

Kein Pardon für Jagdgegner?*

I. Einführung

Am 29.4.1999 bescheinigte der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte*¹ acht jagdunwilligen Grundstückseigentümern in Frankreich, dass ihre Zwangsmitgliedschaft in kommunalen Jagdverbänden gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt. Seither versuchten auch in Deutschland Grundstückseigentümer ihre Zwangsmitgliedschaft in Jagdgenossenschaften vor Gericht anzugreifen.² Nunmehr erreichte die Auseinandersetzung das Bundesverwaltungsgericht. In einem am 14.4.2005 verkündeten Urteil hatte es über eine Feststellungsklage zu entscheiden, mit der ein Grundstückseigentümer unter Berufung auf die Entscheidung des EGMR unter anderem rügte, dass die Mitgliedschaft gegen die Eigentumsgarantie aus Art.14 GG und das Diskriminierungsverbot aus Art.3 u. Art.4 GG verstoße. Auch sein allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art.2 GG sei verletzt.

Das Gericht wies die Klage ab: Art.4 GG sei gar nicht berührt; die durch die Zwangsmitgliedschaft folgende Einschränkung der Eigentümerbefugnisse aus Art.14 GG sei durch die einfachrechtliche Ausgestaltung dieses Grundrechts durch das Jagdrecht legitimiert, und Art.2 Abs.1 GG sei nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt. Die Entscheidung des EGMR spielte bei diesem Urteil so gut wie keine Rolle.

II. Betroffene Grundrechte

¹* Zu BVerwG, Urt. v.14.4.2005 – 3 C 31.04, NVwZ 2005...
Urt.v.29.4.1999, NJW 1999, 3695.

² Vor dem VG Düsseldorf – 15 K 2245/00 (Klage abgewiesen, Berufung nicht zugelassen, Verfassungsbeschwerde anhängig); vor dem VG Magdeburg – 3 A 328/03 MD (noch nicht verhandelt); vor dem Bundesverwaltungsgericht – 3 C 31.04 –, wo es zu dem hier besprochenen Urteil kam; daneben spielt die Forderung, einzelne Grundstückseigentümer auf Wunsch vom Jagdzwang auf ihrem Grund und Boden zu befreien, auch im Rahmen der Jagdrechtsreformbestrebungen eine Rolle, Stumpf, BayVBl 2004, 289 ff, 292 u. Hinw. auf das Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Mensch und Tier vom Bündnis 90/Die Grünen vom Juli 1998 und das Positionspapier des Bund Naturschutz zur Jagd vom 21.9.2001, Nr.7.

Ein Eigentümer von Feldern und Wäldern, die zusammen weniger als 75 ha ausmachen, ist kraft Gesetzes Mitglied einer Jagdgenossenschaft (§§ 7, 8, 9 BJagdG). Diese übt auf den Grundstücken der Jagdgenossen die Jagd aus eigenem Recht aus (§ 10 BJagdG), wobei mit dem Jagdrecht gem. § 1 Abs. 2 BJagdG nach allgemeiner Meinung eine Jagdpflicht einhergeht.

Anhand dieser Konstellation ist zu ermitteln, welche Lebens- bzw. Freiheitsbereiche durch die zwangsweise Mitgliedschaft in einer Jagdgenossenschaft betroffen sind. Soweit diese Lebensbereiche zu den Schutzbereichen³ von Grundrechten gehören, ist nach der verfassungsrechtlichen Legitimation der jeweiligen Grundrechtsbeeinträchtigung zu fragen. Fehlt sie, kann die Beeinträchtigung als Grundrechtsverletzung abgewehrt werden.

1. Die Gewissensfreiheit eines Jagdgenossen

Im vorliegenden Fall stand die ethisch motivierte Ablehnung der Jagd im Vordergrund. Der Kläger machte geltend, dass ihm "sein Gewissen gebiete, Tiere auf seinen Grundstücken vor Tötung zu schützen, und ihm verbiete, einer Jagdgenossenschaft anzugehören".

a) Die Behandlung des Rechtsanliegens

Darauf reagierte das Bundesverwaltungsgericht zunächst mit der Feststellung, dass das in Art. 4 Abs. 1 GG gewährleistete Recht, die "Lebensführung in Übereinstimmung mit der eigenen Gewissensüberzeugung zu gestalten", dem Kläger nicht bestritten werde, weil er "nicht gezwungen" werde, "Tiere zu töten oder an einer Tötung durch Dritte mitzuwirken". Derartige könne "auch nicht darin gesehen werden, dass die Tötung durch Dritte auf seinem Grund und Boden rechtlich möglich" sei, denn "seine Rechtsmacht - und damit seine rechtliche Möglichkeit zu einer solchen 'Mitwirkung' - reicht nur so weit, wie seine Bestimmungs-

³ Vgl. zu dieser Unterscheidung bspw. Hoffmann-Riem, Der Staat, 2004, 202 ff, 215, und Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 20. Aufl., Rdnrn. 195 ff.

macht über seinen Grund und Boden reicht". Das Gericht meint also: Wer die Abschusshoheit auf seinem Grund und Boden verloren habe, sei in seinem Gewissensbereich nicht mehr beeinträchtigt, wenn die Tiere gegen seinen Willen durch Dritte getötet werden. Mit der Einschränkung seiner Eigentümerbefugnisse und der damit einhergehenden Einschränkung seiner Abwehrrechte aus Art.14 GG soll er zugleich sein Abwehrrecht aus Art.4 verlieren. Diese Vorschrift gebe "keinen Anspruch darauf, in den Rechtskreis anderer gebietend oder verbietend hineinzuregieren".

Dabei wollte der Kläger doch nur in Ruhe gelassen werden. Wer "regiert" hier eigentlich wem hinein? Das Gericht scheint diese Frage zu ahnen und behilft sich zu ihrer Beantwortung mit einer eigenwilligen Interpretation des Sachverhalts: Der Kläger verwahre "sich gar nicht dagegen, dass ihm selbst ein Verhalten aufgenötigt würde, das er mit seinem Gewissen nicht vereinbaren zu können meint", sondern er möchte "Dritten deren Verhalten - das Jagen - verbieten. Dazu bietet Art.4 Abs.1 GG keine Handhabe." Bei diesem Befreiungsschlag übersieht das Gericht, dass der Kläger nur deshalb Unterlassung verlangt, weil die Jagdgenossenschaft ihrerseits von ihm etwas verlangt, nämlich eine bestimmte Duldung. Er macht also ein Abwehrrecht geltend. Ob und inwieweit ihm dieses zusteht, hängt davon ab, ob und inwieweit die Duldungspflicht in seine Grundrechte eingreift und dieser Eingriff einer Rechtfertigung entbehrt.

b) Die Beeinträchtigung der Gewissensfreiheit

Wenn die Duldungspflicht die Benutzung eines Grundstücks für bestimmte Tätigkeiten beinhaltet, muss damit keineswegs nur das Grundrecht aus Art.14 betroffen sein. Wenn es beispielsweise durch die Benutzung des Grundstücks zu giftigen Immissionen kommt, ist neben Art.14 GG auch Art.2 Abs.2 GG betroffen. Wenn bei der Benutzung die Privatsphäre des Eigentümers ausgespäht wird, ist auch Art.2 Abs.1 GG i.V.m.Art.1 Abs.1 GG betroffen. Und wenn die Grundstücksnutzung zum Zwecke der Jagd erfolgt, ob-

wohl der Grundstückseigentümer das Töten von Tieren aus Gewissensgründen ablehnt, dann ist in diesem Fall auch das Grundrecht aus Art.4 GG tangiert. Welche Abwehrrechte Duldungspflichten auslösen, bemisst sich stets aus der Perspektive des Duldungspflichtigen und nicht aus der Perspektive des Eingriffsberechtigten.⁴

Das bedeutet, dass die Gewissensfreiheit des Eigentümers durch die jagdrechtliche Einschränkung seiner Eigentümerbefugnisse nicht etwa konsumiert wurde, wie das Bundesverwaltungsgericht annimmt. Sie ist kein Anhängsel der Eigentumsfreiheit, sondern ein selbständiger Lebens- und Freiheitsbereich. Von den grundrechtlichen Gewährleistungen dieses Bereichs wird unter anderem die gewissensbedingte Ablehnung der Tiertötung umfasst.⁵ In diesen Schutzbereich wird eingegriffen, wenn der Grundstückseigentümer diese Ablehnung in seinen Wäldern und auf seinen Feldern nicht mehr praktizieren kann, weil er die Tiertötung durch Dritte dulden muss. Damit geht es um die Rechtfertigung dieses Grundrechtseingriffs.

c) Eingriffshürden

Da Art.4 vorbehaltlos gewährleistet ist, ist ein Eingriff nur zur Wahrung "anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Gemeinschaftsinteressen" oder Grundrechten Dritter⁶ möglich. Die Bildung von Jagdgenossenschaften dient nach herkömmlicher Meinung den Hegezielen des § 1 Abs.2 BJagdG, also dem Schutz vor Wildschäden, der Gewährleistung eines artenreichen und gesunden Wildbestandes sowie der Wahrung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege.⁷ Ob zu diesem Zweck die Jagd und ihr Reviersystem erforderlich sind, ist inzwischen streitig.⁸ Die gesetz-

⁴ Porscher, Grundrechte als Abwehrrechte, 2003, S.169

⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist als Gewissensentscheidung "jede ernste sittliche, d.h. an den Kategorien von 'gut' und 'böse' orientierte Entscheidung anzusehen, die der einzelne in einer bestimmten Lage als für sich bindend und unbedingt verpflichtend innerlich erfährt, sodass er gegen sie nicht ohne ernste Gewissensnot handeln könnte." (BVerfGE 12, 45, 55; 23, 191, 205; BVerfG NJW 1993, 455)

⁶ St.Rspr., vgl. z.B. BVerfGE 33,32.

⁷ Man spricht von den Notwendigkeiten einer "umfassenden Bewirtschaftung der Wildbestände und der Herstellung(?) eines Gleichgewichts von Fauna und Flora", Stumpf, BayVBl. 2004, 289, 292; vgl. ferner Leonhardt, JagdR, Anm.5 zu § 3.

⁸ Vgl. hierzu Sailer, ZRP 2005, 88 ff, 89; Ditscherlein, Natur und Recht, 2005, 305 ff, 309.

geberische Entscheidung wäre allerdings erst bei evi-
denter Fehleinschätzung verfassungswidrig. Solange man
hiervon nicht ausgeht, mag dem Jagd- und Revierzwang die
ökologische Zielsetzung des Art.20a GG eine gewisse
verfassungsrechtliche Stütze sein, zu der Eigentumsposi-
tionen in der Landwirtschaft hinzutreten mögen - soweit
man nicht die jagdrechtlichen Entschädigungsregelungen
für Wildschäden bereits als hinlängliche Abfederung an-
sieht. Gleichzeitig ist allerdings zu berücksichtigen,
dass die Rechts- und Verfassungsordnung die jagdlichen
Hegeziele nicht nur stützt, sondern als Abschussziele
auch relativiert: Tiere sind inzwischen "keine Sachen"
mehr (§ 90a BGB), sondern "Mitgeschöpfe" (§ 1 TierSchG),
deren Schutz in Art.20a GG zu einem Staatsziel erhoben
wurde. Dies schließt zwar die Jagd nicht aus, erhöht je-
doch die Rechtfertigungsschwelle für die Tötung von Wild-
tieren und wertet auch die Gewissensentscheidung eines
Jagdgegners auf.

In dieser Kollisionslage zwischen Jagdzwang und Ge-
wissensfreiheit, die nicht auf der Ebene des Gesetzes gelöst
werden kann, ist der Ausgleich auf der Ebene des Gesetzes-
vollzugs zu suchen. Die in Art.1 Abs.3 GG angesprochene
Grundrechtsbindung der Exekutive führt dazu, dass auch der
konkrete Vollzug der abstrakten Eingriffsregelung einer
selbständigen Prüfung der Erforderlichkeit und Verhält-
nismäßigkeit unterliegt.⁹ Dabei ist das Ziel, die mitein-
ander in Konflikt geratenen Verfassungsgüter in eine
"praktische Konkordanz"¹⁰ zu bringen.

d) Die Abwägung gebietet Befreiung vom Jagdzwang

Die Suche nach Konkordanz verbietet von vornherein ein
striktes "Entweder-oder". Insbesondere kann man dem
Grundstückseigentümer nicht entgegenhalten, er könne sein
Grundstück ja verkaufen, um dem Gewissenskonflikt aus dem
Weg zu gehen. Ein solches "Dulde-oder-weiche" wäre nicht

⁹ Vgl. hierzu Porscher, a.a.O., S.162, der pointiert feststellt, dass die Exekutive zwar gesetzmäßig, aber dennoch grundrechtswidrig handelt, wenn sie ihre selbständige grundrechtliche Verantwortlichkeit auf der Stufe der Eingriffskonkretisierung nicht wahrnimmt.

¹⁰ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20.Aufl., Rdnr.72.

nur ein massiver Eingriff in die Gewissensfreiheit, sondern auch in das Eigentumsrecht, das insbesondere in der Form des Eigentums an Feldern und Wäldern ein Stück Persönlichkeitsentfaltung ist - das Bundesverfassungsgericht sprach von der "primären Bedeutung der Eigentumsgarantie als Menschenrecht".¹¹ Die Jagdbehörde ist vielmehr gehalten, den Eingriff in die Freiheitsrechte soweit wie möglich zu vermeiden bzw. ihn nur soweit zu realisieren, als er im Interesse des hinter dem Revierzwang stehenden verfassungsrechtlichen Schutzgutes unbedingt erforderlich ist.

Dieses Schutzgut, nämlich die Bewirtschaftung des Wildbestandes und das Gleichgewicht von Fauna und Flora i.S.v.§ 1 Abs.2 BJagdG beinhaltet ersichtlich räumlich übergreifende Belange. Nur in dieser Funktion genießen die Hegeziele Verfassungsrang i.S.v.Art.20a GG. Das Staatsziel, "die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere" zu schützen, bezieht sich weder auf einzelne Wälder und Felder, noch auf einzelne Tiere, sondern auf die Gesamtheit von Natur und Tieren, auf die Lebensfähigkeit des gesamten Naturhaushalts.¹² Damit stellt sich die Frage, ob wirklich ausnahmslos flächendeckend gejagt werden muss oder ob punktuell in besonderen Fällen, in denen ein Grundstückseigentümer die Jagd aus Gewissensgründen ablehnt, eine Art Freistellung möglich und geboten ist, weil dadurch die verfassungsrechtlich geschützten Belange nicht nennenswert beeinträchtigt werden.

Dies gilt umso mehr, als das Jagdgesetz selbst Ausnahmen vom Jagdzwang für möglich hält (§ 6 S.1 u. § 10 Abs.2 S.1 BJagdG) und dem Revierinhaber gegenüber der Jagdbehörde ein entsprechendes Antragsrecht zur Einzelfallprüfung einräumt. Für die Jagdgenossenschaft ergibt sich aus diesem Antragsrecht eine Antragspflicht, wenn ein Jagdgenosse aus Gewissensgründen die Jagd ablehnt; und für die

¹¹ BVerfGE 50, 344.

¹² Vgl. hierzu auch Murswieck, NVwZ 1996, 226, der feststellt, dass Art.20a GG lediglich verlangt, dass die Umweltgüter, die für das Überleben der Bevölkerung wesentlich sind, in hinreichendem Ausmaß erhalten bleiben und dass das Überleben der Tier- und Pflanzenarten gewährleistet wird. "Das Verschlechterungsverbot bezieht sich nicht auf jedes konkrete Umweltgut..."

Jagdbehörde bleibt bei ordnungsgemäßer Ausübung ihres Ermessens bei der Entscheidung über diesen Antrag nur mehr die Möglichkeit der Zustimmung zur Jagdruhe, da sie dem Grundrecht aus Art.4 GG im Einzelfall nichts Gleichrangiges entgegenzusetzen hat. Erst wenn sich die Einzelfälle häufen würden, würden bei der Ermessensabwägung wieder die verfassungsgestützten übergeordneten Belange entscheidungserheblich werden.

2. Die Eigentumsfreiheit eines Jagdgenossen

Die Zwangsmitgliedschaft in einer Jagdgenossenschaft berührt sowohl den Regelungsbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art.2 Abs.1 GG als auch den Regelungsbereich des Eigentumsrechts aus Art.14 GG. Der Verlust an Handlungsfreiheit besteht im Wesentlichen in einem Freiheitsverlust bei Ausübung des Eigentumsrechts gegenüber der Jagdausübung durch die Genossenschaft. Diese Einschränkung wird vom Schutzbereich des Art.14 umfasst, sodass insoweit Art.2 Abs.1 GG zurücktritt.¹³ Die Eingriffe in diesen Schutzbereich sind beträchtlich. Die intensive Inanspruchnahme des Grundstücks erfolgt bereits vor dem ersten Schuss: Die Jagdpächter der Genossenschaft erscheinen nicht als behutsame Spaziergänger, sondern nicht selten in schweren Geländewägen, die im Frühjahr wandernde Amphibien plattwalzen und brütende Vögel stören sowie Biotope und Rückzugsgebiete für gefährdete Tiere und Pflanzen beeinträchtigen. Ausgebrachte Kirschungen oder Winterfutter führen zur Eutrophierung des Bodens und Hochstände zur Verschandelung des Landschaftsbildes.¹⁴ Das sind nur einige der Beeinträchtigungen der Grundstückssituation eines Jagdgenossen.

¹³ Vgl. dazu, dass bei Grundrechtskonkurrenzen der Schutzbereich und nicht der Regelungsbereich ausschlaggebend ist, bspw. Di Fabio in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art.2 Abs.1, Rdnr.21 sowie Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 20.Aufl., Rdnr.341; da Art.14 GG die aus der Zwangsmitgliedschaft in der Jagdgenossenschaft resultierenden Freiheitsbeeinträchtigungen im wesentlichen abdeckt und damit Art.2 GG verdrängt, erledigt sich auch das vom Bundesverwaltungsgericht im Blick auf die Entscheidung des EGMR erörterte Problem, ob gegenüber öffentlich-rechtlichen Körperschaften Art.9 oder Art.2 GG greift.

¹⁴ Vgl. zum Ganzen auch Ditscherlein, Natur und Recht, 2005, S.305 ff, 308.

All das ist verfassungsrechtlich nur zulässig, soweit es zur Wahrung der Belange des § 1 Abs.2 BJagdG, der eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art.14 Abs.1 S.2 GG darstellt, unvermeidbar ist. Für das Bundesverwaltungsgericht war dies keine entscheidungserhebliche Frage mehr. Es beschränkte sich auf die Feststellung, dass die gesetzliche Regelung, die zum Jagdzwang im Reviersystem führt, sachgerecht sei. Auch das neue Staatsziel Tierschutz in Art.20a GG ändere daran nichts; aus ihm könnten sich "lediglich Folgerungen für die Art und Weise der Jagdausübung ergeben, nicht aber für die Frage, ob Tiere gejagt werden dürfen oder müssen". Die oben aufgezeigte Verpflichtung der Jagdbehörden, in jedem Einzelfall die Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit des generell abstrakt geregelten Grundrechtseingriffs zu prüfen, gerät nicht ins Blickfeld des Gerichts, obwohl doch gerade hierbei die aus Art.20a GG resultierenden "Folgerungen für die Art und Weise der Jagdausübung" berücksichtigt werden könnten bzw. müssten, nicht zuletzt in Form von mehr Zurückhaltung bei der Tiertötung.¹⁵ ¹⁶ Auch bei der Abwägung mit Eigentumsbeeinträchtigungen gilt, dass die jagdlichen Belange übergeordneter und raumübergreifender Art sind, sodass punktuell auf Wunsch einzelner Grundstückseigentümer Ausnahmen ohne Beeinträchtigung der gesetzlichen Belange möglich sind.

III. Resümee

¹⁵ Vgl. hierzu die Begründung des Gesetzentwurfs zur Schaffung des Art.20a GG, in dem es unter anderem heißt: "Durch das Einfügen der Worte 'und die Tiere' in Art.20a GG erstreckt sich der Schutzauftrag auch auf die einzelnen Tiere."

¹⁶ Im Rahmen dieser Prüfung wäre es beispielsweise notwendig, auf Biotope und Rückzugsgebiete für gefährdete Tiere Rücksicht zu nehmen. Es wäre des weiteren zu fragen, ob der Abschuss von Rebhühnern, Schnepfen oder Eichelhähem zur Verfolgung von Hegezielen wirklich notwendig ist. Es handelt sich weder um Maßnahmen zur Arterhaltung noch zur Vermeidung von Verbisschäden, sondern in erster Linie um die Lustbarkeit von Hobbyjägern. (Vgl.hierzu erneut Ditscherlein, Fn.14, a.a.O., S.308) Soweit die Jagd mit der notwendigen Dezimierung von Überpopulationen gerechtfertigt wird, wäre schließlich zu fragen, ob dies nicht auf einige wenige Wochen im Jahr begrenzt zu ökologisch unbedenklichen Zeiten geschehen könnte. Auch die angebliche Notwendigkeit, zur Vermeidung von Wildschäden zu jagen, wäre zu spezifizieren. Sie müsste sich auf bestimmte Wildarten beschränken, wobei gleichzeitig dafür gesorgt werden müsste, dass die Jagdausübungsberechtigten nicht erst anfüttern, um dann vermehrt schießen zu können. (Vgl.hierzu auch Caspar, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, 1999, 256)

Wenn ein Grundstückseigentümer die Jagd aus Gewissensgründen ablehnt, führt seine Zwangsmitgliedschaft in einer Jagdgenossenschaft und die damit einhergehende Bejagung seines Grundstücks zu einem Eingriff in seine Gewissensfreiheit aus Art.4 GG. Die die Jagd generell legitimierenden öffentlichen Belange sind nicht gefährdet, wenn im Einzelfall eine Ausnahme vom Jagdzwang gewährt wird. Deshalb muss, solange es sich um Einzelfälle handelt, ein Grundstückseigentümer, der nachweisbar das Töten von Tieren aus Gewissensgründen ablehnt, auf Verlangen aus der Jagdgenossenschaft entlassen werden. Soweit dadurch nachbarliche Belange beeinträchtigt werden können, muss der vorherige Abschluss einer Entschädigungsvereinbarung gewährleistet werden. Da die Jagdgesetze eine solche Entlassung aus dem Zwangsband nicht vorsehen, muss die Jagdgenossenschaft in verfassungskonformer Auslegung des Jagdrechts dem Wunsch des Jagdgenossen dadurch Rechnung tragen, dass sie für sein Grundstück bei der Jagdbehörde die Zustimmung zum Ruhen der Jagd beantragt, dem die Jagdbehörde stattzugeben hat.

Wenn ein Grundstückseigentümer die Bejagung seiner Felder und Wälder ganz oder teilweise lediglich in Ausübung seiner Eigentümerfreiheit ablehnt, kommt ebenfalls eine ausnahmsweise Befreiung vom Jagdzwang in Betracht, solange es bei Ausnahmen bleibt, durch die übergeordnete Belange nicht erheblich gefährdet und auch nachbarliche Belange nicht beeinträchtigt oder jedenfalls ausgeglichen werden. Soweit keine völlige Befreiung vertretbar erscheint, ist eine räumliche, zeitliche und nach Tierarten begrenzte Limitierung in Betracht zu ziehen und zu gewähren, soweit dies nicht zwingenden übergeordneten Belangen widerspricht.