



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen: 52-1697

6. März 2018

## **Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis einer Landtagsfraktion gegen eine Allgemeinverfügung**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der AfD hat sich an den Präsidenten des Landtags gewandt und eine Untersuchung des Wissenschaftlichen Dienstes erbeten, ob sie sich im Wege des Widerspruchs und gegebenenfalls einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen eine jagdrechtliche Allgemeinverfügung wenden kann. Die Begutachtung soll sich auf die fragliche Sachentscheidungsvoraussetzung der Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis i.S.d. § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung<sup>1</sup> konzentrieren.

Hintergrund der Beauftragung des Wissenschaftlichen Dienstes ist eine Allgemeinverfügung der Zentralstelle der Forstverwaltung Rheinland-Pfalz vom 18. Januar 2018.<sup>2</sup> Darin hebt die obere Jagdbehörde zur Erlegung von Rotwild die Schonzeit (32 Abs. 1 Landesjagdgesetz<sup>3</sup>) sowie das Nachtjagdverbot auf (§§ 23 Abs. 3, Abs. 1 Ziff. 7 LJG) und lässt die Verwendung künstlicher Lichtquellen bei der Jagd zu (§ 23 Abs. 3, Abs. 1 Ziff. 8a LJG). Die Allgemeinverfügung gilt für alle Jagdbezirke auf dem Gebiet des Rhein-Lahn-Kreises im Zeitraum 1. Februar 2018 bis 10. März 2018.

### **B. Stellungnahme**

Das deutsche Verwaltungsprozessrecht dient dem Schutz der Rechte des Einzelnen. Im Unterschied etwa zum französischen Recht stellen Interessentenklagen, mit denen die objektive Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns auf Grund eines eigenen Interesses, jedoch auch oh-

<sup>1</sup> Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546).

<sup>2</sup> Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz vom 5. Februar 2018, Bekanntmachung Nr. 540 (S. 141 f.).

<sup>3</sup> Landesjagdgesetz (LJG) vom 9. Juli 2010 (GVBl. S. 149), zuletzt geändert durch Verordnung vom 12. September 2012 (GVBl. S. 310), BS 792-1.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.**

ne eine eigene Rechtsbetroffenheit verfolgt werden kann, die Ausnahme dar.<sup>4</sup> Dem deutschen Verwaltungsprozess ebenfalls systemfremd sind Popularklagen, mit denen sich jedermann zum Sachwalter des Interesses der Allgemeinheit oder Dritter an der Wahrung des Rechts machen kann.<sup>5</sup> Die spezifische prozessrechtliche Ausrichtung steht im engen Kontext zur grundrechtlichen Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes. Gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz steht jedem der Rechtsweg offen, der durch die öffentliche Gewalt *in seinen Rechten* verletzt wird.<sup>6</sup>

Im Hinblick auf die individualrechtsschützende Funktion verwaltungsgerichtlicher Klagen kommt der Sachentscheidungsvoraussetzung der Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO eine maßgebliche Filterfunktion zu. Die Norm findet bereits im Widerspruchsverfahren, das grundsätzlich vor Erhebung einer Anfechtungs- und Verpflichtungsklage durchzuführen ist (§ 68 VwGO), analoge Anwendung.<sup>7</sup> Danach ist die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage sowie der Widerspruch vorbehaltlich einer anderen gesetzlichen Bestimmung nur zulässig, wenn der Kläger/Widerspruchsführer geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.

Gesetzliche Bestimmungen, nach denen eine Verletzung eigener Rechte nicht geltend gemacht werden muss, existieren im Bundes- und Landesrecht. Beispiele hierfür sind das Verbandsklagerecht anerkannter Naturschutzvereinigungen (§ 64 Bundesnaturschutzgesetz<sup>8</sup>, § 31 Landesnaturschutzgesetz<sup>9</sup>) und anerkannter Tierschutzvereine (§ 3 des Landesgesetzes über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine<sup>10</sup>).

---

<sup>4</sup> Zur französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit *Wahl*, in: Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Loseblatt, Band I, Vorbemerkung zu § 42 Abs. 2 Rn. 20 f. (Stand: Juni 2017); *Gebhardt*, VBIBW 2007, 1 (5).

<sup>5</sup> *Sodan*, in: ders./Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Auflage 2014, § 42 Rn. 365 m.w.N.

<sup>6</sup> *Antoni*, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 11. Auflage 2016, Art. 19 Rn. 15; *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Art. 19 Abs. 4 Rn. 8 (Stand: September 2017).

<sup>7</sup> § 42 Abs. 2 VwGO findet auch Beachtung in den Fällen der allgemeinen Leistungsklage, (Fortsetzungs-)Feststellungsklage sowie im vorläufigen Rechtsschutz (str., vgl. *Sodan*, in: ders./Ziekow (Hrsg.), a.a.O., § 42 Rn. 370 ff.). § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO verlangt für das Normenkontrollverfahren, dass natürliche und juristische Personen geltend machen, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung *in ihren Rechten* verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

<sup>8</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434).

<sup>9</sup> Landesnaturschutzgesetz vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2016 (GVBl. S. 583), BS 791-1.

<sup>10</sup> Landesgesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine vom 3. April 2014 (GVBl. S. 44), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383), BS 7833-2.

Eine vergleichbare gesetzliche Ausnahmebestimmung für die Fraktionen des Landtags besteht nicht. Auch aus der Landesverfassung, insbesondere aus Art. 79 Abs. 2 und Art. 85a Abs. 2 Satz 1, kann kein Recht abgeleitet werden, dass den Fraktionen oder ihren Mitgliedern die Möglichkeit zu eröffnen ist, ohne die Geltendmachung einer Verletzung eigener Rechte den Verwaltungsrechtsweg zu bestreiten. Insoweit besteht ein wesentlicher Unterschied zum Landesverfassungsprozessrecht. Hinsichtlich der abstrakten Normenkontrolle und des Organstreitverfahrens zählen die Fraktionen des Landtags zu den privilegierten Antragsberechtigten (Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV), weil sie als „Garanten des Gemeinwohls“ den Verfassungsgerichtshof auch ohne Darlegung einer subjektiven Rechtsbetroffenheit zulässigerweise anrufen können.<sup>11</sup>

Die Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO (analog) setzt nach ganz herrschender Meinung voraus, dass der Kläger Tatsachen vorbringt, „die es möglich erscheinen lassen, dass er durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt ist“ („Möglichkeitstheorie“).<sup>12</sup> Dies ist bereits dann anzunehmen, „wenn eine Verletzung eigener subjektiver Rechte (...) nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist“.<sup>13</sup> Ob der in Betracht zu ziehende Rechtssatz ein subjektiv-öffentliches Recht verleiht, bestimmt sich nach der herrschenden „Schutznormlehre“ danach, ob die konkrete Bestimmung nicht (nur) dem Interesse der Allgemeinheit Ausdruck verleiht, sondern sie auch dem Interesse des Einzelnen derart zu dienen bestimmt ist, dass dieser ihre Einhaltung beanspruchen kann.<sup>14</sup>

Im vorliegenden Fall kann im zuvor genannten Sinn ausgeschlossen werden, dass die Allgemeinverfügung der Zentralstelle der oberen Forstverwaltung einen verfassungs- oder einfachgesetzlichen Rechtssatz tangieren könnte, der auch dem individuellen Interesse einer Landtagsfraktion zu dienen bestimmt ist. Eine Widerspruchsbefugnis der Fraktion der AfD, die neben weiteren Sachentscheidungsvoraussetzungen Bedingung für eine Recht- und Zweckmäßigkeitsüberprüfung der Allgemeinverfügung im Rahmen des erforderlichen Vorverfahrens wäre (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO), kann demzufolge nicht angenommen werden.

Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>11</sup> RhPfVerfGH, AS 43, 149 (157); 8, 224 (225).

<sup>12</sup> *Sodan*, in: ders./Ziekow (Hrsg.), a.a.O., § 42 Rn. 379.

<sup>13</sup> BVerwGE 114, 356 (360) m.w.N.

<sup>14</sup> *Sodan*, in: ders./Ziekow (Hrsg.), a.a.O., § 42 Rn. 388 m.w.N.; vgl. BVerwGE 117, 93 (95 f.).