



Vf. 8-VII-18

München, 7. April 2020

Verwaltungsvorschrift zum Anbringen eines Kreuzes im Eingangsbereich von Dienstgebäuden kann nicht mit der Popularklage angegriffen werden

Pressemitteilung

zur

**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 3. April 2020**

Am 3. April 2020 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof eine Popularklage gegen § 28 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) abgewiesen. Diese Regelung, 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.

1. Mit seiner Popularklage rügt der Antragsteller, § 28 AGO verstoße gegen die Bayerische Verfassung, weil das Kreuz ein christliches Symbol darstelle und durch die Verpflichtung, es im Eingangsbereich von Dienstgebäuden anzubringen, die staatliche Neutralitätspflicht und die (negative) Religions- und Bekenntnisfreiheit verletzt würden.
2. Die Popularklage ist unzulässig, weil sie sich gegen einen in diesem Verfahren nicht statthaften Prüfungsgegenstand richtet.

Nach Art. 98 Satz 4 der Bayerischen Verfassung (BV), Art. 55 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof (VfGHG) werden im Popularklageverfahren Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts auf ihre Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung hin überprüft. Es muss sich um abstrakt-generelle Vorschriften handeln, die 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 ausschließlich für die betroffenen Behörden bindend sind und keine unmittelbare Außenwirkung entfalten. Ob eine Regelung als Rechts- oder als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren ist, beurteilt sich zum einen nach ihrer Form, zum anderen nach ihrem Inhalt.

a) § 28 AGO ist schon seiner Form nach nicht als Rechtsvorschrift erlassen worden. Die Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern ist insbesondere nicht als „Verordnung“ gekennzeichnet, wie dies bei einer Rechtsvorschrift veranlasst gewesen wäre. Zwar enthält der Vorspruch 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, 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). Aus der Veröffentlichung im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt ergibt sich keine andere Bewertung.

b) Die inhaltliche Prüfung führt ebenfalls zur Einordnung als Verwaltungsvorschrift. 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. 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.

2. Auf die Frage, ob die angegriffene Bestimmung den Schutzbereich der negativen Religionsfreiheit tangiert, kommt es daher im vorliegenden Popularklageverfahren nicht an.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

