

**Titel:**

**„Kreuzerlass“, Neutralitätsgebot, Ungleichbehandlung, Religionsfreiheit**

**Normenketten:**

§ 43 Abs. 2 VwGO,  
VwGO § 111  
VwGO § 113 Abs. 4  
VwGO § 42 Abs. 2  
AGO § 28  
GG Art. 4 Abs. 1  
GG Art. 3  
GG Art. 140  
WRV Art. 136 Abs. 1  
WRV Art. 137 Abs. 1

**Schlagworte:**

„Kreuzerlass“, Neutralitätsgebot, Ungleichbehandlung, Religionsfreiheit

**Rechtsmittelinstanzen:**

VGH München, Urteil vom 01.06.2022 – 5 B 22.674  
BVerwG Leipzig, Urteil vom 19.12.2023 – 10 C 5.22  
VGH München, Beschluss vom 23.08.2022 – 5 ZB 20.2243

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 59686

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens zu je 1/27 zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Kläger wenden sich gegen den sogenannten „Kreuzerlass“ der B. Staatsregierung vom 1. Juni 2018.

**2**

Der Ministerrat beschloss am 24. April 2018, eine neue Vorschrift in die Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates B. (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBl. S. 873; 2001 S. 28 BayRS 200-21-1) einzufügen. Hiernach werden nunmehr alle b. staatlichen Behörden verpflichtet, im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes gut sichtbar ein Kreuz anzubringen. Die Änderung wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht und trat zum 1. Juni 2018 in Kraft (GVBl. 2018, 281).

**3**

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2018 beantragten die Kläger bei der B. Staatskanzlei die Entfernung der im Eingangsbereich der Dienstgebäude angebrachten Kreuze sowie den Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, ebenso zu verfahren. Diesem Begehren gab die B. Staatskanzlei nicht statt.

**4**

Sodann ließen die Kläger durch ihren gemeinsamen Prozessbevollmächtigten am.... Oktober 2018 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München erheben. Sie lassen im Wesentlichen vortragen, dass es ihnen nicht zumutbar sei, vorsorglich die Entfernung jeden einzelnen Kreuzes in jeder einzelnen Behörde zu verlangen. Als Bürger des Freistaats hätten sie jederzeit das Recht und manchmal auch die Pflicht, die Behörden zu betreten. Die subjektive Betroffenheit läge bei den wohnsitznahen Behörden (Landratsämtern) auf der Hand. Die Anzahl der Dienststellen sei nicht näher bekannt; das B. Innenministerium spreche von mehr als 1.100 staatlichen Hauptdienststellen. Es sei unzumutbar, in jedem einzelnen Fall einen Antrag auf Entfernung der Kreuze zu stellen. Jeder Bürger habe das Recht, sich an staatliche Behörden zu wenden, ohne vorab rechtswidrig verhängte Betretenshürden beseitigen zu müssen. Der Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage im Antrag zu I. stehe es nicht entgegen, dass die Kläger die einzelnen Behörden, in deren Eingangsbereich die zu entfernenden Kreuze angebracht seien, nicht benannt hätten. Dies folge schon daraus, dass grundsätzlich davon auszugehen sei, dass verbindliche behördliche Anweisungen von den jeweiligen Behördenleitern umgesetzt würden. Daher sei davon auszugehen, dass in allen Behörden des Beklagten Kreuze im Eingangsbereich angebracht seien. Insofern sei der Antrag hinreichend konkretisiert. Der Klageantrag zu II. sei ebenfalls zulässig. Den Empfehlungen und Vorgaben der B. Staatsregierung komme ein zentrales Gewicht zu. Auch Gerichtsentscheidungen führten nicht automatisch und regelmäßig zu einer Überprüfung der eigenen Praxis, solange nicht durch Einzelne oder durch die Staatsregierung eine Änderung angeregt werde. Es sei entsprechend der allgemeinen Praxis davon auszugehen, dass ein Großteil der in § 36 AGO genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts der Empfehlung des § 36 i.V.m. § 28 AGO gefolgt sei. Da diese Empfehlung rechtswidrig gewesen sei, müsse auch mit der Aufhebung von § 28 AGO diese Empfehlung „aus der Welt“ geschafft werden. Die Kläger sehen sich insbesondere in ihrer negativen Glaubens- und Gewissensfreiheit verletzt. Art. 4 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) schütze nicht nur vor Eingriffen in die Religionsbetätigung, sondern gewähre auch die Freiheit, eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung nicht zu haben und ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens und den Symbolen, in denen er sich darstellt, nicht ausgesetzt zu werden. Die Kläger zu 1. und 2. seien darüber hinaus als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die verfassungsrechtlich die gleiche Stellung wie Religionsgemeinschaften hätten, in ihren Rechten aus Art. 3 GG sowie Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 1 und 4, Art. 137 Abs. 1 WRV verletzt. Sie würden gegenüber den christlichen Religionsgemeinschaften benachteiligt, weil deren zentrales Symbol - das Kreuz - in allen staatlichen Behörden präsentiert werde.

**5**

Die Kläger beantragen,

**6**

I. Der Beklagte wird verpflichtet, die in seinen Dienststellen im Sinne von § 28 AGO im Eingangsbereich des Dienstgebäudes angebrachten Kreuze zu entfernen.

**7**

II. Der Beklagte wird verpflichtet, den Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, die in Befolgung von § 36 AGO angebrachten Kreuze zu entfernen.

**8**

Der Beklagte beantragt Klageabweisung.

**9**

Der Beklagte trägt im Wesentlichen vor, dass die Klage bereits unzulässig sei. Der Antrag zu I. richte sich ohne Einschränkungen gegen alle im Zusammenhang mit § 28 AGO angebrachten Kreuze. Die Kläger könnten aber nicht durch alle in Umsetzung von § 28 AGO angebrachten Kreuze in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten betroffen sein. Diese machen auch nicht geltend, dass sie durch ein konkret angebrachtes Kreuz, an dem sie vorbeigehen müssten, betroffen seien. Der Antrag sei darüber hinaus auch unzulässig, weil er auf eine Gewährung vorbeugenden Rechtsschutzes ziele. Vorbeugenden Rechtsschutz gewähren die Verwaltungsgerichtsordnung und das Gebot effektiven Rechtsschutzes jedoch nur in Einzelfällen, wenn den Klägern ein Zuwarten unzumutbar wäre, etwa weil irreversible Fakten geschaffen werden und nicht wiedergutzumachende Nachteile entstehen würden. Dem Klageantrag zu II. fehle es ebenfalls an einem Rechtsschutzbedürfnis, da eine vom Beklagten ausgesprochene Empfehlung nicht zu einer Entfernung von Kreuz in Dienstgebäuden der mittelbaren Staatsverwaltung führen würde.

**10**

Das Gericht hat mit Beschluss vom 27. Mai 2020 die ursprüngliche Klage betreffend der im hiesigen Verfahren gestellten Klageanträge abgetrennt und den Rechtsstreit unter dem vorliegenden Aktenzeichen fortgeführt. Soweit darüber hinaus beantragt wurde, den Beklagten zu verpflichten § 28 AGO aufzuheben, hat das Gericht dies mit weiterem Beschluss vom 27. Mai 2020 wegen sachlicher Unzuständigkeit an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof verwiesen. Die Beteiligten haben mit Schreiben vom 3. Juli 2020 bzw. vom 7. Juli 2020 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

**11**

Im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten in den Verfahren M 30 K 18.4955 und M 30 K 20.2325 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**12**

I. Das Gericht konnte auf Grund der Verzichtserklärungen ohne mündliche Verhandlung gemäß § 101 Abs. 2 VwGO entscheiden.

**13**

II. Die Klage ist hinsichtlich beider Anträge unzulässig.

**14**

1. Der Klage fehlt hinsichtlich des Antrags zu I. die Klagebefugnis. Dies gilt unabhängig davon, ob man die allgemeine Leistungsklage als Unterlassungsklage oder als (Folgen-)Beseitigungsklage auslegt.

**15**

1.1 Die allgemeine Leistungsklage auf Entfernung der Kreuze ist analog § 42 Abs. 1 VwGO nur zulässig, wenn die Kläger eine Verletzung ihrer Rechte geltend machen. Dieser Art eines subjektiv-rechtlich ausgeprägten Individualrechtsschutzes liegt maßgeblich der Gedanke zugrunde, Popularklagen zu verhindern (Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 54. Edition Stand: 1.10.2019, § 42 Rn. 109 m.w.N.). Dabei muss eine Rechtsverletzung bzw. das Vorliegen eines Anspruchs möglich erscheinen (sog. Möglichkeitstheorie; vgl. BVerwG, U.v. 22.2.1994 - 1 C 24/92 - BVerwGE 95, 133). Die Kläger haben diesbezüglich die Tatsachen so substantiiert darzulegen, dass es das Gericht zu klären vermag, ob subjektive Rechte der Kläger im konkreten Rechtsstreit verletzt sein könnten (BVerwG, U.v. 24.9.1998 - 4 CN 2/98 - BVerwGE 107, 215/217; U.v. 27.11.1996 - 11 A 100/95 - NVwZ 1997, 994/995; Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 54. Edition Stand: 1.10.2019, § 42 Rn. 210 m.w.N.). Kommen die Kläger ihrer Darlegungslast nicht nach, so ist es dem Gericht verwehrt, den darzulegenden Sachverhalt selbst zu ermitteln und rechtlich in der Sache zu bewerten; die Klage ist durch Prozessurteil abzuweisen. (BVerwG, B.v. 20.7.1992 - 7 B 186/91 - NVwZ 1993, 63; Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019 § 42 Rn. 119). Die bloße Behauptung einer rechtlichen Betroffenheit genügt nicht (Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 54. Edition Stand: 1.10.2019, § 42 Rn. 172).

**16**

1.2 Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe fehlt den Klägern die Klagebefugnis.

**17**

Soweit die Kläger gegen sämtliche auf Dienststellen des Beklagten angebrachten Kreuze vorgehen, fehlt es einer solchen „generellen“ allgemeinen Leistungsklage an einer Klagebefugnis. Dem Individualrechtsschutzsystem der VwGO ist es fremd, dass sich mehrere Personen mit dem Ziel der Potenzierung der den Klägern jeweils einzeln zustehenden subjektiven Rechte und hieraus entspringenden Ansprüche derart zu einer Streitgenossenschaft miteinander verbinden, dass dieser als Ganzes ein objektiver Überprüfungs- und Beseitigungsanspruch zusteht, und die Erforderlichkeit der konkreten Darlegung der jeweiligen Betroffenheit des Einzelnen entfallen lässt.

**18**

Ein solches objektives Beanstandungsverfahren findet sich nach dem System der VwGO vielmehr im - generell möglichen und nach dem Verweisungsbeschluss vom 27. Mai 2020 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen - Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO. Mit diesem Verfahren steht den Klägern ein Rechtsbehelf zur Verfügung, welcher die Frage der Rechtmäßigkeit des „Kreuzerlasses“ für das gesamte Bundesland beantworten kann. Denn der Zweck der Normenkontrolle liegt

darin, durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten sowie einer Vielzahl von Prozessen vorzubeugen, in denen die Gültigkeit einer bestimmten Rechtsvorschrift als Vorfrage zu prüfen wäre. Überdies ist sie geeignet, den individuellen Rechtsschutz zu verbessern (BVerwG, U.v. 20.11.2003 - 4 CN 6/03 - juris Rn. 25; U.v. 25.11.2004 - 5 CN 1/03 - juris Rn. 24; siehe auch VG München, B.v. 27.5.2020 - M 30 K 18.4955 - juris Rn. 14). Die Anbringung der Kreuze steht und fällt mit der Rechtmäßigkeit der der Anbringung zu Grunde liegenden Norm, dem § 28 AGO.

## 19

Dagegen ist die Inanspruchnahme eines - örtlich grundsätzlich nur beschränkt zuständigen - Verwaltungsgerichts, mit dem Mittel einer allgemeinen Leistungsklage und dem Ziel eine - landesweite - Regelung für eine Vielzahl von Einzelfällen zu erstreiten, dem Individualrechtssystem der VwGO fremd. Im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage ist daher auf den einzelnen Kläger und dessen individuelle und subjektive Betroffenheit abzustellen.

## 20

Die Kläger tragen vor, durch das Anbringen der Kreuze in ihren Grundrechten verletzt zu sein. Durch welche Kreuze die Kläger im konkreten Fall in ihren Rechten individuell betroffen sind, auch im Hinblick auf eine etwaige Differenzierung in Bezug auf Häufigkeit und Schwere der Betroffenheit, wird von diesen gerade nicht dargelegt. Die Kläger behaupten lediglich, dass es ihnen unmöglich sei, sich gegen sämtliche angebrachten Kreuze im konkreten Fall zu wehren. Damit ist aber noch nicht hinreichend substantiiert dargelegt, wie die Dienststellen des Beklagten den Kreuzerlass ausführen. Ob, wo und wie Kreuze auf Dienststellen des Klägers angebracht worden sind, ist für das Gericht nicht erkennbar und von den Beteiligten nicht vorgetragen.

## 21

Dem steht es nicht entgegen, dass das Gericht im Beschluss vom 27. Mai 2020 einen Teil der ursprünglichen Klage an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof abgetrennt und verwiesen hat. Das Gericht hat sich in diesem Beschluss lediglich zur Außenwirkung von § 28 AGO geäußert. Dieser Vorschrift kommt auf Grund des von ihr ausgehenden Eingriffscharakters eine Normqualität i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 VwGO zu, insoweit wird auf die Begründung des Beschlusses vom 27. Mai 2020 im Verfahren M 30 K 18.4955 Bezug genommen. Dass das Gericht die Eingriffsqualität des § 28 AGO per se bejaht hat, lässt die prozessuale Erforderlichkeit in Bezug auf konkrete subjektive Betroffenheit jedoch nicht entfallen. Hier begehren die Kläger eine Entfernung von konkret angebrachten Kreuzen. Entfernt werden kann aber nur, was tatsächlich vorhanden ist.

## 22

Dahinstehen kann folglich auch die Frage, ob die Darlegungsanforderungen an die Klagebefugnis in Bezug auf den konkret gestellten Klageantrag unter Berücksichtigung des Gebots des effektiven Rechtsschutzes dadurch genügt werden kann, wenn klägerseits lediglich Konfrontationen mit Kreuzen im Eingangsbereich nur einer bestimmten Anzahl an - und nicht sämtlichen - Dienststellen des Beklagten vorgetragen worden wären, da es der Klage auch an einem solchen Sachvortrag mangelt.

## 23

1.3 Geringere Anforderungen an die Darlegungslast der Kläger ergeben sich auch unter dem Gesichtspunkt des Gebots effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG nicht. Art. 19 Abs. 4 GG ist beeinträchtigt, wenn der Zugang zu den Gerichten ausgeschlossen oder in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht gerechtfertigter Weise erschwert wird (BVerfG, B.v. 14.5.1985 - 1 BvR 370/84 - BVerfGE 69, 381/385 f. m.w.N.; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 19 Rn. 50). Zu berücksichtigen ist dabei, dass insbesondere vorbeugender Rechtsschutz nach dem System der VwGO die Ausnahme darstellt, weil dieses als Regelfall eine bereits vorliegende Rechtsverletzung verlangt, gegen welche ein Betroffener vorgehen kann (vgl. BVerwG, U.v. 12.1.1967 - III C 58/65 - NJW 1967, 996/997 zur vorbeugenden Feststellungsklage; vgl. ferner Rennert in Eyermann, a.a.O. Rn. 25). Vorbeugende Klagen sind daher nur zulässig, wenn ein besonderes schützenswertes Interesse gerade an der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes besteht, sprich, wenn der Verweis auf nachrangigen Rechtsschutz mit für die Kläger unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre (in st.Rspr: BVerwG a.a.O.; U.v. 25.9.2008 - 3 C 35/07 - BVerwGE 132, 64 Rn. 26 m.w.N.; BayVGH, B.v. 28.4.1992 - 21 CE 92.949 - NVwZ-RR 1993, 54/54 f.; Rennert in Eyermann, a.a.O. Rn. 25; vgl. auch Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 19 Rn. 58).

## 24

Bei dem klägerischen Antrag zu I. handelt es sich um ein vorbeugendes Rechtsschutzbegehren. Die Kläger begehren die Verpflichtung des Beklagten dahingehend, dass dieser sämtliche im ganzen Bundesland auf seinen Dienststellen aufgestellten Kreuze abzuhängen habe. Die Kläger besuchen aber regelmäßig nur jene Dienststellen des Beklagten, welche entsprechend des jeweiligen Wohnorts der Kläger, örtlich für diese zuständig sind. Zwar kann es durchaus vorkommen, dass ein Betroffener - unerwarteter Weise - eine Dienststelle, wie etwa eine Polizeiinspektion, außerhalb seiner Heimatgemeinde aufsuchen soll oder muss. Doch sind dies zunächst rein hypothetische Fälle, die maßgeblich vom zukünftigen klägerischen Verhalten abhängig sind. Da klägerseits weder ein konkret aufgestelltes Kreuz noch ein tatsächlich erfolgter oder anstehender Besuch einer Dienststelle mit aufgestelltem Kreuz vorgetragen worden ist, liegt ein vorbeugendes Rechtsschutzbegehren vor. Den jeweiligen Klägern ist es ohne weiteres möglich gewesen, darzulegen bei welchen konkreten Dienststellen sie mit dem Kreuz bisher individuell konfrontiert waren. Denn üblicherweise werden die Kläger nur solche Dienststellen des Beklagten aufsuchen, die sich an ihrem Wohnort oder gewöhnlichen Aufenthaltsort befinden und daher üblicherweise nur im Eingangsbereich jener Dienststellen mit einem Kreuz wohl konfrontiert werden. Weshalb ein Kläger aus einer o. Gemeinde hinreichend konkret von einem aufgehängenen Kreuz beispielsweise der Regierung von U. in seinen Rechten betroffen sein soll, erschließt sich dem Gericht - mangels Sachvortrag - nicht. Darüber hinaus steht den Klägern mit dem Normenkontrollverfahren eine Möglichkeit offen, sich gegen den Kreuzerlass zu wenden. Auch der Beklagte wies die Kläger in seinem Schreiben vom 23. Januar 2019 darauf hin, dass die Kläger substantiiert vortragen müssen, durch welche konkret angebrachten Kreuze, an denen sie vorbeigehen müssen, sie betroffen sind.

## 25

2. Bei dem Klageantrag zu II. fehlt es ebenfalls an einem Rechtsschutzbedürfnis. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt bei Klagen, deren Erfolg die Rechtsstellung des Klägers nicht verbessern würde (Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, Vorb. §§ 40-53 Rn. 16 m.w.N.). Mit ihrem Klageantrag zu II. begehren die Kläger eine Verpflichtung des Beklagten zur Abgabe einer Empfehlung an die mittelbare Staatsverwaltung. Ziel des Begehrens ist es aber im Kern, dass die Gemeinden, Landkreise, Bezirke und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ihre Kreuze aus ihren Dienstgebäuden entfernen. Da die mittelbare Staatsverwaltung nicht verpflichtet ist, einer Empfehlung des Beklagten Folge zu leisten, und schon bereits eine Empfehlung dem Wortlaut nach keine Weisung darstellt, würde ein Erfolg der Kläger ihre Rechtsstellung nicht verbessern. Auch die klägerischen Ausführungen, es sei entsprechend der allgemeinen Praxis davon auszugehen, dass ein Großteil der mittelbaren Staatsverwaltung der Empfehlung gefolgt sei und Kreuze angebracht habe, stellen lediglich bloße Vermutungen dar. Auch die Behauptung, die mittelbare Staatsverwaltung würde selbst Gerichtsentscheidungen nicht automatisch und regelmäßig berücksichtigen, sofern die Staatsregierung eine Änderung anrege, stellt eine bloße Vermutung dar. Die Verwaltung ist an Recht und Gesetz gebunden. Für die klägerseits ausgeführten Befürchtungen, die mittelbare Staatsverwaltung würde sich Gerichtsentscheidungen im Zusammenhang mit dem - medial stark präsentem - Kreuzerlass schlichtweg nicht auseinandersetzen und diese ignorieren, liegen keinerlei Anzeichen vor.

## 26

III. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 159 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens als Streitgenossen entsprechend ihrem Anteil zu je 1/27 zu tragen. Eine Streitgenossenschaft aus § 173 VwGO i.V.m. § 59 ZPO ergibt sich daher, dass die Kläger aus demselben tatsächlichen - Kreuzerlass - und rechtlichen Grund - Art. 4 GG - einen Anspruch auf Entfernung sämtlicher Kreuze im Eingangsbereich der Dienststellen des Beklagten geltend machen.

## 27

IV. Die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.