

Dies macht freilich deutlich, dass mit vergleichsweise geringen politischen Setzungen ein menschenrechts- respektive abwägungsregelbasiertes Klimaverteilungsregime dann doch ermittelt werden könnte.⁷⁶ Die laut IPCC nötigen Treibhausgasreduktionen ergeben dabei zunächst ein Budget, ausgehend von einem Basisjahr 1980 oder 1990. Die zur Erreichung der von dort aus berechneten Klimaziele bis 2030 oder auch 2050 kann man dann so vornehmen, dass man die ermittelte bisherige Emissionsgesamtheit und die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Staaten jeweils gleich gewichtet, die Klimaschutz-, Adaptations- und Klimawandelfolgeschäden-Kosten in etwa ermittelt, dabei auch Wachstums- und Bevölkerungseffekte ermittelt und so zu einer ungefähren Richtgröße kommt.

Von alledem zu trennen, aber ebenfalls als Ausfluss von Verursachungs- und Leistungsfähigkeitsprinzip deutbar ist die Frage, ob Individuen oder Staaten auch direkte Schadensersatzansprüche etwa an Industriestaaten z.B. wegen möglicher Klimawandelfolgeschäden richten können.⁷⁷ Man kann dies entweder als deliktsrechtlichen Anspruch auf der Basis des völkerrechtlichen Schädigungsverbots oder direkt als Ausfluss der umweltbezogenen Menschenrechte deuten. Selbst wenn man den ersteren Weg wählt, bedürfte es dazu nicht des inhaltlich vagen Due-Diligence-Ansatzes aus dem Völkerrecht, weil die gebotene Sorgfalt beim Klimaproblem, wie die vorliegende Studie zeigt, bereits durch die Menschenrechte umschrieben ist. Einzelne Schadensereignisse (die stets Summationsschäden sein werden) konkret den Emissionen eines anderen Staates zuzuordnen, bereitet allerdings deutlich größere Probleme als die im vorliegenden Abschnitt angestellte Gesamtbetrachtung. Zudem wird für Scha-

densersatzansprüche kontrovers beurteilt, ob auch hier gemäß dem Vorsorgeprinzip die Kausalitätsanforderungen abgesenkt werden dürfen. Wenn, dann kann im Ergebnis jedenfalls nur der (konstruierte) prozentuale Anteil an dem Schadensereignis erstattungsfähig sein, der dem prozentualen Anteil des Staates an den globalen Emissionen seit 1980 oder 1990 entspricht. Solche Unwägbarkeiten machen freilich deutlich, dass Schadensersatzansprüche insgesamt eher als Druckmittel und weniger als Hauptinstrument einer wirksamen Klimapolitik einschließlich ihrer menschenrechtlichen Basierung taugen.

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin

E-Mail: mail@sustainability-justice-climate.eu

Tätigkeitsschwerpunkte: Rechts-, Governance-, Transformations- und Gerechtigkeitsfragen von Nachhaltigkeit

Aktuelle Veröffentlichungen: Theorie der Nachhaltigkeit, 3. Aufl. 2015 (i.E.); Jahrhundertaufgabe Energiewende. Ein Handbuch, 2014; Ökonomische Instrumente und Bewertungen der Biodiversität, 2015 (mit Bettina Hennig); Konzept zur Fortentwicklung des deutschen Klimaschutzrechts, 2015 (mit Stefan Klinski und Thomas Schomerus); EEG-Kommentar, 4. Aufl. 2015 (Hg. mit Walter Frenz, Hans-Jürgen Muggenborg, Tilman Cosack)

⁷⁶ Dies wird vorgerechnet bei Ekardt/Wieding/Henkel, Klimagerechtigkeit (Fn. 73), passim.

⁷⁷ Hierzu und zum Folgenden Verheyen, Climate Change Damage (Fn. 11), passim; ILA (Fn. 52), 2014; Frank/Schwarte, ZUR 2014, 643 ff.; Frank, NVwZ – extra 2014, 1 ff.; Verheyen, International Journal of Global Warming 2015, i.E.

Wolfgang Köck

Der Wolf als jagdbare Art? Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen für die Sachmaterien Naturschutz/Landschaftspflege und Jagdwesen

Der Wolf gehört in Deutschland gemäß europarechtlicher Vorgaben zu den streng geschützten Arten; eine Bejagung ist wegen des insgesamt noch schlechten Erhaltungszustandes hierzulande nicht gestattet. Nur in Ausnahmefällen erscheinen Eingriffe in den Bestand möglich (Stichwort: „Problemwolf“). Gleichwohl hat der Freistaat Sachsen als bisher einziges Bundesland den Wolf auf die Liste der jagdbaren Arten gesetzt, zugleich aber eine ganzjährige Schonzeit verordnet. Begründet worden ist dies damit, dass auf diese Weise die Jägerschaft in den Artenschutz eingebunden werde. Die Sächsische Regelung wirft die kompetenzrechtliche Frage auf, ob der Landesgesetzgeber befugt ist, solche Regelungen zu treffen. Dabei geht es nicht zuletzt um die Abgrenzung von naturschutzrechtlichem und jagdrechtlichem Artenschutz. Die nachstehende Untersuchung, die einen Teilas-

pekt eines umfangreichen Forschungsauftrages des Bundesamtes für Naturschutz betrifft,¹ kommt zu dem Ergebnis, dass die sächsische Regelung unzulässig ist, weil es sich dabei ihrem Zweck gemäß um eine artenschutzrechtliche Regelung handelt, die zur Kernkompetenz des Bundes gehört und vom Bund bereits ausgeschöpft worden ist.

A. Einführung und Problemstellung

Das Grundgesetz verteilt die Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern (Art. 70 ff. GG). Durch die Grundgesetzänderung infolge der sog. Föderalismusreform

¹ Siehe Möckel/Köck, Naturschutz- und Jagdrecht nach der Föderalismusreform, 2015, erscheint in der NaBiB-Schriftenreihe des BfN.

2006 ist die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes, in die sowohl die Kompetenztitel des Naturschutzes und der Landschaftspflege als auch das Jagdwesen fielen,² abgeschafft worden.³ Für beide genannten Sachmaterien steht seit dem 1.9.2006 dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu (Art. 74 Abs. 1 Nrn. 28 und 29 GG). Konsequenz der konkurrierenden Gesetzgebung ist, dass die Länder für diese Sachmaterien die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Soweit durch Bundesgesetzgebung für die Gesamtmaterie oder für Teilmaterien abschließende (erschöpfende) Regelungen geschaffen worden sind, sind die Länder insoweit in der Gesetzgebung gesperrt.⁴

Als Ausgleich für die neu etablierten konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes sind den Ländern sowohl im Bereich der Materie des Naturschutzes und der Landschaftspflege als auch im Bereich des Jagdwesens sog. Abweichungsrechte eingeräumt worden, die den Landesgesetzgeber dazu berechtigen, trotz erschöpfender Bundesregelungen abweichende eigene Regelungen zu treffen, die den Bundesregelungen in der Anwendung vorgehen (Art. 72 Abs. 3 Nrn. 1 und 2 GG). Der Verfassungsgesetzgeber hat die Abweichungsbefugnisse für die genannten Sachmaterien differenziert ausgestaltet. Im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege gibt es bedeutsame sog. „abweichungsfeste Kerne“;⁵ das Abweichungsrecht erstreckt sich nicht auf die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes“ (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG), die insoweit in der „Kernkompetenz“ des Bundes verbleiben. Für die Sachmaterie des Jagdwesens werden demgegenüber nahezu umfassende Abweichungsrechte gewährt. Lediglich das „Recht der Jagdscheine“ bildet einen abweichungsfesten Kern (Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG).

Das BNatSchG ist seit der Föderalismusreform bereits zweimal durch den Bundesgesetzgeber novelliert und auf die Erfordernisse von Vollregelungen eingestellt worden.⁶ Insbesondere das Recht des Artenschutzes hat eine erschöpfende Regelung gefunden,⁷ die zudem in hohem Maße durch internationalrechtliche und europarechtliche Vorgaben geprägt ist.⁸ Eine vergleichbare Novellierung des BJagdG ist nicht erfolgt,⁹ auch deshalb, weil das BJagdG von Anfang an umfangreiche vollregelnde Passagen enthielt.¹⁰ Das BJagdG gilt mit Ausnahme der in Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz neu geregelten Teilbereiche gem. Art. 125b Abs. 1 GG zwar auch nach der Föderalismusreform fort, hindert die Länder aber nicht daran, abweichende Regelungen auch jenseits dieses Rahmens zu treffen (Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG).

Das Verhältnis von Bundesnaturschutzrecht und Landesjagdrecht beschäftigt die Rechtspraxis und die Rechtswissenschaft schon eine geraume Zeit.¹¹ Insbesondere durch die Europäisierung des Artenschutzes sind Konflikte mit dem Jagdrecht verschiedener Bundesländer aufgetreten.

So sind etwa Askrähen und deren Unterarten auf jagdrechtlicher Grundlage in einer Reihe von Bundesländern auf die Liste der jagdbaren Arten gesetzt und teilweise ganzjährig zur Bejagung freigegeben worden,¹² obwohl es sich bei diesen Vo-

gelarten um besonders geschützte Arten handelt, deren voraussetzungslose Bejagung auch nach der Änderungsrichtlinie 94/24/EG zur Vogelschutzrichtlinie (VSRL)¹³ unzulässig war.¹⁴

Der Freistaat Sachsen hat durch Rechtsverordnung im August 2012 den in Deutschland streng geschützten Wolf¹⁵ auf die Liste der jagdbaren Arten gesetzt, zugleich aber eine ganzjährige Schonzeit verfügt, so dass eine Bejagung zum gegenwärtigen Zeitpunkt rechtlich unzulässig ist.¹⁶

Da die FFH-RL ausweislich ihres Anhangs V für den Wolf in Deutschland keine grundsätzliche Bejagungsmöglichkeit eröffnet, weist die Aufnahme des Wolfes in die Liste jagdbarer Arten eine andere Qualität auf als die Aufnahme der erwähnten Vogelarten, deren Bejagung durch die Änderungsrichtlinie zur VSRL aus dem Jahre 1994 in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt worden ist. Mit Blick auf die Aufnahme des Wolfes in die Liste der jagdbaren Arten wird vom Freistaat Sachsen erläuternd darauf hingewiesen, dass nunmehr dem Jagdausübungsberechtigten eine besondere Verantwortung zum Schutz des Wolfes zukommt.¹⁷ Damit korrespondieren jüngste Rechtsentwicklungen

2 Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG in der bis zum 30.8.2006 geltenden Fassung.

3 Siehe das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006, BGBl. I, S. 2034.

4 Siehe statt vieler: Degenhart, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, zu Art. 74 Rn. 24 ff. mit umfangreichen Nachweisen auf die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, zu Art. 72 Rn. 11 ff.

5 So die Formulierung der Bundesregierung; vgl. BT-Drs. 16/813, S. 11.

6 Das BNatSchG ist am 29.7.2009 neu bekannt gemacht worden (BGBl. I, S. 2542). Zuvor sind mit der sog. „Kleinen Artenschutznovelle“ vom 12.12.2007 und der sog. „Großen BNatSchG-Novelle“ v. 29.7.2009 die nötigen Umstellungen auf Vollregelungen erfolgt, u.a. auch, um den Konsequenzen der Übergangsregelung des Art. 125b GG (Fortgeltung von Bundesrecht im Bereich der Abweichungskompetenz) zu entgegen. Weitere kleinere Änderungen erfolgten durch Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie v. 6.10.2011 (BGBl. I, S. 1986) und durch Art. 2 des 45. Strafrechtsänderungsgesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt v. 13.12.2011 (BGBl. I, S. 2557).

7 Dazu näher unten C.

8 Dazu näher Möckel/Köck (Fn. 1).

9 Lediglich kleinere Änderungen erfolgten durch das bereits erwähnte 45. Strafrechtsänderungsgesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt 2011. Mit der Änderung wurde der strafrechtliche Schutz europarechtlich geschützter Arten von Wild im BJagdG umgesetzt.

10 Siehe dazu auch Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 74, Rn. 121.

11 Siehe grundlegend Ditscherlein, Naturschutz- und Jagdrecht, 2004.

12 Siehe Möckel/Köck (Fn. 1). Siehe auch Ditscherlein (Fn. 11), S. 81 ff.

13 Durch die Änderungsrichtlinie ist der Anhang II erweitert und damit die Bejagung weiterer bestimmter Vogelarten in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt worden.

14 Siehe die Aufarbeitung der Rechtsfragen bei Ditscherlein (Fn. 11), S. 83–89.

15 Vgl. Art. 12 i.V.m. Anhang IV Buchst. a) der FFH-RL (canis lupus); umgesetzt durch §§ 44 i.V.m. § 7 II Nrn. 13b und 14 BNatSchG. Nicht streng geschützt sind lediglich spezifische Wolfspopulationen, u.a. bulgarische, litauische, lettische, polnische und slowakische Populationen. Die aus Polen nach Deutschland eingewanderten Wölfe sind durch die Einwanderung zu einer deutschen Wolfspopulation geworden und unterfallen daher dem strengen Schutz der FFH-Richtlinie; vgl. dazu näher Möckel/Köck (Fn. 1). Siehe auch Wolf, ZUR 2012, 331.

16 Siehe dazu §§ 3 und 4 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Neuordnung jagdrechtlicher Vorschriften v. 27.8.2012, SächsGVBl. 2012, S. 518. Siehe auch Wolf, ZUR 2012, 331 ff.; ders., NuR 2014, 463, 467.

17 Vgl. den vom Sächsischen Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft initiierten und abgestimmten „Managementplan für den Wolf in Sachsen“, 3. Fassung 2014, S. 23.

in Baden-Württemberg, die zu einem Umbau des Landesjagdrechts zu einem Recht des „Wildtiermanagements“ geführt und den Artenschutz im Jagdrecht gestärkt haben.¹⁸

Die Beispiele deuten darauf hin, dass die Konflikte zwischen Bundesnaturschutzrecht und Landesjagdrecht nicht allein mit der Kollisionsregel „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) bzw. mit Vorrangs- und Nachrangbestimmungen im Einzelfall (§ 39 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG) zu bewältigen sind, sondern dass Fragen der Gesetzgebungskompetenz berührt sind; denn die Kompetenzfrage ist der Kollisionsfrage vorgeordnet.¹⁹

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen für den Naturschutz und für das Jagdwesen und insbesondere vor dem Hintergrund eines erschöpfenden und abweichungsfesten Rechts des Artenschutzes stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Landesgesetzgeber streng geschützte Arten, für die das Artenschutzrecht eine Bejagung grundsätzlich nicht eröffnet hat, dem Jagdrecht unterwerfen darf. Genügt es, wenn der Landesgesetzgeber dabei für die Ausübung des Jagdrechts die Vorgaben des (europäisch überformten) Artenschutzrechts beachtet, also nicht in einen Normwiderspruch gerät, oder ist er insgesamt gesperrt?²⁰ Die Frage stellt sich umso dringlicher, als es in verschiedenen Bundesländern Überlegungen gibt, Artenschutz wesentlich über das Jagdrecht zu verfolgen.²¹ Die Frage stellt sich aber auch, weil der sog. „jagdrechtliche Artenschutz“ traditionell zum Jagdrecht gehört und vom abweichungsfesten naturschutzrechtlichen Artenschutz abzugrenzen ist.

Der Verfassungsgesetzgeber ist bei der Föderalismusreform 2006 davon ausgegangen, dass es sich bei Jagd und bei Naturschutz um getrennte Rechtskreise handelt und dass das „Recht des Artenschutzes nicht den jagdrechtlichen Artenschutz (umfasst)“.²² Ob diese Auffassung zutrifft, ist umstritten.²³ Darauf wird noch zurückzukommen sein. Klärungsbedürftig ist jedenfalls, wann eine Regelung als eine artenschutzrechtliche Regelung zu qualifizieren ist; denn wenn der Verfassungsgesetzgeber Abweichungen vom Bundesrecht für das Recht des Artenschutzes nicht zulässt, ist der Landesgesetzgeber bei erschöpfenden Bundesregelungen gesperrt. Dies hat dann Auswirkungen auch auf mögliche Länderkonzepte, Artenschutz mit Mitteln des Jagdrechts zu gewährleisten.

Von der Gesetzgebungskompetenz zu unterscheiden ist die Kompetenz zur Ausführung der Bundesgesetze. Gem. Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länderkompetenz zur Ausführung der Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ umfasst auch die Organisationsgewalt,²⁴ also die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Inwieweit die Einbeziehung neuer Akteure bei der Ausführung der Bundesgesetze durch Landesrecht, also etwa die Einbeziehung der Jäger in das Artenschutzmanagement für den besonders und streng geschützten Wolf (wie es sich im Sächsischen Managementplan für den Wolf andeutet), als flankierendes „Organisationsrecht“ im Sinne der Art. 83 ff. GG²⁵ oder als Sachregelung im Sinne der Art. 70 ff. GG zu qualifizieren ist, bedarf in diesem Zusammenhang ebenfalls der Untersuchung.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht erscheinen nach alledem die folgenden Fragen klärungsbedürftig:

- Wie sind die Gesetzgebungskompetenzbereiche Naturschutz und Landschaftspflege einerseits sowie Jagdwesen andererseits voneinander abzugrenzen? Wie ist insbesondere der sog. „jagdrechtliche Artenschutz“ vom Recht des Artenschutzes abzugrenzen?
- Sind die Artenschutzregelungen des BNatSchG („naturschutzrechtlicher Artenschutz“) als eine erschöpfende Bundesregelung zu qualifizieren, die den Landesgesetzgeber generell sperren und ihm insbesondere auch keine Möglichkeit geben, lediglich nachvollziehende eigene Regelungen zu treffen? Was sind abweichende Regelungen im Sinne von Art. 72 Abs. 3 GG?
- Soweit das Artenschutzrecht des Bundes als eine erschöpfende Regelung anzusehen ist: Ist der Landesgesetzgeber daran gehindert, durch jagdrechtliche Regelungen die Jägerschaft in die Gesetzesausführende Aufgabe des Artenschutzes für streng geschützte Arten einzubeziehen? Soweit eine artenschutzimplementierende Landesregelung grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sein sollte: Welche Anforderungen sind an eine solche Regelung zu stellen?

B. Die Abgrenzung der Kompetenztitel Naturschutz/Landschaftspflege und Jagdwesen, insbesondere im Hinblick auf den Artenschutz

I. Grundlagen, insbesondere Auslegung von Kompetenznormen und Zuordnung zu Kompetenztiteln

Die Kompetenztitel Naturschutz/Landschaftspflege und Jagdwesen fallen beide in den Kompetenztyp der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mit Abweichungskompetenz der Länder. Allerdings gilt für den Kompetenztitel Naturschutz/Landschaftspflege, dass u.a. der Gegenstand „Recht des Artenschutzes“ in die sog. „Kernkompetenz“ (Vorranggesetzgebung) des Bundes fällt, mit der Folge, dass ein (erschöpfendes) Gebrauchmachen durch den Bund eine Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung auslöst.²⁶

18 Siehe das Baden-Württembergische Jagd- und Wildtiermanagementgesetz v. 12.11.2014, GBl BW 2014, S. 550. Siehe dazu auch *Brenner*, DÖV 2014, 232, 235 ff.

19 Vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, 12. Aufl. 2012, zu Art. 31 Rn. 3 m.w.N.

20 So etwa *Brocker*, NuR 2000, 307, 310. Die Gegenansicht vertritt *Glaser*, NuR 2007, 439, 442.

21 Neben Sachsen und insbesondere Baden-Württemberg (siehe Fn. 18) sei hier auf den Gesetzgebungsprozess in NRW für eine Novelle des Landesjagdgesetzes zu einem ökologischen Jagdgesetz hingewiesen (siehe den Gesetzesentwurf v. 24.11.2014; dazu auch das Rechtsgutachten von *Dünchheim*, Das ökologische Jagdgesetz NRW und dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, erstattet dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Naturschutz und Verbraucherschutz des Landes NRW im März 2015; erscheint bei Nomos).

22 Vgl. die Begründung zur Föderalismusreform in BT-Drs. 16/813, S. 11. Siehe dazu auch *Glaser*, NuR 2007, 439, 442.

23 Ablehnend etwa *Meyer*, Die Föderalismusreform 2006, 2008, S. 174; siehe auch *Chandna*, Das Abweichungsrecht der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 GG, 2011, S. 128.

24 Vgl. etwa *Dittmann*, in: *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, zu Art. 83 Rn. 6.

25 Siehe dazu *Dittmann*, in: *Sachs* (Fn. 24), zu Art. 83 Rn. 8.

26 Vgl. statt vieler *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 4), zu Art. 72 Rn. 3 ff.

Für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung gilt, sieht man von den Abweichungsrechten ab, das Verbot von Doppelzuständigkeiten und Zuständigkeitsüberschneidungen.²⁷ Demgemäß stellt Rengeling im HdbStR fest: dass „Bund und Länder denselben Gegenstand in unterschiedlicher Weise regeln können, ist dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen fremd und widerspricht ihrer Abgrenzungsfunktion“.²⁸ Diese Aussage gilt auch mit Blick auf die „Kernkompetenz“ des Bundes (Vorranggesetzgebung) als Grenze der Abweichungsgesetzgebung der Länder, d.h. auch hier ist eine „Doppelzuständigkeit“ ausgeschlossen und muss eine Zuordnung zur „Kernkompetenz“ (hier konkret das „Recht des Artenschutzes“ innerhalb des Kompetenztitel für den Naturschutz und die Landschaftspflege) oder zur Abweichungskompetenz der Länder (hier insbesondere für das Jagdwesen) erfolgen.

Bei der „Kompetenzqualifikation“²⁹ geht es zum einen um die Inhaltsbestimmung von Kompetenztiteln durch Auslegung der Kompetenznorm³⁰ und zum anderen um die kompetenzrechtliche Zuordnung einer Regelung nach Gesetzeszweck, Spezialität und Schwerpunkt dieser Regelung.³¹

1. Auslegung der Kompetenznormen

Für die Auslegung von Kompetenznormen kommt es zunächst darauf an, ob die Kompetenzmaterie „faktisch-deskriptiv“ oder aber „normativ-rezeptiv“ in den Kompetenznormen verankert worden ist, weil bei einer normativ-rezeptiven Umschreibung der Kompetenzmaterie die normativen Strukturen und die historische Entwicklung dieser Strukturen den Inhalt der Kompetenz bestimmen.³²

Sowohl beim Kompetenztitel „Naturschutz und Landschaftspflege“ als auch beim Kompetenztitel „Jagdwesen“ handelt es sich im Ausgangspunkt um eine „faktisch-deskriptive“ Beschreibung der Materie. Etwas anderes gilt allerdings mit Blick auf die Abweichungsrechte; denn die sind in der Verfassung mit Blick auf die hier interessierenden Bereiche normativ-rezeptiv bestimmt („Recht des Artenschutzes“ einerseits und „Recht der Jagdscheine“ andererseits). Dies spricht dafür, dass der Verfassungsgesetzgeber das im Zeitpunkt der Föderalismusreform bestehende naturschutzrechtlich radizierte „Recht des Artenschutzes“ in Bezug nehmen und abweichungsfest stellen wollte (näher unten C.).

Bekanntlich kommt in der Verfassungsinterpretation³³ der historischen Interpretation eine besondere Bedeutung zu.³⁴ Mit Blick auf faktisch-deskriptive Kompetenztitel schreibt Degenhart:³⁵

„Soweit die Kompetenznorm ihren Gegenstand faktisch-deskriptiv bezeichnet, durch Bezugnahme insbesondere auf „Lebensbereiche“, erlangt der Gesichtspunkt der Tradition dann Bedeutung, wenn in der normativen Entwicklung der Kompetenzmaterie bestimmte Regelungskomplexe ihr stets zugerechnet worden sind; hier wird dann vermutet werden, dass von der Entscheidung des Verfassungsgebers, einen bestimmten Lebensbereich, z.B. die „Telekommunikation“, dem Bund zuzuweisen, jedenfalls diejenigen Regelungskomplexe umfasst sein sollten, die

vom Verfassungsgeber als wesentliche Inhalte der Kompetenzmaterie vorgefunden worden waren. Eine Bindung des kompetenzausfüllenden einfachen Gesetzgebers an bestimmte normative Strukturen der Kompetenzmaterie wird jedoch regelmäßig nicht in Betracht kommen.“

Für unsere Fragestellung erwächst daraus die Aufgabe, die normative Entwicklung der „Lebensbereiche“ „Jagdwesen“ und „Naturschutz/Landschaftspflege“ in den Blick zu nehmen, um Aussagen darüber treffen zu können, ob bestimmte Regelungskomplexe, insbesondere auch das Verhältnis von naturschutzrechtlichem und jagdrechtlichem Artenschutz betreffen, zur einen oder anderen Materie gehört (dazu unten III.).

2. Zuordnung zu Kompetenztiteln

„Die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm geschieht anhand von unmittelbarem Regelungsgegenstand, Normzweck, Wirkung und Adressat der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungstradition. (...) Allerdings dürfen einzelne Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Nebenregelungen im Verhältnis zu einer Hauptmaterie teilen deren kompetenzmäßige Zuordnung. (...) Die Zuordnung zu einem bestimmten Kompetenztitel wird ausgeschlossen durch einen überwiegenden Sachzusammenhang mit anderen Sachkompetenzen“.³⁶

Die vorstehenden Befunde von Degenhart, die im Wesentlichen aus der Rechtsprechung des BVerfG gewonnen worden sind, geben die notwendige Orientierung, um Aussagen darüber machen zu können, ob die Aufnahme einer artenschutzrechtlichen nicht jagdbaren Art auf eine landesrechtliche Liste jagdbarer Arten kompetenzgerecht erfolgt ist und ob eine mögliche „neue Jagdpolitik“ des „Artenschutzes qua Jagdrecht“ dem Kompetenztitel des Jagdwesens zugeordnet werden kann oder in dem Kompetenztitel des Naturschutzes gehört (dazu unten III.).

II. Zur normativen Entwicklung der Lebensbereiche Jagdwesen und Naturschutz

Die Kompetenztitel des Jagdwesens und des Naturschutzes und der Landschaftspflege waren im Zeitpunkt der Verabschiedung des GG bereits einfachgesetzlich durch einen Kreis jagdrechtlicher und naturschutzrechtlicher Themen vorgeprägt.

Insbesondere das Reichsjagdgesetz (RJagdG) aus dem Jahr 1934,³⁷ das fachlich auf die Preussische Gesetzgebung aus

27 Vgl. Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 72 Rn. 7.

28 Vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 13 Rn. 41; Jarass, NVwZ 1996, 1041. Siehe aus der Rspr. des BVerfG etw. BVerfGE 67, 299, 321 = NJW 1985, 371.

29 Jarass, NVwZ 2000, 1089.

30 Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 70 Rn. 51 ff.

31 Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 70 Rn. 57 ff.

32 Vgl. Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 70 Rn. 53 f.

33 Näher dazu Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band II, 1980, S. 607 ff.

34 Vgl. BVerfGE 106, 62, 195; E 109, 190, 215 ff.

35 In: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, zu Art. 70, Rn. 55.

36 Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 70 Rn. 57, 59, 60, jeweils mit Nachweisen auf die einschlägige Rechtsprechung des BVerfG.

37 Siehe das Reichsgesetzblatt v. 4.7.1934, S. 549.

baute,³⁸ hatte die Themen normativ aufgegriffen, die traditionell zur Jagd gehörten bzw. normativ in einem engen Sachzusammenhang mit der Jagd stehen, wie z.B. die Regelung der Befugnisse, die mit der Jagd verbunden sind (§ 1 RJagdG), die Festlegung des Kreises der jagdbaren Tiere (des Wildes) (§ 2 RJagdG und RJagdVO), die Festlegung der Voraussetzungen zur Ausübung der Jagd und der Art und Weise der Jagdausübung, die Grundsätze über die Erhaltung eines vernünftigen Wildbestandes (§ 4 RJagdG) oder die Befugnisse für den Jagdschutz (§§ 39 ff. RJagdG) und die Wildschadensverhütung (§§ 41 ff. RJagdG).

Auch für die Bestimmung des Kompetenztitels „Naturschutz und Landschaftspflege“ kann im Ausgangspunkt auf normative Vorprägungen sowohl im Landes- als auch im Reichsrecht zurückgegriffen werden. Vorreiter war Hessen. Das Hessische Naturschutzgesetz stammt vom 14.10.1931³⁹ und zielte auf den Schutz seltener oder schonungsbedürftiger Tier- und Pflanzenarten, den Schutz von Naturdenkmälern und deren Umgebung sowie den Schutz des Landschaftsbildes (Art. 1 HessNatSchG-1931). Es ist allerdings das einzige vorkonstitutionelle Naturschutzgesetz auf Landesebene geblieben;⁴⁰ denn schon wenige Jahre später wurde mit dem Reichsnaturschutzgesetz vom 26.6.1935⁴¹ (RNatSchG) ein einheitlicher Rechtsrahmen für den Naturschutz geschaffen. Artenschutz, Schutz von Naturdenkmälern und ihre Umgebung, Pflege des Landschaftsbildes und die Möglichkeit der Ausweisung von Schutzgebieten bildeten den wesentlichen Kanon der Themen dieses Gesetzes.

Mit Blick auf das Verhältnis von einfachgesetzlichem vorkonstitutionellen Reichsjagd- und Naturschutzrecht ist festzustellen, dass der Naturschutz/Artenschutz sich nicht auf jagdbare Arten erstreckte. In § 1 Satz 2 RNatSchG hieß es:

„Der Naturschutz im Sinne dieses Gesetzes erstreckt sich auf

- a) Pflanzen und nichtjagdbare Tiere,
- b) Naturdenkmale und ihre Umgebung,
- c) Naturschutzgebiete,
- d) Sonstige Landschaftsteile in der freien Natur,

deren Erhaltung wegen ihrer Seltenheit, Schönheit, Eigenart oder wegen ihrer wissenschaftlichen, heimatlichen, forst- oder jagdlichen Bedeutung im allgemeinen Interesse liegt.“

Und im § 2 des RNatSchG hieß es:

„Der Schutz von Pflanzen und nichtjagdbaren Tieren erstreckt sich auf die Erhaltung seltener oder in ihrem Bestande bedrohter Pflanzenarten und Tierarten (...)“.

Alles, was jagdbar war, unterlag damit im vorkonstitutionellen Reichsrecht den Regeln des Jagdrechts und war der Hegepflicht und der Bestandspflege (§ 4 RJagdG), überantwortet. Der Naturschutz erstreckte sich nicht auf Arten, die jagdbar waren. Umgekehrt aber durfte von naturschutzrechtlichen Instrumenten insbesondere auch im Interesse der Jagd Gebrauch gemacht werden (siehe auch § 5 RNatSchG: Unterschutzstellung sonstiger Landschaftsteile im Interesse der Niederjagd).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Lebensbereich des Jagdwesens normativ vorgeprägt ist durch einen festen Kanon von Themen und dass insbesondere die uns hier interessierende Festlegung des Kreises der jagdbaren Tiere, aber auch die Hegeverantwortung für die jagdbaren Tiere, sowie die Regeln

über das Aufsuchen, Nachstellen, Erlegen und Fangen jagdbarer Tiere zu den Themen gehört, die dem Verfassungsgeber bei der Verwendung des Begriffs Jagdwesen bekannt waren und die er vorausgesetzt hat.⁴² Entsprechend geht auch die verfassungsrechtliche Literatur davon aus, dass der Verfassungsgeber des GG an diese Tradition anknüpfen wollte.⁴³ Ausdrücklich wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass nicht nur das Individualrecht auf Ausübung der Jagd, sondern „alle Regelungen über die im Zusammenhang mit der Jagd stehenden Fragen“ in den Kompetenzbereich des Jagdwesens fallen.⁴⁴

Demgegenüber findet sich für den Lebensbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege keine vollkommen einheitliche normative Vorprägung. Während das RNatSchG die jagdbaren Arten von vorn herein aus dem Naturschutz ausgeklammert und die jagdliche Nutzung darüber hinaus als ein gesetzliches Motiv der Unterschutzstellung anerkannt hat, erfasste das Hessische Naturschutzgesetz alle seltenen und wildlebenden Tierarten. Eine Unterschutzstellung von Landschaftsteilen um der Verbesserung der Jagd willen war kein expliziter Zweck des Landesnaturschutzgesetzes.

Für die Inhaltsbestimmung des Kompetenztitels „Naturschutz und Landschaftspflege“ folgt daraus, dass wegen uneinheitlicher normativer Konzepte die Regelungsgegenstände des RNatSchG nicht geeignet sind, den Kompetenzbereich abzustecken und dass die Weichenstellung zwischen RJagdG und RNatSchG nicht prägend für die Abgrenzung der beiden Kompetenztitel geworden sind.

Heute besteht Einigkeit darüber, dass zum Naturschutz und zur Landschaftspflege „die gesamte Materie des Schutzes, der Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft“ verstanden wird,⁴⁵ dass dazu auch der Artenschutz im Sinne der Erhaltung der Vielfalt wildlebender Pflanzen und Tiere gehört⁴⁶ und dass der Kompetenztitel nicht nur auf die Abwehr von Gefahren für Naturhaushalt und Landschaft zielt, sondern auch die positive Beeinflussung und Gestaltung im Sinne eines Entwicklungsnaturschutzes einbezieht.⁴⁷

38 Der nationalsozialistische Einfluss auf die Regelungen des Reichsjagdgesetzes blieb gering, sieht man von der Präambel zum Gesetz sowie der Institution und der hierarchischen Struktur des „Jägermeisters“ mit dem „Reichsjägermeister“ an der Spitze ab; dazu ausführlich Goesser, Entstehungsgeschichte des Bundesjagdgesetzes, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Reg.-Nr. WF V G 192/03), 2004; siehe auch Metzger, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht Fischereirecht – Kommentar, 4. Aufl. 2011, Einleitung zum BJagdG, Rn. 5.

39 Hess. Regierungsblatt 1931, S. 225.

40 Vgl. Wolf, NuR 2013, 1, 3, der zur Begründung der spärlichen Gesetzgebungstätigkeit auf Landesebene auf Kompetenzkonflikte zwischen Kultus- und Landwirtschaftsministerien verweist.

41 Reichsgesetzblatt, Teil I, 1935, S. 208.

42 Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 25. Lieferung, zu Art. 75 Rn. 118.

43 Maunz, a.a.O., Rn. 118; Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, 6. Aufl. 2012, zu Art. 74 Rn. 117; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG-Kommentar, 12. Aufl. 2011, zu Art. 74 Rn. 331; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, 6. Aufl. 2010, zu Art. 74 Rn. 181; Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 74 Rn. 121; Haratsch, in: Sodan, Beck'scher Kompakt-Kommentar zum GG, 2011, zu Art. 74 Rn. 62.

44 Vgl. statt vieler Maunz, in: Maunz-Dürig (Fn. 42), zu Art. 75 Rn. 118.

45 Wolf, NuR 2013, 1, 6.

46 Vgl. etwa Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Fn. 43), zu Art. 74 Rn. 340; Wolf, NuR 2013, 1, 6.

47 Vgl. etwa Kunig, in: v. Münch/Kunig (Fn. 43), zu Art. 74 Rn. 118.

Dies ist auch die gelebte Verfassungspraxis. Schon die Anfang der Siebziger Jahre in den meisten Bundesländern geschaffenen Landesnaturschutzgesetze,⁴⁸ aber auch das erste Bundesnaturschutzgesetz vom 20.12.1976⁴⁹ erfasste in seiner Zielsetzung und auch in seinem artenschutzrechtlichen Abschnitt alle wildlebenden Tiere (und Pflanzen), also auch die jagdbaren Tiere (§ 1 und §§ 20 f. BNatSchG-1976). Darüber hinaus waren bestimmte wildlebende Tiere (und wildwachsende Pflanzen) unter besonderen Schutz zu stellen, wenn dies aus bestimmten, vom Gesetz festgelegten, Gründen erforderlich war (§ 22 BNatSchG-1976). Die jagdliche Nutzung bildete nun keinen besonderen Schutzzweck des Naturschutzes mehr. Zwar war im Zielkatalog des BNatSchG 1976 auch die „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“ angesprochen, aber bezogen auf die „Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft“ (§ 1 BNatSchG 1976).

Die grundlegenden Reformen des Artenschutzes (sog. Artenschutznovelle 1987)⁵⁰ und insbesondere der durch die FFH-Richtlinie der EU ausgelöste Umbau des nationalen Naturschutzrechts zu einem sehr umfassenden strengen Artenschutz,⁵¹ führten schließlich dazu, das Recht des Artenschutzes in seiner bestehenden normativen Ausformung im Zuge der Föderalismusreform in die Kernkompetenz des Bundes zu überführen (dazu näher unten IV.). Ein leitendes Motiv dafür war die erkannte Notwendigkeit einer effizienten Umsetzung europäischen Naturschutzrechts in die nationale Rechtsordnung.⁵²

III. Schutz und Nutzung als prägende Gesichtspunkte für die Zuordnung

Die bisherige Untersuchung hat zu dem Ergebnis geführt, dass der Artenschutz, verstanden als Erhaltung der Vielfalt wildlebender Pflanzen und Tiere, zum Kompetenztitel des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehört und dass die Festlegung jagdbarer Arten sowie die Hege- und Bestandssicherungspflichten für die jagdbaren Arten zum Kompetenztitel des Jagdwesens gehören. Die Abgrenzung zwischen Naturschutz und Jagd verläuft aber nicht mehr wie im vorkonstitutionellen Recht an der Festlegung der jagdbaren Arten. Vielmehr erstreckt sich der Artenschutz als Teilelement des Naturschutzes auf alle unter Schutz gestellten Arten. Die vom Verfassungsgesetzgeber behauptete „Trennung der Rechtskreise“⁵³ hält einer rechtshistorischen Überprüfung nicht stand. Einen Exklusivbereich des jagdrechtlichen Artenschutzes, der es den Ländern ermöglichen würde, die Sperrwirkungen, die das Recht des Artenschutzes für die Länder auslöst, zu untergraben, kann es unter dem Grundgesetz nicht geben.

Die Zuordnung einer Regelung zu einem Kompetenztitel bestimmt sich, wie bereits dargelegt, anhand des unmittelbaren Regelungsgegenstandes, des Normzwecks, der Wirkung und des Adressaten der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungsstradition.⁵⁴

In der Literatur wird das Jagdwesen als ein Kompetenzbereich verstanden, in dem es im Kern um die „Ermöglichung, Regelung und Begrenzung von Jagd“ geht,⁵⁵ mit anderen Worten: um die Nutzung der Umwelt und nicht um den Schutz der Umwelt.⁵⁶

„Das Jagdrecht ist im rechtlichen Kern ein Recht der Naturnutzung und von daher – wie das Landwirtschaftsrecht – von der eigentumsrechtlichen Seite her konzipiert.“⁵⁷

Die Identifizierung eines Kompetenztitel-Kerns schließt ran ständige, aber in einem Sachzusammenhang zum Kern stehende Themen nicht aus der Regelungskompetenz aus.⁵⁸ So ist unstritten, dass zum Jagdwesen auch die Bestandssicherung durch Hege u.ä. gehört. Dies drückt sich auch in der Feststellung des Verfassungsgebers der Föderalismusreform aus, dass der so „jagdrechtliche Artenschutz“ zum Kompetenztitel des Jagdwesens und nicht zum Kompetenztitel des Naturschutzes gehört. Der jagdliche Artenschutz ist aber dadurch charakterisiert, dass er auf die nachhaltige Nutzbarkeit des Wildes gerichtet ist. Hege und ggf. Fütterung sind demgemäß kein Fremdkörper des Jagdwesens, sondern eine Bedingung der Nutzung. Mehr als die Facetten umfasst der sog. „jagdrechtliche Artenschutz“ nicht. Mit dem Artenschutz im eigentlichen Sinne, also den Anstrengungen zum Schutz bedrohter, potenziell bedrohter, selten oder endemischer Arten,⁶⁰ hat das nichts zu tun. M.a.W.: der sog. „jagdrechtliche Artenschutz“ setzt die tatsächliche Jagdbarkeit voraus. Ob eine Art jagdbar ist, ergibt sich aber nicht aus der jagdrechtlichen Entscheidung über die Aufnahme einer Art in die Liste der jagdbaren Arten und etwaiger Schonzeiten, sondern aus der vorausliegenden artenschutzrechtlichen Entscheidung über Schutz und Bejagungsmöglichkeit.

Je mehr bei einer Regelung zur Aufnahme von Arten in die Liste der jagdbaren Arten der Schutz einer Art (im Sinne des eigentlichen, naturschutzrechtlich-radizierten, Artenschutzes) im Zentrum steht und die Möglichkeit der jagdlichen Nutzung dieser Art an den Rand gedrängt bzw. auf die (stets ungewisse) Zukunft verwiesen wird, desto eher muss die Zuordnung einer solchen Regelung zum Bereich des Naturschutzes erfolgen, wenn Zweck und Wirkung der Regelung dann für den Naturschutz sprechen.⁶¹ Konsequenzen ergeben sich daraus allerdings nur im Verhältnis der Gesetzgebungsrechte zwischen Bund und Ländern. Soweit es um die Gesetzgebung des Bundes geht, spielt keine Rolle, ob eine Artenschutzregelung in das BNatSchG oder in das BJagdG platziert wird, weil der Bund in umfassender Weise über beide Kompetenzen verfügt und es ihm – unter Wah-

48 Vgl. dazu Wolf, NuR 2013, 1, 4. In der DDR ist bereits 1954 eine gesetzliche Grundlage für den Naturschutz geschaffen worden; vgl. Wolf, ebenda.

49 BGBl. I 1976, S. 3574.

50 V. 12.3.1987, BGBl. I, S. 889.

51 Dazu näher Möckel/Köck (Fn. 1).

52 Vgl. die Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform in: BT-Drs. 16/813, S. 8 („Stärkung der Europatauglichkeit“); siehe auch Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, 249, 250; Kotulla, NVwZ 2007, 489; Fischer-Hüftle, NuR 2007, 78; ferner: Koch/Krohn, NuR 2004, 277, 278.

53 Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 11.

54 Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 70 Rn. 57 ff.

55 Vgl. Klopfer, NuR 2006, 1, 5.

56 Vgl. Klopfer, ebenda: „Im Kern ist die Jagd Umweltnutzung, nicht Umweltschutz.“

57 Czybulka, NuR 2006, 7 f.

58 Vgl. Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 70 Rn. 59.

59 Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 11.

60 Siehe dazu nur die Erwägungsgründe und die Begriffsverwendungen in der FFH-RL, z.B. Art. 1 lit. g).

61 A.A. Wolf, NuR 2014, 463, 467 f., der von einem Überschneidungsbereich beider Kompetenztitel ausgeht und Widersprüche durch Anwendung kollisionsrechtlicher Grundsätze lösen will.

nung der Grundrechte – freisteht, seine Artenschutzkonzeption in einzelne Nutzungsfachrechte, etwa Jagd, aber auch Land- und Forstwirtschaft oder Fischerei, zu integrieren.

Wenden wir die vorstehenden Überlegungen auf unseren Fall der Aufnahme des Wolfes in die Liste der jagdbaren Arten im Freistaat Sachsen an, so fällt – trotz der unmittelbaren Anknüpfung an den Regelungsgegenstand des Jagdrechts – die Zuordnung zum Naturschutz (Artenschutz) eindeutig aus, weil die Aufnahme des Wolfes in die Jagdliste einzig Schutzwirkungen für den Wolf entfaltet.⁶² Eine Bejagung des Wolfes lässt das Artenschutzrecht nicht zu; selbst eine ausnahmsweise mögliche Entnahme kommt angesichts des Erhaltungszustandes auf absehbare Zeit nicht ernsthaft in Betracht.⁶³ Nicht nur mit Blick auf die objektive Regelungswirkung, sondern auch im Hinblick auf die Motivlage ist die Zuordnung zum Artenschutz eindeutig: In dem auf fachlichen Grundlagen des BfN beruhenden, vom Freistaat Sachsen initiierten und (mit)verantworteten Managementplan zum Schutz des Wolfes heißt es, dass nunmehr dem Jagdausübungsberechtigten eine besondere Verantwortung zum Schutz des Wolfes zukommt.⁶⁴ Auch die zeitlich nahezu parallele Novellierung des Sächsischen Jagdgesetzes⁶⁵ verfolgte wesentlich eine artenschützende Konzeption, indem das Wildtiermonitoring in das Jagdgesetz implementiert worden ist (§ 3 Abs. 2 SächsJagdG). Dass es dem Sächsischen Gesetzgeber um den Schutz des Wolfes ging, darauf deutet auch die Pressemitteilung des Sächsischen Umweltministers Frank Kupfer vom 13.7.2011 hin, der betont hat, dass der Schutz mit Hilfe des Jagdrechts nichts Außergewöhnliches sei, dass nunmehr 10.000 sächsische Jäger in das Wolfs-Monitoring eingebunden werden können und dass ein eigens in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigt habe, dass „ein Schutz über das Jagdrecht möglich sei“.⁶⁶

Lässt sich somit die Aufnahme des Wolfes in die Sächsische Landesliste jagdbarer Arten eindeutig dem Artenschutzrecht zuordnen, wäre dies bei Tierarten, für die das Artenschutzrecht die Bejagung grundsätzlich ermöglicht, wie etwa bei bestimmten Rabenvögeln,⁶⁷ anders zu beurteilen. Zwar gehören Rabenvögel gemäß § 2 Abs. 1 BJagdG nicht zu den bundesrechtlich jagdbaren Arten. Den Ländern stünde es aber frei, die in Anhang II der Vogelschutzrichtlinie mit Bezug auf Deutschland genannten Arten in die Liste jagdbarer Arten aufzunehmen (§ 2 Abs. 2 BJagdG).

IV. Das Recht des Artenschutzes als Kernkompetenz des Bundes und die Abgrenzung zum sog. „jagdrechtlichen Artenschutz“

Dass der Landesgesetzgeber in seinen gesetzgeberischen Möglichkeiten, Regelungen für den Artenschutz zu treffen, begrenzt ist, ergibt sich auch daraus, dass der Verfassungsgeber das „Recht des Artenschutzes“ als eine „Kernkompetenz“ des Bundes ausgewiesen hat, deren Gebrauchmachen seitens des Bundes die Länder sperrt.

Bei der konkurrierenden Gesetzgebung unterscheidet das GG zwischen der Vorranggesetzgebung des Bundes, die auch Kernkompetenz genannt wird (Art. 72 Abs. 1 GG), der Erforderlichkeitsgesetzgebung (darunter fallen alle in Art. 72 Abs. 2 GG ge-

nannten Kompetenztitel) und der Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG).⁶⁸ Die Vorranggesetzgebung ist dadurch charakterisiert, dass die Ausübung der Kompetenz nicht an besondere Voraussetzungen geknüpft ist. Sowohl der Kompetenztitel des Jagdwesens als auch der Kompetenztitel des Naturschutzes und der Landschaftspflege unterfallen der Vorranggesetzgebung, d.h. ein Erfordernis für eine Bundesregelung muss nicht dargetan werden. Beide Kompetenztitel unterliegen aber grundsätzlich auch der Abweichungsgesetzgebung, d.h. eine Bundesregelung sperrt nicht den Landesgesetzgeber in seiner Regelung, sondern das Land darf eine eigene (abweichende) Regelung setzen. Gesprochen wird insoweit auch von einer „echten konkurrierenden Zuständigkeit“ bzw. einer „doppelten Vollkompetenz von Bund und Ländern“.⁶⁹ Lediglich im Bereich der abweichungsfesten Kerne verbleibt es bei der Grundregel, dass der Landesgesetzgeber gesperrt ist, soweit der Bund von seiner Befugnis Gebrauch gemacht hat. Das „Recht des Artenschutzes“ markiert im Bereich des Kompetenztitels „Naturschutz und Landschaftspflege“ den abweichungsfesten Kern und damit eine Kernkompetenz des Bundes.

In der Verfassungsrechtsliteratur besteht Einigkeit darüber, dass der Verfassungsgeber mit der Bezeichnung „Recht des Artenschutzes“ auf das normativ einfachgesetzlich festgelegte Rechtsprogramm der §§ 40 ff. BNatSchG verwiesen hat.⁷⁰ Soweit der Bund mit diesem Normprogramm seine Kernkompetenz erschöpfend genutzt hat (dazu unten C.), ist der Landesgesetzgeber gesperrt; ein Abweichungsrecht steht ihm nicht zu (Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 2 GG). Darauf, ob der Landesgesetzgeber Regelungen trifft, die im Widerspruch zur Bundesregelung stehen, kommt es nicht an.⁷¹ Auch eine Landesregelung, die das Artenschutzrecht des Bundes in der Sache beachtet, beinhaltet ein unzulässiges (und damit nichtiges) Legeferieren in einen gesperrten Bereich. Gleiches gilt für Regelungen, die den bun-

62 Siehe dazu *Brenner*, DÖV 2014, 235 f.: „(Den Ländern ist es kompetenzrechtlich untersagt), naturschutzrechtliche Artenschutzregelungen zu treffen, wie sie in den §§ 37 ff. BNatSchG und damit den Bestimmungen über den Allgemeinen und den Besonderen Artenschutz enthalten sind, und diese gewissermaßen als jagdrechtliche auszuflaggen.“

63 Siehe zu den strengen Ausnahmeerfordernissen der FFH-RL *Möckel*, in: *Möckel/Köck* (Fn. 1), S. 46 ff. Die Möglichkeit der Bejagung geschützter Arten setzt einen guten Erhaltungszustand dieser Arten voraus. Für den Wolf ist dieser nicht gegeben. 150 Jahre lang war der Wolf in Deutschland ausgerottet. Mittlerweile leben wieder etwa 30 Wolfsrudel im Land, davon zwölf in Sachsen.

64 Siehe den „Managementplan für den Wolf in Sachsen“, 3. Fassung 2014, S. 23. Siehe dazu auch *Meyer-Ravenstein*, in: *Louis/Meyer-Ravenstein*, Übernahme des Wolfes in das sächsische Jagdrecht – Gemeinsames Rechtsgutachten, Dresden, Sächsische Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), 2009, S. 26 ff., der auf den Beitrag der Jägerschaft zum Schutz des Wolfes hinweist.

65 Gesetz zur Neuregelung des Jagdrechts im Freistaat Sachsen v. 8.6.2012 (SächsGVBl. S. 308).

66 Siehe die Pressemitteilung „Wolf als Nachbar akzeptieren“ v. 13.7.2011: <http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/160591>.

67 Siehe Art. 7 der RL 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten i.V.m. Anhang II. Dort sind bestimmte Arten der Rabenvögel (*Corvidae*) auch mit Bezug auf Deutschland gelistet.

68 Siehe zu dieser Trias etwa *Ipsen*, NJW 2006, 2801, 2803.

69 *Ipsen*, NJW 2006, 2801, 2804.

70 Vgl. etwa *Degenhart*, in: *Sachs* (Fn. 4), zu Art. 74 Rn. 123; *ders.*, DÖV 2010, 422, 430; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (Fn. 43), zu Art. 74 Rn. 340; *Haratsch*, in: *Sodan* (Fn. 43), zu Art. 74 Rn. 64.

71 Vgl. *Degenhart*, in: *Sachs* (Fn. 4), zu Art. 72 Rn. 38; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 4), zu Art. 72 Rn. 11. Siehe aus der Rspr. des BVerfG: BVerfGE 102, 99, 115; E 109, 190, 230.

desrechtlichen Artenschutz landesrechtlich verstärken sollen; denn auch schutzverstärkende Regelungen sind Abweichungen und insoweit verfassungsrechtlich unzulässig.

Auf den sog. „jagdrechtlichen Artenschutz“ kann sich der Landesgesetzgeber nur dann berufen, wenn es um grundsätzlich nutzbares Wild geht, nicht aber, wenn die Aufnahme einer Tierart in den Kreis der jagdbaren Arten den Zweck bzw. die Funktion hat, den Jagdausübungsberechtigten insoweit zu einer Art von „Artenschutzbeauftragten“ zu machen.⁷²

C. Die Sperrwirkung der Länder für Regelungen des Artenschutzes bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Wie bereits dargelegt, haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung nur, „so lange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Hat der Bund demgegenüber von seiner Befugnis Gebrauch gemacht, sind die Länder insoweit in ihrer Gesetzgebung gesperrt. Ein entgegenstehendes Landesrecht ist kompetenzwidrig und damit nichtig, soweit nicht Abweichungsrechte bestehen (Art. 72 Abs. 3 GG). Die Sperrwirkung tritt ein, soweit der Bund für den Gesamtbereich oder für einen Teilbereich eine abschließende (erschöpfende) Regelung getroffen hat.⁷³ Ob dies der Fall ist, hängt von einer Gesamtwürdigung ab.⁷⁴

In den Worten des BVerfG:⁷⁵

„Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Für die Frage, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen.“

Von einer erschöpfenden Regelung ist grundsätzlich auszugehen, wenn ein Bundesgesetz bei eigener umfassender Regelung ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält, weil damit i.d.R. ausgesagt ist, dass landesrechtliche Regelungen im Übrigen ausgeschlossen sein sollen.⁷⁶ Ist eine Bundesregelung nicht als erschöpfend zu qualifizieren, bleibt das Gesetzgebungsrecht der Länder insoweit erhalten; ergänzende oder lückenfüllende Regelungen durch die Länder sind dann möglich.

Eine Gesamtwürdigung der Artenschutznormen des BNatSchG lassen nur den Schluss zu, dass der Bundesgesetzgeber insoweit eine erschöpfende Regelung mit Sperrwirkung für die Länder getroffen hat, weil Gesetzgebungsmöglichkeiten der Länder ausdrücklich angesprochen sind (siehe § 45 Abs. 7 Satz 4 und 5 sowie § 54 Abs. 10 BNatSchG) und weil das Artenschutzrecht des Bundes (§§ 37-55 BNatSchG) ein umfassendes Regulationssystem bildet. Abweichungsrechte bestehen daher nicht.

Somit ist festzustellen, dass eine im Wesentlichen auf den Schutz einer Tierart zielenden oder den Schutz einer Tierart bewirkenden Aufnahme dieser Tierart in die Liste jagdbarer Arten

als Artenschutzregelung zu qualifizieren ist, für die dem Landesgesetzgeber keine Gesetzgebungskompetenz zusteht, weil der Bund diese Materie abschließend geregelt hat. Auf seine jagdrechtliche Kompetenz⁷⁷ kann sich das Land bei einer solchen Regelung nicht berufen.

D. Die Ausführung der Bundesgesetze

Gem. Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länderkompetenz zur Ausführung der Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ umfasst auch die Organisationsgewalt,⁷⁸ also die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Organisationsgewalt steht gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG den Ländern zu und schließt auch die Bestimmung mittelbarer Verwaltung ein.⁷⁹

Was Organisations- und Verfahrensregeln im Sinne von Art. 84 GG im Unterschied zu Sachregelungen auf der Grundlage der Art. 70 ff. GG sind, ist im Einzelnen noch umstritten.⁸⁰ Darauf kommt es hier aber auch nicht an; denn eindeutig ist jedenfalls, dass eine Landesbestimmung, die den Wolf als jagdbare Art ausweist, keine organisatorische oder verfahrensbezogene Regelung ist und insofern nicht unter Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG subsumiert werden kann. Auch die gegenwärtigen Überlegungen zur Weiterentwicklung des Jagdrechts zu einem Recht des Wildtiermanagements, wie sie von Brenner kürzlich skizziert worden sind,⁸¹ sind Sachregelungen, die auf Art. 70 ff. GG und nicht auf Ausführungskompetenzen zu stützen sind.

Dass die Länder die Möglichkeit haben, die Jäger in die Aufgaben des Natur- und Artenschutzes einzubinden, steht demgegenüber auf einem anderen Blatt. So können beispielsweise Monitoringaufgaben mit Blick auf Frequenz und Aufenthaltsdauer von Wölfen im Revier⁸² den Jagdausübungsberechtigten auch dann übertragen oder mitübertragen werden, wenn nicht zu-

72 Zu Recht weist Brenner (DÖV 2014, 236) im Zusammenhang mit aktuellen Überlegungen zur Fortentwicklung des Jagdrechts in Baden-Württemberg hin zu einem „Wildtiermanagement“ auf grundrechtliche Beschränkungen hin: „Das aus dem Eigentum fließende und durch das Eigentumsgrundrecht geschützte Jagd- und Jagdausübungsrecht wird vom Nutzungs- bis zum Entwicklungsmanagement immer mehr ausgedünnt, bis es im Schutzmanagement dann schließlich seiner Privatnützlichkeit beraubt und faktisch in der Sphäre des naturschutzrechtlichen Artenschutzes angelangt ist.“

73 Vgl. dazu BVerfGE 2, 232, 236; 32, 319, 327; 98, 265, 300; 109, 190, 229; 113, 348, 371; siehe aus der Literatur statt vieler etwa Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 72 GG Rn. 27.

74 Vgl. BVerfGE 7, 342, 347; E 49, 343, 358; E 67, 299, 324.

75 BVerfGE 109, 190, 230.

76 BVerfGE 20, 238, 256; E 21, 106, 115; E 24, 367, 386. Siehe aus der Kommentarliteratur etwa Stettner, in: Dreier, Kommentar zum GG, 2. Aufl. 2006, zu Art. 72 GG Rn. 41f.; Degenhart, in: Sachs (Fn. 4), zu Art. 72 GG Rn. 27; Uhle, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreform-Gesetz, 2007, zu Art. 72 GG Rn. 18.

77 Der Bundesgesetzgeber hat für den Bereich des Jagdwesens mit Blick auf die Festlegung jagdbarer Arten ausdrücklich Möglichkeiten einer Ergänzungsgesetzgebung der Länder eröffnet (§ 2 Abs. 2 BJagdG); darüber hinaus bestehen für das Jagdwesen umfassende Abweichungsrechte (Art. 72 Abs. 3 Nr. 1 GG).

78 Vgl. etwa Dittmann, in: Sachs (Fn. 24), zu Art. 83 Rn. 6.

79 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Fn. 4), zu Art. 84 Rn. 1.

80 Siehe insoweit etwa Jarass, NVwZ 2000, 1089, 1091.

81 DÖV 2014, 232, 236.

82 Vgl. § 2 Abs. 6 SächslJagdVO i.V.m. § 3 Abs. 7 SächslJagdG.

gleich über den Mechanismus der jagdbaren Arten das gesamte jagdrechtliche Rechte- und Pflichtenprogramm aktiviert wird.

E. Zusammenfassung

Das Recht des Artenschutzes ist eine Kernkompetenz des Bundesgesetzgebers und hat im BNatSchG eine abschließende Regelung gefunden. Die Länder sind insoweit in ihrer Gesetzgebung gesperrt. Die Länder können Artenschutzregelungen auch nicht auf den sog. „jagdrechtlichen Artenschutz“ und damit auf die Gesetzgebungskompetenz für das Jagdwesen stützen, weil der jagdliche „Artenschutz“ als Hegeverpflichtung für das auch unter Artenschutzgesichtspunkten grundsätzlich jagdbare Wild etwas anderes ist als eine Artenschutzregelung.

Die gesetzgeberische Aufnahme des Wolfes in die Liste der jagdbaren Arten durch den Sächsischen Gesetzgeber muss als Artenschutzregelung qualifiziert werden, weil sie nach der gegenwärtigen Gesetzeslage objektiv einzig artenschützende Wirkungen entfaltet und dies ausweislich amtlicher sächsischer Stellungnahmen auch beabsichtigt ist. Sie ist daher wegen Verstoßes gegen Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG nichtig.

Prof. Dr. Wolfgang Köck,

Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Juristenfakultät der Universität Leipzig.

Jüngste Veröffentlichungen: Die EU-Verordnung über invasive gebietsfremde Arten, in: *Natur und Recht (NuR)* 37 (2015), 73-80; Der Rechtsrahmen für die Bioökonomie in Deutschland, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 68 (2015), 41-54 (gemeinsam mit G. Ludwig, C. Tronicke und E. Gawel); *Rechtsvergleichende Studie zu Instrumenten eines nachhaltigen Landmanagements. Comparative Law Analysis on Instruments for Sustainable Land Management, Nachhaltiges Landmanagement Diskussionspapier Nr. 10/2015* http://modul-b.nachhaltiges-landmanagement.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Koeck_etal_2015_Rechtsvergleichende_Studie.pdf (gemeinsam mit J. Bovet/S. Möckel/K. Rath/M. Reese); *Die Abwasserabgabe als Instrument zur Reduzierung der Gewässerbelastung durch Mikroverunreinigungen*, *ZfW* 54 (2015), 161-184 (gemeinsam mit E. Gawel); *Die Ausweisung von Hochwasserentstehungsgebieten in Sachsen*, *NuR* 37 (2015), erscheint in Heft 12 (gemeinsam mit J. Maier)

BEITRÄGE ZUR RECHTSPRECHUNG

Hanns-Christian Fricke

Zum Anspruch des Nachbarn auf Einschreiten gegen Baulärm

Anmerkung zum Beschluss des VGH Mannheim vom 5. Februar 2015 – 10 S 2471/14*

Der VGH Mannheim hat in einem Beschluss vom 5.2.2015 (10 S 2471/14) richtungsweisend aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen Anwohner ein behördliches Einschreiten gegen Baulärm beanspruchen und im Wege einer einstweiligen Anordnung vorläufig sichern lassen können. Da sich der Entscheidung allgemeingültige Aussagen zu Rechtsschutzfragen bei Baulärmkonflikten entnehmen lassen, ist zu erwarten, dass der Beschluss über den hier entschiedenen Einzelfall hinaus Bedeutung erlangen wird. Im Rahmen dieses Beitrags wird dieser Beschluss deshalb vorgestellt und bewertet.

A. Einleitung

Es gilt mittlerweile als geklärt, dass die Richtwerte der AVV Baulärm¹ im Regelfall bindend sind. Der verbleibende Spielraum für Ausnahmen von der Bindungswirkung ist gering. Von den Immissionsrichtwerten der AVV Baulärm kann nach der

Rechtsprechung des BVerwG nur dann ausnahmsweise abgewichen werden, wenn die Schutzwürdigkeit des Einwirkungsbereichs einer Baustelle im konkreten Fall geringer zu bemessen ist als von der AVV Baulärm vorgegeben.² Eine verminderte Schutzwürdigkeit in diesem Sinne kann etwa in Betracht kommen, wenn im Einwirkungsbereich der Baustelle eine Lärmvorbelastung besteht, die über dem maßgeblichen Richtwert der AVV Baulärm liegt.³

Die Richtwerte der AVV Baulärm haben eine drittschützende Wirkung.⁴ Werden diese Richtwerte unzulässig überschritten, können sich die im Einwirkungsbereich der Baustelle wohnen-

* Abgedruckt in ZUR 2015, Heft 6, 356-361.

1 Es handelt sich dabei um die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm.

2 BVerwG, Urt. v. 10.7.2012, 7 A 11/11, BauR 2012, 1908-1925.

3 BVerwG, Urt. v. 10.7.2012, 7 A 11/11, BauR 2012, 1908-1925.

4 VG München, Urt. v. 7.11.2005, M 8 K 05.1908, juris; VG Frankfurt, Beschl. v. 21.4.2011, 8 L 858/11.F, juris; Dzallas/Kullick, NZBau 2011, 544 (545).