



Regelung der Jagdausübung in Schutzgebietsverordnungen in Baden-Württemberg

Entwicklung der Verordnungsinhalte
und Verfahrensablauf bei Schutzgebietsausweisungen

Jutta Gerner
Ulrich Schraml

Arbeitsbericht 04/2009

ISSN 1865-3863

**Regelung der Jagdausübung in
Schutzgebietsverordnungen in Baden-Württemberg
- Entwicklung der Verordnungsinhalte und
Verfahrensablauf bei Schutzgebietsausweisungen**

Das Projekt wurde durch das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (MLR) mit Mitteln aus der Landesjagdabgabe gefördert

Projektbearbeitung: Jutta Gerner

Projektleitung: Prof. Dr. Ulrich Schraml

Freiburg i. Br., Juni 2009

Inhaltsverzeichnis

1	PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG DER UNTERSUCHUNG	1
2	WISSENSCHAFTLICHES VORGEHEN.....	3
2.1	Untersuchungsmethodik	3
2.2	Elemente von Verwaltungsprogrammen	5
3	REGELUNGEN FÜR NATURSCHUTZGEBIETE.....	7
3.1	Darstellung der Ergebnisse	7
3.2	Entwicklung der Regelungen in den Verordnungen.....	8
3.3	Ablauf der Ausweisungsverfahren	12
3.4	Ermächtigungsgrundlage der Verordnungen	14
3.5	Erfahrungen und Optimierungsmöglichkeiten	16
3.5.1	Kompetenzen und Zuständigkeiten der Behörden	17
3.5.2	Inhalte und Formulierungen in Naturschutzgebietsverordnungen	19
3.5.3	Umsetzung und Evaluation der Verordnungen	24
4	REGELUNGEN FÜR WEITERE SCHUTZGEBIETSKATEGORIEN	26
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	29
6	EMPFEHLUNGEN	33
7	LITERATURVERZEICHNIS	37
8	ANHANG	40

Abkürzungsverzeichnis

BNL	Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege Baden-Württemberg
FFH (-RL)	Flora-Fauna-Habitat (-Richtlinie)
LJagdG	Landesjagdgesetz Baden-Württemberg
LJV	Landesjagdverband Baden-Württemberg
LNatSchG	Landesnaturchutzgesetz Baden-Württemberg
LJagdGDVO	Durchführungsverordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zum Landesjagdgesetz
LUBW	Landesanstalt für Naturschutz, Umwelt und Messungen Baden-Württemberg
MLR	Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NSG	Naturschutzgebiet
RP	Regierungspräsidium
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen

1 Problemstellung und Zielsetzung der Untersuchung

Das Thema Jagd in Schutzgebieten wird in der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur und den Positionspapieren verschiedener Verbände (DJV, ÖJV, NABU, DNR, Deutscher Tierschutzbund, LNV und LJV) kontrovers diskutiert. Grundlegende, strittige Punkte sind dabei vor allem die Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit von jagdlichen Einrichtungen (Karrungen, Fütterungen etc.) und die Ausübung der Jagd in Kernzonen von Großschutzgebieten (z.B. Biosphärengebieten).

Es herrscht keine einhellige Meinung über die Auswirkungen der Jagdausübung auf Schutzgebiete. So existieren beispielsweise konträre Aussagen hinsichtlich des Einflusses der Jagd auf das Fluchtverhalten und daraus resultierende Energieverluste und mögliche Fortpflanzungsdefizite von Wasservögeln (vgl. beispielsweise MAHLER 1987, REICHHOLF 2002, KALCHREUTER 2003, LINDEROTH 2007). Auch andere thematische Bereiche, wie die Anlage jagdlicher Einrichtungen, die Jagd auf Raubwild oder die Auswirkungen von verschiedenen Jagdarten (z.B. Treib-, Drück-, Einzeljagd) werden unterschiedlich beurteilt (vgl. beispielsweise ERZ 1987, SPERBER 1987, HESPELER 1990, SCHULTE 1993, BODE&EMMERT 2000, KALCHREUTER 2003).

Gerade in Schutzgebieten können daher Meinungsverschiedenheiten darüber auftreten, ob die Auswirkungen der Jagdausübung mit den Zielen des Naturschutzes, bzw. dem Erreichen eines konkreten Schutzzwecks, vereinbar sind. Die Jagdausübung kann das Erreichen eines bestimmten Schutzzweckes auf der einen Seite behindern; auf der anderen Seite kann eine Beschränkung der Jagd gerade in großen Schutzgebieten auch dazu führen, dass auf umliegenden Nutzflächen vermehrt Schäden entstehen, da die Wildregulation erschwert ist.

Die Sicherung des Schutzzwecks ist in der Regel die Voraussetzung für die Aufnahme von Einschränkungen oder Verboten der Jagd in Schutzgebietsverordnungen. Die Nachvollziehbarkeit dieser Einschränkungen ist die Grundlage dafür, dass Landnutzer Verständnis für eventuelle Maßnahmen entwickeln und diese mittragen. Die Wirkung der Verordnungen auf der Fläche ist daher entscheidend von der Akzeptanz betroffener Landnutzer abhängig (vgl. SRU 2002). Ein Schlüsselfaktor für Akzeptanz ist die Transparenz des behördlichen Handelns im Zuge der Ausweisungsverfahren von Schutzgebieten (vgl. ebd. 2002). Diese Transparenz kann nur durch eine Kommunikation mit und der Beteiligung von betroffenen

Landnutzern in allen Phasen des Verwaltungsverfahrens, also von der Entstehung der Verordnung bis hin zu deren Umsetzung auf der Fläche, geschaffen werden.

Die grundsätzliche Kommunikationsstruktur, die Zuständigkeiten und die Verfahrensabläufe zur Erstellung von Rechtsvorschriften, z.B. einer Naturschutzgebietsverordnung, werden in den §§ 73 und 74 des Landesnaturschutzgesetzes geregelt: Jedermann hat demnach die Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Auslegung des Verordnungsentwurfes eine Stellungnahme mit Anregungen oder Bedenken abzugeben und sich so in den Ausweisungsprozess mit einzubringen.

Es stellt sich somit die Frage, welche Berücksichtigung die Interessen von Akteuren wie beispielsweise betroffenen Jagdausübungsberechtigten bei der Erstellung von Naturschutzgebietsverordnungen in der Verwaltungspraxis erfahren und ob neben naturschutzfachlichen Gesichtspunkten auch andere Faktoren (z.B. Behördenstruktur, Ausweisungsabläufe, Ressourcen der verschiedenen beteiligten Akteure) auf die Inhalte der Verordnungen Einfluss nehmen können. Das Projekt will daher die Praxis dieser Ausweisungsabläufe analysieren und bedient sich dabei eines verwaltungswissenschaftlichen Ansatzes.

Die Methodik konzentriert sich auf die Untersuchung der Verwaltungsverfahren bei Schutzgebietsausweisungen und die Inhalte von Schutzgebietsverordnungen bzw. Managementplänen unterschiedlicher Schutzgebietstypen (Naturschutzgebiete, FFH-, Vogelschutz-, Ramsar- und Biosphärengebiete) in Baden-Württemberg. Der Fokus der Untersuchung liegt auf der Ausweisung von Naturschutzgebieten; die übrigen Schutzgebietskategorien werden aus verschiedenen Gründen (vgl. Kapitel 4) nur gestreift. Der Status Quo der jagdlichen Regelungen in Naturschutzgebietsverordnungen (NSG-Verordnungen) soll erhoben und deren Entwicklung über die Zeit hinweg sichtbar gemacht werden. Grundlage der Analyse von Abläufen und Kompetenzen innerhalb der entsprechenden Verwaltungsverfahren sollen Erfahrungen und Meinungen von Behördenmitarbeitern, Verbandsvertretern und betroffenen Jagdausübungsberechtigten sein. Die Untersuchung will so zum Verständnis für das Funktionieren des Verwaltungssystems beitragen und herausarbeiten, ob bzw. inwieweit zwischen diesem und den Verordnungsinhalten und deren Entwicklung eine Verbindung erkennbar ist.

Die Ergebnisse sollen so als Basis für weiterführende Gespräche zwischen den beteiligten Akteuren dienen.

2 Wissenschaftliches Vorgehen

2.1 Untersuchungsmethodik

Zur Annäherung an die Thematik wurde eine Auswertung von Dokumenten durchgeführt, die Aufschluss über die Meinungen verschiedener Akteure und strittige Punkte zu dem Thema „Jagdausübung in Schutzgebieten“ geben können (Positionspapiere, Zeitschriftenartikel, Veröffentlichungen).

Des Weiteren wurden knapp 800 Naturschutzgebietsverordnungen, die in Baden-Württemberg in der Zeit zwischen Februar 1981 und Juni 2008 erlassen wurden, auf ihre Inhalte hin untersucht. Darauf aufbauend wurden in einem zweiten Schritt zuständige Behördenmitarbeiter der vier Regierungsbezirke in Baden-Württemberg (höhere Naturschutzbehörde und obere Jagdbehörde) nach dem grundlegenden Ablauf und der Verteilung von Zuständigkeiten und Kompetenzen im Rahmen der Ausweisungsverfahren von Schutzgebieten gefragt (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Im Rahmen der Untersuchung befragte Personen

Institution	Anzahl Befragte
RP Karlsruhe ¹	3
RP Freiburg	3
RP Tübingen	3
RP Stuttgart	4
Wildforschungsstelle	1
NABU	1
LJV	1
LUBW	2
Örtliche Jagdpächter; NSG-Betreuer	8

Zusätzlich wurden in zwei Regierungsbezirken exemplarisch Akten von Ausweisungsverfahren analysiert, um einen Eindruck von den Kommunikationsstrukturen innerhalb solcher Verfahren zu gewinnen.

¹ Es wurden jeweils Vertreter der höheren Naturschutzbehörde sowie der oberen Jagdbehörde befragt

Der Befragung lag ein qualitativer, problemzentrierter Untersuchungsansatz zugrunde. Sie ist als halbstrukturiert und offen zu bezeichnen (vgl. z.B. KROMREY 2000, MAYRING 2002, FLICK 2004).

Die Konzeption der Leitfäden für die Gespräche mit den Behördenmitarbeitern orientiert sich am so genannten „Fünf-Schalen-Modell“ von Verwaltungsprogrammen (KNOEPFEL&WEIDNER 1982)². Um diesen theoretischen Ansatz in den Interviews konkretisieren zu können, wurden diesen einerseits der zeitliche, chronologische Ablauf der jeweiligen Schutzgebietsausweisung, andererseits die Ergebnisse der quantitativen Verordnungs-Analyse zugrunde gelegt.

Gleiches gilt für die Leitfäden, die zur Befragung von Verbandsvertretern bzw. weiteren Experten verwendet wurden (E1-E4). Die letztgenannten wurden als Gesprächspartner ausgewählt, um Bewertungen der Ausweisungsabläufe (v.a. in Hinblick auf die FFH-Gebiete und das Ramsargebiet) sowie fachliche Einschätzungen zur Thematik von außerhalb der Verwaltung zu gewinnen.

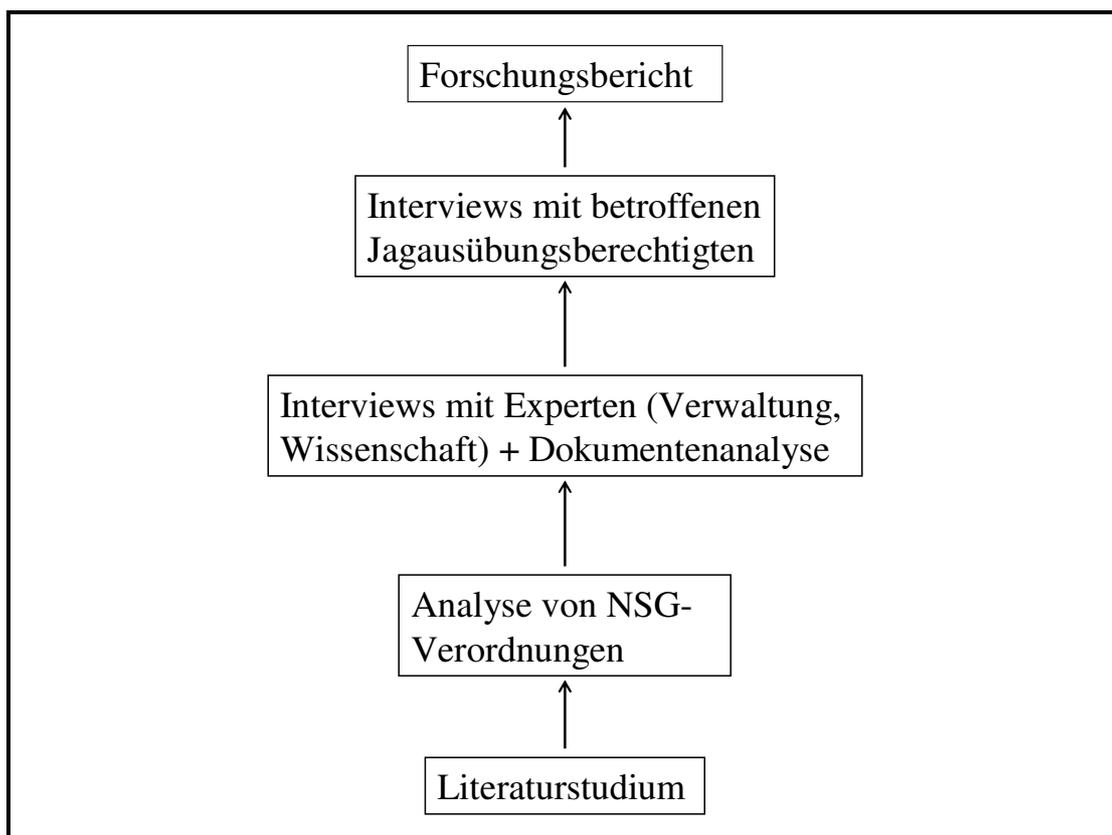


Abbildung 1: Ablauf der Untersuchung

² Auf das Modell des Verwaltungshandelns wird nachfolgend detaillierter eingegangen

Auf der Grundlage der Verordnungsinhalte, der Gebietsgröße und des Ausweisungszeitpunktes wurden dann beispielhaft vier Naturschutzgebiete mit unterschiedlich starken jagdlichen Restriktionen ausgewählt und örtliche (betroffene) Jagdpächter sowie in einem Fall zusätzlich die Betreuungsperson eines Naturschutzgebietes nach ihren Erfahrungen gefragt (F1-F8). So soll ein umfassender Überblick über die Erarbeitung der Schutzgebietsverordnung von der Entstehung bis hin zu ihrer Umsetzung auf der Fläche erworben werden.

Abschließend wurden die erarbeiteten Ergebnisse mit Vertretern der beteiligten Behörden (MLR und Regierungspräsidien), des LJV und der Wildforschungsstelle diskutiert und gemeinsam Vorschläge/Empfehlungen für zukünftige Ausweisungsverfahren von Naturschutzgebieten erarbeitet.

2.2 Elemente von Verwaltungsprogrammen

Zur Charakterisierung von Verwaltungsverfahren haben KNOEPFEL&WEIDNER (1982, in BUSSMANN et al. 1997) ein Modell entwickelt, das sich aus fünf typischen Elementen zusammensetzt (vgl. auch Abbildung 2):

- der jeweiligen *Zielsetzung*
- *evaluativen Elementen*
- *operativen Elementen* (Instrumente)
- dem jeweiligen *Behördenarrangement, finanziellen Mitteln* und weiteren *Ressourcen* sowie
- *instrumentellen und prozeduralen Elementen*

Die *Zielsetzung* beschreibt „den mit der Problemlösung anzustrebenden (...) Zustand im Problemfeld“ (BUSSMANN et al. 1997:86), im Falle einer Schutzgebietsausweisung also die Sicherung des jeweiligen Schutzzweckes.

Einen weiteren Bestandteil von Verwaltungsprogrammen können *evaluative Elemente* darstellen. Je nachdem, wie konkret die Zielsetzung des entsprechenden Programms ausgearbeitet ist, sind Aussagen über Erreichen oder Nicht-Erreichen des gesetzten Ziels möglich bzw. sinnvoll (ebd. 1997).

Der Umsetzung des Verwaltungsprogramms dienen die *operativen Elemente* (Instrumente). Sie legen die Grundlage dafür, wie verbindlich, intensiv und damit auch wirksam die Inhalte der

jeweiligen Politik realisiert werden können, da sie direkte Auswirkungen auf die Adressaten der Politik haben. Für Naturschutz- und Biosphärengebiete entsprechen die Schutzgebietsverordnungen, bei FFH- und Vogelschutzgebieten die Managementpläne den operativen Elementen.

Die Elemente *Behördenarrangement, finanzielle Mittel und weitere Ressourcen* beziehen sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenz der verschiedenen Behörden und deren Mitarbeiter innerhalb des Verwaltungsprogramms sowie die jeweilig vorhandenen finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen.

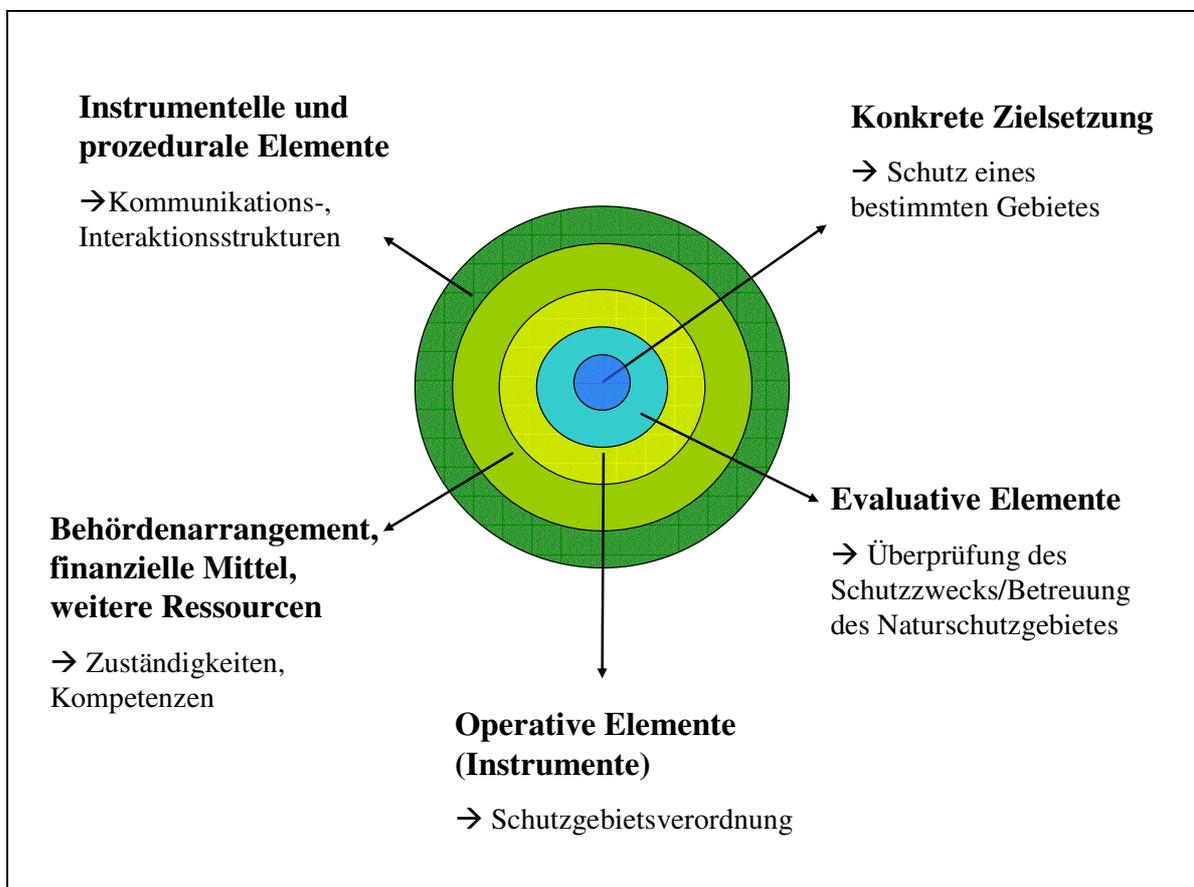


Abbildung 2: Elemente von Verwaltungsprogrammen am Beispiel der Einrichtung von Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (nach KNOEPFEL&WEIDNER 1982, in BUSSMANN et al. 1997:85)

Die *instrumentellen und prozeduralen Elemente* charakterisieren den Ablauf des Verwaltungsprogramms, also die Verfahrensregeln. Durch eine festgelegte Kommunikations-

und Interaktionsstruktur zwischen den einzelnen beteiligten Behörden sowie zwischen Behörden und außerbehördlichen Akteuren soll das behördliche Handeln innerhalb von Verwaltungsverfahren transparent und nachvollziehbar gemacht werden (ebd. 1997). Interne behördliche Vorabstimmungen zu Schutzgebietsverordnungsentwürfen oder die öffentliche Auslegung von diesen Entwürfen sind Beispiele dieser Elemente im Rahmen von Schutzgebietsausweisungen.

Die Gestaltung dieser fünf Elemente hat auf das jeweilige Verwaltungsprogramm und seine „Outputs“³ entscheidenden Einfluss. Im weiteren Verlauf dieses Berichts wird daher noch einmal näher auf die Charakteristik einzelner Elemente bei Schutzgebietsausweisungen eingegangen (vgl. Kapitel 5).

3 Regelungen für Naturschutzgebiete

3.1 Darstellung der Ergebnisse

Im folgenden Kapitel wird zunächst auf die Ergebnisse des quantitativen Untersuchungsteils eingegangen. Im Anschluss werden diese durch die Ergebnisdarstellung der qualitativen Untersuchung ergänzt. Die Äußerungen aus den qualitativen Interviews werden verschlüsselt wiedergegeben (RPa-RPd, E1-E4, F1-F8).

Die Darstellung der quantitativen Ergebnisse zeigt die Entwicklung von ausgewählten Inhalten der Naturschutzgebietsverordnungen zwischen Februar 1981 und Juni 2008, die einschränkend auf die Jagdausübung wirken. Es wurden alle untersuchten Verordnungen in die Auswertung mit einbezogen (N=796). Zuerst wird auf die Entwicklung der Regelungen eingegangen, die die Jagdausübung im engeren Sinne betreffen. Darunter fallen die Kategorien „Jagdart“, „Jagdzeit“ und „jagdbare Tierart“. Es wird dabei zwischen drei Varianten von Regelungen in den Verordnungen unterschieden:

- mindestens ein Verbot hinsichtlich der Jagdausübung im engeren Sinne (kodiert als „verboten“)

³ Von BUSSMANN et al. 1997:72 werden Outputs als die „Gesamtheit der in der Umsetzung einer bestimmten öffentlichen Politik erstellten Endprodukte des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses einer öffentlichen Politik“ (z.B. Verfügungen, Verordnungen) definiert

- kein Verbot, aber mindestens eine Einschränkung der Jagdausübung im engeren Sinne (kodiert als „eingeschränkt zulässig“)
- die Jagdausübung im engeren Sinne ist uneingeschränkt zulässig (kodiert als „zulässig“)

Im Anschluss wird die Entwicklung der Regelungen dargestellt, die jagdliche Einrichtungen betreffen. Unter diesem Oberbegriff wurden die Kategorien „Kirrung“, „Fütterung“, „Ablenkungsfütterung“, „Wildacker“ und „Hochsitz“ zusammengefasst. Auch hier wird zwischen drei Varianten von Regelungen in den Verordnungen differenziert:

- mindestens drei der fünf jagdlichen Einrichtungen sind verboten (kodiert als „sehr restriktiv“)
- ein bis zwei der fünf jagdlichen Einrichtungen sind verboten (kodiert als „restriktiv“)
- kein Verbot, nur Einschränkungen bzw. weder Verbot noch Einschränkung der jagdlichen Einrichtungen (kodiert als „wenig restriktiv“)

3.2 Entwicklung der Regelungen in den Verordnungen

Zunächst soll hier jedoch kurz auf die allgemeine Entwicklung der jährlich in Baden-Württemberg erlassenen Naturschutzgebietsverordnungen (NSG-Verordnungen) eingegangen werden. Die Zahl der pro Jahr erlassenen Verordnungen weist dabei eine große Bandbreite auf (vgl. Abbildung 3).

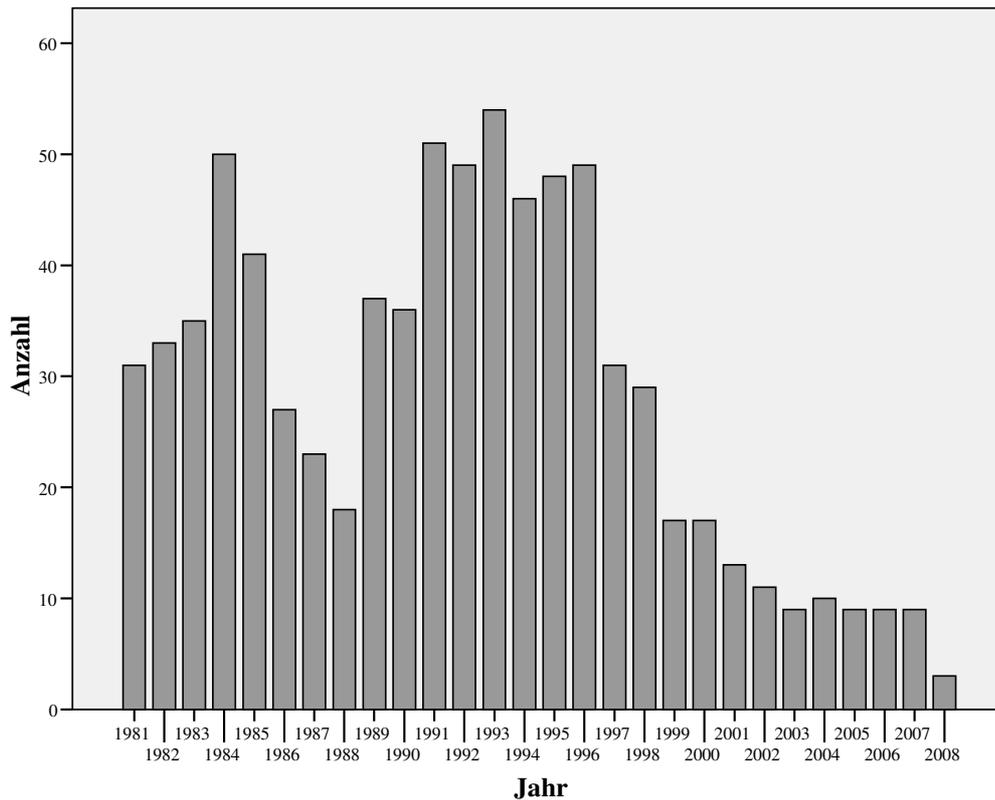


Abbildung 3: Anzahl der pro Jahr in Baden-Württemberg erlassenen NSG-Verordnungen

Eine „Hoch-Phase“ von Ausweisungen findet sich Anfang/Mitte der 1990er Jahre (bis zu 55 Verordnungen/Jahr). Seit dem Ende dieses Jahrzehnts ging die Anzahl der ausgewiesenen Naturschutzgebiete deutlich zurück (knapp zehn bis 20 Verordnungen/Jahr). Für das Jahr 2008 wurden drei Verordnungen in die Auswertung mit einbezogen.

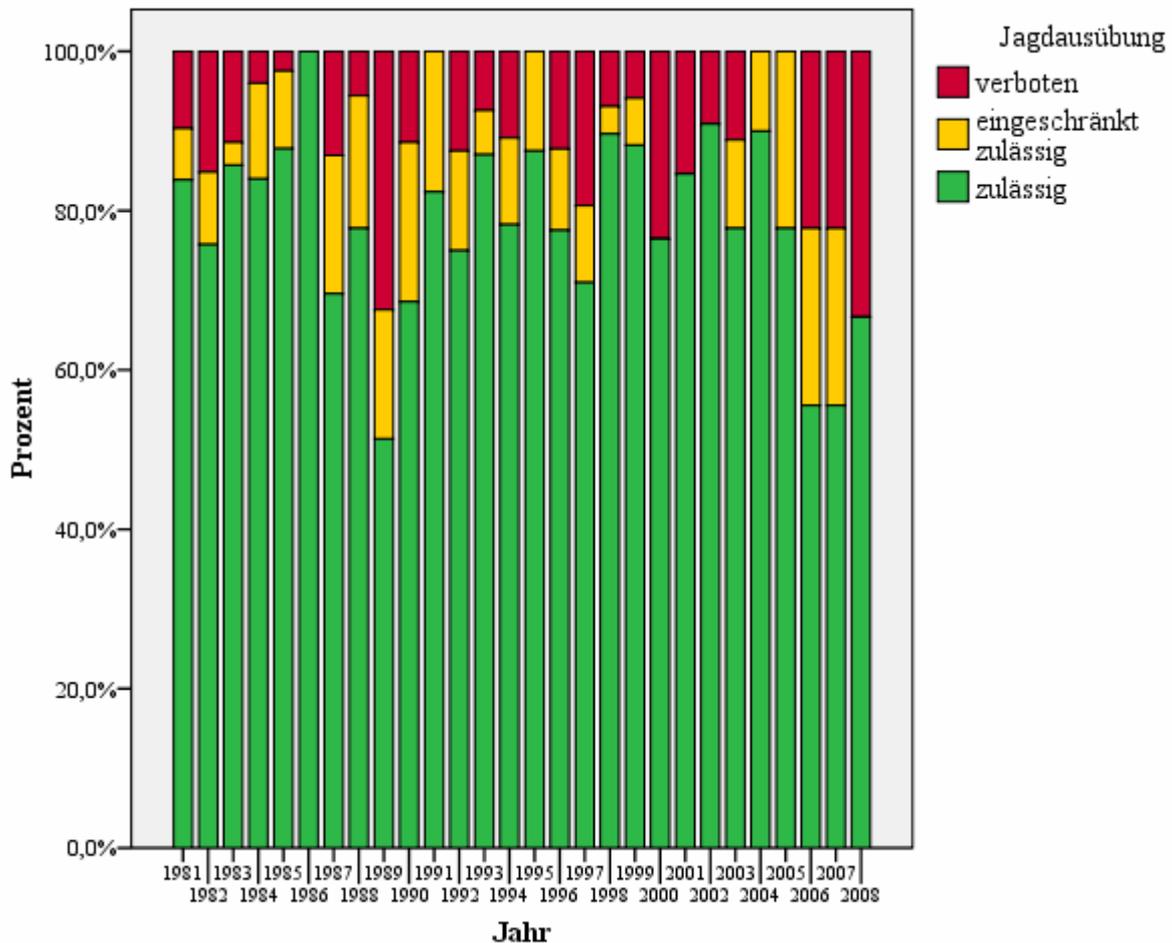


Abbildung 4: Entwicklung der Regelungen zur Jagdausübung in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

Der prozentuale Anteil der Einschränkungen bzw. Verbote zur Jagdausübung im engeren Sinne liegt im Durchschnitt des gesamten Untersuchungszeitraumes bei etwa 20% der erlassenen Verordnungen (vgl. Abbildung 4). Ein deutlicher Anstieg der betreffenden Regelungen über die Zeit hinweg ist nicht zu erkennen, der Prozentsatz von Nennungen der Jagdausübung bewegt sich zwischen 0% (1986) und knapp 50% (1989) der Verordnungen. Auf Ebene der Regierungsbezirke treten Regelungen zur Jagdausübung in Einzelfällen in bis zu 60% der Verordnungen pro Jahr auf.

Die Anzahl der Regelungen zu jagdlichen Einrichtungen (Kírrung, Fütterung, Ablenkungsfütterung, Wildacker, Hochsitz) hingegen hat innerhalb der letzten Jahrzehnte deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 5). Während dabei Regelungen zu Fütterung und Hochsitzen schon vor Mitte der 1990er Jahre in 20% bis knapp 80% der pro Jahr erlassenen

Verordnungen zu finden sind, steigt die Anzahl der Regelungen zu Kirmungen und Wildäckern erst ab der Periode 1993-1995 auf über 50% an. Eine gewisse Ausnahme bilden die Regelungen zu Ablenkungsfütterungen, die nur vereinzelt in über 50% der jährlichen Verordnungen auftauchen; eine steigende Tendenz wird hier erst ab 1999 ersichtlich.

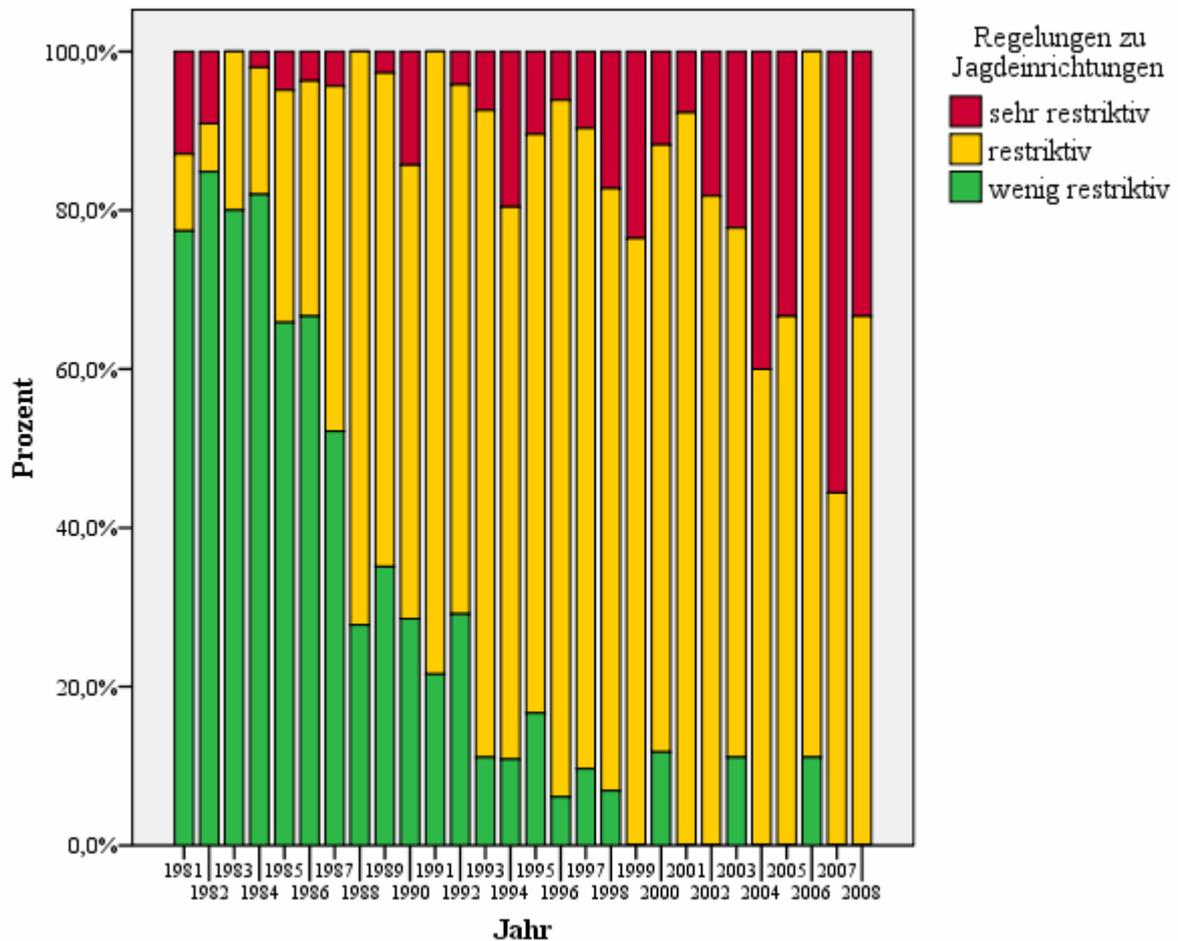


Abbildung 5: Entwicklung der Regelungen zu jagdlichen Einrichtungen in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

Weitere Inhalte der NSG-Verordnungen, die nicht unter die eben genannten Kategorien fallen, treten vermehrt vor allem seit den 1990er Jahren auf. Hierunter fallen beispielsweise Regelungen zum Einbringen von Tieren in das NSG, zur Nutzung von Kraftfahrzeugen, zur Hundeausbildung und -arbeit oder die Verpflichtung zu einer schonenden Jagdausübung sowie zur Herstellung angepasster Wildbestände (vgl. Anhang).

Betrachtet man alle Inhalte der Verordnungen, so ist ein deutlicher Anstieg der jagdlichen Regelungen in Naturschutzgebieten über die Zeit hinweg erkennbar.

Als Grund für diesen Anstieg jagdlicher Regelungen wurde von den Befragten unter anderem die Entwicklung des Landesjagdgesetzes genannt, in dem bestimmte Vorschriften (z.B. zu Kirrungen oder Fütterungen) in älteren Fassungen noch nicht zu finden waren (RPa, vgl. dazu auch Kapitel 3.5.2). Als weiterer Faktor spielt nach Ansicht dieses Befragten auch mit hinein, dass (z.B. mit der zunehmenden Verbreitung des Schwarzwildes) Einzelpersonen Jagdpraktiken hinsichtlich Fütterungen und Kirrungen ausübten, die selbst außerhalb von Schutzgebieten nicht angemessen scheinen. Ältere NSG-Verordnungen enthielten nur sehr allgemein gehaltene Bestimmungen, über deren Auslegung im Zweifelsfall viel diskutiert oder sich beklagt wurde bzw. werden konnte (RPc). Mit der notwendigen Präzisierung der Verordnungsinhalte sei somit zwangsläufig ein Anstieg der Regelungen einhergegangen⁴.

3.3 Ablauf der Ausweisungsverfahren

Der prinzipielle Ausweisungsablauf von Naturschutzgebieten wird von allen Regierungspräsidien ähnlich beschrieben (vgl. Abbildung 6). Die höhere Naturschutzbehörde an den Regierungspräsidien ist federführend tätig. Referat 56, Naturschutz- und Landschaftspflege⁵, erstellt in der Regel die Würdigung für das entsprechende Gebiet, in der unter anderem die Abgrenzung, die Schutzwürdigkeit, die Schutzbedürftigkeit und mögliche Gefährdungsfaktoren für das Gebiet beschrieben werden. Referat 55, Naturschutz und Recht, verfasst daraufhin den Verordnungsentwurf in Absprache mit Referat 56. Entsteht dabei der Eindruck, dass es möglicherweise zu Konflikten bei der entsprechenden Ausweisung kommen könne, werde von vorneherein der Kontakt zu den entsprechenden Behörden, Verbänden oder Gemeinden gesucht. Dazu zählt gegebenenfalls auch das Referat 31, die obere Jagdbehörde, der in einer internen Vorabprache der bis dahin entwickelte Verordnungsentwurf vorgelegt wird (formloser Verfahrensschritt). In einer schriftlichen Stellungnahme werden von dieser gegebenenfalls Anregungen oder Einwände aufgeführt und begründet.

⁴ vgl. dazu auch die Abbildungen zur Entwicklung der Regelungen zu beispielsweise Fütterung und KIRRUNG im Anhang

⁵ Bis zum 1. Januar 2005 Bezirksamtsstellen für Naturschutz und Landschaftspflege (BNL); die Eingliederung in die Regierungspräsidien hatte auf den Ablauf der NSG-Ausweisungsverfahren keine Auswirkungen

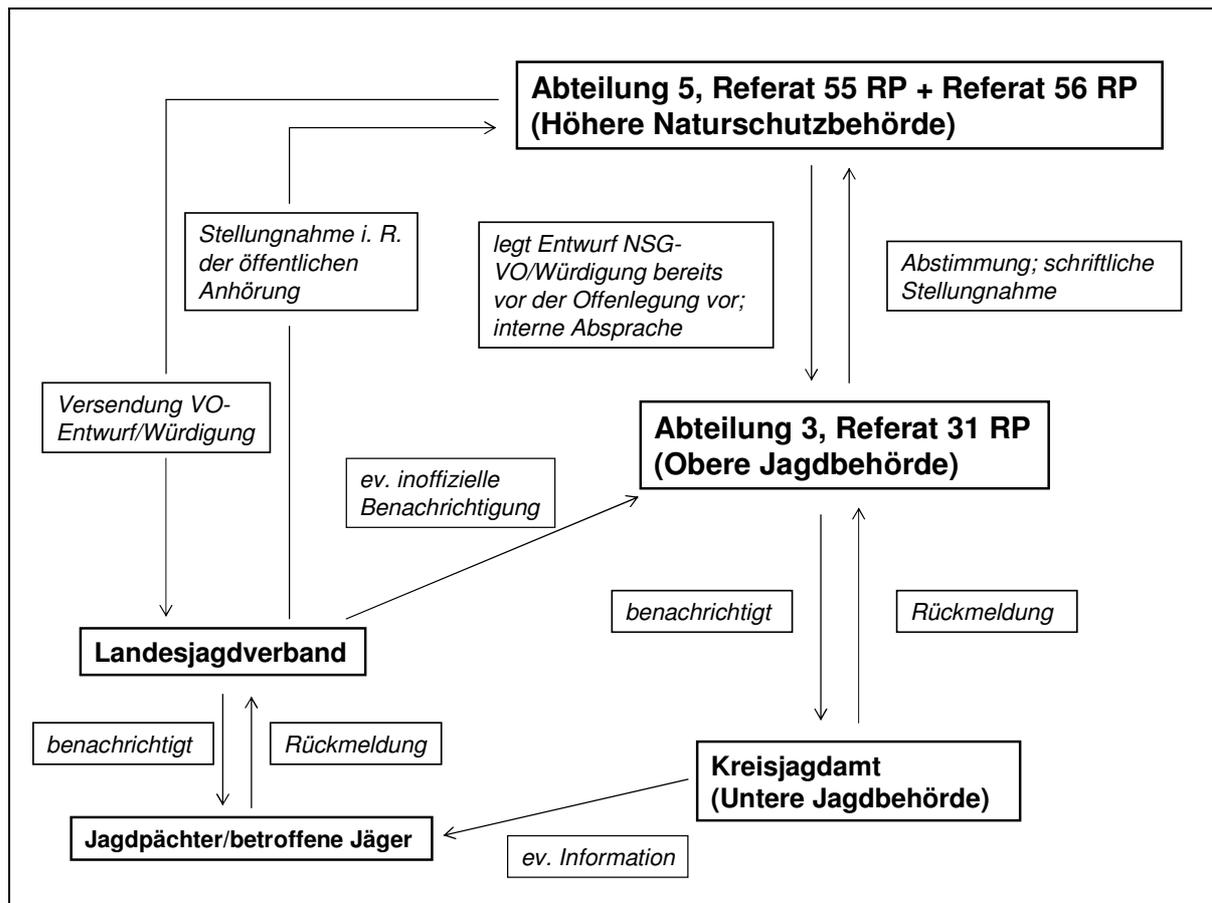


Abbildung 6: Schematischer Ablauf einer Naturschutzgebietsausweisung (Akteure und Interaktionen sind ggf. nicht vollständig)

Im Anschluss an die interne Vorabsprache geht der Entwurf den im Naturschutzgesetz vorgesehenen Weg (vgl. §74 LNatSchG). Er wird unter anderem nochmals der oberen Jagdbehörde vorgelegt. Die Abgabe der Stellungnahme erfolgt dabei meist nach Rücksprache mit den Kreisjagdamtern, da diese im Regelfall bessere bzw. genauere Kenntnisse über die betroffenen Gebiete besitzen (RPa, RPd). Zu diesem Zeitpunkt erhalten auch die anerkannten Naturschutzverbände, darunter der LJV, den Verordnungsentwurf. Sie haben ebenfalls die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Im Regelfall leitet der LJV den Entwurf an die vor Ort betroffenen Jagdausübungsberechtigten weiter und bittet um Rückmeldung (E4).

Die Referate 55 erhalten die Stellungnahmen. Rückmeldung wird dabei nach Angabe aller Regierungspräsidien immer gegeben. Sie fällt unterschiedlich ausführlich und differenziert aus, je nachdem, ob die Forderungen erheblich voneinander abweichen oder nicht. Bei gravierenden

oder grundsätzlichen Meinungsunterschieden werde versucht, diese in persönlichen Gesprächen, zum Beispiel mit einem Vertreter des LJV, zu klären (RPc).

Eine direkte Kommunikation zwischen dem LJV und der oberen Jagdbehörde ist im Verfahrensablauf einer Naturschutzgebietsausweisung offiziell nicht vorgesehen. Allerdings wird von Seite der Jagdbehörde meist darum gebeten, die Stellungnahme des LJV zur Information zu erhalten (RPc), bzw. sie erhält sie in den meisten Fällen nachrichtlich (RPa).

Umgekehrt wird in manchen Fällen vom LJV der direkte Kontakt zur oberen Jagdbehörde gesucht und damit um Unterstützung bei der Vertretung der entsprechenden jagdlichen Interessen gebeten.

Hier stellt sich die Frage, ob es nicht grundsätzlich sinnvoll wäre, eine intensivere Kommunikation zwischen oberer Jagdbehörde und Vertretern der Jägerschaft aufzubauen, um die tatsächlichen Belange der betroffenen Jagdausübenden schon in frühzeitigen Stadien der Schutzgebietsausweisungen zu prüfen und gegebenenfalls berücksichtigen zu können.

3.4 Ermächtigungsgrundlage der Verordnungen

Bei der Untersuchung der NSG-Verordnungen fiel auf, dass in der Präambel der unterschiedlichen Verordnungen in manchen Fällen das Naturschutz- und das Jagdgesetz, in anderen wiederum nur das Naturschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage der jeweiligen Verordnung genannt wird. Daher stellte sich die Frage, warum dies so ist und ob es bestimmte Faktoren gibt, die die Nennung des Jagdgesetzes neben der des Naturschutzgesetzes notwendig machen. Dies wurde von den befragten Behördenmitarbeitern unterschiedlich beantwortet.

Prinzipiell ermächtigt §26 in Verbindung mit §73 LNatSchG die höhere Naturschutzbehörde dazu, Naturschutzgebiete durch Rechtsverordnung auszuweisen, die gegebenenfalls „notwendige Beschränkungen der wirtschaftlichen Nutzung [sowie] der Befugnis zum Betreten des Gebiets“ (§26 Abs.2 LNatSchG) beinhalten kann. Gleichzeitig erlaubt §28 Abs.2 LJagdG der oberen Jagdbehörde „durch Rechtsverordnung die Ausübung der Jagd in Naturschutzgebieten zu regeln.“

Werde das Jagdgesetz neben dem Naturschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage zitiert, so müsse die Verordnung dementsprechend neben der höheren Naturschutzbehörde auch von der oberen Jagdbehörde vor Erlass mitgezeichnet werden (RPa, RPc).

Von den Naturschutzreferaten wurde mehrheitlich die Art der jagdlichen Regelungen als entscheidender Faktor für die Anwendung der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage genannt: Werde lediglich die Jagd im weiteren Sinne (z.B. jagdliche Einrichtungen oder Hundearbeit) eingeschränkt, so genüge hierfür das Naturschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage. Sei jedoch die Jagd im engeren Sinne (i.e. Jagdart, Jagdzeit oder jagdbare Tierart) betroffen, müsse diese Einschränkung auf Grundlage des Jagdgesetzes erlassen werden (RPa, RPb, RPc).

Die zuerst genannte Rechtsauffassung wird in einem Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg vom 04.06.1992 bestätigt. Zur Jagdausübung im engeren Sinne enthält das Urteil allerdings keine eindeutigen Angaben: „Aufgrund der Vorschrift des §22 Abs.2 LJG besteht zwischen der oberen Jagdbehörde und der nach §27 Abs.1 S.2 NatSchG ebenfalls ermächtigten Naturschutzbehörde eine Zuständigkeitskonkurrenz, deren Verhältnis in diesem Verfahren jedoch nicht zu klären ist, da das Regierungspräsidium Stuttgart neben seiner grundsätzlichen Zuständigkeit als Naturschutzbehörde auch von seiner Kompetenz als Jagdbehörde Gebrauch gemacht hat.“⁶

Von dem Vertreter eines Regierungspräsidiums wurde jedoch nicht der jagdliche Inhalt als entscheidender Faktor für die Anwendung der Gesetze angeführt. Es gehe in den Naturschutzgebietsverordnungen ja nicht „konkret um jagdrechtliche Fragestellungen“ und man verfolge „Zwecke des Naturschutzes“ (RPd). Daher sei das Naturschutzgesetz prinzipiell eine ausreichende Grundlage für den Erlass einer Naturschutzgebietsverordnung und die unterschiedliche Handhabung der Nennung des Jagdgesetzes sei mehr auf den jeweiligen Bearbeiter und dessen Verwaltungspraxis zurückzuführen als auf die juristische Frage der notwendigen Ermächtigungsgrundlage (ebd.).

In der Praxis gibt es somit keine einheitliche Anwendung der Gesetzesgrundlagen durch die Regierungspräsidien: In einem Fall werden immer Naturschutz- und Jagdgesetz genannt, unabhängig davon, ob die Jagd im engeren Sinne betroffen ist oder nicht (RPc). Als Grund hierfür wurde genannt, dass das schon immer so gehandhabt worden sei. Außerdem stelle diese Vorgehensweise auch eine „Vorsichtsmaßnahme“ dar, da nicht endgültig geklärt sei, wie das Jagdgesetz im Verhältnis zum Naturschutzgesetz stünde und man deshalb mit der Nennung des Jagdgesetzes sicher gehe, alle notwendigen Ermächtigungsgrundlagen für die Verordnung zu zitieren. In einem Regierungsbezirk werden nur äußerst selten Regelungen zur Jagd im engeren Sinne getroffen und das Jagdgesetz dementsprechend selten zitiert (RPb). In den anderen

Regierungsbezirken variiert die Anwendung offensichtlich je nach Inhalt der Verordnung; dies kann in Einzelfällen allerdings zu einem Versäumnis bei der Anwendung des Jagdgesetzes als Ermächtigungsgrundlage führen.

3.5 Erfahrungen und Optimierungsmöglichkeiten

Ziel dieser Untersuchung ist es, die grundlegende Struktur der Verwaltungsverfahren bei Naturschutzgebietsausweisungen zu analysieren. Neben dem Behördenarrangement ist die Kommunikation und Interaktion zwischen den Behörden und zwischen Behörden und betroffenen außerbehördlichen Akteuren ein wichtiger Teil dieser Struktur (vgl. dazu auch Kapitel 2.2). Das Empfinden darüber, ob und inwieweit die Interessen der Jägerschaft im Allgemeinen in den Ausweisungsprozess miteinbezogen werden und wie gut die Kommunikations- und Interaktionsstruktur in den Verfahren ausgebildet ist, ist bei den Befragten unterschiedlich. Auch in der Wahrnehmung von Differenzen zwischen Jagd- und Naturschutzseite (vgl. Tabelle 2) und der Ansicht darüber, ob eine Optimierung der vorhandenen Verfahrensstruktur möglich wäre, gingen die Antworten auseinander.

Tabelle 2: Wahrnehmung von Meinungsverschiedenheiten an den befragten Regierungspräsidien

Wahrnehmung von Meinungsverschiedenheiten	Höhere Naturschutzbehörde	Obere Jagdbehörde
RPa	O	O
RPb	O	O
RPc	X	X
RPd	O	O

X =Wahrnehmung von Meinungsverschiedenheiten vorhanden; O =Wahrnehmung von Meinungsverschiedenheiten nicht vorhanden

Die Angaben der oberen Jagdbehörden stimmen dabei mit jenen der jeweiligen Naturschutzreferate überein. Nur in einem RP wird von beiden Seiten die Existenz von Differenzen wahrgenommen (RPc). In diesem Fall wird von der oberen Jagdbehörde zu beinahe jedem Verordnungsentwurf eine Stellungnahme mit Einwänden vorgebracht. In den anderen drei Regierungspräsidien hingegen sind Stellungnahmen mit Anregungen oder Beanstandungen laut Aussage der Mitarbeiter selten (RPa, RPb, RPd). Meistens gehe es in den Verordnungsentwürfen nur um „Kleinigkeiten“ (z.B. Regelungen zu Hochsitzen) (RPd). Zudem hätten die Mitarbeiter

⁶ Die hier angesprochenen §22 LJagdG und §27 LNatSchG finden sich inzwischen in den §28 LJagdG und §41 LNatSchG

des Naturschutzreferates jahrelange Erfahrung in der Verfassung der Verordnungen und gestalten diese dementsprechend (RPa, RPd).

Von einigen der Befragten wurden allerdings Bereiche angesprochen, in denen sie Verbesserungen für möglich halten. Die dabei genannten Punkte beziehen sich im Wesentlichen auf drei Themenkomplexe:

- die Kompetenzen und Zuständigkeiten der beteiligten Behörden
- Inhalte bzw. Formulierungen in den Verordnungen
- die Umsetzung und Evaluation der Verordnungen auf der Fläche

3.5.1 Kompetenzen und Zuständigkeiten der Behörden

Den Aussagen der Sachbearbeiter aller oberen Jagdbehörden zufolge machen die Ausweisungsverfahren von Naturschutzgebieten nur einen kleinen Teil ihrer Arbeitsaufgaben aus. Die Angaben variieren zwischen 0% und maximal 20%. Dass einer der Sachbearbeiter 0% angibt, liegt daran, dass er erst seit etwa einem Jahr in diesem Aufgabenbereich tätig ist und in diesem Zeitraum keine Naturschutzgebietsausweisung stattgefunden hat. Grund für das Wechseln seines Aufgabenbereiches ist das allgemein an den Behörden praktizierte Rotationsprinzip, das zur Bekämpfung von Korruption eingesetzt wird (RPb). In regelmäßigen Zeitabständen müssen sich die Sachbearbeiter daher immer wieder in neue Arbeitsbereiche einarbeiten. Das hat nach Meinung eines Befragten sowohl Vor-, als auch Nachteile. Einerseits entwickle man so in vielen Themenbereichen fachliches Verständnis und knüpfe persönliche Kontakte in den verschiedenen Abteilungen. Andererseits gehe mit dem jeweiligen Sachbearbeiter auch das von ihm erworbene Fachwissen in der Abteilung zunächst verloren und im Umgang mit Anspruchsgruppen von außerhalb könne das Fehlen einer kontinuierlichen Ansprechperson die Kommunikation mit diesen erheblich erschweren (RPd).

Im Falle der jagdlichen Sachbearbeiter kommt zusätzlich wie eben erwähnt hinzu, dass sie nur einen geringen Prozentsatz ihrer Arbeitszeit mit den NSG-Ausweisungen verbringen und sich somit nicht regelmäßig mit der Thematik beschäftigen. Aus diesem Grund waren sich einige der Sachbearbeiter bei der Beantwortung mancher Fragen etwas unsicher.

So ging es beispielsweise in einer Frage um die Notwendigkeit der Mitzeichnung von Verordnungen durch die obere Jagdbehörde bzw. darum, wann und warum eine Mitzeichnung notwendig ist. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die jagdlichen Inhalte in den Verordnungen von Naturschutz- und der Jagdbehörde gemeinsam festgelegt werden, oder ob die höhere Naturschutzbehörde als Verfahrensträger letztlich über den Verordnungsinhalt entscheiden kann. Dies wurde in einem Fall deutlich verneint (RPa). Das RP sei eine Bündelungsbehörde und entscheide auch als solche. Die höhere Naturschutzbehörde würde und könne nicht gegen den Willen der oberen Jagdbehörde Regelungen zur Jagd treffen. Käme es theoretisch doch zu Unstimmigkeiten zwischen den zuständigen Sachbearbeitern, die nicht auf Ebene des Referats oder der Abteilung geklärt werden könnten, so müsste letztendlich der Regierungspräsident eine endgültige Entscheidung fällen. Dies sei allerdings noch nie notwendig gewesen (RPa).

In einem anderen Regierungsbezirk wurde die Frage nicht ganz so deutlich verneint (RPc). Die Einwände der Jagdbehörde würden nicht immer in den Verordnungen berücksichtigt werden. Natürlich könne man als Sachbearbeiter theoretisch dann den Weg bis zur Spitze des Regierungspräsidiums gehen, aber die Naturschutzseite sei personell besser ausgestattet und habe durch das Referat 56 einen fachlichen Rückhalt im Haus, der der Jagdbehörde so nicht zur Verfügung stehe. Hinzu komme, dass auch die Kenntnisse des jagdlichen Sachbearbeiters über die jeweils örtlichen Begebenheiten im Regelfall sehr begrenzt seien. Somit sei es für ihn nicht leicht, in einer inhaltlichen Diskussion mit den Naturschutzreferaten die entsprechenden fundierten (Gegen-) Argumente vorzubringen. Ein Mitarbeiter der oberen Jagdbehörde gab an, dass er sich in einigen Fällen, bei denen er sich sehr unsicher gewesen sei, Kontakt zur Wildforschungsstelle gesucht und dort um eine Einschätzung der Sachlage gebeten habe (RPc). Ähnliche Unterstützung oder Informationen über die örtlichen Begebenheiten suchen nach eigener Angabe alle Mitarbeiter der oberen Jagdbehörden bisweilen, sei es bei der Wildforschungsstelle, örtlichen Forstämtern, den Kreisjagdämtern oder auch dem LJV. Insofern, so einer der befragten Sachbearbeiter, sei die obere Jagdbehörde seiner Ansicht nach durchaus in der Lage, durch Informationsgewinn von außen ihre Stellungnahme angemessen verfassen zu können (RPc).

Einige Mitarbeiter der höheren Naturschutzbehörde erwähnten, dass die Sachbearbeiter der oberen Jagdbehörde keine thematische Ausbildung besäßen: diese seien reine Verwaltungsleute und deshalb jagdfachlich nicht versiert genug, den Verordnungsentwurf inhaltlich zu gestalten. Deshalb werde die Frage nach der Notwendigkeit von jagdlichen Einschränkungen und deren

Formulierung von den Naturschutzreferaten übernommen (RPb, RPc). Nach Erhalt des bereits fertigen Verordnungsentwurfs im Rahmen der internen Voranhörung suche die Jagdbehörde so auch oftmals den Kontakt zu den Kreisjagdämtern oder zum LJV bzw. gebe die eigene Stellungnahme vorerst nur unter Vorbehalt ab. Die Jagdbehörde sei in diesen Fällen also eher als „Poststation“ (RPc) zu bezeichnen und warte mit ihrer endgültigen Stellungnahme (im formalen Verfahrensschritt) auf die Rückmeldung beispielsweise des LJV. Mitarbeiter eines weiteren Naturschutzreferates spricht dem entsprechenden jagdlichen Mitarbeiter allerdings ein ausreichendes jagdfachliches Wissen zu (RPd); im Allgemeinen enthielten die Stellungnahmen der oberen Jagdbehörde im Gegensatz zu denen des LJV eben eher formal-gesetzliche als fachliche Begründungen (RPa).

3.5.2 Inhalte und Formulierungen in Naturschutzgebietsverordnungen

Die Ausgangsgrundlage für alle NSG-Verordnungstexte ist die in der jeweiligen Würdigung genannte spezifische Ausstattung des zu schützenden Gebietes, also dessen Schutzzweck. An ihm richten sich die Regelungen in den einzelnen Gebieten aus (vgl. auch Kapitel 3.3). Im Verlauf der Untersuchung zeigte sich, dass die Regelungen zu verschiedenen Inhalten (z.B. Jagdausübung oder jagdliche Einrichtungen) sowie die in den Verordnungstexten gebräuchliche Formulierung derselben von zwei Grundtendenzen geprägt sind (vgl. Abbildung 7).

Zum einen ist dies die Tendenz zur Vereinheitlichung der Verordnungstexte durch die Nutzung einer landesweiten Musterverordnung, die als Vorlage für alle übrigen Verordnungen dient. Zum anderen aber zeigt sich eine gegenläufige Tendenz der Individualisierung der Verordnungstexte, die durch die Verwendung regionaler Abwandlungen dieser Musterverordnung sowie einer mitarbeiterspezifischen Sprachverwendung innerhalb der Regierungspräsidien zustande kommt.⁷

⁷ auf dieses Ergebnis wird im weiteren Verlauf dieses Kapitels noch einmal detaillierter eingegangen

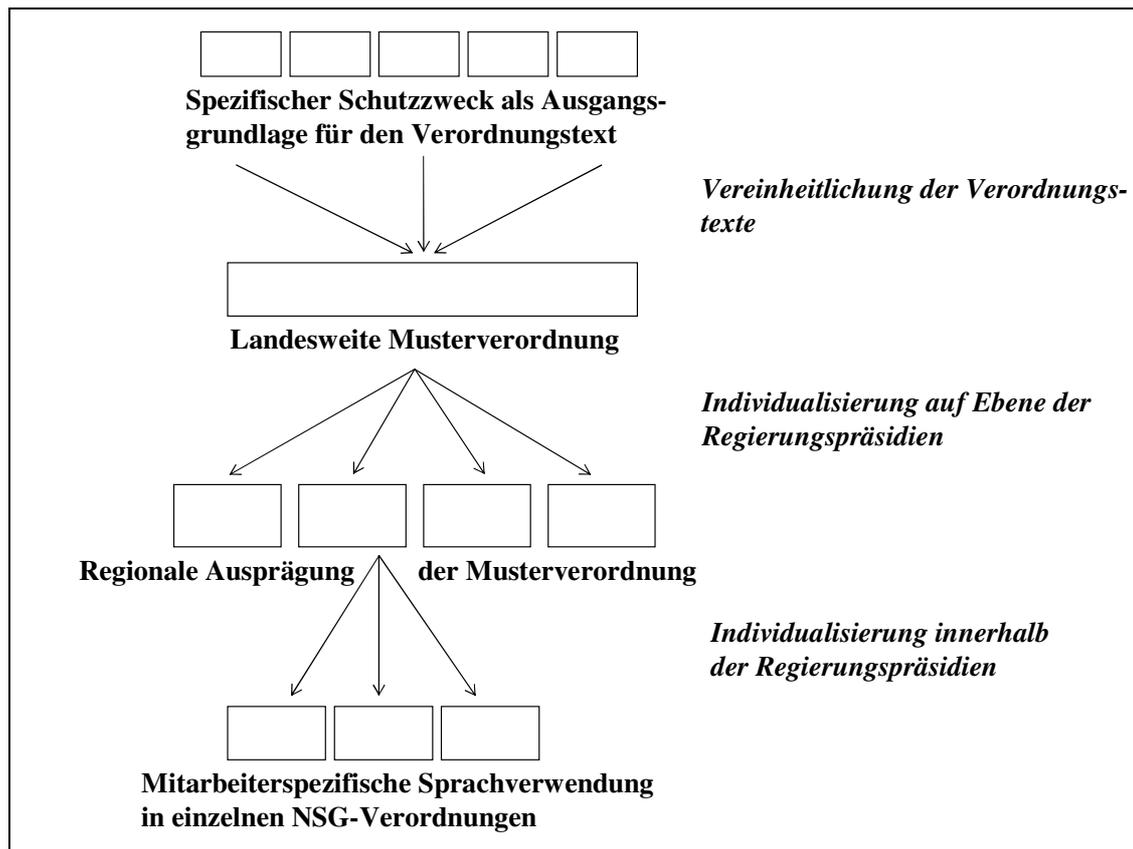


Abbildung 7: Gegenläufige Tendenzen der Vereinheitlichung und Individualisierung von NSG-Verordnungstexten in Baden-Württemberg

Während beispielsweise in einigen Verordnungen von drei Regierungspräsidien das „Herstellen angepasster Wildbestände“ als Aufgabe der Jagdausübung genannt wird, findet sich diese Aussage in keiner der Verordnungen des vierten Regierungspräsidiums. Diese enthalten hingegen häufig die Bemerkung, dass die „Jagdausübung schonend in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck“ erfolgen soll. Diese Regelung wird in den Verordnungen der anderen Regierungsbezirke dagegen selten bis gar nicht verwendet.

Manche der in den Verordnungen häufig zu findenden Formulierungen wurden von einem Teil der Befragten als problematisch angesehen. So findet sich zu Beginn des auf die Jagd bezogenen Paragraphen einiger Regierungspräsidien oftmals der Ausdruck: „Für die Ausübung der Jagd gelten die Verbote (...) nicht, wenn sie ordnungsgemäß in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang erfolgt“.

Diese Formulierung berücksichtigt nicht, dass es zu einem späteren Zeitpunkt unter veränderten Umständen notwendig werden könne, die Jagd in beispielsweise anderem Umfang auszuüben

(E4, RPc). Sinnvoller sei es deshalb, die Jagdausübung an dieser Stelle von ihrer Auswirkung auf den Schutzzweck abhängig zu machen, wie es beispielsweise in der Formulierung „...ordnungsgemäß und mit der Maßgabe, dass der Schutzzweck nicht beeinträchtigt wird/unter Berücksichtigung des Schutzzwecks“ zum Ausdruck komme (ebd.). Ein Regierungspräsidium beschränkt sich an dieser Stelle auf den Hinweis, dass die Jagd ordnungsgemäß auszuüben sei.

Auch die Formulierung „...Hochsitze (...) aus naturbelassenen (Rund)-Hölzern errichtet werden“ sei nicht unproblematisch, da sie in einem gewissen Widerspruch zu der von der Berufsgenossenschaft empfohlenen Unfallverhütung durch geschälte Hölzer stehe (E4). Das gleiche Ziel - die optische Einbindung der Hochsitze in die Landschaft - wäre mit dem praktikableren Terminus „...landschaftsgerecht (Standort, Baumaterial)“ ebenfalls gewährleistet (RPc, E4). Diese Ausdrucksweise wird wie im vorigen Beispiel in manchen Verordnungen auch verwendet.

Eine weitere Formulierung, die von einem der Befragten als recht unpräzise bemängelt wurde, ist die von „weiteren“ jagdlichen Einrichtungen. Die Frage sei hier, ob der Status Quo der jagdlichen Einrichtungen zum Zeitpunkt der Schutzgebietsausweisung immer bekannt sei. Ansonsten sei es nach Erlass der Verordnung schwer nachvollziehbar, ob nicht doch neue Einrichtungen dazu gekommen seien (E3). Ähnliches könne leicht durch die Verwendung unterschiedlicher Bezeichnungen für ein und dieselbe jagdliche Einrichtung geschehen, da so nicht klar sei, was nun genau untersagt werde (z.B. Fütterung – Fütterungseinrichtung – Futterstelle) (ebd.).

In Hinblick auf strittige inhaltliche Bestimmungen der Naturschutzgebietsverordnungen wurde die „Doppel-Nennung“ von Regelungen erwähnt. Damit sind solche Inhalte gemeint, die bereits im Jagdrecht geregelt, in den NSG-Verordnungen aber nochmals explizit angesprochen werden. Dies ist beispielsweise bei dem Verbot des Einbringens von Tieren der Fall. Mit Ausnahme von Fasanen sei das Aussetzen von Tieren ohne Bewilligung der oberen Jagdbehörde ohnehin verboten (RPc, E4, vgl. dazu §14 der LJagdGDVO). Es sei nicht nachvollziehbar, warum die bereits so im Jagdrecht geregelten Inhalte nochmals in den Naturschutzgebietsverordnungen genannt würden (ebd.). Demgegenüber steht die Begründung, dass es früher im Jagdrecht noch nicht dieselben Bestimmungen (beispielsweise ebenso zu Kirrungen oder Ablenkungsfütterungen) gegeben habe, so dass eine explizite Nennung bzw. Einschränkung in

den NSG-Verordnungen notwendig war (RPa).⁸ Die Beibehaltung dieser Inhalte – obwohl diese inzwischen durch das LJagdG geregelt sind – sei trotzdem sinnvoll, da so selbst im Falle einer möglichen nochmaligen Änderung des Landesjagdgesetzes das Schutzziel der Naturschutzgebiete gewährleistet bliebe (ebd.). Zudem sei es auch immer eine Frage des Blickwinkels. Natürlich entscheide ein Jäger bzw. Jagdsachbearbeiter (beispielsweise über das Aussetzen einer bestimmten Tierart) auf der Grundlage anderer Überlegungen als ein Naturschützer. (RPa).⁹

Eine weitere Anmerkung zu den Inhalten der Verordnungen betrifft den so genannten „Befreiungs“-Paragraphen. In diesem Paragraphen (i.A. §7 der Verordnungen) wird meist die höhere Naturschutzbehörde dazu ermächtigt, gegebenenfalls Ausnahmen von den Vorschriften der Verordnung zuzulassen. Wenn aber Regelungen auf Grundlage des Jagdgesetzes, also im Namen der oberen Jagdbehörde, erlassen würden, müsse es dieser auch möglich sein, über solche Befreiungen mit zu entscheiden, so einer der Befragten (RPc). Insofern sei es angemessener, eine Befreiungsmöglichkeit durch das Regierungspräsidium, also beider Behörden, zu ermöglichen.

Angesprochen wurde weiterhin, dass die genannten „strittigen“ Formulierungen immer wieder verwendet würden, auch wenn aufgrund einer Stellungnahme in zuvor erlassenen Verordnungen z.B. eine alternative Ausdrucksweise Eingang gefunden habe (RPc, E4). Auch scheine es die Tendenz zu geben, dass einmal genannte Regelungen in der Folge häufiger Eingang in die Verordnungen fänden. Dabei sei nicht immer ganz sicher, ob diese auch in jedem der weiteren Naturschutzgebiete notwendig wären (E2). Gerade in Hinsicht auf Einschränkungen der Jagdausübung im engeren Sinne sei das nicht unproblematisch. Hier könne die Situation auftreten, dass Jagdausübungsberechtigte durch eine zu starke Einschränkung der Jagd nicht mehr in der Lage seien, vor allem Schwarzwild im nötigen Umfang zu reduzieren. Die in solchen Fällen auftretenden vermehrten Wildschadenszahlungen, die diese Jagdpächter zu leisten hätten, könnten in Verbindung mit den jagdlichen Restriktionen letztendlich zu einer erheblichen Pachtwertminderung für den Grundstückseigentümer führen (ebd.). Dem gegenüber steht die Meinung eines anderen Befragten, der die Regulationsfunktion der Jagd grundsätzlich anzweifelt (E3). Insofern könne man zwar eine dem Schutzzweck angepasste jagdliche Nutzung zulassen;

⁸ vgl. dazu auch Kapitel 3.2: Entwicklung der Regelungen in Naturschutzgebieten

⁹ §14LJagdGDVO ermächtigt beispielsweise wie oben erwähnt die obere Jagdbehörde, auch für andere Tierarten als den Fasan das Aussetzen zu bewilligen

es sei allerdings fraglich, ob diese tatsächlich für eine Reduktion der Schäden auf nahen landwirtschaftlichen Nutzflächen Sorge (ebd).

Unabhängig von solchen Diskussionen auf fachlicher Ebene merkten einige der Befragten an, dass der Verzicht auf bestimmte Inhalte sowie die Verwendung von bestimmten Formulierungen meist nur kurzfristig sei; häufig müsse bei der nächsten Stellungnahme die gleiche Änderung wieder vorgeschlagen werden (RPc, E4). Auch die Tatsache, dass die Inhalte der Verordnung zu dem Zeitpunkt, an dem die obere Jagdbehörde bzw. die Verbände den Entwurf zu sehen bekommen, schon (vor)formuliert sind, wurde von einigen der Befragten kritisch bewertet (RPc, E3, E4). Es sei häufig schwierig, an diesen Inhalten und Formulierungen noch grundlegende Veränderungen zu erwirken (ebd.).

Der Grund dafür, dass die Formulierung(en) einer bereits erlassenen Verordnung nicht automatisch im nächsten Verordnungsentwurf übernommen werde, sei wahrscheinlich in der Sprachverwendung des jeweiligen Bearbeiters, der den Verordnungstext verfasse, zu finden, so der Mitarbeiter eines Naturschutzreferates (RPa). Es gebe zwar die so genannte „Musterverordnung“, diese sei allerdings nicht verbindlich. Daher seien leichte Variationen in den Verordnungstexten möglich (ebd.). Neben diesen personenabhängigen Unterschieden in den Formulierungen der Verordnungstexte ist die Ausdrucksweise im Grundsatz jedoch durch die Vorgaben dieser Musterverordnung gekennzeichnet.

Die Musterverordnung entstammt der Verwaltungsvorschrift „Schutzgebiete Naturschutz“. Sie wurde am 18.03.1996 vom Umweltministerium „im Interesse der Rechtseinheitlichkeit und Rechtssicherheit“ (Absatz 7) erlassen und enthält Angaben zur Erstellung und Formulierung von Naturschutzgebietsverordnungen. Inhalte zur Jagdausübung finden sich in Anlage 2 (§5(3)) sowie Anlage 6(1) der Vorschrift. Sie beziehen sich neben der Nutzung von Kraftfahrzeugen, dem Einbringen von Tieren und der Herstellung angepasster Wildbestände vor allem auf jagdliche Einrichtungen. Weiterhin wird die Frage der jeweils notwendigen Ermächtigungsgrundlage angesprochen (vgl. Kapitel 3.4).

Aktuelle Versionen dieser Musterverordnung, die von den einzelnen Regierungspräsidien genutzt werden, weichen inzwischen in einigen Inhalten bzw. Formulierungen von dieser ursprünglichen Verordnung ab (RPa, RPc). Dies spiegelt sich wie oben beispielhaft erwähnt in der von den Regierungspräsidien verwendeten unterschiedlichen Formulierungen bestimmter Regelungen wider.

Derzeit wird von den Rechtsreferaten der Regierungspräsidien an einer neuen Musterverordnung gearbeitet. Dabei gehe es allerdings weniger um inhaltliche Änderungen als um die Anpassung der Verordnungs-Präambel an die inzwischen teilweise veränderten Gesetzestexte (Ermächtigungsgrundlage) (RPa, RPc). Zudem seien die allgemeinen Verbote (i.A. §4 der Verordnungen) veraltet, da neue Aktivitäten (z.B. Snowkiting) hinzugekommen seien, die in dem entsprechenden Paragraphen bislang noch nicht berücksichtigt werden (RPa).

3.5.3 Umsetzung und Evaluation der Verordnungen

Die Umsetzung der NSG-Verordnungen auf der Fläche wird zu einem großen Teil von der Betreuung bestimmt. Nach §72 Abs.3(2) obliegt die Betreuung der Gebiete der höheren Naturschutzbehörde. Sie wird als deren „Pflicht- und Königsaufgabe“ (RPb) beschrieben. Gleichzeitig sei die Betreuung keine einfache Aufgabe („Wer betreut ein Naturschutzgebiet? Haben Sie schon mal jemanden gesehen?“, RPb) und ist aufgrund der großen Anzahl von Naturschutzgebieten durch die höhere Naturschutzbehörde allein kaum durchführbar (RPc). Deshalb bestünden für einige wenige Naturschutzgebiete örtliche Naturschutzzentren bzw. Betreuungsverträge mit Naturschutzverbänden. Diese fungieren im jeweiligen Gebiet unter anderem als Ansprechpartner für die örtlichen Landnutzer.

Von den auf lokaler Ebene befragten Personen (NSG-Betreuung und Jagdpächter) wurden die Erfahrungen in diesen Gebieten als größtenteils positiv beschrieben. Für die Betreuung sei dabei natürlich von Vorteil, dass eine beständige Überprüfung des Zustandes bzw. Kontrolle des Gebietes möglich sei; noch wichtiger aber sei die Möglichkeit, den nahen Kontakt zu den Jagdpächtern zu halten (F2). Durch eine regelmäßige Kommunikation könnten so eventuell auftretende Probleme zeitnah angesprochen und diskutiert werden (ebd.). Auch für die Jagdpächter sei das wichtig, so einer der Befragten (F1). Wenn sich beispielsweise Schwarzwild in „seinem“ NSG aufhalte und dadurch die Gefahr von Schäden auf umliegenden Nutzflächen bestünde, sei es nach Absprache mit den betreuenden Personen möglich, in die eigentlich jagdfreie Zone hineinzugehen und das Schwarzwild heraus zu drücken (ebd.). Das bedeute zwar nicht, dass es keinerlei Differenzen oder Diskussionen zwischen Betreuern und Jagdpächtern gebe, aber in derartigen Fällen versuche man immer, in einem Gespräch gemeinsam eine Lösung zu finden. Durch die Existenz und Konstanz der Ansprechpartner seien zwischen den betreuenden Personen und den Jagdpächtern gegenseitige Akzeptanz und ein Vertrauensverhältnis entstanden, die eine gute Zusammenarbeit ermöglichen (F1, F2, F6, F7). Ausschlaggebend für die breite Akzeptanz sei in diesen speziellen Fällen aber sicherlich auch

gewesen, dass die Jagdpächter bereits im Vorfeld bzw. während der Ausweisung mit den entsprechenden örtlichen Naturschutzmitarbeitern (Naturschutzverband, Naturschutzzentrum) in Kontakt gestanden hätten. So sei von vorneherein klar gewesen, was sie erwarte und der Inhalt der Verordnung keine (unangenehme) Überraschung gewesen (F2).

Einige der befragten Jagdpächter relativierten diese Aussage etwas: Eingebunden oder informiert hätten sie sich im Vorfeld nicht gefühlt. Die Ausweisung sei ihrer Meinung nach sowieso schon „beschlossene Sache“ gewesen. Allerdings habe man sich inzwischen an die Regelungen gewöhnt und sich mit ihnen arrangiert (F5, F7). Ähnliches berichtet der Jagdpächter in einem anderen NSG. Hier habe sich die lokale Naturschutzvertretung bereits lange vor der offiziellen Ausweisung des Naturschutzgebietes für eine Reglementierung der Jagd stark gemacht. Er persönlich habe diese Regelungen nicht für sinnvoll gehalten und sich deshalb auch deutlich gegen sie ausgesprochen. Allerdings habe die entsprechende Stelle darauf bestanden und nach einer Weile habe er dann nachgegeben und den Regelungen zugestimmt. Aus diesem Grund habe er im eigentlichen Ausweisungsverfahren auch keine Stellungnahme mehr abgegeben. Und nun sei es eben wie es ist, er habe keine Probleme damit (F8).

Bei den Jagdpächtern, die ihre Jagd nicht in einem vor Ort betreuten NSG ausüben, scheint das Bewusstsein um die Existenz des Naturschutzgebietes bzw. dessen Auswirkungen auf die eigene Jagdausübung vor allem personenabhängig zu sein. So war sich einer der Befragten zwar der Abgrenzung des Naturschutzgebietes, nicht jedoch der Regelungen, die die entsprechende NSG-Verordnung enthält, bewusst (F4)¹⁰. Ein anderer Jagdpächter hingegen war recht gut über den Inhalt „seiner“ NSG-Verordnung informiert. Er habe auch schon während des Ausweisungsverfahrens Kontakt zur unteren Naturschutzbehörde gehabt, deren Mitarbeiter er persönlich gut kenne. Insofern habe er von Anfang an über die Entwicklungen Bescheid gewusst. Mit den Regelungen zur Jagdausübung sei er einverstanden, obwohl sie den jagdlichen Nutzen des Gebietes erheblich einschränkten, so der Jagdpächter (F3).

Insgesamt sind die befragten Jagdpächter von der Wichtigkeit des Schutzes der Gebiete überzeugt und sehen die Regelungen in „ihrem“ Naturschutzgebiet oftmals als angemessen an (F1, F3, F6, F7). Dementsprechend tragen sie die Einschränkungen mit. Dies spiegelt sich auch in der Aussage eines Naturschutzreferats-Mitarbeiters wider. Seiner Meinung nach gebe es häufig eine äußerst konstruktive Zusammenarbeit mit engagierten Jägern auf der Fläche (RPe).

¹⁰ In diesem Fall handelt es sich ausschließlich um Regelungen zu jagdlichen Einrichtungen und der Nutzung von Kraftfahrzeugen

Trotzdem sieht einer der Befragten vor allem in den nicht durch Verbände oder Naturschutzzentren betreuten Gebieten die Gefahr, dass rechtliche Regelungen aus Gesetzen und Verordnungen lediglich „virtuell“ existieren, d.h. auf der Fläche nicht durch eine ausreichende Kontrolle auf ihre Einhaltung hin überprüft werden (E3).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine regelmäßige Evaluation der erlassenen Verordnungen stattfindet. In zwei Fällen wurde dies von Mitarbeitern der Naturschutzreferate deutlich bejaht. Vor allem durch die Fortschreibung der Pflege- und Entwicklungspläne für die jeweiligen Gebiete sei zeitgleich eine Evaluation möglich (RPb, RPc). Es sei auch nicht unüblich, die Verordnungen vor allem hinsichtlich der Abgrenzungen, aber auch der Inhalte, zu überarbeiten (RPc). Die Mitarbeiter der anderen Regierungspräsidien äußerten sich etwas zurückhaltender: sicherlich werde versucht, im Zuge von Pflegearbeiten regelmäßig die Zielerreichung zu überprüfen und zu gewährleisten. Allerdings würde die Frage nach einer kompletten Überarbeitung allenfalls dann erfolgen, wenn eindeutige Indizien darauf hindeuten, dass die angestrebten Ziele nicht erreicht werden (RPd).

4 Regelungen für weitere Schutzgebietskategorien

Natura 2000-Gebiete

Viele der Befragten teilen die Ansicht, dass der entscheidende Faktor für Regelungen zur Jagdausübung nicht im rechtlichen Schutzstatus eines Gebietes, sondern in dessen jeweiligem Schutzzweck zu finden sei (RPb, RPc, RPd, E1). Insofern könne man nicht sagen, dass prinzipiell in Natura 2000-Gebieten eine andere Handhabung der Jagd notwendig sei als in Naturschutzgebieten. Zudem müsse die Erforderlichkeit von Einschränkungen oder Verboten immer unter Berücksichtigung des jeweiligen, individuellen Gebietes beurteilt werden. Somit sei es auch nicht möglich, grundsätzliche jagdliche Regelungen für alle Natura 2000-Gebiete zu erstellen. Es wurden zwar Handlungsempfehlungen für Vogelschutzgebiete erarbeitet (MLR 2006). Diese sind allerdings relativ unkonkret und auf der Zielebene angesiedelt (E1). Die Operationalisierung dieser Ziele könne unter Umständen erst auf Ebene der Managementpläne geschehen (ebd.). Allerdings bleiben zumindest in bisherigen FFH-Managementplänen die Regelungen zur Jagdausübung im Vergleich zu NSG-Verordnungen recht unpräzise. Auch für kommende Managementpläne sei ein „Extrkapitel Jagd“ (RPa) eher unwahrscheinlich, so ein Mitarbeiter eines Naturschutzreferates. Das liege auch an der Herangehensweise, die in Natura 2000-Gebieten durch das Verschlechterungsverbot gekennzeichnet sei. Insofern sei es zum

derzeitigen Zeitpunkt schwer, Genaues über mögliche Konsequenzen dieser Schutzgebiete für die Jagdausübung zu sagen, der Erfahrungswert sei noch zu gering. Diese Einschätzung wurde von den meisten anderen Naturschutzreferaten geteilt (RPc, RPd).

Einen entscheidenden Unterschied zwischen Naturschutz- und Natura 2000-Gebieten sehen alle der befragten Naturschutzreferate: die Tatsache, dass NSG-Verordnungen rechtlich verbindlich sind, während dies bei den Managementplänen nicht der Fall ist. Dementsprechend werden die Regelungen der NSG-Verordnungen als restriktiver angesehen.

Vor allem die Unsicherheit bezüglich der Umsetzung der Managementpläne auf der Fläche wurde von einem anderen Befragten als mögliches Problem gesehen. Er habe die Befürchtung, dass die tatsächliche Schutzwirkung der Natura 2000-Gebiete wesentlich geringer ausfalle als mit den Erhaltungs- und Entwicklungszielen angestrebt sei. Der entscheidende Faktor für die Wirksamkeit solcher Managementpläne, ebenso wie die von NSG-Verordnungen, liege ja in der Übertragung der auf dem Papier festgehaltenen Ziele in die Praxis der Landnutzung. Hier sei in Bezug auf Natura 2000-Gebiete allerdings noch gar nicht geklärt, wie genau eine Verschlechterung definiert sei oder wann ein Eingriff in das Gebiet tatsächlich erhebliche Beeinträchtigungen mit sich bringe. Insofern sei es in diesen Fällen noch schwieriger als in Naturschutzgebieten, das Erreichen der Ziele in notwendigem Ausmaß zu überprüfen (E3).

Ramsargebiete

Für das Ramsargebiet Oberrhein¹¹ gibt es keinen eigenständigen Managementplan, der Regelungen zu Nutzungen enthält. Es handelt sich in diesem Fall weniger um eine Ausweisung als um eine Deklaration des Gebietes. Insofern hat dieses nach Auskunft des zuständigen Regierungspräsidiums an sich keine direkte Auswirkung auf die dortige Jagdausübung. Eventuelle Einschränkungen oder Verbote bezüglich der Jagdausübung stammen aus bereits bestehenden NSG-Verordnungen bzw. werden sich unter Umständen aus zukünftigen Managementplänen für Natura 2000-Gebiete ergeben (ebd.). Auch die Fläche des zweiten Ramsargebietes Baden-Württembergs, bestehend aus dem „Wollmatinger Ried“ und dem „Mindelsee“, wird von den Kulissen von Naturschutz- und einigen Landschaftsschutzgebieten überlagert. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle nicht näher auf die Schutzgebietskategorie „Ramsargebiet“ eingegangen.

¹¹ Das deutsch-französische Oberrhein-Gebiet wurde am 28.10.2008 offiziell als Ramsargebiet anerkannt. Am 02.02.2009 soll es der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Biosphärengebiet Schwäbische Alb

Das Biosphärengebiet „Schwäbische Alb“ ist das erste Schutzgebiet dieser Art in Baden-Württemberg. Im Gegensatz zu den Ramsargebieten existiert für das Biosphärengebiet eine Verordnung, die am 31.01.2008 vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (MLR) erlassen wurde. §4(5) der Verordnung lässt zur „Sicherung einer natürlichen Verjüngung (...) die Jagd auf Schalenwild, Füchse, Neozoen, insbesondere durch Drückjagden“ zu. Außerdem ermächtigt sie das zuständige Regierungspräsidium dazu, die Jagd in den Kernzonen durch Allgemeinverfügung zu regeln.

Der Verordnungsentwurf – ebenso wie dessen Vorstadien – wurde laut zuständigem Regierungspräsidium an alle relevanten Interessensverbände, darunter auch den LJV, gesandt. Neben mehreren Veranstaltungen mit Vertretern der Jägerschaft und anderen Akteuren wurde eine Erhebung zur aktuellen Verbreitung jagdlicher Einrichtungen in den Kernzonen des Gebietes durchgeführt. Zudem wurden betroffene Jagdpächter nach der momentanen Art ihrer Jagdausübung sowie ihrer Meinung nach potentiell durch die Kernzonen entstehenden Problemen befragt. Diese Daten würden derzeit noch ausgewertet und sollen im Anschluss als Grundlage für die Erarbeitung eines gemeinsamen Leitbildes mit der Jagdseite dienen. Aufgrund der beabsichtigten Anerkennung des Gebietes durch die UNESCO sei es notwendig, gerade in den Kernzonen, in denen eigentlich jegliche menschliche Aktivität unterbunden werden sollte, eine tragbare Lösung zu finden.

5 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich haben Verwaltungsverfahren zur Ausweisung von Naturschutzgebieten gemäß der im Gesetz vorgegebenen Abläufe und Zuständigkeiten eine einheitliche Struktur, die durch die in Kapitel 2.2 genannten fünf Elemente (Zielsetzung des Verfahrens, evaluative, operative und instrumentelle/prozedurale Elemente sowie das Behördenarrangement) gekennzeichnet ist. Die *Zielsetzung* der Verfahren (Schutz eines bestimmten Gebietes) sowie die *operativen Elemente/Instrumente* (Rechtsverordnung) sind bei allen Naturschutzgebietsausweisungen grundsätzlich dieselben. Gleichzeitig lässt sich in den Abläufen der Verwaltungsverfahren in Hinsicht auf die übrigen Elemente aber auch eine gewisse behördentypische Tradition erkennen. Hierauf soll im Folgenden genauer eingegangen werden.

Eine wichtige Rolle für Art und Qualität der Outputs von Verwaltungsverfahren spielt das *Behördenarrangement*, d.h. die „Varianzen bezüglich der Konstellation behördlicher Akteure und ihrer Ressourcen“ (BUSSMANN et al. 1997:136). Diese Ressourcen beziehen sich dabei z.B. auf Faktoren wie Recht, Information/Wissen, Personal oder Zeit, die den einzelnen beteiligten Verwaltungsakteuren zur Verfügung stehen (ebd. 1997). Sowohl Konstellation als auch Handlungsressourcen der beteiligten Behörden/Abteilungen weisen in der vorliegenden Untersuchung in den Regierungsbezirken gewisse Unterschiede auf. Diese Unterschiede finden sich im Falle der Ressourcen innerhalb der einzelnen Verwaltungen, i.e. zwischen höherer Naturschutz- und oberer Jagdbehörde. Vor allem in den Fällen, in denen es um die Jagdart/Jagdzeit und deren Auswirkungen auf den Schutzzweck von Schutzgebieten geht, herrscht auch zwischen Fachleuten keine Einigkeit. Ähnlich verhält es sich mit Aussagen zur regulatorischen Funktion der Jagd und den darauf aufbauenden Argumenten für oder gegen deren Notwendigkeit in (v.a. größeren) Schutzgebieten. Umso schwieriger scheint es zumindest für den jagdfachlich nicht so versierten und mit den örtlichen Gegebenheiten nicht vertrauten Sachbearbeiter der oberen Jagdbehörde zu sein, für das jeweilige Gebiet in diesen „Grundsatzdiskussionen“ eine angemessene Entscheidung zu treffen.

Auch die Konstellation der Behörden kann sich je nach Anwendung der Ermächtigungsgrundlage verändern. Wird das Jagdgesetz als Ermächtigungsgrundlage herangezogen, muss die obere Jagdbehörde die Verordnung mitzeichnen, ansonsten nicht. Dies legt auf den ersten Blick die Vermutung nahe, dass durch die jeweilige Anwendung auch die Konstellation der Behörden zueinander und dadurch der Ausweisungsablauf variiert. In der

Praxis scheint dies jedoch keinen entscheidenden Einfluss auf die Entstehung der Verordnungen zu haben.

Neben den Ressourcen der Behörden beeinflussen auch die der außerbehördlichen Akteure sowie die *instrumentellen und prozeduralen Elemente*, das heißt die Kommunikations- und Interaktionsstrukturen innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und gesellschaftlichen Gruppen die Outputs von Verwaltungsverfahren (vgl. ebd. 1997). Wie die Untersuchung zeigt, werden die Kommunikations- und Interaktionsstrukturen in den einzelnen Regierungsbezirken dabei entscheidend von dem personenabhängigen Engagement einzelner Mitarbeiter beeinflusst. Je nach dem jeweiligen Verständnis von der eigenen Aufgabe bzw. Rolle innerhalb des Verwaltungsverfahrens kann die tatsächliche Verfahrensgestaltung (vor allem durch die obere Jagdbehörde) beispielsweise durch die Abgabe oder Nicht-Abgabe einer Stellungnahme dementsprechend variieren. Gleiches gilt für die außerbehördlichen Akteure. Je nach Engagement des einzelnen Jagdpächters oder den jeweilig vorhandenen Kapazitäten der verbandlichen Akteure verläuft die Kommunikation mit den ausweisenden Behörden mehr oder weniger intensiv.

Auch die informellen Kommunikationsstrukturen, die wie in Kapitel 3.5.1 erwähnt durch das Rotationsprinzip an den Behörden begünstigt werden, können Auswirkungen auf den Verfahrensablauf haben. Persönliche Kontakte zu Mitarbeitern anderer Abteilungen unterstützen die Kommunikation auch im Zuge formeller Ausweisungsverfahren. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass im Umkehrschluss die Kommunikation mit Abteilungen ohne persönliche „Kontaktperson“ deutlich geringer ausfallen kann.

Die Umsetzung der Verordnungen auf der Fläche ist Aufgabe der höheren Naturschutzbehörde. Sie ist nach Erlass der Verordnung für die Betreuung des Naturschutzgebietes zuständig. Unterschiede in der Ausprägung *evaluativer Elemente* ergeben sich daher hauptsächlich dadurch, dass für einige Naturschutzgebiete eine lokale Betreuung existiert. In diesen Fällen ist eine konstante Kontrolle und Evaluation der Zielerreichung dementsprechend einfacher und kann besser gewährleistet werden als in jenen ohne örtliche Betreuungszuständigkeit. Zudem wird durch den regelmäßigen Austausch zwischen Betreuungsperson und Jagdpächtern das gegenseitige Verständnis und Vertrauen gefördert, so dass sich hier für auftretende

Diskussionen, wie z.B. über die Schwarzwildbejagung (vgl. Kapitel 3.5.3) in Gesprächen leichter Lösungen finden lassen.¹²

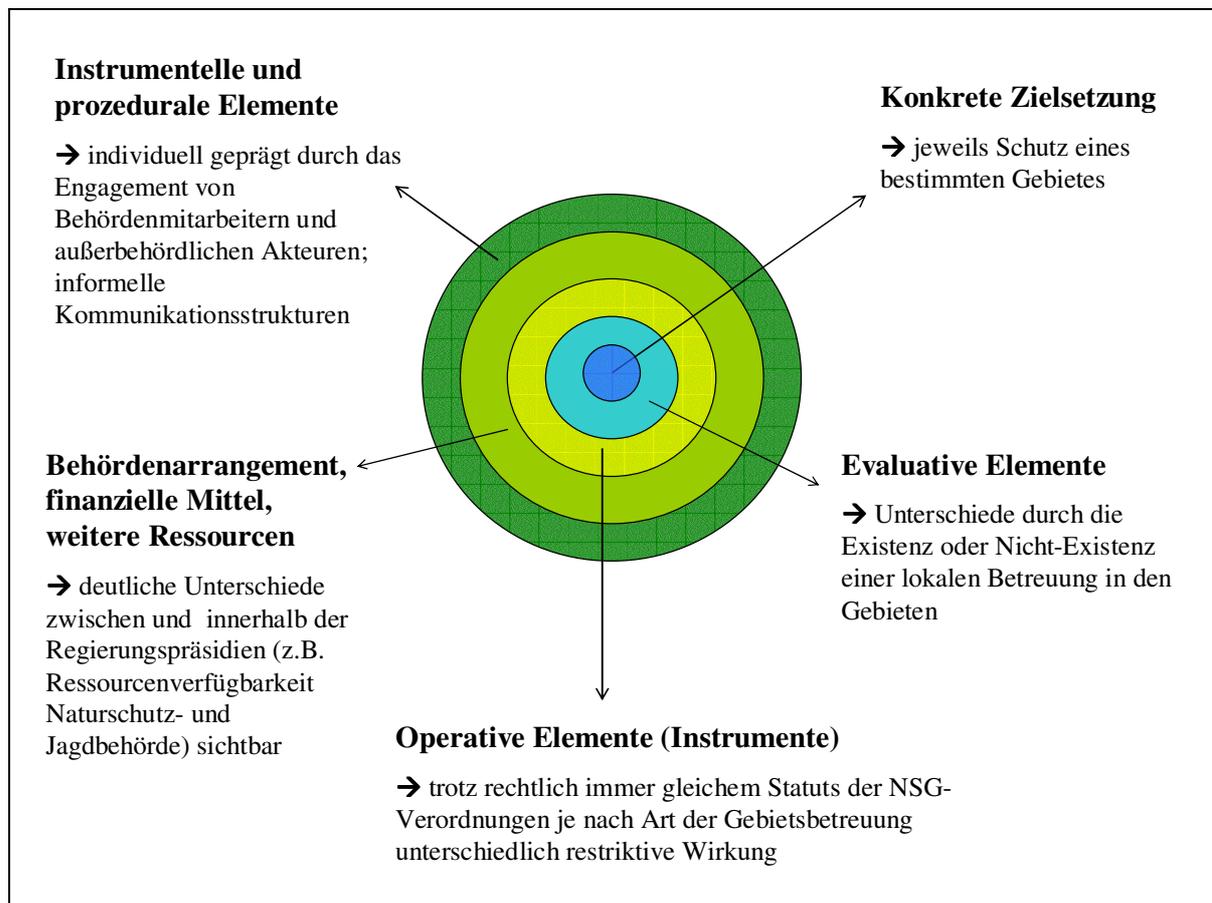


Abbildung 8: Ausprägung der fünf Elemente von Verwaltungsverfahren in der Praxis der NSG-Ausweisungen in Baden-Württemberg in Bezug auf jagdliche Regelungen

Auf das Verhalten der Jagdpächter hat die Existenz bzw. Nicht-Existenz einer lokalen Betreuung den Ergebnissen der Untersuchung nach im Allgemeinen zwar keine großen Auswirkungen. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Befragung nur Einzelfälle widerspiegelt. Die Untersuchung zeigt außerdem, dass die Betreuung ausschlaggebend für das Bewusstsein über die Existenz und den Inhalt einer Verordnung sein kann. Insofern ist zu vermuten, dass in nicht betreuten Gebieten Jagdpächter aus Unwissenheit eher gegen Regelungen der NSG-Verordnungen verstoßen als in betreuten Gebieten.

¹² Vgl. dazu z.B. auch einen Artikel aus der Badischen Zeitung vom 26.03.09 über die gemeinsame Pflanzaktion des Nabu und örtlichen Jägern im NSG „Schorpfad“

Das Verwaltungsinstrument „Verordnung“ kann daher trotz rechtlich immer gleich bleibendem Status in der Praxis durchaus unterschiedlich restriktive Auswirkungen besitzen.

Doch nicht nur verwaltungsinterne oder akteursbezogene Eigenheiten haben Auswirkungen auf Abläufe und Strukturen der Verwaltungsverfahren. Auch von diesen Gruppen nicht beeinflussbare Faktoren, wie die „politikspezifische Großwetterlage“ (BUSSMANN et al. 1997:138), können das (Kräfte-) Verhältnis, in dem die verwaltungsinternen Akteure untereinander und zu außerbehördlichen Gruppen stehen, verändern. So ist das Auftauchen bestimmter jagdlicher Inhalte bzw. deren darauf folgende vermehrte Nennung in NSG-Verordnungen zumindest zum Teil auf derartige Einflüsse (z.B. themenbezogene Skandale, Katastrophen, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, vgl. dazu ebd. 1997) zurückzuführen (z.B. Kirming, vgl. Anhang).

Die Ergebnisse machen allerdings auch deutlich, dass Jagd und Naturschutz nicht automatisch entgegengesetzte Ziele verfolgen; im Gegenteil wird auch in den durchgeführten Interviews klar, dass in einer Zusammenarbeit von beiden Seiten Vorteile gesehen werden. In vielen Punkten, gerade was die Verwendung alternativer Formulierungen in den Verordnungstexten anbelangt, bestehen so auch keine unüberbrückbaren Differenzen zwischen den Vorstellungen von Jagd- und Naturschutzvertretern. Oftmals werden die von beiden Akteursgruppen „akzeptierten“ Ausdrucksweisen in Verordnungstexten bereits verwendet – je nach Regierungspräsidium nicht nur fallweise, sondern regelmäßig. Auch bei der Verwendung von Regelungen zu bestimmten Inhalten sind deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regierungsbezirken erkennbar, die nicht allein auf den in der jeweiligen Verordnung genannten Schutzzweck zurückgeführt werden können (Einbringen von Tieren, Herstellen angepasster Wildbestände). Auch hier scheinen demnach Alternativen für die Gestaltung der Verordnungen zu existieren.

Die aktuelle Bearbeitung der Musterverordnung durch die Rechtsreferate der Regierungspräsidien böte die Gelegenheit, neben den ohnehin geplanten Änderungen auch diese Punkte in einer Neufassung zu berücksichtigen bzw. sich mit den beteiligten Akteuren abzustimmen. Da die Verordnungen meist deutlich von der Musterverordnung (bzw. den Musterverordnungen der einzelnen Regierungspräsidien) geprägt sind, würde sich eine solche Anpassung auf die Akzeptanz zukünftiger Verordnungen sicherlich positiv auswirken.

6 Empfehlungen

Die Ergebnisse des Projektes wurden auf einem Workshop, zu dem Vertreter des MLR, der Regierungspräsidien, der Verbände und der Wildforschungsstelle eingeladen waren (vgl. Kapitel 2.1), vorgestellt und diskutiert. Ziel war es zu klären, ob sich aus den erarbeiteten Ergebnissen gemeinsame Folgerungen für die zukünftige Verwaltungspraxis der Ausweisungsverfahren von Naturschutzgebieten ergeben können.

Vor allem drei Themenbereiche wurden hierbei von den Beteiligten besonders diskutiert:

- die vorhandenen Kommunikationsstrukturen zwischen höherer Naturschutz- und oberer Jagdbehörde sowie zwischen diesen Behörden und außerbehördlichen Akteuren (Verbänden, betroffenen Einzelpersonen)
- das Fachwissen der oberen Jagdbehörden
- die Aufbereitung von Informationen zu einzelnen Naturschutzgebieten und deren Vermittlung an die unteren Naturschutz- und Jagdbehörden sowie betroffene Jagdpächter

Die Verwaltungspraxis stellt den formellen Verfahrensschritten und Anhörungen einen formlosen Verfahrensschritt voran, in dem die beteiligten Behörden der Regierungspräsidien in einer internen Voranhörung zu den Verordnungsentwürfen Stellung nehmen können. Diese Vorgehensweise ist ziel führend, gibt sie den Referaten der Regierungspräsidien doch die Möglichkeit, die Inhalte des Verordnungsentwurfes vor Einsicht durch die Öffentlichkeit miteinander abzustimmen. Das Ergebnis dieser Abstimmung hängt dabei allerdings auch entscheidend vom persönlichen Engagement einzelner Sachbearbeiter ab. Die Anzahl abgegebener Stellungnahmen oder auch Kontaktaufnahmen zu anderen Referaten bzw. beteiligten Akteuren und das Verständnis von der Aufgabe des Sachbearbeiters innerhalb des Verwaltungsverfahrens können einen deutlichen Einfluss auf die Inhalte von Verordnungen haben. Die Kommunikation zwischen höherer Naturschutz- und oberer Jagdbehörde sowie die Definition der Aufgaben der Sachbearbeiter variiert in den verschiedenen Regierungspräsidien. Es ist daher sinnvoll, dass sich die höheren Naturschutz- und oberen Jagdbehörden in referatsübergreifenden Gesprächen über die Vorgehensweisen an den einzelnen Regierungspräsidien austauschen und gemeinsam Vorschläge für ein landeseinheitliches Vorgehen entwickeln. Auch die betroffenen unteren Naturschutz- und Jagdbehörden sollen in diese Gespräche eingebunden werden. Nicht nur die Kommunikation innerhalb und zwischen

den Regierungspräsidien, sondern auch die zwischen den Behörden unterschiedlicher Verwaltungsebenen und jene mit verbandlichen Akteuren muss als wichtiger Bestandteil der Verwaltungsverfahren angesehen werden. Der Kontakt zwischen Behörden und Verbänden über die förmlichen, schriftlichen Stellungnahmen hinaus, sollte deshalb ebenfalls verstärkt werden.

Auch die Ressourcen der einzelnen Verwaltungsakteure beeinflussen die Verordnungsinhalte. Im Gegensatz zur höheren Naturschutzbehörde besitzt die obere Jagdbehörde neben dem Rechts-, kein Fachreferat. Die einzelnen Sachbearbeiter haben keine „jagdfachliche“ Ausbildung, so dass die Ressource „Wissen“ zunächst einmal einseitig verteilt ist. Der notwendige fachliche Sachverstand ist allerdings durchaus auf verschiedenen Ebenen an und außerhalb der Behörden vorhanden. Entscheidend ist demnach, dass diese Möglichkeiten der Informationsgewinnung und des Informationsaustausches genutzt werden. Ein intensiverer Dialog zwischen der oberen Jagdbehörde und beispielsweise unteren und oberen Forstbehörden oder auch Einrichtungen wie der Wildforschungsstelle sowie der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg können den jagdlichen Sachbearbeitern helfen, auch in schwierigen Fällen ihre Stellungnahmen auf eine fundierte und sachliche Basis zu stellen.

Eine weitere Handlungsempfehlung bezieht sich auf die derzeitige Bearbeitung der Musterverordnung. Wie bereits im vorherigen Kapitel angedeutet, bietet diese die Gelegenheit, „strittige“ Formulierungen durch beiderseits akzeptierte Formulierungen zu ersetzen. Auch wenn der wortwörtlichen Umsetzung dieser Regelungen auf der Fläche ein gewisser Ermessensspielraum entgegensteht, würde eine Anpassung der Formulierungen helfen, eventuell bestehende Unsicherheiten zu beseitigen.

Die bisherigen Überlegungen bzw. Ergebnisse der Diskussion beziehen sich hauptsächlich auf den Verfahrensablauf zur Erstellung von Naturschutzgebietsverordnungen. Entscheidend ist jedoch auch, wie die Verordnung auf der Fläche umgesetzt wird. Die Kapazitäten der höheren Naturschutzbehörden lassen eine konstante lokale Betreuung aller Naturschutzgebiete nicht zu. Daher kann auch nicht überprüft werden, ob die betreffenden Jagdpächter über eventuelle Regelungen zur Jagdausübung bescheid wissen. Verstöße gegen Regelungen aus Unwissenheit sind daher möglich. Ziel muss demnach sein, die relevanten Informationen so aufzubereiten, dass sie alle Beteiligten tatsächlich erreicht. So wäre eine Aufnahme der Regelungen der jeweiligen NSG-Verordnung in den Pachtvertrag der Jäger, bzw. ein darin enthaltener expliziter Hinweis auf die Verordnungsinhalte, denkbar.

Eine andere bzw. zusätzliche Möglichkeit bestünde darin, den Jagdpächtern die entsprechenden Informationen durch den Einsatz eines „Merkblattes“ zu vermitteln. Da die untere Jagdbehörde für die Genehmigung der Pachtverträge zuständig ist, ließe sich ein solches Merk-, oder Faltblatt mit entsprechenden Hinweisen zu dem jeweiligen Schutzgebiet und den relevanten Bestimmungen der NSG-Verordnung mit der Prüfung des Pachtvertrages verknüpfen.

Auch von Seiten der Verbände kann eine Informationsstreuung ausgehen. Die Erstellung eines „Verhaltenskodex“ für Jagdpächter in Naturschutzgebieten durch den LJV und die Verbreitung desselben unter den Mitgliedern des Verbandes kann so zur Sensibilisierung gegenüber der Thematik auch auf der Fläche beitragen.

Tabelle 3: Auf dem Workshop erarbeitete Zielsetzungen und Handlungsempfehlungen

Institution	Ziel	Handlungsempfehlung
MLR (Jagd-, Forst- und Naturschutzvertreter)	Landeseinheitliche Verwaltungspraxis bei Naturschutzgebietsausweisungen	Gemeinsame Besprechung / Erarbeitung einer derartigen Verwaltungspraxis mit Regierungspräsidien
MLR, Regierungspräsidien	Information / Einbinden der unteren Jagd-, Forst- und Naturschutzbehörden	Besprechung; Aufruf zu verstärktem Kontakt der Behörden untereinander
MLR, Regierungspräsidien	Einarbeitung „alternativer / akzeptierter“ Formulierungen in die neue Musterverordnung	Gemeinsame Erarbeitung der Musterverordnung von Naturschutz- und Jagdvertretern
Obere Jagdbehörden	Stärkung des vorhandenen Fachwissens	Verstärkter Kontakt zu anderen Behörden (obere, untere Forstbehörde), Wildforschungsstelle, FVA
Untere Jagdbehörden	Information der Jagdpächter	Beifügen eines Merkblattes zu genehmigten Pachtverträgen / Auslegen von Merkblättern in den Behörden
Verpächter	Information der Jagdpächter	Aufnahme der relevanten Regelungen in den Pachtvertrag
LJV	Sensibilisierung der Jagdpächter für die Belange des Naturschutzes	Erstellen eines „Verhaltenskodex“ und Verbreitung unter den Mitgliedern

Die Vertreter von Behörden und Verbänden sehen vor allem im Bereich der Kommunikations-, bzw. Informationsgestaltung im Rahmen der Erstellung und Umsetzung von NSG-Verordnungen einen Handlungsbedarf. Mit der Integration der konkreten Empfehlungen, die vor diesem Hintergrund erarbeitet wurden, in die zukünftige Verwaltungspraxis zur Ausweisung von Naturschutzgebieten besteht die Möglichkeit, diesem Handlungsbedarf nachzukommen.

7 Literaturverzeichnis

- BADISCHE ZEITUNG, 2009: 400 Bäume und Sträucher. Pflanzaktion von Nabu und Jägern im „Schorpfad“- Artikel vom 26.03.09:28
- BEYER, G., 2008: Eingriff mit der Flinte. Wildtier-Management in NABU-Schutzgebieten.- NATURSCHUTZheute, 4/08: 14f.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), 2008: Oberrhein erhält Ramsar-Urkunde in Südkorea. Auszeichnung für grenzüberschreitende Naturlandschaft. Gemeinsame Pressemitteilung mit dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum des Landes Baden-Württemberg.- www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/42468.php, zuletzt abgerufen am 09.01.2009
- BODE, W., EMMERT, E., 2000: Jagdwende. Vom Edelhobby zum ökologischen Handwerk.- München: 317S.
- BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. (Hrsg.), 1997: Einführung in die Politikevaluation.- Basel; Frankfurt am Main: 335S.
- ERZ, W., 1987: Aufgaben, Anforderungen und Probleme von Schutzgebieten (mit Hinweisen auf die jagdliche Problematik).- In: ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.): Probleme der Jagd in Schutzgebieten.- Bonn:11-14
- FLICK, U., 2004: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.- Hamburg (2.Aufl.): 445S.
- HEIDENREICH, K., 1993: Grundsätze des Naturschutzes in Deutschland.- Naturschutz und Landschaft, 68 (3): 99-101
- HESPELER, B., 1990: Jäger wohin? Eine kritische Betrachtung deutschen Waidwerks.- München: 239-248
- KALCHREUTER, H., 2003: Die Sache mit der Jagd. Perspektiven für die Zukunft des Waidwerks.- Stuttgart: 558S.
- KROMREY, H., 2000: Empirische Sozialforschung.- Opladen (9.Aufl.): 335-382
- LINDEROTH, P., 2007: Der Einfluss extensiver Jagd auf den Wasservogelbestand an einem Rastplatz der Schnatterente (*Anas strepera*) in Süddeutschland.- Bad Schussenried: 90-111
- LNV (Landesnatschutzverband Baden-Württemberg) & LJV (Landesjagdverband Baden-Württemberg), 1993: Jagd in Schutzgebieten. Gemeinsames Grundsatzpapier des Landesnaturschutzverbandes und des Landesjagdverbandes Baden-Württemberg.- Reutlingen: 16S.

- MAHLER, U., 1987: Erfahrungen mit Jagd und Jagdeinschränkungen in Schutzgebieten.- In: ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.): Probleme der Jagd in Schutzgebieten.- Bonn: 48-51
- MAYRING, P., 2002: Einführung in die Qualitative Sozialforschung.- Weinheim; Basel (5.Aufl.): 170S.
- MLR (Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg) (Hrsg.), 2006: Handlungsempfehlungen für Vogelschutzgebiete.- www.natura2000-bw.de, zuletzt abgerufen am 09.01.2009
- NABU (Naturschutzbund Deutschland), 1999: Jagd als naturnahe Landnutzung. Wege zu einer zeitgemäßen Jagdpraxis.- Bühl: 60S.
- PRIETZEL, U., 1996: Jagd in Naturschutzgebieten.- AFZ-Der Wald, 16/1996: 906-909
- REICHHOLF, J., 2002: Jagd und Naturschutz.- In: Rundgespräche der Kommission für Ökologie Bd.25. Über die Jagd – Kulturelle Aspekte und aktuelle Funktionen.- München: 81-92
- SCHNIEPP, E., 2000: Jagd und Jäger an der Jahrtausendwende.- Leinfelden.Echterdingen: 144-150
- SCHULTE, J., 1993: Jagd in Naturschutzgebieten.- Stuttgart: 265-267
- SPERBER, G., 1987: Hegeziele in Schutzgebieten aus wild- und naturschutzökologischer Sicht.- In: ABN (Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e.V.): Probleme der Jagd in Schutzgebieten.- Bonn: 38-40
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen), 2002: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Bundestags-Drucksache 14/9852.- Berlin: 45-49
- ZEILER, H., 1996: Jagd und Nachhaltigkeit.- Wien: 33-115

Dokumente und Gesetzestexte

- Biosphärengebietsverordnung: Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum über das Biosphärengebiet „Schwäbische Alb“ vom 31. Januar 2008
- Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG): Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 25. März 2002, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2008
- Durchführungsverordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zum Landesjagdgesetz (LJagdGDVO) vom 5. September 1996, zuletzt geändert am 15. Juli 2008
- Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
- Landesjagdgesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. Juni 1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2007
- Landesnaturschutzgesetz Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft vom 13. Dezember 2005
- VGH (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg), 1992: Urteil vom 04.06.1992 zur Beschränkung des Jagdrechts durch eine Rechtsverordnung zum Schutze der Tierwelt und Pflanzenwelt, AZ 5S1110/91.- NuR 1993, S.135
- Vogelschutzrichtlinie: Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG)
- VwV Schutzgebiete Naturschutz: Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums über die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem Naturschutzgesetz vom 18. März 1996, AZ 25-8840.03.- GABl S. 323

8 Anhang

Entwicklung der Inhalte in Naturschutzgebietsverordnungen in Baden-Württemberg von Februar 1981 bis Juni 2008

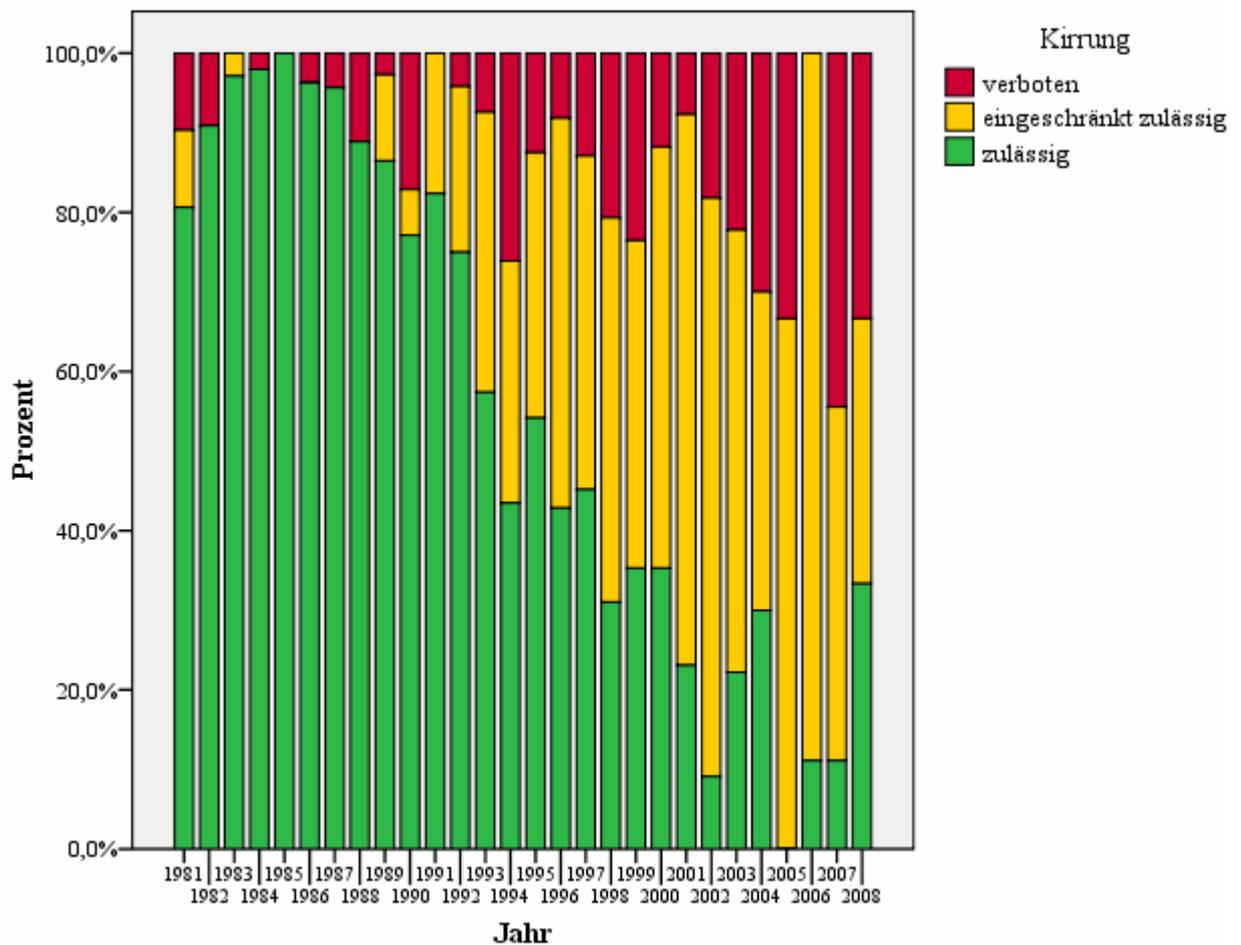


Abbildung 9: Entwicklung der Regelungen zur Kirmungen in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

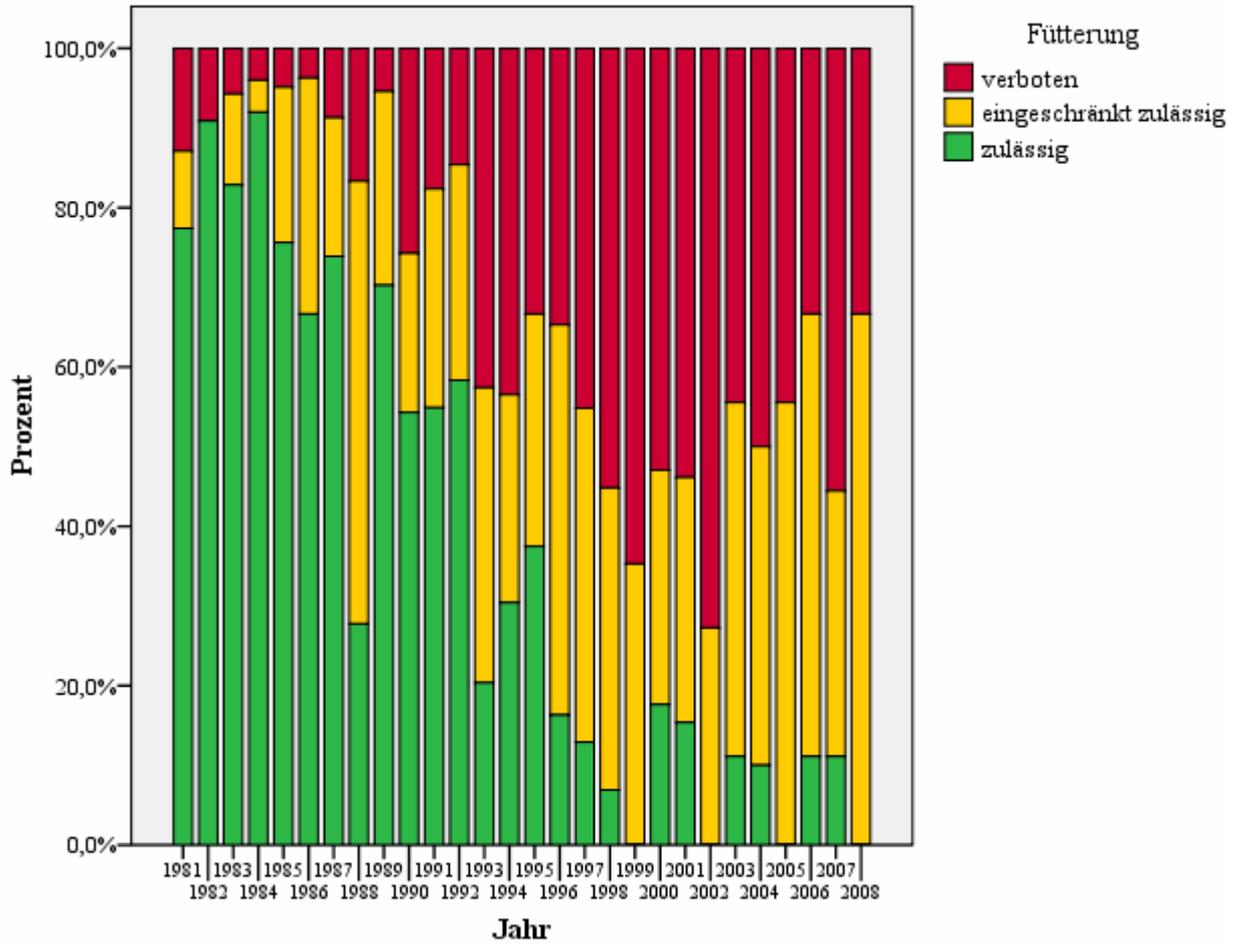


Abbildung 10: Entwicklung der Regelungen zur Fütterungen in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

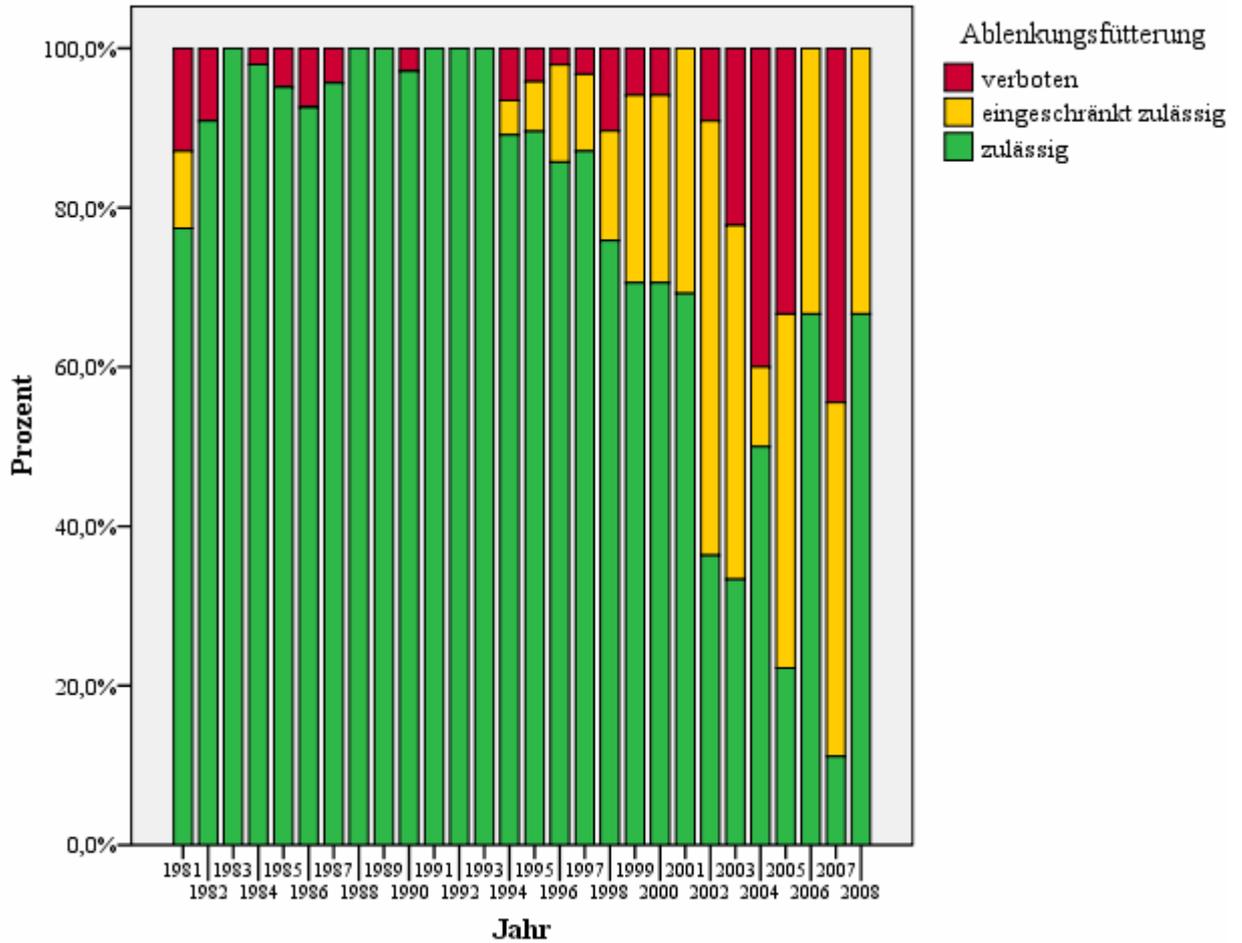


Abbildung 11: Entwicklung der Regelungen zur Ablenkungsfütterungen in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

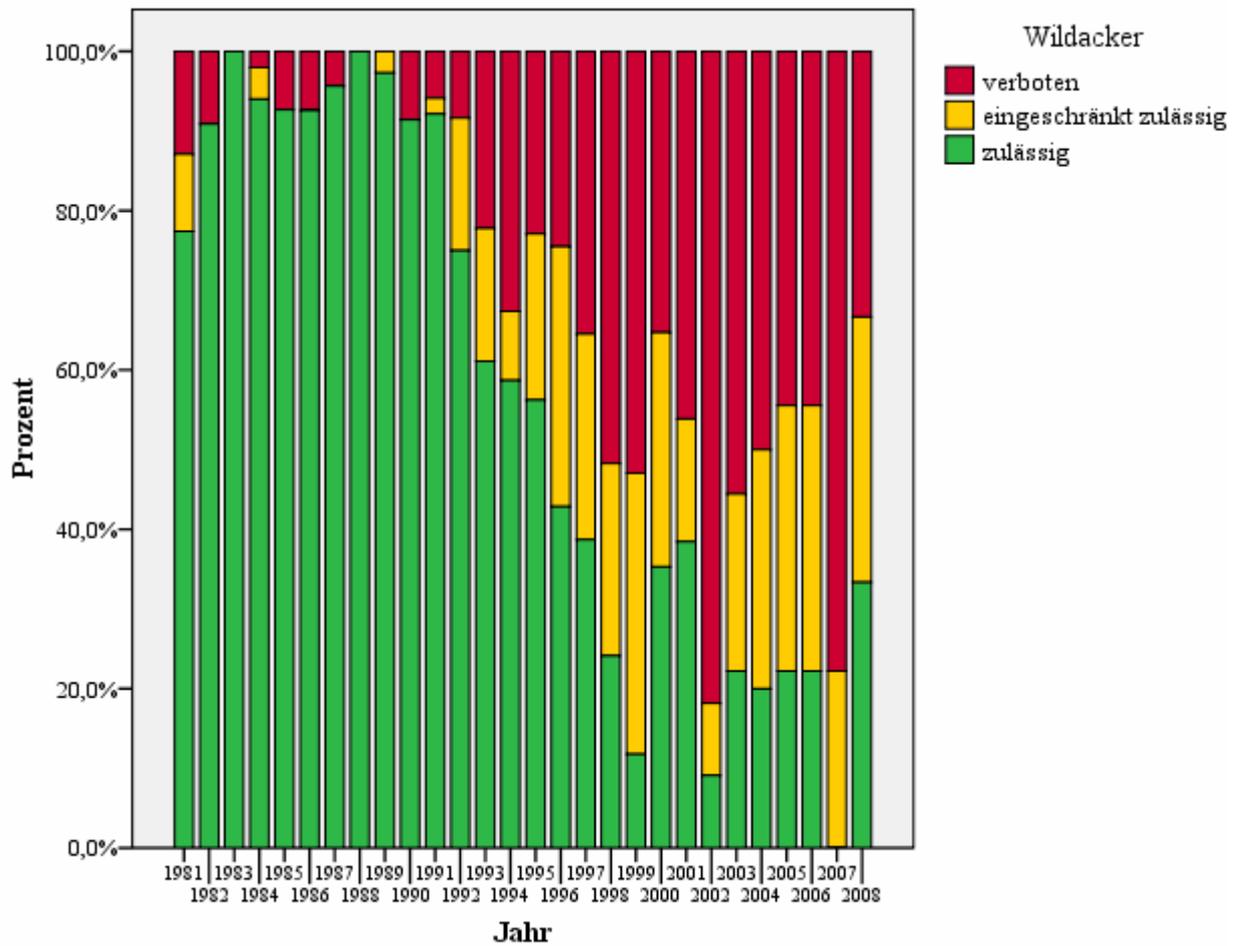


Abbildung 12: Entwicklung der Regelungen zu Wildäckern in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

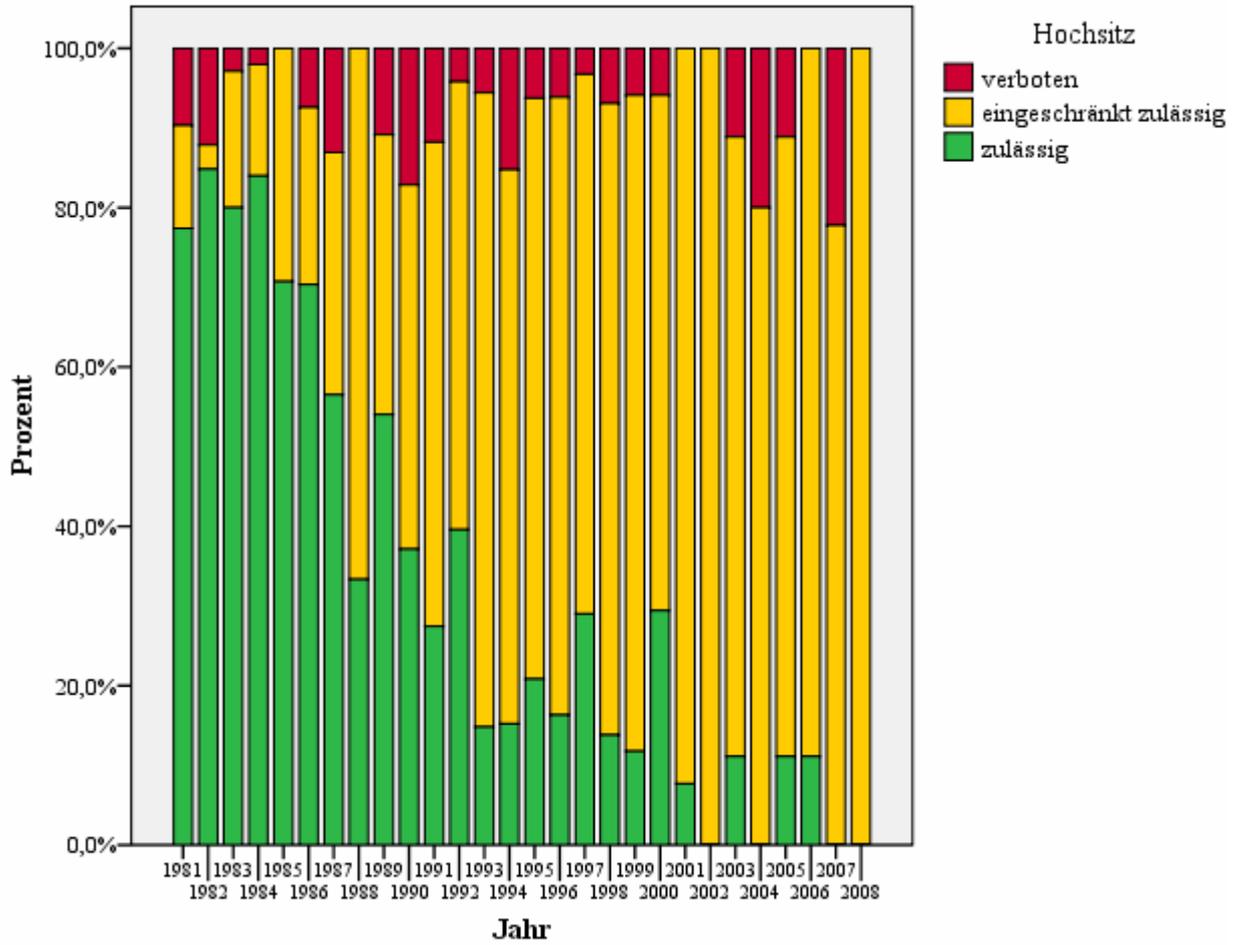


Abbildung 13: Entwicklung der Regelungen zu Hochsitzen in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

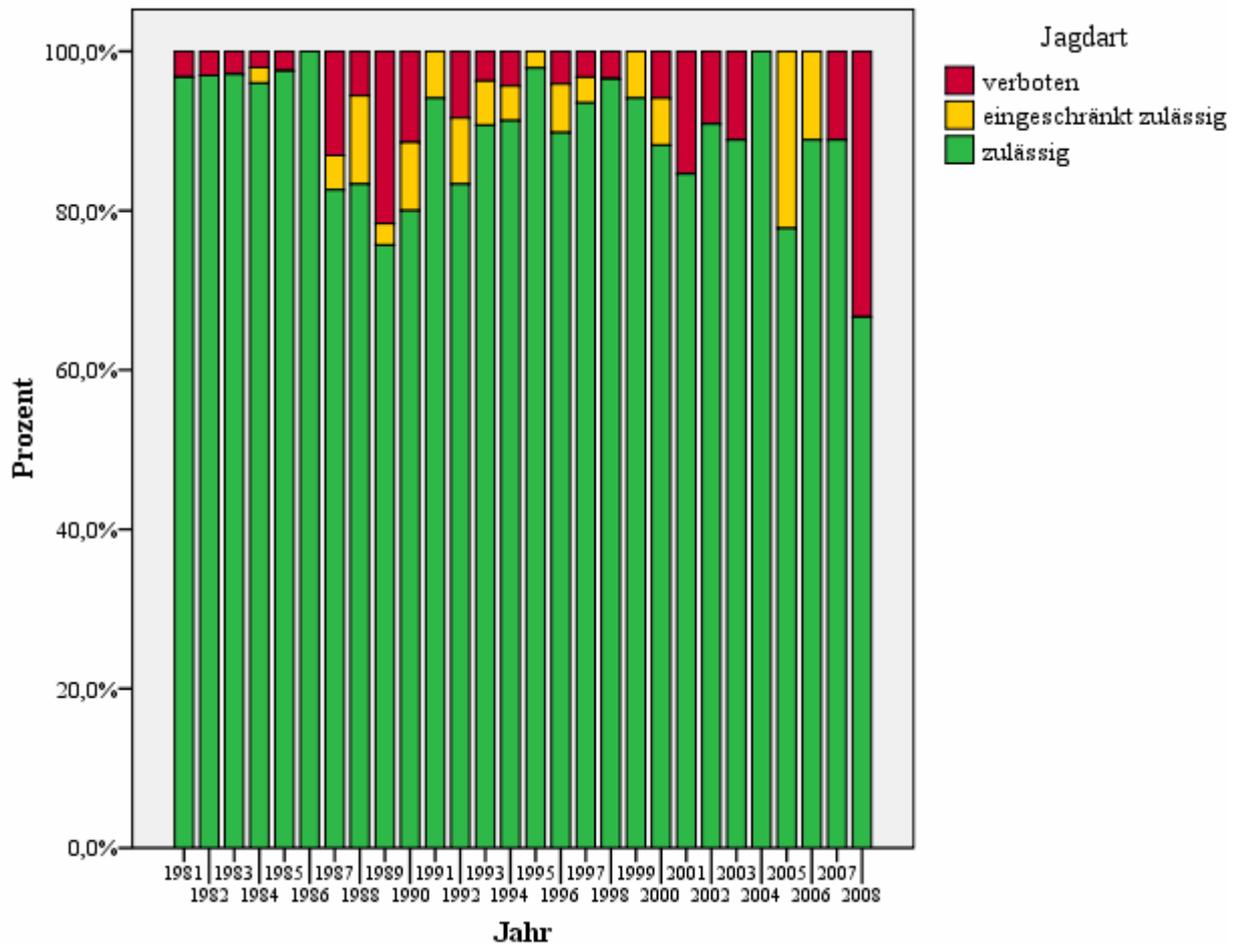


Abbildung 14: Entwicklung der Regelungen zur Jagdart in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

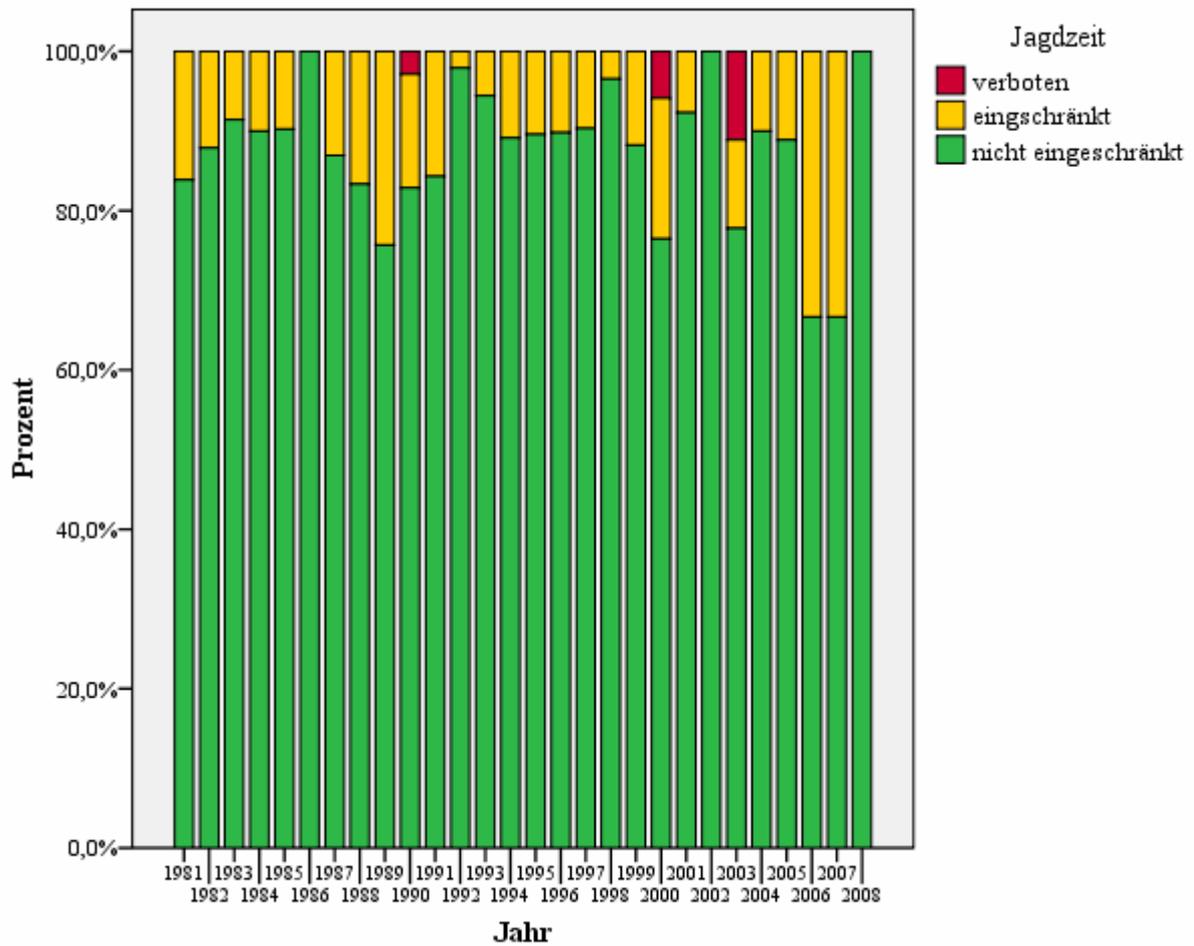


Abbildung 15: Entwicklung der Regelungen zur Jagdzeit in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

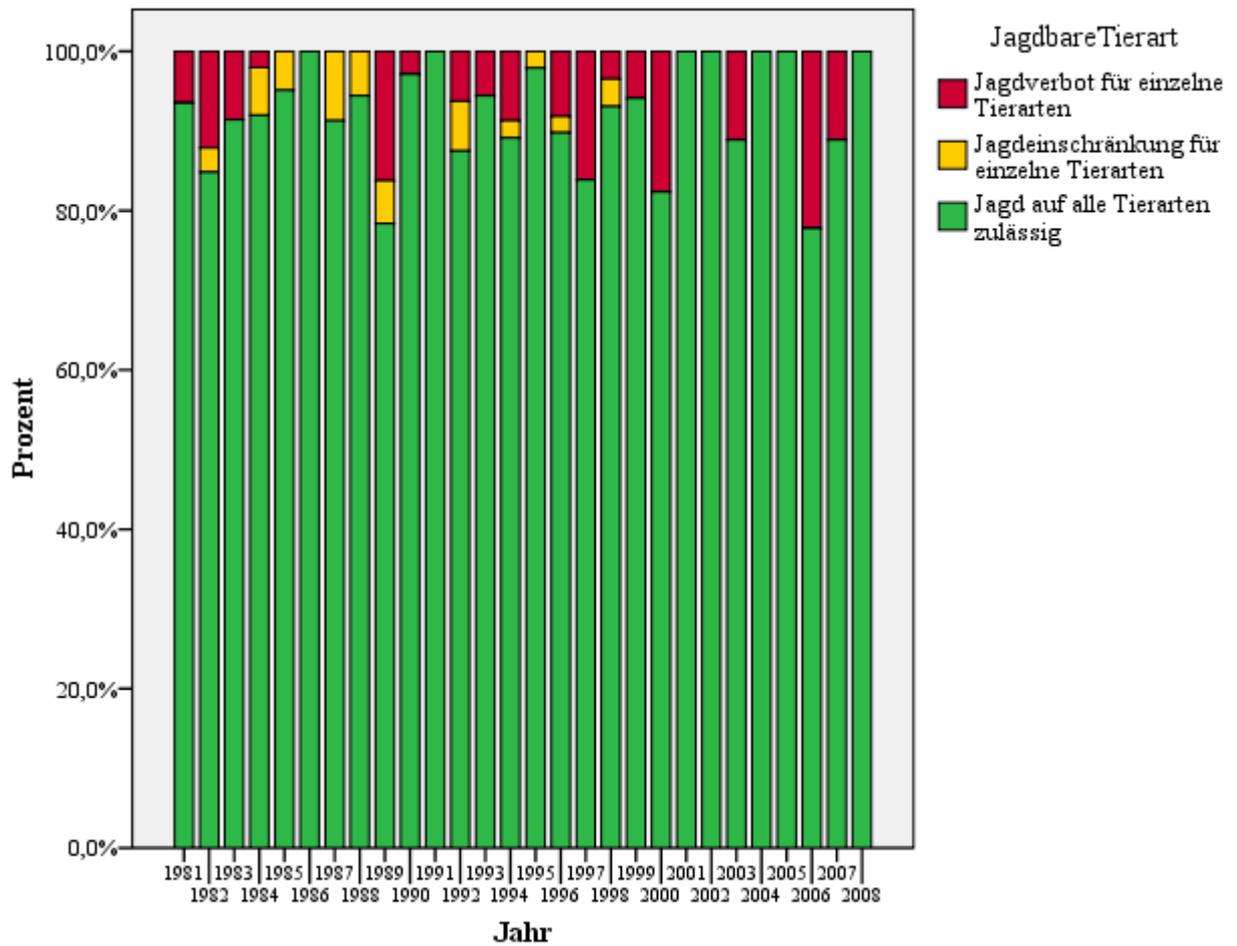


Abbildung 16: Entwicklung der Regelungen zu jagdbaren Tierarten in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

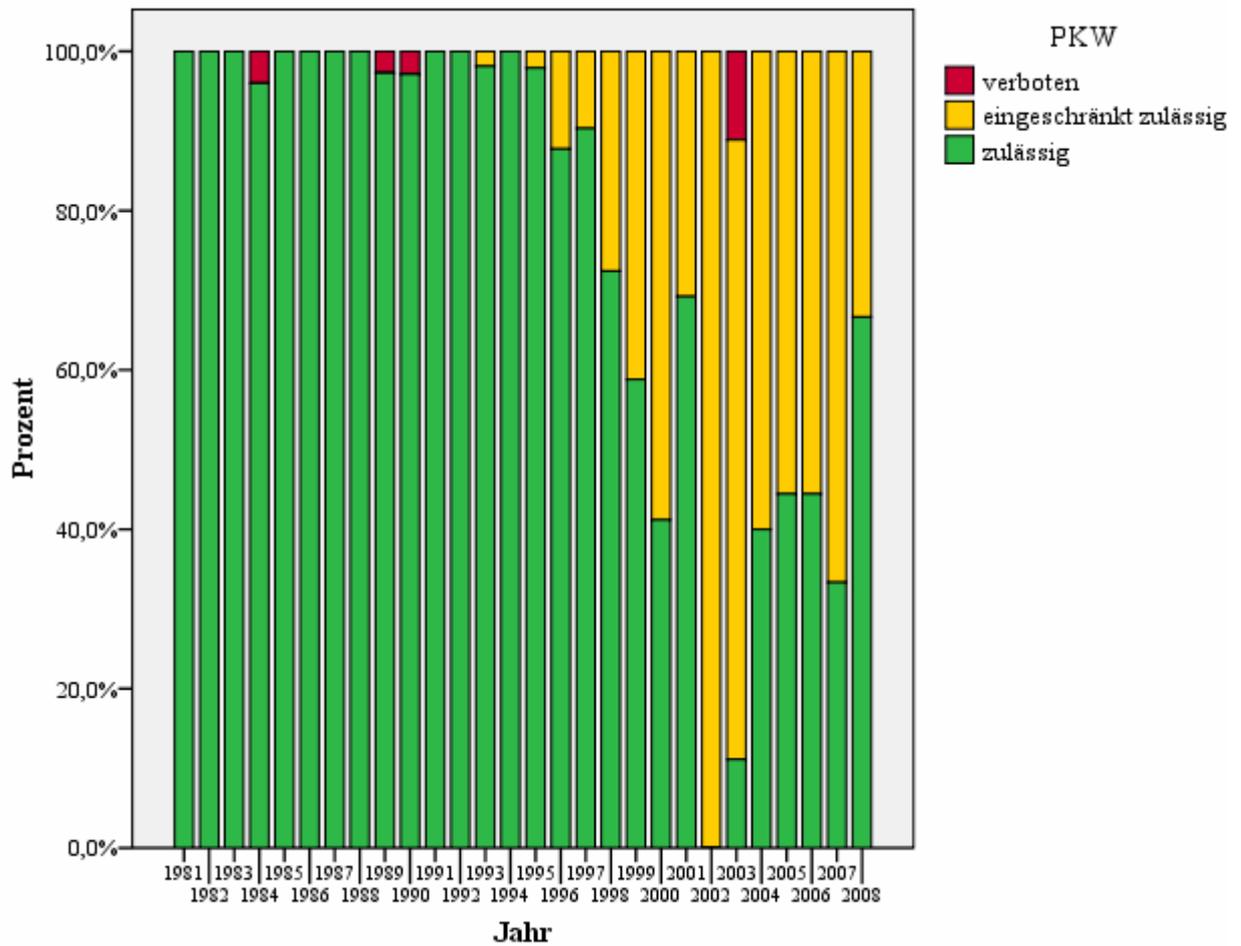


Abbildung 17: Entwicklung der Regelungen zur Nutzung von PKWs in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

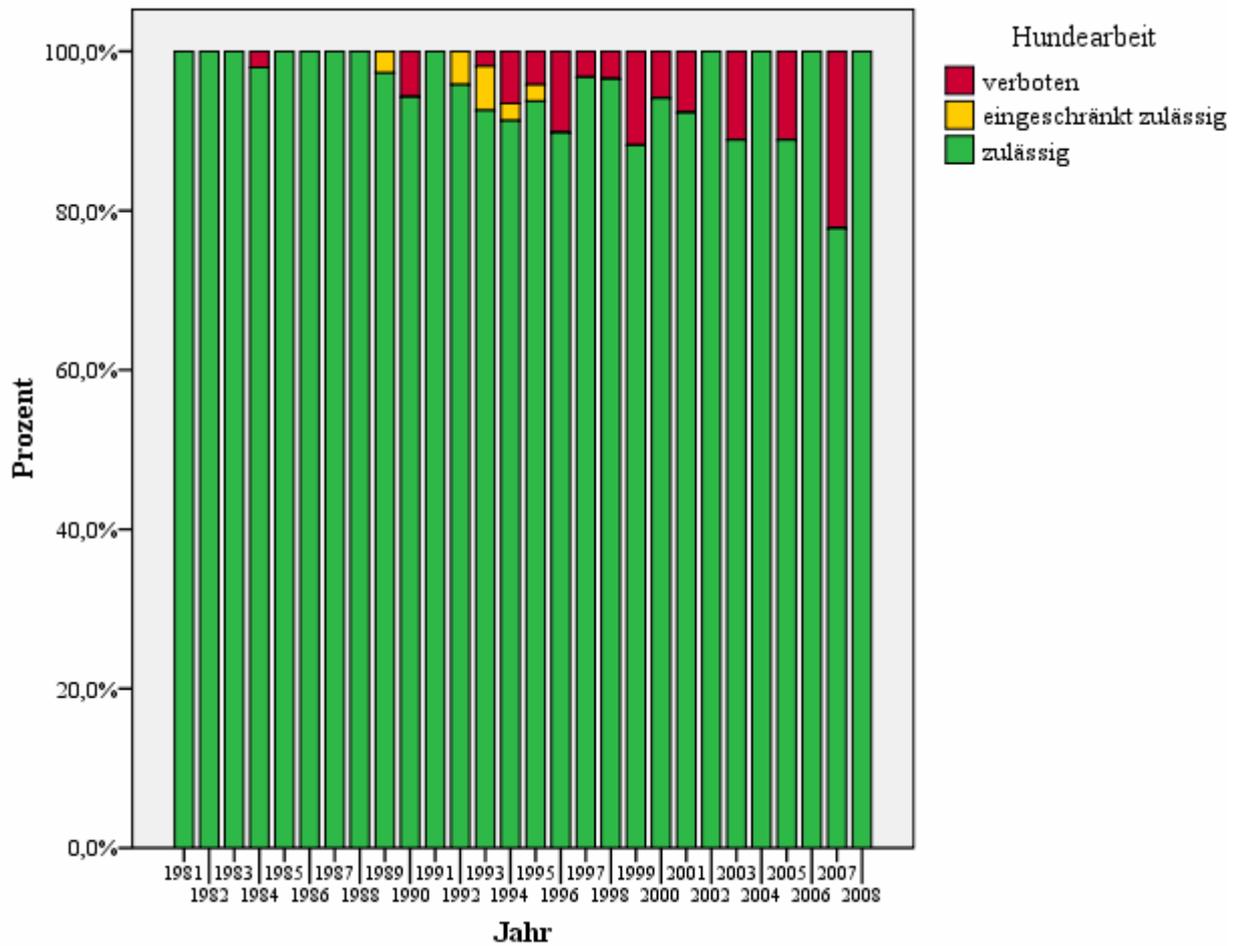


Abbildung 18: Entwicklung der Regelungen zur Hundeausbildung/ -arbeit in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

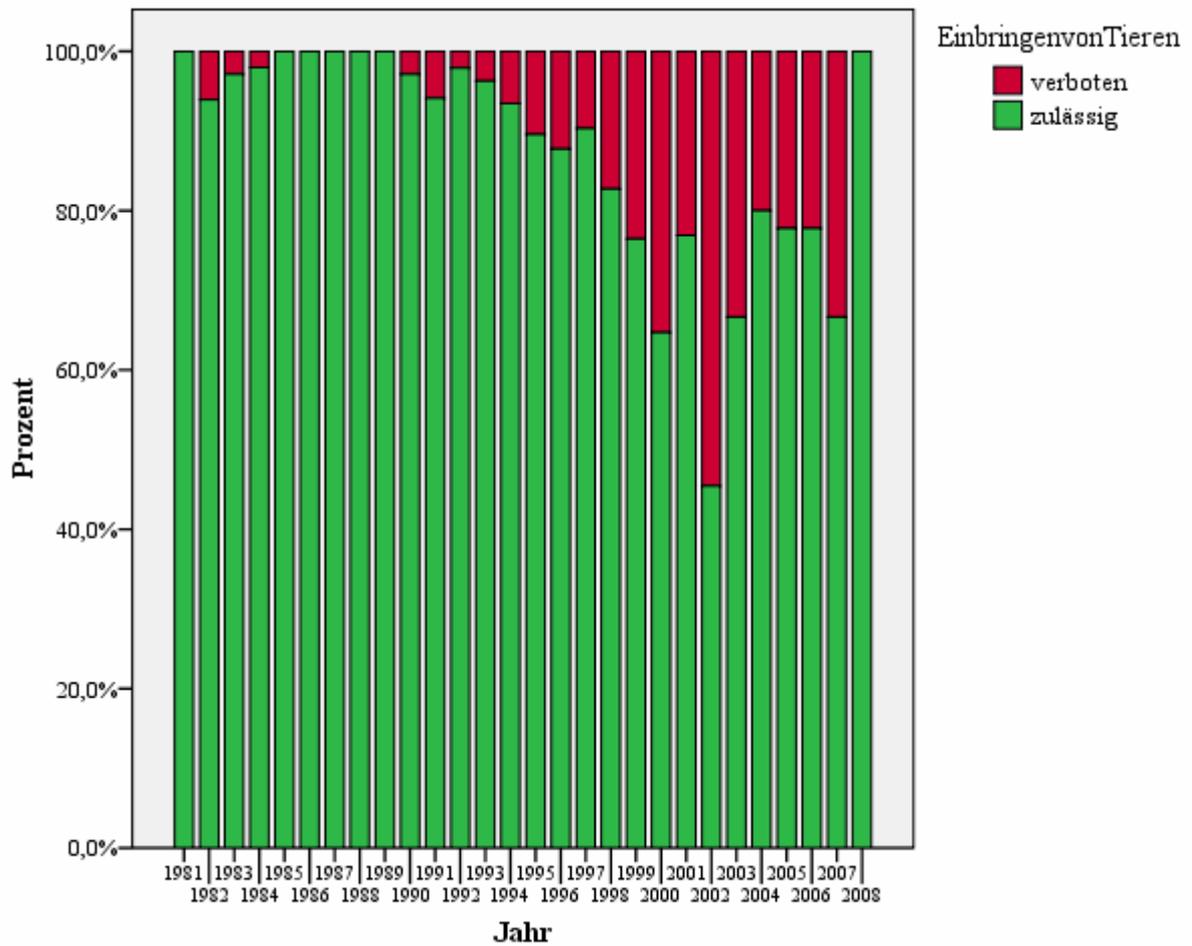


Abbildung 19: Entwicklung der Regelungen zum Einbringen von Tieren in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

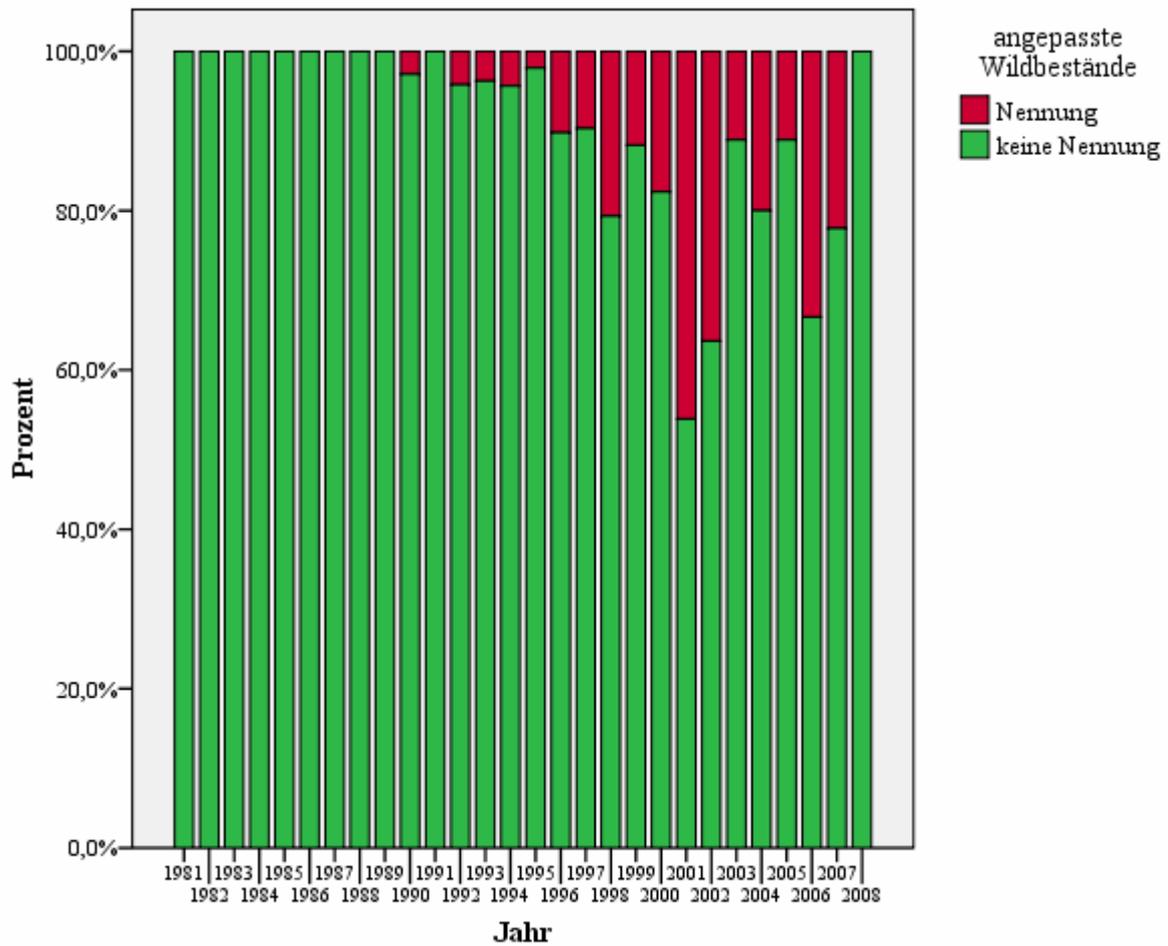


Abbildung 20: Entwicklung der Regelungen zum Herstellen angepasster Wildbestände in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)

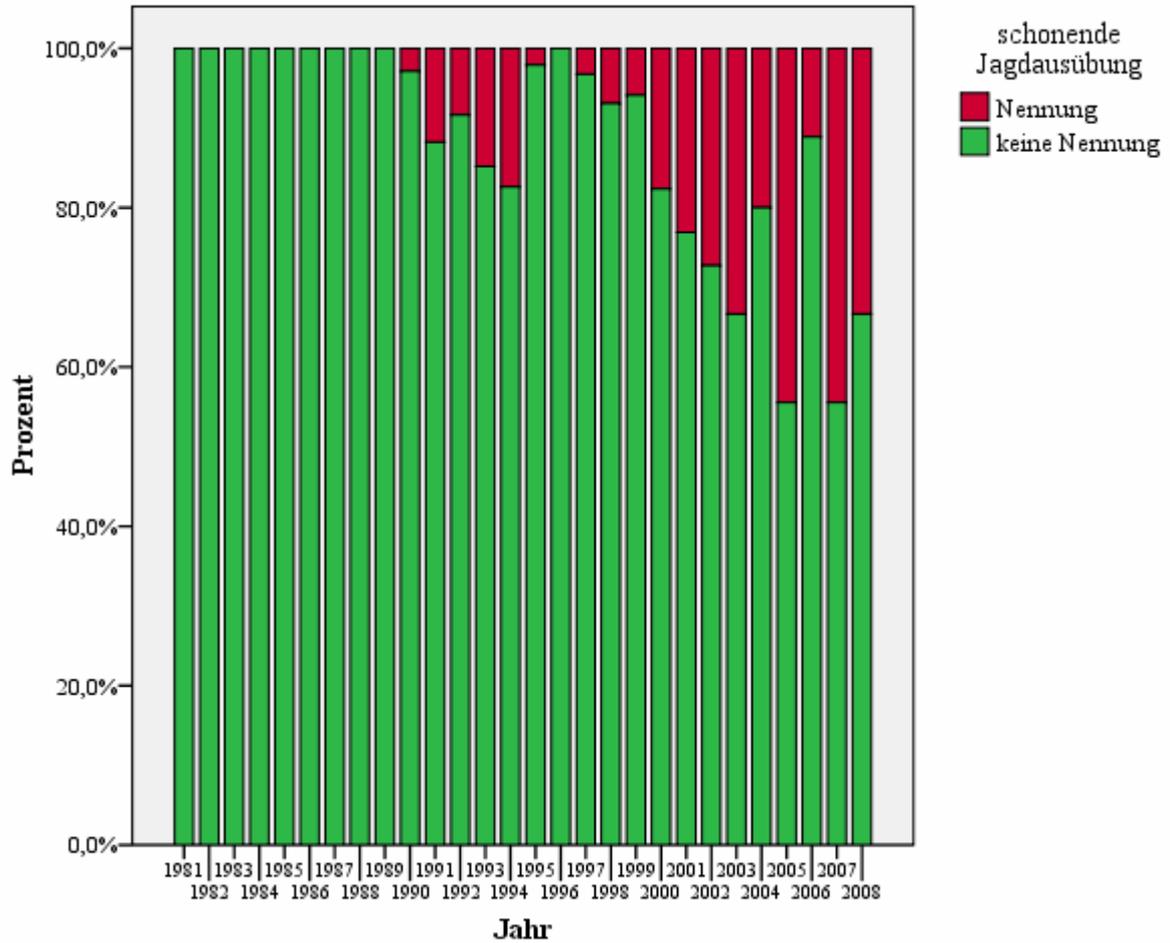


Abbildung 21: Entwicklung der Regelungen zur schonenden Jagdausübung in Naturschutzgebieten in Baden-Württemberg (N=796)