

Eine wegweisende Entscheidung des EGMR zum deutschen Jagdrecht:

Die zwangsweise Duldung der Jagdausübung verstößt gegen das Grundeigentumsrecht



Am 26.6.2012 urteilte die Große Kammer des in Straßburg ansässigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in einem von einem rheinland-pfälzischen Landbesitzer angestregten Verfahren, dass ein Grundeigentümer nicht verpflichtet werden dürfe, die Jagd auf seinem Land zu dulden. Dieses Urteil wird erhebliche Auswirkungen auf das bundesdeutsche Jagdrecht haben. Der jagdrechtliche Status der bisher zur Mitgliedschaft in einer Jagdgenossenschaft und zur uneingeschränkten Duldung der Jagdausübung gezwungenen Grundeigentümer mit weniger als 75 ha an zusammenhängendem Besitz wird gegenüber der jetzigen Situation deutlich verbessert werden müssen. Damit knüpft der EGMR explizit an seine zwei früheren Entscheidungen zu sehr ähnlichen bzw. gleichen rechtlichen Sachverhalten an. Aufgrund der Bedeutung dieses Urteils gerade auch für den Naturschutz möchte der NABU Schleswig-Holstein dazu ausführlich Stellung beziehen, zumal manchen politischen Entscheidungsträgern die Relevanz dieser EGMR-Entscheidung noch nicht klar sein dürfte.

Die derzeitige jagdrechtliche Situation für `kleine´ Grundeigentümer

Die derzeitigen jagdrechtlichen Bestimmungen verpflichten `kleine´ Grundeigentümer mit unter 75 ha zusammenhängendem Besitz, die keinen Eigenjagdbezirk begründen können, nicht nur zur Eingliederung ihrer Flächen in den Jagdgenossenschaftsbezirk, sondern verweigern ihnen auch alle Möglichkeiten, die jagdliche Nutzung ihrer Grundstücke einzuschränken oder ganz aufzuheben. Wenn Jagdgenossenschaft bzw. Jagdpächter nicht zu einem Entgegenkommen bereit sind, haben die Flächeneigentümer die im Rahmen des Bundes- und Landesjagdgesetzes und jagdrechtlicher Verordnungen stattfindende Jagdausübung hinzunehmen. Im Klartext: Wer die Fangjagd als tierquälerisch ablehnt, hat keine Chance, das Aufstellen von Fallen auf seinem Grundstück zu verhindern, wer Hasen oder Waldschneepfen schützen möchte, muss auf seinen Flächen trotzdem deren Abschuss hinnehmen, wer einen Weiher als Wasservogelrefugium anstaut, muss dort den Abschuss von Enten und Gänsen und die damit einhergehenden Störungen anderer Wasservögel erdulden.

Zwar heißt es in § 3 Abs. 1 BJagdG: "Das Jagdrecht steht dem Eigentümer auf seinem Grund und Boden zu." Über die Möglichkeit zur Einschränkung der Jagdausübung verfügt der Eigentümer nach geltendem Recht jedoch nur dann, wenn er über mindestens 75 ha zusammenhängende Grundfläche und damit über einen Eigenjagdbezirk verfügt. Ansonsten besteht i.d.R. der Anschlusszwang an einen von einer Jagdgenossenschaft gebildeten und verwalteten gemeinschaftlichen Jagdbezirk, der dann nach § 8 Abs. 5 BJagdG „die Ausübung der Jagdrechts“ zusteht. Die Jagdgenossenschaft beschließt über die Verpachtung ihres Bezirks. „Beschlüsse der Jagdgenossenschaft bedürfen sowohl der Mehrheit der anwesenden und vertretenen Jagdgenossen, als auch der Mehrheit der bei der Beschlussfassung vertretenen Grundfläche,“ bestimmt dazu § 9 Abs. 3 BJagdG. Da in Schleswig-Holstein die Mindestfläche eines gemeinschaftlichen Jagdbezirks 250 ha beträgt (wobei diese i.d.R. deutlich größer sind), hat ein Jagdgenosse als Eigentümer eines kleinen Teilstücks angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Praxis kaum eine reale Möglichkeit, für seine Flächen ein gänzlich oder teilweises Bejagungsverbot durchzusetzen. Dies gilt selbst für offiziell dem Naturschutz gewidmete Flächen. In einem Eigenjagdbezirk hat der Grundeigentümer dagegen das Recht, die Jagd weitgehend unterlassen bzw. zu untersagen. I.d.R. ist nur ein behördlich festgelegter Mindestabschuss bei den Schalenwildarten (außer Wildschwein) zu erfüllen.

Die EGMR-Entscheidung zeichnete sich bereits seit längerem ab

Der EGMR hat eine derartige Duldungspflicht `kleiner´ Landeigentümer bereits seit geraumer Zeit als unvereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), hier v.a. mit dem Schutz des Eigentums gem. Artikel 1 Protokoll Nr. 1, erklärt. Im sog. Chassagnou-Urteil von 1999 entschied der EGMR zugunsten mehrerer Beschwerdeführer aus Frankreich, die aus ethischen Gründen die Jagd ablehnten, dass diese nicht über das Jagdrecht zur Duldung der Jagd auf ihren Flächen entgegen ihrer Überzeugung gezwungen werden dürfen. Der EGMR verurteilte auch die damit für die Kläger verbundene Pflicht zur Mitgliedschaft in der kommunalen Jagdvereinigung.

Die Analogien der beklagten französischen Verhältnisse zum deutschen Jagdrecht waren nicht zu übersehen. Dennoch haben Jagdverbände, mehrere Jagd- und Agrarrechtler, aber auch das damalige Bundeslandwirtschaftsministerium das Chassagnou-Urteil als nicht richtungsweisend für das deutsche Jagdrecht erklärt. In der Jägerschaft und in den Jagdzeitschriften wurde die angeblich strikte Ausrichtung der deutschen Jagdgesetze an Tier- und Naturschutzbelangen und weiteren Gemeinwohlanforderungen sowie, was die Organisation der gemeinschaftlichen Jagdbezirke betrifft, an demokratischen Prinzipien geradezu hymnisch herausgestellt. Hervorgehoben wurden v.a. die Rolle der gesetzlichen Hegeverpflichtung und Schonzeitregelungen, mit denen den ethischen Erfordernissen Genüge getan würde, und das Stimmrecht in den Jagdgenossenschaften, aus dem sich eine Mitbestimmungsmöglichkeit auch für das eigene Grundeigentum ergäbe.

Versuche mehrerer Bürger, die Zwangsbejagung ihrer Flächen über deren Ausweisung als befriedete Bezirke gem. § 6 BJagdG oder Austritt aus der Jagdgenossenschaft zu beenden, sind bei den Jagdbehörden und den Verwaltungsgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht gescheitert. Sogar das Bundesverfassungsgericht sah 2006 keinen Anlass, eine entsprechende Beschwerde zur Entscheidung anzunehmen, wobei es auf die seiner Meinung nach vorhandene Gemeinwohlausrichtung des Bundesjagdgesetzes hinwies, mit der sich ein Anspruch auf Unterordnung des einzelnen Grundeigentümers unter den mehrheitlichen Willen der Jagdgenossenschaft und die Pflicht zur Duldung der Jagd begründen ließe. Hingegen sahen andere Rechtswissenschaftler das deutsche Jagdrecht im Hinblick auf die vom EGMR bemängelten Aspekte wesentlich kritischer und wiesen auf eine durchaus gegebene Übertragbarkeit des Urteils auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik hin (siehe DITSCHERLEIN, E. (2005): Zur Rechtmäßigkeit der Zwangsvereinigung in Jagdgenossenschaften. In: Natur und Recht, Heft 5, S. 305 – 311).

Spätestens 2007, als der EGMR zugunsten einer Klägerin mit Grundbesitz in Luxemburg entschied, hätte die deutsche Jagdpolitik ihre beschwichtigenden bis ignoranten Positionen überdenken müssen. Denn die für die zentralen Beschwerdepunkte `Jagdduldungspflicht´ und `Zwangsvereinigung´ (in der Jagdgenossenschaft) maßgeblichen Luxemburger Jagdrechtsbestimmungen sind mit denen der Bundesrepublik Deutschland nahezu identisch. Trotzdem verweigerte sich die Legislative weiterhin einer selbstkritischen Auseinandersetzung mit dem Jagdrecht in diesem Punkt, so auch der Schleswig-Holsteinische Landtag bei der Novellierung des Landesjagdgesetzes 2011 / 2012, obgleich der NABU in seinen Stellungnahmen auf die grundrechtliche Relevanz dieses Sachverhaltes hinwies.

Das Urteil ist über eine Jagdrechtsänderung umzusetzen

Mit dem Urteil der Großen Kammer des EGMR vom 26.6.2012 besteht jedoch für die Bundesrepublik Deutschland die Pflicht, das deutsche Jagdrecht dem Urteil entsprechend anzupassen. Das Urteil ist endgültig, d.h. eine Berufung nicht möglich, und für die Unterzeichner der Europäischen Menschenrechtskonvention verbindlich. Zwar entfaltet es keine unmittelbare Wirksamkeit, d.h. dem Bürger ist kein Anspruch auf sofortige Aufhebung

von Jagdduldungspflicht und Zwangsmitgliedschaft entstanden. Die Integration einer entsprechenden Regelung in das Jagdrecht ist aber unumgänglich. Die Umsetzung der EGMR-Entscheidung wird vom Europarat überwacht.

Da das deutsche Jagdrecht inzwischen nicht mehr als Rahmenrecht konstruiert ist, bei dem das Bundesjagdgesetz relevante Grundstrukturen vorgibt, sondern als konkurrierende Gesetzgebung ohne gegenüber dem Bundesrecht abweichungsfeste Bereiche fungiert, sind jetzt die Länder gefordert. Das gilt auch für Schleswig-Holstein, dessen neue Landesregierung nach dem Koalitionsvertrag eine Novellierung des Landesjagdgesetzes ohnehin vorgesehen hat.

Bei dieser Jagdrechtsänderung müssen strikt die Intentionen der der EGMR-Entscheidung zugrunde liegenden EMRK-Artikel berücksichtigt werden, wobei insbesondere Artikel 1 Protokoll Nr. 1 („Achtung des Eigentums“) von Bedeutung ist. Denn obgleich die Beschwerdeführer aus Frankreich, Luxemburg und Deutschland erfolgreich die Notwendigkeit der Berücksichtigung ihrer ethischen Überzeugung (Ablehnung der Jagd aus Gewissens- und Tierschutzgründen) durchgesetzt haben, gilt das geltend gemachte „Recht auf Achtung des Eigentums“ umfassender, d.h. es kann gleichfalls für die Durchsetzung persönlicher oder institutioneller Zielsetzungen im Bereich des Arten-, Biotop- oder Landschaftsschutzes beansprucht werden. Darüber hinaus müssen Flächeneigentümer unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht über ihr Grundeigentum auch persönliche Belange geltend machen dürfen.

Außerdem muss im Hinblick auf das durch die Entscheidung des EGMR gestärkte Selbstbestimmungsrecht der Grundbesitzer einem Flächeneigentümer ermöglicht werden, die Jagd sowohl in Gänze als auch in Teilen (Bejagung bestimmter Arten(gruppen), bestimmte Jagdmethoden (z.B. Fangjagd), Errichtung jagdlicher Anlagen (z.B. Bau von Jagdkanzeln an nach Meinung des Grundeigentümers unpassenden Stellen)) zu untersagen.

In Konsequenz der Straßburger Entscheidung zu prüfen ist überdies, ob nicht beispielsweise ein Waldeigentümer auch eine intensivere Schalenwildbejagung in seinem Wald verlangen könnte, wenn der (im Abschussplan für den gesamten Jagdbereich festgesetzte) Abschuss nicht zur erforderlichen Verminderung von Verbiss- und Schältschäden auf seinem Eigentum ausreichen sollte. Denn die vom EGMR vorgenommene stärkere Gewichtung des Eigentumsrechts gegenüber den jagdlichen Interessen Anderer muss sich nicht ausschließlich auf eine Beschränkung der Jagd beziehen.

Die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts sind ausschließlich durch das Allgemeinwohlinteresse zu setzen. Dabei ist es vor dem Hintergrund des besagten Urteils allerdings nicht mehr zulässig, wie bisher der Jagdausübung allgemein die Verkörperung von Gemeinwohlleistungen zuzusprechen. Überwiegendem Allgemeinwohlinteresse dient zweifelsohne die sogenannte Wildfolge (Verfolgung verletzter Tiere zur Verhinderung unnötiger Schmerzen), die nach dem schleswig-holsteinischen Landesjagdgesetz selbst für befriedete Bezirke gilt. Auch die Vermeidung starker, flächig auftretender Wildschäden liegt nach Auffassung des NABU im allgemeinen Interesse. Allerdings darf die Wildschadensbegründung nicht mehr pauschal zur Legitimierung der Jagd auch auf Grundflächen, deren Besitzer die Jagd ablehnen, herangezogen werden. Hier wäre unter Abwägung der Situation im Einzelfall zu entscheiden. Soweit es sich bei den als jagdfrei deklarierten Flächen um relativ kleine Gebietsanteile handelt, besteht keine zwingende Veranlassung, auch dort das Schalenwild zu bejagen, zumal nötige Reduktionsabschüsse außerhalb besagter Flächen getätigt werden können.

Vermutliche Auswirkungen in der Praxis

In der Praxis dürfte sich eine Umsetzung der EGMR-Entscheidung in Bezug auf die Fläche längst nicht so gravierend auswirken, wie gerade der Landesjagdverband Glauben machen

will. Zahl und Größe der Bereiche, auf denen die Jagdausübung entsprechend dem Eigentümerwillen ganz oder teilweise einzustellen ist, werden voraussichtlich nur einen sehr geringen Flächenanteil der Jagdgenossenschaftsbezirke betreffen. Betroffen sein werden v.a. im Besitz von Naturschutzorganisationen liegende Gebiete, wobei auch hier vermutlich nur für einen Teil ein totales Jagdverbot ausgesprochen werden wird. Allein schon aus dem Grund, dass vollständige Untersagung und maßgebliche Einschränkungen konsequenterweise zum Fortfall bzw. zur Reduzierung der Jagdpachteinnahmen führen wird, dürften viele Grundeigentümer von diesem Recht keinen Gebrauch machen wollen. Der von Jagdverbänden befürchtete `Flickenteppich´ von in unterschiedlicher Intensität bejagbaren Flächen dürfte folglich eine nach wie vor überschaubare Struktur aufweisen. Auch sollte ein Jagdpächter in der Lage sein, seine jagdlichen Aktivitäten flächenbezogen zu differenzieren. Vor diesem Hintergrund besteht kein Anlass, dem von Jagdverbänden verbreiteten Schreckensszenario ausufernder Reh- oder Wildschweinbestände Glauben zu schenken. Dazu ist anzumerken, dass auch heute in vielen Revieren der Abschussplan faktisch nicht erfüllt wird bzw. hinsichtlich Wildschadensvermeidung zu niedrig angesetzt ist. Ähnliches gilt für die angeblich erforderliche verschärfte Prädatorenbejagung. Diese fällt in Eigenjagdbezirken, die immerhin gut 20 % der schleswig-holsteinischen Jagdfläche einnehmen, ohnehin unter das Selbstbestimmungsrecht des Grundbesitzers und wird gerade in etlichen Hochwildrevieren allenfalls nachrangig durchgeführt, ohne dass sich dort signifikant negative Einflüsse auf die Artengemeinschaften bemerkbar gemacht hätten.

Wie könnte eine Änderung des Landesjagdgesetzes i.S.d. Straßburger Urteils erfolgen?

Der NABU Schleswig-Holstein schlägt vor, sich der Bestimmung des sog. befriedeten Bezirks (§ 4 LJagdG) zu bedienen. Hier sollte Abs. 2 stark vereinfacht werden und dabei etwa folgenden Wortlaut erhalten: „Die Jagdbehörde erklärt auf Antrag der jeweiligen Eigentümerinnen oder Eigentümer deren Grundflächen zu befriedeten Bezirken.“ Abs. 3, nach dem in befriedeten Bezirken „zur Schadensabwehr Füchse, Steinmarder und Wildkaninchen innerhalb der Jagdzeit“ - ohne Jagdschein – gefangen und getötet werden dürfen, sollte gestrichen bzw. dahingehend reduziert werden, dass ausschließlich und nur für die unter Abs. 1 angeführten Formen der befriedeten Bezirke (ohne Nr. 4 – Kleingartenanlagen) der Fang mit Lebendfallen erlaubt bleibt. Abs. 5 (Wildfolge in befriedeten Bezirken) sollte erhalten bleiben. Weiterhin sollte der Inhalt von § 6 BJagdG als Grunddefinition befriedeter Bezirke in § 4 LJagdG integriert werden, darunter auch die Formulierung: „Eine beschränkte Ausübung der Jagd kann gestattet werden.“

Vermutlich dürfte eine auf Teilaspekte wie z.B. Schalenwildbejagung beschränkte Jagdausübung jedoch nicht unter § 4 LJagdG bzw. § 6 BJagdG zu subsumieren sein. Deshalb könnte § 6 LJagdG (Gemeinschaftliche Jagdbezirke) um § 8 Abs. 5 BJagdG erweitert werden. Dessen Formulierung könnte wiederum dahingehend ergänzt werden, dass die Jagdausübung im Einvernehmen mit den Grundeigentümern zu erfolgen hat und von diesen eingeschränkt werden darf. Weiterhin könnte § 11 BJagdG (Jagdpacht) umgearbeitet in § 11 LJagdG aufgenommen werden. Dabei müssen auch hier Möglichkeiten für Grundeigentümergehälte formuliert werden. – Da die hier angeführten Bestimmungen des LJagdG SH sich analog im BJagdG wiederfinden, könnte diese Lösung problemlos auch über entsprechende Änderungen des BJagdG verfolgt werden.

Mit diesem Modell würden Grundeigentümer, die ihre Flächen zu befriedeten Bezirken erklären lassen, dort die Jagd weitgehend ausschließen und ihre Mitgliedschaft in der Jagdgenossenschaft aufkündigen. Grundeigentümer, die die Jagd nur in Teilbereichen eingeschränkt wissen wollen, bleiben dagegen weiterhin Jagdgenossen. – Hiernach zu befriedeten Bezirken erklärte Flächen sollten, obgleich sie nicht mehr bejagbar sind, nicht aus der Größe der Jagdbezirke herausgerechnet werden, da sie als Wildtierlebensräume weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Somit würde diese Form befriedeter Bezirke auch nicht zur eventuellen Unterschreitung der Mindestgröße und damit zu deren Auflösung gemeinschaftlicher Jagdbezirke (in Schleswig-Holstein 250 ha) führen.

An dieser Stelle möchte der NABU nochmals darauf hinweisen, dass die klaren Vorgaben des EGMR jagdrechtlich nicht unterlaufen werden dürfen. Den Grundeigentümern muss ein tatsächliches Selbstbestimmungsrecht, das er ohne gravierende juristische Hemmnisse umsetzen kann, zugestanden werden. Das Selbstbestimmungsrecht i.S.d. Urteils ist nicht nur zeitnah gesetzlich zu verankern. Es darf auch nicht durch laufende Pachtverträge blockiert werden. Im Verfahren `Herrmann gegen Deutschland` haben die Straßburger Richter entschieden, dass der betroffene Grundstücksbesitzer ungeachtet des laufenden Pachtverhältnisses – das bzgl. seiner Flächen gegen seinen Willen abgeschlossen worden ist - die jagdliche Befriedung seiner Flächen durchsetzen darf. Ein Jagdpachtvertrag schützt die Interessen des Pächters nicht, wenn der Vertrag auf Grundrechtsverstößen beruht, auch dann nicht, wenn der Pachtvertrag in Übereinstimmung mit der damaligen Rechtslage getroffen wurde. – Sollten vor der Jagdrechtsreform Anträge auf Ausweisung von befriedeten Bezirken i.S.d. EGMR-Urteils gestellt werden, wäre es angemessen, wenn die Jagdbehörden angesichts der zu erwartenden neuen Rechtslage diesen bereits jetzt stattgeben würden.

Fazit: Stärkere Gewichtung von Naturschutzinteressen gegenüber der Jagd

Die erforderliche Neuregelung des Jagdrechts i.S.d. EGMR-Entscheidung dürfte das oft angespannte Verhältnis zwischen Naturschutz und Jagd langfristig sogar zu entspannen helfen. Denn der Naturschutz kann infolge des Urteils mit Jägern und Jagdgenossenschaften die Jagdausübung auf seinen Flächen jetzt endlich auf Augenhöhe verhandeln, anstatt sich bezüglich gravierender Schutzerfordernisse wie z.B. Störungsvermeidung auf seinen eigenen Grundflächen weiterhin entmündigen lassen zu müssen. Geradezu absurd wirkende Situationen, dass beispielsweise der Jagdpächter ein von einer Naturschutzorganisation als zukünftiges Wasservogelrefugium angestautes Flachgewässer zur exzessiven Entenjagd missbraucht, werden dann der Vergangenheit angehören. Kritik an der Bejagung bestimmter Arten, an Jagdmethoden etc. wird die Jägerschaft nicht mehr wie bisher einfach `aussitzen` können. Sie wird sich stattdessen zwangsläufig ernsthaft mit den Vorstellungen und Forderungen der Natur- und Tierschützer auseinandersetzen müssen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei aber nochmals betont, dass der NABU die Jagd keinesfalls grundsätzlich ablehnt. Die Bejagung von Reh, Dam- und Rothirsch sowie Wildschwein hält er nach wie vor für notwendig, um Verbiss-, Schäl- und Wühlschäden auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Dafür muss aber längst nicht jede Fläche bejagt werden. Als jagdstressfreie Lebensräume für Wildtiere sind jagdfreie Gebiete erforderlich. Für deren Entwicklung bietet die Entscheidung des EGMR Chancen, die jetzt auch genutzt werden sollten. Unter anderem sollten das Land und die Stiftung Naturschutz ihre in Naturschutzgebieten gelegenen Eigentumsflächen sowie ihre Gewässergrundstücke aus der Bejagung herausnehmen.

8. Juli 2012, mit Änderungen vom 16. Dezember 2012

Fritz Heydemann, NABU Schleswig-Holstein