

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Gesetzgebungskompetenzen im Jagdrecht

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

W

Verfasser/in: [REDACTED]

Gesetzgebungskompetenzen im Jagdrecht

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 385/08

Abschluss der Arbeit: 19. November 2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

- **Zusammenfassung** -

Die Regelungen im Referentenentwurf des **Umweltgesetzbuchs** III stehen mit den Zuweisungen der Gesetzgebungskompetenzen im Jagdwesen an Bund und Länder, wie sie durch das Grundgesetz im Zuge der Föderalismusreform vorgenommen worden sind, **in Einklang**.

Die Gesetzgebungszuständigkeit für das Jagdwesen ist aus der Rahmenkompetenz des Bundes in die konkurrierende Gesetzgebung überführt worden. Die Befugnisse der Länder bei der früheren Rahmengesetzgebung sind durch ein Abweichungsrecht von der bundesgesetzlichen Regelung ersetzt worden. Einen „abweichungsfesten Kernbereich“ dem Bund vorbehaltenen Regelungsbereiche bilden das Recht der Jagdscheine und die Normen, die sachlich zum Tierschutz gehören („abweichungsfester Kernbereich“). Die Kataloge der jagdbaren Wildtierarten gehören jedoch nicht zum abweichungsfesten Kernbereich; die **Länder** können daher **eigene Kataloge** erlassen, die einem etwaigen (älteren) Bundeskatalog vorgehen.

Inhaltsverzeichnis

Seite

W

1.	Einleitung	5
2.	Jagdwesen und Artenschutz	5
3.	Abweichungsgesetzgebung	7
4.	Umweltgesetzbuch III	9

1. Einleitung

Im Zuge der **Föderalismusreform I**, die am 1. September 2006 durch Änderung des Grundgesetzes¹ in Kraft getreten ist, wurde die Gesetzgebungszuständigkeit für das Jagdwesen aus der Rahmenkompetenz des früheren Art. 75 Nr. 3 GG in die konkurrierende Gesetzgebung überführt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG n.F.). Auch auf den Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3 GG a.F.) erstreckt sich nunmehr die **konkurrierende Gesetzgebung** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG n.F.).

Die Föderalismusreform hat den Weg für ein Umweltgesetzbuch geebnet. Bei den Beratungen in der Föderalismuskommission bestand zwischen allen Beteiligten in Bund und Ländern ein ausdrücklicher Konsens darüber, dass mit der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für die Umwelt die Voraussetzungen für ein Umweltgesetzbuch geschaffen werden sollten. Der Bund hat mit der Föderalismusreform jetzt erstmals die Möglichkeit erhalten, das Naturschutzrecht in eigener Regie umfassend zu regeln.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat einen **Entwurf eines Umweltgesetzbuches** erarbeitet, der als zweiter Referentenentwurf vom 20. Mai 2008² die Referentenebene verlassen hat, jedoch noch nicht als Kabinettsentwurf vorliegt.³

2. Jagdwesen und Artenschutz

Für den Kompetenztitel des **Jagdwesens** in Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG ist der tradierte Bestand von besonderer Bedeutung, der diesem Verfassungsbegriff zugerechnet wird. Es wird nicht nur das zur Nutzung berechtigende Individualrecht, sondern der ganze Fragenkreis umfasst, der rechtlich herkömmlicherweise im Zusammenhang mit der Jagd gesehen wird.⁴ Dazu gehören das Jagdrecht, die Bestimmung der jagdbaren Tiere, das Aussetzen von Tieren, die Festlegung von Jagdbezirken, Jagdbeschränkungen und der Erwerb eines Jagscheins.⁵

Das Jagdrecht ist anders als das Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht, auch nach der Föderalismusreform, kein Umweltrecht im engeren Sinne, denn sein primärer

¹ BGBl. 2006 I S. 2034. Das Föderalismusreform-Begleitgesetz (BGBl. 2006 I S. 2098) trat kurze Zeit später in Kraft; es enthält die für die Grundgesetzänderung notwendigen Folgeregelungen auf einfach-gesetzlicher Ebene.

² http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb3_naturschutz.pdf [Stand 19. November 2008].

³ Oldiges, Der beschwerliche Weg zu einem Umweltgesetzbuch, ZG 2008, 263.

⁴ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 9. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 67; Stettner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Auflage, Band II, Supplementum 2007, Art. 74 Rn. 140.

⁵ Stettner (Fn. 4), Art. 74 Rn. 140.

Zweck ist die Ermöglichung, Regelungen und Begrenzungen der Jagd, nicht aber des Umweltschutzes.⁶ So ist die Jagd primär eine Umweltnutzung, denn sie greift in die Umwelt ein.⁷ Nur vereinzelte Vorschriften über Jagdbeschränkungen und die Hege weisen einen engen Bezug zum Umweltrecht auf.

Demgegenüber ist das **Artenschutzrecht** ein Teil des Naturschutzrechts. Es umfasst die Erhaltung der Vielfalt wildlebender Tiere und Pflanzen. Bei ihm geht es, anders als beim Tierschutz, um die Bewahrung des Exemplars als Repräsentant der Art. Deshalb beinhaltet er auch den Schutz der Lebensräume und -stätten. Mit ihm soll insbesondere dem beständigen Rückgang der Arten entgegengewirkt werden.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte das **Jagd- und das Naturschutzrecht** als **getrennte Rechtskreise** aufrechterhalten. In der Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Recht des Artenschutzes nicht den jagdrechtlichen Artenschutz umfasst.⁸

Dem **jagdrechtlichen Artenschutz** unterfallen dabei namentlich

- die Hege des Wildes einschließlich der Gestaltung ihrer Lebensräume,
- die Bildung von Hegegemeinschaften aus mehreren Revierinhaber,
- der Schutz des Wildes z. B. vor Futternot und Wildseuchen,
- die Besitz, Erwerbs- und Veräußerungsverbote durch die BWildschutzVO,
- die Schädigungs- und Störungsverbote sowie
- die gesetzlich festgelegten Schonzeiten, in denen Wild nicht bejagt werden darf.⁹

Die strikte Trennung von Jagdwesen und Naturschutzrecht führt zum Prinzip der **Spezialität des Jagdrechts** gegenüber dem Naturschutzrecht bei den sogenannten **Doppelrechtlern**¹⁰, also bei Tieren, die sowohl dem Artenschutz als auch dem Jagdrecht unterliegen. So geht das Jagdrecht als Spezialrecht dem Artenschutzrecht vor, soweit es Best-

⁶ Kloepfer, Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht - Eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusdebatte, NuR 2006, 1 (5).

⁷ Czybulka, Reformnotwendigkeit des Jagdrechts aus Sicht einer Harmonisierung mit dem europäischen und internationalen Recht der Biodiversität und dem Artenschutz, NuR 2006, 7 (8).

⁸ BT-Drs. 16/813, S. 11.

⁹ Dietlein, Stellungnahme zur Neuordnung der umweltrelevanten Gesetzgebungskompetenzen unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzrechts sowie des Jagd- und Naturschutzrechts, BT-Drs. 16/2069, S. 9;

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a16/foederalismusreform/stellungnahmen_sachverstaendige/prof_dr_johannes_dietlein.pdf [Stand 13. November 2008].

¹⁰ Kluxen, Der schmale Pfad zwischen Artenschutz- und Jagdrecht, Jagd in Bayern 2004, Heft 4, 18.

immungen zum Schutz der Art enthält. Nur wenn dies nicht der Fall ist, greift das Artenschutzrecht¹¹.

Die Überlagerungsprobleme zwischen Jagd- und Naturschutzrecht (insbesondere im naturschutzrechtlichen und jagdrechtlichen Artenschutz), etwa im Hinblick auf Tötungs- und Aneignungsverbote besonders geschützter Arten, zwingen nicht zu einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz. Im Übrigen gibt es zahlreiche andere Überlagerungsprobleme (z. B. mit dem Tierschutzrecht oder dem Zivilrecht). Auch daraus folgt nicht die Notwendigkeit einer einheitlichen Zuständigkeit.¹²

3. Abweichungsgesetzgebung

Die Föderalismusreform hat mit dem Institut der Abweichungsgesetzgebung in Art. 72 Abs. 3 GG n.F. eine **neuartige Kompetenzkategorie** begründet. Die dort aufgeführten Materien unterlagen vor der Reform der – nunmehr abgeschafften - Rahmengesetzgebung. Es handelt sich u. a. um die im früheren Art. 75 GG aufgeführten umweltschutzrechtlichen Materien (Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftsschutz, Wasserhaushalt), die eine einschränkungslos, also ohne Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG, gewährte konkurrierende Bundeskompetenz mit der Möglichkeit abweichender Landesgesetzgebung verbindet. Vor der Föderalismusreform hatten die Länder die Befugnisse zur Gesetzgebung nur dann, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht erschöpfend Gebrauch gemacht hat. Der Grundtenor der Föderalismusreform war eine Stärkung der Ländergesetzgebungskompetenzen¹³ und führte zu substantiellen Zugeständnissen an die Länder.

Nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG können die Länder durch Gesetz von der Bundesgesetzgebung abweichen. Das Abweichungsrecht ersetzt die Befugnisse der Länder bei der früheren Rahmengesetzgebung. Die Länder sollen in die Lage versetzt werden, eigene Konzeptionen zu verwirklichen und die Unterschiede in ihren Strukturen zu berücksichtigen.¹⁴ Eine Pflicht zu eigener Gesetzgebung wurde jedoch nicht begründet.

Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 GG enthält jedoch eine **Ausnahme** von der Abweichungsmöglichkeit, nämlich für das **Recht der Jagdscheine**, das in den §§ 15 - 18 BJagdG die Voraussetzungen für die Erlangung von Jagdscheinen sowie Versagungs- und Einzie-

¹¹ Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblattausgabe, 52. Lieferung September 2007, BNatSchG § 39 Rn. 20.

¹² Kloepfer (Fn. 5), 1 (5).

¹³ Selmer, Die Föderalismusreform - eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, JuS 2006, 1052 (1056).

¹⁴ BT-Drs. 16/813, S. 11.

hungsgründe regelt.¹⁵ Ferner können die **Normen**, die sachlich zum **Tierschutz** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) gehören, landesrechtlich nicht abbedungen werden, weil Art. 72 Abs. 3 GG keine entsprechende Abweichungsregelung für den Tierschutz enthält.¹⁶ Dies ist der „abweichungsfeste Kernbereich“¹⁷, welcher der Gesetzgebung der Länder verschlossen bleibt. Normen des **jagdrechtlichen Artenschutzes** wie die Beschränkungen des Aussetzens und Ansiedelns von Tieren gem. § 28 Abs. 2 bis 4 BJagdG, die Hegepflicht gem. § 1 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 BJagdG und einige Jagdzeit-Beschränkungen sind vom Artenschutz im Sinn der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) ausgenommen, wie es die Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform tut,¹⁸ und sind damit nicht abweichungsfest.¹⁹

Solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht nicht Gebrauch gemacht hat, dürfen die Länder auch die abweichungsfesten Kernbereiche regeln. Hat der Bund aber von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht, sind die Länder insoweit nicht mehr zu abweichenden Regelungen befugt.²⁰ Für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht auf den Gebieten, die Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG nennt, gilt nicht Art. 31 GG. Vielmehr bestimmt Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG, dass das jeweils spätere Gesetz vorgeht.²¹

Es ist zu berücksichtigen, dass die Regelungsmöglichkeiten von Bund und Ländern im Bereich des Artenschutzrechts mittlerweile durch die EG-Artenschutzverordnung²² sowie durch von der Bundesrepublik Deutschland umzusetzende gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte²³ und internationale Abkommen²⁴ determiniert werden. So werden durch die

¹⁵ BayVerfGH, Entscheidung vom 29.5.1979, VwRspr. 30, 899 (902).

¹⁶ Metzger, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Loseblattausgabe, 167. Lieferung August 2007, Hinweis zu J 12. BJagdG.

¹⁷ BT-Drs. 16/813, S. 11.

¹⁸ BT-Drs. 16/813, S. 11.

¹⁹ Metzger, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Loseblattausgabe, 167. Lieferung August 2007, Hinweis zu J 12. BJagdG.

²⁰ Häde, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, 930 (932).

²¹ Häde (Fn. 20), 933.

²² Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels vom 9. Dezember 1996 (ABl. EG Nr. L 61, S. 1), zuletzt geändert am 9. August 2005 (ABl. EU Nr. L 215, S. 1, ber. ABl. EU 2006 Nr. L 113, S. 26).

²³ Z. B. Art. 5ff. der Richtlinie (EG) 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103, S. 1 - 18).

²⁴ Übereinkommen vom 26. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten - „Bonner Konvention“ (Zustimmungsgesetz vom 26. April 1984 [BGBl. II, S. 569]); Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensgrundlagen - „Berner Konvention“ (Zustimmungsgesetz vom 17. Juli 1984 [BGBl. II, S. 618]).

internationalen Abkommen und auch durch das Gemeinschaftsrecht die Artenkataloge der jagdbaren Wildtiere vorgegeben.



4. Umweltgesetzbuch III

Der Entwurf für das Umweltgesetzbuch umfasst insgesamt fünf Bücher; das Dritte Buch (UGB III)²⁵ regelt den Naturschutz und die Landschaftspflege. Für das Jagdwesen ist Abschnitt 5 (Schutz der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope) relevant. Dieser Abschnitt entspricht im Wesentlichen dem Abschnitt 5 des geltenden Bundesnaturschutzgesetzes mit den weitgehend bundesunmittelbar ausgestalteten Regelungen zum Arten- und Biotopschutz. Die Vorschriften des besonderen Artenschutzes werden nahezu unverändert übernommen. Die Regelungen zum allgemeinen Artenschutz einschließlich der Vorschriften zu gebietsfremden Arten sowie die Umsetzung der Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos²⁶ werden nun bundesunmittelbar ausgestaltet. Bis zum Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes 2002 enthielt das Artenschutzrechts eine Regelung zu Tiergehegen; mit diesem Gesetz wird eine Anzeigepflicht für solche Gehege eingeführt. Der neu gestaltete Abschnitt berücksichtigt im Übrigen neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Artenschutzrecht unter der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH RL)²⁷ und Vogelschutzrichtlinie²⁸.

Unterabschnitt 1 enthält die Vorschriften zu den Aufgaben und den allgemeinen Vorschriften des Arten-, Lebensstätten- und Biotopschutzes. In § 37 Abs. 2 UGB III wird § 39 Abs. 2 BNatSchG im Wesentlichen in den Entwurf übernommen. Der Vorrang spezieller jagdrechtlicher Vorschriften vor der Geltung artenschutzrechtlicher Regelungen des Abschnitts 5 wird auf das Bundesjagdrecht beschränkt, da den Ländern mit dem durch die Verfassungsreform neu aufgenommenen Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG die Möglichkeit eingeräumt wurde, in weitem Umfang von Bundesvorschriften auf dem Gebiet des Jagdwesens abzuweichen. Hierzu gehört auch der Katalog der jagdbaren Wildtierarten.

In Unterabschnitt 2 sind die verschiedenen Regelungen des allgemeinen Artenschutzes zusammengefasst, beginnend mit den Regelungen zum allgemeinen Schutz wild leben-

²⁵ Wenn im Folgenden vom UGB III die Rede ist, bezieht sich dieses Kürzel auf den zweiten Referentenentwurf vom 20. Mai 2008.

²⁶ ABl. EG Nr. L 94 S. 24.

²⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 v. 22. 7. 1992, S. 7, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. 9. 2003, ABl. L 284 S. 1.

²⁸ Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Fn. 23).

der Tiere und Pflanzen, den Regelungen zu gebietsfremden Arten, aber auch den Vorgaben zum Vogelschutz an Energiefreileitungen sowie den Anforderungen an Zoos und Tiergehege. Die Vorgaben zum Vogelschutz an Energiefreileitungen galten bisher schon bundesunmittelbar, die Tiergehegeregelung wird wieder eingeführt; alle anderen Vorschriften waren bisher Rahmenrecht und werden mit diesem Entwurf auf eine bundesunmittelbar geltende Grundlage gestellt.

Unterabschnitt 3 umfasst als Besonderen Artenschutz die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote (§ 44 UGB III), die Ausnahmen (§ 45 UGB III), die Nachweispflicht (§ 46 UGB III) und die Einziehung (§ 47 UGB III). Die Vorgaben entsprechen – bis auf redaktionelle Anpassungen in § 44 Abs. 4 Satz 1 UGB III - dem zuletzt durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes geänderten Bundesnaturschutzgesetz. Neu ist, dass sich die Vorschriften zur Anwendung der Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote in der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung (§ 44 Abs. 4 UGB III) und in der Eingriffsregelung (§ 44 Abs. 5 UGB III) nicht mehr nur auf die Europäischen Vogelarten und die Arten des Anhangs IV FFH-RL beziehen, sondern den Kreis der in einer Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 UGB III erfassten Arten mit einbeziehen. Mit der Ergänzung dieses Artenkreises kommt die Bundesregierung der Prüfung aus dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes nach.²⁹

Diese Regelungen im UGB III stehen mit den oben dargestellten Kompetenzzuweisungen an Bund und Länder durch das Grundgesetz im Zuge der Föderalismusreform in Einklang.

²⁹ Vgl. Begründung A. 2 Absatz 1, BR-Drs. 123/07.