

## «Souveränität»? Zur Passfähigkeit eines Konzepts auf die Schweiz und ihre Geschichte

*Forum Universität und Gesellschaft  
Bern, 4. November 2023*

**Prof. em. Dr. André Holenstein**

### «Souveränität»: Begriffsdefinition

«Souveränität (...) als Begriff des Staatsrechts und Völkerrechts bezeichnet seit der Frühen Neuzeit einerseits die Eigenschaft einer Person (z.B. des Fürsten), einer Personengruppe (z.B. des Magistrats bzw. Rats) oder des gesamten Volkes, die höchste Staatsgewalt innezuhaben und auszuüben (sog. innere Souveränität), andererseits die Unabhängigkeit eines Staates nach außen, die sich in dessen Anerkennung als Völkerrechtssubjekt niederschlägt.»

*(Diethelm Klippel, Souveränität, in: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 12, Stuttgart/Weimar 2010, Sp. 212)*

## «Souveränität»: Historische Wurzeln des Begriffs/Konzepts

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Der Erfahrungshintergrund: Die Religionskriege in Frankreich (2. Hälfte 16. Jahrhundert)

- Acht Kriege 1562-1598; Massaker an der Zivilbevölkerung
- Ohnmacht der zentralen Herrschaftsgewalt des Königs

Die Reaktion: Das (staatstheoretische) Plädoyer für die Konzentration aller rechtlichen und physischen Staatsgewalt in den Händen des Souveräns, d.h. des Königs, und die Stärkung der königlichen Zentralgewalt – mit dem Ziel, innerhalb des Königreichs:

- den Machtkampf zwischen den rivalisierenden Adelsfaktionen im Hochadel und den Streit unter den konkurrierenden Religionsparteien ruhigzustellen;
- die allgemeine Sicherheit und den (Land)Frieden durchzusetzen.

Das Konzept wurzelt in Problemlagen und Strukturen, die wenig mit der politischen Verfassung des Corpus helveticum in der frühen Neuzeit zu tun haben (Monarchie als Regierungsform; Machtkämpfe zwischen konfessionellen Faktionen im französischen Hochadel; langjährige Religionskriege)

## Merkmale souveräner Herrschaft bzw. Staatlichkeit

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Äussere Souveränität:

- Anerkennung als gleichberechtigtes Völkerrechtssubjekt
- Aussenpolitik und diplomatische Vertretung
- Kriegserklärung
- Friedens- und Bündnisschlüsse

Innere Souveränität:

- Höchste, nicht abgeleitete Gewalt nach innen.  
Keine andere Gewalt über sich (ausser Gott)
- Gesetzgebungsgewalt
- Verwaltungsausübung; Ernennung der leitenden Beamten
- Justiz: Oberste Berufungsinstanz; Begnadigung von Straftätern

## «Souveränität»? - Anschlussfragen an die Schweizer Geschichte

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

### Äussere Souveränität:

- Seit wann ist die Eidgenossenschaft souverän?
- Wie eigenständig waren die Kleinstaaten im Corpus helveticum nach dem Ausscheiden aus dem Heiligen Römischen Reich 1648, mit dem sie – gemäss der traditionellen Vorstellung der Nationalgeschichte – ihre Souveränität und Unabhängigkeit erlangten?
- Wie gut gelang es der Eidgenossenschaft bzw. den eidgenössischen Orten, ihren Anspruch auf äussere Souveränität zur Geltung zu bringen?

### Innere Souveränität:

- Wer war im Corpus helveticum souverän? Der einzelne Ort/Kanton oder die Eidgenossenschaft als Ganzes?
- Wie wirkte sich das Konzept der Souveränität auf die Bündnisbeziehungen zwischen den Orten und den Zusammenhalt der Eidgenossenschaft aus?

## Souveränität nach aussen: Die Loslösung (Exemption) der Eidgenossenschaft vom Reich 1648: Geburtsstunde der (äusseren) Souveränität?

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Die französische Krone betreibt aktiv die völkerrechtliche Anerkennung und Garantie der Exemption der Eidgenossenschaft vom Reich.

Das Interesse der Krone Frankreich an der Exemption:

- Die Herauslösung des Corpus helveticum aus dem Reichsverband.
- Die Schwächung des Kaisers und des Hauses Habsburg – des Erzrivalen der Krone Frankreich
- Die noch engere Anbindung des Corpus helveticum an die Krone Frankreich, als dies seit dem «Ewigen Frieden» (1516) und der Allianz (1521) schon der Fall war:
  - \* Nichtangriffspakt und Sicherheitsgarantie (militärische Unterstützung gegen Angriffe Dritter)
  - \* Verdienst- und Karrieremöglichkeiten im Solddienst
  - \* Jährliche Zahlungen von Pensionen an die Orte und deren Machteliten
  - \* Handels- und Zollprivilegien für den Export eidgenössischer Waren nach Frankreich
  - \* Verbilligte Salzlieferungen

## Äussere Souveränität von Republiken: Ein prekärer Anspruch in der europäischen Fürstengesellschaft des Ancien Régimes

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Mangelnde Akzeptanz: Republiken bekundeten Mühe, ihren Anspruch auf äussere Souveränität völkerrechtlich und im diplomatischen Verkehr und Zeremoniell gegenüber königlichen Souveränen zur Geltung zu bringen.

In der ständisch organisierten Fürstengesellschaft galten nur (königliche) Monarchen als Souveräne im vollen Sinne. Sie und ihre (in der Regel) hochadeligen diplomatischen Gesandten waren den nicht-adeligen Repräsentanten von Republiken gesellschaftlich und kulturell (Rang, Ansehen) überlegen.

Die Mächte (v.a. die Krone Frankreich) verweigerten den eidgenössischen Orten die zeremonielle Anerkennung und Behandlung als souveränes Völkerrechtssubjekt.

Die schwache diplomatische und aussenpolitische Präsenz des Corpus helveticum und der einzelnen eidgenössischen Orte als Folge ständischer Inferiorität, strategischer und allianzpolitischer Uneinigkeit unter den Orten sowie mangelnder Finanzierungsbereitschaft. Keine ständigen Gesandtschaften bei den wichtigsten Nachbarn und Allianzpartnern (Frankreich, Habsburg-Österreich, Spanien-Mailand, Savoyen bzw. Sardinien-Piemont).

Die Schweiz baute ihre diplomatische Präsenz (Botschaften) im Gegensatz zur Errichtung von Konsulaten sehr zögerlich aus.

## Innere Souveränität: Wer ist in der dreizehnörtigen Eidgenossenschaft souverän? Die einzelnen Orte oder das Bündnissystem – die Eidgenossenschaft – als Ganzes?

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Das Spannungsverhältnis zwischen Bündnisrecht und Souveränitätsdenken:

In einem föderativen System aus komplexen Bündnisbeziehungen zwischen Kommunen, von denen jede auf die Wahrung ihrer Eigenständigkeit bedacht ist und keine Zentral- bzw. Obergewalt anerkennt, führt das Konzept der Souveränität zu Unklarheit und Spannungen.

Der 1. Villmergerkrieg 1656 als Anschauungsbeispiel.

## Übergeordnetes Bündnisrecht oder die Souveränität des einzelnen Ortes? Die Standpunkte von Schwyz und Zürich im 1. Villmergerkrieg 1655/56 (1)

Aufdeckung einer heimlichen protestantischen Gemeinde in Arth (Schwyz) durch die katholische Schwyzer Obrigkeit (Spätsommer/Herbst 1655).

Zürich – protestantischer Vorort und Schutzmacht der reformierten Arther – gewährt einigen Arthern Asyl und rechtfertigt dies mit dem eidgenössischen «ius emigrandi» (bündnisrechtlich sanktioniertes Recht auf Auswanderung).

Zürich fordert von Schwyz:

- Verabreichung des zurückgelassenen Gutes an die exilierten Arther
- Freilassung weiterer Arther aus Schwyzer Gefangenschaft

Schwyz – stärkster katholischer Länderort und Obrigkeit in Arth:

- Zurückweisung der Zürcher Forderungen als Eingriffe in die Souveränität von Schwyz
- Hinrichtung einiger zurückgebliebener Arther

## Übergeordnetes Bündnisrecht oder die Souveränität des einzelnen Ortes? Die Standpunkte von Schwyz und Zürich im 1. Villmergerkrieg 1655/56 (2)

Kollision zweier gegensätzlicher staatspolitischer Konzepte:

- Zürich argumentiert mit eidgenössischem Bündnisrecht: Der Arther Konflikt soll von einem eidgenössischen Schiedsgericht gemäss den Bündnisverträgen gelöst werden.
- Schwyz lehnt die Zuständigkeit des eidgenössischen Bündnisrechts ab und pocht auf seine Souveränität und die Unverletzbarkeit seiner Herrschaft über die Einwohner von Arth.

Die Entscheidung des Konflikts im 1. Villmergerkrieg (Januar/Februar 1656).

Sieg der katholischen Inneren Orte über die getrennt vorgehenden Truppen von Bern und Zürich

Beendigung des Kriegs im sog. 3. Landfrieden (Februar/März 1656)

## Das Konzept der Souveränität im eidgenössischen Kontext: Stärkung der Orte/Kantone zu Lasten des eidgenössischen Bündnissystems und -rechts

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Aus dem 3. Landfrieden (26.2./7.3. 1656):

« (...) daß forthin die Ort der Eydgnoßschafft insgesamt und Jedes derselben insonderheit in seinen eigenen Landen und Gebieten bey seiner Religion und Souueraineté oder hoher Landts-, Ober und Herrlichkeit und Judicatur ohnangefochten rüehig und unturbirt verbleiben.»  
(*Amtliche Sammlung der ältern Eidgenössischen Abschiede, Bd. 6/1/II, bearb. J.A. Pupikofer und J. Kaiser, Frauenfeld 1867, S. 1635.*)

Eidgenössische Schiedsgerichte sind nur noch für die Beilegung von Konflikten zwischen den Orten und von Streitigkeiten in den Gemeinen Herrschaften vorgesehen.

Faktisch schwächt das Konzept im Verlauf des 17. und 18. Jahrhunderts das gesamteidgenössische Bündnissystem und vereitelt alle Bemühungen zur Stärkung einer eidgenössischen Bundes- bzw. Zentralgewalt. Mit dem Hinweis auf ihre Souveränität weisen die Orte Interventionen der Tagsatzung oder anderer Orte im Rahmen von Schiedsgerichten oder eidgenössischen Vermittlungen als Einmischung in die Souveränität und die inneren Angelegenheiten zurück.

«Im Innern bedeuten also die Jahre 1655/56 (...) den Sieg einer bis ins 18. Jahrhundert nicht mehr hinterfragten, uneingeschränkten kantonalen Souveränität in innenpolitischen und namentlich in Rechtsfragen.» (*Maissen, Republic, S. 206f.*)

## Die Klärung der Souveränitätsfrage als Kardinalproblem schweizerischer Staatsorganisation

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Die revolutionäre Transformation des Corpus helveticum (bis 1798) zum Staatenbund (1815-1848) und Bundesstaat (1848)

Der Kompromissvorschlag von Ulrich Ochsenbein in den Verhandlungen der Revisionskommission (6. März 1848):

«Ueberlasse man den Kantonen die Attribute, die sie schon hatten. Aber geben wir der Nation dasjenige, was nun nach dem neuen Bund von den Kantonen an Souveränität abgetreten wird. Für diesen Theil stifte man das Zweikammersystem, dann können sich die kleinen Kantone nicht beklagen.»

(*Ochsenbein nach dem privaten Protokoll des Aargauer Vertreters Friedrich Frey-Hérosé; zit. R. Holenstein, Stunde Null, S. 280*)

Das Zweikammersystem (Nationalrat – Ständerat) als Ausgleich zwischen den radikalen Verfechtern eines starken, zentralistischen Einheitsstaates (Modell Helvetische Republik) und den konservativen Anhängern einer starken kantonalstaatlichen Souveränität mit möglichst schwacher Bundesgewalt (Modell Tagsatzung Ancien Régime).

Ochsenbeins Vorschlag obsiegt am 22. März 1848: 10 der 17 bzw. 18 Stimmen für das Zweikammersystem stammen von Vertretern der katholischen Kantone (u.a. der Sonderbundskantone Luzern, Nidwalden, Schwyz, Uri und Zug).

Die Bundesverfassung als institutionelles Abkommen der Schweiz.

## Die Lösung der Souveränitätsfrage in der Bundesverfassung (1848): Geteilte, kooperative Souveränität zwischen Bund und Kantonen (1)

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Die 22 Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Land), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf «bilden in der Gesamtheit die schweizerische Eidgenossenschaft» (Art. 1 BV 1848, 1999 mit dem Jura als 23. Kanton).

«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.» (Art. 3 BV 1848, 1999).

## Die Lösung der Souveränitätsfrage in der Bundesverfassung (1848): Geteilte, kooperative Souveränität zwischen Bund und Kantonen (2)

u<sup>b</sup>

UNIVERSITÄT  
BERN

Ohne Überwindung des absoluten Souveränitätsverständnisses (kantonalstaatliche Souveränität) im Sinne einer geteilten, kooperativen Souveränität keine moderne Schweiz.

Haben die Verfassungsväter von 1848 die Souveränität geopfert und die Eigenständigkeit und Freiheit der Kantone verraten?