VGH München, Urteil v. 28.05.2020 – 19 B 19.1708

Titel:

Befriedung wegen ethischer Jagdgegnerschaft

Normenketten:

1. Zusatzprotokoll zur EMRK Art. 1, Art. 11, Art. 14

BJagdG § 6a

RJagdG § 2 Abs. 1

Leitsätze:

1. § 6a BJagdG darf nur insoweit angewendet werden, als er in Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur ethischen Jagdgegnerschaft steht. Soweit dies nicht der Fall ist, bedarf es einer konventionsgerechten Auslegung oder - wenn diese nicht möglich ist - einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG. (Rn. 26 und 139)
2. Für den Gerichtshof ist entscheidend, dass die Jagd auch in Zwangsvereinigungen (Jagdgenossenschaften) freiheitlich ausgeübt wird, die mit ihr verbundenen Eingriffe in das Eigentumsrecht und die negative Vereinigungsfreiheit des kleinen Grundeigentümers also willkürlich sind (auf Art. 9 EMRK stellt der Gerichtshof nicht ab, sodass bereits deshalb eine Gewissensprüfung o.ä. nicht absolviert werden muss) und grundsätzlich nicht die erforderliche Rechtfertigung durch Allgemeininteressen besitzen. Die Ablehnung einer Freistellung von der privatautonomen Jagdausübung mit der Begründung, Allgemeininteressen würden gefährdet durch die Befriedung, verstößt daher gegen Konventionsrecht. Die Eingriffe sind grundsätzlich schwerwiegend - und in der Folge grundsätzlich unverhältnismäßig - wenn der Betroffene auf der Basis von (inhaltlich nicht zu überprüfenden) Werten die freiheitliche Jagd ablehnt (Art oder Ausmaß der freiheitlichen Jagd oder gegen jedwedes Töten von Tieren). Es stellt darüber hinaus eine Diskriminierung dar, den Grundeigentümer gesetzlich zu fördern, wenn er das freiheitliche Jagdinteresse verfolgt, ihn aber an einer ethischen Jagdgegnerschaft zu hindern. (Rn. 28, 31, 37, 49 – 50, 68 – 69, 72 – 73, 83 und 88)
3. Die Konventionsverstöße sind regelmäßig nicht wegen einer Unzulässigkeit der ethischen Jagdgegnerschaft unbeachtlich. Entgegen der Auffassung der Konventionsstaaten verdient die ethische Jagdgegnerschaft grundsätzlich Respekt in einer demokratischen Gesellschaft und muss daher (im Gegensatz etwa zu einer Kriegsdienstverweigerung) nicht individuell gerechtfertigt werden. Eine Berücksichtigung der ethischen Jagdgegnerschaft scheidet nur dann aus, wenn sie im konkreten Fall den erforderlichen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit nicht besitzt. (Rn. 70, 107, 125, 130 und 136)
4. Einer öffentlich-rechtlich (entsprechend den Allgemeininteressen) geordneten Jagd, also einer Jagd ohne freiheitliche Anteile, steht die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur ethischen Jagdgegnerschaft nicht entgegen. (Rn. 98 und 140)
5. § 6a BJagdG kann - angesichts des uneingeschränkten Willens des Gesetzgebers, die Rechtsprechungsgrundsätze des Gerichtshofs zu befolgen - diesen entsprechend ausgelegt werden, sodass es einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 GG nicht bedarf. (Rn. 137, 139 – 140, 145 und 147)

Schlagworte:

Befriedung wegen ethischer Jagdgegnerschaft, Glaubhaftmachung der ethischen Jagdgegnerschaft, Ablehnung der Freiheitlichkeit der Jagdausübung als wesentliches Kriterium, konventionsgerechte Auslegung, privatautonome Jagdausübung, freiheitliche Jagdinteresse

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 02.02.2017 – W 5 K 15.1328

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG Leipzig, Urteil vom 11.11.2021 – 3 C 16.20

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstelle:
BeckRS 2020, 12877

Tenor

I. Auf die Berufung der Klägerin hin wird unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts der Bescheid des Landratsamtes in Ziffer 1 sowie in Ziffer 3, soweit sich diese auf Ziffer 1 bezieht, aufgehoben und der Beklagte verpflichtet, die im Bescheid genannten Grundflächen der Klägerin im gemeinschaftlichen Jagdbezirk K.-F. aus ethischen Gründen gem. § 6a BJagdG mit Wirkung zum Ende des Jagdpachtvertrages (mit Ablauf des 31.3.2023) zu befriedeten Bezirken zu erklären.

II. Der Beklagte und der Beigeladene zu 2 tragen die Verfahrenskosten in beiden Instanzen je zur Hälfte.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte und der Beigeladene zu 2 kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt die Verpflichtung des Beklagten, die zum Gemeinschaftsjagdrevier K.-F. gehörenden und seit Februar 2014 (aufgrund von Erbfolge) in ihrem Eigentum stehenden Grundstücksflächen Fl.Nrn. 445, 447, 508 und 542 der Gemarkung K. sowie Fl.Nr. 88 der Gemarkung F. zu befriedeten Bezirken zu erklären.

2
Die Klägerin hat am 12. Juni 2014 zunächst die Befriedung ihrer Grundstücksflächen Fl.Nrn. 445 und 447 der Gemarkung K. sowie Fl.Nr. 88 der Gemarkung F. beantragt (zudem hat die Klägerin - hier nicht streitgegenständlich - die Befriedung ihres zum Gemeinschaftsjagdrevier U. gehörende und in ihrem Eigentum stehende Grundstück Fl.Nr. 610 der Gemarkung K. beantragt) und später - auf Hinweis des Sachbearbeiters des Beklagten - ihre Grundstücksflächen Fl.Nrn. 508 und 542 der Gemarkung K. ebenfalls in ihren Antrag einbezogen. Zur Begründung führte die Klägerin unter Nennung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 26. Juni 2012 (H./Deutschland) aus, sie lehne es aus Mitleid mit den Tieren ab, dass diese von ihrem Grundstück aus angeschossen bzw. erschossen würden.

3
Im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 6a Abs. 2 Satz 5 BJagdG hörte der Beklagte Träger öffentlicher Belange an (Untere Naturschutzbehörde, Gemeinde R., Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten S. und die Bayerischen Staatsforsten - Forstbetrieb E.) sowie den Hegeringleiter, den Jagdvorsteher der Jagdgenossenschaft K.-F. (Beigeladener zu 1), den Jagdpächter (Beigeladener zu 2), den Jagdbeirat sowie die angrenzenden Grundstückseigentümer. Die Untere Naturschutzbehörde hat in ihrer Stellungnahme ihr Einverständnis mit dem Antrag erklärt, da die Flächen Wiesen oder Streuobstwiesen seien, zum Teil an Waldrändern. Bedenken gegen eine Einstellung der Jagd bestünden aus naturschutzfachlicher Sicht nur bei ausgewiesenen Wiesenbrütergebieten. Für das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten S. sind aus forstlicher Sicht keine Gründe erkennbar, die eine Befriedung der Grundstücke ausschließen würden. Die fünf Grundstücke mit ca. 26.200 m² FeldFl. und 7.400 m² Wald, verteilt auf drei Parzellen, ließen aufgrund ihrer geringen Größe im Verhältnis zur gesamten Fläche des Jagdreviers keinen Einfluss auf die in § 6a Abs. 1 Satz 2 Nrn. 1 bis 4 BJagdG genannten Belange erwarten. Durch die verstreut im Jagdrevier liegenden Flächen könne jedoch davon ausgegangen werden, dass die Jagdausübung nicht unerheblich behindert werde, vor allem dann, wenn weitere befriedete Grundstücke hinzukämen. Die Bayerischen Staatsforsten weisen in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass ein Teil der Grundstücke, für die die Befriedung beantragt worden sei, an Staatswald angrenze. Bei Bewegungsjagden sei daher ein gelegentliches Überjagen von Hunden nicht zu vermeiden. Außerdem könne es bei Nachsuchen vorkommen, dass sich krankes Wild auf die befriedeten Flächen zurückziehe. Es sei zudem nicht ausgeschlossen, dass vor allem Schwarzwild, aber auch Rehwild, in den befriedeten Flächen seinen Einstand suche, sich dadurch der Jagd entziehe und in angrenzenden Flächen zu Schaden gehe. Es

würden deshalb Vorkehrungen zu deren Minimierung gefordert. Die Gemeinde R. lehnt die Befriedung der Grundstücke ab. Als Konsequenz einer Befriedung sei mit höheren Wildschäden zu rechnen. Die Befriedung der Grundstücke Fl.Nr. 508 der Gemarkung K. sowie Fl.Nr. 88 der Gemarkung F. hätte faktisch die Teilung des Gemeinschaftsjagdreviers in zwei Teile zur Folge. Eine solche Zersplitterung mache eine Neuverpachtung des Reviers wohl unmöglich. Es werde auf die Situation bei Wildunfällen oder bei der Wildfolge hingewiesen. Zudem sei es ein offenes Geheimnis, dass zwischen der Familie der Klägerin und dem Jagdpächter (Beigeladener zu 2) persönliche Differenzen bestünden, die wohl eher der Grund für den Befriedungsantrag sein dürften. Der Beigeladene zu 2 lehnt die Befriedung der Grundstücke ebenfalls ab. Eine Jagdausübung im Sinne der Weidgerechtigkeit und vor allem des Tierschutzes sei nach einer Befriedung nicht mehr möglich. Er vermute, der Grund für den Befriedungsantrag liege in der persönlichen Abneigung der Klägerin gegenüber ihm persönlich aufgrund dreier Ereignisse in der Vergangenheit. Die Eigentümer der Nachbargrundstücke und die Beigeladene zu 1 lehnen die Befriedung ebenfalls ab. Die Herausnahme einzelner Grundstücke widerspreche der Erhaltung der Artenvielfalt im Gemeinschaftsjagdrevier. Es sei eine Zunahme von Wildschäden zu befürchten. Höhere Wildschäden und das Vorhandensein von befriedeten Grundstücken schränkten eine künftige Verpachtung der Jagd außerordentlich ein oder könnten diese evtl. unmöglich machen. Die Befriedung der Grundstücksfläche Fl.Nr. 508 der Gemarkung K. hätte faktisch eine Teilung des Gemeinschaftsjagdreviers K.-F. in zwei Hälften zur Folge. Es werde zudem darauf hingewiesen, dass sich angefahrenes Wild auf ein befriedetes Grundstück weiter schleppe könnte und dort jämmerlich verenden müsse. Ein Privatkonflikt könne nicht Grundlage für eine Befriedung von Grundstücken mit weitreichenden Folgen für die Jagdreviere sein. Zudem werde darauf hingewiesen, dass sich die Familie der Klägerin weder vegetarisch noch vegan ernähre. Der Jagdbeirat hat in seiner Sitzung am 4. Februar 2015 die Befriedung abgelehnt. Es seien keine Gründe für eine Befriedung aus ethischen Gründen vorgetragen worden; lediglich auf die gesetzliche Möglichkeit der Befriedung sei Bezug genommen worden. Außerdem ergäben sich durch die Befriedung gerade im Mittelteil des Reviers erhebliche Beeinträchtigungen in der Revierstruktur, da hier der Nordteil des Reviers wie durch einen Sperrgürtel vom Südteil des Reviers abgeschnitten werden würde. Zudem seien ethische Gründe auch deshalb wenig glaubhaft, weil wohl Zwistigkeiten zwischen dem Revierinhaber und der Klägerin der eigentliche Grund für das Befriedungsbegehren seien.

4
Der Beklagte hat den Befriedungsantrag der Klägerin in Nr. 1 des Bescheids vom 17. November 2015 mangels Glaubhaftmachung einer ethischen Jagdgegnerschaft abgelehnt und der Klägerin die Bescheidskosten i.H.v. 259,10 EUR auferlegt (Nr. 3 des Bescheids; hinsichtlich der Nr. 2 des Bescheids mit Ablehnung des Befriedungsantrags für das zum Gemeinschaftsjagdrevier U. gehörende Grundstück Fl.Nr. 610 der Gemarkung K. vgl. das Senatsurteil im Verfahren 19 B 19.1710 vom heutigen Tage).

5
Die Klägerin hat gegen diesen Bescheid Klage erhoben und im Rahmen des Klageverfahren insbesondere vorgetragen, sie könne es aus mehreren Gründen nicht mit ihrem Gewissen vereinbaren, dass Tiere aus dem Familienverband „abgeknallt“ würden. Ein gewichtiger Grund sei, dass ihr Vater vor 30 Jahren während der Jagd von einem anderen Jäger angeschossen und liegen gelassen worden sei. Der Vater der Klägerin sei im Krankenhaus verstorben, auch weil ärztliche Hilfe erst nach zwei Stunden eingetroffen sei. Die Fotos von ihrem Vater im Zeitpunkt des Auffindens werde sie niemals vergessen. Ihr Vater habe nach der Schussverletzung gelitten. Mit dem Tod ihres Vaters habe sie viele Jahre zu kämpfen gehabt. Das erlebte Trauma beschäftige sie bis heute und stelle für sie eine große, unüberwindbare Belastung dar, welche auch der Grund für den gestellten Befriedungsantrag sei. Ein weiteres Erlebnis, das ihr schwer zu schaffen gemacht habe, sei das plötzliche Verschwinden ihres früheren Hundes gewesen. Trotz intensiver Suche und Befragung sämtlicher Jagdpächter sei der Hund nicht mehr aufgefunden worden. Erst Jahre später habe sie erfahren, dass der Hund von einem bereits verstorbenen und damals auch befragten Jagdpächter erschossen worden sei. Ein weiteres Ereignis sei, dass sie ein verletztes und ein totes Rehkitz gesehen habe, das von seiner Mutter verteidigt worden sei. Sie bezweifle, dass Tiere keine Seele hätten. Sie müsse für ihre Grundstücke Grundsteuer, Beiträge zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung und Kosten für die Flurbereinigung zahlen, dürfe aber nicht bestimmen, was auf ihren Grundstücken passieren solle. Ihr liege der Erhalt der Natur sehr am Herzen. Kein Tier solle auf ihrem Grund zu Tode kommen. Sie verabscheue das Töten von Tieren und Menschen. Der Klägerin sei wichtig, dass sich die Tiere auf ihre Grundstücke, die teilweise Biotope seien, zurückziehen könnten. Grundstückseigentümer, deren Flächen über 75 ha groß seien, könnten - anders als sie - selbst entscheiden, ob sie ihr Revier bejagen oder die Jagd ruhen lassen.

Außerdem könnten sie selbstständig festlegen, welche Tiere gejagt werden oder welche Tiere geschont werden. Diese Grundstückseigentümer müssten keine Jagdvorrichtungen dulden und auch der Jagd Dritter auf ihrem Grundstück nicht zustimmen. Sie habe diese Privilegien nicht und sei auf das Tun der Jagdgenossenschaft zwangsweise angewiesen, ohne darauf Einfluss nehmen zu können. Sie finde das Verhalten der Jagdpächter nicht richtig. Einerseits fütterten sie z.B. Wildschweine an, um diese dann - wegen zu großer Populationen - zu erschießen. Sie habe selbst miterlebt, wie ein naher Verwandter qualvoll durch einen Jagdunfall ums Leben gekommen sei und immer wiederkehrende Gewissenskonflikte in Bezug auf das Töten von Mensch und Tiere zurückblieben. Aufgrund der Zwangsmitgliedschaft in einer Jagdgenossenschaft sei ihr die Möglichkeit genommen, aktiven Tierschutz auf ihren Grundstücken zu betreiben. Sie dürfe noch nicht einmal einem verletzten Tier auf ihrem Grundstück helfen, sondern müsse der Jagdbehörde hiervon Meldung machen und die Tötung dieses Tieres auf ihrem eigenen Grund und Boden dulden. Sie sei keine Vegetarierin, obwohl sie dies eigentlich schon seit Jahren sein möchte. Es mache für sie aber einen Unterschied, ob ein Tier betäubt und dann getötet werde, oder ob es ohne Betäubung sterbe und dann teilweise noch längere Zeit leide. Die Klägerin bevorzuge die Befriedung ihrer Grundstücke zum Ende des Jagdjahres und nicht mit Ablauf des Jagdpachtvertrages.

6

Die Klage auf Befriedung ihrer Grundflächen im Revier K.-F. aus ethischen Gründen hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 2. Februar 2017 abgewiesen. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts hat die Klägerin ihre Ablehnung der Jagd aus ethischen Gründen nicht glaubhaft gemacht. Soweit die Klägerin ihre Ablehnung der Jagd auf den tödlichen Unfall ihres Vaters bei der Jagd und die Tötung ihres Hundes durch einen Jäger stütze, handle es sich nicht um ethische Gründe. Soweit die Klägerin die streitgegenständlichen Grundstücke als Biotope ansehe und die Jagdausübung daher unter natur- und artenschutzrechtlichen Aspekten ablehne, bestünden Zweifel am Vorliegen ethischer Gründe. Durch eine ordnungsgemäße und nachhaltige Jagdausübung werde der Natur- und Artenschutz nicht beeinträchtigt, sondern sogar vielfach erst ermöglicht. Soweit die Klägerin durch ihre in der mündlichen Verhandlung geschilderten Erlebnisse mit getöteten bzw. verwundeten Rehen ihre Ablehnung der Jagd unter tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten begründen wolle, spreche ebenfalls einiges dafür, dass es sich hierbei nicht um ethische Gründe handle. Die weidgerechte Jagdausübung stelle einen vernünftigen Grund im Sinne des Tierschutzgesetzes dar. Einige jagdrechtliche Vorschriften seien Ausdruck des Tierschutzes und die ordnungsgemäße Jagdausübung könne dem Tierschutz dienen. Selbst wenn unterstellt werde, dass es sich hierbei um ethische Gründe handle, habe die Klägerin jedenfalls nicht glaubhaft gemacht, dass sie die Jagd aus ethischen Gründen ablehne. Es fehle an objektiven Umständen, die das Vorliegen einer ernsthaften und echten Gewissensentscheidung nachvollziehbar machten. Zwar habe die Klägerin mit dem Tod ihres Vaters bei der Jagd sowie der Tötung ihres Hundes durch einen Jäger Ereignisse vorgetragen, die nachvollziehbar Anlass zu einer Ablehnung der Jagd sein könnten. Auch habe die Klägerin im Rahmen der mündlichen Verhandlung angegeben, sie habe schon als Jugendliche eine Aversion gegen die Jagd gehabt. Sie habe jedoch keine ausreichenden objektiven Umstände dargelegt, in denen sich diese Ablehnung der Jagd aus Gewissensgründen tatsächlich manifestieren würde. Auch die von der Klägerin geschilderten zwei Gelegenheiten, bei denen sie auf getötete bzw. verwundete Rehe getroffen sei, böten insoweit keinen Anhalt. Zwar möge die Klägerin mit dem Leid der Tiere mitfühlen, jedoch fehle es an einem direkten Zusammenhang mit der Ausübung der Jagd. Vielmehr seien solche Ereignisse ebenso auf befriedeten Grundstücken denkbar. Insbesondere aus der persönlichen Lebensführung der Klägerin ergäben sich keine objektiven Umstände, die für eine Ablehnung der Jagd aus Gewissensgründen sprächen. Vielmehr lasse die persönliche Lebensführung der Klägerin sogar Zweifel an ihrer geltend gemachten inneren Überzeugung entstehen. Die von der Klägerin behauptete Überzeugung sei insoweit inkohärent, als diese geltend mache, einerseits das Töten von Tieren im Rahmen der Jagdausübung abzulehnen, weil sie davon überzeugt sei, dass Tiere eine Seele hätten, andererseits aber nicht auf den Konsum von Fleisch (aus landwirtschaftlicher Erzeugung) zu verzichten. Auch fehle es an einer stimmigen Glaubhaftmachung der ethischen Gründe. Die Kammer habe - insbesondere nach dem Eindruck von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung - Zweifel an der Glaubhaftigkeit der von der Klägerin geltend gemachten Gewissensgründe. Die Ergänzung und Vertiefung des Vorbringens durch die Klägerin im Rahmen der mündlichen Verhandlung habe das Gericht nicht von einer auf ethische Überzeugungen gestützten Gewissensentscheidung überzeugen können. Die von der Klägerin geschilderten Erlebnisse und Ansichten ließen nicht auf einen Gedankenprozess schließen, der die Tiefe, die Ernsthaftigkeit und die absolute Verbindlichkeit der Gewissensentscheidung erkennen lasse, weshalb das Gericht das Vorliegen

einer Gewissensentscheidung bei der Klägerin nicht für überwiegend wahrscheinlich halte. Die Kammer habe bereits deshalb große Zweifel an der Glaubhaftigkeit der von der Klägerin geltend gemachten Ablehnungsgründe, weil sie ihr Vorbringen im gerichtlichen Verfahren im Vergleich zum Verwaltungsverfahren ganz erheblich gesteigert habe. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb ein derart einschneidendes Erlebnis wie der Tod des Vaters bei der Jagd nicht bereits im Verwaltungsverfahren - wenigstens im Ansatz - als Grund für die Ablehnung der Jagd genannt worden sei. Weshalb sie diese Gründe erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht habe, habe die Klägerin auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung nicht plausibel erklären können. Die Klägerin habe im Verwaltungsverfahren ausreichend Gelegenheit gehabt, ihre Ablehnungsgründe darzulegen. Das Gericht sei auch deshalb nicht von der Glaubhaftigkeit der geltend gemachten ethischen Gründe überzeugt, weil die Klägerin ihren Antrag auf Befriedung von Grundflächen zunächst nur hinsichtlich vier ihrer sechs Grundstücke gestellt und den Antrag erst auf Hinweis des Sachbearbeiters auch auf die Grundstücke Fl.Nrn. 508 und 542 der Gemarkung K. erstreckt habe. Weshalb sie in den Antrag zunächst nicht alle Grundstücke aufgenommen habe, habe die Klägerin auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung nicht nachvollziehbar erklären können. Die zunächst angeführte Erklärung, sie habe gedacht, die Bejagung finde nur auf Waldgrundstücken statt, überzeuge ebenso nicht wie die sodann gegebene Begründung, sie habe geglaubt, für die Grundflächen in den verschiedenen Jagdbezirken sei jeweils ein gesonderter Antrag notwendig, weil die nicht angegebenen Grundstücke in einem Jagdrevier lägen, für den bereits ein Befreiungsantrag gestellt worden sei.

7
Mit Beschluss vom 21. August 2019 hat der Senat die Berufung der Klägerin wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen. Mit Schreiben vom 28. August 2019 hat der Senat auf mehrere möglicherweise einschlägige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hingewiesen.

8
Zur Begründung ihrer Berufung verweist die Klägerin zunächst auf die Begründung ihres Antrages auf Zulassung der Berufung und führt darüber hinaus - unter Vorlage einer eidesstattlichen Versicherung - aus, es sei nicht nachvollziehbar, wie das Verwaltungsgericht angesichts der von der Klägerin selbst angegebenen und niedergeschriebenen Gründe sowie der entsprechenden Erklärung nicht zu der klaren Erkenntnis der ethischen Gesichtspunkte gelangt sei. Das Verwaltungsgericht hätte seine Zweifel im Rahmen der Anhörung der Klägerin klären müssen. Insoweit reichten die schlüssigen und überzeugenden Darlegungen inklusive der eidesstattlichen Versicherung aus, die ethischen Gesichtspunkte hinreichend darzulegen.

9
Die Klägerin beantragt,

10
unter Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung des Verwaltungsgerichts Würzburg, den Bescheid des Landratsamtes aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die im Bescheid genannten Grundflächen aus ethischen Gründen gem. § 6a BJagdG zu befriedeten Bezirken zu erklären.

11
Der Beklagte beantragt,

12
die Berufung zurückzuweisen.

13
Er führt aus, dass zwar eine Präklusion hinsichtlich einer eidesstattlichen Versicherung zur Glaubhaftmachung ethischer Gründe nicht eingetreten sei, darin aber keine ethischen Gründe der Klägerin für ihren Befriedungsantrag glaubhaft gemacht seien, sondern lediglich eine persönliche und durchaus begreifliche Abneigung der Klägerin gegen die Jagdausübung. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Herrmann/Deutschland) folge nicht, dass jegliche Behauptung des Motivs, die Jagd verursache psychisches Leid, zum Erfolg eines damit begründeten Befriedungsantrags führen müsse. Davon abgesehen habe die Klägerin in der eidesstattlichen Versicherung vom 8. Februar 2018 psychisches Leiden nicht durch die Jagd an sich, sondern wegen tragischer Ereignisse im Zusammenhang mit der Jagd vorgetragen. Das Verwaltungsgericht habe die Klägerin in der mündlichen

Verhandlung umfassend angehört, ihr Vorbringen in der Niederschrift über die mündliche Verhandlung festgehalten und in den Entscheidungsgründen gewürdigt. Bei den im gerichtlichen Schreiben vom 28. August 2019 genannten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sei derzeit nicht erkennbar, inwieweit sie die Auslegung des § 6a BJagdG im vorliegenden Fall zugunsten der Klägerin beeinflussen könnten. Selbst wenn, wie im gerichtlichen Schreiben in Betracht gezogen, die Gesamtsicht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben sollte, dass der Anspruch eines Jagdgegners aus ethischen Gründen nicht vom Bestehen einer Gewissensprüfung abhängig sei, sei festzustellen, dass § 6a BJagdG dergleichen auch nicht verlange, sondern vielmehr die Glaubhaftmachung ethischer Gründe. Der inhaltliche und auch zeitliche Verlauf der Begründung des Befriedungsbegehrens sei ausschlaggebend für die Ablehnung gewesen. Die im Befriedungsantrag enthaltene Ein-Satz-Begründung lasse die zugrunde liegende ethische Überzeugung deutlich vermissen. Zudem sei der Antrag zunächst nicht für alle Grundstücke gestellt worden. Die später im erstinstanzlichen Verfahren gemachten Einlassungen der Klägerin, sie habe nicht gewusst, dass auch auf Wiesengrundstücken gejagt werde, bzw. sie habe zunächst nur für ein Revier den Antrag stellen wollen, verfingen nicht. Die zunächst aufgenommenen Grundstücke lägen zum einen in ein und demselben Jagdrevier. Zum anderen sei eines der vier Grundstücke, für die zunächst der Befriedungsantrag gestellt worden sei, auch ein Wiesengrundstück. In diesem Zusammenhang müsse auch das Vorbringen der Klägerin im dem Befriedungsantrag vorgelagerten Beratungsgespräch, sie habe Probleme mit dem Jagdpächter und wollte einen Hochsitz von ihrem Grundstück entfernt haben, gesehen werden. Zunächst seien deutlich andere als ethische Beweggründe im Vordergrund gestanden. Durch den erst im Klageverfahren erfolgten Vortrag der für eine Befriedung völlig nachvollziehbaren Gründe habe sich diese Ansicht des Beklagten verfestigt. Hier seien zum ersten Mal in der Sache Begründungen gegeben worden, von denen nach Überzeugung der Behörde bereits jede für sich - isoliert betrachtet - als Glaubhaftmachung ethischer Gründe hätte ausreichend sein können. Warum derart gewichtige Gründe erst nach Ablehnung des Antrags vorgebracht worden seien, während im laufenden behördlichen Verfahren auch nach nochmaliger Einräumung einer Äußerungsfrist Argumente ausgespart worden seien, die möglicherweise den Erfolg des Antrags zum Ergebnis gehabt hätten, sei also zunächst nicht nachvollziehbar gewesen. Nachvollziehbar werde die inhaltlich wesentliche Steigerung im Vorbringen der Klägerin nur, wenn man wie die Behörde und auch das Verwaltungsgericht davon ausgehe, dass hinter dem Befriedungsantrag tatsächlich andere Gründe als die vorgebrachten ethisch-moralischen Gründe stünden.

14
Der Beigeladene zu 2 beantragt,

15
die Berufung zurückzuweisen.

16
Zur Begründung führt er aus, die Klägerin hätte eine eidesstattliche Versicherung in der ersten Instanz vorlegen müssen und sei nunmehr präkludiert. Das verwaltungsgerichtliche Urteil sei korrekt und somit aufrechtzuerhalten. Er schließe sich den Ausführungen des Beklagten im Übrigen an.

17
Die - nicht vertretene - Beigeladene zu 1 hat im Berufungsverfahren keine Stellungnahme abgegeben und keinen Antrag gestellt.

18
Im Übrigen wird auf die vorgelegten Behörden- und Gerichtsakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

19
Die Berufung ist begründet.

20
Das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht die Klage auf Befriedeterklärung der Grundflächen der Klägerin Fl.Nrn. 445, 447, 508 und 542 der Gemarkung K. sowie Fl.Nr. 88 der Gemarkung F. im gemeinschaftlichen Jagdbezirk K.-F. gem. § 6a BJagdG abgewiesen. Die bescheidsmäßige Ablehnung der Befriedung vom 17. November 2015 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Daher ist der Beklagte - unter

Aufhebung des angefochtenen Ausgangsbescheids und entsprechender Abänderung des Urteil des Verwaltungsgerichts - zu verpflichten, die Grundflächen mit Wirkung zum Ende des Jagdpachtvertrages (mit Ablauf des 31.3.2023) zu befriedeten Bezirken zu erklären (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

21
Der Beklagte und das Verwaltungsgericht sind in unzutreffender Weise davon ausgegangen, die Klägerin sei keine ethische Jagdgegnerin i.S.d. § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG. Gründe, die eine Versagung der Befriedung gem. § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG rechtfertigen würden, liegen nicht vor.

22
1. Rechtsgrundlage für die Erklärung einer Befriedung wegen ethischer Jagdgegnerschaft ist § 6a BJagdG. Danach sind Grundflächen, die zu einem gemeinschaftlichen Jagdbezirk gehören und im Eigentum einer natürlichen Person stehen, auf Antrag des Grundeigentümers zu befriedeten Bezirken zu erklären (Befriedung), wenn der Grundeigentümer glaubhaft macht, dass er die Jagdausübung aus ethischen Gründen ablehnt und Versagungsgründe nicht vorliegen.

23
Diese am 6. Dezember 2013 in Kraft getretene Regelung (eingef. durch Art. 1 des G. v. 29.5.2013, BGBl I S. 1386) dient der Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im folgenden EGMR bzw. Gerichtshof; vor der Organisationsreform zum 1.11.1998 durch das 11. Zusatzprotokoll < Europe Treaty Series - ETS - Nr. 155 > und der Aufwertung der Individualbeschwerde ist die für die Auslegung der EMRK zuständige Instanz zunächst die Europäische Menschenrechtskommission gewesen, nach deren Entscheidung es nur unter bestimmten Voraussetzungen noch zu einer Einschaltung des Gerichtshofs gekommen ist) vom 26. Juni 2012 in nationales Recht (BT-Drs. 17/12046, S. 1) und damit der Verhinderung weiterer Konventionsverstöße.

24
Der Gerichtshof hat durch die Entscheidung seiner Großen Kammer im Verfahren Herrmann/Deutschland (v. 26.6.2012 - Bw.-Nr. 9300/07 - HUDOC, hier zitiert nach NJW 2012, 3629 ff.) - nach der Entscheidung der Großen Kammer im Verfahren Chassagnou u.a./Frankreich vom 29. April 1999 (25088/94, 28331/95 und 28443/95 - HUDOC, hier zitiert nach NJW 1999 S. 3695 ff.), in der der Gerichtshof seinen Standpunkt zur ethischen Jagdgegnerschaft entwickelt hat, der Entscheidung der (kleinen) Kammer im Verfahren Schneider/Luxemburg vom 10. Juli 2007 (2113/04 - HUDOC, hier zitiert nach NuR 2008, S 489 ff.), die auf derselben Linie liegt, sowie nach mehreren anderen Entscheidungen zu jagdlichen Zwangsvereinigungen - die Jagdausübung einer deutschen Jagdgenossenschaft auf dem Grundstück eines ethischen Jagdgegners als Verstoß gegen das konventionsrechtliche Eigentumsrecht beurteilt (und dadurch die insoweit gegenteilige Entscheidung der - kleinen - Kammer des Gerichtshofs für unrichtig erklärt; bei dieser Entscheidung vom 20.1.2011 - 9300/07, HUDOC, dt. Fassung: juris - hat der Richtermehrheit aus Deutschland, Estland, Mazedonien und der Ukraine ein gemeinsames Minderheitsvotum von Richtern aus Dänemark, Monaco und Bulgarien gegenübergestanden).

25
Die Entwurfsbegründung zu § 6a BJagdG geht davon aus, dass nur natürliche Personen antragsberechtigt sind, da die Ablehnung der Jagd aus ethischen Gründen Ausdruck einer persönliche Überzeugung und Gewissensentscheidung sei. Daher entfalle eine Befriedung bei juristischen Personen. Im Falle von Mit- oder Gesamthandseigentum mehrerer natürlicher Personen müsse der Antrag von allen Eigentümern gestellt und begründet sein. Die ethischen Motive seien glaubhaft zu machen. Ihre bloße Behauptung reiche also nicht aus. Vielmehr werde vom Antragsteller verlangt, dass er seine verfahrensrechtlich bedeutsame Behauptung mit Hilfe der Glaubhaftmachung bekräftige, also objektive Umstände nachweise, die das Vorliegen einer ernsthaften und echten Gewissensentscheidung nachvollziehbar machen, sodass zumindest die überwiegende Wahrscheinlichkeit für das Vorhandensein ethischer Motive spreche. Die Glaubhaftmachung könne durch jedes Beweismittel, auch durch eidesstattliche Versicherung erfolgen (BT-Drs. 17/12046, S. 8).

26
2. Die Bestimmung des § 6a BJagdG darf nicht unbesehen angewendet werden, sondern nur in einer Weise, die mit der EGMR-Rechtsprechung zur jagdlichen Zwangsvereinigung zu vereinbaren ist (sinngemäß ebenso Munte, a.a.O., Rn. 4; von einem Verstoß der EGMR-Rechtsprechung gegen tragende Grundsätze des Grundgesetzes - bei Entscheidungen des Gerichtshofs für grundsätzlich nicht

ausgeschlossen gehalten in Rn. 62 der Görgülü-Entscheidung v. 14.10.2004 - ist der Gesetzgeber ausweislich der Materialien zu § 6a BJagdG nicht ausgegangen; auch das Bundesverfassungsgericht deutet in seinen Beschlüssen v. 13.12.2006 - 1 BvR 2084/05 -, v. 08.12.2015 - 1 BvR 2120/10 und 1 BvR 2146/10 - und v. 2.5.2018 - 1 BvR 3250/14 und 1 BvR 3251/14 - jeweils juris, nichts Derartiges an).

27
Das deutsche Recht muss - wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Görgülü-Entscheidung (B.v. 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04 - juris, insbesondere Rn. 30, 43, 47, 53) klargestellt hat - dem Konventionsrecht Rechnung tragen, um Konventionsverstößen vorzubeugen. Dies gilt auch für § 6a BJagdG. Gemäß Art. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; zu Beitritt und Ratifikation Deutschlands - auch hinsichtlich der Zusatzprotokolle - vgl. Mayer in Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl. 2015, Teile A und B der Einleitung) hat sich auch die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifikation verpflichtet sicherzustellen, dass ihre innerstaatliche Rechtsordnung mit der Konvention übereinstimmt. Die Europäische Menschenrechtskonvention gilt in der deutschen Rechtsordnung im Range eines Bundesgesetzes und ist bei der Interpretation des nationalen Rechts - auch der Grundrechte und rechtsstaatlichen Garantien - zu berücksichtigen; sie ist in den Vorrang des Gesetzes einbezogen und muss insoweit von der rechtsprechenden Gewalt beachtet werden. Zur Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) gehört die Berücksichtigung der Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der (nicht gegen tragende Grundsätze der deutschen Verfassung verstoßenden) Entscheidungen des Gerichtshofs im Rahmen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung (sinngemäß ebenso Munte in Schuck, BJagdG, 3. Aufl. 2019, § 6a Rn. 3, allerdings unter Bezugnahme auf Art. 46 EMRK, der nur die Befolgung des Urteils selbst betrifft; im selben Sinn Maierhöfer, NVwZ 2012, 1521, 1522 unter Hervorhebung der Funktion des Gerichtshofs als „europäisches Grundrechtsverfassungsgericht“).

28
Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, zu der nicht nur die bereits erwähnten Verstoßfeststellungs-Entscheidungen auf Konventionsbeschwerden ethischer Jagdgegner hin gehören (und die Entscheidung A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich v. 22.9.2011 < 29953/08, HUDOC > in der der Gerichtshof auf Fragen der ethischen Jagdgegnerschaft eingegangen ist, jedoch im Ergebnis die Konventionsbeschwerden zurückgewiesen hat, weil A.S.P.A.S. eine Vereinigung von Jagdgegnern ist, also keine eigenen Grundstücke besitzt und damit der Jagdausübung einer Zwangsvereinigung selbst nicht unterliegt, und weil Frau Lasgrezas die nach dem Urteil Chassagnou u.a. von Frankreich eingeführte Ausstiegfrist von einem Jahr - die der Gerichtshof für zulässig erklärt hat - versäumt hat), sondern auch die abweisenden Entscheidungen zu Konventionsbeschwerden gegen jagdliche Zwangsvereinigungen, die nicht von ethischen Jagdgegnern, sondern von Jagdinteressierten erhoben worden sind (Entscheidungen Jakobsson/Schweden v. 19.2.1992 - 14459/88 -, Johansson/Schweden v. 1.4.1992 - 14444/88 -, Piippo/Schweden v. 21.3.2006 - 70518/01 -, Baudinière und Vauzelle/Frankreich v. 6.12.2007 - 25708/03, 25719/03 -, Nilsson/Schweden v. 26.2.2008 - 11811/05 - und Chabauty/Frankreich v. 4.10.2012 - 57412/08 -, alle HUDOC), ergibt sich, dass die Jagdausübung im Rahmen jagdlicher Zwangsvereinigungen in unverhältnismäßiger Weise in die konventionsrechtlichen Grundfreiheiten ethischer Jagdgegner eingreift, wenn sie über selbstbestimmte Bereiche verfügt.

2.1

29
Der Gerichtshof hat die Jagdausübung im Rahmen der jagdlichen Zwangsvereinigungen, über die er zu entscheiden hatte, jeweils als Freizeitaktivität eingestuft, da diese freiheitliche Bereiche beinhaltet hat. Dies gilt aufgrund der Entscheidung Herrmann/Deutschland vom 26. Juni 2012 (Rn. 84) auch für die Jagdausübung im Rahmen der Jagdgenossenschaften gemäß dem deutschen Bundesjagdgesetz in der zum Entscheidungszeitpunkt des Gerichtshofs geltenden Fassung. Da die deutschen Jagdausübungsregelungen in der Folgezeit keine wesentliche Änderung erfahren haben, ist auch weiterhin von einer freiheitlichen Jagdausübung in Deutschland auszugehen.

30
Den für die Rechtsprechung zur ethischen Jagdgegnerschaft zentralen Umstand, dass die Eingriffsmaßnahmen in Form der Anwesenheit Dritter - mit Waffen - und ihrer Jagdhunde auf dem Grundstück gegen den Willen des Eigentümers sowie in Form von Handlungen der Dritten, die ebenfalls

dem Willen des Eigentümers widersprechen, im Wesentlichen freiheitlichen (aus Betroffenensicht: willkürlichen) Charakter besitzen, macht der Gerichtshof nur durch Tatsachen- und Verhaltensbeschreibungen deutlich.

31
Der Gerichtshof geht davon aus, dass das Jagdrecht ein unmittelbar mit dem (Grund-) Eigentum verbundenes Recht ist, das ausgeübt werden kann „nach Gutdünken“ (Chassagnou u.a./Frankreich Rn. 74, Schneider/Luxemburg Rn. 44). Hierbei handelt es sich um Hinweise auf den freiheitlichen Charakter der Eingriffsmaßnahmen, denn die in den Konventionsstaaten entwickelte rechtliche Kategorie des Jagdrechts ist für den Gerichtshof unbeachtlich (vgl. 2.2.1); der Jagdausübende im Rahmen der Zwangsvereinigung handelt nicht aufgrund einer konventionsrechtlich geschützten Rechtsposition (eine solche besitzt nur der Grundeigentümer), sondern aufgrund einer staatlichen (zwangsvereinigungsrechtlichen) und damit rechtfertigungsbedürftigen Ermächtigung. Eine Hervorhebung des freiheitlichen Charakters stellt es auch dar, wenn sich der Gerichtshof im Urteil Ch. u.a./Frankreich (Rn. 108) der (vor der EMRK-Organisationsreform zum 1.11.1998 geäußerten) Auffassung der Kommission anschließt, derzufolge die Jagd - schon der französischen Regierung zufolge (Rn. 78) zumindest auch ein Sport - eine Freizeitbeschäftigung ist, die im Geiste der Tradition ausgeübt Vergnügen und Entspannung verschaffen will. In der Entscheidung Herrmann/Deutschland (Rn. 84) stellt der Gerichtshof fest, dass die Jagd in Deutschland - ebenso wie in Frankreich und Luxemburg - in erster Linie von Privatpersonen als Freizeitbeschäftigung ausgeübt wird. Die Jagdfreiheit scheint auch in den Entscheidungen des Gerichtshofs über Konventionsbeschwerden von Grundeigentümern mit Jagdinteresse auf. In der Entscheidung Jakobsson/Schweden vom 19. Februar 1992 (Bw.-Nr. 14459/88, HUDOC, Tatbestand, Teil B) ist schlicht vom Recht zum Fangen und Töten des Wilds die Rede. In der Entscheidung Nilsson/Schweden (U.v. 26.2.2008 - 11801/05 - HUDOC) spricht der Gerichtshof vom „Recht oder der Freiheit zu jagen“; in der Entscheidung Baudinière/Vauzelle/Frankreich vom 6. Dezember 2007 (Bw.-Nr. 25708/2 - HUDOC - S. 12) wird die Zwangsvereinigung als „Organisation … einer Freizeitbeschäftigung“ bezeichnet.

32
Die Jagdfreiheit, d.h. die Ausübung des Jagdrechts nach den eigenen Vorstellungen des Jagdausübungsberechtigten, hat bereits die Jagd im Mittelalter charakterisiert, als sie zu einem Regal des Landesherrn geworden ist (vgl. Kohl, Jagd und Revolution, 1993, Rechtshistorische Reihe Bd. 114, S. 24 ff.; zur Kodifizierung des Jagdregals als besonderes Aneignungsrecht in der Form einer - ungeschriebenen - öffentlich-rechtlichen Grunddienstbarkeit vgl. 1. Teil IX. Titel § 158 und XX. Titel PrALR). Als Vorrecht des Landesherrn und - abgeleitet von diesem - des Adels ist die Jagd zu einem Herrschaftssymbol geworden, die Jagdfreiheit mit der Willkür des adligen Feudalherren zusammengefallen, für den die Jagd exklusive Zerstreuung, Kampfsport und Quelle hochwertiger Fleischerzeugnisse gewesen ist (vgl. Bloch, La Société Féodale, 1939, Neuausgabe der Propyläen-Übersetzung 1999, S. 400 ff.). Da die Jagd zur Herrschaft gehört hat, sind Bauern und Bürger als jagdunfähig erachtet worden; ein Unterschied zur Einschätzung der Befähigung zu Regierungstätigkeiten hat nicht bestanden. Erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts sind vereinzelt Jagdrechte auch in die Hände wohlhabender Bürger gelangt (Kohl, a.a.O., S. 24 ff.).

33
Die revolutionäre Entscheidung für das Grundeigentümerjagdrecht, also für ein Jagdrecht auch der Landbevölkerung (getroffen sowohl in der französischen Revolution als auch in der Paulskirchenrevolution) trägt den Erfahrungen aus der Feudalzeit Rechnung, in der das Jagdrecht nicht dem primären Bodennutzer zugestanden hat, Teil des Herrschaftsrechts gewesen ist, mit vielfältigen hohen Belastungen der Landbevölkerung verbunden gewesen ist, häufig ohne Rücksicht auf deren Interessen ausgeübt worden ist und insbesondere überhöhte Wildbestände häufig gewesen sind infolge des Ausschlusses aller übrigen Bevölkerungsgruppen von der Jagd, infolge des geringen Interesses des Adels an einem Schutz der Bodenkultur und infolge seines hohen Interesses an repräsentativen Jagdmöglichkeiten. Die Entscheidung für das Grundeigentümerjagdrecht beruht insbesondere auf der revolutionären Überzeugung, dass die angemessenste Wildregulierung, also die sachgerechteste Abwägung zwischen dem Jagdinteresse und den anderen betroffenen Interessen, insbesondere dem Interesse am Schutz der primären Bodenproduktion, von niemand anderem als dem von seinen eigenen Interessen geleiteten primären Bodennutzer (nach der neuzeitlichen Ausformung des Privateigentums regelmäßig dem Grundeigentümer) zu erwarten ist (zur Entwicklung des Eigentümerjagdrechts vgl. Kohl, a.a.O., S. 117 ff., insbesondere 160 ff. und 179 ff.).

34
Dieser Ansatz ist zwar unmittelbar nach Revolutionsende weitgehend aufgegeben worden, im Bereich des Deutschen Bundes insbesondere durch Zwangsvereinigungsregelungen. Weiterhin fließt aber in allen Staaten, gegen die Konventionsbeschwerden wegen jagdlicher Zwangsvereinigungen (von Jagdinteressierten oder von ethischen Jagdgegnern) erhoben worden sind, das Jagdrecht - und damit auch das Jagdausübungsrecht - aus dem Grundeigentum, hat es also ein freiheitliches Fundament (vgl. für Frankreich Rn. 77 und 83 der E. Chassagnou u.a.; für Luxemburg Art. 3 des Jagdgesetzes; für Schweden § 10 des Jagdgesetzes; ebenso ist das Jagdrecht in Österreich normiert, wo - wie vor dem Reichsjagdgesetz - die Bundesländer die jagdliche Gesetzgebungskompetenz besitzen; über die Konventionsbeschwerde wegen einer österreichischen jagdlichen Zwangsvereinigung, erhoben nach dem Urteil des Österreichischen VerfGH v. 10.10.2017 - E 2446/2015-42, E 2448/2015-42, E 152/2016-37 und E 764/2017-32 -, hat der Gerichtshof noch nicht entschieden; für Deutschland vgl. § 3 BJagdG; zum Schutz des Eigentums - und damit einer wirtschaftlichen Freiheit - auch hinsichtlich der Jagdausübung im Rahmen der deutschen Jagdgenossenschaft vgl. Papier/Shirvani in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 4/2018, Art 14 Rn. 326, BGH, U.v. 14.6.1982 - III ZR 175/80 - BGHZ 84, 261, juris Rn. 7 ff., BayVerfGH, E. v. 28.3.1969 - Vf. 62-VII-67 - BayVBl. 69, 279). Das Wesen des Jagdrechts als spezielles Aneignungsrecht (für Deutschland: § 1 Abs. 1 Satz 1 BJagdG, § 958 Abs. 2 BGB) geht in dieselbe Richtung, denn Aneignungsrechte (die dem Naturrecht entstammen, das die Inbesitznahme der Erde durch den Menschen nachvollzieht) räumen dem Berechtigten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen die Befugnis ein, sich herrenlose Sachen nach freier Entscheidung anzueignen oder nicht anzueignen (vgl. § 958 Abs. 1 BGB).

35
Für alle genannten Staaten gilt daher, dass zwar nicht alle wilden Tiere jagdbar sind, die jagdbaren Tiere fast durchwegs bestimmte Schonzeiten haben und die Jagdausübung auch sonst zahlreichen Regelungen im Allgemeininteresse unterliegt, aber trotz dieses Regelungsrahmens es dem Jagdausübungsberechtigten bei vielen Wildarten freisteht, ein Exemplar oder mehrere Exemplare abzuschießen oder nicht abzuschießen. Nach der herkömmlichen Überzeugung werden durch diesen Spielraum (durch die Jagdfreiheit) Allgemeininteressen nicht beeinträchtigt. Nur durch zusätzliche öffentlich-rechtliche Regelungen kann der Jagdausübungsberechtigte (etwa zur Seuchenbekämpfung) zur Berücksichtigung weiterer Allgemeininteressen angehalten werden. Alle insoweit existierenden Regelungen (vgl. 2.1.1, 2.1.2, 2.4.2, 2.4.3.1) beseitigen jedoch nicht die Freiheitlichkeit der Jagd, sondern rahmen sie lediglich öffentlich-rechtlich, wie das bei allen freiheitlichen Lebensbereichen der Fall ist. Der Regelungsrahmen ändert nichts am freiheitlichen Charakter eines Rechts (für das Eigentum vgl. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG sowie Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1). Die Auffassung, der Jagdausübungsberechtigte sei faktisch Sachwalter des öffentlichen Rechts und deshalb befugt, Allgemeininteressen geltend zu machen (OVG Hamburg, ZwischenU.v. 20.4.2017 - 5 Bf 51/16 - juris Rn. 46 ff. sowie EndU.v. 12.4.2018, juris Rn. 103 ff., gestützt auf Wetzel, die Rechte des Jagdpächters im Verwaltungsprozess, 2008, S. 74 ff.), ist verfehlt (zur vorkonstitutionellen Herkunft der Vorstellung von einem Abschuss- und Hegerecht, das einerseits nach Belieben ausgeübt werden kann und andererseits hoheitlich ist, vgl. 2.1). Die zum Jagdausübungsrecht gehörenden Rechte (die Entscheidungen des OVG erwähnen das Hegerecht, das Antragsrecht zur Bildung einer Hegegemeinschaft und die Jagdschutzberechtigung) rechtfertigen diese Annahme nicht; sie konkretisieren lediglich das Jagdausübungsrecht i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Darüber hinaus kann - wie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur ethischen Jagdgegnerschaft deutlich macht - aus ihnen bereits deshalb keine öffentlich-rechtliche Befugnis abgeleitet werden, weil sie (wie alle Rechte) Freiheiten gewähren. Auch die Verpflichtungen des Jagdausübungsberechtigten rechtfertigen diese Annahme nicht (die Entscheidungen des OVG erwähnen die Hegepflicht, den Abschussplan, die Abschussanordnung nach § 27 BJagdG sowie die Jagdschutz-Verpflichtungen); bei ihnen handelt es sich lediglich um Teile desjenigen - nicht selten sehr komplexen - öffentlich-rechtlichen Rahmens, der jeden freiheitlichen Lebensbereich mit den Allgemeininteressen vereinbar macht (vgl. etwa den öffentlich-rechtlichen Rahmen, der die unternehmerische Tätigkeit umgibt). Überdies haben diese Pflichten weitgehend nur Appellcharakter, da es konkretisierende öffentlich-rechtliche Vorgaben für die Hegepflicht und den Jagdschutz nicht gibt, nicht erfüllte Abschusspläne praktisch nicht vollzogen werden und Abschussanordnungen nach § 27 BJagdG praktisch nicht erlassen werden. Der Jagdausübungsberechtigte ist auch nicht zur Beurteilung in der Lage, welche Maßnahmen aufgrund sachgerechter Abwägung der Allgemeininteressen zu treffen sind. Er zeichnet sich lediglich durch den Besitz des Jagdscheins und großen Grundbesitz oder das Vertrauen der Jagdgenossen bzw. des

Eigenjagdinhabers aus; sonstige Sachkunde, Unabhängigkeit und Neutralität ist für keine dieser Kriterien Voraussetzung. Letztlich steht aber auch die Auffassung des OVG Hamburg nicht in Widerspruch zur Jagdausübungsfreiheit. Diese wird vom OVG Hamburg nicht in Abrede gestellt.

36
Im Ergebnis kann durch die Jagd nach eigenen Vorstellungen (ein kleiner oder - speziell bei Tierarten, auf die sich unter Jägern besonders verbreitete Vorlieben oder Abneigungen beziehen - großer) Einfluss auf den Bestand der Tierart und damit auch auf das Wirkungsgefüge der Natur ausgeübt werden. Die Möglichkeit, die Jagd an eigenen Interessen zu orientieren, ist auch den gesetzlichen Jagdzielen zu entnehmen. Das Interesse an der Erhaltung des Wildbestandes (vgl. §§ 1 Abs. 2 Satz 1, 21 Abs. 1 Satz 1 BJagdG; beginnend mit der Entscheidung Jakobsson/Schweden wird es vom Gerichtshof als Allgemeininteresse akzeptiert) ist nicht nur ein öffentliches (des Artenschutzes und des ausgeglichenen Wirkungsgefüges der Natur), sondern auch ein privates, denn es ist identisch mit dem Interesse an einer Erhaltung der Jagdmöglichkeiten. Selbst die jagdliche Wildschadensvorbeugung ist überwiegend privatnützig, da sie in erster Linie den Grundstücken im Jagdrevier zugutekommt.

2.1.1

37
Die Auffassung des Gerichtshofs in allen Verstoßfeststellungsverfahren, die Jagdausübung sei - entgegen der Behauptung der Konventionsstaaten - keine reine Verwirklichung von Allgemeininteressen, sondern zu einem wesentlichen Anteil freiheitlich gestaltet, ist nachvollziehbar trotz des Umstands, dass jedenfalls in Luxemburg, Deutschland und Österreich Abschussplan-Regelungen bestehen, die eine entsprechend den betroffenen privaten und allgemeinen Interessen festgelegte Jagdausübung (unabhängig davon, ob es sich um großen oder um kleinen Grundbesitz handelt) gewährleisten sollen, und auch sonst Abschüsse öffentlich-rechtlich angeordnet werden können (vgl. etwa § 27 BJagdG).

38
Die Abschussplan-Regelungen erfassen nur wenige Wildarten (für Deutschland vgl. die rahmenrechtliche Vorschrift des § 21 Abs. 2 BJagdG) und Jagdanordnungen sind Einzelfallentscheidungen, sodass es bei der Mehrzahl der Wildarten bei der Abschussfreiheit bleibt. In keiner der verstoßfeststellenden Entscheidungen hat der Gerichtshof bei seiner Prüfung getrennte Betrachtungen einerseits für die Jagdausübung aufgrund von Abschussplänen oder Abschussanordnungen und andererseits für die Jagdausübung ohne solche engen öffentlich-rechtlichen Vorgaben angestellt. In einer derart differenzierenden Weise hat auch keiner der Konventionsstaaten argumentiert. Im Verfahren Herrmann/Deutschland hat die Regierung die Abschussplanregelungen lediglich als Indiz für eine Gemeinwohlorientierung der Jagd als solcher angeführt (vgl. Rn. 54 ff.), was keinen Erfolg haben konnte, weil die Freiheitlichkeit weiter Bereiche der Jagdausübung offensichtlich ist und weder die Beschwerdeführer noch der Gerichtshof von einer völlig unbeschränkten Jagdfreiheit ausgegangen sind (zu den einen Rahmen für die Jagdfreiheit bildenden öffentlich-rechtlichen Vorgaben vgl. insbesondere 2.1.2.1). Demgemäß hat sich der Gerichtshof nicht gehindert gesehen, die im Urteil Chassagnou u.a./Frankreich (in dem öffentlich-rechtliche Abschussvorgaben nicht erwähnt werden) entwickelten Grundsätze auf die Streitsache Schneider/Luxemburg zu übertragen (in dieser Entscheidung werden Abschussvorgaben ebenfalls nicht erwähnt, obwohl sie in Luxemburg existieren, vgl. Art. 13 des nunmehr geltenden Jagdgesetzes v. 25.5.2011, ABl. A S. 1727), und auch nicht daran, die Grundsätze dieser beiden Verstoßfeststellungsentscheidungen auf die Streitsache Herrmann/Deutschland zu übertragen, in der - wie erwähnt - das Abschlussplanwesen ausdrücklich angesprochen worden ist. Der Gerichtshof meint hier, im deutschen Bundesjagdgesetz scheine die Verfolgung der Interessen der Jäger nicht das Hauptziel zu sein, es räume ihnen aber auch Rechte ein, und kommt zum Ergebnis, die Jagd sei in Deutschland - wie in Frankreich und in Luxemburg - eine Freizeitbeschäftigung, die in erster Linie von Privatpersonen ausgeübt werde (Rn. 84 und 85).

39
Im Übrigen ist zweifelhaft, ob die Abschussplanregelungen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Abschussvorgaben bei genauer Betrachtung eine andere Sichtweise gerechtfertigt hätten. Der Gerichtshof berücksichtigt bei seinen Prüfungen in ständiger Rechtsprechung nicht nur die Gesetzeslage der Konventionsstaaten, sondern auch die Vollzugspraxis, weil eine angemessene Berücksichtigung der Menschenrechte und/oder der Allgemeininteressen in einer nationalen Bestimmung dem Betroffenen nichts hilft, wenn sie nicht hinreichend umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass jedenfalls in

Bayern die Abschusspläne weitgehend nicht eingehalten und trotzdem fast durchwegs nicht vollzogen werden (vgl. die Beanstandungen in den Jahresberichten des Bayerischen Obersten Rechnungshofes für das Jahr 1999 - TNr. 41 - und für das Jahr 2009 - TNr. 28 -, denen bis heute nicht wirksam abgeholfen worden ist, obgleich das zuständige Staatsministerium Analyse und Bewertung des BayORH teilt; zu den negativen Auswirkungen auf die Allgemeininteressen vgl. das Senatsurteil v. 9.9.2009 - 19 BV 07.97 - BayVBl 2010, 434, juris Rn. 62), sodass hier die Abschussplan-Jagd zwar rechtlich nicht freiheitlich ist, faktisch aber freiheitlich ausgeübt werden kann. Die Regelung des § 27 BJagdG geht zwar über mehrere Vorgängerregelungen bis zum preußischen Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 zurück (abgedruckt bei Kohl, a.a.O., S. 297 ff.: §§ 23 und 24 PrJagdPolG betreffend die behördliche Aufforderung zum Wildabschuss; das BJagdG hat auf dem RJagdG v. 3.7.1934 < RGBl I S. 549 > aufgesetzt, das weitgehend inhaltsgleich mit der letzten preußischen Jagdordnung ist - dem unter dem preußischen Ministerpräsidenten Hermann Göring erlassenen Preußischen Jagdgesetz v. 18.1.1934 < GSlg. S. 13 > - und die Jagd, die bis zum Erlass des RJagdG in die Regelungskompetenz der Länder gefallen war, zur Reichsangelegenheit gemacht hat, vgl. § 71 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 RJagdG betreffend die Ablösung sämtlicher Landesjagdgesetze mit Inkrafttreten des RJagdG). Entsprechende Jagdanordnungen sind aber bisher praktisch nicht erlassen worden, auch nicht bei erheblichen Beeinträchtigungen öffentlicher Belange (wie etwa gegenwärtig durch überhöhte Schwarzwildbestände; zur dementsprechenden Ungeklärtheit des Anwendungsbereichs des § 27 BJagdG vgl. II.1.4 der Gründe des Senatsbeschluss v. 14.1.2005 - 19 CS 04.3510 - JE VI Nr. 61).

2.1.2

40
Die weitgehende Selbstbestimmung der Jagd, die dem Jagdausübungsberechtigten durch die Jagdgesetze ermöglicht wird (Jagd als Freizeitaktivität), wird durch die Zwangsvereinigungsregelungen (im Bereich des Deutschen Bundes bereits kurz nach dem Ende der Paulskirchenrevolution fast flächendeckend eingeführt), die das Jagdausübungsrecht vom Jagdrecht trennen und die kleinen zusammengelegten Jagdausübungsrechte der Zwangsvereinigung zuweisen, nicht beseitigt.

2.1.2.1

41
Die Zwangsvereinigungs-Bestimmungen verstärken zwar in gewissem Maß die (schon aufgrund anderer Regelungen wie etwa Schonzeiten stattfindende) Verwirklichung der Allgemeininteressen bei der Jagdausübung, ändern aber nichts an deren freiheitlichem Charakter (Abschussplanregelungen, wie sie etwa in Deutschland bestehen, stehen nicht in Zusammenhang mit der Zwangsvereinigung, sondern gelten auch für die Jagd auf großem Grundbesitz/in Eigenjagdrevieren; zur zwar nicht rechtlichen, aber faktischen Freiheit in diesem Bereich vgl. 2.1.1).

42
Als Allgemeininteressen, die im Rahmen der Bestimmungen in Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1, Art. 11 Abs. 2 EMRK zu berücksichtigen sind, werden in den Entscheidungen des Gerichtshofs aus dem Jahr 1992, durch die Konventionsbeschwerden jagdinteressierter Beschwerdeführer aus Schweden abgewiesen worden sind, die Erhaltung des Wildbestandes und allgemein die „staatliche Kontrolle“ des Eigentumsgebrauchs (gemeint offensichtlich: deren Verstärkung) genannt (Jakobsson/Schweden und Johansson/Schweden).

43
In den späteren Entscheidungen zu jagdlichen Zwangsvereinigungen auf Konventionsbeschwerden Jagdinteressierter hin ist es bei dieser Einschätzung im Wesentlichen geblieben, jedoch haben die in dieser Phase ebenfalls erlassenen Entscheidungen auf Konventionsbeschwerden ethischer Jagdgegner hin zur Erwähnung weiterer Allgemeininteressen geführt. Als verfolgtes Allgemeininteresse wird in der Entscheidung Piippo/Schweden vom 7. Dezember 2004 die Kontrolle des Eigentumsgebrauchs genannt (es geht um die Einhaltung eines Elch-Managementplans); in der Entscheidung Baudinière und Vauzelle/Frankreich vom 6. Dezember 2007 werden - ähnlich wie in der wenige Monate zuvor erlassenen Entscheidung Schneider/Luxemburg sowie in der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich (vgl. unten) - die vernünftige Verwaltung des Wildbestandes sowie die Sicherheit von Sachen und Personen genannt sowie der Schutz der Umwelt (speziell des „ökologischen Erbes“ bzw. des „natürlichen Gleichgewichts“, vgl. S. 13, 14), in der Entscheidung Nilsson/Schweden vom 26. Februar 2008 dann wieder die Erhaltung des Wildbestandes und allgemein die „staatliche Kontrolle“ des Eigentumsgebrauchs; in der Entscheidung

Chabauty/Frankreich vom 4. Oktober 2012 (Rn. 36) werden das Verhindern einer Dezimierung bestimmter Wildarten und extremer Schäden an Feldfrüchten sowie am ökologischen System angeführt.

44
Auch in seinen Verstoßfeststellungs-Entscheidungen auf Konventionsbeschwerden ethischer Jagdgegner hin hat der Gerichtshof die Auffassung von einem gewissen allgemeinen Nutzen der Zwangsvereinigungen aufrechterhalten. In der Entscheidung Chassagnou u.a. (Rn. 78) zitiert der Gerichtshof die Regierung mit der Zielangabe, eine Verwaltungseinheit zu schaffen, ohne die jede rationale Organisation der Jagd bei gleichzeitigem Respekt vor der Umwelt unmöglich geworden wäre, und in pädagogischer Weise die Jäger an der Verwaltung des Jagdverbandes und an der Formulierung jagdpolitischer Ziele zu beteiligen sowie allen Zwangsvereinigungsmitgliedern durch die Satzung des Verbandes und die Jagdvorschriften unter Androhung von Sanktionen Selbstbeschränkungen aufzuerlegen, und stellt dann fest, es liege im allgemeinen Interesse, eine ungeordnete Ausübung der Jagd zu vermeiden und eine vernünftige Hege und Pflege des Wildbestandes zu fördern (Rn. 79). In der Entscheidung Schneider/Luxemburg benennt er das Ziel, eine vernünftige Verwaltung des Wildbestandes zu fördern (Rn. 46; bzw. eine gesunde und ökologische, vgl. Rn. 80) und für die Sicherheit von Sachen und Personen zu sorgen (Rn. 77; bzw. das Eigentumsrecht von Land- und Forstwirten zu wahren, vgl. Rn. 80; in Rn. 73 wird die Tatsache erwähnt, dass das Funktionieren der Jagdgenossenschaften vom Innenministerium überwacht wird; ähnlich das in Rn. 36 ff. und 52 ff. der Entscheidung A.S.P.A.S und Lasgrezas, in der eine Verstoßfeststellung zugunsten von Frau Lasgrezas lediglich aus Verfahrensgründen abgelehnt worden ist, genannte Ziel der Vermeidung einer anarchischen Jagdausübung). In Rn. 83 ff. der Entscheidung Herrmann/Deutschland hält der Gerichtshof es für möglich, dass die Interessen der Jäger nicht das Hauptziel des deutschen Jagdrechts sind. Im Ergebnis gelangt er aber - wie in den anderen Verstoßfeststellungsentscheidungen - zur Feststellung einer grundsätzlichen Freiheitlichkeit der Jagd (lt. Rn. 84 wird die Jagd auch hier „in erster Linie von Privatpersonen als Freizeitbeschäftigung ausgeübt“).

45
Insgesamt verstärken Zwangsvereinigungsregelungen die Allgemeininteressen bei der Jagdausübung. An den Umständen, dass auch die Jagdausübung im Rahmen von Zwangsvereinigungen - anders als etwa die Landesverteidigung, auf die sich der Freistellungsanspruch nach Art. 4 Abs. 3 GG bezieht - über einen wesentlichen Freiheitsbereich verfügt (vgl. 2.1) und dass diese spezielle Verstärkung der Allgemeininteressen nur bei kleinem Grundbesitz - also nicht allgemein - für nötig gehalten wird (vgl. 2.4.2) sowie die diesbezügliche Hervorhebung in Rn. 43 der Entscheidung Chabauty/Frankreich), ändert dies aber nichts (zur Frage, ob dieses Verhältnis von Freiheitlichkeit und Regelungsrahmen in Einklang mit den Allgemeininteressen steht, und zwar auch denjenigen, die sich aktuell auf wilde Tiere beziehen, oder ob die Allgemeininteressen eine weitere Eindämmung der Jagdfreiheit - im Rahmen der Zwangsvereinigung oder auch sonst - fordern, vgl. 2.4.3.1).

2.1.2.2

46
Die Zwangsvereinigungsregelungen führen sogar zu einer Stärkung der freiheitlichen Jagd (und damit auch des Jagdvergnügens), denn auf kleinen Grundstücken kann die freiheitliche Jagd nur wegen des Zusammenschlusses zu einer großen Fläche sinnvoll ausgeübt werden.

47
In der Entscheidung Jakobsson/Schweden führt der Gerichtshof aus, die Zwangsvereinigungsjagd solle der Erhaltung des Wildbestandes und den gemeinsamen Interessen der Jagdrechtsinhaber dienen. Die Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 76) zitiert (als Beschwerdeführervortrag) das Gesetz Verdeille (das französische Gesetz aus dem Jahr 1964 über die jagdlichen Zwangsvereinigungen, insbesondere die Associations communales de chasse agréée - ACCAs) mit der Festlegung des Ziels, die technische Organisation der Jäger zu verbessern, um den Jägern eine bessere Ausübung dieses Sports zu erlauben. Für dieses Ziel wird mittels der Zwangsvereinigungen der Widerstand von Vereinigungsunwilligen gebrochen, die auch durch das Wildschadensargument nicht zu überzeugen sind. In Rn. 101 dieser Entscheidung hebt der Gerichtshof hervor, die Zwangsvereinigungen bestünden aus Jägern oder Grundeigentümern oder Inhabern von Jagdrechten, von Einzelpersonen also, die a priori ihr Land zu Jagdzwecken zusammenlegen wollten. Er nimmt hierdurch Bezug auf den (zu Anfang der Rn. 93 angedeuteten) Umstand, dass in Frankreich vielerorts schon auf privater Basis Jagdvereine zur Bildung

eines größeren Jagdgebiets gegründet worden sind. In der Entscheidung Baudinière und Vauzelle/Frankreich (Abschnitt „En Droit“, Nr. 1 a.E.) führt der Gerichtshof aus, die Entscheidung der Beschwerdeführer, sich einer privaten Jagdvereinigung anzuschließen, werde durch die Zwangsvereinigung im Kern aufrechterhalten; sie würden dadurch einer Struktur unterstellt, die ihnen die Jagdausübung unter ähnlichen Bedingungen erlaube wie die Struktur, deren Mitglieder sie früher gewesen sind. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg führt der Gerichtshof aus, die Jagdgenossenschaften seien aus Grundeigentümern gebildet, also aus Privatpersonen, die sich regelmäßig treffen, um über die Versteigerung des Jagdrechts zugunsten einiger Jäger zu entscheiden, die entweder Ersteigerer oder ausscheidende Pächter sind (Rn. 72); neben einer gesunden und ökologischen Verwaltung des Wildbestands hätten sie die Wahrung des Eigentumsrechts von Land- und Forstwirten zum Ziel (Rn. 80). In der Entscheidung Herrmann/Deutschland (Rn. 89, 93) geht der Gerichtshof davon aus, dass (auch) insoweit kein Unterschied gegenüber seinen Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg besteht. Auch aus den Umständen, dass die Gründung von ACCAs nach dem französischen Vereinsgesetz vom 1. Juli 1901 erfolgt, dass sie teilweise obligatorisch, teilweise fakultativ und teilweise überhaupt nicht vorgesehen ist und dass auch die maßgebliche Flächenschwelle unterschiedlich ist (Chassagnou u.a./Frankreich, Rn. 77, 92, 101, 116, 120 und 121) schließt der Gerichtshof nicht nur auf eine Diskriminierung (vgl. 2.4.2) und eine mangelnde Rechtfertigung durch Allgemeininteressen (vgl. 2.1.2.1), sondern auch auf eine Maßnahme zur Unterstützung der freiheitlichen Jagdausübung (ähnlich Schneider/Luxemburg, Rn. 50, und Herrmann/Deutschland, Rn. 86 ff.). Schließlich wird die Jagd in der Zwangsvereinigung weitgehend selbstbestimmt organisiert und koordiniert, also Jagdfreiheit gemeinschaftlich ausgeübt.

48
Angesichts der vielfältigen Anzeichen dafür, dass auch die Zwangsvereinigung nichts an der grundsätzlichen Jagdfreiheit ändert, kann dahinstehen, ob der Umstand, dass in Frankreich kleiner Grundbesitz nicht überall in Zwangsvereinigungen einbezogen ist und dass in Zwangsvereinigungen die Mitglieder einen vollständigen oder grundstücksweisen Verzicht auf die Bejagung beschließen können (zur Wahrscheinlichkeit eines solchen Beschlusses vgl. 2.4.1) tatsächlich ein weiteres Argument für die Freiheitlichkeit der Jagdausübung darstellt (in diesem Sinn die Entscheidung Schneider/Luxemburg, Rn. 12-14, 23, 29, 50; in der Entscheidung Herrmann/Deutschland wird die gesetzliche Möglichkeit eines Beschlusses über das Ruhen der Jagd - § 10 Abs. 2 Satz 2 BJagdG - nicht erörtert).

2.2

49
Die freiheitliche Ausgestaltung der Jagdausübung auf in die Zwangsvereinigung einbezogenem Grundeigentum greift in konventionsrechtliche Grundfreiheiten des Grundeigentümers ein.

2.2.1

50
Der Gerichtshof betrachtet die von den Zwangsvereinigungen ausgehenden freiheitlichen Jagdausübungsmaßnahmen auf dem Grundstück des kleinen Grundeigentümers nicht als Eingriffe in dessen (vom nationalen Recht, nicht aber von der Konvention gewährten) Jagdrecht, sondern als Eingriffe in sein durch Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1 geschütztes Eigentumsrecht, das auch von jedem Personenzusammenschluss geltend gemacht werden kann, dem nach dem innerstaatlichen Recht Rechtsfähigkeit zukommt (vgl. Kaiser in Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl 2015, Art. 1 ZP Nr. 1 Rn. 24).

51
In der Entscheidung Chassagnou u.a. (am Ende der Rn. 113) weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Jagdrecht (gemeint: das besondere Aneignungsrecht, das im Feudalsystem entwickelt worden ist, bis heute besteht und für die freiheitliche Jagd auf fremdem Grund unverzichtbar ist) von der Konvention nicht geschützt wird. Da das Konventionsrecht das Jagdrecht als Rechtsbegriff nicht kennt und die konventionsstaatlichen Bestimmungen über ein solches spezielles Recht zur Jagd für den Gerichtshof irrelevant sind, geht der Gerichtshof auch nicht ausdrücklich auf die konventionsstaatliche Konstruktion ein, die das Jagdausübungsrecht verselbstständigt, indem sie die Jagdausübung des jeweiligen Dritten auch bei einem sich widersetzenden kleinen Grundeigentümer nicht als Eingriff in dessen Recht ansieht, sondern als eine Wahrnehmung dieses seines Rechts (wie wenn er es freiwillig übertragen hätte). Insgesamt geht der Gerichtshof davon aus, dass im Bereich der Jagd lediglich die Grundeigentümer und die Allgemeinheit

geschützte Rechtspositionen besitzen. Diese Sichtweise des Gerichtshofs lässt keine tragfähigen konventionsstaatlichen Rechtserwägungen unberücksichtigt (Maierhöfer - NVwZ 2012,1521,1524 - deutet zwar die Möglichkeit eines anderen Ergebnisses an, wenn Art. 14 GG angewendet würde anstatt Art. 1 ZP Nr. 1, erläutert jedoch nicht, worin die - durch konventionsgerechte Auslegung nicht behebbare - Divergenz bestehen soll).

52
Die konventionsrechtliche Unbeachtlichkeit des Jagdrechts hat eine Entsprechung in dem Umstand, dass das Jagdrecht auch in den Konventionsstaaten kein Grundrecht ist, sondern eine der zahlreichen Eigentümerbefugnisse, die durch einfachgesetzliche Bestimmungen i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG geschaffen worden sind (vgl. 2.1 betreffend § 3 BJagdG sowie die entsprechenden Regelungen in den von der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur ethischen Jagdgegnerschaft betroffenen Ländern).

53
Nachdem das konventionsstaatliche Jagdrecht für den Gerichtshof keine Bedeutung hat, ist die Jagd auf dem eigenen Grund für ihn eine der vielen Formen, in denen der Eigentümer das Grundstück nutzen und mit ihm nach Belieben verfahren kann (vgl. Herrmann/Deutschland Rn. 76).

54
Das Konventionseigentum definiert der Gerichtshof - wie alle EMRK-Begriffe (zum Begriff der Vereinigung vgl. 2.2.3 Abs. 4) - eigenständig, da bei Übernahme des einen oder anderen konventionsstaatlichen Begriffs die angestrebte staatenübergreifenden Menschenrechtsordnung nicht entwickelt werden könnte. Bei der Bestimmung des Begriffs des Eigentums geht der Gerichtshof in Anlehnung an das Verständnis des allen europäischen und den meisten außereuropäischen Rechtsordnungen zugrunde liegenden Gemeinen Rechts (habere, uti, frui) und ohne prinzipiellen Unterschied zu § 903 BGB davon aus, dass dem Eigentümer grundsätzlich das ausschließliche Nutzungsrecht zusteht (vgl. Kaiser in Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Aufl 2015, Rn. 11 zu Art. 1 ZP Nr. 1; auch das vom Gerichtshof in Rn. 12 der Entscheidung Schneider/Luxemburg zitierte luxemburgische Verwaltungsgericht geht hiervon aus). Das Ausschließungsrecht (in § 903 BGB ausdrücklich erwähnt) bedeutet, dass der Grundeigentümer frei entscheiden kann, wem er das Betreten seines Grundes erlaubt, und deshalb grundsätzlich eine Jagd anderer auf seinem Grundstück verbieten kann (vgl. Chassagnou u.a./Frankreich Rn. 73, 74 und 83, Schneider/Luxemburg Rn. 44 ff., und Herrmann/Deutschland Rn. 72 und 76). Auch die Entscheidung, wofür der Eigentumsgegenstand Verwendung finden soll (das freie Nutzungsrecht, vgl. Chassagnou u.a./Frankreich Rn. 74 und 83, Schneider/Luxemburg Rn. 44 und 49, und Herrmann/Deutschland Rn. 72 und 76), steht ausschließlich dem Grundeigentümer zu. Beschränkungen (etwa auf das wirtschaftlich Vernünftige) unterliegt er dabei grundsätzlich nicht; er muss lediglich die Grundregeln für den Umgang miteinander in einer demokratischen Gesellschaft beachten und Beschränkungen hinnehmen, die zur Wahrung von Allgemeininteressen auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen worden sind.

55
Nach allem ist der Begriff der „Jagd“ für den Gerichtshof ein Synonym für jedweden Umgang mit dem Wild, der dem Grundeigentümer durch sein Recht ermöglicht wird, über die Nutzung des Grundstücks zu bestimmen, sowie durch sein Ausschließungsrecht, durch das ihm faktisch die Befugnis reserviert ist, auf dem eigenen Grund befindliche herrenlose Sachen sich anzueignen. Jagdbeschränkungen und Jagdvorgaben (wie Schonzeit- und Abschussplanregelungen) sind Einschränkungen dieser aus dem Eigentum sich ergebenden Freiheit, herrenlose Tiere auf dem eigenen Grund sich anzueignen oder in der Natur zu belassen. Diese rechtliche Sicht der Jagd entspricht weitgehend der römischrechtlichen Sicht, derzufolge mit der Jagd das allgemeine Aneignungsrecht betreffend herrenlose Sachen in Anspruch genommen wird (vgl. Flaute, Jagdrecht in Großbritannien, 2002, Münsteraner Studien zur Rechtsvergleichung Bd. 86, S. 184 ff.), es also durch das Nutzungsrecht und das Ausschließungsrecht dem Grundeigentümer prinzipiell ermöglicht wird, mit dem Wild nach eigenen Vorstellungen zu verfahren, es zu schonen und zu schützen oder es zu jagen. Die jagdlichen Zwangsvereinigungen bringen Einschränkungen des Grundeigentümers mit sich. Durch die Einbeziehung Dritter in die Jagdausübung wird sein Ausschließungsrecht eingeschränkt. Auch sein Nutzungsrecht wird hierdurch eingeschränkt, je nach Zwangsvereinigungs-Variante und Haltung des Grundeigentümers in unterschiedlichem Umfang. Dritten wird mit der Jagdausübung eine Nutzungsart ermöglicht, die die meisten Grundeigentümer grundsätzlich für richtig und geboten halten, auch wenn der eine oder andere den Sinn einer großflächigen Jagd nicht einsieht oder die Einschaltung Dritter nicht wünscht. Gegenüber einem Grundeigentümer dagegen, der die

Jagdausübung nicht für richtig hält, wirkt sich die Zwangsvereinigung - was die Gesetzgeber mangels einer Äußerung entsprechender Haltungen lange nicht im Blick gehabt haben - wie die Anordnung einer bestimmten Nutzungsart aus. Der ethische Jagdgegner wendet sich nicht nur dagegen, dass ihm Grundeigentümerbefugnisse entzogen und auf einen anderen übertragen werden, sondern vor allem dagegen, dass diese dann in einer Weise genutzt werden, die er nicht gutheißt.

56
Einen Fall des Gemeingebrauchs stellt die Jagdausübung mit Waffen und Hunden weder bei Berücksichtigung der historischen Entwicklung (Jagd zunächst als Herrschaftsrecht und dann als Grundeigentümerrecht) noch aus der gegenwärtigen, etwa in Art. 141 BV niedergelegten Sicht dar. Die hoheitliche Umgestaltung und Rechtsübertragung kann nur durch Allgemeininteressen und Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden. Die Jagdausübung im Rahmen der Zwangsvereinigung bringt Eingriffe in das konventionsrechtliche Eigentumsrecht nach Art. 1 ZP Nr. 1 mit sich, denn infolge der Übertragung des Rechts zur Aneignungs-Nutzung und einer entsprechenden Beschränkung des Ausschließungsrechts kann der Grundeigentümer den Dritten oder die Dritten nicht mehr vom Betreten und Nutzen des Grundstücks ausschließen und die Nutzung des Grundstücks nicht mehr nach eigenen Vorstellungen (über die Art der Nutzung als solche oder über Details einer bestimmten Nutzung) gestalten. Der Gerichtshof geht indirekt (und überzeugend) auf die konventionsstaatliche Konstruktion ein, wenn er sich mit dem Einwand der Konventionsstaaten befasst, der ethische Jagdgegner sei nicht berechtigt, seinen entgegenstehenden Willen geltend zu machen (vgl. 2.4.3).

57
Die Grundeigentumseingriffe der Zwangsvereinigungen in Frankreich und Schweden unterscheiden sich deutlich von denjenigen der Zwangsvereinigungen in Luxemburg, Deutschland und Österreich. Für die Problematik der ethischen Jagdgegnerschaft ist dieser Unterschied jedoch im Ergebnis unerheblich.

58
Im Rahmen der Zwangsvereinigungen in Frankreich und Schweden kann der kleine Grundeigentümer sein Jagdausübungsrecht auch nach der Zwangsvereinigung noch wahrnehmen; er kann darüber hinaus die Grundstücke der anderen Zwangsvereinigungsmitglieder bejagen. Aber auch die Eigentümer der anderen kleinen Grundstücke in der Zwangsvereinigung können ihrerseits die Jagd auf seinem Grundstück ausüben; insoweit muss der kleine Grundeigentümer die Jagd Dritter hinnehmen sowie die Koordination der Jagdausübung durch die Zwangsvereinigung und deren sonstige Vorgaben (vgl. Chassagnou u.a./Frankreich, Abschnitt „zum Sachverhalt“ sowie Rn. 73 ff., 81 a.E., 82 und 87; vgl. insoweit auch Jakobsson/Schweden).

59
In Deutschland und Luxemburg dagegen ist die Zwangsvereinigung zur Verpachtung der Jagdausübung verpflichtet, es sei denn, sie übt (was aus monetären Erwägungen sehr selten geschieht) die Jagd durch angestellte Jäger selbst aus (vgl. § 10 BJagdG, Schneider/Luxemburg Rn. 12, 14, 22 ff., 31, 42 ff. sowie hier 2.4.1 betreffend die fehlende Wahrscheinlichkeit, einen die Jagd ablehnenden Beschluss der Vereinigungsmitglieder zu erreichen; dasselbe gilt in den österreichischen Bundesländern). Hierdurch wird den Mitgliedern der Zwangsvereinigung (typischerweise Angehörige der Landbevölkerung) die Jagdausübung vollständig genommen und meist einem Zahlungskräftigen übertragen, werden die kleinen Grundeigentümer also der ausschließlichen Jagd eines Dritten (regelmäßig des Jagdpächters) unterworfen. Diese Verlagerung der Jagdausübung auf einen anderen Personentypus deutet auf eine gesetzgeberische Ablehnung der Jagd kleiner Grundeigentümer hin und damit auch der beiden Effekte, durch die die revolutionäre Grundeigentümerjagd eine Senkung der überhöhten Wildbestände der Adelsjagd bewirkt hat (zum einen durch eine starke Erhöhung der Zahl der Jagdausübungsberechtigten, also der potentiellen Regulierer des Wildbestandes, und zum anderen durch das erhebliche Wildschaden-Vermeidungsinteresse, das primäre Bodennutzer besitzen, das aber kein Anliegen des Adels gewesen ist und das auch einen Jagdpächter nicht in erster Linie bewegt). Die Verpachtungspflicht schafft somit - unter formaler Beibehaltung des Grundeigentümerjagdrechts, denn „nur“ das Jagdausübungsrecht wird weggenommen - eine Situation, die insoweit mit der Adelsjagd vergleichbar ist.

60
Vorliegend kann diese Problematik jedoch offenbleiben. Bei beiden Varianten der Zwangsvereinigung geht mit der Jagd Dritter auf fremdem Grund eine Beeinträchtigung der (Grund-)Eigentümerbefugnis einher, über

die Nutzung des eigenen Grundstücks zu bestimmen (etwa im Sinne einer Ablehnung des Tötens wilder Tiere überhaupt oder einer Ablehnung des willkürlichen, dem Vergnügen dienenden Tötens). Für den ethischen Jagdgegner ist es unerheblich, ob es sich bei dem Dritten um einen Jagdpächter oder um ein Mitglied der Zwangsvereinigung handelt. Ebenso unerheblich ist für ihn der Verlust des Rechts, die (von ihm abgelehnte) Jagd auszuüben (mit der Konventionsbeschwerde eines luxemburgischen, deutschen oder österreichischen Jagdinteressierten gegen die Verpachtungspflicht der Zwangsvereinigung < gegen den vollständigen, Jagdrechtsinhabern in Schweden und Frankreich nicht auferlegten Verlust des Jagdausübungsrechts > hat sich die Konventionsinstanz bislang nicht befassen müssen).

2.2.2

61
Der Grundeigentümer wird darüber hinaus in dem durch Art. 11 EMRK geschützten Recht betroffen, zur Teilnahme an einer Vereinigung mit privaten Zielen nicht gezwungen zu werden. Dies hat der Gerichtshof zwar nur in den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg ausdrücklich festgestellt. Von einer solchen Betroffenheit des Grundeigentümers ist bei jagdlichen Zwangsvereinigungen aber generell auszugehen.

62
Soweit in anderen Verfahren ethischer Jagdgegner vom Gerichtshof ein Verstoß gegen Art. 11 EMRK nicht festgestellt worden ist, beruht dies auf Verfahrensvorschriften und nicht darauf, dass ein solcher Verstoß nicht vorgelegen hätte. Wie bereits erwähnt ist Frau Lasgrezas mit ihrer Beschwerde nur deshalb erfolglos geblieben, weil sie die in Frankreich nach dem Urteil Chassagnou u.a./Frankreich neu eingeführte Ausstiegsfrist versäumt hatte. Im Verfahren Herrmann/Deutschland ist der Gerichtshof - wie in Rn. 37 ff. dieser Entscheidung vom 26. Juni 2012 dargestellt - an einer Verstoßfeststellung hinsichtlich Art. 11 EMRK sowie hinsichtlich Art. 11 EMRK i.V.m. Art. 14 EMRK gehindert gewesen, weil im Vorfeld die (kleine) Kammer des Gerichtshofs diese Konventionsbeschwerde am 20. Januar 2011 insoweit mit endgültiger Wirkung für unzulässig erklärt hatte. Ein Vergleich der Gründe der Entscheidung der (kleinen) Kammer vom 20. Januar 2011 mit der Entscheidung der Großen Kammer vom 26. Juni 2012 sowie mit den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg belegt, dass die Große Kammer am 26. Juni 2012 - im Gegensatz zur (kleinen) Kammer - auch einen Verstoß gegen Art. 11 EMRK festgestellt hätte, wäre sie verfahrensrechtlich dazu befugt gewesen. Dies ist vom Gesetzgeber zu berücksichtigen, wenn er pflichtgemäß die innerstaatliche Rechtsordnung mit der Konvention in Übereinstimmung bringt (a.A. - ohne nähere Begründung - wohl Munte, a.a.O., Rn. 12).

63
Das Konventionsrecht der negativen Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) ist anwendbar, denn die Zwangsvereinigungen sind jedenfalls konventionsrechtlich private Vereinigungen (zur Anwendung des Art. 11 EMRK ausschließlich auf private Vereinigungen, unabhängig davon, ob es um die positive oder um die negative Vereinigungsfreiheit geht, vgl. Chassagnou u.a./Frankreich Rn. 99 ff. und Schneider/Luxemburg Rn. 69 sowie Arndt/Engels in Karpenstein/Mayer, EMRK, a.a.O., Rn. 27 ff., insbes. 29 zu Art. 11).

64
In der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 100) legt der Gerichtshof dar, dass (auch) die Qualifizierung als Vereinigung i.S.d. Art. 11 EMRK nicht von der innerstaatlichen Qualifizierung als öffentlich-rechtlich oder privat abhängen kann, sondern nach materiellen Kriterien (sc.: der EMRK) erfolgen muss, weil sonst die Anwendung des Art. 11 EMRK im Belieben der Konventionsstaaten stünde. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 70) stellt er ebenfalls fest, die Vereinigung i.S.d. Art. 11 EMRK sei ein autonomer Begriff und ihre Bewertung im nationalen Recht nur von relativem Wert. Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser autonomen Begrifflichkeit ausgeführt, die Unabhängigkeit der Begriffsbildung des Gerichtshofs und die damit notwendig verbundene Flexibilität und Unschärfe trügen der rechtlichen, sprachlichen und kulturellen Vielfalt der Mitgliedstaaten des Europarates Rechnung (BVerfG, U.v. 4.5.2011 - 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10 - juris Rn. 142).

65
Die Gründe, aus denen der Gerichtshof in den Verfahren Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg - entgegen dem Vorbringen der Beschwerdegegner - bei jagdlichen Zwangsvereinigungen von einer privaten Vereinigung und damit von einer Anwendbarkeit des Art. 11 EMRK

ausgeht, sind nachvollziehbar. Der Gerichtshof verkennt zunächst nicht, dass die Vereinigung durch einen Hoheitsakt erfolgt. In Schweden erfolgt der Zusammenschluss durch Beschluss der Kreisverwaltung. In Frankreich erfolgt er grundsätzlich entweder - wie in Luxemburg, Deutschland und Österreich - per Gesetz oder er bedarf der Genehmigung des Präfekten (allerdings sind ACCAs teilweise auch durch Mehrheitsbeschluss der Grundeigentümer gegründet worden; zum Ganzen vgl. Chassagnou u.a./Frankreich, Rn. 77, 84 und 98, und Schneider/Luxemburg Rn. 13, 53 und 72). Jedoch werden die Allgemeininteressen bei der von der Zwangsvereinigung ausgehenden Jagdausübung auf kleinem Grundbesitz zwar etwas stärker berücksichtigt, keineswegs aber vorwiegend (vgl. 2.1.2). Die Vereinigungen haben im Wesentlichen privaten Charakter, weil ihr Tätigwerden, insbesondere die von ihr ausgehende Jagdausübung, vor allem den Vereinigungsmitgliedern Vorteile verschaffen soll und von diesen mehrheitlich auch als vorteilhaft empfunden wird (nur die Beschwerdeführer teilen dieses Empfinden nicht und wenden sich gegen die Zwangsmitgliedschaft in einer privaten Vereinigung; der pauschale Begriff „Zwangsvereinigung“ kann daher missverstanden werden). Wegen der Einzelheiten kann auf Abschnitt 2.1 verwiesen werden (insbesondere auf 2.1.1 betreffend die Privatnützigkeit der Jagd als solche sowie auf 2.1.2.2 betreffend die Förderung der Jagd durch die Zwangsvereinigungen).

66

Angesichts des autonomen Vereinigungsbegriffs des Konventionsrechts kommt es nicht mehr darauf an, dass die Zwangsvereinigung vom nationalen Recht zum Teil als öffentlich-rechtliche Einrichtung bewertet wird, beispielsweise die vorliegend beigeladene Jagdgenossenschaft (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BayJG: Körperschaft des öffentlichen Rechts). Es ist jedoch nachvollziehbar, wenn der Gerichtshof davon ausgeht, dass ein solcher Status der Beigeladenen ihrem materiellen Charakter widerspricht. Zwar ist bereits die Zwangsvereinigung des preußischen Jagdrechts (auf dem in wesentlichen Teilen das RJagdG aufgesetzt hat, und auf diesem das BJagdG - einschließlich des seinen Rahmen ausfüllenden bayerischen Jagdrechts, vgl. 2.1.1 a.E.) als Zwangsgenossenschaft des öffentlichen Rechts angesehen worden, wie dem Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 28. Februar 1895 zu entnehmen ist (OVGE 28, 315, 317, zitiert im U.d. OVG Rheinland-Pfalz v. 13.7.2004 - 8 A 10216/04 - juris). Dies hat jedoch weder einen Rückgriff auf das feudale - sowohl hoheitlich als auch ungebunden ausgeübte - Jagdrecht noch eine Negierung der Privatinteressen fördernden Funktion der Zwangsvereinigung dargestellt, sondern lediglich auf der staatlichen Bildung dieser Einrichtung beruht. In der Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts wird wiederholt auf den in der Zwangsvereinigung liegenden staatlichen Eingriff Bezug genommen (S. 318: „Zwangs“-Genossenschaft; Erlöschen des Jagdausübungsrechts des Grundeigentümers kraft Gesetzes; Entstehung des Jagdausübungsrechts bei der Genossenschaft kraft Gesetzes; Jagdnutzung als eigenes Recht der Genossenschaft und nicht als Vertreterin der Grundeigentümer). Die Entscheidung lässt aber auch klar erkennen, dass die Genossenschaft nicht nur diesen hoheitlichen Charakterzug aufweist, sondern auch dem privaten Nutzen der Grundeigentümer dient. Sie erwähnt ausdrücklich das Recht der Grundeigentümer auf „Theilnahme an der Genossenschaft“. Schon mit dem Begriff der Jagdgenossenschaft selbst, der vom preußischen Gesetzgeber erst im Jahr 1905 in Jagdvorschriften aufgenommen worden ist, weist die Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts auf den privaten Nutzen der Zwangsvereinigung hin. Dieser Begriff nimmt Bezug auf das Konzept der in der Mitte des 19. Jahrhunderts in England entstandenen und in Deutschland schnell aufgegriffenen Genossenschaftsbewegung. Diese hat der großen Bevölkerungsmehrheit (jenseits von Adel und Großbürgertum), die durch die frühliberale, frühindustrielle Entwicklung zum großen Teil notleidend geworden war, durch eine Bündelung ihrer wirtschaftlichen Interessen (wie <Raiffeisen->Kreditgenossenschaften, Einkaufsgenossenschaften, Wohnungsbaugenossenschaften) bessere Marktpositionen verschaffen wollen (Mayo, A short history of co-operation and mutuality, 2017 - www.u../shorthistory). Dementsprechend hat das am 4. Juli 1905 erlassene preußische Gesetz betreffend die Verwaltung gemeinschaftlicher Jagdbezirke, das die Rechte der Grundeigentümer gestärkt hat, bezweckt, „dem Verlangen gerecht zu werden, dass die Verwaltung der gemeinschaftlichen Jagdangelegenheiten nicht als Gemeindesache, sondern ausschließlich als Angelegenheit der interessierten Grundbesitzer auch gesetzlich gelte…“ (Bauer, die Jagdgesetze Preußens, 3. Aufl. 1905, Anhang S. 7). Nach dem Standardwerk von Dalcke (Preußisches Jagdrecht, 5. Aufl. 1908, S. 180) ist es „leitender Grundsatz …, dass es sich bei der Verwaltung eines gemeinschaftlichen Jagdbezirks um Interessentenangelegenheiten handelt und nicht um Kommunalangelegenheiten…“). Erst das Reichsjagdgesetz hat die freiheitliche Jagd als solche in Übereinstimmung mit der damals herrschenden nationalsozialistischen Ideologie (der Präambel des Reichsjagdgesetzes zufolge geht das RJagdG - und

damit auch die von ihm vorgesehene vererbungswissenschaftliche Züchtung des Wilds, parallel zur Bevölkerungspolitik des planmäßigen Erbguts < vgl. die bei Mitzschke u.a., RJagdG, 1942, § 37 Rn. 1 zitierte Veröffentlichung von Kahmer, der Hegeabschuss des Rehwildes, Berlin 1935, insbesondere S. 24 > auf „uralte germanische Überlieferungen“ zurück) erheblich aufgewertet, zum Allgemeininteresse erklärt und dadurch wieder dem feudalen (sowohl hoheitlichen als auch freiheitlich-willkürlichen) Jagdrecht angenähert.

67
Hinsichtlich der Frage der Betroffenheit in dem Konventionsrecht, sich einer Vereinigung anzuschließen oder nicht anzuschließen (Art. 11 EMRK), ist keine andere Sichtweise veranlasst als hinsichtlich der Frage der Betroffenheit im Eigentumsrecht. Ziel der Zwangsmitgliedschaft in der Vereinigung ist die Bildung eines Jagdreviers, also einer für die Jagdausübung gut geeigneten Gesamtheit von Grundstücken, sodass im Mittelpunkt der Konventionsbeschwerden der Eingriff in das Grundeigentumsrecht steht und der Eingriff in die negative Vereinigungsfreiheit nur ein Mittel hierfür ist. In der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 111) führt der Gerichtshof aus, die Zwangsvereinigung sei lediglich ein Mittel zur zwangsweisen Übertragung der Jagdrechte, die Unterscheidung zwischen beiden Verpflichtungen sei gekünstelt (sinngemäß ebenso Rn. 115 a.E.). In Rn. 120 (betreffend das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 11 EMRK) meint der Gerichtshof, die Prüfung der Beschwerden zu Art. 1 ZP Nr. 1 und zu Art. 11 EMRK sei im Grunde gleich. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg stellt der Gerichtshof fest, der Beschwerdegrund des Art. 11 EMRK sei an den des Art. 1 ZP Nr. 1 gebunden (Rn. 58). Auf die Frage, ob dieser Umgang mit einer Schutznorm-Konkurrenz gelungen ist, kommt es nicht entscheidend an. Bei Annahme einer Verdrängung ergäbe sich lediglich eine geringere Zahl der Verstoßfeststellungen im jeweiligen Beschwerde-Erfolgsfall, nicht aber eine geringere Zahl der Beschwerde-Erfolgsfälle als solche.

2.2.3

68
Verstöße gegen andere Konventionsrechte als das (Grund-)Eigentumsrecht und das Recht auf (negative) Vereinigungsfreiheit hat der Gerichtshof nicht festgestellt; auch mit Art. 9 EMRK hat er sich nicht befasst.

69
Der Umstand, dass die Berechtigung der ethischen Jagdgegnerschaft nicht auf Art. 9 EMRK beruht, sondern insbesondere auf dem Eigentumsrecht (Art. 1 ZP Nr. 1), der Gerichtshof also lediglich das Grundeigentum vor unzulässigen Eingriffen schützt, wie sie auch einer juristischen Person drohen können, wird unter Hervorhebung des Begriffs der Ethik (zu dessen Fehlinterpretation insbesondere als Gewissensanforderung vgl. auch 2.4.2) vom Gesetzgeber (vgl. 3.1) sowie von Literatur und Rechtsprechung ganz überwiegend vernachlässigt (Munte in Schuck, BJagdG, 3. Aufl. 2019, § 6a Rn. 26 ff.; Leonhardt, JagdR, Stand 8/2014, Erl. 2.3; Frank, das JagdR in Bayern, Stand 5/2018, Erl. zu § 6a BJagdG; Meyer-Ravenstein, AUR 2014, 124 ff.; von Pückler, Wild und Hund, 2013, 88 ff.; im U.d. VG Würzburg v. 29.1.2015 - W 5 K 14.504 - juris Rn. 51 wird zwar die Eigentumsgründung der Verstoßfeststellungen erkannt, jedoch gleichwohl der herrschenden Rechtsprechung gefolgt, indem das Schwergewicht auf das Gewissen gelegt wird, mit dem das Eigentum aufgeladen sei; das Urteil des Hamburgischen OVG v. 12.4.2018, a.a.O., übersieht in Rn. 99 den Widerspruch, in dem die erkannte Eigentumsgründung der Verstoßfeststellungen des Gerichtshofs zu den eigenen, auf das Gewissen fokussierten Auffassungen steht), weil die komplexe Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht vertieft betrachtet wird und bestimmte Bestandteile und Formulierungen dieser Rechtsprechung herausgegriffen und unter Vernachlässigung ihres Kontextes auf der Basis der (vom Gerichtshof widerlegten) Annahme interpretiert werden, die Jagd als solches sei im Allgemeininteresse. Lediglich Maierhöfer (NVwZ 2012, 1521,1522 f.) stellt den Schutz des Grundeigentums in den Mittelpunkt, weist auf die Irrelevanz von Art. 9 EMRK sowie Art. 4 GG hin und spricht sich gegen eine Gewissensprüfung aus. Die Befriedungs-Praxis verfährt daher zu restriktiv und geht davon aus, die Befriedung sei eine „begrenzte, eng auszulegende Ausnahme“ (vgl. etwa Rn. 52 des U.d. Hamburgischen OVG v. 12.4.2018, a.a.O.). Im Hinblick auf den vom Gerichtshof verwendeten Begriff der Ethik, von dem lediglich die Forderung nach einer wie auch immer gearteten Werteorientierung abgeleitet werden kann, wird - mit unterschiedlicher Strenge - eine Erfüllung der Voraussetzungen für die Anerkennung einer Kriegsdienstverweigerung gefordert (vgl. Hamburgisches OVG, U.v. 12.4.2018, a.a.O., Rn. 53 ff. und Rn. 62 ff. - zusätzlich seien die Voraussetzungen für einen asylrechtlich erheblichen Wechsel des religiösen Bekenntnisses zu erfüllen; VG Greifswald, U.v. 11.4.2019, a.a.O., Rn. 32; OVG NW, U.v. 13.12.2018, a.a.O., Rn. 56, und v. 28.6.2018, a.a.O., Rn. 40; VG Lüneburg, U.v. 8.3.2017, a.a.O., Rn. 25, v. 23.1.2017, a.a.O., Rn. 28 ff., v. 11.2.2016 - 6 A 275/15 - juris Rn. 49 und v. 11.3.2013, a.a.O., Rn. 25; VG

Münster, U.v. 14.2.2017 - 1 K 1608/15 - juris Rn. 22 ff.; VG Minden, U.v. 3.5.2016 - 8 K 1480/15 - juris Rn. 20 ff.; VG Würzburg v. 29.1.2015, a.a.O., Rn. 34). Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 3 GG, derzufolge der Kriegsdienstverweigerer das Töten von Menschen als solches verweigern muss und nicht nur eine bestimmte politische Auffassung vertreten darf, wird gefordert, der ethische Jagdgegner müsse gegen jegliches Töten wilder Tiere eintreten und dürfe nicht nur eine andere Ausgestaltung der Jagd fordern (vgl. insbesondere Hamburgisches OVG, U.v. 12.4.2018, a.a.O., Rn. 53 ff.; VG Greifswald, U.v. 11.4.2019, a.a.O., Rn. 37 ff.; OVG NW, U.v. 13.12.2018, a.a.O., Rn. 61 ff. und v. 28.6.2018, a.a.O., Rn. 47; VG Lüneburg, U.v. 8.3.2017, a.a.O., Rn. 26 ff. und v. 11.2.2016, a.a.O., Rn. 49; Munte, a.a.O., Rn. 30 ff.; Frank, a.a.O.; Meyer-Ravenstein, a.a.O., S. 125; lediglich Maierhöfer, a.a.O., S. 1523, hält auch eine politische Meinung als Grundlage der ethischen Jagdgegnerschaft für zulässig).

70

Der Gerichtshof hat aber, auch wenn er gelegentlich nicht nur von einer ethischen Jagdgegnerschaft, sondern variierend und untechnisch auch von einer Jagdgegnerschaft aus Gewissensgründen spricht (vgl. etwa Nilsson/Schweden, S. 4 oben, oder Chassagnou u.a./Frankreich, Rn. 95, besonders hervorgehoben in den U.d. VG Greifswald v. 11.4.2019 - 6 A 1512/16 HGW - juris Rn. 30, AUR 2019, 227, des OVG NW v. 28.6.2018, a.a.O., Rn. 52 und v. 13.12.2018, a.a.O., Rn. 38 sowie im B.d. VG Lüneburg v. 11.3.2013, a.a.O., Rn. 24) oder von „tief verankerten persönlichen Überzeugungen“ (Rn. 91 der Entscheidung Herrmann/Deutschland, besonders hervorgehoben in den U.d. OVG NW v. 28.6.2018, a.a.O., Rn. 52 und vom 13.12.2018, a.a.O., Rn. 38, des VG Würzburg v. 29.1.2015, a.a.O., Rn. 44 und im B.d. VG Lüneburg v. 11.3.2013, a.a.O., Rn. 24), die Verstoßfeststellungsentscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich, Schneider/Luxemburg und Herrmann/Deutschland erlassen, ohne eine Betroffenheit der durch Art. 9 EMRK geschützten Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geprüft zu haben. In Rn. 125 der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich hat der Gerichtshof eine Überprüfung im Lichte des Art. 9 EMRK für nicht notwendig erklärt, weil er bereits mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 ZP Nr. 1, auf Art. 11 EMRK und auf Art. 14 EMRK i.V.m. beiden zu Verstoßfeststellungen gekommen war. Art. 9 EMRK findet in dieser Entscheidung nur im Rahmen der Prüfung des Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) Erwähnung; der Gerichtshof weist hier auf den Zweck von Assoziationen hin, gemeinsame Überzeugungen, Ideen oder Interessen zu teilen (Rn. 100, ähnlich 103). In der Entscheidung Schneider/Luxemburg hat der Gerichtshof Art. 9 EMRK nicht geprüft, weil die Beschwerdeführerin einen Verstoß gegen diese Bestimmung nicht geltend gemacht hatte (Rn. 55). In der Entscheidung Herrmann/Deutschland hat der Gerichtshof (wie schon in der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich) eine Überprüfung im Lichte des Art. 9 EMRK für nicht notwendig erklärt, weil er bereits mit Blick auf Art. 1 Abs. 1 ZP Nr. 1 zu einer Verstoßfeststellung gekommen war (Rn. 119). Der Gerichtshof hat die Angabe der ethischen (in irgendeiner Weise wertebasierten) Jagdgegnerschaft auch keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen, die über ein Eingehen auf gegnerische Zweifel an dem erforderlichen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit im Einzelfall hinausgeht (vgl. 2.4.3). Keiner der Verstoßfeststellungsentscheidungen ist ein Interesse des Gerichtshofs daran zu entnehmen, mit welcher Festigkeit der jeweilige Beschwerdeführer den Wertvorstellungen anhängt, auf denen seine Jagdgegnerschaft beruht, ob sich für ihn die Jagd deshalb als „böse“ (und nicht nur ganz oder teilweise als unvernünftig oder gemeinschädlich) darstellt und um welche Wertvorstellungen es sich im Einzelnen überhaupt handelt. Die in Rn. 91 der Entscheidung Herrmann/Deutschland im Zusammenhang mit dem Begriff „tief verankerte persönliche Überzeugungen“ zitierte Rn. 49 der Entscheidung Schneider/Luxemburg enthält nichts Erläuterndes. Begriffe wie „Gewissensgründe“ und „tief verankerte persönliche Überzeugungen“ werden in der gesamten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nur äußerst sporadisch verwendet und dienen dann nur zur Illustration, dass sowohl die Eigentümerbefugnisse als auch das positive und negative Vereinigungsrecht für Haltungen genutzt werden dürfen, die im Rahmen der Meinungs- und Geistesfreiheit wählbar sind. Sie sind Bestandteil der - abseits hervorgehobenen Grundsätze - oft unscharfen Begrifflichkeit des Gerichtshofs. Es gibt keine belastbaren Anhaltspunkte für die Annahme, der Gerichtshof habe das Eigentumsrecht „mit Gewissen aufgeladen“.

71

Schließlich hat der Gerichtshof die ethische Jagdgegnerschaft juristischer Personen in keiner Weise thematisiert, was angezeigt gewesen wäre, wenn es sich um eine Gewissensentscheidung handeln würde. Durch die Entscheidung A.S.P.A.S und Lasgrezas/Frankreich vom 22. September 2011 ist zwar die Beschwerde der ersten Beschwerdeführerin (der Entscheidung zufolge eine Vereinigung zum Schutz der Umwelt, der wilden Tiere sowie derjenigen, die persönlichen oder materiellen Schäden infolge des Missbrauchs des Jagdrechts ausgesetzt sind) als unzulässig abgewiesen worden. Der Gerichtshof hat dies

aber (in Rn. 23 ff.) nicht mit ihrem Wesen einer juristischen Person begründet, sondern ausschließlich damit, dass sie von den behaupteten Verletzungen des Eigentumsrechts und des Assoziationsrechts nicht betroffen sei, insbesondere weil sie nicht Eigentümerin von zwangsvereinigtem Grundbesitz sei. Sie sei deshalb kein Opfer i.S.d. Art. 34 EMRK (dieser Bestimmung zufolge kann der Gerichtshof von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, die behauptet, durch eine der Hohen Vertragsparteien in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein < französische Fassung: …victime d'une violation… >, mit einer Beschwerde befasst werden).

72
Ein Begehren auf Freistellung von der Zwangsvereinigung (zwecks Vermeidung von Konventionsverstößen) darf daher nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die bei einer Geltendmachung anderer Konventionsrechte (insbesondere des Art. 9 EMRK, der - jedenfalls teilweise - nur von natürlichen Personen in Anspruch genommen werden kann) erfüllt werden müssten. Stellt eine konventionsstaatliche Bestimmung Voraussetzungen auf, wie sie bei einer Geltendmachung des Art. 9 EMRK erfüllt werden müssten, führt sie zur Ablehnung von Freistellungsgesuchen, die wegen unverhältnismäßiger Eingriffe in Art. 1 ZP Nr. 1 und zu Art. 11 EMRK für begründet hätten erklärt werden müssen, und verstößt deshalb selbst gegen die Konvention (zur Tatsache, dass die Analogie zur Kriegsdienstverweigerung auch deshalb verfehlt ist, weil es bei der jagdlichen Zwangsvereinigung nicht um eine Freistellung von der Mitwirkung bei der Verwirklichung eines reinen Allgemeininteresses von hohem Gewicht geht wie etwa bei der Landesverteidigung, sondern um eine Befreiung von der Verwirklichung privater Interessen Dritter, vgl. 2.1 und 2.4.2).

2.3

73
Gegenüber selbst jagdinteressierten Grundstückseigentümern sind die durch eine freiheitliche Jagdausübung und Zwangsvereinigungs-Regelungen verursachten Eingriffe in die konventionsrechtlichen Grundfreiheiten verhältnismäßig.

74
Auf der Grundlage der dargestellten Annahmen zum Wesen und zu den Wirkungen der jagdlichen Zwangsvereinigungen hat der Gerichtshof in mehreren Entscheidungen schwedische und französische Zwangsvereinigungen für konventionsgemäß erklärt, wobei die betreffenden Konventionsbeschwerden nicht von ethischen Jagdgegnern erhoben worden sind, sondern von Grundeigentümern, die sich deshalb gegen die Zwangsvereinigung gewendet haben, weil sie die freiheitliche Jagdausübung auf ihrem Grundstück mit niemandem teilen wollten. In Schweden und Frankreich fällt das Jagdausübungsrecht wieder dem kleinen Grundeigentümer zu, wenn seine Zwangsmitgliedschaft rückgängig gemacht wird. In Deutschland - und wohl auch in Luxemburg und Österreich - steht das Jagdausübungsrecht nur großen Grundeigentümern und Jagdgenossenschaften zu, sodass ein kleiner Grundeigentümer die Jagd auch dann nicht ausüben darf, wenn er von der Jagdausübung der Zwangsvereinigung freigestellt worden ist. Im Übrigen besteht in Deutschland, Luxemburg und Österreich das Zwangsvereinigungswesen mit Verpachtungspflicht seit 170 Jahren, sodass kleine Grundeigentümer in aller Regel den Umstand, dass sie zwar das Jagdrecht besitzen, es aber nicht ausüben dürfen, nicht als Verlust empfinden und ein Interesse an einer eigenen Jagdausübung nicht entwickeln.

75
Der Gerichtshof geht davon aus, dass die Ausübung des Jagdrechts der kleinen Grundeigentümer in Frankreich und Schweden durch die Zwangsvereinigung lediglich im Sinne einer Modifikation eingeschränkt wird, die Zwangsvereinigung aber auch gewichtige Vorteile für sie mit sich bringt, also insgesamt nur eine geringe Eingriffsintensität besitzt.

76
Schon die beiden abweisenden Entscheidungen aus dem Jahr 1992 zu den Konventionsbeschwerden der jagdinteressierten schwedischen Grundeigentümer Jakobsson (U.v. 19.2.1992 - Bw.-Nr. 14459/88) und Johansson (U.v. 1.4.1992 - Bw.-Nr. 14444/88) machen trotz nicht trennscharfer Formulierung (weil die Rechtsprechung des Gerichtshofs betreffend die ethische Jagdgegnerschaft erst im Jahr 1999 begonnen hat) und nur kurzer Begründung deutlich, weshalb der Gerichtshof die Betroffenheit jagdinteressierter

Beschwerdeführer als gering bewertet, und lassen die grundsätzliche Herangehensweise des Gerichtshofs an die jagdlichen Zwangsvereinigungen erkennen.

77
Bei jagdinteressierten Grundeigentümern beeinträchtigen die mit der Jagdausübung Dritter verbundenen Eingriffe keine grundlegenden Nutzungsvorstellungen. Auf dem Grundstück wird weiter gejagt; der Grundeigentümer - dem lediglich das Recht zur Ausschließung anderer genommen wird - kann sich daran selbst beteiligen (Jakobsson/Schweden und Johansson/Schweden, jeweils Abschnitt Nr. 1). Hier bildet die Zwangsvereinigungsjagd die staatlich geregelte Variante derjenigen einvernehmlich-gemeinsamen Jagd, die die Landbevölkerung in Frankreich und im Deutschen Bund nach dem Beginn der jeweiligen Revolution - befreit von den Bedrückungen der Adelsjagd - mit Furor begonnen hatte, später in Frankreich aber nicht selten selbst in die geordnete Form privater Jagdvereine gebracht hat. Auch das revolutionäre preußische Jagdgesetz vom 31. Oktober 1848 befürwortet in § 3 Abs. 2 diese Vorgehensweise (die „Nöthigung zu einer solchen Vereinbarung“ wird hier ausdrücklich ausgeschlossen). In der Entscheidung Baudinière und Vauzelle/Frankreich führt der Gerichtshof aus, Mitglieder einer privaten Jagdvereinigung, die in eine Zwangsvereinigung einbezogen werden, würden einer Struktur unterstellt, die ihnen die Jagdausübung unter ähnlichen Bedingungen erlaube wie die Struktur, deren Mitglieder sie früher gewesen seien. Weil durch die Zusammenlegung der kleinen Flächen die Jagd erst praktikabel wird, empfindet die große Mehrheit der an einer Bejagung ihres Besitzes interessierten kleinen Grundeigentümer die Zwangsvereinigung nicht als Nachteil, sondern als Vorteil. Soweit sie nicht auf die „Eigenjagd“ Wert legen, hat die Zwangsvereinigung für sie keinerlei Eingriffswirkung, sondern stellt eine Förderung des Jagdinteresses dar. Der Aufwand einer privatautonomen Vereinigung und insbesondere das Überreden Zaudernder oder Unwilliger im fraglichen Gebiet werden erspart. Im anderen Fall ist der Eingriff nicht schwerwiegend. Die Selbstbestimmtheit der fremden Jagdausübung (die Abschussfreiheit, d.h. das Fehlen einer effektiven Bindung an schutzwürdige Interessen anderer und der Allgemeinheit) ist weder von Jakobsson noch von Johansson gerügt worden. Im Gegenteil hat jeder von ihnen die Abschussfreiheit für sich selbst (allein) in Anspruch nehmen wollen, also nicht als (vom Gerichtshof zu überprüfende) Beschwer empfunden. Die Beschwerdeführer gehen unausgesprochen - wie der angegangene Konventionsstaat sowie bis vor einigen Jahrzehnten möglicherweise jedermann - von der Selbstverständlichkeit der freiheitlichen Jagd aus. Die Freiheitlichkeit der Jagdausübung trägt somit bei diesen Beschwerdeführern nicht zum Gewicht des Eingriffs bei; sie wird von ihnen nicht als Willkür empfunden.

78
Der Gerichtshof bewertet also die Zwangsvereinigung in diesen Fällen als Teil des öffentlich-rechtlichen Rahmens (aus strikten staatlichen Vorgaben oder aus Vorgaben mit Ermessens- bzw. Beurteilungsspielräumen, die von staatlichen, der Objektivität verpflichtete Stellen nach Maßgabe der Allgemeininteressen ausgefüllt werden), wie er nicht nur die Jagd (den freiheitlichen Umgang mit dem Wild), sondern wohl alle freiheitlichen Lebensbereiche umgibt. Den Entscheidungen Jakobsson/Schweden und Johansson/Schweden zufolge (a.a.O.) stellt die Zwangsvereinigung eine staatliche Kontrolle des Eigentumsgebrauchs dar. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens werden die Befugnisse jagdinteressierter Grundeigentümer (insbesondere das Nutzungsbestimmungsrecht) nicht tangiert.

79
Zur Rechtfertigung des verstärkten staatlichen Einflusses auf die freiheitliche Jagd, den jagdliche Zwangsvereinigungen für Jagdinteressierte mit sich bringen, hat dem Gerichtshof die leichte Verstärkung der Verwirklichung von Allgemeininteressen durch die Zwangsvereinigung (vgl. 2.1.2.1) genügt. Die Akzeptanz der staatlichen Einflussnahme auf die Jagd trotz nur geringen Gemeinwohleffekts deutet darauf hin, dass der Gerichtshof einen freiheitlichen Umgang mit dem Wild, das herrenlos ist und auf das sich zahlreiche gewichtige Allgemeininteressen beziehen, kritisch betrachtet. In der Entscheidung Baudinière und Vauzelle (S. 14) hebt der Gerichtshof hervor, es handele sich um eine Freizeitaktivität, aus der sich Gefahren für Menschen und Güter ergäben und die wesentlichen Einfluss auf die Umwelt habe (auf S. 13 erwähnt er insoweit insbesondere das ökologische Erbe bzw. das natürliche Gleichgewicht).

80
Auch nach dem Beginn der Rechtsprechung zur ethischen Jagdgegnerschaft im Jahr 1999 hat der Gerichtshof über Konventionsbeschwerden jagdinteressierter Grundeigentümer gegen eine Zwangsvereinigung zu entscheiden gehabt. Die Beschwerdeführer aus Schweden und Frankreich haben sich zum Teil nun auf die Entscheidungen des Gerichtshofs (und entsprechende konventionsstaatliche

Anpassungsregelungen) berufen, wonach ethische Jagdgegner nicht durch Einbindung in eine jagdliche Zwangsvereinigung dazu gezwungen werden dürfen, ihr Grundstück für die freiheitliche Jagd Dritter zur Verfügung zu stellen (vgl. insbesondere Baudinière und Vauzelle/Frankreich, S. 13, und Chabauty/Frankreich, Rn. 54 ff.). Hiermit (und durch eine entsprechende Verstoßfeststellung des Gerichtshofs) wollten jedoch auch sie nur erreichen, dass sie die Jagd auf ihrem Grund ohne Einbindung in eine Zwangsvereinigung durchführen können. Demzufolge trägt auch bei ihnen die Freiheitlichkeit der von der Zwangsvereinigung organisierten Jagdausübung nicht zum Gewicht des Eingriffs bei. Der Gerichtshof bringt die diesbezügliche Begrenztheit des Eingriffs mit den Worten zum Ausdruck, der Beschwerdeführer sei durch die Zwangsvereinigung nicht seiner Eigentümerrechte beraubt worden, er habe das Recht, innerhalb des gemeinsamen Jagdgebiets zu jagen, die Zwangsvereinigung bringe lediglich eine staatliche Kontrolle des Eigentumsgebrauchs (vgl. hierzu 2.1.2.1) mit sich. Der Gerichtshof hat diesen Versuchen, die von der Kommission im Jahr 1992 begründete Rechtsprechungslinie (betreffend die Zulässigkeit einer Zwangsvereinigung jagdinteressierter Grundeigentümer) auszuhebeln, Absagen erteilt. Der Gerichtshof hat zunächst dem Beschwerdeführer Piippo, der - im Gegensatz zu den Beschwerdeführern Chassagnou u.a. - aktiv die freiheitliche Jagd ausübt, die Herausnahme seines Grundbesitzes aus dem Gemeinschaftsjagdgebiet versagt. In den Fällen Nilsson/Schweden und Chabauty/Frankreich, in denen die Beschwerdeführer ebenfalls Jäger gewesen sind, und im Fall Baudinière und Vauzelle/Frankreich, in dem die Beschwerdeführer Mitglieder in privaten Jagdvereinigungen gewesen und somit an einer Bejagung ihres Grundbesitzes interessiert gewesen sind, hat der Gerichtshof diese Sichtweise beibehalten (vgl. insbesondere Chabauty/Frankreich, Rn. 54 ff.).

81

Bei der Prüfung, ob der Beschwerdeführer Jagdscheininhaber ist oder sonstige Anhaltspunkte für ein Interesse an einer freiheitlichen Jagdausübung aufweist, geht es somit nicht etwa um einen Beleg dafür, dass der ethischen Jagdgegnerschaft ein Gewissenskonflikt zugrunde liegt, sondern originär nur um die Klärung der Frage, ob tatsächlich eine echte Jagdgegnerschaft vorliegt oder nicht doch ein eigenes Jagdinteresse, dessentwegen (zum Teil unter missbräuchlicher Berufung auf die Rechtsprechung zur ethischen Jagdgegnerschaft) lediglich die Zwangsvereinigung bekämpft wird, um eine Jagdausübung nach eigenen Vorstellungen zu erreichen. Im Weiteren hat der Gerichtshof die Prüfung, ob entgegen der Jagdgegnerschaftsbehauptung die freiheitliche Jagd - etwa durch Lösen eines Jagdscheins - bejaht wird, als selbstständigen Bestandteil seines Case Law gehandhabt, sodass sie auch im Rahmen einer anderen Teilproblematik Bedeutung gewonnen hat. Auch wenn - wie etwa in Deutschland - die Eigenjagd auf dem kleinen Grundstück grundsätzlich nicht zurückgewonnen werden kann, sodass der ursprüngliche Anlass für die genannte Prüfung nicht gegeben ist, kann der Jagdscheinbesitz eine Widersprüchlichkeit aufzeigen, die bei einer ethischen Jagdgegnerschaft ebenso wenig wie mangelnde Entschiedenheit und Wichtigkeit gegeben sein darf, wenn der Freiheitsschutz durch die Konvention in Anspruch genommen werden soll (vgl. 2.4.3.2).

82

Die Kategorie der Ethik trägt dazu bei, das seit dem Jahr 1992 durch den Gerichtshof abgelehnte Ansinnen, bei der freiheitlichen Jagdausübung von der etwas stärkeren Verwirklichung von Allgemeininteressen freigestellt zu werden, die mit der Zwangsvereinigung verbunden ist, von der ethischen Jagdgegnerschaft abzugrenzen. Der Gerichtshof nutzt den Begriff der ethischen Jagdgegnerschaft seit der ersten seiner diesbezüglichen Verstoßfeststellungsentscheidungen (der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich v. 29.4.1999). Das Freistellungsbegehren Jagdinteressierter steht insofern in einem Gegensatz zum Begriff der Ethik, als es nicht auf Vorstellungen betreffend höhere Werte beruht, sondern auf dem schlichten Streben nach dem eigenen Vorteil. Der Versuch, dieses Ansinnen mit der unzutreffenden Behauptung einer „Jagdgegnerschaft“ zu verfolgen, ist in vollem Umfang unethisch.

2.4

83

Zwangsvereinigungs-Regelungen führen dann keinen angemessenen Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses der Gemeinschaft und den Interessen eines Grundeigentümers, der ethischer Jagdgegner ist, herbei und sind deshalb unverhältnismäßig, wenn die von ihm zu duldende Jagdausübung freiheitlich ausgestaltet ist (Jagd als Freizeitaktivität).

84

Den Begriff der ethischen Jagdgegnerschaft hat der Gerichtshof von den Beschwerdeführern Chassagnou u.a. übernommen. Diese haben vorgetragen, sie seien Mitglieder in einem Naturschutzverband, der aus ethischen (also anhand von Wertvorstellungen entwickelten) Gründen gegen die Jagd sei, könnten diese Haltung wegen der Zwangsvereinigung aber nicht verwirklichen (Rn. 74, 117).

2.4.1

85
Trotz seiner umfassenden Rechtsposition als Grundeigentümer und der Bedeutung, die der Umgang mit dem Wild für ihn hat, hat der ethische Jagdgegner infolge der Zwangsvereinigung nicht die Möglichkeit, über den Umgang mit dem Wild auf seinem Grundstück zu bestimmen, also seine Vorbehalte gegen die Jagd zu verwirklichen. Da ihm in der Zwangsvereinigung die Mehrheit der jagdinteressierten Grundeigentümer gegenübersteht, kommt es zur freiheitlichen Jagd auch auf seinem Grund. Diese Mehrheit ist zwar auch von der Zwangsvereinigung betroffen, muss aber durch sie allenfalls eine nicht tief eingreifende Modifikation ihrer Grundfreiheiten hinnehmen, denn sie befürwortet die freiheitliche Jagd und kann diese entweder (zusammen mit anderen) weiterverfolgen oder zumindest wirtschaftlich nutzen (vgl. Nr. 2.1.2.2).

86
Im Urteil Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 74 und 82 f., ähnlich Rn. 117 betreffend Art. 11 EMRK) hebt der Gerichtshof hervor, die Beschwerdeführer würden durch die Zwangsvereinigung daran gehindert, das Jagdrecht, das ein unmittelbar mit dem Eigentum verbundenes Recht sei, nach Gutdünken auszuüben. Obwohl sie auf ihrem Land nicht jagen wollten und sich dagegen wendeten, dass andere auf ihr Grundstück kommen, um das zu tun, und die Jagd aus ethischen Gründen ablehnten, müssten sie jedes Jahr die Anwesenheit von Personen mit Waffen und Jagdhunden auf ihrem Land dulden (im gleichen Sinn Schneider/Luxemburg, Rn. 44 und 51). Die in Frankreich und Schweden bestehende Möglichkeit, im Rahmen der Zwangsvereinigung mitzujagen und dabei auch die Grundstücke der anderen Zwangsvereinigungsmitglieder einzubeziehen (der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich - Rn. 81 - zufolge hat die französische Regierung dies geltend gemacht), versieht den in der Zwangsvereinigung liegenden Eingriff zwar auch mit Vorteilen, aber nur für jagdinteressierte Zwangsvereinigungsmitglieder. Für ethische Jagdgegner ist sie nutzlos (Chassagnou u.a./Frankreich, Rn. 83), denn diese wollen ihre Befugnisse als Grundeigentümer gerade nicht jagdlich nutzen. Aus demselben Grund ist der Jagdpachtanteil des Zwangsvereinigungsmitglieds in Luxemburg und in Deutschland jedenfalls dann kein angemessener Ausgleich, wenn der „Jagdgenosse“ ethischer Jagdgegner ist (Schneider/Luxemburg, Rn. 49 und Herrmann/Deutschland, Rn. 90 ff.; dasselbe gilt für Österreich).

87
Der Eingriff kann praktisch nicht durch einen Verweis auf die Einflussmöglichkeit des ethischen Jagdgegners im Rahmen der Zwangsvereinigungsversammlung verneint werden. Die Möglichkeit, dass die Zwangsvereinigungsversammlung ein Ruhen der Jagd (auf dem Grundeigentum eines ethischen Jagdgegners) beschließt, ist wegen des Mehrheitsprinzips bei der Willensbildung der Zwangsvereinigung (und der weit überwiegenden Zahl der Jagdbefürworter) von theoretischer Natur und daher irrelevant. Zu einer Mehrheitsentscheidung der Zwangsvereinigungs-Mitglieder gegen die Jagd ist es - soweit ersichtlich - noch nie gekommen. In seiner Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 48, 81) bewertet der Gerichtshof die Chance, einen Beschluss über die Nichtversteigerung des Jagdrechts zu erhalten (also über die Nichtbejagung), als verschwindend klein bzw. gegen Null gehend. Auch sonst sieht er keine effektiven und verhältnismäßigen Möglichkeiten, sich der Zwangsmitgliedschaft zu entziehen (vgl. Chassagnou u.a. Rn. 81 und 82 betreffend den Antrag auf Angliederung des Grundstücks an ein Wildschutzgebiet, Einzäunungen usw.).

2.4.2

88
Die Eingriffe in die Grundfreiheiten der Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1 und 11 Abs. 2 EMRK, die mit der freiheitlichen Jagdausübung im Rahmen der Zwangsvereinigung verbunden sind, sind gegenüber ethischen Jagdgegnern unverhältnismäßig, weil dem (wegen Unterbindung der Nutzungsbefugnis) hohen Gewicht dieser Eingriffe keine entsprechend gewichtige Verwirklichung von Allgemeininteressen gegenübersteht, sondern lediglich das Gebot an den Jagdausübungsberechtigten, bei seiner freiheitlichen Jagdausübung „zur Erreichung von Zielen des Allgemeininteresses beizutragen“ (vgl. Herrmann/Deutschland, Rn. 84, 55).

89
Alle vom Gerichtshof erörterten Arten von Zwangsvereinigungen sind zwar mit einer Verstärkung der Kontrolle über die Jagdausübung verbunden, lassen aber deren freiheitlichen Kern unberührt, also die Befugnis zu einem Jagdverhalten nach eigenen Vorstellungen (vgl. 2.1.2).

90
Freiheitliche Handlungen stehen - auch wenn durch sie Allgemeininteressen verwirklicht werden können - in prinzipiellem Gegensatz zu einer Verwirklichung von Allgemeininteressen, die die Eingriffe zu rechtfertigen vermag.

91
Die Menschenrechte und Grundfreiheiten dienen in erster Linie der Selbstverwirklichung des Individuums mittels einer grundsätzlich nicht rechtfertigungsbedürftigen Nutzung von Entscheidungs- und Verhaltensspielräumen. Der Private muss sich zwar an die Grundsätze für ein geordnetes Zusammenleben halten und die Regelungen beachten, die die Freiheitsbereiche rahmen, um bestimmten Allgemeininteressen Rechnung zu tragen. Dies bewirkt jedoch nicht, dass alle zulässigen freiheitlichen Handlungen mit den Allgemeininteressen zu vereinbaren sind. Zwar sind die Allgemeininteressen die Grundlage auch der Menschenrechte und Grundfreiheiten, denn die Allgemeininteressen schließen - wie der Grundrechtekatalog des Grundgesetzes und die EMRK belegen - das Freiheitsziel ein. Der demokratischen Entscheidung für einen freiheitlichen Lebensbereich liegt aber regelmäßig nur die Erwägung zugrunde, im Vergleich zu einer strikten Regelung des Lebensbereiches (etwa einer planwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung) überwögen die Vorteile der Freiheit (etwa einer marktwirtschaftlichen Versorgung) deren Nachteile, nicht aber die Annahme, jedes im Rahmen der Freiheit mögliche private Handeln (etwa jeder einzelne Geschäftsvorgang) verwirkliche die Allgemeininteressen. Wegen der rein vorteilsorientierten, den Allgemeininteressen nicht förderlichen (wenn auch gesetzlich nicht verbotenen) Anteile, die regelmäßig zu einem freiheitlichen Lebensbereich gehören, erfüllt das Handeln in einem solchen Lebensbereich regelmäßig nicht die Voraussetzungen der Bestimmungen in Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1, Art. 11 Abs. 2 EMRK (und der ihnen entsprechenden Bestimmungen bei den anderen EMRK-Rechten). Eine Maßnahme, die eine Freiheit auf der Basis solcher Bestimmungen zulässigerweise materiell beschränkt oder ausschaltet (und nicht nur ordnet), muss - wie der Senat im vorliegenden Zusammenhang bereits angedeutet hat (Senatsentscheidungen jeweils v. 9.9.2009 < 19 BV 07.97 und 19 BV 07.100, jeweils Nr. II.2. lit. a, bb der Gründe > sowie Senatsentscheidung v. 30.1.2013 < 19 AE 12.2122 > Nr. 3 der Gründe) - Regelungen folgen, die entsprechend stark auf die Verwirklichung von Allgemeininteressen konzentriert und demokratisch legitimiert sind (zur Definitionsprärogative des Staates hinsichtlich der Allgemeininteressen nicht nur im Sinne von Zielen, sondern auch von konkreten Erfordernissen des Gemeinwohls, die mittels Abwägung und Konkretisierung der zahlreichen und sich häufig widersprechenden Allgemeininteressen festgelegt werden, vgl. Wolff/Bachof/Stober/Kluth, VerwR, Band 1, 13. Aufl. 2017, S. 328; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1, 11. Aufl. 1973, S. 12 ff.).

92
Demzufolge ist der Ausgestaltung des Umgangs mit dem Wild als Grundeigentümerbefugnis (und nicht als Vollzug öffentlich-rechtlicher Regelungen) die Hinnahme individueller, sehr unterschiedlicher und auch den Allgemeininteressen widersprechender Verhaltensweisen immanent, beispielsweise eine Nichtbeteiligung an der Schwarzwildbejagung oder die Jagd auf das Rebhuhn (vgl. insbesondere 2.1). Selbst bei einem Jagdausübungsberechtigten, der die freiheitliche Jagd in vollem Einklang mit den Allgemeininteressen auszuüben versucht, ist eine Kontinuität dieses Verhaltens in keiner Weise gewährleistet. Abgesehen davon ist das konkrete Gemeinwohlerfordernis oft nicht feststellbar, weil wegen der bewusst freiheitlichen Gestaltung in der Regel keine demokratisch legitimierte Abschussfestlegung existiert. Die deutsche Rezeption der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht an der mit der Freiheitlichkeit der Jagd verbundenen Problematik überwiegend vorbei, weil sie von der überkommenen Überzeugung beherrscht ist, die Jagd als solche sei im Allgemeininteresse. Bei dieser pauschalen Sichtweise wird die Tatsache vernachlässigt, dass die Jagd bei vielen Abschüssen die aktuellen Allgemeininteressen nicht verwirklicht, sondern schädigt und die in Jägerkreisen oft zu hörende Behauptung, Jagd sei praktizierter Naturschutz, in dieser Pauschalität unrichtig ist. Weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung wird problematisiert, ob auch der freiheitliche Bereich der Jagd - noch immer - in vollem Umfang den Allgemeininteressen entspricht (selbst bei Maierhöfer, NVwZ 2012, 1521 ff., der Irrtümer bei der deutschen Rezeption der Rechtsprechung des Gerichtshofs weitgehend vermeidet, ist dies der Fall; Münzenrieder, AUR 2012, 449, kommt zwar mit der

Annahme, bei nicht regulierungsbedürftigen Tierarten setze sich das Interesse des jagdunwilligen Eigentümers durch, der Rechtsprechung des Gerichtshofs nahe, vernachlässigt aber bei seinen Erwägungen, dass die zu beachtenden Allgemeininteressen nicht < mehr, vgl. 2.4.3.1 > nur aus den Zielen des Jagdrechts bestehen). Angesichts der den Allgemeininteressen widersprechenden Anteile der Jagd muss es auch hingenommen werden, wenn die ethische Jagdgegnerschaft durch die Befriedung von Flächen die Jagdausübung im Gemeinschaftsrevier stört (und damit auch deren gemeinnützige Wirkungen wie etwa die von einem erheblichen Teil der Jägerschaft abschussplangerecht vorgenommene Regulierung der Schalenwildbestände und gemäß behördlicher Empfehlung betriebene Verhütung von Schwarzwildschäden, die Gemeinsinn auch im Übrigen Jagdverhalten dieses Teils der Jägerschaft vermuten lassen). Das Defizit bei der Verwirklichung von Allgemeininteressen, das für freiheitliche Lebensbereiche typisch ist, kennzeichnet nicht nur die ethische Jagdgegnerschaft, sondern auch die Jagdausübung, der der ethische Jagdgegner durch die Zwangsvereinigungsregelungen unterworfen werden soll.

93

Die deutsche Rezeption der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist durch die Annahme gekennzeichnet, die Anerkennung der ethischen Jagdgegnerschaft sei wesentlich von dem Gewicht abhängig, mit dem der jeweilige Konventionsstaat die Allgemeininteressen und geschützten Privatinteressen berücksichtigt. Diese Annahme ist zunächst aus den Rn. 75 und 113 der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich und 45 sowie 78 der Entscheidung Schneider/Luxemburg abgeleitet worden, in denen der Gerichtshof (mit im Detail unterschiedlichen Formulierungen) darlegt, bei einer Eingriffsmaßnahme müsse ein angemessener Ausgleich bzw. ein Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denen der Wahrung der Grundrechte des Einzelnen herbeigeführt werden. Sie ist zur Grundlage der ganz überwiegenden Auffassung gemacht worden, die Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg seien auf die deutsche Jagdgenossenschaft nicht übertragbar, denn hier sei allgemein dieser Ausgleich gelungen wegen einer starken Ausrichtung der Jagd auf die Allgemeininteressen (vgl. die einschlägigen Äußerungen sind zusammengestellt bei Münzenrieder, AUR 2012, 449 Fn. 3; vgl. auch das Gutachten der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Rechtsprechung des EGMR und das deutsche Jagdrecht, 2008 - WD 3-3000-078/08 -, insbesondere S. 13 ff.; a.A. Senatsentscheidungen jeweils v. 9.9.2009, a.a.O.). Jedoch hat die Große Kammer des Gerichtshofs in der Entscheidung Herrmann/Deutschland vom 26. Juni 2012 die deutsche Jagdgenossenschaft nicht anders bewertet als die in den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg gegenständlichen Zwangsvereinigungen, also die in Deutschland überwiegend vertretene Auffassung einer Nichtübertragbarkeit verworfen. Daraufhin sind die Formulierungen des Gerichtshofs betreffend die Notwendigkeit einer Suche nach einem Ausgleich bzw. Gleichgewicht - wiederholt in Rn. 74 und 93 der Entscheidung Herrmann/Deutschland - vom Gesetzgeber sowie von weiten Teilen der deutschen Rechtsprechung (vgl. Hamburgisches OVG, U.v. 12.4.2018, a.a.O., Rn. 59, 79, 81; VG Minden, U.v. 3.5.2016 - 8 K 1480/15 - juris Rn. 41; VG Würzburg v. 29.1.2015, a.a.O., Rn. 51; OVG RhPf, B.v. 21.6.2013 - 8 B 10517/13 - RdL 2013,341, juris Rn. 16 ff.) und Literatur (etwa Münzenrieder, a.a.O., S. 450, Munte, a.a.O., Rn. 54 und wohl auch Maierhöfer, a.a.O., S. 1523) zur Grundlage der Auffassung gemacht worden, die Anerkennung der ethischen Jagdgegnerschaft im konkreten Fall sei davon abhängig, welches Gewicht den für eine Jagdausübung sprechenden Allgemeininteressen im jeweiligen Fall zukomme (zur Kodifizierung dieser Auffassung im Rahmen des § 6a BJagdG vgl. 3.2). Jedoch ist auch diese Auffassung unrichtig. Die genannten Formulierungen in den Entscheidungen des Gerichtshofs sind keine Vorgaben für Regelungen oder Entscheidungen der Konventionsstaaten, sondern eine Offenlegung des Maßstabs, anhand dessen der Gerichtshof zu seinen Verstoßfeststellungen gekommen ist. Alle drei Verstoßfeststellungsentscheidungen halten die Jagdfreiheit (vgl. 2.1) der konventionsstaatlich behaupteten Verwirklichung von Allgemeininteressen durch die Jagd entgegen und kommen - nach Bejahung der grundsätzlichen Zulässigkeit der ethischen Jagdgegnerschaft (vgl. 2.4.3.1) und der Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit im konkreten Fall (vgl. 2.4.3.2) zur abschließenden Feststellung, dass der jeweilige Konventionsstaat bei seiner Suche nach einem Ausgleich bzw. Gleichgewicht gescheitert ist (Chassagnou u.a./Frankreich, Rn. 85 und 117; Schneider/Luxemburg, Rn. 51 und 82; Herrmann/Deutschland, Rn. 93). Demzufolge ist es angesichts der Jagdfreiheit nicht zulässig, die Anerkennung einer ethischen Jagdgegnerschaft davon abhängig zu machen, inwieweit im konkreten Fall eine Gefährdung von Allgemeininteressen droht.

94

Die Tatsache, dass das Jagdinteresse vom Gesetz gefördert wird, die ethische Jagdgegnerschaft aber vom Gesetz unterbunden werden soll, obwohl beide dem vom Eigentumsrecht gewährten Freiheitsbereich angehören (und somit beide teilweise gegen und teilweise für die Allgemeininteressen wirken), ist die Grundlage der Diskriminierungsargumentation des Gerichtshofs, die ihn in der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich zu Verstoßfeststellungen auch hinsichtlich des akzessorischen Diskriminierungsverbots des Art. 14 EMRK hat gelangen lassen (Rn. 86 ff. und 118 ff. - auch die Prüfungen von Art. 1 ZP Nr. 1 i.V.m. Art. 14 EMRK und von Art. 11 EMRK i.V.m. Art. 14 EMRK erklärt der Gerichtshof für gleich). Der Gerichtshof weist darauf hin, dass auf kleinen Grundstücken wegen der Zwangsvereinigung eine Jagd Dritter hingenommen werden muss (die - wie der Gerichtshof in Rn. 74 ausführt - nach Gutdünken ausgeübt werden kann), eine ethische Jagdgegnerschaft also nicht verwirklicht werden kann, während dies auf großem (einer Zwangsvereinigung nicht unterliegenden) Grundbesitz anders ist (wenn eine Diskriminierung im Wesentlichen mit dem Verstoß gegen das zugrundeliegende Konventionsrechts identisch ist, wird sie vom Gerichtshof nicht gesondert festgestellt; daher stellt er die Diskriminierung innerhalb des kleinen Grundbesitzes - ein Jagdinteressierter mit kleinem Grundbesitz kann auch nach der Zwangsvereinigung seine Nutzungsvorstellungen noch zu einem erheblichen Teil verwirklichen, ein ethischer Jagdgegner mit kleinem Grundbesitz aber nicht, vgl. Rn. 118 - wegen der Verstöße gegen Art. 1 ZP Nr. 1 und Art. 11 EMRK nicht gesondert fest - vgl. Rn. 89; in der Entscheidung Schneider/Luxemburg - vgl. Rn. 55 - sieht der Gerichtshof wegen derselben Überlegung von einer Diskriminierungsfeststellung ab, allerdings auch hinsichtlich der unterschiedlichen Behandlung von großem und von kleinem Grundbesitz, ohne zu erläutern, weshalb er insoweit von der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich abweicht; ähnlich hinsichtlich Art. 1 ZP Nr. 1 i.V.m. Art. 14 EMRK in der Entscheidung Herrmann/Deutschland, Rn. 95 ff.). In der Entscheidung Chabauty/Frankreich (Rn. 41 ff., 47) erläutert der Gerichtshof seine Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich, hebt dabei die Diskriminierung hinsichtlich der Ausübung des Nutzungsrechts hervor und fügt an, dass auch die Entscheidungen Baudinière und Vauzelle/Frankreich, Piippo/Schweden, Nilsson/Schweden, Schneider/Luxemburg und Herrmann/Deutschland, in denen eine Entscheidung zu Art. 14 EMRK nicht getroffen worden ist, auf dieser Sichtweise beruhen. Der Diskriminierungsannahme des Gerichtshofs steht zwar auf den ersten Blick entgegen, dass die von der Flächengröße abhängige Jagdtauglichkeit des Grundeigentums einen sachlichen Differenzierungsgrund darzustellen scheint (so etwa Münzenrieder, a.a.O., S. 428). Jedoch ist dieser Denkansatz unrichtig (zirkelschlüssig), weil das Unterscheidungskriterium der Großflächigkeit sich auf die Jagdtauglichkeit bezieht und damit die freiheitliche Jagdausübung (grundstücksgrößenunabhängig) als einzigen zulässigen Umgang mit dem Wild voraussetzt, was sie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht ist (wegen der vom Gesetzgeber im Wege der Eigentumszuordnung gewährten Nutzungsbestimmungsfreiheit und wegen der - vgl. hierzu 2.4.3.1 - Unrichtigkeit der konventionsstaatlichen Annahme einer Unzulässigkeit der ethischen Jagdgegnerschaft). Der Gesetzgeber ist nicht befugt, den von ihm geschaffenen bzw. belassenen Freiraum ausschließlich dem auf eine große Fläche angewiesenen Jagdinteresse zur Verfügung zu stellen; das private Interesse, die freiheitliche Jagd in keiner Weise zu unterstützen, hat - nicht nur auf großem, sondern auch auf kleinem Grundbesitz - dieselbe Berechtigung.

95

Der Umstand, dass sich der Freistellungsanspruch des ethischen Jagdgegners auf eine im Kern freiheitliche und deshalb den Allgemeininteressen potenziell widersprechende Jagdausübung bezieht, ist ein weiterer Grund für die Unrichtigkeit der Annahme großer Teile von Rechtsprechung und Literatur, der vom Gerichtshof verwendete Begriff der Ethik sei als Gewissensanforderung zu interpretieren, wie sie nur von natürlichen Personen erfüllt werden kann (vgl. 2.2.3), und der Freistellungsanspruch analog zur Kriegsdienstverweigerung zu überprüfen. Anders als bei letzterer geht es hier nicht um eine eng begrenzte Freistellung von der Mitwirkung bei der Verwirklichung eines reinen Allgemeininteresses von hohem Gewicht (wie des Interesses an der Landesverteidigung), sondern um eine Freistellung von der Verwirklichung (auch) privater Interessen Dritter.

96

Aus den Verstoßfeststellungen ergibt sich nicht - auch wenn bei oberflächlicher Lektüre dieser Eindruck entstehen kann -, dass die ethische Jagdgegnerschaft (welcher gedanklichen oder weltanschaulichen Herkunft auch immer, ggf. auch bei Inanspruchnahme des Art. 9 EMRK) eine Berechtigung hat, die Jagd aber in keinem Fall, oder dass die Rechtsposition des ethischen Jagdgegners grundsätzlich stärker ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die vom Gerichtshof nicht geprüfte (vgl. 1.1.1.1.2) ausschließlich an den Allgemeininteressen ausgerichtete Jagd (wie sie etwa von der schottischen Deer Commission

angeordnet werden kann, wenn das - durch eine Zwangsvereinigung nicht überformte - Eigentümerjagdrecht nicht zur erforderlichen Regulierung führt, vgl. Flaute, a.a.O., S. 176 ff.) auch gegenüber einem ethischen Jagdgegner keinen Konventionsverstoß darstellt (so bereits Senatsurteil v. 9.9.2009 - 19 BV 07.97 - juris Rn. 27 ff. und 44 ff. sowie Senatsbeschlüsse v. 30.1.2013 - 19 AE 12.2122, 19 AE 12.2123 - juris Rn. 12 ff.). Dem von 13 Bundesländern auf der Agrarministerkonferenz am 28. September 2012 geäußerten Wunsch, bei der Umsetzung der Rechtsprechung des Gerichtshofs darauf zu achten, dass die dem Allgemeinwohl dienenden Bewegungsjagden auf Schalenwild weiterhin grundsätzlich möglich bleiben, könnte somit auch auf befriedeten Grundstücken Rechnung getragen werden. Die herrschende Auffassung in Deutschland ist an dieser Erkenntnis durch die unzutreffende Annahme gehindert, im Zentrum der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur ethischen Jagdgegnerschaft stehe die (einen Gewissenskonflikt auslösende) Jagd als solche (freiheitlich oder auch nicht) und die für die Jagd und für die Zwangsvereinigung sprechenden Allgemeininteressen seien vom Gerichtshof in Ansehung ethischer Jagdgegner nicht akzeptiert worden. Tatsächlich betrifft die Rechtsprechung des Gerichtshofs aber nur eine Jagdausübung, die über einen Freiheitsbereich verfügt und daher keine gesicherte Verwirklichung von Allgemeininteressen darstellt. Der Gerichtshof hat einerseits die beschränkte Bedeutung dargelegt, die die Konventionsstaaten den Allgemeininteressen im Rahmen der Jagdausübungsregelungen zugemessen haben, und andererseits die Bedeutung hervorgehoben, die die von den Konventionsstaaten der Jagd eingeräumte Freiheit für seine Rechtsprechung hat. Verglichen mit Allgemeininteressen, die durch die Jagdausübung nur in gewissem Umfang verwirklicht werden, sind die Eingriffe gegenüber einem jagdgegnerischen Grundeigentümer gewichtig. Würden die Eingriffe aber einer vollständig an Allgemeininteressen orientierten, also rein öffentlich-rechtlich vorgegebenen Jagd dienen, hätten sie nur ein relativ geringes Gewicht. Der Grundstückseigentümer ist nicht verpflichtet, an der Jagd teilzunehmen. Die Rechtssphäre des jagdgegnerischen Grundeigentümers wird nur durch das Betreten und durch das Zuwiderhandeln gegen seine Tierschutz-Nutzungsvorstellung betroffen; alle anderen Nutzungsmöglichkeiten verbleiben ihm. Die von ihm verfochtene Tierschutz-Nutzungsvorstellung bezieht sich nicht auf Tiere in seinem Eigentum; solche Tiere kann er unbeschränkt schützen. Sie bezieht sich auf Tiere, die sich eher zufällig auf dem Grundstück aufhalten, die herrenlos sind und deshalb in besonderer Weise einer öffentlich-rechtlichen Regulierung zugänglich sind. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass vorliegend der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG) besondere Bedeutung zukommt. Die Grenzen der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers sind nicht für alle Sachbereiche gleich und auch nicht ein für alle Mal starr festgelegt; die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht, und bei der Jagd ist dies in besonderer Weise der Fall (BVerwG, im Vorfeld der Entscheidung Herrmann/Deutschland ergangenes U.v. 14.4.2005 - 3 C 31/04 - juris Rn. 22 mit Hinweis auf die diesbezügliche Rechtsprechung des BVerfG). An eine Beschränkung der aus Grundeigentum im Außenbereich sich ergebenden Befugnisse (hier: des Bestimmungsrechts betreffend Betreten und Nutzung) im Allgemeininteresse dürfen also keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Keine der Verstoßfeststellungsentscheidungen hat eine jagdliche Zwangsvereinigung zum Gegenstand, in deren Rahmen die Jagd strikt gemäß den Allgemeininteressen ausgeübt worden ist, also mit nur noch unwesentlichen Spielräumen (eine Vorausfestlegung des konkreten Exemplars der in einer Jagdanordnung festgelegten Tierart, der Bestimmung des konkreten Orts und der konkreten Zeit des Abschusses ist weder zum Schutz der Allgemeininteressen noch zum Schutz des Grundeigentümers erforderlich und auch sachlich weder geboten noch realistisch). Nirgends in den Verstoßfeststellungsentscheidungen finden sich belastbare Anhaltspunkte dafür, dass der Gerichtshof eine Wildregulierung missbilligt, die im Hinblick auf rechtlich geschützte Interessen erforderlich ist und von natürlichen Einwirkungen und insbesondere von Predatoren (also vom Wirkungsgefüge der Natur) nicht geleistet wird. Der Gerichtshof akzeptiert vielmehr, dass Allgemeininteressen hierfür sprechen (2.1.2.1). Aus Art. 1 ZP Nr. 1 (i.V.m. der Konventionsverpflichtung, die Konventionsrechte und Grundfreiheiten effektiv zu schützen) ergibt sich, das eine Wildregulierung sogar konventionsrechtlich geboten ist. Der Ökologiegrundsatz, dessen Darlegung durch die luxemburgische Regierung (Rn. 50 d. Entscheidung Schneider/Luxemburg) sowie durch Frau Schneider selbst (Rn. 62) vom Gerichtshof ausdrücklich wiedergegeben wird, das durch überhöhte Wildbestände besonders bedrohte Verkehrssicherheitsinteresse sowie das Interesse an der Seuchenbekämpfung sprechen - wovon auch § 6a BJagdG in Abs. 5 zu Recht ausgeht - ebenfalls für eine Wildregulierung. Auch gegen eine Zusammenlegung kleinen Grundbesitzes zugunsten der Effektivität der Wildregulierung hat sich der Gerichtshof weder ausdrücklich noch andeutungsweise geäußert. In der Entscheidung Chabauty/Frankreich (Rn. 54) spricht er vielmehr von nachvollziehbaren Gründen hierfür;

ähnliches findet sich in der Entscheidung Baudinière und Vauzelle/Frankreich („En Droit“, Nr. 1: „… nicht unvernünftig…“, „… günstig für eine Wildverwaltung, die auf das Gleichgewicht der Natur Rücksicht nimmt …“). Die Verstoßfeststellungen ziehen lediglich die Konsequenz aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber es gestattet, im Wesentlichen private Interessen jagdlicher Art zu verwirklichen, private (nicht unethische, sondern in einer demokratischen Gesellschaft zu respektierende, vgl. 2.4.3.1) nichtjagdliche Interessen aber nicht. In den Fällen, in denen dieser Unterschied (die Jagdfreiheit) nicht von erheblichem Gewicht gewesen ist, nämlich in den Fällen von Beschwerdeführern, die an der freiheitlichen Jagd interessiert sind, hat der Gerichtshof die Zwangsvereinigungen unbeanstandet gelassen und die Konventionsbeschwerden zurückgewiesen. Insgesamt darf der Gesetzgeber, wenn er private Entscheidungen gegen die Jagd wegen der Allgemeininteressen nicht für vertretbar hält, nicht nur die ethische Jagdgegnerschaft ausschließen, sondern muss die Freiheit beim Umgang mit dem Wild als solche beseitigen (die Frage, ob die Verpachtungspflicht in Luxemburg, Deutschland und Österreich mit den Allgemeininteressen in Einklang steht - vgl. 2.1.1 - würde sich dann nicht mehr stellen).

97

Die Verstoßfeststellungen des Gerichtshofs beinhalten somit im Wesentlichen dieselbe Pflichtenmahnung an den Gesetzgeber wie die Beanstandungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes in den Jahresberichten 1999 und 2009 (vgl. hierzu 2.1.1). Obwohl durch eine Neujustierung der Abschussplanvorschriften schon vor Jahrzehnten Ziele gesetzt worden sind, die durch eine Festlegung zu jagender wilder Tiere nach Art und Zahl anhand der Allgemeininteressen zu verwirklichen sind, fehlt es an einem effektiven Vollzug, sodass auch hier die Jagd faktisch im Wesentlichen freiheitlich ausgeübt werden kann. Der Gerichtshof zeigt die Schwächung der aktuellen Allgemeininteressen durch die Aufrechterhaltung der Jagdfreiheit auf. Diese Schwächung ist auch anlässlich der Problematik der ethischen Jagdgegnerschaft nicht behoben worden; vielmehr hat der Gesetzgeber lediglich eine Befriedungsregelung für ethische Jagdgegner geschaffen und nimmt dadurch zu Gunsten der Jagdfreiheit eine weitere Schwächung in Kauf (der Gesetzgeber - vgl. BT-Drs. 812/12, S. 5 - geht mit der h.M. - vgl. etwa Munte, a.a.O., Rn. 4 und Leonhardt, a.a.O., Erl. 2 - davon aus, dass die Jagd als solche und das Reviersystem als solches durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht infrage gestellt werden; dies trifft hinsichtlich der Gültigkeit freiheitsgewährender Regelungen zu, nicht aber hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Allgemeininteressen). Das Schreckgespenst der Durchführung einer öffentlich-rechtlichen Jagd durch ortsfremde steuerfinanzierte Behörden (vgl. etwa OVG Rheinland-Pfalz, U.v. 13.7.2004, a.a.O., Rn. 24) rechtfertigt es nicht, von einer Orientierung der Jagd ausschließlich an den Allgemeininteressen abzusehen, denn auch eine öffentlich-rechtliche Jagd kann durch die Bevölkerung ausgeübt werden. Es spricht nichts dafür, dass das Jagdinteresse bei öffentlich-rechtlichen Abschussvorgaben erlischt. In der früheren DDR sind - außerhalb der Staatsjagdreviere, in denen Funktionäre (in der Tradition der Adelsjagd und der nationalsozialistischen Funktionärsjagd) das trophäenorientierte Jagdinteresse verfolgt haben - durch Jagdgesellschaften der Landbevölkerung (in denen das Jagdinteresse genutzt worden ist und im Übrigen Anreize gesetzt worden sind) im Wesentlichen die dortigen Allgemeininteressen verwirklicht worden (Stubbe, die Jagd in der DDR, 2. Aufl. 2006, insbesondere S. 98 ff.). Bei einer solchen, als bürgerschaftliches Engagement der lokalen Bevölkerung zu bewertenden Jagdausübung ist mit der dringend erforderlichen Erhöhung der Zahl der Jagdausübenden zu rechnen sowie damit, dass sich die Jagdausübenden aufgrund eigenen Landbesitzes oder aufgrund verwandtschaftlicher und nachbarlicher Verbundenheit dem Schutz der primären Bodenproduktion verpflichtet fühlen. Im Gegensatz zu den Jagdgesellschaften der früheren DDR, in der das Grundeigentum weitgehend vergesellschaftet gewesen ist, würde sich in einer sozialen Marktwirtschaft allerdings eine prioritäre Einbindung der Grundeigentümer (erforderlichenfalls mit Ergänzung durch Nichteigentümer) empfehlen (also eine Lösung in der Mitte zwischen den eigentumsunabhängigen Jagdgesellschaften der früheren DDR und den existierenden Zwangsvereinigungen von Grundeigentümern in Frankreich und Schweden). Die für eine hinreichende Wildregulierung erforderlichen Personalkapazitäten würden geschaffen und das Regulierungsinteresse der mit der Urproduktion unmittelbar befassten Grundeigentümer genutzt. Beides hat die Paulskirchenrevolution mithilfe der Eigentumsgründung der Jagd nutzen wollen; jedoch ist die Landbevölkerung knapp zwei Jahre nach Revolutionsende (im Jahr 1850) durch das Reviersystem und die Verpachtungspflicht wieder von der Jagd ferngehalten worden.

98

Aus der Auffassung des Gerichtshofs, eine Ausübung der Freiheit (hier: der Grundeigentümerrechte) dürfe nur im Rahmen einer Verwirklichung von Allgemeininteressen, nicht aber durch eine freiheitliche

(willkürliche) Jagd unterbunden werden, ergibt sich, wie die Jagdausübung beschaffen sein muss, der sich zu entziehen die Rechtsprechung des Gerichtshofs gestattet. Zu einer berücksichtigungsfähigen ethischen (also irgendwie wertebasierten) Jagdgegnerschaft gehört, dass sich der Beschwerdeführer gegen die konkrete Jagdausübung wendet, die auf seinem Grundstück praktiziert wird, also entweder gegen Teile dieser Jagdfreiheit, gegen die Jagdfreiheit als solche oder gegen die Jagd (einschließlich ihrer Freiheit) als solche. Die Jagdgegnerschaft darf also auch auf Überlegungen betreffend eine bessere (z.B. ökologischere und damit stärker auf die Allgemeininteressen konzentrierte) Form der Jagd beruhen; sie muss sich keineswegs stets gegen jegliches Töten von Tieren wenden. Bei allen Verstoßfeststellungsentscheidungen des Gerichtshofs sind die Beschwerdeführer einer (jedenfalls auch) freiheitlichen Jagdausübung unterworfen gewesen und haben diese entweder ganz oder teilweise abgelehnt. Die neun Beschwerdeführer im Verfahren Chassagnou u.a./Frankreich haben die Jagd (ausweislich S. 3695 „Zum Sachverhalt“) zum Teil als Mitglieder der Anti-Jagdbewegung ROC (Rassemblement des opposants à la chasse) abgelehnt, zum Teil als Mitglieder einer Gesellschaft zum Schutz wild lebender Tiere, die sich gegen Auswüchse der Jagd wendet (der Association pour la protection des animaux sauvages - A.S.P.A.S. - www.a...org) und zum Teil als Mitglieder der nationalen Naturschutzgesellschaft (SNPN), sich also teils gegen jegliche Jagd (jegliches Töten wilder Tiere) gewendet und teils gegen die gegenwärtig praktizierte Form der Jagd; sie alle streben eine Einschränkung oder Beseitigung der Jagdfreiheit an oder - was letzteres einschließt - die Abschaffung der Jagd überhaupt (laut Rn. 77 haben die Beschwerdeführer Chassagnou u.a. beanstandet, die Jagdvorschriften, beispielsweise betreffend die Jagd auf Zugvögel, widersprächen dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem internationalen Recht, das einen besseren Naturschutz garantiere). Frau Schneider hat in ihrer Konventionsbeschwerde gegen Luxemburg (zufolge Rn. 62 der Entscheidung) Polizeijagden - also Jagden nach öffentlich-rechtlichen Vorgaben - favorisiert, die dem alleinigen Zweck dienten, eine gesunde und ökologische Verwaltung des Wildbestands sicherzustellen, und nicht der Befriedigung des Vergnügens eines Amateurjägers, Tiere zu töten. Frau Lasgrezas hat ihre Haltung durch die Beschwerdeerhebung zusammen mit der Gesellschaft zum Schutz wild lebender Tiere (A.S.P.A.S.; hierzu vgl. oben) deutlich gemacht. Der Entscheidung Herrmann/Deutschland ist insoweit lediglich der Vortrag des Beschwerdeführers zu entnehmen, er lehne aus ethischen Gründen die Jagd ab; dies lässt offen, ob die Jagd ganz oder teilweise abgelehnt wird.

2.4.3

99
Die Nutzung des kleinen Grundeigentums im Sinne einer ethischen Jagdgegnerschaft ist grundsätzlich zulässig.

100
Auch in diesem Zusammenhang weisen die Gründe des Gerichtshofs keinen Bezug zum Gewissen oder zu sonstigen höchstpersönlichen Gesichtspunkten auf. Eine Unzulässigkeit der ethischen Jagdgegnerschaft bereits deshalb, weil sie von einer juristischen Person geltend gemacht wird, scheidet somit aus.

101
Der Gerichtshof prüft diese Frage in den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg in Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 2 EMRK, wonach eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit u.a. voraussetzt, dass der Eingriff, hier also die Unterdrückung der ethischen Jagdgegnerschaft durch Jagdausübung auf dem Grundstück, in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Jedoch steht diese Frage auch in dem Verfahren Herrmann/Deutschland, in dem die Große Kammer des Gerichtshofs aus Verfahrensgründen einen Verstoß gegen Art. 11 EMRK nicht hat prüfen können, im Hintergrund, denn der Gerichtshof ist hier zu einem Beschwerdeerfolg anhand eines Vergleichs mit den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg gekommen, in denen diese Frage entscheidungserheblich gewesen ist; im Übrigen unterscheidet sich die Prüfung des Art. 1 ZP Nr. 1 - auf die die Entscheidung Herrmann/Deutschland konzentriert ist - nicht wesentlich von der Prüfung des Art. 11 EMRK (vgl. 2.2.2 a.E.). Die Verwirklichung einer ethischen Jagdgegnerschaft wäre auch dann im Ergebnis unzulässig (und die Ausübung der freiheitlichen Jagd in einer demokratischen Gesellschaft notwendig), wenn die ethische Jagdgegnerschaft (die dann aber kaum noch als „ethisch“ bezeichnet werden könnte) Konventionsrechte missbrauchen würde i.S.d. Bestimmung des Art. 17 EMRK (diese Bestimmung spricht der Gerichtshof in Rn. 36 der Entscheidung Campbell und Cosans/UK v. 25.2.82 - 7511/76, 7743/76, HUDOC - an). Schließlich wäre die ethische Jagdgegnerschaft nicht zu berücksichtigen, wenn die freiheitliche Jagd (wie von der herrschenden Meinung in Deutschland angenommen) bei

Beachtung aller für sie geltenden Regelungen stets alle relevanten berechtigten Interessen verwirklichen würde, und eben nicht nur im Großen und Ganzen, wie es bei freiheitlichem Handeln in aller Regel der Fall ist. Eine solche Konstellation ist nicht völlig theoretisch, wie etwa das privatwirtschaftliche Tätigwerden des Vormunds/Betreuers zeigt, das in die Freiheitsrechte des Mündels/Betreuten eingreift, indem es sie im Einklang mit den Allgemeininteressen vertretungsweise ausübt.

102
Bei seiner Prüfung der Frage, ob die Zwangsvereinigungs-Gegnerschaft des kleinen Grundeigentümers trotz des Freiheitsbereichs, in dem sie sich bewegt, aus irgendeinem Grund unzulässig ist, sind zum einen (wie unter 2.3 anhand der Fälle jagdinteressierter Grundeigentümer aus Frankreich und Schweden dargestellt) diejenigen Eigenschaften bzw. Umstände von Bedeutung, die ein eigenes Jagdinteresse des Beschwerdeführers belegen und damit seine geringe Betroffenheit mit der Folge einer Verhältnismäßigkeit der von der Zwangsvereinigung organisierten Jagdausübung. Zum anderen nähert sich der Gerichtshof dieser Frage anhand des in seinen Entscheidungen Young, James und Webster/UK (v. 13.8.1981 - 7601/76, 7743/76 - HUDOC) und Campbell und Cosans/UK (v. 25.2.82 - 7511/76, 7743/76 - HUDOC) entwickelten Maßstabs für Unzulässigkeitsbehauptungen.

103
Auf die Entscheidung Campbell und Cosans/UK bezieht sich der Gerichtshof in Rn. 114 des Urteils Chassagnou u.a./Frankreich sowie in Rn. 55 des Urteils A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 78) zitiert er die Entscheidung Campbell und Cosans/UK indirekt (er gibt die in ihr niedergelegten Grundsätze wieder und verweist dabei auf die Rn. 114 der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich, in der die Entscheidung Campbell und Cosans/UK in Bezug genommen ist). Auf die Entscheidung Young, James und Webster/UK verweist der Gerichtshof in der Entscheidung Campbell und Cosans/UK (Rn. 36), in der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 112) sowie in der Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 78). Die Entscheidung Herrmann/Deutschland benennt keine von beiden Entscheidungen ausdrücklich, weil sie sich ausschließlich mit der (vom Gerichtshof im Ergebnis bejahten) Frage befasst, ob die Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg auf die Jagdausübung im Rahmen der deutschen Jagdgenossenschaft übertragbar sind; in diesen werden jedoch - wie erwähnt - die Entscheidungen Young, James und Webster/UK und Campbell und Cosans/UK in Bezug genommen.

104
In der Entscheidung Young, James und Webster/UK, die am Anfang dieser Case-Law-Kette steht, geht es um die Anwendung des Closed-Shop-Prinzips. Bei British Railways Beschäftigte mussten aufgrund arbeitsrechtlicher Neuregelungen ab 1975/1976 Gewerkschaftsmitglieder sein. Die Mitgliedschafts-Voraussetzung hat selbst dann gegolten, wenn das Beschäftigungsverhältnis schon vor der Einführung dieses Prinzips bestanden hatte; die Beschäftigten sind somit - wollten sie nicht entlassen werden - faktisch zum Eintritt in die Arbeitnehmervereinigung gezwungen gewesen (das Phänomen der „Trittbrettfahrer“ sollte vermieden werden). In Rn. 63 der Entscheidung führt der Gerichtshof aus, bei der Auslegung des Begriffs der „Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft“ (als eine der Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 EMRK für eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit) sei zu berücksichtigen, dass „notwendig“ nicht die Wirksamkeit von Begriffen wie „nützlich“ oder „wünschenswert“ habe und dass Pluralismus, Toleranz und offene Geisteshaltung Wesensmerkmale einer demokratischen Gesellschaft seien. Demokratie bedeute nicht, dass immer die Sichtweise der Mehrheit obsiege; ein Gleichgewicht müsse erreicht werden, das eine faire und angemessene Behandlung von Minderheiten gewährleiste und jeglichen Missbrauch dominanter Positionen vermeide.

105
In der Entscheidung Campbell und Cosans/UK geht es um ein schottisches Relikt der früher üblichen Erziehung/Ausbildung auch mit Gewalt (Schläge mit einem Lederriemen auf die offene Hand). Zur Frage, ob die elterliche Ablehnung der Schülerzüchtigung durch Art. 2 Satz 1 ZP Nr. 1 gedeckt ist (wonach Eltern das Recht auf eine schulische Kinderausbildung in Übereinstimmung mit ihren religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen <„philosophical convictions“, „convictions philosophiques> besitzen), führt der Gerichtshof zunächst in Rn. 36 aus, philosophische Überzeugungen müssten zum einen ein bestimmtes Maß an Stichhaltigkeit, Ernsthaftigkeit (auf diese spezielle Eigenschaft greift der Gerichtshof bei der Fortentwicklung seiner Rechtsprechung nicht mehr zurück), Kohärenz und Wichtigkeit haben, weil der Begriff „Überzeugungen“ nicht gleichbedeutend sei mit „Meinungen“ und „Ideen“, wie sie in Art. 10 EMRK

betreffend die Meinungsfreiheit verwendet werden, sondern eher den „Glaubensüberzeugungen“ („beliefs“, „convictions“) ähnele, wie sie in Art. 9 betreffend die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit genannt sind. Weiter führt er aus, er stimme der (bis zur Organisationsreform zum 1.11.1998 den Entscheidungen des Gerichtshofs vorgeschaltete) Menschenrechts-Kommission zu, derzufolge hier das Adjektiv „philosophisch“ weder als Anspielung auf ein voll ausgebildetes Gedankensystem verstanden werden könne, noch - ziemlich weit - im Sinne von Sichtweisen zu mehr oder weniger trivialen Fragen, weil sonst Belange von unzureichendem Gewicht oder unzureichender Substanz eingeschlossen wären. Daher - und mit Blick auf das Verbot eines Missbrauchs von Konventionsrechten in Art. 17 EMRK (das Recht auf ein Handeln, das gegen Konventionsrechte gerichtet ist, kann nicht aus Konventionsrechten abgeleitet werden) - meint der Gerichtshof, die Formulierung „philosophische Überzeugungen“ bezeichne im vorliegenden Kontext (u.a.) Überzeugungen, die in einer demokratischen Gesellschaft Respekt verdienen. Die Frage, welche Überzeugungen in einer demokratischen Gesellschaft Respekt verdienen, beantwortet er unter Bezugnahme auf Rn. 63 der Entscheidung Young, James und Webster/UK, in der er sich mit der „Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft“ i.S.d. Art. 11 Abs. 2 EMRK befasst und auf Pluralismus, Toleranz und offene Geisteshaltung als Wesensmerkmale einer demokratischen Gesellschaft hingewiesen hat (die Mehrheit der schottischen Eltern und sogar der Schüler hat die schulische Körperstrafe nicht abgelehnt). Der Gerichtshof schließt diesen Fragenkomplex mit der Feststellung ab, die Standpunkte der beschwerdeführenden Mütter bezögen sich auf einen gewichtigen und substantiellen Aspekt des menschlichen Lebens und Verhaltens, insbesondere die Integrität der Person, den Anstand und andererseits die Zufügung einer Körperstrafe und den Ausschluss der Bedrängnis, die das Risiko einer solchen Bestrafung (beide Kinder waren der gegenständlichen Bestrafung noch nicht unterzogen worden) mit sich bringe. Dies seien Standpunkte, die alle oben genannten Kriterien erfüllten.

106

Für seine Entscheidungen zur ethischen Jagdgegnerschaft leitet der Gerichtshof aus den Entscheidungen Young, James und Webster/UK sowie Campbell und Cosans/UK zwei Grundsätze ab: Zum einen müssen Überzeugungen, auf denen die ethische Jagdgegnerschaft beruht, einen gewissen Grad von Entschiedenheit, Geschlossenheit (Kohärenz) und Wichtigkeit erreichen und daher in einer demokratischen Gesellschaft Achtung verdienen (Chassagnou u.a./Frankreich Rn. 114, Schneider/Luxemburg Rn. 80, A.S.P.A.S und Lasgrezas/Frankreich Rn. 55). Zum anderen ist bei der Prüfung der Notwendigkeit einer Einschränkungsmaßnahme (hier i.S.d. Art. 1 Abs. 2 ZP Nr. 1 und des Art. 11 Abs. 2 EMRK, der die Notwendigkeit des Eingriffs in einer demokratischen Gesellschaft verlangt) zu berücksichtigen, dass Pluralismus, Toleranz und offene Geisteshaltung Wesensmerkmale einer demokratischen Gesellschaft sind (Chassagnou u.a./Frankreich Rn. 112; Schneider/Luxemburg Rn. 78). Die Darlegung in der Entscheidung Campbell und Cosans/UK, „philosophische Überzeugungen“ i.S.d. Art. 2 Satz 1 ZP Nr. 1 ähnelten eher den Glaubensüberzeugungen in Art. 9 als den Meinungen und Ideen in Art. 10, hat dabei keine selbstständige Bedeutung. Art. 9 EMRK ist weder in der Entscheidung Campbell und Cosans/UK Prüfungsgegenstand gewesen noch in den Entscheidungen des Gerichtshofs betreffend die ethische Jagdgegnerschaft (vgl. 2.2.3). Der Gerichtshof bringt mit dieser Überlegung lediglich zum Ausdruck, dass die Haltungen der Beschwerdeführer nicht belanglos, flüchtig und wechselhaft sein dürfen, sondern eine gewisse Bedeutung und Stabilität besitzen müssen, und dass die Gedankenfreiheit (in der Entscheidung Campbell und Cosans/UK: die elterlichen religiösen und weltanschaulichen Haltungen; in der Entscheidung Young, James und Webster/UK: die negative Vereinigungsfreiheit) rationale und nichtrationale Überzeugungen umfasst.

107

Auf der Basis dieser Maßgaben kommt der Gerichtshof zunächst zum Ergebnis, dass die Gegnerschaft gegen die Jagd als solche oder gegen ihre freiheitliche Ausprägung eine grundsätzlich zulässige Haltung ist (2.4.3.1). Sodann prüft der Gerichtshof anhand dieser Maßgaben, ob die Jagdgegnerschaft ausnahmsweise aus individuellen Gründen keinen gesellschaftlichen Respekt verdient oder unzulässig ist, wobei er in fast allen Fällen, in denen die Jagd als solche oder ihre konkrete freiheitliche Ausprägung abgelehnt worden ist, nicht zu einer Unzulässigkeitsfeststellung kommt (2.4.3.2).

2.4.3.1

108

Die Auffassung, die ethische Jagdgegnerschaft sei grundsätzlich unzulässig und ihre Unterdrückung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig, wird vom Gerichtshof aus nachvollziehbaren Gründen (insbesondere wegen der neueren Entwicklung der Allgemeininteressen) abgelehnt.

109
Die angegangenen Konventionsstaaten haben die freiheitliche Jagd als etwas Selbstverständliches dargestellt, das vernünftigerweise weder durch eine ethische Jagdgegnerschaft noch sonst wie infrage gestellt werden kann. In der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich gibt der Gerichtshof die französische Regierung mit dem Hinweis auf die tiefe Verwurzelung der Jagd in der ländlichen Tradition Frankreichs wieder (Rn. 78) und zitiert die Beschwerdeführer mit der Ausführung (Rn. 77), das Gesetz Verdeille halte es nicht einmal für möglich, dass es Eigentümer gebe, die an der Jagd nicht interessiert seien. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 53) wird die Regierung mit der Ausführung zitiert, mit der jagdlichen Zwangsvereinigung werde das Allgemeininteresse verteidigt. Dem Urteil Herrmann/Deutschland (Rn. 66 ff.) zufolge haben die Drittbeteiligten (u.a. die Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und der Eigenjagdbesitzer sowie der Deutsche Jagdschutz-Verband e.V.) ausgeführt, die Frage, ob die Jagd auf einem Grundstück ausgeübt wird oder nicht, habe zu keinem Zeitpunkt zu den Merkmalen des Eigentumsrechts gehört. In Übereinstimmung hiermit wird in Jägerkreisen überwiegend die Auffassung vertreten, die freiheitliche Jagd entspreche in jeder Hinsicht den Interessen der Grundeigentümer (auch wenn dies von einigen nicht eingesehen werde) sowie den Allgemeininteressen einschließlich des Naturschutzes, sodass die mit ihr einhergehenden Eingriffe in die Menschenrechte und Grundfreiheiten von Zwangsvereinigungsmitgliedern in jedem Fall gerechtfertigt seien.

110
In Anwendung der in seinen Entscheidungen Young, James und Webster/UK und Campbell und Cosans/UK entwickelten Grundsätze kommt der Gerichtshof aber zum Ergebnis, dass die ethische Jagdgegnerschaft grundsätzlich den erforderlichen gewissen Grad von Entschiedenheit, Geschlossenheit (Kohärenz) und Wichtigkeit erreicht und daher in einer demokratischen Gesellschaft Achtung verdient.

111
In den Entscheidungen Young, James und Webster/UK und Campbell und Cosans/UK hat der Gerichtshof nicht das individuelle Vorbringen der Beschwerdeführer am entwickelten Maßstab gemessen (vgl. Young, James und Webster/UK, Rn. 57 und Campbell und Cosans/UK, insbes. Rn. 16 ff.); er hat vielmehr die einschlägige gesellschaftliche und rechtliche Situation genau betrachtet und hieraus geschlossen, dass die jeweilige Überzeugung in einer demokratischen Gesellschaft respektiert wird. Durch dieses Abstellen auf einen tatsächlichen Befund (tatsächlicher Respekt als Beleg für das Verdienen von Respekt) hat er die Unsicherheiten vermieden, die unausweichlich wären, wenn Amtsträger anhand des jeweiligen (von Bildungsgrad, Qualität der Rechtsvertretung und anderen Zufälligkeiten abhängigen) Vorbringens eine derart allgemeine Frage beantworten müssten.

112
Der Entscheidung Young, James und Webster/UK zufolge (Rn. 2 ff.) hat das Closed-Shop-Prinzip insbesondere wegen der 1975/1976 eingeführten und nun gerügten Anwendung auf bereits Beschäftigte im Mittelpunkt einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung gestanden. Vor 1975/1976 ist seine Anwendung gänzlich unzulässig gewesen (Arbeitsgesetz von 1971); im Jahr 1968 hatte sich die Königliche Kommission der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen gegen eine Einführung auch für bereits Beschäftigte ausgesprochen (Rn. 64). Selbst nach 1975/1976 war diese Besonderheit in vielen Closed-Shop-Vereinbarungen nicht vorgesehen.

113
Der Entscheidung Campbell und Cosans/UK zufolge (Rn. 16 ff.) ist die schulische Körperstrafe zur Zeit des Verfahrens nicht nur in der öffentlichen Debatte umstritten gewesen; auch in der Praxis und in Leitlinien des schottischen Schulwesens hatte bereits eine Entwicklung zur stufenweisen Abschaffung der schulischen Körperstrafe eingesetzt. Eine im Jahr 1979 eingesetzte Arbeitsgruppe hat die Einführung alternativer Sanktionen erwogen. Mehrere Schulen hatten die Körperstrafe bereits aufgegeben oder standen kurz davor.

114
Dementsprechend lässt der Gerichtshof auch in seinen Verstoßfeststellungsentscheidungen betreffend jagdliche Zwangsvereinigungen erkennen, dass es ihm in erster Linie auf die gesellschaftliche und rechtliche Haltung zur freiheitlichen Jagd ankommt und nicht auf den gedanklichen Hintergrund oder die individuelle Rechtfertigung der ethischen Jagdgegnerschaft des jeweiligen Beschwerdeführers (dem U. d. Hamburgischen OVG v. 12.4.2018 - a.a.O., Rn. 36 - zufolge hat der dortige Grundeigentümer und ethische

Jagdgegner auf die „gesellschaftspolitische Diskussion“ betreffend die Jagd Bezug genommen; das OVG hat dem allerdings keine Bedeutung zugemessen). Im Urteil Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 77) zitiert der Gerichtshof - bevor er in Rn. 79 die Bedeutung von Ordnung und Vernunft bei der Jagdausübung betont - die Beschwerdeführer mit dem Vorwurf, französische Regelungen zugunsten der Jagd widersprächen dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem internationalen Recht, das einen besseren Naturschutz garantiere, beispielsweise werde die Vogelschutzrichtlinie missachtet. Ersichtlich legt er dieses Vorbringen - ein substantiiertes Gegenvorbringen der Konventionsstaaten hierzu erwähnt er nicht - seinen Entscheidungen zugrunde. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg zitiert der Gerichtshof Bezugnahmen auf den Ökologiegrundsatz sowohl der Beschwerdeführerin (Rn. 62) als auch der luxemburgischen Regierung (Rn. 50), lässt jedoch mit den Feststellungen, dass das Jagdrecht nach Gutdünken ausgeübt werden kann (Rn. 44) und dass die jagdausübenden Dritten „einen ihren (der Beschwerdeführerin) Überzeugungen vollkommen entgegenstehenden Gebrauch“ vom Grundstück und dem dazugehörigen Jagdrecht machen (Rn. 51; im selben Sinn Rn. 82) seine Überzeugung von einer insoweit unvollkommenen Verwirklichung erkennen. In der Entscheidung Baudinière und Vauzelle (S. 13/14), in der eine Verstoßfeststellung wegen des Jagdinteresses der Beschwerdeführer abgelehnt worden ist, billigt der Gerichtshof grundsätzlich das Staatsziel, das „ökologische Erbe“ bzw. das „natürliche Gleichgewicht“ vor der freiheitlichen Jagd zu schützen. In der einen Konventionsverstoß feststellenden Entscheidung Herrmann/Deutschland führt der Gerichtshof aus (Rn. 84), die durch das Bundesjagdgesetz den Jagdausübenden auferlegten Pflichten (also das konkrete Maß der gesetzlichen Verwirklichung von Allgemeininteressen) änderten nichts daran, dass die Jagd in Deutschland - ebenso wie in Frankreich und Luxemburg - in erster Linie von Privatpersonen als Freizeitbeschäftigung ausgeübt wird (also in erheblichem Umfang Allgemeininteressen nicht verwirklicht). Auf die gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Jagd nimmt der Gerichtshof in den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich sowie A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich Bezug durch den Hinweis, dass die Beschwerdeführer durch jagdkritische Organisationen unterstützt werden. In der Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 47) zitiert der Gerichtshof die luxemburgische Regierung mit einem Hinweis auf „die wachsende Zahl der ethischen Jagdgegner“.

115
Mit diesen kurzen Ausführungen geht der Gerichtshof auf die verbreitete, in der Menschheitsgeschichte bis dahin nicht hinterfragte Auffassung ein, die freiheitliche Jagd sei der einzige sinnvolle und vernünftige Umgang mit wilden Tieren, und hält ihr die von den beteiligten Konventionsstaaten ausgeblendete Entwicklung der Allgemeininteressen seit der Mitte des 20. Jahrhunderts entgegen, durch die diese überkommene Auffassung zweifelhaft geworden ist.

116
Die Natur ist lange als Bedrohung empfunden worden oder auch idealisiert worden, insbesondere aber unter dem Aspekt der Nützlichkeit betrachtet worden, haben sich auf die Natur und auch auf Wald und Wild vor allem wirtschaftliche Interessen bezogen. Nach der Kultivierung der Natur als Teilhabe am göttlichen Schöpfungsakt („Macht euch die Erde untertan“, Genesis 1, 28) haben die Neuzeit und insbesondere die Aufklärung (etwa Descartes, Discourse de la Methode, 1637) den Dualismus von Geist und Materie begründet (vgl. etwa Eser, der Naturschutz und das Fremde: ökologische und normative Grundlagen der Umweltethik, 1999, insb. S. 114 ff.), vom Menschen als Subjekt und der Natur als nutzbares Objekt (Utilitarismus, Grundlage auch des Aneignungsrechts, vgl. Nacher, die Moral des Glücks, eine Einführung in den Utilitarismus, 2009). Die Fleischversorgung ist durch die Jagd verbessert worden. Vom Streben des Jägers nach Wildbret - und ebenfalls vom Jagdvergnügen, das (wie in der Präambel des Reichsjagdgesetzes sowie im Gesetz Verdeille angesprochen) eine Betätigung in freier Natur darstellt und daher auch der menschlichen Gesundheit dienlich ist - ist eine Jagdausübung erwartet worden, die die Wildbestände in Grenzen hält. Seit der Ausrottung der großen Predatoren findet eine natürliche Regulierung (eine Reduzierung von überhöhten Beständen) des Schalenwilds im Rahmen des Wirkungsgefüges der Natur nicht mehr statt, sodass der Mensch - jedenfalls im Hinblick auf drohende Wildschäden und auch auf Seuchengefahren - für die Regulierung sorgen muss.

117
Die Einführung des Grundeigentümer-Jagdrechts in revolutionären Zeiten hat die Möglichkeit einer Demokratisierung der Jagd eröffnet, jedoch die Mentalität, dass eine an der Nützlichkeit orientierte

(freiheitliche) Jagd die einzige sinnvolle und vernünftige Form des Umgangs mit wilden Tieren darstellt, nicht beeinträchtigt, sondern eher verfestigt.

118
Entsprechend der Zunahme der Naturschädigungen (infolge der fortschreitenden Inbesitznahme der Natur und der Intensivierung ihrer wirtschaftlichen Nutzung) ist allmählich die Schutzbedürftigkeit der Natur in das allgemeine Bewusstsein gerückt. Etwa ab dem Ende des 19. Jahrhunderts ist das Erlöschen von Tierarten wahrgenommen worden, ist dieses (bei ungefährlichen) als ungünstig bewertet worden und sind die Bestände schützende Vorschriften im Allgemeininteresse festgelegt worden (vgl. etwa das Reichsvogelschutzgesetz v. 22.3.1888, RGBl S. 111). In das Reichsnaturschutzgesetz 1935 ist mit § 2 ein allgemeines Ausrottungsverbot aufgenommen worden („… Erhaltung seltener oder in ihrem Bestand bedrohter … Tierarten …“); es hat (in der Bundesrepublik als Landesgesetz) bis zum Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes am 24. Dezember 1976 gegolten. Dieses neugeschaffene Naturschutzrecht ist neben das schon lange bestehende Jagdrecht getreten, hat also das jagdbare Wild und den Umgang mit ihm nicht erfasst (gem. seinem § 1 Satz 1 lit. a erstreckt sich das RNatSchG 1935 auf „nicht jagdbare Tiere“). Jedoch ist der Schutzstandard im Wesentlichen derselbe gewesen. Das Reichsjagdgesetz vom 3. Juli 1934 hat Wildarten, die von Ausrottung bedroht gewesen sind, nicht in die Liste der jagdbaren Tierarten (§ 2 Abs. 1 RJagdG) aufgenommen oder einer Schonzeit unterstellt. Durch § 4 Satz 3 RJagdG ist es generell verboten worden, den Wildstand durch unmäßigen Abschuss zu gefährden oder eine Wildart auszurotten. § 37 Abs. 1 Satz 2 RJagdG hat das Ziel eines „gesunden Wildstandes aller heimischen Tierarten in angemessener Zahl“ vorgegeben; ähnlich ist das Bundesjagdgesetz verfahren (§ 1 Abs. 2; zur Gleichrangigkeit der früheren Schutzstandards vgl. Kolodziejcok u.a., Naturschutz, Landschaftspflege, BJagdG-Vorbemerkungen, Stand 11/77, Rn. 32 ff.).

119
Ähnlich ist die Lage bei dem entstehenden Tierschutz gewesen. Dem Verhindern von Tierquälerei bzw. unnötigem Leiden eines Tieres, das zu den Grundsätzen der Weidgerechtigkeit (§ 4 Satz 1 RJagdG/§ 1 Abs. 3 BJagdG) gehört, ist bei nicht jagdbaren Tieren durch § 1 des (ebenfalls in der Bundesrepublik lange als Landesrecht weiter geltenden) Reichstierschutzgesetzes von 24. November 1933 (RGBl I S. 987) entgegen getreten worden.

120
Insgesamt ist durch die Entwicklung der Allgemeininteressen in der Zeit zwischen der Einführung des Eigentümerjagdrechts und der Mitte des 20. Jahrhunderts die freiheitliche (utilitaristische) Jagd zwar in gewissem Umfang eingeschränkt worden. Grundsätzlich ist sie jedoch weiterhin als einziger vernünftiger Umgang mit dem Wild angesehen worden. Selbst als das Wirkungsgefüge der Natur und ein erweiterter Tierschutz zu den bisherigen Allgemeininteressen hinzugetreten sind, ist diese Auffassung vorherrschend geblieben (zur Annahme, dass die rechtmäßige Jagdausübung auf einem „vernünftigen Grund“ i.S.d. Bestimmung des § 41 Abs. 1 BNatSchG - also einer bereits dem Ökologiegrundsatz verpflichteten Gesetzgebung - beruht, vgl. Kolodziejcok u.a., a.a.O., Naturschutz und Landschaftspflege, Stand 1/2005, § 42 BNatSchG Rn. 43 ff.). Obgleich der Gerichtshof in seinen Verstoßfeststellungsentscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg die Freiheitlichkeit der Jagdausübung (auch) auf den Grundstücken ethischer Jagdgegner betont hat und die jüngere Entwicklung der Allgemeininteressen, die die Angemessenheit dieser Freiheitlichkeit infrage stellt, aufgegriffen hat, stellen auch die Entscheidungen im Rechtszug vor der Verstoßfeststellung in der Sache Herrmann/Deutschland die Auffassung in den Mittelpunkt, die Jagd sei im Allgemeininteresse, ohne sich hinreichend mit dem Freiheitsbereich der Jagd auseinanderzusetzen. In seinem Urteil vom 14. Januar 2004 (2 K 1182/03.TR) hat es das Verwaltungsgericht Trier bei der Ausführung bewenden lassen, die Jagdgenossenschaft (der der Beschwerdeführer Herrmann angehört hat) diene den Zielen des Jagdrechts und diese hielten sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gemeinwohlbindung des Eigentums. In seinem Berufungsurteil vom 13. Juli 2004 (8 A 10216/04 - NuR 2004, 744 ff.; RdL 2004, 319 ff.; juris, insbesondere Rn. 44) hat das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz eingehend die unterschiedlichen Pflichten des Jagdausübungsberechtigten erörtert, sich jedoch nicht mit der naheliegenden Frage befasst, inwieweit der als subjektives Recht ausgestalteten Jagdausübung Freiräume verbleiben. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Revisionsentscheidung vom 14. April 2005 (3 C 31/04 - DVBl 2006, 60 ff.; NVwZ 2006, 92 ff; juris, insbesondere Rn. 22 ff.) diese wenig differenzierte Betrachtung bestätigt. Mit seiner Ausführung, aus dem Tierschutz in Art. 20a GG könnten sich lediglich Folgerungen für die Art und Weise der Jagdausübung

ergeben, nicht aber für die Frage, ob Tiere gejagt werden dürfen oder müssen, lässt es offen, ob das Töten von Tieren zum Jagdvergnügen dem Tierschutz nach Art. 20a GG, zu dem das Erfordernis eines vernünftigen Grundes gehört, hinreichend Rechnung trägt. Auch das Bundesverfassungsgericht (Nichtannahmebeschluss v. 13.12.2006 - 1 BvR 2084/05 - DVBl 2007, 248 ff.; NuR 2007, 199 ff.; NVwZ 2007, 808 ff.; juris, insbesondere Leitsätze 1 und 1a bis 1c sowie Rn. 22 ff.) sowie die (kleine) Kammer des Gerichtshofs in ihrem Urteil vom 20. Januar 2011 (a.a.O.) haben bei ihren Entscheidungen, denen zufolge der Eingriff in das Eigentumsrecht gerechtfertigt ist, weil die Ziele des Bundesjagdgesetzes im Interesse der Allgemeinheit liegen, den vom Gerichtshof in den Entscheidungen Chassagnou u.a./Frankreich und Schneider/Luxemburg betonten Freiraum der Jagdausübung und die Art und Weise seiner Nutzung unbeachtet gelassen (auch in dem U. d. Österreichischen VerfGH v. 10.10.2017, a.a.O., das die ebenfalls seit 170 Jahren bestehende österreichische Zwangsvereinigung betrifft und gegenwärtig Gegenstand eines Konventionsbeschwerdeverfahrens ist, wird die Auffassung vertreten, die Jagdausübung, die „nicht primär Freizeitbeschäftigung von Privatpersonen“ sei - Rn. 77 -, liege im Allgemeininteresse; zur Begründung wird u.a. auf massiv überhöhte Wildbestände verwiesen).

121
Der von der herrschenden Meinung und vom Gesetzgeber weitgehend unbeachtet gebliebene Freiraum der Jagd ist nicht nur wegen seines Ausmaßes fragwürdig (vgl. etwa die in aller Regel von den Allgemeininteressen gebotene, im Rahmen der Jagdfreiheit nicht hinreichend ausgeübte Jagd auf Schwarzwild sowie die nach wie vor aufrecht erhaltene Jagd auf das Rebhuhn, die - ausweislich des Vogelberichts 2019 - wesentlich zum Aussterben dieser Vogelart beiträgt). Es spricht viel dafür, dass seit einiger Zeit dieser Freiraum als solcher den Allgemeininteressen widerspricht.

122
In der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich eine neue Sicht der Natur durchgesetzt, ersichtlich am Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976 (BGBl I S. 3573). Aus ökologischer Sicht ist die Natur weit mehr als nur eine Ansammlung von Bestandteilen (insbesondere von Tieren und Pflanzen), sondern vor allem ein dynamisches, eigengesetzliches, grundsätzlich zur Selbsterhaltung fähiges, aber störungsanfälliges Wirkungsgefüge dieser Bestandteile, mit dem der Mensch durch seine Biologie verbunden ist, auf das er deshalb angewiesen ist und das er demzufolge schützen und pflegen muss. Eine Spezies, die sich nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befindet und dadurch das Wirkungsgefüge schwächt, ist grundsätzlich zu entwickeln; eine Spezies, die die gute Funktion des Wirkungsgefüges der Natur beeinträchtigt, weil sie (etwa infolge menschlichen Verhaltens) überhöhte Bestände aufweist, ist grundsätzlich zu regulieren. Wenn weder das eine noch das andere der Fall ist, ist - mithilfe von Eingriffsregelungen und Störungsverboten - das Wirkungsgefüge soweit als möglich sich selbst zu überlassen, damit der natürliche Entwicklungsprozess sich entfalten kann (im BNatSchG 1976 vgl. etwa § 1 Abs. 1 Nr. 1, § 2 Abs. 1 Nrn. 1 und 2, § 8, § 22 Abs. 1 Nr. 3). Weiterhin gilt der römischrechtliche Grundsatz nicht mehr, dass wilde Tiere herrenlose Sachen sind, die lediglich vor Tierquälerei geschützt werden müssen. Für die Zufügung von Schmerzen und Leiden oder Schaden bedarf es seit dem Tierschutzgesetz vom 24. Juli 1972 (BGBl S. 1277) eines vernünftigen Grundes. Die Überzeugung von der Mitgeschöpflichkeit des Tieres hat sich durchgesetzt (vgl. § 1 Satz 1 des TierSchG v. 18.8.1986, BGBl I S. 1319); Zweck des Tierschutzgesetzes ist es nach dessen § 1 nunmehr, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Seit dem Inkrafttreten am 1. September 1990 des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung des Tieres im bürgerlichen Recht (BGBl I S. 1762) sind Tiere keine Sachen mehr (§ 90a BGB). Das Jagdrecht hat diese Neuentwicklungen allerdings nicht in gleicher Weise nachvollzogen, es ist hiervon weitgehend abgeschottet worden (vgl. die tierschutzrechtlichen Ausnahmebestimmungen betreffend die weidgerechte Ausübung der Jagd seit § 4 Abs. 1 Satz 2 TierSchG 1972, die Unberührtheitsklausel des § 20 Abs. 2 BNatSchG 1976 sowie - zur modifizierten Fassung 2002 - Kolodziejcok u.a., a.a.O., Stand 9/2002, § 39 BNatSchG Rn. 37 ff.). Hierdurch ist der Anspruch aufgegeben worden, dass das deutsche Jagdrecht und das deutsche Natur- und Tierschutzrecht unabhängig voneinander jeweils angemessen die geltenden Allgemeininteressen berücksichtigen.

123
Die weitere Rechtsentwicklung hat aber dazu geführt, dass sich das Jagdrecht den neuen Allgemeininteressen nicht mehr entziehen kann. Die - mit der Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei - am 29. Dezember 1993 in Kraft getretene Biodiversitätskonvention schützt u.a. die Vielfalt

der Ökosysteme und beruht damit auf dem Ökologiegrundsatz. Im Jahr 2002 haben der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tierschutz Verfassungsrang erhalten (Art. 20a GG). Dieser Schutz umfasst - selbst wenn die Bestimmung die Detailliertheit von Art. 141 BV, insbesondere Abs. 1 Sätze 2 und 4, nicht besitzt - auch das Wirkungsgefüge der Natur (Scholz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand 6/2002, Art. 20a Rn. 36) und die Mitgeschöpflichkeit des Tieres (Scholz, a.a.O., Rn. 72 mit Hinweis auf die Anthropozentrik des GG). Auch in das Unionsrecht hat der Ökologiegrundsatz Eingang gefunden. Die FFH-Richtlinie vom Jahr 1992 geht weit über ein bloßes Ausrottungsverbot hinaus und setzt als Maßstab den günstigen Erhaltungszustand fest. Auch wenn die Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie vor allem Arten und Habitate schützen, beruhen sie auf dem Ökologiegrundsatz (vgl. etwa die Bezugnahme auf das „natürliche Gleichgewicht der Arten“ in Erwägungsgrund 7, auf die „ökologischen Erfordernisse“ in Art. 2 und auf die „ökologisch ausgewogene Regulierung“ in Art. 7 Abs. 4 der konsolidierten Fassung der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG v. 30.11.2019, ABl. L 20/7 v. 26.1.2010).

124
Das Bestreben, das Jagdrecht weiterhin von der neueren Entwicklung der Allgemeininteressen abzuschotten, widerspricht diesen übergreifenden Bestimmungen. Der rein utilitaristische Umgang mit wilden Tieren, insbesondere die Jagd zum Vergnügen, ist überholt.

125
Im Ergebnis geht der Gerichtshof zu Recht davon aus, dass die pauschale, die Entwicklung in den unmittelbar vorangegangenen Jahrzehnten vernachlässigende Annahme, die freiheitliche (also auch willkürliche/grundlose/vergnügensgeleitete) Jagd erfülle stets das Allgemeininteresse an einer angemessenen Wildbestandsregulierung und hiergegen gerichtete Bestrebungen verdienten keinen Respekt in einer demokratischen Gesellschaft, seien rechtsmissbräuchlich, unethisch oder ein Missbrauch der Rechte aus Art. 11 EMRK und Art. 1 ZP Nr. 1, nicht mehr zutrifft, weil die derzeitige, weitgehend noch dem Utilitarismus verhaftete Jagdausübung zu einem erheblichen Teil an den nunmehr demokratisch festgelegten Allgemeininteressen vorbeigeht. Im Gegensatz zu den Konventionsstaaten bezieht die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur ethischen Jagdgegnerschaft die Entwicklung der Allgemeininteressen in den unmittelbar vorangegangenen Jahrzehnten ein. Vor allem unter den Gesichtspunkten des Wirkungsgefüges der Natur und der Mitgeschöpflichkeit des Tieres stellt sich die Rechtfertigungsfrage jetzt nicht mehr für die Jagd pauschal, sondern für jeden Abschuss. Ein nicht regulierungsbedingter Abschuss ist nicht deshalb gerechtfertigt, weil er zu einer Ausrottung nicht beiträgt. Er verstößt gegen das Störungsverbot und missachtet, dass Tiere keine Sachen sind. Die Unterlassung eines regulierungsbedingten Abschusses verstößt gegen die Pflicht zur Pflege des Wirkungsgefüges der Natur und/oder die Pflicht zur Wildschadensvorbeugung. Ein ökologie- und damit auch tierschutzwidriger Abschuss ist nur noch in Fällen gerechtfertigt, in denen - gemäß demokratiebasierter Bewertung - das höhere Gewicht anderen Allgemeininteressen zukommt. Die deutsche Rezeption der Rechtsprechung des Gerichtshofs durch Literatur, Gesetzgeber und Rechtsprechung geht ganz überwiegend an der Verschiebung des Rahmens der Jagd durch die neuere Entwicklung der Allgemeininteressen vorbei sowie an der hierauf beruhenden grundsätzlichen Zulässigkeit, die Eigentümerfreiheit in Form der ethischen Jagdgegnerschaft auszuüben, wenn - wie in 2.2.3 dargelegt - § 6a BJagdG als eine begrenzte und eng auszulegende Ausnahmevorschrift bewertet wird, ein tief empfundener Gewissenskonflikt wie im Kriegsdienstverweigerungsverfahren gefordert wird und/oder die Erfüllung der Voraussetzungen für die Anerkennung einer Konversion im Asylverfahren.

126
Die neuen nationalen und supranationalen Staatsziele begründen eine Verpflichtung des Gesetzgebers, die Jagd den aktuellen Staatszielen anzupassen, letztlich also, sie von einer freiheitlichen Grundeigentümerbefugnis (die in Deutschland, Luxemburg und Österreich bei kleinem Grundbesitz ohnehin nur theoretisch ist) zu einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe umzugestalten (ein erster Ansatz wäre etwa die Ausweitung der Abschusspläne auf alle regulierungsbedürftigen Wildarten). Dieser (grundsätzlich sanktionslosen) Verpflichtung des Gesetzgebers entspricht allerdings kein subjektiv-öffentliches Recht. Zu ihrer Erfüllung bedarf es des politischen Willens. Der Gesetzgeber kann deshalb weiterhin privaten Interessen Rechnung tragen, die den Staatszielen wesentlich widersprechen. Die genannte Verpflichtung des Gesetzgebers ist aber dennoch nicht bedeutungslos. Zur Rechtfertigung von EMRK-Eingriffen darf sich der Gesetzgeber nur auf demokratisch festgelegte aktuelle Staatsziele/Allgemeininteressen stützen; diese rechtfertigen die freiheitliche Jagd jedoch nicht mehr.

127

Nachdem die Kritik an der freiheitlichen Jagdausübung ein solides gesellschaftliches und rechtliches Fundament besitzt, ist der Gerichtshof in der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich (Rn. 114), in der Entscheidung Schneider/Luxemburg (Rn. 6, 80), in der Entscheidung A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich (Rn. 8 ff.) sowie in der Entscheidung Herrmann/Deutschland jeweils von einer jagdgegnerischen Haltung bereits aufgrund entsprechender Bekundungen der Beschwerdeführer (sie lehnten die Jagd aus persönlichen Überzeugungen ab, sie seien ethische Jagdgegner) ausgegangen. Überprüfungen, inwieweit und mit welcher Tiefe die Jagdgegnerschaft vertreten wird, hat er - auch wenn Formulierungen wie „Gewissensentscheidung“ oder „tief verankert“ vorkommen - in keiner dieser Entscheidungen angestellt. Er ist lediglich der von Beteiligten aufgeworfenen Frage nachgegangen, ob die Ablehnung der freiheitlichen Jagd bei dem einzelnen Beschwerdeführer in Wirklichkeit unzutreffend sein könnte bzw. ob sie oberflächlich, widersprüchlich oder trivial sein könnte (vgl. 2.4.3.2).

128
Zur Anpassung des luxemburgischen Jagdrechts an die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur ethischen Jagdgegnerschaft in Luxemburg (vgl. Art. 4 lit. e und Art. 7 Satz 2 des luxemburgischen Jagdgesetzes v. 25.5.2011, ABl. S. 1728) und in Schweden (vgl. Nilsson/Schweden, Teil B; Abschnitt „domestic law“) liegen - ebenso wie zu § 6a BJagdG - noch keine Entscheidungen des Gerichtshofs vor. Die französische Jagdrechtsanpassung ist vom Gerichtshof jedoch bereits erörtert worden. Gemäß den Entscheidungen A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich (Rn. 38 ff. und 56 f.) und Chabauty/Frankreich (Rn. 45, 57) sind die Bestimmung im französischen Gesetz vom 26. Juli 2000, die die Jagdbefreiung von „persönlichen, gegen die Jagdausübung gerichteten Überzeugungen“ abhängig machen (Gesetz Voynet, Art. L. 422-10 Nr. 5 d. Umweltgesetzbuchs) - also nicht von einem Gewissenskonflikt o.ä. - und auch juristische Personen nicht ausschließen, geeignet zur Behebung der Gründe für die Verstoßfeststellungen in der Entscheidung Chassagnou u.a./Frankreich. Der Ministerrat des Europarates, der die Vollziehung der Entscheidungen des Gerichtshofs überwacht, ist - wie sich aus den genannten Entscheidungen des Gerichtshofs ergibt - zum selben Ergebnis gelangt.

129
Insgesamt hat der Gerichtshof die Beachtlichkeit/Zulässigkeit der ethischen Jagdgegnerschaft anhand eigener Maßstäbe überprüft, die weit von der Forderung entfernt sind, dass der ethische Jagdgegner eine Gewissensprüfung bestehen muss oder dass er ein schlüssiges, konsequent gelebtes Gedankengebäude oder auch nur nachvollziehbare individuelle Überlegungen dartun muss. Er hat auf diese Weise dem Umstand Rechnung getragen, dass Freiheiten grundsätzlich gemäß eigenen, einer Kontrolle nicht unterliegenden (nicht unbedingt vernünftigen) Vorstellungen ausgeübt werden dürfen, dem Grundsatz, dass Pluralismus, Toleranz und offene Geisteshaltung Wesensmerkmale einer demokratischen Gesellschaft sind, sowie den Tatsachen, dass auch eine emotionale Entscheidung entschieden, widerspruchsfrei und wichtig sein kann und Vortragsfähigkeit und Ausdrucksweise keine entscheidenden Hürden darstellen dürfen.

2.4.3.2

130
Angesichts der Berechtigung der ethischen Jagdgegnerschaft (insbesondere wegen der neueren Entwicklung der Allgemeininteressen) in einem freiheitlichen Jagdsystem konzentriert sich die Prüfung des individuellen Vorbringens des Beschwerdeführers und seiner persönlichen Umstände auf die Frage, ob ihr der gewisse Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit fehlt, der gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs erforderlich ist.

131
Um die Kohärenz der Behauptung einer ethischen Jagdgegnerschaft geht es insbesondere bei der Frage, ob diese Behauptung nur aufgestellt wird, um sich der mit der Zwangsvereinigung einhergehenden Beteiligung Dritter und stärkeren Kontrolle zu entziehen, ob der Beschwerdeführer also in Wirklichkeit Anhänger der freiheitlichen Jagdausübung ist (vgl. 2.3). In Luxemburg, Deutschland und Österreich ist zwar - wie bereits erwähnt - mit einer solchen Strategie die Eigenjagd auf kleinem Grundbesitz nicht erreichbar, sodass es hier nicht zu einer Inkohärenz wegen dieses Motivs kommen kann (beispielsweise darf nach dem BJagdG, das wie die österreichischen Landesjagdgesetze in der Tradition des Reichsjagdgesetzes steht, die Jagd gem. § 4 BJagdG nur in Eigenjagdbezirken - mit Mindestfläche - und im Rahmen von Jagdgenossenschaften ausgeübt werden; zur insoweit differenzierten Rechtslage in Luxemburg vgl. die Entscheidung Schneider/Luxemburg, Rn. 53). Jedoch steht der Jagdgegnerschaft nicht nur eine eigene

Jagdausübung, sondern jede Art einer Billigung der Jagdausübung entgegen. Eine solche Billigung hat (vom Verfahren A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich abgesehen, das aus anderen Gründen nicht zu einer Verstoßfeststellung geführt hat) in allen Konventionsbeschwerdeverfahren gefehlt, in denen eine jagdliche Zwangsvereinigung gegenständlich gewesen ist und der Gerichtshof eine Verstoßfeststellung abgelehnt hat (vgl. 2.4.2), während diese Ablehnung allen Verstoßfeststellungsentscheidungen zugrunde gelegen hat. Die Beschwerdeführer Jakobsson, Johansson, Piippo, Nilsson und Chabauty haben bereits durch ihre eigenen Jagdaktivitäten (ihren eigenen Jagdscheinbesitz) gezeigt, dass sie die freiheitliche Jagdausübung nicht ablehnen; die Beschwerdeführer Baudinière und Vauzelle haben dies durch ihre Mitgliedschaft in privaten Jagdvereinigungen gezeigt.

132
Zwar ist nicht jede Ausübung oder Bejahung der Jagd gleichbedeutend mit einer inkohärenten Bejahung der freiheitlichen Jagd. Ein ethischer Jagdgegner, der - wie etwa Frau Schneider in Luxemburg - eine ökologischere Jagd verficht, könnte, ohne in Widerspruch zu diesem die Vergnügungsjagd ablehnenden Begehren zu geraten, eine ausschließlich den Allgemeininteressen dienende Jagd mit eigenem Jagdschein anstreben oder auf sonstige Weise befürworten (beispielsweise durch Beitritt zu einer entsprechend orientierten privaten Jagdvereinigung). Jedoch steht der Anerkennung einer ethischen Jagdgegnerschaft in einer solchen Fallgestaltung (mit der sich der Gerichtshof noch nicht befassen musste) entgegen, dass eine freiwillige Beschränkung der Jagdausübung auf die Verwirklichung von Allgemeininteressen schwer zu überprüfen ist, nicht dauerhaft gesichert ist und sich vor allem nicht auf demokratiebasierte Vorgaben berufen kann (vgl. 2.4.2). Diese setzen in aller Regel komplexe, unabhängig-sachverständige Erwägungen voraus, die von einem Privaten - selbst wenn er seine vielfältigen Interessen hintanzustellen versucht - nicht in identischer Weise vorgenommen werden können. Gerade wegen des Fehlens demokratiebasierter Vorgaben ist es den unterschiedlichsten jagdlichen Interessengruppen möglich zu behaupten, die eigene Jagdausübung entspreche den Allgemeininteressen. Insgesamt ist eine Art der freiheitlichen Jagd, die sich verlässlich auf die Vollziehung von Gemeinwohlerfordernissen beschränkt und daher nicht in Widerspruch zur ethischen Jagdgegnerschaft steht, kaum vorstellbar; eine wohlmeinende Privatinitiative in diesem Sinn könnte den Allgemeininteressen bestenfalls nahekommen, deren Verwirklichung durch öffentlich-rechtliche Vorgaben jedoch nicht ersetzen (ob dies auch für die Jagdausübung in den Revieren der Bayerischen Staatsforsten gilt, die als staatliches Unternehmen auf die Konkretisierungen der Allgemeininteressen durch die zuständigen staatlichen Stellen zurückgreifen können, kann vorliegend offenbleiben).

133
Ein Widerspruch zur behaupteten ethischen Jagdgegnerschaft kann auch dadurch zum Ausdruck kommen, dass der Antragsteller nicht alle seine bejagbaren Grundstücke in den Freistellungsantrag einbezieht. Jedoch ist bei einem derartigen Unterlassen die Annahme einer Widersprüchlichkeit nicht zwingend (vgl. etwa die aus BT-Drs. 17/12302 - Nr. 4, zu Art. 1 Nr. 2 - ersichtliche Auseinandersetzung der Gesetzgebungsorgane um die Frage, wie ein wegen § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG nicht befriedetes Grundstück in diesem Zusammenhang zu bewerten ist), insbesondere dann nicht, wenn die Antragstellung später insoweit ergänzt wird. Es muss allerdings plausibel erläutert werden, weshalb die anfängliche Unterlassung keine Bejahung der freiheitlichen Jagd bedeutet hat.

134
Abgesehen von den Fällen einer Bejahung der freiheitlichen Jagd fehlt es in der Regel nicht an dem erforderlichen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist darauf hingewiesen worden, dass für das Vorliegen dieser Kriterien grundsätzlich die mit einer Befriedung verbundenen Belastungen des Antragstellers sprechen (insbesondere das Betreiben eines Verwaltungsverfahrens und Auseinandersetzungen mit den von einer Befriedung unmittelbar und mittelbar Betroffenen, vgl. die U.d. VG Lüneburg v. 8.3.2017, a.a.O., Rn. 33 und des VG Minden v. 3.5.2016, a.a.O., Rn. 38). Allerdings kann der Grund des Scheiterns der Konventionsbeschwerde von Frau Lasgrezas nicht nur als verfahrensrechtliche Verfristung, sondern auch als Mangel des erforderlichen gewissen Grades an Entschiedenheit und Wichtigkeit bewertet werden. Ein ethischer Jagdgegner, dessen Haltung einen gewissen Grad an Entschiedenheit und Wichtigkeit besitzt, hätte die vom französischen Gesetzgeber im Jahr 2000 geschaffene Ausstiegsfrist nicht versäumt bzw. gewichtige Gründe für diese Säumnis vorgetragen.

135

In der Entscheidung Herrmann/Deutschland, derzufolge sich der Beschwerdeführer als ethischer Jagdgegner bezeichnet hat, ist der Gerichtshof auf den Versuch der deutschen Regierung eingegangen, die Jagdgegnerschaft des Beschwerdeführers mithilfe von Schlussfolgerungen aus dessen übriger Lebensführung als unecht oder zumindest inkonsequent darzustellen (der Beschwerdeführer habe seine Grundstücke einer Landwirtin verpachtet, die dort Schlachtvieh halte, vgl. Rn. 92). Der Gerichtshof hat auch auf dieses Vorbringen nicht mit einer Gewissensprüfung o.ä. reagiert, sondern lediglich mit der Prüfung, ob es an einem gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit der Gegnerschaft gegen die freiheitliche Jagd fehlt, und ist im Ergebnis von einem solchen Defizit nicht ausgegangen. Er führt in erster Linie aus, die Ablehnung der Jagd könne nicht der Ablehnung des Schlachtens von Tieren zum Verzehr durch den Menschen gleichgestellt werden (Munte, a.a.O., Rn. 42, vernachlässigt insoweit - wie der Beschwerdegegner im Verfahren Herrmann/Deutschland und wohl auch die h. M. - die Unterschiedlichkeit der auf gehaltene Tiere und auf wilde Tiere bezogenen Allgemeininteressen, weil er davon ausgeht, die ethische Jagdgegnerschaft müsse sich auf jegliches Töten von Tieren beziehen; im Übrigen hält der Gerichtshof die Behauptung des Beschwerdeführers, er habe von dieser Art der Nutzung seines Grundstücks nichts gewusst und werde ggf. hiergegen einschreiten, für glaubhaft). Das Sondervotum der Richter D. T. B., V.und N. wendet zwar ein, der Beschwerdeführer habe erst zehn Jahre nach dem Eigentumserwerb des betroffenen Grundstücks eine Menschenrechtsverletzung geltend gemacht, nie versucht, die anderen Mitglieder der Jagdgenossenschaft in seinem Sinne zu beeinflussen, und auch nicht vorgetragen, Zeuge der Jagdausübung auf seinem Grund und Boden gewesen zu sein. Die Mehrheit der Großen Kammer des Gerichtshofs hat diesen Umständen jedoch keine Bedeutung zugemessen. Sie lassen zwar ein nicht lange bestehendes und ein nicht vollständig konsequentes Verhalten des Beschwerdeführers als möglich erscheinen, sind aber nicht geeignet, die Richtigkeit der Jagdgegnerschaftsbehauptung als solche zu widerlegen (wie etwa die Inhaberschaft eines Jagdscheins oder die Existenz sonstiger belastbarer Anhaltspunkte für ein Jagdinteresse) oder das Fehlen des erforderlichen gewissen Grades an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit zu begründen.

136
Aus alldem ergibt sich, dass der erforderliche gewisse Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit nicht demjenigen abgesprochen werden darf, bei dem der im Kriegsdienstverweigerungsverfahren erforderliche tief empfundene Gewissenskonflikt oder gar die Voraussetzungen für die Anerkennung einer Konversion im Asylverfahren nicht vorliegen, und dass ein solches Fehlen vielmehr deutlich hervortreten muss und nicht leichtfertig angenommen werden darf. Die Annahme eines solchen Defizits bereits deshalb, weil bei dem Kauf der Fläche bekannt gewesen ist, dass sie bejagt wird (so VG Greifswald, U.v. 11.4.2019, a.a.O., juris Rn. 51), ist daher unzutreffend. Die Konsequenz, dass im Falle eines käuflichen Erwerbs von Außenbereichsflächen eine Befriedung stets ausscheiden würde, steht in diametralem Gegensatz zur Intention des Gerichtshofs, den Grundeigentümer vor unverhältnismäßigen Eingriffen in seine Eigentümerbefugnisse und insbesondere in sein Nutzungsbestimmungsrecht zu schützen.

3.

137
§ 6a BJagdG setzt die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht vollständig um, ist aber in ihrem Sinne auslegungsfähig.

138
Nach der Entscheidung Herrmann (die an die Entscheidungen Chassagnou u.a. sowie Schneider anschließt) entspricht die Einbeziehung ethischer Jagdgegner in Jagdgenossenschaften mit der Folge, dass ihr Grundeigentum einer freiheitlichen Jagdausübung unterworfen wird, nicht dem Konventionsrecht.

139
Es ist Aufgabe der nationalen Gerichte, eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in den betroffenen Teilrechtsbereich der nationalen Rechtsordnung einzupassen, weil es weder der völkervertraglichen Grundlage noch dem Willen des Gerichtshofs entsprechen kann, mit seinen Entscheidungen ggf. notwendige Anpassungen innerhalb einer nationalen Teilrechtsordnung unmittelbar selbst vorzunehmen. Die entsprechenden Texte und Judikate müssen zur Kenntnis genommen werden und in den Willensbildungsprozess des zu einer Entscheidung berufenen Gerichts, der zuständigen Behörde oder des Gesetzgebers einfließen. Das nationale Recht ist unabhängig von dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens nach Möglichkeit im Einklang mit dem Völkerrecht auszulegen. Sind für die Beurteilung eines

Sachverhalts Entscheidungen des Gerichtshofs einschlägig, so sind grundsätzlich die vom Gerichtshof in seiner Abwägung berücksichtigten Aspekte auch in die verfassungsrechtliche Würdigung, namentlich die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen, und es hat eine Auseinandersetzung mit den vom Gerichtshof gefundenen Abwägungsergebnissen stattzufinden. Solange im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventionsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben (BVerfG, B.v. 14.10.2004 - 2 BvR 1481/04, „Görgülü“ - juris, insbesondere Rn. 48 f., 58, 62). Einer Richtervorlage nach Art. 100 GG bedarf es nur, wenn eine konventionsgerechte Auslegung nicht möglich ist (wovon die Verwaltungsgerichte beispielsweise im Fall des § 53 AufenthG in der bis zum 31.12.2015 geltenden Fassung - „Ist-Ausweisung“ - nicht ausgegangen sind und die Bestimmung nicht mehr angewendet haben, wenn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Ausweisung nicht zulässig gewesen ist wegen des Überwiegens der im konkreten Fall vorliegenden Bleibeinteressen über die Ausweisungsinteressen).

140
Nach diesen Grundsätzen ist die teilweise an der Konventionsrechtsprechung vorbeigehende Bestimmung des § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG so auszulegen, dass die freiheitliche Jagdausübung auch von kleinen Grundeigentümern in Zwangsvereinigungen abgelehnt werden darf, die keine natürlichen Personen sind, dass die Bestimmung keine Gewissensprüfung o.ä. fordert und dass sich aus dem Erfordernis der Glaubhaftmachung - angesichts der grundsätzlichen Zulässigkeit einer ethischen Jagdgegnerschaft - lediglich ergibt, dass der Antragsteller die Voraussetzungen des § 6a Abs. 1 Satz 3 BJagdG erfüllen und darüber hinaus sonstige Anhaltspunkte dafür ausräumen muss, dass seine Haltung nur oberflächlich, widersprüchlich oder trivial ist (3.1). Die ebenfalls teilweise an der Konventionsrechtsprechung vorbeigehenden Bestimmungen des § 6a Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 und Abs. 4 Satz 7 BJagdG sind so auszulegen, dass auch im Falle einer Gefährdung der hier genannten Belange die Befriedung erklärt bzw. aufrechterhalten wird und die von diesen Bestimmungen angestrebte Wahrung der Allgemeininteressen durch eine öffentlich-rechtlich festgelegte Jagdausübung (hierzu zählen auch Abschusspläne) verwirklicht wird (3.2).

3.1

141
§ 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG ist so auszulegen, dass die freiheitliche Jagdausübung auch von kleinen Grundeigentümern in Zwangsvereinigungen abgelehnt werden darf, die keine natürlichen Personen sind, dass die Bestimmung keine Gewissensprüfung o.ä. fordert und dass sich aus dem Erfordernis der Glaubhaftmachung - angesichts der grundsätzlichen Zulässigkeit einer ethischen Jagdgegnerschaft - lediglich ergibt, dass der Antragsteller die Voraussetzungen des § 6a Abs. 1 Satz 3 BJagdG erfüllen und darüber hinaus sonstige Anhaltspunkte dafür ausräumen muss, dass seine Haltung nur oberflächlich, widersprüchlich oder trivial ist.

142
Aus der Entwurfsbegründung mit Vorblatt (BT-Drs. 17/12046) ergibt sich, dass der Gesetzgeber von einer nachweispflichtigen Gewissensentscheidung ausgegangen ist, als er in § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG den Begriff der Glaubhaftmachung verwendet hat (ebenso VG Würzburg, U.v. 29.1.2015, a.a.O., Rn. 32). Durch diesen Begriff wird grundsätzlich nur die Beweisführung in Eilrechtsschutzfällen erleichtert (vgl. § 294 ZPO: alle Beweismittel sind möglich, auch eidesstattliche Versicherungen); Abschnitt B V der Entwurfsbegründung und Abschnitt E 1 des Vorblatts erwähnen ansatzweise seine eigentliche Bedeutung. Im Weiteren wird in der Bundestagsdrucksache jedoch ausgeführt, antragsberechtigt seien (nach § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG) nur natürliche Personen, da die Ablehnung der Jagd aus ethischen Gründen Ausdruck einer persönlichen Überzeugung und Gewissensentscheidung sei; daher entfalle eine Befriedung bei juristischen Personen. Zudem wird ausgeführt, die ethischen Motive seien glaubhaft zu machen, ihre bloße Behauptung reiche also nicht aus. Vielmehr werde vom Antragsteller verlangt, dass er seine verfahrensrechtlich bedeutsame Behauptung mit Hilfe der Glaubhaftmachung bekräftige, also objektive Umstände nachweise, die das Vorliegen einer ernsthaften und echten Gewissensentscheidung nachvollziehbar machten, sodass zumindest die überwiegende Wahrscheinlichkeit für das Vorhandensein ethischer Motive spreche (BT-Drs. 17/12046, S. 8, rechte Spalte). Das Erfordernis einer Gewissensentscheidung (und nicht nur einer ethischen Haltung) klingt auch an, wenn in der Entwurfsbegründung angenommen wird, die Befriedung von Grundflächen aus ethischen Gründen sei eng mit der Person des jeweiligen Eigentümers und seiner höchstpersönlichen Einstellung zur Jagd verbunden,

es gehe um in seiner Person liegende ethische Gründe und durch die ethische Jagdgegnerschaft müsse eine freie Willens- und Gewissensentscheidung zum Ausdruck kommen (BT-Drs. 17/12046, S. 10, linke Spalte). Der Gesetzgeber hat somit den durch § 294 ZPO verfahrensrechtlich geprägten Begriff der Glaubhaftmachung zur Festlegung von materiellen Voraussetzungen des Befriedungsanspruchs verwendet, und zwar solcher, wie sie möglicherweise bei einer Inanspruchnahme der Gewissensfreiheit i.S.d. Art. 9 EMRK gegenüber Eingriffen zu Gunsten der im Allgemeininteresse liegenden Landesverteidigung zu fordern wären.

143
Im Hinblick auf seine Annahme, der Nachweis objektiver Umstände sei erforderlich, die das Vorliegen einer ernsthaften und echten Gewissensentscheidung nachvollziehbar machen, hat der Gesetzgeber die Anwendung des § 6a BJagdG auf natürliche Personen eingeschränkt (vgl. jedoch zur Befugnis juristischer Personen des Privatrechts, zwar nicht die Glaubens- und Gewissensfreiheit, wohl aber die religiöse Handlungsfreiheit in Anspruch zu nehmen, Senatsurteil v. 9.9.2009, a.a.O., Rn. 32). Außer von Leonhardt (a.a.O., Erläuterungen Abschnitt 2.2) und Maierhöfer (a.a.O., S. 1523) wird die Einschränkung auf natürliche Personen in Literatur und Rechtsprechung nicht in Zweifel gezogen.

144
Die Annahme einer Inanspruchnahme der Gewissensfreiheit i.S.d. Art. 9 EMRK durch den ethischen Jagdgegner widerspricht jedoch der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die lediglich eine ethische (wertebasierte) Jagdgegnerschaft fordert. Wie in Nr. 2 (insbesondere 2.2.3) dargestellt, beruht diese Rechtsprechung nicht auf Art. 9 EMRK. Keine der Entscheidungen des Gerichtshofs zu jagdlichen Zwangsvereinigungen enthält eine diesbezügliche Verstoßfeststellung oder auch nur Prüfung. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es auch nicht erforderlich, dass der ethische Jagdgegner seine Haltung eingehend rechtfertigt, denn er nimmt mit der Ablehnung der freiheitlichen Jagdausübung lediglich seine Eigentümerbefugnisse in einer Weise wahr, die (ausweislich der Entwicklung der Allgemeininteressen und der entsprechenden öffentlichen Diskussion) Respekt in einer demokratischen Gesellschaft verdient. Auch in der Begründung des § 6a-Entwurfs findet sich nichts, was dafür sprechen könnte, dass für die Forderung des Gesetzgebers nach einer Gewissensentscheidung oder einer eingehenden Rechtfertigung belastbare Anhaltspunkte in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vorhanden sind. Vielmehr wird auch in der Entwurfsbegründung das Eigentums-Menschenrecht (Art. 1 ZP Nr. 1, dessen Ausübung weder eine Gewissensentscheidung voraussetzt noch auf natürliche Personen beschränkt ist), als Grundlage der die Neuregelung des § 6a BJagdG auslösenden Verstoßfeststellung in der Sache Herrmann bezeichnet (Abschnitt A Abs. 1 d. Vorblatts, Abschnitt A.I der Entwurfsbegründung). Allerdings ist diese Erkenntnis bei dem Entwurf des § 6a BJagdG offensichtlich nicht leitend gewesen (zum gleich gelagerten Widerspruch in Teilen von Literatur und Rechtsprechung vgl. 2.2.3 a.A.). Insgesamt würde sowohl die Forderung nach Glaubhaftmachung einer Gewissensentscheidung als auch die Beschränkung der Anwendung des § 6a BJagd auf natürliche Personen zu Konventionsverstößen betreffend die (auch für juristische Personen geltenden) Bestimmungen in Art. 1 ZP Nr. 1 und Art. 11 EMRK führen.

145
§ 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG kann aber konventionsgerecht ausgelegt werden. Den Ausschluss juristischer Personen und die Forderung nach einer Gewissensentscheidung hat der Gesetzgeber zwar hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht. Die damit verbundene Abwendung von der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat aber nicht in der Absicht des Gesetzgebers gelegen. Diesen Forderungen liegen vielmehr Irrtümer der deutschen Rezeption der Rechtsprechung des Gerichtshofs über Hintergrund und Gehalt zugrunde (vgl. 2.4). Sie können und müssen im Wege der Auslegung hinweggedacht werden mit der Folge, dass auch juristische Personen einen Befriedungsanspruch geltend machen können, und dass - wie in 2.4.3.2 dargestellt - der Begriff der Glaubhaftmachung in § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG die Berücksichtigung einer geltend gemachten ethischen Jagdgegnerschaft nur dann ausschließt, wenn sie nicht einmal einen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit besitzt wie etwa in den in § 6a Abs. 1 Satz 3 BJagdG genannten (in § 6a Abs. 4 Satz 5 Nr. 2 BJagdG wiederholten) Fällen.

146
Dem Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 28. September 2012, das Bundesjagdgesetz - konzentriert auf die Umsetzung des Urteils „Herrmann“ - zügig zu ändern (vgl. BayStMinELF v. 2.11.2012 an VG Würzburg, Gz. F8-7925-1/31), sowie der erwähnten Bundestagsdrucksache (vgl. Abschnitt A des Vorblatts, Abschnitte A.I, A.II, A.III und A.VI a.E. der Entwurfsbegründung, Abschnitt II der Anl. 2 - Stellungnahme des

Nationalen Normenkontrollrates) ist klar der Wille zu entnehmen, das Urteil Herrmann/Deutschland vom 26. Juni 2012, mit dem der Gerichtshof der Linie seiner bisherigen Rechtsprechung gefolgt ist, in nationales Recht umzusetzen. An keiner Stelle der Materialien findet sich ein Anhaltspunkt für eine Absicht des Gesetzgebers, die Rechtsprechung des Gerichtshofs nur teilweise oder eingeschränkt umzusetzen. Vielmehr wird die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland als Unterzeichnerstaat der Menschenrechtskonvention betont, das Urteil in der Sache Herrmann umzusetzen und eine Rechtslage herzustellen, die mit der Konvention im Einklang steht (Abschnitt A.I a.E. der Entwurfsbegründung). Im Gesetzgebungsverfahren sind Entwurfs-Änderungsvorschläge mit der Begründung abgelehnt worden, mit der vorgeschlagenen Änderung werde das Urteil des Gerichtshofs nur unzureichend umgesetzt (vgl. die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 17/12302 v. 6.2.2013, S. 4).

147
Aus dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers, der Rechtsprechung des Gerichtshofs im vollen Umfang Rechnung zu tragen, ergibt sich, dass der Gesetzgeber - wenn er erkannt hätte, dass die Gewissensfreiheit i.S.d. Art. 9 EMRK keine Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist, dass auch eine eingehende Rechtfertigung einer wertebasierten Jagdgegnerschaft (angesichts deren Respektabilität in einer demokratischen Gesellschaft) nicht gefordert werden darf, sondern nur eine Aufklärung von Anhaltspunkten, die gegen Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit sprechen, und dass eine nationale Regelung, die vom Gegenteil ausgeht, zur Ablehnung berechtigter Befriedungsbegehren und damit zu Menschenrechtsverstößen führen würde - derartige Forderungen nicht gestellt hätte.

148
Der Umstand, dass die Bestimmung des § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG ausdrücklich auf natürliche Personen beschränkt ist, steht dem nicht entgegen, denn hierbei handelt es sich um eine planwidrige Regelungslücke, wie sie Voraussetzung ist für eine analoge Anwendung der von einer Norm angeordneten Rechtsfolge auf Sachverhalte, die dieser Norm nicht unterfallen.

149
Eine planwidrige Regelungslücke kann angenommen werden, wenn der Anwendungsbereich der Norm wegen eines versehentlichen, mit dem Normzweck unvereinbaren Regelungsversäumnisses des Normgebers unvollständig ist. Eine derartige Lücke darf von den Gerichten im Wege der Analogie geschlossen werden, wenn sich aufgrund der gesamten Umstände feststellen lässt, dass der Normgeber die von ihm angeordnete Rechtsfolge auch auf den nicht erfassten Sachverhalt erstreckt hätte, wenn er diesen bedacht hätte. Dabei darf der erkennbare Wille des Gesetzgebers nicht beiseitegeschoben und durch eine autark getroffene richterliche Abwägung der Interessen ersetzt werden. Richterliche Rechtsfortbildung darf nicht dazu führen, dass die Gerichte ihre eigene materielle Gerechtigkeitsvorstellung an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen. Die Aufgabe der Rechtsprechung beschränkt sich vielmehr darauf, den vom Gesetzgeber festgelegten Sinn und Zweck eines Gesetzes unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung zu bringen oder eine planwidrige Regelungslücke mit den anerkannten Auslegungsmethoden zu füllen. Eine Interpretation, die als richterliche Rechtsfortbildung den Wortlaut des Gesetzes hintanstellt und sich über den klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers hinwegsetzt, greift unzulässig in die Kompetenzen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein. Hat der Gesetzgeber eine eindeutige Entscheidung getroffen, darf der Richter diese nicht aufgrund eigener rechtspolitischer Vorstellungen verändern und durch eine judikative Lösung ersetzen, die so im Parlament nicht erreichbar war (vgl. BVerfG, U.v. 11.7.2012 - 1 BvR 3142/07, 1 BvR 1569/08 - NJW 2012, 3081, juris, Rn. 74 f. und vom 3.4.1990 - 1 BvR 1186/89 - BVerfGE 82, 6, NJW 1990, 1593, juris, Rn. 20 f.; BVerwG, U.v. 10.1.2013 - 5 C 19.11 - juris, Rn. 13 und v. 13.12.2012 - 2 C 71.10 - ZBR 2013, 206, Rn. 18).

150
Die Bestimmung des § 6a Abs. 1 Satz 1 BJagdG ist anhand dieser Grundsätze erweiternd - im Sinne einer Einbeziehung juristischer Personen - auszulegen. Im Gegensatz zu der in Literatur und Rechtsprechung verbreiteten Auffassung handelt es sich bei dem Ausschluss natürlicher Personen durch § 6a BJagdG nicht um eine originäre Willensentschließung des Gesetzgebers, sondern nur um eine sekundäre. Der Gesetzgeber hat diesen Ausschluss lediglich deshalb vorgenommen, weil er irrtümlich vom konventionsrechtlichen Erfordernis einer Gewissensentscheidung ausgegangen ist (BT-Drs. 17/12046, S. 8 ff), also von einer Entscheidungserheblichkeit des Art. 9 EMRK, und dem Konventionsrecht Genüge leisten wollte. Nachdem Art. 9 EMRK vorliegend nicht von Bedeutung ist, steht angesichts der originären

Absicht des Gesetzgebers, dem Konventionsrecht Genüge zu leisten, unzweideutig und ohne dass es einer wertenden richterlichen Beurteilung bedarf, fest, dass der Gesetzgeber bei Irrtumsfreiheit diese Wendung nicht eingefügt hätte. Angesichts der zweistufigen Willensbildung des Gesetzgebers und seines Irrtums bereits auf der ersten Ebene handelt es sich bei dem Ausschluss lediglich um einen Konsequenzfehler, der eine Korrektur unter Rückgriff auf die primäre Willensbildung erfordert. Durch die Einbeziehung juristischer Personen wird der Wille des Gesetzgebers weder beiseitegeschoben noch unzulässig durch eine richterliche Gerechtigkeitsvorstellung ersetzt. Vielmehr wird dem klaren primären Willen des Gesetzgebers Geltung verschafft, während dieser von der insoweit ablehnenden Haltung der herrschenden Meinung beiseitegeschoben wird.

151

Mit der Bestimmung des § 6a Abs. 1 Satz 3 BJagdG hat der Gesetzgeber die Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgegriffen, wonach die ethische Jagdgegnerschaft einen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit aufweisen muss (ebenso OVG NW, U.v. 28.6.2018, a.a.O., juris Rn. 49, VG Münster, U.v. 14.2.2017 - 1 K 1608/15 - juris Rn. 35 und VG Würzburg, U.v. 29.1.2015, a.a.O., juris Rn. 46). Soweit es hieran mangelt, ohne dass einer der Tatbestände in § 6a Abs. 1 Satz 3 BJagdG einschlägig ist, ist dieser Mangel als gescheiterte Glaubhaftmachung zu bewerten. § 6a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Alt. 1 und Nr. 2 BJagdG greifen die Rechtsprechung des Gerichtshofs auf, wonach die Ausübung der freiheitlichen Jagd, aber auch der bloße Besitz eines Jagdscheins mit einer ethischen Jagdgegnerschaft nicht zu vereinbaren sind. § 6a Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 Alt. 2 BJagdG greift die Entscheidung Baudinière und Vauzelle auf, in der eine Verstoßfeststellung abgelehnt worden ist, weil die Beschwerdeführer ihren Grundbesitz in private Jagdvereinigungen eingebracht und dadurch die freiheitliche Jagd bejaht haben. Als Duldung der Jagd kann es auch bewertet werden, wenn nicht der komplette bejagbare Grundbesitz in den Befriedungsantrag einbezogen wird. Jedoch erlaubt eine solche Unterlassung nicht einen im selben Maß zwingenden Schluss auf eine Bejahung der freiheitlichen Jagd, wie dies bei Jagdscheinbesitz, eigener Jagdausübung und Mitgliedschaft in einer privaten Jagdvereinigung der Fall ist (vgl. 2.4.3.2). Für die Festlegung eines maßgeblichen Zeitpunkts in § 6a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 BJagdG für die Ausschließungsgründe der Beantragung oder des Besitzes eines Jagdscheins, nicht aber für die Duldung der Jagdausübung sprechen somit sachliche Gründe. Der maßgebliche Zeitpunkt steht auch deshalb nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofs, weil er - ähnlich wie eine gesetzliche Ausstiegsfrist - einer Freistellung nicht dauerhaft entgegensteht und daher keine unverhältnismäßige Regelung darstellt (zum Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Umsetzung der Rechtsprechung des Gerichtshofs und zur Verhältnismäßigkeit von Verfahrensregelungen, die nicht unvernünftig sind und keine gravierenden Belastungen mit sich bringen, vgl. A.S.P.A.S. und Lasgrezas/Frankreich, Rn. 31 ff., 38 ff. und 52 ff.).

3.2

152

Die Bestimmungen des § 6a Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 und Abs. 4 Satz 7 BJagdG, wonach bei einer Gefährdung enumerativ bestimmter jagdrelevanter Belange die Befriedung versagt werden kann, sind so auszulegen, dass auch bei einer solchen Gefährdung die Befriedung unbeschränkt erklärt und nicht widerrufen wird, den Allgemeininteressen aber dadurch Rechnung getragen werden kann, dass trotz der Befriedung öffentlich-rechtliche Jagdanordnungen (hierzu zählen auch Abschusspläne) ausgesprochen werden können, wenn ihre Gestaltung und ihr Vollzug gemäß den Allgemeininteressen gewährleistet ist.

153

Wörtlich genommen würden die genannten Bestimmungen Konventionsverstöße herbeiführen. Der Gesetzgeber hat (in Einklang mit der h. M., vgl. 2.4.2) angenommen, der Anspruch des ethischen Jagdgegners auf Befreiung von der Jagdausübung der Zwangsvereinigung sei eines von mehreren abzuwägenden Interessen und könne daher bei entsprechend gewichtigen Allgemeininteressen zurückgesetzt werden. Nach Nr. II. Spiegelstrich 8 der Eckpunkte zur Änderung des Bundesjagdgesetzes vom 10. September 2012 (Anl. zum Bericht d. BMELV für die Agrarministerkonferenz v. 26. bis zum 28.9.2012) soll, falls ethische Motive hinreichend glaubhaft gemacht sind, eine Abwägung der schützenswerten Belange des Antragstellers mit den einschlägigen wichtigen Belangen (…) und den schutzwürdigen Interessen Dritter, insbesondere der benachbarten Grundeigentümer, erfolgen (ebenso BT-Drs. 812/12, S. 9). Der Gesetzgeber hat auf dieser Grundlage die genannten Bestimmungen vorgesehen, weil er (ebenfalls in Einklang mit der h. M.) davon ausgegangen ist, die Befriedung beziehe sich auf jegliche Jagdausübung.

154
Die Annahme einer Abwägbarkeit des Anspruchs auf Freistellung des Grundstücks von einer freiheitlichen Jagdausübung gegen Allgemeininteressen und geschützte Interessen anderer ist jedoch unrichtig. Der Freistellungsanspruch des ethischen Jagdgegners ist - solange die ihm auferlegte Jagdausübung wesentliche freiheitliche Anteile hat, also ihm gegenüber willkürlich ist - nicht davon abhängig, inwieweit infolge der Freistellung Allgemeininteressen beeinträchtigt werden. Die zur Begründung dieser Annahme herangezogenen Formulierungen in den Verstoßfeststellungsentscheidungen (betreffend die Suche nach einem Ausgleich bzw. Gleichgewicht) vermögen sie nicht zu tragen. Die ethische Jagdgegnerschaft ist eine Ausübung der Eigentümerfreiheit, die grundsätzlich Respekt in einer demokratischen Gesellschaft verdient, und darf daher gegenüber der freiheitlichen Jagdausübung nicht zurückgesetzt werden. Es trifft auch nicht zu, dass der Freistellungsanspruch des ethischen Jagdgegners jegliche Jagdausübung betrifft und ihm deshalb nicht Rechnung getragen werden kann, wenn die Allgemeininteressen Abschüsse erfordern. Eine ausschließlich an den Allgemeininteressen orientierte Jagdausübung ist auch gegenüber einem ethischen Jagdgegner verhältnismäßig (vgl. 2.4.2).

155
Es kommt hinzu, dass § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG als ersten der für die Rechtfertigung einer Ablehnung der Befriedigung vorgesehenen Belange „die Erhaltung eines artenreichen und gesunden Wildbestandes sowie der Pflege und Sicherung seiner Lebensgrundlagen“ benennt. Bei dieser Zielangabe, die der Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 1 BJagdG entnommen ist (jedoch die dortige Einschränkung auf einen „den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepassten“ Wildbestand, die gegen überhöhte Wildbestände gerichtet ist, nicht enthält), handelt es sich nicht um ein Allgemeininteresse wie etwa den Naturschutz, zu dem der günstige Erhaltungszustand im Sinne der FFH-Richtlinie sowie der - überhöhte Wildbestände ausschließende - Ökologiegrundsatz gehören, sondern um das private Interesse an einer Erhaltung der Jagdmöglichkeiten. In dieser Zielangabe (die nicht in der auf Allgemeininteressen konzentrierten Bestimmung des § 6a Abs. 5 BJagdG genannt ist) spiegelt sich der Umstand wieder, dass das deutsche Jagdrecht zwar die Verwirklichung von Allgemeininteressen vorsieht, in seinem Zentrum aber freiheitlich ausgestaltet ist (vgl. 2.1). Auch aus dem in § 6a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BJagdG genannten Belang ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Jagdfreiheit dem Befriedungsanspruch des ethischen Jagdgegners im Konfliktfall vorziehen wollte, obgleich gerade sie es ist, weswegen dieser Befriedungsanspruch besteht.

156
Jedoch kann die Bestimmung des § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG konventionsgerecht ausgelegt werden. Dieser Auslegung zufolge wird auch im Falle einer Gefährdung von Allgemeininteressen die Befriedung erklärt und die erforderliche Wildregulierung durch Anwendung der schon jetzt zur Verwirklichung von Allgemeininteressen vorgesehenen Regelungen (§§ 21 und 27 BJagdG) vorgenommen.

157
Wie bereits erwähnt, hat sich der Gesetzgeber nicht bewusst gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs gewandt. Er hat sich lediglich über deren Hintergrund und Inhalt geirrt und insbesondere nicht erkannt, dass der Anspruch auf Freistellung von der Jagdausübung auf deren erheblichem Freiheitsanteil beruht, dass dieser Anspruch nicht davon abhängig gemacht werden darf, ob und inwieweit Allgemeininteressen dieser Freistellung entgegenstehen, und dass er gegenüber einer ausschließlich an Allgemeininteressen orientierten Jagdausübung nicht gegeben ist. Nur aufgrund dieser Irrtümer hat der Gesetzgeber sein Ziel, den Allgemeininteressen so weit als möglich Berücksichtigung zu verschaffen - ersichtlich an § 6a Abs. 1 Satz 2, Abs. 3, Abs. 4 Satz 7 und Abs. 5 BJagdG - auf einem konventionswidrigen Weg verfolgt. Wäre der Gesetzgeber diesem Irrtum nicht erlegen, hätte er zur Verwirklichung der Allgemeininteressen nicht eine Versagung der Befriedungserklärung (ganz oder teilweise) oder ihren Widerruf vorgesehen, sondern vielmehr die Erklärung der Befriedung und daneben den Erlass von Jagdanordnungen nach § 27 BJagdG bzw. von Abschussplänen.

158
Durch die Befriedung scheidet zwar der ethische Jagdgegner aus der Jagdgenossenschaft aus, denn nach § 9 Abs. 1 Satz 2 BJagdG gehört der Eigentümer von Grundflächen, auf denen die Jagd nicht ausgeübt werden darf, der Jagdgenossenschaft nicht an. Sein Grundstück gehört jedoch weiterhin zur Fläche des gemeinschaftlichen Jagdbezirks (vgl. § 6a Abs. 5 und Abs. 6 Satz 1 BJagdG sowie Meyer-Ravenstein, a.a.O, S. 169 f., und Munte, a.a.O., Rn. 11, 12) und kann deshalb in die Jagdausübung nach §§ 21 Abs. 2 und 27 BJagdG einbezogen werden.

159
Ob auch § 6a Abs. 5 BJagdG angewendet werden könnte, der die Anordnung einer beschränkten Jagdausübung gegenüber dem ethischen Jagdgegner vorsieht (Guber, a.a.O., S. 758 spricht im Zusammenhang mit § 6a Abs. 5 BJagdG von einer Jagdausübung durch den Jagdpächter unter Einbeziehung der Grundstücke des Jagdgegners und vermischt § 6a Abs. 5 BJagdG und § 27 BJagdG), kann vorliegend offenbleiben. Hiergegen spricht jedoch, dass eine solche beschränkte Jagdausübung eine Parzellenjagd darstellen würde und die Anordnung deshalb unverhältnismäßig sein dürfte. Der Gesetzgeber und die herrschende Meinung gehen nicht darauf ein, dass das Reviersystem einschließlich der Jagdgenossenschaften aufgrund der offensichtlich zutreffenden Überzeugung geschaffen worden ist, dass die Bejagung einer einzelnen Parzelle von vornherein uneffektiv ist, erst recht jedoch, wenn es um eine konkrete Einflussnahme auf den Wildbestand geht. Im Hinblick darauf dürfte von einer Unerfüllbarkeit der Anordnung nach § 6a Abs. 5 BJagdG auszugehen sein. Dagegen sind Abschusspläne bzw. Jagdanordnungen nach § 27 BJagdG bereits gesetzlich vorgesehen, begegnen keinen Zweifel hinsichtlich ihrer Effektivität und ergehen gegenüber dem an der Jagdausübung interessierten Jagdausübungsberechtigten. Angesichts dieser Alternativen dürfte eine Ermessensentscheidung nach § 6a Abs. 5 BJagdG kaum zu begründen sein.

160
Die öffentlich-rechtlichen Jagdanordnungen entsprechenden und auch für Gemeinschaftsjagdreviere geltenden Abschusspläne sind nach den bestehenden Vorschriften ausschließlich im Allgemeininteresse festzulegen. Eine derartige gesetzesgemäße Festlegung dürfte aber noch nicht genügen, um ihren Vollzug trotz des Befriedungsanspruchs als verhältnismäßigen Eingriff zu bewerten. Jedenfalls im Konventionsrecht ist nationales Recht nur insoweit relevant, als es angewendet und durchgesetzt wird. Über die Frage, ob der Abschussplan (wie noch im Reichsjagdgesetz vorgesehen) das überkommene Jagdinteresse und auch die Trophäenjagd fördert, oder ob er die Allgemeininteressen fördert, entscheidet das Maß der Abschussplanerfüllung. In dem in Bayern sehr häufigen Fall der Nichterfüllung des Abschussplans (also seiner Verwendung zur Förderung des freiheitlichen Jagdinteresses) wird nur äußerst selten der gesetzlich vorgesehene behördliche Vollzugszwang angewendet (vgl. 2.1.1). Die somit dem Jagdausübungsberechtigten eingeräumte faktische Autonomie dürfte in einem Revier mit einem befriedeten Grundstück einen Konventionsverstoß begründen. Dasselbe gilt bei sonstigen öffentlich-rechtlichen Jagdanordnungen. Alle derartigen Anordnungen dürften nur zulässig sein, wenn sie ausschließlich im Allgemeininteresse erlassen sind und auch vollständig vollzogen werden, sodass eine Privatnützigkeit der Jagdausübung ausscheidet. Es spricht einiges dafür, dass diese Anforderung übergreifend gilt, also nicht nur in Jagdrevieren mit befriedeten Grundstücken. Wäre dies anders, würde in solchen Jagdrevieren zunächst - wegen des Zwangsvollzugs der öffentlich-rechtlichen Jagdvorgabe - mehr Wild geschossen als in Revieren ohne befriedete Grundstücke, was der Gerichtshof als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK bewerten könnte. Selbst wenn einzubeziehen wäre, dass später (bei reduziertem Wildbestand) die Abschusszahlen sinken, ist damit zu rechnen, dass der Gerichtshof eine derart unterschiedliche Vollzugspraxis als Beleg dafür ansehen wird, dass die Allgemeininteressen in Wirklichkeit einen Vollzug der Abschusspläne nicht erfordern (zur Verwendung dieses Arguments durch den Gerichtshof vgl. Chassagnou u.a./Frankreich, Rn. 84 ff., 90 ff. und 115 ff. sowie Schneider/Luxemburg, Rn. 50).

4.

161
Die Voraussetzungen für eine Befriedung der streitgegenständlichen Grundstücke nach § 6a BJagdG in konventionsgerechter Auslegung liegen vor.

162
Die Klägerin hat ihre ethische Jagdgegnerschaft glaubhaft gemacht. Die Art (Rationalität, Nachvollziehbarkeit ö.ä.) der Werte, die der Jagdgegnerschaft zugrunde liegen, ist im Befriedungsverfahren nicht zu überprüfen, weil dies der Geistesfreiheit unterfällt. Sie hat eine wertebasierte Haltung dargetan; eine wertebasierte Jagdgegnerschaft verdient grundsätzlich Respekt in einer demokratischen Gesellschaft und stellt grundsätzlich eine ethische Jagdgegnerschaft i.S.d. § 6a BJagdG dar (vgl. 2.4.3.1). Die Klägerin hat im Ergebnis auch den erforderlichen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit ihrer Haltung dargetan.

163
Dem Beklagten ist zuzugestehen, dass die Ausführungen der Klägerin im behördlichen Verfahren dürftig gewesen sind. Die Klägerin hat aber bereits in ihrer Klageschrift nachvollziehbare und vom Beklagten nicht bestrittene Ausführungen gemacht, die die ethische Jagdgegnerschaft der Klägerin belegen. Diese Auffassung teilt auch der Beklagte, wenn er im Schriftsatz vom 18. Mai 2020 ausführt, dass bereits jede im erstinstanzlichen Verfahren ausgeführte Begründung für sich - isoliert betrachtet - für die Glaubhaftmachung ethischer Gründe hätte ausreichend sein können. Die Klägerin ist nicht aus prozessualen Gründen gehindert gewesen, ihre Haltung im Verwaltungsprozess näher auszuführen. Für ein Verpflichtungsbegehren wie die Befriedung ist - abgesehen von dem Versagungsgrund in § 6a Abs. 1 Satz 3 BJagdG - die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsachengerichtlichen Entscheidung maßgebend; aus der Bestimmung des § 6a BJagdG ergibt sich insoweit nichts Abweichendes. Daher ist es auch nicht zu beanstanden, dass die Klägerin ihre - bereits im erstinstanzlichen Verfahren gemachten und vom Beklagten inhaltlich nicht bestrittenen Ausführungen - erst im Berufungsverfahren eidesstattlich versichert hat.

164
Eine Steigerung des im behördlichen Verfahren erfolgten Vortrags der Klägerin, sie lehne es aus Mitleid ab, dass Tiere von ihrem Grundstück aus abgeschossen bzw. erschossen werden, gegenüber dem klägerischen Vortrag im gerichtlichen Verfahren vermag der Senat nicht zu erkennen. Die Ausführungen im gerichtlichen Verfahren erklären lediglich, wie die Klägerin zu der bereits im behördlichen Verfahren geäußerten Einstellung gelangt ist.

165
Die Klägerin wendet sich auf der Basis eines Wertesystems (auch) gegen den Freiheitsbereich der Jagd und insbesondere dagegen, dass sie - im Gegensatz zu Grundstückseigentümern, deren Flächen ein Eigenjagdrevier bilden - weder Tiere auf ihrem Grundstück verschonen noch die Errichtung von Jagdvorrichtungen und die Anwesenheit der Jagdausübungsberechtigten auf ihrem Grundstück verhindern darf.

166
Ihr Vortrag ist für den Senat (und auch den Beklagten) unter Berücksichtigung der dargelegten Umstände nachvollziehbar und zeugt von dem erforderlichen gewissen Grad an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit der ethischen Jagdgegnerschaft der Klägerin. Dazu zählt nach Auffassung des Senats insbesondere der - vom Beklagten nicht bestrittene - Umstand, dass der Vater der Klägerin während der Jagd von einem anderen Jäger angeschossen worden und später an den Schussverletzungen im Krankenhaus verstorben ist. Das stundenlange Leiden des Vaters (weil ärztliche Hilfe erst nach zwei Stunden eingetroffen war) will die Klägerin den angeschossenen Tieren - jedenfalls auf ihren Grundstücken - ersparen. Dies deckt sich mit den Ausführungen der Klägerin, sie lehne ein Töten von Tieren ohne Betäubung ab. Zusätzlich weist die Klägerin zur Begründung ihrer Jagdaversion in nachvollziehbarer Weise auf eine Begegnung mit einem verletzten und in der Folge verstorbenen Rehkitz hin.

167
Einer Befriedung der Grundstücke der Klägerin steht nach Auffassung des Senats nicht entgegen, dass die Klägerin in ihrem ursprünglichen Befriedungsantrag nicht alle in ihrem Eigentum stehende Grundstücke benannt hat. Die Klägerin hat die fehlenden Grundstücke auf den entsprechenden Hinweis des Sachbearbeiters der Beklagten umgehend in den Antrag mit einbezogen. Hinreichende Anhaltspunkte für eine Widersprüchlichkeit ihrer Haltung (etwa für ein Einverständnis mit der Jagd dort) ergeben sich hieraus nicht. Die Klägerin ist auch rechtlich nicht gehindert gewesen, ihren Befriedungsantrag im Laufe des Verfahrens zu vervollständigen.

168
Ebenso steht der Befriedung der klägerischen Grundstücke nicht entgegen, dass die Klägerin möglicherweise weitere Gründe zu ihrem Befriedungsantrag bewogen haben (z.B. persönliche Probleme mit dem Beigeladenen zu 2, natur- und artenschutzrechtliche Gründe, Tötung ihres Hundes durch einen Jagdpächter), zumal diese Gründe zur Bildung der jagdgegnerischen Haltung beigetragen haben können. Dies kann aber dahinstehen, da die Klägerin ihre ethische Jagdgegnerschaft auch hinsichtlich des erforderlichen gewissen Grades an Entschiedenheit, Kohärenz und Wichtigkeit glaubhaft gemacht hat.

169

Auf die Frage, ob durch die Befriedung Belange i.S.d. § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG gefährdet werden, kommt es nicht an, denn in konventionsgemäßer Auslegung des § 6a BJagdG darf den Allgemeininteressen nur durch die Ausführung öffentlich-rechtlicher (Freiheitsbereiche nicht gewährender) Jagdvorgaben, derzeit also durch die Anwendung der Regelungen in §§ 21 und 27 BJagdG, Rechnung getragen werden, nicht aber im Wege des § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG (vgl. 3.2). Darüber hinaus sind im Berufungsverfahren keine Tatsachen vorgetragen worden, die die Annahme rechtfertigen, ein Ruhen der Jagd auf den vom Antrag umfassten Flächen werde die in § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG aufgeführten Belange (bezogen auf den gesamten Jagdbezirk) gefährden. Die im Verwaltungsverfahren von einigen der Angehörten befürchteten Auswirkungen einer Befriedung der beantragten Flächen sind weder im behördlichen Verfahren noch im gerichtlichen Verfahren substantiiert dargelegt worden. Insbesondere vermag der Senat keine Teilung des Jagdreviers durch eine Befriedung der Grundflächen Fl.Nr. 508 der Gemarkung K. und Fl.Nr. 88 der Gemarkung F. zu erkennen. Zwar liegen die Grundflächen in unmittelbarer Nähe. Sie grenzen aber nicht aneinander an, sondern sind durch einen Weg voneinander getrennt. Inwiefern sich daraus eine Gefährdung der in § 6a Abs. 1 Satz 2 BJagdG aufgeführten Belange ergeben könnte, ist weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich.

5.

170
Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2 und 3 VwGO, der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO i.V.m. § 167 Abs. 1 und 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1 sind nicht gem. § 162 Abs. 3 VwGO aus Billigkeit der Beklagten und dem Beigeladenen zu 2 aufzuerlegen. Die Beigeladene zu 1 hat das Kostenrisiko i.S.d. § 154 Abs. 3 VwGO nicht übernommen.

6.

171
Die Revision ist zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).