

**Rechtmäßigkeit der in § 2 der Landesverordnung
über die Änderung der Jagdzeiten und über die Erklärung zum jagdbaren Tier
getroffenen Regelungen über Elstern und Rabenkrähen**

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten zu überprüfen, ob die Landesverordnung über die Änderung der Jagdzeiten und über die Erklärung zum jagdbaren Tier (im Folgenden: LJagdVO)¹ hinsichtlich der getroffenen Regelungen über Elstern und Rabenkrähen (§ 2 S. 1) rechtmäßig ist, insbesondere ob die Landesregierung den Rahmen ihrer Rechtsetzungskompetenz eingehalten hat. § 2 S. 1 LJagdVO lautet: „Waschbär, Marderhund, Rabenkrähe und Elster werden zu jagdbaren Tieren erklärt.“

B. Vorbemerkung

Welche Tiere jagdbar sind, bestimmt sich in Deutschland im Wesentlichen nach den jagdrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder. Jagdbar sind danach solche Tiere, die als „Wild“ gemäß § 2 Abs. 1 des Bundesjagdgesetzes (BJagdG) bzw. nach § 2 Abs. 2 BJagdG i.V.m. entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften dem Jagdrecht unterstellt werden. Elstern (*Pica pica*) und Rabenkrähen (*Corvus corone corone*) waren und sind nicht in § 2 Abs. 1 BJagdG zum jagdbaren Tier erklärt. Allerdings hatte bis 1986 die weit überwiegende Zahl der Bundesländer – so auch Rhein-

¹ BS 792-1-2.

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

land-Pfalz - von der Möglichkeit des § 2 Abs. 2 BJagdG Gebrauch gemacht, und Elstern und Krähen durch landesrechtliche Bestimmungen dem Jagdrecht unterstellt.

Als im Jahr 1986 mit dem Inkrafttreten der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) neben zahlreichen anderen Tieren auch Elstern und Rabenkrähen unter Schutz gestellt wurden, änderte sich die Situation; der Artenschutz erstreckte sich damit auf nach Landesrecht jagdbare Tiere, so dass insofern eine Kollisionslage zwischen Artenschutz und Jagdrecht eintrat². Eine deutlich eingeschränkte Bejagung war damit nur noch im Rahmen landesrechtlicher Ausnahmeverordnungen auf der Grundlage von § 20 g Abs. 6 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) oder auf Grund einer Einzelfallgenehmigung nach § 20 g Abs. 6 BNatSchG zulässig³. Damit wurde die EG-Vogelschutzrichtlinie von 1979⁴ - die auch Elstern und Rabenkrähen unter besonderen Schutz gestellt hatte - nach längerer Verzögerung vollständig in innerstaatliches Recht umgesetzt⁵. Die meisten Bundesländer änderten daraufhin ihre jagdrechtlichen Verordnungen und unterstellten Elstern und Krähen einer eingeschränkten Bejagung nach artenschutzrechtlichen Bestimmungen durch entsprechende Verordnungen auf der Grundlage und unter den engen Voraussetzungen des § 20 g Abs. 6 BNatSchG⁶, in Rheinland-Pfalz durch die Landesverordnung über Ausnahmen von Schutzvorschriften für besonders geschützte wildlebende Vögel vom 31. Oktober 1995⁷. Damit waren sie dem allgemeinen Jagdrecht entzogen.

Durch eine Richtlinie des Rates der Europäischen Union vom 8. Juni 1994⁸ wurde die EG-Vogelschutzrichtlinie in ihrem Anhang II schließlich – nicht zuletzt auf Initiative der damaligen Bundesregierung⁹ - dergestalt geändert, dass nunmehr Elstern und Krähen gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 der EG-Vogelschutzrichtlinie „auf Grund ihrer Populationsgröße, ihrer geographischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit“ auch in Deutschland bejagt werden dürfen. Die Mitgliedsstaaten haben nach Art. 7 Abs. 1 S. 2 EG-Vogelschutzrichtlinie lediglich dafür zu sorgen, „daß die Jagd auf diese Vo-

² Drees, RdL 1987, 197; Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197; Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205.

³ Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197.

⁴ Richtlinie 79/409/EWG (ABl. L 103 v. 25.4.1979, S. 1, letzte Änderung ABl. L 223 13.8.1997, S. 9).

⁵ Dazu Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl. (1998), § 11 Rn. 87.

⁶ Dazu allg. A. Schmidt-Ränsch, in: Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Ränsch, BNatSchG, 1996, § 20 g Rn. 29 ff.; OVG Schleswig, RdL 1993, 324 (325 ff.); BVerwG, RdL 1994, 181 (182); OVG Lüneburg, NuR 1990, 474 (475 f.).

⁷ GVBl. S. 435.

⁸ Richtlinie 94/24/EG (ABl. L 164/9).

⁹ Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197.

gelarten die Anstrengungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet zu ihrer Erhaltung unternommen werden, nicht zunichte macht.“ Dadurch wurde der europarechtliche Schutzstatus dieser Vögel mit einer Ausnahmemöglichkeit versehen, indem es in das Ermessen der Mitgliedsstaaten gestellt wurde, diese Vogelarten wieder dem Jagdrecht zu unterstellen¹⁰.

Ohne dass dies bereits eine Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes oder der Bundesartenschutzverordnung nach sich gezogen hätte – Elstern und Krähen sind weiterhin unter der Sammelbezeichnung „Aves spp. (Vögel aller europäischer Arten, soweit nicht im Einzelnen aufgeführt)“ unter Schutz gestellt¹¹ – sind daraufhin einige Bundesländer dazu übergegangen, Elster und Rabenkrähe wieder dem Jagdrecht zu unterstellen, in Rheinland-Pfalz durch eine entsprechende Änderung von § 2 LJagdVO vom 17. Dezember 1998¹². Auf Bundesebene ist eine entsprechende Änderung der Bundesartenschutzverordnung, soweit ersichtlich, auf absehbare Zeit auch nicht zu erwarten; auch in dem jüngsten Entwurf zur Änderung der Bundesartenschutzverordnung sind Elstern und Rabenkrähen weiterhin als geschützte Arten aufgeführt¹³.

C. Stellungnahme

1. Die Erklärung von Elster und Rabenkrähe zu jagdbaren Tieren durch § 2 S. 1 LJagdVO ist dann rechtmäßig, wenn sie mit höherrangigem Recht in Einklang steht. Dann müsste sich der Ordnungsgeber – hier: das Ministerium für Umwelt und Forsten – im Rahmen seiner Rechtsetzungskompetenz gehalten haben. Gemäß Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG gebührt dem Bund das Recht, unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG Rahmenvorschriften für die Länder über das Jagdwesen zu erlassen. Dabei werden von dem Begriff „Jagdwesen“ grundsätzlich alle Aspekte des Themas „Jagd“ umfaßt und damit auch die Frage der Jagdbarkeit bestimmter Tiere¹⁴. Die auf Grund dieser Kompetenzbestimmung erlassenen Rechtsvorschriften umschreiben

¹⁰ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

¹¹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206; Sojka, RdL 1987, 32 (33); Reich, AgrarR 1987, 184.

¹² GVBl. 1999 S. 4.

¹³ Vgl. BR-Drucks. 733/98, S. 2 f., 69, 80.

¹⁴ v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 8, 3. Aufl. (1996), Art. 75 Rn. 421 f.

den konkreten Regelungsspielraum für den Landesgesetzgeber¹⁵. Landesrecht, das sich nicht im vorgegebenen bundesrechtlichen Rahmen hält, ist nichtig¹⁶.

2. Der Bund hat im Bundesjagdgesetz keine abschließende Regelung darüber getroffen, welche Tiere als „Wild“ dem Jagdrecht unterstellt werden. § 2 Abs. 2 BJagdG enthält vielmehr eine ausdrückliche Ermächtigung der Länder, „weitere Tierarten (zu) bestimmen, die dem Jagdrecht unterliegen.“ Durch § 43 Abs. 1 Nr. 1 des Landesjagdgesetzes (LJG)¹⁷ wurde diese Ermächtigung auf das fachlich zuständige Ministerium – d.i. das Ministerium für Umwelt und Forsten - übertragen. Von dieser Befugnis hat das Ministerium für Umwelt und Forsten durch Erlass des § 2 S. 1 LJagdVO Gebrauch gemacht.

Formelle Bedenken gegen die Verordnung sind nicht ersichtlich. Namentlich ein Verstoß gegen das Zitiergebot des Art. 110 Abs. 1 S. 3 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (entspricht Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG), der die Nichtigkeit der Verordnung zur Folge hätte¹⁸, liegt nicht vor. Zwar ist im Abdruck der LJagdVO in der „Sammlung des bereinigten Landesrechts“ (BS)¹⁹ nur § 43 Abs. 1 Nr. 4 LJagdG als Ermächtigungsgrundlage zitiert; es fehlt also der Hinweis auf § 43 Abs. 1 Nr. 1 LJagdG. Eine Verordnung, die auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruht, muss diese nämlich vollständig zitieren²⁰, was nur dann der Fall ist, wenn die Benennung spezifiziert nach Paragraphen und ggf. Absätzen, Sätzen usw. erfolgt²¹. Im Falle der LJagdVO sind somit § 43 Abs. 1 Nr. 1 (Jagdbarkeit) und Nr. 4 (Jagd- und Schonzeiten) zu zitieren. Dies hat der Ordnungsgeber allerdings auch getan, wie ein Blick in das Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 12. Januar 1999 zeigt²². Bei dem Abdruck in der BS handelt es sich insoweit offenbar lediglich um ein – insoweit rechtlich unbeachtliches – redaktionelles Versehen. Die *amtliche* Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt ist nicht zu beanstanden.

¹⁵ Degenhart, in: Sachs, GG, 2. Aufl. (1999), Art. 75 Rn. 7.

¹⁶ BVerfGE 66, 291 (310); 87, 68 (69); 87, 95; dabei kann es im Ergebnis dahinstehen, ob die Nichtigkeit wegen fehlender Kompetenz (so BVerfGE 87, 68 [69]) oder wegen der Kollisionsnorm des Art. 31 GG (so BVerfGE 66, 291 [310]) eintritt (Degenhart, in: Sachs, GG, 2. Aufl. [1999], Art. 75 Rn. 41).

¹⁷ BS 792-1.

¹⁸ Vgl. dazu BVerfG, NJW 1999, 3253 (3256); Lücke, in: Sachs, GG, 2. Aufl. (1999), Art. 80 Rn. 29.

¹⁹ BS 792-1-2.

²⁰ BVerfG, NJW 1999, 3253 (3256).

²¹ Lücke, in: Sachs, GG, 2. Aufl. (1999), Art. 80 Rn. 29 m.w.N.

²² GVBl. S. 4.

3. Die Erklärung von Elster und Rabenkrähe zu jagdbaren Tieren durch § 2 S. 1 LJagdVO könnte aber *inhaltlich* gegen Bundesrecht verstoßen. Das wäre dann der Fall, wenn der Verordnungsgeber mit § 2 S. 1 LJagdVO seinen Regelungsspielraum inhaltlich überschritten hätte²³. Ein unmittelbarer Verstoß gegen jagdrechtliche Vorschriften ist insoweit nicht ersichtlich. In Betracht kommt aber ein Verstoß gegen naturschutzrechtliche Bestimmungen des Bundes, die eine Sperrwirkung dergestalt auslösen könnten, dass sie den Landesgesetzgeber hindern, bestimmte Tierarten – hier: Elster und Rabenkrähe – dem Jagdrecht zu unterwerfen. Die Teilsachgebiete des Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GG – das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege – müssen nämlich zusammen gesehen werden²⁴; die unterschiedlichen Belange beeinflussen sich gegenseitig²⁵. Das Bundesverwaltungsgericht hat in ähnlichem Zusammenhang unmittelbar aus Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 gefolgert, dass dem Landesrecht durch den Naturschutz eine Schranke dahingehend gezogen werde, dass dieser nicht „unangemessen vernachlässigt“ werden dürfe²⁶. Der Naturschutz dürfe namentlich nicht zugunsten des Eigentums (Art. 14 GG) „unangemessen verkürzt“ werden²⁷. Diesen Gedanken wird man auf das Jagdrecht, das seinerseits Ausfluss des Grundeigentums ist und damit dem Schutzbereich des Art. 14 GG unterfällt²⁸, übertragen können. Naturschutz- und Jagdrecht stehen daher – trotz ihrer Verschiedenheit - in einer engen Verbindung²⁹. Namentlich durch die Bestimmung weiterer Tierarten, die dem Jagdrecht unterliegen, werden Belange des Naturschutzes wesentlich berührt³⁰. Insoweit ist festzuhalten, dass das Naturschutzrecht grundsätzlich eine inhaltliche Sperrwirkung für jagdrechtliche Normen entfalten kann. Ob und inwieweit dies im Rahmen der Ermächtigung nach § 2 Abs. 2 BJagdG der Fall ist, wird im Folgenden untersucht.

4. Gemäß § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es u.a. verboten, wildlebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen und zu töten. Welche Tiere zu den besonders geschützten Arten gezählt werden, bestimmt

²³ S.o. unter C. 1.

²⁴ v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 8, 3. Aufl. (1996), Art. 75 Rn. 447 ff.

²⁵ v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 8, 3. Aufl. (1996), Art. 75 Rn. 454.

²⁶ BVerwG, NJW 1976, 764 (765).

²⁷ BVerwG, NJW 1976, 764 (765).

²⁸ OVG Rh.-Pf., RdL 1982, 322 (324).

²⁹ Recken, DVBl. 1986, 1138.

³⁰ VGH Kassel, NuR 1999, 398 (400).

sich gemäß § 20 e Abs. 1 BNatSchG im wesentlichen nach der Bundesartenschutzverordnung³¹. Diese stellt Elster und Rabenkrähe unter der Sammelbezeichnung „Aves spp. (Vögel aller europäischer Arten, soweit nicht im Einzelnen aufgeführt)“ unter Schutz³². Zu dem damit ausgelösten Verbot des § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG tritt die Erklärung von Elster und Rabenkrähe zu jagdbaren Tieren in Konkurrenz³³, da sich die Jagdausübung insbesondere auf das Aufsuchen, Nachstellen, Erlegen und Fangen des Wildes erstreckt³⁴. Wie dieser Widerspruch zwischen § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG einerseits und einer auf § 2 Abs. 2 BJagdG beruhenden landesrechtlichen Regelung wie § 2 S. 2 LJagdVO andererseits aufzulösen ist, ist umstritten.

a) Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung bestehe insoweit bereits keine Kollisionslage, weil die Unterschutzstellung „aller europäischer Vogelarten“ und damit auch der Rabenvögel durch die Bundesartenschutzverordnung die Ermächtigungsgrundlage des § 20 e Abs. 1 BNatSchG überschreite und damit insoweit unwirksam sei³⁵. Der Landesgesetzgeber sei durch § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG deshalb nicht gehindert, auch Tiere, die nach Bundesrecht unter Artenschutz stehen, nach § 2 Abs. 2 BJagdG in das Jagdrecht einzubeziehen. § 2 Abs. 2 BJagdG werde durch naturschutzrechtliche Vorschriften somit in seinem Anwendungsbereich nicht eingeschränkt³⁶.

In der Rechtsprechung ist die Frage der Einschränkung bislang, soweit ersichtlich, in der Sache nicht entschieden worden. Soweit die Frage des Verhältnisses des Naturschutzrechts zum Jagdrechts allerdings Gegenstand war, geht die höchst- und obergerichtliche Rechtsprechung einhellig davon aus, dass die Bundesartenschutzverordnung durch die Ermächtigungsnorm des § 20 e Abs. 1 BNatSchG gedeckt und damit wirksam ist³⁷. Die nach der Bundesartenschutzverordnung geschützten Vogelarten – und damit auch Elster und Rabenkrähe - unterfallen damit dem Tötungsver-

³¹ A. Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 1996, § 20 e Rn. 3 ff.

³² VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206; Sojka, RdL 1987, 32 (33); Reich, AgrarR 1987, 184.

³³ Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205; Kolodziejcok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege, Losebl. (Stand: Juni 1999), Kz. 1158 Rn. 68.

³⁴ Kolodziejcok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege, Losebl. (Stand: Juni 1999), Kz. 1158 Rn. 63.

³⁵ Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 f.; ders., RdL 1987, 283 ff.

³⁶ Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 f.

³⁷ BVerwG, RdL 1994, 181 (182); OVG Schleswig, RdL 1993, 324 (325); VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207 f.).

bot des § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG³⁸. Hieran hat sich auch durch die Zulassung der Bejagung durch die Änderungsrichtlinie 94/24/EG des Rates vom 8. Juni 1994 zur EG-Vogelschutzrichtlinie (Anhang II Teil 2 zu Art. 7 Abs. 3) nichts geändert³⁹. Die Zulassung der Bejagung wurde durch diese Änderung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt; die Mitgliedstaaten wurden damit nicht etwa verpflichtet, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen⁴⁰. Die Arten sind damit weiterhin bundesrechtlich geschützt⁴¹.

b) Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass auch dann, wenn man von der Wirksamkeit der naturschutzrechtlichen Unterschutzstellung der Rabenvögel ausgehe, die Zulassung der Bejagung nach Anhang II Teil 2 zu Art. 7 Abs. 3 der EG-Vogelschutzrichtlinie auch durch die Bundesländer über die Erklärung zum jagdbaren Tier nach § 2 Abs. 2 BJagdG erfolgen könne⁴². Da das Bundesrecht die Änderung der EG-Vogelschutzrichtlinie noch nicht „vollzogen“ habe, sei das Bundesnaturschutzrecht insoweit nicht abschließend und entfalte daher im Hinblick auf § 2 Abs. 2 BJagdG keine Sperre⁴³. Dem wird entgegengehalten, daß die durch den Anhang II Teil 2 zu Art. 7 Abs. 3 der EG-Vogelschutzrichtlinie eröffnete Möglichkeit, die Bejagung von Elster und Rabenkrähe zuzulassen, in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist⁴⁴. Die Unterschutzstellung nach der Bundesartenschutzverordnung ist insoweit eindeutig⁴⁵. Das Bundesnaturschutzgesetz enthält allein in § 20 g Abs. 6 eine Ermächtigung zur Erteilung einer Erlaubnis für die begrenzte Bejagung geschützter Tiere unter den engen Voraussetzungen des Artenschutzes. Insofern ist nicht ersichtlich, wie der erweiterte Regelungsspielraum, den die EG-Vogelschutzrichtlinie den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bejagung von Elster und Rabenkrähe eröffnet, einen erweiterten Kompetenzumfang der Bundesländer nach sich ziehen sollte. Der Artenschutz ist vielmehr ein Regelungsbereich, der sich trotz seines Rahmencharakters als – in diesem Umfang zulässige – weitgehende inhaltliche Vollregelung darstellt⁴⁶.

³⁸ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 f.

³⁹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴⁰ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴¹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴² Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 f.; offengelassen in VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴³ Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 f.

⁴⁴ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴⁵ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴⁶ Klöpfer, Umweltrecht, 2. Aufl. (1998), § 11 Rn. 86 m.w.N.

c) Da somit nicht automatisch der Anwendungsbereich des bundesrechtlichen Naturschutzes durch Art. 7 Abs. 1 und 3, Anhang 2 Teil 2 der EG-Vogelschutzrichtlinie zugunsten der Länder zurückgedrängt sein dürfte⁴⁷, stellt sich die Frage, wie die bestehende Kollisionslage zwischen Naturschutz- und Jagdrecht⁴⁸ aufzulösen ist. Stehen sich zwei widersprechende Normen gegenüber, so führt das logische Verhältnis der Spezialität – falls nicht eine spezielle Kollisionsnorm das Verhältnis regelt – grundsätzlich notwendig zur Verdrängung der allgemeineren Norm, da die speziellere Norm im umgekehrten Fall überhaupt keinen Anwendungsbereich mehr hätte⁴⁹. Die klassischen Regeln der Gesetzesinterpretation gebieten es insoweit, Normen nach Möglichkeit so auszulegen, dass Widersprüche vermieden werden⁵⁰. Welches in concreto die speziellere Norm ist, ist nach deren Sinn und Zweck und der hinter ihnen stehenden Wertungen zu ermitteln⁵¹. Dies gilt namentlich auch für das Verhältnis naturschutzrechtlicher zu jagdrechtlichen Vorschriften⁵².

aa) Damit stellt sich vorrangig die Frage nach einer speziellen Kollisionsnorm. In diesem Zusammenhang werden die unterschiedlichen Auffassungen zum Normgehalt des § 20 Abs. 2 BNatSchG, der sog. Unberührtheitsklausel, wonach die Vorschriften u.a. des Jagdrechts „von den Vorschriften dieses Abschnitts und den auf Grund dieses Abschnitts erlassenen Rechtsvorschriften unberührt“ bleiben, relevant. Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung sei das Verhältnis zwischen dem Jagd- und dem Naturschutzrecht durch diese Klausel nach dem Grundsatz der Spezialität geregelt und zwar dergestalt, dass dem Jagdrecht allgemein Vorrang zukomme⁵³. Dies folge vor allem aus dem Wortlaut des § 20 Abs. 2 BNatSchG⁵⁴. Auch die Regelung des § 20 e Abs. 2 BNatSchG, wonach durch die Bundesartenschutzverordnung keine Tierarten unter Schutz gestellt werden dürfen, die nach § 2 Abs. 1 BJagdG dem Jagdrecht unterliegen⁵⁵, begründe kein anderes Ergebnis; diese Norm schränke nur den Umfang der Ermächtigung des § 20 e Abs. 1 BNatSchG, nicht aber den An-

⁴⁷ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁴⁸ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207); VG Freiburg, NuR 1996, 425 (426); Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205 (206); Apfelbacher, NuR 1988, 159 (160); Hammer, DVBl. 1997, 401 (405).

⁴⁹ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. (1983), S., 257 m.w.N.

⁵⁰ Zippelius, Einführung in die juristische Methodenlehre, 3. Aufl. (1980), S. 54.

⁵¹ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. (1983), S. 257 f. m.w.N.

⁵² VG Freiburg, NuR 1996, 425 (426); Kolodziejczok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege, Losebl. (Stand: Juni 1999), Kz. 1158 Rn. 68.

⁵³ Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205 (207 f.); Drees, RdL 1987, 197 (198 ff.); Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 (198).

⁵⁴ Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205 (207 f.); Drees, RdL 1987, 197 (198 ff.); Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 (198).

⁵⁵ Zu dieser Ausnahme von § 20 e Abs. 1 BNatSchG vgl. A. Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 1996, § 20 e Rn. 16 f.

wendungsbereich des § 20 Abs. 2 BNatSchG ein⁵⁶. Legt man diese Auffassung zugrunde, so wären die Länder nicht gehindert, auch Tiere, die wie Elster und Rabenkrähe unter Artenschutz stehen, über § 2 Abs. 2 BJagdG dem Jagdrecht zu unterstellen⁵⁷. § 2 S. 1 LJagdVO würde dann keinen rechtlichen Bedenken begegnen.

Nach der Rechtsprechung⁵⁸ und einer Gegenauffassung in der Literatur⁵⁹ kann demgegenüber allerdings nicht von einem allgemeinen Vorrang des Jagdrechts vor dem Naturschutz-, speziell dem Artenschutzrecht, ausgegangen werden. Jagd- und Artenschutzrecht sind danach vielmehr grundsätzlich gleichrangige Regelungsbereiche, bei denen der Vorrang der jeweiligen Regelung im Einzelfall nach den allgemeinen Auslegungsregeln zu bestimmen ist⁶⁰. Hierfür wird vor allem angeführt, dass weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck des § 20 Abs. 2 BNatSchG ein genereller Vorrang des Jagdrechts vor dem Artenschutz gefolgert werden könne⁶¹. § 20 Abs. 2 BNatSchG bestätige mit der Formulierung „bleiben unberührt“ vielmehr lediglich deklaratorisch die Konkurrenzsituation zwischen dem Jagdrecht und dem Artenschutzrecht⁶² und verhindere im übrigen, dass nach dem Grundsatz, dass die jüngere die – entgegenstehende - ältere Norm verdränge, ein grundsätzlicher Vorrang des Artenschutzes begründet würde⁶³. Dieses Ergebnis wird durch einen systematischen Vergleich mit den Ausnahmegesetzen der §§ 20 g Abs. 1 Nr. 3 und 20 e Abs. 2 BNatSchG gestützt, derer es bei der Qualifizierung des § 20 Abs. 2 BNatSchG als einer den Vorrang des Jagdrechts begründenden allgemeinen Kollisionsnorm nicht bedürfte⁶⁴. Im übrigen steht allein diese Auslegung mit dem Willen des Gesetzgebers in Einklang, wonach – so die amtliche Begründung – „im Falle konkurrierender Vorschriften der genannten Regelungsbereiche die Frage des Vorrangs nach allgemeinen Auslegungsregeln zu entscheiden“ ist⁶⁵.

⁵⁶ Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205 (207 f.); Drees, RdL 1987, 197 (198 f.).

⁵⁷ So i.Erg. Leonhardt/Lohner, AgrarR 1987, 205 (207 f.); Metzger, in: Lorz, Jagdrecht, 3. Aufl. (1998), § 2 BJagdG, Rn. 13; Meyer-Ravenstein, AgrarR 1995, 197 f.; Drees, RdL 1987, 197 ff. VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207); VG Freiburg, NuR 1996, 425 (426).

⁵⁸ A. Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 1996, § 20 Rn. 10; Apfelbacher, NuR 1988, 159 (160); Hammer, DVBl. 1997, 401 (405).

⁵⁹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207); VG Freiburg, NuR 1996, 425 (426); Hammer, DVBl. 1997, 401 (405).

⁶⁰ VG Freiburg, NuR 1996, 425 (426); Kolodziejczok/Recken, Naturschutz, Landschaftspflege, Losebl. (Stand: Juni 1999), Kz. 1158 Rn. 65.

⁶¹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207); Reich, AgrarR 1987, 184; Hammer, DVBl. 1997, 401 (405).

⁶² A. Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 1996, § 20 Rn. 10

⁶³ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (207).

⁶⁴ BT-Drucks. 10/5064, S. 18; vgl. auch Apfelbacher, NuR 1988, 159 (160).

bb) Wenn man angesichts dieser Argumente vor allem auch mit der Rechtsprechung der letzteren Auffassung den Vorzug gibt, ist allerdings noch nichts abschließend über die spezielle Frage gesagt, ob die bundesrechtliche Unterschützstellung einer Art – hier: Elster und Rabenkrähe – und das damit ausgelöste Verbot des § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG die Länder hindert, diese Arten über § 2 Abs. 2 BJagdG in ihrem Bereich dem Jagdrecht zu unterstellen. Bei Fehlen einer Kollisionsnorm wie im vorliegenden Fall beurteilt sich die Frage, welche Norm die speziellere ist, vielmehr im Einzelfall danach, welcher Norm nach ihrem Regelungsbereich und ihrem Sinn und Zweck der Vorrang gebührt⁶⁶. Dies läßt der juristischen Auslegung naturgemäß einen weiten Raum⁶⁷.

Der Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis von § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG zum Regelungspielraum der Länder im Rahmen des § 2 Abs. 2 BJagdG dürfte man sich insoweit über den allgemeinen Grundsatz zu nähern haben, dass der Anwendungsbereich einer Norm zumindest in der Regel dann und in dem Umfang zurückzutreten hat, wenn und wie er die Intention einer anderen Norm erkennbar nahezu vollständig vereiteln würde⁶⁸. Dies ist nach der Rechtsprechung für die jagdrechtlichen Vorschriften im Hinblick auf das Tötungsverbot des § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG der Fall⁶⁹. Im Falle des Zusammentreffens einer jagdrechtlichen Tötungserlaubnis nach Bundesrecht mit dem Tötungsverbot des § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ausgeführt, daß der Jagdschutz im Falle der Aufnahme einer Art in die Bundesartenschutzverordnung mit der Folge des gesetzlichen Tötungsverbotes nach § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG gegenüber dem Jagdschutz, was sein Handlungsobjekt anbelangt, als die speziellere Regelung anzusehen ist⁷⁰. Das Artenschutzrecht der §§ 20 e ff. BNatSchG sei in diesem Zusammenhang das speziellere Normensystem, da der Schutz einer Art anderenfalls über das Jagdrecht ausgehebelt werden könnte⁷¹. Die speziellen Schutzbestimmungen gemäß § 20 e und f BNatSchG⁷² gehen danach dem Jagdrecht vor⁷³.

Dieses Ergebnis wird durch eine systematische Zusammenschau von § 20 f Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG mit § 20 g Abs. 6 BNatSchG bestätigt, wonach unter den engen Vo-

⁶⁶ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. (1983), S., 257 f. m.w.N.

⁶⁷ Zippelius, Einführung in die juristische Methodenlehre, 3. Aufl. (1980), S. 50 und 54.

⁶⁸ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. (1983), S., 258.

⁶⁹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (208).

⁷⁰ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (208).

⁷¹ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (208); Reich, AgrarR 1987, 184 f.

⁷² R. Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, 4. Aufl. (1995), § 6 Rn. 48.

⁷³ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (208); Reich, AgrarR 1987, 184 f.

raussetzungen des Naturschutzes und unter dessen Regime ausnahmsweise eine begrenzte Bejagung geschützter Arten zugelassen werden kann. Die dort normierten engen Voraussetzungen für eine Bejagung würden nahezu vollständig ausgehebelt, ließe man die Unterstellung geschützter Arten unter das Jagdrecht zu⁷⁴, denn im Jagdrecht geht es vorrangig um die Zulassung und Regelung einer, wie es heißt, "Entnahme" aus der Natur und damit um eine Naturnutzung⁷⁵ im Lichte des Art. 14 GG⁷⁶, nicht aber um Arten- und Naturschutz. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg trägt insofern allein § 20 g Abs. 6 BNatSchG den Vorgaben der EG-Vogelschutzrichtlinie Rechnung, unter denen eine begrenzte Bejagung ausnahmsweise zugelassen werden darf⁷⁷. Die Unterstellung unter das Jagdrecht würde sich insofern als eine gezielte Umgehung der artenschutzrechtlichen Voraussetzungen für eine begrenzte Bejagung⁷⁸ darstellen, die die Belange des Artenschutzes letztlich konterkariert⁷⁹.

Aus diesem Ergebnis läßt sich konsequent eine entsprechende Einschränkung des Anwendungsbereichs von § 2 Abs. 2 BJagdG, was nach Bundesrecht unter Schutz gestellte Arten - und damit auch Elster und Rabenkrähe - anbelangt, ableiten. Wenn auf Bundesebene das Regime des Jagdrechts durch den Artenschutz eingeschränkt ist, so muß dies auch für die Bundesländer gelten. Andernfalls hätten es die Länder in der Hand, über § 2 Abs. 2 BJagdG jede geschützte Art dem Jagdrecht zu unterwerfen und so den bundesrechtlichen Artenschutz nahezu gänzlich auszuhebeln. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf allerdings der Naturschutz durch landesrechtliche Regelungen gerade nicht unangemessen verkürzt werden⁸⁰. Eine derartig unangemessene Verkürzung dürfte allerdings zumindest dann vorliegen, wenn der Artenschutz derart weit ausgehebelt werden kann. Vor diesem Hintergrund erscheint eine entsprechend einschränkende Interpretation des § 2 Abs. 2 BJagdG naheliegend. Dieses Ergebnis wird schließlich auch durch die Gesetzesmaterialien zum Bundesartenschutzgesetz gestützt. Namentlich durch die Norm des § 20 e Abs. 2 BNatSchG sollte nämlich nach dem Willen des Gesetzgebers verhindert werden, dass „jede landesrechtliche Erweiterung der Liste der dem Jagdrecht unterliegenden Arten (§ 2 Abs. 2 BJagdG) die Anwendung des Artenschutzes im ge-

⁷⁴ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (208); Reich, AgrarR 1987, 184 f.

⁷⁵ Gellermann, in: Rengeling (Hrsg.), Hdb. zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Bd. II, 1998, § 79 Rn. 70.

⁷⁶ OVG Rh.-Pf., RdL 1982, 322 (324).

⁷⁷ VGH Bad.-Württ., RdL 1998, 206 (208).

⁷⁸ Vgl. dazu die Nachw. oben Fußn. 5.

⁷⁹ Reich, AgrarR 1987, 184 f.

⁸⁰ BVerwG, NJW 1976, 764 (765).

samten Bundesgebiet einschränken würde.“⁸¹ Der Bundesgesetzgeber hat dieses Problem also gesehen und im Sinne einer Einschränkung des § 2 Abs. 2 BJagdG gelöst.

Es spricht somit vieles dafür, die Schutzvorschriften der §§ 20 e, f BNatSchG inso- weit als abschließend anzusehen, was eine entsprechende Einschränkung des Er- mächtigungsrahmens des § 2 Abs. 2 BJagdG nach sich zieht⁸². Dies hat zur Folge, dass die Regelung des § 2 S. 1 LJagdVO nicht mehr vom Kompetenzbereich des Landesgesetzgebers umfasst wäre und die Norm damit nichtig sein dürfte⁸³.

Wissenschaftlicher Dienst

⁸¹ BT-Drucks. 10/5064, S. 21.

⁸² I.Erg. auch Sojka, RdL 1987, 32 (33); A. Schmidt-Räntsch, in: Gassner/Bendmir- Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 1996, § 20 Rn. 13.

⁸³ Vgl. zu dieser Folge oben Fußn. 15.