfassung enthielt immerhin nach US-amerikanischem und britischem Vorbild das Zweikammersystem²⁸ und legte eine erste Spur. Sie konzipierte die Eidgenossenschaft indes als Einheitsstaat, in dem das gesamte staatliche und politische Leben bürokratisch von oben nach unten organisiert sein sollte, ohne Rücksicht auf Geschichte und Eigenart des Landes. Damit war ihr Scheitern vorprogrammiert: Man empfand die gekürzte Version der französischen Direktorialverfassung als Diktat der Besatzungsmacht.²⁹

In der Folge entstand ab 1800 eine Diskussion über die beste Staatsform für die Schweiz, in der die bundesstaatliche Ordnung im Zentrum stand.³⁰ NAPO-LÉON erliess angesichts politischer Unruhen in der Schweiz im Frühjahr 1801 den Verfassungsentwurf von Malmaison. Dieser konzipierte die Schweiz als Bundesstaat und versuchte erfolglos, zwischen Zentralisten und Föderalisten einen Kompromiss zu schliessen. Deshalb genehmigte der Erste Konsul am 29. Mai 1801 eine Verfassung,³¹ welche das Direktorium vorgeschlagen hatte. Die dualistische Staatsorganisation sah zwar den «Einen Staat» mit der Hauptstadt Bern vor und unterteilte das Gebiet in Kantone (Teil I). Die Kantone hatten eigene Kompetenzen, insbesondere das Recht, die vom Senat vorgeschlagenen Gesetze anzunehmen. Sodann besaßen die Kantone eine besondere Verwaltungsorganisation, die den örtlichen Verhältnissen angepasst sein sollte (Teil IV). Die Verfassung konnte sich nur kurze Zeit dank französischer Waffengewalt halten. Trotz des Scheiterns dieser föderalistischen Ordnung pflanzte ausgerechnet das zentralistische Frankreich die politische Idee einer freiheitlich-föderalistischen Bundesordnung in die Schweiz. VICTOR MONNIER (1953–2019) hat in seiner gross angelegten Untersuchung «L'acte de Médiation (1803) de Napoléon Bonaparte»³² den von Frankreich bestimmten ideen-

27 HIS (Fn. 9), S. 86 ff. berichtet von den französischen Übersetzungen der amerikanischen Verfassungsdokumente, die breite Beachtung gefunden haben.

28 Siehe die ideengeschichtliche Herkunft bei HIS (Fn. 9), S. 96 ff.

29 Ähnlich KLEY (Fn. 12), S. 221; KÖLZ (Fn. 7), S. 100; lesenswert ist die Schilderung von CARL HILTY, Öffentliche Vorlesungen über die Helvetik, Bern 1878, S. 187 ff.

30 HIS (Fn. 9), S. 87 ff. mit zahlreichen Hinweisen auf die geführten «föderalistischen Gespräche».

31 SIMON KAISER/JOHANNES STRICKLER, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1901, Teil B, S. 65–72, auf S. 72–75 findet sich eine noch föderalistischere Variante (Malmaison II).

32 VICTOR MONNIER, L'Acte de Médiation (1803) de Napoléon Bonaparte. Essai historique sur l'évolution du Corps helvétique de l'Ancien Régime à la Suisse moderne, 2 volumes, Lausanne

geschichtlichen Entwicklungsgang des modernen staatsrechtlichen Föderalismus in der Schweiz minutiös und kenntnisreich nachgezeichnet. Das Opus magnum von MONNIER leistet hier eine eigentliche Pionierarbeit. Der schweizerische Föderalismus konnte nur dank dieser Blutauffrischung aus den USA, vermittelt durch NAPOLEÓN BONAPARTE, zu einem bestimmenden Faktor in der schweizerischen Bundesorganisation von 1803 bis heute werden. Nach zwei weiteren Staatsstreichungen gelangte im Juni 1802 eine überarbeitete, zentralisierte Version vom 20. Mai 1802 zur Volksabstimmung³³ – die erste gesamtschweizerische Abstimmung überhaupt. Die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses folgte dem Veto-Prinzip, was für eine automatische Annahme der Vorlage sorgte.³⁴ Diese Manipulation half nicht, die Verfassung konnte nicht umgesetzt werden.

Die Helvetische Republik verschwand auf demselben Weg, wie sie gekommen war: mit den französischen Truppen. Durch die Beendigung der europäischen Kriege 1801 verlor die Schweiz ihre strategische Bedeutung für Frankreich, es zog im Sommer 1802 seine Truppen ab. Die Helvetische Republik stürzte unmittelbar darauf, wie erwartet, in sich zusammen. Der Vorwand für ein weiteres Eingreifen Frankreichs war geschaffen und NAPOLEÓN drängte seine Vermittlung (Mediation) auf. Er bestimmte nach dem Vorbild der Articles of Confederation die Organisation der Eidgenossenschaft. Erstaunlicherweise hielt dieses Modell dank napoleonischer Vormundschaft während zehn Jahren.

Die Kapitel 1–19 bzw. 20 der Mediationsverfassung organisierten die 19 Kantone bzw. den Bund. Die Bundesorganisation entsprach im Wesentlichen den Articles of Confederation. Sie war allerdings komplexer als das amerikanische Vorbild, indem sechs Direktorialkantone sowie ein Landammann vorgesehen waren und detaillierte Verfahrensvorschriften für die Tagsatzung bestanden. Entscheidend ist freilich die wörtliche Übernahme der Bundesstaatsklausel (Art. II AoC) in Art. 12 der Bundesverfassung.³⁵ Diese zentrale Bestimmung hatte es gemäss MONNIER den Kantonen ermöglicht,³⁶ sich Vorrechte zu nehmen, indem sie den Wortlaut zu ihren Gunsten auslegten. Sie erscheint praktisch identisch (weiterhin mit «ausdrücklich») in den Bundesverfas-

2023, insb. S. 560 Anm. 1358, S. 593 ff., S. 609 ff.; JOHANNES STRICKLER, Die Verfassung von Malmaison, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 10 (1896), S. 51–186 mit den Vorschlägen Malmaison I (S. 175) und Malmaison II (S. 179); HIS (Fn. 9), S. 90 f.

33 KAISER/STRICKLER (Fn. 31), S. 99–108. Es waren weitere (föderalistische) Verfassungen im Umlauf, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

34 Siehe zu den Details KAISER/STRICKLER (Fn. 31), S. 99 f., Fussnote **.

35 MONNIER (Fn. 32), S. 1004 Anm. 2383; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, vol. 1, S. 13, S. 236; HIS (Fn. 9), S. 92 f. m.w.H.; WALTHER BURCKHARDT, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874*, 3. Aufl., Bern 1931, S. 13 stellt die Zusammenhänge mit den Articles of Confederation ausführlich dar wie sonst kein Autor.

36 MONNIER (Fn. 32), S. 1004.

sungsentwürfen von 1832/33 und bleibt nahe am Text von Art. 3 der Bundesverfassung von 1848 (allerdings jetzt ohne «ausdrücklich»), der bis heute fast unverändert geblieben ist.³⁷

Die nachstehende Übersicht zeigt die textlichen Übereinstimmungen.

Tabelle 2

| Mediationsverfassung: Zwanzigstes Capitel. Bundes-Verfassung.³⁸ | Articles of Confederation³⁹ |
|--|---|
| Erster Titel. Allgemeine Verfügungen. Artikel 1. Satz 1: Alphabetische Aufzählung der 19 Kantone, die «unter sich, gemäss den in ihren besonderen Verfassungen aufgestellten Grundsätzen verbündet» sind. | Preamble In 1777, the second year of their independence, the states represented by their delegates, express their consent to the «Articles of Confederation and perpetual Union of the enumerated member states». Art. I: «The Stile of this confederacy shall be, ‹The United States of America›.» |
| Art. 12: «Die Kantone üben alle Gewalt aus, die nicht ausdrücklich der Bundesbehörde übertragen ist.» | Art. II: «Each state retains its sovereignty, freedom and independence, and every Power, Jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.» |
| Art. 1 Satz 1 (gekürzt) und Satz 2: Die 19 Kantone (...) sind unter sich (...) verbündet. Sie übernehmen gegenseitig die Gewährleistung für ihre Verfassung, ihr Gebiet, ihre Freiheit und Unabhängigkeit, sowohl gegen auswärtige Mächte als gegen die Angriffe eines Kantons oder einer besonderen Partei. | Art. III: «The said states hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their Liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretence whatever.» |
| Art. 3 (Verbot der Untertanenverhältnisse und Privilegien je nach Herkunft). Art. 4 (Niederlassungsfreiheit und Zugang zu Gewerben und politischen Rechten). Art. 5 (Abschaffung der Zugs- und Abzugsrechte, Binnenzölle). | Art. IV § 1 Summary: Free passage between the states for all citizens, (...), equal access to trade and commerce, equal treatment of all citizens under the law. |

Die Kernartikel der beiden Verfassungsdokumente, namentlich die Bundesstaatsklausel der Art. II bzw. 12, errichten auf rechtlicher Basis je eine gleichartige föderalistische Staatsorganisation, niedergelegt in einem zentralen Doku-

37 Aus dem Text von 1848 wurden 1999 nur die Wörter «als solche» gestrichen.

38 KAISER/STRICKLER (Fn. 31), S. 115 ff.

39 <<https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation> [besucht am 18.12.2023]>.

ment, nämlich einer (Bundes-)Verfassung, die es in der Geschichte bisher nicht gegeben hat. VICTOR MONNIER schätzt die historische Bedeutung der Mediationsverfassung als hoch ein:⁴⁰

«L'Acte de Médiation de Napoléon Bonaparte, imposé aux Suisses, est ainsi un chef-d'œuvre politique. Il rétablit un peu de stabilité dans un pays complètement bouleversé par l'invasion française de 1798, tout en permettant à son auteur de réaliser ses objectifs. Le flanc est de la France est protégé par une Suisse qui lui est subordonnée. En remettant la tâche d'élaborer cet acte à des juristes compétents et spécialistes de la Suisse, excluant ainsi Talleyrand et son ministère des Affaires extérieures dont il n'est pas satisfait, Bonaparte montre qu'il est soucieux de la réussite de ce projet. Il a de plus su entendre et prendre en compte les intérêts des Suisses lorsque ceux-ci n'allaient pas à l'encontre des siens, témoignant une affection particulière pour ce pays qui à plusieurs reprises a osé lui tenir tête. Les droits fondamentaux énumérés dans l'Acte de Médiation sont certes en très net recul par rapport à ceux qui figuraient dans les constitutions de l'Helvétique, mais pour la première fois, les principes d'égalité et de liberté que Bonaparte n'entendait pas remettre en question sont consacrés dans un acte centralisateur qui permet la mise en place d'un régime politique stable. L'Acte de Médiation pose ainsi en Suisse les principes qui permettront à l'Etat moderne de se développer.»

Die Mediationsakte ist ohne die Articles of Confederation nicht vorstellbar. Die Akte übernahm die Kernbestimmungen der Articles of Confederation und ergänzte diese mit praktischen Verfahrensvorschriften und spezifischen Kompetenzzuweisungen. Die Mediationsakte enthält zusätzlich sechs Direktorialkantone, die den Staatsverband in einer Kehrordnung jeweils präsidieren. Deren Bürgermeister oder Schultheiss hat den Titel «Landammann der Schweiz». Diese Vorkehrungen stellen sicher, dass die Bundesorganisation am Funktionieren gehalten werden kann.

Die Mediationsordnung brach nach der Völkerschlacht zu Leipzig im Dezember 1813 zusammen.⁴¹ Die Hoffnung der 13 alten Orte, in die Alte Eidgenossenschaft mit den Untertanengebieten zurückkehren zu können, erfüllte sich nicht. Die Vormundschaft der europäischen Grossmächte (bourbonisches Frankreich, Österreich, Preussen, Grossbritannien, Russland) ersetzte die Vormundschaft des napoleonischen Frankreich. Der «Bundesvertrag zwischen den XXII. Kantonen der Schweiz»⁴² war eine gekürzte und durch kleinteilige Kompromisse ergänzte Neuauflage der Mediationsverfassung. Die heutige Literatur bezeichnet den Bundesvertrag 1815 als einen Bund souveräner Staaten. Das trifft weder historisch noch juristisch zu, denn die Kantone hatten keine Wahl, am Bund teilzunehmen oder ihm fernzubleiben. Von einem souveränen Beitritt

40 MONNIER (Fn. 32), S. 1019.

41 KLEY (Fn. 12), S. 225; KÖLZ (Fn. 7), S. 177 ff.; siehe im Detail den Abschied über die Verhandlungen der eidgenössischen Versammlung zu Zürich vom 27. Christmonat 1813 bis den 11. Hornung 1814, S. 51 (Alliierte erklären die Mediationsordnung als hinfällig) und S. 53 (provisorische Übereinkunft vom 29. 12. 1813 betreffend die Übergangszeit); Letztere findet sich auch bei KAISER/STRICKLER (Fn. 31), S. 152 f.

42 KAISER/STRICKLER (Fn. 31), S. 176–184.

zum Bund konnte keine Rede sein. Die monarchischen Grossmächte Europas hatten für die Schweiz ein Gefäss bestimmt: den «Corps helvétique».⁴³ Der Bundesvertrag hatte diesen vorgegebenen «Körper» rechtlich zu organisieren. Die Beziehungen unter den Kantonen hatten keinen völkerrechtlichen Charakter, denn die europäischen Grossmächte betrachteten das Verhältnis zwischen den Kantonen nicht als Gegenstand des Völkerrechts. Sie lehnten folglich auch direkte Kontakte zwischen einzelnen Kantonen und dem Wiener Kongress ab.⁴⁴ Die auferlegte Neutralität erforderte des Weiteren den Ausbau des eidgenössischen Militärwesens (Verdoppelung des Bestands des eidgenössischen Heeres auf 70 000 Mann). Selbstverständlich war der Bundesvertrag nicht demokratisch legitimiert. Der Bundesvertrag von 1815 schaffte das Schweizer Bürgerrecht der Mediationszeit ab, d.h., ein kantonsfremder Schweizer galt als Ausländer. Somit entfiel die überkantonale Niederlassungsfreiheit, wenn sie nicht durch Konkordate vorgesehen war. Die Restaurationsordnung von 1815 brachte keine Rückkehr zu den Verhältnissen des Ancien Régime. Namentlich hatten die (monarchischen) Grossmächte es den 13 alten Kantonen verboten, zu den Untertanenverhältnissen zurückzukehren, wie der Bundesvertrag im oktroyierten § 7 zeigt.⁴⁵ Das Amt des Landammanns entfiel, weil es wegen der politischen Instrumentalisierung durch NAPOLÉON diskreditiert war. Der Bundesvertrag wies ferner, ausserhalb des von den europäischen Monarchen oktroyierten § 7, keine eigentlichen Grundrechte auf. Aus den sechs Direktorialkantonen wurden drei Vorortskantone. Der jeweilige Vorortskanton hatte im Wesentlichen die diplomatische Korrespondenz der in- und ausländischen Kanzleien entgegenzunehmen und an die Tagsatzung weiterzuleiten sowie die Tagsatzung gemäss der Kehrordnung zu präsidieren.

Die Ordnung der Mediationszeit und damit die föderalistische Struktur der Articles of Confederation bestand in vermindertem Umfang fort. In den USA dauerte die Herrschaft der Konföderationsartikel acht Jahre (1781–1789), wo-

43 KLEY (Fn. 12), S. 228; so der Sprachgebrauch am Wiener Kongress, z.B. Acte d'accession de la Confédération suisse à la déclaration du Congrès de Vienne du 27 mai 1815, in: Offizielle Sammlung der das Schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke (1815–1848), der in Kraft bestehenden Eidgenössischen Beschlüsse, Verordnungen und Concordate, und der zwischen der Eidgenossenschaft und den benachbarten Staaten abgeschlossenen besondern Verträge, Bd. I, Zürich 1820, S. 69 ff. Ziff. 2.

44 Das ergibt sich aus der Erklärung des Wiener Kongresses vom 20.3.1815, wo bei der Schweiz in § 1 von einem «Staatskörper» die Rede ist (PAUL USTERI, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, 2. Ausgabe, Aarau 1821, S. 33) oder in Art. 74 der Schlussakte des Wiener Kongresses vom 9.6.1815 (USTERI, S. 51), wo die 19 Kantone als Staatskörper und als «Grundlage des schweizerischen Bundessystems» anerkannt werden.

45 Art. 3 der Bundesverfassung in der Mediationsakte stipulierte inhaltsgleich: «Es gibt in der Schweiz weder Unterthanenlande noch Vorrechte der Orte, der Geburt, der Personen oder Familien». Die Articles of Confederation hatten es nicht nötig, antimittelalterliche Bestimmungen zu stipulieren. Siehe KLEY (Fn. 12), S. 226 m.w.H.; KÖLZ (Fn. 7), S. 178, S. 185; grundlegend dazu: CARL HILTY, Die lange Tagsatzung, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. 2 (1887), S. 42–404.

gegen in der Schweiz deren «Herrschaft» während 45 Jahren (1803–1848) bestand. Die Amerikaner realisierten das Ungenügen ihrer Bundesorganisation rasch. In der Schweiz dauerte dieser Vorgang länger, nämlich bis sich eine Mehrheit bereitfand, um auch dem Bund eine rechtsstaatlich-gewaltenteilige Verfassung zu geben.

C. Amerikanische Spuren in den Entwürfen zur Bundesverfassung von 1832/33

Die Julirevolution in Paris des Jahres 1830⁴⁶ erreichte zunächst die Kantone. Die Errichtung liberaler Demokratien in einzelnen Kantonen erlaubte die Erprobung neuer Freiheiten und Rechte. Was also, so mussten sich die Anhänger des Liberalismus fragen, spricht dagegen, dieselben liberalen Staatsideale auch auf Bundesebene zu realisieren? Die Frage klopfte an die Tür, ob der Bund nicht eine gewaltenteilige Verfassung benötige. 1831 beauftragte die Tagsatzung in Luzern eine Kommission mit dem Entwurf einer Verfassung mit Legislative, Exekutive und Judikative auf Bundesebene.⁴⁷ Die Abfassung des kommentierenden Berichts übertrug die Kommission dem gebürtigen Italiener und 1810 in Genf eingebürgerten PELLEGRINO ROSSI (1787–1848).⁴⁸ 1832 und 1833 entstanden zwei ernsthafte Entwürfe, jedoch erreichten sie keine Mehrheit der Stände. In der Folge behielt die Tagsatzung die Revisionsfrage jedes Jahr auf ihrer Traktandenliste. Nach Auflösung des Sonderbundes hatten sich «alle bisher in dissidentierender Stellung gebliebenen Stände [...] zur Theilnahme am Werke der Revision herbeigelassen».⁴⁹

Die Entwürfe von 1832 und 1833⁵⁰ versuchten, der Pattsituation zwischen föderalistisch eingestellten Konservativen und bundesstaatlich bzw. zentralistisch orientierten Liberalen Rechnung zu tragen. Kompromisse, wie drei

46 KLEY (Fn. 12), S. 197, S. 232; KÖLZ (Fn. 7), S. 215 ff.

47 KLEY (Fn. 12), S. 239; KÖLZ (Fn. 7), S. 376 ff.

48 Professor in Genf, Tagsatzungsabgeordneter von Genf, als Premierminister des Kirchenstaates in Rom ermordet, ALFRED DUFOUR, Pellegrino Rossi, HLS, Bd. 10 (2010), S. 469 f. ROSSI verfasste den Bericht über den Entwurf der Bundesverfassung: Rapport de la commission de la Diète aux vingt-deux cantons Suisses, sur le projet d'acte fédéral par elle délibéré à Lucerne le 15 décembre 1832, Genf 1832.

49 Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848, bearbeitet von WILHELM FETSCHERIN, 1. Bd., Bern 1874, S. 364–388, S. 388. Das Repertorium gibt einen ausgezeichneten Überblick über das langwierige Geschäft. Die Geschichte wiederholte sich nach dem Ersten Weltkrieg: Die Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung ab 1918 (AB 1918 N 481–488) blieb während Jahrzehnten auf der Traktandenliste der Bundesversammlung.

50 KAISER/STRICKLER (Fn. 31), S. 216–269 mit dem vollständigen Text des Entwurfs von 1832 und den Änderungen von 1833; ebenso enthalten in: WILHELM FETSCHERIN, Urkundenbeilagen zum Repertorium der Abschiede der eidgenössischen Tagsatzungen aus den Jahren 1814 bis 1848, 2. Bd., Bern 1876, S. 685 ff., S. 704–747.

Jahrzehnte zuvor in der Mediationsakte, wollten die Bundesgewalt stärken, ohne den Spielraum der Kantone übermässig zu beschränken. Die Anleihen aus den Articles of Confederation und der U.S. Constitution waren beträchtlich. Der Bericht von Rossi legte sie nicht offen, an nur einer einzigen Stelle erwähnt er die Unionsverfassung rechtsvergleichend.⁵¹ Die Bezeichnung als «Bundesurkunde» (vorher Bundesvertrag bzw. «pacte fédéral»/«acte fédéral») sollte den Föderalisten signalisieren, dass die Änderung geringfügig war und es keineswegs um die Verfassung eines Einheitsstaates ging.

Anhand der Textübernahmen lässt sich zeigen, dass man sich vom Beispiel der USA leiten liess, und zwar von den Articles of Confederation wie auch von der U.S. Constitution. Aus den Articles of Confederation übernahm die Kommission die Präambel mit der Aufzählung der Mitglieder sowie die Art. 1–3 (Bundesname, Kompetenzverteilung, Unionszweck) und überführte sie in die Präambel (Aufzählung der Mitglieder) und die Art. 1–4 der Bundesurkunde (Bundesname, Kompetenzverteilung, Bundeszweck und Beistandsversprechen). Von grosser Bedeutung war die Übernahme der Kompetenzverteilung von Art. II der Articles of Confederation in Art. 3 der Bundesurkunde mit den entscheidenden Begriffen der *souveränen* Gliedstaaten und der ihnen gehörenden *nicht ausdrücklich* dem Bund *übertragenen* Kompetenzen.

Aus der U.S. Constitution übernahm die Kommission verschiedene wichtige Bauteile des Bundesstaates. Die Mediationsakte enthielt alle Kantonsverfassungen, und nach 1815 hatten die meisten Kantone unterschiedliche Verfassungsurkunden. Es war nötig, die ab 1815 ermöglichte grosse Vielfalt der Kantonsverfassungen zu vermindern. Die Kommission nahm das Anliegen der unabdingbaren verfassungsrechtlichen und institutionellen Homogenität unter den Kantonen aus Art. IV § 4 der U.S. Constitution.⁵² Sie sah in Art. 5 die Gewährleistung vor, und Art. 6 regelte das Verfahren und deren inhaltlichen Voraussetzungen. Auf der anderen Seite aber sollte der Bund nach dem erfolgten Gewährleistungsverfahren die Kantonsverfassungen (Art. 5, 6, beide Entwürfe) garantieren. Das Interventionsrecht des Bundes in die Gliedstaaten, das Art. IV § 4 der U.S. Constitution ebenfalls vorsieht, normierte die Kommission bei den Kompetenzen der Tagsatzung und des Bundesrates.⁵³ Eine weitere bedeutsame Übernahme aus der Helvetik bzw. der U.S. Constitution lehnte die Kommission ab, nämlich die Einführung eines Zweikammersystems: Ein solches System sei zu teuer. Stattdessen beliess man es bei einer einzigen Parlamentskammer, der Tagsatzung, in die jeder Kanton ungeachtet seiner Grösse zwei Mitglieder entsenden konnte.⁵⁴ Die Exekutive bestand, in Anlehnung an

51 Rapport (Fn. 48), S. 84 betreffend die Repräsentation der Gliedstaaten im Senat; KÖLZ (Fn. 7), S. 381.

52 KÖLZ (Fn. 7), S. 379.

53 Art. 52 Bst. m Abs. 3, 82 Bst. a Entwurf 1832 bzw. Art. 47 Bst. k und 77 Bst. a Entwurf 1833.

54 Rapport (Fn. 48), S. 84 f.

die Mediationsordnung, aus einem Landammann der Schweiz, der von den Kantonen zu wählen war, und aus vier Bundesräten, die die Tagsatzung ernannte. Die personelle Gewaltentrennung war nicht voll durchgeführt; der Landammann sollte dem Bundesrat vorstehen und die Tagsatzung präsidieren.⁵⁵ Diese Konstruktion erinnert an die U.S. Constitution, wo der Vizepräsident den Senat präsidiert.

Die Reaktion der Kantone auf den Entwurf fiel zurückhaltend aus. 1833 beschloss die Tagsatzung in Zürich die Erstellung eines noch mehr abgeschwächten Entwurfs,⁵⁶ der aber ebenfalls keine Mehrheit fand. Liberale und föderalistisch eingestellte Konservative blockierten sich. Die in den Kantonen durchgeführten Volksabstimmungen führten zu lediglich neun Annahmen.⁵⁷ Damit war der Versuch einer Revision des Bundesvertrags von 1815 gescheitert. Die Totalrevision blieb bis 1847 regelmässig in der Tagsatzung traktandiert.⁵⁸ ALEXIS DE TOCQUEVILLE beurteilte die Zeit des Bundesvertrages kritisch:⁵⁹

«Die Tagsatzung ist eine Regierung, die nichts von sich aus beschliesst, sondern sich darauf beschränkt, das zu realisieren, was zweiundzwanzig andere Regierungen je einzeln beschlossen haben; eine Regierung, die, was auch immer komme, nichts entscheiden, nichts einplanen, nichts ausrichten kann. Man kann sich keine Kombination vorstellen, die besser geeignet wäre, die natürliche Trägheit einer föderalen Regierung zu steigern und deren Schwächen in Demenz zu verwandeln.»

Die Handlungsunfähigkeit der Eidgenossenschaft war offensichtlich. Es galt den Moment abzuwarten, in dem sich die reformfreudigen Kräfte würden durchsetzen können.

D. Zusätzliche direkte Einflüsse der U.S. Constitution auf die Bundesverfassung 1848

Dieser Moment kam 1847 mit dem Sonderbundskrieg.⁶⁰ Mit der militärischen und politischen Niederlage der Sonderbundskantone war der Weg frei für eine Revision des Bundesvertrags von 1815. Eine Kommission der Tagsatzung entwarf zwischen Februar und Juni 1848 die neue Bundesverfassung, und das Plenum nahm den Entwurf mit einigen Änderungen an. Dabei konnten die Befürworter eines liberalen Bundesstaates die günstige Gelegenheit nutzen, dass die

55 Art. 44 des Entwurfs und dazu Rapport (Fn. 48), S. 87.

56 Siehe KÖLZ (Fn. 7), S. 384 f. zu den geringen Unterschieden zwischen den beiden Entwürfen, namentlich den Beitrag des Sitzes Luzern an die Kosten der Heizung des Bundeshauses.

57 KÖLZ (Fn. 7), S. 386 f. zu den Abstimmungen in den Kantonen.

58 FETSCHERIN (Fn. 49), S. 364–388.

59 ALEXIS DE TOCQUEVILLE, Bericht über die Demokratie in der Schweiz vom 15.1.1848, in: ders., Kleine politische Schriften, Berlin 2006, S. 163–178, S. 174.

60 KÖLZ (Fn. 7), S. 543 ff.; KLEY (Fn. 12), S. 241 ff.

europäischen Mächte mit revolutionären Unruhen in ihren eigenen Ländern beschäftigt waren. Noch am 18. Januar 1848 hatten Frankreich, Preussen, Österreich und Russland sich in einer diplomatischen Note gegen jede Revision des Bundesvertrags von 1815 gewandt und unverhohlen mit militärischer Intervention gedroht.⁶¹ Die Tagsatzung liess sich davon nicht beeindrucken und wies in einer Erklärung vom 15. Februar 1848 die Einmischungsversuche zurück:⁶² Der Bundesvertrag von 1815 als solcher sei von den europäischen Mächten niemals garantiert worden; die hingegen garantierte Neutralität sei an keine Bedingungen in der staatlichen Organisation geknüpft; und die Schweiz werde einen Angriff auf ihre Neutralität nicht dulden.

Zunächst beteiligten sich in der Revisionskommission nur die liberalen Kantone. Dennoch gelang es der Revisionskommission, zwischen den Radikalen, die einen möglichst starken Bundesstaat wollten, und den konservativen Föderalisten eine moderate Mittellinie zu finden. Dabei ist von Bedeutung, dass die Tagsatzung es 1847 abgelehnt hatte, einen Verfassungsrat einzusetzen.⁶³ Durch die Bestellung einer Kommission aus ihrer Mitte deutete sie an, dass die Kantone Träger der neu zu schaffenden Souveränität des Bundes sein sollten. Ein Verfassungsrat hingegen hätte von Beginn weg das Volk allein als Souverän und damit den Bund als Einheitsstaat erscheinen lassen.

Grundlage der Beratungen in der Verfassungskommission waren die Entwürfe von 1832 und 1833; interessanterweise wird diese Tatsache in der schweizerischen Geschichtsschreibung weitestgehend übersehen⁶⁴ und im Kommissionsbericht bloss allgemein thematisiert. Der Tagsatzungskommission von 1848 stand mit den Entwürfen von 1832/33 ein wertvoller Steinbruch zur Verfügung, der ein rasches Voranschreiten erlaubte.⁶⁵ Die Kommission übernahm die 1832/33 konzipierte Struktur des schweizerischen Bundesstaates mit einer Ausnahme. Die Tagsatzungskommission erklärte, dass die bisherigen Grundlagendokumente von 1798, 1803, 1815 und 1832/33 die schweizerische Nation ausgeschlossen⁶⁶ hätten. Der Entwurf von 1848 richtete das 1832 verworfene Zweikammerprinzip ein und gab der in der Präambel aufscheinenden «schwei-

61 EDGAR BONJOUR, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates, Basel 1948, S. 191 ff., Nr. 52, S. 310 ff.

62 BONJOUR (Fn. 61), S. 312 ff.; Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, Bd. 1847 (II), S. 190–194.

63 Abschied (Fn. 62), S. 218 f.

64 Der Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung, vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission, S. 3, S. 5 (dazu das Zitat bei Fn. 86) erwähnt die Vorgeschichte und gibt Übernahmen von den Entwürfen 1832/33 zu: S. 70, Rechtspflege, S. 84, Münzregal. Die Übernahmen von 1832/33 sind viel bedeutender. Es zeugt von Unverständnis und Ignoranz gegenüber den historischen Vorgängen, das Jahr 1848 als «Stunde Null» und «Neuerfindung der Schweiz» zu bezeichnen, so ROLF HOLENSTEIN, Stunde Null. Die Neuerfindung der Schweiz im Jahr 1848, Basel 2018.

65 STEFAN G. SCHMID, Die Entwürfe einer «Bundesurkunde» von 1832/33, Jusletter vom 10. November 2008.

66 Bericht (Fn. 64), S. 11.

zerischen Nation» mit dem Nationalrat eine Stimme. Die Forderung einer zweiten Kammer erhoben etwa IGNAZ PAUL VITAL TROXLER (1780–1866) und LUDWIG SNELL (1785–1854).⁶⁷ Die Kommission und die Tagsatzung schafften nach dem Vorbild der U.S. Constitution ein Zweikammersystem.⁶⁸ Der Kommissionsentwurf spricht beim Nationalrat oft von den «Repräsentanten der Nation» gegenüber den «Gesandten der Kantone»⁶⁹ (Ständerat) und übernimmt den amerikanischen Sprachgebrauch mit den «Repräsentanten», den MONTESQUIEU einführte.⁷⁰ Der Entwurf der Kommission setzt am Ende die Ausdrücke «National- und Ständerat». Der Letztere wird von den Kantonen bestellt, der Bund erlässt anders als in den USA betreffend den Senat⁷¹ keine Bestimmungen über das Wahlverfahren des Ständerats. Der Nationalrat wird nach dem von der Bundesverfassung bestimmten Verfahren gewählt. Dabei übernimmt die Tagsatzungskommission die Vorschrift der U.S. Constitution, wonach die naturalisierten Bürger erst nach einer Karenzfrist von 7 Jahren (USA) bzw. 5 Jahren (Schweiz) das passive Wahlrecht erhalten.⁷² Sie übernimmt Art. I § 2 Abs. 1 U.S. Constitution betreffend die Ausschlussgründe vom Wahlrecht in Art. 63 BV 1848⁷³ wörtlich. Die Vertretungsquote von 30 000 Personen auf einen Repräsentanten (Art. I § 2 Abs. 3) findet sich mit der tieferen Zahl von 20 000 Personen in Art. 61 Abs. 1 BV 1848.⁷⁴

67 IGNAZ PAUL VITAL TROXLER, Die Verfassung der Vereinigten Staaten Nordamerika's als Musterbild der Schweizerischen Bundesreform, Schaffhausen 1848, S. 8–12, zu dieser Schrift und ihrer Rolle: BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 152 f.; LUDWIG SNELL (zugeschrieben), Leitende Gesichtspunkte für eine schweizerische Bundesrevision, mitgeteilt vom Zentralcomité des schweizerischen Volksvereins, Bern 1848, S. 24 ff. Beide Autoren fordern das Zweikammersystem, nicht aber generell die Übernahme von amerikanischen Einrichtungen; weitere Autoren bei HIS (Fn. 9), S. 94 f., S. 103 f. (BLUNTSCHLI, RÜTTIMANN und FAZY).

68 Bericht (Fn. 64), S. 63; HOLENSTEIN (Fn. 64), S. 7 wiederholt beim amerikanischen Einfluss unzählige Male (BRÜHLMEIER [Fn. 3], S. 151 f. schreibt von «schiefer endlosen Wiederholungsschleifen», so wiederholt sich die umfangreiche Fussnote 59 immer wieder, nämlich als Fussnote Nr. 74, 201, 243, 307, 583 und Nr. 123 auf S. 981 f.) «die Überführung des Staatenbundes von 1815 in einen Bundesstaat mittels einer durch das amerikanische Modell inspirierten und zur eidgenössischen Passform umgebauten Zweikammerlösung», nämlich S. 38, 68, 72 f., 81, 102, 109, 114, 122, 127, 138 f., 142, 146, 159 f., 168, 182, 190 ff., 206, 215 f., 237, 241, 244, 254, 278, 284, 288 ff. usw. Auf S. 306 (wiederholt auf S. 328) folgert er deshalb: «Die Verfassung von 1848, es sei hier wiederholt, ist also weitgehend das Werk oder die Erfindung der Bundesrevisionskommission.» Er schiebt noch die Ideen der Französischen und Amerikanischen Revolution nach, die das «Erfindergremium» benutzt habe. Damit lässt er die bedeutenden textlichen Übernahmen der Articles of Confederation und der U.S. Constitution weg, die via Mediationsverfassung und die Entwürfe von 1832/33 hinzugekommen sind.

69 Bericht (Fn. 64), z.B. S. 53.

70 MONTESQUIEU (Fn. 19), Buch XI.6., S. 219 ff.

71 Siehe 17. Amendment U.S. Constitution.

72 Art. I § 2 U.S. Constitution; Art. 64 Abs. 2 BV 1848.

73 BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 159, nämlich «the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature» im Vergleich zu den Ausschlussgründen «nach der Gesetzgebung des Kantons, in welchem [der Stimmberechtigte] seinen Wohnsitz hat».

74 BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 159 m.w.H. auf die Erhöhung dieser Zahl im Fall des Nationalrats.

Eine weitere Teilübernahme der U.S. Constitution erfolgt hinsichtlich des Standortes von Bundesrat und Bundesversammlung. Die Entwürfe von 1832/33 sahen ausführliche Bestimmungen über Luzern als Sitz der Bundesbehörden vor, wogegen die Bundesverfassung von 1848 die Sitzfrage lapidar zu einem Gegenstand der Bundesgesetzgebung erklärte. Art. 108 ist noch wesentlich kürzer als seine textliche Entsprechung in der U.S. Constitution.⁷⁵ Die Bundesverfassung sieht nämlich kein eigenes Bundesgebiet vor, wie das etwa beim District of Columbia (Stadt Washington) geschehen ist.⁷⁶

Es zeigt sich, dass die Tagsatzung und ihre Kommission 1848 mit der Annahme des Zweikammerprinzips eine gewichtige Übernahme aus der U.S. Constitution vorsahen. Entscheidend war freilich, dass die Verfassungsschöpfer das bikamerale Parlament mit der bundesstaatlichen, d.h. dualen Staatsordnung verbanden. Das Schweizervolk und die Kantone hatten in den Räten je eine Stimme.⁷⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Instruktionsverbot des Art. 79 BV für beide Räte galt. Die Ständeräte waren und sind also rechtlich gesehen keine Vertreter der Kantone (wie auch nicht die Senatoren in den USA); höchstens soziologisch besteht je nach Laufbahn der Ständeräte die Erwartung, dass sie (z.B. als ehemalige Regierungsräte) allenfalls Interessen der Kantone verfolgen. Dasselbe lässt sich auch von den Nationalräten feststellen, die rechtlich nicht Interessen des «Volkes» verfolgen müssen. Insofern hat die scheinbare Verpflichtung der beiden Räte auf Volk und Gliedstaaten einen ideologischen Charakter, wie auch in den USA.

Zusätzlich und vielleicht sogar unbewusst übernahmen die Bundesverfassungsschöpfer aus einer Kette von Rezeptionen (Mediationsverfassung, Bundesvertrag und den Entwürfen von 1832/33) zahlreiche Anleihen aus den Articles of Confederation und der U.S. Constitution. Die Vorstellung, man hätte 1848 willentlich einzelne und wichtige Elemente der U.S. Constitution in die Bundesverfassung 1848 eingefügt, ist (mit Ausnahme des bundesstaatlichen Zweikammerprinzips) falsch. Das erklärt Missverständnisse und die Enttäuschung, dass die Materialien von 1848 wenig hergeben, um die These zu stützen, die schweizerische Bundesverfassung sei ein Abbild der U.S. Constitution.

75 Art. 105–108 Entwurf 1833 (Fn. 31), S. 264; Art. 108 BV 1848 («Alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung»); Art. I § 8 Abs. 17 U.S. Constitution («die ausschliessliche und uneingeschränkte Gesetzgebung über den Bezirk»).

76 Siehe zur interessanten Geschichte des Districts of Columbia, A. R., Neuer Anlauf für mehr Demokratie in Washington, NZZ vom 11.4.2007, Nr. 83, S. 3.

77 His (Fn. 9), S. 84 verbindet das Zweikammerprinzip mit dem Bundesstaat und betrachtet diese als die beiden wichtigsten Übernahmen. Viele Autoren nennen nur das isolierte Zweikammerprinzip, aber dieses allein ist an sich schon in Zentralstaaten wie Grossbritannien oder dem revolutionären Frankreich (Direktorialverfassung) angelegt und nichts Besonderes.

E. Die indirekte und verzweigte Rezeption der Articles of Confederation und der U.S. Constitution in der Bundesverfassung 1848

Die Idee, dass die schweizerische Bundesverfassung 1848 und damit die heute noch bestehende bundesstaatliche Ordnung der Schweiz in wesentlichen Punkten auf Anregungen der Vereinigten Staaten von Amerika beruhte, ist ansprechend. Auch die damit verbundene Vorstellung von «Sister Republics» findet vor allem bei der kleinen Schwester Anklang. Die gemeinsame bundesstaatliche Ordnung macht diese Vorstellung plausibel, ohne dass deren Zutreffen im Detail geprüft werden müsste. Unternimmt man den Versuch, die Parallelitäten zu entdecken, so sind die Materialien zur Entstehung der Bundesverfassung 1848 einigermassen enttäuschend. Klar belegt ist einzig die Tatsache, dass die Übernahme des Zweikammersystems im Bund grundsätzlich auf dem amerikanischen Modell beruht, allerdings bestehen in der Ausgestaltung Unterschiede.⁷⁸

Der bedeutende britische Verfassungsrechtler ALBERT VENN DICEY veröffentlichte in der US-Wochenschrift «The Nation» den Beitrag «The United States and the Swiss Confederation». Er fand für die Schweiz lobende Worte: «It is the one example existing in Europe of successful federalism; it is at once the forerunner and the follower of the United States.»⁷⁹ Er wies trotz der ähnlichen Staatsstruktur auf gegenläufige Entwicklungen hin, die wegen unterschiedlicher Umstände der beiden Staaten einträten. Dann bemerkte er:

«[...] [T]he statesmen who in 1848 gave Switzerland a new constitution and a new life, were profoundly influenced by the lessons of American federalism. Indeed, a hasty glance at their work suggests an idea, which is at bottom profoundly erroneous, that Swiss politicians have achieved little else than the working out of a copy in small of their great American model.»

Diese Aussage rief den teilweise in den USA lebenden französischjurassischen Geologen JULES MARCOU (1824–1898)⁸⁰ auf den Plan. Er war an der Schweizer Grenze aufgewachsen, lehrte als Professor am Eidg. Polytechnikum in Zürich (1856–1858), forschte in den USA und berichtete über eine Aussage von JOHANN KONRAD KERN (1808–1888):⁸¹

78 Das Wahlsystem des Senats (von der Union geregelt) bzw. Ständerats (vom Kanton geregelt) bzw. die Kompetenzen der beiden Kammern (Senat und Repräsentantenhaus sind nicht genau gleichberechtigt, der Senat hat zusätzlich bedeutende Kompetenzen, z.B. Genehmigung der Staatsverträge, Bestätigung der präsidentialen Ernennungen usw.) unterschieden sich grundsätzlich, von einer eigentlichen Übernahme kann nicht die Rede sein, BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 158; HIS (Fn. 9), S. 105.

79 Verfasst am 15. September 1885 in London, The Nation, October 8, 1885, Nr. 1058, S. 297 f.

80 HLS, Bd. 8 (2008), S. 185.

81 The Swiss Constitution, to the Editor, Cambridge, Mass., October 10, 1885, The Nation, October 15, 1885, Nr. 1059, S. 321.

«All this is nearer the truth than Mr. A. V. Dicey is inclined to believe. Doctor Kern, who was for twenty-five years Ambassador from Switzerland at Paris, and previously the President of the Federal Polytechnic School at Zurich, was the framer of the Federal Constitution of the 12th September, 1848; and he told me a few years later that he had before him all the time the American Constitution, and followed it article by article as closely as was consistent with the previous political institutions and customs of the Swiss people.»

KERN war eine wichtige Persönlichkeit, die zahlreiche Ämter im Kanton Thurgau, in der Tagsatzung und im Bundesstaat gekonnt besetzte und als Kommissions- und Tagsatzungsmitglied ein intimer Kenner der Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung 1848⁸² war. Der Bericht von MARCOU zeigt das Bild, wonach KERN stets die U.S. Constitution in der Hand hatte, als er den Verfassungstext redigierte. KERN mag tatsächlich stets die U.S. Constitution neben sich gehabt haben, allerdings hatte er wenig Gelegenheit, Text daraus abzuschreiben. Das war der Fall bei der Regelung des passiven Wahlrechts der naturalisierten Schweizer, der Verteilungszahl der «Seelen» pro Nationalrat, der Ausnahmen vom Wahlrecht und bei der Formulierung des Bundessitzes.⁸³ Die bedeutsame Übernahme des Zweikammersystems in Verbindung mit dem Bundesstaat erfolgte nicht durch Abschreiben des US-amerikanischen Textes, sondern durch Redaktion eines eigenständigen Textes⁸⁴. KERN hatte viel eher die Verfassungsentwürfe von 1832/33 neben sich, die die Präambel, die Art. 1–3 sowie 5 und 6 als Text aus den Articles of Confederation sowie der U.S. Constitution übernommen hatten.⁸⁵ Der Bericht gibt diese Anleihen offen zu:⁸⁶

«Die Kommission hat nicht unterlassen, frühere Revisionsprojekte zu Rathe zu ziehen. Sie hat den Entwurf von 1833 benutzt für das Programm, welches die Grundlage ihrer Beratungen bildete; aber sie hat nicht aus dem Auge verloren, dass seither die Ideen Fortschritte gemacht haben. Wenn auch einzelne Bestimmungen aus jenem Entwurf wieder aufgenommen worden sind, so hat die Kommission die Natur und das Wesen derselben geändert, indem sie statt der ausschliesslich kantonalen Repräsentation, welche dem Entwurf von 1833 gleich dem Bundesvertrag von 1815 zu Grunde liegt, ein Repräsentationssystem in Vorschlag bringt, welches neben Repräsentanten der Kantone in die Bundesversammlung auch Abgeordnete der schweizerischen Nation beruft. Der Umstand, dass der Entwurf von 1833 manches zentralisieren, aber dabei doch die Kantonsouveränität, als die ausschliessliche Basis der Repräsentation im Bunde festhalten wollte, hat nicht wenig zur Verwerfung desselben beigetragen.»

82 Siehe den Bericht von JOHANN KONRAD KERN, Politische Erinnerungen 1833 bis 1883, Frauenfeld 1887, S. 76–81, S. 78, wonach Kern den Verfassungstext redigierte und HENRI DRUEY für den Kommissionsbericht zuständig war. Die Expertise Kerns zeigte sich auch in einer wichtigen Verfassungsfrage, als ihn der Bundesrat 1880 zu einem «authentischen» Gutachten anfragte: Antwortschreiben von Hrn. Dr. Kern an den Vorsteher des eidg. Departements des Innern, Hrn. Bundesrath Schenk, betreffend die Revision der Bundesverfassung (vom 13. September 1880), BBl 1880 III 667–683; HLS, Bd. 7 (2007), S. 188.

83 Fn. 72–75; siehe die Textbelege in Tabelle 3 (S. 81 ff.).

84 Fn. 78.

85 Siehe die Textbelege in Tabelle 3 (S. 81 ff.).

86 Bericht (Fn. 64), S. 5.

Es zeigt sich, dass die Rezeption des US-Verfassungsrechts (nämlich der *Articles of Confederation* und der U.S. Constitution) in einem fünfzigjährigen Prozess (1798–1848) als eigentliche Rezeptionskette erfolgte.⁸⁷ Es handelt sich um eine mit der Helvetik eingeleitete Entwicklung, an deren Ursprung Frankreich und vor allem NAPOLÉON BONAPARTE steht. Werden nur die Quellen aus den Jahren 1847/48 herangezogen, so lässt sich der amerikanische Einfluss nur begrenzt und enttäuschend schwach belegen. Den Akteuren der Tagsatzung und ihrer Kommission von 1848 fiel dieser amerikanische Einfluss deshalb nicht besonders auf, da dieser, abgesehen vom Zweikammerprinzip, im benutzten Material bereits integriert war. Der Kommissionsbericht erwähnt die Rezeption mehrfach und stellt abrundend und klug fest: «Das ist in der That der Charakter und der Zweck der Institutionen: Den Ideen und den Bedürfnissen der Zeit zu entsprechen, indem man das Vergangene benutzt und der Zukunft einen neuen Weg öffnet.»⁸⁸

JOHANN JAKOB RÜTTIMANN⁸⁹ hatte in seinem «Nordamerikanischen Bundesstaatsrecht»⁹⁰ die Behauptung aufgestellt, «die Verfasser des schweizerischen Statuts [hätten] bei ihrer Arbeit das amerikanische [Statut] kaum vor Augen gehabt [...], wie denn auch bei dem Übergange aus dem Staatenbunde in den Bundesstaat im Jahre 1848 die schweizerische Eidgenossenschaft keineswegs durch das Beispiel von Nordamerika [...] bestimmt worden ist». Diese Beobachtung trifft mit einer Ausnahme zu: Die wichtige Frage des Zweikammerprinzips in Verbindung mit dem Bundesstaat als relevanter Übernahme⁹¹ lässt RÜTTIMANN weg, und die übrigen kleinen Übernahmen (Passivwahlrecht der naturalisierten Schweizer, Bundessitz, Wahlrechtsausschluss, Vertretungszahl) wiegen nicht schwer. Der Bundesvertrag enthielt ebenfalls keine direkten Übernahmen; es handelte sich beim Bundesvertrag um eine Überarbeitung von Kapitel 20 der napoleonischen Mediationsverfassung. Sie enthielt bereits viele

87 Erstaunlicherweise machen nur wenige Autoren auf diese z.T. indirekte Rezeptionsgeschichte aufmerksam und erwähnen wenigstens einen Zwischenschritt (z.B. die vorausgehenden *Articles of Confederation*, die Bundesverfassung in der Mediationsakte, die Entwürfe von 1832/33), so etwa MONNIER (Fn. 32), AUBERT (Fn. 35), BURCKHARDT (Fn. 35) oder HIS (Fn. 9).

88 Bericht (Fn. 64), S. 6.

89 RICCARDO JAGMETTI, *Johann Jakob Rüttimann (1813–1876). Mitgestalter der Schweiz im Aufbruch*, Zürich 2018. Der Biograph kommentiert diese Aussage nicht.

90 JOHANN JAKOB RÜTTIMANN, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, Erster Teil, Zürich 1867, S. 25, § 27; auch das dreibändige Werk von SIMON KAISER, *Das schweizerische Staatsrecht*, Bd. I–III, St. Gallen 1858–1860, behandelt keinerlei US-Einfluss, zieht aber die U.S. Constitution wenige Male rechtsvergleichend bei; das grosse zweibändige Handbuch von BLUMER/MOREL, das in mehreren Auflagen erschienen ist, erwähnt im Sinn der Übertragungsthese nur an einer Stelle die isolierte Frage des Zweikammersystems (sonst aber oft rechtsvergleichend), JOHANN JAKOB BLUMER/JOSEF MOREL, *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, 1. Bd., 3. Aufl., Basel 1891, S. 151. In der staatsrechtlichen Literatur des 19. Jahrhunderts spielten die USA als Ideengeber kaum eine Rolle.

91 HIS (Fn. 9), S. 106.

US-Einflüsse. Schliesslich erwähnt RÜTTIMANN die Entwürfe von 1832/33 gar nicht, diese wiesen den Löwenanteil der Übernahmen auf (z.B. Präambel, Festlegung des Staatsnamens, Aufzählung der Mitglieder, Bundeszwecke, Bundesstaatsklausel, Homogenitätsklausel und Gewährleistung). RÜTTIMANN hatte recht, denn es fand 1848 ausserhalb des von ihm verschwiegenen Zweikammerprinzips, einiger Detailbestimmungen und des Bundessitzes keine direkte Übernahme statt.

WILLIAM E. RAPPARD⁹² kritisierte, dass RÜTTIMANN die Tatsache der Übernahmen leugne und bezeichnete RÜTTIMANN'S Feststellung als «mistaken». Das trifft nur auf das Zweikammersystem zu, nicht aber auf die entscheidenderen Punkte, namentlich die oben erwähnte Präambel und die Art. 1–6 BV 1848. RAPPARD führt eine Reihe von Autoren an, die belegen sollen, dass im Sinn von KERN im Jahr 1848 viele direkte Übernahmen stattfanden. Die von RAPPARD angeführten Belege erwähnen höchstens das Zweikammerprinzip und verkünden sonst den allgemeinen Eindruck, dass (nicht konkret bezeichnete) Übernahmen stattgefunden hätten.⁹³ RAPPARD übersieht wie die meisten Autoren die direkt und vor allem indirekt wirkende Rezeptionskette, die 1798 begann und 1848 ihren Abschluss fand. Die textlichen Übernahmen sind in der Summe beträchtlich, zumal sie die entscheidenden Fragen der bundesstaatlichen Organisation betreffen. Es darf auch nicht übersehen werden, dass die bundesstaatliche Ordnung mit den zentralen zugehörigen Bestimmungen in dieser 50-jährigen Rezeptionszeit übernommen worden sind. Hingegen haben die Verfassungsschöpfer von 1848 andere wichtige Verfassungsfragen (nämlich die Kompetenzen des obersten Gerichts, die Organisation der Exekutive und das Verfahren zur Revision der Verfassung) abweichend von der U.S. Constitution gelöst.⁹⁴

92 WILLIAM E. RAPPARD, *The Initiative, Referendum and Recall in Switzerland*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 43 (1912), S. 110 ff., S. 110 Anm. 1; den Hinweis verdanke ich STEFAN G. SCHMID, Rezension von: Riccardo Jagmetti, *Biographie von Johann Jakob Rüttimann* [2018], *ZBl* 2019, S. 525–528, S. 527.

93 RAPPARD führt in seiner Anm. 1 (Fn. 92) folgende Belege auf (in Klammern der Kommentar durch A.K.): «See for instance the characteristic quotations in Th. Curti's *Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900*, Bern 1900, pp. 1–12 (es handelt sich ausschliesslich um Curtis Begründung für das Zweikammersystem, er gibt keinerlei weitere Belege an); Hilty, «Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht», *Archiv für öffentliches Recht*, 1887, p. 207 (das ist eine falsche Seitenzahl, auf S. 410 erwähnt HILTY nur das amerikanische Zweikammersystem); W. D. McCrackan, «The Swiss and American Constitutions», *Arena*, vol. IV, July, 1891, p. 173 (nicht wirklich einschlägig, keine Belege, behandelt nur die bundesstaatliche Struktur beider Staaten); A. V. Dicey, «The United States and the Swiss Confederation», *The Nation*, October, 1885, vol. XLI, p. 297» (ist oben behandelt, DICEY vertritt die These von RÜTTIMANN und widerspricht damit RAPPARD).

94 BRÜHLMEIER (Fn. 3), S. 161 f.

F. Synopse: Articles of Confederation, U.S. Constitution, Bundesverfassung 1848

Die nachstehende Tabelle zeigt die ursprünglich amerikanische Herkunft wichtiger und anderer Bestimmungen der Bundesverfassung von 1848 auf. Sie unterschlägt dabei, dass die Vermittlung dieser Quellen über Zwischenschritte, d.h. andere wichtige Verfassungsdokumente, erfolgt ist, wie etwa die Mediationsverfassung oder die Entwürfe einer Bundesverfassung von 1832/33. Es handelt sich also um eine direkte und indirekte Rezeptionskette, die über mehrere Zwischenschritte erfolgte.

Tabelle 3

| Bundesverfassung 1848 | Articles of Confederation (AoC, 1777) and U.S. Constitution (U.S. Cst., 1787) |
|---|--|
| <p><i>Indirekte Rezeption über Mediationsverfassung, Bundesvertrag, Entwürfe 1832/33 aus AoC und U.S. Cst.</i></p> | |
| <p>Präambel: siehe übernächsten Abschnitt Art. 1 «Die durch gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zwei und zwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freyburg, Solothurn, Basel (Stadt und Land), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf bilden in ihrer Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft.»</p> | <p>Preamble AoC «To all to whom these Presents shall come, we, the undersigned Delegates of the States affixed to our Names send greeting. Whereas the Delegates of the United States of America in Congress assembled did on the fifteenth day of November in the year of our Lord One Thousand Seven Hundred and Seventy seven, and in the Second Year of the Independence of America agree to certain articles of Confederation and perpetual Union between the States of Newhampshire, Massachusetts-bay, Rhodeisland and Providence Plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, and Georgia in the Words following, [...]» Art. I AoC «The Stile of this confederacy shall be, <The United States of America>.»</p> |
| <p>Präambel «Im Namen Gottes des Allmächtigen! Die schweizerische Eidgenossenschaft, in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern, hat nachstehende Bundesverfassung angenommen: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.»</p> | <p>Preamble U.S. Cst. «We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.»</p> |

| Bundesverfassung 1848 | Articles of Confederation (AoC, 1777) and U.S. Constitution (U.S. Cst., 1787) |
|---|--|
| <p>Art. 2 «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.»</p> | |
| <p>Art. 3 «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.»</p> | <p>Art. II AoC «Each state retains its sovereignty, freedom and independence, and every Power, Jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.» Amendment X (1791) U.S. Cst. «The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.»</p> |
| <p>Art. 4 «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen.» Art. 41 «Der Bund gewährleistet allen Schweizern, welche einer der christlichen Konfessionen angehören, das Recht der freien Niederlassung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft, nach folgenden nähern Bestimmungen: [...]» Art. 48 «Sämtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger christlicher Konfession in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten.» Art. 51 «Alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz, sowie die Zugrechte von Bürgern des einen Kantons gegen Bürger anderer Kantone sind abgeschafft.»⁹⁵</p> | <p>Art. IV § 1 AoC «The better to secure and perpetuate mutual friendship and intercourse among the people of the different states in this union, the free inhabitants of each of these states, paupers, vagabonds and fugitives from Justice excepted, shall be entitled to all privileges and immunities of free citizens in the several states; and the people of each state shall have free ingress and regress to and from any other state, and shall enjoy therein all the privileges of trade and commerce, subject to the same duties, [...]» Ausländischer Druck führte 1866 zu einer Korrektur der Bundesverfassung im Sinn der Rechtsgleichheit: Auf Druck der USA, Frankreichs und weiterer Staaten beseitigte die Teilrevision von 1866 die vorbehaltene Diskriminierung der Juden in den Art. 41 und 48 BV.⁹⁶</p> |

95 Das Bündel der Art. 4, 41, 48 und 51 ist in Art. IV. § 1 AoC angesprochen. Die Vermittlung erfolgte indirekt über die Art. 3–5 der Bundesverfassung der Mediationsakte, § 7 des Bundesvertrags, Art. 6 Bst. b (Gleichbehandlung, Verbot der Untertanenverhältnisse), Art. 14 (freie Durch-

| Bundesverfassung 1848 | Articles of Confederation (AoC, 1777) and U.S. Constitution (U.S. Cst., 1787) |
|--|--|
| <p>Art. 5 «Der Bund gewährleistet den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität inner den Schranken des Artikels 3, ihre Verfassungen, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich den Rechten und Befugnissen, welche das Volk den Behörden übertragen hat.»</p> <p>Art. 6 Abs. 2 Bst. b «Der Bund übernimmt die [...] Gewährleistung [der Kantonsverfassungen] insofern: [...] sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen – repräsentativen oder demokratischen – Formen sichern; [...]»</p> <p>Art. 14–16 Verbot kantonaler Selbsthilfe, Unterstützungersuchen anderer Kantone, Bundesintervention [weil einem Kanton Gefahr vom Ausland oder von einem andern Kanton droht].⁹⁷</p> | <p>Art. III AoC «The said states hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defence, the security of their Liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretence whatever.»</p> <p>The «firm league of friendship» is replaced by the «guarantee» of the Union: Art. IV § 4 U.S. Cst. «The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened) against domestic Violence.»</p> |
| <i>Direkte Rezeption aus der U.S. Cst.</i> | |
| <p>Mit der bundesstaatlichen Ordnung verbundenes Zweikammerprinzip CH Ständerat (vorher Tagsatzung in Bundesvertrag 1815) Art. 61 ff. Neu eingeführt wird die nationale Kammer: Nationalrat («Repräsentanten») Nachstehend die übernommenen Verfahrensbestimmungen zur Volkswahl:</p> | <p>Bicameral principle associated with the federal system U.S. Senate (previously state representatives in the Congress of the Articles of Confederation) The national chamber is newly introduced: House of Representatives</p> |

fuhr von Waren, Gleichbehandlung aller Kantonsbürger), Art. 36 (Niederlassungsfreiheit), Art. 38 (Abschaffung der Abzugsrechte) des Entwurfs von 1833.

96 Siehe Fn. 14 m.w.H.

97 Die in diesen Bestimmungen angesprochene gegenseitige Unterstützungspflicht der Kantone (angegriffener Kanton soll «andere Kantone zur Hilfe [...] mahnen», Art. 14) ist stark zurückgebildet. Diese Pflicht war schon in der Mediationsverfassung des Bundes nur in Art. 1 als gegenseitige Gewährleistung angesprochen, und in den Art. 9–11 war nur die Zuständigkeit des Bundes vorgesehen. Art. III AoC lebt in Art. 4 Entwurf 1832/33 wörtlich auf («Die Kantone verheissen sich gegenseitig für diesen Zweck [gemeinsame Wohlfahrt, A.K.] Rath und Beistand, Hilfe und Schutz gegen alle Angriffe von Aussen, Einer für Alle und Alle für Einen») und wird 1848 nicht übernommen.

| Bundesverfassung 1848 | Articles of Confederation (AoC, 1777) and U.S. Constitution (U.S. Cst., 1787) |
|---|--|
| <p>Art. 61 «Auf je 20 000 Seelen der Gesamtbevölkerung wird ein Mitglied gewählt. [...] Jeder Kanton [...] hat wenigstens ein Mitglied zu wählen.»</p> <p>Art. 63 «Stimmberechtigt ist jeder Schweizer, der [...] im Übrigen nach der Gesetzgebung des Kantons [...] nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossen ist.»</p> <p>Art. 64 Abs. 2 «Naturalisirte Schweizerbürger müssen seit wenigstens fünf Jahren das erworbene Bürgerrecht besitzen, um wahlfähig zu sein.»</p> | <p>Art. I § 2 Sub-§ 3 U.S. Cst. «The Number of Representatives shall not exceed one for every thirty Thousand, but each State shall have at Least one Representative; [...]»</p> <p>Art. I § 2 Sub-§ 1 U.S. Cst. «The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature.»</p> <p>Art. I § 2 Sub-§ 2 U.S. Cst. «No Person shall be a Representative who shall not have [...] been seven Years a Citizen of the United States, [...]»</p> |
| <p>Art. 69 «Der Ständerath besteht aus 44 Abgeordneten der Kantone. Jeder Kanton wählt zwei Abgeordnete; [...]» Im Unterschied zur U.S. Cst. keine Voraussetzungen für Wahl, da die Kantone allein zuständig sind.</p> | <p>Art. I § 3 Sub-§ 1 U.S. Cst. «The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six Years; and each Senator shall have one Vote.»</p> <p>Art. I § 3 Sub-§ 3 U.S. Cst. «No Person shall be a Senator who shall not have [...] been nine Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State for which he shall be chosen.»</p> |
| <p>Art. 108 «Alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden bezieht, ist Gegenstand der Bundesgesetzgebung.»</p> | <p>Art. I § 8 U.S. Cst. «The Congress shall have Power [...] [t]o exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, [...]»</p> |

Zusammenfassung

Die staatsrechtliche Grundlagenliteratur der Schweiz schweigt sich über die amerikanischen Einflüsse auf die Bundesverfassung von 1848 aus oder behauptet ohne Textbelege oder Beispiele, dass die U.S. Constitution die Bundesverfassung beeinflusst habe. Es trifft zu, dass ein bedeutender, auch im Text nachweisbarer amerikanischer Einfluss besteht. Dieser erfolgte über unterschiedliche Rezeptionswege. Zunächst bildeten für Napoléon Bonaparte insbesondere die Articles of Confederation (1777) und die U.S. Constitution (1787) die Grundlage für die Formulierung der Mediationsverfassung (Bundesverfassung) von 1803 und diese bestimmte die weiteren schweizerischen Verfassungstexte und -entwürfe. Sodann übernahmen die Entwürfe für eine Bundesverfassung von 1832/33 wichtige staatsrechtliche Elemente aus der U.S. Constitution (z.B. Homogenitätsklausel, Gewährleistung der gliedstaatlichen Verfassungen). 1848 fand eine weitere Rezeption aus den USA direkt statt, als die Tagsatzung und ihre Kommission die föderalistische Ordnung nach amerikanischem Vorbild mit dem Zweikammerprinzip verband. In der Summe besteht ein bedeutender (französisch-)amerikanischer Einfluss auf die Bundesverfassung von 1848.

Résumé

La littérature fondamentale de droit public suisse passe sous silence les influences américaines sur la Constitution fédérale de 1848 ou affirme, sans preuves textuelles ni exemples, que la Constitution des États-Unis a influencé la Constitution fédérale. Il est vrai qu'il existe une influence américaine importante, également attestée dans le texte. Cette influence s'est faite par différentes voies de réception. Tout d'abord, pour Napoléon Bonaparte, les Articles of Confederation (1777) et la U.S. Constitution (1787) ont servi de base à la formulation de la Constitution de la Médiation (Constitution fédérale) de 1803, qui a déterminé les autres textes et projets constitutionnels suisses. Ensuite, les projets de Constitution fédérale de 1832/33 ont repris d'importants éléments de droit public de la U.S. Constitution (p. ex. clause d'homogénéité, garantie des constitutions des États membres). En 1848, une autre réception a eu lieu directement des États-Unis, lorsque la Diète fédérale et sa commission ont combiné l'ordre fédéraliste selon le modèle américain avec le principe bicaméral. En somme, il existe une importante influence (franco-)américaine sur la Constitution fédérale de 1848.