

Nomok@non

WEB-JOURNAL

FÜR RECHT

UND RELIGION

FACHARTIKEL

**RECHTSSCHUTZ IN KIRCHLICHEN
VERWALTUNGSANGELEGENHEITEN**

**Hierarchischer Rekurs und verwaltungsgerichtliche Klage vor
der Apostolischen Signatur**

VON DANIEL TIBI

ISSN 2749-2826, DOI 10.5282/nomokanon/260

veröffentlicht am 15.06.2024

RECHTSSCHUTZ IN KIRCHLICHEN VERWALTUNGSANGELEGENHEITEN

Hierarchischer Rekurs und verwaltungsgerichtliche Klage vor der Apostolischen Signatur

VON DANIEL TIBI

Zusammenfassung: Ein wirksamer Rechtsschutz in kirchlichen Verwaltungsangelegenheiten gehört zu den zentralen Forderungen des Synodalen Wegs. Dieser Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die drei Grundmodelle des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten. Anschließend werden die Möglichkeiten des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten thematisiert, die das geltende Kirchenrecht bietet: hierarchischer Rekurs und verwaltungsgerichtliche Klage vor der Apostolischen Signatur. In einem Ausblick werden Möglichkeiten erörtert, wie der bestehende Rechtsschutz verbessert werden kann.

Abstract: Effective legal protection in administrative matters is one of the central demands of the Synodal Path in Germany. This article first reviews the three basic models of legal protection in administrative matters. It then discusses the possibilities of legal protection in administrative matters offered by canon law: hierarchical recourse and appeal to the Apostolic Signatura. The paper concludes with an outlook on how to improve the existing legal protection.

„Für die katholische Kirche ist es wichtig, dass Entscheidungen so an das Recht gebunden sind, dass allgemeine, als legitim anerkannte Regeln der Fairness, Transparenz und Kontrolle umfassend gesichert werden, sodass Willkür wirksam ausgeschlossen wird. [...] Das wird ermöglicht durch eine wirksame Verbesserung der Möglichkeit für die Gläubigen, bei einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit bzw. beim Apostolischen Stuhl ihre Rechte geltend zu machen“.¹

Ein wirksamer Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten gehört zu den zentralen Forderungen des Synodalen Wegs, und damit verbunden die Einführung von kirchlichen Verwaltungsgerichten. Dass ein wirksamer Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten gerade in der katholischen Kirche eine Herausforderung ist, liegt an ihrer hierarchischen Verfasstheit. Kirchliche Leitungsgewalt ist Ausübung der Gewalt, die Christus der Kirche übertragen hat, zunächst an die Apostel und durch die apostolische Sukzession in ununterbrochener Linie an die Bischöfe und den Papst. Daher kann es in der Kirche keine echte Gewaltenteilung geben wie im Staat. Vielmehr gilt in der Kirche das Prinzip der Gewalteneinheit. Der Papst für die Gesamtkirche und die Diözesanbischöfe bzw. die ihnen Gleichgestellten für ihre Teilkirchen haben volle kirchliche Leitungsgewalt inne. Diese hierarchische Verfasstheit der Kirche wird angesehen als

¹ *Büro des Synodalen Wegs*, Macht und Gewaltenteilung in der Kirche – Gemeinsame Teilnahme und Teilhabe am Sendungsauftrag. Grundtext (= Der Synodale Weg 3), Bonn 2022, Nr. 72 (S. 39 f.).

auf göttliche Einsetzung zurückgehend und damit kraft göttlichen Rechts bestehend.² Wie kann dann aber ein wirksamer Rechtsschutz in kirchlichen Verwaltungsangelegenheiten gewährleistet werden? Dieser Beitrag gibt zunächst einen Überblick über die drei Grundmodelle des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten. Anschließend werden die Möglichkeiten des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten thematisiert, die das geltende Kirchenrecht bietet: hierarchischer Rekurs und verwaltungsgerichtliche Klage vor der Apostolischen Signatur. In einem Ausblick werden Möglichkeiten erörtert, wie der bestehende Rechtsschutz verbessert werden kann.

1 Grundmodelle des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten

Es gibt drei Grundmodelle des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten: die Klage vor einem ordentlichen Gericht (*appellatio extraiudicialis*), der Rekurs auf dem Verwaltungsweg und die Klage vor einem Verwaltungsgericht.³

1.1 Klage vor einem ordentlichen Gericht (*appellatio extraiudicialis*)

Verfahren zum Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten haben sich in der Kanonistik mit Aufkommen der Kirchenrechtswissenschaft ab dem 12. Jahrhundert auf Grundlage römischen Rechts entwickelt. Neben dem Rekurs auf dem Verwaltungsweg kannte die Kanonistik die *appellatio extraiudicialis*, die Anfechtung eines außergerichtlichen Einzelverwaltungsaktes vor einem ordentlichen Gericht.⁴ Verwaltungsgerichte gab es in jener Zeit nicht. Diese gerichtliche Form des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten sah das kirchliche Recht über rund acht Jahrhunderte lang vor, bis sie 1908 abgeschafft wurde. Nach dem Untergang des Kirchenstaates im Jahr 1870 haben die päpstlichen Gerichte ihre Arbeit faktisch eingestellt, was in der Praxis eine *appellatio extraiudicialis* unmöglich machte. Offiziell abgeschafft wurde die *appellatio extraiudicialis* im Rahmen der Kurienreform im Jahr 1908 durch Papst Pius X. Auf dem Gerichtsweg sollten fortan nur solche Angelegenheiten behandelt werden, die von der Sache her ein Gerichtsverfahren erforderten. Bei allen anderen Angelegenheiten sollte der schnellere und effizientere Verwaltungsweg beschritten werden. Mit der Apostolischen Konstitution *Sapientis consilio* vom 29. Juni 1908⁵ hat Papst Pius X. der Römischen Rota ein neues Eigenrecht gegeben, durch das Klagen gegen außergerichtliche Einzelverwaltungsakte der Kompetenz der Römischen Rota, und damit der ordentlichen Gerichtsbarkeit, entzogen wurden. Stattdessen war fortan nur der Rekurs auf dem Verwaltungsweg an die Kongregationen der Römischen Kurie möglich.⁶ Eine inhaltsgleiche Regelung wurde bei der Kodifizierung des Kirchenrechts in c. 1601 CIC/1917

² Vgl. Pinto, Pio Vito, *Diritto amministrativo canonico. La chiesa: mistero e istituzione*, Bologna 2006, 3–24.

³ Vgl. Gordon, Ignacio, *De iustitia administrativa ecclesiastica. Tum transacto tempore tum hodierno*, in: PRC 61 (1972) 251–378, 253–254; Moodie, Michael R., *Defense of Rights. Developing New Procedural Norms*, in: Jur 47 (1987) 423–448, 426–428.

⁴ Gordon, *De iustitia administrativa ecclesiastica* (Anm. 3), 261, definiert *appellatio extraiudicialis* als „provocatio ad causam, qua aliquis ministerium iudicis invocat contra gravamen ex actu non iudiciali proveniens“. Vgl. weiterführend dazu: Nörr, Knut W., *Ein Baustein der mittelalterlichen Rechtskirche: Die Appellatio Extraiudicialis*, in: *Studia in honorem Eminentissimi Cardinalis Alphonsi M. Stickler*. Hg v. Rosalio José Castillo Lara (= *Studia et textus historiae iuris canonici* 7), Rom 1992, 463–482; Schmitz, Heribert, *Appellatio extraiudicialis. Entwicklungslinien einer kirchlichen Gerichtsbarkeit über der Verwaltung im Zeitalter der klassischen Kanonistik (1140–1348)* (= MThSt III/29), St. Ottilien 1970.

⁵ Pius X., *Constitutio apostolica »Sapientis consilio«* (29 iunii 1908), in: AAS 1 (1909) 7–19.

⁶ Ebd. 24: „Contra dispositiones Ordinariorum, quae non sint sententiae forma iudiciali latae, non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam; sed earum cognitio sacris Congregationibus reservatur“ (c. 16 Lex propria Sacrae Romanae Rotae).

übernommen.⁷ In der Kanonistik war zunächst umstritten, ob damit die *appellatio extraiudicialis* vollständig abgeschafft war oder ob subjektive Rechte, die durch einen Einzelverwaltungsakt verletzt wurden, weiterhin gerichtlich einklagbar waren.⁸ Klarheit brachte eine authentische Interpretation vom 22. Mai 1923 der damaligen Päpstlichen Kommission für die Interpretation von Gesetzestexten, in der festgestellt wurde, dass gegen Dekrete, Verwaltungsakte und Verfügungen im Zusammenhang mit der Leitung und Verwaltung einer Diözese keine gerichtliche Klage möglich ist, auch nicht auf Schadenersatz.⁹ Damit war die vollständige Abschaffung der *appellatio extraiudicialis* endgültig klargestellt. Nach geltendem allgemeinen Kirchenrecht fallen Streitigkeiten, die sich aus einer Maßnahme der ausführenden Gewalt ergeben, nicht in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte (vgl. c. 1400 § 2 CIC).

1.2 Rekurs auf dem Verwaltungsweg

Neben der *appellatio extraiudicialis* gab es die Möglichkeit des Rekurses gegen einen Einzelverwaltungsakt auf dem Verwaltungsweg, der seit Abschaffung der *appellatio extraiudicialis* den üblichen Rechtsweg darstellt. Zu unterscheiden sind drei Möglichkeiten des Rekurses auf dem Verwaltungsweg. Die *remonstratio* ist die Bitte um Rücknahme oder Abänderungen eines Einzelverwaltungsaktes direkt an die kirchliche Autorität, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Eine so zu erzielende einvernehmliche Einigung ist nach kirchlichem Konfliktlösungsverständnis sehr wünschenswert, in der Praxis ist es jedoch häufig erforderlich, dass eine außenstehende Autorität in einem Konflikt entscheidet. Beim *recursus hierarchicus* richtet sich der Rekurs an den hierarchischen Oberen derjenigen kirchlichen Autorität, die den strittigen Verwaltungsakt erlassen hat. Dieser trifft in der Sache eine für beide Seiten verbindliche Entscheidung, die ihrerseits angefochten werden kann, bis zu einer Entscheidung der höchsten Autorität. Ein *recursus extraordinarius* ist ein Rekurs unmittelbar an den Papst. Dieser Rechtsweg ist im geltenden allgemeinen Kirchenrecht nicht vorgesehen.¹⁰

Im geltenden allgemeinen Kirchenrecht ist der Verfahrensablauf eines hierarchischen Rekurses, der aus einer Kombination von vorgeschalteter *remonstratio* und eigentlichem *recursus hierarchicus* besteht, in den cc. 1732–1739 CIC normiert.

1.3 Klage vor einem Verwaltungsgericht

Die Forderung nach einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit gehört zu den zentralen Anliegen des Synodalen Wegs, um eine bessere Kontrolle kirchlichen Verwaltungshandelns zu verwirklichen. Doch ist diese Forderung nicht neu. Papst Johannes XXIII. setzte im Jahr 1963 eine Kommission für die Revision des Codex des kanonischen Rechts ein. Ihre Arbeit nahm die

⁷ „Contra Ordinariorum decreta non datur appellatio seu recursus ad Sacram Rotam; sed de eiusmodi recursibus exclusive cognoscunt Sacrae Congregationes“ (c. 1601 CIC/1917).

⁸ Vgl. Gordon, De iustitia administrativa ecclesiastica (Anm. 3), 290–295.

⁹ In: AAS 16 (1924) 251: „D. 1° Utrum ad normam cann. 1552–1601 institui possit actio iudicialis contra Ordinariorum decreta, actus, dispositiones, quae ad regimen seu administrationem dioecesis spectent, ex gr. provisionem beneficiorum, officiorum, etc., aut recusationem seu denegationem collationis beneficii, officii, etc? Et quatenus negative, 2° Utrum ob eiusmodi decreta, actus, dispositiones, actio iudicialis institui possit saltem ratione refectionis damnorum; et proinde Ordinarius conveniri possit, ad normam can. 1557 § 2 et 1559 § 2, penes Tribunal Sacrae Romanae Rotae? R. Negative ad utrumque et ad mentem. Mens est: exclusive competere Sacris Congregationibus cognitionem tum huiusmodi decretorum, actuum, dispositionum, tum damnorum, quae quis praetendat ex iis sibi illata esse.“

¹⁰ Es kommt mitunter vor, dass Gläubige sich unmittelbar an den Papst wenden. In einem solchen Fall wird der Vorgang durch das Staatssekretariat an die zuständige untergeordnete Instanz weitergeleitet.

Kommission allerdings erst nach Abschluss des Zweiten Vatikanischen Konzils auf. Zunächst wurden einige Grundprinzipien für die Erneuerung des allgemeinen Kirchenrechts ausgearbeitet und der Bischofssynode 1967 zur Genehmigung vorgelegt. Das sechste dieser Grundprinzipien befasste sich mit dem Schutz der Rechte von Personen (*De tutela iurium personarum*)¹¹, das siebte mit der Festlegung eines Verfahrens zum Schutz subjektiver Rechte (*De ordinanda procedura ad tuenda iura subiectiva*)¹². Nach diesen Prinzipien sollten die Rechte der Gläubigen anerkannt und geschützt werden und jeder Verdacht auf Willkür sollte vermieden werden. Daher sollten Rekurse sowie gerichtliche Klagen vor kirchlichen Verwaltungsgerichten gegen Maßnahmen der kirchlichen Autorität möglich sein. Dadurch sollte das Legalitätsprinzip und eine ausgeprägtere Form der Gewaltenunterscheidung im allgemeinen Kirchenrecht gefestigt werden.

Das *Schema Canonum de Procedura Administrativa*¹³ aus dem Jahr 1972 sah sowohl einen Rekurs auf dem Verwaltungsweg als auch eine Klage vor einem kirchlichen Verwaltungsgericht vor. Verwaltungsgerichte erster und zweiter Instanz sollten auf der Ebene der Bischofskonferenzen eingerichtet werden, das Gericht dritter Instanz sollte die Apostolische Signatur sein. Die Stellungnahmen des Apostolischen Stuhls und der Bischofskonferenzen zum *Schema Canonum de Procedura Administrativa* wurden in der *Brevis relatio de animadversionibus quae factae sunt ad Schema Canonum de procedura administrativa*¹⁴ zusammengefasst. Grundsätzlich fand die Einrichtung von kirchlichen Verwaltungsgerichten breite Unterstützung. Neben Bedenken pastoraler Natur gab es zwei Haupteinwände: Verwaltungsgerichte seien nicht mit der hierarchischen Verfassung der Kirche vereinbar. Bischöfe könnten nur vom Papst gerichtet werden, sodass von Bischöfen erlassene Verwaltungsakte nicht vor einem Verwaltungsgericht auf lokaler Ebene angefochten werden könnten. Außerdem wurde die Einrichtung von Verwaltungsgerichten in einigen Regionen der Welt aus finanziellen und personellen Gründen als kaum umzusetzen angesehen, was zu einem unterschiedlichen Rechtsschutzniveau in verschiedenen Teilen der Welt führen würde. Das *Schema Canonum de Procedura Administrativa* wurde überarbeitet und sollte noch vor der Promulgation des neuen Codex als eigenständige kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung durch das *Motu proprio Administrativae potestatis* in Kraft

11 „Quaestio eaque gravis in futuro Codice solvenda proponitur, videlicet, qua ratione iura personarum definienda tuendaque sint. Sane potestas una est eaque residet in superiore sive supremo sive inferiore, nempe in Romano Pontifice et in Episcopis dioecesanis, in respectivo ambitu completa. Quod unicuique, pro communitatis sibi assignatae servitio tota competat, unitatem firmat potestatis, eamque pro pastoralis cura subditorum admodum conferre nemo dubitabit.“ (*Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, Principia quae Codex Iuris Canonici recognitionem dirigant, Rom 1967, 13).

12 „Neque id sufficit ut tutela iurium in iure nostro convenienter vigeat. Agnoscenda enim sunt iura subiectiva vera et propria sine quibus ordinatio iuridica societatis vix concipitur. Proclamari idcirco oportet in iure canonico principium tutelae iuridicae aequo modo applicari superioribus et subditis, ita ut quaelibet arbitrariness suspicio in administratione ecclesiastica penitus evanescat. Haec finalitas, obtineri solummodo potest mediantibus recursibus sapienter a iure dispositis ut ius suum quod quis ab inferiore instantia laesum reputet, in superiore restaurari efficaciter possit. Dum in Codice Iuris Canonici recursus et appellationes iudiciales sufficienter regulatae secundum iustitiae exigentias reputantur, e contra communis opinio canonistarum censet recursus administrativos non parum deficere in ecclesiastica praxi et administratione iustitiae. Exinde necessitas ubique persentitur ordinandi in Ecclesia tribunalia administrativa secundum gradus et species, ita ut defensio iurium in eisdem habeat propriam et canonicam proceduram quae apud auctoritates diversi gradus apte evolvatur. Admisso hoc principio, potestatis ecclesiasticae clare distinguantur diversae functiones, videlicet legislativa, administrativa et iudicialis, atque apte definiatur a quibusdam organis singulae functiones exercentur. Nostri Codicis pariter erit statuere quatenus in concreto actiones concedantur apud tribunalia administrativa experiendae, processu administrativi regulas definire, necnon organa stabilia constituere, quae eosdem cognoscere valeant“ (ebd. 13 f.).

13 In: Comm 42 (2010) 396–402.

14 In: Comm 5 (1973) 235–243.

gesetzt werden.¹⁵ Der Text des Motu proprio war bereits vorbereitet,¹⁶ es fehlten nur noch das Promulgationsdatum und die Unterschrift Papst Pauls' VI. Die neue kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung wurde jedoch nie promulgiert. Eine offizielle Begründung gab es nicht. Es kann vermutet werden, dass die bereits erwähnten grundsätzlichen Einwände gegen eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit den Ausschlag gegeben haben. Außerdem sollten wohl Einzelgesetze vermieden und die Normen über den Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten in den Codex integriert werden.

Das Projekt einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit als solches wurde weiter verfolgt und der Text wurde überarbeitet und im Jahr 1976 als *Schema canonum de modo procedendi pro tutela iurium seu de processibus* veröffentlicht.¹⁷ Das überarbeitete *Schema* überließ es den einzelnen Bischofskonferenzen zu entscheiden, ob in ihrem Gebiet Verwaltungsgerichte eingerichtet werden. Damit wurde der unterschiedlichen Situation in verschiedenen Teile der Weltkirche Rechnung getragen, aber auch ein unterschiedliches Rechtsschutzniveau im Kauf genommen. Im *Schema CIC*¹⁸ aus dem Jahr 1980 und im *Schema Novissimum CIC*¹⁹ aus dem Jahr 1982 gab es keine wesentlichen Änderungen in Bezug auf die Struktur einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Papst Johannes Paul II. arbeitete den Entwurf für den neuen Codex mit einer kleinen Beratergruppe durch. Auf Wunsch des Papstes wurden die Normen über Verwaltungsgerichte aus dem Entwurf entfernt. Eine offizielle Begründung gab es nicht. Es kann vermutet werden, dass die beiden bereits im Entwurfsstadium vorgebrachten Haupteinwände zum letztlichen Scheitern der Einführung kirchlicher Verwaltungsgerichte geführt haben.²⁰

Beide Gründe gegen Verwaltungsgerichte betreffen jedoch nur die lokale Ebene. Am 23. März 1968 setzte Papst Paul VI. das erneuerte Eigenrecht der Apostolischen Signatur in Kraft.²¹ Dieses Höchstgericht bekam darin auch die Funktion eines Verwaltungsgerichts, das über Klagen gegen Verwaltungsakte urteilt, die von Kongregationen der Römischen Kurie erlassen oder gebilligt worden waren. Das geltende allgemeine Kirchenrecht schreibt der Apostolischen Signatur diese Funktion in c. 1445 § 2 CIC und Art. 197 PE²² zu.

¹⁵ Vgl. weiterführend dazu: *Martens, Kurt*, The Law that Never Was. The Motu Proprio Administrativae Potestatis on Administrative Procedures, in: *Jur* 68 (2008) 178–222.

¹⁶ Der Entwurf für das Motu proprio ist abgedruckt in: ebd. 208–222.

¹⁷ In: *Comm* 8 (1976) 183–200.

¹⁸ *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, Schema Codicis Iuris Canonici, Rom 1980.

¹⁹ *Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo*, Codicis Iuris Canonici. Schema Novissimum, Rom 1982.

²⁰ *Lüdicke, Klaus*, Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in der Kirche. Experimente, Planungen, Perspektiven, in: *Rechtsbescherming in de kerk*. Hg. v. Hildegard Warnink, Löwen 1991, 37–50, 43: „Die Verhältnisse in der Weltkirche sind so verschieden, daß man zunächst eine verpflichtende Errichtung der Verwaltungsgerichte abgelehnt hat. Das aber hätte zu unterschiedlichem Rechtsschutz in den einzelnen Teilen der Weltkirche geführt. [...] Das verfassungstheoretische Motiv ist darin angeklungen, daß man die Bischöfe nicht der Jurisdiktion von Diakonen oder Laien unterwerfen wollte. Die sogenannte unbezweifelte kanonische Tradition geht ja von der unzutreffenden, weil aus der mittelalterlichen Gewalteneinheit herrührenden Vorstellung aus, der Richter sei über dem Gerichteten. Die Rechtmäßigkeit des Handelns eines Oberen könne also nur von einem noch Höheren überprüft werden. Diese irrige These prägt das ganze Problem der Laien-Richter in der Kirche. An dieser Stelle hat sie dazu geführt, daß jede Gerichtsbarkeit über die Bischöfe, die nicht durch die Gerichte des Apostolischen Stuhles selbst geschieht, zurückgezogen wurde.“

²¹ *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae*, Rom 1968.

²² *Franciscus*, *Constitutio Apostolicae »Praedicate Evangelium«* de Curia Romana eiusque servitio pro Ecclesia in mundo (19 martii 2022), in: *AAS* 114 (2022) 375–455. Deutsche Übersetzung: *Papst Franziskus*, Apostolische Konstitution »Praedicate Evangelium« über die Römische Kurie und ihren Dienst für die Kirche in der Welt vom 19. März 2022, hg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (= VApSt 236), Bonn 2022.

2 Der hierarchische Rekurs (cc. 1732–1739 CIC)

Das geltende allgemeine Kirchenrecht sieht auf Ebene unterhalb des Apostolischen Stuhls keine Verwaltungsgerichte vor. Rechtsmittel gegen Einzelverwaltungsakte ist der hierarchische Rekurs (cc. 1732–1739 CIC).²³

2.1 Einzelverwaltungsakte (c. 1732 CIC)

Ein hierarchischer Rekurs ist möglich gegen Einzelverwaltungsakte, die im äußeren Bereich außergerichtlich erlassen wurden (vgl. c. 1732 CIC). Dafür wird in den cc. 1732–1739 CIC über den hierarchischen Rekurs der Begriff „Dekret“ verwendet, obwohl nicht alle Einzelverwaltungsakte Dekrete sind. Gegenstand eines hierarchischen Rekurses kann nur sein, was belegbar und nachprüfbar ist, somit nur Einzelverwaltungsakte, die im *forum externum* erlassen worden sind, nicht hingegen, was das *forum internum* betrifft, wie beispielsweise im Rahmen eines anonymisierten Verfahrens vor der Apostolischen Paenitentiarie. Außerdem unterliegen einem hierarchischen Rekurs nur außergerichtliche Einzelverwaltungsakte. Auch im Rahmen eines Gerichtsverfahrens ergehen Einzelfallentscheidungen, die keine Urteile sind (vgl. c. 1617 CIC), wie beispielsweise die Zulassung oder Ablehnung eines Anwalts, gegen die aber kein hierarchischer Rekurs gegeben ist und die den prozessrechtlichen Bestimmungen entsprechend angefochten werden können. Explizit ausgeschlossen von einem hierarchischen Rekurs sind Einzelverwaltungsakte des Papstes oder eines ökumenischen Konzils. Der Papst und mit dem Papst als dessen Haupt das Bischofskollegium sind Träger der höchsten Gewalt in der Kirche (vgl. c. 332 § 1 und c. 336 CIC), sodass deren Entscheidungen nicht angefochten werden können. Während Einzelverwaltungsakte eines ökumenischen Konzils in der Praxis nicht vorkommen, lassen Dikasterien des Apostolischen Stuhls Einzelverwaltungsakte mitunter vom Papst *in forma specifica* genehmigen,²⁴ um eine Angelegenheit schnell und effizient ohne Möglichkeit eines Rekurses zu erledigen, allerdings um den Preis, dass der betroffenen Person jegliche Möglichkeit eines Rechtsschutzes genommen wird. Nicht zuletzt ausgenommen vom hierarchischen Rekurs sind bestimmte Entscheidungen des Dikasteriums für die Glaubenslehre in Lehrprüfungsverfahren.²⁵

2.1.1 Der Begriff „Einzelverwaltungsakt“

Der Begriff eines Einzelverwaltungsakt ist im geltenden allgemeinen Kirchenrecht nicht definiert, ebenso wenig im CIC/1917. Daher gilt es, sich dem Begriff dadurch zu nähern, dass einige Merkmale zusammengestellt und abgegrenzt werden. Einzelverwaltungsakte sind Einzelfallentscheidungen und betreffen einzelne physische oder juristische Personen oder Personengruppen. Sie sind zu unterscheiden von Gesetzen, allgemeinen Dekreten, Instruktionen und autonomem Satzungsrecht, die allgemeine Regelungen für eine bestimmte Gemeinschaft von Gläubigen enthalten.²⁶ Ein Einzelverwaltungsakt kann „innerhalb der Grenzen seiner Zuständigkeit von demjenigen erlassen werden, der ausführende Gewalt besitzt“

²³ Vgl. weiterführend zu diesem Thema: Heimerl, Hans, Der hierarchische Rekurs (can. 1732–1739 CIC), in: ÖAKR 35 (1985) 158–177; Montini, Paolo, I ricorsi gerarchici (cann. 1732-1739), Rom 2020.

²⁴ Diese Möglichkeit besteht nach Art. 126 § 1 RGCR.

²⁵ Vgl. *Congregatio pro Doctrina Fidei*, Ratio agendi (29 iunii 1997), Art. 25, in: AAS 89 (1997) 830–835, 834.

²⁶ Für Gesetze und allgemeine Dekrete, die von Gesetzgebern unterhalb der höchsten Autorität erlassen worden sind, gibt es eine Art „Normenkontrollverfahren“ vor dem Dikasterium für die Gesetzestexte, das auf Antrag prüft, ob ein solches Gesetz oder allgemeines Dekret mit dem allgemeinen Kirchenrecht übereinstimmt (vgl. Art. 181 PE).

(c. 35 CIC). Der hierarchische Rekurs dient der Kontrolle kirchlichen Verwaltungshandelns. Daher unterliegen ihm Akte der ausführenden Gewalt. Personen, die ordentliche ausführende Gewalt besitzen, werden Ordinarien genannt (vgl. c. 134 §1 CIC). Dazu zählen der Papst, Diözesanbischöfe und ihnen gleichgestellte Vorsteher einer Teilkirche, Generalvikare, Bischofsvikare, Vorsteher einer Personalprälatur sowie höhere Obere klerikaler Religioseninstitute päpstlichen Rechts und klerikaler Gesellschaften apostolischen Lebens päpstlichen Rechts, die Priester²⁷ sind. Aber nicht nur Ordinarien können Einzelverwaltungsakte erlassen, sondern auch Personen, die delegierte ausführende Gewalt besitzen. Im Bereich des Ordensrechts sind als Einzelverwaltungsakte auch Entscheidungen von Oberen anzusehen, die Laien sind und daher keine kirchliche Leitungsgewalt im engeren Sinne innehaben (vgl. c. 129 § 1 CIC).²⁸ Akte, die ausführender Leitungsgewalt entspringen, sind einseitige Verfügungen der kirchlichen Autorität, durch die die rechtliche Situation des Empfängers im weitesten Sinne verändert oder zumindest festgestellt wird. Davon abzugrenzen sind privatrechtliche Akte, wie beispielsweise Verträge, die ein Ordinarius im Rahmen der Vermögensverwaltung abschließt. Keine Einzelverwaltungsakte sind außerdem rein verwaltungsinterne Handlungen oder Vorbereitungshandlungen für einen Einzelverwaltungsakt wie beispielsweise eine kanonische Verwarnung als Vorbereitung für eine Entlassung aus einem Religioseninstitut.

2.1.2 Dekrete, Verwaltungsbefehle und Reskripte

Das allgemeine Kirchenrecht behandelt Einzelverwaltungsakte in den cc. 35–93 CIC.²⁹ Unterschieden werden Dekrete, Verwaltungsbefehle und Reskripte.

Unter einem Dekret versteht man „einen von der zuständigen ausführenden Autorität erlassenen Verwaltungsakt, durch den nach Maßgabe des Rechts eine Entscheidung für einen Einzelfall getroffen wird oder eine Verleihung erfolgt, die ihrer Natur nach nicht voraussetzt, dass von jemandem ein Antrag gestellt wurde“ (c. 48 CIC). Eine Sonderform eines Dekrets ist ein Verwaltungsbefehl, durch den „einer Person oder bestimmten Personen unmittelbar und rechtmäßig ein Tun oder Unterlassen auferlegt wird, vor allem um die Befolgung eines Gesetzes einzuschärfen“ (c. 49 CIC). Vor Erlass eines Dekrets sollen die betroffenen Personen angehört werden (c. 50 CIC). Ein Dekret muss schriftlich erlassen und, wenn es sich um eine Entscheidung handelt, wenigstens summarisch begründet werden (vgl. c. 51 CIC).³⁰ Auf den Erlass eines

²⁷ Das Dikasterium für die Gesetzestexte hat in einer Risposta particolare vom 10.08.2022, in: Comm 54 (2022) 399 f., festgestellt, dass Laienmitglieder im Amt eines höheren Oberen keine Ordinarien sind.

²⁸ Vgl. *Apostolische Signatur*, Schreiben vom 09.02.1988, Prot.-Nr. 19764/88 VT. In dem zugrundeliegenden Fall hatte eine Oberin eines Instituts bischöflichen Rechts eine Schwester vom Gemeinschaftsleben ausgeschlossen. In der Sache hat in erster Instanz ein Diözesangericht und in zweiter Instanz ein Metropolitangericht entschieden. Die Apostolische Signatur hat festgestellt, dass es sich bei der Entscheidung der Oberin um einen Akt ausführender Gewalt handelt und daher ordentliche Gerichte in der Sache absolut unzuständig sind: „[...] non habetur in casu controversia inter duas religiosas [...] sed inter religiosam et superiorissam, et quidem ob actus ab eadem in exercitio sui muneris positos; agitur, proinde, iuxta constantem huius Supremi Fori iurisprudenciam atque probatam doctrinam (cf. etiam cann. 596, §§ 1 et 3 necnon 618), de controversia orta ex actu potestatis administrativae, ad quam cognoscendam tribunalia ordinaria dioecesana et metropolitana, vi can. 1400, § 2, absolute incompetencia sunt“ (*Fürnkranz, Johannes*, Effizienz der Verwaltung und Rechtsschutz im Verfahren. Can. 1739 in der Dynamik der hierarchischen Beschwerde, Paderborn 2014, 77).

²⁹ Vgl. weiterführend zu diesem Thema: *Amann, Thomas A.*, Der Verwaltungsakt für Einzelfälle. Eine Untersuchung aufgrund des Codex Iuris Canonici (= MThSt III/54), St. Ottilien 1997; *Daniel, William L.*, The Singular Administrative Act in Canon Law, in: *StudCan* 50 (2016) 175–247, DOI: 10.2143/STC.50.1.3136943.

³⁰ Nach der Rechtsprechung der Apostolischen Signatur ist die zumindest summarische Begründung zur Gültigkeit eines Dekrets erforderlich. Vgl. dazu *Montini*, I ricorsi gerarchici (Anm. 23), 134: „Nonostante alcune incertezze nella dottrina, la giurisprudenza della Segnatura Apostolica sembra coerente nel sanzionare di illegittimità il decreto che manchi della motivazione, ancorché sommaria.“ Die Begründung darf nicht generisch sein, sondern muss sich auf den konkreten Einzelfall beziehen. Wenn auch eine

Dekrets besteht ein Rechtsanspruch, wenn ein Gesetz den Erlass eines Dekrets vorschreibt oder ein Dekret von jemandem, der ein rechtliches Interesse daran hat, beantragt wird. In diesen Fällen muss die zuständige kirchliche Autorität innerhalb von drei Monaten nach Erhalt des Antrags ein Dekret erlassen, wenn nicht eine andere Frist vorgeschrieben ist (vgl. c. 57 § 1 CIC). Ist nach Ablauf der Frist kein Dekret ergangen, wird eine ablehnende Antwort vermutet, gegen die ein Rekurs möglich ist (vgl. c. 57 § 2 CIC).

Ein Reskript ist ein „Verwaltungsakt, durch den seiner Natur nach auf eine Bitte hin ein Privileg, eine Dispens oder ein anderer Gnadenerweis gewährt wird“ (c. 59 § 1 CIC). Die Gewährung eines Reskripts setzt einen Antrag voraus. Gegenstand ist ein Gnadenerweis, auf den kein Rechtsanspruch besteht. Gegen Reskripte ist zwar ein hierarchischer Rekurs möglich, in der Praxis aber kaum vorstellbar. Bei einer positiven Antwort wird jemand, der einen Gnadenerweis wie beantragt erhalten hat, keinen Rekurs einlegen. Bei einer negativen Antwort ist ein Rekurs wenig erfolgversprechend, da auf einen Gnadenerweis kein Rechtsanspruch besteht. Möglich wäre lediglich, dass die zuständige kirchliche Autorität ihre Meinung wegen des Rekurses ändert, wovon in der Praxis aber kaum auszugehen ist.

2.2 Einvernehmliche Lösung (c. 1733 CIC)

Kirchlichem Konfliktlösungsverständnis entsprechend ist eine einvernehmliche Lösung zwischen dem Autor eines Dekrets und dessen Empfänger wünschenswert: „Es ist sehr zu wünschen, dass zwischen dem, der sich durch ein Dekret beschwert fühlt, und dem, der das Dekret erlassen hat, ein Rechtsstreit vermieden wird und dass zwischen ihnen in gemeinsamer Überlegung für eine billige Lösung Sorge getragen wird; dabei sollen gegebenenfalls auch angesehene Persönlichkeiten zur Vermittlung und zum Dienst beigezogen werden, sodass auf geeignete Weise Streit vermieden oder geschlichtet wird“ (c. 1733 CIC). Dies wurzelt in biblischen Strategien zur Konfliktlösung im Neuen Testament (vgl. Mt 18,15–17). Beide Parteien können eine einvernehmliche Lösung selbst finden, es können aber auch Vermittler hinzugezogen werden. Der Versuch, eine einvernehmliche Lösung zu finden, ist nicht verpflichtend. Es gibt Fälle, in denen eine einvernehmliche Lösung möglich ist, in anderen Fällen kann ein Versuch von vornherein aussichtslos erscheinen. Zu beachten ist, dass die Fristen für die Einlegung eines hierarchischen Rekurses auch dann zu laufen beginnen, wenn ein Versuch, eine einvernehmliche Lösung zu finden, eingeleitet wurde. In der Praxis kann beides parallel ablaufen. Die Vermittlung zu einer einvernehmlichen Lösung kann auch eine institutionelle Form annehmen (vgl. c. 1733 § 2 CIC). Eine Bischofskonferenz kann festlegen, dass jede Diözese dazu auf Dauer ein Amt oder einen Rat einrichtet. Wenn eine Bischofskonferenz ein solches Amt oder einen solchen Rat nicht vorsieht, liegt es im Ermessen eines Diözesanbischofs, dies in seiner Diözese zu tun.³¹ Die

summarische Begründung ausreicht, sollte sie nicht zu kurz ausfallen. In dem Fall, der dem Dekret vom 05.05.1990, Prot.-Nr. 18061/86 CA, in: MonEcc 115 (1990) 487–492, zugrunde liegt, hat die Apostolische Signatur die kurze Begründung „modum sese gerendi Sororis X.“ in einem Dekret akzeptiert, mit dem einer Angehörigen eines Religiöseninstituts die Exklaustration auferlegt wurde. Das Höchstgericht hat in demselben Dekret allerdings die Dikasterien des Apostolischen Stuhls aufgefordert, ihre Dekrete klarer zu begründen: „Patres tamen animadvertunt optandum esse ut Dicasteria rationes motivas fusius exponant in huiusmodi decretis. Nam motivatio valde summaria, etsi iuxta strictam litteram legis sufficiens, facile ansam dat recursui ad Signaturam Apostolicam; ex decreto bene motivato, e contra, quodammodo iam apparere potest ulteriorem recursum ad hoc Supremum Tribunal inutile fore. Periculum insuper habetur insufficientiae motivationis, si rationes decidendi nimis summarie expressae sunt; insufficientia autem motivationis aequiparatur eiusdem defectui“ (ebd. Nr. 8 [S. 491]).

³¹ Vgl. zur Situation im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz: *Handschuh, Wilhelm*, Diözesane Schieds- und Schlichtungsstellen in der katholischen Kirche: eine rechtssystematische Untersuchung für den Bereich der Deutschen Bischofskonferenz (= Aus Religion und Recht 4), Berlin 2006.

Einrichtung solcher Ämter oder Räte kann auch in pastoraler Hinsicht sinnvoll sein. Der Betroffene hat damit eine offizielle kirchliche Stelle, die ihm zuhört und sein Anliegen ernst nimmt, selbst wenn in der Sache keine Aussicht auf Erfolg besteht. Wird ein hierarchischer Rekurs eingelegt, soll der zuständige Obere die beteiligten Parteien ermutigen, eine einvernehmliche Lösung anzustreben, wenn Aussicht auf Erfolg besteht (vgl. c. 1733 § 3 CIC).

2.3 Antrag auf Rücknahme oder Abänderung (cc. 1734–1736 CIC)

Der Wunsch nach einer einvernehmlichen Lösung spiegelt sich auch in der grundsätzlichen Verpflichtung wider, vor einem Rekurs an den hierarchischen Oberen einen Antrag auf Rücknahme oder Abänderung an den Autor des infrage stehenden Dekrets zu richten (vgl. c. 1734 § 1 CIC). Lediglich in den folgenden Fällen entfällt die Verpflichtung, einen Antrag auf Rücknahme oder Abänderung zu stellen:

- Rekurs an den Bischof gegen Dekrete, die von einer Autorität³² erlassen worden sind, die ihm untersteht (vgl. c. 1734 § 3 Nr. 1 CIC):
Zu denken ist insbesondere an Dekrete von Mitarbeitern des Generalvikariats. Sinn dieser Ausnahmeregelung ist, dass der Bischof der erste sein soll, der sich mit Streitigkeiten aus dem Bereich der bischöflichen Verwaltung befasst. Nach der Rechtsprechung der Apostolischen Signatur fallen Dekrete eines Generalvikars und eines Bischofsvikars nicht unter diese Ausnahmeregelung und es ist ein Antrag auf Rücknahme oder Abänderung erforderlich, entweder an den General- oder Bischofsvikar selbst oder an den Bischof.³³
- Rekurs gegen ein Dekret, durch das ein hierarchischer Rekurs entschieden wird, wenn nicht die Entscheidung vom Bischof ergangen ist (vgl. c. 1734 § 3 Nr. 2 CIC):
Wird ein hierarchischer Rekurs durch ein Dekret entschieden, sind dem Autor des Dekrets bereits alle Argumente bekannt, und eine erneute Überprüfung der Sache, bevor eine übergeordnete Instanz angerufen werden kann, würde keinen Nutzen bringen, sondern nur das Verfahren verzögern. Nicht unmittelbar einsichtig ist, warum diese Ausnahmeregelung nicht gilt, wenn ein Bischof einen hierarchischen Rekurs entschieden hat. Möglicherweise sollen dadurch Streitigkeiten möglichst vor Ort entschieden werden, und ein Rekurs an den Apostolischen Stuhl soll nur eingeleitet werden, wenn eine Regelung vor Ort nicht möglich ist.
- Rekurse gem. c. 57 und c. 1735 CIC (vgl. c. 1734 § 3 Nr. 3 CIC):
In diesen beiden Fällen wäre ein Antrag auf Aufhebung oder Abänderung sinnlos. C. 57 CIC befasst sich mit Fällen, in denen die zuständige kirchliche Autorität untätig ist und eine ablehnende Antwort vermutet wird. Da es kein Dekret gibt, kann auch kein Antrag auf Aufhebung oder Abänderung gestellt werden. C. 1735 CIC befasst sich mit der

³² Die von der Deutschen Bischofskonferenz herausgegebene deutsch-lateinische Ausgabe des CIC/1983 verwendet in der deutschen Übersetzung das Wort „Behörde“ für den lateinischen Ausdruck „auctoritas“, was irreführend ist, da nicht nur Behörden der bischöflichen Verwaltung gemeint sind, sondern auch das Verwaltungshandeln von dem Bischof unterstellten Personen wie beispielsweise dem Pfarrer.

³³ Vgl. *Apostolische Signatur*, Urteil c. Stankiewicz vom 22.10.2014, Prot.-Nr. 48116/13 CA, in: AfkKR 185 (2016) 465–480, DOI: 10.30965/2589045X-1850204: „In ordine ad impugnationem decreti Vicarii generalis vel Vicarii episcopalis observari debet praescriptum can. 1734, §§ 1–2, scilicet de remonstratione sive coram Vicario generali vel Vicario episcopali, sive coram ipso Episcopo facienda ante recursum hierarchicum, non autem can. 1734, § 3, n. 1, id est de remonstratione tunc omittenda“ (ebd. Nr. 13 [S. 470]). Vgl. auch *Ambros, Matthias*, Il vicario generale nel sistema dei ricorsi gerarchici. L'interpretazione del can. 1734 § 3, 1°, in: PRC 105 (2016) 435–455.

Entscheidung über einen Antrag auf Aufhebung oder Abänderung eines Dekrets. Gegen diese Entscheidung ist der Rekurs an den hierarchischen Oberen gegeben. Andernfalls würde an dieser Stelle eine Endlosschleife entstehen.

- Rekurs gegen ein Entlassdekret aus einem Religiöseninstitut (vgl. c. 700 CIC), einem Säkularinstitut (vgl. c. 729 CIC) oder einer Gesellschaft Apostolischen Lebens (vgl. c. 746): Bevor ein Entlassdekret ausgestellt werden darf, ist ein Entlassverfahren einzuhalten (vgl. cc. 698–700 CIC), während dessen die Gründe für die Entlassung bereits mitgeteilt wurden und es ausreichend Gelegenheit zur Verteidigung gab. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass ein Oberer seine Meinung aufgrund eines Antrags ändert.

Ein Antrag auf Rücknahme oder Abänderung ist, wenn er vorgeschrieben ist, schriftlich innerhalb einer ausschließenden Nutzfrist von zehn Tagen nach Bekanntgabe des infrage stehenden Dekrets zu stellen. Nutzfrist (*tempus utile*) bedeutet, dass die Frist von zehn Tagen für denjenigen nicht verstreicht, der sie nicht kennt oder der nicht handeln kann (vgl. c. 201 § 2 CIC). Ausschließende Frist bedeutet, dass das Recht, einen Antrag auf Rücknahme oder Abänderung zu stellen, erlischt, wenn die Frist verstrichen ist. Die Frist beginnt mit der rechtmäßigen Bekanntgabe des infrage stehenden Dekrets. Die Bekanntgabe erfolgt üblicherweise durch persönliche Übergabe oder per Post. Als rechtmäßig bekanntgegeben gilt ein Dekret, das den Empfänger tatsächlich erreicht hat oder ihn so erreicht hat, dass er von dem Dekret hätte Kenntnis erlangen können, beispielsweise durch Einwurf in den Briefkasten oder Benachrichtigung durch die Post, dass ein Brief zur Abholung bereitliegt. Die Beweislast der rechtmäßigen Bekanntgabe liegt beim Verfasser des Dekrets, da es dem Empfänger unmöglich ist zu beweisen, dass er ein Dekret nicht erhalten hat. Alternativ kann ein Dekret auch durch Verlesen vor einem Notar oder zwei Zeugen bekanntgegeben werden (vgl. c. 55 CIC).

Ein Antrag auf Rücknahme oder Abänderung bewirkt, ebenso wie ein hierarchischer Rekurs, grundsätzlich keine Aussetzung der Vollziehung des infrage stehenden Dekrets, außer die Aussetzung der Vollziehung tritt bei einem Rekurs kraft Gesetzes ein (vgl. c. 1736 § 1 CIC), was der Fall ist bei einem Entlassdekret aus einem Religiöseninstitut (vgl. c. 700 CIC), einem Säkularinstitut (vgl. c. 729 CIC) oder einer Gesellschaft Apostolischen Lebens (vgl. c. 746), einem Dekret, durch das eine Strafe verhängt oder festgestellt wird (vgl. c. 1353 CIC), einem Dekret zur Amtsenthebung eines Pfarrers (vgl. c. 1747 § 3 CIC) sowie einem Dekret zur Versetzung eines Pfarrers (vgl. c. 1752 CIC). In diesen Fällen wären bei einer späteren Aufhebung oder Nichtigklärung des Dekrets die Folgen eines Vollzugs nur schwierig wieder rückgängig zu machen, sodass die Rekurrenten in den genannten Fällen vor dem Vollzug eines möglicherweise rechtswidrigen Dekrets geschützt werden sollen. In allen anderen Fällen kann auf Antrag die Aussetzung der Vollziehung gewährt werden. Wenn die Aussetzung der Vollziehung nicht ohnehin von Rechts wegen eintritt, gilt sie bei einem Antrag auf Rücknahme oder Abänderung als mit beantragt (vgl. c. 1734 § 1 CIC). Der Autor des infrage stehenden Dekrets hat ab Eingang der Bitte um Rücknahme oder Abänderung zehn Tage Zeit, über den tatsächlich gestellten oder fingierten Antrag auf Aussetzung der Vollziehung zu entscheiden. Gewährt er die Aussetzung der Vollziehung nicht oder unternimmt er in dieser Sache nichts, kann nach Ablauf der zehn Tage ein Antrag auf Aussetzung der Vollziehung beim hierarchischen Oberen gestellt werden, der sie nur aus schwerwiegenden Gründen gewähren darf (vgl. c. 1736 § 2 CIC). Hat der hierarchische Obere die Aussetzung der Vollziehung gewährt und wird bei ihm nach erfolgloser Bitte um Rücknahme oder Abänderung des infrage stehenden Dekrets ein hierarchischer Rekurs eingelegt, hat er im Rahmen des Rekurses zu entscheiden, ob die Aussetzung der Vollziehung zu

bestätigen oder aufzuheben ist (vgl. c. 1736 § 3 CIC). Eine Aussetzung der Vollziehung, die im Rahmen einer Bitte um Rücknahme oder Abänderung gewährt wurde, endet automatisch, wenn innerhalb der vorgesehenen Frist kein hierarchischer Rekurs eingelegt wurde (vgl. c. 1736 § 4 CIC).

Der Autor des infrage stehenden Dekrets hat ab Eingang des Antrags auf Rücknahme oder Abänderung dreißig Tage Zeit, ein neues Dekret bekanntzugeben, mit dem er das vorherige entweder zurücknimmt oder abändert, oder mit dem er die Bitte um Rücknahme oder Abänderung abweist (vgl. c. 1735 CIC). Die Frist ist deutlich kürzer als die in c. 57 § 1 CIC grundsätzlich vorgesehene Frist von drei Monaten. Die kürzere Frist dient der Beschleunigung des Verfahrens. Der Obere ist mit dem Fall als solchem bereits vertraut und er muss sich, um zu einer Entscheidung zu kommen, nur noch mit den neu vorgebrachten Gründen des Antragstellers auseinandersetzen.

2.4 Rekurs an den hierarchischen Oberen (cc. 1737–1739 CIC)

Berechtigt, einen hierarchischen Rekurs einzulegen, ist jeder, der sich durch ein Dekret beschwert fühlt, aus jedem gerechten Grund (vgl. c. 1737 § 1 CIC). Der Zugang zu einem hierarchischen Rekurs ist damit sehr niederschwellig gehalten. Nach der Rechtsprechung der Apostolischen Signatur kann durch ein Dekret beschwert sein, wer behauptet, dass ein persönliches, direktes, tatsächliches und zumindest indirekt durch das Gesetz geschütztes Recht oder Interesse verletzt wurde.³⁴ Ein gerechter Grund ist ausreichend. Dabei kann es sich um die Behauptung einer Rechtsverletzung im Verfahren oder in der Sachentscheidung handeln, aber auch um die Behauptung, dass die Entscheidung nicht opportun ist.

Der Rekurs ist an den hierarchischen Oberen desjenigen zu richten, der das infrage stehende Dekret erlassen hat (vgl. c. 1737 § 1 CIC). Er kann direkt an den hierarchischen Oberen geschickt werden oder an den Autor des Dekrets, der ihn an seinen Oberen weiterleiten muss. So muss der Antragsteller nicht erst herausfinden, wer der zuständige hierarchische Obere ist, und sich nicht der Gefahr aussetzen, den Rekurs möglicherweise an falscher Stelle einzulegen.

Eingelegt werden muss der hierarchische Rekurs innerhalb einer ausschließenden Nutzfrist von fünfzehn Tagen (vgl. c. 1737 § 2 CIC). Berechnet wird die Frist ab Bekanntgabe des Dekrets, mit dem der Antrag auf Rücknahme oder Abänderung abgelehnt wurde oder ab Bekanntgabe des infrage stehenden Dekrets, wenn ein Antrag auf Rücknahme oder Abänderung nicht vorgesehen ist. Ist eine kirchliche Autorität zum Erlass eines Dekrets verpflichtet, kommt dieser Verpflichtung aber nicht innerhalb der in c. 57 § 1 CIC genannten Frist nach, wird eine ablehnende Antwort vermutet und die Frist zur Einlegung des hierarchischen Rekurses beginnt mit Ablauf dieser Frist. Ist ein Antrag auf Rücknahme oder Abänderung erforderlich und wurde er nicht gestellt oder wurde die Rekursfrist versäumt, kann der hierarchische Obere einen Rekurs aus diesen Gründen

³⁴ Vgl. *Apostolische Signatur*, Dekret vom 21.11.1987, Prot.-Nr. 17447/85 CA, in: *Comm* 20 (1988) 88–94: „Locutione ‚gravatum esse contendit‘ haud obscure indicatur fundamentum iuridicum legitimationis activae. Gravamen in casu praesupponit recurrentem ius aliquod subiectivum aut saltem interesse habere; quod quidem interesse, ut fundamentum praebeat actioni, intelligi nequit quodcumque, sed debet esse, ut doctrina docet, personale, directum, actuale et a lege, saltem indirecte, tutelatum“ (ebd. Nr. 4 [S. 91]).

ablehnen. Er ist aber auch frei, von Amts wegen tätig zu werden und in der Angelegenheit trotzdem eine Entscheidung nach c. 1739 CIC treffen.³⁵

Wenn eine Aussetzung der Vollziehung bei einem Rekurs nicht kraft Gesetzes eintritt und nicht bereits bei einem vorherigen Antrag auf Rücknahme oder Abänderung gewährt wurde, kann der hierarchische Obere sie aus schwerwiegendem Grund bei einem Rekurs gewähren (vgl. c. 1737 § 3 CIC).

Wer einen hierarchischen Rekurs einlegt, hat das Recht, einen kirchlichen Anwalt und einen Prozessbevollmächtigten zu bestellen. Diese kann der Obere für den Rekurrenten auch von Amts wegen bestellen, wenn er es für notwendig hält (vgl. c. 1738 CIC). Über die erforderlichen Qualifikationen und die Pflichten eines Anwalts und Prozessbevollmächtigten wird in den Normen über den hierarchischen Rekurs nichts gesagt. Daher können die cc. 1481–1490 CIC über Anwälte und Prozessbevollmächtigte in Gerichtsverfahren sinngemäß angewendet werden.

Der hierarchische Obere entscheidet den Rekurs mit einem Dekret (vgl. c. 1739 CIC). Er kann das infrage stehende Dekret bestätigen. Er kann es aufheben oder wegen eines Formfehlers für nichtig erklären. Er kann es aber auch ganz oder teilweise durch eigene anderslautende Verfügungen ersetzen. Damit kommt einem hierarchischen Oberen mehr Flexibilität zu, auf einen Einzelfall einzugehen, als sie Richter in einem Gerichtsverfahren haben, die lediglich eine Rechtsverletzung feststellen können.

Wurde ein Rekurs von einer Autorität unterhalb des Apostolischen Stuhls (z. B. dem obersten Leiter eines Religiöseninstituts) entschieden, ist gegen die Entscheidung wiederum ein Rekurs an den nächsthöheren Oberen möglich. Die letzte Instanz ist das zuständige Dikasterium des Apostolischen Stuhls. Gegen dessen Entscheidung kann als Rechtsmittel Klage bei der Apostolischen Signatur eingelegt werden.

3 Verwaltungsverfahrenliche Klage vor der Apostolischen Signatur

Die Geschichte der Apostolischen Signatur reicht bis ins 13. Jahrhundert zurück.³⁶ In jener Zeit bearbeiteten *referendarii signaturae* an den Papst gerichteten Bittschriften und bereiteten eine Entscheidung vor, die der Papst unterzeichnete. Daher der Name Apostolische Signatur. Ende des 15. Jahrhunderts legte Papst Alexander VI. zwei Zuständigkeitsbereiche fest: die *Signatura iustitiae* für Gerichtsangelegenheiten und die *Signatura gratiae* für Verwaltungsangelegenheiten. Während die *Signatura gratiae* allmählich an Bedeutung verlor, da Verwaltungsaufgaben von anderen päpstlichen Institutionen übernommen wurden, entwickelte sich die *Signatura iustitiae* zum obersten Gericht der Kirche und auch des Kirchenstaates. Mit dem Ende des Kirchenstaates im Jahr 1870 hat die Apostolische Signatur ihre Arbeit faktisch eingestellt. Im Zuge der Reform

³⁵ *Apostolische Signatur*, Dekret vom 24.06.2014, Prot.-Nr. 47546/13 CA, in: PRC 112 (2023) 110–123, DOI: 10.32060/periodica.1.2023.101-133: „Exc.mus Recurrens contendit Superiorissam Generalem revocationem vel emendationem decreti omisisse petendam. [...] Quidquid est, recte adnotat Rev.dus Promotor Iustitiae Substitutus quod iuxta communem H. S. T. iurisprudenciam Congregatio pro Institutis vitae consecratae et Societatibus vitae apostolicae, uti Superior hierarchicus Exc.mi Episcopi quoad instituta religiosa, etiam recursum haud legitime exhibitum ex officio accipere, pertractare ac definire potest, praescripto can. 1739 utens“ (ebd. S. 116).

³⁶ Vgl. zur Geschichte der Apostolischen Signatur: *Coughlin, John J.*, The Historical Development and Current Procedural Norms of Administrative Recourse to the Apostolic Signatura, in: PRC 90 (2001) 455–496, 461–495.

der Römischen Kurie durch Papst Pius X. wurde die Apostolische Signatur durch die Apostolische Konstitution *Sapienti consilio*³⁷ vom 29. Juni 1908 als eines der drei päpstlichen Gerichte neben der Römischen Rota und der Apostolischen Paenitentiarie wiederhergestellt. Im CIC/1917 waren die Funktionen der Apostolischen Signatur in den cc. 1602–1605 CIC/1917 festgelegt. Zu dieser Zeit fungierte die Apostolische Signatur noch nicht als Verwaltungsgericht. Während der Reform der Römischen Kurie durch Paul VI. wurde bei der Apostolischen Signatur durch die Apostolische Konstitution *Regimini Ecclesiae universae*³⁸ vom 15. August 1967 eine *sectio altera* eingerichtet, die über Klagen gegen Einzelverwaltungsakte der Römischen Kurie entschied, wenn eine Rechtsverletzung in der Sachentscheidung oder in der Verfahrensweise behauptet wurde.³⁹ Damit wurde erstmals ein kirchliches Verwaltungsgericht etabliert, vor dem Entscheidungen eines Dikasteriums des Apostolischen Stuhls, die in letzter Instanz im Verfahren des hierarchischen Rekurses oder ohne vorhergehenden Rekurs aus eigenem Antrieb erlassen worden sind, gerichtlich angefochten werden können. Nach c. 1445 CIC und Art. 196–198 PE hat die Apostolische Signatur drei Zuständigkeitsbereiche:

- Berufungsgericht der Römischen Rota (c. 1445 § 1 CIC; Art. 196 PE)
- Verwaltungsgericht für die Römische Kurie (c. 1445 § 2 CIC; Art. 197 PE)
- päpstliche Justizaufsichtsbehörde (c. 1445 § 3 CIC; Art. 198 PE)

Das zurzeit gültige Eigenrecht der Apostolischen Signatur wurde durch das Apostolische Schreiben *Antiqua ordinatione* Papst Benedikts XVI. vom 21. Juni 2008 promulgiert.⁴⁰ Im Rahmen der Kurienreform im Jahr 2022 durch die Apostolische Konstitution *Praedicate Evangelium* kam es zu keinen wesentlichen Änderungen in Bezug auf die Apostolische Signatur, sodass es fast zwei Jahre gedauert hat, bis deren Eigenrecht durch das Apostolische Schreiben *Munus tribunalis* Papst Franziskus' vom 28. Februar 2024 angepasst wurde,⁴¹ wobei die insgesamt acht Artikel des Apostolischen Schreibens nur kleinere Änderungen am Eigenrecht vornehmen.

Als Verwaltungsgericht der Römischen Kurie ist es Aufgabe der Apostolischen Signatur über Klagen zu urteilen „gegen Verwaltungsakte für Einzelfälle, die von den Dikasterien und dem Staatssekretariat erlassen oder von diesen gebilligt worden sind, und zwar jedes Mal dann, wenn fraglich ist, ob der beanstandete Akt inhaltlich oder verfahrensmäßig irgendein Gesetz verletzt hat“ (Art. 197 § 1 PE). Ausgenommen sind Verwaltungsakte des Dikasteriums für die Glaubenslehre in bestimmten Angelegenheiten in Lehrprüfungsverfahren und in Verfahren wegen *delicta graviora* sowie Verwaltungsakte, die vom Papst *in forma specifica* approbiert wurden (vgl. c. 1405 § 2 CIC; Art. 134 § 4 RGCR).⁴² Gegenstand einer Klage vor der Apostolischen

³⁷ Pius X, Constitutio apostolica »Sapienti consilio« (29 iunii 1908), in: AAS 1 (1909) 7–19.

³⁸ Paulus VI, Constitutio Apostolica de Romana Curia »Regimini Ecclesiae universae« (15 augusti 1967), in: AAS 59 (1967) 885–928.

³⁹ Ebd. Nr. 106 (S. 921): „Per alteram sectionem Signatura Apostolica contentiones dirimit ortas ex actu potestatis administrativae ecclesiasticae, et ad eam, ob interpositam appellationem seu recursum adversus decisionem competentis Dicasterii, delatas, quoties contendatur actum ipsum legem aliquam violasse. In his casibus videt sive de admissione recursus sive de illegitimitate actus impugnati.“

⁴⁰ Benedictus XVI, Litterae apostolicae »Antiqua ordinatione« quibus Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae lex propria promulgatur, in: AAS 100 (2008) 513–538. Vgl. weiterführend dazu: Bonnet, Piero Antonio, La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica (= Studi giuridici 89), Rom 2010; Schöch, Nikolaus, Vorstellung der Lex propria, der neuen Verfahrensordnung des Höchstgerichts der Apostolischen Signatur, in: DPM 15/16 (2008/2009) 531–553.

⁴¹ Francesco, Lettera Apostolica »Munus Tribunalis« con la quale viene modificata la Lex Propria Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae del 21 giugno 2008 (28 febbraio 2024), in: OR 164/52 (03.02.2024) 11.

⁴² Für den Rechtsschutz der betroffenen Personen ist es problematisch, wenn ein Dikasterium des Apostolischen Stuhls beim Papst eine Approbation in forma specifica eines Dekrets beantragt, um eine laufende Klage vor der Apostolischen Signatur zu beenden. Vgl. weiterführend dazu: Montini, Paolo, L'approvazione in forma specifica di un atto impugnato, in: PRC 107 (2018) 37–72, DOI: 10.32060/periodica.1.2018.37-72.

Signatur ist, ebenso wie im Fall eines hierarchischen Rekurses, ein Einzelverwaltungsakt. Im Gegensatz zu einem hierarchischen Rekurs ist eine Klage vor der Apostolischen Signatur nur zulässig, wenn eine Rechtsverletzung in der Sachentscheidung (*in decernendo*) oder im Verfahren (*in procedendo*) geltend gemacht wird. Ein Verwaltungsakt kann also vor der Apostolischen Signatur nur angefochten werden, weil er als rechtswidrig, nicht aber, weil er als nicht opportun erachtet wird.⁴³

Eine Klage ist innerhalb einer ausschließenden Nutzfrist von sechzig Tagen nach Bekanntgabe des infrage stehenden Dekrets einzulegen (vgl. Art. 34 § 1 LPSA).⁴⁴ Jeder Vorgang, der bei der Apostolischen Signatur eingeht, erhält eine Protokollnummer, die aus einer fortlaufenden Unterscheidungsnummer, der zweistelligen Jahreszahl und einer Buchstabenkombination besteht, die die Art des Vorgangs angibt:⁴⁵

CA: *contentiosus administrativus*
CC: *conflictus competentiae*
CG: *contentiosus iudicialis*
CP: *commissiones pontificiae*
EC: *effectus civiles*
ES: *examen sententiarum*
SAT: *status et activitas tribunalium*
VAR: *variae*
VT: *vigilantia tribunalium*

Verwaltungsverfahren sind somit an den Buchstaben CA in der Protokollnummer zu erkennen. Im Jahr 2022 wurden bei der Apostolischen Signatur insgesamt 573 neue Fälle registriert, davon 60 neue Verwaltungsverfahren.⁴⁶

Die Apostolische Signatur besteht aus Kardinälen und Bischöfen als Richtern, die vom Papst ernannt werden (vgl. Art. 1 § 1 LPSA). Der Präfekt ist einer der Kardinäle und wird vom Papst ernannt. Darüber hinaus können Priester⁴⁷ als Mitglieder ernannt werden (vgl. Art. 1 § 2 LPSA). Die Urteilsfindung erfolgt kollegial. Sie wird von einem Kollegium von in der Regel fünf Richtern durchgeführt (vgl. Art. 21 LPSA). Der Präfekt wird von einem Sekretär unterstützt (vgl. Art. 2 § 1 LPSA). Darüber hinaus besteht das päpstliche Höchstgericht aus dem Kirchenanwalt, mindestens zwei stellvertretenden Kirchenanwälten, dem Bandverteidiger,⁴⁸ dem

⁴³ *Apostolische Signatur*, Dekret vom 13.05.1997, Prot.-Nr. 27013/96 CA, in: William L. Daniel, *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, Montreal 2011, 275–287: „Ceterum, non pertinet ad hoc Supremum Tribunal videre utrum, necne, concreta decisio opportuna et prudens fuerit“ (ebd. Nr. 9 [S. 286]).

⁴⁴ Nach der Rechtsprechung der Apostolischen Signatur ist die Klagefrist eingehalten, wenn die Klage innerhalb der Frist zur Post gegeben wurde. Vgl. *Apostolische Signatur*, Dekret vom 05.05.2012, Prot.-Nr. 45271/11 CA (URL: jaybarra.net/Decreto-Signatura-5-mayo-2012.htm): „[...] iuxta communem huius Signaturae Apostolicae iurisprudentiam terminus ad recursum interponendum litteris ad hoc Supremum Tribunal officio publici cursus datis currere cessat [...]“.

⁴⁵ Vgl. *Martens, Kurt*, *Brief Note on the Apostolic Signatura and the Contentious-Administrative Recourse*, in: *Jur* 73 (2013) 228–235, 234–235, DOI: 10.1353/jur.2013.0020.

⁴⁶ Die Statistik für das Jahr 2022 ist abrufbar unter: www.vatican.va/content/dam/romancuria/segnatura-apostolica/statistiche/segnatura-apostolica-statistica_2022.pdf.

⁴⁷ Durch das Apostolische Schreiben *Munus tribunalis* wurde das Wort *clerici* durch das Wort *presbyteri* ersetzt, was eine Angleichung an Art. 195 § 1 PE ist. Allerdings verwundert diese Änderung etwas, da eine Tendenz der Apostolischen Konstitution *Prædicare Evangelium* ist, kuriale Ämter auch für Laien zu öffnen, während hier eine Beschränkung von Klerikern auf Priestern stattfindet.

⁴⁸ Der Bandverteidiger ist an Angelegenheiten beteiligt, die die Nichtigkeit der Weihe sowie die Nichtigkeit oder die Auflösung der Ehe betreffen (vgl. Art. 8 § 1 LPSA). An Verwaltungsverfahren ist er nicht beteiligt.

Kanzleivorsteher und einer ausreichenden Zahl an Mitarbeitern sowie Referendaren als Konsultoren (vgl. Art. 3 LPSA). Der Präfekt, der Sekretär, der Kirchenanwalt und seine Stellvertreter sowie der Bandverteidiger bilden den *Congressus*. In Verwaltungsverfahren ist es Aufgabe des Kirchenanwalts, eine unparteiische Stellungnahme zu der dem Verfahren zugrunde liegenden Streitfrage abzugeben (vgl. Art. 7 § 2 LPSA). Der Kanzleivorsteher leitet die Kanzlei unter der Autorität des Sekretärs (vgl. Art. 11 § 1 LPSA).⁴⁹ Die Parteien können nur durch einen prozessbevollmächtigten Anwalt vor Gericht auftreten (vgl. Art. 16 § 1 LPSA). Den Dienst eines Anwalts an der Apostolischen Signatur können Anwälte der Römischen Kurie übernehmen (vgl. Art. 17 § 1 LPSA).⁵⁰ In Verwaltungsverfahren können durch den Präfekt im Einzelfall Anwälte der Römischen Rota zugelassen werden, wenn sie in Verwaltungsangelegenheiten sachverständig sind, sowie andere in diesen Angelegenheiten sachverständige Doktoren des kanonischen Rechts (vgl. Art. 17 § 3 LPSA).

Der Ablauf eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist in Art. 73–104 LPSA geregelt. Die Gerichtssprache ist Latein (vgl. Art. 29 § 2 LPSA). Eingeleitet wird das Verfahren durch eine Klageschrift. Die Apostolische Signatur erhebt Gerichtsgebühren. Die Gebührenordnung wird durch den *Congressus* festgelegt (vgl. Art. 30 § 1 LPSA). Derzeit muss der Kläger nach Eingang der Klageschrift eine Kautions in Höhe 1.550 € hinterlegen. Darüber hinaus müssen die Parteien das Honorar ihrer eigenen Anwälte bezahlen. In begründeten Einzelfällen kann der Präfekt unentgeltlichen Rechtsschutz gewähren (vgl. Art. 31 LPSA). Nach Erhalt der Klageschrift führt der Sekretär eine Vorprüfung durch. Nach Anhörung des Kirchenanwalts kann der Sekretär eine Klage durch Dekret *in limine* zurückweisen, wenn sie die erforderlichen Formalitäten nicht erfüllt oder ihr offensichtlich jegliche Grundlage fehlt (vgl. Art. 76 LPSA). Andernfalls nimmt der Sekretär die Klage durch Dekret an. Wird die Klage angenommen, informiert der Sekretär das zuständige Dikasterium des Apostolischen Stuhls und alle anderen beteiligten Parteien⁵¹ und fordert die Akten an (vgl. Art. 79 LPSA). Der Kirchenanwalt gibt sein *votum pro rei veritate* ab, und die Anwälte der Parteien tauschen ihre Schriftsätze aus (vgl. Art. 81–82 LPSA). Außerdem können weitere Beweise erhoben werden. Wenn eine Aussetzung der Vollziehung nicht von Rechts wegen eintritt, kann die Aussetzung des angefochtenen Dekrets beantragt werden (vgl. Art. 95–100 LPSA). Nach der Rechtsprechung der Apostolischen Signatur sind zwei Kriterien für die Gewährung einer Aussetzung der Vollziehung entscheidend: die Wahrscheinlichkeit einer

49 Zu den Aufgaben des Kanzleivorstehers gehört es, einige Entscheidungen der Apostolischen Signatur vorzuschlagen, die der Sekretär im *Congressus* zur Veröffentlichung auswählt (vgl. Art. 11 § 4 LPSA). Zurzeit gibt es kein offizielles Publikationsorgan der Apostolischen Signatur. William L. Daniel hat zwei Bände mit einer umfangreichen Sammlung von Entscheidungen der Apostolischen Signatur im lateinischen Original und in englischer Übersetzung herausgegeben: *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, Montreal 2011; *Ministerium Iustitiae. Vol. II: The Lex Propria and More Recent Contentious-administrative Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, Montreal 2021. Eine Übersicht über publizierte Entscheidungen der Apostolischen Signatur in Verwaltungsangelegenheiten bietet: *Montini, Paolo, Conspectus decisionum quae a Supremo Signaturae Apostolicae Tribunali in ambitu contentioso administrativo ab anno 1968 ad vertentem annum latae atque publici iuris factae sunt*, URL: monsmontini.it/conspectus.html. Eine Übersicht über Entscheidungen der Apostolischen Signatur in Verwaltungsverfahren findet sich auf der Internetseite der Kanonistischen Fakultät der Päpstlichen Universität Gregoriana: iuscangreg.it/stsa_contadmin.php.

50 Diese Regelung geht auf das Apostolische Schreiben *Iusti iudicis* Papst Johannes Pauls II. vom 28. Juni 1988, in: AAS 80 (1988) 1258–1261, zurück. Der Staatssekretär sorgt nach Anhörung einer zu diesem Zweck beständig eingesetzten Kommission dafür, dass diejenigen Experten, die dies beantragen und die sich durch eine angemessene, mittels akademischer Abschlüsse nachgewiesene Vorbereitung, durch ein vorbildliches christliches Leben, durch sittlichen Anstand und durch berufliche Fähigkeiten auszeichnen, in das Register der Anwälte der Römischen Kurie aufgenommen werden (vgl. Art. 239 PE). Die Namen und Kontaktdaten der Anwälte der Römischen Kurie sind im *Annuario Pontificio* aufgeführt.

51 Das kann beispielsweise ein Diözesanbischof oder der oberste Leiter eines Religioseninstituts sein, wenn die Klage in einer ihrer Entscheidungen wurzelt.

positiven Entscheidung sowie die Notwendigkeit des Rechtsschutzes, d. h. die Schwierigkeit, die Rechtswirkungen des angefochtenen Dekrets im Falle einer positiven Entscheidung rückgängig zu machen.⁵² Im nächsten Schritt entscheidet der Präfekt nach Beratung im *Congressus*, ob die Klage angenommen wird oder abzuweisen ist, weil sie offensichtlich der Voraussetzungen oder jeglicher Grundlage entbehrt (vgl. Art. 83 § 1 LPSA). Wird die Klage zugelassen, beruft der Sekretär den Kirchenanwalt und die Anwälte der Parteien zu einer mündlichen Verhandlung ein, in der Beweisanträge gestellt werden können, und in der die Prozessfrage vereinbart wird (vgl. Art. 85 § 1 LPSA).⁵³ Darüber hinaus kann ein Antrag auf Schadenersatz gestellt werden (vgl. Art. 101 LPSA).⁵⁴ Anschließend gibt der Kirchenanwalt sein *votum pro rei veritate* ab und die Anwälte legen ihre abschließenden Schriftsätze vor. Die Stellungnahmen werden zwischen dem Kirchenanwalt und den Anwälten ausgetauscht. Die Anwälte können ihre Antworten darauf vorlegen, und der Kirchenanwalt hat das Recht, als Letzter zu antworten (vgl. Art. 88 LPSA). Abschließend tritt das Richterkollegium zusammen und fällt sein Urteil (vgl. Art. 89; 46–49 LPSA), in dem nicht nur die Streitfrage beantwortet und damit festgestellt wird, ob durch das angefochtene Dekret eine Rechtsverletzung vorliegt oder nicht, sondern in dem Urteil kann auch festgesetzt werden, welche unmittelbaren und direkten Folgen sich aus einer festgestellten Rechtsverletzung ergeben (vgl. Art. 90 LPSA). Daneben wird über einen Schadenersatzanspruch entschieden, wenn ein entsprechender Antrag gestellt wurde. Zuständig für die Ausführung des Urteils ist grundsätzlich das Dikasterium des Apostolischen Stuhls, das das angefochtene Dekret erlassen oder gebilligt hat (vgl. Art. 92 § 1 LPSA). Die Ausführung kann aber bei vorhergehendem hierarchischen Rekurs gegen ein Dekret einer untergeordneten Instanz vom zuständigen Dikasterium auch dieser Instanz übertragen werden. Wurde eine Rechtsverletzung in der Verfahrensweise festgestellt, darf ein neues Dekret mit der gleichen Sachentscheidung erlassen werden, wenn die verfahrensrechtlichen Vorschriften in dem neuen Dekret korrekt beachtet werden (vgl. Art. 93 § 3 LPSA). Wurde eine Rechtsverletzung in der Sachentscheidung festgestellt, darf das angefochtene Dekret nicht erneut erlassen werden, sondern die Sache muss unter Beachtung der Entscheidungsgründe der Apostolischen Signatur einer neuen Beurteilung unterzogen werden (vgl. Art. 93 § 4 LPSA).

⁵² Vgl. *Apostolische Signatur*, Dekret vom 13.11.2015, Prot.-Nr. 50461/15 CA, in: IE 29 (2017) 668–670: „Pro comperto habito quod, iuxta communem H. S. T. iurisprudentiam, executionis suspensio ex duobus elementis inter se conexas pendet: priore loco, ponderanda est probabilitas decisionis favorabilis relate ad recursum quo actus legitimitas impugnatur, adeo ut quanto maior est illa probabilitas, tanto plus suspensionis concessio urget, et versa vice; altero loco, diiudicanda est damnum irreparabilitas in casu decisionis favorabilis, ita ut quanto plus actus administrativi impugnati executio effectus parit, qui difficulter retraheri poterunt, tanto plus suspensionis concessio urget, et versa vice“ (ebd. 668–669). Einen Kommentar zu diesem Dekret bietet: *Del Pozzo, Massimo*, La ‚sostanzialità‘ della sospensione dell’esecuzione nella recente giurisprudenza della Segnatura Apostolica, in: IE 29 (2017) 673–684.

⁵³ In Verwaltungsverfahren lautet die Prozessfrage: „An constet de violatione legis in procedendo vel in decernendo relate ad decretum Dicasterii ... diei ...?“

⁵⁴ In diesem Fall wird der Prozessfrage eine Formulierung angefügt wie: „Et quantenus affirmative: An et quaenam damna ... exinde illata sint et quomodo reparanda?“

4 Zusammenfassung und Ausblick

Zu einer wirksamen Kontrolle kirchlichen Verwaltungshandelns gehört es, dass Entscheidungen der kirchlichen Autorität auf ihre Rechtmäßigkeit hin in einem transparenten und zugänglichen Verfahren überprüft werden können. Rund acht Jahrhunderte gab es in der Kirche die Möglichkeit, einen außergerichtlichen Einzelverwaltungsakt vor einem ordentlichen kirchlichen Gericht anzufechten (*appellatio extrajudicialis*). Diese Möglichkeit wurde 1908 abgeschafft und ist nach geltendem allgemeinen Kirchenrecht explizit ausgeschlossen. Es gibt Stimmen in der Kanonistik für eine Wiedereinführung der *appellatio extrajudicialis*.⁵⁵ Die Kompetenz der ordentlichen kirchlichen Gerichte, die in den Diözesen ohnehin vorhanden sind, könnte durch Änderung von c. 1400 § 2 CIC einfach auf Verwaltungsangelegenheiten erweitert werden. Allerdings befassen sich ordentliche kirchliche Gerichte gegenwärtig fast ausschließlich mit Eherechtsangelegenheiten. Das Personal ist in diesem Rechtsbereich spezialisiert, und um überhaupt genug Personal für ihre Gerichte zu finden, greifen Bischöfe nicht selten auch auf Mitarbeiter zurück, die kein Aufbaustudium in Kirchenrecht absolviert haben, sondern speziell in Eherecht geschult sind. Es müssten also zusätzliche Mitarbeiter eingestellt werden, die auf Verwaltungsangelegenheiten spezialisiert sind, was letztlich der Errichtung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit gleichkäme, die gegenüber einem Verfahren vor einem ordentlichen Gericht zu bevorzugen wäre, sollte der Gerichtsweg für Verwaltungsangelegenheiten zugelassen werden.

Das geltende allgemeine Kirchenrecht sieht als Rechtsmittel gegen Einzelverwaltungsakte, die von einer Autorität unterhalb des Apostolischen Stuhls erlassen wurden, zurzeit nur den hierarchischen Rekurs vor. Vorteil dieses Rekurses auf dem Verwaltungsweg ist, dass er niederschwellig zugänglich ist. Es besteht kein Anwaltszwang, und es fallen keine Gerichtskosten oder Verwaltungsgebühren an. Eingelegt werden kann ein hierarchischer Rekurs aus jedem gerechten Grund. Neben einer Rechtsverletzung kann der Rekurrent auch geltend machen, dass er ein Dekret für nicht opportun hält. In seiner Entscheidung über den Rekurs ist ein Oberer flexibel. Im Rahmen seines Ermessensspielraums kann er den angefochtenen Verwaltungsakt nicht nur bestätigen, aufheben oder für nichtig erklären, er ist überdies frei, ihn durch einen anderslautenden Verwaltungsakt zu ersetzen. Der Nachteil ist, dass das Subordinationsverhältnis von Untergebenem und kirchlicher Autorität erhalten bleibt. Außerdem ist ein hierarchischer Oberer nicht zwangsläufig unparteiisch in seiner Entscheidung, sondern repräsentiert die kirchliche Verwaltung, deren Interessen er immer auch mit vertritt. Ein umfassenderer Rechtsschutz würde gewährleistet durch die Möglichkeit, zwischen dem Vorgehen auf dem Verwaltungsweg und einer verwaltungsgerichtlichen Klage wählen zu können.

Mit der Apostolischen Signatur gibt es ein kirchliches Verwaltungsgericht zurzeit nur auf Ebene des Apostolischen Stuhls. Auf der Ebene der Diözesen oder Bischofskonferenzen gibt es zurzeit keine kirchlichen Verwaltungsgerichte. Eines der Grundprinzipien der Überarbeitung des kirchlichen Gesetzbuchs nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil war, dass Klagen gegen Einzelverwaltungsakte der kirchlichen Autorität vor Verwaltungsgerichten möglich sein sollten.

⁵⁵ So beispielsweise *Martens, Kurt*, Protection of Rights. Experiences with Hierarchical Recourse and Possibilities for the Future, in: *Jur 69* (2009) 646–702, 702, DOI: 10.1353/jur.2009.0007: „The time might have come to rethink the whole system and simply return to the procedure of the *appellatio extrajudicialis*.“

Verwaltungsgerichte auf lokaler Ebene sollten sogar noch vor Inkrafttreten des neuen kirchlichen Gesetzbuches aufgrund einer eigenen kirchlichen Verwaltungsgerichtsordnung eingerichtet werden, die bereits ausgearbeitet war, die aber nie promulgiert wurde. Kirchliche Verwaltungsgerichte auf lokaler Ebene waren in allen Entwurfsstadien für das neue kirchliche Gesetzbuch vorgesehen. In der letzten Entwurfsphase wurden die entsprechenden Normen jedoch auf Wunsch von Papst Johannes Paul II. wieder entfernt. Über die Gründe kann nur spekuliert werden. Vermutlich gab es zwei Hauptgründe: Zum einen würde es der hierarchischen Verfassung der Kirche widersprechen, wenn eine Autorität unterhalb des Apostolischen Stuhls über Verwaltungsakte von Bischöfen urteilt, und zum anderen ließen sich kirchliche Verwaltungsgerichte nicht in allen Teilen der Welt verwirklichen, insbesondere aus finanziellen und personellen Gründen, was zu einem unterschiedlichen Rechtsschutzniveau in verschiedenen Teilen der Kirche führen würde. Auf den ersten Haupteinwand lässt sich erwidern, dass dieses Problem beseitigt würde, wenn die lokalen Verwaltungsgerichte päpstlich legitimiert würden, entweder durch das allgemeine Kirchenrecht oder durch Genehmigung des Apostolischen Stuhls in Einzelfällen. Dem zweiten Haupteinwand lässt sich entgegenhalten, dass es auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, und damit insbesondere im Bereich der Eheverfahren, erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Teilen der Welt gibt. Diese Unterschiede werden im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit hingenommen und könnten es auch im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In der Vergangenheit gab es bereits Initiativen zur Einrichtung lokaler Verwaltungsgerichte. In Erwartung, dass das erneuerte allgemeine Kirchenrecht lokale Verwaltungsgerichte vorsehen würde, hat die Freisinger Bischofskonferenz im Jahr 1971 eine *Kirchliche Verwaltungsprozessordnung der Kirchenprovinzen in Bayern*⁵⁶ und die Würzburger Synode (1971–1975) eine *Ordnung der Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland*⁵⁷ erarbeitet, die jedoch nie umgesetzt wurden. Anfang der 1990er Jahre errichtete die Erzdiözese Milwaukee im Rahmen eines Projektes der *Canon Law Society of America* ein diözesanes Verwaltungsgericht, bei dem gegen Verwaltungsakte einer dem Bischof unterstellten Autorität Klage eingereicht werden konnte.⁵⁸ Klagen gegen Dekrete des Bischofs selbst waren nicht möglich. Es handelt sich damit nicht um ein echtes Verwaltungsgericht, sondern um ein Gericht, das im Namen des Bischofs über hierarchische Rekurse entscheidet. Die Apostolische Signatur stand dieser Art der Behandlung von hierarchischen Rekursen positiv gegenüber, betonte jedoch, dass für die Einrichtung eines echten Verwaltungsgerichts die Genehmigung des Apostolischen Stuhls erforderlich sei.⁵⁹ Der Name des Verwaltungsgerichts wurde daher in *Archdiocesan Court of Equity* geändert, den es in der Erzdiözese bis heute gibt. Anknüpfungspunkt für eine Einrichtung echter Verwaltungsgerichte ist c. 1400 § 2 CIC: „Streitigkeiten jedoch, die sich aus einer Maßnahme der ausführenden Gewalt ergeben, können nur einem Oberen oder einem Verwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden.“ Die Erwähnung eines Verwaltungsgerichts an dieser Stelle⁶⁰

⁵⁶ Vgl. Wirth, Paul, Gerichtlicher Schutz gegenüber der kirchlichen Verwaltung. Modell eines kirchlichen Verwaltungsgerichtes, in: AfKKR 140 (1971) 29–73, DOI: 10.30965/2589045X-14001003.

⁵⁷ Vgl. Meier, Dominicus M., Verwaltungsgerichte für die Kirche in Deutschland? Von der gemeinsamen Synode 1975 zum Codex Iuris Canonici 1983 (= BzMKCIC 28), Essen 2001.

⁵⁸ Vgl. weiterführend dazu: Montini, Paolo, I tribunali amministrativi locali, in: PRC 91 (2002) 313–359, 323–342.

⁵⁹ Die Korrespondenz zwischen der Apostolischen Signatur und dem damaligen Erzbischof von Milwaukee, Rembert Weakland, (Prot.-Nr. 28264/97 VT) ist abgedruckt in: Martens, Kurt, Rechtsbescherming in de Kerk. Ontwikkeling en aanwending van rechtsmiddelen tegen overheidsbeslissingen in de roomskatholieke Kerk, Brüssel 2007, 299–305.

⁶⁰ Neben c. 1400 § 2 CIC erwähnt auch c. 149 § 2 CIC ein Verwaltungsgericht für den Spezialfall der Übertragung eines Kirchenamtes an jemanden, der die erforderlichen Eigenschaften nicht besitzt.

lässt sich unterschiedlich interpretieren.⁶¹ Es könnte sich schlicht um ein Versehen bei der Endredaktion des kirchlichen Gesetzbuches handeln, bei der vergessen wurde, die Erwähnung eines Verwaltungsgerichts auch an dieser Stelle zu entfernen, nachdem die im Entwurf vorgesehenen Normen über eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit gestrichen wurden. Dem Gesetzgeber zu unterstellen, dass er sich geirrt hat, ist jedoch problematisch. Außerdem ist seit der Promulgation des neuen kirchlichen Gesetzbuches genug Zeit vergangen, um ein eventuelles Versehen zu korrigieren. C. 1400 § 2 CIC könnte einfach das Verfahren zum Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten widerspiegeln, nämlich den Rekurs an den Oberen und die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Klage vor der Apostolischen Signatur. Eine weitere Interpretationsmöglichkeit ist, dass Verwaltungsgerichte im allgemeinen Kirchenrecht zwar nicht vorgesehen sind, sie aber im Einzelfall errichtet werden können.⁶² Dazu wäre die Erlaubnis der Apostolischen Signatur erforderlich. Dem päpstlichen Höchstgericht kommt es zu, die Zuständigkeit von Gerichten zu erweitern und Interdiözesangerichte zu genehmigen (vgl. c. 1445 § 3 CIC; Art. 198 Nrn. 3–5 PE). Außerdem würden kirchliche Verwaltungsgerichte auf lokaler Ebene Einfluss auf die prozessualen Normen den hierarchischen Rekurs betreffend haben, von denen nur der Apostolische Stuhl dispensieren kann (vgl. c. 87 § 1 CIC). Die deutschen Bischöfe sollen vor Kurzem die Apostolische Signatur wegen der Einrichtung von Verwaltungsgerichten auf ihrem Gebiet angegangen sein.⁶³ In dem Entwurf für eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland sollen vier Verwaltungsgerichte erster Instanz, jeweils eines in Freiburg, Köln, München und Paderborn, vorgesehen sein. Ein kirchliches Verwaltungsgericht zweiter Instanz soll nach dem Entwurf in Bonn eingerichtet werden und mit einem Bischof als Gerichtspräsidenten besetzt werden. Vor diesem Gericht wären nach dem Entwurf auch Klagen gegen Dekrete eines Bischofs möglich. Dritte Instanz wäre die Apostolische Signatur. Sollten die deutschen Bischöfe mit ihrem Vorstoß Erfolg haben, würde die Ergänzung des Systems des hierarchischen Rekurses durch die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage den Rechtsschutz in Verwaltungsangelegenheiten heben. Das würde eine wirksamere Kontrolle des kirchlichen Verwaltungshandelns bedeuten und möglicherweise gehen andere Bischofskonferenzen in ihren Gebieten ähnliche Projekte an. Warum die deutschen Bischöfe dadurch zwar eine Vorreiterrolle übernehmen, ihnen aber keine Vorbildrolle für die Gesamtkirche zukommt, bringt *Klaus Lüdicke* auf den Punkt: „Es ist für unser Land charakteristisch, daß das Verlangen nach einer Kontrolle der kirchlichen Verwaltung hier besonders ausgeprägt ist. Zwei Faktoren sind dafür von Bedeutung: einerseits das staatsbürgerliche Bewußtsein auch der katholischen Christen, die einen umfassenden Schutz ihrer subjektiven Rechte von der Obrigkeit zu erhalten gewöhnt sind und ihn deshalb auch in der Kirche erwarten, andererseits die Komplexität der deutschen kirchlichen Verwaltung, die nach Umfang und Tendenz zum Bürokratismus den staatlichen Behörden kaum nachsteht und insoweit gänzlich aus dem Rahmen der weltkirchlichen Maßstäbe fällt.“⁶⁴

⁶¹ Vgl. *Lüdicke, Klaus*, Möglichkeit und Notwendigkeit einer partikularrechtlichen kirchlichen Gerichtsbarkeit in Deutschland, in: DPM 6 (1999) 55–70, 59 f.

⁶² Vgl. *Grocholewski, Zenon*, La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica, in: IE 4 (1992) 3–22, 9: „Come novità del Codice del 1983 si potrebbe indicare anche il fatto che detto Codice (cf. cann. 1400, § 2, e 149, § 2) ammette – o almeno non esclude – la possibilità di istituire i tribunali amministrativi locali“.

⁶³ Vgl. So steht es um die Pläne zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Kirche, *katholisch.de* (05.12.2022), URL: [katholisch.de/artikel/42395-so-steht-es-um-die-plaene-zur-verwaltungsgerichtsbarkeit-in-der-kirche](https://www.katholisch.de/artikel/42395-so-steht-es-um-die-plaene-zur-verwaltungsgerichtsbarkeit-in-der-kirche).

⁶⁴ *Lüdicke*, Möglichkeit und Notwendigkeit (Anm. 61), 59.