

Schriften zum Umweltrecht

Band 72

Naturschutz und Erholung

**Rechtsprobleme im Spannungsfeld
zwischen Naturschutz und Erholung
unter besonderer Berücksichtigung
der bayerischen Rechtslage**

Von

Klaus Stadler



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS STADLER

Naturschutz und Erholung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 72

Naturschutz und Erholung

Rechtsprobleme im Spannungsfeld
zwischen Naturschutz und Erholung
unter besonderer Berücksichtigung
der bayerischen Rechtslage

Von

Klaus Stadler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Stadler, Klaus:

Naturschutz und Erholung : Rechtsprobleme im Spannungsfeld
zwischen Naturschutz und Erholung unter besonderer
Berücksichtigung der bayerischen Rechtslage / von Klaus

Stadler. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 72)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08837-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08837-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Meiner Frau Sabine

Vorwort

Die vorliegende Dissertation entstand auf Anregung von Herrn Professor Dr. Hermann Soell. Sein Rat und seine Aufmunterung sind mir ein steter Ansporn gewesen und haben mein besonderes Interesse für das Umweltrecht geweckt und gefördert. Der plötzliche, völlig unerwartete Tod von Herrn Prof. Dr. Soell im November 1993 machte mich tief betroffen und führte zu einer Unterbrechung meiner wissenschaftlichen Untersuchung.

An erster Stelle danke ich ganz herzlich Herrn Prof. Dr. Udo Steiner, der mich sofort als Doktoranden aufgenommen hat und den Fortgang des Dissertationsvorhaben mit fachlichem Engagement und persönlichem Interesse begleitet hat.

Zu danken habe ich auch Herrn Prof. Dr. Otto Kimminich für die konstruktive Zweitbegutachtung.

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

Ohne die Geduld, Ausdauer und Unterstützung meiner Frau Sabine während aller Arbeitsphasen hätte die Arbeit nicht entstehen können. Ihr gebührt ein herzliches "Dankeschön".

Bonn im August 1996

Klaus Stadler

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
A. Begriffe.....	22
I. Erholung.....	22
II. Naturschutz.....	24
B. Spannungsverhältnis zwischen Naturschutz und Erholung im Überblick.....	25
I. Abnahme naturnaher Erholungsräume.....	26
II. Erholung als Wirtschaftsfaktor.....	28
III. Ursachen für die steigende Nachfrage nach Erholung.....	29
1. Verringerte Arbeitszeiten.....	29
2. Gestiegener Wohlstand.....	30
3. Steigende Mobilität.....	31
4. Starke Verstädterung und Alltagsmonotonie.....	31
5. Erholungsaktivitäten aus Prestige Gründen.....	32
6. Steigerung des Gesundheitsbedürfnisses.....	33
7. Weitere Ursachen.....	33
IV. Folgen des hohen Erholungsdruckes.....	33

1. Kapitel

Belastungen von Natur und Landschaft durch Erholung

A. Allgemeines.....	36
I. Direkte Schäden.....	38
II. Indirekte Schäden.....	39
B. Beispiele.....	40
I. Erholungsverkehr.....	40
II. Belastung ganzer Ökosysteme durch den Massentourismus.....	41
1. Alpen.....	41
2. Küsten.....	44
III. Freizeitsport.....	44
1. Überblick.....	45
a) Belastungsarten allgemein.....	45
b) Landschaftsverbrauch.....	46
c) Ursachen des Konflikts Sport - Naturschutz.....	47
2. Mountainbike (Trendsportart).....	51
a) Beschreibung des Mountainbiking.....	52

b) Belastungen der Natur	53
c) Belastung anderer Erholungssuchender	53
3. Paragliding (Trendsportart)	54
4. Wintersport	56
a) alpiner Skilauf	57
aa) Skipistenbau	57
bb) Pistenpflege und -betrieb	59
cc) Indirekte Belastungen	61
b) Skilanglauf	61
5. Wassersport (Erholung im und am Wasser)	62
a) Allgemein	62
b) Ökosystem See	63
c) Belastungen	64
d) Beispiel Surfen	65
e) Beispiel Angeln	66
6. Golf	67
a) Belastungen der Natur	68
b) Belastungen anderer Erholungssuchender	69

2. Kapitel

Der Konflikt zwischen Naturschutz und Erholung aus verfassungsrechtlicher Sicht

A. Recht auf Naturgenuß und Erholung	70
I. Grundgesetz	70
1. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	71
2. Art. 2 Abs. 1 GG	72
II. Bayerische Verfassung - Art. 141 Abs. 3 BV	73
1. Schutzbereich	74
a) Begriff freie Natur	74
b) Betretungsrecht	74
aa) Begriff des Betretens	75
bb) Gewährleistungen des Betretungsrechts	75
cc) Sicherung der Erholungsmöglichkeiten	77
2. Grenzen des Grundrechts auf Naturgenuß	78
a) Allgemeiner Überblick	79
b) Gestaltungsspielraum	80
B. Verankerung des Naturschutzes in der Verfassung	81
I. Grundgesetz	81
1. Ausdrückliche Regelung des Umweltschutzes im Grundgesetz	82
2. Sozialstaatsprinzip	84
3. Umweltgrundrecht	85
a) Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	87

b) Art. 2 Abs. 1 GG.....	89
c) Ergebnis.....	91
4. Gestaltungsfreiheit des Staates.....	92
II. Bayerische Verfassung.....	92
1. Staatsziel Umweltschutz	92
2. Recht auf Schutz der Natur aus Art. 141 Abs. 1 und 2 BV.....	94
3. Abwehrrecht gegen Veränderungen der Natur aus Art. 141 Abs. 3 S. 1 BV.....	95
a) Ansicht der Rechtsprechung	96
b) Gegensätzlicher Standpunkt.....	98
aa) Grundrecht auf Fortbestand der Natur als immanenter Abwehrenspruch	99
bb) Auslegung und Entstehungsgeschichte.....	100
cc) Rechtssicherheit	102
dd) Eingriff in Eigentumsposition.....	104
ee) Wertlosigkeit des Grundrechtsschutzes.....	105
ff) Kernbereich des Grundrechts.....	106
C. Konflikt mehrerer Erholungsnutzungen	108
I. Gebot der Gemeinverträglichkeit - Beachtung der Interessen anderer Erholungssuchender.....	108
II. Beschränkung nach Art. 26 Abs. 1 BayNatSchG am Beispiel Reiten	110
III. Beschränkung nach Art. 22 BayWG am Beispiel Windsurfen.....	111
IV. Einschränkung von intensiven Sportarten am Beispiel Golf.....	114
V. Verbote von bestimmten Erholungsaktivitäten zugunsten der allgemeinen Erholung in Natur und Landschaft am Beispiel Landschaftsschutzverordnung.....	116
D. Konflikt von Naturschutz und Erholung.....	117
I. Zielharmonisierung der Verfassungswerte.....	118
II. Naturschutz als Interesse der Allgemeinheit.....	119
III. Beschränkungen in Schutzgebieten	121
IV. Beschränkungen nach Art. 26 Abs. 1 BayNatSchG	122
V. Beschränkungen nach Art. 22 BayWG.....	123

3. Kapitel

**Der Konflikt zwischen Naturschutz und Erholung
bei planerischen Entscheidungen**

A. Raumordnung.....	126
I. Aufgaben und Grundsätze der Raumordnung.....	127
II. Ziele der Raumordnung und Landesplanung	128
III. Bindungswirkung der Landesplanung	130
IV. Raumordnungsverfahren	132
V. Umweltverträglichkeitsprüfung	133

B. Landschaftsplanung.....	134
I. System der Landschaftsplanung	135
1. Regelfall: Dreistufigkeit.....	135
2. Rechtliches Beziehungsverhältnis.....	136
a) Regelungsmodelle auf überörtlicher Ebene.....	136
b) Regelung auf örtlicher Ebene.....	137
II. Inhalt.....	139
III. Aufgaben und Funktion der Landschaftsplanung	142
1. Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege	142
2. Funktionen der Landschaftsplanung	144
3. Landschaftsplanung als sektorale Fachplanung Naturschutz.....	145
4. Landschaftsplanung als sektorale Fachplanung für freiraumbezogene Erholung.....	147
a) Vorsorge für freiraumbezogene Erholung	148
b) Aufgabe der Erholungsvorsorge.....	148
c) Erholung als Teil der Naturschutzplanung?.....	150
5. Landschaftsplanung als querschnittsorientierte Planung.....	152
6. Ergebnis	153
C. Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege bei "erholungsbedingten" Bauvorhaben in der Bauleitplanung.....	154
I. Aufgaben und Ziele der Bauleitplanung	155
1. Planungsziel in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB.....	156
2. Planungsleitlinie gemäß § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 7 BauGB	157
3. Bodenschutzklausel gemäß § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB.....	158
4. Zuständigkeitsregel des § 3 Abs. 2 BNatSchG.....	159
II. Ergebnisse der Landschaftsplanung als Grundlage für die Bauleitplanung..	159
III. Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege in den Inhalten der Bauleitpläne	161
1. Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB	162
2. Negativplanung.....	163
IV. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der bauleitplanerischen Abwägung.....	164
1. Abwägungsspielraum	164
2. Gleichrangigkeit der Belange	164
a) Optimierungsgebote.....	165
b) Art. 141 BV als Ermessensdirektive.....	166
3. Sachgerechte Abwägung im Rahmen des § 1 Abs. 6 BauGB	167
a) Abwägungsdefizit	168
b) Abwägungsfehleinschätzung/-disproportionalität.....	169
V. Planungsschranke durch Unterschutzstellung.....	170
1. Nichtigkeit des Bauleitplans.....	170
2. Befreiung von Schutzverordnung.....	171
3. Belang in der Abwägung	172

D.	Erholungs- und Freizeiteinrichtungen im Außenbereich.....	173
I.	Berücksichtigung der Naturschutzbelange gemäß § 35 Abs. 3 BauGB.....	173
II.	Erholungseinrichtung als Privilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB.....	174
III.	Beispiel: Bau von Golfanlagen.....	175
E.	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	176
I.	Tatbestandsvoraussetzungen	178
II.	Die Rechtsfolgen der Eingriffsregelung.....	182
III.	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauleitplanung.....	187
1.	Unmittelbare Anwendung	187
2.	Berücksichtigung in der Abwägung	189
F.	Schutzgebiete	192
I.	Festsetzung der Schutzkategorien.....	192
II.	Naturschutzgebiet.....	194
1.	Beschreibung	194
2.	Mängel der Gebietsschutzpraxis.....	195
a)	Größe der Naturschutzgebiete	196
b)	Naturschutzwidrige Nutzungen	197
c)	Betreuung von Naturschutzgebieten.....	199
III.	Nationalpark.....	200
1.	Beschreibung	200
2.	Probleme	202
IV.	Naturpark	203
1.	Beschreibung	203
2.	Naturparkidee	204
3.	Probleme	204
4.	Naturparkkonzept.....	206
V.	Landschaftsschutzgebiet.....	207
1.	Beschreibung	207
2.	Probleme	208
VI.	Bioshärenpark.....	209
VII.	Befreiungen von Schutzgebietsregelungen.....	210
VIII.	Ergebnis	212
G.	Freizeitlärm	213
I.	Beschreibung der Konfliktsituation	213
II.	Lärmbelästigung.....	214
III.	Rechtliche Regelungen zur Lärmbegrenzung.....	216
1.	Rechtslage bei Errichtung neuer oder Änderung bestehender Sportanlagen.....	216
a)	Zulässigkeit nach Baurecht	216
b)	Abwägungsentscheidung.....	217
c)	Änderung bestehender Sportanlagen.....	219
2.	Rechtslage bei bestehenden Sportanlagen (§§ 22 - 25 BImSchG).....	219
a)	Erheblichkeit der Lärmimmissionen.....	220

b) Erhöhung der Erheblichkeitsschwelle.....	220
IV. Beurteilung des Sportlärms.....	221
1. Die Praxis der Rechtsprechung vor Einführung der Sportanlagenlärmenschutzverordnung.....	222
2. Kritik an den Kriterien für die Beurteilung der Zumutbarkeit von Sportlärm.....	223
3. Sportanlagenlärmenschutzverordnung.....	226
a) Anwendungsbereich.....	227
b) Immissionsrichtwerte und Anordnungsmöglichkeiten.....	227
c) Praktische Anwendung.....	228
H. Rechtsanwendung.....	230
I. Vollzugsdefizit im Naturschutzrecht.....	231
II. Ursachen des Vollzugsdefizits.....	232
1. Mangelnde Bestimmtheit der Normen.....	232
2. Großzügige Ausnahmeregelungen.....	233
3. Politische Einflußnahme.....	234
4. Informationsdefizite.....	234
5. Mangelhafte Ausstattung.....	235
6. Fehlende Rechtsschutzgewährung.....	236
III. Vollzugsdefizit bei der Landschaftsplanung.....	238
1. Nachhaltige Sicherung der Lebensgrundlagen.....	239
2. Defizit bei der Landschaftsplanung.....	240
3. Konsequenzen.....	242
IV. Regelungsdefizit.....	244

4. Kapitel

Lösungsmöglichkeiten für den Konflikt zwischen Naturschutz und Erholung

A. Ansätze für die Konfliktlösung.....	248
I. Bessere Planung.....	249
1. Raumordnung und Landesplanung.....	249
2. Landschaftsplanung.....	251
II. Erschließung.....	253
1. Erhaltung der allgemeinen Erholungseignung der Landschaft.....	254
2. Rückbau bei Überserschließung.....	255
3. Schaffung von Natur aus zweiter Hand.....	255
III. Schwerpunktbildung.....	256
IV. Information.....	257
1. Freizeitpädagogik.....	259
2. Schutzgebiete.....	259
3. Freizeitorganisationen.....	261
V. Kooperation.....	262

1. Naturschutz und Sport.....	263
2. Naturschutz und Tourismus.....	265
Beispiel: Sanfter Tourismus	266
3. Ergebnis	268
VI. Ge- und Verbote	269
1. Verbote und Wegegebot	269
2. Kontrolle und begleitende Information	271
VII. Forschung	272
VIII. Ergebnis	273
B. Verbesserung der Erholungsmöglichkeiten in der Stadt	274
I. Stadtgrün	274
II. Städtische Freiräume	275
III. Programm "Freizeit und Erholung"	276
IV. Verkehrsberuhigung	277
V. Lösung der Sportlärmproblematik	278
1. Schallschutzmaßnahmen	278
2. Sportplatz neben Wohngebiet	279
3. Kommunikation und Toleranz	280
C. Erfolgreiche Konfliktlösung im Stadtumland	280
I. Integrierte Nutzungskonzepte stadtnaher Erholung	281
II. Gute Erreichbarkeit der Erholungsräume	282
III. Hohe Attraktivität	283
D. Erfolgreiche Konfliktlösung in der Landschaft	283
I. Trennung von Naturschutz und Erholungsnutzung	284
1. Taburäume für die Erholung	285
2. Zone für eingeschränkte Erholungsnutzung	287
3. Zone für übrige Erholung	288
4. Beispiele für eine gelungene Funktionsteilung zwischen Naturschutz und Erholung	288
II. Besucherlenkung	290
1. Entlastung empfindlicher Bereiche	290
2. Mittel zur Besucherlenkung	291
3. Beispiele für eine gelungene Besucherlenkung	292
III. Beispiel für eine gelungene Trennung und Besucherlenkung: Naturpark Steinhuder Meer	293
IV. Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft	294
V. Konfliktlösung beim Bau von Golfplätzen	295
1. Bewertung des Golfplatzbaus	295
2. Richtige Standortwahl	296
E. Lösungsmöglichkeiten im Konflikt Wintersport - Naturschutz	297
I. Erschließungsmaßnahmen	298
II. Schneekanonen	299
III. Lenkungsmaßnahmen	301

1. Skilanglauf	301
2. Pistenskilauf	302
3. Rechtliche Eingriffsregelungen	303
4. Wirksamkeit	304
F. Reduzierung der Verkehrsbelastung durchs Auto	305
I. Eindämmung des Tagestourismus beim Skifahren	306
II. Autofreier Fremdenverkehrsort	308
III. Sperrung von Erschließungsstraßen	309
G. Konfliktlösung beim Mountainbiking	310
I. Rechtslage	310
1. Radfahren auf Wegen	310
2. Radfahren abseits der Wege	311
II. Lösungsmöglichkeiten	311
1. Beschränkung des Radfahrens	312
2. Lenkungsmaßnahmen	312
H. Lösung des Konflikts Erholung am Wasser - Naturschutz	313
I. Entwicklungskonzepte	313
II. Rechtliche Umsetzung	314
1. Unterschutzstellung	315
2. Regelung des Gewässergemeingebrauchs	316
3. Erholungsanlagen in oder am Gewässer	316
III. Verwirklichung	317
Ausblick	319
Zusammenfassung und Ergebnisse	323
Literaturverzeichnis	335
Stichwortverzeichnis	376

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABN	Arbeitsgemeinschaft beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz e. V.
Abs.	Absatz
AFZ	Allgemeine Forst und Jagdzeitung
Alt.	Alternative
ANL	Akademie für Naturschutz und Landespflege
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauBl.	Bundesbaublatt
Bd.	Band
Beschl.	Beschluß
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des BImSchG
BMBau	Bundesbauministerium
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache (Legislaturperiode/Nr.)
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CIPRA	Internationale Alpenschutzkommission
DAV	Deutscher Alpenverein
dB	Dezibel
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRL	Deutscher Rat für Landespflege
DSB	Deutscher Sportbund
DSV	Deutscher Skiverband
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
f., ff.	folgende Seite(n)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
grds.	grundsätzlich
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hdwb.	Handwörterbuch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
insb.	insbesondere
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jg.	Jahrgang
JZ	Juristenzeitschrift
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LÖLF	Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
m. E.	meines Erachtens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MZ	Mittelbayerische Zeitung

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuL	Natur und Landschaft
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
s.	siehe
S.	Satz, Seite
sog.	sogenannte(r)
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
STMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
STMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
SVK	Sachverständigenkommission
SWR	Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung (Schriftenreihe)
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem, und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

"Nirgends strapaziert sich der Mensch so sehr, wie bei der Jagd nach Erholung" (Laurence Sterne). Dies geht auch auf Kosten der Natur. Das vorliegende Thema greift ein für Naturschutz und Landschaftspflege immer aktueller werdendes Problem auf: Bei zunehmendem Angebot an "freier" Zeit nimmt der "Erholungsdruck" der allzuvielen auf die gleichzeitig immer weniger werdenden naturnahen Flächen unseres Landes¹ ständig zu. Er führt dort zwangsläufig zu Konflikten mit den Erfordernissen des Naturschutzes. Es sind gerade die natürlichen oder naturreichen Bereiche, die, oft inmitten intensiv genutzten Umlandes gelegen, immer größere Bedeutung erlangen als Rückzugsgebiete seltener und bedrohter Tier- und Pflanzenarten. Der alltägliche Untergang zahlreicher Pflanzen- und Tierarten als Folge menschlicher Aktivität zeigt an, was uns Menschen bevorstehen könnte, wenn der organisierte, an kurzfristiger Effizienz, Rentabilität und schnellem Profit ausgerichtete "Fortschritt" sich weiter so ungezügelt entfalten darf wie in den letzten Jahrzehnten. Dann würde sich der Ausspruch von Karl Jasper bestätigen: "Der Mensch steht vor der Alternative Untergang oder Wandlung." Nach einem Jahrzehnt der globalen Umweltzerstörung ist der allgemeine Umweltschutz zu einer Schicksalsaufgabe des modernen Staates geworden.

Diese Erkenntnis drückt sich durch steigende Umweltbemühungen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt und durch ein verschärftes Umweltbewußtsein aller Bürger aus. Aber auch speziell der Konfliktbereich zwischen Naturschutz und Erholungsaktivitäten ist seit vielen Jahren verstärkt in der Diskussion. Wichtig ist es zu erkennen, daß dem Naturschutz in der heutigen Zeit eine bedeutende Rolle zugewiesen ist und sich diese in Zukunft noch verstärken wird. Für den einzelnen und die Menschheit insgesamt sind die Beziehungen zur Umwelt zur Existenzfrage geworden. Der Mensch ist sowohl Verursacher als auch Betroffener von Umweltveränderungen. Einerseits stellt eine intakte Umwelt für uns alle eines der wichtigsten Lebensbedürfnisse dar, andererseits tragen die meisten von uns mehr oder minder zur Belastung und Zerstörung der eigenen Lebensgrundlage wie Luft,

¹ Bei allen Nennungen der Bundesrepublik Deutschland in dieser Arbeit beziehen sich die jeweiligen Zahlen, Werte, Fakten etc. - außer es ist ausdrücklich etwas anderes angeführt - immer nur auf die alten Bundesländer, d. h. auf die Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen vom 2. Oktober 1990.

Boden, Wasser und natürliche Landschaften bei. Als Folge dieser Belastungen steigt noch mehr das Bedürfnis nach intakter Umwelt. Mit der Übernutzung der Naturreservate drohen die letzten natürlichen Erholungsflächen endgültig verloren zu gehen. Der Mensch ist verantwortlich für die Folgen der Eingriffe in das System der Umweltbedingungen. Er darf seine Eingriffe nicht allein am kurzfristigen Vorteil für den heute lebenden Menschen orientieren. Er muß vielmehr in der Verantwortung für die nachfolgenden Generationen die Ausgewogenheit zwischen Aneignung und Nutzung von Naturgütern einerseits und Erhaltung und Schutz der Natur andererseits gewährleisten. Der Mensch muß sich zu mehr Verantwortung gegenüber der Natur bekennen. Das Zitat von E.R. Hauschka darf sich hierbei nicht bewahrheiten: "Es scheint zum Wesen des Menschen zu gehören, das er sich seine Grenzen nicht eingestehen will".

A. Begriffe

I. Erholung

Erholung ist die Wiederherstellung der durch Beanspruchung verlorengegangenen physischen und psychischen Leistungsfähigkeit². Sie bedeutet jede Tätigkeit des Menschen, die darauf abzielt, sich physisch oder psychisch zu regenerieren³. Sie ist Entmüdung, Entspannung und Regeneration⁴; ein Verhalten zur Erhaltung der Gesundheit. Die WHO (Weltgesundheitsorganisation) bezeichnet Gesundheit als Zustand des vollständigen körperlichen, psychischen und sozialen Wohlbefindens⁵. Erholung ist danach der jeweilige Prozeß zur Erreichung und Erhaltung dieses Wohlbefindens.

Viele Freizeitaktivitäten sind heute Teil des Erholungsprozesses⁶. Sie beinhalten hauptsächlich die Suche nach Ruhe, sollen Zerstreuung, Abwechslung und Ausgleich zur täglichen Arbeit (sowohl in physischer als auch in

² Agricola, DRL H. 57, 579/581 u. ABN 42, 45/46f.: Man erholt sich auch heute noch von einer Belastung etwa durch Arbeit, Krankheit, Probleme, Stress. Insoweit ist die Erholung auf die Existenzsicherung bezogen.

³ Engelhardt/Brenner, BayNatSchG, Vorb zu Art. 21ff.

⁴ Schemel, Difu 1974, S. 19.

⁵ Nach der Stellungnahme des Beirates für Naturschutz und Landespflege (1976) umfaßt der Begriff der Erholung jede Art geistigen, seelischen und körperlich-gesundheitlichen Wohlbefindens, das mit dem Erlebnis der Landschaft oder dem Aufenthalt und der Betätigung in der Landschaft in Zusammenhang steht. Dieser Erholungsbegriff ist aber nicht allumfassend, da er z. B. nicht die Erholung in den eigenen vier Wänden berührt.

⁶ Vgl. Agricola, DRL H. 57, 579/581.

psychischer Hinsicht) bieten sowie zur Selbstentfaltung beitragen⁷. Um Erholung wirklich entspannt erleben zu können, bedarf es einer von der Psyche als angenehm erlebten Situation; diese wird häufig durch Geselligkeit und/oder durch ein an positiv empfundenen Reizen reiches (attraktives) Umfeld geschaffen⁸. Typisch für die Erholung ist, daß das Erleben der Natur und der Landschaft eine wichtige Rolle spielt und seit einiger Zeit viele Tätigkeiten eine sportliche oder zumindest körperlich aktive Komponente beinhalten⁹. Bei den Erholungsaktivitäten kommt deshalb in der heutigen Zeit der Betätigung in freier Natur (für die neben siedlungsinternen Freiflächen insbesondere die freie Landschaft beansprucht wird)¹⁰ die größte Bedeutung zu¹¹. Darunter gibt es Tätigkeiten, die an spezielle Anlagen gebunden sind (z. B. Golf) und andere, die praktisch überall ausgeübt werden können (wie Wandern, Spaziergehen). Gewisse Aktivitäten sind auf besondere klimatische Bedingungen angewiesen und sind zudem an ein bestimmtes "Substrat" gebunden (Wasser, Schnee). Verschiedene Aktivitäten können sowohl ohne Einrichtungen, als auch in speziell hierzu eingerichteten oder gebauten Anlagen im Freien oder in Hallen ausgeübt werden (Baden, Schwimmen). Einige Erholungsaktivitäten werden von einem großen Teil der Bevölkerung betrieben (Skifahren und Skilanglauf im Winter, Baden und Wandern im Sommer, Spaziergehen ganzjährig), andere wiederum nur von wenigen (Tauchen, Fliegen, Reiten)¹².

Sport und andere Erholungsaktivitäten lassen sich nicht leicht voneinander abgrenzen. Leicht abgrenzbar ist der Sport als eine spezifische Form der Erholung nur dort, wo er sich auf spezialisierten Anlagen abspielt, etwa auf Sportplätzen und in Turnhallen. Die Grenzen verschwimmen aber vor allem bei den Sport- bzw. Erholungsaktivitäten in der Landschaft: beim Wandern, Schwimmen, Reiten, Golf, Rudern, Segeln etc. Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet man meist Erholungsaktivitäten dann als Sport, wenn sie organisiert sind oder wenn sie in Form von Wettkämpfen ausgeübt werden. Das deutsche Recht und insbesondere sein öffentliches Recht verwendet an zahlreichen Stellen, z. B. in § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 BauGB oder § 2 Abs. 1 Nr. 13 ROG, den Begriff des "Sports", ohne ihn zu definieren. Der Gesetzgeber setzt offenbar voraus, daß eine Verständigung auf den Sportbegriff möglich ist. Es wird erwartet, daß Praxis, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft die Aufgabe der Abgrenzung des Sports im konkreten Regelungszusammenhang gegenüber Freizeit, Spiel, sportähnlichen, sportnahen und gegebenenfalls auch pseu-

⁷ Vgl. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, S. 2.

⁸ Vgl. Bechmann, S. 317/324.

⁹ Vgl. Bechmann, S. 317/321 u. 323.

¹⁰ Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, S. 3.

¹¹ Vgl. Engelhardt/Brenner, BayNatSchG, Vorb. zu Art. 21 ff.

¹² Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, S. 4.