

VERWALTUNGSGERICHTLICHER RECHTSSCHUTZ IN DER KIRCHE.

Zur Erinnerung an den 50. Jahrestag der Errichtung der *Sectio Altera* der Apostolischen Signatur als kirchliches Verwaltungsgericht durch Papst Paul VI.

«La Giustizia Amministrativa nel postconcilio aveva visto di pari passo procedere due novità vistose. La prima attiene alla profetica istituzione della *Sectio Altera* del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, voluto personalmente da parte di Paolo VI nella Costituzione apostolica *Regimini Ecclesiae Universae* del 15 agosto 1967. L'altra attiene all'elaborazione, all'inizio dell'iter di revisione del Codice, dei principi VI e VII, approvati dalla I Assemblea Generale Ordinaria del Sinodo dei Vescovi nell'ottobre 1967»¹.

Einleitung

Es war ein primatialer Akt Papst Pauls VI., mit der er am 15. August 1967 durch Art. 106 der Apostolische Konstitution *Regimini Ecclesiae universae*² bei der Apostolischen Signatur eine *Sectio Altera*, d.h. eine zweite Sektion, einführte: Sie bekam die Kompetenz zugewiesen, als Verwaltungsgericht über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen, die durch die verschiedenen Dikasterien der Römischen Kurie gesetzt oder gebilligt wurden, zu entscheiden. Da sich diese innovative Entscheidung des

¹ G.P. MONTINI, «I tribunali amministrativi locali», *Periodica* 91 (2002) 313-359, hier: 313-314.

² PAULUS PP. VI, Constitutio Apostolica De Romana Curia *Regimini Ecclesiae universae*, 15 augusti 1967, *AAS* 59 (1967) 885-928 [abgekürzt: *REU*].

Papstes in diesem Jahr zum fünfzigsten Male jährt, soll an dieses Ereignis nicht nur erinnert, sondern auch gezeigt werden, warum dies einen wirklichen Fortschritt im Sinne einer verbesserten Rechtskultur in der Kirche eingeleitet hat.

1. Vom System des Verwaltungsrekurses beim hierarchischen Oberen zum System des Verwaltungsprozesses beim Verwaltungsrichter

Mit der im Jahre 1908 erfolgten Reorganisation der Dikasterien der Römischen Kurie durch Papst Pius X.³ wurde den einzelnen Verwaltungsbehörden eine zentrale Stellung zugesprochen, im Namen des Papstes (*vicarius Papae*) zu handeln. Insofern sich also ein römisches Dikasterium zu einer entsprechenden Sachfrage autoritativ geäußert hatte, war diese Entscheidung als endgültig anzusehen. Diese Bevorzugung des Verwaltungsweges über den Gerichtsweg lässt sich konkret in den einschlägigen Normen nachweisen. Schon Art. 16 des Gesetzes über die Rota Romana und der Apostolischen Signatur⁴, aber dann auch can. 1601 CIC/1917 legen unmissverständlich fest, dass die Rota Romana nicht gegen Beschwerden gegen Verwaltungsentscheidungen der einzelnen Ordinarien entscheiden könne, sondern dies allein die Kompetenz der Kongregationen der Römischen Kurie sei. Dieses System, dass nur der jeweilige hierarchische Obere über einen als unrechtmäßig gehaltenen Verwaltungsakt entscheiden könne, sollte von 1908 bis 1967 gewährleisten, dass Entscheidungen kirchlicher Amtsträger auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft und ggf. korrigiert oder ganz zurückgenommen werden.

³ PIUS PP. X, *Constitutio Apostolica De Romana Curia Sapientis consilio*, 29 iunii 1908, *AAS* 1 (1909) 7-19.

⁴ *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*, 29 iunii 1908, *AAS* 1 (1909) 20-35.

Dieses System des hierarchischen Oberen, der die Verwaltungsentscheidungen ihm untergeordneter Autoritäten überprüfen sollte, fand Papst Paul VI. offensichtlich defizitär, so dass er durch die Einführung der *Sectio Altera* an der Apostolischen Signatur, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in der Kirche ermöglichte. Damit ist das bisherige System der Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung durch Verwaltungsbeschwerde (hierarchischer Rekurs) nicht beseitigt, sondern ergänzt worden durch die neue Komponente des Systems einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsmaßnahmen, die durch die Dikasterien der Römischen Kurie gesetzt wurden oder zumindest von diesen gebilligt worden sind.

2. Von den Grenzen der Verwaltungsbeschwerde

Wesentlich für den hierarchischen Rekurs, der im aktuellen kirchlichen Gesetzbuch in den cann. 1732-1739 CIC normiert wird, ist es, dass der Gläubige, der sich durch eine Verwaltungsmaßnahme persönlich beschwert fühlt⁵, nicht an ein Gericht wendet — und auch nicht wenden kann, weil dies vom Gesetzgeber zunächst ausgeschlossen ist, — sondern an ein Verwaltungsorgan. Der jeweilige hierarchische Obere soll über den entstandenen Rechtsstreit entscheiden. Wenn unter Berücksichtigung der Gewaltentrennung die amtliche Entscheidung über einen Rechtsstreit grundsätzlich der richterlichen Funktion zuzuschreiben ist, wird man doch bei einer Verwaltungsbe-

⁵ Die persönliche Beschwerne durch einen Verwaltungsakt ist eine unabdingbare Zulässigkeitsvoraussetzung für einen hierarchischen Rekurs. Andernfalls würde es sich lediglich um eine Beschwerde im weiten Sinne und nicht um einen «*recursus hierarchicus*» als *terminus technicus* im Sinne der cann. 1732-1739 handeln. Eine derartige Beschwerde im weiteren Sinn muss aber nicht zwingend durch den hierarchischen Oberen beantwortet werden, während im Falle des hierarchischen Rekurses der Obere, der angerufen wird, auch die Pflicht hat, sich zur Streitsache zu äußern.

schwerde allenfalls von einer quasi-richterlichen Funktion des hierarchischen Oberen sprechen dürfen, da er dennoch ein Verwaltungsorgan bleibt. Hier kommt auch bereits ein Defizit zum Vorschein, denn der Quasi-Richter hört eben nicht auf, zugleich ein administratives Organ zu sein, dessen spezifische Aufgabe es ist, für einen reibungslosen Ablauf kirchlichen Lebens zu sorgen. Wird der hierarchische Obere sozusagen als Quasi-Richter angerufen, um in einem ausgewogenen Urteil einen gerechten Zustand herzustellen, d.h. das eingeforderte Recht dem Beschwerdeführer, wenn es ihm tatsächlich zukommt, zuzusprechen, wird er als Organ der Öffentlichen Verwaltung gleichzeitig bestrebt sein, möglichst rasch eine für die Kirche insgesamt zufriedenstellende Situation herbeizuführen. Idealerweise wird er dabei versuchen, eine Balance zu halten, so dass er beiden Aufgaben gerecht wird. Unterstreicht doch auch *Gaudium et spes*⁶, Nr. 73, die Notwendigkeit, dass das Gemeinwohl in Respekt gegenüber den Rechten der Einzelnen gefördert wird. Jedoch wird dies in der Praxis oft schwierig sein: Die formalen Charakteristika des hierarchischen Rekurses sowie fehlende Verwaltungsvorgangsnormen erschweren es oder machen es gar unmöglich, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Wohl des Einzelnen und den verwaltungsinternen Interessen im Hinblick auf das Wohl der Kirche herzustellen.

3. Die Öffnung des Gerichtsweges als prophetischer Beitrag zur Förderung der Rechtskultur in der Kirche

In der Apostolischen Konstitution *Regimini Ecclesiae universae* hat Papst Paul VI. nun vor 50 Jahren festgelegt, dass nach dem Verfahren des hierarchischen Rekurses die jeweiligen Entscheidungen der Dikasterien der Römischen

⁶ CONCILIIUM VATICANUM II, Constitutio pastoralis De Ecclesia in mundo huius temporis *Gaudium et spes*, 7 septembris 1965, AAS 58 (1966) 1025-1115.

Kurie auf dem Gerichtsweg auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden können. So legt er in Art. 106 *REU* fest:

Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administraviae ecclesiasticae [...] quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse [...].

Mit dieser «*istituzione profetica*»⁷, wie es der gegenwärtige Kirchenanwalt am Höchstgericht der Kirche, G.P. Montini, nennt, d.h. «prophetischen Einrichtung» eines Verwaltungsgerichts an der Apostolischen Signatur durch Papst Paul VI., wird seitens des Beschwerdeführers eine ganz andere Qualität in seinem Bestreben erreicht, seine Rechte zu verteidigen und durchzusetzen. Erstmals, und in der Praxis sind es oftmals sehr lange dauernde Rechtsstreitigkeiten, kann mit dem Rekurs an der Apostolischen Signatur ein Gericht zum Schutz der eigenen Rechte angerufen werden. Für ein Gerichtsverfahren ist es wesentlich, dass sich zwei Streitparteien einem unabhängigen Richter gegenüberstehen, der die Entscheidung nach einem objektiven, detailliert festgelegten Gerichtsverfahren treffen wird. Für ein solches Verfahren ist es selbstverständlich, jede Partei zu hören und darüber hinaus die eingebrachten Stellungnahmen und Beweise der jeweils anderen Partei zur Kenntnis zu bringen, damit sie informiert wird und im Rahmen der Anhörung die Möglichkeit hat, sich zu verteidigen und den eigenen Standpunkt darzustellen.

⁷ G.P. MONTINI, «I ricorsi amministrativi presso il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. Una ricognizione a partire dai ricorsi in materia di parrocchie e di edifici sacri», in *I giudizi nella Chiesa. Processi e procedure speciali*, Milano 2008², 85-119, hier: 118: «[Si] deve riconoscere l'attualità e la profezia di questa innovazione voluta da Paolo VI, frontiera avanzata per la difesa dei diritti dei fedeli nella Chiesa».

In meiner Publikation⁸ zu einem Rechtsstreit, der sich von 1984 bis 1990 im Bistum Passau zugetragen hat, konnten anhand dieses konkreten Falles «angewandter Verwaltungsbeschwerde» und «angewandten Verwaltungsprozesses» im Vergleich von Statik und Dynamik der Verwaltungsbeschwerde sowie des Verwaltungsprozesses folgende These als Ergebnis festgehalten werden: «Während das Wesen des hierarchischen Rekurses eine Entscheidung im Sinne der Verwaltung fördert, begünstigt das Wesen des Verwaltungsprozesses vor der Apostolischen Signatur eine objektive Entscheidung»⁹. Während nämlich die Verwaltungsentscheidungen des Generalvikars¹⁰ bzw. des Bischofs von Passau seitens des sachlich zuständigen hierarchischen Oberen, nämlich der Kongregation für den Klerus, im Rahmen des hierarchischen Rekurses bestätigt worden sind hat die Apostolische Signatur in ihrem Endurteil festgestellt, dass die dem Rechtsstreit zugrundeliegenden Dekrete das Recht verletzt haben. Konkret bedeutet dies: Im System des *Superior-iudex*, das von 1908 bis 1967 in der Kirche die einzige Möglichkeit bot, Verwaltungsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin, vom jeweiligen hierarchischen Oberen überprüfen zu lassen, wäre kein weiteres Rechtsmittel mehr zur Verfügung gestanden. Die Einführung eines verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes leistet daher einen enormen Beitrag zur

⁸ Cf. M. AMBROS, *Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Effizienz des kirchlichen Rechtsschutzes gemessen an einem Passauer Patronatsstreit*, Paderborn 2016: Insbesondere Kapitel V zeigt die im jeweiligen System begründeten Unterschiede zwischen Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsprozess anhand des konkreten Einzelfalls auf.

⁹ M. AMBROS, *Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit* (cf. Anm. 8), 365.

¹⁰ Cf. M. AMBROS, «Il Vicario generale nel sistema del ricorso gerarchico. L'interpretazione del can. 1734 §3, 1°», *Periodica* 105 (2016) 435-455.

Rechtskultur in der Kirche. Es ist ein wesentliches Verdienst Pauls VI., das nicht genug gewürdigt werden kann.

4. Zur theologischen Grundlegung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Apostolische Signatur kann nunmehr auf 50 Jahre Erfahrung als Verwaltungsgericht der Kirche zurückblicken. Es ist ein Dienst, der für die Kirche und an der Kirche geleistet wird. Institutionell wird auf diese Weise die Rechtskultur in der Kirche und der Schutz der Rechte der Gläubigen gefördert. Doch ist die Einführung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht ohne Kritik geblieben. Deren Gegner führten als Argument an, dass sie dem Wesen der Kirche widerspreche. Dies wurde u.a. im Konsultationsprozess um die Einführung einer lokalen Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich, als einige Bischofskonferenzen ihre Bedenken äußerten, ob dies mit dem Zweck der Kirche vereinbar sei. Manche meinten, dass die pastorale Handlungsfähigkeit der Kirche durch die exzessive Ausweitung von Verwaltungsgerichten in Gefahr stünde, da dies gegenüber der bischöflichen Autorität eine übermäßige Opposition und weitere Streitigkeiten provozieren würde. Betont wurde auch die mehr väterliche und pastorale Beziehung zwischen Hirten und Gläubigen im Vergleich zur rechtlich-administrativen Aufgabe und deren konkreten Umsetzung in den verschiedenen Regionen der Welt. Insbesondere scheint es vielerorts auch im staatlichen Bereich aus kulturellen Gründen undenkbar zu sein, eine Regierungs- bzw. Verwaltungsautorität in Frage zu stellen. Aus Vietnam wurde so z.B. eingewandt, dass es aufgrund der überwiegend konfuzianischen Kultur praktisch undenkbar sei, dass es gegen einen Verwaltungsakt der Oberen einen Rekurs an ein Gericht geben könnte¹¹.

¹¹ Cf. *Communicationes* 42 (2010) 403-404; M. AMBROS, *Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit* (cf. Anm. 8), 143-145.

Ist aber der Dienst eines Hirten, wie mancher kirchlicher Amtsträger im Rahmen der Codexreform gemeint hat, wirklich unvereinbar mit gewissen Rechtsprinzipien und Rechtsstandards? Es darf daher die kritische Anfrage nicht fehlen, ob eine abgrenzende Gegenüberstellung von Pastoral und Recht wirklich gerechtfertigt ist. Schlimmstenfalls kann (Voll-)Macht im Namen der Pastoral vorsätzlich missbraucht werden. Es gibt aber auch defizitäre Formen von Verwaltung, die auf Unprofessionalität und menschliche Unachtsamkeit zurückzuführen sind. Es gibt ein aus einer falschen Ekklesio-logie und einem schiefen Amtsverständnis hervorgegangenes Verständnis von Pastoral, das Willkür und Machterhalt legitimieren will und jede Form von rechtlicher Kontrolle bischöflicher Vollmacht kategorisch ausschließt¹². Kann es aber tatsächlich der Pastoral dienen, d.h. dem Seelenheil, wenn durch einen kirchlichen Amtsträger ein Recht eines Gläubigen in ungerechtfertigter Weise eingeschränkt oder gar aufgehoben wird? Wie aber lässt sich eine Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Kirche theologisch rechtfertigen?

H. Kalb erinnert daran, dass das staatliche Verwaltungsrecht Ergebnis von Theorien des 19. Jahrhunderts war und in dieser Hinsicht die Kanonistik das staatliche Recht kaum beeinflusst hat. Die Konzeption «Verwaltungsakt»¹³ sollte dabei obrigkeitliches Handeln begrifflich fassen, damit das Niveau rechtlicher Standards gehoben wird und um ähnliche Rechtsschutzmöglichkeiten zu bieten, wie er im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit längst gegeben war¹⁴. Dabei befand sich die

¹² Cf. R. ALTHAUS, «Priesterlicher Gehorsam und Hierarchischer Rekurs — ein unüberbrückbarer Widerspruch?», *Theologie und Glaube* 103 (2013) 118-136.

¹³ Zum Begriff «Verwaltungsakt» im kirchlichen Recht, cf. T.A. AMANN, *Der Verwaltungsakt für Einzelfälle. Eine Untersuchung aufgrund des Codex Iuris Canonici*, St. Ottilien 1997.

¹⁴ Cf. H. KALB, «Verwaltungsakt und Verwaltungsverfahren», in S. HAERING — W. REES — H. SCHMITZ, ed., *Handbuch des katholischen*

Kirche vor einem Problem: Auch wenn die Ausbildung rechtsstaatlicher Prinzipien im 19. Jahrhundert das moderne Verwaltungsrecht bis in die Gegenwart prägt und davon auch die Kanonistik nicht unberührt geblieben ist, konnte man dennoch nicht einfach das staatliche Recht vorbehaltlos auf die Kirche übertragen.

In der Besinnung auf die eigene Rechtstradition haben daher Kanonisten wie z.B. K. Mörsdorf schon im Hinblick auf das kirchliche Gesetzbuch von 1917 (CIC/1917) zwar nicht eine Gewaltentrennung wie im modernen Rechtsstaat für die Kirche herleiten wollen, dennoch aber eine Gewaltenunterscheidung im CIC/1917 aufzeigen können. Dabei wurde insbesondere auf zwei Normen verwiesen: can. 201 sowie can. 335 §1 CIC/1917. Can. 201 unterscheidet in §2 die richterliche Gewalt (*potestas iudicialis*) von der nicht-richterlichen Gewalt (*potestas voluntaria seu non-iudicialis*). In dieser Zweiteilung sieht Mörsdorf die aus dem römischen Recht in die im 17. und 18. Jahrhundert in die Kanonistik übernommene Zweiteilung in streitiger und freiwilliger Rechtspflege (*iurisdictio contentiosa – voluntaria*) übernommen. Er kritisiert dabei aber, dass die *iurisdictio contentiosa* viel zu sehr auf die Ausübung richterlicher Tätigkeit eingeschränkt wurde, und alle anderen Funktionen der freiwilligen Rechtspflege zugeschrieben worden sind. Er wendet sich gegen die von manchen Kanonisten vertretene Auffassung, dass in der Kirche eine zweifache Unterscheidung der Gewalt ausreichend sei. Insofern verweist Mörsdorf darüber hinaus auf can. 335 §1 CIC/1917, der dem Bischof gesetzgebende, rechtssprechende sowie die strafende Zwangsgewalt (*potestas legislativa, iudiciaria et coactiva*) zuspricht. In die *potestas iudiciaria* hatte K. Mörsdorf in seinen 1949 erstmals erschienen Aufsatz auch die verwaltende Tätigkeit mit eingeschlossen und

meinte, dass der CIC/1917 einen weiter gefassten Richterbegriff verwendet, wie es z.B. in den cann. 894; 1566 §2 und 1621 §2 CIC/1917 aufzeigbar ist¹⁵. Mörsdorf kommt daher zum Ergebnis:

In Wirklichkeit sind die drei Gewaltfunktionen so stark in das neukodifizierte Kirchenrecht eingegangen, daß es unmöglich ist, ein volles Verständnis des Gesetzbuches zu gewinnen, wenn man ohne diese Gewaltenunterscheidung auskommen wollte. Der CIC anerkennt die Gesetzgebung als eigenständige Gewalt und handelt darüber in dem Titel *De legibus* (cc. 8-23); dasselbe gilt von der richterlichen Gewalt, der im wesentlichen das ganze vierte Buch gewidmet ist. Wenn er die dritte Gewaltart, die Verwaltung, die das Herzstück der kirchlichen Regierungsgewalt darstellt, nicht ausdrücklich als solche namhaft macht, so ist doch gerade ihr der größere Teil des Gesetzbuches gewidmet¹⁶.

Der nach dem II. Vatikanischen Konzil erneuerte *Codex iuris Canonici* schließlich hat die schon für den CIC/1917 ansatzweise festgestellte Gewaltenunterscheidung endgültig rezipiert. So wird in can. 135 §1 CIC die Leitungsgewalt in gesetzgebende, ausführende und richterliche Gewalt (*potestas legislativa, executiva, iudicialis*) unterschieden. Dabei war es ein durch die Bischofssynode von 1967 autorisiertes leitendes Prinzip für die nachkonziliare Reform des CIC/1917, dass die Verwaltung in ihrem Handeln die subjektiven Rechte der Gläubigen zu achten habe und daher auch eine wirksame Kontrolle kirchlichen Verwaltungshandelns zu schaffen sei¹⁷. Wie aber ist nun eine

¹⁵ Cf. K. MÖRSDORF, «Die Regierungsaufgaben des Bischofs im Lichte der kanonischen Gewaltenunterscheidung», in ID., *Schriften zum Kanonischen Recht*, ed. W. Aymans – K.-Th. Geringer – H. Schmitz, Paderborn 1989, 370-390, hier 370-375 (ursprünglich veröffentlicht in *Episcopus. Studien über das Bischofsamt. Festgabe für Kardinal Faulhaber*, Regensburg 1949, 257-277).

¹⁶ K. MÖRSDORF, «Die Regierungsaufgaben» (cf. Anm. 15), 374-375.

¹⁷ Zu den leitenden Prinzipien der Codex-Reform cf. M. HÜLSKAMP,

solche Forderung nicht nur rechtspositivistisch, sondern ekklesiologisch zu begründen?

Entscheidungen kirchlicher Verwaltung werden von Amtsträgern getroffen und betreffen den konkreten juristischen Status einer einzelnen Person, eines Gläubigen, dem ein bestimmtes Recht zugesprochen, eingeschränkt oder abgesprochen wird; er wird ggf. zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen aufgefordert. Kirchliches Verwaltungshandeln ist damit Ausdruck des Zueinanders und Miteinanders von Hirten und Gläubigen in der Kirche. Wenn man die Lehre von der Kirche durch das II. Vatikanum in der nachkonziliaren Theologie als «Communio-Ekklesiologie» zusammengefasst hat, muss es im verwaltenden Tun kirchlicher Amtsträger um die Verwirklichung dieser kirchlichen Gemeinschaft gehen, die in der Kirche ihrem Verständnis nach nie eine rein soziologische Verfasstheit kennt, sondern sich als eine durch den Vater in Christus und im Heiligen Geist zusammengerufene Gemeinschaft versteht und die göttliche Komponente kirchlicher Realität jeder sichtbar-institutionellen Gemeinschaft vorausgeht, diese übersteigt und doch in der sichtbar verfassten Kirche ihren Widerschein finden muss, wenn sie ihrem Wesen gerecht werden will. Walter Kardinal Kasper hat aber in seiner Einschätzung Recht, dass es bei kirchlicher Gemeinschaft und deren Konkretion im Zueinander und Miteinander des gemeinsamen Priestertums aller Getauften sowie des besonderen Priestertums des Dienstes «um ein umkämpftes Feld der Ekklesiologie»¹⁸ geht. Und selbst wenn es wahr ist, dass der Heilige Geist empfundenes Unrecht ertragen hilft, ist es im Sinne der Verwirklichung von

«Rechtsprechung und Rechtsschutz. Die Gerichtsbarkeit des Bischofs in der Diözese», in I. RIEDEL-SPANGENBERGER, ed., *Rechtskultur in der Diözese. Grundlagen und Perspektiven*, Freiburg 2006, 275-299, besonders: 275-279.

¹⁸ W. KASPER, *Katholische Kirche. Wesen — Wirklichkeit — Sendung*, Freiburg 2011, 285.

Kirche als Gemeinschaft für ihr Kirche-*Sein* notwendig, institutionelle Formen zu entwickeln, die das Erreichen dieses Zieles sicherstellen. Die Kontrolle von Entscheidungen kirchlicher Amtsträger in Form einer institutionell verfassten Verwaltungsgerichtsbarkeit kann hierfür ein Mittel sein. Wenn nämlich von einem unabhängigen Organ tatsächlich festgestellt wird, dass ein Gläubiger in seinen Rechten verletzt worden ist, kann ein entsprechendes Urteil wieder zum Rechtsfrieden beitragen und Beweis dafür sein, dass die Kirche eine Gemeinschaft ist, in der jeder einzelne Gläubige in seiner Würde und Sendung respektiert wird. Wird einerseits durch das kirchliche Amt ggf. das Recht verletzt, wird andererseits, ebenfalls durch das kirchliche Amt, Unrecht beseitigt und das Recht wiederhergestellt. Und wenn umgekehrt durch ein unabhängiges Verwaltungsgericht festgestellt wird, dass das Recht nicht verletzt worden ist, kann sich einerseits die kirchliche Autorität, die die angefochtene Verwaltungsentscheidung zu verantworten hat, bestätigt fühlen und dem Beschwerdeführer kann es helfen, eine Entscheidung leichter zu akzeptieren, wenn nach vorangegangener Diskussion und Auseinandersetzung, schließlich durch eine unabhängige Gerichtsentscheidung die Streitsache endgültig autoritativ beschieden wird. Dies trägt wiederum zum Rechtsfrieden in der kirchlichen Gemeinschaft bei.

Hier sind wir auch schon bei zwei weiteren wichtigen Grundsätzen einer *Communio*-Ekklesiologie angekommen: Jeder Getaufte hat eine unverlierbare Würde, die sich auch in den ihm zukommenden Rechten sowie den ihm aus seiner Taufwürde entspringenden Pflichten zeigt (cf. can. 208)¹⁹. Dies ist der juridische Ausdruck der dem

¹⁹ Dabei ist das Gesamt der Rechte und Pflichten, die einem Gläubigen in der kirchlichen Gemeinschaft zukommen, juridischer Ausdruck seiner individuellen Sendung in der Kirche, die durch die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit im Falle einer rechtlichen Auseinandersetzung geschützt werden soll. Um es an einigen Beispielen zu verdeutli-

jeweiligen Gläubigen in seinem spezifischen Lebensstand zukommenden individuellen Sendung für die Kirche. Die Gläubigen leben ihre Berufung, die sich juridisch in Rechten und Pflichten widerspiegelt, damit sie auf diese Weise ihren Beitrag dazu leisten, dass Kirche als *Communio* ihre Sendung erfüllen kann. Das Weihesakrament bzw. kirchliches Amt ist kein Selbstzweck, sondern steht im Dienst an der Gemeinschaft der Getauften, damit sie ihre je spezifische Sendung erfüllen kann und auf diese Weise sie selbst sowie die Welt geheiligt wird, indem Kirche als *Communio* in ihrer konkreten Gestalt, in den konkreten Getauften, die ihr angehören, auf Gott verweist und in missionarisch, einladender Form bislang Nichtglaubende in die Gottesgemeinschaft geführt werden, oder sich Getauften, in denen der persönliche Glaube langsam am Erlöschen war, allmählich wieder ihrer eigenen Berufung bewusst werden und für die kirchliche Gemeinschaft wieder neu begeistert werden.

In der Praxis kirchlichen Lebens hat sich ein buntes Bild von Kirche in ihren unterschiedlichen strukturellen Formen herausgebildet: Kirchliche Grundvollzüge ereignen sich in Diözesen, Pfarreien, Instituten des geweihten

chen: Falls eine Ordensschwester aus ihrem Kloster gegen ihren Willen entlassen werden soll, ist das Recht das sie einfordert, nichts anderes als letztlich ihre persönliche Berufung und Sendung, die seitens der Kirche durch die Entgegennahme der Ordensprofess als authentisch anerkannt worden ist und durch die Ordensoberen nunmehr in Frage gestellt wird. Oder wenn einem Priester durch seinen Ordinarius das Verbot auferlegt wird, öffentlich zu zelebrieren, ist offensichtlich, dass mit dieser Verwaltungsentscheidung seine Sendung in der Kirche erheblich eingeschränkt wird. Oder wenn ein Laie von seinem Pfarrer nicht zur Pfarrgemeinderatswahl zugelassen wird, dann berührt ihn dies nicht nur als Privatperson, sondern seine Stellung in der Kirche und seine Sendung, die er als Christ in der Kirche wahrnehmen will und woran er durch die Entscheidung des Pfarrers (zunächst) gehindert ist. Kirchlicher Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher der Dienst aufgetragen, die Sendung des Einzelnen in der Kirche schützen.

Lebens, Gesellschaften des apostolischen Lebens, in den neuen Geistlichen Gemeinschaften, in Priesterseminaren und Ausbildungshäusern der Orden, an Universitäten und Schulen, in Krankenhäusern und in Gefängnissen. Ihre persönliche Berufung leben Laien, Gottgeweihte und Kleriker, nicht um sich selbst zu verwirklichen, sondern um die Mission der Kirche zu erfüllen. Dass in dieser Vielfalt kirchlicher Einrichtungen und Lebensständen auch Meinungsverschiedenheiten und Konflikte auftreten können, braucht jemanden, der einen realistischen Blick auf die Verfasstheit des Menschen wirft, nicht verwundern. Die Kirche hat mit einer Kontrolle über die Entscheidungen kirchlicher Amtsträger durch die Apostolische Signatur einen institutionellen Weg gefunden, mit derartigen Konflikten umzugehen, der nicht eine bloße Übernahme staatlicher Verwaltungsgerichtsbarkeit sein will, sondern der Sendung der Kirche dient und mit ihrem Wesen übereinstimmt. Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher ein Ausdruck praktischer Ekklesiologie und nicht nur eine aus Analogie zum staatlichen Verwaltungsrecht übernommene Institution.

5. Das Gerichtsverfahren: Von den *Normae speciales* zur *Lex propria* der Apostolischen Signatur

Wer den CIC/1983 auf die Existenz einer Verwaltungsgerichtsbarkeit hin untersucht, wird sich wundern, dass das nach den ekklesiologischen Grundprinzipien des II. Vatikanums erneuerte kirchliche Gesetzbuch, trotz des eindeutigen Auftrags der Bischofssynode von 1967, kaum fündig werden wird. Can. 1400 §2 CIC legt zwar fest, dass Streitigkeiten, «die sich aus einer Maßnahme der ausführenden Gewalt ergeben, [...] einem Oberen oder einem Verwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden»²⁰

²⁰ «Attamen controversiae ortae ex actu potestatis administrativae deferri possunt solummodo ad Superiorem vel ad tribunal administrativum».

können. Das in can. 1400 §2 CIC erwähnte Verwaltungsgericht kann aufgrund einer fehlenden lokalen Verwaltungsgerichtsbarkeit nur auf die Apostolische Signatur hin interpretiert werden. In can. 1445 §2 CIC finden wir diese verwaltungsgerichtliche Kompetenz der Apostolischen Signatur eindeutig anerkannt:

Dieses Gericht urteilt über Rechtsstreitigkeiten, die aufgrund einer Maßnahme kirchlicher ausführender Gewalt entstanden und rechtmäßig an die Apostolische Signatur gelangt sind, über sonstige Verwaltungsstreitigkeiten, die ihr vom Papst oder einer Behörde der Römischen Kurie übertragen werden, und über Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen diesen Behörden²¹.

Wer aber nach den für das Verfahren vor der Apostolischen Signatur verbindlichen Normen sucht, wird nicht fündig werden. Doch zum Zeitpunkt der Promulgation des CIC/1983, am 25. Januar 1983, konnte dieses Gericht auf 15 Jahre Erfahrung mit *ad experimentum* erlassenen Verfahrensnormen zurückblicken. Diese von Papst Paul VI. approbierten Spezialnormen²² für die Apostolische Signatur behielten bis 2008 ihre Gültigkeit. Erst dann wurde das Provisorium durch einen Rechtsakt Papst Benedikts XVI. abgelöst, indem er durch das Motu proprio *Antiqua ordinatione*²³ für die Apostolische Signatur ein eigenes Gesetz, nämlich die *Lex propria*, promulgierte, indem sowohl

²¹ «Ipsum Tribunal videt de contentionibus ortis ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae ad eam legitime delatis, de aliis controversiis administrativis quae a Romano Pontifice vel a Romanae Curiae dicasteriis ipsi deferantur, et de conflictu competentiae inter eadem dicasteria».

²² Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli Pp. VI *Regimini Ecclesiae universae*, *Periodica* 59 (1970) 75-165.

²³ BENEDICTUS PP. XVI, Litterae Apostolicae motu proprio datae *Antiqua ordinatione* quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae *lex propria* promulgatur, 21 iunii 2008, *AAS* 100 (2008) 513-538.

die Gerichtsverfassung als auch die Gerichtsverfahrensnormen der unterschiedlichen Prozessformen, die an der Apostolischen Signatur stattfinden, sowie ihre Aufgaben hinsichtlich der Gerichtsaufsicht, neben der allgemeinen Aufgabenzuweisung in den Art. 121-125 *Pastor bonus*²⁴, eine gesetzliche Grundlage gefunden haben.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren vor der Apostolischen Signatur ist ein schriftliches Summarverfahren. Beweise und Argumente können von den beteiligten Parteien eingebracht werden. Als amtlicher Vertreter des öffentlichen Wohls wirkt der *Promotor iustitiae* (Kirchenanwalt) mit, der ebenfalls seine Stellungnahme abgibt und den Sachverhalt, ohne dass ihm eine Entscheidungsvollmacht zukäme, im Hinblick auf die dem Prozess zugrundeliegende Streitfrage überparteilich und objektiv klärt. Das Schriftlichkeitsprinzip wird nur einmal unterbrochen, indem es nach der Zulassung des Rekurses zur Entscheidung vor dem Richterkollegium zu einer mündlichen Erörterung der Streitsache zwischen dem Sekretär der Apostolischen Signatur, dem Kirchenanwalt sowie den Anwälten und Parteibeiständen kommt. Neben der Möglichkeit, offene Fragen oder weitere Beweisanträge, wie z.B. Zeugenbefragung, zu stellen, wird bei dieser Begegnung der Streitparteien, vertreten durch ihre Prozessbevollmächtigten, auch die Streitfrage endgültig festgelegt²⁵.

Das Verfahren selbst ist folgendermaßen bestimmt: Eine erste Vorprüfung einer bei der Apostolischen Signatur eingereichten Klage nimmt der Sekretär vor, der den Rekurs hinsichtlich seiner formalrechtlichen Voraussetzungen untersucht. Wenn der Sekretär zum Ergebnis kommt, dass der Rekurs nicht aus eindeutigen Gründen nach Art. 76 §1 *Lex propria* abzuweisen ist, beginnt das Gerichts-

²⁴ IOANNES PAULUS PP. II, *Constitutio Apostolica de Romana Curia Pastor bonus*, 28 iunii 1988, *AAS* 80 (1988) 841-934.

²⁵ Cf. Art. 85 §1 *Lex propria*.

verfahren. Alle Beteiligten werden über den anhängigen Rekurs informiert und es wird ihnen ausreichend Gelegenheit gegeben, durch ihre Anwälte und Prozessbevollmächtigten, Stellung zu nehmen und ggf. Beweise vorzulegen. Die Entscheidung, ob ein Rekurs tatsächlich vor einem Kollegialgericht der Apostolischen Signatur zu behandeln ist, wird aufgrund der Aktenlage im Kongress getroffen: In dieser Sitzung, an der der Sekretär, der Kirchenanwalt sowie die stellvertretenden Kirchenanwälte, der Bandverteidiger und der Kanzler der Apostolischen Signatur, der als Notar fungiert, teilnehmen, trifft der Präfekt, der im Kongress der einzige Richter ist, nach einer ausführlichen Beratung der Streitsache, die Entscheidung, ob der Rekurs zur Entscheidung vor dem Richterkollegium zuzulassen sei oder ob er ggf. abzuweisen ist, da er nicht die nötigen rechtlichen Voraussetzungen oder das notwendige rechtliche Fundament vorweist (cf. Art. 83 §1 *Lex propria*). Ein Kollegialgericht an der Apostolischen Signatur besteht aus dem Kardinalpräfekt sowie vier weiteren Richtern, die vom Präfekten aus dem Kreis der Mitglieder der Apostolischen Signatur bestellt werden (cf. Artt. 21 und 5 §1, 1° *Lex propria*). Falls es der Präfekt aufgrund der Wichtigkeit der Streitsache für angebracht hält, kann er die Entscheidung einer Plenarsitzung dieses Gerichtshofes übertragen (cf. Art. 1 §3 *Lex propria*).

6. Welche Fälle werden vor der Apostolischen Signatur verhandelt?

Gegenstand der Verwaltungsklage bei der Apostolischen Signatur kann nur ein Verwaltungsakt sein, der zuvor von einem Dikasterium der Römischen Kurie gesetzt oder gebilligt wurde. Um einen kurzen Überblick zu gewinnen, welche Verwaltungsentscheidungen ganz konkret Gegenstand von Verwaltungsprozessen beim Höchstgericht der Kirche waren, sollen im Folgenden einige Bei-

spiele genannt werden. Hier lehne ich mich an die von G.P. Montini²⁶ veröffentlichte Auflistung an:

- Amtsabsetzung oder Versetzung von Pfarrern (cf. cann. 1747 §3; 1752);
- die Ablehnung des Antrags auf Exkardination oder Inkardination;
- die Exklaustration oder Entlassung aus einem Institut des geweihten Lebens (cf. cann. 686; 700);
- die Aufhebung einer Pfarrei (cf. can. 515 §2);
- die Rückführung einer Kirche zu profanem, aber nicht unwürdigem Gebrauch (cf. can. 1222 §2);
- die Aufhebung einer Vereinigung von Gläubigen (cf. cann. 320; 326);
- die Einsetzung eines Kommissars für eine Vereinigung (cf. can. 318 §2) oder ein Institut des geweihten Lebens;
- die Amtsabsetzung (cf. can. 192);
- die disziplinare Entlassung von einem Amt an der Römischen Kurie (cf. Art. 76 *Regolamento generale della Curia Romana*/1999);
- das Verbot, den priesterlichen oder bischöflichen Dienst auszuüben;
- die Rücknahme der Beichtvollmacht (cf. can. 974 §1);
- der Entzug der *missio canonica* bei Lehrkräften oder Theologieprofessoren;
- die Feststellungserklärung eines Hindernisses, die Weihe auszuüben (cf. can. 1044 §2, 2°);
- die Ablehnung der Zulassung zur Priesterweihe eines Diakons (cf. can. 1030);
- die Ablehnung der Zulassung zur Profess in einem Institut des geweihten Lebens;
- die Ablehnung des beantragten Exklaustrationsindults;
- die Ablehnung der Bestätigung hinsichtlich der Entlassung aus einem Institut des geweihten Lebens;

²⁶ G.P. MONTINI, *De recursibus hierarchicis. Ad usum Auditorum*, Romae 2016², 10-11.

- die Ablehnung der Errichtung einer weiteren Niederlassung eines Instituts des geweihten Lebens (cf. can. 271 §3);
- die Ablehnung der Zuerkennung eines passiven Wahlrechts für die Wahl zum pfarrlichen Vermögensverwaltungsrat;
- das Dekret, durch das eine Strafe angedroht wird, d.h. ein Strafgebot (cf. can. 1319);
- das Strafdekret (cf. can. 1720);
- Anordnungen, die in Zusammenhang mit der Aufklärung einer Straftat getroffen werden (cf. can. 1722);
- Verwarnung (*admonitio*) im Sinne von can. 1339 §1;
- Negation eines Patronatsrechts;
- Negation eines Präsentationsrechts.

7. Jüngere Entwicklungen hinsichtlich der Kompetenz der Apostolischen Signatur

In vielen Rechtsstreitigkeiten konnte die Apostolische Signatur als Verwaltungsgericht für Gerechtigkeit sorgen. Deshalb war es das Anliegen dieses Beitrags, diese für den kirchlichen Rechtsschutz bedeutsame Institution in erster Linie vorzustellen und bekannter zu machen. Denn selbst 50 Jahre nach deren Einführung durch Papst Paul VI. ist deren Existenz und Arbeitsweise immer noch vielen unbekannt. Dabei darf es nicht fehlen, auf notwendige Desiderate, jüngste Entwicklungen und vorhandene Defizite hinzuweisen.

7.1 *Forderung nach der Einführung lokaler Verwaltungsgerichte*

Immer wieder wird die Forderung laut, die Kirche müsse auch vor Ort, d.h. eine bei den Partikularkirchen verortete Verwaltungsgerichtsbarkeit einrichten. So forderte ein «Memorandum von Theologieprofessorinnen und -professoren zur Krise der Katholischen Kirche vom 4. Feb-

ruar 2011»²⁷, indem auch viele Thesen vertreten werden, die ich mir nicht zu Eigen machen möchte, u.a. auch die Einführung einer lokalen Verwaltungsgerichtsbarkeit. So wird dort ein effektiver Schutz der Rechte der Gläubigen gefordert:

Die Anerkennung von Würde und Freiheit jedes Menschen zeigt sich gerade dann, wenn Konflikte fair und mit gegenseitigem Respekt ausgetragen werden. Kirchliches Recht verdient diesen Namen nur, wenn die Gläubigen ihre Rechte tatsächlich geltend machen können. Rechtsschutz und Rechtskultur in der Kirche müssen dringend verbessert werden; ein erster Schritt dazu ist der Aufbau einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Dabei wird der Eindruck erweckt, dass nach der geltenden Rechtsordnung der Kirche überhaupt kein Schutz subjektiver Rechte Gläubiger sowie absolute Tyrannei herrsche²⁸. Dies scheint mir doch sehr einseitig dargestellt

²⁷ Der Text ist abgedruckt in M. HEIMBACH-STEINS – G. KUIP – S. WENDEL, ed., «*Kirche 2011: Ein notwendiger Aufbruch*». *Argumente zum Memorandum*, Freiburg 2011.

²⁸ In diese einseitige Richtung plädiert z.B. auch S. Demel, wenn sie bezüglich can. 1400, ohne Einrichtung und Arbeitsweise der Apostolischen Signatur adäquat zu würdigen, lapidar feststellt: «Für Rechtsschutzfragen bei Verwaltungsmaßnahmen existiert aber keine Verfahrensordnung. Diese fehlt, weil der kirchliche Gesetzgeber festgelegt hat, dass die kirchlichen Gerichte für diesen Bereich nicht zuständig sind». S. DEMEL., *Einführung in das Recht der katholischen Kirche. Grundlagen — Quellen — Beispiele*, Darmstadt 2014, 91. Die Argumentation ist nicht nachvollziehbar, da trotz aller Verbesserungswürdigkeit des derzeitigen Systems der *iustitia administrativa*, hinsichtlich des hierarchischen Rekurses gewisse Rechtsprinzipien und Verfahrensnormen, die überwiegend aus den allgemeinen Normen herzuleiten sind, durch die Verwaltung (hierarchischer Oberer) zur Anwendung gebracht werden könnten und im Sinne einer guten kirchlichen Rechtskultur auch appliziert werden müssten und zudem mit der Apostolischen Signatur definitiv ein kirchliches Verwaltungsgericht vorhanden ist. Cf. hierzu M. AMBROS, *Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit* (cf. Anm. 9), 283-295 und 297-312.

und würdigt kaum die entscheidenden Schritte zur Verbesserung kirchlichen Rechtsschutzes im CIC/1983²⁹ sowie die über 50 Jahre währende solide und auf Gerechtigkeit bedachte Tätigkeit der Apostolischen Signatur als Verwaltungsgericht der Kirche.

Freilich ist die Forderung nach einer Einführung lokaler Verwaltungsgerichte nichts Neues. Bereits im Februar 1971 legte die Freisinger Bischofskonferenz eine «Kirchliche Verwaltungsprozessordnung der Kirchenprovinzen in Bayern (VPO)» vor, für die man seitens des Heiligen Stuhls die Approbation als Partikulargesetz beantragte. Die Gemeinsame Synode der Diözesen der Bundesrepublik Deutschland beschloss im November 1975 ebenfalls eine «Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung» für die seitens des Heiligen Stuhls die Approbation als Partikulargesetz erbeten wurde³⁰. Diese Vorschläge hinsichtlich der Errichtung einer lokalen Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde seitens des Heiligen Stuhls vorerst zurückgestellt, da im Rahmen der Codexreform dieses Anliegen universal-kirchlich aufgegriffen werden sollte. So enthalten die Vorbereitungsschemata des CIC/1983 Normen für eine lokale kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nach zahlreichen Eingaben u.a. von Bischofskonferenzen aus Ländern, in

²⁹ So zeigt J. FÜRKRANZ überzeugend auf, dass selbst im Rahmen der Verwaltungsbeschwerde dem hierarchischen Oberen vom Gesetzgeber weitreichende Möglichkeiten eingeräumt worden sind, in einem Rechtsstreit für eine umfassende Gerechtigkeit zu sorgen. Cf. hierzu J. FÜRKRANZ, *Effizienz der Verwaltung und Rechtsschutz im Verfahren. Can. 1739 in der Dynamik der hierarchischen Beschwerde*, Paderborn 2014; ID., «Die Entscheidungsfindung nach can. 1739. Einige prozessrechtliche Anmerkungen», *Periodica* 105 (2016) 135-154.

³⁰ Cf. hierzu D.M. MEIER, *Verwaltungsgerichte für die Kirche in Deutschland? Von der gemeinsamen Synode 1975 zum Codex Iuris Canonici 1983*, Essen 2001. Im Hinblick auf andernorts angedachte und *ad experimentum* durchgeführte Projekte lokaler Verwaltungsgerichtsbarkeit cf. G.P. MONTINI, «I tribunali amministrativi locali» (cf. Anm. 1), 323-342.

denen schon die Errichtung der ordentlichen Gerichtsbarkeit vor erhebliche Probleme stieß, war in der letzten Entwurfsfassung des erneuerten kirchlichen Gesetzbuches, das Papst Johannes Paul II. zur Promulgation vorgelegt wurde, lediglich eine fakultative Einführung von lokalen Verwaltungsgerichten vorgesehen. Großes Erstaunen hat dann die Veröffentlichung des CIC/1983 ausgelöst: Ohne Begründung war die in der Entwurfsfassung vorgesehen fakultative Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Ebene der Bischofskonferenzen gestrichen worden³¹. Immer wieder wird deshalb die Forderung nach einer lokalen Verwaltungsgerichtsbarkeit, nicht nur von Kanonisten, im Hinblick auf einen noch adäquateren Schutz der Rechte in der Kirche als uneingelöstes Desiderat empfunden³².

7.2 *Von der bloßen Überprüfung der Rechtmäßigkeit hin zu einer Entscheidung über das Bestehen subjektiver Rechte*

Seitdem Paul VI. in Art. 106 *REU* der Apostolischen Signatur die Kompetenz zuwies, Verwaltungsentscheidungen auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu beurteilen, wurde in der Doktrin die Frage diskutiert, inwiefern es dann auch die Aufgabe dieses Gerichts ist, den Schutz subjektiver Rechte der Gläubigen, die durch einen Verwaltungsakt

³¹ Den Verlauf der Arbeiten der Codex-Reformkommission im Hinblick auf die Einführung einer lokalen Verwaltungsgerichtsbarkeit, cf. M. AMBROS, *Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit* (cf. Anm. 8), 134-155.

³² Cf. M. PULTE, «Die Schaffung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit für die deutschen Diözesen. Ein bleibendes Desiderat aus der Kodifikationsgeschichte zum CIC/1983», in W. REES – S. DEMEL – L. MÜLLER, ed., *Im Dienste von Kirche und Wissenschaft. Festschrift für Alfred Hierold zur Vollendung des 65. Lebensjahres*, Berlin 2007, 771-788; jüngst erst B.J. BERKMANN, «Mehr Subsidiarität im Kirchenrecht. Bischofskonferenzen und Verwaltungsgerichte», *Concilium* 52 (2016) 604-612, besonders 608-610.

verletzt wurden, durch konkrete Maßnahme zu schützen. Ist nämlich nur die Kompetenz des Verwaltungsgerichts eine Verwaltungsentscheidung rein formal auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu beurteilen, wäre hiervon eine Folge, dass es nach erfolgter Gerichtsentscheidung allein die Aufgabe der Verwaltung wäre, die durch eine unrechtmäßige Verwaltungsentscheidung entstandenen Folgen, d.h. materiellen wie ideellen Schaden, zu beseitigen.

Spätestens seit Papst Johannes Paul II. in Art. 123 §2 *Pastor bonus* der Apostolischen Signatur die Kompetenz zugewiesen hat, über die Wiedergutmachung entstandenen Schadens zu entscheiden, scheint sich immer mehr abzuzeichnen, dass sich die Apostolische Signatur von einem rein formalen Rechtmäßigkeitsurteil hin zu einem Urteil über das Bestehen und den damit verbundenen Schutz subjektiver Rechte der Gläubigen weiterentwickelt³³.

So sind in der neuen *Lex propria* der Apostolischen Signatur folgende Vollmachten im Sinne der Rechtsfortentwicklung mit aufgenommen worden: Im Urteil können direkte oder indirekte Folgen festgelegt werden, die sich aus der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes ergeben haben (Art. 90 *Lex propria*); auf Parteiantrag hin kann ein durch die Verwaltungsbehörden nicht vollstrecktes Urteil durch die Apostolische Signatur selbst vollzogen werden (Art. 92 *Lex propria*); durch das Verwaltungsgericht kann das Verfahren und die Fristen hinsichtlich einer Wiederholung einer vorhergehenden Verwaltungsentscheidung festgelegt werden. Insofern kann sichergestellt werden, dass beispielsweise alle Beteiligten tatsächlich gehört werden und die der Entscheidung zugrundeliegenden Argumente durch die Verwaltung gehört und in der Bewertung mitberücksichtigt werden (Art.

³³ Cf. hierzu G.P. MONTINI, *La difesa dei diritti dei fedeli nella Chiesa. Il danno e la sua riparazione nella Giustizia Amministrativa Canonica*, Brescia 1997.

93 *Lex propria*). Schließlich hat die Apostolische Signatur die Vollmacht bekommen, auch *de merito causae*, d.h. über das konkrete Vorgehen nach erfolgtem Urteil zu befinden (Art. 94 *Lex propria*). Diese Kompetenz übersteigt bei weitem die einer reinen Bewertung der Rechtmäßigkeit und ermöglicht es der Apostolischen Signatur in einer Streitsache für eine umfassende Gerechtigkeit zu sorgen.

7.3 *Unzuständigkeit der Apostolischen Signatur bei Strafen, die von der Glaubenskongregation bei delicta graviora auf dem Verwaltungsweg verhängt oder gebilligt wurden*

Es ist insbesondere den *delicta graviora*, den «schwereren Straftaten», hinsichtlich des Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen durch Kleriker geschuldet, dass das kirchliche Strafrecht und Strafverfahrensrecht eine neue Bedeutung sowohl in der Doktrin als auch in der Praxis bekommen hat. Bei einem solchen Delikt sieht, wenn man unabhängig von etwaigen mittlerweile erlassenen Spezialgesetzen ganz allgemein die Normen des CIC heranzieht, can. 1395 §2 CIC vor, den Kleriker mit einer gerechten Strafe zu belegen, die Entlassung aus dem Klerikerstand nicht ausgeschlossen. Can. 1341 CIC sieht als Alternative vor, dass der Ordinarius entweder den Verwaltungs- oder den Gerichtsweg zur Verhängung der Strafe wählen kann. Der Verwaltungsweg ist aber nach can. 1342 §2 CIC ausgeschlossen, wenn eine Strafe für immer verhängt werden soll, wie dies z.B. bei der Entlassung aus dem Klerikerstand der Fall wäre. Im Hinblick auf die Apostolische Signatur bedeutet das, dass sie gemäß den Normen des CIC i.V.m. Art. 123 §1 *Pastor bonus*; Art. 34 §1 *Lex propria* angerufen werden kann, wenn seitens eines Dikasteriums des Heiligen Stuhls ein Verwaltungsakt erlassen wird, der mit einem Strafdelikt in Zusammenhang steht. Ohne hier auf die Diskussion nach der Sinnhaftigkeit einer Strafzumessung durch Verwaltungsentscheidung eingehen zu

wollen, ist nach den kodikarischen Normen festzustellen, dass selbst bei der Verhängung von Strafen auf dem Verwaltungsweg gerichtlicher Rechtsschutz durch ein Verwaltungsgericht gegeben wäre.

In Folge der Problematik, dass viele Missbrauchsfälle seitens der Bischöfe und höheren Ordensoberen nicht aufgearbeitet wurden, hat Papst Johannes Paul II. im MP *Sacramentum sanctitatis tutela* [= SST]³⁴ diese Delikte der Kongregation für die Glaubenslehre reserviert. Im dazugehörigen Rundschreiben an die Bischöfe und Ordensoberen³⁵ sowie in Art. 6 §1 Normen 2001 wird die Kongregation für die Glaubenslehre als «Apostolisches Tribunal» bezeichnet. Infolgedessen gibt es gegen Gerichtsentscheidungen ersten Grades nur Berufung an die Kongregation als Gerichtshof (cf. Art. 13 Normen SST/2001). Die Normen SST/2001 sahen also noch einen gerichtlichen Strafprozess als ordentlichen Weg vor, die der Glaubenskongregation reservierten schwereren Straftaten aufzuklären und ggf. kanonische Strafen zu verhängen. Die Anzahl der Fälle und die im Vergleich zu einem Verwaltungsverfahren länger dauernden Strafprozesse führten dazu, dass in einer am 7. Februar 2003³⁶ dem Kardinalpräfekten der Kongregation für die Glaubenslehre gewährten Privataudienz Papst Johannes Paul die spezielle Befugnis (*facultas*) erteilte, dass der jeweilige Ordinarius bei der Glaubenskongregation beantragen kann, die Entlassung aus dem Klerikerstand per Dekret, und damit auf dem

³⁴ Abgedruckt in *AAS* 93 (2001) 737-739; dt. Übersetzung in *Archiv für Katholisches Kirchenrecht* [=AfKKR] 170 (2001) 144-147. Zusammen mit dem MP wurden die dazugehörigen Normen promulgiert, ohne jedoch in den *AAS* oder in einem anderen Publikationsorgan veröffentlicht worden zu sein: *Normae substantiales et processuales* [im Folgenden abgekürzt als: Normen SST/2001], *Ius Ecclesiae* 16 (2004) 313-320.

³⁵ Cf. CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Litteras *Ad exsequendam ecclesiasticam legem*, 18 maii 2001, *AAS* 93 (2001) 785-788.

³⁶ Abgedruckt in *Ius Ecclesiae* 16 (2004) 321.

Verwaltungsweg, verhängen zu dürfen. Bereits eine Woche später, am 14. Februar 2003³⁷, wurde Joseph Kardinal Ratzinger von Papst Johannes Paul II. für die Arbeitsweise der Glaubenskongregation eine weitere Spezialvollmacht verliehen: In den Fällen der *delicta graviora* sollte bei Strafverhängung auf dem Verwaltungsweg jeder Rekurs an die Apostolische Signatur ausgeschlossen sein. Gegen Entscheidungen der Kongregation sollte lediglich ein Rekurs an die ordentliche Versammlung der Kongregation («feria IV») möglich sein.

2010 wurden die bereits bestehenden Normen hinsichtlich der Vollmachten der Glaubenskongregation, die sich aus dem MP *SST* ergeben, einer Revision unterzogen³⁸. Auch hier findet sich die seit Februar 2003 bestehende Rechtslage wieder, wonach bei auf dem Verwaltungsweg verhängten Strafen lediglich die Beschwerde an die Ordentliche Versammlung der Glaubenskongregation («feria IV») gegeben ist (cf. Art. 27 Normen *SST*/2010). Selbst bei dieser Reform blieb es also bei einer Verhängung schwerster kirchlicher Strafen auf dem Verwaltungsweg.

Nicht weil dies etwa als unzureichender Rechtsschutz empfunden wurde, sondern da, aufgrund der hohen Anzahl der Fälle, für eine Entlastung der ordentlichen Versammlung der Glaubenskongregation gesorgt werden sollte, hat Papst Franziskus im Jahr 2014 ein Kollegium innerhalb der Glaubenskongregation errichtet, das über eine Beschwerde über ein von der Kongregation für die Glaubenslehre im Kongress dieses Dikasteriums verhängtes Strafdekret entscheiden soll. Dieses Kollegium kann nicht als Verwaltungsgericht bewertet werden, sondern

³⁷ Abgedruckt in *Ius Ecclesiae* 16 (2004) 321.

³⁸ Cf. CONGREGATIO PRO DOCTRINA FIDEI, Normae de delictis Congregationi pro Doctrina Fidei reservatis seu Normae de delictis contra fidem necnon de gravioribus delictis, 21 maii 2010, *AAS* 102 (2010) 419-434; dt. Fassung: *AfkKR* 179 (2010) 169-179. Im Folgenden abgekürzt als: Normen *SST*/2010.

bleibt eine interne Instanz der ordentlichen Versammlung der Glaubenskongregation³⁹. Angesichts der Tatsache, dass es eine der wesentlichen Intentionen der Codexreform war, die Rechte der Gläubigen, d.h. bei den Missbrauchsfällen⁴⁰ sowohl der Opfer als auch der Täter, in angemessener Weise zu schützen, machte es einerseits die hohe Anzahl der Fälle praktisch für erforderlich, für eine möglichst schnelle Bearbeitung zu sorgen. Andererseits darf sich die Kirche ihrem rechtlichen Selbstverständnis gemäß auf Dauer nicht damit abfinden, dass schwerwiegendste kirchliche Strafen dauerhaft verhängt werden, ohne dass der Betreffende eine ausreichende gerichtliche Kontrolle dieser Maßnahme einfordern kann. Diese neuere Entwicklung im kirchlichen Strafverfahrensrecht wirkt sich auch auf die Apostolische Signatur aus, weil nunmehr neben Verwaltungsentscheidungen, die der Papst oder ein Ökumenisches Konzil getroffen haben (cf. can. 1732), auch diejenigen der Kongregation für die Glaubenslehre sind, bei denen die Apostolische Signatur in den Fällen der *delicta graviora* hinsichtlich einer weiteren Verwaltungsklage unzuständig ist. Da die der Glaubenskongregation vorbehaltenen Straftatbestände nämlich sehr umfangreich sind, erreichen in der Praxis nur noch wenige Verwaltungsklagen gegen Strafdekrete die Apostolische Signatur.

³⁹ Cf. D.G. ASTIGUETA, «Il nuovo Collegio all'interno della Congregazione per la Dottrina della Fede e il suo Regolamento», *Periodica* 105 (2016) 335-368.

⁴⁰ Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, dass nicht nur die Aufarbeitung der Missbrauchsfälle der Kongregation für die Glaubenslehre vorbehalten sind, sondern auch andere *delicta graviora* gegen Glauben und Moral, wie z.B. Beichtiegelbruch, Absolution von Mitbeteiligten einer Sünde gegen das 6. Gebot des Dekalogs, Verführung eines Pönitenten eine Sünde gegen das 6. Gebot zu begehen, unerlaubte Bischofsweihe, simulierte Weihespendung an Frauen, Mess-Simulation, eucharistisches Sakrileg, unerlaubte Interzelebration.

Diese Tendenz ist hinsichtlich einer Rechtskultur in der Kirche als eindeutiges Defizit und Rückschritt zu benennen.

Ist nämlich die Strafverhängung durch den Ordinarius auf dem Verwaltungsweg erfolgt, die zuvor vom hierarchischen Oberen, d.h. der Kongregation für die Glaubenslehre autorisiert werden muss (cf. Art. 21 §2 Normen SST/2010), steht danach lediglich der Rechtsbehelf eines hierarchischen Rekurses an die Glaubenskongregation offen. Der hierarchische Obere entscheidet über seine zuvor autorisierte Entscheidung. Gerichtlicher Rechtsschutz wird nicht gewährleistet. In rechtsstaatlichen Systemen würde eine solche Regelung mehr als Verwunderung auslösen. Innerkirchlich ist sie als eine Reaktion zur schnelleren Aufarbeitung von Missbrauchsdelikten anzusehen, wobei aber nicht übersehen werden darf, dass unter die der Glaubenskongregation vorbehaltenen *delicta graviora* viele andere Straftatbestände⁴¹ zu zählen sind, bei denen das gleiche Verfahren angewandt wird, das im Hinblick des Schutzes der Rechte der Betroffenen allein schon deshalb als defizitär anzusehen ist, weil die endgültige Entscheidung von einem Verwaltungsorgan getroffen wird, das von Anfang an in die Entscheidung schon mit eingebunden worden ist und es deshalb zwar nicht unmöglich aber zumindest fraglich ist, ob eine objektive und überparteiliche Stellung seitens des hierarchischen Oberen überhaupt eingenommen werden kann.

⁴¹ Art. 2 §2 Normen SST/2010: Häresie, Schisma, Apostasie; Die Entlassung aus dem Klerikerstand ist bei folgenden Delikten als mögliche kanonische Strafe vorgesehen: nach Art. 3 §2 Normen SST/2010 bei einer Straftat gegen die Heiligkeit der Eucharistie; nach Art. 4 §2 Normen SST/2010 bei einer Straftat im Zusammenhang mit dem Bußsakrament; nach Art. 5, 3° Normen SST/2010 hinsichtlich der versuchten Weihe einer Frau als Strafe für den Weihespenden. Die Rechtsgrundlage für die Verhängung der Strafe auf dem Verwaltungsweg findet sich in Art. 21 §2 Normen SST/2010.

Schluss

«*Contra rem judicatam non audietur*», sagt ein Rechtspruchwort. Gegen eine gerichtlich entschiedene Streitsache kann man keinen Richter anrufen. Bezogen auf die unterschiedlichsten Entscheidungen, die von kirchlichen Amtsträgern getroffen werden, hat dieser Beitrag versucht aufzuzeigen, dass umgekehrt das Fehlen eines gerichtlichen Schutzes gegen Verwaltungsmaßnahmen lange Zeit ein Defizit der kirchlichen Rechtsordnung darstellte: Unserer Rechtskultur und unserem Rechtsempfinden nach ist eine Streitsache nämlich erst dann endgültig entschieden, wenn bei auseinandergehenden Rechtsauffassungen schließlich der Richterspruch die Entscheidung herbeiführt. Mit der Einführung der Apostolischen Signatur als Verwaltungsgericht der Kirche hat Papst Paul VI. einen Mindeststandard kirchlichen Rechtsschutzes ermöglicht, der nicht in institutioneller Analogie zu staatlichen Rechtsordnungen gestaltet ist, sondern dem Wesen der Kirche selbst zutiefst entspricht. Die Kirche erkennt nicht nur die Rechte der Gläubigen an, sondern bietet — wenn ein Rechtsstreit nicht zu vermeiden ist — ein wirksames Mittel an, die eigenen Rechte zu verteidigen, um so ihre Sendung zu schützen. Hinsichtlich der Aufarbeitung schwerer Strafdelikte ist daher zu fragen, ob es dem Selbstverständnis kirchlicher Rechtskultur genügen kann, dass schwerste kanonische Strafen zumeist allein auf dem Verwaltungsweg verhängt werden. Papst Paul VI. war jedenfalls der Auffassung, dass die Rechte der Gläubigen am besten auf dem Gerichtsweg zu schützen seien. Gerade hier zeigt sich, wie «prophetisch» die Errichtung der *Sectio Altera* der Apostolischen Signatur vor fünfzig Jahren war.

MATTHIAS AMBROS