

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/2301

Der Präsident des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die  
Parlamentarische Geschäftsführerin  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Frau Dr. Marret Bohn, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 26.08.2013

Mein Zeichen: L 202 – 95/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:

Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104

Telefax (0431) 988-1250

sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

30.10.2013

## Verbot bleihaltiger Munition II

Sehr geehrte Frau Dr. Bohn,

mit Schreiben vom 26.08.2013 haben Sie um Prüfung gebeten, ob und inwieweit das Land Schleswig-Holstein eine Regelungskompetenz für ein Verbot von bleihaltiger Munition bei der Ausübung der Jagd hat.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

### 1. Hintergrund der Fragestellung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, Drs. 18/752, zur Änderung des Landesjagdgesetzes sieht vor, in § 29 Abs. 5 LJagdG das Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild einzufügen. Ferner soll die oberste Jagdbehörde durch Anfügung eines Absatzes 6 an § 29 LJagdG ermächtigt werden, durch Verordnung, auch abweichend vom Bundesrecht, Regelungen über Mindestkaliber und Mindestauftreffenergie von Büchsen- und Flintengeschossen zu treffen sowie die Verwendung von Bleischrot bei der Jagd auf Wild zu verbieten. Beide Änderungen sollen auch im Rahmen der Ordnungswidrigkeitentatbestände in § 37 LJagdG nachvollzogen werden.

Die Notwendigkeit, bleihaltige Büchsenmunition bei der Jagd auf Wild zu untersagen, wird dabei mit „Gründen des Artenschutzes und der Gesundheitsvorsorge“ begründet (Drs. 18/752, S. 4).

## 2. Bestehen einer Regelungskompetenz des Landes?

Fraglich ist, ob dem Land für die dargestellten Regelungen die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. In welchen Fällen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, ergibt sich aus den Regelungen über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung (vgl. Art. 70 Abs. 2 GG).

Im Bereich der **ausschließlichen Gesetzgebung** des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Art. 71 GG). In den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung gehört die Kompetenz für das Waffen- und Sprengstoffrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG).

Im Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). In diesen Bereich gehören u. a. der Verbrauchsgüter- und Tierschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG), das Jagdwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG) sowie der Naturschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG). Zu berücksichtigen ist, dass diese eindeutige Zuordnung der Regelungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern durchbrochen wird, soweit eine **Abweichungskompetenz** gem. Art. 72 Abs. 3 GG besteht. Hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder nämlich in bestimmten Bereichen hiervon abweichende Regelungen treffen. Hierher gehören u. a. das Jagdwesen mit Ausnahme des Rechts der Jagdscheine (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG) sowie der Naturschutz mit Ausnahme der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, des Rechts des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG). Auf den von der Abweichungskompetenz erfassten Gebieten geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG).

## **2.1 Zuordnung zu einem Kompetenztitel**

Fraglich ist, welchem der genannten Kompetenztitel die in Frage stehende Regelung zuzuordnen ist. Einzelne, abtrennbare Teile eines Gesetzes können unterschiedlichen Kompetenztiteln zuzuordnen sein (*Stettner*, in: Dreier, GG, Band II (Art. 20-82), Supplementum 2007, Art. 70 RN 38).

Der Gesetzentwurf Drs. 18/752 enthält Regelungen darüber, welche Geschosse bei der Jagd benutzt bzw. nicht benutzt werden dürfen. Insofern erscheint die Vorortung der Regelungen im Bereich des Jagdwesens i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG naheliegender.

Gedient werden soll hiermit allerdings dem Artenschutz, indem verhindert wird, dass Tiere „nach der Aufnahme von mit Bleipartikeln von Geschossen kontaminierten Aufbrüchen oder von Aas Vergiftungen erleiden, die in vielen Fällen zum Tode führen“, sowie der Gesundheitsvorsorge, da „auch Menschen durch den Verzehr von mit Blei kontaminiertem Wildfleisch oder beim Verschießen von bleihaltiger Munition in geschlossenen Schießständen Gesundheitsschäden erleiden können“ (Drs. 18/752, S. 3).

Ferner vertritt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz offenbar die Auffassung, dass vorliegend die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Waffenrecht betroffen wäre (vgl. Umdruck 18/1674 und Umdruck 18/1620).

### **2.1.1 Waffenrecht**

Die Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG für das Waffenrecht umfasst den gesamten Komplex des Waffenwesens, d. h. jeglichen Umgang mit Waffen und Sprengstoffen mit Ausnahme des in Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GG geregelten Kriegswaffenrechts (*Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 73 RN 37). Dies betrifft sowohl die gewerberechtlichen als auch den sicherheitsrelevanten Teil des Waffenrechts, wie insbesondere die Aufsicht über Erwerb, Besitz und Mitführen von Waffen (*Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 73 RN 55; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 73 RN 145, 148), aber auch den Umgang mit Waffen, wie Herstellung, Gebrauch oder das Vernichten von Waffen (*Spranger*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG RN 22). Dabei werden

vom Waffenbegriff auch *Munition* und Hilfsgegenstände umfasst (*Spranger*, in: Bonner Kommentar, Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG RN 14; Hervorhebung durch Verf'in).

Wenn vorliegend ein Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse in Rede steht, ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass diese Regelung den Kompetenzbereich des Waffenrechts zumindest berührt. Hiermit ist allerdings noch keine Aussage über die kompetenzrechtliche Zuordnung getroffen, vgl. hierzu sogleich unter 2.1.3.

### **2.1.2 Jagdwesen**

Der Kompetenztitel „Jagdwesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG knüpft an dasjenige an, was traditionell im Jagdrecht geregelt wurde, so dass alle mit der Jagd im Zusammenhang stehenden Gegenstände umfasst sind. Dazu gehören u. a. die jagdbaren Tiere, Jagdbezirke, Jagdschein, Jagdausübung und Jagdbeschränkungen (*Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 74 RN 331; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 74 RN 121; *Stettner*, in: Dreier, GG, Band II (Art. 20-82), Supplementum 2007, Art. 74 RN 140; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 74 RN 181; vgl. auch *VerfGH Rheinland-Pfalz*, Urteil vom 20.11.2000, Az.: VGH N 2/00, RN 23 – zit. nach juris).

Dieser Kompetenztitel ist offensichtlich durch ein Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild – also einer Jagdbeschränkung – betroffen.

### **2.1.3 Kompetenzrechtliche Zuordnung**

Gemäß Art. 70 GG sind die Zuständigkeiten von Bund und Ländern eindeutig voneinander abgegrenzt. Doppelzuständigkeiten von Bund und Ländern für dieselbe Materie sind – unter Berücksichtigung der Besonderheit der Abweichungsgesetzgebung – ausgeschlossen. Daher muss ein Gesetz, wenn die kompetentielle Zuordnung sowohl zum Bund als auch zu den Ländern in Betracht kommt, eindeutig einer bestimmten Kompetenzmaterie zugeordnet werden (*Schröder*, Kriterien der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs nach dem Grundgesetz, 2007, S. 64; *Heintzen*, in: in: Bonner Kommentar, Art. 70 GG RN 139; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 70 RN 62; *Stettner*, in: Dreier, GG, Band II (Art. 20-82), Supplementum 2007, Art. 70 RN 38; a. A. *Wagner*, Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, 2011, S. 210 ff. m. w. N.). Vorliegend kann diese Frage nicht da-

hingestellt bleiben, da sich aus der Einordnung in das Waffenrecht, das Jagdwesen oder gar die Gesundheitsvorsorge oder den Artenschutz unterschiedliche Rechtsfolgen ergeben.

In Rechtsprechung und Lehre sind Kriterien entwickelt worden, anhand derer die kompetentielle Zuordnung vorzunehmen ist. Maßgebend für die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern ist der Gegenstand des jeweiligen Gesetzes (*BVerfGE* 121, 317, 348). Zur Abgrenzung zieht das Bundesverfassungsgericht im Übrigen heran, ob das Kompetenzthema nach Inhalt und Zweck unmittelbarer und nicht nur mittelbarer Regelungsgegenstand ist (vgl. *Scholz*, in: *Starck*, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, S. 252, 267 m. w. N.; *Heintzen*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 70 GG RN 132 m. w. N.), welches der Haupt- bzw. ein Nebenzweck des Gesetzes ist (vgl. *Schröder*, Kriterien der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs nach dem Grundgesetz, 2007, S. 88 ff. m. w. N.) und ob das Kompetenzthema „ausschließlich“, „als solches“, „im Kern“, „spezifisch“ oder „speziell“ geregelt wird und nicht nur als Reflex (vgl. *Scholz*, in: *Starck*, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, S. 252, 267 m. w. N.; *Heintzen*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 70 GG RN 132 m. w. N.). Ferner können die Einfügung in die normative Struktur der Kompetenzmaterie und in die historische Entwicklung bzw. die Tradition der Materie herangezogen werden (*Degenhart*, in: *Sachs*, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 70 RN 61).

In Zweifelsfällen sind darüber hinaus der „Schwerpunkt“ einer Regelung sowie ihr „überwiegender Sachzusammenhang“ von Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu u. a. ausgeführt, dass, wenn die Zuordnung einzelner Teilregelungen zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht kommt, „aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen [ist], wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung“ (*BVerfGE* 97, 228, 251 f.) Teilregelungen dürfen daher nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert betrachtet werden (*Heintzen*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 70 GG RN 137; vgl. auch *BVerfGE* 28, 119, 149 f.).

In der Literatur ist darüber hinaus die Unterscheidung zwischen „allgemeinem Gesetz“ und „Sonderrecht“ entwickelt worden. Ein Gesetz ist danach nur „derjenigen Materie zuzuordnen, die es sonderrechtlich regelt; eine Materie, die von einem Gesetz nicht in ihrer Besonderheit, sondern gerade ohne Rücksicht darauf getroffen wird, für die sich die Regelung also als allgemeines, insoweit ‚für alle‘ geltendes Recht darstellt, gibt für die kompetenzrechtliche Qualifikation keinen Ausschlag“ (*Pestalozza*, in: DÖV 1972, S. 181, 183).

Vorliegend betrifft das Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild sowohl die Jagdausübung als auch den Gebrauch von Munition. Allerdings wird der Gebrauch einer bestimmten Munitionsart nicht umfassend geregelt, sondern es werden lediglich Regelungen bezogen auf die Jagd auf Wild getroffen. Das bedeutet, dass weiterhin Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen verwendet werden darf; allerdings nicht bei der „Jagd auf Wild“. Unmittelbarer Regelungsgegenstand ist also die Ausübung der Jagd, die sich gem. § 1 Abs. 4 BJagdG auf das Aufsuchen, Nachstellen, *Erlegen* und Fangen von Wild erstreckt (Hervorhebung durch Verf/in). Eine solche Regelung fügt sich auch in die normative Struktur des Jagdrechts ein, das sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene im Zusammenhang der Regelung der Jagdausübung Jagdbeschränkungen durch sachliche Verbote kennt (vgl. § 19 BJagdG, § 29 LJagdG). Hierbei handelt es sich auch um einen traditionell dem Jagdwesen zugeordneten Regelungsbereich (vgl. bereits oben 2.1.2). Im Kern geht es daher um eine Regelung des Jagdwesens, mit dem eine enge Verzahnung besteht, und nicht um eine Regelung des Waffenrechts, da der Gebrauch und die Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Soweit Regelungen bestimmen, welche Waffen oder welche Art von Munition bei der Jagd benutzt werden darf, fallen sie daher nicht in den Kompetenzbereich des Waffenrechts aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG, sondern im Grundsatz in den Kompetenzbereich des Jagdwesens aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG (ebenso: *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Art. 73 RN 272; *Heintzen*, in: Starck, Föderalismusreform, 2007, RN 80).

Allerdings wird vertreten, dass beispielsweise sachliche Verbote im Rahmen der Jagdausübung wie etwa das Verbot, Vogelleim, Fallen, Angelhaken, Netze, Reusen oder ähnliche Einrichtungen sowie geblendete oder verstümmelte Vögel beim Fang oder Erlegen von Federwild zu verwenden (§ 19 Abs. 1 Nr. 5b BJagdG), kompetentiell

dem Tierschutz und nicht dem Jagdwesen zuzurechnen seien (*Metzger*, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht/Fischereirecht, 4. Aufl. 2010, Art. 74 GG RN 5; a. A. wohl *Schulze Harling*, Das materielle Abweichungsrecht der Länder, 2011, S. 85).

Fraglich ist daher, ob für das Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild eine andere Zuordnung als die zum Jagdwesen daraus folgt, dass dieses Verbot ausweislich der Gesetzesbegründung dem Artenschutz sowie der Gesundheitsvorsorge dienen soll. Denn der primäre Normzweck ist von Bedeutung für die kompetenzrechtliche Zuordnung (*Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 70 RN 57).

Hintergrund ist, dass sowohl Menschen als auch Tiere durch den Verzehr von bleihaltigem Fleisch bzw. von Aufbrüchen oder Aas Vergiftungen erleiden können. Beide Regelungsmotive – Artenschutz sowie Gesundheitsvorsorge – stehen hier ausweislich der Gesetzesbegründung gleichrangig nebeneinander. Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge oder des Artenschutzes werden jedoch nicht unmittelbar geregelt. Weder die Gesundheit anderer Menschen noch anderer Tiere wird unmittelbar dadurch betroffen, dass ein Jäger Wild mit oder ohne Bleimunition erlegt. Erst mittelbar – durch die Möglichkeit des Zugriffs auf und den Verzehr von bleihaltigem Fleisch – können gesundheitliche Probleme entstehen. Dieses soll durch den Gesetzentwurf schon im Ansatz vermieden werden, indem die *Jagdausübung* in einer Weise stattfinden soll, die bereits solche mittelbaren Gefährdungen ausschließt. Hierin unterscheidet sich die Regelung von solchen Regelungen, die unmittelbar einem Zweck wie dem des Tierschutzes dienen und daher kompetentiell dem Tierschutz zugerechnet werden können, wie das Verbot von Fanggeräten, die nicht unversehrt fangen oder nicht sofort töten (§ 19 Abs. 1 Nr. 9 BJagdG).

Primärer Zweck des Jagdrechts ist die Ermöglichung, Regelung und Begrenzung der Jagd, wobei die Verfolgung dieser Zwecke erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und insbesondere den Naturschutz haben können. Gleichwohl ist die Jagd im Kern „Umweltnutzung, nicht Umweltschutz“ (*Kloepfer*, in: NuR 2006, S. 1, 5). Dies wird auch in Bezug auf das Verbot der Verwendung von Bleimunition deutlich, denn primär handelt es sich hierbei als Jagdbeschränkung um eine Regelung der Jagdausübung. Gesundheitsvorsorge und Artenschutz sind zwar mittelbar, letztlich aber nur als Reflex

betroffen.<sup>1</sup> Die Verfolgung von Nebenzwecken stellt die Zuordnung zu einer bestimmten Kompetenzmaterie nicht grundsätzlich in Frage (vgl. *BVerfGE* 13, 181, 196). Im Kern geht es vorliegend daher auch im Verhältnis zu den Regelungsmotiven der Gesundheitsvorsorge und des Artenschutzes um eine Regelung, die dem Jagdwesen zuzuordnen ist.

#### **2.1.4 Zwischenergebnis**

Die in Frage stehende Regelung ist dem Kompetenztitel „Jagdwesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG zuzuordnen.

### **2.2 Regelungsbefugnis des Landes**

Nach Zuordnung der in Frage stehenden Regelung zum Kompetenztitel „Jagdwesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG stellt sich des Weiteren die Frage nach der Regelungsbefugnis des Landes.

Wie bereits dargestellt wurde, können die Länder, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, im Bereich des Jagdwesens (ohne das Recht der Jagdscheine) gem. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen. Da das Bundesjagdgesetz schon vor der Föderalismusreform als Rahmengesetz i. S. d. Art. 75 Abs. 1 GG a. F. erlassen worden war, ist in diesem Zusammenhang auch auf Art. 125b Abs. 1 GG hinzuweisen. Danach gilt Recht, das auf Grund des Artikels 75 in der bis zum 1. September 2006 geltenden Fassung erlassen worden ist und das auch nach diesem Zeitpunkt als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Befugnisse und Verpflichtungen der Länder zur Gesetzgebung blieben insoweit bestehen. Auf den in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Gebieten können die Länder von diesem Recht jedoch abweichende Regelungen treffen.

Da auch die Befugnisse der Länder, die sich aus der Rahmengesetzgebung des Bundes ergeben, bestehen bleiben, ist vorrangig danach zu fragen, ob sich eine Regelungsbefugnis aus dem Bundesjagdgesetz ableiten lässt. Sollte dies nicht der Fall

---

<sup>1</sup> Dieses Ergebnis entspricht auch der Konzeption des Bundesgesetzgebers, denn im Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und der SPD zur Änderung des Grundgesetzes, mit dem u. a. die Abweichungsgesetzgebung eingeführt wurde heißt es: „Jagd und Naturschutz sind getrennte Rechtskreise. Das Recht des Artenschutzes umfasst nicht den jagdrechtlichen Artenschutz.“ (BT-Drs. 16/813, S. 11); vgl. hierzu auch *Glaser*, in: NuR 2007, S. 439, 442.

sein, kommt eine Abweichungsgesetzgebung gem. Art. 125b Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 GG in Betracht<sup>2</sup> (vgl. *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 125b RN 2.1; *OVG Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil vom 21.10.2009, Az.: 4 K 11/09, RN 29 – zit. nach juris).

### 2.2.1 § 19 Abs. 2 BJagdG

Das Bundesjagdrecht selbst ermächtigt die Länder in seinem § 19 Abs. 2, die Vorschriften des Absatzes 1 mit Ausnahme der Nr. 16 zu erweitern oder aus besonderen Gründen einzuschränken.

Fraglich ist, ob die Länder durch § 19 Abs. 2 BJagdG lediglich dazu ermächtigt werden, die in § 19 Abs. 1 BJagdG *bereits vorhandenen* Verbotstatbestände zu erweitern oder einzuschränken (*OVG Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil vom 21.10.2009, Az.: 4 K 11/09, RN 27 – zit. nach juris). Dagegen spricht, dass § 19 BJagdG als Bundesrahmenrecht gem. Art. 75 GG a. F., also gerade nicht als Vollregelung, geschaffen worden ist. Hätten die Länder nur zu Erweiterungen der vom Bund bereits vorgesehenen Verbote ermächtigt werden sollen, würde daraus aber im Umkehrschluss folgen, dass der Bund im Übrigen eine abschließende Vollregelung geschaffen hätte. Hierfür ist nichts ersichtlich. Dagegen spricht auch die gesetzgeberische Praxis in den Ländern. So ist in Schleswig-Holstein unter Berufung auf § 19 BJagdG bereits seit 1999 verboten, bei der Jagd auf Wasserwild Bleischrot zu verwenden (§ 29 Abs. 5 Nr. 2 LJagdG)<sup>3</sup>, ohne dass deutlich würde, dass es sich hierbei um die Erweiterung einer der bereits in § 19 Abs. 1 BJagdG bestehenden Tatbestände gehandelt hätte. Diese Auffassung wird auch in der Literatur geteilt, wonach „die Länder die Vorschriften des Abs. 1 grundsätzlich erweitern, also verschärfen oder *vermehrten*“ können (*Metzger*, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht/Fischereirecht, 4. Aufl. 2010, § 19 BJagdG RN 32; vgl. auch *ders.*, in: Erbs/Kohlhaas Strafrechtliche Nebengesetze, § 19 BJagdG RN 32; Hervorhebung durch Verf(in)). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass § 19 Abs. 1

---

<sup>2</sup> Der Anwendungsbereich des § 125b Abs. 1 GG ist eröffnet, solange der Bund von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat. Am Bundesjagdgesetz wurden seit der Föderalismusreform 2006 nur marginale Änderungen vorgenommen, anders als etwa im Bereich des Naturschutzrechtes. Daher dürfte im Bereich des Jagdwesens weiterhin der Anwendungsbereich des § 125b Abs. 1 GG eröffnet sein. Vertritt man dagegen die Auffassung, dass der Anwendungsbereich des § 125b Abs. 1 GG nicht mehr eröffnet ist, wäre § 72 Abs. 3 GG unmittelbar anwendbar. Vgl. zum Ganzen *Wolff*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 125b RN 8, 17.

<sup>3</sup> Entsprechende Verbote sind auch im Landesrecht u. a. von Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern oder Niedersachsen enthalten. Niedersachsen verbietet „über § 19 des Bundesjagdgesetzes hinaus“ z. B. auch die Jagd unter Verwendung von „Schusswaffen mit Schalldämpfern“ (§ 24 Abs. 1 Satz 1 des Niedersächsischen Jagdgesetzes vom 16.03.2001, GVBl. S. 100, zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 13.10.2011, GVBl. S. 353).

BJagdG bereits Verbotstatbestände enthält, die sich auf bestimmte Waffen oder Munition beziehen. Das hier vorgesehene Verbot bleifreier Munition kann daher auch als Erweiterung eines dieser Verbotstatbestände verstanden werden.

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat mit Schreiben vom 13.08.2013 (Umdruck 18/1674) in diesem Zusammenhang die Ansicht zum Ausdruck gebracht, dass sich die Ermächtigung der Länder nach § 19 Abs. 2 BJagdG auf „Regelungen unter dem Aspekt des Tierschutzes oder der Waidgerechtigkeit“ erstreckt, wie der Regelungszusammenhang zu § 19 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BJagdG unter Beweis stelle. Fraglich ist daher, ob die Ermächtigung der Länder in § 19 Abs. 2 Satz 1 BJagdG auf Regelungen beschränkt ist, die dem Tierschutz und der Waidgerechtigkeit dienen.

Der Wortlaut der Regelung gibt hierfür nichts her. Im Gegenteil können die Länder die Vorschriften des § 19 Abs. 1 gerade erweitern, ohne dass dies an inhaltliche Bedingungen geknüpft wäre. Der Zusatz „aus besonderen Gründen“ findet sich nur bezogen auf die Einschränkung der Verbotstatbestände durch die Länder. Dagegen spricht auch die Gesetzeshistorie. Die Ermächtigung der Länder fand sich bereits in § 19 Abs. 2 des Bundesjagdgesetzes vom 29.11.1952 (BGBl. I S. 780).<sup>4</sup> Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte eine solche Öffnungsklausel nicht vorgesehen. Der Agrarausschuss des Bundesrates hatte demgegenüber den Zusatz der Klausel „Die Länder können die Vorschriften des Absatzes 1 erweitern oder aus besonderen Gründen zeitweise einschränken“ vorgeschlagen mit der Begründung, die „Hinzufügung dieser Vorschrift ist erforderlich, um dem Landesrecht möglichst weiten Spielraum zu lassen“ (BT-Drs. 1/1813, S. 11, 25). Dies steht auch in Übereinstimmung damit, dass das Bundesjagdgesetz als Bundesrahmenrecht geschaffen wurde. Auch in der Literatur werden die möglichen Jagdbeschränkungen nicht auf den Tierschutz und die Waidgerechtigkeit begrenzt, vielmehr werden auch der Naturschutz, der Schutz der Mitjagenden, anderer Personen in der Natur oder des Straßenverkehrs als mögliche Regelungsmotive genannt (Metzger, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht/Fischereirecht, 4. Aufl. 2010, § 19 BJagdG RN 32).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> § 19 Abs. 2 des Bundesjagdgesetzes vom 29.11.1952 lautete: „Die Länder können die Vorschriften des Absatzes 1 mit Ausnahme der Nummer 19 erweitern oder aus besonderen Gründen zeitweise einschränken.“

<sup>5</sup> Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Waidgerechtigkeit nicht feststehend ist. Es handelt sich vielmehr um die „Gesamtheit der sittlich begründeten Regeln, die bei der Jagdausübung in Deutschland zu beachten sind, gleich, ob sie durch den Gesetzgeber angeordnet, in der Jagdliteratur als pflichtgemäßes Handeln genannt oder in der ungeschriebenen Jagdpraxis als Pflicht befolgt werden“ (Metzger, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht/Fischereirecht, 4. Aufl. 2010, § 1 BJagdG RN 16).

Nach hier vertretener Auffassung wäre das Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild daher von der Ermächtigung der Länder in § 19 Abs. 2 Satz 1 BJagdG gedeckt.<sup>6</sup>

### **2.2.2 Hilfsweise: Abweichungsgesetzgebung gem. Art. 125b Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG**

Soweit man der Auffassung ist, dass § 19 Abs. 2 Satz 1 BJagdG keine ausreichende Regelungsgrundlage für ein Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild darstellt, ist des Weiteren zu prüfen, ob ein solches generelles Verbot vom Landesgesetzgeber im Wege der Abweichungsgesetzgebung geregelt werden könnte. Im Hinblick auf die mit der Föderalismusreform 2006 eingeführte Abweichungsgesetzgebung sind viele Fragen noch nicht abschließend geklärt (*Degenhart*, in: DÖV 2010, S. 422 f.).

Vorliegend kann zunächst festgestellt werden, dass es sich bei der in Frage stehenden Regelung nicht um eine subjektive Voraussetzung für die Jagdausübung handelt (vgl. hierzu *Metzger*, in: in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht/Fischereirecht, 4. Aufl. 2010, § 19 BJagdG RN 31), so dass das abweichungsfeste „Recht der Jagdscheine“ nicht berührt ist.

Erforderlich ist des Weiteren ein formelles Gesetz (*Degenhart*, in: DÖV 2010, S. 422, 423). Im Übrigen setzt Art. 125b Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG der Abweichungsbefugnis der Länder nach dem Wortlaut der Vorschriften keine Grenzen. Allerdings muss es sich um eine „Abweichung“ vom Bundesrecht handeln. Welches Maß an inhaltlicher Verschiedenartigkeit vorliegen muss, damit es sich um eine „Abweichung“ i. S. d. Art. 72 Abs. 3 GG handelt, ist allerdings noch nicht vollständig geklärt (*Degenhart*, in: DÖV 2010, S. 422, 424). Jedenfalls ist hiervon ergänzendes Lan-

---

<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die nordrhein-westfälische Landesregierung im Rahmen der Antwort auf eine Kleine Anfrage am 20.09.2013 mitgeteilt hat, dass sie in § 19 Abs. 2 Satz 1 BJagdG eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für ein landesrechtliches Verbot bleihaltiger Büchsenmunition sieht (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 16/4072, S. 4).

Eine Ermächtigung, auch abweichend vom Bundesrecht, durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über die Verwendung bleihaltiger Büchsenmunition, wobei die Verwendung insbesondere vollständig oder örtlich verboten oder auf bestimmte Wildarten beschränkt werden können soll, findet sich in § 35 Satz 1 Nr. 16 des Sächsischen Jagdgesetzes (vgl. Gesetz zur Neuregelung des Jagdrechts im Freistaat Sachsen vom 08.06.2012, GVBl. S. 308). Zur Begründung wurde angegeben, „Büchsenmunition solle später einmal per Ermächtigung verboten werden dürfen, falls die technische Entwicklung dies verantworten lasse“ (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt und Landwirtschaft des Sächsischen Landtages, Drs. 5/8922, S. 34).

desrecht zu unterscheiden, das den allgemeinen Regeln des Art. 72 Abs. 1 GG unterliegt (*Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 72 RN 80ii).

Vorliegend ist als bundesgesetzliche Regelung i. S. d. Art. 125b Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG das Bundesjagdgesetz vorhanden. Dieses regelt in seinem § 19 Jagdbeschränkungen im Wege von sachlichen Verboten.<sup>7</sup> Auch bei dem Verbot, Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltige Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild zu verwenden, handelt es sich um eine Jagdbeschränkung im Wege eines sachlichen Verbots. Das Bundesrecht sieht ein solches sachliches Verbot nicht vor. (Zur Öffnungsklausel in § 19 Abs. 2 BJagdG vgl. bereits oben unter 2.2.1).

Im Kontext der Abweichungsgesetzgebung wird vereinzelt vertreten, dass ein die Abweichungsmöglichkeit eröffnendes Gebrauchmachen nur dann vorliegt, wenn der Bund eine *positive* Regelung getroffen hat (*Fischer-Hüftle*, in: NuR 2007, S. 78, 81; *Stettner*, in: Dreier, GG, Band II (Art. 20-82), Supplementum 2007, Art. 72 RN 52). Letztlich kann die Frage, ob hier aufgrund der in § 19 Abs. 1 BJagdG bereits normierten Verbotstatbestände eine solche positive Regelung vorliegt, allerdings dahingestellt bleiben, da den Ländern auch im Falle eines eventuellen absichtsvollen gesetzgeberischen Unterlassens<sup>8</sup> des Bundes die Abweichungsmöglichkeit aus Art. 72 Abs. 3 GG offensteht (ebenso: *Foerst*, Die Abweichungskompetenz der Länder gemäß Art. 72 III GG im Bereich des Wasserhaushaltsrechts, 2012, S. 77; *Schulze Harling*, Das materielle Abweichungsrecht der Länder, 2011, S. 132 f.; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 72 RN 80e; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 72 RN 29). Die Gegenansicht würde im Ergebnis dazu führen, dass der Bund durch absichtsvolles Unterlassen über die im Grundgesetz vorgesehenen hinaus abweichungsfeste Regelungsbereiche schaffen könnte. Zudem ist nicht ersichtlich, warum unter „Gebrauchmachen“ i. S. d. Art. 72 Abs. 1 GG etwas anderes zu verstehen sein sollte, als im Kontext des Art. 72 Abs. 3 GG, zumal letztere Regelung in Kenntnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum absichtsvollen Unterlassen geschaffen worden ist.

---

<sup>7</sup> Auch wenn man der Ansicht folgt, dass einige der in § 19 Abs. 1 BJagdG aufgezählten Verbotstatbestände kompetentiell nicht dem Jagdwesen, sondern dem Tierschutz zuzurechnen sind (*Metzger*, in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht/ Fischereirecht, 4. Aufl. 2010, Art. 74 GG RN 5), gilt dies doch jedenfalls nicht für alle sachlichen Verbote. Es handelt sich daher bei § 19 Abs. 1 BJagdG zumindest teilweise um eine Regelung im Kompetenzbereich des Jagdwesens, für die die Abweichungsgesetzgebung eröffnet ist.

<sup>8</sup> Ein Gebrauch von der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch in einem „absichtsvollen Unterlassen“ des Bundesgesetzgebers (vgl. *BVerfGE* 98, 265, 300; vgl. auch *Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 72 RN 25).

Wie bereits ausgeführt wurde, regelt § 19 Abs. 1 BJagdG eine Reihe von Jagdbeschränkungen durch sachliche Verbote. Wenn nun das Land das Verbot regeln würde, Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild zu verwenden, würde es sich um eine *Erweiterung* der im Bundesjagdgesetz bereits vorhandenen sachlichen Verbote handeln. In einer solchen Erweiterung ist eine Abweichung i. S. d. Art. 72 Abs. 3 GG zu erblicken (vgl. *Fischer-Hüftle*, in: NuR 2007, S. 78, 80; *Schulze Harling*, Das materielle Abweichungsrecht der Länder, 2011, S. 128; v. *Stackelberg*, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder im Naturschutzrecht, 2012, S. 44; *Degenhart*, in: DÖV 2010, S. 422, 425).

Sonstige materielle Gründe, die die Abweichungskompetenz des Landes sperren würden, sind nicht ersichtlich. Das Verbot, Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild zu verwenden, wäre daher zumindest von der Abweichungskompetenz aus Art. 125b Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG gedeckt.

Art. 72 Abs. 3 GG enthält kein ausdrückliches **Zitiergebot**. Allerdings hat das Gebrauchmachen von der Abweichungskompetenz zur Folge, dass entgegen der Kollisionsregel des Art. 31 GG im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG). Diese Situation wird noch unübersichtlicher, wenn – wie hier – parallel eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel für die Länder vorliegt. Der betroffene Rechtsanwender, der sein Verhalten an den geltenden Rechtsvorschriften ausrichten will, kann dann nicht ohne Weiteres erkennen, welche Regelung maßgeblich ist. Vorliegend kommt hinzu, dass im Landesjagdgesetz bereits Abweichungen vom Bundesjagdgesetz kenntlich gemacht worden sind (vgl. § 17a, § 29 Abs. 4 LJagdG). Wenn nun von der Abweichungskompetenz Gebrauch gemacht würde, ohne dass dies im Landesjagdgesetz kenntlich gemacht würde, wäre dies für den unbefangenen Rechtsanwender, der nicht die Gesetzesmaterialien konsultiert, nicht ersichtlich.

Daher wird vertreten, dass aus dem Rechtsstaatsprinzip ein Zitiergebot für die Länder in dem Sinne abzuleiten ist, dass die bundesstaatliche Norm, von der abgewichen wird, zu bezeichnen ist (*Foerst*, Die Abweichungskompetenz der Länder gemäß Art. 72 III GG im Bereich des Wasserhaushaltsrechts, 2012, S. 83 f.; v. *Stackelberg*, Die Abweichungsgesetzgebung der Länder im Naturschutzrecht, 2012, S. 41 f.; *De-*

*genhart*, in: DÖV 2010, S. 422, 427; a. A. *Schulze Harling*, Das materielle Abweichungsrecht der Länder, 2011, S. 120). Jedenfalls ist dies aber aufgrund der vorgeannten Auswirkungen aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit geboten (*Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 125b RN 4; *Fischer-Hüftle*, in: NuR 2007, S. 78, 79 f.), zumindest als „verfassungsrechtliches Desiderat“ (*Degenhart*, in: DÖV 2010, S. 422, 424, der zusätzlich darauf verweist, dass die Benennung der Abweichungsnorm zu demokratischer Transparenz beiträgt).

### **2.3 Ergebnis**

Das Verbot der Verwendung von Büchsenmunition mit bleihaltigen Geschossen sowie bleihaltiger Flintenlaufgeschosse bei der Jagd auf Wild unterfällt dem Kompetenztitel „Jagdwesen“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG.

Das Land ist zudem regelungsbefugt gem. § 19 Abs. 2 BJagdG. Soweit diese Rechtsauffassung nicht geteilt wird, kommt die Inanspruchnahme der Abweichungskompetenz aus Art. 125b Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG in Frage. In letzterem Fall wäre es zumindest aus Gründen von Rechtssicherheit, Rechtsklarheit und Transparenz geboten, die bundesstaatliche Norm, von der abgewichen wird, im Gesetz zu bezeichnen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger