

Beschluss Nr. 29/2022

Schwyz, 18. Januar 2022 / ju

Interpellation I 31/21: Wer übt die Oberaufsicht über die Kantonalkirchen aus?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 24. Juni 2021 hat Kantonsrat Sepp Marty folgende Interpellation eingereicht:

«Die Schwyzer Kantonsverfassung regelt, wie die Aufsicht über die kantonalen Institutionen wahrgenommen wird und wer diese ausübt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Geschäftstätigkeit der kantonalen Behörden und Organe rechtmässig erfolgt. Weiter konkretisiert die Geschäftsordnung des Kantonsrats, wie die Staatswirtschaftskommission, die Rechts- und Justizkommission sowie die Aufsichtskommission für die Schwyzer Kantonalbank die parlamentarische Oberaufsicht ausüben.

Gemäss Art. 83 Abs. 3 der Kantonsverfassung unterstehen die Kantonalkirchen der Oberaufsicht des Kantons. Es handelt sich hierbei um die kantonsrätliche Oberaufsicht, die nicht zu verwechseln ist mit der regierungsrätlichen Aufsicht gemäss Art. 61 der Kantonsverfassung. Die Geschäftsordnung des Kantonsrats hält aber nicht fest, welche Kommission des Kantonsrats die Oberaufsicht ausübt, obwohl die Zuordnung dieser Aufgabe an die Rechts- und Justizkommission naheliegend wäre.

Trotz der von der Verfassung begründeten Oberaufsicht des Kantons über die Kantonalkirchen, scheint diese Aufgabe von keinem Gremium konkret und regelmässig ausgeübt zu werden. Entsprechend findet man auch keine Prüfberichte, die im Rahmen der Kontrolle ausgearbeitet worden wären. Dieser Umstand ist nicht nachvollziehbar. Besonders vor dem Hintergrund, dass es in der Vergangenheit durchaus zu prüfenswerten Vorfällen gekommen ist. So gab es etwa im Rahmen der am 30. Juni 2019 erfolgten RKZ-Abstimmung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz Hinweise darauf, dass der kantonale Kirchenvorstand den Meinungsbildungsprozess stark beeinflusste und Kirchengemeinden regelrecht unter Druck setzte.

Die korrekte Ausübung der Aufsichtspflicht ist eine Grundvoraussetzung dafür, das öffentliche Vertrauen in die Institutionen sicherzustellen. Eine Vernachlässigung dieser Pflicht führt über kurz oder lang zum Vertrauensverlust. Deshalb bitte ich die Regierung um die Beantwortung der folgenden Fragen.

- 1. Wer übt die parlamentarische Oberaufsicht über die Kantonalkirchen aus?*
- 2. Wie geht die Oberaufsicht vonstatten und wie wird über die regelmässige Überprüfung der Kantonalkirchen Bericht erstattet?*
- 3. Wie kann sichergestellt werden, dass künftig die Oberaufsicht in Form einer regelmässigen Überprüfung der Kantonalkirchen und mit transparenter Berichterstattung erfolgt?»*

2. Beantwortung der Fragen

2.1 Wer übt die parlamentarische Oberaufsicht über die Kantonalkirchen aus?

Gemäss § 82 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) respektiert der Staat das Selbstbestimmungsrecht der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche sowie der übrigen Religionsgemeinschaften. Zugunsten der römisch-katholischen und der evangelisch-reformierten Kirche bestehen Kantonalkirchen und Kirchgemeinden als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 83 Abs. 1 KV). Dem Kanton verbleibt gemäss der ausdrücklichen Regelung in § 83 Abs. 3 KV lediglich die Oberaufsicht über die Kantonalkirchen. Die entsprechenden Bestimmungen fanden 1992 Eingang in die aKV und wurden im Rahmen der Totalrevision 2010 – abgesehen von der Artikelnummerierung – unverändert übernommen. Gestützt auf die ausdrückliche Regelung in der Verfassung hat der Kantonsrat den Erlass und die Änderungen des jeweiligen Organisationsstatuts zu genehmigen (§ 83 Abs. 2 KV). Im Übrigen wird die Oberaufsichtstätigkeit seit der Konstituierung der beiden Kantonalkirchen im Jahre 1998 durch den Regierungsrat ausgeübt (RRB Nr. 2184 vom 15. Dezember 1998). Dem Verwaltungsgericht obliegt sodann die Rechtskontrolle (§ 88 Abs. 3 KV). Der Regierungsrat legt schliesslich im Rahmen seiner eigenen Berichterstattung im Jahresbericht zuhanden des Kantonsrates Rechenschaft ab über die Ausübung der Oberaufsicht gegenüber den Kantonalkirchen (§ 55 KV).

Diese seit 1998 bestehende Regelung der aufsichtsrechtlichen Zuständigkeit wurde auch durch die Totalrevision der KV 2010 nicht verändert; im Gegenteil sollte das bestehende staatskirchenrechtliche System gerade fortgeführt werden. Entsprechend wurde denn auch im Bericht der Verfassungskommission vom 17. Dezember 2009, S. 117, festgehalten, dass nach geltendem Recht der Regierungsrat die (Ober-)Aufsichtstätigkeit wahrnimmt und den Kantonsrat im Rahmen des jährlichen Rechenschaftsberichts informiert, ohne dass diesbezüglich mit der neuen KV eine Änderung beabsichtigt gewesen wäre. Eine solche wurde denn auch mit § 61 KV nicht angestrebt, da bereits unter dem Régime der aKV festgehalten wurde, dass die Aufsicht gegenüber den Kantonalkirchen nicht mit derjenigen gegenüber den Bezirken und Gemeinden (§ 53 aKV) gleichgesetzt werden könne. § 83 Abs. 3 KV ist vor diesem Hintergrund denn auch klarerweise als *lex specialis* zu § 61 KV anzusehen. Dem Kanton (bzw. den kantonalen Behörden) soll demnach nur eine (weniger intensive) Oberaufsichtsfunktion zukommen (vgl. dazu die Beantwortung der Frage 2 in Ziff. 2.2), eine mit § 61 KV vergleichbare und direkte Form der Aufsicht soll es gemäss ausdrücklicher Bestimmung gerade nicht geben. Dass diese Oberaufsichtstätigkeit über die Kantonalkirchen sodann durch den Regierungsrat ausgeübt wird, rechtfertigt sich auch dadurch, dass in § 83 Abs. 2 ausdrücklich der Kantonsrat genannt wird, derweil in § 83 Abs. 3 KV nur noch vom Kanton die Rede ist und diese Regelung unverändert aus der aKV übernommen wurde, ohne eine Änderung der seit 1998 bestehenden Aufsichtszuständigkeiten anzustreben.

Die inhaltliche Beschränkung auf die (weniger intensive Form der) Oberaufsicht ist dabei vor dem Hintergrund der kantonalkirchlichen Autonomie sowie des Umstands zu verstehen, dass gemäss § 88 KV die Kantonalkirchen bereits selbst für den Rechtsschutz ihrer Mitglieder und der Kirchengemeinden zu sorgen und im Übrigen auch inner(kantonalkirchliche Aufsichtszuständigkeiten verankert haben. Letztinstanzliche Entscheide der kantonalkirchlichen Behörden können nach Massgabe des kantonalen Rechts sodann ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Gestützt auf § 21 Abs. 1 der Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 17. Oktober 2014 (RKKV, SRSZ 160.210.1) beurteilt etwa die kantonalkirchliche Rekurskommission Beschwerden gegen Verfügungen, Entscheide und Zwischenbescheide des Kantonalen Kirchenvorstandes und der Kirchenräte, Erlasse des Kantonskirchenrates, Ergebnisse und Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Volkswahlen und Sachabstimmungen des Volkes in der Kantonalkirche und in den Kirchengemeinden sowie Beschlüsse der Kirchgemeindeversammlung und der Pfarreigemeindeversammlung, sofern eine Kirchengemeinde Pfarreigemeinden gemäss § 24 Abs. 2 lit. a geschaffen hat. Auch wegen Verletzung des Stimmrechts kann bei der Rekurskommission Beschwerde erhoben werden (§ 21 Abs. 2 RKKV). Ebenso umfassend ist der Rechtsschutz bei der Evangelisch-reformierten Kirche ausgestattet. So kann gemäss § 53 der Verfassung der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche Schwyz vom 13. Juni 1996 (SRSZ 160.310.1) gegen Beschlüsse des Kirchgemeinderates und der Zweckverbände beim Kirchenrat der Kantonalkirche Beschwerde erhoben werden. Beschlüsse des Kirchenrates der Kantonalkirche können sodann bei der Rekurskommission angefochten werden. Gegen Unregelmässigkeiten bei Wahlen und Abstimmungen der Kirchengemeinden, gegen die Wahl- und Abstimmungsergebnisse und die Verletzung des Stimmrechts beim Kirchenrat der Kantonalkirche und auf Stufe Kantonalkirche kann gleichermassen bei der Rekurskommission Beschwerde erhoben werden. Gegen Entscheide der Rekurskommission steht schliesslich die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen.

Gerade auch gegen allfällige unzulässige Einflussnahmen bei Wahlen und Abstimmungen stehen folglich die entsprechenden innerkantonalkirchlichen Beschwerdemöglichkeiten (mit Weiterzugsmöglichkeit ans Verwaltungsgericht) zur Verfügung. Die Beschränkung auf eine Oberaufsicht (als speziellere Bestimmung zu § 61 KV) durch den Kanton bzw. den Regierungsrat ist vor diesem Hintergrund denn auch sachgerecht.

Das bisherige System der Aufsichtstätigkeit wurde bereits 1998 verankert (vgl. RRB Nr. 2184 vom 15. Dezember 1998) und hat sich bisher aus Sicht des Regierungsrates bewährt. Es wurde denn auch im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung, anlässlich der Totalrevision der Geschäftsordnung des Kantonsrates im Jahr 2018 und letztmals 2019 im Rahmen einer Beanstandung rund um den umstrittenen Beitritt der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz zur Römisch-Katholischen Zentralkonferenz bestätigt bzw. nicht angepasst. Schliesslich wird das bisherige System auch von Seiten beider Kantonalkirchen ausdrücklich als bewährt und funktionierend betrachtet.

2.2 Wie geht die Oberaufsicht vonstatten und wie wird über die regelmässige Überprüfung der Kantonalkirchen Bericht erstattet?

In Anbetracht der Zurückhaltung, die bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die kantonalen Behörden angezeigt ist, sind die aufsichtsrechtlichen Mittel auf jene zu beschränken, welche die Grundlagen für das Funktionieren der Kantonalkirchen überprüfen oder besondere Berührungspunkte mit der Tätigkeit des Kantons aufweisen. Dem Regierungsrat sind entsprechend jeweils folgende Beschlüsse einzureichen: Rechtssetzende Akte der kantonalkirchlichen Organe, Rechnungen und Voranschläge der Kantonalkirchen, Protokolle betreffend die Wahlen in die obersten kantonalkirchlichen Organe sowie Beschlüsse betreffend die Ausgestaltung des Finanzausgleichs. Diese Unterlagen werden durch das Sicherheitsdepartement auf offensichtliche Rechtsfehler überprüft und bei Bedarf sind dem Regierungsrat aufsichtsrechtliche Massnahmen zu beantragen (RRB Nr. 2184 vom 15. Dezember 1998, E. 1 ff.). Ebenso beantwortet das für die

Beziehungspflege zu den Kantonalkirchen zuständige Sicherheitsdepartement regelmässig rechtliche Anfragen der Kantonalkirchen. Der Regierungsrat legt schliesslich im Rahmen seiner eigenen Berichterstattung im Jahresbericht zuhanden des Kantonsrates Rechenschaft ab über die Ausübung der Oberaufsicht (§ 55 KV).

Wie bereits ausgeführt, besteht bereits kantonalkirchenintern ein ausreichender Rechtsschutz (mit Weiterzugsmöglichkeit ans Verwaltungsgericht). Gerade die Vorgänge rund um den umstrittenen Beitritt der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz zur Römisch-Katholischen Zentralkonferenz vermochten im Übrigen aufzuzeigen, dass der innerkantonalkirchliche Rechtsschutz funktioniert, indem mit Entscheid der kantonalkirchlichen Rekurskommission vom 21. März 2019 (RKE 2018/2) der Rückzug des Referendumsbegehrens auf dem ordentlichen Rechtsweg für unzulässig erklärt und mit der am 30. Juni 2019 durchgeführten Volksabstimmung der Beitritt der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz zur Römisch-Katholischen Zentralkonferenz auf demokratischem Weg entschieden wurde. Weder gegen den Entscheid der Rekurskommission noch gegen das Ergebnis der Volksabstimmung wurde Beschwerde erhoben. Diesbezüglich wäre auch für ein aufsichtsrechtliches Vorgehen des Regierungsrates von vornherein kein Raum verblieben, da ordentliche innerkantonalkirchliche Rechtsmittel zur Verfügung standen und auch ausgeschöpft wurden. Dies gilt umso mehr, als sich die damaligen Beanstandungen im Wesentlichen auf innerkirchliche Organisationsabläufe und Beschlussfassungen im Rahmen der entsprechenden Gremien bezogen und nicht auf das (der Oberaufsicht des Kantons unterliegende) Verhältnis zwischen Kirche und Staat.

2.3 Wie kann sichergestellt werden, dass künftig die Oberaufsicht in Form einer regelmässigen Überprüfung der Kantonalkirchen und mit transparenter Berichterstattung erfolgt?

Will man das System der Aufsicht über die Kantonalkirchen ändern und die Oberaufsichtstätigkeit gemäss § 83 Abs. 3 KV explizit dem Kantonsrat übertragen, so müsste dies gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage erfolgen. Festzuhalten gilt es jedoch an dieser Stelle, dass sich das bisherige System seit über 20 Jahren bewährt hat, seither mehrfach bestätigt wurde und eine engmaschigere Aufsichtstätigkeit auch mit einer erheblichen Steigerung der Verantwortung der staatlichen Behörden (welche mit der Schaffung der Kantonalkirchen gerade ausdrücklich reduziert werden sollte) und einer Einschränkung der kantonalkirchlichen Autonomie einhergehen würde. Demgegenüber erscheint es dem Regierungsrat mit Blick auf die geltende Rechtslage überzeugend, das bisherige und bewährte System beizubehalten, jedoch im Rahmen des Jahresberichts künftig die Ausführungen zu Handen des Kantonsrates umfangreicher auszugestalten.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements wird beauftragt, die Antwort zur Interpellation im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

