

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 3. April 2020  
über die Popularklage  
des Herrn J. P. B. in G.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 28 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates  
Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBl S. 873, ber. 2001 S. 28, BayRS  
200-21-I), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 24. April 2018 (GVBl S. 281)  
geändert worden ist

Aktenzeichen: Vf. 8-VII-18

Leitsatz:

§ 28 AGO, wonach im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes ein Kreuz  
anzubringen ist, stellt nach Form und Inhalt eine Verwaltungsvorschrift dar, die  
nicht mit der Popularklage angegriffen werden kann.

**Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

## **Gründe:**

### I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist § 28 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBl S. 873, ber. 2001 S. 28, BayRS 200-21-I), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 24. April 2018 (GVBl S. 281) geändert worden ist. Diese Bestimmung hat die Bayerische Staatsregierung im Anschluss an die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 18. April 2018 in den Abschnitt über Dienstgebäude und Diensträume neu aufgenommen; sie lautet wie folgt:

#### § 28

#### Anbringen von Kreuzen in Dienstgebäuden

Im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes ist als Ausdruck der geschichtlichen und kulturellen Prägung Bayerns gut sichtbar ein Kreuz anzubringen.

### II.

- 2 Mit der Popularklage rügt der Antragsteller, § 28 AGO verstoße gegen Art. 107 und 142 BV, weil er unter Missachtung der staatlichen Neutralitätspflicht und der (negativen) Religions- und Bekenntnisfreiheit jede bayerische Behörde dazu anhalte, in ihrem Eingangsbereich ein Kreuz als christliches Symbol anzubringen.
- 3 In einem weiteren Schreiben vom 30. Juni 2019, das keine Unterschrift enthält, führt er aus, die Verwaltungsvorschrift habe als Rechtsvorschrift nicht nur im Binnenverhältnis, sondern gerade im Außenverhältnis Auswirkungen. Diese Außenwirkung zeige sich im Verhältnis gegenüber den Bürgern dadurch, dass die Religionsfreiheit eingeschränkt werde. Die Intensität der Regelung sei ausreichend, um einen qualifizierten Eingriff in das Grundrecht darzustellen. Das Kreuz sei auch im

vorliegenden Kontext ein eindeutiges Zeichen der christlichen Religion. Dieser Einschätzung folgten auch die Amtskirchen.

### III.

- 4 1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.
- 5 2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unzulässig, darüber hinaus aber auch für unbegründet.
- 6 a) Die angegriffene Regelung der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern könne als eine allein an die staatlichen Behörden im Binnenverhältnis gerichtete Verwaltungsvorschrift nicht Gegenstand einer Popularklage sein. Denn Verwaltungsanweisungen seien nicht der Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofs unterstellt. Die Regelung sei auf der Grundlage des Art. 43 Abs. 1 BV in Form einer Verwaltungsvorschrift erlassen worden. Aus dem Umstand, dass die Allgemeine Geschäftsordnung und ihre Änderungen wegen ihrer allgemeinen Bedeutung im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht würden, könne kein Hinweis auf den Rechtscharakter der Vorschrift hergeleitet werden. Die Regelung verpflichte – wie sich aus ihrem Inhalt sowie aus § 1 AGO ergebe – allein die Behörden des Freistaates Bayern. Es handle sich um eine dienstliche Anordnung der Staatsregierung gegenüber den ihr unterstellten Behörden und damit um reines Verwaltungsorganisationsrecht. Bestimmungen zur Ausstattung von Dienstgebäuden gehörten zum inhaltlichen Kernbereich des Verwaltungsbinnenrechts.
- 7 Die Popularklage erweise sich auch deshalb als unzulässig, weil die behauptete Beeinträchtigung der Religionsfreiheit nicht substantiiert dargelegt werde. Das Symbol des Kreuzes stehe im Kontext der vorliegend angegriffenen Regelung nicht für religiöse Inhalte, sondern für die geschichtliche und kulturelle Prägung Bayerns. Selbst wenn der Betrachter entgegen der mit der Norm verfolgten Inten-

tion das Kreuz als religiöses Symbol begreifen wollte, sei nicht hinreichend darge-  
tan, wie es beim bloßen Betreten und Verlassen des Gebäudes zu einer Konfliktsi-  
tuation kommen könne, die nach Art und Intensität in der Lage sei, die Religions-  
freiheit zu beeinträchtigen. Die bloße passive Wahrnehmbarkeit eines Kreuzes,  
noch dazu beschränkt auf einen kurzen Augenblick, genüge nicht, um eine Beein-  
trächtigung der Religionsfreiheit darzutun. Soweit sich der Antragsteller auf die  
staatliche Neutralitätspflicht berufe, begründe dies nicht die Möglichkeit einer  
Grundrechtsverletzung; denn der aus der Zusammenschau mehrerer einschlägi-  
ger Verfassungsnormen hergeleitete Grundsatz der religiös-weltanschaulichen  
Neutralität des Staates sei nicht als Grundrecht ausgebildet, sondern wirke als ob-  
jektiv-rechtliches Verfassungsprinzip grundrechtsdogmatisch als Begrenzung der  
Einschränkungsbefugnis des Gesetzgebers.

- 8 b) Die Popularklage sei zudem unbegründet.
- 9 Das Gebot der staatlichen Neutralität stehe der angegriffenen Regelung nicht ent-  
gegen (vgl. VerfGH vom 1.8.1997 VerfGHE 50, 156). Das Anliegen der Staatsre-  
gierung, die überlieferte christlich-kulturelle Prägung Bayerns durch das Symbol  
des Kreuzes in staatlichen Dienstgebäuden allgemein sichtbar zu machen, sei ge-  
rechtfertigt.
- 10 Der Schutzbereich der negativen Religionsfreiheit vermittle nicht das Recht, nicht  
mit der Religion oder religiösen Äußerungen anderer Bürger konfrontiert zu wer-  
den. Kennzeichnend für einen Eingriff in die (negative) Religionsfreiheit im Zusam-  
menhang mit der Verwendung religiöser Symbole durch den Staat sei eine Kon-  
stellation, bei der Andersdenkende ohne Ausweichmöglichkeit in eine Differenz zu  
dem durch den Staat symbolisierten Standpunkt gebracht und sie dazu gezwun-  
gen würden, diese Differenz zu rechtfertigen. Bei der Verpflichtung zum Anbringen  
von Kreuzen gehe es nicht um ein staatliches Bekenntnis zu den durch das Sym-  
bol des Kreuzes ausgedrückten Glaubensinhalten oder Bekenntnishandlungen im  
Sinn einer staatskirchenrechtlichen Identifikation, sondern um den Bezug zum  
christlich-abendländischen Wertekanon, der eine der Grundlagen unseres Rechts-

systems sei und von der breiten Mehrheit der bayerischen Bevölkerung gelebt werde. Auch soweit das Kreuz von Betrachtern als religiöses Symbol verstanden werde, habe das bloße Anbringen eines Kreuzes im Eingangsbereich eines Dienstgebäudes nicht die Intensität, die zur Annahme eines Grundrechtseingriffs führe. Das Kreuz wirke auf den Betrachter als im Wesentlichen passives Symbol, mit dessen Anbringen keine staatliche Indoktrination verbunden sei. Eine die Religionsfreiheit beeinträchtigenden Zwangssituation, die unter Umständen eine Widerspruchsregelung erfordern würde, sei ausgeschlossen. Anders als etwa in Gerichtssälen oder Klassenzimmern komme es hier allenfalls im Vorbeigehen zu einem kurzen Kontakt mit dem Kreuz, dem der Einzelne durch einfache Maßnahmen, wie etwa einen kurzen Blick zur Seite, leicht ausweichen könne.

#### IV.

- 11 Die Popularklage ist unzulässig, weil sie sich gegen einen in diesem Verfahren nicht statthaften Prüfungsgegenstand richtet.
- 12 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).
- 13 Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, das heißt abstrakt-generelle Vorschriften, die sich an Rechtssubjekte wenden und mit unmittelbarer Außenwirkung für den Bürger Rechte und Pflichten begründen, ändern oder aufheben. An dieser Rechtsnormqualität fehlt es Verwaltungsvorschriften. Bei diesen handelt es sich um interne Direktiven, die eine Behörde einer ihr nachgeordneten Stelle oder sich selbst gibt, um die Verwaltungspraxis in bestimmter Weise zu steuern, zu erleichtern oder zu verstetigen. Sie sind ausschließlich für die betroffenen Behörden bindend und entfalten keine unmittelbare Außenwirkung. Ob eine Regelung als Rechts-

oder als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren ist, beurteilt sich zum einen nach ihrer Form, zum anderen nach ihrem Inhalt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 8.7.2008 VerfGHE 61, 153/156 m. w. N.; vom 29.10.2012 VerfGHE 65, 247/251; vom 26.6.2018 BayVBI 2018, 773 Rn. 38).

- 14** § 28 AGO, wonach im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes als Ausdruck der geschichtlichen und kulturellen Prägung Bayerns gut sichtbar ein Kreuz anzubringen ist, stellt nach Form und Inhalt eine Verwaltungsvorschrift dar, die nicht mit der Popularklage angegriffen werden kann (so auch Friedrich, NVwZ 2018, 1007/1011).
- 15** a) Die angefochtene Bestimmung ist schon ihrer Form nach nicht als Rechtsvorschrift erlassen worden (vgl. VerfGH vom 15.5.1975 VerfGHE 28, 84/87). Die Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern und ihre Änderung vom 24. April 2018 sind insbesondere nicht als „Verordnung“ gekennzeichnet, wie dies bei einer Rechtsvorschrift veranlasst gewesen wäre (VerfGH vom 15.5.1975 VerfGHE 28, 84/87). Zwar enthält der Vorspruch jeweils eine Bezugnahme auf Art. 43 Abs. 1 BV, wonach die Staatsregierung die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates ist; dies bezeichnet indes keine gesetzliche Grundlage für den Erlass von Rechtsvorschriften (vgl. VerfGH vom 9.2.1988 VerfGHE 41, 13/15), sondern meint die generelle staatliche Weisungskompetenz im Hierarchieverhältnis (Art. 55 Nr. 5 Satz 1 BV) und die Befugnis der Staatsregierung zum Erlass von Verwaltungsverordnungen (Art. 55 Nr. 2 Satz 2 BV). Dass die Regelungen der Allgemeinen Geschäftsordnung im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht wurden, führt nicht per se zu ihrer Einordnung als Rechtsvorschrift. Denn nach Nr. 3.3 der Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Amtliche Veröffentlichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Veröffentlichungsbekanntmachung – VeröffBek) vom 15. Dezember 2015 (AllIMBI S. 541) können Verwaltungsvorschriften in besonders gelagerten Ausnahmefällen im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht werden.

- 16** b) Die inhaltliche Prüfung führt ebenfalls zur Einordnung als Verwaltungsvorschrift (vgl. VerfGHE 28, 84/87). Die Allgemeine Geschäftsordnung gilt gemäß ihrem § 1 Abs. 1 Satz 1 für alle Behörden des Freistaates Bayern und bindet nur diese und deren Bedienstete, aber nicht die Bürger und die Rechtsprechung. Es handelt sich insoweit um Rechtssätze, nicht um Rechtsnormen, um Innenrechtssätze, nicht um Außenrechtssätze (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 55 Rn. 57). Auch die angegriffene Bestimmung entfaltet keine unmittelbare Außenwirkung; sie richtet sich ausschließlich an die staatlichen Stellen und ordnet für diese an, dass im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes gut sichtbar ein Kreuz anzubringen ist. Diese Regelung wird nicht dadurch zum tauglichen Prüfungsgegenstand einer Popularklage, dass man ihr mittelbare Außenwirkung zumisst (Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 55 Rn. 34). Verwaltungsvorschriften gehören nicht zu den mit der Popularklage überprüfbaren Rechtsvorschriften im Sinn des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG (VerfGH vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 106).
- 17** 2. Auf die Frage, ob die angegriffene Bestimmung den Schutzbereich der negativen Religionsfreiheit tangiert, kommt es daher im vorliegenden Popularklageverfahren nicht an. In diesem Zusammenhang kann auch offenbleiben, ob der Antragsteller eine ausreichend substantiierte Grundrechtsrüge (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG) erhoben hat. Diese weitere Zulässigkeitsvoraussetzung dürfte nicht erfüllt sein, da die Popularklage ohne nähere Darlegungen lediglich die Behauptung eines Grundrechtsverstoßes enthält; das weitere Schreiben des Antragstellers vom 30. Juni 2019 entspricht mangels Unterschrift nicht der in Art. 14 Abs. 1 VfGHG geforderten Schriftform und könnte somit nicht berücksichtigt werden.

V.

- 18** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).