



Deutsche Initiative Mountain Bike e.V.

Deutsche Initiative Mountain Bike e.V.
Heisenbergweg 42, 85540 Haar
Email: office@dimb.de
www.dimb.de

Fachreferat Recht
Roland Albrecht, Dipl. Verww. (FH)
Stand: September 2015

Der „geeignete Weg“ – ein Irrweg?

Anmerkungen und Kritik zum Urteil des BayVGH München vom 17.01.1983, Az. 9 B 80 A 965, BayVBI 1983, 339-341, NuR 1983, 239

I. Vorbemerkungen

Das hier besprochene und kritisierte Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) prägt bis heute den in Art. 28 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 2 BayNatSchG verwendeten Begriff des „geeigneten“ Weges und ist Auslöser von vielfältigen Missverständnissen in der Literatur und nachfolgenden Rechtsprechung. Auch wenn sich das Urteil ausschließlich mit dem Reiten befasste, so hat es auch für das Radfahren in der Natur und im Wald erhebliche Auswirkungen.

Die zentralen Passagen aus dem Urteil lauten wie folgt:

„Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG in der seit dem 1.9.1982 geltenden Fassung des Änderungsgesetzes vom 3.8.1982 beschränkt das jedermann zustehende Recht, in der freien Natur zum Zwecke der Erholung und des Naturgenusses zu reiten, auf solche Privatwege, die sich dafür eignen.“

„Das aus Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV i. V. mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG folgende Betretungsrecht in der Form des Reitens ist aber kraft Gesetzes auf "geeignete" Privatwege in der freien Natur beschränkt, also für "nicht geeignete" Wege dieser Art ausgeschlossen.“

Diese Passagen, die auf den ersten Blick einleuchtend klingen und sich am Wortlaut des Gesetzes zu orientieren scheinen, basieren unserer Erachtens auf einem grundlegenden Fehlverständnis über den Sinn und Zweck des Begriffes des „geeigneten Wegs“ im Bayerischen Naturschutzgesetz. Dies soll in den nachfolgenden Urteilsanmerkungen kritisch aufgezeigt und damit auch der Weg für ein neues Verständnis des Begriffes des „geeigneten Weges“ bereitet werden.

II. Kritische Anmerkungen

Bei der Frage, was der Gesetzgeber mit der Verwendung des Begriffes des „geeigneten Wegs“ im Bayerischen Naturschutzgesetz bezweckte, scheint sich auf den ersten Blick die Frage aufzudrängen und wird auch vom BayVGH so aufgegriffen, was denn die Eignung eines Weges ausmache, welche Maßstäbe daran anzulegen sind und wer über die Eignung eines Weges befinden soll. Der BayVGH stellt dazu richtigerweise fest:

*„Das Bayer. Naturschutzgesetz enthält **keine** ausdrückliche Regelung darüber, wer über die Eignung eines solchen Privatwegs zum Reiten befindet.“*

Das Gesetz selbst enthält dazu also keine weiteren Regelungen oder Aussagen. Hat da der Gesetzgeber vielleicht etwas übersehen oder vergessen? Unseres Erachtens ist dies nicht der Fall. Vielmehr basiert schon die Fragestellung auf einem Missverständnis der gesetzlichen Regelung und führt in die Irre; und das verwundert auch nicht.

Art. 28 Abs.1 Satz 1 BayNatSchG enthält, wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt (Drucksache 7/3007, vom 02.08.1972, Seite 26 zu Art 16, jetzt Art 28), lediglich eine Klarstellung dahingehend, dass das Betretungsrecht nach Art. 27 auch das Wandern und das Fahren mit Fahrzeugen ohne Motorkraft, also im Wesentlichen das Radfahren auf Privatwegen, umfasst. Zudem erklärt der Gesetzgeber an dieser Stelle auch, dass ein echtes Bedürfnis für eine ausdrückliche Zulassung des Radfahrens auf Privatwegen besteht. Eine darüber hinausgehende Einschränkung des von der Bayerischen Verfassung auch für Radfahrer und Reiter garantierten und geschützten Betretungsrechts nur auf „geeignete“ Wege hatte der Gesetzgeber dagegen nicht im Sinn. Vielmehr kommt der Wille des Gesetzgebers in der Zweiten Lesung zum Entwurf des Bayerischen Naturschutzgesetzes am 17.07.1973 klar zum Ausdruck:

„Man hat aber nur festlegen wollen, wer fahren darf.“ (Plenarprotokoll Nr. 69, Seite 3734).

Dem folgend stellt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG lediglich klar, dass das Betretungsrecht auch auf Privatwegen in der freien Natur ausgeübt werden kann und enthält in der Formulierung „geeigneten Wegen“ für die genannten Erholungsformen keine weitere Einschränkungen. Das damit keine Einschränkungen, wie sie der BayVGH annimmt, verbunden sein sollten, ergibt sich auch aus der Begründung zu Art. 33 BayNatSchG:

„Der Regelung liegt der Gedanke zugrunde, daß Grundeigentümer das Betreten ihrer Grundstücke nur verbieten dürfen, wenn anderenfalls die rechtmäßige Nutzung des Bodens in Frage gestellt wäre. Bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken und im Falle organisierter Veranstaltungen trägt das Gesetz diesem Grundsatz Rechnung, indem es das Betretungsrecht von vornherein einschränkt (vgl. Art. 18 und 20; jetzt Art. 30 und 32).“ (Drucksache 7/3007, zu Art. 22, Seite 28)

Passend und dem hier vertretenen richtigen Verständnis des Begriffs des „geeigneten Weges“ folgend hat nun auch der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt in der Begründung zur Novellierung 2015 des dortigen Landeswaldgesetzes ausgeführt:

„Absatz 2 schränkt das Befahren mit Fahrrädern, Krankenfahrstühlen der anderen Fahrzeugen ohne Motorkraft auf Wege ein. Auf die Eignung der Wege wird dabei im Unterschied zum bisherigen FFOG nicht mehr abgestellt. Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht geeignete Wege auch nicht befahren werden.“

Ein solches Verständnis entspricht auch der klaren Systematik des BayNatSchG (Art. 27 Abs. 2 BayNatSchG) mit der der Gesetzgeber erreichen wollte, dass alle für Inhalt und Umfang des Betretungsrechts maßgeblichen Vorschriften angesprochen werden und der einzelne Betretungsberechtigte sich über Inhalt und Schranken seines Rechts zusammenfassend informieren kann (Drucksache 7/3007, Seite 25 zu Art. 15 Abs. 2 BayNatSchG). Dabei muss man sich auch immer vor Augen halten, dass der Zugang zur Natur nicht nur durch Art. 141 Abs. 1 Satz 1 BV jedem Bürger, also auch dem radfahrenden Bürger, garantiert ist, sondern auch in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG fällt, wie erst kürzlich durch den BayVGH (Urteil vom 03.07.2015, Az. 11 B 14.2809) bestätigt wurde. Während aber der Fußgänger diese Grundrechte grundsätzlich überall in der Natur und im Wald, also auch abseits von Wegen, in Anspruch nehmen kann, sind die Grundrechte der Radfahrer (und Mountainbiker) schon von Gesetzes wegen eingeschränkt und können nur auf Straßen und Wegen in Anspruch genommen werden.

Hinzu kommt, dass in Anbetracht der mit dem Betretungsrecht verbundenen Grundrechte gesetzliche Einschränkungen sowohl dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot) also auch dem Bestimmtheitsgebot (insbesondere im Hinblick auf Ordnungswidrigkeitentatbestände) folgen und entsprechen müssen.

Die Meinung, die Art. 27 bis 29 BayNatSchG enthielten über die vorstehende angeführte Einschränkung auf Straßen und Wege hinaus weitere gesetzliche Einschränkungen, ist weder mit dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes noch mit dem Willen des Gesetzgebers vereinbar. Der Systematik des Gesetzes (Art. 27 Abs. 2 BayNatSchG) folgend kann der Eigentümer oder sonstigen Berechtigte bei einer grundrechtskonformen Auslegung der geltenden gesetzlichen Regelungen nur der Allgemeinheit und auch nur unter den Voraussetzungen des Art. 33 das Betretungsrecht verweigern, nicht jedoch einzelne Nutzungsarten willkürlich verbieten.

Dieses von uns vertretene Verständnis stand auch Pate bei der Berücksichtigung des Reitens im Bayerischen Naturschutzgesetz. Dieses wurde als unmittelbare Folge der Entscheidung des Bayerische Verfassungsgerichtshofs vom 16. Juni 1975 (GVBl S. 203) in den damaligen Art. 23 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG (jetzt Art. 28) eingefügt. Hierzu führt die Gesetzesbegründung zur Novelle 1982 aus:

*„Absatz 1 Satz 1 in seiner bisherigen Fassung korrespondierte mit Art. 24 Abs. 2 Satz 1: Jedermann durfte auf Privatwegen wandern und ohne Motorkraft fahren, Reiten war nur auf solchen Flächen und Privatwegen erlaubt, die dafür eigens freigegeben waren. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat mit Entscheidung vom 16. Juni 1975 (GVBl S.203) Art. 24 Abs. 2 Satz 1 für nichtig erklärt. Er hat in den Gründen der Entscheidung ausgeführt, daß der Gesetzgeber gemäß der Forderung des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 Bayerische Verfassung das Reiten als Erholungsart auch auf Privatwegen **grundsätzlich** erlauben muß. Das Reiten ist nach der Entscheidung nicht nur auf den eigens dafür freigegebenen Privatwegen zulässig, **sondern auf allen Wegen.**“* (Drucksache 9/10375 zu Nr. 22 zu Buchstabe b).

Der ursprüngliche Regelungsgehalt des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG wurde damit lediglich um das Reiten erweitert. Damit berücksichtige man auch die Änderung des Bundeswaldgesetzes (§ 14 Abs. 1 Satz 1 BWaldG), wonach im Wald das Reiten auch auf Privatwegen erlaubt ist. Eine weitergehende Einschränkung wurde damit in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG nicht aufgenommen.

Missverständlich ist allerdings in der Gesetzesbegründung die Formulierung:

„Gemäß § 14 Abs. 2 Bundeswaldgesetz sei der Landesgesetzgeber befugt das Reiten auf geeignete Wege einzuschränken.“

Diese Einschätzung findet nicht nur im Bundeswaldgesetz keine sprachliche Grundlage, sondern widerspricht auch den bindenden Vorgaben des Beschlusses des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 16.06.1975 (vgl. RdNrn. 103 und 105):

*“So ist es zwar nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber zum Schutz vor nicht hinnehmbaren Beeinträchtigungen, wie sie in besonderem Maße bei der Ausübung der Betretungsbefugnis durch Reiter drohen, **bestimmte** Flächen in der freien Natur (z.B. landwirtschaftlich genutzte Flächen oder aus Gründen des Waldschutzes) durch ein Wegegebot vom Betretungsrecht der Reiter ausnimmt. In Gebieten, in denen durch regelmäßiges oder starkes Reitaufkommen erhebliche Schäden oder Beeinträchtigungen zu erwarten sind, kann der Gesetzgeber darüber hinaus das Reiten auf Wege oder sonstige Flächen beschränken, **die dafür bestimmt sind**, oder von einer besonderen Befugnis abhängig machen. Dort wo etwa durch ein starkes oder regelmäßiges Reitaufkommen erhebliche, nicht zumutbare Schäden an Grundstücken eintreten oder die Gefahr eines solchen Eintritts droht, darf der Gesetzgeber etwa durch die Zulassung von Sperrern seitens des Grundeigentümers oder durch Reitbeschränkungen durch*

Einführung eines behördlichen Genehmigungsverfahrens unter Berücksichtigung der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (vgl. BVerfGE 20, 150/155 ff.), durch Anordnung einer Kennzeichnungspflicht oder Einführung einer Pflichtversicherung Rechnung tragen.“

Eine Einschränkung des Reitens auf „geeignete Wege“ würde somit ein durch die bayerische Verfassung nicht gedecktes gesetzliches Verbot für das Reiten auf „ungeeigneten“ Wegen bedeuten. Auf die Eignung eines Weges für das Bestehen eines Betretungsrechts abzustellen, würde zudem erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Wahrung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots begegnen. Zu Recht hat daher der Bayerische Verfassungsgerichtshofs in seiner Begründung davon gesprochen, dass nur *“bestimmte Flächen“* gesetzlich vom Betretungsrecht ausgenommen werden können oder Einschränkungen auf *“Wege oder sonstige Flächen, die dafür bestimmt sind“* zulässig sind.

Da unzumutbaren Schäden durch Reiter auf Wegen nicht generell – und durch Radfahrer erst Recht nicht – zu erwarten sind, ginge ein solches Verständnis des Begriffs der *“geeigneten Wege“* über die mit der Grundrechtsgewährleistung in Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV zu vereinbarenden zulässigen Beschränkungen der Betretungsbefugnis der freien Natur hinaus, weil eine Interessenabwägung unter Verzicht auf ein objektives Verfahren nicht möglich wäre. Tatsächlich hat der Landesgesetzgeber zum Schutz der Grundstückseigentümer vor Schäden die über ein zumutbares Maß hinausgehen, wie sie in besonderem Maße bei der Ausübung der Betretungsbefugnis durch Reiter drohen, nur durch das Anfügen der Absätze 2 und 3 in Art. 26 BayNatSchG 1982 (jetzt Art. 31 BayNatSchG) Rechnung getragen. Damit folgte er in der Novelle 1982 dem Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 16.06.1975, (RdNr. 103) (vgl. auch Drucksache 9/10375 zu Nr. 22 zu c) und d), Seite 27).

Die Semantik der Formulierung des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG, *„..., soweit sich die Wege dafür eignen, reiten und mit Fahrzeugen ohne Motorkraft sowie Krankenfahrstühlen fahren“*, lässt eine das Betretungsrecht einschränkende Auslegung ebenfalls nicht zu. Sprachlich bezieht sich die Eignung ausschließlich auf die tatsächliche Möglichkeit die jeweiligen Erholungsform auszuführen. Die Eignung eines Weges begründet also weder ein Nutzungsrecht für eine bestimmte Erholungsausübung noch schränkt sie es ein.

Wenn Flächen (Wege) nicht für die gestatteten Aktivitäten (Radfahren oder Reiten) geeignet sind, so kann das Nutzungsrecht aus faktischen Gründen nicht ausgeübt werden. Es findet also nicht statt. Es besteht auch kein Anspruch auf einen bestimmten Zugang bzw. auf die Ermöglichung bestimmter Nutzungsarten (Marzich/Wilrich „Bundesnaturschutzgesetz“, RdNr. 5 zu § 56) und damit erst recht auch nicht darauf, für die Nutzungsarten Radfahren oder Reiten *“geeignete“* Wege zu schaffen. Vielmehr muss der Bürger die Natur und den Wald so hinnehmen und akzeptieren, wie sie sind; das gilt auch für den Zustand und die Eignung von Wegen.

III. Fazit

Nach der von uns kritisierten Auffassung des BayVGH wären vorhandene Wege über den Begriff des *„ungeeigneten Weges“* schon kraft Gesetzes vom Betretungsrecht ausgenommen und wären somit dem durch die Verfassung geschützten Betretungsrecht der freien Natur entzogen, ohne dass dafür gesetzliche Vorgaben, Maßstäbe oder Verfahren bestünden. Diese Auffassung ist jedoch weder vom Wortlaut noch vom Sinn der betreffenden Regelungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes abgedeckt. Hinzu kommt, dass auch die Gesetzesbegründung (Drucksache 7/3007) sowie der Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 16.06.1975 (GVBl S.203) für eine solche

Auslegung keine Grundlage bieten. In diesem Sinne führt das Urteil des BayVGH in die Irre und auf den falschen Weg.

Art. 28 Abs. 1 BayNatSchG enthält lediglich eine Konkretisierung des Grundrechts auf Erholung in der freien Natur dahingehend, dass einerseits die Eigentümer zur Duldung der genannten Erholungsformen auf ihren Privatwegen verpflichtet sind und andererseits der Erholung suchende Bürger keinen Anspruch darauf hat, dass sich vorhandene Wege für eine bestimmte Nutzungsart auch tatsächlich eignen.

Der Zweck der Formulierung „soweit sich die Wege dafür eignen“ ist deshalb primär darin zu sehen, den Grundeigentümern über die Duldung einer bestimmten Nutzung (z. B. Radfahren) hinaus keine weiteren Pflichten anzutragen. Insbesondere sind die Grundeigentümer nicht verpflichtet, Wege für eine bestimmte Nutzungsart auszubauen oder zu unterhalten. In diesem Sinne dient die Formulierung auch dem Zweck, die Grundeigentümer vor einem unzumutbaren Haftungsrisiko zu schützen.

Von diesem Verständnis ausgehend entscheidet der Erholungsuchende selbst, ob ein Weg im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG für die von ihm gewählte Form der Erholung geeignet ist und trägt damit auch das Risiko einer falschen Beurteilung der Eignung. Schätzt er seine Fähigkeiten falsch ein bzw. überschätzt er sich, so trägt er alleine dafür die Verantwortung. Und dies ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass das Betretungsrecht „auf eigene Gefahr“ wahrgenommen wird, auch richtig so.

Für die Wahrnehmung des Betretungsrechts kommt es daher primär darauf an, dass sich der Erholungssuchende, und dazu gehören auch Radfahrer und Mountainbiker, an die in der Bayerischen Verfassung und im Bayerischen Naturschutzgesetz aufgeführten Verhaltenspflichten halten. So schreibt Art. 141 Abs. 3 Satz 2 BV vor:

„Dabei ist jedermann verpflichtet, mit Natur und Landschaft pfleglich umzugehen.“

Art 26 Abs. 2 BayNatschG konkretisiert diese Pflicht weiter:

„Bei der Ausübung des Rechts nach Abs. 1 ist jedermann verpflichtet, mit Natur und Landschaft pfleglich umzugehen. Dabei ist auf die Belange der Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigten Rücksicht zu nehmen. Die Rechtsausübung anderer darf nicht verhindert oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden (Gemeinverträglichkeit).“

Und natürlich gilt für Radfahrer auch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG:

„Den Fußgängern gebührt der Vorrang.“

Wie man diese einfachen und unverzichtbaren Grundsätze in der Praxis natur- und sozialverträglich einhalten und umsetzen kann, zeigen exemplarisch die DIMB Trailrules (<http://bit.ly/1FNqwBD>).

Roland Albrecht
für die
Deutsche Initiative Mountain Bike e.V.