

Schriften zum Umweltrecht

---

Band 35

# Erholung in freier Natur

Erholungsuchende als Adressaten  
staatlichen Umweltschutzes vor  
dem Hintergrund von Gemeingebrauch,  
Betretungsrecht und Grundrecht

Von

Martin Burgi



Duncker & Humblot · Berlin

**MARTIN BURGI**

**Erholung in freier Natur**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin**

**Band 35**

# Erholung in freier Natur

Erholungsuchende als Adressaten  
staatlichen Umweltschutzes vor  
dem Hintergrund von Gemeingebrauch,  
Betretungsrecht und Grundrecht

Von

**Martin Burgi**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Burgi, Martin:**

Erholung in freier Natur : Erholungsuchende als Adressaten staatlichen Umweltschutzes vor dem Hintergrund von Gemeingebrauch, Betretungsrecht und Grundrecht / von Martin Burgi. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 35)

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-07854-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-07854-3

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 1993 von der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand von Mai 1993.

An erster Stelle danke ich ganz herzlich und aufrichtig meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dieter Lorenz, der mich bei der Anfertigung der Arbeit fachlich wie menschlich in vorbildlicher Weise unterstützt hat. Sein Interesse, sein Rat und seine Aufmunterung sind mir ein steter Ansporn gewesen. Durch ihn wurde mein Interesse für die Wissenschaft vom Recht geweckt und gefördert.

Mein besonderer Dank gilt daneben Herrn Prof. Dr. Winfried Brohm für die Erstellung des Zweitgutachtens und die engagierten wissenschaftlichen Anregungen, die mir weitere Aspekte der Thematik erschlossen haben.

Nicht zuletzt danke ich Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme der Arbeit in die "Schriften zum Umweltrecht".

Widmen möchte ich diese Arbeit meiner Frau Ingeborg, ohne die sie nicht hätte entstehen können.

Konstanz, im August 1993

*Martin Burgi*



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Kapitel: Die tatsächlichen und rechtlichen Dimensionen</b>	<b>21</b>
<b>§ 1: Der Drang in die freie Natur und sein tatsächliches Umfeld</b>	<b>21</b>
<b>§ 2: Einführung in das rechtliche Umfeld und Herausarbeitung der Problemstellung</b>	<b>27</b>
A. Erste Eingrenzungen des Themas . . . . .	27
B. Begriffsbestimmungen und Unterteilung der erholungsrelevanten Bereiche . . . . .	31
I. Der Lebensbereich . . . . .	31
II. Anlagenbezogene Erholung . . . . .	33
III. Erholung in freier Natur . . . . .	35
IV. Sonderfälle . . . . .	38
1. Jagd, Fischerei und naturschutzrechtliches Aneignungsrecht . . . . .	38
2. Einbeziehung der Rechtslage im Bereich der öffentlichen Wege . . . . .	39
C. Die rechtliche Problematik . . . . .	39
I. Zwei Beispielfälle aus der neueren Rechtsprechung . . . . .	39
1. Tauchen verboten - Reglementiertes Tauchen (VGH Mannheim, U.v.22.6.1987, ESVGH 37, 255) . . . . .	39
2. Reiten im Walde - Ein Ritt durch die Instanzen (BVerfG, B.v.6.6.1989, BVerfGE 80, 137) . . . . .	41
II. Problemaufriß . . . . .	43

<b>2. Kapitel: Systematische Untersuchung des objektiven einfachen Rechts</b>	<b>47</b>
<b>§ 3: Erholung im Wald</b>	<b>48</b>
A. Überblick . . . . .	48
B. Der öffentliche Weg im Wald - Eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch . . . . .	50
I. Die in Frage kommenden Wegekategorien . . . . .	50
II. Widmung zur öffentlichen Sache . . . . .	51
III. Konsequenzen der Existenz öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft . . . . .	59
1. Für die Sacheigentümer . . . . .	59
2. Für die Nutzungsinteressenten . . . . .	61
a) Gemeingebrauch . . . . .	61
aa) Der Gemeingebrauch als Nutzungsberechtigung . . . . .	61
bb) Die Unterscheidung zwischen Inhalts- und Ausübungsschranken . . . . .	62
(1) Nachweis und Bedeutung . . . . .	62
(2) Inhaltsschranken . . . . .	65
(3) Ausübungsschranken . . . . .	68
b) Öffentlich-rechtliche Sondernutzung . . . . .	70
IV. Die Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	71
C. Erholung im Wald außerhalb öffentlicher Wege . . . . .	72
I. Waldgesetzgebung und Erholung . . . . .	72
1. Die maßgeblichen Vorschriften und ihre kompetenzrechtliche Beurteilung . . . . .	72
2. Nicht-Geltung der Betretungsvorschriften im Bereich öffentlicher Wege . . . . .	76
II. Einordnung und Einräumung des Betretungsrechts . . . . .	77
1. Gemeingebrauch an einer öffentlichen Sache? . . . . .	77
a) Etwaige Konsequenzen . . . . .	77
b) Ähnlichkeiten und Meinungsstand . . . . .	78
c) Diskussion und Ergebnis . . . . .	79
2. Erholung und Betretungsrecht . . . . .	87
3. Die Einräumung des Betretungsrechts . . . . .	88

	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	9
a)	Einräumung durch Gesetz . . . . .	88
b)	Der Erholungszweck . . . . .	91
III.	Konsequenzen der Einräumung des Betretungsrechts bei fortbestehender privater Sachherrschaft . . . . .	93
1.	Die Rechtsstellung der Sachherrschaftsberechtigten . . . . .	93
a)	Auferlegung einer öffentlich-rechtlichen Duldungspflicht . . . . .	93
b)	Erholung auf eigenem Grund bzw. mit Einverständnis des Sachherrschaftsberechtigten . . . . .	98
aa)	Bedeutung und Verhältnis zu den Betretungsvorschriften . . . . .	98
bb)	Beschränkungen dieser Rechtsstellung . . . . .	100
2.	Konsequenzen für die Nutzungsinteressenten . . . . .	102
a)	Das Betretungsrecht als Nutzungsberechtigung . . . . .	102
b)	Beschränkungen des Betretungsrechts und der Erholung . . . . .	102
c)	Begründung der Unterscheidbarkeit von Inhalts- und Ausübungsschranken . . . . .	109
d)	Inhaltsschranken . . . . .	111
e)	Ausübungsschranken . . . . .	114
f)	Die Rechtsstellung der von Inhaltsschranken Betroffenen . . . . .	116
IV.	Die Beseitigung des Betretungsrechts . . . . .	116
	<b>§ 4: Erholung in der offenen Landschaft</b>	117
A.	Überblick . . . . .	117
B.	Erholung im Bereich öffentlicher Wege . . . . .	118
C.	Erholung in der offenen Landschaft außerhalb öffentlicher Wege . . . . .	118
I.	Die maßgeblichen Vorschriften und ihre kompetenzrechtliche Beurteilung. . . . .	118
II.	Einordnung und Einräumung des Betretungsrechts . . . . .	123
III.	Konsequenzen der Einräumung des Betretungsrechts bei fortbestehender privater Sachherrschaft . . . . .	126
1.	Die Rechtsstellung der Sachherrschaftsberechtigten - Erholung auf eigenem Grund bzw. mit Einverständnis des Sachherrschaftsberechtigten . . . . .	126
a)	Allgemeines . . . . .	126

b)	Motor- und Flugsport . . . . .	127
c)	Die Rechtslage im Bereich von Grundstücken in öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft bzw. mit öffentlicher Zweckbestimmung . . . . .	129
2.	Konsequenzen für die Nutzungsinteressenten . . . . .	132
a)	Das Betretungsrecht als Nutzungsberechtigung . . . . .	132
b)	Inhaltsschranken und die Rechtsstellung der davon Betroffenen . . . . .	133
c)	Ausübungsschranken . . . . .	135
IV.	Die Beseitigung des Betretungsrechts . . . . .	135
D.	Erholung am Meeresstrand (außerhalb öffentlicher Wege). . . . .	136
I.	Einführung und Begriffsbestimmung . . . . .	136
II.	Widmung zur öffentlichen Sache . . . . .	138
III.	Konsequenzen der Existenz öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft . . . . .	140
1.	Für die Sacheigentümer . . . . .	140
2.	Für die Nutzungsinteressenten . . . . .	142
a)	Gemeingebrauch . . . . .	142
aa)	Der Gemeingebrauch als Nutzungsberechtigung . . . . .	142
bb)	Inhaltsschranken . . . . .	142
cc)	Ausübungsschranken . . . . .	144
b)	Sondernutzung . . . . .	144
aa)	Durch Erholungssuchende . . . . .	144
bb)	Durch die Gemeinde gemäß § 39 LPflegG SH . . . . .	145
IV.	Die Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	149
	<b>§ 5: Erholung an den Gewässern</b>	<b>151</b>
A.	Die Regelungsmaterien und der kompetenzrechtliche Hintergrund . . . . .	151
I.	Der Kreis der einbezogenen Gewässer . . . . .	151
II.	Der kompetenzrechtliche Hintergrund . . . . .	152
1.	Das Wasserhaushaltsrecht . . . . .	153
a)	Art. 75 Nr. 4 GG: "Wasserhaushalt" . . . . .	153
b)	Einordnung des Rechts der Erholungsnutzung . . . . .	154

Inhaltsverzeichnis

11

2. Das Wasserwege- und Schifffahrtsrecht . . . . .	156
III. Die maßgeblichen Vorschriften . . . . .	160
1. Wasserhaushaltsrecht . . . . .	160
2. Wasserwege- und Schifffahrtsrecht . . . . .	165
3. Die wichtigsten Voraussetzungen für die Erholung am Gewässer . . . . .	167
B. Die Gewässer als öffentliche Sachen . . . . .	170
C. Die Nutzung schiffbarer Gewässer zum Verkehr mit Schiffen . . . . .	174
I. Widmung zur öffentlichen Sache . . . . .	174
1. Im Bundeswasserstraßengesetz . . . . .	174
2. In den Landeswassergesetzen . . . . .	176
II. Konsequenzen der Existenz öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft . . . . .	179
1. Für die Sacheigentümer . . . . .	179
2. Für die Nutzungsinteressenten . . . . .	179
a) Im Geltungsbereich des Bundeswasserstraßengesetzes . . . . .	179
aa) Der Gemeingebrauch als Nutzungsberechtigung . . . . .	179
bb) Inhaltsschranken . . . . .	181
cc) Ausübungsschranken . . . . .	183
dd) Öffentlich-rechtliche Sondernutzung . . . . .	184
b) Im Geltungsbereich der Landeswassergesetze . . . . .	185
aa) Der Gemeingebrauch als Nutzungsberechtigung . . . . .	185
bb) Inhaltsschranken . . . . .	186
cc) Ausübungsschranken . . . . .	188
dd) Öffentlich-rechtliche Sondernutzung . . . . .	190
III. Die Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	191
D. Die Nutzung der Gewässer zur Erholung im übrigen . . . . .	191
I. Widmung zur öffentlichen Sache . . . . .	191
II. Konsequenzen der Existenz öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft . . . . .	195
1. Für die Sacheigentümer . . . . .	195
2. Für die Nutzungsinteressenten . . . . .	199

a)	Gemeingebrauch . . . . .	199
aa)	Der Gemeingebrauch als Nutzungsberechtigung . . . . .	199
bb)	Inhaltsschranken . . . . .	201
cc)	Ausübungsschranken . . . . .	206
b)	Die Rechtsstellung der von Inhaltsschranken Betroffenen . . . . .	207
III.	Die Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	210
<b>3. Kapitel: Existenz und Reichweite eines subjektiven öffentlichen Rechts zur Erholung in freier Natur</b>		212
<b>§ 6: Die speziellen Freiheitsrechte des Grundgesetzes</b>		213
A.	Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG - Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit . . . . .	214
I.	Exkurs: Als Grundlage eines Rechts auf Schutz vor Beeinträchtigung der Umwelt- qualität . . . . .	214
II.	Als Grundlage eines Rechts zur Erholung in freier Natur . . . . .	216
B.	Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 11 GG - Freiheit der Person und Freizügigkeit . . . . .	218
I.	Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG . . . . .	218
II.	Art. 11 GG . . . . .	219
1.	Schutzbereich und systematischer Standort . . . . .	219
2.	Erholung und Freizügigkeit . . . . .	220
C.	Art. 14 GG - Die Eigentumsgarantie . . . . .	222
I.	Einführung . . . . .	222
II.	Erholung auf eigenem Grund sowie die Rechtsstellung der sich mit Einverständnis des Sachherrschaftsberechtigten Erholenden . . . . .	223
III.	Grundrechtlich geschützter Anliegergebrauch? . . . . .	229
<b>§ 7: Art. 2 Abs. 1 GG - Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit. Recht zur Erholung in freier Natur?</b>		232
A.	Der Stand von Rechtsprechung und Literatur . . . . .	232
B.	Schutz der Persönlichkeitssphäre und Gewährleistung der allgemeinen Handlungs- freiheit . . . . .	234

Inhaltsverzeichnis	13
C. Einordnung des Lebensbereichs "Erholung in freier Natur" . . . . .	237
D. Der Kreis der Grundrechtsgeschützten . . . . .	239
E. Das Recht zur Erholung in freier Natur im System der Grundrechte . . . . .	240
F. Konsequenz: Schutz vor rechtswidrigen Eingriffen . . . . .	241
 <b>§ 8: Das Recht zur Erholung in freier Natur bei Inanspruchnahme fremder Sachen - Ein Problem und seine gegenwärtige Behandlung</b>	
A. Relevanz . . . . .	242
B. Problemaufriß . . . . .	243
C. Der gegenwärtige Diskussionsstand . . . . .	246
I. Das Grundrecht bei Inanspruchnahme öffentlicher Wege im Wald und in der offenen Landschaft . . . . .	246
II. Das Grundrecht bei Inanspruchnahme des Meeresstrandes und der schiffbaren Gewässer zum Verkehr mit Schiffen . . . . .	253
III. Das Grundrecht bei Inanspruchnahme der Gewässer im übrigen . . . . .	253
IV. Das Grundrecht bei Inanspruchnahme von Grundflächen im Wald und in der offenen Landschaft außerhalb der öffentlichen Wege. . . . .	254
 <b>§ 9: Das Recht zur Erholung bei Inanspruchnahme fremder Sachen - Eingriffsabwehrrecht oder Leistungsrecht i.w.S.?</b>	
A. Bedeutung der Einordnung und begriffliche Klärung . . . . .	257
B. Der Katalog denkbarer Leistungspflichten . . . . .	261
C. Unterlassen von Beschränkung bzw. Beseitigung als Leistung? . . . . .	263
D. Die Einräumung bzw. Erweiterung von Nutzungsberechtigungen einfachen Rechts als Leistung und als Gegenstand von Leistungsansprüchen . . . . .	266
E. Zusammenfassung . . . . .	269
 <b>§ 10: Die Reichweite des von Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutzes</b>	
A. Abwehrrechtlicher Schutz gegen von vornherein bestehende Inhaltsschranken? . . . . .	272
I. Die Ausgangslage . . . . .	272
II. Ausschluß grundrechtsspezifischer Besonderheiten . . . . .	272
III. Die allgemeine Diskussion um die Schutzbereichsbegrenzung bei Inanspruchnahme fremder Sachen . . . . .	274

1. Überblick . . . . .	274
2. Kritik . . . . .	278
IV. Vorschlag zur adäquateren Problembewältigung . . . . .	279
1. Darlegung der Grundsätze . . . . .	279
2. Beurteilung der einzelnen Regelungsmaterien . . . . .	283
V. Zusammenfassung . . . . .	285
B. Abwehrrechtlicher Schutz gegen Ausübungsschranken . . . . .	286
I. Vorliegen des Eingriffscharakters . . . . .	286
II. Die betroffene Grundrechtsposition . . . . .	287
C. Abwehrrechtlicher Schutz gegen nachträgliche Inhaltsschranken . . . . .	289
I. Vorliegen des Eingriffscharakters . . . . .	289
II. Die betroffene Grundrechtsposition . . . . .	290
III. Subjektive öffentliche Rechte des einfachen Rechts als Schutzgegenstand des Art. 2 Abs. 1 GG . . . . .	292
IV. Fortgang der Untersuchung und Konsequenzen . . . . .	298
V. Besonderheiten einer Schutzgewährung gegenüber der Beseitigung aller Nutzungs- berechtigungen einfachen Rechts . . . . .	299
VI. Zusammenfassung . . . . .	301
<b>§ 11: Die Qualifizierung der Nutzungsberechtigungen einfachen Rechts</b>	302
A. Der maßgebliche Begriff des subjektiven öffentlichen Rechts . . . . .	303
B. Einführung und Klärung systematischer Grundfragen . . . . .	304
I. Überblick über den Meinungsstand . . . . .	304
II. Erste Bewertung . . . . .	307
III. Der systematische Standort des subjektiven öffentlichen Rechts . . . . .	308
IV. Irrelevanz einfachrechtlicher Überlegungen aufgrund des Art. 2 Abs. 1 GG? . . . . .	310
C. Existenz und Reichweite subjektiver Rechte im Zusammenhang mit der Inanspruch- nahme fremder Sachen . . . . .	311
I. Die maßgeblichen Kriterien . . . . .	311
1. Die Schutznormtheorie . . . . .	311
2. Irrelevante Kriterien . . . . .	312

Inhaltsverzeichnis	15
II. Bestehen einer Verpflichtung aufgrund Rechtssatzes . . . . .	313
1. Systematisierende Erfassung des Kreises denkbarer Pflichten . . . . .	313
2. Verpflichtung zur Einräumung bzw. Erweiterung von Nutzungsberechtigungen? .	314
3. Die Pflicht zur Duldung der Inanspruchnahme fremder Sachen . . . . .	316
4. Keine Pflicht zur dauerhaften Duldung . . . . .	319
5. Zusammenfassung . . . . .	319
III. Der subjektiv-rechtliche Charakter der Nutzungsberechtigungen . . . . .	320
1. Der "Kanon von Methoden und Regeln" und der Einfluß der Grundrechte . . . .	320
2. Die Qualifizierung von Gemeingebrauch und Betretungsrecht . . . . .	325
a) Rekurs: Die herrschende Auffassung . . . . .	325
b) Eigene Begründung . . . . .	326
c) Ergebnis . . . . .	329
3. Vorliegen der Rechtsbeeinträchtigung . . . . .	329
D. Art. 2 Abs. 1 GG und die Nutzungsberechtigungen einfachen Rechts . . . . .	330
<b>4. Kapitel: Besonderheiten des beziehungsweise kraft Landesverfassungsrechts</b>	<b>332</b>
<b>§ 12: Überblick über das Landesverfassungsrecht</b>	<b>332</b>
<b>§ 13: Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV - Recht zur Erholung in freier Natur</b> <b>(unter Einschluß des einfachen Rechts)</b>	<b>336</b>
A. Als Grundrecht der Erholung in freier Natur . . . . .	336
I. Der Grundrechtscharakter . . . . .	336
II. Der Schutzbereich in sachlicher und personeller Hinsicht . . . . .	339
III. Art. 141 Abs. 3 Satz 3 BV: Schaffung der Voraussetzungen für die Grundrechts- ausübung . . . . .	344
B. Das Grundrecht und die Inanspruchnahme fremder Grundflächen . . . . .	346
I. Der Problemhorizont in Rechtsprechung und Literatur . . . . .	346
II. Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV in der geltenden Eigentumsordnung . . . . .	347
1. Verpflichtung der Grundstückseigentümer . . . . .	347

2. Abwehrrecht gegenüber den Grundstückseigentümern . . . . .	352
III. Abwehrrecht gegenüber hoheitlichen Maßnahmen . . . . .	353
1. Die Verhaltensfreiheit des Sich-Erholens . . . . .	353
2. Der Inhalt der Duldungspflicht . . . . .	353
IV. Zwischenergebnis . . . . .	356
C. Erholung auf eigenem Grund bzw. mit Einverständnis des Sachherrschaftsberechtigten . . . . .	358
I. Die Reichweite der Eigentumsgarantie im Verhältnis zu Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV . . . . .	358
II. Die Irrelevanz einfachrechtlicher Betretungsvorschriften . . . . .	360
D. Systematische Untersuchung des einfachen Rechts vor dem Hintergrund der Grundrechtsverbürgung . . . . .	361
I. Erholung im Wald . . . . .	361
1. Im Bereich der öffentlichen Wege . . . . .	361
a) Die in Frage kommenden Wegekategorien . . . . .	361
b) Widmung zur öffentlichen Sache . . . . .	362
c) Konsequenzen der Existenz öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft . . . . .	364
aa) Bei Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs . . . . .	364
bb) Bei Nicht-Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs . . . . .	367
d) Die Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	368
2. Außerhalb öffentlicher Wege . . . . .	368
II. Erholung in der offenen Landschaft . . . . .	369
1. Im Bereich der öffentlichen Wege . . . . .	369
2. Außerhalb öffentlicher Wege . . . . .	369
a) Die maßgeblichen Vorschriften . . . . .	369
b) Das Recht zur Erholung und seine Voraussetzungen . . . . .	370
c) Einräumung, Bedeutung und Geltungsbereich des Betretungsrechts . . . . .	372
d) Konsequenzen der Einräumung des Betretungsrechts bei fortbestehender privater Sachherrschaft . . . . .	374
aa) Bei Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs . . . . .	374
bb) Bei Nicht-Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs . . . . .	378

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	17
e) Die Beseitigung des Betretungsrechts . . . . .	379
III. Erholung an den Gewässern . . . . .	380
1. Die maßgeblichen Vorschriften . . . . .	380
2. Widmung zur öffentlichen Sache . . . . .	381
3. Konsequenzen der Existenz öffentlich-rechtlicher Sachherrschaft . . . . .	383
a) Bei Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs . . . . .	383
b) Bei Nicht-Eröffnung des grundrechtlichen Schutzbereichs . . . . .	386
4. Die Beseitigung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft . . . . .	387
E. Die Rechtfertigung von Eingriffen in das Grundrecht . . . . .	388
F. Der Standort des Grundrechts in der Landesverfassung . . . . .	390
G. Die dem Art. 2 Abs. 1 GG verbleibende Bedeutung . . . . .	391
H. Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV in der bundesstaatlichen Ordnung . . . . .	393
I. Verhältnis zu den Bundesgrundrechten . . . . .	393
II. Verhältnis zum einfachen Bundesrecht . . . . .	394
III. Der Kreis der grundrechtsgebundenen Hoheitsträger . . . . .	396
 <b>Zusammenfassung und Ergebnisse</b>	 398
 <b>Literaturverzeichnis</b>	 408

## Abkürzungsverzeichnis

BayGO	=	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayNatSchG	=	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz)
BayStrWG	=	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayWaldG	=	Waldgesetz für Bayern
BayWG	=	Bayerisches Wassergesetz
BbgLWaldG	=	Waldgesetz des Landes Brandenburg
BbgNatSchG	=	Brandenburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Brandenburgisches Naturschutzgesetz)
BbgStrG	=	Brandenburgisches Straßengesetz
BerlLWaldG	=	Gesetz zur Erhaltung des Waldes (Landeswaldgesetz Berlin)
BerlStrG	=	Berliner Straßengesetz
BImSchG	=	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BNatSchG	=	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BremLStrG	=	Bremisches Landesstraßengesetz
BremNatSchG	=	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bremisches Naturschutzgesetz)
BrWG	=	Bremisches Wassergesetz
BSHG	=	Bundessozialhilfegesetz
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
BWaldG	=	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)
BWG	=	Berliner Wassergesetz
GemO BW	=	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GO SH	=	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
HambLWaldG	=	Landeswaldgesetz (Hamburg)
HambWG	=	Hamburgisches Wegegesetz
HENatG	=	Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz)
HessForstG	=	Hessisches Forstgesetz
HessStrG	=	Hessisches Straßengesetz
HessWG	=	Hessisches Wassergesetz

HmbNatSchG	=	Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hamburgisches Naturschutzgesetz)
HWaG	=	Hamburgisches Wassergesetz
LFG Rh.-Pf.	=	Landesforstgesetz (Rheinland-Pfalz)
LFoG NW	=	Forstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesforstgesetz)
LG NW	=	Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen)
LPflegG SH	=	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz Schleswig-Holstein)
LPfIG Rh.-Pf.	=	Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz
LPresseG BW	=	Gesetz über die Presse (Landespressegesetz Baden-Württemberg)
LStrG Rh.-Pf.	=	Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz
LuftVG	=	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	=	Luftverkehrs-Ordnung
LVwG SH	=	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
LWaG-MV	=	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWaldG BW	=	Waldgesetz für Baden-Württemberg
LWaldG-MV	=	Landeswaldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
LWaldG SH	=	Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz)
LWG NW	=	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz)
LWG Rh.-Pf.	=	Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (Landeswassergesetz)
LWG SH	=	Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz)
NatSchG BW	=	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz Baden-Württemberg)
NatSchG LSA	=	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
NatSchGBln	=	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz)
NdsFFOG	=	Gesetz über die Ordnung in Feld und Forst (Feld- und Forstordnungsgesetz Niedersachsen)
NdsLWaldG	=	Landeswaldgesetz (Niedersachsen)
NdsNatSchG	=	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NStrG	=	Niedersächsisches Straßengesetz
NWG	=	Niedersächsisches Wassergesetz
SaarILWaldG	=	Waldgesetz für das Saarland (Landeswaldgesetz)
SaarlStrG	=	Saarländisches Straßengesetz
SächsNatSchG	=	Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz)
SächsStrG	=	Straßengesetz für den Freistaat Sachsen
SächsWaldG	=	Waldgesetz für den Freistaat Sachsen

SächsWG	=	Sächsisches Wassergesetz
SNG	=	Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz)
StrG BW	=	Straßengesetz für Baden-Württemberg
StrWG NW	=	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StrWG SH	=	Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein
StrWG-MV	=	Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
StVG	=	Straßenverkehrsgesetz
StVO	=	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	=	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
SWG	=	Saarländisches Wassergesetz
ThürStrG	=	Thüringer Straßengesetz
VorlThürNatG	=	Vorläufiges Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Vorläufiges Thüringer Naturschutzgesetz)
VwVfG	=	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	=	Bundeswasserstraßengesetz
WG BW	=	Wassergesetz für Baden-Württemberg
WHG	=	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WVG-MV	=	Gesetz über die Nutzung der Gewässer im Land Mecklenburg-Vorpommern für den Verkehr (Wasserverkehrsgesetz)

# 1. Kapitel: Die tatsächlichen und rechtlichen Dimensionen

## § 1: Der Drang in die freie Natur und sein tatsächliches Umfeld

*"Diesen heitern schönen Tag habe ich ganz unter freiem Himmel zugebracht. Kaum nahe ich mich den Bergen, so werde ich schon wieder vom Gestein angezogen. Ich komme mir vor wie Antäus, der sich immer neu gestärkt fühlt, je kräftiger man ihn mit seiner Mutter Erde in Berührung bringt"<sup>1</sup>.*

Ob solche oder ähnliche Empfindungen auch die heute über 24 Millionen Wanderer, die ca. 3,5 Millionen Reiter oder die ca. 3,9 Millionen Segler begleiten<sup>2</sup>, ist schwer zu beantworten. Jedenfalls ist die Suche nach Erholung in freier Natur eine Massenbewegung geworden, die in die Ausübung einer Vielzahl einzelner Erholungsarten zerfällt und weder zahlenmäßig noch phänomenologisch genau erfaßt werden kann. So liegen verlässliche Zahlen lediglich für den Bereich des organisierten Sports vor<sup>3</sup>, während gerade die naturbezogenen Sportarten sehr häufig nicht im Verein ausgeübt werden und außerhalb des Sports weitere Erholungsansprüche an die natürliche Umwelt gestellt werden; man denke etwa an die Tierphotographie oder an die Durchführung von Freiluftveranstaltungen aller Art.

Erholung findet zu allen Jahreszeiten und in allen Teilen der natürlichen Umwelt statt, am Urlaubsort oder zu Hause, innerhalb von Anlagen oder unmittelbar in natürlicher Umgebung. Im Mittelpunkt steht der vom einzelnen Erholungssuchenden erstrebte persönliche Gewinn. So ist Erholung Ausgleich zur Arbeit und somit Freizeitbeschäftigung, ein wichtiger Faktor für die Erhaltung

---

<sup>1</sup> J. W. v. Goethe, Italienische Reise, Erster Teil, 20. Oktober 1786 (in: Sämtliche Werke, S. 119, Artemis und Deutscher Taschenbuchverlag, Bd. 11, Zürich und München, 1977).

<sup>2</sup> Die Zahlen beziehen sich auf den Bereich der alten Bundesländer und entstammen dem Umweltgutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), S. 570. Vgl. auch das differenzierte Zahlenmaterial mit Hinweisen auf Einzeluntersuchungen bei Ammer/Pröbstl, Freizeit und Natur, S. 42 ff. Dort sind auch die Gründe für das gestiegene Freizeitaufkommen aufgelistet (S. 147 f.). Eine Auflistung über die mit Sportaktivitäten verbrachten Stunden findet sich bei Schemel/Erbguth, Handbuch, S. 15.

<sup>3</sup> Die Mitgliederzahlen der Spitzensportverbände sind bei Schemel/Erbguth, Handbuch, S. 14, aufgelistet.

der Gesundheit, der Kreativität und der menschlichen Weiterentwicklung<sup>4</sup>, ebenso wie ein Weg zur Begründung von Freundschaften und zur Erlangung von Erfolgserlebnissen im Wettkampf mit anderen oder mit dem eigenen Körper. Nicht zuletzt vermitteln die mit ihr verbundenen Aufenthalte in der natürlichen Umwelt ein Bewußtsein für deren Stellenwert und Gefährdung. Häufig werden dabei persönlichkeitsrelevante ästhetische Erfahrungen gewonnen<sup>5</sup>.

Neben die persönliche tritt die gesellschaftliche Bedeutung. Als Ausgleich zu den immer kürzer werdenden Arbeitsphasen dient die Erholung der Stärkung der Arbeitskraft und der Leistungsbereitschaft. Zugleich trägt sie zur sozialen Entfaltung der Menschen bei. Die sie organisierenden Verbände stellen ebenso einen Machtfaktor dar wie die von ihr profitierenden Wirtschaftszweige<sup>6</sup> und die in Milliardenhöhe zu beziffernde staatliche Sportförderung<sup>7</sup>. Bei all dem ist zu beachten, daß das Phänomen der Erholung in freier Natur nicht auf die unmittelbaren Erholungsvorgänge reduziert werden kann. Vielmehr sind ganze Siedlungsentwicklungen von ihr beeinflußt (Bau von Ferienhäusern bzw. -dörfern, Campingplätzen etc.), werden Verkehrswege erweitert und vor allem entsprechende Infrastruktur geschaffen, die vom Parkplatz über das Restaurant bis zur Schneekanone reicht und nicht unwesentlich zur weiteren "Möblierung" der Landschaft beiträgt<sup>8</sup>.

Erholung in freier Natur ist in nennenswertem Umfang seit gut 100 Jahren ein gesellschaftlicher Faktor. Bereits zuvor, nämlich um 1800, hatte es erste Ansätze einer "grünen Welle" gegeben<sup>9</sup>, die ihre Grundlagen in der damaligen Naturphilosophie und der Romantik hatte<sup>10</sup> und sich z.B. im erzieherischen Bestreben des "Turnvaters" Jahn äußerte<sup>11</sup>. Um die Jahrhundertwende wurde daraus ein gesellschaftliches Anliegen, formuliert durch die Jugend- bzw. die

<sup>4</sup> Vgl. dazu die instruktiven Ausführungen von Buchwald, in: Landschaftspflege und Naturschutz, S. 34 ff., sowie Sening, Bedrohte Erholungslandschaft, S. 17 ff.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Nohl, NuL 1990, S. 366 ff.

<sup>6</sup> Im Umweltgutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), S. 569, finden sich Angaben darüber, wieviel die einzelnen Haushalte für die Erholung ausgeben.

<sup>7</sup> Vgl. die umfassende Auflistung aller diesbezüglichen Aktivitäten im Siebten Sportbericht der Bundesregierung, v. 22.11.1990 (BT-Drucks. 11/8459, S. 12 ff.).

<sup>8</sup> Vgl. insgesamt die Erhebungen des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten (1987), S. 571 ff., und die nach Sportarten differenzierten Zusammenstellungen bei Schemel/Erbguth, Handbuch, S. 133 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Eichberg, Leistungsräume, S. 60 ff., der im weiteren die durch den Nutzungskonflikt zwischen Sport und Umwelt aufgeworfenen Probleme in den übergreifenden Zusammenhang der Trennung von Räumen stellt.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Hofmann, JZ 1988, S. 270 m.w.N. in den Fn. 68 u. 69.

<sup>11</sup> Vgl. dazu Eichberg, Leistungsräume, S. 60 ff. Zu älteren Entwicklungen vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten (1987), S. 568 f.

Wanderbewegung<sup>12</sup> und mitbeeinflusst durch die aus den Vereinigten Staaten gekommene Nationalparkidee<sup>13</sup>. Namentlich die sog. proletarische (v.a. die "Naturfreunde") bzw. die sog. bürgerliche Wanderbewegung (v.a. der "Wandervogel") hatten sich die Erschließung der natürlichen Umwelt, nicht zuletzt unter Überwindung entgegenstehender Eigentümerinteressen, zum Ziel gesetzt. So hatte der "proletarische Touristenverein Naturfreunde" in seiner Verbandszeitschrift ab 1906 eine ständige Rubrik mit dem Titel: "Der freie Weg"<sup>14</sup>; Programm sind auch die Titel der Wanderlieder "Aus grauer Städte Mauern" und "Wir wollen zu Land ausfahren". Interessanterweise wurde dort bereits frühzeitig auf die Gefahren einer exzessiven Naturerholung aufmerksam gemacht<sup>15</sup>. Nicht zuletzt deshalb werden die Wanderbewegungen als Vorläufer der heutigen Naturschutzbewegungen angesehen<sup>16</sup>.

Neben den durch sie postulierten "sozialen Naturschutz" trat in der Folgezeit indes der primär auf die Erhaltung der Natur ausgerichtete "traditionelle Naturschutz", der bisweilen auch museale Tendenzen verfolgte<sup>17</sup>. Dies ist eine Entwicklung, die im weiteren Kontext der Auseinandersetzung zwischen anthropozentrischem bzw. ökozentrischem Umweltverständnis zu sehen ist<sup>18</sup>.

Ist das Phänomen der Erholung in der natürlichen Umwelt also keineswegs neu, so haben die dadurch aufgeworfenen Probleme erst in den vergangenen Jahrzehnten ihre heutige Dimension erreicht. Ihre Erfassung bzw. Beschreibung muß der bereits aufgezeigten Diversifizierung der Erholungsvorgänge und der daraus folgenden unterschiedlichen Belastungsintensitäten in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht Rechnung tragen. Hinzu kommt, daß die von den Erholungssuchenden verursachten ökologischen Beeinträchtigungen häufig in einer bereits von Industrie, Verkehr oder Landwirtschaft vorbelasteten Umgebung auftreten, was eine exakte Zurechnung der einzelnen Verursacherbeiträge erschwert. Dennoch ist die Ermittlung der spezifisch erholungsbedingten

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu die interessanten Beiträge von Zimmer, in: Besiegte Natur, S. 158, und von Gröning/Wolschke-Bulmahn, *Liebe zur Landschaft I*, S. 61 ff., 124 ff.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Gröning, in: *JbNuL* 36 (1984), S. 109 ff.

<sup>14</sup> Vgl. dazu und zu weiteren Bemühungen in dieser Richtung Zimmer, in: *Besiegte Natur*, S. 161 f.

<sup>15</sup> Vgl. Zimmer, in: *Besiegte Natur*, S. 164 ff., der aus einem Flugblatt der "Naturfreunde" zitiert: "Wanderer, Ausflügler, Spaziergänger! Schutz und Schonung der Natur."

<sup>16</sup> Vgl. Gröning/Wolschke-Bulmahn, *Liebe zur Landschaft I*, S. 61 f., S. 128 ff. u. passim.

<sup>17</sup> Vgl. zu diesen Andersen, in: *Besiegte Natur*, S. 143 ff.; Gröning/Wolschke-Bulmahn, *Liebe zur Landschaft I*, S. 135 ff.; Hofmann, *JZ* 1988, S. 271 ff.

<sup>18</sup> Vgl. dazu den umfassenden Überblick bei Heinz, *Der Staat* 1990, S. 415 bis 422, sowie Hoppe/Beckmann, *Umweltrecht*, § 1 Rdnr. 57 ff., u. Bock, *Umweltschutz*, S. 211 ff.