

Fall 23a: Petition

Bürger B wünscht seit längerer Zeit die Umbenennung der Ernst-Moritz-Arndt-Straße in der holsteinischen Gemeinde G, da Arndt ein Antisemit gewesen sei. Er schreibt der Gemeindevertretung eine Email mit der Bitte, die Straße umzubenennen. Außerdem beschwert er sich in der Email über den schlechten Winterdienst in der Lindenstraße, in der er wohnt. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung antwortet ihm per Email, dass seine Bitte um Straßenumbenennung gegenstandslos sei, da er nicht Anwohner der Ernst-Moritz-Arndt-Straße ist. Seine Beschwerde wegen des Winterdienstes sei an den Bürgermeister als zuständiges Gemeindeorgan weitergeleitet worden.

B ist der Meinung, dass die Gemeindevertretung beide Angelegenheiten zu behandeln habe, und möchte Klagen.

Beurteilen Sie die Erfolgsaussichten der Klage.

Zusatzfrage 1: Welche Prozesskosten kommen auf den Kläger zu? Auszugehen ist von einer streitigen Entscheidung (die Beteiligten vertreten bis zum Schluss ihre oben genannten gegensätzliche Auffassungen), der Kläger ist nicht Prozesskostenhilfebedürftig, es besteht keine Rechtsschutzversicherung und es sind die gesetzlichen Gebühren zugrunde zu legen.

Zusatzfrage 2: Welche Verwaltungskosten kommen auf den Petenten zu?

Eine Klage des B wird Erfolg haben, falls und soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Zu prüfen ist, ob der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Das wäre mangels aufdrängender Sonderzuweisung nach der Generalklausel § 40 I 1 VwGO der Fall, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art ohne abdrängende Sonderzuweisung handelt.

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Natur, wenn die sie entscheidende Norm eine solche des öffentlichen Rechts ist. Die Streitfrage, ob die Gemeindevertretung die Bitte und die Beschwerde des B zu behandeln hat, ist – anders als etwa in Mecklenburg-Vorpommern, wo in § 14 I 1 KV M-V das Recht von Gemeindeeinwohnern, sich mit Eingaben an die Gemeindevertretung zu wenden, oder in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, wo in § 34 Satz 1 NdsKVG bzw. § 24 I 1 GO NRW das Recht eines Jeden, sich mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung zu wenden, kommunalrechtlich speziell normiert ist – in Schleswig-Holstein einfachrechtlich weder in der Gemeindeordnung, noch sonstwo geregelt.¹ Es ist daher auf das Petitionsgrundrecht zurückzugreifen, das bundesverfassungsrechtlich in Art. 17 GG garantiert wird und über Art. 2a Verf Schl.-H. auch Bestandteil des Landesverfassungsrechts ist.² Diese streitentscheidende Norm ist nach der modifizierten Subjektstheorie als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren, wenn sie auf zumindest einer Seite des geregelten Rechtsverhältnisses zwingend einen Träger öffentlicher Gewalt berechtigt und/oder verpflichtet. (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG verpflichtet ausschließlich staatliche Stellen, das Grundrecht zu erfüllen; die Norm ist also öffentlich-rechtlicher Natur. Damit handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit.

2. Nichtverfassungsrechtlicher Art

Diese öffentlich-rechtliche Streitigkeit dürfte nun nicht verfassungsrechtlicher Art sein. Eine Streitigkeit ist nur dann verfassungsrechtlicher Art, wenn zwei Verfassungsorgane oder unmittelbar am Verfassungsleben beteiligte Rechtsträger über Rechte und/oder Pflichten streiten, deren Kern unmittelbar in der Verfassung geregelt ist, sog. doppelte Verfassungsunmittelbarkeit. Die streitentscheidende Norm entstammt hier der Verfassung, so dass in sachlicher Hinsicht eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vorliegt. Jedoch handelt es sich weder bei der Gemeindevertretung der Gemeinde G oder der Gemeinde, noch – unabhängig von einer Eigenschaft als Grundrechtsträger³ – bei Bürger B um Verfassungsorgane bzw. unmittelbar am Verfassungsleben beteiligte Rechtsträger, so dass in persönlicher Hinsicht keine verfassungsrechtliche Streitigkeit gegeben ist. Mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit ist die Streitigkeit somit nicht verfassungsrechtlicher Art.

3. Keine abdrängende Sonderzuweisung

Eine abdrängende Sonderzuweisung zu einer anderen Gerichtsbarkeit ist nicht gegeben.

Der Rechtsweg zur allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist folglich eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Zu bestimmen ist die statthafte Klageart. Sie hängt primär vom Begehren des Klägers ab, § 88 VwGO. Kläger B begehrt die Behandlung seiner Bitte und Beschwerde durch die Gemeindevertretung. Eine Behandlung der Anliegen durch die Gemeindevertretung würde ggf. die Pflichten aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG erfüllen. Mit einer solchen Pflichterfüllung würden aber keine Rechtsfolgen gesetzt, so dass die Behandlung der Anliegen mangels Regelungscharakter nicht als Verwaltungsakt i.S.v. § 106 I LVwG Schl.-H. [dem schleswig-holsteinischen Pendant zu § 35 Satz 1 VwVfG], sondern als Realakt zu qualifizieren wäre.⁴ Das Leistungsbegehren des B ist somit nicht mit der Verpflichtungsklage nach § 42 I 2. Alt. VwGO einklagbar. [Entsprechend ist auch ein ablehnender Petitionsbescheid nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren, weshalb nicht mit der Anfechtungsklage nach § 42 I 1. Alt. VwGO gegen ihn vorgegangen werden könnte.]

In Betracht kommt vielmehr die allgemeine Leistungsklage. Diese wird in der VwGO nicht ausdrücklich erwähnt (§ 43 II 1 VwGO erwähnt nur die „Leistungsklage“, womit auch allein die Verpflichtungsklage gemeint sein könnte – in Parallele zur Erwähnung der Gestaltungsklage, mit der allein die Anfechtungsklage gemeint ist), doch spricht die Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG für das Bestehen eines Rechtsweges gegen Realakte der öffentlichen Gewalt [dass nach Rspr. und h.L. der Begriff der öffentlichen Gewalt in Art. 19 IV GG nur die Exekutive umfasst, und Gemeinden/Gemeindevertretungen der Exekutive zuzurechnen sind (s.u.)], ist an dieser Stelle nicht zwingend zu erörtern] und die ebenfalls durch Art. 19 IV GG garantierte Effektivität des Rechtsschutzes sowohl gegen eine bloße Verweisung auf Entschädigung/Schadensersatz nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“, als auch gegen eine Verweisung auf eine Feststellungsklage, welche ja im Falle des Obsiegens des Klägers im Gegensatz zu einer Leistungsklage nicht zu einem vollstreckbaren Titel führt. Das Bestehen der allg. Leistungsklage ist jedenfalls mittlerweile allgemein anerkannt. Sie ist die für das Klagebegehren des B statthafte Klageart.

1 Mit § 16e GO Schl.-H., eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 BürgerbeteiligungsG v. 22.2.2013 (GVObI. Schl.-H., S. 72), in Kraft getreten am 1.3.2013, ist nun auch in Schleswig-Holstein das Recht von Einwohnern, sich mit Anregungen und Beschwerden an die Gemeindevertretung zu wenden, kommunalrechtlich normiert.

2 Fraglich ist, ob die inhaltsgleiche Bundes- und Landesgrundrechtsgarantie zur doppelten Garantie ein und desselben Grundrechts führt, oder zu zwei nebeneinander geltenden Grundrechten mit potentiell divergierender Auslegung (dazu C. Nordmann, „Rezipierte“ Grundrechte für Schleswig-Holstein, in: NordÖR, 12. Jg. (2009), S. 97-102), was aber für die Lösung des vorliegenden Falls nicht von Belang ist.

3 Vgl. BVerwG NJW 1976, 637 (638), Urt. v. 28.11.1975, Az. VII C 53.73.

4 BVerwG NJW 1977, 118 (118), Beschl. v. 1.9.1976, Az. VII B 101.75.

III. Klagebefugnis

Zum Ausschluss von Popularklagen ist auch bei der allg. Leistungsklage analog § 42 II VwGO eine Klagebefugnis zu fordern. Kläger B müsste also geltend machen können, durch die Nichtbehandlung seiner Anliegen durch die Gemeindevertretung in subjektiven Rechten verletzt zu werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass B durch die Nichtbehandlung in seinem Petitionsgrundrecht aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG verletzt wird. Er ist mithin klagebefugt.

IV. Klagegegner

Der Klagegegner ist, da es sich um eine allgemeine Leistungsklage handelt, für die § 78 VwGO nicht gilt und auf die § 78 VwGO mangels planwidriger Regelungslücke auch nicht analog anwendbar ist, nach dem Rechtsträgerprinzip zu bestimmen. Rechtsträger der Gemeindevertretung der Gemeinde G ist die Gemeinde G als gem. § 1 II GO Schl.-H. Körperschaft des öffentlichen Rechts. Klagegegner wäre demnach die Gemeinde G. Zu bedenken ist allerdings, dass Rechtsträger jeder ist, der Träger von Rechten und/oder Pflichten ist. Geht man hier davon aus, dass die Gemeindevertretung tatsächlich petitionsrechtlich verpflichtet ist – was im Einzelnen und abschließend erst in der Begründetheit der Klage zu klären wäre –, so wäre sie in Bezug auf das hier strittige Recht Rechtsträgerin. Da das Rechtsträgerprinzip keine Vollrechtsfähigkeit voraussetzt, qualifiziert diese Teilrechtsfähigkeit die Gemeindevertretung als richtigen Klagegegner.⁵

V. Gerichtszuständigkeit

Es müsste nun auch das sachlich, instantiell und örtlich zuständige Gericht der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit angerufen werden.

1. sachlich und instantiell

Sachlich und erstinstantiell zust. Gericht der allg. Verwaltungsgerichtsbarkeit ist gem. § 45 VwGO ein VG.

2. örtlich

Örtlich zuständiges VG ist gem. § 52 Nr. 5 VwGO i.V.m. § 1 I AGVwGO Schl.-H. das landesweit zuständige VG Schleswig. [§ 52 Nr. 1 VwGO ist seinem Wortlaut nach missverständlich weit gefasst, aber mangels konkreter Ortsgebundenheit des strittigen Rechts nicht einschlägig]

VI. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Kläger B ist als natürliche Person gem. § 61 Nr. 1, 1. Alt. VwGO beteiligtenfähig und nach § 62 I Nr. 1 VwGO prozessfähig.

Würde sich die Klage gegen die Gemeinde G richten, so wäre die beklagte Gemeinde als juristische Person (s.o. zur Rechtsträgerschaft) gem. § 61 Nr. 1, 2. Alt. VwGO beteiligtenfähig und würde nach § 62 III VwGO i.V.m. § 56 I GO Schl.-H. durch ihren Bürgermeister als gesetzlichen Vertreter prozessbefähigend vertreten werden. Die Gemeindevertretung als Klagegegnerin hingegen ist entweder durch einen Analogieschluss von vollrechtsfähigem auf teilrechtsfähigen Klagegegner gem. § 61 Nr. 1, 2. Alt. VwGO analog oder – sofern man diese Norm als passend erachtet und daher die für eine Analogie nötige Regelungslücke verneint – gem. § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig; sie wird gem. § 62 III VwGO i.V.m. § 33 VII GO Schl.-H. durch ihren Vorsitzenden als gesetzlichen Vertreter prozessbefähigend vertreten.

VII. Postulationsfähigkeit und Prozessvertretung

Kläger und Beklagte können den Prozess vor dem VG gem. § 67 I VwGO selbst führen oder sich gem. § 67 II VwGO vertreten lassen.

VIII. Ordnungsgemäße Klageerhebung

Die Klageschrift muss den Anforderungen der §§ 81, 82 VwGO genügen.

IX. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Schließlich müsste auch das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis gegeben sein. Es entfällt, wenn der Kläger sein Begehren auf einfachere, schnellere und/oder kostengünstigere Weise erlangen kann oder er rechtsmissbräuchlich handelt.

1. Stellung eines Antrags

Bei einem Leistungsbegehren eines Bürgers ggü. einer öffentlichen Stelle wie hier ist regelmäßig eine entsprechende Antragstellung bei der öffentlichen Stelle durch den Bürger als ein ggü. dem gerichtlichen Vorgehen einfacherer und auch schnellerer und kostengünstigerer Weg anzusehen. Sowohl in der Bitte als auch in der Beschwerde des B an die Gemeindevertretung sind jedoch Antragstellungen zur Behandlung der Anliegen zu erblicken, so dass das Rechtsschutzbedürfnis insofern nicht entfällt.

Ein weiterer Antrag auf Überprüfung der Nichtbehandlung der Petitionen in der Art eines Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO ist prozessrechtlich für diese Klage gerade nicht vorgesehen, so dass ein solcher auch i.R.d. Rechtsschutzbedürfnisses nicht zu fordern ist.

2. Einschaltung der Kommunalaufsicht

Als möglicherweise einfacherer, schnellerer und kostengünstigerer Weg als ein gerichtliches Verfahren kommt desweiteren das Einschalten des Landrats des Kreises, dem die kreisangehörige Gemeinde G angehört, als gem. § 121 I GO Schl.-H. deren (Rechts-) Aufsichtsbehörde in Betracht. Auf ein Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde besteht jedoch kein Anspruch, sondern ein Einschreiten liegt gem. § 123 I 1 GO Schl.-H. in deren Ermessen. Auch wenn B die somit als bloße Kommunalaufsichtsbeschwerde zu qualifizierenden Bitte auf Einschreiten der Aufsichtsbehörde in Schriftform i.S.v. Art. 17 GG stellen würde, ergäbe sich kein Anspruch auf ein Einschreiten. Von einem Entfallen des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses ist aber nur dann auszugehen, wenn das alternative Vorgehen ebenso effektiv ist wie das gerichtliche Vorgehen. Das ist bei einem Ein-

⁵ Dies außer Acht lassend BVerwG NJW 1981, 700 (700), Urt. v. 22.5.1980, Az. 7 C 73.78.

schreiten der Kommunalaufsicht, auf das kein Anspruch besteht, nicht gegeben. Eine unterbliebene Einschaltung der Kommunalaufsichtsbehörde führt also nicht zum Entfallen des Rechtsschutzbedürfnisses.

3. Einstweiliger Rechtsschutz

Als schnellere Möglichkeit ist auch noch das Stellen eines Antrags auf gerichtlichen Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 I VwGO zu erwägen. Auch diese Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes ist jedoch nicht als ein der Klage gleichwertiges Mittel anzusehen, zumal sie nur auf vorläufigen Rechtsschutz abzielt, während die endgültige Klärung der streitigen Rechtsfragen einem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleibt. Zudem ergibt sich aus § 123 I VwGO, dass auch der Gesetzgeber den einstweiligen Rechtsschutz nur als Plus zur Klage ansieht, und nicht als Alternative.

Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis des B ist daher zu bejahen.

Eine Klage des B ist nach alledem in Gestalt einer allg. Leistungsklage zulässig.

B. Begründetheit

Die allg. Leistungsklage des B ist auch begründet, falls und soweit er einen Anspruch auf Behandlung seiner Bitte und Beschwerde durch die Gemeindevertretung hat.

I. Anspruchsgrundlage

Rechtsgrundlage für einen solchen Anspruch ist mangels kommunalrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Regelung (s.o.) direkt das Petitionsgrundrecht aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG.

II. Anspruchsvoraussetzungen

Zu prüfen ist nun, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch nach (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG vorliegen.

1. Grundrechtsträgerschaft des Petenten

Das Grundrecht, sich mit Bitten oder Beschwerden an zuständige Stellen und an Volksvertretungen zu wenden, wird gem. Art. 17 GG jedermann garantiert. Petent B ist also Träger des Grundrechts aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG.

2. Inhaltliche Qualifikation als Petition

B hat eine Bitte um Straßenumbenennung sowie eine Beschwerde über den Winterdienst an die Gemeindevertretung gerichtet. Bei der Bitte handelt es sich um eine Petition i.e.S. und bei der Beschwerde, die auch als Bitte um Abhilfe verstanden werden kann, um eine Petition i.w.S., so dass inhaltlich in beiden Fällen eine Petition vorliegt.

Keine Voraussetzung ist, dass sich eine Petition auf eigene Rechte des Petenten beziehen oder sonstwie in eigener Sache erfolgen muss, so dass es hinsichtlich der Bitte um Umbenennung der Ernst-Moritz-Arndt-Straße unschädlich ist, dass B in der Lindenstraße wohnt.

Teilweise wird vertreten, dass eine Petition weder etwas Rechtswidriges fordern darf, noch selbst rechtswidrig sein darf (etwa durch beleidigenden oder nötigenden Inhalt);⁶ teilweise wird es als zulässig erachtet, wenn eine Petition auf etwas Rechtswidriges gerichtet ist, und nur eine selbst rechtswidrige Petition als unzulässig angesehen. Der Meinungsstreit kann aber dahinstehen, zumal weder die Bitte, noch die Beschwerde des B rechtswidrig sind oder etwas Rechtswidriges fordern.

3. Form der Petition

Allerdings hat B Bitte und Beschwerde per Email eingereicht; fraglich ist daher, ob die Petition schriftlich i.S.d. Art. 17 GG erfolgte. Dem Wortlaut nach können auch Fax und Email dem Erfordernis genügen. Dem Schutzzweck der Grundrechte nach ist der Begriff möglichst weit auszulegen, so dass nur etwa mündliche oder fernmündliche Bitten oder Beschwerden dem Schriftefordernis nicht gerecht würden. Die teleologisch-systematische Auslegung erfordert ferner ein autonomes, von einfachgesetzlichen Schriftefordernissen wie dem des BGB losgelöstes Begriffsverständnis. Sofern man den Zweck des Schriftefordernisses darin sieht, den Inhalt der Petition erkennbar zu machen und die Ernsthaftigkeit der Petition sicherzustellen, wäre dies auch durch eine Einreichung per Email erfüllt. Nach alledem genügt die Petition per Email dem Schriftefordernis.

4. Adressat der Petition

Nunmehr müsste die Gemeindevertretung der Gemeinde G auch (zuständige) Volksvertretung oder (sonstige) zuständige Stelle für die Bitte sowie die Beschwerde des B sein.

Fraglich ist, ob die Gemeindevertretung Volksvertretung i.S.d. Art. 17 GG ist. Dagegen spricht zum einen, dass Gemeindevertretungen – wenngleich die Gemeindevertreter von den Bürgern gewählt werden und die Gemeindevertretung mitunter als „Kommunalparlament“ bezeichnet wird – anders als der Bundestag und die Landesparlamente keine (Parlaments-) Gesetze erlassen können, sondern sie Organe der kommunalen Selbstverwaltung ohne Gesetzgebungskompetenz sind und daher nicht der gesetzgebenden Gewalt, sondern der ausführenden Gewalt zuzuordnen sind. [Richtig ist aber, dass innerhalb dieser kommunalen Exekutive die Gemeindevertretung das politische Organ und der Bürgermeister das administrative Organ ist.] Gegen die Qualifikation der Gemeindevertretung als Volksvertretung spricht zum anderen, dass das Grundgesetz unter Volk das Staatsvolk versteht – siehe Art. 20 II GG und Art. 116 I GG –, Kommunen aber im Gegensatz zu Bund und Ländern keinen Staatscharakter haben. Für eine Qualifikation als Volksvertretung aber spricht, dass das Grundgesetz selbst in Art. 28 I 2 bestimmt, dass in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muss; siehe ferner Art. 2 II und Art. 3 I Verf Schl.-H.

⁶ So das BVerfG in der frühen Entscheidung BVerfGE 2, 225 (229), Beschl. des Ersten Senats v. 22.4.1953, Az. 1 BvR 162/51.

Der Streit kann jedoch dahinstehen, wenn die Gemeindevertretung bereits als zuständige Stelle zu qualifizieren ist. Sowohl bei der Benennung einer Straße einer Gemeinde als auch beim Winterdienst in einer Gemeinde handelt es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die gem. Art. 28 II 1 GG, Art. 46 I Verf Schl.-H., § 2 I GO Schl.-H. in die Verbandskompetenz der Gemeinden fallen. Örtlich zuständig ist die Gemeinde, deren Gebiet die Angelegenheit betrifft, hier die Gemeinde G. Innerhalb der Gemeinde liegt die Organkompetenz gem. § 27 I 1 bis 3 und § 55 I 1 und 2 GO Schl.-H. beim Bürgermeister, soweit es sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt oder ihm eine Angelegenheit übertragen wurde, und bei der Gemeindevertretung, soweit es sich um eine wichtige (Selbstverwaltungs-) Angelegenheiten der Gemeinde handelt, die nicht dem Bürgermeister übertragen wurde. Die Benennung von Straßen ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung, sondern wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Gemeinde eine wichtige Gemeindeangelegenheit, für die hier auch keine Übertragung auf den Bürgermeister vorliegt, so dass die Gemeindevertretung das für die Benennung und damit auch für die Bitte um Umbenennung zuständige Gemeindeorgan ist. In Bezug auf die Bitte ist die Gemeindevertretung also richtiger Adressat, so dass es insofern nicht auf die Frage der Qualifikation der Gemeindevertretung als Volksvertretung ankommt. Allerdings ist der Winterdienst keine wichtige Angelegenheiten der Gemeinde i.S.d. § 27 I GO Schl.-H., sondern ein Geschäft der laufenden Verwaltung, so dass hiernach der Bürgermeister das für die Beschwerde zuständige Gemeindeorgan wäre. Diesbezüglich kann es von Belang sein, ob die Gemeindevertretung Volksvertretung i.S.d. Art. 17 GG ist, nämlich dann, wenn die Gemeindevertretung als Volksvertretung richtiger Adressat wäre, obwohl sie nicht das für den Winterdienst zuständige Gemeindeorgan ist. Das BVerfG geht aufgrund der Formulierung des Art. 17 GG von einer Allzuständigkeit der Volksvertretungen für die Behandlungen von Petitionen aus, welche vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilungen als Petitionsbehandlungsallzuständigkeit i.R.d. Verbandskompetenz zu verstehen ist.⁷ Die Zuständigkeit der Gemeinde G auch für den Winterdienst wurde bereits bejaht, so dass es für die Frage, ob die Gemeindevertretung der Gemeinde G richtiger Adressat auch der Beschwerde über den Winterdienst ist nur noch darauf ankommt, ob die Gemeindevertretung Volksvertretung i.S.v. Art. 17 GG ist. Dies ist aufgrund der in Art. 28 I GG zum Ausdruck gebrachten, auch auf Kommunen bezogenen weiten Auffassung des Volksvertretungsbegriffs zu bejahen. Die als Volksvertretung petitionsbehandlungsallzuständige Gemeindevertretung der Gemeinde G ist somit – teils neben dem Bürgermeister – richtiger Adressat beider Petitionen des B.

5. Identifizierbarkeit bzw. individuelle Kontaktierbarkeit des Petenten

Über den Wortlaut des Grundrechts hinaus fordert die wohl h.L., dass der Petent identifizierbar sein muss. Begründet wird dies damit, dass der Petitionsadressat den Petenten darüber informieren können muss, ob bzw. wie er die Petition zu behandeln gedenkt. Dem ist entgegenzuhalten, dass Art. 17 GG einem Petenten zwar auch einen Anspruch auf Mitteilung über die Behandlung der Petition gibt, der Grundrechtsträger aber auf dieses Recht auch – ausdrücklich oder konkludent durch anonyme Einreichung – verzichten kann. Zudem wird es einem Petenten meist darum gehen, dass seiner Bitte entsprochen bzw. seiner Beschwer abgeholfen wird. Da eine Petition nicht in eigener Sache des Petenten erfolgen muss (s.o.), ist dazu jedenfalls nicht in allen Fällen die Kenntnis der Person des Petenten erforderlich. Vorliegend ist dem Petitionsadressaten eine Emailadresse des Petenten bekannt sowie die Tatsache, dass er in der Lindenstraße oder jedenfalls nicht in der Ernst-Moritz-Arndt-Straße wohnt. Selbst wenn darüber hinaus die Person des Petenten nicht bekannt sein sollte, so besteht über die Emailadresse die Möglichkeit zur Mitteilung über die Behandlung der Petition, die vom Vorsitzenden der Gemeindevertretung auch genutzt wurde.

Die Voraussetzungen des Petitionsgrundrechts sind somit erfüllt. Die mit der Einreichung von Bitte und Beschwerde zugunsten des B greifenden Gewährleistungen des (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG umfassen zunächst einen Anspruch des Petenten auf Entgegennahme der Petition durch den Petitionsadressaten. Dem Zweck nach gibt das Grundrecht zudem einen Anspruch auf sachlichen Prüfung der Petition. Anerkannt ist weiterhin ein Anspruch auf Verbescheidung, also darauf, dass der Petitionsadressat dem Petenten zumindest mitteilt, ob bzw. wie er die Petition zu behandeln gedenkt (s.o.);⁸ hinsichtlich des Umfangs der Bescheidung fordert eine Mindermeinung zudem, dass auch eine Begründung für die Art der Behandlung gegeben werden muss.⁹ Kein Anspruch besteht hingegen darauf, dass einer Bitte entsprochen oder einer Beschwer abgeholfen wird.¹⁰ Auch ein Anspruch auf Behandlung durch eine bestimmte Stelle innerhalb des Petitionsadressats – etwa einen bestimmten Ausschuss einer Gemeindevertretung oder umgekehrt darauf, dass eine Gemeindevertretung in Vollversammlung (Plenum) die Petition behandelt – besteht nicht.

III. Keine Ausnahme

Es ist nun zu prüfen, ob der grundrechtliche Anspruch des B einer Ausnahme oder sonstigen Einschränkung unterliegt. Das setzt voraus, dass das Petitionsrecht aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG von Verfassungen wegen einschränkbar ist. Art. 17 GG selbst enthält keinen Gesetzesvorbehalt. Art. 17a I GG enthält einen Gesetzesvorbehalt lediglich für Gemeinschaftspetitionen von Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes während der Zeit des Wehr- oder Ersatzdienstes, ist also hier nicht einschlägig. In Frage kommen somit nur noch verfassungsimmanente Schranken in Form von kollidierendem materiellem Verfassungsrecht. Für eine durch die Behandlung der Petitionen durch die Gemeindevertretung drohende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Gemeinde oder ihres Organs oder gar eine Bedrohung des Bestandes der Gemeinde, deren Schutz man möglicherweise aus Art. 28 II 1 GG herleiten könnte, liegen jedoch keinerlei Anzeichen vor. Zudem könnte der Schutz dieser

7 Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschl. der 3. Kammer des Ersten Senats v. 15.5.1992, Az. 1 BvR 1553/90 = NJW 1992, 3033.

8 BVerfGE 2, 225 (230); BVerfG NJW 1992, 3033.

9 So für zurückweisende Petitionsbescheide OVG Bremen, JZ 1990, 965 (966 f.), Urt. v. 13.2.1990, Az. 1 BA 48/89.

10 BVerfGE 13, 54 (90), Urt. des Zweiten Senats v. 11.7.1961, Az. 2 BvG 2/58.

Güter auch höchstens eine zeitliche Verzögerung der Behandlung rechtfertigen, nicht aber eine Nichtbehandlung.¹¹

IV. Kein Anspruchsuntergang

Die Ansprüche des B aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG könnten allerdings durch Erfüllung ganz oder zum Teil untergegangen sein. Die Gemeindevertretung war verpflichtet, die Petitionen des B entgegenzunehmen, sachlich zu prüfen und zu bescheiden (s.o.). Die Petitionen gingen bei der Gemeindevertretung ein, wurden zur Kenntnis genommen und dahingehend beschieden, dass die Bitte gegenstandslos sei (und daher nicht weiter behandelt würde) und die Beschwerde nicht in die Petitionsbehandlungszuständigkeit der Gemeindevertretung falle (und daher von ihr nicht weiter behandelt würde). Die Bitte war jedoch zulässig und damit nicht gegenstandslos (s.o.) und die Gemeindevertretung in Bezug auf die Beschwerde neben dem Bürgermeister für die Behandlung der Petition zuständig (s.o.), so dass eine weitergehende Behandlungspflicht in beiden Angelegenheiten bestand und noch immer fortbesteht. Die Ansprüche des B sind insofern nicht durch Erfüllung untergegangen.

Die Petitionen wurden von B auch nicht zurückgenommen bzw. auf deren Behandlung verzichtet; auch hat er nicht darauf verzichtet, dass die an den Bürgermeister weitergeleitete Beschwerde durch die Gemeindevertretung behandelt wird. Andere Gründe für einen Untergang der Ansprüche auf Behandlung der Petitionen durch die Gemeindevertretung sind nicht ersichtlich.

V. Durchsetzbarkeit des Anspruchs

Eine drohende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Gemeinde G oder ihrer Gemeindevertretung oder andere kollidierende Verfassungsgüter könnten aber dazu führen, dass der Anspruch des B auf Behandlung seiner Petitionen derzeit nicht durchsetzbar ist (s.o.). Allerdings sind zum einen keine kollidierenden Verfassungsgüter gegeben, und zum anderen beruht die Nichtbehandlung der Petitionen auch gar nicht auf der Erwägung, ein anderes (Verfassungs-) Gut zu schützen, sondern auf der fälschlichen Einordnung der Bitte um Straßenumbenennung als gegenstandslos und der fälschlichen Annahme der Nichtzuständigkeit hinsichtlich der Behandlung der Beschwerde über den Winterdienst. Diese Fehler sind jedoch verfassungsrechtlich nicht geschützt, so dass sie der Durchsetzbarkeit nicht entgegenstehen können.

B hat folglich aus (Art. 2a Verf Schl.-H. i.V.m.) Art. 17 GG einen aktuellen und durchsetzbaren Anspruch auf Behandlung (sachliche Prüfung und Verbescheidung) seiner Bitte und Beschwerde durch die Gemeindevertretung der Gemeinde G. Seine allgemeine Leistungsklage ist insofern auch begründet.

C. Ergebnis

Die Klage des B wird dahingehend Erfolg haben, dass das Gericht die beklagte Gemeindevertretung der Gemeinde G dazu verurteilt wird, die Bitte des B um Straßenumbenennung sowie seine Beschwerde über den Winterdienst inhaltlich zu prüfen und zu bescheiden.

¹¹ Vgl. auch BVerfGE 49, 24 (57 f.), Beschl. des Zweiten Senats v. 1.8.1978, Az. 2 BvR 1013, 1019 und 1034/77.

Zusatzfrage 1 (Prozesskosten)**1) Umfang und Höhe der Kosten**

Kosten sind zunächst die Gerichtskosten sowie ggf. die Vergütung des eigenen Rechtsanwalts.

Gerichtskosten

Grundlage der Gerichtskosten ist zuvörderst der Streitwert, § 3 I GKG.

Gegenstand der Klage ist die Behandlung zweier Petitionen, der Bitte um Umbenennung der Ernst-Moritz-Arndt-Straße und der Beschwerde wegen des schlechten Winterdienstes in der Lindenstraße. Für beide Begehren fehlen genügende Anhaltspunkte, um einen Streitwert zu bestimmen, so dass jeweils der Auffangstreitwert i.H.v. 5.000 € gem. § 52 II GKG zugrundegelegt ist.¹² Da bei nicht auf Vornahme, sondern nur auf Bescheidung gerichteten Verpflichtungsklagen (§ 113 V Satz 2 ggü. Satz 1 VwGO) üblicherweise ein bis zu hälftiger Abschlag vom eigentlichen Streitwert vorgenommen wird (vgl. auch Punkt 1.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013) und auch bei einer Petition nicht mehr als die Bescheidung (inklusive vorhergehender Entgegennahme und sachlicher Prüfung) der Petition verlangt werden kann, wird zum Teil auch bei Petitionen (Eingaben, Gegenvorstellungen, Aufsichtsbeschwerden) ein bis zu hälftiger Abschlag vorgenommen.¹³ Demgemäß könnte der Streitwert auch mit je 2.500 € beziffert werden.

Diese Streitwerte sind hier gem. § 39 I GKG zu addieren, so dass je nach Einzelstreitwert ein gemeinsamer Streitwert von 10.000 € oder 5.000 € zugrundegelegt ist.

Aus dem Streitwert ergibt sich über § 34 GKG i.V.m. Anlage 2 zum GKG der Gebührenwert. Dieser beträgt bei 10.000 € Streitwert 241 € und bei 5.000 € Streitwert 146 €.

Bei Klageverfahren vor dem VG fällt gem. Nr. 5110 KV (Anlage 1 zum GKG) die dreifache Gebühr an, mithin Gerichtsgebühren i.H.v. 723 € bzw. 438 €.

Hinzu kommen regelmäßig Auslagen nach Teil 9 KV.

Rechtsanwaltsvergütung

Der Gegenstandswert (§ 2 I RVG) beträgt gem. § 23 I 1 RVG i.V.m. § 52 II GKG für beide Begehren je 5.000 € oder 2.500 € (s.o.).

Die beiden Gegenstandswerte sind gem. § 22 I GKG zu addieren, falls es sich bei der Geltendmachung der beiden Petitionsansprüche um eine Angelegenheit handelt. Der Begriff der Angelegenheit ist nicht legaldefiniert. Nach der Rspr.¹⁴ liegt ein und dieselbe Angelegenheit vor, wenn die anwaltliche Tätigkeit aufgrund eines einheitlichen Auftrags erfolgt und sie sich in einem einheitlichen Rahmen hält. Die beiden Petitionen wurden schon ursprünglich gemeinsam in einem Petitionsschreiben ggü. derselben Stelle vorgebracht und können auch von einem Anwalt in einem Verfahren gemeinsam verfolgt werden; beide Gegenstände haben dieselben Voraussetzungen und zielen auf Verbescheidung. Zwischen den Gegenständen besteht somit ein tatsächlicher und rechtlicher Zusammenhang dergestalt, dass ein einheitlicher Tätigkeitsrahmen gegeben ist. Bei Mandatierung eines Anwalts wird B auch einen einheitlichen Auftrag zur Geschäftsbesorgung erteilen. Folglich handelt es sich bei der Geltendmachung der beiden Petitionsansprüche um ein und dieselbe Angelegenheit, so dass die Gegenstandswerte zu addieren sind. Der gemeinsame Gegenstandswert beträgt 10.000 € bzw. 5.000 €.

Sofern ein Anwalt zu den gesetzlichen Sätzen mandatiert wird, beträgt der Gebührenwert gem. § 13 RVG i.V.m. Anlage 2 zum RVG bei 10.000 € Gegenstandswert 558 € und bei 5.000 € Gegenstandswert 303 €.

Beim erstinstanzlichen Klageverfahren fällt gem. Nr. 3100 VV (Anlage 1 zum RVG) eine 1,3-Verfahrensgebühr sowie gem. Nr. 3104 VV eine 1,2-Terminsgebühr an. Daraus ergeben sich Gebühren i.H.v. 1.395 € bzw. 757,50 €.

Hinzu kommen Auslagen nach Teil 7 KV, etwa 20 € als Pauschale für Entgelte für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen gem. Nr. 7002 VV.

Schließlich fällt auf die Vergütung die Umsatzsteuer von 19 % an (Nr. 7008 VV).

Dementsprechend belaufen sich die Anwaltskosten auf mind. 1.683,85 € bei einem Gegenstandswert von 10.000 € bzw. 925,23 € bei einem Gegenstandswert von 5.000 €.

2) Kostentragung**Vor der Entscheidung**

Da die Gebühr für Klageverfahren im Verwaltungsprozess gem. § 6 I Nr. 5 GKG mit Klageerhebung (§ 81 I VwGO) fällig wird, muss Kläger B die gerichtlichen Kosten (723 € bzw. 438 €) wie die außergerichtliche Kosten (bei anwaltlicher Vertretung mind. 1.683,85 € bzw. 925,23 €) zunächst selbst aufbringen.

Nach der Entscheidung

Sobald über die Klage entschieden wird, wird auch über die Kostentragung entschieden, § 161 I VwGO. Dabei gilt § 154 I VwGO, wonach der unterliegende Teil die Kosten des Verfahrens trägt. Zu den Kosten des Verfahrens gehören neben den Gerichtskosten auch etwaige Anwaltskosten der Beteiligten, § 162 I, II 1 VwGO. Kosten für ein Vorverfahren (§ 162 I a.E., II 2 VwGO) sind hier nicht angefallen, so dass es sich bei den Verfahrenskosten um reine Prozesskosten handelt.

- Falls B unterliegt, müsste er zusätzlich zu den bereits von ihm aufgebrauchten gerichtlichen und eigenen außergerichtlichen Kosten auch noch etwaige Anwaltskosten und sonstige zur zweckentsprechenden Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen der beklagten Gemeindevertretung tragen. Allerdings bedienen sich Hoheitsträger außer in schwierigen Prozessen, zu denen der vorliegende Fall nicht gehört, regelmäßig keines Rechtsanwalts, so dass im Falle des Unterliegens keine hohen zusätzlichen Kosten zu erwarten wären.

¹² Vgl. NdsOVG NVwZ-RR 2012, 912 (912), Beschl. v. 7.8.2012, Az. 2 OA 334/12; VG München, Ger.besch. v. 18.11.2013, Az. M 18 K 11.2504 = BeckRS 2014, 47261.

¹³ So etwa HmbOVG NVwZ-RR 2010, 128 (128), Beschl. v. 5.10.2009, Az. 5 So 140/09.

¹⁴ BGH NJW 2011, 2591 (2591 f.), Urt. v. 1.3.2011, Az. VI ZR 127/10; BGH NJW-RR 2010, 428 (430 f.), Urt. v. 26.5.2009, Az. VI ZR 174/08.

- Falls B obsiegt, könnte er von der Beklagten die Erstattung der von ihm aufgebrachtten gerichtlichen und – soweit es sich um Anwaltskosten oder sonstige zur zweckentsprechenden Rechtsverteidigung notwendige Aufwendungen handelt – eigenen außergerichtlichen Kosten verlangen.
- Falls B teils obsiegt, teils unterliegt, wären die Kosten gem. § 155 I VwGO gegeneinander aufzuheben oder verhältnismäßig zu teilen.
 - Kostenaufhebung bedeutet, dass die Gerichtskosten jedem Teil zur Hälfte zur Last fallen (§ 155 I 2 VwGO) und jeder Teil seine außergerichtlichen Kosten selbst trägt. Die Wahl zwischen der Kostenaufhebung und der verhältnismäßigen Kostenteilung steht im Ermessen des Gerichts, doch kommt eine Kostenaufhebung nur bei etwa hälftigem Obsiegen bzw. Unterliegen in Betracht, da sich die Ermessensentscheidung am Grundsatz der Kostentragung des Unterliegenden gem. § 154 I VwGO zu orientieren hat. Vorliegend ist ein teilweises Obsiegen bzw. Unterliegen aufgrund der zwei gleichartigen Klagebegehren nur in Gestalt eines hälftigen Obsiegens bzw. Unterliegens denkbar, so dass eine Aufhebung der Kosten gegeneinander in Betracht käme. In diesem Fall könnte Kläger B von der Beklagten die Erstattung der Hälfte der Gerichtskosten verlangen.
- Die verhältnismäßige Teilung der Kosten kommt unabhängig vom Anteil des Obsiegens bzw. Unterliegens in Betracht. Sie bedeutet, dass die Gerichtskosten sowie die außergerichtlichen Kosten von Kläger und Beklagter von den beiden Beteiligten nach dem Anteil ihres Unterliegens zu tragen wären, hier also hälftig. Demnach hätte derjenige Beteiligte, der mehr aufgewandt hat, als es seinem Unterliegensanteil entspräche, einen Erstattungsanspruch gegen den anderen Beteiligten (die singuläre Kostenfestsetzung nach Kostenausgleich geht aus verfahrensökonomischen Gründen wechselseitigen Kostenfestsetzungen in getrennten Kostenfestsetzungsverfahren vor, § 173 VwGO i.V.m. § 106 ZPO), vorliegend somit B einen Erstattungsanspruch gegen die Beklagte bezüglich der Hälfte der Gerichtskosten und der Hälfte seiner erstattungsfähigen außergerichtlichen Kosten abzüglich der Hälfte der erstattungsfähigen außergerichtlichen Kosten der Beklagten.

In Fällen wie der hier zu erwartenden Konstellation, dass der Kläger anwaltlich vertreten wird, der Hoheitsträger jedoch nicht (s.o.) ist allerdings zu berücksichtigen, dass es grds. unbillig wäre, den im gleichen Maße wie der Kläger unterliegenden Hoheitsträger durch eine Aufhebung der Kosten gegeneinander nicht auch im gleichen Maße – also hälftig – an den erstattungsfähigen außergerichtlichen Kosten des Klägers teilhaben zu lassen. Nur wenn auch dem Hoheitsträger durch die Prozessführung vergleichbare Nachteile entstehen und es folglich nicht zu einem erheblichen Auseinanderfallen von Unterliegensanteil und zu tragendem Kostenanteil kommt, wäre das Gericht frei, die Kostenaufhebung statt der verhältnismäßigen Kostenteilung zu wählen.

Vorliegend ist von einer vollumfänglichen Klagestattgabe auszugehen (s.o.), weshalb der Kläger die zunächst von ihm aufzubringenden gerichtlichen und erstattungsfähigen eigenen außergerichtlichen Kosten letztlich von der Beklagten erstattet verlangen kann. Das für den Kläger verbleibende Kostenrisiko in Gestalt des Ausfallrisikos der Klagegegnerin ist gering, da bzgl. der Zahlungsfähigkeit die öffentliche Hand ein zumeist solventer Schuldner ist (wenngleich im kommunalen Bereich durch die wachsende Aufgabenlast bei zurückbleibender Finanzausstattung ein negativer Trend besteht), so dass die Insolvenzfähigkeit der Beklagten (§ 12 I Nr. 2 InsO i.V.m. § 131 II GO Schl.-H.), also die Unzulässigkeit eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen der Gemeinde, nicht zum Tragen kommt, und bzgl. der Zahlungs(un)willigkeit die Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung besteht (Kostenfestsetzungsbeschluss als Vollstreckungstitel gem. § 168 I Nr. 4 VwGO; die rechtskräftige oder für vorläufig vollstreckbar erklärte Kostengrundentscheidung nach § 161 I VwGO ist zwar gem. § 168 I Nr. 1 VwGO ebenfalls ein Vollstreckungstitel, aber lediglich Voraussetzung der Kostenfestsetzung, § 173 VwGO i.V.m. § 103 I ZPO).

Zusatzfrage 2 (Verwaltungskosten)

Wegen der Petitionen kommen keinerlei Verwaltungskosten auf B zu. Die Kostenfreiheit folgt aus dem Petitionsgrundrecht, zu dessen abwehrrechtlichem Gehalt es gehört, dass einem Petenten keinerlei Nachteile – auch keine finanziellen – aus seiner Petition erwachsen dürfen. Anders als etwa bei Ansprüchen, die unter das speziellere Grundrecht der Informations(zugangs)freiheit aus Art. 5 I 1, 2. Alt. GG fallen – dieses beinhaltet nicht nur einen formellen Anspruch auf Verbescheidung eines Informationsbegehrens, sondern einen materiellen Anspruch auf Informationszugang – sind bei Petitionen nicht nur prohibitiv hohe Kosten ausgeschlossen, sondern aufgrund der Funktion als Bitt- und Beschwerdezugang zum Staat jegliche Kostenfolgen, selbst wenn die Höhe der Kosten für sich genommen angemessen wäre. Zwar normieren die Verwaltungskostengesetze des Bundes und der Länder sowie die Kommunalabgabengesetze der Länder – wenn überhaupt – nur für bestimmte Petitionen (zumeist Gnadengesuche und Aufsichtsbeschwerden) eine sachliche Gebührenfreiheit, doch sind von Verfassungen wegen auch nicht ausdrücklich genannte Petitionen (Gegenvorstellungen und sonstige Eingaben) kostenfrei. Nur bei Missbrauch des Petitionsrechts kommt auf der Grundlage der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen als verfassungsimmanenter Grundrechtsschranke sowie eines gesetzlichen (Missbrauchs-) Kostentatbestands eine den Petenten belastende Kostenfolge in Betracht. Ein Missbrauch seitens des B liegt hier jedoch nicht vor.