

# Dezentralisierung – mehr als ein Schlagwort?

## Stärkung der unteren Organisationsebenen der Kirche

von Burkhard Josef Berkmann

„Dezentralisierung“ und „Subsidiarität“ sind Schlagworte des Pontifikats von Papst Franziskus. In einer detaillierten Analyse prüft der Autor, inwieweit diese Prinzipien bei der bisherigen Rechtssetzung des Papstes auf den verschiedenen hierarchischen Organisationsebenen der Kirche bereits Berücksichtigung fanden. Insbesondere geht er dabei auch auf die bislang in der Forschung nur wenig beachtete Ebene der Verbände von Bischofskonferenzen ein. In einem abschließenden Exkurs zieht er vergleichend die rechtstechnische Umsetzung dieser Prinzipien in der Europäischen Union heran.\*

### 1. Das Dezentralisierungsprogramm von Papst Franziskus

Verschiedene Bilder mögen dem Leser in den Sinn kommen, wenn er an die hierarchische Struktur der Kirche denkt. Vielleicht das einer Pyramide mit verschiedenen Ebenen: der Papst steht an der Spitze, in der Mitte sind die Diözesen und Bischofskonferenzen und ganz unten die Pfarreien. Auch Papst Franziskus verwendet das Bild der Pyramide, aber er stellt sie auf den Kopf. Er sagte:

„Jesus hat die Kirche gegründet und an ihre Spitze das Apostelkollegium gestellt, in dem der Apostel Petrus der ‚Fels‘ ist (vgl. Mt 16,18), derjenige, der die Brüder und Schwestern im Glauben ‚stärken‘ soll (vgl. Lk 22,32). Doch in dieser Kirche befindet sich der Gipfel wie bei einer auf den Kopf gestellten Pyramide unterhalb der Basis. [...] Im Dienst am Volk Gottes wird jeder Bischof für den ihm anvertrauten Teil der Herde zum vicarius Christi, zum Stellvertreter jenes Jesus, der sich beim Letzten Abendmahl niedergekniet hat, um den Aposteln die Füße zu waschen (vgl. Joh 13,1–15). Und in gleicher Sichtweise ist der Nachfolger Petri nichts Anderes als der servus servorum Dei – der Diener der Diener Gottes.“<sup>1</sup>

Dem Papst geht es also um die Architektur einer Pyramide, die auf Fels gebaut ist. Es geht um das Verhältnis der verschiedenen Stockwerke zueinander und um die Bauprinzipien, denen die Architektur des Gebäudes folgt. Als eines dieser Bauprinzipien nennt der Papst die Dezentralisierung.

Schon zu Beginn seines Pontifikats betonte er im Apostolischen Schreiben *Evangelii Gaudium*: „Es ist nicht angebracht, dass der Papst die örtlichen Bischöfe in der Bewer-

---

\* Adaptierte und stark erweiterte Fassung der Antrittsvorlesung, die der Verfasser am 7.2.2017 an der LMU München gehalten hat.

<sup>1</sup> *Franziskus*, Ansprache zur 50-Jahr-Feier der Errichtung der Bischofssynode (17.10.2015), in: AAS 107 (2015), 1138–1144, hier 1142.

tung aller Problemkreise ersetzt, die in ihren Gebieten auftauchen. In diesem Sinn spüre ich die Notwendigkeit, in einer heilsamen ‚Dezentralisierung‘ voranzuschreiten.“<sup>2</sup> Außerdem stellte er in demselben Schreiben fest:

„Das Zweite Vatikanische Konzil sagte, dass, in ähnlicher Weise wie die alten Patriarchatskirchen ‚die Bischofskonferenzen vielfältige und fruchtbare Hilfe leisten [können], um die kollegiale Gesinnung zu konkreter Verwirklichung zu führen‘. Aber dieser Wunsch hat sich nicht völlig erfüllt, denn es ist noch nicht deutlich genug eine Satzung der Bischofskonferenzen formuliert worden, die sie als Subjekte mit konkreten Kompetenzbereichen versteht, auch einschließlich einer gewissen authentischen Lehrautorität. Eine übertriebene Zentralisierung kompliziert das Leben der Kirche und ihre missionarische Dynamik, anstatt ihr zu helfen.“<sup>3</sup>

In seiner Ansprache zur 50-Jahr-Feier der Errichtung der Bischofssynode wiederholte der Papst die „Notwendigkeit zu einer heilsamen Dezentralisierung“<sup>4</sup>. Anschließend entfaltete der Papst die Synodalität als Bauprinzip der kirchlichen Architektur. Dabei ging er verschiedene Stockwerke des kirchlichen Baues durch: erstens die Ebene der Teilkirchen, vor allem der Diözesen; zweitens die Ebene der Kirchenprovinzen und der kirchlichen Regionen, der Partikularkonzilien und in besonderer Weise die der Bischofskonferenzen; drittens schließlich die Ebene der Universalkirche.

Viele Aspekte dieser Thematik ähneln derzeit noch einer Baustelle. Deswegen gleicht auch dieser Beitrag eher einer Baustellenbesichtigung als einer Führung durch ein fertig eingerichtetes Haus. Im Mittelpunkt soll ein Bauprinzip stehen, das der Papst vorgegeben hat, nämlich die Dezentralisierung. Bei der Betrachtung der verschiedenen Stockwerke soll eines exemplarisch genauer behandelt werden, das häufig übersehen wird, nämlich die kontinentalen Verbände von Bischofskonferenzen. Außerdem sollen bisherige Umbaumaßnahmen des Papstes beleuchtet und schließlich der Blick vergleichend auf ein nicht-sakrales Gebäude geworfen werden, das aber auch aus mehreren Stockwerken besteht, nämlich die Europäische Union.

## 2. Dezentralisierung und Subsidiaritätsprinzip

„Dezentralisierung“ ist in der Kanonistik kein Fremdwort. Als nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil das Kirchenrecht zeitgemäß umgestaltet werden sollte, approbierte die Bischofssynode von 1967 zehn Leitprinzipien für diese Reform, die in etwas abgewandelter Form Eingang in die Vorrede zum CIC gefunden haben. Hier ist im fünften dieser Prinzipien zu lesen:

---

<sup>2</sup> *Franziskus*, *Evangelii Gaudium*, Art. 16.

<sup>3</sup> Ebd. Art. 32.

<sup>4</sup> *Franziskus*, *Ansprache zur 50-Jahr-Feier* (wie Anm. 1), 1143.

„Der neue Codex soll entweder dem partikularen Recht oder der ausführenden Gewalt überlassen, was für die Einheit der gesamtkirchlichen Disziplin nicht notwendig ist, so dass für die mit Recht so bezeichnete ‚Dezentralisation‘ auf geeignete Weise gesorgt wird, wobei die Gefahr des Auseinandergehens oder der Bildung von Nationalkirchen vermieden werden muss.“<sup>5</sup>

Das fünfte Prinzip ist zugleich das vom Text her längste. Es trägt die Bezeichnung „Subsidiaritätsprinzip“. Was aber bedeutet „Subsidiarität“ und wie ist ihr Verhältnis zur Dezentralisierung?

Subsidiarität ist eines der klassischen Prinzipien der katholischen Soziallehre. Es besagt:

„Eine übergeordnete Gesellschaft darf nicht so in das innere Leben einer untergeordneten Gesellschaft eingreifen, dass sie diese ihrer Kompetenzen beraubt. Sie soll sie im Notfall unterstützen und ihr dabei helfen, ihr eigenes Handeln mit dem der anderen gesellschaftlichen Kräfte im Hinblick auf das Gemeinwohl abzustimmen.“<sup>6</sup>

Erstmals entfaltet wurde es von Papst Pius XI. in der Sozialzyklika *Quadragesimo Anno*<sup>7</sup> des Jahres 1931, nachdem es von Gustav Gundlach und Oswald von Nell-Breuning entwickelt worden war.<sup>8</sup> „Subsidiarität“ ist vom Lateinischen „*subsidium*“ abgeleitet, was „Hilfe“ oder „Beistand“ bedeutet. Als Sozialprinzip meint es, dass die übergeordnete Ebene die untergeordnete nicht absorbieren, sondern sie nur aushilfsweise – wo nötig – unterstützen soll.

Dezentralisierung ist ein Aspekt von Subsidiarität, denn es erscheint immer wieder angebracht zu prüfen, ob gewisse Aufgaben, die von der höheren Ebene wahrgenommen werden, wirklich noch von dieser wahrgenommen werden müssen. Erweist sich dies als nicht notwendig, so ist eine Dezentralisierung angezeigt.

Subsidiarität ist aber nicht mit Dezentralisierung gleichzusetzen.<sup>9</sup> Zwar gibt das Subsidiaritätsprinzip den unteren Ebenen den Vorrang, doch wenn diese eine Aufgabe nicht bewältigen können, muss sie von der höheren wahrgenommen werden. Das Subsidiaritätsprinzip hat also zwei Stoßrichtungen: je nach Sachlage kann eine Zentralisierung oder eine Dezentralisierung angemessen sein. Damit das ganze Gebäude nicht zusammenbricht, kann einmal in diesem Stockwerk und einmal in jenem eine Verstärkung oder

<sup>5</sup> Praefatio zum CIC/1983 (dt. zitiert nach der Vorrede in der lateinisch-deutschen Ausgabe der Bischöfe des deutschen Sprachgebiets CIC/1983, <sup>7</sup>2012, XLIII). Die ursprüngliche Fassung von 1967 erwähnte die Dezentralisierung in Zusammenhang mit Zweifeln hinsichtlich der Gerichtsorganisation, vgl. Com 1 (1969) 77–85, hier 80 f.

<sup>6</sup> *Johannes Paul II.*, Centesimus Annus, Art. 48.

<sup>7</sup> *Pius XI.*, Quadragesimo Anno, Art. 79.

<sup>8</sup> *Anton Rauscher*, Das Subsidiaritätsprinzip und seine Formulierung in „Quadragesimo anno“, in: ders. (Hg.), *Besinnung auf das Subsidiaritätsprinzip*, Berlin 2015, 9–18, hier 9.

<sup>9</sup> Vgl. *Mauricio Alberto Landra*, La aplicación del Principio de subsidiariedad como un criterio de buen gobierno del Obispo diocesano, Buenos Aires 2007, 48.

auch eine Entlastung notwendig sein. Papst Franziskus hat kein Kriterium dafür angegeben, wann eine Dezentralisierung heilsam ist und wann nicht.<sup>10</sup> Ein solches Kriterium kann eben im Subsidiaritätsprinzip gefunden werden.

Das kann auch im Bereich der Kirche von Region zu Region anders zu beurteilen sein. Während etwa die großen Pfarreien in Lateinamerika in kleinere Basisgemeinden untergliedert werden,<sup>11</sup> zeigt sich in vielen europäischen Ländern die Notwendigkeit, zu klein gewordene Pfarreien in Verbänden zusammenzuschließen oder sogar zu fusionieren.

Die innerkirchliche Geltung des Subsidiaritätsprinzips wird gewöhnlich sozialetisch begründet:<sup>12</sup> Da die Kirche eine mit hierarchischen Organen ausgestattete Gesellschaft ist (vgl. Art. 8 LG), gilt für sie auch das Sozialprinzip der Subsidiarität. Insofern sie aber der geheimnisvolle Leib Christi ist, sind ihre Spezifika zu beachten. Reinhard Kardinal Marx schrieb diesbezüglich:

„Die Kirche ist beides: geheimnisvoller Leib Christi und menschliche Organisation (ungetreut und unvermischt), und deshalb gelten in gewisser Weise auch die Prinzipien der Soziallehre der Kirche für ihren eigenen Bereich, so die Prinzipien der Solidarität, der Subsidiarität und der Personalität.“<sup>13</sup>

### 3. Kompetenzverteilung Papst – Bischöfe – Bischofskonferenzen

Im nächsten Schritt sollen einzelne Stockwerke und deren Verbindungen näher in den Blick genommen werden: Die Gesamtkirche, die Teilkirchen und die Zwischenebenen. Der Architekt muss die tragenden Elemente des Gebäudes kennen. Bei einem sakralen Gebäude wie der Kirche sind das theologische, näherhin ekklesiologische Elemente.

Nach Art. 23 Abs. 1 *Lumen Gentium* besteht die Gesamtkirche in und aus Teilkirchen. Eben dieser Inhalt wurde in c. 368 CIC übernommen. Die Gesamtkirche wird vom Papst bzw. vom Bischofskollegium in Einheit mit dem Papst geleitet. Die Teilkirchen werden von den Bischöfen oder den ihnen im Recht Gleichgestellten geleitet. Das Zweite Vatikanische Konzil hat die ekklesiologische Dimension der Teilkirchen neu hervorgehoben. So stellt es in Art. 27 *Lumen Gentium* im Hinblick auf die Bischöfe klar: „Sie sind nicht

<sup>10</sup> Bernhard Sven Anuth, „Heilsame Dezentralisierung“ durch Stärkung der Bischofskonferenzen? Kanonistische Schlaglichter, in: ThQ 196 (2016) 57–72, hier 67.

<sup>11</sup> CELAM, Documento conclusivo: Aparecida (13.–31.5.2007), Art. 372. Im selben Artikel wird erwähnt, dass sich die Programme der Kirche auf das Subsidiaritätsprinzip stützen.

<sup>12</sup> Zum Beispiel Walter Kasper, Zum Subsidiaritätsprinzip in der Kirche, in: IKaZ 18 (1989), 155–162, hier 160; Reinhard Marx, Ist Kirche anders? Zum Miteinander in der Kirche aus der Sicht der katholischen Soziallehre, in: StdZ 213 (1993) 123–130, hier 128; Oswald von Nell-Breuning, Subsidiarität in der Kirche, in: StdZ 204 (1986) 147–157, hier 148.

<sup>13</sup> Reinhard Marx, Die Leitungsaufgabe des Bischofs, Anmerkungen und Perspektiven, in: Ludger Müller; Wilhelm Rees, (Hg.), Geist – Kirche – Recht. Festschrift für Libero Gerosa zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Berlin 2014, 39–47, hier 44.

als Stellvertreter der Bischöfe von Rom zu verstehen, denn sie haben eine ihnen eigene Gewalt inne und heißen in voller Wahrheit Vorsteher des Volkes, das sie leiten. Folglich wird ihre Gewalt von der obersten und allgemeinen Gewalt nicht ausgeschaltet, sondern im Gegenteil bestätigt, gestärkt und in Schutz genommen.“<sup>14</sup>

Nur diese beiden Ebenen sind göttlichen Rechts, die Zwischenebenen jedoch nicht. Als Zwischenebenen sind die Kirchenprovinzen, die Kirchenregionen, die Bischofskonferenzen und deren Verbände zu nennen. Während *Lumen Gentium* mit Blick auf das Bischofskollegium von Kollegialität spricht (vgl. Art. 22 LG), begnügt es sich bei den Bischofskonferenzen mit dem Ausdruck „*affectus collegialis*“, also der kollegialen Gesinnung (Art. 23 Abs. 4 LG). In der Zeit nach dem Konzil wurde heftig diskutiert, ob man nicht doch auch bei den Bischofskonferenzen von Kollegialität im eigentlichen Sinn sprechen könnte.<sup>15</sup> Diese theologische Diskussion kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Aus kirchenrechtlicher Sicht ist vielmehr entscheidend, ob sie Leitungsgewalt besitzen, was außer Zweifel steht.

Wie ist nun die Leitungsgewalt auf die unterschiedlichen Ebenen verteilt? Der Papst und das Bischofskollegium besitzen die höchste und volle Gewalt über die Gesamtkirche (c. 331 bzw. c. 336 CIC). Dem Diözesanbischof kommt in der ihm anvertrauten Diözese alle Gewalt zu, die zur Ausübung seines Hirtendienstes erforderlich ist (c. 381 § 1 CIC).<sup>16</sup> Im Hinblick auf die Teilkirchen haben der Papst und der Diözesanbischof grundsätzlich dieselben Kompetenzen. Es besteht also ein System konkurrierender Kompetenzen.<sup>17</sup> In diesem System hat der Papst aber insofern eine Vormachtstellung, als er auch über alle Teilkirchen und deren Verbände einen Vorrang ordentlicher Gewalt besitzt (c. 333 § 1 CIC).

Wenn der Papst aber ein universalkirchliches Gesetz in einer Materie erlässt, in der bereits Partikularrecht besteht, so wird dieses dadurch nicht aufgehoben, außer es ist etwas anderes ausdrücklich vorgesehen (c. 20 CIC). Die Gründe für diese Bestimmung liegen darin, dass der universalkirchliche Gesetzgeber die teilkirchlichen Regelungen oft gar nicht kennen wird und dass der teilkirchlichen Gesetzgebung zugetraut wird, besser an die örtlichen Umstände angepasst zu sein.<sup>18</sup> Wenn aber bereits ein gesamt kirchliches Gesetz besteht, kann der untergeordnete Gesetzgeber gemäß c. 135 § 2 CIC kein Gesetz erlassen, das diesem widerspricht.

Von vornherein kommen allein der höchsten Leitungsebene jene Kompetenzen zu, welche die Gesamtkirche betreffen (c. 333 § 1 CIC) und nur von ihr wahrgenommen werden können. Papst Franziskus machte kein Hehl daraus, dass er an diesen ausschließlichen Kompetenzen festhält. So betonte er in seiner Ansprache vom 17. Oktober 2015 zum Abschluss der Bischofssynode, dass es die Aufgabe des Papstes ist, die Einheit der

<sup>14</sup> Vgl. in diesem Sinne auch *Heribert Hallermann*, Bischöfe als Freiheitskünstler? Was aus der bischöflichen Kollegialität geworden ist, in: *HK Spezial 2* (2012) 48–52, hier 50.

<sup>15</sup> Zum Beispiel *Jan-Heiner Tück*, Die Kollegialität der Bischöfe – ein „trojanisches Pferd“? Ekklesiologische Anmerkungen zur Kritik Marcel Lefebvres, in: *ThPh 84* (2009) 547–575, hier 570.

<sup>16</sup> Vgl. *Hallermann*, Bischöfe als Freiheitskünstler? (wie Anm. 14), 50.

<sup>17</sup> Vgl. *Georg Bier*, c. 381 MKCIC, Rn. 10; *Oskar Stoffel*, c. 333 MKCIC, Rn. 2; *Knut Walf*, c. 333, in: John Beal; James Coriden; Thomas Green (Hg.), *New Commentary in the Code of Canon Law*, New York 2000, 439.

<sup>18</sup> *Eduardo Baura*, *Parte generale del diritto canonico. Diritto e sistema normativo*, Roma 2013, 397.

Kirche zu garantieren, indem er sagte: „Er ist der Garant des Gehorsams, der Übereinstimmung mit dem Willen Gottes, mit dem Evangelium Christi und der Tradition der Kirche.“<sup>19</sup> Dabei nannte er – was manche überraschen mag – die cc. 331–334 und 749 CIC.<sup>20</sup> Zwar sagte er nicht im Detail, was in diesen Canones steht, doch zeigt ein Blick in das Gesetzbuch, dass es dabei um Themen geht wie die umfassende Leitungsgewalt in der Kirche, den Vorrang der ordentlichen Gewalt des Papstes über die Teilkirchen und deren Verbände sowie schließlich um die Unfehlbarkeit im Lehramt.

Der Papst kann sich selbst oder einer anderen kirchlichen Autorität bestimmte Materien vorbehalten (c. 381 § 1 CIC).<sup>21</sup> Diese andere Autorität kann eine Bischofskonferenz sein.<sup>22</sup> Im Unterschied zu Papst und Diözesanbischof hat die Bischofskonferenz keine umfassende Gewalt, sondern kann nur in jenen Angelegenheiten, die ihr zustehen, Akte der Gesetzgebung und der Verwaltung setzen (c. 455 § 1 CIC).

Dabei sind drei Fälle zu unterscheiden:

- 1) Wenn die Kompetenz der Bischofskonferenz im allgemeinen Recht vorgesehen ist (c. 455 § 1 erster Fall), übt sie ordentliche, eigenberechtigte Gewalt aus.<sup>23</sup> Außerdem steht kirchenrechtlich außer Zweifel, dass sie in diesen Materien Mehrheitsbeschlüsse fassen kann, die genauso jene Bischöfe binden, die dagegen gestimmt haben.<sup>24</sup>
- 2) Wenn die Kompetenz der Bischofskonferenz auf einer Anordnung des Apostolischen Stuhls beruht (c. 455 § 1 zweiter Fall), übt sie delegierte Gewalt aus.<sup>25</sup>
- 3) Wenn die Bischofskonferenz keine Kompetenz hat, aber jeder Bischof einzeln seine Zustimmung gibt (c. 455 § 4 CIC), üben die Bischöfe ihre eigene, ordentliche Gewalt aus, aber eben in wechselseitiger Übereinstimmung.

Von größter Bedeutung ist der erste Fall. Er zeigt nämlich, dass die Bischofskonferenz weder Beauftragte oder Vertreterin des Papstes noch einfach die Summe der Mitgliedsbi-

<sup>19</sup> *Franziskus*, Ansprache zur 50-Jahr-Feier (wie Anm. 1), 1141.

<sup>20</sup> *Haering* bemerkt aufgrund seiner kirchenrechtlichen Analyse des ersten Pontifikatsjahrs, dass *Franziskus* sein Amt kraftvoll und nachdrücklich ausübt und von seiner Vollmacht durchaus ohne Zögern den ihm erforderlich scheinenden Gebrauch macht, vgl. *Stephan Haering*, Das erste Pontifikatsjahr von Papst Franziskus aus kirchenrechtlicher Sicht, in: *KIBI* 94 (2014) 146–152.

<sup>21</sup> Dennoch ist hervorzuheben, dass der CIC/1983 gegenüber dem CIC/1917 von einem Konzessionssystem zu einem Reservationssystem übergegangen ist, vgl. *Stoffel*, c. 333 (wie Anm. 17); *Walf*, c. 333 (wie Anm. 17).

<sup>22</sup> Vgl. *John Renken*, c. 381, in: *Beal; Coriden; Green* (Hg.), *New Commentary* (wie Anm. 17), 520.

<sup>23</sup> Vgl. *Thomas Green*, The Legislative Competency of the Episcopal Conference: Present Situation and Future Possibilities in Light of Eastern Synodal Experience, in: *Jurist* 64 (2004) 284–331, hier 294 und 297; *Wilhelm Rees*, Plenarkonzil und Bischofskonferenz, in: *HdbKathKR*<sup>3</sup>, 543–576, hier 561; *Oskar Stoffel*, vor c. 447 MKCIC, Rn. 5. Eigenberechtigte Gewalt muss nicht auf göttlichem Recht beruhen, vgl. *Georg Bier*, c. 381 MKCIC, Rn. 8. Anderer Ansicht: *Heribert Schmitz*, Der Diözesanbischof, in: *HdbKathKR*<sup>3</sup>, 593–611, hier 602.

<sup>24</sup> Bezüglich Akten der Rechtsetzung: c. 455 § 2 CIC, bezüglich lehramtlichen Akten: Art. 21–23 *Apostolos suos*. Bedauerlicherweise scheint das selbst *George Pell*, einem Mitglied des Kardinalsrats, nicht klar zu sein, wenn er schreibt: „[...] no bishop can be compelled by a national conference of bishops to adopt any particular policy.“ Vgl. *George Pell; Michael Casey*, Subsidiarity and Organizational Reforms in the Catholic Church, in: *Rauscher* (Hg.), *Besinnung auf das Subsidiaritätsprinzip* (wie Anm. 8), 199–207, hier 203. Die *Ratio Fundamental Institutionis Sacerdotalis* vom 8.12.2016 schärft in Art. 4 eigens ein, dass die Zuständigkeit für die Erarbeitung einer *ratio nationalis* bei der Bischofskonferenz als solcher, nicht bei den einzelnen Bischöfen liegt.

<sup>25</sup> Vgl. *Green*, The Legislative Competency (wie Anm. 23), 294; *Rees*, Plenarkonzil und Bischofskonferenz (wie Anm. 23), 562; *Stoffel*, vor c. 447 (wie Anm. 23).

schöfe ist.<sup>26</sup> Das *Motu proprio Apostolos suos* hatte das Ziel, die Leitungs- und Lehrkompetenz der Bischofskonferenzen zu klären. Art. 13 erweckt den Eindruck, als gäbe es nur den zweiten (vom Apostolischen Stuhl übertragene Kompetenzen) und den dritten Fall (gemeinsame Ausübung einiger Handlungen des Bischofsamtes).<sup>27</sup> In Art. 20 wird aber c. 455 § 1 CIC zitiert. Damit ist klar gestellt, dass auch die erste Art von Kompetenz fortbesteht.<sup>28</sup>

Klaus Mörsdorf, der Initiator des kanonistischen Instituts an der LMU München, das heute seinen Namen trägt, verfasste im Jahr 1962 ein Gutachten über die Bischofskonferenzen. Damals, am Vorabend des Zweiten Vatikanischen Konzils, ging es um die Frage, welchen Rechtsstatus die Bischofskonferenzen künftig haben sollten. Jene Stimmen, die ihnen nur eine Kommunikations- und Koordinationsfunktion zugestehen wollten, gingen ihm zu wenig weit. Vielmehr plädierte er klar dafür, die Bischofskonferenzen als hierarchische Instanz mit Gesetzgebungskompetenz zu etablieren, wenngleich ihre legislativen Akte noch der päpstlichen Bestätigung bedürfen.<sup>29</sup> Die heutige Rechtslage entspricht im Großen und Ganzen dem, was Mörsdorf damals als Bauskizze entworfen hatte.<sup>30</sup> Unabhängig davon, dass ihm bewusst war, dass die Bischofskonferenzen keine Einrichtung göttlichen Rechts sind, wollte er ihnen Gesetzgebungsvollmacht zuerkennen. Göttlichen Rechts – so schrieb er – ist das bischöflich-synodale Element in der Kirche, während die konkrete rechtliche und organisatorische Ausgestaltung jedoch in der Vollmacht der Kirche liegt.<sup>31</sup>

Die bischöfliche Kollegialität im eigentlichen Sinne wurde von *Apostolos suos* Art. 12 als Baumaterial für die Bischofskonferenzen verworfen. Papst Franziskus bezeichnet sie nun doch wieder als „Zwischeninstanzen der Kollegialität“<sup>32</sup>. In derselben Ansprache meinte er außerdem in Bezug auf die Bischofssynode, dass die affektive Kollegialität bei

<sup>26</sup> Vgl. Green, *The Legislative Competency* (wie Anm. 23), 297.

<sup>27</sup> Vgl. Bernhard Sven Anuth, *Heilsame Dezentralisierung*, 65.

<sup>28</sup> Der frühe Ratzinger schrieb zu diesem Thema: „Nicht selten findet man ja die Meinung vor, den Bischofskonferenzen fehle jede theologische Begründung, sie könnten daher auch gar nicht in einer den einzelnen Bischof verpflichtenden Weise tätig werden, der Begriff des Kollegiums lasse sich allein auf den einheitlich handelnden Gesamtepiskopat anwenden. [...] Natürlich kann die ‚suprema potestas‘ [...] nur dem Bischofskollegium als ganzem in der Einheit mit seinem Oberhaupt, dem Bischof von Rom, zukommen. Aber geht es denn in der Kirche nur um die ‚suprema potestas‘? Das würde in einer fatalen Art an den Rangstreit der Jünger erinnern. Wir werden vielmehr sagen müssen, dass der Begriff der Kollegialität neben dem Amt der Vereinigung, das dem Papst zukommt, gerade ein vielfältiges und im einzelnen wandelbares Element andeutet, das grundsätzlich zur Kirchenverfassung gehört, aber auf vielerlei Weise zur Wirkung gebracht werden kann. Die Kollegialität der Bischöfe ist der Ausdruck dafür, dass es in der Kirche eine geordnete Vielheit (unter und in der durch den Primat gewährleisteten Einheit) geben soll. Die Bischofskonferenzen sind also eine der möglichen Spielformen der Kollegialität, welche darin Teilrealisierungen erfährt, die ihrerseits auf das ganze verweisen.“ Vgl. Joseph Ratzinger, *Die pastoralen Implikationen der Lehre von der Kollegialität der Bischöfe*, in: *Concilium* 1 (1965) 16–29, hier 26.

<sup>29</sup> Vgl. Klaus Mörsdorf, *Gutachten: Zur Frage der Bischofskonferenzen*, zit. nach: Stephan Haering, *Ein Votum Klaus Mörsdorfs zur Frage der Bischofskonferenzen. Anmerkungen zu einem Gutachten für Julius Kardinal Döpfner aus dem Jahre 1962*, in: Ludger Müller; Wilhelm Rees (Hg.), *Geist – Kirche – Recht. Festschrift für Libero Gerosa zur Vollendung des 65. Lebensjahres*, Berlin 2014, 167–205, hier 205.

<sup>30</sup> Vgl. Haering, *Ein Votum Klaus Mörsdorfs* (wie Anm. 29), 170.

<sup>31</sup> Vgl. Mörsdorf, *Gutachten* (wie Anm. 29), 204.

<sup>32</sup> Franziskus, *Ansprache zur 50-Jahr-Feier* (wie Anm. 1), 1143.

einigen Gelegenheiten zu einer effektiven werden könne.<sup>33</sup> Gleichzeitig und noch stärker führt er aber die Synodalität als theologische Grundlage an.<sup>34</sup> Er sagte: „Genau dieser Weg der Synodalität ist das, was Gott sich von der Kirche des dritten Jahrtausends erwartet.“<sup>35</sup> Die bischöfliche Synodalität ist das, was schon Klaus Mörsdorf als theologische Grundlage angeführt hat, wenn er schreibt: „Die Bischofskonferenzen sind aus dem Bild der Kirche unserer Tage nicht mehr wegzudenken. [...] In ihnen hat das synodale Element der Kirchenverfassung eine bedeutsame Neugeburt erfahren.“<sup>36</sup> Sein Schüler Winfried Aymans hat diesen Gedanken in seiner Habilitationsschrift weiter vertieft und dabei das Verhältnis zwischen Synodalität und Kollegialität präzisiert.<sup>37</sup> Das Gesetzbuch von 1983 handelt nicht abstrakt von Synodalität, aber das synodale Element wird in ihm vielfach angesprochen, wobei zwischen Synoden im eigentlichen Sinn und synodalen bzw. konsiliaren Organen zu unterscheiden ist.<sup>38</sup>

Zudem ist die Synodalität ein vielversprechendes Konzept gerade für den ökumenischen Dialog – auch auf der kirchenrechtlichen Ebene. Das Dokument der Internationalen Kommission für den theologischen Dialog zwischen katholischer und orthodoxer Kirche vom 16. September 2016 bezeichnet die Synodalität als eine „grundlegende Qualität der Kirche als ganzer“<sup>39</sup>. In der Orthodoxie gibt es Ansätze, das Kirchenrecht theologisch überhaupt auf das Konzept der Synodalität zu bauen. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang besonders auf die im 19. und 20. Jahrhundert in Russland entstandene Sobornost'-Lehre.<sup>40</sup> Im evangelischen Kirchenrecht kommen den Synoden zentrale Funktionen

<sup>33</sup> Ebd.

<sup>34</sup> Vgl. auch *Luis Fernando Escalante*, El CELAM. La estructura jurídica y sinodal del Consejo Episcopal Latinoamericano y de la “Reunión de los Obispos de la Iglesia en América” (ROIA), Roma 2002, 23; *Myriam Wijlens*, Structures for Episcopal Leadership for Europe. The CCEE and the ComECE, in: *Jurist* 61 (2001) 190–212, hier 209.

<sup>35</sup> *Franziskus*, Ansprache zur 50-Jahr-Feier (wie Anm. 1), 1139.

<sup>36</sup> *Mörsdorf*, Gutachten (wie Anm. 29), 203.

<sup>37</sup> Vgl. *Winfried Aymans*, Das synodale Element in der Kirchenverfassung, München 1970, 269 f.: „Wenn man deshalb mit Recht etwa die Bischofskonferenzen – zumal in Hinblick auf ihre besondere Stabilität – als teilkirchliche Bischofskollegien bezeichnen will, so gilt es zu bedenken, daß die teilkirchlichen Bischofskollegien diesen Namen nur beanspruchen können, weil und insofern hier das formale Kollegialitätsprinzip zur Geltung kommt und die Mitglieder – wenigstens in ihrer Kerngruppe – zugleich dem gesamt kirchlichen Bischofskollegium angehören.“ Ebd. 273: „Wenn man von dem synodalen Element spricht, meint man durchaus nichts anderes als das bischöflich-kollegiale Element. Der Begriff des synodalen Elements läßt rein sprachlich (begrifflich) die formalrechtliche Seite etwas zurücktreten und betont die konkret institutionelle Seite desselben Phänomens. Das synodale Element in der Kirchenverfassung ist also nichts anderes als die konkrete Anwendung und institutionelle Festigung des formalrechtlichen Kollegialitätsprinzips im Bereich des bischöflichen Dienstes. Das Kollegialitätsprinzip ist demzufolge als formalrechtliches Strukturprinzip des synodalen Elementes zu begreifen.“ Ebd. 330 f.: „Die Teilkirchenverbände sind von unten, d. h. von den Teilkirchen her gewachsen und wirkliche hierarchische Zwischeninstanzen, in denen – je nach ihrer geschichtlichen Entstehung und Entwicklung – entweder das oberbischöfliche oder das kollegiale Element vorherrscht.“

<sup>38</sup> *Stephan Haering*, Autorität und Synodalität, in: Christoph Böttigheimer; Johannes Hofmann (Hg.), Autorität und Synodalität. Eine interdisziplinäre und interkonfessionelle Umschau nach ökumenischen Chancen und ekklesiologischen Desideraten, Frankfurt 2008, 279–320, hier 299.

<sup>39</sup> *Internationale Kommission für den theologischen Dialog zwischen katholischer und orthodoxer Kirche*, Synodalität und Primat im ersten Jahrtausend: Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Verständnis im Dienst der Einheit der Kirche, in: [https://www.unifr.ch/iso/assets/files/Texte/Chieti\\_Dokument\\_D\\_final.pdf](https://www.unifr.ch/iso/assets/files/Texte/Chieti_Dokument_D_final.pdf), Art. 3.

<sup>40</sup> *Richard Potz; Eva Maria Synek*, Orthodoxes Kirchenrecht. Eine Einführung, Freistadt <sup>2</sup>2014, 282 f.

bei der kirchlichen Gesetzgebung zu.<sup>41</sup> Das anglikanische kirchliche Verfassungsrecht wird folgendermaßen charakterisiert: „the church is episcopally led and synodically governed“<sup>42</sup>. Selbst innerhalb der katholischen Kirche darf nie vergessen werden, dass die Synodalität in den orientalischen Kirchen eine weit größere Rolle spielt als bisher in der lateinischen.<sup>43</sup>

Die ökumenische Bedeutung des Kirchenrechts hob schon Helmuth Pree anlässlich seiner Antrittsvorlesung im Jahre 2005 hervor: „Das Recht hat dabei die Aufgabe, jeder Konfession das Angedehnte zu lassen, was ihr gebührt (*suum cuique*): die Achtung ihrer Tradition, ihrer Autonomie und ihrer legitimen Entfaltung, alles in Hinordnung auf das Ziel der Einheit der Kirche.“<sup>44</sup>

#### 4. Beispiel: Verbände von Bischofskonferenzen

Nach den Diözesen und Bischofskonferenzen ist der Blick nun auf die nächsthöhere Ebene zu lenken. Das ist noch nicht gesamt-kirchliche Ebene, sondern die Ebene der Verbände von Bischofskonferenzen. In den letzten Jahrzehnten haben sich die meisten Bischofskonferenzen zu Verbänden zusammengeschlossen, die sich meist über das Gebiet eines Kontinents oder einer sozio-kulturellen Weltregion erstrecken. Das *Annuario Pontificio* 2016 listet 13 so genannte „*Riunioni internazionali di Conferenze episcopali*“ auf:<sup>45</sup> Die älteste dieser Strukturen ist CELAM<sup>46</sup> in Lateinamerika. In Asien gibt es die FABC.<sup>47</sup> In Europa bestehen zwei: CCEE<sup>48</sup> und COMECE<sup>49</sup>. Für Australien und Ozeanien wurde FCBCO<sup>50</sup> gegründet. In Afrika gibt es einen umfassenden Verband, das SECAM<sup>51</sup>, und mehrere regionale Verbände.

Zu Beginn wurde Papst Franziskus zitiert, als er schrieb, dass „noch nicht deutlich genug eine Satzung der Bischofskonferenzen formuliert worden [ist], die sie als Subjekte mit konkreten Kompetenzbereichen versteht“<sup>52</sup>. Die Rechtsgrundlage für die Bischofskonferenzen ist aber schon jetzt relativ ausführlich in den cc. 447–459 CIC enthalten. Hingegen ist die Rechtsgrundlage für die Verbände von Bischofskonferenzen nicht offen-

<sup>41</sup> Heinrich de Wall; Stefan Muckel, Kirchenrecht. Ein Studienbuch, München 2014, 341.

<sup>42</sup> Norman Doe, Canon Law in the Anglican Communion. A Worldwide Perspective, Oxford 2003, 43.

<sup>43</sup> Vgl. Sabine Demel, Die Bischofskonferenz, in: Winfried Aymans; Heribert Schmitz; Stephan Haering (Hg.), *Iudicare inter fideles*. Festschrift für Karl-Theodor Geringer zum 65. Geburtstag, St. Ottilien 2002, 61–76, hier 72; Andreas Weiß, Die Zuordnung von Autorität und Synodalität im CCEO, in: Böttigheimer; Hofmann (Hg.), *Autorität und Synodalität* (wie Anm 38), 372.

<sup>44</sup> Helmuth Pree, Par cum pari. Rechtliche Implikationen des ökumenischen Dialogs, in: AfkKR 174 (2005) 353–379, hier 356.

<sup>45</sup> Vgl. *Annuario Pontificio* 2016, 1090–1093.

<sup>46</sup> Consejo Episcopal Latinoamericano.

<sup>47</sup> Federation of Asian Bishops' Conferences.

<sup>48</sup> Consilium Conferentiarum Episcoporum Europae (Council of European Bishops' Conferences).

<sup>49</sup> Commissio Episcopatum Communitatis Europensis (Commission of the Bishops' Conferences of the European Community).

<sup>50</sup> Federation of Catholic Bishop's Conferences of Oceania.

<sup>51</sup> Symposium of Episcopal Conferences of Africa and Madagascar.

<sup>52</sup> Franziskus, *Evangelii Gaudium*, Art. 32.

sichtlich.<sup>53</sup> Sie ist in c. 459 § 1 CIC zu finden.<sup>54</sup> Dieser Canon besagt aber nur allgemein, dass die Beziehungen zwischen den Bischofskonferenzen gepflegt werden sollen. Deswegen erscheint es ebenso wichtig, den Status der Verbände von Bischofskonferenzen eingehender zu regeln.<sup>55</sup>

Da diese Ebene meist übersehen wird, soll sie in diesem Beitrag etwas ausführlicher behandelt werden. In seiner Ansprache vom 17. Oktober 2015 zur 50-Jahr-Feier der Errichtung der Bischofssynode ging der Papst alle Ebenen der kirchlichen Pyramide durch, um sie im Hinblick auf das synodale Prinzip zu analysieren, aber die Verbände von Bischofskonferenzen ließ er dabei außer Acht.<sup>56</sup>

Dabei kennt gerade Jorge Bergoglio diese Verbände der Bischofskonferenzen sehr gut. Als im Jahr 2007 in Aparecida die Versammlung des CELAM stattgefunden hat, soll er als Erzbischof von Buenos Aires am Abschlussdokument federführend mitgewirkt haben.<sup>57</sup> Nachdem er Papst geworden war, setzte er einen Kardinalsrat für die Kurienreform ein,<sup>58</sup> dessen Mitglieder vorwiegend Diözesanbischöfe aus allen Kontinenten sind. Einige von ihnen sind aktuelle oder ehemalige Präsidenten der Verbände der Bischofskonferenzen des jeweiligen Kontinents.<sup>59</sup> Im Apostolischen Schreiben *Evangelii gaudium*<sup>60</sup> und in der Enzyklika *Laudato si'*<sup>61</sup> zitiert der Papst häufig Dokumente von Bischofskonferenzen und ihren kontinentalen Verbänden.

Diese Ebene befindet sich aber noch im Rohbau, denn der erwähnte c. 459 § 1 CIC bildet nur eine Stütze. Die Lücken könnten leicht mit Baumaterial ausgefüllt werden, das es

<sup>53</sup> *Onclin* bemerkte schon 1965 mit Blick auf CELAM, dass eine allgemeine gesetzliche Regelung für solche „übernationale Konferenzen“, wie er sie nannte, fehlt, vgl. *Wilhelm Onclin*, Die Kollegialität der Bischöfe und ihre Struktur, in: *Concilium* 1 (1965) 664–669, hier 667. Daran hat sich bis heute kaum etwas geändert.

<sup>54</sup> Vgl. *Burkhard Josef Berkmann*, Katholische Kirche und Europäische Union im Dialog für die Menschen. Eine Annäherung aus Kirchenrecht und Europarecht, Berlin 2008, 324.

<sup>55</sup> Vgl. *Jesus Hortal*, Vom Konzil zum Codex von 1983. Brauchen wir eine neue Reform? in: *Concilium* 52 (2016) 529–543, hier 536.

<sup>56</sup> Dabei ließen auch sie sich auf die theologische Grundlage der Synodalität bauen, vgl. *Luis Fernando Escalante*, El CELAM (wie Anm. 34), 100. *Ratzinger* deutete schon 1965 die Möglichkeit verbindender Strukturen zwischen Bischofskonferenzen sowie deren theologische Begründbarkeit an: „Dabei wird es nach dem Gesagten wichtig sein, dass die Bischofskonferenzen nicht nebeneinander existieren, sondern in einer Art Perichorese stehen, damit die Bewegung der Vervielfältigung, vor der wir stehen, nicht zur Zersplitterung werde.“ vgl. *Ratzinger*, Implikationen (wie Anm. 28), 26. *Bausenhardt* nimmt den „Horizont eines Erdteils“ in den Blick, wenn er sagt, dass die bischöfliche Kollegialität nicht immer dem Ganzen gelten muss, vgl. *Guido Bausenhardt*, Die „communio hierarchica“ in der Verantwortung für die Katholizität der Kirche, in: Peter Hünemann; Hans Jochen Hilberath (Hg.), *Herders theologischer Kommentar zum Zweiten Vatikanischen Konzil*, Bd. 5, 157–177, hier 173.

<sup>57</sup> Vgl. <http://www.kathpress.co.at/site/focus/meldungen/brasilien/database/56184.html>.

<sup>58</sup> „Kardinalsrat für die Reform der Apostolischen Konstitution *Pastor bonus*“, in: AAS 105 (2013) 875 f.

<sup>59</sup> Kardinal *Errázuriz Ossa* war von 2003 bis 2007 Präsident der Lateinamerikanischen Bischofskonferenz (CELAM). Der indische Kardinal *Oswald Gracias* ist Präsident der Föderation der Bischofskonferenzen in Asien. Kardinal *Reinhard Marx* ist Präsident der COMECE.

<sup>60</sup> Zum Beispiel die Fußnoten: 17 (CELAM, Aparecida), 59 (US-Bischofskonferenz), 60 (französische Bischofskonferenz), 84 (CELAM, Puebla), 158 (Brasilianische Bischofskonferenz), 194 (Indische Bischofskonferenz).

<sup>61</sup> Zum Beispiel die Fußnoten: 22 (südafrikanische Bischofskonferenz), 24 (CELAM, Aparecida), 25 (philippinische Bischofskonferenz), 26 (bolivianische Bischofskonferenz), 27 (deutsche Bischofskonferenz), 31 (US-Bischofskonferenz), 32 (CELAM, Aparecida), 56 (Japanische Bischofskonferenz), 94 (Föderation der asiatischen Bischofskonferenzen), 153 (Konferenz der Katholischen Bischöfe Australiens).

schon gibt oder schon einmal gab. In zwei nachkonziliaren Rechtstexten wurde sie nämlich schon ausführlicher behandelt. Der eine ist das Motu Proprio *Ecclesiae Sanctae*.<sup>62</sup> Damit lag eine gesetzliche Ermächtigung zur Schaffung derartiger Verbände vor, die allerdings auf Missionsgebiete beschränkt blieb. Das zweite Dokument, nämlich die Erklärung *Nunc Nobis*, bezieht sich hingegen auf die gesamte Kirche und enthält eine ausführliche Beschreibung dieser Verbände, die es als „*Consilium Episcopale internationale*“ bezeichnet.<sup>63</sup>

Der Mangel des CIC wurde nur unzureichend ausgeglichen, indem das Apostolische Schreiben *Pastores Gregis*<sup>64</sup> und das Direktorium *Apostolorum Successores*<sup>65</sup> eine knappe Beschreibung der internationalen Verbände von Bischofskonferenzen lieferten. Art. 27 lit. e *Apostolorum successores* lautet:

„Diese Organe sind eine natürliche Konsequenz aus den sich verstärkenden menschlichen und institutionellen Beziehungen zwischen Ländern, die ein und derselben geografischen Gegend angehören. Sie sind eingerichtet worden, um eine ständige Beziehung zwischen Bischofskonferenzen sicherzustellen, die durch ihre jeweiligen Vertreter diesen Organen angehören, um so die Zusammenarbeit zwischen den Konferenzen und den Dienst für die Episkopate verschiedener Nationen zu erleichtern.“

Zu Mörsdorfs Zeiten stellte sich die Frage, ob die Bischofskonferenzen legislative Befugnisse erhalten sollen. Heute stellt sich die Frage, ob auch die Verbände von Bischofskonferenzen Leitungsgewalt erhalten sollen. Das ist von besonderem Interesse, wenn es in der Kirche um ein Dezentralisierungsprogramm geht, denn unterhalb der universal-kirchlichen Ebene liegt als nächstes die kontinentale Ebene. Die Übertagung von Leitungsgewalt an diese dürfte, wie im Folgenden ausgeführt wird, erstens als möglich und zweitens in begrenztem Umfang auch als sinnvoll anzusehen sein.

Das Mittel, das im Kirchenrecht dafür zur Verfügung steht, ist die Delegation von Leitungsgewalt, wobei sich allerdings die Frage stellt, wer diese einem Verband von Bischofskonferenzen übertragen kann. Eine Delegation von unten nach oben in der Weise, dass die Bischöfe oder Bischofskonferenzen ihm Kompetenzen übertragen, ist nicht möglich<sup>66</sup>, folglich kann nur der Apostolische Stuhl diese Leitungsgewalt verleihen. Das Instrument der Delegation erlaubt es, genau jene Befugnisse zu delegieren, deren der Verband tatsächlich bedarf. Es empfiehlt sich, durch Verwaltungsakt eine allgemeine De-

<sup>62</sup> Paul VI., MP *Ecclesiae Sanctae* (6.8.1966), in: AAS 58 (1966) 757–787, Part III Art. 18.

<sup>63</sup> *Außerordentliche Versammlung der Bischofssynode*, Declaratio de arctiore coniunctione inter ipsas Episcoporum Conferentias: Nunc nobis (27.10.1969), in: Xaverius Ochoa, *Leges Ecclesiae* No. 3795, 5659–5665, Art. V Sect. C.

<sup>64</sup> Johannes Paul II., Adhortatio Apostolica postsynodalis: *Pastores Gregis. De Episcopo ministro Evangelii Iesu Christi pro mundi spe* (16.10.2003), in: AAS 96 (2004) 825–924; dt. Nachsynodales Apostolisches Schreiben: *Pastores Gregis. Der Bischof – Diener des Evangeliums Jesu Christi für die Hoffnung der Welt*, in: VApS 163, Art. 63.

<sup>65</sup> *Kongregation für die Bischöfe*, Direktorium: *Apostolorum successores. Direttorio per il Ministero Pastorale dei Vescovi* (22.2.2004), in: Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano 2004; dt. Direktorium für den Hirten-dienst der Bischöfe, in: VApS 173.

<sup>66</sup> Art. 12 und 20 *Apostolos Suos*. Vgl. Juan Ignacio Arrieta, *Le conferenze episcopali nel Motu proprio “Apostolos Suos”*, in: *Ius Eccl.* 11 (1999) 169–191, hier 174 f.

legation auf Dauer vorzunehmen, damit der Verband einmal erlassene Rechtsakte wieder an neue Situationen anpassen kann. Wenn sich im Laufe der Zeit herausstellt, dass der Verband mehr Befugnisse braucht, um angemessen agieren zu können, besteht die Möglichkeit, nach und nach weitere Delegationen hinzuzufügen. Damit liegt ein flexibles Instrument vor, mit dem auf die konkrete Situation rasch und unkompliziert eingegangen werden kann. Gleichzeitig ist es ein eingriffsschwaches Instrument, weil immer nur so viel delegiert wird, wie gerade sinnvoll ist.

Manche Stimmen in der Kanonistik<sup>67</sup> vertreten, dass von einer Dezentralisierung nur gesprochen werden kann, wenn das betreffende Organ *potestas ordinaria*, nicht nur *potestas delegata* besitzt. Jedoch hat bereits eine Delegation dezentralisierende Wirkung, denn durch die Delegation wird der Verband von Bischofskonferenzen nicht Stellvertreter des Apostolischen Stuhls, sondern übt die übertragene Gewalt im eigenen Namen aus, so dass die darauf gründenden Rechtsakte wirklich seine eigenen sind.

Mit welchen Kompetenzen könnten die Verbände von Bischofskonferenzen konkret ausgestattet werden? Es müssen solche sein, die am besten auf kontinentaler Ebene wahrgenommen werden. Es müssen nicht viele Kompetenzen sein, aber jene, die entscheidend sind, um die Pastoral in den jeweiligen Erdteilen zu fördern. Jeder Kontinent steht vor ganz spezifischen pastoralen Herausforderungen<sup>68</sup>, wie die Bischofssynoden von 2014 und 2015 mehr als deutlich gezeigt haben. Es könnten also beispielsweise Kompetenzen delegiert werden zum Erlass verbindlicher Richtlinien für die Verkündigung in der jeweils ganz spezifischen pastoralen Situation. Es genügt, sich vor Augen zu führen, in welchen Bereichen die kontinentalen Verbände bisher bloße Empfehlungen und Leitlinien beschlossen haben. Die FABC zum Beispiel spürte die Notwendigkeit neuer Gemeindestrukturen, die sie als „*Basic Christian Communities*“ bezeichnet.<sup>69</sup> Ebenso empfahl sie die Schaffung neuer kirchlicher Ämter für Frauen und Männer, um die regional unterschiedlichen Herausforderungen zu bewältigen.<sup>70</sup> Zu denken wäre außerdem an eine Zuständigkeit für internationale Vereine, die nicht weltweit agieren, sondern nur im jeweiligen Kontinent. Damit könnte c. 312 CIC ergänzt werden. In Kontinenten, in denen

---

<sup>67</sup> Zum Beispiel *Landra*, *La aplicación* (wie Anm. 9), 49.

<sup>68</sup> Vgl. *Ivo Fürer*, *Die Bischofskonferenzen in ihren gegenseitigen Beziehungen*, in: Hubert Müller; Hermann Pottmeyer (Hg.), *Die Bischofskonferenz. Theologischer und juristischer Status*, Düsseldorf 1989, 271–292, hier 290 f.; *Felix Wilfred*, *Die Vereinigung Asiatischer Bischofskonferenzen (FABC). Zielvorstellungen, Herausforderungen und Erfolge*, in: Ludwig Bertsch (Hg.), *Was der Geist den Gemeinden sagt. Bausteine einer Ekklesiologie der Ortskirchen*, Freiburg 1991, 148–167, hier 167.

<sup>69</sup> Zum Beispiel: *FABC*, *Asian Colloquium on ministries in the Church (27.2.–6.3.1977): Conclusions*, in: *FABC-Paper No. 3*, Art. 41: „In parts of Asia today the need for forming Basic Christian Communities is becoming more strongly felt.“

<sup>70</sup> Zum Beispiel: *FABC*, ebd., *Conclusions*, Art. 51: „The Churches of Asia are called not only to emphasize and actualize their ministerial character at all levels of life from the grassroots to the universal level but also to articulate and give expression to this mission by creating new forms of ministries, alongside the existing ones. This call is primarily urged by the specific mission they assume in the varying religious, cultural and socio-economic situations of our countries.“

es auch eine politische Integration gibt wie etwa durch die Europäische Union oder die Afrikanische Union, könnten auch Kompetenzen verliehen werden, die es ermöglichen, mit diesem weltlichen Gegenüber in rechtliche Beziehungen zu treten.<sup>71</sup>

Bereits in seiner 2008 erschienenen theologischen Dissertation zeigte der Verfasser derartige Wege auf und machte konkrete Vorschläge.<sup>72</sup> Eine rezente universalkirchliche Rechtsnorm, nämlich die Grundordnung für die Priesterausbildung<sup>73</sup> vom 8. Dezember 2016 setzt nunmehr einen ersten Schritt zur Verwirklichung solcher Ideen. Sie spricht nämlich in Art. 9 den kontinentalen Verbänden der Bischofskonferenzen die Kompetenz zu, kontinentale Organisationen von Priesterseminaren zu errichten und deren Statuten zu approbieren, also hoheitliche Verwaltungsakte im Einzelfall zu setzen.

Die Stärkung der Zwischenebenen ist aber ein zweiseitiges Schwert. Es besteht die Gefahr, dass sie die einzelnen Bischöfe schwächt, die das Zweite Vatikanische Konzil gerade ertüchtigen wollte.<sup>74</sup> Wenn der Papst den Zwischenebenen Angelegenheiten überträgt, die bisher auch in die Zuständigkeit der Diözesanbischöfe fielen, kommt es zu einer stärkeren Machtkonzentration.<sup>75</sup> Eine Dezentralisierung gelingt hingegen nur, wenn er Angelegenheiten überträgt, die bisher in die alleinige Zuständigkeit des Apostolischen Stuhls fielen. Es wird daher gemäß dem Subsidiaritätsprinzip genau darauf zu achten sein, welche Kompetenzen am besten auf der kontinentalen bzw. nationalen Ebene wahrgenommen werden können.

## 5. Analyse der Rechtsetzung von Franziskus

Solche Überlegungen beziehen sich freilich auf mögliche künftige Baustellen, von denen nicht bekannt ist, wann und wie sie angegangen werden. Dieser Beitrag indes soll sich nunmehr jenen Stellen zuwenden, an denen Papst Franziskus bereits Umbauten vorgenommen hat. Da er die Dezentralisierung programmatisch als Ziel vorgegeben hat, ist es legitim zu prüfen, wie es um die Verwirklichung der Dezentralisierung in der bisherigen Rechtsetzung dieses Papstes bestellt ist.

Im Folgenden sollen einige seiner legislativen Akte exemplarisch beleuchtet werden. Dabei kommen naturgemäß nur solche Rechtsnormen in Betracht, die in irgendeiner Weise das Verhältnis zwischen der universalkirchlichen Ebene einerseits und den Teilkirchen oder den Orden andererseits betreffen. Die Gesetze, welche die interne Organisation der Römischen Kurie betreffen, bleiben dabei außer Acht. Das heißt selbstverständlich nicht, dass das Subsidiaritätsprinzip bei der Kurienreform keine Rolle spielen würde.

---

<sup>71</sup> Entsprechende Befugnisse der Bischofskonferenzen, um mit Staaten Verträge abzuschließen, betrachtet *Bettetini* als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, vgl. *Andrea Bettetini*, Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale, in: *EJCan* 50/2 (2010) 333–361, hier 335.

<sup>72</sup> *Berkmann*, Katholische Kirche und Europäische Union (wie Anm. 54), 368–370.

<sup>73</sup> *Kleruskongregation*, Ratio Fundamentalis Institutionis Sacerdotalis: Das Geschenk der Berufung zum Priestertum (8.12.2016), in: *Osservatore Romano* 8.12.2016, Nr. 282, fascicolo allegato.

<sup>74</sup> Vgl. *Felix Wilfred*, Episcopal Conferences – Their Theological Status. A Contribution to the Current Debate, in: *Vidyajyoti* 52 (1988) 471–494, hier 492.

<sup>75</sup> Vgl. *Stefan Mückl*, Das Subsidiaritätsprinzip im kirchlichen Organisationsrecht, in: *Rauscher* (Hg.), *Besinnung auf das Subsidiaritätsprinzip* (wie Anm. 8), 209–219, hier 218 f.

Im Gegenteil erwähnte es der Papst am 22. Dezember 2016 beim Weihnachtsempfang sogar als eine der Leitlinien. Die bisherigen Gesetze zur Kurienreform führten aber im Wesentlichen zu einer stärkeren Konzentration von Kompetenzen bei einer geringeren Zahl von Dikasterien. Bei der Regelung der neuen Dikasterien findet sich zwar gelegentlich der Hinweis, dass sie Beziehungen mit den Bischofskonferenzen pflegen<sup>76</sup> oder ihr Personal aus allen Teilen der Weltkirche zusammenstellen sollen, doch gab es ähnliche Bestimmungen in *Pastor bonus*<sup>77</sup> schon bisher.<sup>78</sup>

### 5.1 Kardinalsrat

Die erste Verfügung, die hier behandelt werden soll, ist das Rundschreiben<sup>79</sup> vom 28. September 2013, mit dem ein Kardinalsrat eingesetzt wurde. Papst Franziskus schuf dieses Gremium ziemlich bald nach seinem Amtsantritt. Es setzt sich aus Mitgliedern des Episkopats zusammen, die aus den verschiedenen Teilen der Welt kommen. Sie sollen dem Papst bei der Leitung der Weltkirche helfen und das Projekt der Kurienreform studieren. Franziskus versteht das als Ausdruck der bischöflichen *Communio* und der Unterstützung des Petrusamtes. Obwohl es sich dabei um ein zusätzliches Organ auf der universalkirchlichen Ebene handelt, lässt sich nicht bestreiten, dass die Einbindung von Kardinälen aus der ganzen Welt einen dezentralen Aspekt aufweist. Diese Form von Leitung erleichtert es zweifellos, dass Erfahrungen und Anliegen der teilkirchlichen Ebene in universalkirchliche Entscheidungen einfließen.

### 5.2 Verhältnis zu den Bischöfen

Als nächstes sind zwei Rechtsänderungen anzuführen, die das Verhältnis zwischen der gesamtkirchlichen Leitung und den Bischöfen betreffen. Die eine erfolgte mit einem

<sup>76</sup> Franziskus, Statuto del Dicastero per il servizio dello sviluppo umano integrale (17.8.2016), Art. 1 § 2 und Art. 2 § 2.

<sup>77</sup> Zum Beispiel Art. 127 (Richter aus verschiedenen Gegenden der Erde), Art. 143 § 2 (Beziehungen zu internationalen katholischen Vereinigungen), Art. 153 § 2 (Hilfeleistung für die Teilkirchen).

<sup>78</sup> Hilberath kritisiert, dass in *Pastor bonus* auf Schritt und Tritt die Formulierung begegne „Die Kurie (Kongregation usw.) ist zuständig für alles, was [...]“ (Bernd Jochen Hilberath, Dezentralisierung – eine notwendige Relativierung der Kurie, in: ThQ 196 [2016] 23–35, hier 26). In Wirklichkeit findet sich diese Formulierung aber längst nicht bei allen Dikasterien. In der lateinisch-deutschen Ausgabe, die im Auftrag der Bischofskonferenzen und Bischöfe des deutschen Sprachgebiets herausgegeben wurde (7. Auflage 2012) kommt sie in der deutschen Übersetzung weit häufiger vor als im allein authentischen lateinischen Text. Im Lateinischen findet sie sich beispielsweise bei der Kleruskongregation in Art. 96 – nur im Deutschen (ohne Entsprechung im Lateinischen) zudem in Art. 95 und 97. Es ist aber überhaupt fraglich, ob in dieser Formulierung ein Hinweis auf zentralisierende Vorstellungen erblickt werden kann. In dem MP, mit dem das Dikasterium für den Dienst zugunsten der ganzheitlichen Entwicklung des Menschen eingerichtet wird (vgl. Franziskus, MP Humanam progressionem [17.8.2016]), findet sich bei der Zuständigkeitsbeschreibung nun die Formulierung „*peculiari modo*“ („besonders“). Das kann aber nur auf den ersten Blick zurückhaltender erscheinen, denn die rein demonstrative Aufzählung von Zuständigkeiten bedeutet in der Fachsprache, dass es darüber hinaus weitere geben kann, die bloß nicht genannt werden. Eine solche Offenheit liegt jedoch sicher nicht im Sinne einer Begrenzung von Kompetenzen.

<sup>79</sup> „Kardinalsrat für die Reform der Apostolischen Konstitution *Pastor bonus*“, in: AAS 105 (2013) 875 f.

*Rescriptum ex Audientia Sanctissimi*<sup>80</sup> vom 3. November 2014.<sup>81</sup> Bisher waren Diözesanbischöfe, die das 75. Lebensjahr vollendet hatten (c. 401 § 1 CIC), und solche, die wegen Krankheit oder aus einem anderen schweren Grund nicht mehr voll in der Lage waren, ihr Bischofsamt auszuüben (c. 401 § 2 CIC), gebeten, dem Papst den Verzicht auf ihr Amt anzubieten. Neu kommt nun hinzu, dass die zuständige Autorität unter besonderen Umständen selbst die Initiative ergreifen und dem Bischof den Amtsverzicht nahelegen kann.<sup>82</sup>

Eine ähnliche Bestimmung war bereits in c. 259 Schema *De Populo Dei*<sup>83</sup> enthalten, wurde im weiteren Verlauf der Codexreform aber gestrichen. Nun hält sie trotzdem Einzug in das Kirchenrecht. Formal bleibt damit zwar der Grundsatz unangetastet, dass das Amt des Diözesanbischofs unbefristet auf Lebenszeit übertragen wird, weil weiterhin eine Bitte des Bischofs um Annahme des Amtsverzichts erforderlich ist. Faktisch wird es einem Bischof, der das Vertrauen der obersten Leitung der Kirche verloren hat, aber schwer fallen, auf seinem Amt zu beharren.

Die andere Neugestaltung erfolgte mit dem Motu proprio *Come una madre* vom 4. Juni 2016.<sup>84</sup> Damit wird konkretisiert, dass die Amtsenthebung, die c. 193 § 1 CIC aus schwerwiegenden Gründen vorsieht, auch Diözesanbischöfe betrifft und dass zu diesen schwerwiegenden Gründen die Vernachlässigung des Amtes im Hinblick auf Fälle sexuellen Missbrauchs Minderjähriger gehört. Das Fehlverhalten eines Diözesanbischofs, das eine Amtsenthebung rechtfertigt, wird dabei sehr weit gefasst<sup>85</sup> und nicht an seine subjektive Schuld, sondern nur an einen objektiven Mangel<sup>86</sup> geknüpft. Ohne die Frage der Sinnhaftigkeit der beiden Maßnahmen zu berühren, muss doch festgestellt werden, dass sie den Einfluss der obersten Kirchenleitung auf die Beendigung des Amtes als Diözesanbischof stärken. Zugleich schwächen sie aber die Autonomie und Eigenständigkeit der Diözesanbischöfe, die, wie aus Art. 27 *Lumen gentium* hervorgeht, nicht zu bloßen Stellvertretern werden dürfen.

---

<sup>80</sup> Zur Kritik an dieser Form von Rechtsetzung siehe *Heribert Schmitz*, *Rescriptum ex Audientia SS.mi*. Ein Beitrag zur Formtypik kirchlicher Erlasse, in: *MThZ* 42 (1991) 371–394.

<sup>81</sup> In: AAS 106 (2014) 882 f.

<sup>82</sup> Vgl. Art. 5 *Rescriptum*.

<sup>83</sup> C. 259 § 2 Schema *PopDei*: „Enixe rogantur Episcopi dioecesiani, qui ob infirmam valetudinem *aliamve gravem causam officio suo adimplendo minus apti evaserint*, ut vel sua ipsi sponte vel a *competenti Auctoritate invitati*, renuntiationem ab officio exhibeant.“ Außerdem wurde eine solche Bestimmung in Art. 21 *Christus Dominus* aufgenommen: „Wenn daher Diözesanbischöfe oder die ihnen rechtlich gleichgestellten Prälaten wegen zunehmenden Alters *oder aus einem anderen schwerwiegenden Grund nicht mehr recht in der Lage sind*, ihr Amt zu versehen, werden sie inständig gebeten, von sich aus freiwillig oder *auf Einladung der zuständigen Obrigkeit* den Verzicht auf ihr Amt anzubieten.“

<sup>84</sup> Vgl. *Osservatore Romano*, 5.6.2016, Nr. 127, 8.

<sup>85</sup> Art. 1 § 1: „[...] se abbia, per negligenza, posto od omissio atti che abbiano provocato un danno grave ad altri, sia che si tratti di persone fisiche, sia che si tratti di una comunità nel suo insieme. Il danno può essere fisico, morale, spirituale o patrimoniale.“

<sup>86</sup> Art. 1 § 2: „Il Vescovo diocesano o l’Eparca può essere rimosso solamente se egli abbia oggettivamente mancato in maniera molto grave alla diligenza che gli è richiesta dal suo ufficio pastorale, anche senza grave colpa morale da parte sua.“

### 5.3 Orden

Als drittes soll ein Gesetz behandelt werden, welches die Orden betrifft. Die Orden und die anderen kanonischen Lebensverbände sind nicht Teil der hierarchischen Verfassung der Kirche, sondern sind dem konsoziativen Element zuzurechnen.<sup>87</sup> Dennoch können auch hier die Prinzipien von Subsidiarität und Dezentralisierung angewandt werden – und zwar sowohl hinsichtlich der internen Struktur der Orden als auch hinsichtlich ihres Verhältnisses zur Hierarchie. Das Subsidiaritätsprinzip besagt nämlich auch, dass das, was durch freie Initiative der Individuen geleistet wird, ihnen nicht von der hoheitlichen Autorität entzogen werden soll.<sup>88</sup> Die konsoziativen Gemeinschaften sind solche Zusammenschlüsse, die auf der Begabung der Gläubigen mit verschiedenen Charismen beruhen und diese zum Ausdruck bringen wollen.

Das angesprochene Gesetz ist die Apostolische Konstitution *Vultum Dei quaerere* vom 29. Juni 2016, die sich mit den kontemplativen Frauenklöstern befasst.<sup>89</sup> Um eine bessere Ausbildung der Novizinnen zu gewährleisten, werden diese zur Zusammenarbeit und zur Schaffung gemeinsamer Ausbildungseinrichtungen aufgefordert (Art. 3 § 2 und § 6). Darin kann man eine gewisse Zentralisierung bei der Ausbildung erblicken. Gravierender ist die Anordnung, dass alle Klöster einer Föderation angehören müssen (Art. 9 § 1). Wenn das aus besonderen Gründen nicht möglich erscheint, ist die Erlaubnis des Heiligen Stuhls erforderlich. Eine weitere Maßnahme betrifft Klöster, denen die Mittel für eine wirkliche Autonomie fehlen. In solchen Fällen kann die Ordenskongregation eine ad-hoc-Kommission aus dem Ordinarius, der Präsidentin der Föderation und der Äbtissin bzw. Priorin des Klosters bilden. Das Ziel ist die Begleitung des Klosters im Hinblick auf die Wiederbelebung oder auf die Schließung (Art. 8 § 2). Dieser Maßnahme kann man eine Rechtfertigung durch das Subsidiaritätsprinzip nicht absprechen. Denn dieses besagt gerade, dass die höhere Ebene der niederen zur Hilfe kommen soll, wenn sie ihre Schwierigkeiten nicht mehr selbst bewältigen kann. Dezentralisierend wirkt die Maßnahme aber nicht. Vielmehr ist sie ein Beispiel dafür, wie das Subsidiaritätsprinzip in gewissen Fällen geradezu eine zentralisierende Maßnahme erforderlich machen kann.

### 5.4 Eheprozess

Schließlich soll noch ein Blick auf die bislang bedeutendste Gesetzesreform von Papst Franziskus geworfen werden, nämlich jene des Eheprozesses. Wenngleich das *Motu proprio Mitis iudex*<sup>90</sup> vom 15. August 2015 nicht das Verhältnis zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen in der Kirche zu regeln beabsichtigt, hat es in einzelnen Punkten doch Auswirkungen auf dieses.

Zu Beginn, wo die Kriterien der Reform erläutert werden, lässt der Papst eine gewisse Skepsis gegenüber den Bischofskonferenzen erkennen, wenn er sie mahnt, die richterli-

<sup>87</sup> Zum Beispiel *Winfried Aymans*, Kanonisches Recht. Band II: Verfassungs- und Vereinigungsrecht, Paderborn u. a. 1997, 323.

<sup>88</sup> Vgl. *Pius XI.*, Quadragesimo anno, Art. 79.

<sup>89</sup> Vgl. *Osservatore Romano* 156 (2016), Nr 167, 6–7.

<sup>90</sup> In: *AAS* 107 (2015), 958 f.

che Gewalt der einzelnen Bischöfe uneingeschränkt zu respektieren (Kriterium Nr. VI). Insbesondere entzog er den Bischofskonferenzen die Zuständigkeit für die Erlaubnis, anstelle eines Kollegialgerichts einen Einzelrichter einzusetzen (c. 1673 § 4 CIC neue Fassung). Diese Zuständigkeit hat nun der Bischof (c. 1673 § 4 CIC neue Fassung). Außerdem schwächte er den Bestand von Interdiözesengerichten, indem er den Bischöfen ermöglichte, sich ohne weiteres von diesen zurückzuziehen (Art. 8 § 2 *Ratio procedendi*). Von größerem Gewicht ist schließlich jene Änderung, wonach das Erfordernis der doppelten Konformität, d. h. zweier gleicher Urteile weggefallen ist. Sofern keine Berufung eingelegt wird, genügt also das Urteil der ersten Instanz, um die Nichtigkeit einer Ehe rechtswirksam festzustellen.

Da alle diese Maßnahmen auf eine Stärkung der unteren Ebene zielen, kann ihnen eine dezentralisierende Wirkung nicht abgesprochen werden. Ob diese immer im Sinne der Subsidiarität ist, ist eine andere Frage. In Ländern mit vielen kleinen Diözesen könnte der gesicherte Bestand von Interdiözesengerichten vom Subsidiaritätsprinzip geradezu geboten sein. Vor allem aber fällt die Reform des Eheprozesses unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips in anderer Hinsicht ernüchternd aus. Die Reform setzte sich zum Ziel, die Erkenntnisse der Bischofssynode von 2014 umzusetzen. Eine der wichtigsten Erkenntnisse war, dass die Probleme in den verschiedenen Weltgegenden recht unterschiedlicher Art sind. Es wäre daher zu erwarten gewesen, dass dafür auch unterschiedliche Lösungen vorgesehen werden. Konkret hätte das geheißen, dass im Sinne des Subsidiaritätsprinzips jenen Diözesen geholfen wird, denen es noch nicht gelungen ist, ein funktionierendes, leicht zugängliches, rasch arbeitendes und erschwingliches Gerichtswesen zu etablieren. Eine solche Hilfe hätte darin bestehen können, dass kurzfristig und örtlich begrenzt Dispensen von Prozessanforderungen gewährt werden,<sup>91</sup> dass aber langfristig auf eine Hebung der Standards hingearbeitet wird. Stattdessen wurde nun erneut eine weltweit uniforme Regelung des Eheprozessrechts geschaffen. Nicht übersehen werden sollte, dass die Bischofssynode 2014 noch eine weitere Maßnahme für eine verbesserte Durchführung von Eheprozessen anregte: die ausreichende Ausbildung von Gerichtspersonal, Kleriker wie Laien.<sup>92</sup>

### 5.5 Gesamtbetrachtung

Eine zusammenhängende Betrachtung der geschilderten Rechtsetzungsakte von Papst Franziskus zeigt, dass es sowohl Beispiele für eine stärkere Dezentralisierung als auch Beispiele für eine stärkere Zentralisierung gibt. In beiden Fällen ist das Maß der Auswir-

<sup>91</sup> Ein ähnlicher Weg wurde bei Strafverfahren gegen Priester wegen eines Delikts gegen das sechste Gebot beschritten. Wenn die Priester in einer kirchlichen Zirkumskription inkardiniert sind, die der notwendigen gerichtlichen Infrastruktur entbehrt, kann die Strafe der Entlassung aus dem Klerikerstand auch außerhalb des Gerichtsprozesses verhängt werden (Ausnahme von c. 1342 § 2 CIC). Das beruht auf einer Sondervollmacht für die Kongregation für die Evangelisierung der Völker hinsichtlich der ihr unterstellten Territorien. Vgl. *Kongregation für die Evangelisierung der Völker*, Prot. Nr. 600/97: Rundschreiben (3.3.1997); *Benedikt XVI.*, Bestätigung von Sondervollmachten (20.4.2005), in: *Ius missionale* 1 (2007) 260. Vgl. *Rafael Rieger*, Das Ausscheiden aus dem klerikalen Stand, in: *HdbKathKR*<sup>3</sup>, 410–429, hier 417.

<sup>92</sup> Vgl. *Bischofssynode 2014*, *Relatio Synodi* (Schlussrelatio) der Dritten Außerordentlichen Vollversammlung der Bischofssynode (18.10.2014), Art. 49.

kungen aber eher gering und das Subsidiaritätsprinzip scheint als Motiv für diese Rechtsetzungsakte keine zentrale Rolle gespielt zu haben. Wenn die Dezentralisierung kein Schlagwort bleiben soll, müssen weitere legislative Akte des Papstes erwartet werden.

## 6. Subsidiaritätsprinzip im EU-Recht

Nach dieser detaillierten Betrachtung einiger Baustellen im Bereich der Kirche erscheint es zweckmäßig, neben der Kirche auch andere Gebäude – nämlich solche des weltlichen Bereichs – in den Blick zu nehmen. Im Laufe der Kirchengeschichte gab es immer Wechselbeziehungen zwischen dem kirchlichen und dem säkularen Recht. Selbstverständlich darf die Kirche nicht mit einem Staat verwechselt werden, da sie eine theologische Wirklichkeit ist und ihr primärer Bauplan die Ekklesiologie sein muss. Dennoch kann es sinnvoll sein, den Vergleich mit einem anderen Gebäude anzustellen und sei es nur, um durch das Fremde das Eigene besser zu verstehen.

Als Vergleichsgebäude soll die Europäische Union herangezogen werden. Auch in ihr geht es um das Verhältnis verschiedener hierarchischer Ebene zueinander, vor allem um das Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. In ihrem Primärrecht ist das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich verankert – und zwar in Art. 5 Abs. 3 EUV. Die Soziallehre der Kirche hat auf diesem fremden Boden eine deutlich sichtbare Frucht hervorgebracht.<sup>93</sup>

Bei der Rezeption durch die Europäische Union hat sich das Subsidiaritätsprinzip allerdings von einem Erforderlichkeitskriterium zu einem Effektivitätsgrundsatz gewandelt. Während nach *Quadragesimo Anno* die nächsthöhere Ebene eine Aufgabe nämlich erst dann übernehmen soll, wenn dies erforderlich ist, soll sie es nach EU-Recht schon dann, wenn sie ihr effektiver nachkommen kann.<sup>94</sup> Im EU-Recht ist das Subsidiaritätsprinzip eines der drei Grundprinzipien der Kompetenzordnung und zwar neben dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV).

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterscheidet drei verschiedene Kompetenzarten: erstens ausschließliche Unionszuständigkeiten, zweitens geteilte Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie drittens Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der Union. Handelt es sich um eine ausschließliche Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 1 AEUV), so kann im betreffenden Bereich nur die EU allein tätig werden. Handelt es sich um eine zwischen der Union und

<sup>93</sup> Vgl. *Horst Wieshuber*, Die Leitidee der Subsidiarität im europäischen Einigungswerk. Eine Untersuchung aus sozialemethischer Perspektive (Kultur und Religion in Europa Bd. 7), Münster 2009, 64; *Christian Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden <sup>2</sup>1999, 30.

<sup>94</sup> Diesen Unterschied zeigt *Hummer* auf, vgl. *Waldemar Hummer*, Subsidiarität und Föderalismus als Strukturprinzipien der Europäischen Gemeinschaften? in: *ZfRV* 33 (1992) 81–91, hier 82. Zu weit geht aber die Ansicht *Vincis*, nach der es überhaupt falsch wäre, eine Vergleichslinie zwischen der Subsidiarität in der kirchlichen Lehre und in der Europäischen Union herzustellen, vgl. *Enrico Vinci*, Qualche considerazione sul principio di sussidiarietà nel trattato di Maastricht, in: *RIDU* 7 (1994) 40–41, hier 40.

den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit (Art. 2 Abs. 2 AEUV), so können in diesem Bereich sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedstaaten dürfen in diesen Bereichen nur dann eigenständig handeln, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht oder nicht mehr ausübt. In den Bereichen der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenzen (Art. 2 Abs. 5 AEUV) sind grundsätzlich sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten zuständig. „Die primäre Regelungsbefugnis liegt und verbleibt aber bei den Mitgliedstaaten. Die Union darf vielmehr lediglich zusätzliche Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung treffen, um die Regelungen ihrer Mitgliedstaaten zu unterstützen.“<sup>95</sup>

Bei welchen der drei Kompetenzarten ist der Grundsatz der Subsidiarität anwendbar? Bei den ausschließlichen Zuständigkeiten ist er nicht anwendbar, da diese von vornherein nur einer bestimmten Ebene zugeordnet sind.<sup>96</sup> Bei den anderen beiden Kompetenzarten ist er aber anzuwenden.<sup>97</sup> Das heißt etwa, dass die Union eine geteilte Zuständigkeit nur dann ausüben darf, wenn das Ziel einer Maßnahme zum einen durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und zum anderen wegen seines Umfangs oder seiner Wirkung besser durch die Union realisiert werden sollte.

Gewiss ist eine solche Struktur der Kirche fremd. Das Verhältnis zwischen der Gesamtkirche und den Teilkirchen ist von grundlegend anderer Art als das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Man könnte beispielsweise nicht sagen, dass die Union „in und aus“ den Mitgliedstaaten besteht. Die Union selbst ist kein Staat, sondern eine supranationale Organisation. Sie hat auch keine Kompetenz-Kompetenz, d. h. sie hat nicht die Befugnis, Zuständigkeiten zuzuweisen und zu verändern.<sup>98</sup> In der Kirche liegt diese Kompetenz-Kompetenz hingegen klar beim Papst.<sup>99</sup>

Auffallend ist aber eine Vergleichbarkeit in einem anderen Punkt. Auch in der Kirche gibt es etwas Ähnliches wie ausschließliche Zuständigkeiten, die aufgrund der Natur der Sache oder aus theologischen Gründen nur von der obersten Ebene wahrgenommen werden können. Für die meisten Bereiche besteht aber eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen dem Papst und den Diözesanbischöfen, oder in der Terminologie des EU-Rechts ausgedrückt: es besteht eine geteilte Zuständigkeit.

Im Unterscheid zur Europäischen Union gibt es im Kirchenrecht aber keine ausdrückliche Vorschrift, dass die oberste Leitungsebene nur dann von ihrer konkurrierenden Zuständigkeit Gebrauch machen darf, wenn dies durch das Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt ist. Das Subsidiaritätsprinzip war ein Leitprinzip bei der Kodexreform und ist jetzt eine Leitlinie für die Kurienreform. Das heißt, es ist ein Prinzip, das bei der Schaffung neuer Kompetenzverteilungsnormen zu berücksichtigen ist. In der EU ist es hingegen eine Kompetenzausübungsregel.<sup>100</sup> Dieser Unterschied relativiert sich allerdings, wenn

---

<sup>95</sup> Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon, Halle 2009, 18.

<sup>96</sup> Vgl. Christian Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010, 188.

<sup>97</sup> Vgl. Thomas Oppermann; Claus Dieter Classen; Martin Nettesheim, Europarecht. Ein Studienbuch, München 2016, § 11 Rn. 23.

<sup>98</sup> Vgl. Calliess, Die neue Europäische Union (wie Anm. 96), 44.

<sup>99</sup> Vgl. Hugo Schwendenwein, Der Papst, in: HdbKathKR<sup>3</sup>, 450.

<sup>100</sup> Vgl. Oppermann; Classen; Nettesheim, Europarecht (wie Anm. 97), § 11 Rn. 23.

man bedenkt, dass die Kompetenzausübung in der EU ebenso legislative Akte umfassen kann, und dass es auch in der Kirche angebracht ist, wenn das Subsidiaritätsprinzip bei der Kompetenzausübung berücksichtigt wird.

1988 wurde auf einem kanonistischen Kongress zu Natur und Zukunft der Bischofskonferenzen in Salamanca vorgeschlagen, dass die höhere Ebene begründungspflichtig sein soll, wenn sie einen Eingriff vornimmt.<sup>101</sup> Dabei wurde mit Art. 27 *Lumen gentium* argumentiert. Dort heißt es, die Gewalt der Bischöfe werde „von der obersten und allgemeinen Gewalt nicht ausgeschaltet, sondern im Gegenteil bestätigt, gestärkt und in Schutz genommen“.

Nun gibt es in der EU genau eine solche Begründungspflicht für Rechtsakte.<sup>102</sup> Sie ist in Art. 296 AEUV verankert und umfasst die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.<sup>103</sup> Zudem wurde das Subsidiaritätsprinzip in der EU durch zwei Instrumente justiziabel gemacht: die Subsidiaritätsrüge und die Subsidiaritätsklage. Bei der Subsidiaritätsrüge handelt es sich um die Möglichkeit einer Präventivkontrolle zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. Die EU-Kommission übermittelt gemäß Art. 12 lit. a) EUV i. V. m. Art. 2 des Parlamenteprotokolls sämtliche Entwürfe von Gesetzgebungsakten unmittelbar den nationalen Parlamenten. Diese können binnen acht Wochen eine begründete Stellungnahme abgeben, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.<sup>104</sup> Wenn das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist, wird dieses Frühwarnsystem durch das ex-post-Verfahren der Subsidiaritätsklage ergänzt.<sup>105</sup> Diese ist in Art. 8 Abs. 1 des Subsidiaritätsprotokolls als Unterfall der Nichtigkeitsklage ausgestaltet. Eine solche Klage übermittelt der Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer desselben.<sup>106</sup>

In der Kirche gibt es derartige Instrumente nicht. Eine Subsidiaritätsrüge könnte allenfalls auf das allgemeine Petitionsrecht gemäß c. 212 § 2 CIC gestützt werden. Eine Subsidiaritätsklage gegen Akte des Papstes wäre in der Kirche freilich nicht möglich, denn: „*Prima Sedes a nemine iudicatur*“ (c. 1404 CIC) – der Papst als oberster Richter der Kirche hat keinen Richter. Es gibt aber keinen Grund zu bedauern, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Kirche nicht justiziabel ist, denn selbst in der EU haben sich die genannten Instrumente, so ausgeklügelt sie auch sein mögen, bisher als weitgehend zahnlos erwiesen.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> *English Language Group*, The Applicability of the Principle of Subsidiarity to the Church, in: *Jurist* 48 (1988) 355–358, hier 357.

<sup>102</sup> Von ihr darf aber nicht zu viel erwartet werden, da es sich um politische Begründungen des Gesetzgebers, nicht um juristisch präzise Begründungen wie in Gerichtsurteilen handelt, vgl. *Peter Schiffauer*, Zusammenarbeit des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle, in: *Andreas Haratsch* (Hg.), Das Subsidiaritätsprinzip – Ein Element des europäischen Verfassungsrechts. Erträge des Symposiums des Instituts für Europäische Verfassungswissenschaften an der Fernuniversität in Hagen am 5. September 2009, Berlin 2014, 53–60, hier 60.

<sup>103</sup> Vgl. EuGH Rs. C-84/94, Slg. I-5755 vom 12. November 1996 und Rs. C-233/94, Slg. I-2405 vom 13. Mai 1997.

<sup>104</sup> Vgl. *Calliess*, Die neue Europäische Union (wie Anm. 96), 194 f.

<sup>105</sup> Vgl. ebd., 202.

<sup>106</sup> Vgl. ebd.

<sup>107</sup> Vgl. *Klaus Stüwe*, Subsidiarität und Subsidiaritätskontrolle im politischen System der Europäischen Union, in: *Rauscher* (Hg.), *Besinnung auf das Subsidiaritätsprinzip* (wie Anm. 8), 95–115, hier 113.

## 7. Ausblick

Das in diesem Beitrag dargestellte Bauprojekt wird noch nicht so schnell abgeschlossen sein. Wichtig ist, dass es den richtigen Prinzipien folgt. Die Themen Dezentralisierung und Subsidiarität werden Kirche, Kirchenrecht und Theologie noch längere Zeit beschäftigen, aber nicht nur die Kirche. Im Zuge der Globalisierung wird die Frage drängend, wie sowohl Einheit als auch Vielfalt gewahrt werden können. Internationale Organisationen wie die UNO oder die EU stehen vor der Herausforderung, mit ihren rechtlichen Instrumenten die Diversität zu steuern.

Die katholische Kirche hat seit Jahrhunderten Erfahrungen mit „*governance of diversity*“. Sie entwickelte eine Rechtsordnung, die weltweit gilt, aber Raum für regionale Besonderheiten lässt. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Gesamtkirche und den Teilkirchen zieht sich durch die gesamte Kirchengeschichte. Die Kanonistik wird sich intensiver dem Partikularrecht widmen müssen, nicht nur dem der eigenen Teilkirche, sondern in einem weltweiten Horizont. Das Gleichgewicht zwischen Einheit und Vielfalt muss immer wieder neu austariert werden.

Alle Architekten aber dürfen das Wort des Apostels Paulus nicht vergessen:

„Ihr seid [...] Gottes Bau. Der Gnade Gottes entsprechend, die mir geschenkt wurde, habe ich wie ein guter Baumeister den Grund gelegt; ein anderer baut darauf weiter. Aber jeder soll darauf achten, wie er weiterbaut. Denn einen anderen Grund kann niemand legen als den, der gelegt ist: Jesus Christus. Ob aber jemand auf dem Grund mit Gold, Silber, kostbaren Steinen, mit Holz, Heu oder Stroh weiterbaut: das Werk eines jeden wird offenbar werden.“  
(1 Kor 3,9–13)

“Decentralisation” and “subsidiarity” are catchphrases of Pope Francis’ pontificate. In a detailed analysis, the author examines the application of these principles in the Pope’s previous legislation. Considering all hierarchical levels of the church’s organisation, he is also covering the level of groupings of episcopal conferences, which remained widely disregarded by research so far. Concluding with a digression, he analyses the legal application of these principles in the European Union in comparison.