

Titel:

Erfolgreiche Klage von Weltanschauungsgemeinschaften gegen das Anbringen von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienstgebäude

Normenkette:

GG Art. 3 Abs. 3 S. 1, Art. 4 Abs. 1, Abs. 2, Art. 140

WRV Art. 136 Abs. 1, Abs. 4, Art. 137 Abs. 1

Leitsätze:

1. Das Kreuz ist ein Symbol christlicher Religion und kann nicht isoliert nur als Symbol der geschichtlichen und kulturellen Prägung verstanden werden. (Rn. 26 – 27)

2. Die Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität als objektiv-rechtliches Verfassungsprinzip begründet als solches keine einklagbaren subjektiven Rechte von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften. Diese können einen Abwehranspruch nur dann geltend machen, wenn eines der Grundrechte verletzt wird, aus denen die staatliche Neutralitätspflicht hergeleitet wird (Art. 4 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG). (Rn. 28)

3. Ein Verstoß gegen das Gebot staatlicher Neutralität, der sich in einer bloß passiven Verwendung eines religiösen Symbols ohne missionierende oder indoktrinierende Wirkung erschöpft und mit keinen weiteren Nachteilen für andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften verbunden ist, verletzt weder deren Recht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit noch auf Gleichbehandlung. (Rn. 29 – 34)

Schlagworte:

Klagen auf Entfernung der in staatlichen Dienststellen angebrachten Kreuze und auf Abgabe einer gleichlautenden Empfehlung an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts in Bayern, Kreuz als christliches Symbol, Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität, Eingriff in das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit von Weltanschauungsgemeinschaften (verneint), Kreuzerlass, Kreuz, christliches Symbol, weltanschaulich-religiöse Neutralität, subjektives Recht, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft, passive Verwendung eines religiösen Symbols

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 17.09.2020 – M 30 K 20.2325

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG Leipzig, Urteil vom 19.12.2023 – 10 C 5.22

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

DVBI 2022, 1441

BayVBI 2023, 12

RÜ 2022, 723

LSK 2022, 23724

BeckRS 2022, 23724

NVwZ 2022, 1837

DÖV 2023, 85

Tenor

I. Die Berufungen der Kläger werden zurückgewiesen.

II. Die Kläger tragen die Kosten des Berufungsverfahrens je zur Hälfte.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu

vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Kläger sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasste Weltanschauungsgemeinschaften. Sie wenden sich gegen die Umsetzung des sogenannten „Kreuzerlasses“ der Bayerischen Staatsregierung vom 1. Juni 2018 durch das Anbringen von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienstgebäude.

2

Der Ministerrat beschloss am 24. April 2018, eine neue Regelung in § 28 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaats Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 (GVBI S. 873) mit folgendem Wortlaut einzufügen:

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

3

Die Änderung wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht und trat zum 1. Juni 2018 in Kraft (GVBI S. 281).

4

Daneben bestimmt § 36 AGO: „Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts wird empfohlen, nach dieser Geschäftsordnung zu verfahren“.

5

Mit Schreiben vom 5. Oktober 2018 beantragten u.a. die Kläger bei der Bayerischen Staatskanzlei die Entfernung der im Eingangsbereich der Dienstgebäude angebrachten Kreuze. Ferner beantragten sie, den Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, ebenso zu verfahren; dem Begehren gab die Bayerische Staatskanzlei nicht statt.

6

In den sodann erhobenen Klagen der hiesigen Kläger als Weltanschauungsgemeinschaften und von 25 Privatpersonen vor dem Verwaltungsgericht München wurde beantragt, den Beklagten zu verpflichten, § 28 der Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaats Bayern (AGO) vom 12. Dezember 2000 aufzuheben und den Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, die in Befolgung von § 36 AGO angebrachten Kreuze zu entfernen, hilfsweise, den Beklagten zu verpflichten, die in seinen Dienststellen im Sinne von § 28 AGO im Eingangsbereich des Dienstgebäudes angebrachten Kreuze zu entfernen.

7

Das Verwaltungsgericht trennte mit Beschluss vom 27. Mai 2020 den Klageantrag auf Verpflichtung, § 28 AGO aufzuheben, ab und verwies die Klagen insoweit als Normenkontrollanträge gemäß § 47 VwGO an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (5 N 20.1331).

8

Die Kläger beantragten in dem beim Verwaltungsgericht verbliebenen Verfahren (M 30 K 20.2325), den Beklagten zu verpflichten, die in seinen Dienststellen im Sinne von § 28 AGO im Eingangsbereich des Dienstgebäudes angebrachten Kreuze zu entfernen und den Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, die in Befolgung vom § 36 AGO angebrachten Kreuze zu entfernen.

9

Das Verwaltungsgericht wies die Klagen der Kläger und der 25 Privatpersonen mit Urteil vom 17. September 2020 ab. Die Klagen seien unzulässig. Soweit die Kläger gegen sämtliche in Dienststellen des Beklagten angebrachten Kreuze vorgehen, fehle es an einer Klagebefugnis. Im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage sei auf den einzelnen Kläger und dessen individuelle und subjektive Betroffenheit abzustellen. Eine solche individuelle und subjektive Betroffenheit hätten die Kläger hinsichtlich einzelner,

konkreter Kreuze nicht vorgebracht. Ob, wo und wie Kreuze in Dienststellen des Beklagten angebracht seien, sei für das Gericht nicht erkennbar und von den Beteiligten nicht vorgetragen. Die Kläger hätten nicht dargelegt, durch welche konkret angebrachten Kreuze sie in ihren Rechten verletzt würden. Ein etwaiges Recht auf Entfernung von Kreuzen könne nicht für jedes beliebige in Dienststellen des Beklagten angebrachte Kreuz geltend gemacht werden. Dem Klageantrag auf Rücknahme der Empfehlung an die Kommunen fehle es an einem Rechtsschutzbedürfnis. Die begehrte Empfehlung könne die Rechtsstellung der Kläger nicht verbessern, weil die Kommunen und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts selbstständig entschieden, ob sie Kreuze anbrächten.

10

Gegen das Urteil beantragten alle 27 ursprünglichen Kläger die Zulassung der Berufung (5 ZB 20.2243). Mit Beschluss vom 11. März 2022 trennte der Verwaltungsgerichtshof das Verfahren der hiesigen Kläger ab und ließ die Berufung insoweit zu.

11

Zur Begründung der Berufung tragen die Kläger unter Einbeziehung ihres Zulassungsvorbringens vor, das Verwaltungsgericht habe ihre besondere verfassungsrechtliche Stellung als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht bedacht. Weltanschauungsgemeinschaften seien den Religionsgemeinschaften gleichgestellt. Ausreichend für ein Betroffensein und eine Klagebefugnis sei die privilegierte Anbringung des Symbols einer konkurrierenden Glaubensgemeinschaft. Diese Verletzung der negativen Religionsfreiheit, die auch den Klägern zustehe, und des Gleichbehandlungsrechts sei durch jedes angebrachte Kreuz vollendet. Sowohl der „Befehl“ zum Anbringen der Kreuze als auch dessen Durchführung verletzen die Kläger in ihren Grundrechten aus Art. 3 und 4 GG. Allein die tatsächliche Existenz und das Wissen der Öffentlichkeit von der Anbringung der Kreuze bevorzuge die christlichen Religionsgemeinschaften. Es erwecke den Anschein der Parteilichkeit. Die Kläger zu 1 und 2 würden durch das Anbringen von Kreuzen in den Dienststellen benachteiligt. Die demonstrative Anbringung und Nutzung von Bildern und Symbolen habe eine eigene Wirkmächtigkeit, die nicht von der Absicht des Verwenders abhängt. Die Zugehörigkeit Bayerns zum christlichen Kulturkreis beseitige nicht das Neutralitätsgebot und rechtfertige keine Bevorzugung einer Religionsgemeinschaft. Es gehe darum, das zentrale Symbol einer religiösen Gruppierung an prominenter Stelle im öffentlichen Raum ohne unmittelbaren Bezug zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu präsentieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse untersagt. Der Staat habe auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten. Unter dem Aspekt der Ungleichbehandlung bzw. der demonstrativen Bevorzugung der christlichen Glaubensgemeinschaften genüge jede Benachteiligung. Eine auch nur vermeintliche Bevorzugung einer Glaubensrichtung sei geeignet, den Zulauf, die Spendenbereitschaft und damit letztlich das gesellschaftliche Gewicht zwischen den Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften zu verändern. Eine staatliche Ächtung führe unter Umständen zum gesellschaftlichen Ausschluss ihrer Mitglieder und könne existenzbedrohend sein. Der Maßstab könne daher weniger die subjektive Betroffenheit der Institution sein, sondern sei allein die Relevanz des Eingriffs. Dabei gehe es nicht um unmittelbare Nachteile oder Bevorzugungen, sondern es komme auf die Außenwirkung an, wie also ein verständiger Betrachter die Maßnahme verstehe. Hiervon wiederum hingen die Folgewirkungen ab, also der künftige Zulauf oder eine Abkehr. Das Anbringen von christlichen Glaubenssymbolen in den staatlichen Dienststellen benachteilige die Kläger, die eine vergleichbare Werbung nicht erhielten. Auch bezüglich der Rücknahme der Empfehlung an die anderen Kommunen und Körperschaften in § 36 AGO sei das Urteil des Verwaltungsgerichts unrichtig. Schon die Empfehlung im § 36 AGO verletze als Aufforderung zu einem Rechtsbruch die Kläger in ihren Rechten. Die Wiederherstellung der Gleichbehandlung könne nur durch eine konträre Empfehlung erfolgen, da allein die Unterlassung künftiger Empfehlungen nicht zur Beseitigung der angebrachten Symbole führe. Es sei eine bloße Vermutung des Verwaltungsgerichts, dass diese anderen Körperschaften automatisch den ergangenen Entscheidungen des Beklagten und der Gerichte zu den in staatlichen Dienststellen angebrachten Kreuzen folgen würden.

12

Die Kläger beantragen,

das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 17. September 2020 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten,

1. die in seinen Dienststellen im Sinne von § 28 AGO im Eingangsbereich der Dienstgebäude angebrachten Kreuze zu entfernen,
2. den Gemeinden, Landkreisen, Bezirken und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, die in Befolgung von § 36 AGO angebrachten Kreuze zu entfernen.

13

Der Beklagte beantragt,

die Berufungen zurückzuweisen.

14

Die Berufungen seien unbegründet, da die Klagen ganz oder teilweise unzulässig, jedenfalls aber unbegründet seien. Die Kläger könnten zwar als Weltanschauungsgemeinschaften grundsätzlich selbst Träger des Grundrechts aus Art. 4 Abs. 1 GG sein. Inwieweit das Grundrecht der negativen Glaubensfreiheit der Kläger durch die Kreuze beeinträchtigt sein könnte, sei insoweit nicht dargetan. Die negative Religionsfreiheit, also die Freiheit, keinen Glauben zu haben, sei an die Grundrechtsträgerschaft natürlicher Personen gebunden und Weltanschauungsgemeinschaften könnten sich nur darauf berufen, ihre Inhalte positiv verbreiten zu dürfen und nicht ungleich behandelt zu werden. Abgesehen davon, dass die Kreuze in den Behörden nicht als religiöse Symbole Verwendung fänden, werde aus dem Vorbringen nicht erkennbar, was den Klägern gleichheitswidrig vorenthalten werde. Staatliche Neutralitätspflichten ließen sich ohne eine grundrechtliche Betroffenheit nicht einfordern. Die Klage des Klägers zu 2 sei schon deshalb unzulässig, weil sein Wirken auf München und die weitere Umgebung beschränkt und gerade nicht auf ganz Bayern bezogen sei. Die Klagen seien im Übrigen auch unbegründet. Die Anbringung von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienstgebäude sei bei verständiger Würdigung nicht Ausdruck einer Identifikation des Staates mit der christlichen Religion oder eines mit dem staatlichen Neutralitätsgebot unvereinbaren religiösen Bekenntnisses, sondern Ausdruck eines Bekenntnisses zur christlich-abendländischen Tradition und ihrer für die Gesellschaft und die staatliche Werteordnung wesentlich prägenden Bedeutung. Damit sei keine Verletzung der grundrechtlich gewährleisteten Religions- und Weltanschauungsfreiheit verbunden. Auch für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften selbst gelte, dass eine grundrechtsrelevante Verletzung der kollektiven Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch Ungleichbehandlung nicht allein durch Verweis auf den religiösen Bedeutungsgehalt des Kreuzes begründet werden könne. Ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot und damit ein (objektiver) Verfassungsverstoß läge erst dann vor, wenn der Staat sich durch die Anbringung von Kreuzen auch mit den darin symbolhaft verkörperten Ideen oder Institutionen identifizieren oder wenn er seinen Bürgern eine bejahende Haltung oder ein aktives Verhalten abverlangen würde. Auch das Bundesverfassungsgericht erkenne an, dass ein Staat die kulturell vermittelten und historisch verwurzelten Wertüberzeugungen und Einstellungen nicht abstreifen könne, auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruhe. Die Verwendung religiös konnotierter christlicher Symbole im staatlichen Funktionsbereich könne demnach gerechtfertigt sein, soweit damit lediglich ein Bekenntnis zur christlich-abendländischen Tradition zum Ausdruck gebracht werden solle. Letzteres stelle § 28 AGO ausdrücklich klar. Der Bezug zum christlich-abendländischen Wertekanon sei eine der Grundlagen des Rechtssystems. In den Entscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit zum Grundrecht nach Art. 4 GG sei es stets um die Frage gegangen, wer in welchem Umfang und mit welchem Gewicht in seinen Grundrechten betroffen sein könne, nicht aber um einen subjektiv-rechtlichen Anspruch zur Einhaltung einer jenseits und unabhängig von dieser grundrechtlichen Betroffenheit zu bestimmenden objektiv-rechtlichen Neutralität. Entscheidend sei es immer auf einen im Einzelfall bestehenden individuellen Konflikt durch das Anbringen des Kreuzes und der Konfrontation mit diesem im Sinne einer Unvermeidbarkeit angekommen. Es bestehe auch keine Verpflichtung des Beklagten, Kommunen und juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu empfehlen, die in Befolgung des § 36 AGO eventuell angebrachten Kreuze zu entfernen. Die Empfehlung, Kreuze anzubringen oder die Empfehlung, angebrachte Kreuze zu entfernen, betreffe nur das Verhältnis zwischen dem Beklagten und den konkreten Trägern der mittelbaren Staatsverwaltung. Außenwirkung habe nur die Anbringung der Kreuze bzw. ihre Entfernung. Das Verwaltungsgericht argumentiere zutreffend, dass für einen solchen Antrag das Rechtsschutzbedürfnis fehle, da die Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts einerseits an Empfehlungen des Beklagten nicht gebunden seien, sie andererseits aber Gerichtsentscheidungen im Zusammenhang mit dem Kreuzerlass nicht ignorieren würden.

15

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen einschließlich der Niederschrift über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

16

I. Die zulässigen Berufungen der Kläger sind unbegründet, denn das Verwaltungsgericht hat die Klagen auf Entfernung der in Befolgung von § 28 AGO angebrachten Kreuze im Eingangsbereich von Dienstgebäuden und auf Empfehlung an die Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, ebenso zu verfahren (§ 36 AGO), zu Recht abgewiesen.

17

Die Klagen sind zulässig, aber unbegründet, soweit die Kläger die Entfernung aller in den Eingangsbereichen der staatlichen Dienstgebäude im Sinne von § 28 AGO angebrachten Kreuze begehren (hierzu 1.). Ihre Klagen auf Verpflichtung des Beklagten zur Abgabe einer Empfehlung an die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Bayern, die in Befolgung von Art. 36 AGO angebrachten Kreuze zu entfernen, sind bereits unzulässig (2.).

18

1. Hinsichtlich des Klageziels einer Beseitigung von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienstgebäude sind die Klagen zulässig, aber unbegründet.

19

a) Die Klagen sind insoweit zulässig. Insbesondere sind die Kläger klagebefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog. Dies gilt auch für den Kläger zu 2, der zwar einen lokalen Bezug hat, dessen Wirken aber nicht auf München und Umgebung beschränkt ist.

20

Die Kläger machen geltend, durch die vom Beklagten veranlasste Anbringung eines Kreuzes im Eingangsbereich der staatlichen Dienststellen in ihren subjektiven Rechten verletzt zu werden. Sie tragen im Wesentlichen vor, dass damit eine Identifikation mit dem christlichen Glauben verbunden sei, wodurch zu ihren Lasten diese Glaubensrichtung bevorzugt gefördert werde.

21

Eine Verletzung des gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch den Klägern als Weltanschauungsgemeinschaften (vgl. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 7 WRV) zustehenden Grundrechts der Religions- und Weltanschauungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG sowie ihres Rechts auf Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG erscheint zumindest möglich. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (B.v. 20.1.2022 - 2 BvR 2467/17 - NVwZ-RR 2022, 361 - juris Rn. 30; B.v. 14.1.2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 - juris Rn. 87 f.; B.v. 12.5.2009 - 2 BvR 890/06 - BVerfGE 123, 148 - juris Rn. 173 m.w.N; B.v. 16.5.1995 - 1 BvR 1087/91 - BVerfGE 93, 1 ff. - juris Rn. 35.) folgt aus dem Grundsatz der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates, der sich aus einer Zusammenschau der Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136 Abs. 1, Abs. 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV ableiten lässt, dass der Staat auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten hat. Wo er mit Religionsgemeinschaften zusammenarbeitet oder sie fördert, darf dies nicht zu einer Identifikation mit bestimmten Religionsgemeinschaften oder zu einer Privilegierung bestimmter Bekenntnisse führen.

22

b) Die Klagen auf Entfernung der Kreuze sind jedoch unbegründet. Die Kläger werden durch das Anbringen von Kreuzen im Eingangsbereich der Dienststellen des Beklagten nicht in ihren Rechten verletzt. Sie können daher nicht deren Entfernung verlangen. Durch die Anbringung von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienststellen ist zwar die objektiv-rechtliche Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität verletzt (hierzu aa). Ein Eingriff in die Grundrechte der Kläger aus Art. 4 und Art. 3 GG liegt jedoch nicht vor (hierzu bb).

23

aa) Durch die mittels § 28 AGO veranlasste Aufhängung von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienststellen wird das objektiv-rechtliche Neutralitätsgebot verletzt.

24

Nach der oben unter Buchst a) zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Staat als Heimstatt aller Staatsbürger durch Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3 Satz 1, Art. 33 Abs. 3 GG sowie durch Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG zu weltanschaulich-religiöser Neutralität und einer am Gleichheitssatz orientierten Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften verpflichtet; er darf sich nicht mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren. Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes ist gekennzeichnet von Offenheit gegenüber der Vielfalt weltanschaulich-religiöser Überzeugungen und gründet dies auf ein Menschenbild, das von der Würde des Menschen und der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Selbstbestimmung und Eigenverantwortung geprägt ist.

25

Die vom Beklagten veranlasste Anbringung von gut sichtbaren Kreuzen im Eingangsbereich eines jeden Dienstgebäudes verstößt gegen diese Pflicht zur weltanschaulich-religiösen Neutralität. Mit dem Bundesverfassungsgericht (B.v. 16.5.1995 - 1 BvR 1087/91 - BVerfGE 93, 1 - juris Rn. 42 f.) geht der Senat davon aus, dass das Kreuz Symbol einer bestimmten religiösen Überzeugung und nicht etwa nur Ausdruck der vom Christentum mitgeprägten abendländischen Kultur ist. Für den Nichtchristen oder den Atheisten wird das Kreuz gerade wegen der Bedeutung, die ihm das Christentum beilegt und die es in der Geschichte gehabt hat, zum sinnbildlichen Ausdruck bestimmter Glaubensüberzeugungen und zum Symbol seiner missionarischen Ausbreitung. Es wäre eine dem Selbstverständnis des Christentums und der christlichen Kirchen zuwiderlaufende Profanisierung des Kreuzes, wenn man es als bloßen Ausdruck abendländischer Tradition oder als kultisches Zeichen ohne spezifischen Glaubensbezug ansehen wollte. Nach der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 1. August 1997 (Vf. 6-VII-96 - BayVBl 1997, 686 - juris Rn. 62 f.) kann das christliche Kreuz zwar auch als ein rein säkulares Symbol aufgefasst werden, nämlich als überkonfessioneller Ausdruck der vom Christentum maßgeblich geprägten Werte und Normen der abendländischen Kultur und Tradition. Für die verfassungsrechtliche Prüfung ist es aber auch hiernach entscheidend, dass das Kreuz ebenso ausschließlich als religiöses Symbol, und zwar als das zentrale Zeichen des Christentums, aufgefasst werden kann. Es kann seiner religiösen Bedeutung nicht entkleidet werden. Durch die Anbringung der Kreuze in den Eingangsbereichen der staatlichen Dienstgebäude wird das Symbol des christlichen Glaubens in einem öffentlich zugänglichen staatlichen Raum präsentiert. Die Symbole anderer Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften werden nicht in gleicher Weise ausgestellt. Hierin liegt eine sachlich nicht begründete Bevorzugung des christlichen Symbols im Sinne der vorgenannten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

26

Der Beklagte meint zwar sinngemäß, in § 28 AGO werde klargestellt, dass die in den Dienstgebäuden anzubringenden Kreuze als Ausdruck der geschichtlichen und kulturellen Prägung Bayerns zu verstehen seien. Subjektiv beabsichtigt er demnach offenbar keine Identifikation mit dem christlichen Symbol. Dies ändert aber nichts an der rechtlichen Bewertung bezogen auf das Neutralitätsgebot, zumal dem Kreuz wie beschrieben ein anderer objektiver Sinngehalt zukommt. Zum einen kann der Beklagte insoweit keine Deutungshoheit beanspruchen; die Symbolkraft eines Wandkreuzes in der Gesellschaft kann nicht auf eine solche profane Bedeutung reduziert werden, wie sich aus der vorgenannten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ergibt. Zum anderen kann das Kreuz in einem Dienstgebäude nach dem maßgeblichen Empfängerhorizont eines Besuchers im Sinne einer Nähe zum Christentum interpretiert werden. (vgl. Di Fabio in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 4 GG Rn. 198). Eine Rechtfertigung dieser konkludenten Aussage durch eine einschlägige gesetzliche Grundlage (vgl. BayVGh, U.v. 22.10.1997 - 7 B 97.601 - NJW 1999, 1045/1046 zu Bildungszielen nach Art. 131 Abs. 2 BV und Art. 7 Abs. 4 Satz 2 BayEUG) ist nicht ersichtlich.

27

Auch gibt es in staatlichen Dienstgebäuden keinerlei Bezug zu religiösen Inhalten. Es handelt sich beim Eingangsbereich staatlicher Dienststellen um einen rein weltlichen Lebensbereich. Die christlich und humanistisch geprägte abendländische Tradition des Freistaats Bayern stellt keinen ausreichenden Grund dar, das Kreuz als das Symbol des christlichen Glaubens schlechthin im Eingangsbereich sämtlicher staatlicher Dienststellen, d.h. in Behörden, die mit reinen Verwaltungsaufgaben oder technischen Aufgaben betraut sind, anzubringen. Das christliche Kreuz hat keinen Bezug zu diesen Örtlichkeiten. Etwas Anderes kann dann gelten, wenn das Kreuz in einem konkreten musealen oder kulturellen Kontext verwendet wird, worauf die Kläger zurecht hinweisen. So liegt es aber hier nicht.

28

Die Pflicht des Staates zur weltanschaulich-religiösen Neutralität ist allerdings ein objektiv-rechtliches Verfassungsprinzip, das als solches keine einklagbaren subjektiven Rechte der Kläger als Weltanschauungsgemeinschaften begründet. Das ist weit verbreitete Meinung in der Literatur (vgl. Di Fabio in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 4 GG Rn. 198; Stark in Klein/Starck/Starck, 7. Aufl. 2018 Art. 4 GG; Stern/Sachs/Dietlein in Stern, Staatsrecht: Die einzelnen Grundrechte, Bd. IV/2, 1. Auflage 2011, 4. Kapitel § 118 IV.3.; Streinz, BayVBl 2021, 577; Friedrich, NVwZ 2018, 1007; Herbolzheimer/Kukuszka, ZeKR 2018, 367) und lässt sich auch aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung herleiten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z.B. B.v. 14.1.2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 - juris Rn. 86 und 88) ist der Grundsatz der weltanschaulich-religiösen Neutralität ein Verfassungsprinzip, das z.B. mit der Glaubensfreiheit in Widerstreit treten kann. Neutralität ist danach als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung zu verstehen. Das Bundesverwaltungsgericht (U.v. 21.4.1999 - 6 C 18.98 - BVerwGE 109, 40 - juris Rn. 14) differenziert zwischen der distanzierenden Neutralität des Staates im Sinne der Gleichbehandlung aller Religionen und Weltanschauungen wie auch der sie tragenden Institutionen und der vorsorgenden Neutralität des Staates im Sinne der Sicherung eines Betätigungsrums zur Entfaltung auf religiös-weltanschaulichem Gebiet. Insoweit bezeichnet es ausdrücklich den objektiv-rechtlichen Charakter der staatlichen Neutralitätspflicht. Subjektiven Schutz gegen eine staatliche Maßnahme, die zugleich gegen die Neutralitätspflicht verstößt, können Weltanschauungsgemeinschaften wie die Kläger erst dann beanspruchen, wenn nicht bloß eine Berührung des Schutzbereichs, sondern ein nicht gerechtfertigter, benachteiligender Eingriff in die Grundrechte vorliegt, aus denen das Verfassungsprinzip hergeleitet wird, nämlich aus Art. 4 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.

29

bb) Ein solcher Grundrechtseingriff durch das Anbringen von Kreuzen im Eingangsbereich staatlicher Dienstgebäude liegt nicht vor.

30

Art. 4 Abs. 1 GG schützt die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses; nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darf niemand wegen seines Glaubens und seiner religiösen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Hieraus resultiert das Recht von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften auf kollektive Glaubens- und Bekenntnisfreiheit ebenso wie auf die negative Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit und ein relatives Benachteiligungsverbot der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften untereinander. Sowohl der persönliche wie auch der sachliche Schutzbereich sind den Klägern somit eröffnet. Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG garantieren ihnen eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung im Verhältnis zu anderen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und schützen vor ungerechtfertigten Grundrechtseingriffen.

31

Diese sind hier aber zu verneinen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (B.v. 26.6.2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 - juris Rn. 52 bis 54) umfasst das Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit neben der Freiheit des Einzelnen zum privaten und öffentlichen Bekenntnis seiner Religion oder Weltanschauung auch die Freiheit, sich mit anderen aus gemeinsamem Glauben oder gemeinsamer weltanschaulicher Überzeugung zusammenzuschließen, somit die religiöse Vereinigungsfreiheit. Die durch den Zusammenschluss gebildete Vereinigung selbst genießt hiernach das Recht zu religiöser oder weltanschaulicher Betätigung, zur Verkündung des Glaubens, zur Verbreitung der Weltanschauung sowie zur Pflege und Förderung des jeweiligen Bekenntnisses. Geschützt ist auch die Freiheit, für den eigenen Glauben und die eigene Überzeugung zu werben, und das Recht, andere von deren Religion oder Weltanschauung abzuwerben. In dem durch das Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall bestand - anders als vorliegend - der Eingriff in das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 GG gerade in einer wertenden, die Neutralität verletzenden Äußerung des Staates über die dortige Beschwerdeführerin. Das Bundesverfassungsgericht befand daher, Bedeutung und Tragweite der beschriebenen Gewährleistungen finde darin ihren besonderen Ausdruck, dass der Staat nach Art. 4 Abs. 1 GG, aber auch gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1, Art. 33 Abs. 3 und Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136 Abs. 1, 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV verpflichtet sei, sich in Fragen des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses neutral zu verhalten und nicht seinerseits den religiösen Frieden in der Gesellschaft zu gefährden. Dabei seien dem Staat nur die Regelung genuin religiöser oder weltanschaulicher Fragen, nur

die parteiergreifende Einmischung in die Überzeugungen, die Handlungen und in die Darstellung Einzelner oder religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften untersagt. Weder dürften von ihm bestimmte Bekenntnisse - etwa durch Identifikation mit ihnen - privilegiert noch andere um ihres Bekenntnisinhalts willen - beispielsweise durch Ausgrenzung - benachteiligt werden. Der zu entscheidende Fall liegt signifikant anders, denn hier wenden sich die Kläger nicht gegen eine unmittelbare Behandlung durch den Beklagten, sondern machen eine Verletzung ihres Grundrechts durch die Verwendung christlicher Symbolik geltend.

32

Durch die Anbringung von Kreuzen in Dienstgebäuden wird nicht in einer das Gleichbehandlungsgebot außer Acht lassenden Weise in die Grundrechte der Kläger aus Art. 4 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG eingegriffen. Der Beklagte hat damit zum einen nicht im Sinne der vorgenannten Rechtsprechung in die Überzeugungen, die Handlungen und in die Darstellung Einzelner oder religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften interveniert. Die strittige Maßnahme hebt zwar objektiv ein Symbol des christlichen Glaubens hervor. Damit ist aber keine Einmischung in das subjektive Recht der Kläger zu religiöser oder weltanschaulicher Betätigung, zur Verbreitung ihrer Weltanschauung sowie zu deren Pflege und Förderung verbunden. Das Anbringen von Kreuzen erfolgt auch nicht im Benehmen und im erkennbaren Interesse christlicher Kirchen. Wie dargelegt, kann das Kreuz als christliches Symbol seiner religiösen Bedeutung nicht entkleidet werden. Gleichwohl gibt es daneben weitere, z.B. historische oder kulturelle Deutungsmöglichkeiten. Jedenfalls ist weder nach dem Wortlaut von § 28 AGO noch nach dem prozessualen Vorbringen des Beklagten von diesem eine Identifikation mit christlichen Glaubensinhalten und christlichen Glaubensgemeinschaften oder eine Bezugnahme auf den christlichen Glauben bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und Befugnisse beabsichtigt. Unterstrichen wird dieser Befund durch die Situierung der Kreuze im Eingangsbereich von Dienstgebäuden, wo keine inhaltliche Wahrnehmung behördlicher Aufgaben stattfindet und daher keine hinreichende Verknüpfung zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und Verwendung des christlichen Symbols gegeben ist. Anders könnte es mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Kruzifixen in Schulzimmern (vgl. BVerfG, B.v. 16.5.1995 - 1 BvR 1087/91 - BVerfGE 93, 1 ff. - juris Rn. 39 f.) beim Anbringen von Kreuzen z.B. in Mitarbeiterbüros liegen, dem die Konnotation beigelegt werden könnte, dass amtliche Entscheidungen gewissermaßen „unter dem Kreuz“ und sinnbildlich unter Berücksichtigung christlicher Werte getroffen würden. So liegt es hier aber nicht. Auch kommt der Anbringung von Kreuzen im Eingangsbereich von Behörden keine ausgrenzende Wirkung gegenüber den Klägern als Weltanschauungsgemeinschaften in der Weise zu, dass der Beklagte andere Glaubensrichtungen und Weltanschauungen nicht gleichbehandeln würde, wo er mit diesen zusammenarbeitet oder sie fördert. Die Maßnahme erschöpft sich im Wesentlichen in der Bereitschaft, dem aus Sicht des Beklagten geschichtlich-kulturellen, objektiv christlichen Symbol einen Platz im Eingangsbereich staatlicher Dienstgebäude einzuräumen.

33

Dass den in Eingangsbereichen staatlicher Dienststellen angebrachten Kreuzen keine den christlichen Glauben fördernde und damit die Weltanschauungsfreiheit der Kläger potentiell beeinträchtigende Wirkung zukommt, liegt zum einen daran, dass das Kreuz an der Wand ein im wesentlichen passives Symbol ohne missionierende oder indoktrinierende Wirkung ist. Einen möglichen Einfluss auf Besucher der Dienststellen (vgl. zu diesem Kriterium EGMR, U.v. 18.3.2011 - 30814/06 [Lautsi u. a./Italien] - NVwZ 2011, 737 - juris Rn. 72) haben die Kläger nicht nachvollziehbar aufgezeigt. Davon ist zum anderen nach allgemeiner Lebenserfahrung auch nicht auszugehen. Der Eingangsbereich eines Dienstgebäudes stellt im Wesentlichen einen Durchgangsbereich dar, der nicht dem längeren Verweilen dient. Der Bürger durchquert ihn in der Regel lediglich auf dem Weg zum Mitarbeiter, der für sein Anliegen zuständig ist. Glaubenssymbole wie das dort angebrachte Kreuz finden sich im öffentlichen Raum sichtbar an zahlreichen Stellen und in vielerlei Gestalt sowohl im Nahbereich kirchlicher Einrichtungen wie auch sonst im Straßenbild. Zwar geht die Konfrontation mit dem Kreuz als christlichem Symbol hier vom Staat aus. Jedoch sind, der Differenzierung des Bundesverfassungsgerichts folgend, Behördenbesucher wie Passanten im öffentlichen Raum nur flüchtig damit konfrontiert und können Abstand halten; dies unterscheidet den vorliegenden Sachverhalt von Kreuzen in Unterrichtsräumen (vgl. BVerfG, B.v. 16.5.1995 - 1 BvR 1087/91 - BVerfGE 93, 1 - juris Rn. 39). Auch befindet sich der Einzelne nicht in einer vom Staat geschaffenen Lage, in der er ohne Ausweichmöglichkeiten einem Glaubenssymbol in grundrechtswidriger Weise ausgesetzt ist (vgl. für Verfahrensbeteiligte bei Teilnahme an einer mündlichen Gerichtsverhandlung BVerfG, B.v. 14.1.2020 - 2 BvR 1333/17 - BVerfGE 153, 1 - juris Rn. 94 f.). Es ist zwar davon auszugehen, dass jeder Bürger im Laufe seines Lebens in Einzelfällen Behörden besuchen muss, etwa, um Personaldokumente zu

erlangen. In Ansehung der Flüchtigkeit der Wahrnehmung im Eingangsbereich reicht dies jedoch zur Begründung eines Grundrechtseingriffs nicht aus. Eine relevante Wirkung zugunsten des Christentums durch ein Kreuz im Eingangs- und damit Durchgangsbereich eines Dienstgebäudes auf Besucher kann sich bei der naturgemäß nur flüchtigen Wahrnehmung nicht einstellen. Die von den Klägern ins Feld geführte Benachteiligung durch einen von der Anbringung von Kreuzen ausgehenden Werbeeffekt für die christlichen Kirchen ist daher nicht gegeben.

34

Zwar kann Art. 3 Abs. 3 Satz 1 und Art. 4 GG bezogen gerade auf die finanzielle Förderung von Religionsgemeinschaften (z.B. durch Zuwendungen) auch eine leistungs- und teilhaberechtliche Komponente entfalten (vgl. BVerfG, B.v. 12.5.2009 - 2 BvR 890/06 - BVerfGE 123, 148 - juris Rn. 172 und 188). Die Kläger begehren jedoch weder die Verpflichtung des Beklagten auf staatliche Leistungen noch darauf, etwaige Symbole ihrer Weltanschauung gleichermaßen in den Dienstgebäuden zu platzieren. Ihr Begehren ist vielmehr negativ darauf gerichtet, die Verwendung christlicher Symbolik zu unterbinden, was sie mit Wettbewerbsgesichtspunkten begründen. Aus dem Vortrag der Kläger ergibt sich aber nicht und es ist auch sonst nicht ersichtlich, inwieweit christliche Religionsgemeinschaften durch das Anbringen von Kreuzen im Eingangsbereich von Dienstgebäuden messbar, etwa in Gestalt von Spenden und Beitritten, in relevanter Weise gefördert würden und ihnen selbst dadurch ein entsprechender Nachteil zugefügt würde. Unabhängig davon privilegiert der Staat durch die Hängung von Kreuzen nicht eine bestimmte Religionsgemeinschaft, sondern ein Symbol des christlichen Glaubens im Allgemeinen. Ein Anspruch darauf, dass die Förderung einer anderen Glaubensrichtung - hier durch die Aufhängung von deren Symbol - unterbleibt, ergibt sich jedoch weder aus Art. 4 GG noch aus Art. 3 GG.

35

2. Die Klagen auf Verpflichtung des Beklagten zur Abgabe einer Empfehlung an die Gemeinden, Landkreise, Bezirke und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die in Befolgung von Art. 36 AGO angebrachten Kreuze zu entfernen, sind unzulässig.

36

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht das Rechtsschutzbedürfnis der Kläger verneint, weil die Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts autonom, d. h. im Rahmen ihrer eigenen Organisationshoheit entscheiden, ob sie der staatlichen Empfehlung nach § 28 i.V.m. § 36 AGO folgen, auch in ihren Dienstgebäuden Kreuze anzubringen. Gleiches würde ggfs. für die von den Klägern begehrte gegenteilige Empfehlung gelten, solche Kreuze zu entfernen. Eine solche Empfehlung hat keine rechtlich verpflichtende Wirkung. Auch über die Frage, ob und ggf. in welcher Weise die Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ein etwaiges in einem Einzelfall ergangenes Gerichtsurteil zu einem im Eingangsbereich einer Dienststelle des Beklagten angebrachten Kreuz auf ein in Ihrem Fall etwaig angebrachtes Kreuz anwenden oder insoweit eine individuelle gerichtliche Klärung abwarten, entscheiden diese autonom.

37

Auch unabhängig von den Gründen des Urteils des Verwaltungsgerichts wurden die Klagen insoweit im Ergebnis zu Recht als unzulässig abgewiesen. Denn die Unzulässigkeit dieses Klageantrags ergibt sich schon daraus, dass die begehrte Empfehlung, etwaige in den Eingangsbereich von Dienststellen angebrachte Kreuze zu entfernen, ebenso wie die Vorschrift des § 28 AGO i.V.m. § 36 AGO lediglich eine Verwaltungsvorschrift darstellen würde, der keine rechtliche Wirkung nach außen zukommt. Gegen eine Verwaltungsvorschrift ohne rechtliche Außenwirkung gibt es grundsätzlich keinen Rechtsschutz. Dementsprechend kann es auch keine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO analog für das Begehren geben, eine Verwaltungsvorschrift ohne unmittelbare Außenwirkung zu erlassen.

38

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

39

III. Die Revision war gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine Verletzung der objektivrechtlichen Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität des Staates durch die Anbringung von Kreuzen in Dienstgebäuden von Hoheitsträgern zugleich ein Eingriff in das Grundrecht von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften aus Art. 4 Abs. 1 GG und Art. 3

Abs. 3 Satz 1 GG auf am Gleichbehandlungsgrundsatz orientierte Achtung ihrer Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit sein könnte, hat grundsätzliche Bedeutung.