



# VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

## Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -  
- Berufungsbeklagter -  
- Anschlussberufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

gegen

Landkreis Rottweil,  
vertreten durch den Landrat,  
Königstraße 36, 78628 Rottweil

- Beklagter -  
- Berufungskläger -  
- Anschlussberufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:

wegen Weiterleitung und Beschlagnahme von Briefen

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den  
Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Ellenberger, den Richter am Verwal-  
tungsgerichtshof Hettich und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hug

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. November 2018

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 27.09.2017 - 1 K 3746/16 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Die Anschlussberufung des Klägers wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger, der sich gegen illegale Waffenexporte einsetzt, begehrt die Feststellung, dass der Beklagte es rechtswidrig unterlassen habe, Briefe an Mitglieder des Kreistags des Beklagten weiterzuleiten.

Am 09.09.2016 gingen bei der Poststelle des Beklagten in verschlossenen Umschlägen an die einzelnen Kreistagsmitglieder - und an die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses - adressierte Schreiben des Klägers mit Datum vom 08.09.2016 ein. Die gleichlautenden Schreiben an die Kreistagsmitglieder hatten - im Anschluss an die Adresse des Klägers und die Datumsangabe - folgenden Wortlaut:

„...“

**PERSÖNLICH/VERTRAULICH**

Kreisrat...[es folgt die namentliche Bezeichnung des Kreisrats]  
c/o Landratsamt Rottweil  
Königstraße 36

78628 Rottweil

Guten Tag,

als Mitglied des Gemeinderats der Stadt Oberndorf am Neckar bzw. als Mitglied des Kreistags des Landkreises Rottweil tragen Sie eine kommunalpolitische (Mit)Verantwortung für die Geschehnisse im Stadtkreis Oberndorf bzw. im Landkreis Rottweil.

Auf diesem Hintergrund möchte ich Sie gerne auf das Problem der illegalen Waffenexporte der Heckler & Koch GmbH (Oberndorf am Neckar) aufmerksam machen und Sie bitten, hier Ihre kommunalpolitischen Einflussmöglichkeiten gelten zu machen, damit es künftig zu keinen illegalen Waffenexporten mehr kommt.

Um Sie umfassend über das Problem der legalen und illegalen Exporte von Kleinwaffen vertraut zu machen, erhalten Sie nachfolgend diverse diesbezügliche Unterlagen zur Kenntnisnahme:

1. **Kompakt-Info: „Kleine Waffen - Große Wirkung!“**
2. **Auf einen Blick: „Mexiko: Deutsche Kleinwaffenexporte und ihr Endverbleib“**
3. **Auf einen Blick: „Kriege, Gewalt und Kleinwaffen: Wenn Menschen fliehen müssen“.**

Außerdem erhalten Sie Unterlagen, um sich aktiv gegen illegale Waffenexporte engagieren zu können:

1. **Unterschriftenliste: „Export von Kleinwaffen und Munition stoppen!“**
2. **Öffentlicher Aufruf zum Whistleblowing an alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Heckler & Koch GmbH (Oberndorf am Neckar).**

Es würde mich sehr freuen, wenn Sie entsprechende Unterschriften sammeln würden und die Listen bis zum 30. November 2016 an die Initiative „Ohne Rüstung Leben“ (Stuttgart) schicken würden bzw. wenn Sie den Aufruf zum Whistleblowing an einen Ihnen bekannten Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin der Heckler & Koch GmbH (Oberndorf am Neckar) weiterleiten würden (beachten Sie dabei aber bitte die Rechtshilfebelehrung auf der Rückseite des Flugblattes).

**Sollten Sie weitere Aufrufe benötigen, so kann Ich Ihnen diese gerne zukommen lassen.**

Für Rückfragen stehen ich Ihnen gerne zur Verfügung und verbleibe

mit spätsommerlichen und freundlichen Grüßen aus Heidelberg

[Unterschrift des Klägers]“

Am 12.09.2016 bzw. 13.09.2016 erhielten der Landrat sowie der Erste Landesbeamte des Beklagten persönlich an sie adressierte Schreiben des Klägers mit Datum vom 08.09.2016, die denselben Inhalt wie die Briefe an die Mitglieder des Kreistags und des Jugendhilfeausschusses hatten. Am 13.09.2016 erkundigte sich der Kläger bei dem Beklagten, ob seine Briefe an die Kommunalpolitiker weitergeleitet worden seien. Mit Mail vom 15.09.2016 wurde dem Kläger mitgeteilt, dass seine Briefe nicht ausgehändigt worden seien. In einer Mail an den Beklagten vom 21.09.2016 monierte der Kläger, es gebe keine Rechtsgrundlage für die Zurückhaltung der Briefe. Er fordere den Beklagten auf, die Briefe unverzüglich entweder den Empfängern auszuhändigen, oder - sofern der Beklagte damit eine Straftat verbinde - sie polizeilich beschlagnahmen zu lassen bzw. sie der Staatsanwaltschaft Rottweil vorzulegen.

Am 24.09.2018 wandte sich der Kläger über das Kontaktformular des Bürgerinformationssystems des Beklagten mit einer Mail an einen Teil der Mitglieder

des Kreistags des Beklagten. In dieser Mail teilte er mit, dass er Schreiben vom 08.09.2018 an alle Kreistagsmitglieder gerichtet habe, die vom Landratsamt jedoch zurückgehalten würden. Er fügte sein Schreiben vom 08.09.2018 und den Aufruf zum Whistleblowing jeweils vollständig in die Mail ein. Hierüber informierte er am selben Tag per Mail das Landratsamt, das etwa zweieinhalb Stunden später mit einer Mail den Kreistagsmitgliedern mitteilte, falls sie heute eine Mail des Klägers über das Bürgerinformationssystem erhalten hätten, werde diese Mail hiermit zurückgerufen.

Der Beklagte übergab am 26.09.2016 der Staatsanwaltschaft Rottweil das Schreiben des Klägers an den Landrat vom 08.09.2016 sowie 49 vom Kläger stammende ungeöffnete Briefe an Mitglieder des Kreistags und des Jugendhilfeausschusses zur Prüfung. Am 29.09.2016 teilte die Staatsanwaltschaft Rottweil dem Beklagten mit, dass die Schreiben keine strafrechtliche Relevanz aufweisen würden. Die ungeöffneten Briefe wurden an den Beklagten zurückgeschickt, welcher sie mit Schreiben vom 05.10.2016 wiederum an den Kläger zurücksandte.

Der Kläger erhob am 24.10.2016 Klage zum Verwaltungsgericht Freiburg mit dem - nach Abtrennung und Verweisung eines gegen das Handeln der Staatsanwaltschaft Rottweil gerichteten Streitgegenstands zuletzt allein noch anhängigen - Begehren festzustellen, dass das Landratsamt Rottweil verpflichtet war, Briefe des Klägers, die an Mitglieder des Kreistags gerichtet waren, an diese weiterzuleiten. Er trug vor, die Rechtsdezernentin des Landratsamts habe ihm im Zusammenhang mit seiner Mail vom 21.09.2016 mitgeteilt, dass einzelne Briefe, ggfs. versehentlich, doch weitergeleitet worden seien und Briefe von den zwei Buchstabengruppen G und H nicht mehr auffindbar seien. In rechtlicher Hinsicht machte er geltend, die unterbliebene Weiterleitung der Briefe an die Adressaten und die Übergabe an die Staatsanwaltschaft seien rechtswidrig. Durch die „Briefzensur“ sei er in seinen Grundrechten verletzt. Der Beklagte trat der Klage entgegen. Er brachte vor, bei Eingang der Briefe sei eine Übersicht über die vorliegenden Briefe erstellt worden. Dabei sei offenbar geworden, dass für 17 Kreistagsmitglieder bzw. Mitglieder des Jugendhilfeausschusses mit den Anfangsbuchstaben G und H keine Briefe eingegangen seien. Es treffe

daher nicht zu, dass Briefe versehentlich weitergeleitet worden seien. Der Beklagte machte geltend, es fehle bereits an einem Feststellungsinteresse des Klägers, weil dieser nicht in seinen Grundrechten verletzt worden sei. Es bestehe keine rechtliche Verpflichtung zur Aushändigung von Briefen von Privatpersonen an ehrenamtliche Mandatsträger. Solche Briefe würden grundsätzlich nicht weitergeleitet. Nur im Einzelfall würden Informationen von gemeinnützigen Vereinigungen oder anderen Behörden an die Kreistagsmitglieder verteilt.

Mit Urteil vom 27.09.2017 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass das Landratsamt Rottweil verpflichtet war, Briefe des Klägers, die an Mitglieder des Kreistages gerichtet waren, an diese weiterzuleiten, soweit bei diesen keine andere Art der Kontaktaufnahme möglich war, wies im Übrigen die Klage ab und ließ wegen grundsätzlicher Bedeutung die Berufung zu. Zur Begründung führte es aus, die zulässige Klage sei nur teilweise begründet. Eine einfachgesetzlich ausgestaltete Rechtsgrundlage, welche einen Landkreis verpflichte, Briefe von Privatpersonen an Kreisräte weiterzuleiten, bestehe nicht. Insbesondere folge eine solche nicht aus der Landkreisordnung. Auch aus Art. 3 GG i.V.m. einer entsprechenden Verwaltungspraxis des Beklagten ergebe sich kein Anspruch auf Weiterleitung der Briefe. Denn der Beklagte leite grundsätzlich Schreiben von Privatpersonen nicht weiter; zu den Institutionen, deren Schreiben und Broschüren ausnahmsweise weitergeleitet würden, gehöre der Kläger nicht. Rechte des Klägers aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 10 GG, Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 103 Abs. 1 GG seien nicht verletzt. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG vermittele, da es primär ein Abwehrrecht sei, keinen Weiterleitungsanspruch. Ein genereller Anspruch auf Weiterleitung der Briefe könne auch nicht dem Petitionsrecht aus Art. 17 GG entnommen werden. Bei den Schreiben des Klägers handele es sich zwar um Petitionen im grundrechtlichen Sinne. Den Anforderungen des Art. 17 GG sei jedoch insoweit genügt, als die Kontaktdaten der meisten Kreistagsmitglieder auf der Homepage des Kreises öffentlich zugänglich seien. Einem Petenten könne zugemutet werden, sich seinem Anliegen entsprechend selbstständig an die von ihm avisierten Petitionsadressaten zu wenden. Ein Weiterleitungsanspruch bestehe jedoch, soweit eine Kontaktaufnahme mit einzelnen Kreistagsmitgliedern weder über die Homepage des Kreises noch auf sonstigem einfachen Wege möglich

sei. In diesen wenigen Fällen habe der Landkreis dafür zu sorgen, dass auch diese Mandatsträger für die Bürger und ihre Anliegen erreichbar seien (vgl. ausf. VG Freiburg, Urt. v. 27.09.2017 - 1 K 3746/16 - juris). Das Urteil wurde den Beteiligten jeweils am 10.11.2017 zugestellt.

Der Beklagte verfolgt mit der am 08.12.2017 eingelegten Berufung sein Ziel einer vollständigen Abweisung der Klage weiter. Er beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 27.09.2017 - 1 K 3746/16 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung des Beklagten zurückzuweisen.

Die Berufungsbegründungsschrift des Beklagten wurde am 12.02.2018 an den Kläger zur Stellungnahme abgesandt. Eine Zustellung der Berufungsbegründungsschrift erfolgte nicht. Am 14.03.2018 hat der Kläger Anschlussberufung eingelegt. Mit dieser beantragt er,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 27.09.2017 - 1 K 3746/16 - zu ändern und festzustellen, dass das Landratsamt Rottweil verpflichtet war, Briefe des Klägers, die an Mitglieder des Kreistags gerichtet waren, an diese weiterzuleiten.

Der Beklagte ist der Anschlussberufung des Klägers entgegengetreten und beantragt,

die Anschlussberufung des Klägers zurückzuweisen.

Zur Begründung seiner Berufung macht der Beklagte geltend, unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt verpflichtet gewesen zu sein, Briefe des Klägers an die Kreisräte weiterzuleiten. Eine Petition i.S.v. Art. 17 GG erfordere ein konkretes Anliegen des Petenten. Daher möge es sich bei den gleichlautenden Schreiben des Klägers an die Kreisräte, den Landrat und den ersten Landes-

beamten des Beklagten um Petitionen gehandelt haben. Auch dürfte der Kreistag in seiner Gesamtheit tauglicher Petitionsadressat gewesen sein. Denn der Kreistag sei jedenfalls eine zuständige Stelle i.S.v. Art. 17 GG. Die einzelnen Kreisräte seien jedoch keine tauglichen Petitionsadressaten, so dass eine Weiterleitungspflicht an sie ausscheide. Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung und der herrschenden Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur könnten einzelne Abgeordnete oder Fraktionen nicht Adressaten einer Petition sein, da sie über keine Entscheidungskompetenz verfügten und nicht in der Lage seien, eine Petition zu verbescheiden. Einzelne Abgeordnete wären nicht in der Lage, die Pflichten eines Petitionsadressaten zu erfüllen. Die Pflicht der zuständigen Stelle nach Art. 17 GG erschöpfe sich nicht in der bloßen Entgegennahme der Petition. Sie seien vielmehr nach ständiger Rechtsprechung auch verpflichtet, sich mit dem Inhalt der Petition zu befassen, ihn einer sachlichen Prüfung zu unterziehen und einen Petitionsbescheid zu erlassen. Ehrenamtliche Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane könnten diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Im Falle einer an einen einzelnen Abgeordneten gerichteten Petition erschöpfe sich die Pflicht des Abgeordneten darin, die Petition an die Parlaments- oder Kollegialorganverwaltung weiterzuleiten. Zur inhaltlichen Prüfung und Verbescheidung der Petition seien einzelne Abgeordnete hingegen nicht berechtigt. Nach diesen Maßstäben sei eine Pflicht des Beklagten zur Weiterleitung der Briefe des Klägers an die Kreisräte ausgeschlossen. Es sei schon zweifelhaft, ob die Petition des Klägers überhaupt an die einzelnen Kreisräte gerichtet gewesen sei, der Kläger also eine Behandlung durch die einzelnen Kreisräte gewünscht habe. Der Kläger habe zwar an sämtliche 43 Kreisräte gleichlautende Schreiben adressiert. Doch sei zu bezweifeln, ob der Kläger von jedem Kreisrat eine Antwort erwartet habe. Es sei wahrscheinlicher, dass der Kläger entweder die Kreisräte lediglich über seine Meinung habe informieren wollen oder eine Behandlung durch den Kreistag in seiner Gesamtheit begehrt habe. Dann wären aber nicht die einzelnen Kreisräte Adressaten der Petition, sondern der Kreistag. Wie dieser die Kreistagsmitglieder über eine an den Kreistag gerichtete Petition unterrichte, liege in seinem Ermessen. Eine Pflicht, die vollständige Petition an alle Mitglieder weiterzuleiten, bestehe insofern nicht. Auch das Erstellen einer Zusammenfassung für die

Sitzungsunterlagen des Kreistags könne ausreichen. Habe der Kläger hingegen die Einreichung von Petitionen an die einzelnen Kreisräte beabsichtigt, seien diese keine zulässigen Petitionsadressaten gewesen.

Selbst wenn man den einzelnen Kreisrat als tauglichen Petitionsadressaten ansehe, wäre der Beklagte nicht zur Weiterleitung der Briefe an die Kreisräte verpflichtet gewesen. In diesem Falle wäre die Kreistagsverwaltung nicht für die Behandlung und Verbescheidung der Petitionen zuständig gewesen. Zwar hätte die Kreistagsverwaltung zur Gewährleistung eines effektiven Grundrechtsschutzes die Petitionen entgegennehmen und die Zuständigkeit prüfen müssen. Nach Feststellung der Unzuständigkeit bestehe jedoch keine grenzenlose Weiterleitungspflicht. Regelmäßig bestehe nur die Pflicht, dem Petenten die Unzuständigkeit mitzuteilen, die Petition an ihn zurückzugeben sowie die gegebenenfalls zuständige Stelle zu benennen. Eine Pflicht zur Weiterleitung bestehe nur, wenn der Aufwand für die Weiterleitung nicht größer sei als für die Rücksendung an den Petenten. Danach scheidet eine Weiterleitungspflicht hier aus. Der Aufwand für eine Weiterleitung der Briefe und Unterlagen an jeden einzelnen Kreisrat hätte den Aufwand der Rücksendung deutlich überschritten. Da der Kläger die Briefe an sämtliche Kreisräte - auch an diejenigen, deren Adresse auf der Homepage des Kreistags einsehbar seien - über den Beklagten habe versenden lassen wollen, sei auch eine Missbrauchsabsicht nicht auszuschließen.

Außerhalb des Petitionsrechts sei, wie vom Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt, keine Anspruchsgrundlage für das Weiterleitungsbegehren des Klägers ersichtlich.

Der Kläger bringt zur Erwiderung auf die Berufung des Beklagten und zur Begründung der eigenen Anschlussberufung vor, dass die Beklagte zugestehe, dass die Briefe des Klägers Petitionen seien und dass der Kreistag eine zuständige Stelle für eine Petition sei. Dann müsse diese Petition die einzelnen Kreisräte, die in ihrer Gesamtheit den Kreistag bildeten, auch tatsächlich erreichen. In diesem Zusammenhang zwischen den einzelnen Kreisräten und dem Kreistag in seiner Gesamtheit zu unterscheiden, sei haarspalterisch. Es stehe

der Kreisverwaltung auch nicht zu, an die Kreisräte eingehende Post zu kontrollieren oder zurückzuhalten. Der Weiterleitungsaufwand sei auch völlig zu vernachlässigen. Nach dem erstinstanzlichen Vorbringen des Beklagten seien im ganzen Jahr 2017 lediglich fünf Sendungen an Kreisräte weiterzuleiten gewesen und seien vier Schriftstücke mit Informationsmaterialien im Kreistag ausgelegt worden. Aufgrund der Brisanz des Themas illegaler Waffenexporte habe der Kläger sich die Mühe gemacht, jeden einzelnen Kreisrat persönlich anzuschreiben. Er habe an die Kreisräte appelliert, ihre kommunalpolitische Verantwortung als Kreisrat zu nutzen, um illegale Waffenexporte zu stoppen. Mit der Gesamtheit aller angeschriebenen Kreisräte habe sich die Petition an den Kreisrat als kommunalpolitisches Gremium gerichtet. Das Verwaltungsgericht tue sich schwer, eine Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers auszumachen, finde diese aber in Art. 17 GG. Der Kläger habe folglich von seinem Petitionsrecht Gebrauch gemacht. Daher habe er das Recht, sich an Kreisräte mit seinen Briefen zu wenden. Die Differenzierung des Verwaltungsgerichts zwischen Kreisräten, deren Anschrift dem Internet zu entnehmen sei, und anderen Kreisräten gehe zu weit. Wenn er das Recht habe, Kreisräte anzuschreiben, könne er dies selbstverständlich auch unter der Anschrift der Kreisverwaltung/des Kreistages tun. Für die Weiterleitung der Briefe bedürfe es dann keiner Anspruchsgrundlage im engeren Sinne. Es handele sich um eine reine Verwaltungstätigkeit.

Der Beklagte erwidert auf die Anschlussberufung des Klägers, dass Adressaten der Petition des Klägers zweifellos die einzelnen Kreisräte gewesen seien. Dies ergebe sich aus dem Anschreiben, deren Adressaten nicht das Gremium Kreistag, sondern die jeweiligen Kreistagsmitglieder gewesen seien. Dies werde unterstrichen durch die ausdrückliche Verwendung des Zusatzes „PERSÖNLICH/VERTRAULICH“. Die Differenzierung zwischen dem Gremium und dem einzelnen Mitglied sei keine Haarspalterei, da Kreistagsmitglieder nicht Adressaten einer Petition sein könnten. Zu Recht weigere sich der Beklagte, Verteilerdienste für die einzelnen Kreistagsmitglieder zu übernehmen. Wie dargelegt, würden Schreiben von Privatpersonen grundsätzlich nicht an Kreistagsmitglieder weitergeleitet. Der Beklagte mache nur Ausnahmen für Institutionen mit direktem Kreisbezug, insbesondere Vereine und Einrichtungen, die der Landkreis

finanziell unterstütze. Deshalb halte sich der Verwaltungsaufwand für die Weiterleitung von Sendungen in einem sehr überschaubaren Rahmen. Würde der Beklagte, wie vom Kläger gewünscht, jedoch einen Präzedenzfall schaffen, so dürfte ein erheblicher Mehraufwand auf die Kreisverwaltung zukommen. Zwar treffe es zu, dass der Beklagte dabei nicht an die „Grenzen der Kapazität seines Handelns“ käme. Darauf komme es jedoch nicht an. Entgegen der Auffassung des Klägers bedürfe dieser für sein Begehren einer Anspruchsgrundlage. Die vom Kläger monierten Schwierigkeiten des Verwaltungsgerichts, eine Anspruchsgrundlage zu finden, folgten einzig und allein aus dem Begehren des Klägers selbst.

Dem Senat liegen die Akten des Beklagten und des Verwaltungsgerichts vor.

### **Entscheidungsgründe**

Auf die zulässige und begründete Berufung des Beklagten ist das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 27.09.2017 zu ändern und die Klage vollständig abzuweisen. Die zulässige Anschlussberufung des Klägers ist unbegründet.

1. Die Berufung des Beklagten (a) und die Anschlussberufung des Klägers (b) sind zulässig.

a) Die Berufung des Beklagten ist nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthaft und auch sonst zulässig. Sie wurde form- und fristgerecht beim Verwaltungsgericht eingelegt (vgl. § 124 a Abs. 2 VwGO). Die Berufungsbegründungsschrift wurde form- und fristgemäß beim Verwaltungsgerichtshof eingereicht (vgl. § 124 a Abs. 3 Satz 1 und 2 VwGO) und entspricht auch inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (bestimmter Antrag, ausreichende Begründung; vgl. § 124 a Abs. 3 Satz 4 VwGO).

b) Der Kläger hat rechtzeitig Anschlussberufung eingelegt. Nach § 127 Abs. 2 Satz 2 VwGO ist die Anschlussberufung zulässig bis zum Ablauf eines Monats nach der Zustellung der Berufungsbegründungsschrift. Die Berufungsbegrün-

derung der Beklagten vom 08.02.2012 ist dem Kläger aber nicht förmlich zugestellt, sondern nur formlos übermittelt worden. Bei fehlendem Zustellungswillen greift auch die Zustellungsfiktion des § 56 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 189 ZPO nicht ein. Mangels Zustellung der Berufungsbegründung wurde gemäß § 57 Abs. 1 VwGO die Frist des § 127 Abs. 2 Satz 2 VwGO für die Einlegung einer Anschlussberufung nicht in Lauf gesetzt (BVerwG, Urt. v. 23.09.2010 - 7 C 20/09 - DVBl. 2010, 1508; OVG NRW, Urt. v. 24.06.2010 - 13 A 2775/07 - juris Rn. 31 ff.; je m.w.N.). Der Kläger konnte sich der Berufung daher am 14.03.2018 noch anschließen, ohne dass es darauf ankommt, ob er die am 12.02.2018 vom Gericht abgesandte Berufungsbegründungsschrift am 13.02.2018 oder am 14.02.2018 erhalten hat.

Für die Anschlussberufung liegt ein Berufungsantrag i.S.v. § 127 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO vor. Zwar hat der Kläger in seiner Anschlussberufungsschrift keinen ausdrücklichen Berufungsantrag gestellt. Für einen § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO entsprechenden Berufungsantrag reicht es jedoch aus, wenn sich der beabsichtigte Berufungsantrag im Wege der Auslegung den Ausführungen zu den Berufungsgründen entnehmen lässt (BVerwG, Beschl. v. 21.09.2011 - 3 B 56/11 - juris Rn. 6, m.w.N.; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., § 124a Rn. 27). Dem ist hier genügt. Der Kläger hat mit seinem Vorbringen in der Anschlussberufung, dass er der Auffassung sei, dass der Kreisverwaltung ohne weiteres die Verpflichtung obliege, dort eingehende Briefe an die Kreisräte weiterzuleiten, dass dies sich auf alle Adressaten beziehe und nicht nur auf diejenigen, deren postalische Erreichbarkeit nicht ersichtlich sei, und dass er sich daher der Berufung der Beklagten anschließen und eine vollständige grundsätzliche Klärung anstrebe, klar zum Ausdruck gebracht, dass er mit der Anschlussberufung seinen erstinstanzlichen Klageantrag weiterverfolgt.

2. Die Berufung des Beklagten ist begründet, die Anschlussberufung des Klägers unbegründet. Denn der Kläger hat keinen Anspruch auf Feststellung, dass der Beklagte verpflichtet war, die Briefe des Klägers an die Mitglieder des Kreistags vollständig oder teilweise weiterzuleiten. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist daher zu ändern. Die Klage ist zwar - wie das Verwaltungsgericht

zutreffend festgestellt hat - zulässig. Sie ist jedoch vollumfänglich mangels Begründetheit abzuweisen.

Die Klage ist unbegründet, da der Kläger für sein Begehren, die Briefe an die Mitglieder des Kreistags weiterzuleiten, einer Anspruchsgrundlage bedarf (a) und eine solche hier weder aus Art. 17 GG noch aus anderen Vorschriften folgt (b).

a) Entgegen der Auffassung des Klägers kann für den Erfolg der Klage nicht vom Bestehen einer Anspruchsgrundlage abgesehen werden. Der Kläger verlangt von dem Beklagten ein bestimmtes Handeln. Dies kann er nur, wenn er ein subjektiv-öffentliches Recht auf das begehrte Handeln hat. Der Auffassung des Klägers, es bedürfe keiner Anspruchsgrundlage im engeren Sinne, also keines ihm zustehenden subjektiv-öffentlichen Rechts für den Erfolg seines Begehrens, ist daher nicht zu folgen. Tragfähige Gesichtspunkte, im vorliegenden Fall von dem Erfordernis eines subjektiven-öffentlichen Rechts ausnahmsweise abzusehen, fehlen. Das klägerische Argument, es handele sich um eine reine Verwaltungstätigkeit, rechtfertigt keine Ausnahme. Soweit damit gemeint sein soll, das Weiterleiten sei ein bloßer Realakt, kein Verwaltungsakt, mag das zutreffen; aber auch für einen begehrten Realakt bedarf es einer Anspruchsgrundlage. Wenn mit diesem Argument vorgebracht sein soll, das Weiterleiten erfordere wenig Aufwand, kann dies ggfs. im Rahmen der Prüfung einer Anspruchsgrundlage eine Rolle spielen, ersetzt eine solche jedoch nicht. Allein der Umstand, dass eine Tätigkeit der öffentlichen Hand für diese einen geringen Aufwand erfordert, bedeutet nicht, dass ein einzelner Bürger einen Anspruch auf diese Tätigkeit hat.

b) Das Verwaltungsgericht hat zutreffend dargelegt, dass der Kläger sein Begehren nicht mit Erfolg auf eine andere Anspruchsgrundlage als Art. 17 GG stützen kann. Der Kläger hat insoweit mit der Berufung keine Einwendungen gegen das Urteil erhoben und in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat auch ausdrücklich erklärt, dass er keine anderen Anspruchsgrundlagen als Art. 17 GG sieht. Zur Vermeidung von Wiederholungen nimmt der Senat daher auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu jenseits von

Art. 17 GG liegenden Rechtsgrundlagen für den geltend gemachten Anspruch Bezug und weist die Anschlussberufung des Klägers insoweit aus den Gründen der angefochtenen Entscheidung als unbegründet zurück (§ 130b Satz 2 VwGO).

Der geltend gemachte Weiterleitungsanspruch folgt auch nicht aus Art. 17 GG. Nach dieser Vorschrift hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Liegt eine Petition i.S.v. Art. 17 GG an eine zuständige Stelle oder eine Volksvertretung vor, so ist diese verpflichtet, die Petition entgegenzunehmen, zur Kenntnis zu nehmen, sachlich zu prüfen und zu bescheiden. Der Petent hat insoweit einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Urt. v. 15.03.2017 - 6 C 16/16 - BVerwGE 158, 208, Rn. 7 ff.). Hieraus kann sich zwar aufgrund der leistungsrechtlichen Dimension des Art. 17 GG ein Anspruch auf Weiterleitung einer Petition ergeben, wenn diese an ein Gremium gerichtet ist, das aus mehreren, zur gemeinsamen Entscheidung berufenen Mitgliedern besteht, und erst die Weiterleitung an alle Mitglieder gewährleistet, dass die nach Art. 17 GG geschuldete Kenntnisnahme erfolgen kann. Im Fall des Klägers sind jedoch die Voraussetzungen für einen solchen Anspruch nicht gegeben (aa). Zudem kann sich ein Weiterleitungsanspruch auch aus der objektiv-rechtlichen Dimension des Art. 17 GG ergeben. Auch diese Voraussetzungen sind hier jedoch nicht erfüllt (bb).

aa) (1) Wendet sich der Petent an eine zuständige Stelle oder eine Volksvertretung i.S.v. Art. 17 GG, die aus mehreren, zur gemeinsamen Entscheidung berufenen Mitgliedern besteht und die keinen Ausschuss zur Behandlung von Petitionen gebildet hat, besteht ein Anspruch des Petenten auf Weiterleitung seiner Petition an alle Mitglieder der zuständigen Stelle oder der Volksvertretung. Denn die nach Art. 17 GG geschuldete Prüfung und Verbescheidung einer an ein solches Gremium gerichteten Petition setzt voraus, dass alle Mitglieder des Gremiums - um eine Prüfung und Verbescheidung vornehmen zu können - die Petition kennen, diese ihnen also jeweils zugeleitet worden ist. Zwar ist für

den Bundestag und die Landtage anerkannt, dass diese befugt sind, durch organisationsrechtliche Regelungen die Erledigung der Petition intern, z.B. an einen Ausschuss zu delegieren (BVerwG, Urt. v. 28.11.1975 - VII C 53.73 - NJW 1976, 637, 638; Wolff, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl., Art. 17 Rn. 4). Wenn ein Gremium - wie hier der Kreistag des Beklagten, dessen Hauptsatzung vom 16.07.2001 in der Fassung vom 16.04.2018 und die Geschäftsordnung vom 25.07.2016 (jeweils veröffentlicht unter [www.landkreis-rottweil.de](http://www.landkreis-rottweil.de)) keine entsprechenden Regelungen enthalten - eine solche Delegation jedoch nicht in zulässiger Form vorgenommen hat, ist die nach Art. 17 GG geschuldete Kenntnisnahme der Petition - und darauf beruhend auch die Prüfung und Verbescheidung - nur gewährleistet, wenn sie allen Mitgliedern des Gremiums vorliegt. Das Gegenargument des Beklagten, es liege im Ermessen des Gremiums, wie es seine Mitglieder informiere, und das Erstellen einer Zusammenfassung der Petition könne insoweit ausreichen, überzeugt nicht. Denn das Lesen einer Zusammenfassung bleibt hinter der nach Art. 17 GG geschuldeten Kenntnisnahme der Petition zurück. Zudem wäre Mindestvoraussetzung für die Zulässigkeit der von dem Beklagten in den Raum gestellten Vorgehensweise, dass ein den Gewährleistungsgehalt des Art. 17 GG wahrendes Verfahren, das eine Behandlung von Petitionen aufgrund einer Zusammenfassung ermöglicht, allgemein geregelt ist. Zum anderen müsste eine solche Regelung vom mit der Petition angerufenen Gremium selbst - nicht jedoch z.B. vom Landrat und dem ihm zugeordneten Landratsamt für eine an das andere Organ des Kreises, den Kreistag gerichtete Petition - getroffen worden sein.

(2) Diese aus der leistungsrechtlichen Dimension des Petitionsrechts folgende Weiterleitungspflicht hat zur Voraussetzung, dass der Schutzbereich des Art. 17 GG eröffnet ist. Es muss folglich eine Beschwerde (a) oder Bitte (b) an eine Volksvertretung (c) oder eine zuständige Stelle (d) vorliegen. Daran fehlt es hier. Zwar liegt eine Bitte vor. Diese richtet sich jedoch nicht an den Kreistag, sondern an die einzelnen Kreistagsmitglieder. Die Mitglieder des Kreistags sind allerdings weder eine Volksvertretung noch eine zuständige Stelle, folglich keine Petitionsadressaten i.S.v. Art. 17 GG.

(a) Beschwerden i.S.v. Art. 17 GG sind Beanstandungen, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden und sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, wenden (BVerwG, Urt. v. 15.03.2017, a.a.O., Rn. 6). Eine solche Beanstandung liegt hier nicht vor.

(b) (aa) Der Begriff der Bitte i.S.v. Art. 17 GG bezeichnet im Wortsinn ein Verlangen, Beantragen oder Fordern. Wer eine bestimmte Handlung einer zuständigen Stelle oder einer Volksvertretung einfordert, erhebt eine Petition nach Art. 17 GG. Bitten sind daher Forderungen und Vorschläge, die auf ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden und sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, gerichtet sind (BVerfG, Beschl. v. 22.04.1953 - 1 BvR 162/51 - BVerfGE 2, 225, juris Rn. 23; BVerwG, Urt. v. 28.11.1975, a.a.O.; BVerwG, Urt. v. 15.03.2017, a.a.O. Rn. 6; Wolff, a.a.O. Rn. 4; Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 38. Edition, Art. 17 Rn. 6). Gegenstand einer Petition kann eine Eingabe in eigener Sache, für andere oder im allgemeinen Interesse sein (BVerwG, Urt. v. 15.03.2017 a.a.O. Rn. 6; ähnlich Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 17 Rn. 54 [Stand: Oktober 2011]). Dabei ist auch ein nicht näher spezifiziertes, pauschal formuliertes Anliegen ausreichend, sofern sich daraus erschließt, dass der Petent nicht lediglich sein Missfallen über eine bestimmte Handlung oder Entscheidung zum Ausdruck bringt, sondern ein Tätigwerden in eine bestimmte Richtung verlangt (Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl., Art. 17 Rn. 27).

Forderungen, die die angerufene staatliche Stelle ebenso erfüllen kann wie jedermann, sind jedoch keine Bitten i.S.v. Art. 17 GG und nehmen daher am grundrechtlichen Schutz nicht teil. Zwar ist der Begriff der Bitte weit zu verstehen (Brenner, a.a.O., Rn. 25; Klein, a.a.O. Rn. 43), da es Zweck des Petitionsrechts ist, dem Bürger einen ungehinderten Zugang zu staatlichen Stellen zu verschaffen, damit diese sich mit jedwedem Petitem befassen müssen. Daher wird angenommen, dass Art. 17 GG inhaltlich nicht einschränkt, was Gegenstand dieses geforderten Handelns oder Unterlassens ist und es jedermann freisteht, sich durch eine Petition für die Förderung welchen Anliegens auch immer einzusetzen (BVerwG, Urt. v. 15.03.2017 a.a.O. Rn. 6; ähnlich Klein, a.a.O. Rn. 54).

Der Begriff der Bitte i.S.v. Art. 17 GG hat jedoch einen inhaltlichen Bezug zu den Petitionsadressaten der Volksvertretungen und zuständigen Stellen. Die Volksvertretungen sind Grundrechtsverpflichtete des Art. 17 GG, weil sie - nur beschränkt durch ihre Verbandskompetenz - die grundsätzliche Befugnis haben, sich jeder im weitesten Sinne staatlichen Angelegenheit anzunehmen. Diese Befugnis muss - um die Volksvertretungen zu einem zulässigen Adressaten einer Petition zu machen - zwar nicht so weit gehen, dass diese für das Anliegen des Petenten eine durchsetzbare Abhilfemöglichkeit haben. Denn die Volksvertretungen sind nicht befugt, in eigener Zuständigkeit die von anderen staatlichen Stellen getroffenen Entscheidungen, auf die sich die Petition bezieht, durch eigene zu ersetzen oder diesen Stellen bindende Weisungen zu erteilen (Klein, a.a.O. Rn. 105 ff.). Als Vertretungen des Volkes sind der Bundestag und die Landtage aufgrund ihrer allgemeinen Stellung jedoch grundsätzlich befugt, jegliche Bitten, die staatliches Handeln zum Gegenstand haben, zu prüfen (ähnlich zur allgemeinen Befugnis des Ministerpräsidenten eines Landes, über die Einhaltung der Gesetze in allen Zweigen der staatlichen Verwaltung zu wachen: BVerfG, Beschl. v. 22.04.1953, a.a.O. Rn. 25). Aber auch insoweit ist Gegenstand der Befassung durch die Volksvertretung ein staatliches Handeln oder Unterlassen.

Die zuständigen Stellen i.S.v. Art. 17 GG haben eine Behandlungskompetenz nur für solche Petitionsgegenstände, die ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zuzuordnen sind. Denn die Frage, welche Stelle im Einzelfall zuständig ist, entscheidet das jeweilige einfach-rechtliche Organisationsrecht. Art. 17 GG begründet insoweit keine Sonderzuständigkeiten (OVG Lüneburg, Urt. v. 30.05.1967 - II OVG A 52/65 - OVGE 23, 403, 408; OVG NRW, Urt. v. 25.07.1978 - XV A 1368/76 - NJW 1979, 281). Der Bescheidungsanspruch richtet sich nur gegen die insofern zuständige Stelle. Diese ist zuständig i.S.v. Art. 17 GG, wenn sie eine Erledigungskompetenz in dem Sinne hat, dass sie zur Gewährung des Begehrten nach der staatlichen Kompetenzordnung in der Lage ist (Klein, a.a.O. Rn. 100). Dann hat sie die Pflicht zur Bescheidung (BVerwG, Urt. v. 28.11.1975, a.a.O.).

Sowohl die Volksvertretungen als auch die zuständigen Stellen sind daher zur Behandlung und Entscheidung über eine Petition nur befugt, wenn sie insoweit eine Entscheidungs- oder jedenfalls Befassungskompetenz haben (vgl. Brenner, a.a.O., Rn. 57). Eine Petition ist folglich dadurch gekennzeichnet, dass sie ein Abhilfeverlangen enthält (Brocker, a.a.O. Rn. 6), das ein bestimmtes *staatliches* Verhalten begehrt oder moniert (Brenner, a.a.O. Rn. 23). Daran fehlt es, wenn der Bürger eine Forderung erhebt, die auch jeder andere Bürger erfüllen kann. Daher fallen an Mitglieder von Volksvertretungen und zuständigen Stellen gerichtete Forderungen - unabhängig von der Frage, ob diese Mitglieder Petitionsadressaten sein können - wie solche, auf einer Unterschriftenliste zu unterschreiben, Unterschriften zu sammeln oder Aufrufe und Flugblätter zu verteilen, nicht in den Schutzbereich des Art. 17 GG. Diese erbetenen Handlungen kann jeder Bürger ebenso leisten. Dem Begehren fehlt es daher am für eine Petition i.S.v. Art. 17 GG notwendigen Merkmal, mit dem Ziel der Abhilfe auf ein gerade staatliches Verhalten gerichtet zu sein.

(bb) Nach diesem Maßstab handelt es sich hier um eine Bitte i.S.v. Art. 17 GG, soweit der Kläger in seinen Schreiben vom 08.09.2016 im Hinblick auf die Firma Heckler & Koch GmbH die Kreistagsmitglieder bittet, ihre „kommunalpolitischen Einflussmöglichkeiten geltend zu machen, damit es künftig zu keinen illegalen Waffenexporten mehr kommt“. Die Aufforderung, kommunalpolitische Einflussmöglichkeiten geltend zu machen, ist vage formuliert, so dass nicht sofort erkennbar ist, worauf genau die Bitte zielt. Der Bedeutungsgehalt der Aufforderung ist daher mittels Auslegung zu ermitteln. Maßgeblich ist, wie die Empfänger der Schreiben diese unter Zugrundelegung eines objektiven Maßstabs vernünftigerweise verstehen durften. Da der Landkreis keine rechtlichen Befugnisse im Hinblick auf die Kontrolle von Waffenexporten hat, erscheint es denkbar, dass eine öffentlichkeitswirksame Stellungnahme des Kreistages, zum Beispiel eine Resolution gegen illegale Waffenexporte, die vom Kläger angestrebte kommunalpolitische Einflussmöglichkeit darstellt. Eine solche Stellungnahme könnte aufgrund der Ansässigkeit der Heckler & Koch GmbH im Gebiet des Landkreises rechtlich zulässig sein, wenn sie eine spezifisch örtliche Dimension behält und mit ihr ein dem Landkreis nicht zustehendes allgemeinpolitisches Mandat nicht in Anspruch genommen wird (vgl. BVerwG, Urt. v.

14.12.1990 - 7 C 37/89 - BVerwGE 87, 228, juris Rn. 19 ff.). Sie wäre aus Sicht des Klägers ein großer Erfolg seiner Bemühungen, da sich damit der Kreistag seinem politischen Ziel angeschlossen hätte. Neben dieser Auslegung ist aber auch denkbar, die Briefe des Klägers so zu verstehen, dass in Gesprächen oder auf andere informelle Art und Weise versucht werden sollte, auf Verantwortungsträger oder Mitarbeiter der Heckler & Koch GmbH einzuwirken. Solche Handlungen wären dem Ziel des Klägers auch förderlich, auch wenn sie keine oder eine allenfalls begrenzte Öffentlichkeitswirkung hätten.

Hingegen sind die Forderungen, Unterschriften auf der Unterschriftenliste „Export von Kleinwaffen und Munition“ zu sammeln und an die Initiative „Ohne Rüstung Leben“ zu schicken und den Aufruf zum Whistleblowing an einen den Empfängern bekannten Mitarbeiter oder Mitarbeiterin der Heckler & Koch GmbH weiterzuleiten, jeweils keine Bitte i.S.v. Art. 17 GG. Diese Forderungen sind nicht auf eine Erfüllung gerade durch staatliche Stellen gerichtet. Vielmehr handelt es sich um Aufforderungen, denen jeder Bürger genauso nachkommen kann wie Kreistagsmitglieder.

(cc) Es handelt bei den Briefen des Klägers nicht um eine an den Kreistag als Gesamtgremium, sondern an die einzelnen Kreistagsmitglieder gerichtete Bitte. An wen die Aufforderung, „die kommunalpolitischen Einflussmöglichkeiten geltend zu machen, damit es künftig zu keinen illegalen Waffenexporten mehr kommt“, gerichtet ist, ist ebenfalls eine Frage der Auslegung der Schreiben des Klägers, bei der alle Umstände des konkreten Falls heranzuziehen sind.

Der Senat hat erwogen, ob aus dem Umstand, dass das mögliche Ziel der Schreiben des Klägers ist, eine Resolution des Kreistags gegen Waffenexporte zu erreichen, folgt, dass sich die Schreiben in der Sache an den Kreistag insgesamt richten. Dafür spricht, dass der Kreistag das Gremium ist, das eine solche Resolution erlassen könnte. Die zur Auslegung heranzuziehenden Gesamtumstände sprechen jedoch dafür, die Schreiben des Klägers als Bitten an die einzelnen Mitglieder des Kreistags anzusehen. Denn zum einen kann die Aufforderung, die kommunalpolitische Verantwortung wahrzunehmen, auch das Begehren enthalten, dass in Gesprächen oder auf andere informelle Art

und Weise versucht werden soll, auf Verantwortungsträger oder Mitarbeiter der Heckler & Koch GmbH einzuwirken. Dieses Begehren richtet sich an die einzelnen Kreisräte. Zum anderen sind die Briefe an namentlich benannte, einzelne Personen adressiert. Der Adresszusatz „PERSÖNLICH/VERTRAULICH“ bewirkt nach dem typischen Geschehensablauf auch, dass jedes einzelne Kreistagsmitglied den erhaltenen Brief jeweils selbst öffnet und als an sich persönlich gerichtet versteht. Der Kläger spricht die Empfänger seiner Schreiben im Einleitungssatz zudem als „Mitglied des Kreistags“ an und fordert an keiner Stelle ausdrücklich ein Tätigwerden des Gesamtgremiums. Schließlich hat - ohne dass diesem Umstand ausschlaggebende Bedeutung zukommt - der Kläger selbst bis zur Berufungsinstanz die Briefe als an die einzelnen Kreisräte gerichtete Schreiben verstanden (vgl. Bl. 4, 5 der VerwAkte; Bl. 5, 373, 375 der VG-Akte).

(c) Der einzelne Kreisrat ist keine Volksvertretung i.S.v. Art. 17 GG. Hierzu zählen jedenfalls der Bundestag und die Landesparlamente. Ob Gemeinderäte und Kreistage Volksvertretungen in diesem Sinne sind, ist umstritten (bejahend für den Gemeinderat: OVG NRW, Urt. v. 25.07.1978, a.a.O. [vom BVerwG in der Revision aufgrund einer inzwischen erfolgten Gesetzesänderung offengelassen: Urt. v. 22.05.1980 - 7 C 73/78 - NJW 1981, 700]; verneinend für den Kreistag: OVG Lüneburg, Urt. v. 30.05.1967, a.a.O. S. 407; BayObLG, Beschl. v. 18.11.1980 - 3 Ob OWi 112/80 - NJW 1981, 1108; in der Literatur bejahend z.B. Pagenkopf, in: Sachs, GG, 8. Aufl., Art. 17 Rn. 10; Uerpman-Witzack, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. I, 6. Aufl., Art. 17 Rn. 24; Stettner, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 17 Rn. 69 [Stand: November 2000]; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl., Art. 17 Rn. 6; Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu u.a., GG, 14. Aufl., Art. 17 Rn. 11; Brocker, a.a.O. Rn. 20; Herbert, VR 1994, 154, 157 ff.; verneinend z.B. von Mutius, VerwArch 70 [1979], 165, 174 f.). Dieser Punkt kann jedoch offenbleiben, da jedenfalls der *einzelne* Kreisrat nicht Volksvertretung i.S.v. Art. 17 GG ist. Er ist allenfalls Teil einer Volksvertretung und hat anders als diese keine Befassungs- und Entscheidungskompetenz für ein auf ein staatliches Verhalten im Sinne einer Abhilfe gerichtetes Begehren (vgl. dazu, bezogen auf Bundestag und Landtage: BayVerfGH, Entsch. v. 03.08.1967 - Vf. 43-VI-67 - VGH n.F. 20, 138, 139; Klein, a.a.O. Rn. 111; Brocker, a.a.O. Rn. 21).

Auch der Zweck des Art. 17 GG, dessen Wortlaut ersichtlich die Volksvertretung als Gesamtgremium meint, gebietet eine extensive, die einzelnen Mitglieder der Volksvertretung einbeziehende Auslegung nicht. Denn mit den zuständigen Stellen und den Volksvertretungen stehen Petitionsadressaten mit Befassungs- und Abhilfekompetenzen umfassend zur Verfügung (i. Erg. ebenso: OLG Frankfurt a.M., Beschl. v. 18.11.2003 - 3 Ws 1192/03 - NStZ-RR 2004, 94, 95; Uerpmann-Witzack, a.a.O. Rn. 22; Krings, in: Berliner Kommentar, GG, Art. 17 Rn. 57 [Stand: Dezember 2003]; Jarass, a.a.O. Rn. 6; Wolff, a.a.O. Rn. 5; Gnatzy, a.a.O. Rn. 11; Brenner, a.a.O. Rn. 52; wohl auch Bauer, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl., Art. 17 Rn. 40 Fn. 152; bejahend hingegen: OLG Düsseldorf, Urt. v. 16.03.1983 - 15 U 243/82 - NVwZ 1983, 502; Pagenkopf, a.a.O. Rn. 10 [ohne Begründung]).

(d) Auch eine zuständige Stelle i.S.v. Art. 17 GG ist der einzelne Kreisrat nicht. Dieser weit verstandene Begriff umfasst unabhängig von der Organisationsform sämtliche Einrichtungen des Bundes und der Länder aus allen drei Staatsgewalten, im Bereich der Exekutive sowohl der mittelbaren als auch der unmittelbaren Verwaltung. Die Kommunalverwaltung ist dabei grundsätzlich miterfasst (Klein, a.a.O. Rn. 98; Wolff, a.a.O. Rn. 5; Brocker, a.a.O. Rn. 17; Pagenkopf, a.a.O. Rn. 10; Brenner, a.a.O. Rn. 53 f.; Jarass, a.a.O. Rn. 6; Bauer, a.a.O. Rn. 40; ebenso OVG NRW, Urt. v. 25.07.1978, a.a.O.). Welche Stelle im Einzelfall zuständig ist, entscheidet - wie bereits dargelegt - das jeweilige einfachrechtliche Organisationsrecht. Art. 17 GG begründet insoweit keine Sonderzuständigkeiten. Der Bescheidungsanspruch richtet sich nur gegen die zuständige Stelle. Die zuständigen Stellen haben daher eine Kompetenz nur für solche Petitionsgegenstände, die ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zuzuordnen sind. Fehlt ihnen für den Gegenstand der Petition die Entscheidungsbefugnis, also die Kompetenz, das Erbetene zu gewähren oder der Beschwerde abzuwehren, sind sie nicht die zuständige Stelle i.S.v. Art. 17 GG (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 30.05.1967, a.a.O.; OVG NRW, Urt. v. 25.07.1978, a.a.O.; Brenner, a.a.O. Rn. 57 ff.; Bauer, a.a.O. Rn. 47; Krings, a.a.O. Rn. 46; Pagenkopf, a.a.O. Rn. 11; Jarass, a.a.O. Rn. 7; von Mutius, VerwArch 70 [1979], 165, 171 f.).

Daher ist der einzelne Kreisrat nicht zuständige Stelle i.S.v. Art. 17 GG (vgl. zu Abgeordneten: Brocker, a.a.O. Rn. 21; Bauer, a.a.O. Rn. 40 Fn. 152). Denn ihm fehlt im Hinblick auf die Gegenstände, mit denen sich der Kreistag befassen kann, an einer Erledigungskompetenz. Der Kreistag ist nach der Landkreisordnung die Vertretung der Einwohner und Hauptorgan des Landkreises. Er legt die Grundsätze für die Verwaltung des Landkreises fest und entscheidet über alle Angelegenheiten des Landkreises, soweit nicht der Landrat kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Kreistag bestimmte Angelegenheiten überträgt. Der Kreistag überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Verwaltung des Landkreises für deren Beseitigung (§ 19 Abs. 1 LKrO). Der einzelne Kreisrat kann die Aufgaben des Kreistages nicht allein und nicht an dessen Stelle ausüben. Zwar kann er, soweit es sich um Aufgaben des Kreistags handelt, seine Verantwortung als Angehöriger dieses Beschluss- und Kontrollorgans wahrnehmen, indem er in diesem initiiierend, beratend und entscheidend tätig ist. Auch kann er durch Kontakte zu den Einwohnern, bürgerschaftlichen Institutionen und Unternehmen des Landkreises die Wahrnehmung der Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse des Kreistags vorbereiten und begleiten (darauf abstellend: BayObLG, Beschl. v. 18.11.1980, a.a.O.; OLG Düsseldorf, Urt. v. 16.03.1983, a.a.O.). Diese Möglichkeiten machen ihn jedoch nicht zu einer zuständigen Stelle i.S.v. Art. 17 GG. Denn sie begrenzen sich darauf, Entscheidungen des Gesamtremiums Kreistag formell durch Anträge und Beratungen oder informell durch Gespräche und Kontakte vorzubereiten und an Entscheidungen des Kreistags durch Abstimmung mitzuwirken. In keinem dieser Fälle besteht die Befugnis jedoch auch nur annähernd darin, einem Begehren eines Bürgers abhelfen zu können, da die Beschlussfassung allein dem Gesamtremium Kreistag - oder einem beschließenden Ausschuss (§ 34 LKrO) - obliegt.

bb) Auch aus der objektiv-rechtlichen Dimension des Art. 17 GG ergibt sich der vom Kläger geltend gemachte Weiterleitungsanspruch nicht.

(1) Zwar spricht auch nach Auffassung des Senats einiges dafür, dass der objektiv-rechtliche Gehalt des Art. 17 GG in seiner Ausprägung als Schutzpflicht oder Organisations- und Verfahrensgewährleistung gebieten kann, dass eine

staatliche Stelle die effektive Wahrnehmung des Petitionsrechts gegenüber einer anderen Stelle durch Weiterleitung von Schreiben fördert und unterstützt. Für Art. 17 GG ist anerkannt, dass er auch objektivrechtliche Dimensionen haben kann. Daraus sollen Schutzpflichten und Verfahrensgarantien folgen können (Klein, a.a.O. Rn. 94 ff.; Bauer, a.a.O. Rn. 56 ff.), wobei nicht jedes den Grundrechtsgebrauch fördernde und effektuierende staatliche Handeln auch verfassungsrechtlich geboten ist (Bauer, a.a.O. Rn. 59). Im vorliegenden Fall könnte, soweit für einzelne Kreistagsmitglieder deren Adressen für den Kläger nicht leicht festzustellen waren, naheliegen, eine Pflicht zur Weiterleitung der Briefe - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - zu bejahen, wenn sie vom Schutz des Art. 17 GG umfasst wären. Denn durch die Weiterleitung dieser Briefe würde dem Kläger die Wahrnehmung seines Petitionsrechts - wenn es einschlägig wäre - wesentlich erleichtert. Für den Beklagten wäre diese Weiterleitung mit geringem Aufwand verbunden. Zudem besteht für das Landratsamt ein Näheverhältnis zu den Kreistagsmitgliedern.

Diese Fragen können jedoch offenbleiben. Eine Beschwerde oder Bitte an eine Volksvertretung oder eine zuständige Stelle liegt, wie ausgeführt, nicht vor. Der Schutzbereich des Art. 17 GG ist bereits nicht eröffnet. Daher ist auch kein Raum für die Annahme von Weiterleitungspflichten aufgrund des objektiv-rechtlichen Gehalts des Art. 17 GG.

(2) Der geltend gemachte Anspruch des Klägers auf Feststellung einer Weiterleitungspflicht ergibt sich auch nicht aus der in der rechtswissenschaftlichen Literatur überwiegend angenommenen Pflicht der unzuständigen, mit einer Petition angegangenen öffentlichen Stelle, diese Petition an die zuständige Stelle weiterzuleiten (Brenner, a.a.O. Rn. 57 ff.; Bauer, a.a.O. Rn. 47; Krings, a.a.O. Rn. 68; von Mutius, VerwArch 70 [1979], 165, 171 f.; a.A. [Pflicht zur Benennung der zuständigen Stelle]: Pagenkopf, a.a.O. Rn. 11; Jarass, a.a.O. Rn. 7; a.A. auch [Rückgabe der Petition unter Hinweis auf eigene Unzuständigkeit]: Klein, a.a.O. Rn. 86; Brocker, a.a.O. Rn. 24; differenzierend im Hinblick auf Einzelabgeordnete: Krings, a.a.O. Rn. 57; Brocker, a.a.O. Rn. 24.1, gegen Brenner, a.a.O. Rn. 52; Klein, a.a.O. Rn. 111). Diese Pflicht besteht nur in dem Fall, dass ein Bürger sich mit seiner Bitte oder Beschwerde an die unzuständige

Stelle wendet. Eine solche Fallkonstellation liegt hier nicht vor. Vielmehr hat der Kläger von vornherein versucht, den Beklagten als bloße Poststelle für die Weiterleitung seiner Briefe an die einzelnen Kreisräte einzuschalten. Es ging ihm gerade nicht darum, sich an den Beklagten als möglichen Petitionsadressaten zu wenden. Daher findet diese Weiterleitungspflicht der unzuständigen Stelle keine Anwendung.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen, da die entscheidungserhebliche Frage, ob ein Mitglied eines Kreistags eine Volksvertretung oder eine zuständige Stelle i.S.v. Art. 17 GG ist, noch nicht höchstrichterlich geklärt und von Bedeutung über den Einzelfall hinaus ist.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig eingelegt wird.

Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

**Beschluss**

**vom 27. November 2018**

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG auf

5.000.-- EUR

festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Ellenberger

Hettich

Dr. Hug