

Memorandum

Datum	7. August 2024
Aktennr. und Bezeichnung	3747/2024 1KGO / 1KGO Verein zur Erhaltung des Wildes und der Jagd im CIC e. V. wg. Einfuhrverbot für Jagdtrophäen
Thema	Abwehr eines nationalen Importverbots von Jagdtrophäen
Verfasser	Dr. Katja Göcke, Rechtsanwälte GvW Graf von Westfalen

A. Fragestellung

Am 25. Januar 2024 hat das Belgische Parlament ein „generelles“ Importverbot für Jagdtrophäen verabschiedet.¹ Demnach soll zukünftig die Einfuhr von Jagdtrophäen von Tierarten, die in Anhang A der Europäische Artenschutz-Verordnung (EG) Nr. 338/97² (VO 338/97) sowie in Anhang B der VO 338/97 und gleichzeitig in Anhang XIII der Verordnung (EG) Nr. 865/2006³ (VO 865/2006) gelistet sind, verboten sein. Nach diesem „Vorbild“ stellen sich in Bezug auf ein angekündigtes deutsches Einfuhrverbot für Jagdtrophäen die folgenden Fragen:

- Wer hat Gesetzgebungskompetenz für ein ähnliches oder gar weitreichenderes „generelles“ Importverbot?
- Verstößt ein solches Importverbot gegen Grundrechte?
- Wie kann man sich gegen ein solches Importverbot wehren?

¹ Änderung des Art. 4 des Belgischen Zustimmungsgesetzes vom 28. Juli 1981 zum Washingtoner Artenschutzabkommen (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora - CITES).

² Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels.

³ Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission vom 4. Mai 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels.

B. Ergebnis

- Die überzeugenderen Argumente sprechen für eine ausschließliche EU-Kompetenz. Zwar werden mit einem umfassenden Einfuhrverbot von Jagdtrophäen umweltpolitische Ziele verfolgt, aber es handelt sich dabei primär um eine spezifische handelspolitische Maßnahme, die den Außenhandel regeln soll und sich direkt und sofort darauf auswirkt (hierzu **C.1.**).
- Ein generelles Importverbot dürfte zudem gegen Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen (hierzu **C.2.**).
- Auf direktem Wege wäre eine Rechtssatzverfassungsbeschwerde gegen das Importverbot vor dem Bundesverfassungsgericht denkbar, das bei Anerkennung der Grundrechtsverstöße ein Importverbot auch unabhängig von einem Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Kompetenzfrage als nichtig verwerfen könnte. Alternativ kann durch ein gerichtliches Vorgehen gegen eine konkret verweigerte Einfuhrgenehmigung einer Jagdtrophäe oder gegen einen geahndeten Verstoß gegen das Einfuhrverbot eine inzidente Normüberprüfung angeregt und damit ggf. eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht oder an den EuGH durch ein unterinstanzliches Gericht bewirkt werden (hierzu **C.3.**).

C. Rechtliche Stellungnahme

1. Kompetenz für den Erlass von Einfuhrbeschränkungen von Jagdtrophäen

1.1 Generelles Einfuhrverbot als handelspolitische Maßnahme

Gem. Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV ist die EU ausschließlich zuständig im Bereich der „gemeinsamen Handelspolitik“. Nach dem EuGH ist der **Handelsverkehr mit Drittstaaten** gemeint.⁴ Allerdings muss ein Rechtsakt der Union nach ständiger Rechtsprechung einen **spezifischen Bezug** zu diesem aufweisen. Dies ist der Fall, wenn er den internationalen Handel „im Wesentlichen fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt“.⁵

⁴ Vgl. EuGH, Gutachten vom 16. Mai 2017, Avis 2/15, *Freihandelsabkommen Singapur*, ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 35; vgl. Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 3 Rn. 15; Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *EUV/AEUV*, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 207 Rn. 28.

⁵ EuGH, Gutachten vom 16. Mai 2017, Avis 2/15, *Freihandelsabkommen Singapur*, ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 36 m.w.N.

Mangels konkreter Definition ist ein Rückgriff auf Art. 206 f. AEUV nötig, die die einheitlichen Grundsätze und Ziele der Gemeinsamen Handelspolitik näher bestimmen. Art. 207 Abs. 1 S. 1 AEUV legt beispielhaft die **Maßnahmen und Instrumente** fest. Da die Aufzählung mit „insbesondere“ eingeleitet wird, ist sie nicht abschließend.⁶ Denn zur Schaffung einer Zollunion – für die gem. Art. 3 Abs. 1 lit. a) AEUV ausdrücklich ausschließliche Zuständigkeit der EU besteht – soll sie nicht nur Binnenmarktbeschränkungen abschaffen, sondern zur harmonischen Entwicklung des Welthandels beitragen. Explizit werden dazu die schrittweise **Beseitigung von internationalen Handelsbeschränkungen** sowie der Abbau von Zoll- und „anderen Schranken“ genannt.

Insofern stellen auch **Einfuhrbeschränkungen** für Handelswaren aus Drittstaaten in die Union ein klassisches außenhandelspolitisches Instrument dar, das unmittelbar den Außenhandel regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt.

1.1.1 Jagdtrophäe als einzuführende Handelsware aus Drittstaaten

Der in Art. 207 Abs. 1 AEUV aufgeführte „**Handel mit Waren**“ bildet ein zentrales Anknüpfungsmoment für die handelspolitischen Instrumente. Der dort verwendete Begriff „**Ware**“ kann in Anlehnung an die Warenverkehrsfreiheit ausgelegt werden.⁷ Erfasst ist mithin jeder körperliche Gegenstand, der einen Handelswert hat und damit Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann.

Jagdtrophäen als tote Tiere oder Tierteile sind derartige körperliche Gegenstände. Gemäß Art. 1 Nr. 4b VO 865/2006, bezeichnet der Begriff „**Jagdtrophäe**“

„ein vollständiges Tier oder einen ohne weiteres erkennbaren Teil bzw. ein ohne weiteres erkennbares Erzeugnis eines Tieres, das bzw. der in einer beigefügten CITES-Genehmigung oder -Bescheinigung aufgeführt ist und

- i) in roher, bearbeiteter oder verarbeiteter Form vorliegt;*
- ii) vom Jäger durch Jagd rechtmäßig für seinen persönlichen Gebrauch gewonnen wurde;*
- iii) vom Jäger oder in dessen Namen aus dem Ursprungsland mit endgültigem Ziel in dem Staat, in*

⁶ Vgl. Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 207 Rn. 24; Hahn, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 207 Rn. 10.

⁷ Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 207 Rn. 29 m.w.N.

dem der Jäger seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, eingeführt, ausgeführt oder wiederausgeführt wird“.

Diesen Gegenständen kann auch ein Marktwert zugeordnet werden, der sich anhand von verschiedenen Faktoren bemisst wie der Seltenheit der Tierart, der Größe und Qualität der Trophäe und der Nachfrage von Jägern.

Folglich erfüllen Jagdtrophäen den Warenbegriff und können von handelspezifischen Regelungen betroffen sein.

1.1.2 Handelsspezifischer Bezug von Einfuhrbeschränkungen für Jagdtrophäen

Ein generelles Importverbot von Jagdtrophäen weist durch die direkte Einflussnahme durch Einfuhrregelungen spezifischen Bezug zum Außenhandel auf und ist damit dem Regelungsbereich der ausschließlichen EU-Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV zuzuordnen.

Dass ein generelles Importverbot als spezifische Handelsregelung einzuordnen ist, wird auch durch die Definition von „**Handel**“ in Art. 2 lit. u) VO 338/97 bestätigt:

„die Einfuhr in die Gemeinschaft, einschließlich des Einbringens aus dem Meer, und die Ausfuhr und die Wiederausfuhr aus dieser sowie die Verwendung, Beförderung oder Überlassung von Exemplaren, für die die Vorschriften der Verordnung gelten, in der Gemeinschaft einschließlich innerhalb eines Mitgliedstaats“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Die vom Importverbot betroffenen Jagdtrophäen würden primär aus Drittstaaten stammen.⁸ Die Regelung würde indirekt darauf abzielen, durch ein Einfuhrverbot Jagdreisen in die Länder, in denen die Tiere beheimatet sind, unattraktiver zu machen, indem erjagte Trophäen nicht mehr nach Deutschland mitgenommen werden dürften. Damit schränkt eine solche Regelung **spezifisch** deren **Einfuhr** aus Drittstaaten in die Union ein, da mit einem Einfuhrverbot der Handel mit den Jagdtrophäen unmittelbar **geregelt** – bzw. sogar unterbunden – werden soll und sich entsprechend **direkt und sofort** auf ihn **auswirkt**.

⁸ Vgl. Statista, [Häufigste importierte Jagdtrophäen bedrohter Tierarten weltweit 2014](#); siehe auch Anlage 1 zur Antwort auf die Kleine Anfrage 20/8025 vom 11. August 2023, [Deutscher Bundestag - Importe von Jagdtrophäen](#).

1.2 Keine Kompetenz der Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 lit. e) iVm. Art. 193 AEUV durch umweltschutzpolitische Motivation

An der fehlenden Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten für den Erlass eines generellen Importverbots von Jagdtrophäen vermag auch die Wahl der **Rechtsgrundlage** der VO 338/97 nichts zu ändern.

Der europäische Gesetzgeber hat für die VO 338/97 ausdrücklich von seiner **konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz** im Bereich der Umweltpolitik nach ex-Art. 130s Abs. 1 EGV (jetzt **Art. 192 Abs. 1 AEUV**) Gebrauch gemacht.⁹ Die Wahl der Ermächtigungsgrundlage ist **nicht unumstritten**;¹⁰ die Kommission wollte seinerzeit die Verordnung zunächst auf die Handelskompetenz (damals Art. 113 EGV, heute Art. 207 AEUV) in Verbindung mit der Rechtsangleichungskompetenz (damals Art. 100a EGV, heute 114 AEUV) stützen.¹¹ Der Streit um die richtige Rechtsgrundlage wird auch beim Erlass von mit der Verordnung zusammenhängenden Unionsrechtsakten fortgeführt.¹² Dies bekräftigt nach unserer Einschätzung die starke Verwobenheit der VO 338/97 mit dem Außenhandel.

Der EuGH hat zwar festgestellt, dass die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik „nicht für die Reglementierung des Niveaus des sozialen Schutzes und des Umweltschutzes im jeweiligen Gebiet der Vertragsparteien ausgeübt werden“ könne, weil die Zuständigkeit für die Handelspolitik keinen Vorrang gegenüber den Vorschriften habe, die insoweit eine geteilte Zuständigkeit vorsehen.¹³

Dennoch zeigt sich bei genauerer Betrachtung der VO 338/97 als auch bei einem darauf bezugnehmenden, strengeren Importverbot eine handelspezifische Dominanz. Selbst bei nicht zweifelsfreier Zuordnung der europäischen Verordnung zu einem der beiden Kompetenzbereiche dürfte ein generelles Importverbot mit der Folge eines völligen Einfuhrstopps unter die Handelskompetenz zu subsumieren sein. Denn der Fokus liegt primär auf

⁹ Vgl. die Einleitungsformel vor den Erwägungsgründen des originären Rechtsakts der VO 338/97: „gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 130s Absatz 1“.

¹⁰ Vgl. Feichtner, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 22. EL Dezember 2023, Artenschutz-VO Erwg Rn. 16 f., der insofern von rechtsfehlerhafter Auswahl der Rechtsgrundlage spricht, das Ergebnis aber als praktikabelsten Weg absegnet, damit die EU-Mitgliedstaaten als eigenständige Vertragsparteien des CITES ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung der Umsetzung des Übereinkommens nachkommen können.

¹¹ Stoll, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, VO (EG) 338/97, 103. EL März 2024, Vorbemerkung Rn. 14.

¹² Vgl. Feichtner, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 22. EL Dezember 2023, Artenschutz-VO Erwg Rn. 12, 18.

¹³ EuGH, Gutachten vom 16. Mai 2017, Avis 2/15, *Freihandelsabkommen Singapur*, ECLI:EU:C:2017:376, Rn. 164.

der spezifischen handelspolitischen Regelung, ein Einfuhrverbot für die betroffenen Jagdtrophäen herbeizuführen, obwohl die EU bereits entschieden hat, welche Tierarten, insbesondere als Jagdtrophäen, in die Union importiert werden dürfen. Auch kommerzielle Verwendungsverbote und Ausnahmen für Jagdtrophäen und deren Bestandteile sind bereits auf EU-Ebene festgelegt; von diesen Vorgaben dürfen die Mitgliedstaaten nur unter engen Voraussetzungen abweichen.¹⁴

An dieser Einordnung vermag auch eine dahinterstehende Motivation, den Handelsverkehr aus Umweltschutzgründen regeln zu wollen, nichts ändern. Art. 193 S. 1 AEUV eröffnet den einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, verstärkte Schutzmaßnahmen bei **Vereinbarkeit mit den Verträgen** beizubehalten oder zu ergreifen. Dazu wird die Einhaltung der ausschließlichen Kompetenzzuweisung an die EU gem. Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV zu zählen sein, über die sich ein Mitgliedstaat nicht hinwegsetzen darf.

Schließlich bekräftigt auch Erwägungsgrund (8), dass (nur) die EU weitergehende Einschränkungen der Einfuhrbestimmungen von Exemplaren aus Drittstaaten vornehmen wird, sollte dies für nötig erachtet werden. Es wird gerade keine Befugnis der Mitgliedstaaten zur weitergreifenden Regelung genannt. In **Erwägungsgrund (8)** heißt es:

„Um einen wirksamen Schutz der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten sicherzustellen, können die Einfuhr von Exemplaren in die Gemeinschaft und ihre Ausfuhr aus der Gemeinschaft zusätzlich eingeschränkt werden. Ergänzend dazu können für lebende Exemplare auf Gemeinschaftsebene auch der Besitz oder die Beförderung in der Gemeinschaft eingeschränkt werden.“ (Hervorhebung hinzugefügt.)

Der Erwägungsgrund (8) kann als vorsorgliche Ankündigung für später verschärfte Maßnahmen auf EU-Ebene auf dem Gebiet der Gemeinsamen Handelspolitik verstanden werden.

Ein mitgliedstaatliches Importverbot für Jagdtrophäen lässt sich nicht überzeugend auf die Zuständigkeit für strengere Umweltschutzmaßnahmen stützen.

¹⁴ Vgl. zur mitgliedstaatlichen Verschärfung des kommerziellen Verwendungsverbots von gelisteten Arten Stoll, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, VO (EG) 338/97 Art. 8 Rn. 2.

1.3 Keine Umgehung durch strengere mitgliedstaatliche Besitzverbote

Den Mitgliedstaaten ist die Befugnis eingeräumt, innerhalb ihrer umweltpolitischen Kompetenz strengere Besitzverbote zu erlassen. Nach unserer Einschätzung erstreckt sich diese mitgliedstaatliche Kompetenz aber nicht auf den Erlass von Importverboten für Jagdtrophäen.

1.3.1 Auslegung der Ermächtigung und Umfang der Ausgestaltung

Gem. **Art. 8 Abs. 2** VO 338/97 können die Mitgliedstaaten

„den Besitz von Exemplaren, insbesondere von lebenden Tieren von Arten, die in Anhang A aufgeführt sind, verbieten“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Die Formulierung mit „insbesondere“ deutet an, dass die Mitgliedstaaten bei der Regelung strengerer Besitzverbote nicht abschließend auf lebende Arten des Anhangs A der VO 338/97 beschränkt sind.¹⁵ Die Vorschrift kann vom Wortlaut her so weit ausgelegt werden, dass grundsätzlich umfangreiche, generelle Besitzverbote für sämtliche Tiere der übrigen Anhänge erlassen werden könnten. Damit könnten auch generelle Besitzverbote für tote Exemplare als Jagdtrophäen darunterfallen. In diesem Zusammenhang ist aber zu berücksichtigen, dass sich der EU-Gesetzgeber bewusst dazu entschieden hat, nur vom Erlass strengerer *Besitzverbote* zu sprechen. Aus der Systematik der Verordnung, die ausdrücklich zwischen Besitz, Beförderung und Einfuhr unterscheidet,¹⁶ kann dies aus unserer Sicht sinnvollerweise nur so verstanden werden, dass der Besitz lebender Tiere gemeint ist. Denn wenn es um das Tierwohl geht, ist nur der Besitz lebender Tiere relevant. Für tote Tiere können von vornherein auf mitgliedstaatlicher Ebene keine weitergehenden artgerechten Haltungsbedingungen aus Tier- und Umweltschutzgründen durchgesetzt werden.

Auch lässt sich anführen, dass eine sehr weite Auslegung des Art. 8 Abs. 2 VO 338/97 mit der vertraglichen Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten kollidiert. Diese bietet daher eine allgemeine Beschränkung gegen den mitgliedstaatlichen Erlass eines Jagdtrophäenbesitzverbots.

¹⁵ Vgl. Stoll, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 103. EL März 2024, VO (EG) 338/97 Art. 8 Rn. 5.

¹⁶ Vgl. so auch in Art. 9 Abs. 6 VO 338/97.

Die fortbestehende Bindung an die Kompetenzverteilung des AEUV deckt sich auch mit **Erwägungsgrund (3)** der VO 338/97:

„Unbeschadet der Bestimmungen dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten unter Einhaltung des Vertrags, insbesondere in Bezug auf den Besitz von Exemplaren von Arten, die unter diese Verordnung fallen, strengere Maßnahmen ergreifen oder beibehalten.“ (Hervorhebung hinzugefügt.)

Sofern sich ein Mitgliedstaat für ein strengeres (umfassendes) Besitzverbot entscheidet, dürfte dieses folglich der obigen Ausführungen nicht zu einer Umgehung der ausschließlichen Zuständigkeit der EU durch ein verschleiertes Einfuhrverbot führen.

1.3.2 Keine anderweitige Auslegung aufgrund Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-219/07

Auch das EuGH-Urteil in der Rechtssache C-219/07¹⁷ zur Auslegung des dritten Erwägungsgrunds der VO 338/97 stützt nicht die Annahme, dass strengere mitgliedstaatliche Besitzverbote zu einem generellen Besitzverbot von Jagdtrophäen – und damit faktisch zu einem Einfuhrverbot – führen dürfen.

Das Vorabentscheidungsersuchen betraf die Auslegung des ex-Art. 30 EGV (jetzt Art. 36 AEUV) und der VO 338/97. Konkret ging es bei den Vorlagefragen um die Vereinbarkeit einer belgischen Regelung, die auf einer Positivliste ausdrücklich festlegt, welche Säugetierarten in Belgien gehalten werden dürfen. Der Regelungsgegenstand betrifft explizit den **Besitz lebender Tiere**, der aus **Tierwohlgründen** von Belgien strenger geregelt wurde, als in der VO 338/97 vorgesehen. Die Durchführung des Haltungsverbots sei auch mit einem allgemeinen Einfuhrverbot der nicht auf der Liste genannten Tiere aus anderen Mitgliedstaaten verbunden, was den Handel **zwischen den Mitgliedstaaten** beeinträchtige, wenn die Tiere dort legal gehalten und vertrieben werden dürfen. Entsprechend wurden die Vorlagefragen nur im Kontext der gerügten intra-unionalen Handelsbeeinträchtigung gestellt.

¹⁷ EuGH, Urteil vom 19. Juni 2008, Rs. C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers, ECLI:EU:C:2008:353.

Der EuGH hat folglich den jetzigen **Art. 34 AEUV als Prüfungsmaßstab** für die Beurteilung ebendieser Handelsbeschränkung **zwischen Mitgliedstaaten** benannt, um die Vereinbarkeit eines Verbringungsverbots von Tieren aus anderen Mitgliedstaaten nach Belgien beurteilen zu können.

Daher sagt das **Urteil** selbst auch **nichts** zur Vereinbarkeit eines generellen Importverbots für Tiere aus **Drittstaaten** aus, da eine andere Handelsebene mit unterschiedlicher Kompetenzzuweisung und damit unterschiedlichen Prüfungsmaßstäben betroffen ist. Mangels Aussagen zum EU-Außenhandel kann **erst recht nicht** eine etwaige Kompetenz der Mitgliedstaaten zum Erlass einer solchen Regelung aus dem Urteil geschlussfolgert werden.

Eine Übertragung des Urteils auf Jagdtrophäenimportverbote ist außerdem bei genauerer Betrachtung der in Rn. 27-29 des Urteils vom EuGH aufgestellten Kriterien fragwürdig:

1.3.2.1 Keine Tierhaltung beim Besitz von Jagdtrophäen betroffen

Die belgische Regierung rechtfertigte die Haltungsbeschränkungen mit dem Ziel, das Wohlbefinden von gefangen gehaltenen Tieren sicherstellen zu wollen. Nach den Ausführungen der belgischen Regierung beruhe die Regelung

„auf der Feststellung, dass sich die Haltung von Säugetieren angesichts ihrer physiologischen und ethologischen Bedürfnisse nur in wenigen Fällen rechtfertigen lasse“

und sie sei

„durch den Schutz der Gesundheit und des Lebens der betroffenen Tiere gerechtfertigt“.¹⁸

Auf den Import toter Tiere lässt sich diese Rechtfertigung von vornherein nicht übertragen.

1.3.2.2 Kein Tierschutz bei fortgesetzter lokaler Jagd in Drittstaaten

Auch mit dem Ziel der Erhaltung bestimmter Tierarten lässt sich das beabsichtigte Einfuhrverbot basierend auf den Ausführungen des EuGH nicht rechtfertigen. Denn die Maßnahmen, die zur Erhaltung bestimmter Arten zu

¹⁸ EuGH, Urteil vom 19. Juni 2008, Rs. C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers, ECLI:EU:C:2008:353, Rn. 24.

ergreifen sind, werden bereits durch die VO 338/97 für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich festgelegt.

Zudem ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass der von der Bundesregierung beabsichtigte Zweck der Arterhaltung durch den Verbot von Jagdtrophäen ins Leere liefe. Aufgrund der angespannten Lage in den von lokalen Überpopulationen betroffenen Drittländern, würden Population voraussichtlich auch ohne Jagd durch Trophäenjäger auf andere Weise reduziert werden. Es fehlt es an belastbaren Fakten, inwieweit Importverbote in diesen Situationen tatsächlich zu einem Jagdrückgang führen können. Stattdessen könnte sogar das Gegenteil der Fall sein.¹⁹

1.3.2.3 Keine Gefahr „invasiver Arten“ durch Jagdtrophäen

Als Rechtfertigung für Handelsbeeinträchtigungen zwischen Mitgliedstaaten sind zudem vom EuGH zwingende Erfordernisse des Umweltschutzes anerkannt. Die in seinem Urteil angeführte Gefahr, dass **entlaufene Tiere** das **ökologische Gleichgewicht** im Mitgliedstaat gefährden, greift aber bei Jagdtrophäen nicht.

2. Mögliche Grundrechtsverletzungen durch ein generelles Importverbot

2.1 Eigentumsgrundrecht, Art. 14 Abs. 1 GG

Ein generelles Einfuhrverbot von Jagdtrophäen könnte das Eigentumsgrundrecht der Betroffenen verletzen.

2.1.1 Schutzbereich und Eingriff

Da das Eigentumsrecht durch den Gesetzgeber ausgestaltet wird, ist der Schutzbereich grundsätzlich wandelbar. Die Eigentumsgarantie umfasst aber den grundsätzlichen Bestand und die Nutzung vermögenswerter Rechte und Positionen des Privatrechts, die dem Einzelnen als Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse durch die Rechtsordnung zugewiesen sind.²⁰ Sofern mit

¹⁹ Vgl. die Ausführungen unter Ziff. C.2.1.2.

²⁰ Vgl. Axer, in: BeckOK GG, 58. Aufl. Juni 2024, Art. 14 Rn. 7; Wendt, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 21.

in Drittstaaten rechtmäßig erworbenen Jagdtrophäen aufgrund eines nationalen Importverbots nicht mehr beliebig verfahren werden kann, ist der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG berührt.

Mit der abstrakt-generell normierten Pflicht zum Unterlassen der Einfuhr von sämtlichen Jagdtrophäen aller unter die VO 338/97 fallenden Arten handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Es wird zwar durch ein reines Importverbot kein gezielter Entzug des Eigentums oder eine Verhinderung des Eigentumserwerbs an den Jagdtrophäen in den Drittstaaten vorgenommen. Allerdings wird die Nutzung im Inland unmöglich, da das Importverbot ein Verbringen nach Deutschland gänzlich ausschließt. Es handelt sich um einen schwerwiegenden Eingriff, der sogar den bloßen persönlichen Besitz unmöglich macht, was den Wirkungen einer Enteignung nahekommt.

2.1.2 Keine Rechtfertigung

Für Inhalts- und Schrankenbestimmungen ist nur ein einfacher Gesetzesvorbehalt erforderlich. Ein umfassendes Importverbot von Jagdtrophäen ist aber als sehr schwerwiegender Eingriff mit einer enteignungsähnlichen Wirkung als **unverhältnismäßige Regelung** zu bewerten.

Während der Gedanke des beabsichtigten Tier- und Artenschutzes noch als **legitimes Ziel** anerkannt ist, muss die **Geeignetheit** der Regelung **angezweifelt** werden. So handelt es sich bei den unionsrechtlich erlaubten Jagdtrophäen nicht um Tiere konkret gefährdeten Populationen. Vielmehr betreffen die Ausnahmen gerade solche Länder, in denen eine Überpopulation herrscht und dadurch das dortige soziale, ökonomische und ökologische Gefüge stark durch diese Tiere gefährdet ist. Diesbezüglich ist durch entsprechende Dokumentation eine rechtmäßige und nachhaltige Jagd nachzuweisen. Selbst wenn man unterstellt, der Anreiz touristischer Trophäenjagd ginge mangels nach Deutschland mitnehmbarer Trophäen verloren, ist zweifelhaft, ob dies zu einem Rückgang der Tötungen in den von Überpopulationen betroffenen Drittstaaten führen würde. Denn die vor Ort durch die Tiere verursachte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird deren Beseitigung weiterhin erzwingen. Ggf. könnten die betroffenen Drittstaaten sogar Tötungen unter weniger nachhaltigen und tierwohlschonenden Jagdmethoden vornehmen, was den bezweckten Schutzgedanken ad absurdum führt.

Fraglich bleibt weiterhin, ob nicht effektivere und mildere Mittel für den Artenschutz zur Verfügung stünden. So könnten in internationaler Zusammenarbeit mit den Drittstaaten Tierschutzprojekte vor Ort vorangetrieben werden und ggf. die Option der Umsiedlung von Teilpopulationen in andere Länder oder die tiermedizinisch kontrollierte Fortpflanzung finanziert werden.

2.2 Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz könnten durch ein generelles Importverbot von Jagdtrophäen ebenfalls verletzt werden.

2.2.1 Ungleichbehandlung von Jagdtrophäenimporteuren

Sofern das umfassende Importverbot einige oder alle unter die VO 338/97 fallenden Arten betreffe, würden in der Gruppe aller Trophäenimporteure solche, die gelistete und solche, die nicht gelistete Tierarten importieren, ungleich behandelt werden. Ebenfalls würde innerhalb der Gruppe von verbotenen Jagdtrophäenimporten ggf. nicht mehr hinreichend zwischen Gefährdungsgrad bzw. Schutzbedürftigkeit der jeweiligen Tierarten unterschieden. Damit würden Importeure wesentlich ungleich gefährdeter Tiere unsachgerecht gleich behandelt werden.

2.2.2 Keine Rechtfertigung

Eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. eine Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem kann nur durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden. Dazu ließe sich der Artenschutz zählen, so dass eine Differenzierung nach gefährdeten und nichtgefährdeten Arten zunächst einen tauglichen Sachgrund darstellt. Allerdings muss bei Eingriffen mit erhöhter Intensität, insb. wenn andere Freiheitsgrundrechte betroffen sind, der rechtfertigende Grund und die Ungleichbehandlung in einer Abwägung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.²¹

Auch in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich anzweifeln, ob ein generelles Importverbot verfassungsmäßigen Anforderungen standhält. Denn wie zuvor ausgeführt, wird ein solches schon nicht geeignet sein, den Schutz der Tiere in von Überpopulation betroffenen Ländern zu gewährleisten, da die Tiere selbst dort eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind. Ein undifferenziertes Importverbot aller oder des Großteils der unter die

²¹ Vgl. Kischel, in: BeckOK GG, 58. Aufl. Juni 2024, Art. 3 Rn. 48.

Verordnung (EG) Nr. 388/97 fallenden Tierarten verkennt die Bedeutung und Notwendigkeit der Jagd in den Drittstaaten als solche und die tief einschneidenden Wirkungen zulasten der betroffenen Trophäenimporteure im Vergleich zum bezweckten, aber leerlaufenden Schutz. Es ist als unverhältnismäßige Ungleichbehandlung abzulehnen.

3. Rechtsschutz

Gegen ein entsprechendes gesetzliches Verbot könnte im Wege einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht vorgegangen werden. Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts ist spezifisches Verfassungsrecht.

Ein Verstoß gegen die ausschließliche Unionskompetenz könnte allerdings auch ohne Verfassungsbeschwerde durch den EuGH festgestellt werden. Voraussetzung ist, dass ein nationales Gericht dem EuGH die Sache zur Vorabentscheidung vorlegt.

3.1 Keine abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht

Bei der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG kann sich ein abschließend **begrenzter Antragstellerkreis** gegen ein parlamentarisches Gesetz wenden, falls dieser es für nichtig hält. Da nur die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages antragsberechtigt sind, kommt diese Option nicht in Betracht, um sich individuell gegen ein nationales Importverbot zu wenden.

3.2 Konkrete Normenkontrolle („Richtervorlage“) keine gesicherte Option

Mit der konkreten Normenkontrolle gem. Art. 100 Abs. 1 GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG können dem Bundesverfassungsgericht entscheidungserhebliche Normen zur Kontrolle vorgelegt werden, wenn das **vorlegende Gericht** von der Verfassungswidrigkeit der Norm **überzeugt** ist. Bloße Zweifel genügen nicht. Um diese Kontrollmöglichkeit zu nutzen, ist ein konkretes Gerichtsverfahren nötig. In Betracht käme z.B. das zur Wehr setzen gegen eine verweigerte Einfuhrgenehmigung einer Jagdtrophäe oder ein Verstoß gegen das Importverbot. Ob das nationale Gericht von der Verfassungswidrigkeit überzeugt sein und das Importverbot dem Bundesverfassungsgericht

vorlegen wird, kann nicht sicher vorhergesagt werden. Insgesamt sind die Gerichte diesbezüglich erfahrungsgemäß aber eher zurückhaltend.

3.3 (Rechtssetzungs-)Verfassungsbeschwerde

Mit einer Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG kann sich **jede natürliche oder juristische Person** gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt wenden, wenn Beschwerdebefugnis vorliegt. Es muss geltend gemacht werden können, möglicherweise **selbst, gegenwärtig und unmittelbar** in seinen **Grundrechten verletzt** zu sein. Zu beachten sind die grundsätzlich erforderliche **Rechtswegerschöpfung** und die **Subsidiarität** der Verfassungsbeschwerde. Der Beschwerdeführer müsste zuvor alle zumutbaren prozessualen Möglichkeiten ergriffen haben, um eine eingetretene Grundrechtsverletzung zu beseitigen oder einen Verfassungsverstoß zu verhindern.²² Sofern beispielsweise ein Verstoß gegen eine Verbotsnorm nicht zumutbar ist, weil sie straf- oder bußgeldbewährt ausgestaltet wurde, kann direkt **Rechtssatzverfassungsbeschwerde** erhoben werden. Bei dieser wird sich direkt gegen ein neues Gesetz gewandt. Die Frist zur beträgt in diesem Fall **ein Jahr** ab Inkrafttreten des Gesetzes oder dem Erlass des Hoheitsaktes, vgl. § 93 Abs. 3 BVerfGG.

Prüfungsmaßstab sind die Grundrechte und grundrechtsähnlichen Rechte. Wird ein Grundrechtseingriff bejaht, zählt auch sonstiges Verfassungsrecht zum Entscheidungsmaßstab, so dass auch Kompetenznormen, Staatsfundamentalnormen und andere nichtgrundrechtliche Normen wie etwa Art. 140 GG im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde überprüft werden können. Entscheidungsmaßstab der Verfassungsbeschwerde sind hingegen nicht unionsrechtliche, völkerrechtliche oder landesverfassungsrechtliche Normen.²³

Damit wird die eigene Prüfung des Bundesverfassungsgerichts zunächst auf die Grundrechtsverletzungen begrenzt sein. Die Rüge des Verstoßes gegen die ausschließliche EU-Zuständigkeit könnte aber zu einer Vorlagepflicht an den EuGH betreffend die Frage der Kompetenzauslegung führen.²⁴ Der EuGH ist zur Wahrung der einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts zuständig, so dass dieser verbindliche Kriterien festlegen kann,

²² Vgl. Morgenthaler, BeckOK GG, 58. Aufl. Juni 2024, Art. 93 Rn. 70.

²³ Morgenthaler, BeckOK GG, 58. Aufl. Juni 2024, Art. 93 Rn. 52 m.w.N.

²⁴ Vgl. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 267 Rn. 31.

wie Unionsrecht in den einzelnen Mitgliedstaaten auszulegen und damit anzuwenden ist.²⁵

Sofern das Bundesverfassungsgericht das Importverbot aber aufgrund der eklatanten Grundrechtsverletzungen für verfassungswidrig hält, könnte es die Kompetenzfrage unter Umständen offenlassen und die Norm jedenfalls allein aufgrund der Verletzung von Art. 14 und Art. 3 Abs. 1 GG für nichtig erklären. In diesem Fall würde es auch an der Entscheidungserheblichkeit der Beantwortung der Vorlagefrage durch den EuGH fehlen.

3.4 Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH

Der EuGH entscheidet im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge (Art. 267 Abs. 1 lit. a) AEUV). Der EuGH ist im Vorabentscheidungsverfahren **nicht** berechtigt, die Unionskonformität des innerstaatlichen Rechts zu beurteilen. Es darf aber erfragt werden, ob eine bestimmte Unionsvorschrift in ihrer Auslegung durch den EuGH dahin auszulegen sei, dass sie der Anwendung einer innerstaatlichen Rechtsnorm oder -praxis entgegenstehe.²⁶

Vorlageberechtigt sind **mitgliedstaatliche Gerichte**, für die die Vorlagefrage **entscheidungserheblich** ist. Die Vorlage hat **von Amts wegen** zu erfolgen und ergibt sich entweder aus der Tatsache, dass es sich um ein letztinstanzliches Gericht handelt, dessen Entscheidung selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann (Art. 267 Abs. 3 AEUV) oder bei unterinstanzlichen Gerichten aus ihrer **pflichtgemäßen Ermessensausübung** (Art. 267 Abs. 2 AEUV).²⁷

Die Zuordnung eines generellen Importverbots von Jagdtrophäen zum Bereich der ausschließlichen Unionskompetenz der Gemeinsamen Handelspolitik oder der geteilten Umweltkompetenz ist nicht eindeutig. Daher kann nach unserer Einschätzung nur der EuGH diesbezüglich endgültige Klarheit schaffen. Letztlich entscheidet aber das zuständige nationale Gericht über die Erforderlichkeit einer Vorlage an den EuGH; diese kann von den Verfahrensbeteiligten lediglich angeregt werden.

²⁵ Vgl. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 267 Rn. 1 f.

²⁶ Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 267 Rn. 33 mwN.


²⁷ Vgl. Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 81. EL Januar 2024, AEUV Art. 267 Rn. 15, 25 und 31.

D. Empfehlung zum Vorgehen

Sofern Verstöße gegen das Importverbot straf- oder bußgeldbewehrt ausgestaltet werden sollten (wovon auszugehen ist), dürfte eine direkte Rechtssatzverfassungsbeschwerde zulässig sein, die im Ergebnis zu einer Verwerfung des Importverbots als verfassungswidrig führen kann.

Alternativ kann eine Vorlage durch ein unterinstanzliches Gericht zum EuGH (Auslegung der Kompetenznormen) oder zum Bundesverfassungsgericht (Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Importverbots) als eine Art Zwischenverfahren angeregt werden, wenn gegen eine konkrete Ablehnung einer Einfuhrgenehmigung oder einen geahndeten Verstoß vorgegangen wird. Aus unserer Sicht dürfte die Anregung einer Vorlage an den EuGH der erfolgversprechendste Weg sein.

Sollte der Instanzenzug erfolglos bleiben, wäre im Anschluss eine Urteilsverfassungsbeschwerde möglich, in der sich das Bundesverfassungsgericht spätestens mit der Verfassungsmäßigkeit des Importverbots auseinandersetzen müsste. Dies stellt aber mit Abstand den zeitintensivsten Weg dar.


Dr. Katja Göcke
Rechtsanwältin