

Ulf Marzik / Thomas Wilrich

# Bundesnaturschutzgesetz

## Bearbeiterhinweis

Einl., §§ 1 – 4, 7 und 10, Abschnitte 2, 4, 5, 8 und 9 Ulf Marzik  
§§ 5, 6, 8, 9 und 11, Abschnitte 3, 6, 7 und 10 ..... Thomas Wilrich

1. Auflage 2004

© 2004 by Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. Kommanditgesellschaft, Baden-Baden. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten. Printed in Germany.

ISBN 3-7890-8316-X

VII

## Vorwort

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) vom 25. 3. 2002 eine umfassende Gesamtnovellierung des Bundesnaturschutzgesetzes von 1976 vorgelegt, die Anlass für uns ist, eine neue und eigenständige Gesamtkommentierung für die Praxis vorzulegen. Sie ist an der neu geordneten Systematik des Gesetzes ausgerichtet, beruht auf der Auswertung der Materialien der Gesetzgebung, der umfassenden rechtswissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung und setzt zu einzelnen Vorschriften Schwerpunkte in der Praxis der Bundesländer. Wir möchten einen Beitrag zum systematischen Verständnis des Bundesnaturschutzrechts für den Anwender leisten und eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis schlagen.

Wir danken dem Nomos-Verlag, Baden-Baden, für seine Initiative zu diesem Kommentar und für die kompetente Betreuung. Unser besonderer Dank gilt Herrn Univ.-Prof. Dr. Philip Kunig, Freie Universität Berlin, der durch Anregungen, Gespräche und seine Forschungen unser Verhältnis zum Umweltrecht über viele Jahre hinweg tief geprägt und engagiert gefördert hat. Für die Arbeit an diesem Kommentar danken wir Frau Esther Dornwald, Frankfurt/Main, für ihre sehr engagierte und gewissenhafte Unterstützung bei der Arbeit an den Manuskripten und Herrn Assessor Jens Nusser, Berlin, für dessen wertvolle Unterstützung bei der Literaturrecherche und beim Korrekturlesen.

Der Kommentar ist auf dem Stand 31. Dezember 2002. Teilweise konnten Rechtsprechung und Literatur aus 2003 berücksichtigt werden. Wir sind dankbar für Anregungen zum Text und für Hinweise zu aktuellen Entwicklungen – insbesondere zu Arbeitshilfen, Leitfäden und Verwaltungsvorschriften und deren praktischer Handhabung:

Ulf Marzik  
Freie Universität Berlin  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
Recht der natürlichen  
Lebensbedingungen  
Masterstudiengang Öffentliches und  
betriebliches Umweltmanagement  
Van't-Hoff-Str. 8  
14195 Berlin  
marzik@zedat.fu-berlin.de

Dr. Thomas Wilrich  
White & Case, Feddersen  
Bockenheimer Landstraße 18-20  
60323 Frankfurt am Main  
Tel.: 069 / 299 940  
twilrich@whitecase.com  
privat: Mendelssohnstraße 60  
60325 Frankfurt am Main  
thomas.wilrich@web.de

Ulf Marzik Thomas Wilrich

Berlin, Frankfurt/Main,  
im Juli 2003

Abschnitt 6  
Erholung in Natur und Landschaft

**Literatur:** *Martin Burgi*, Erholung in freier Natur. Erholungssuchende als Adressaten staatlichen Umweltschutzes vor dem Hintergrund von Gemeindegebrauch, Betretungsrecht und Grundrecht, 1993; *Claus Carlsen*, Betretensrecht, in: Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR) I. Bd., 2. Aufl. 1994, Spalte 277; *Franz Dimberger*, Recht auf Naturgenuss und Eingriffsregelung, 1991; *Hugo Gebhard*, Verkehrssicherungspflicht und Wald, AgrarR 1995, 389; Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA), Naturschutz und Erholung, 2. Aufl. 1999; *Martin Nolte*, Die Erholungsfunktion des Waldes – einfach gesetzliche Rechtsansprüche des Erholungssuchenden und ihre Grenzen unter besonderer Berücksichtigung des Straßen- und Wegerechts, des Forst- und Waldrechts und des Naturschutzrechts –, 2. Aufl. 1999; *Siegfried Orf*, Aus der Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht des Waldbesitzers, NZV 1997, 201; *Thomas Smollich*, Naturschutz und Sport, DVBl. 1990, 454; *Klaus Stadler*, Naturschutz und Erholung. Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Erholung unter besonderer Berücksichtigung der bayerischen Rechtslage, 1996; *Peter Tettinger*, Sportliche Freizeitaktivitäten und Umweltschutz, Spurt 1997, 109; *Christian Winkelmann/Thomas Wilken*, Sportaktivitäten in Natur und Landschaft – Rechtliche Grundlagen und Konfliktlösungen –, Bericht 3/1998 des Umweltbundesamtes.

**Vorbemerkung**

- 1 Erholung in Natur und Landschaft bedeutet häufig auch Belastung von Natur und Landschaft. **Naturnutzungsinteressen und Naturschutzinteressen stehen im Widerspruch.**<sup>1</sup> Das BNatSchG betont auf der einen Seite den Erholungswert der Natur und formuliert entsprechende Ziele und Grundsätze (§ 1 Nr. 4, § 2 Abs. 1 Nr. 11 und 13). Auf der anderen Seite stehen die Schutzpflichten sowie Verbote und Gebote (§ 1, § 2 Abs. 1 Nr. 2, § 4, § 22 Abs. 2, § 23 Abs. 2, § 26 Abs. 2, § 28 Abs. 2, § 29 Abs. 2, § 30) – auch zur Sicherung der Erholungsfunktion von Natur und Landschaft (§ 1 Nr. 4).
- 2 Während die Abschnitte 3 bis 5 des BNatSchG den **Schutzaspekt** betreffen, hierbei aber auch Erholungsfragen eine Rolle spielen (vgl. etwa § 24 Abs. 2 S. 2, § 26 Abs. 1 Nr. 3, § 27 Abs. 1 Nr. 3), regelt Abschnitt 6 explizit den **Erholungsaspekt**. Wie früher trägt er die Überschrift »Erholung in Natur und Landschaft« und bestimmt, inwieweit Flächen für Erholungszwecke **zugänglich** sind (§ 56) oder **bereitgestellt** werden müssen (§ 57). Der Bundesgesetzgeber hat sich allerdings aus kompetenzrechtlichen Gründen (s. Einl. Rn. 35) etwas zurückgezogen und vermehrt auf Rahmenvorschriften beschränkt (s. § 56 Rn. 2 und § 57 Rn. 1).

<sup>1</sup> Vgl. hierzu LANA, Naturschutz und Erholung.

Erholung in Natur und Landschaft

574

**§ 56 Betreten der Flur**

Die Länder gestatten das Betreten der Flur auf Straßen und Wegen sowie auf ungenutzten Grundflächen zum Zweck der Erholung auf eigene Gefahr. Sie können weitergehende Vorschriften erlassen. Sie können auch das Betreten aus wichtigen Gründen, insbesondere aus solchen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Feldschutzes und der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, zum Schutz der Erholungssuchenden oder zur Vermeidung erheblicher Schäden oder zur Wahrung anderer schutzwürdiger Interessen des Grundstücksbesitzers einschränken sowie andere Benutzungsarten ganz oder teilweise dem Betreten gleichstellen. Die erlaubnisfreie Benutzung von oberirdischen Gewässern richtet sich nach den §§ 23 und 24 des Wasserhaushaltsgesetzes sowie den Wassergesetzen der Länder.

Auszug aus dem Wasserhaushaltsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 19. August 2002 (BGBl. I S. 3245):

**§ 23 Gemeingebrauch**

Jedermann darf oberirdische Gewässer in einem Umfang benutzen, wie dies nach Landesrecht als Gemeingebrauch gestattet ist, soweit nicht Rechte anderer entgegenstehen und soweit Befugnisse oder der Eigentümer- oder Anliegergebrauch anderer nicht beeinträchtigt werden.

**§ 24 Eigentümer- und Anliegergebrauch**

- (1) Eine Erlaubnis oder eine Bewilligung ist nicht erforderlich zur Benutzung eines oberirdischen Gewässers durch den Eigentümer oder den durch ihn Berechtigten für den eigenen Bedarf, wenn dadurch andere nicht beeinträchtigt werden, keine nachteilige Veränderung der Eigenschaft des Wasser, keine wesentliche Verminderung der Wasserführung und keine andere Beeinträchtigung des Wasserhaushalts zu erwarten ist. Die Länder können den Eigentümergebrauch ausschließen, soweit er bisher nicht zugelassen war.
- (2) Die Länder können bestimmen, daß die Eigentümer der an oberirdische Gewässer angrenzenden Grundstücke und die zur Nutzung dieser Grundstücke Berechtigten (Anlieger) sowie die Eigentümer der an Anliegergrundstücke angrenzenden Grundstücke und die zur Nutzung dieser Grundstücke Berechtigten (Hinterlieger) oberirdische Gewässer ohne Erlaubnis oder Bewilligung nach Maßgabe des Abs. 1 benutzen dürfen.
- (3) An Bundeswasserstraßen und an sonstigen Gewässern, die der Schifffahrt dienen oder künstlich errichtet sind, findet ein Gebrauch nach Abs. 2 durch die Anlieger und Hinterlieger nicht statt.

**I. Allgemeines**

- 1 Ob und inwieweit Flächen betreten und genutzt werden dürfen, richtet sich – unabhängig von den Eigentumsverhältnissen – für **Straßen und Wege** nach §§ 7, 8 FStrG und den Vorschriften der

BT-Drs. 14/6378, S. 57 bezeichnet Betretensrechte und Erholungszwecke als »traditionellen Bestand der Regelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege«. Während der BayVerfGH das Betretungsrecht schon **gewohnheitsrechtlich** gewährleistet sah,<sup>2</sup> nahmen andere ein stillschweigend erklärtes Einverständnis der Eigentümer bzw. Besitzer an.<sup>3</sup>

Nicht unmittelbar Gegenstand des Abschnitts 6 ist die **anlagenbezogene Erholung**. Bei Erholungsanlagen und Sportstätten kann das Naturschutzrecht nur im Rahmen der Genehmigung gemäß BImSchG (i.V. etwa mit der Sportanlagenlärmschutzverordnung – 18. BImSchV) oder nach den Landesbauordnungen relevant werden.

Das BNatSchG spricht auch nicht **Erholungsschutzstreifen an Gewässern an**, in denen keine baulichen Anlagen errichtet werden dürfen. Solche Bauverbote finden sich in zahlreichen Landesnaturschutzgesetzen und – im Interesse des Gewässerschutzes – in Landeswassergesetzen.

Das BNatSchG räumt kein **Recht auf Erholung und Naturgenuss** ein. Insofern gibt es Regelungen in Landesnaturschutzgesetzen (vgl. etwa Art. 21 BayNatSchG, § 35 NatSchG BW, § 29 SächsNatSchG). In Bayern wird in Art. 141 Abs. 3 der Landesverfassung ein entsprechendes Grundrecht gewährt.<sup>4</sup> Ansonsten ist das Erholungsrecht verfassungsrechtlich durch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) geschützt.<sup>5</sup> Auch das Reiten im Walde fällt etwa als Betätigungsform menschlichen Handelns in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>6</sup>

Es gibt indes keinen verfassungsrechtlichen **Anspruch auf Zugang zu oder Bereitstellung von bestimmten Flächen** für Erholungszwecke oder auf eine bestimmte Art und Weise des Zugangs, auch nicht aus Art. 141 Abs. 3 der Bayerischen Landesverfassung<sup>7</sup> oder Staatszielbestimmungen über die Sportförderung, wie sie etwa in den Landesverfassungen Hessens und Nordrhein-Westfalens normiert sind.<sup>8</sup> Auch einfachgesetzlich ist kein solches Recht eingeräumt (s. § 56 Rn. 5 und § 57 Rn. 8).

<sup>2</sup> BayVerfGH 4, 206, 209 und BayVbl. 1975, 473, 474. Vgl. auch *Soell*, Naturschutzrecht, S. 481, 554.

<sup>3</sup> *Carlsen*, Betretungsrecht, Spalte 277 f.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu *Burgi*, Erholung in freier Natur, S. 336 ff.; *Stadler*, Naturschutz und Erholung, S. 73 ff.

<sup>5</sup> Vgl. *Gassner*, Das Recht der Landschaft, S. 283 ff.; *Dimberger*, Recht auf Naturgenuss, S. 270 ff.

<sup>6</sup> BVerfGE 80, 137, 154 f.; s. hierzu *Kunig*, Jura 1990, 523 ff.; BVerwG, NuR 2000, 691, 692.

<sup>7</sup> Vgl. VGH München, NuR 1991, 184, 185.

<sup>8</sup> Vgl. OVG Münster, NuR 2000, 107.

575

§ 56 BNatSchG

Landesstraßen- und Wegegesetze über den Gemeingebrauch (i.V.m. der Widmung) und die (erlaubnispflichtige) Sondernutzung, für Wälder nach den Waldgesetzen (vgl. § 14 BWaldG) und für Gewässer nach den Wassergesetzen (§ 56 Satz 4; zum Verhältnis dieser Vorschriften zueinander s. noch Rn. 27 ff.). § 56 regelt das Betreten der »Flur«. § 56 stellt eine Inhaltsbestimmung des (Grundstücks-)Eigentums i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar und konkretisiert die Sozialbindung des Eigentums i.S.d. Art. 14 Abs. 2 GG.<sup>9</sup>

§ 56 gilt wie der alte § 27 nicht unmittelbar. § 27 Abs. 1 a.F. gestattete indes unmittelbar das Betreten, und § 27 Abs. 2 a.F. enthielt die Befugnis der Länder zur Regelung der Einzelheiten. Der neue § 56 ist dagegen eine **Rahmenregelung**. Die Länder müssen bis zum 3. April 2005 (s. § 71 Rn. 2) das Betreten gestatten (Satz 1), können weitergehende Regelungen erlassen (Satz 2) und andere Benutzungsarten dem Betreten gleichstellen oder das Betreten aus wichtigen Gründen einschränken (Satz 3). Für die erlaubnisfreie Benutzung oberirdischer Gewässer wird auf die §§ 23 und 24 WHG verwiesen (Satz 4).

**II. Das Recht auf Betreten und Nutzung (§ 56 Satz 1 und 3)**

§ 56 verpflichtet die Länder zur Gestattung des Betretens (Satz 1) bzw. der Nutzung (Satz 3) der Flur auf Straßen und Wegen sowie auf ungenutzten Flächen (dazu 2.) durch Jedermann (dazu 3.) zum Zweck der Erholung (dazu 4.) »auf eigene Gefahr« (dazu 5.). Die Eigentümer und Besitzer müssen dies dulden (dazu 6.). Die entsprechende Landesregelung gewährt dann ein **subjektives öffentliches Recht**.<sup>10</sup>

**1. Betreten und andere Benutzungsarten**

Nach § 56 Satz 1 müssen die Länder das Betreten gestatten. Der Begriff des Betretens ist – wie auch der Begriff Erholung (s. Rn. 11) – im Hinblick auf den Zweck des § 56 **witz auszulegen**<sup>11</sup> und umfasst all das, was dem Betreten zu Fuß vergleichbar ist.<sup>12</sup> Die Abgrenzung im Einzelfall ist schwierig. Jedenfalls ist das Betreten grundsätzlich nicht zeitlich begrenzt, so dass auch ein **Aufenthaltsrecht** besteht.<sup>13</sup> Erfasst ist deshalb etwa Lagern und Rasten. Auch die Mitnahme und Verwendung von zur Erholung geeigneten Gegenständen kann vom Betretungsrecht umfasst sein (s. noch Rn. 11). Erfasst ist deshalb etwa

<sup>9</sup> BVerwG, NVwZ 1986, 206, 207.

<sup>10</sup> VGH Mannheim, NuR 1999, 107, 108; *Carlsen*, Betretungsrecht, Spalte 277, 284.

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drs. 7/889 v. 9. 7. 1973, S. 29 zu § 14 WaldG.

<sup>12</sup> *Gassner*, BNatSchG, § 27 Rn. 10.

<sup>13</sup> BayObLG, NuR 1980, 133.

Skifahren,<sup>14</sup> nicht aber der Betrieb eines Loipenspurgerätes.<sup>15</sup> Nicht Betreten ist das Zelten, das auch einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen kann (s. § 18 Rn. 43). Die Landesnaturschutzgesetze enthalten insoweit Klarstellungen und benennen bestimmte Erholungsaktivitäten, die teilweise schon **andere Benutzungsarten** i.S.d. § 56 Satz 3 darstellen und dem Betreten dann gleichgestellt sind. Der Übergang ist fließend. Soweit es um die Mitnahme von Fahrzeugen geht, ist dies auf solche ohne Motorantrieb beschränkt. Erfasst von § 56 ist aber Radfahren, das in § 14 Abs. 1 S. 2 BWaldG ausdrücklich genannt ist. Während etwa das Reiten in einigen Ländern als Betreten angesehen wird, gehört es in anderen Ländern zu den anderen Benutzungsarten. In einigen Bundesländern gilt das Betretungs- und Benutzungsrecht dagegen ausdrücklich nicht für das Reiten.<sup>16</sup>

- 5 Wenn Flächen nicht für die Ausübung der gestatteten Aktivitäten geeignet sind, entfällt das Nutzungsrecht aus faktischen Gründen. Es besteht kein Anspruch auf einen bestimmten Zugang bzw. auf Ermöglichung bestimmter Nutzungsarten (s. auch Vorb. Abschnitt 6 Rn. 7). Gewährleistet wird nur die »allgemeine Zugänglichkeit«,<sup>17</sup> das Betreten der vorhandenen Natur. Auch wenn Flächen so umgestaltet werden, dass sie überhaupt nicht mehr zugänglich sind, entfällt das Betretungsrecht. Es besteht kein Anspruch auf »Unanastbarkeit« und »Bestandsschutz«.<sup>18</sup>

## 2. Flur

- 6 Gestattet werden muss das Betreten der Flur auf Straßen und Wegen sowie auf ungenutzten Flächen. Flur heißt **freie Landschaft und Natur**; einige Landesgesetze verwenden nur diese Begriffe. Das Betretungsrecht gilt **unabhängig von den Eigentumsverhältnissen**, also nicht nur auf Flächen, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch auf im Privateigentum stehenden Grundstücken. Bei privaten Flächen nimmt § 56 eine »Art Widmung« vor.<sup>19</sup> Zum Schutz des Grundstückseigentümers lässt § 56 Satz 3 aber Beschränkungen zu (s. Rn. 19 ff.).

14 Gassner, BNatSchG, § 27 Rn. 10.

15 Vgl. VG München, BayVBl. 1992, 506.

16 Vgl. den Überblick bei Gassner, Recht der Landschaft, S. 279 ff.

17 VG Berlin, NuR 1986, 39.

18 VGH Kassel, DVBl. 1975, 911, 913. Vgl. auch OVG Münster, NuR 1993, 240; Gassner, BNatSchG, § 27 Rn. 7.

19 Vgl. Gassner, Recht der Landschaft, S. 274. Zum Rechtscharakter vgl. Nolte, Erholungsfunktion, S. 148 ff.

## Erholung in Natur und Landschaft

578

### 4. Erholungszweck

- 11 Gestattet werden muss die Betretung »zum Zwecke der Erholung«. Der Begriff der Erholung ist – wie auch der Begriff des Betretens (s. Rn. 4) – **weit auszulegen**.<sup>27</sup> Auch sportliche Aktivitäten dienen der Erholung. Es dürfen grundsätzlich auch (Sport-)Gegenstände mitgeführt werden (s. schon Rn. 4). Motivforschung ist ohnehin nicht möglich. Ausgeschlossen ist daher nur eine Betretungs- oder Benutzungsart, die offensichtlich nicht der Erholung dient, sondern etwa beruflichen, gewerblichen oder kommerziellen Zwecken. Das kann der Fall sein bei Volks- und Marathonläufen, wenn Startgelder erhoben werden, mit der Folge, dass nicht der Organisator, sondern nur der Teilnehmer sich auf das Betretungsrecht berufen kann.
- 12 Geht es nicht um Erholung, hängt es von den Umständen des Einzelfalles – insbesondere dem Benutzungsausmaß und den möglichen (Schadens-) Folgen – ab, ob ein stillschweigendes Einverständnis des Eigentümers oder Besitzers angenommen werden kann<sup>28</sup> – so wie vor Geltung von Vorschriften über das Betretungsrecht (s. Vorb. Abschnitt 6 Rn. 3).

### 5. Gefahrtragung

- 13 Das Betretungsrecht wird »auf eigene Gefahr« gewährt. Hierdurch wird nur eine zusätzliche öffentlich-rechtliche Haftung des Grundstückseigentümers ausgeschlossen. Die **Verkehrssicherungspflicht** wird nicht verdrängt,<sup>29</sup> sondern nur eingeschränkt. Die Verkehrssicherungspflicht beruht auf dem Gedanken, dass jeder, der Gefahrenquellen schafft, die notwendigen Vorkehrungen zum Schutze Dritter zu treffen hat.<sup>30</sup> Wer also auf seinem Grundstück den Verkehr zulässt, haftet im Rahmen des Zumutbaren für dessen Verkehrssicherheit. Auf den von § 56 erfassten Flächen ist die Verkehrssicherungspflicht auf atypische Gefahren beschränkt: Gegen »normale« Gefahren muss der Eigentümer oder Besitzer keine Vorkehrungen treffen und die Vorsorge des Dritten, sich selbst zu schützen, tritt in den Vordergrund.<sup>31</sup> Anders ist dies

27 Vgl. Carlsen, Betretungsrecht, Spalte 277, 280 f. Zum Waldrecht *Kolodziejcok/Recken*, § 14 WaldG Rn. 10.

28 Carlsen, Betretungsrecht, Spalte 277, 285.

29 A.A. OLG Hamm, VersR 1985, 597; Carlsen, Betretungsrecht, Spalte 277, 282.

30 Palandt/Thomas, BGB, 61. Aufl. 2002, § 823 Rn. 58 ff., zu Grundstücken Rn. 85 ff.; Zeuner, in: Soergel, BGB, Band 5/2, 12. Aufl., § 823 Rn. 188; Schlegelmilch, Der Haftpflichtprozess, 23. Aufl. 2001, § 14 Rn. 28; Orf, NZV 1997, 201 ff.

31 OLG Köln, NuR 1988, 103 und 310; Klose/Orf, Forstrecht, 2. Aufl. 1998, § 14 BWaldG Rn. 45 ff. jeweils für das WaldG; Hager, in: Staudinger, BGB, 13. Bearbeitung, § 823 Rn. E 167 f. m.w.N.

Das Betretungsrecht gem. § 56 gilt für Straßen und Wegen, wenn sie nicht nach den Straßengesetzen dem Verkehr gewidmet sind (s. noch Rn. 28 und schon Rn. 1), und auf ungenutzten Grundflächen. Der Begriff der ungenutzten Grundfläche bietet sich besonders für **landesgesetzliche Konkretisierungen** an.<sup>20</sup>

Das Betretungs- und Benutzungsrecht gilt auch in **Schutzgebieten**, solange die entsprechenden Ausweisungen das Betreten bzw. die Nutzung nicht verbieten.<sup>21</sup> Es gilt auch auf **Biotoptflächen**, solange es nicht um auf der Grundlage des § 30 verbotenen Handlungen geht<sup>22</sup> oder die Länder es – in Anwendung des § 56 Satz 3 – nicht ganz ausgeschlossen haben (so etwa § 45 BbgNatSchG). § 56 gilt grundsätzlich auch für **landwirtschaftliche Flächen** (s. § 5 Rn. 21, s. aber auch unten Rn. 15), wenn nicht von der Beschränkungsmöglichkeit nach § 56 Satz 3 Gebrauch gemacht worden ist (s. noch Rn. 19). Häufig gilt das Betretungsrecht nur außerhalb der Nutzzeit.

Umstritten ist, ob das Betretungsrecht auf **Flächen außerhalb bebauter Gebiet beschränkt** ist, ob also nur der baurechtliche Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB erfasst ist,<sup>23</sup> oder aber alle Gebiete außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile unabhängig vom Vorhandensein eines Bebauungsplans erfasst sind<sup>24</sup> oder schließlich ob unbebaute Flächen im Innenbereich jedenfalls nicht von vorneherein ausgeschlossen sind.<sup>25</sup> Von letzterem geht etwa § 47 BbgNatSchG aus, wenn er den Gemeinden Satzungen zur Regelung der Betretungsbefugnisse in geschlossenen Ortschaften ermöglicht.

### 3. Berechtigter

Da in § 56 kein Berechtigter genannt ist, ist es jedermann. Soweit die Ansicht vertreten wird, dass es sich um eine natürliche Person handeln muss und Personenmehrheiten – etwa (Sport-)Vereine – nicht erfasst sein sollen,<sup>26</sup> ist insoweit eine Erweiterung i.S.d. § 56 Satz 2 möglich. Jedenfalls der einzelne Teilnehmer einer organisierten Veranstaltung kann sich auf das Betretungsrecht berufen.

20 Vgl. BR-Drs. 13772/75 v. 23. 4. 1975, S. 40 und BT-Drs. 7/3879 v. 24. 7. 1975, S. 28.

21 Ausführlich Nolte, Erholungsfunktion, S. 154 ff.

22 Ausführlich Nolte, Erholungsfunktion, S. 166 ff.

23 So etwa Winkelmann/Wilken, Sportaktivitäten in Natur und Landschaft, S. 40.

24 So etwa OVG Münster, NuR 1993, 240; Gassner, BNatSchG, § 27 Rn. 14.

25 So etwa Burgi, Erholung in der freien Natur, S. 121 f.; Carlsen, Betretungsrecht, Spalte 277, 279; de Wit/Dreier, Naturschutz, Rn. 877. Vgl. auch BayVerfGH 18, 121 u. 21, 197, 201 für Art. 141 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung.

26 Im Rahmen des Art. 141 Landesverfassung Bayern vgl. VGH München, DVBl. 1975, 665, 666.

579

wieder, wenn zur Benutzung der Flächen aufgefordert wird, etwa durch den Bergbahnunternehmer bei Skiabfahrtstrecken.<sup>32</sup>

### 6. Duldungspflicht

Grundstückseigentümer und -besitzer müssen die Rechte auf Betretung oder zur anderweitigen Benutzung (s. oben Rn. 4) oder weitergehender Art (s. unten Rn. 17) dulden. Der Eigentümer kann zwar gem. § 903 BGB grundsätzlich andere von der Einwirkung ausschließen, aber nur soweit nicht Rechte Dritter entgegenstehen. Das Betretungs- und Benutzungsrecht gem. § 56 ist ein solches Recht (s. auch Rn. 31). Der Eigentümer hat **keine privatrechtlichen Ansprüche** gem. § 1004 BGB auf Unterlassung (vgl. § 111 EGBGB).

Der Eigentümer darf **kein Entgelt** für die Nutzung seines Grundstücks verlangen.<sup>33</sup> Auf die Unentgeltlichkeit weisen einige Landesgesetze ausdrücklich hin. Der Eigentümer hat auch **keinen Entschädigungsanspruch**. Anders kann dies sein bei land- oder forstwirtschaftlicher Tätigkeit auf der Grundlage des § 5 Abs. 2 (s. dort Rn. 21). Wenn die Beschränkung der Eigentümerbefugnisse unzumutbar ist, besteht ein Anspruch auf Sperrung (s. unten Rn. 22), und es handelt sich dann bei den Landesvorschriften um sog. ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen des Eigentums, die nach den sog. salvatorischen Entschädigungsklauseln Ansprüche nach sich ziehen können (s. hierzu § 9 Rn. 17 ff.).

Nicht beschränkt ist das Recht des Eigentümers, die Fläche umzugestalten und ihr so faktisch die Möglichkeit der Nutzung zu bestimmten Zwecken und oder sogar vollständig die Zugangsmöglichkeit zu nehmen (s. schon Rn. 5). Nicht beschränkt ist auch die Befugnis zur Verfügung über die Grundstücke.

### III. Weitergehende Vorschriften (§ 56 Satz 2)

Nach § 56 Satz 2 können die Länder – über die Einräumung eines Betretungsrechts (§ 56 Satz 1) und des Rechts auf Ausübung anderer Benutzungsarten (§ 56 Satz 3) hinausgehend – weitergehende Vorschriften erlassen, etwa über die Kennzeichnung von Wanderwegen.<sup>34</sup> In Baden-Württemberg und Bayern gelten Vorhaben, die den Zugang zur freien Natur erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen, als Eingriff in Natur und Landschaft (s. hierzu § 18 Rn. 42).

32 BGH, NJW 1973, 1379, 1380.

33 Vgl. zum Waldrecht OVG Münster, NuR 1986, 215; VG Arnsberg, NuR 1995, 485; Kolodziejcok/Recken, § 14 WaldG Rn. 7.

34 Vgl. etwa Louis/Engelke, LPfG RP, § 12.

- 18 Nicht weitergehend i.S.d. § 56 Satz 2, sondern konkretisierend sind Vorschriften, nach denen bei der Ausübung der Betretungsbefugnis pfleglich mit Natur und Landschaft umzugehen ist (vgl. auch § 4) und auf die Belange des (etwa landwirtschaftlichen) Eigentümers Rücksicht zu nehmen ist (**Gemeinverträglichkeit**).

#### IV. Einschränkung aus wichtigen Gründen (§ 56 Satz 3)

- 19 Nach § 56 Satz 3 können die Länder das Betretungsrecht aus wichtigen Gründen einschränken. Der Begriff des wichtigen Grundes ist zwar unbestimmt, es besteht aber kein der gerichtlichen Kontrolle entzogener behördlicher Beurteilungsspielraum.<sup>35</sup> Der wichtige Grund muss nicht unbedingt auf öffentlichen Interessen beruhen. Die Einschränkung kann ausdrücklich auch zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Grundstücksbesitzers geschehen; explizit genannt ist die Vermeidung erheblicher Schäden oder die landwirtschaftliche Bewirtschaftung (s. schon Rn. 8). Allerdings muss etwa eine normale Verschmutzung hingenommen werden, exzessive Verschmutzung dagegen nicht.<sup>36</sup> Die Einschränkung kann schließlich auch zum Schutz des Erholungssuchenden erfolgen.
- 20 Die Einschränkung des Betretungs- und Benutzungsrechts kann auf Rechtsnormen beruhen (s. Rn. 8), etwa Schutzausweisungen, die nicht durch vertragliche Vereinbarungen ersetzt werden können (s. § 8 Rn. 9). Die Einschränkung kann auch auf Einzelanordnungen beruhen. Soll das Recht vollständig ausgeschlossen werden, erfolgt eine Sperrung entweder von Amts wegen durch Behörde oder durch Grundstückseigentümer nach Genehmigung bzw. – bei kurzfristigen Sperren – unverzüglich Anzeige.

#### V. Einschränkungen durch den Eigentümer

- 21 Das Betretungs- und Benutzungsrecht kann der Grundstückseigentümer durch **Sperren** beschränken. Die Landesregelungen sind unterschiedlich. Teilweise kann der Eigentümer aus (genauer bezeichneten) wichtigen Gründen sperren und muss dies allenfalls anzeigen. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorliegen, kann die zuständige Behörde die Beseitigung der Sperren anordnen (s. Rn. 24). Teilweise bedarf die Sperre vor ihrer Errichtung einer behördlichen Genehmigung. Diese erteilt entweder die Naturschutzbehörde oder – wenn eine Baugenehmigung erforderlich ist – die Bauaufsichtsbehörde. In Baden-Württemberg und Bayern ist immer die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung einschlägig (s. schon Rn. 17 und § 18 Rn. 42).

35 Zum Waldrecht vgl. OVG Münster, NuR 1986, 215.

36 VGH Mannheim, NuR 1992, 235.

#### Erholung in Natur und Landschaft

582

- 25 Wenn das Betretungsrecht in Schutzausweisungen beschränkt wird, ist unter den Voraussetzungen des § 47 VwGO eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle möglich. Antragsbefugt sind alle Adressaten der Verbotsnormen.<sup>44</sup>
- 26 Das naturschutzrechtliche Betretungsrecht ist gegen den Duldungspflichtigen **nicht zivilrechtlich durchsetzbar**.<sup>45</sup> Es ist – wie das Recht auf Gemeingebrauch etwa bei Straßen oder Gewässern – kein absolutes Recht. Es können aber mit Grundstückseigentümern und -besitzern Verträge geschlossen werden,<sup>46</sup> die BT-Drs. 14/6378, S. 42 insbesondere für den Bereich des Sports hilfreich hält (s. § 8 Rn. 6).

#### VI. Verhältnis zu anderen Vorschriften

- 27 § 56 Satz 4 regelt ausdrücklich das Verhältnis des naturschutzrechtlichen Betretungsrechts zum **Wasserrecht**. Die für Gewässer geltenden §§ 23 und 24 WHG sind zu Anfang abgedruckt.
- 28 Bei Straßen und Wegen gilt ein **Vorrang des Straßenrechts**.<sup>47</sup> Für Bundesfernstraßen gilt § 8 FSüG, für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen gelten die Landesstraßen- und -wegegesetze (s. schon Rn. 1 und 7). Das naturschutzrechtliche Betretungsrecht erfasst indes andere »Straßen und Wege, für die Straßenverkehrsrecht gilt«.<sup>48</sup> Es besteht kein **Vorrang des Straßenverkehrsrechts**.
- 29 Im Verhältnis zu dem für **Wald** geltenden § 14 BWaldG kommt es bei der Frage der Anwendbarkeit auf die jeweilige Fassung der Betretungsrechte in den Landeswald- und Landesnaturschutzgesetzen an.<sup>49</sup>
- 30 Daneben gibt es **weitere öffentlich-rechtliche Vorschriften** mit Bezug zum naturschutzrechtlichen Betretungs- und Benutzungsrecht. Genannt seien hier artenschutzrechtliche Vorschriften über die Beeinträchtigung von Pflanzen und Tieren (vgl. §§ 41, 42) und Vorschriften sicherheitsrechtlicher Natur, etwa über das Feuermachen in der Natur oder Hundesatzungen mit Bestimmungen über die Zulässigkeit, Art und Weise der Mitnahme von Hunden und schließlich die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze.

44 Vgl. BVerwG, NuR 2000, 691, 692.

45 OLG Hamm, Urteil v. 22. 6. 1993-10 U 209/92 – OLGR Hamm 1993, S. 312.

Vgl. zum Waldrecht *Kolodziejczok/Recken*, § 14 WaldG Rn. 14. Überlegungen zu möglichen Anspruchsgrundlagen bei *Soell*, Naturschutzrecht, S. 481, 560.

46 Vgl. hierzu *Winkelmann/Wilken*, Sportaktivitäten in Natur und Landschaft, S. 48 ff.

47 *Nolte*, Erholungsfunktion, S. 139 u. 147; *Carlsen*, Betretungsrecht, Spalte 277, 286.

48 BVerwGE 85, 332, 342.

49 Ausführlich *Nolte*, Erholungsfunktion, S. 139 ff.

Auf die Genehmigung der Grundstückssperrung besteht bei unzumutbarer Einschränkung ein Rechtsanspruch wegen des Eigentümergrundrechts (Art. 14 GG).<sup>37</sup> Ansonsten steht die Genehmigung regelmäßig im Ermessen. Ein wichtiger Grund zur Sperrung könnte besonders vorliegen, wenn die zu sichernde Grundstücksnutzung privilegiert ist, etwa bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken oder Windfarmen (§ 35 Abs. 1 BauGB). Nicht möglich ist die Sperrung etwa mit dem Ziel der ausschließlichen Nutzung eines Grundstücks durch Vereinsmitglieder.<sup>38</sup> Wird die Genehmigung versagt, kommt ein Entschädigungsanspruch grundsätzlich nur bei landwirtschaftlicher Tätigkeit in Betracht (s. schon Rn. 15 u. § 5 Rn. 21).

Keine Einschränkung des Betretungsrechts, sondern seine vollständige Beseitigung geschieht (zulässigerweise, s. Rn. 5 und 15), wenn der Eigentümer einer Fläche durch Umgestaltung die faktische Zugänglichkeit nimmt. Entsprechend können bestimmte Benutzungsarten durch Veränderungen unmöglich gemacht werden.

#### VI. Durchsetzung und Rechtsschutz

Der Berechtigte kann das Betretungs- und Benutzungsrecht schlicht ausüben. Er bedarf keiner Genehmigung (s. auch § 18 Rn. 13 u. § 34 Rn. 10). Die zuständige Behörde kann die Duldungspflicht in einem Verwaltungsakt konkretisieren.<sup>39</sup> Wenn eine Sperre errichtet ist, steht dem Betretungsberechtigten hiergegen kein **Selbsthilferecht** zu. Wenn die zuständige Behörde eine Sperre genehmigt hat, kann der Berechtigte Anfechtungsklage gegen die Genehmigung erheben. Wenn der Duldungspflichtige von sich aus eine Sperre errichtet hat, muss der Berechtigte einen Antrag bei der Behörde auf Erlass einer Beseitigungsverfügung<sup>40</sup> stellen, die auch verwaltungsgerichtlich mit der Verpflichtungsklage durchgesetzt werden kann. Möglich ist auch eine Feststellungsklage auf Bestehen des Betretungsrechts.<sup>41</sup> Nach der Rechtsprechung muss der Berechtigte jeweils »anhand objektiver Umstände hinreichend dargetun können, dass er ein schutzwürdiges Interesse daran hat, gerade den durch einen bestimmten Zaun gesperrten Wald zum Zwecke der Erholung zu betreten«.<sup>42</sup> Andere gestehen das Klagerrecht ohne konkreten Bezug zur Fläche zu.<sup>43</sup>

37 Vgl. *Gassner*, Recht der Landschaft, S. 276 f.

38 VGH Mannheim, NuR 1987, 225.

39 VGH Mannheim, NuR 1987, 225.

40 OVG Münster, NuR 1993, 240; VGH Mannheim, NuR 1992, 235.

41 Vgl. OVG Koblenz, NuR 1985, 117.

42 VGH Mannheim, RdL 1983, 84. Vgl. auch *Klose/Orf*, Forstrecht, 2. Aufl. 1998, § 14 BWaldG Rn. 14; *Gassner*, BNatSchG, § 27 Rn. 18.

43 *Carlsen*, Betretungsrecht, Spalte 277, 284 f.

583

Im Verhältnis zum **Privatrecht** gilt: Soweit § 56 bzw. die landesrechtlichen Vorschriften anwendbar sind, wird einerseits ein Unterlassungsanspruch des Eigentümers oder von anderen Nutzungsberechtigten ausgeschlossen (s. schon Rn. 14). Der Betretungs- und Benutzungsrechte kann andererseits sein Recht nicht zivilrechtlich gegen den Duldungspflichtigen durchsetzen (s. schon Rn. 26). § 56 begründet also keine privaten Zugangs- und Nutzungsrechte, schließt aber private Abwehrrechte aus. Selbstverständlich möglich sind vertragliche Regelungen.

#### § 57 Bereitstellen von Grundstücken

(1) Der Bund stellt in seinem Eigentum oder Besitz stehende Grundstücke, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung eignen, wie

1. Ufergrundstücke,
2. Grundstücke mit schönen Landschaftsbestandteilen,
3. Grundstücke, über die sich der Zugang zu nicht oder nicht ausreichend zugänglichen Wäldern, Seen oder Meeresstränden ermöglichen lässt,

im angemessenen Umfang für die Erholung bereit, soweit dies mit einer nachhaltigen Nutzung und den sonstigen Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist und eine öffentliche Zweckbindung nicht entgegensteht.

(2) Die Länder sollen für ihren Bereich sowie für die Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige Personen des öffentlichen Rechts in sinngemäßer Anwendung des Abs. 1 Vorschriften über das Bereitstellen von Grundstücken zum Zweck der Erholung erlassen.

#### I. Allgemeines

§ 57 gilt für Grundstücke im Eigentum des Bundes (Abs. 1) und der Länder (Abs. 2) und verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen, sie für die Erholung zur Verfügung zu stellen. § 28 a.F. galt unmittelbar auch für Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Jetzt gilt aus verfassungsrechtlichen Gründen (s. Einl. Rn. 35) nur noch Abs. 1 des neuen § 57 für den Bund unmittelbar, während Abs. 2 eine Rahmenvorschrift für die Länder ist (vgl. § 11).

#### II. Bereitstellung durch den Bund

§ 57 Abs. 1 verpflichtet den Bund, bestimmte in seinem Eigentum oder Besitz stehende Grundstücke (1.) für Zwecke der Erholung bereitzustellen (2.), und zwar in angemessenem Umfang (3.), wenn dies mit der öffentlichen Zweckbindung der Grundstücke vereinbar ist (4.).

**1. Bestimmte Grundstücke**

- 3 § 56 Abs. 1 bezieht sich auf Grundstücke, die sich nach ihrer Beschaffenheit für die Erholung der Bevölkerung eignen. Die Aufzählung der **erholungsgerechten Grundstücke** ist nicht abschließend (»wie«). Explizit genannt werden Ufergrundstücke (Nr. 1), auf denen auch Bauverbote gelten können (s. Vorb. Abschnitt 6 Rn. 5). Grundstücke mit schönen Landschaftsbestandteilen (Nr. 2) sind etwa historische Kulturlandschaften einschließlich Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler (§ 2 Abs. 1 Nr. 14), können aber gem. § 29 bzw. den entsprechenden Landesregelungen auch unter besonderem Schutz stehen. § 57 Abs. 1 Nr. 3 betrifft sog. Zugangsgrundstücke, die der Verwirklichung des Grundsatzes in § 2 Abs. 1 Nr. 13 Satz 4 dienen.

- 4 Der Bund muss **Eigentümer oder Besitzer** der Grundstücke sein. Ist er Eigentümer, ist die Bereitstellung von den Eigentümerbefugnissen umfasst. Ob tatsächlich bereitgestellt werden kann, hängt dann von der Funktion des Grundstücks ab (s. noch Rn. 6). Wenn der Bund (nur) Besitzer eines Grundstücks ist, kann es nur bereitgestellt werden, wenn dies mit den Zwecken des Grundstücks vereinbar ist und die (miet- oder pacht-)vertraglichen Regelungen dies zulassen.<sup>50</sup>

**2. Erholungszweck**

- 5 Die erholungsgerechten Grundstücke sind für die Erholung bereitzustellen (zum Begriff der Erholung s. § 56 Rn. 11). Das geschieht insbesondere durch faktische Maßnahmen. Planungsmaßnahmen kommen eher für die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände in Betracht (s. unten Rn. 9).

**3. Vereinbarkeit mit der öffentlichen Zweckbindung**

- 6 Die Grundstücke müssen nur bereitgestellt werden, wenn dies mit der öffentlichen Zweckbindung der Grundstücke vereinbar ist. Unvereinbar ist eine Bereitstellung, wenn sie und in der Folge der Zugang von Erholungssuchenden es erschwert oder sogar unmöglich macht, dass das Grundstück seine Funktion erfüllt. Es muss die Möglichkeit der Mitnutzung der Grundstücke für die Zwecke der Erholung bestehen.<sup>51</sup>

**4. Bereitstellung in angemessenem Umfang**

- 7 § 57 regelt unmittelbar nur den Vorgang der Bereitstellung. Wenn die unter 1. bis 3. geschilderten Voraussetzungen vorliegen, muss der Bund in angemessenem Umfang bereitstellen. Was angemessen ist, hängt auch von den regionalen Gegebenheiten ab. Bereitstellen meint nicht, dass

<sup>50</sup> Vgl. *Louis*, BNatSchG, 1. Aufl., § 28 Rn. 3.

<sup>51</sup> *Gassner*, BNatSchG, § 28 Rn. 10.

eine bestimmte Form der Zugänglichkeit – etwa Zufahrt mit dem Auto – ermöglicht werden muss (s. entsprechend § 56 Rn. 5).

Die Bereitstellung besteht allein im öffentlichen Interesse der Erholungsvorsorge und ist nicht drittschützend zugunsten der Erholungssuchenden. Es besteht deshalb kein Recht auf Bereitstellung von (bestimmten) Flächen (s. auch Vorb. Abschnitt 6 Rn. 7).<sup>52</sup> Nach BT-Drs. 14/6378, S. 57 f. ist die Regelung als »nicht einklagbarer Programmsatz ausgestaltet«.

**III. Bereitstellung durch die Länder und Gemeinden**

Nach Abs. 2 des § 57 sollen die Länder dem Abs. 1 entsprechende Vorschriften für das Landesgebiet sowie für den Bereich der anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere Gemeinde und Gemeindeverbände erlassen. Damit ist zunächst eine Regelung im Landesnaturschutzgesetz gemeint. Möglich sind erholungsbezogene Regelungen konkret in **Schutzausweisungen**, etwa in Nationalparks (§ 24 Abs. 2 S. 2), Landschaftsschutzgebieten (§ 26 Abs. 1 Nr. 3) und Naturparks (§ 27 Abs. 1 Nr. 3 und 4) oder schließlich der Einrichtung von sog. Naturerlebnisräumen, die in einigen Landesnaturschutzgesetzen vorgesehen sind. Aussagen zur Erholung können auch getroffen werden in **Raumordnungsplänen** (§ 2 Abs. 2 Nr. 14 ROG) und in der **Landschaftsplanung** (§ 14 Abs. 1 Nr. 4 f). Auch **Bauleitpläne** kommen in Betracht – in Flächennutzungsplänen sind erholungsbezogene Darstellungen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 und 5 BauGB möglich, in Bebauungsplänen sind erholungsbezogene Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4, 15 BauGB möglich.

<sup>52</sup> VGH München, NuR 1991, 184, 185.