

Die Schweizergarde unter dem Ordensverbot der alten Bundesverfassung

(aus: «Der Exgardist», Nr. 68/2000, S. 124–129)

Am 1. Januar 2000 trat in der Schweiz die neue Bundesverfassung (nBV) in Kraft, welche im Ergebnis eine Nachführung der in ihrem Kern auf das Jahr 1848 zurückgehenden ersten Grundordnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft darstellt. Wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechts, die im Text der alten BV fehlten¹, sind nun ausdrücklich in Worte bzw. Artikel gefasst, und umgekehrt wurden etliche im Laufe der Zeit als überflüssig oder verfassungsunwürdig empfundene Bestimmungen aus dem nun geltenden Verfassungstext weggelassen und stattdessen auf die hierarchisch tiefere Gesetzes- oder Verordnungsstufe verwiesen. Zur dieser Gruppe von Normen, die den Sprung in das neue schweizerische Grundgesetz nicht schafften, gehört eine ehemals zentrale Verfassungsvorschrift, die auch für die Angehörigen der Päpstlichen Schweizergarde nicht ohne Bedeutung war: das Ordensverbot des früheren Art. 12 BV².

Das Verbot der Entgegennahme von Pensionen, Titeln und Orden ausländischer Regierungen hatte – gleich wie das ebenfalls aus der neuen Verfassung verschwundene Kapitulationsverbot des früheren Art. 11 BV³ – seinen Ursprung im Söldnerwesen der Alten Eidgenossenschaft. Ausländische Regierungen leisteten nicht nur sog. Jahrgelder an die Kantone, die ihnen die Anwerbung von Söldnern gestatteten, sondern zahlten überdies einflussreichen Persönlichkeiten sog. Pensionen, um sich deren Gunst und Unterstützung zu sichern. Beides führte zu einer zunehmenden Abhängigkeit. In der Zeit der Restauration (1815–1830) traten Titel und Orden ausländischer Regierungen weitgehend an die Stelle der Jahrgelder und Pensionen. Die dem Gedanken der nationalen Einigung und Unabhängigkeit entgegenstehende Wirkung solcher ausländischer Auszeichnungen aber blieb weiter bestehen, was schliesslich einige Kantone und 1848 auch den Bund dazu bewog, neben dem Verbot von Militärkapitulationen auch ein Verbot der Annahme fremder Pensionen, Titel und Orden einzuführen. Inkonsequente Handhabung des Verbots sowie die Zunahme ausländischer Auszeichnungen in der Zeit nach Ende des 1. Weltkrieges gaben Anlass zu einer sehr restriktiven Volksinitiative⁴. Dieser folgte ein etwas moderaterer Gegenvorschlag der Bundesversammlung⁵, welcher am 8. Februar 1931 von Volk und Ständen als revidierter Art. 12 BV angenommen wurde.

Seither war es mit der Stellung in einer Bundesbehörde oder mit der Mitgliedschaft in einem kantonalen Regierungs- oder Parlamentsgremium unvereinbar, von fremden Regierungen Pensionen, Gehälter, Titel, Geschenke oder Orden anzunehmen oder zu behalten. Den Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten war es zwecks Wahrung der äusseren Gleichheit der Angehörigen des Heeres unter Androhung von disziplinarischer Strafe bis hin zur Degradierung⁷ sogar verboten, derartige Titel oder Orden anzunehmen oder zu tragen.

Nun, als Empfänger der päpstlichen Medaillen «Benemerenti» und «Pro Ecclesia et Pontifice» stellte ich mir – da ich auch während der fünf jährigen Gardezeit nicht aufgehört hatte, ein Angehöriger des Schweizerischen Heeres zu sein⁸ – nicht selten die Frage, ob ich mit der Entgegennahme dieser Auszeichnungen nicht gegen meine staatsbürgerlichen Pflichten verstossen hatte und mir nun allenfalls eine militärische Disziplinarstrafe drohte. Jetzt, da mit dem Verschwinden des verfassungsmässigen Ordensverbots die vermeintliche Gefahr gebannt zu sein scheint⁹, wage ich es endlich, in den nachfolgenden Betrachtungen dieser Frage auf den Grund zu gehen.

Unter das Ordensverbot im engeren Sinne¹⁰ fallen – ungeachtet der jeweiligen Bezeichnung – alle Arten von äusserlich tragbaren, dauerhaft im nationalen Recht etablierten Auszeichnungen (inkl. Ehrenzeichen und Verdienstmedaillen), die von einer auswärtigen Regierung verliehen werden. Etienne Piaget ging in seiner

Hinweis

Verschiedene Texte, welche in älteren Ausgaben der Zeitschrift «DER EXGARDIST», dem Publikationsorgan der Vereinigung ehemaliger Päpstlicher Schweizergardisten, erschienen sind, werden in Erinnerung gerufen bzw. interessierten Kreisen zur Kenntnis gebracht. Die Formatierung folgt nicht der Vorlage.

1936 veröffentlichten juristischen Doktorarbeit¹¹ denn auch der Frage nach, ob der Heilige Stuhl eine «auswärtige Regierung» im Sinne des Art. 12 BV sei. Er weist darin auf die unter Völkerrechtlern herrschende dualistische Theorie hin, wonach der Heilige Stuhl und der Vatikanstaat zwei unterschiedliche, koordiniert nebeneinander bestehende Völkerrechtssubjekte seien und nur letzterem die Qualität eines «Staates» mit einer «auswärtigen Regierung» im Sinne von Art. 12 BV zukomme. Trotzdem kommt Piaget in seinen Ausführungen zum Schluss, dass nicht nur die vom Papst als weltlichem Regenten des Staates der Vatikanstadt, sondern auch die in seiner Hauptfunktion als Oberhaupt der Katholischen Kirche verliehenen Titel und Orden unter das Eidgenössische Ordensverbot fallen müssten. Er begründet dies mit dem Zweck der Verfassungsnorm – die Abwehr jeglicher fremder Einflüsse – und nannte als praktische Folge dieser Ansicht, «dass den Mitgliedern der päpstlichen Schweizergarde, als Angehörigen des schweizerischen Heeres, die Annahme päpstlicher Titel und Orden verboten ist»¹².

Zu einem anderen Schluss gelangten 1957 die drei Bundesrichter Pometta, Arnold und Häberlin in ihrem für das Büro des Nationalrates erstellten Gutachten¹³ auf die Frage, ob der Gregorius-Orden des Heiligen Stuhles von Art. 12 BV erfasst werde. Die Richter schreiben in ihrer Begründung, das Ordensverbot sei ausschliesslich gegen staatliche Beeinflussung gerichtet, wie sich aus der Beschränkung auf die Annahme von Orden von auswärtigen Regierungen ergebe. Der Gregorius-Orden aber werde «für jegliches Verdienst um die Kirche»¹⁴ verliehen und verstärke daher höchstens eine bereits bestehende religiöse Beziehung, welche nicht unter das falle, was das Ordensverbot verhindern wolle. Eine Untersagung der Annahme würde zudem vom Betroffenen zweifellos als Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit empfunden, die wiederum von Art. 49 BV (Art. 15 nBV) gewährleistet sei. Der Nationalrat genehmigte in der Folge dieses Ergebnis und Nationalrat Studer konnte sowohl den Gregorius-Komtur als auch sein Parlamentsmandat behalten.

Zwei Jahre später übernahm die Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) die Argumentation der Gutachter und antwortete auf die Anfrage der Eidg. Militärverwaltung nach der rechtlichen Qualifikation der päpstlichen Orden, Medaillen und sonstigen Ehrenzeichen – insbesondere der Medaille «Benemerenti» – was folgt: «Die päpstlichen Orden oder sonstigen päpstlichen Auszeichnungen wären somit in der Regel nicht mehr als Orden oder Titel im Sinne von Art. 12 BV zu betrachten. Vorbehalten würden nur die Orden und die Titel, die vom Papst ausdrücklich in seiner Eigenschaft als Oberhaupt des Vatikanstaates verliehen werden»¹⁵. Damit gab sie ihre in früherer Praxis vertretene Meinung auf, wonach die vom Papst verliehenen Orden nicht kirchlicher, sondern weltlicher Art seien.

Im Zusammenhang mit dem Ordensverbot taucht die Schweizergarde erstmals im Jahre 1961 in den publizierten Verwaltungsentscheiden des Bundes auf. Es ging dabei um die Frage, ob die Gardisten als schweizerisch-vatikanische Doppelbürger überhaupt unter das Ordensverbot gestellt werden dürften. Dazu führte wiederum die Justizabteilung des EJPD aus: «Nach geltender schweizerischer Lehre und Praxis besitzt [...] jeder der Heimatstaaten eines Doppelbürgers (unter Vorbehalt von Abmachungen betreffend die Wehr- und Steuerpflicht) den vollen Anspruch auf die Treue und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Pflichten seines Bürgers. Daraus ergibt sich, dass die Mitglieder der Schweizergarde von den schweizerischen Behörden ausschliesslich als Schweizer zu behandeln sind, obschon sie in der Vatikanstadt wohnen. Wir halten deshalb dafür, dass das Ordensverbot des Art. 12 BV auf diese Schweizergardisten anwendbar ist».

Nur drei Jahre später wurde diese Auffassung aber wieder revidiert. Die Justizabteilung stützte seine Argumentation nun auf den Bundesbeschluss über den Militärdienst der im Ausland wohnenden Schweizer¹⁷. Gestützt auf diesen Erlass werde bei Schweizern, welche zugleich das Bürgerrecht eines fremden Staates besitzen und in der Armee dieses Staates Dienst geleistet haben, aus Gründen der Opportunität in der Regel auf eine Einteilung in der schweizerischen Armee verzichtet, obwohl gemäss Art. 18 BV (Art. 59 nBV) alle Schweizer wehrpflichtig sind und auch Doppelbürger in dieser Hinsicht als Schweizerbürger zu behandeln wären. Habe sich aber die Schweiz mit Bezug auf die allgemeine Wehrpflicht zu solchen Konzessionen bereitgefunden, so bestehe kein Grund, im Falle der Schweizergardisten nicht auch auf die Anwendung des für die Existenz des Landes ungleich weniger wichtigen Art. 12 BV zu verzichten, «wobei selbstverständlich die Orden nur während der Dauer des Dienstverhältnisses beim Vatikan und ausserhalb der Schweiz getragen werden dürften»¹⁸.

Seit dieser Stellungnahme hatten sich die Bundesbehörden nicht mehr mit dem Problemkreis Päpstliche Orden/Schweizergarde und Ordensverbot zu befassen, sodass die diesbezüglich für Schweizergardisten ehemals (und sinngemäss wohl auch weiterhin¹⁹) geltende Rechtslage wie folgt zusammengefasst werden kann:

1. Während der aktiven Dienstzeit mit Wohnsitznahme im Vatikan ist der Gardist von einem schweizerischen Ordensverbot vollständig ausgenommen.
2. Mit der Rückkehr in die Schweiz lebt das Ordensverbot zumindest für diejenigen dekorierten Exgardisten wieder auf, die noch nicht aus der Militärdienstpflicht entlassen sind oder die im Bund oder in einem Kanton eine Position als Amtsträger annehmen, für welche Art. 12 BV bzw. eine nachfolgende Gesetzesnorm eine Unvereinbarkeit statuiert.
3. Das Ordensverbot beschlägt aber auch weiterhin nur solche Auszeichnungen, die vom Papst als Regierungschef des Staates der Vatikanstadt verliehen worden wären. Meines Wissens aber gibt es – zumindest seit der Auflösung des Kirchenstaates im Jahre 1870 – keine derartigen weltlichen Orden mehr in der Vatikanstadt. Vielmehr sind sämtliche päpstlichen Orden offensichtlich als kirchliche Auszeichnungen etabliert²⁰ und müssen somit unter keinen Umständen der verleihenden Stelle zurückgegeben werden. Der Glaubens- und Gewissensfreiheit sei Dank!

Andreas Wicky

¹ Sog. ungeschriebenes Verfassungsrecht.

² Wortlaut von Art. 12 BV:

«¹ Die Mitglieder der Bundesbehörden, die eidgenössischen Zivil- oder Militärbeamten und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien sowie die Mitglieder kantonaler Regierungen und gesetzgebender Behörden dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen. Handeln sie dem Verbote zuwider, so hat dies das Ausscheiden aus ihrer Stellung zur Folge.

² Wer solche Pensionen, Titel oder Orden besitzt, ist als Mitglied einer Bundesbehörde, als eidgenössischer Zivil- oder Militärbeamter, als eidgenössischer Repräsentant oder Kommissar, oder als Mitglied einer kantonalen Regierung oder gesetzgebenden Behörde nur wählbar, wenn er vor Amtsantritt auf den Genuss der Pension oder das Tragen des Titels ausdrücklich verzichtet oder den Orden zurückgegeben hat.

³ Im schweizerischen Heere dürfen weder Orden getragen noch von auswärtigen Regierungen verliehene Titel geltend gemacht werden.

⁴ Das Annehmen solcher Auszeichnungen ist allen Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten untersagt.»

³ Als Kapitulationen (nach dem Vertrag, der in Kapitel gegliedert war) wurden in der Alten Eidgenossenschaft die Soldbündnisse mit einem fremden Staat zur Truppenaushebung in der Schweiz bezeichnet. Vgl. hierzu den Aufsatz von Marco Reichmuth, Die Schweizergarde als «Hauspolizei», in der nächsten Ausgabe der Zeitschrift «Der Exgardist» (Nr. 69).

⁴ Sie forderte die Ausdehnung des Verbotes auf alle Schweizer, vgl. BBl 1929 II 750 f.

⁵ In der Folge wurde die Initiative zugunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen.

⁶ BBl 1931 1293 f.

⁷ Vgl. Art. 3 des Bundesratsbeschlusses über das Ordensverbot für die Armee (SR 514.118): «Annahme oder Behalten fremder Orden oder Titel, gleichgültig wann sie verliehen wurden, bedeutet Zuwiderhandlung gegen die militärische Zucht und Ordnung im Sinne von Art. 180 des Militärstrafgesetzes (SR 321.0) und wird durch das Eidgenössische Militärdepartement disziplinarisch bestraft; Offiziere, Unteroffiziere und Gefreite haben in der Regel Degradation gemäss Art. 190 des Militärstrafgesetzes zu gewärtigen. Die Pflicht zur Rückgabe erlischt nicht.»

⁸ Die jährliche Militärpflichtersatzabgabe, welche von den schweizerischen Repräsentanten in päpstlichen Diensten auch weiterhin zu leisten ist, hilft mit, dass man dies nicht allzu schnell vergisst. Vgl. hierzu den Aufsatz von Marco Reichmuth, Dienst in der Garde und Wehrpflichtersatz, in: «Der Exgardist» Nr. 62, S. 62 ff.

⁹ Jedoch könnten in naher Zukunft analoge Regelungen auf Gesetzesstufe getroffen werden, sodass sich an der bisherigen materiellen Rechtslage nicht viel ändern würde. Auch den Kantonen bleibt es weiterhin unbenommen, im Bereich ihrer Zuständigkeiten diesbezügliche Unvereinbarkeiten oder Verbote zu erlassen. Entsprechende Bestimmungen sind z.B. in den Verfassungen der Kantone Luzern (§ 15) und Freiburg (Art. 35) bereits seit längerer Zeit in Kraft. In beiden Fällen dürfen kantonale Beamte solche fremden Titel, Orden oder Pensionen nur mit Bewilligung des jeweiligen Kantonsparlamentes annehmen.

¹⁰ D.h. unter Ausklammerung fremder Pensionen, Titel, Gehalte und Geschenke.

¹¹ Piaget, Das Pensionen-, Titel- und Ordensverbot des Art. 12 der schweizerischen Bundesverfassung (Diss. Zürich 1936), S. 76 ff.

¹² Piaget, a.a.O., S. 80, Fussnote 15.

¹³ Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (VEB) 1957 (Heft 27), Nr. 5. Anlass zu diesem Gutachten gab der Umstand, dass Papst Pius XII. mit Urkunde vom 14. März 1956 dem damaligen Nationalrat Studer «in Anerkennung seiner reichen Verdienste um das liturgische und religiöse Leben der Pfarrei Escholzmatt und für seine über zehnjährige Wirksamkeit als Zentralpräsident des Schweizerischen Katholischen Volksvereins» die Würde eines Komturs des Gregorius-Ordens verliehen hatte und dieser die Ehrung annahm.

¹⁴ Vgl. das Stiftungsbriefe von Pius X. vom 7. Februar 1905.

¹⁵ VEB 1959–60 (Heft 29), Nr. 11, S. 46.

¹⁶ VEB 1961 (Heft 30), Nr. 9, S. 31.

¹⁷ SR 519.3; heute: Bundesratsbeschluss über den Militärdienst der Auslandschweizer und der Doppelbürger (SR 511.13).

¹⁸ Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB, früher: VEB) 1964–65 (Heft 32), Nr. 6, S. 13.

¹⁹ Vgl. Fussnote 9 hiervon.

²⁰ Vgl. dazu im *Annuario Pontificio* den unter der Rubrik *Ordini equestri pontifici* folgenden Hinweis: «Conferiti direttamente dal Sommo Pontefice con lettere apostoliche»; vgl. auch Hieronymussen/Lundo/Krantz, *Handbuch europäischer Orden in Farben*, Berlin 1966, S. 190 ff.

Nachtrag 2005

Da das Ordensverbot – wie beschrieben – keine Aufnahme in die neue Bundesverfassung fand, wurde der Regelungsgegenstand von Art. 12 aBV soweit sinnvoll auf Gesetzesstufe überführt. Vgl. hierzu die Änderungen gemäss dem Bundesgesetz über Titel und Orden ausländischer Behörden vom 23. Juni 2000, in Kraft getreten am 1. Februar 2001 (AS 2001 114).

M.R.