

Beschluss Nr. 724/2015

Schwyz, 11. August 2015 / ju

Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz; Genehmigung

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

Die Revision vom 25. März 1992 der Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1898 (GS 18-297) ordnete das Verhältnis von Kirche und Staat im Kanton Schwyz neu. Neben der Auflösung der Einheitsgemeinden entstand die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gründung von Kantonalkirchen. Gemäss den damaligen Übergangsbestimmungen wählten die Stimmberechtigten je einen römisch-katholischen und einen evangelisch-reformierten Verfassungsrat, die fünf Jahre Zeit hatten, je ein Organisationsstatut durch die Stimmberechtigten der jeweiligen Konfession zu erlassen und damit die Kantonalkirchen zu gründen.

Die Verfassung der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche Schwyz vom 13. Juni 1996 trat nach deren Annahme durch die Konfessionsangehörigen am 1. Januar 1998 in Kraft (SRSZ 160.310.1). Die am 8. Juni 1997 den römisch-katholischen Stimmbürgern vorgelegte Verfassung wurde von diesen abgelehnt (Abl 1997 S. 842 f.). Somit gelang es der Römisch-katholischen Kantonalkirche nicht, innert Frist ein Organisationsstatut zu erlassen. In Übereinstimmung mit Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 25. März 1992 der Kantonsverfassung vom 23. Oktober 1898 erliess der Kantonsrat am 8. April 1998 ersatzweise das Organisationsstatut der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz (OS, Abl 1998 508 ff., SRSZ 160.210 und 160.210.1; RRB Nr. 1867 vom 4. November 1997 und RRB Nr. 377 vom 10. März 1998). Eine Überarbeitung des Organisationsstatutes scheiterte am 24. September 2006 vor dem römisch-katholischen Stimmvolk.

An der Abstimmung vom 14. Juni 2015 wurde schliesslich die „Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 17. Oktober 2014“ (Abl 2014 S. 2440 ff.) mit 15 091 zu 8147 Stimmen angenommen (Abl 2015 S. 1422 f.). Mit Eingabe vom 29. Juni 2015 ersucht der kantonale Kirchenvorstand den Kantonsrat um Genehmigung der neuen Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche.

2. Voraussetzungen und Wirkungen der Genehmigung

2.1 Gemäss § 83 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (Kantonsverfassung, KV, SRSZ 100.100) ist das Organisationsstatut einer Kantonalkirche vom Kantonsrat zu genehmigen. Die am 14. Juni 2015 angenommene Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz ist ein Organisationsstatut im Sinne von § 83 Abs. 2 KV. Die Verwendung des Begriffes „Verfassung“ anstelle von „Organisationsstatut“ ist für die Anwendbarkeit von § 83 KV nicht von Belang, solange der Erlass inhaltlich einem Organisationsstatut (Grundordnung) entspricht, was bei der angenommenen Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche der Fall ist. Auch die Grundordnung der Evangelisch-reformierten Kantonalkirche wird als Verfassung bezeichnet und wurde als solche vom Kantonsrat am 10. Dezember 1997 genehmigt (SRSZ 160.310).

2.2 Genehmigungsvoraussetzung ist, dass die Verfassung der Kantonalkirche rechtskonform erlassen wurde. Gemäss § 36 Abs. 2 OS entscheiden die Stimmberechtigten über die Abänderung des bestehenden oder über den Erlass eines neuen Organisationsstatuts. Der Kantonskirchenrat beschliesst die Vorlage (§ 16 Abs. 1 OS).

Am 10. März 2014 stellte die vom Kantonskirchenrat gewählte Kommission zur Vorberatung der neuen Verfassung Bericht und Antrag zum Verfassungsentwurf vom 15. Mai 2013. Am 25. April 2014 fand die erste Lesung im Kantonskirchenrat statt. Am 17. Oktober 2014 wurde die zweite Lesung abgehalten, an welcher die Verfassung verabschiedet wurde. Die Vorlage wurde sodann im Amtsblatt Nr. 43 vom 24. Oktober 2014 (S. 2440 ff.) publiziert. Am Urnengang vom 14. Juni 2015 nahmen die stimmberechtigten Mitglieder der Römisch-katholischen Kantonalkirche die Verfassung vom 17. Oktober 2014 an. Ein Rechtsmittel gegen diese Abstimmung ist gemäss Angabe im Genehmigungsgesuch vom 29. Juni 2015 nicht ergriffen worden. Die Verfassung wurde demnach rechtskonform erlassen.

2.3 Gemäss § 83 Abs. 2 KV genehmigt der Kantonsrat die Organisationsstatute der Kantonalkirchen, wenn sie dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht nicht widersprechen. Der Kantonsrat nimmt demnach bloss eine Rechtskontrolle vor. Über die Zweckmässigkeit des Erlasses hat er nicht zu befinden.

2.4 § 83 Abs. 2 KV legt nicht ausdrücklich fest, ob die Genehmigung konstitutiver oder deklaratorischer Natur ist. Der Umstand, dass der Kantonsverfassungsgeber die Genehmigung der Legislative auferlegt, spricht dafür, dass die Genehmigung Bestandteil des Rechtsetzungsverfahrens ist und somit konstitutiv wirkt. Diese Auffassung vertrat das Verwaltungsgericht auch bezüglich der Genehmigung der evangelisch-reformierten Kirchenverfassung, wobei es sich allerdings auf den Wortlaut der Kirchenverfassung bezog, der die Genehmigung für das Inkrafttreten vorbehielt (EGV-SZ 2001, B. 18.1, E. 2.f). Die Genehmigung der Organisationsstatute bzw. der Kirchenverfassungen ist somit konstitutiver Natur, weshalb die Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche erst nach erfolgter Genehmigung in Kraft treten kann.

3. Inhaltliche Beurteilung der Verfassung

3.1 Das Organisationsstatut bzw. die Verfassung einer Kantonalkirche muss wenigstens über folgende Gegenstände Bestimmungen enthalten (vgl. auch RRB Nr. 991 vom 21. September 2010, E. 2.3 und RRB Nr. 1331 vom 16. Oktober 2007, E. 2.3):

- Name und Sitz (Die Kantonalkirche besitzt gemäss § 83 Abs. 1 KV eigene Rechtspersönlichkeit, was einen Sitz voraussetzt.);
- Vorschriften über die Revision des Organisationsstatuts (§ 83 Abs. 2 KV);
- Voraussetzungen, Rechte und Pflichten der Mitgliedschaft (§ 84 KV), insbesondere die demokratischen Mitwirkungsrechte (§ 85 Abs. 2 KV);

- Aufgaben der Kantonalkirche (§ 85 Abs. 1 KV);
- Finanzhaushalt der Kantonalkirche (§§ 85 Abs. 3 und 86 Abs. 1 KV);
- Organe der Kantonalkirche: Aus der Vorgabe, dass sich die Kantonalkirchen nach demokratischen Grundsätzen organisieren müssen (§ 85 Abs. 2 KV), ergibt sich, dass ein parlamentarisches Organ notwendig ist. Die Kantonalkirche muss zudem handlungsfähig sein, was für das Erfordernis eines Exekutivorgans spricht und schliesslich bedingt § 88 KV die Einsetzung eines Rechtsprechungsorgans;
- Organisation der Kirchengemeinden (§ 87 KV);
- Aufgaben, für die die Kirchengemeinden Steuern erheben dürfen (§ 87 Abs. 2 KV);
- Finanzausgleich unter den Kirchengemeinden (§ 86 Abs. 2 KV);
- Bestimmungen über den Rechtsschutz (§ 88 KV).

3.2 Inhaltlich entspricht die neue Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche weitgehend dem damals durch den Kantonsrat ersatzweise erlassenen Organisationsstatut. Dieses wies den oben aufgeführten Mindestinhalt auf. Die wenigen Änderungen, die mit der neuen Verfassung verbunden sind, haben nicht zur Folge, dass die Anforderungen an den Mindestinhalt nicht erfüllt wären. Erwähnenswert sind die folgenden Änderungen:

- § 10: Die Aufgaben der Kantonalkirche werden umfangreicher. Mit Bst. d und e entsteht die Rechtsgrundlage für die Wahrnehmung katechetischer Tätigkeit und der Spezialseelsorge. Bisher mussten diese Tätigkeiten durch privatrechtliche Vereine erbracht werden und die Kantonalkirche hatte sich auf eine Mitfinanzierung zu beschränken. Bst. g ermöglicht der Kantonalkirche neu, Mitglied der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz zu werden.
- §§ 13, 16, 34 und 37: Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten werden dadurch gestärkt, dass die Zahl der notwendigen Unterschriften für Initiative, Referendum, Finanzreferendum und Verfassungsinitiative von 1000 auf 700 gesenkt wird.
- § 34: Die Limiten, ab welchen Ausgaben mit besonderem Beschluss des Kantonskirchenrates bewilligt werden müssen, werden für einmalige Ausgaben von Fr. 75 000.-- auf Fr. 100 000.-- und für wiederkehrende Ausgaben von Fr. 25 000.-- auf Fr. 40 000.-- angehoben.

Die Änderungen im Hauptteil der Verfassung widersprechen weder dem Bundesrecht noch dem kantonalen Recht.

3.3 Umfassend überarbeitet wurden die Übergangsbestimmungen. Dies macht auch Sinn, da sich viele Übergangsfragen, die anlässlich des erstmaligen Erlasses des Organisationsstatutes vom 8. April 1998 zu beantworten waren, heute nicht mehr stellen. Anlass zu einer Bemerkung gibt lediglich § 40 Abs. 1, wonach der kantonale Kirchenvorstand den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt. Dies ist nicht zu beanstanden, sofern die Inkraftsetzung erst nach Genehmigung durch den Kantonsrat erfolgt. Zur Begründung kann auf die Ausführungen in Erw. 2.4 verwiesen werden.

3.4 Zusammenfassend kann dem Kantonsrat beantragt werden, die Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche Schwyz vom 17. Oktober 2014 zu genehmigen.

4. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Genehmigung der Verfassung der Römisch-katholischen Kantonalkirche hat für den Kanton Schwyz keine personellen und finanziellen Auswirkungen.

5. Behandlung im Kantonsrat

5.1 Gemäss § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) gelten Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen. Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Ausgaben zur Folge. Die Bestimmung kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

5.2 Die Genehmigung unterliegt nicht dem Referendum, da sie kein rechtssetzender Erlass im Sinne von §§ 34 und 35 KV darstellt. Ein kantonales Rechtsmittel steht nicht zur Verfügung (EGV-SZ 2001, B. 18.1, E. 2.e).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung (mit beiliegendem Organisationsstatut): Mitglieder des Kantonsrates; Sekretariat der Römisch-katholischen Kantonalkirche, lic. iur. Linus Bruhin, Leutschenstrasse 9, Postfach 323, 8807 Freienbach.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Rechts- und Beschwerdedienst (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber