

Kein Verwaltungsrechtsweg gegen schlichte Parlamentsbeschlüsse (Aufgabe der "doppelten Verfassungsunmittelbarkeit")

stud. iur. Kevin Riebe

BVerwG, Urt. v. 26.03.2025 – 6 C 6.23 (OVG Berlin-Brandenburg)

§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO; § 17a GVG

Sachverhalt (gekürzt und abgewandelt)

K ist Mitglied und Unterstützer der "Boycott, Divestment and Sanctions"-Bewegung (BDS). Er organisiert seit Jahren Vorträge und Podien, die sich politisch mit dem Staat Israel auseinandersetzen und beantragt hierfür regelmäßig die Nutzung öffentlicher Räume sowie kommunale finanzielle Zuschüsse.

Die BDS-Bewegung ist eine internationale politische Kampagne, die durch Boykott-, Desinvestitions- und Sanktionsaufrufe Druck auf den Staat Israel ausüben will. Die Bewegung besteht aus einem Netzwerk von Organisationen und Einzelpersonen. Seit Jahren ruft die BDS zum Boykott israelischer Waren und Dienstleistungen auf und ist Gegenstand intensiver gesellschaftlicher und politischer Kontroversen. Befürworter sehen in ihr eine gewaltfreie Protestform zur Unterstützung palästinensischer Anliegen, Kritiker betonen antisemitische Argumentationsmuster und eine delegitimierende Ausrichtung gegenüber Israel.

Als Reaktion haben mehrere Kommunen und öffentliche Einrichtungen Leitlinien beschlossen, die einen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen sowie die finanzielle Förderung BDS-naher Veranstaltungen einschränken.

Am 17. Mai 2019 fasste der Deutsche Bundestag auf Antrag mehrerer Fraktionen den Beschluss "Der BDS-Bewegung entschlossen entgegentreten – Antisemitismus bekämpfen" (BT-Drs. 19/10191) als schlichten Parlamentsbeschluss.

Der Kläger, der entsprechende Veranstaltungen organisiert und die BDS-Kampagne unterstützt, macht geltend, ihm sei unter Hinweis auf den Beschluss mehrfach die Nutzung öffentlicher Einrichtungen verweigert worden; außerdem habe es Anfeindungen und Redeverbote gegeben. K erhebt Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland und beantragt, den Beschluss vom 17. Mai 2019, hilfsweise bestimmte Passagen, als mit seinen Grundrechten unvereinbar und für nichtig zu erklären. Das Verwaltungsgericht Berlin hält den Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO für eröffnet, weist die Klage aber im Wesentlichen ab.

Auf die Berufung stuft das OVG Berlin-Brandenburg den Rechtsstreit als verfassungsrechtlicher Art ein und erklärt den Verwaltungsrechtsweg für nicht eröffnet, weil der Bundestag als Verfassungsorgan durch schlichten Parlamentsbeschluss gehandelt habe.

Bearbeitungsvermerk:

Es ist ausschließlich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs zu prüfen.

EINORDNUNG

Für § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO kommt es nicht (mehr) auf die "doppelte Verfassungsunmittelbarkeit" an. Entscheidend ist, ob im Kern das Organhandeln eines Verfassungsorgans in seinen verfassungsrechtlichen Funktionen und Kompetenzen streitentscheidend ist.

Wird Rechtsschutz gegen einen sog. schlichten Parla-

mentsbeschluss (politische Resolution ohne Rechtsverbindlichkeit) ersucht, liegt grundsätzlich eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art vor. Eine verwaltungsgerichtliche Prüfung kommt (nur) bei exekutiven Umsetzungshandeln der Verwaltung in Betracht. Der Verwaltungsrechtsweg ist demnach nicht eröffnet. Zuständig ist ausschließlich die Verfassungsgerichtsbarkeit (regelmäßig Verfassungsbeschwerde zum BVerfG; in Nieder-

sachsen zum Staatsgerichtshof als Landesverfassungsgericht).

LEITSÄTZE

1. Die Annahme einer nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte entzogenen Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art setzt nicht voraus, dass ausschließlich Verfassungsrechtssubjekte beteiligt sind (sog. "doppelte Verfassungsunmittelbarkeit"). Maßgeblich ist vielmehr, ob es im Kern des Rechtsstreits um das staatsorganisationsrechtliche Können, Dürfen oder Müssen eines Verfassungsrechtssubjekts als solches, das heißt gerade um dessen besondere verfassungsrechtliche Funktionen und Kompetenzen geht.
2. Begehren Einzelpersonen Rechtsschutz gegen einen schlichten Parlamentsbeschluss, das heißt eine allgemeine politische Willensäußerung des Parlaments ohne rechtliche Verbindlichkeit, handelt es sich generell um eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art, für die nicht der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, sondern ausschließlich die Verfassungsgerichtsbarkeit zuständig ist.
3. Die Prüfungssperre des § 17a Abs. 5 GVG gilt nicht im Verhältnis von Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit.

A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Der Verwaltungsrechtsweg ist nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet, wenn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt, die keinem anderen Gericht zugewiesen ist.¹

ANMERKUNG

Aufdrängende Sonderzuweisungen, bspw. aus dem Beamtenrecht (§ 54 Abs. 1 BeamtStG, § 126 Abs. 1 BBG) oder § 25 Abs. 1 JuschG, §§ 12, 112 Abs. 3 HandwO, § 54 BAföG, usw. sind mangels Sachnähe hier unbedeutlich.

I. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, wenn das maßgebliche Rechtsverhältnis, aus dem der Anspruch hergeleitet wird, öffentlich-rechtlicher Natur ist.² [...]

II. Nichtverfassungsrechtlicher Art (Abgrenzung zum Organstreitverfahren)

Die Streitigkeit ist nichtverfassungsrechtlicher Art, wenn nicht ausschließlich Verfassungsorgane um die Anwendung von Verfassungsrecht streiten (doppelte Verfassungsunmittelbarkeit).³

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

- A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs
- I. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit
- II. Nichtverfassungsrechtlicher Art
 - 1. Doppelte Verfassungsunmittelbarkeit
 - 2. Materielle Abgrenzung
 - 3. Schlichte Parlamentsbeschlüsse
 - a) Verfassungsrechtliche Befugnis
 - b) Vergleichbarkeit mit staatlichem Informationshandeln
 - c) Keine Einschränkung durch Grundrechte
- III. Hilfsgutachterlich: Keine abdrängende Sonderzuweisung
- B. Ergebnis

1. Doppelte Verfassungsunmittelbarkeit

Zunächst ist als formelles Merkmal der Streit zwischen Verfassungsorganen oder am Verfassungsleben unmittelbar Beteiligten sowie als materielles Merkmal ein Streit über Auslegung oder Anwendung von Staatsverfassungsrecht erforderlich.⁴ Hier klagt ein Bürger gegen den Bundestag. Mithin scheitert es bereits am formellen Merkmal.

2. Materielle Abgrenzung

Die Streitigkeit könnte ferner verfassungsrechtlicher Art sein, wenn im Kern die spezifisch verfassungsrechtlichen Funktionen und Kompetenzen eines Verfassungsorgans betroffen sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das Können, Dürfen oder Müssen eines Verfassungsrechtssubjekts als solchem betroffen ist.⁵ Der Bundestag hat hier eine politische Entschließung gefasst. Die Frage, ob und wie das Parlament solche Willensbekundungen treffen darf, be-

¹ Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL 2024, § 40, Rn. 93ff. *passim*; Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Auflage 2025, § 40 Rn. 75.

² Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 1), § 40, Rn. 200f.; Wysk (Fn. 1), § 40 Rn. 93.

³ Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 1), § 40, Rn. 136f.; Wysk (Fn. 1), § 40 Rn. 89.

⁴ Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 1), § 40, Rn. 136–141; Wysk (Fn. 1), § 40 Rn. 93.

⁵ Reimer, in: BeckOK VwGO, 74. Edition, Stand: 01.04.2025, § 40 Rn. 93.

trifft seine verfassungsrechtliche Rolle in der öffentlichen Willensbildung, Art. 38 Abs. 1 S. 2, Art. 20 Abs. 2 GG.

ANMERKUNG

Kernindikatoren sind die Funktion (Willensbildung vs. Sachaufgabenerfüllung), die Rechtsgrundlage (unmittelbares Verfassungsrecht vs. Annex zu einfachgesetzlicher Aufgabe) und die Bindungswirkung (politische Erklärung ohne Rechtsverbindlichkeit).

3. Schlichte Parlamentsbeschlüsse

Fraglich ist, ob das Vorgehen gegen einen schlichten Parlamentsbeschluss den Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Schlichte Parlamentsbeschlüsse sind "außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens" reine politische Willensäußerungen ohne Regelungswirkung nach außen.⁶

a) Verfassungsrechtliche Befugnis

Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Kompetenznorm, die Befugnis folgt unmittelbar aus der Stellung des Bundestags als zentrale Repräsentations- und Diskursinstanz der Demokratie (d.h. demokratisch legitimierte Volksvertretung), Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG. Damit nimmt das Parlament spezifisch verfassungsrechtliche Funktionen wahr.⁷

b) Vergleichbarkeit mit staatlichem Informationshandeln

Öffentliches Informationshandeln der Regierung stützt sich regelmäßig auf die Annexkompetenz zur jeweiligen Sachaufgabe und unterliegt der verwaltungsrechtlichen Kontrolle. Demgegenüber sind Parlamentsentschließungen Ausdruck verfassungsumittelbarer Willensbildung ohne einfachgesetzliche Aufgabenbindung.

ANMERKUNG

Für gewöhnlich sind Ausführungen zu staatlichem Informationshandeln im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit zu verordnen, hier allerdings ein hilfreiches Element der Abgrenzung.

⁶ VG Berlin, Urt. V. 0710.2021 – VG 2 K 79/20, BeckRS 2021, 29696; Reimer, § 40 Rn. 102 ff.; Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 1), VerwR, § 40, Rn. 140.

⁷ Geeignet ist hier der Vergleich von Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 2 GG mit bspw. Art. 30 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 Verf NRW.

⁸ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 13. Auflage 2024, § 11 Rn. 49 f.; Reimer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1. Auflage 2024, § 40 Rn. 102 ff.; Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 1), § 40, Rn. 149.

c) Keine Einschränkung durch Grundrechte

Weder Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG noch der allgemeine Justizgewährungsanspruch (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG) erzwingen Fachgerichtsschutz, wenn ein Verfassungsorgan spezifisch verfassungsrechtliche Kompetenzen wahrnimmt. Rechtsschutz ist dann verfassungsrechtlich, geprüft wird die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts.⁸

III. Hilfsgutachterlich: Keine abdrängende Sonderzuweisung

Der Verwaltungsrechtsweg wäre ebenso ausgeschlossen, wenn eine abdrängende Sonderzuweisung einschlägig ist. Eine abdrängende Sonderzuweisung liegt hier jedoch nicht vor.

ANMERKUNG

Im Kontext des Verwaltungsrechtsweges sind besonders § 23 Abs. 1 EGGVG nebst § 40 Abs. 1 S. 2 VwGO sowie Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG und Art. 34 S. 3 GG zu beachten.

B. Ergebnis

Der Verwaltungsrechtsweg ist nicht eröffnet. Die Klage vor dem Verwaltungsgericht wäre unzulässig. Zuständig für den Rechtsschutz gegen den Bundestagsbeschluss ist ausschließlich die Verfassungsgerichtsbarkeit, hier in Form der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG.

Eine unmittelbare Verweisung an das Bundesverfassungsgericht kommt nicht in Betracht, da es selbst kein Fachgericht, sondern ein besonderes Verfassungsorgan ist. Die Verwaltungsgerichte können den Rechtsstreit daher lediglich endgültig abweisen, jedoch nicht an das Bundesverfassungsgericht weiterreichen. In seinem Urteil hob das Bundesverwaltungsgericht hervor, dass § 17a Abs. 2 GVG hier entsprechend nicht anwendbar ist.

Auch die Prüfungssperre nach § 17a Abs. 5 GVG steht einer Korrektur nicht entgegen, da sie im Verhältnis zur Verfassungsgerichtsbarkeit keine Anwendung findet.

FAZIT

Mit diesem Urteil präzisiert die Rechtsprechung die Prüfung des Verwaltungsrechtswegs und bestätigt die – in der Literatur auch zuvor thematisierte⁹ – Abkehr von dem Kriterium der "doppelten Verfassungsunmittelbarkeit". Zur Herleitung und Argumentation eignen sich auch weiterhin formelles und materielles Element der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit. Nur bedarf es vielmehr einer materiellen Prüfung des Kernes jedes Rechtsstreites.

⁹ Dazu Bethge, Das Phantom der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit, JuS 2001, 1110; Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 1), § 40 Rn. 136–142 *passim*.