

Az.: 4 A 695/20
7 K 1091/18



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Kläger -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen

den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Dresden
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Kommunalverfassungsrechtsstreit, Beantwortung einer schriftlichen Anfrage
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Richter am Obergerverwaltungsgericht Tischer, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Ranft und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Sieweke aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 6. Juli 2021

für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger wendet sich in seiner Funktion als Stadtrat gegen die nicht fristgemäß erfolgte Beantwortung einer Anfrage durch den beklagten Oberbürgermeister.
- 2 Der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden fasste am 28. September 2017 den Beschluss SR/043/2017 zum Gegenstand „Erweiterung des Radweg-Winterdienstes“. Der Kläger reichte dazu am 8. Februar 2018 beim beklagten Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Dresden eine schriftliche Anfrage zum Stand der Umsetzung des Beschlusses ein. Mit Schreiben vom 5. März 2018 antwortete der Beklagte, dass der Kläger zwar keinen Anspruch auf die inhaltliche Beantwortung seiner Anfrage habe. Dennoch wolle er sie „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und ohne Bindungswillen für künftige vergleichbare Konstellationen“ beantworten. Dies benötige noch etwas Zeit. Die inhaltliche Beantwortung der Anfrage des Klägers erfolgte schließlich durch Schreiben des Beklagten vom 20. März 2018.
- 3 Am 4. Mai 2018 hat der Kläger Klage erhoben. Der Beklagte habe den ihm als Stadtrat zustehenden Antwortanspruch verletzt, indem er die Anfrage nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von vier Wochen inhaltlich beantwortet habe.
- 4 Der Kläger hat erstinstanzlich beantragt,

festzustellen, dass der Beklagte den Kläger in seinem Recht aus § 28 Absatz 6 Satz 1 Alternative 1 SächsGemO in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden verletzt hat, indem er dessen schriftliche Anfrage (AF2208/18) vom 8. Februar 2018 erst mit Schreiben vom 20. März 2018 beantwortete.

- 5 Der Beklagte hat erstinstanzlich beantragt,

 die Klage abzuweisen.
- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 18. Juni 2020 - 7 K 1091/18 -
abgewiesen. Die Klage sei zwar zulässig. Entgegen dem Vortrag des Beklagten fehle
der Klage nicht das Rechtsschutzbedürfnis, weil der Kläger vorgerichtlich das
Verhalten des Beklagten nicht beanstandet habe. Zwar verlange der Grundsatz der
Organtreue, dass das für rechtswidrig gehaltene Verhalten gegenüber dem Organ
selbst gerügt werde. Dies gelte aber ausnahmsweise nicht, wenn das Organ - wie
vorliegend - vorab zu erkennen gegeben habe, dass es keine Abhilfe leisten werde.
Die Klage sei jedoch unbegründet. Ein Anspruch auf Beantwortung der Anfrage und
damit auch auf fristgemäße Beantwortung habe nicht bestanden.
- 7 Der Kläger hat, nach Zustellung des Urteils am 11. August 2020, die vom
Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung am 27.
August 2020 eingelegt. Er meint, der Beklagte habe die Regelfrist von vier Wochen zur
Beantwortung seiner Anfrage überschritten und die Notwendigkeit einer längeren Frist
nicht hinreichend erläutert.
- 8 Der Kläger beantragt,

 das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 18. Juni 2020 - 7 K 1091/18 -
zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte den Kläger in seinem Recht aus
§ 28 Abs. 6 Satz 1 Alt. 1 SächsGemO in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Satz 2 der
Geschäftsordnung des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden verletzt hat,
indem er seine schriftliche Anfrage (AF 2208/18) vom 8. Februar 2018 erst mit
Schreiben vom 20. März 2018 beantwortet hat.
- 9 Der Beklagte beantragt,

 die Berufung zurückzuweisen.
- 10 Wegen des übrigen Vorbringens der Beteiligten und der weiteren Einzelheiten wird auf
die Gerichtsakten und die im Hinblick auf die Anfrage angelegte Verfahrensakte des
Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 11 Die zulässige Berufung hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Allerdings ist die Klage bereits deshalb nicht erfolgreich, weil sie unzulässig ist.
- 12 Diese Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung, die keine Veränderung des Tenors erfordert, ist nicht durch § 129 VwGO ausgeschlossen. Danach darf das Urteil des Verwaltungsgerichts nur soweit geändert werden, als eine Änderung beantragt ist. Ein Berufungsgericht verstößt nicht zum Nachteil des Klägers gegen diese Vorschrift, wenn es bei einer allein vom Kläger eingelegten Berufung dahin erkennt, dass die vom Verwaltungsgericht als unbegründet abgewiesene Klage unzulässig ist (grundlegend BVerwG, Beschl. v. 13. September 1976 - IV B 111.76 -, juris Leitsatz).
- 13 Die Klage ist unzulässig, weil ihr das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis fehlt. Im Verhältnis der kommunalen Organe und Organteile zueinander gilt der aus dem Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit und dem Grundsatz von Treu und Glauben folgende Grundsatz der Organtreue (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 26. Januar 2021 - 4 B 421/20 -, juris Rn. 65; OVG NRW, Urt. v. 14. September 2017 - 15 A 2785/15 -, juris Rn. 43). Dieser verlangt die rechtzeitige Rüge des für rechtswidrig gehaltenen Verfahrens gegenüber dem Organ selbst (SächsOVG, Beschl. v. 26. Januar 2021 - 4 B 421/20 -, juris Rn. 65; OVG NRW, Beschl. v. 19. August 2011 - 15 A 1555/11 -, juris Rn. 21). Unterbleibt die Rüge, kann die vermeintliche Rechtswidrigkeit der fraglichen Verfahrensweise später nicht mehr im Rahmen einer Feststellungsklage mit Erfolg geltend gemacht werden. Denn durch die unterlassene Rüge ist dem Organ die Möglichkeit genommen worden, die Einwände zu prüfen und ggf. abzuwehren (OVG NRW, Urt. v. 14. September 2017 - 15 A 2785/15 -, juris Rn. 43). Entbehrlich ist die Rüge ausnahmsweise nur dann, wenn ihrem Zweck bereits Rechnung getragen ist oder dieser ohnehin nicht mehr erreicht werden kann (vgl. für die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens BVerwG, Urt. v. 15. September 2010 - 8 C 21.09 -, juris Leitsatz).
- 14 Nach diesen Maßstäben ist die Klage wegen Missachtung der Rügeobliegenheit unzulässig. Der Kläger hat das Verhalten des Beklagten vorgerichtlich nicht gerügt. Nach der Einreichung der Anfrage am 8. Februar 2018 hat es von Seiten des Klägers bis einschließlich 4. Mai 2018, dem Tag der Klageerhebung, keine Kommunikation dazu mit dem Beklagten gegeben. Insbesondere hat der Kläger auf die Schreiben des

Beklagten vom 5. und 20. März 2018 zunächst keine Reaktion gezeigt. Die Ansicht des Klägers, mit diesen Schreiben seien seine Rechte als Gemeinderat verletzt, sind dem Beklagten erst durch die Klageerhebung bekannt geworden.

- 15 Eine Rüge des Verhaltens des Beklagten ist auch nicht deshalb ausnahmsweise entbehrlich gewesen, weil ihr Zweck nicht mehr erreicht werden konnte. Zwar hätte eine Rüge im Anschluss an das Schreiben des Beklagten vom 5. März 2018 aller Voraussicht nach nicht mehr zu einer inhaltlichen Beantwortung der Anfrage innerhalb der Regelantwortfrist von vier Wochen nach § 28 Abs. 6 Satz 1 SächsGemO führen können. Denn zu diesem Zeitpunkt ist die mit Zugang der Anfrage am 8. Februar 2018 in Gang gesetzte Frist bereits fast abgelaufen gewesen. Allerdings wäre sowohl bei einer Rüge im Anschluss an das Schreiben des Beklagten vom 5. März 2018 als auch im Anschluss an das Schreiben vom 20. März 2018 eine Abhilfe dahingehend möglich gewesen, dass der Beklagte seine Rechtsauffassung ändert und einen Antwortanspruch des Klägers in der Sache sowie darauf aufbauend eine Rechtsverletzung aufgrund einer zu späten Antwort in der Sache anerkennt. Durch ein solches Anerkenntnis wäre das primäre Ziel, welches der Kläger mit der vorliegenden Klage erfolgt, bereits vorgerichtlich erreicht worden. Auch bezogen auf das weitere Ziel der Klage, eine Verletzung der formellen Begründungspflicht festzustellen, wäre eine Abhilfe entweder durch Nachbesserung der Begründung oder durch Anerkenntnis des Rechtsverstoßes möglich gewesen.
- 16 Die Rüge ist auch nicht deshalb entbehrlich gewesen, weil der Beklagte nicht zu einer ergebnisoffenen Prüfung bereit gewesen wäre und es daher von vornherein aussichtslos gewesen ist, eine Abhilfeentscheidung zu erreichen. Der Prozessbevollmächtigte des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass jede Rüge ergebnisoffen geprüft werde. Die Richtigkeit dieser Erklärung ist im gerichtlichen Verfahren nicht widerlegt worden. Der vom Kläger geltend gemachte Umstand, der Beklagte habe auf seine in vielen anderen Verfahren erfolgten Rügen noch nie abgeholfen, gibt ausschließlich die Ergebnisse früherer Abhilfeprüfungen wieder. Diese lassen allein keinen Rückschluss zu, dass der Beklagte nicht zu einer ergebnisoffenen Prüfung bereit gewesen ist. Eine fehlende Bereitschaft kann auch nicht daraus abgeleitet werden, dass der Beklagte nach den Angaben seines Prozessbevollmächtigten in der mündlichen Verhandlung die Anfragen der einzelnen Gemeinderäte unmittelbar nach ihrem Eingang danach unterteilt, ob eine Pflicht zur Beantwortung besteht oder nicht. Werde die Pflicht zur Beantwortung einer Anfrage

verneint, solle sie aber trotzdem freiwillig inhaltlich beantwortet werden, würden keine Überlegungen zur Antwortfrist des § 28 Abs. 6 Satz 1 SächsGemO mehr vorgenommen. Diese offensichtlich mit dem Ziel einer effizienten Bearbeitung gewählte Verfahrensweise lässt nicht den Schluss zu, dass der Beklagte nicht bereit wäre, die anfänglich vorgenommene Einordnung zu ändern, wenn sie sich nach erneuter, infolge einer Rüge vorgenommener Prüfung als falsch erweist. Gleiches gilt für die Bereitschaft des Beklagten, sich im Anschluss erneut mit der Antwortfrist des § 28 Abs. 6 Satz 1 SächsGemO auseinander zu setzen und einen nicht mehr behebbaren Rechtsverstoß als solchen anzuerkennen. Auch bezogen auf die vom Kläger geltend gemachte Verletzung der formellen Begründungspflicht kann eine fehlende Bereitschaft des Beklagten nicht angenommen werden, die Rechtmäßigkeit der erfolgten Begründung ergebnisoffen zu prüfen und im Falle der Feststellung eines Rechtsverstoßes diesen anzuerkennen und - wenn möglich - zu beseitigen.

- 17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 ZPO. Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel

bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichtes vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses 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, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

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.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Tischer

Ranft

Sieweke

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 10.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG; dabei wird der Empfehlung der Ziffer 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 gefolgt. Die vom Beklagten angeregte Festsetzung eines geringeren Streitwertes kommt vorliegend nicht in Betracht. Eine dafür erforderliche unterdurchschnittliche Bedeutung der Sache für den Kläger ist nicht gegeben, da es aus seiner Sicht um die Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen geht.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Tischer

Ranft

Sieweke