

Sachgebiet:

Jagd- und Fischereirecht

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1, §§ 121, 132 Abs. 2 Nr. 3

Titelzeile:

Rechtsverordnung zur Änderung der Jagdzeiten - Antragsbefugnis des Inhabers eines Eigenjagdrevers

Leitsätze:

1. Die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist zu bejahen, wenn der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird; der Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung ist nicht erforderlich.

2. Die Annahme, ein Antragsteller verfolge "in Wahrheit" andere Ziele, macht die Berufung auf die zu bejahende Möglichkeit einer Verletzung des Eigentums nicht rechtsmissbräuchlich.

Beschluss des 3. Senats vom 17. Juli 2019 - BVerwG 3 BN 2.18

I. VGH München vom 11. Dezember 2017
Az: VGH 19 N 14.1022





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 3 BN 2.18
VGH 19 N 14.1022

In der Normenkontrollsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 17. Juli 2019
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. habil. Wysk und
Dr. Kenntner

beschlossen:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom
11. Dezember 2017 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwie-
sen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-
deverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Das Verfahren betrifft die Antragsbefugnis für einen Normenkontrollantrag.
- 2 1. Der Antragsteller ist Miteigentümer von Waldflächen im Gemeindegebiet von Eschenlohe (Landkreis Garmisch-Partenkirchen), die zum Eigenjagdrevier "Eschenlohe-Wengwies" gehören, dessen Inhaber und Jagdausübungsberechtigter der Antragsteller ist. Er wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Verordnung der Regierung von Oberbayern über die Änderung der Jagdzeiten für Schalenwild in den Sanierungsgebieten im Regierungsbezirk Oberbayern vom 14. Februar 2014 (Oberbay. ABl. S. 25).
- 3 Die angegriffene Rechtsverordnung bestimmt, dass in dort bezeichneten Gebieten die Jagd auf Rot-, Gams- und Rehwild abweichend von den gesetzlichen Schonzeiten ausgeübt werden darf. Vergleichbare Regelungen gab es seit dem Jahr 2000. Über den Normenkontrollantrag des Antragstellers gegen die Vorgängerverordnung aus dem Jahr 2008 ist noch nicht abschließend entschieden,

nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen hat (BVerwG, Beschluss vom 29. Dezember 2011 - 3 BN 1.11 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 183).

- 4 Das Eigenjagdrevier des Antragstellers ist von den Regelungen der angegriffenen Rechtsverordnung nicht unmittelbar betroffen. Der Antragsteller macht jedoch geltend, die durch die Rechtsverordnung ermöglichten Jagdmaßnahmen in den Sanierungsgebieten bewirkten nachteilige Veränderungen in seinem unmittelbar angrenzenden Eigenjagdrevier. Durch die gezielte "Vergrämung" während der Schonzeit ziehe sich das vertriebene Wild in das Eigenjagdrevier des Antragstellers zurück; es komme dort zu einem erhöhten Wildbestand und damit einhergehend zu erhöhtem Verbiss. Der in dieser Zeit erhöhte Wildbestand an den Futterstellen fließe in die Zählergebnisse des Ist-Bestandes ein und ziehe entsprechend überhöhte Abschussfestsetzungen für sein Jagdrevier nach sich; hierdurch werde mittelfristig der Wildbestand verringert und eine Verbuschung und Verlaubholzung der Flächen des Eigenjagdreviers bewirkt. Die Rechtsverordnung führe so zu einer nachteiligen Veränderung von Waldstruktur und -qualität und mache einen erhöhten waldbaulichen Bewirtschaftungs- und Jagdausübungsaufwand im Eigenjagdrevier erforderlich. Dadurch würden sein Eigentum und sein Jagdausübungsrecht verletzt.

- 5 Durch Urteil vom 11. Dezember 2017 hat der Verwaltungsgerichtshof den Normenkontrollantrag abgelehnt. Der Antrag sei unzulässig. Für den weitaus größten Teil der von der Rechtsverordnung geregelten 105 Sanierungs- und Gefährdungsgebiete im Regierungsbezirk Oberbayern sei bereits wegen der Entfernung zum Eigenjagdrevier eine Betroffenheit des Antragstellers nicht erkennbar. Auch hinsichtlich des teilbaren Verordnungsgebiets Eschenlaine fehle es an der erforderlichen Antragsbefugnis. Die Berufung auf einen erhöhten Verbiss sei rechtsmissbräuchlich. In Wahrheit strebe der Antragsteller den Verbiss auf seinen Grundflächen sogar an; er berufe sich hierauf nur, um ein rechtlich nicht geschütztes Interesse an hohen Wildbeständen zur Ausübung der trophäenorientierten Jagd verfolgen zu können. Darüber hinaus beeinflusse die angegriffene Rechtsverordnung die Wildbestands- und/oder Verbiss-Situation im Eigenjagdrevier des Antragstellers nicht spürbar. Mit ihr sei keine Erhöhung der Ab-

schusszahlen verbunden, sondern nur eine Veränderung der für den Abschuss zulässigen Zeiträume. Ausweislich der von der Beigeladenen vorgelegten Gesamtübersicht sei es seit dem Jahr 2008 nur zu einem einzigen "Schonzeitabschuss" gekommen. Auch bei Berücksichtigung der wöchentlichen Begehung in den Sanierungsgebieten erscheine die Vergrämungswirkung äußerst gering. Der Antragsteller habe auch keine tragfähigen Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass das vergrämte Wild gezielt in Richtung seines Eigenjagdreviers gedrängt werde. Im Übrigen ergebe die hilfsweise Prüfung der Rechtsverordnung, dass der Normenkontrollantrag auch unbegründet wäre.

- 6 2. Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Revision hat Erfolg, sie führt zur Aufhebung des Urteils und zur Zurückverweisung der Sache an den Verwaltungsgerichtshof (§ 133 Abs. 6 VwGO).
- 7 a) Dabei kann offenbleiben, ob das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs von dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Dezember 2011 - 3 BN 1.11 - (Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 183) abweicht (vgl. § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO), wie die Beschwerde geltend macht.
- 8 Um die aus § 121 VwGO folgende Bindungswirkung, die der Verwaltungsgerichtshof verneint hat (vgl. UA Rn. 91), geht es insoweit nicht. Ein Verstoß hiergegen hätte bereits einen Verfahrensfehler zur Folge. "Abweichungen" im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO betreffen vielmehr abstrakte Rechtssätze und sind nicht auf eine "inter partes"-Rechtswirkung im Sinne von § 121 VwGO beschränkt.
- 9 Fraglich ist aber, ob der Verwaltungsgerichtshof mit den aufgeworfenen Fragen, ob dem Antragsteller "tatsächlich" ein subjektives Recht im Sinne des § 47 Abs. 2 VwGO zustehe oder er durch die Rechtsverordnung "spürbar" beeinträchtigt werde, abstrakte Rechtssätze aufgestellt hat. Hiergegen spricht, dass der Verwaltungsgerichtshof selbst bei seinen Ausführungen zur Maßstabbildung auf die mit der Beschwerde bezeichneten Formulierungen des Bundesverwaltungsgerichts zur "Möglichkeit einer Rechtsverletzung" Bezug genommen hat. Angesichts dessen liegt es nicht nahe, dass die Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs als prinzipieller Auffassungsunterschied zur Rechtsprechung

des Bundesverwaltungsgerichts zu verstehen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. April 2014 - 2 B 107.13 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 20 Rn. 3 m.w.N.). Vielmehr dürften sie als Konkretisierung der einzelfallbezogenen Frage gedacht sein, ob eine solche Möglichkeit im konkreten Fall besteht.

- 10 b) Der Verwaltungsgerichtshof überspannt damit aber die Anforderungen an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, sodass die Entscheidung auf einem Verfahrensfehler im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO beruhen kann.
- 11 Die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist zu bejahen, wenn der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2011 - 4 CN 1.10 - BVerwGE 140, 41 Rn. 12; Beschluss vom 29. Dezember 2011 - 3 BN 1.11 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 183 Rn. 3 m.w.N.). Der Nachweis einer tatsächlichen Beeinträchtigung ist deshalb nicht erforderlich.
- 12 Der Verwaltungsgerichtshof erkennt zwar richtig, dass es strukturelle Unterschiede zwischen der Antragsbefugnis für eine Normenkontrolle und der Klagebefugnis für eine Anfechtungsklage gibt. Während der Aufhebungsanspruch in § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO eine Rechtsverletzung des Klägers voraussetzt, verlangt die Unwirksamkeitserklärung einer Rechtsvorschrift nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO wegen deren Allgemeinverbindlichkeit nicht den Nachweis einer individuellen Rechtsverletzung gerade des Antragstellers. Die individuelle Betroffenheit des Antragstellers wird im Rahmen der Antragsbefugnis grundsätzlich abschließend geprüft und findet in der Begründetheitsprüfung keine Entsprechung mehr. Diese Unterschiede führen indes nicht dazu, dass der Antragsteller seine Rechtsverletzung bereits im Rahmen der Antragsbefugnis nachzuweisen und eine Beweisaufnahme hierüber stattzufinden hätte. Die Zulässigkeitschranke des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO soll vielmehr nur "Popularanträge"

ausschließen (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 1989 - 4 N 3.87 - BVerwGE 82, 225 <232>). Eine weitere Einschränkung der individuellen Antragsbefugnis ist damit angesichts der objektiven Prüffunktion des Normenkontrollverfahrens nicht bezweckt. Es reicht vielmehr aus, dass sich die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung negativ auf die Rechtsstellung des Antragstellers auswirken kann (vgl. zuletzt etwa BVerwG, Urteil vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 11). Ob die Rechtsvorschrift gültig ist und der Antragsteller etwaige Auswirkungen daher hinzunehmen hat, ist im Rahmen der Begründetheit des Normenkontrollantrags zu überprüfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Dezember 2000 - 4 BN 59.00 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 144 S. 50).

- 13 Mit den Erwägungen dazu, ob sich die angegriffene Rechtsverordnung tatsächlich und ggf. wie erheblich auf die Wildbestands- und Verbiss-Situation im Eigenrevier des Antragstellers auswirkt, verlässt der Verwaltungsgerichtshof die im Rahmen der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO relevanten Prüfkriterien. Die gegen die entsprechenden Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichtshofs gerichteten Rügen bedürfen daher keiner weiteren Erörterung.
- 14 Tatsachen, die eine Beeinträchtigung eigener Rechte zumindest möglich erscheinen lassen, hat der Antragsteller vorgetragen. Darauf, dass Waldeigentümern im Lichte von Art. 14 Abs. 1 GG ein subjektiv-öffentliches Recht auf Schutz vor Wildschäden - und damit auch vor zunehmendem Wildverbiss - zukommt, hat der Senat im Beschluss vom 29. Dezember 2011 - 3 BN 1.11 - (Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 183 Rn. 4) bereits hingewiesen. Entsprechendes gilt dafür, dass die vom Antragsteller geltend gemachte Wildwanderung nicht lediglich entfernt ("theoretisch"), sondern angesichts der Nähe seines Eigenjagdreviers zum Verwaltungsgebiet Eschenlaine ernstlich möglich ist. Die Erwägung des Verwaltungsgerichtshofs, dass die mit der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Verkürzung der Schonzeiten unmittelbar keine Änderung der Abschusszahlen mit sich bringt, ändert hieran nichts. Eine Beeinträchtigung von Rechten des Antragstellers ist unabhängig hiervon möglich, namentlich durch einen erhöhten Verbiss durch die während der Schonzeit im angrenzenden Sanierungsgebiet vertriebenen Tiere. Zum anderen ist auch eine mittelbare Wirkung der Rechtsverordnung auf die für das Eigenjagdrevier festgesetzten Abschusszahlen

nicht ausgeschlossen. Die Darstellung des Antragstellers, der durch die "Vergrämung" im angrenzenden Sanierungsgebiet erhöhte Wildbestand fließe in die Winterfeststellung des Ist-Bestands ein und führe so mittelbar auch zur Festsetzung höherer Abschusspläne für sein Eigenjagdrevier, ist plausibel und durch die Erwägungen im angegriffenen Urteil nicht widerlegt.

- 15 c) Der Verwaltungsgerichtshof hat die Verfahrensvorschrift des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch insoweit fehlerhaft angewendet, als er die Berufung auf einen erhöhten Pflanzenverbiss als rechtsmissbräuchlich bewertet hat.
- 16 Zu Recht rügt die Beschwerde bereits, dass die Annahmen des Verwaltungsgerichtshofs zur "wahren" Motivlage des Antragstellers, der Förderung hoher Wildbestände zur Verfolgung der trophäenorientierten Jagd, durch die Akten nicht belegt sind. Worauf der Verwaltungsgerichtshof seine Tatsachenfeststellungen gründet, wird auch im Urteil nicht offengelegt (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO).
- 17 Selbst wenn man von den tatsächlichen Annahmen des Verwaltungsgerichtshofs ausgehen wollte, rechtfertigte dies indes nicht die Einordnung als rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsschutz. Vielmehr verfolgt der Antragsteller ihm von der Rechtsordnung zugesprochene Positionen mit den gesetzlich hierfür vorgesehenen Mitteln.
- 18 In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass die aus dem Grundstückseigentum folgende Klagebefugnis rechtsmissbräuchlich ausgeübt wird, wenn die Eigentümerstellung nur "als formale Hülle" begründet wurde, um die formalen Voraussetzungen für eine Prozessführung zu schaffen, die nach dem Rechtsschutzsystem der VwGO einem Eigentümer vorbehalten ist (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 27. Oktober 2000 - 4 A 10.99 - BVerwGE 112, 135 <137 f.> und vom 9. Juli 2008 - 9 A 14.07 - BVerwGE 131, 274 Rn. 42 f.). Der Erwerb von Grundeigentum allein als Mittel, um eine ansonsten nicht bestehende Überprüfungsmöglichkeit durch die Verwaltungsgerichte erreichen zu können, ist systemwidrig und rechtfertigt den Vorwurf der unzulässigen Rechtsausübung im Sinne einer Umgehung des Gesetzes (BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 - 9 A 6.10 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 34 Rn. 16).

- 19 Von einer entsprechenden Konstellation ist aber auch der Verwaltungsgerichtshof nicht ausgegangen. Der Antragsteller hat das Grundstück unstreitig nicht nur deshalb erworben, um sich eine Antragsbefugnis zu verschaffen. Die vom Verwaltungsgerichtshof angenommene Situation, dass der Antragsteller "in Wirklichkeit" andere Ziele als die Abwehr der geltend gemachten Rechtsverletzung verfolge, ist mit den in der Rechtsprechung zum Missbrauch entschiedenen Konstellationen nicht vergleichbar. Sie versucht vielmehr, die Missbräuchlichkeit der Motive für einen Grundstückserwerb auf die Motivation für die Geltendmachung bestimmter Rechtspositionen zu übertragen. Dies geht fehl.
- 20 Der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs in den von der Rechtsprechung entschiedenen Fällen bezieht sich auf die Begründung der Rechtsposition, die als "bloße Scheinposition" bewertet wird (BVerwG, Urteile vom 27. Oktober 2000 - 4 A 10.99 - BVerwGE 112, 135 <138>). Er kann auf die Motivation zur Geltendmachung tatsächlich möglicher Rechtsbeeinträchtigungen nicht übertragen werden. Der Antragsteller hat unstreitig nicht nur eine formale oder Scheinposition inne, sondern ist "echter" Inhaber der materiellen Befugnisse. Sein Interesse am Schutz des Eigentums ist nicht "mit einem Makel behaftet" (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. April 2004 - 4 CN 1.03 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 165 S. 138). Dem Grundstückseigentümer steht die Entscheidung frei, ob und warum er mögliche Beeinträchtigungen seiner Rechte geltend machen will. Eine "Inhaltskontrolle" dieser Motivation findet im geltenden Recht keine Stütze.
- 21 Dem Antragsteller ist daher nicht verwehrt, mögliche Beeinträchtigungen seines Eigentums geltend zu machen. Diese vermitteln die nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für die Stellung eines Normenkontrollantrags erforderliche Antragsbefugnis. Ob es dem Antragsteller mit seinem Normenkontrollantrag tatsächlich um die Beseitigung genau dieser Rechtsverletzungen geht, ist dabei nicht entscheidend. Er darf die Verletzung seiner Rechte unabhängig davon rügen, welche Zielsetzung er verfolgt.
- 22 d) Das angegriffene Urteil kann auf diesen Verfahrensfehlern auch beruhen (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

- 23 Der Verwaltungsgerichtshof hat zwar hilfsweise (auf 42 Seiten) auch die Begründetheit des Normenkontrollantrags geprüft und ausgesprochen, dass der Antrag des Antragstellers, wäre er zulässig, in der Sache keinen Erfolg gehabt hätte (UA Rn. 92). Da der Antrag indes durch Prozessurteil als unzulässig abgelehnt worden ist, erstreckt sich die Rechtskraft der Entscheidung nicht auf diese Hilferwägungen zur Begründetheit (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Dezember 2018 - 6 B 133.18 - NVwZ 2019, 649 Rn. 21 m.w.N.). Diese sind nicht geeignet, den Umstand zu heilen, dass der Verwaltungsgerichtshof den Antrag rechtsfehlerhaft als unzulässig abgelehnt hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Januar 2019 - 3 B 48.18 - juris Rn. 14).
- 24 Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs ist daher aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung in der Sache zurückzuverweisen (§ 133 Abs. 6 VwGO).
- 25 3. Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.
- 26 Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Philipp

Prof. Dr. habil. Wysk

Dr. Kenntner