



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

Rechtsreferat
Helmut Klawitter

Stand: Juli 2013

Wegbreitenregelungen im Lichte des Grundgesetz

Eine Streitschrift

Vorbemerkung

In einer mehrteiligen Kommentarreihe auf unserer Facebook Seite „Open Trails“ sowie im Forum der Internet Bike Community haben wir uns kürzlich mit der verfassungsrechtlichen Problematik von Wegbreitenregelungen befasst. Diese Kommentare fassen wir nachfolgend in Form einer Streitschrift zusammen. Wir möchten damit die Aufmerksamkeit auf einen in der Vergangenheit häufig übersehenen und, wie die 2-Meter-Regelung in Baden-Württemberg zeigt, auch missachteten Aspekt des Betretungsrechts lenken.

Wir haben uns bewusst für das Stilmittel einer Streitschrift entschieden und davon abgesehen, einen rechtswissenschaftlichen Fachbeitrag zu verfassen. Die Streitschrift basiert auf den über viele Jahre hinweg entwickelten Arbeitsergebnissen der ehrenamtlich in der DIMB tätigen Juristen und Experten. Wir haben nicht nur das gesamte in Bund und 16 Bundesländern geltende Betretungsrecht aufgearbeitet und rechtsvergleichend analysiert sowie dessen Entstehungsgeschichte nachvollzogen und Gesetzesbegründungen und Parlamentsdokumentationen dazu studiert, sondern auch die gesamte veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur der letzten vierzig Jahre ausgewertet. Wir haben uns mit unzähligen Gesetzesentwürfen und Novellierungen befasst, dazu Stellungnahmen abgegeben und an den politischen Diskussionen teilgenommen. Aber wir haben uns in unseren Arbeits- und Expertenkreisen nicht nur mit den juristischen und politischen Aspekten unseres Sports beschäftigt, sondern auch umfassend alle wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen aus aller Welt zusammengetragen, gelesen und ausgewertet sowie in Form einer Online-Bibliothek auf unserer Homepage online verfügbar gemacht.

1. Die allgemeine Handlungsfreiheit

Wegbreitenregelungen kennen wir in verschiedensten Formen. Bekanntestes Beispiel ist Baden-Württemberg mit seiner 2-Meter-Regel. Andernorts versucht man dagegen, in verklausulierter Form die ganzjährige Befahrbarkeit mit zweispurigen Kraftfahrzeugen zum Maßstab des Befahrens von Wegen mit einspurigen Fahrrädern zu machen. Aber es geht auch anders, wie das Bundesland Thüringen zeigt, das seine 2-Meter-Regel ersatzlos abgeschafft hat, oder die Bundesländer Hessen und der Freistaat Bayern, die bewusst auf Wegbreitenregelungen verzichtet haben, um nur ein paar Beispiele zu nennen. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage nach der Zulässigkeit von landesweiten oder flächendeckenden Wegbreitenregelungen geradezu auf. Wir fragen daher:

Verstößt eine landesweite 2-Meter-Regelung im Wald für Radfahrer gegen Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz?

Diese Frage stellen wir auch nicht ohne Grund, denn die allgemeine Handlungsfreiheit gehört zu den elementaren Grundrechten des Grundgesetzes:

"Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt." (Art. 2 Abs. 1 GG)

Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit sind nur aus sachlichen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren Gründen zulässig (vgl. zum Reiten z. B. BVerfGE, 80, 137). Und auch § 14 Abs. 2 Satz 2 Bundeswaldgesetz gibt den Bundesländern vor dem Hintergrund des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz nur folgende Rechte:

"Sie können das Betreten des Waldes aus wichtigem Grund, insbesondere des Forstschutzes, der Wald- oder Wildbewirtschaftung, zum Schutz der Waldbesucher oder zur Vermeidung erheblicher Schäden oder zur Wahrung anderer schutzwürdiger Interessen des Waldbesitzers, einschränken."

Während das Bundeswaldgesetz das Radfahren auf allen Straßen und Wegen im Wald grundsätzlich gestattet, ist dies in Baden-Württemberg nur auf geeigneten Wegen, die mindestens 2 Meter breit sind, gestattet. Insofern stellt sich die Frage, ob für die 2-Meter-Regelung, die das Radfahren im Wald beschränkt, ein sachlicher Grund vorhanden und auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Dazu führt das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum mit Schreiben vom 21.02.2010 (Drucksache 14/5786) aus, dass ihm keinerlei Zahlen dazu vorlägen, wie sich die gesetzlich vorgeschriebene Mindestwegbreite von zwei Metern auf das Radfahren in Wald und Flur seit ihrer Einführung in Bezug auf Unfälle, Streitfälle und Ähnliches ausgewirkt hat, da Statistiken dazu weder zentral noch dezentral geführt würden. Zur Begründung für die Beibehaltung der 2-Meter-Regelung führt es aus, dass Interessenskonflikte unter anderem mit Wanderverbänden, ungelöste Fragen der

Verkehrssicherungspflicht und der damit verbundenen Haftungsfragen sowie die Frage der Übernahme der Kosten für die Streckenunterhaltung eine Abschaffung entgegen ständen. Jede Änderung der bestehenden Rechtslage zugunsten der Mountainbiker würde die Rechtsunsicherheit und die Haftungsrisiken von über 200.000 Waldbesitzern vergrößern.

Das klingt auf den ersten Blick alles sehr plausibel und viele glauben, dass man damit die 2-Meter-Regel rechtfertigen kann. Aber reicht das tatsächlich aus, um an einer die Rechte von Radfahrern und Mountainbikern einschränkende gesetzlichen Regelung festzuhalten? Wir meinen Nein und das aus gutem Grund:

Mit Konflikten und ihrer Lösung kann man die 2-Meter-Regelung wohl kaum begründen, wenn man dazu nicht einmal Zahlen hat, die das rechtfertigen würden. Aber das ist auch gar nicht nötig, denn man muss nur zur Kenntnis nehmen, welche Erkenntnisse wissenschaftliche Studien in Baden-Württemberg und andernorts gewonnen haben. Diese zeigen nämlich, dass es praktisch keine tatsächlichen Konflikte oder Gefahren gibt und beweisen, dass angebliche Konflikte und Gefahren lediglich vorgeschobene Gründe sind. Da braucht es dann auch keine weiteren Untersuchungen, denn diese Gründe können keine 2-Meter-Regel und die damit verbundene Einschränkung der Rechte von Radfahrern und Mountainbikern rechtfertigen.

Aber wie sieht es mit den angeblichen Verkehrssicherungspflichten, Haftungsrisiken und der angeblichen Rechtsunsicherheit für Waldbesitzer aus? Das Bundesnaturschutzgesetz und das Bundeswaldgesetz regeln eindeutig, dass das Betreten und auch das Fahren mit Fahrrädern, wozu unzweifelhaft auch Mountainbikes gehören, in der freien Natur und im Wald auf eigene Gefahr erfolgen und daraus keine (!!) zusätzlichen Verkehrssicherungspflichten resultieren. Sowohl das Bundesnaturschutzgesetz als auch das Bundeswaldgesetz unterscheiden in Bezug auf das Recht zum Betreten auf eigene Gefahr nicht zwischen Fußgängern und Radfahrern - alle Betreten oder Befahren unterschiedslos auf eigene Gefahr. Auch der Bundesgerichtshof hat dies, der ständigen Rechtsprechung aller deutschen Zivilgerichte folgend, eindrucksvoll bestätigt und begründet (vgl. BGH, Urteil vom 02.10.2012, VI ZR 311/11). Ungelöste Fragen der Verkehrssicherungspflichten können daher nicht ernsthaft ins Feld geführt werden, denn es gibt sie nicht, und sie können erst Recht nicht eine Einschränkung der Rechte der Radfahrer rechtfertigen. Wer die 2-Meter-Regel mit Verkehrssicherungspflichten, Haftungsrisiken und einer angeblichen Rechtsunsicherheit für Waldbesitzer begründet, der - das muss hier mal deutlich gesagt werden - leidet an Wahnvorstellungen. Mit der tatsächlichen Rechtslage und der Auffassung der deutschen Gerichte bis hin zum Bundesgerichtshof lässt sich das jedenfalls nicht begründen.

Einen weiteren Punkt sollen Fragen der Streckenunterhaltung darstellen, womit wohl die Kosten der Unterhaltung der Wege gemeint sein sollen. Ein hochinteressantes Argument, das jedoch gleichzeitig ein höchst seltsames Verständnis des Betretungsrechts

beinhaltet. Dazu muss man wissen, dass das Betretungsrecht unentgeltlich zu gewähren ist, denn es ist Ausfluss der Sozialbindung des Eigentums, auch des Eigentums an Wegen. Dazu muss man auch wissen, dass es eigentlich gar nichts zu klären gibt, denn nicht zuletzt auch die Rechtsprechung hat das schon längst geklärt. Nachzulesen ist das beispielsweise in einem Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig (1 A 13/08). Und es gibt auch keinen Grund, hier zwischen Fußgängern und Radfahrern zu unterscheiden. Alle bekannten wissenschaftlichen Studien, die sich mit der Abnutzung oder Beschädigungen von Wegen durch u. a. Fußgänger und Radfahrer/Mountainbiker beschäftigt haben, kommen einmütig zu dem Ergebnis, dass es keine wissenschaftlich relevanten Unterschiede gibt, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Wir zitieren einfach mal:

„It has not been established in the research done to date, that mountain bikes have greater overall impact on tracks than do walkers. However, it is obvious that mountain bikes do have some different types of impact. The research to date indicates that it would not be appropriate to state that one is any „worse“ than the other.“ (Gordon R. Cressford, Off-Road Impacts of Mountain Bikes: A Review and Discussion, Science & Research Series No. 92, Dept. of Conservation, Wellington N.Z. 1995, Seite 26)

Aber es geht noch weiter: In einer Reihe von Studien wurde sogar nachgewiesen, dass angeblich von Mountainbikern verursachte Wegeschäden gar nicht von Mountainbikern stammen und möglicherweise ganz andere Nutzergruppen dafür verantwortlich sind. Wir zitieren einfach mal:

"Trotz Anwendung verschiedener Methoden konnte kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den ökologischen Schäden und der Frequentierung durch Mountainbiker festgestellt werden. Die Erosionsschäden werden durch den hohen Nutzungsgrad der Wege und erosionsbegünstigende Faktoren des Geländes verursacht. Auch weitere Erosionsschäden im Siebengebirge konnten nicht eindeutig auf Mountainbiker zurückgeführt werden. Es liegt nahe, dass auch Wanderer, die sich abseits von Wegen aufhalten, für ökologische Schäden erheblich mitverantwortlich sind.“ (Universität Köln, Geographisches Institut, Ergebnisbericht zum Geländepraktikum „Naturesportarten und Ökologie, Sommersemester 2002, Seite 59)

Derartige Ergebnisse sprechen Bände, können es aber nicht rechtfertigen, Radfahrer und Mountainbiker von dem größten Teil aller Waldwege zu verbannen. Auch diese Begründung erweist sich bei näherem Hinsehen als nicht haltbar.

Bleiben also Interessenskonflikte mit unter anderem den Wanderverbänden? Kann man einer ganzen Gruppe von Bürgern, den Radfahrern und Mountainbikern, einfach mal so das Befahren bestimmter Wege verbieten, nur weil das nicht im Interesse anderer Verbände ist? Rechtfertigt das Interesse einzelner Interessensgruppen, auch wenn sie vielleicht sehr groß und bedeutend sein mögen, dass man die Rechte anderer und/oder kleinerer Gruppen einschränkt? In einer Demokratie werden sicherlich

Mehrheitsentscheidungen getroffen, worauf man sich mancherorts immer wieder gerne beruft, aber in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat gibt es auch Grenzen für Mehrheitsentscheidungen, die auch hier zu beachten sind. Schauen wir doch noch einmal auf Art. 2 Abs. 1 GG:

"Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt..."

Doch was bedeutet das für das Radfahren und Mountainbiken im Wald? Verletzte ich als Mountainbiker die Rechte anderer, wenn ich auf Wegen, seien sie auch noch so schmal, fahre und dabei, so alle wissenschaftlichen Studien, in Flora und Fauna nicht in einem höheren Maße als Fußgänger eingreife? Verletze ich als Mountainbiker die Rechte anderer, wenn ich auf Wegen, seien sie auch noch so schmal, fahre und dabei, so alle wissenschaftlichen Studien, die Wege nicht stärker belaste als Fußgänger? Verletze ich als Mountainbiker die Rechte anderer, wenn ich auf Wegen, seien sie auch noch so schmal, fahre und dabei auf andere Waldbesucher Rücksicht nehme, meine Geschwindigkeit anpasse und stets bremsbereit bin sowie höflich Fußgängern den Vorrang gewähre?

Es gibt eine Reihe von Bundesländern, die würden diese Fragen alle mit Nein beantworten und in der Tat ist das auch richtig so. In diesen Bundesländern wird auf landesweite oder flächendeckende Verbote verzichtet und Radfahrer dürfen alle Waldwege befahren, wenn sie sich rücksichtsvoll verhalten. Es werden nicht diejenigen, die sich rücksichtsvoll und verantwortungsvoll verhalten, in ihren Rechten beschränkt. Verfolgt und bestraft werden nur diejenigen, die nicht auf, sondern abseits von Wegen fahren oder die sich rücksichtslos verhalten. Wenn es lokal oder regional Probleme oder Konflikte gibt, dann setzen sich alle (!) Beteiligten an einen Tisch und erarbeiten gemeinsam Lösungen, die allen Interessen gerecht werden und keine Nutzergruppe unnötig in ihren Rechten beschränkt. Diese Bundesländer beweisen letztlich, dass landesweite Wegbreitenregelungen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Übermaßverbot verstoßen, denn es geht auch ohne solche Verbote.

2. "Schwarze Schafe" und das Übermaßverbot

Es gibt kaum eine Diskussion über Wegesperrungen und weiträumige Verbote des Befahrens mit Fahrrädern (Mountainbikes), in der nicht früher oder später die Auffassung vertreten wird, die Mountainbiker seien daran doch selbst schuld und hätten dies durch ihr Fehlverhalten selbst provoziert. Aber ist das wirklich so? Kann und darf man so Verbote begründen?

Häufig beschuldigen wir uns sogar selbst, in dem wir einzelnen schwarzen Schafen in unseren Reihen die Schuld an Verboten zuweisen. So schreibt ein Leser in der Bike (04/2013) zum Wegeplan im Siebengebirge:

"Einen sicherlich nicht unerheblichen Anteil an dieser Entwicklung tragen einige wenige Hardcore-Mountainbike, welche sich mit rüpelhaften Manieren bei Wandersleuten äußerst unbeliebt machen, die dann wiederum ihre Kontakte zur Politik ... nutzen und uns unser Hobby erfolgreich vermiesen." (Leserbrief in der Bike 04/2013)

Auch in Mountainbikeforen und auf Facebook finden wir solche oder ähnliche Aussagen aus unseren eigenen Reihen. Und es werden auch - sowohl von dritter Seite als auch von uns selbst, persönliche Erfahrungen über „Schwarze Schafe“ zum Beweis der Behauptung geschildert.

Wenn in derartigen Diskussionen von "die" oder "den" Mountainbiker/n die Rede ist, so wird damit unterschwellig die Behauptung aufgestellt, dass dies auf alle Mountainbiker zuträfe. Aber kann man wirklich persönliche Erfahrungen einfach so verallgemeinern? Kann man mit persönlichen Erfahrungen landesweite und flächendeckende Verbote begründen und fordern? Wie belastbar solche Aussagen sind, zeigte sich erst letztes Jahr in Hessen, als in der Gesetzesbegründung zuerst von Problemen und Konflikten mit Mountainbikern die Rede war, aufgrund unseres Protests dann aber eingeräumt werden musste, dass es diese diese Probleme und Konflikte auf 99% der Waldwege gar nicht gibt. Auch in Bezug auf den diskriminierenden Wegeplan im Siebengebirge, der Mountainbiker weitestgehend aussperrt, haben wir schon solche Behauptungen gelesen. Mit der Wirklichkeit, wie sie z. B. in wissenschaftlichen Studien belegt wird, haben solche Behauptungen allerdings wenig zu tun. Denn wie sonst sollte man solche Erkenntnisse, wie sie z. B. für das äußerst hochfrequentierte Siebengebirge gewonnen wurden, werten:

"Wie die vorliegende Untersuchung jedoch zeigt, halten sich, trotz der relativ hohen Frequentierung zu Stoßzeiten am Wochenende und an Feiertagen, die Belastungen und Konflikte im Siebengebirge in Grenzen. Insgesamt hat die Befragung aber gezeigt, dass im Siebengebirge nur wenige Konflikte zwischen Wanderern und Mountainbikern vorhanden sind. Die Mehrzahl der Befragten nimmt auf die andere Gruppe Rücksicht." (Universität zu Köln, Geographisches Institut, Geländepraktikum "Naturesportarten und Ökologie, Ergebnisbericht, S. 59)

Auch eine aktuelle Untersuchung, die von der Tourismus Gesellschaft Schwarzwald in Auftrag gegeben wurde, kommt für den Schwarzwald zu demselben Ergebnis. Da kommt man nicht nur ins Staunen, sondern auch ins Grübeln und fragt sich bei einem derartigen Befund, was denn die wahren Motive sind? Wir wollen diese Frage in diesem Beitrag nicht weiter vertiefen. Aber diejenigen, die Verbote fordern oder aufrechterhalten wollen und dies mit Konflikten begründen, müssen sich diese Frage weiterhin gefallen lassen. Wir wollen vielmehr aufzeigen, welche Dimension Verbote und Beschränkungen haben, die einer ausreichenden sachlichen Grundlage entbehren und warum wir uns dagegen zur Wehr setzen müssen, denn es geht hier ganz entscheidend um Recht und die Wahrung rechtsstaatlicher Grundlagen. Das Verwaltungsgericht Münster (Urteil vom

19.09.2005, 7 K 1509/02 - Wegedefinition) äußerte sich zu einer Wegesperrung einmal wie folgt:

„Gelegentliche Missbrauchsfälle rechtfertigen es nicht, die Betretungs- und Befahrensrechte gänzlich auszuschließen.“

Diese zunächst banal klingende Aussage des Verwaltungsgerichts ist von großer Bedeutung und basiert auf den elementarsten rechtsstaatlichen Grundpfeilern des Grundgesetzes. In einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat haben Beliebigkeit und Willkür keinen Platz und verstoßen gegen die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes. Es ist verfassungsrechtlich schlicht nicht haltbar, alle Mountainbiker für das Fehlverhalten weniger zu bestrafen und in ihren Rechten zu beschneiden, geschweige denn Verbote derart zu begründen. Derartige Denkmuster und Begründungen belegen nicht nur ein seltsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, sondern führen auch zu verfassungswidrigen Ergebnissen: "*Gelegentliche Mißbrauchsfälle rechtfertigen es nicht*" sagt dazu das Verwaltungsgericht Münster.

Verbote und Einschränkungen von Rechten stellen den gravierendsten Eingriff in die Freiheitsrechte von Bürgern dar. Das Grundgesetz setzt daher für solche Maßnahmen hohe Hürden. Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit (auch Übermaßverbot genannt) ist dabei von elementarster Bedeutung und durch Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 für die gesamte Staatsgewalt unmittelbar verbindlich. Aber worum geht es bei diesem Grundsatz?

Eine in Rechte eingreifende und/oder diese beschränkende Maßnahme muss zunächst einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen und sich an diesem Zweck messen lassen sowie darüber hinaus auch geeignet, erforderlich und angemessen sein. Dazu ein paar Beispiele:

Mit dem ersten Entwurf des Hessischen Waldgesetzes wollte man eine leichter handhabbare gesetzliche Grundlage für das Verbot des Radfahrens abseits von festen Wegen schaffen (legitimer öffentlicher Zweck). Dies wollte man durch eine faktische Wegbreitenregelung erreichen. Wir haben in diversen Stellungnahmen deutlich gemacht, dass man das Radfahren abseits von Wegen nicht mit einem Verbot des Befahrens von schmalen Wegen erreichen kann. Ein solches Verbot hätte trotz des legitimen öffentlichen Zwecks gegen das Merkmal der Geeignetheit verstoßen, das eine Kausalität zwischen Zweck und Maßnahme verlangt.

In manchen lokal begrenzten Gebieten, wie z. B. am Feldberg im Taunus, herrscht an manchen Tagen ein hoher Besucherandrang. Wir alle kennen diese Tage, z. B. Wochenenden und Feiertagen mit schönem Wetter oder anlässlich von Veranstaltungen. Und wir sperren uns auch gar nicht, gegen erforderliche Regelungen. Aber leider wird das Kind häufig mit dem Bade ausgeschüttet und das Merkmal der Erforderlichkeit nicht beachtet. Dieses besagt, dass kein milderes Mittel zur Verfügung stehen darf, mit dem in gleicher oder sogar besserer Weise derselbe Zweck erreicht werden kann. Was bedeutet

das konkret? Wenn man z. B. nur an ganz wenigen oder ganz bestimmten Tagen ein Problem lösen muss/will, dann kann man nicht einfach so Verbote für "alle" Tage erlassen, denn mit temporären Verboten hätte man ein milderer Mittel zur Verfügung, ganz abgesehen davon, dass für temporäre Verbote alle Landesgesetze auch Rechtsgrundlagen bieten. Aber auch wenn man nur auf bestimmten Wegen oder an bestimmten Stellen ein Problem hat, dann kann ebenfalls nicht so einfach das Mittel des Verbots aus der Jacke ziehen. Vielmehr muss man auch hier sorgfältig untersuchen, was denn die Ursachen des Problems sind und ob man dieses nicht anders, nämlich ohne Verbote, lösen kann und man muss dann das auch tun. Verbote können immer nur die ultima ratio in einem freiheitlichen Rechtsstaat sein.

Verbote und Einschränkungen von Rechten müssen angemessen sein. Wir sprechen hier von der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, dem dritten Merkmal des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Gemeint ist damit, dass die Nachteile der Maßnahme (also z. B. ein Verbot oder eine Einschränkung) nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen dürfen. Auch hier zeigt das Beispiel des ersten Entwurfs des Hessischen Waldgesetzes sehr schön, wie man gegen diesen Grundsatz verstoßen kann, wenn man es sich zu einfach macht. Obwohl nach offizieller Aussage auf 99% aller Waldwege gar keine Konflikte existierten, wollte man 75% aller Waldwege für Radfahrer sperren - von Verhältnismäßigkeit keine Spur! Auch dies haben wir in mehreren Stellungnahme hervorgehoben und damit letztlich auch Gehör gefunden.

Viele uns bekannten Verbote und Einschränkungen hätten bei genauerer Beachtung dieses ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes nie verhängt werden dürfen. Die 2-Meter-Regel in Baden-Württemberg hat ganz offensichtlich verfassungsrechtliche Defizite. Man hat staatlicherseits überhaupt keine Zahlen zu Konflikten und soweit es wissenschaftliche Untersuchungen gibt, belegen diese, dass Konflikte die Ausnahme sind. Und trotzdem wurde die Regelung eingeführt und bis heute nicht abgeschafft. Was sagte nochmal das Verwaltungsgericht Münster: „*Gelegentliche Mißbrauchsfälle rechtfertigen es nicht*“

In einem Rechtsstaat haben sich Verbote und Einschränkungen an rechtsstaatlichen Grundsätzen zu orientieren. Tun sie das nicht und verstoßen gegen rechtsstaatliche Grundsätze, so können sie auf dem Rechtsweg angegangen und aus der Welt geschafft werden. Wenn einzelne schwarze Schafe den Anlass und die Begründung für Verbote geben sollen, so scheint dies nur auf den ersten Blick nachvollziehbar zu sein. Einer näheren rechtlichen Betrachtung hält das nicht stand und wir sollten uns gut überlegen, ob wir selbst auf solche Begründungen reinfallen und uns mit gegenseitigen Schuldzuweisungen zerfleischen.

Als Mountainbiker haben wir uns an Recht und Gesetz zu halten und auch die Rechte anderer Besucher und Nutzer der Natur und des Waldes zu achten. Gleichermaßen können wir aber erwarten und müssen uns notfalls auch dafür engagieren, dass unsere

Rechte geachtet werden und man sich bei Verboten und Sperrungen an Recht und Gesetz hält.

Um es abschließend noch einmal mit den Worten des Verwaltungsgerichts Münster (Urteil vom 19.09.2005, 7 K 1509/02 - Wegedefinition) sagen:

„Gelegentliche Missbrauchsfälle rechtfertigen es nicht, die Betretungs- und Befahrensrechte gänzlich auszuschließen.“

3. Ausnahmeregelungen als Kennzeichen von Willkür

In der Diskussion um das Hessische Waldgesetz, wurde uns bzw. dem Verfasser dieses Kommentars vorgehalten, wir hätten von Recht keine Ahnung und würden unsachlich argumentieren, wenn wir im Zusammenhang mit dem ersten Gesetzesentwurf von Willkür sprachen. Abgesehen davon, dass der Verfasser Volljurist ist, haben wir uns bei diesem Vorwurf seinerzeit schlicht an der Einschätzung der Rechtsprechung zu vergleichbaren Gesetzesvorhaben orientiert. Wir bezogen uns auch nicht auf irgendwelche Gerichte, sondern z. B. den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, der zu einem grundsätzlichen Verbot des Reitens verbunden mit der Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmen/Befreiungen klar zu dem Ergebnis gelangt, dass sich das nicht in den für die Einschränkung von Grundrechten bestimmten Grenzen bewegt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof spricht in diesem Zusammenhang, nämlich der Möglichkeit von Ausnahmen/Befreiungen, von Willkür und das berechtigt auch uns, derartige Gesetze, wie z. B. das Landeswaldgesetz in Baden-Württemberg, als willkürlich zu bezeichnen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist allerdings auch in seiner Beurteilung des Verhältnisses zwischen Bundesrecht und Landesrecht sehr deutlich:

"Eine derart einschneidende Regelung hinsichtlich des Reitverkehrs auf Waldwegen stünde übrigens auch in Widerspruch zu den rahmenrechtlichen Vorschriften in § 14 Abs. 1 des Bundeswaldgesetzes, zu deren Beachtung die Länder künftig (§ 5 Bundeswaldgesetz) verpflichtet sind. Denn hiernach ist neben anderen Benutzungsmöglichkeiten auch das Reiten im Wald auf Straßen und Wegen grundsätzlich gestattet." (Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 16.06.1975, Vf. 13-VII-74, Vf. 21-VII-73, Vf. 23-VII-73, Vf. 26-VII-73)

Der angeführte Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mag vielleicht vielen außerhalb Bayerns nicht bekannt sein oder als nicht einschlägig erscheinen und vielleicht denkt mancher, dass eine Entscheidung aus dem Jahr 1975 Schnee von gestern sei. Dies ist jedoch eine Fehleinschätzung. Auch wenn dieser Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sich nur mit dem Reiten und in weiten Passagen auch nur mit der Bayerischen Verfassung beschäftigt, so ist er immer noch höchst aktuell und zeigt eindrucksvoll warum landesweite Verbote gekoppelt mit der

Chance/Möglichkeit auf Ausnahmen/Befreiungen verfassungsrechtlich nicht akzeptabel sind.

Der Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs steht auch nicht alleine, sondern reiht sich nahtlos in die Rechtsprechung deutscher Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts (vgl. auch die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zu strukturellen Vollzugsdefiziten; auch da geht es um staatliche Willkür.)

In der Diskussion um das Hessische Waldgesetz haben wir unter dem Titel "Die Rückkehr der Feudalherren" einen weiteren Aspekt der Willkür angeprangert. Auch hier wurde uns Polemik und Unsachlichkeit vorgeworfen. Wir fanden dagegen, dass dieser Aspekt sehr wohl anzusprechen und durchaus noch aktuell war:

"Bei Verabschiedung des Bundeswaldgesetzes Anfang der siebziger Jahre hatten Politiker aller Parteien ihr Reformwerk noch als soziale Errungenschaft gefeiert. Erstmals wurde darin jedermann freies Betretungsrecht für das bewaldete Drittel der Republik eingeräumt. Endlich gehe die Ära feudaler Vorrechte zu Ende, verkündete damals der Präsident des Bayerischen Landtags, Rudolf Hanauer (CSU): "Vom Wald des Königs über den Wald des Staates zum Wald des Volkes." Doch Forstbürokraten, Jägern und privaten Waldbesitzern ging die volksnahe Öffnung der Wälder von Anfang an gegen den Strich. In zäher Lobbyarbeit haben sie es im Laufe der Jahre auf Länder- oder Kreisebene geschafft, das Betretungsrecht - besonders für Reiter - immer weiter einzuschränken." (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8760993.html>)

Anders als zu den mittelalterlichen Zeiten der Feudalherrschaft haben alle (!) Bürger in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat verfassungsrechtlich garantierte und geschützte Rechte, in die nur in engen Grenzen und unter Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze eingegriffen werden darf. Wir haben dies vorstehend in den ersten beiden Teilen dargelegt.

Wenn aber nun der Gesetzgeber, wie z. B. Baden-Württemberg, das Radfahren auf allen Wegen unter 2 m kategorisch verbietet und als Ordnungswidrigkeit mit Strafen sanktioniert, dann lohnt sich auch hier eine Befassung mit den vorgesehenen Ausnahmen unter dem Gesichtspunkt der Willkür. Da steht in § 37 LWaldG BW schlicht:

"die Forstbehörde kann Ausnahmen zulassen"

Sie kann es also, sie muss es aber nicht. Es gibt keinen Anspruch auf Ausnahmen. Es gibt auch keine gesetzlichen Vorgaben dazu, nach welchen Kriterien eine Ausnahme erteilt wird oder sogar zu erteilen ist: *"die Forstbehörde kann Ausnahmen erlassen."* Und was macht man dann als Bürger, wenn die zuständige Forstbehörde kategorisch der Auffassung ist, dass man keine Ausnahmen erteilen wolle, während andernorts die zuständige Forstbehörde Ausnahmen gewährt? Haben die einen dann halt Pech und

die anderen Glück gehabt? Nach welchen Kriterien entscheidet denn die Forstbehörde, wenn der Gesetzgeber diese nicht regelt, sondern schlicht von einem „kann“ spricht? Sind Entscheidungen einer Forstbehörde per se rechtsstaatlich, nur weil sie eine Behörde ist? Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben sich schon etwas dabei gedacht, als sie das Prinzip der Gewaltenteilung im Grundgesetz verankert haben und die Gesetzgebung in die Hände der gewählten Parlamente gelegt haben und insbesondere das Recht zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit jedes Verwaltungshandelns in die Hände der Rechtsprechung gelegt haben. Wir sind der Meinung, dass die Regelung in § 37 LWaldG BW nichts mit Rechtsstaat, sondern sehr viel mit Willkür zu tun hat. Ein Betretungsrecht, das das Verbot zum Regelfall erklärt, Ausnahmen nur willkürlich gewährt und den Bürger zum Bittsteller degradiert, hat nichts mit einem freien Betretungsrecht zu tun, wie es die Väter und Mütter des Bundeswaldgesetzes im Auge hatten. Dafür gibt es keine rechtsstaatliche Legitimation.

Die Praxis in Baden-Württemberg zeigt aber bedauerlicherweise, dass man sich in einem solchen Rechtsverständnis mittlerweile sogar bequem eingerichtet hat. Da werden Verbände, die die Interessen von Radfahrern und Mountainbikern vertreten und unbequeme Fragen stellen, bei Gesprächen erst gar nicht berücksichtigt. So geschehen gerade kürzlich bei der Erstellung eines "Konsenspapiers" zum Mountainbiken im Schwarzwald. Auf die Einbeziehung von ADFC, BDR und DIMB hat man schlicht verzichtet; so viel zum Thema "Konsens"! Da gibt es Arbeitspapiere zum Thema "Betretensrecht - Nutzungskonflikte und Steuerungsbedarf" (http://forstbw.de/fileadmin/Website_downloads/Arbeitspapier_Betretensrecht.pdf), die von kleinen Zirkeln erarbeitet wurden; wir zitieren:

"Es besteht ein gemeinsames Interesse von Land, Kommunen und Privaten als Waldbesitzer, der Wanderverbände, der Städte und Gemeinden, welche die Freizeitnutzung der freien Landschaft für Ihre Bürgerinnen und Bürger und zur Förderung des Tourismus gestalten möchten, Problemfelder zu identifizieren, Nutzungskonflikte zu minimieren und Fehlentwicklungen zu korrigieren."

Fehlt da was? Wo steht da etwas von den Interessen der Radfahrer, der Mountainbiker, der Reiter, der Geocacher, etc. Haben Radfahrer, Mountainbiker, Reiter, Geocacher, etc. kein Recht, die Freizeitnutzung der freien Landschaft mit zu gestalten? Statt miteinander zu reden, bilden sich elitäre Kreise, reden über Radfahrer, Mountainbiker, Reiter, Geocacher, etc. und pflegen ihre Vorurteile über Radfahrer, Mountainbiker, Reiter, Geocacher, etc. und, wen mag es noch verwundern, machen sie zu Problemfeldern, Verursachern von Nutzungskonflikten und Fehlentwicklungen. Auch das hat etwas mit Willkür zu tun, wie folgendes Zitat zeigt:

"In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Schwäbischen Albvereins, des Schwarzwaldvereins und des Odenwaldklubs für die Wanderverbände, des Gemeindetags für die Städte und Gemeinden, der Forstkammer für den Kommunal- und Privatwald, des MLR wurde deshalb eine Problemanalyse und Bewertung für die beteiligten Akteure erarbeitet."

Fehlt da jemand? Warum hat man nicht die Verbände aller Akteure wie z. B. den ADFC, den BDR und die DIMB einbezogen. Da wird analysiert, problematisiert und bewertet, aber die Betroffenen hält man schön aussen vor. Da möchte man sich mit einem gerüttelten Maß an Sarkasmus ja fast schon eine förmliche Anklage vor einem Strafgericht wünschen, denn dort hat man wenigstens das Recht auf Gehör. Das Ganze ergibt aber durchaus auch einen Sinn und verstärkt den unangenehmen Eindruck der Klüngerlei, wenn man sich noch einmal folgende Aussage zur Beibehaltung der 2-Meter-Regel vor Augen hält:

"Aufgrund bestehender Interessenskonflikte, unter anderem mit den Wanderverbänden" (Drucksache 14/5786)"

Muss man daraus schließen, dass Radfahrer und Mountainbiker mit der 2-Meter-Regel deshalb in ihren Rechte beschränkt und sanktioniert werden, weil es die Wanderverbände so wollen, weil die Wanderverbände kein Interesse an einem freien Betretungsrecht für alle haben, wie es in anderen Bundesländern bewährte und gelebte Praxis ist. Sehen die Wanderverbände die Freiheitsrechte ihrer Klientel nur dann als gewahrt an, wenn für andere die Freiheitsrechte eingeschränkt gelten? Wir haben für uns als Mountainbiker erkannt, dass unsere Freiheit nur besteht, wenn wir auf andere Rücksicht nehmen:

"Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt." (Art. 2 Abs. 1 GG)

Diese Freiheit ist aber keine Einbahnstraße, sondern gilt auch umgekehrt und auch wir haben darauf Anspruch. Wir warten deshalb nicht nur auf Antworten auf unsere Fragen und Vorwürfe, sondern vor allem auf die Abschaffung der 2-Meter-Regel in Baden-Württemberg.

4. Duldungen und Willkür

Die Rechtsstaatlichkeit von Verboten und Einschränkungen hat noch weitere Facetten. Immer wieder stellen wir fest, dass Verbote und Einschränkungen faktisch gar nicht kontrolliert und durchgesetzt werden bzw. auch gar nicht kontrolliert und durchgesetzt werden können. Dass in solchen Konstellationen eine dann doch einmal durchgeführte Kontrolle und daran anknüpfende Sanktionen (Verwarnungs- und Bußgelder) von den

Betroffenen als willkürlich angesehen werden, ist dabei wenig verwunderlich. Aber bei genauerer Betrachtung muss man auch aus verfassungsrechtlicher Sicht darüber nachdenken, ob solche nicht kontrollierbaren und nicht durchsetzbaren Verbote und Einschränkungen nicht sogar verfassungswidrig sind. Das Bundesverfassungsgericht spricht in solchen Fällen von einem strukturellen Vollzugsdefizit. Auch dies kann zu einer Verfassungswidrigkeit von Verboten führen.

Mancherorts wird sogar bewusst von Kontrollen und der Rechtsdurchsetzung abgesehen und die Nichteinhaltung der verhängten Verbote toleriert. Auch von Seiten mancher Behörden in Baden-Württemberg wurde schon die Auffassung geäußert, dass man die 2-Meter-Regel ja nur habe, um so Radfahrer und Mountainbiker zu einem rücksichtsvollen Verhalten zu bewegen und dass dies ja auch funktioniere. Teilweise wird sogar öffentlich im Zusammenhang mit der Verhängung von Verboten kommuniziert, dass man diese gar nicht kontrollieren und durchsetzen wolle, und in dem Kontext darauf verwiesen, dass es die Mountainbiker durch "ihr Verhalten" selbst in der Hand hätten, ob man die Nichteinhaltung der verhängten Verbote weiter tolerieren würde, sie also quasi "auf Bewährung" weiter auf den Wegen fahren lassen würde. Abgesehen davon, dass Bewährungsstrafen nur gegen einzelne Personen im Strafrecht und auch dort nur durch ein Gericht verhängt werden können (richtigerweise müsste man von der Aussetzung einer Strafe zur Bewährung sprechen), so kann man sich als Jurist bei derartigen Aussagen nur noch wundern. Eine ganze gesellschaftliche Gruppe in Sippenhaft für das Verhalten Einzelner nehmen zu wollen, kann man nur als Rückfall in mittelalterliche Denkmuster bezeichnen. Und wer dann noch etwas genauer recherchiert, kann auch durchaus Bezüge zu den Denkweisen totalitärer Regime finden. In einem Rechtsstaat jedenfalls haben solche Denkmuster und "Praktiken" nichts zu suchen.

5. Normativer Unsinn und das Bestimmtheitsgebot

Verstöße gegen das gesetzlich gewährte Betretungsrecht sind in allen Bundesländern als Ordnungswidrigkeit mit teils empfindlichen Bußgeldandrohungen sanktioniert. Auch wenn die Masse der Verstöße nicht kontrolliert und auch nicht bestraft wird (vgl. dazu auch Teil 4.), so stellt sich doch immer wieder die Frage, ob denn die Verbote überhaupt den verfassungsrechtlichen Anforderungen an strafbewehrte Verbote standhalten, denn nicht nur im Strafrecht, sondern auch im Ordnungswidrigkeitenrecht gelten der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz sowie ganz speziell das Bestimmtheitsgebot (Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz). In einem Rechtsstaat muss der Bürger nicht nur genau erkennen können, was verboten ist, sondern der Gesetzgeber steht in der Verantwortung, diese Verbote konkret und nachvollziehbar zu regeln. Die heutigen verfassungsrechtlichen Grundsätze für Verbote und Strafen wurden in einem jahrhundertlangen Kampf um Freiheit und Recht entwickelt und dürfen nicht auf die leichte Schulter genommen werden.

Ein schönes Beispiel für einen evidenten Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot lieferte vor einiger Zeit der erste Entwurf des Hessischen Waldgesetzes, nach dem das Radfahren im Wald nur noch auf festen Waldwegen, die ganzjährig mit zweispurigen, nicht geländegängigen Kraftfahrzeugen befahrbar sind, erlaubt sein sollte. Plötzlich wurde nicht nur diskutiert, welche Kraftfahrzeuge und welche Wegesbreite damit gemeint seien, sondern auch, ob Waldwege im Winter geräumt werden müssten. Aber auch Diskussionen in anderen Bundesländern um den Begriff des Forstwirtschaftswegs und dessen Auslegung zeigen deutlich, dass man sich hier leicht verreinen und gegen das Bestimmtheitsgebot sowie andere Verfassungsgrundsätze verstoßen kann. Und nicht zuletzt ist auch die 2-Meter-Regel in Baden-Württemberg ein Paradebeispiel dafür, wie man das Bestimmtheitsgebot verletzen kann. Unser Umweltreferent Tilman Kluge hat sich dem Thema schon vor Jahren gewidmet (<http://www.tilmankluge.de/RV/2M.html>), aber man kann sich nicht des Eindrucks erwehren, dass gerade die an Recht und Gesetz gebundenen Staatsorgane „Gesetzgebung“ und „Verwaltung“ in Baden-Württemberg das geflissentlich ignorieren. Wir tun das jedenfalls nicht und werden den Finger notfalls auch noch tiefer in die Wunde legen, denn aus gutem Grund gibt es in einem Rechtsstaat auch die Justiz als drittes Staatsorgan.

5. Fazit und Ausblick

Wir haben vorstehend sehr stark die 2-Meter-Regel in Baden-Württemberg als Negativbeispiel angeprangert. Dies allerdings auch mit Fug und Recht, denn es geht auch anders. Und jeder, der sich mit den Positionen und Forderungen der DIMB ernsthaft beschäftigt, weiss, dass wir nicht nur kritisieren und anprangern, sondern dass wir für konstruktive und wegweisende Lösungen stehen. In diesem Sinne engagieren wir uns für zielführende gesetzliche Regelungen, die ein freies Betretungsrecht für alle (!!) ermöglichen und gewährleisten. In Hessen ist es nicht zuletzt unserem engagierten Einsatz zu verdanken, dass man dort ein modernes und bürgerfreundliches Betretungsrecht entwickelt hat, in dem alle unsere Positionen und Forderungen verwirklicht wurden, wie folgende Zitate aus § 15 HeWaldG eindrucksvoll zeigen:

(1) Jeder darf Wald zum Zwecke der Erholung nach den Maßgaben von § 14 Abs. 1 Satz 3 und 4 des Bundeswaldgesetzes und der nachfolgenden Abs. 2 bis 4 betreten.

(2) Waldbesucherinnen und Waldbesucher haben aufeinander Rücksicht zu nehmen, damit eine gegenseitige Belästigung oder Behinderung vermieden wird. Durch die Benutzung darf die Lebensgemeinschaft des Waldes nicht gestört, die Bewirtschaftung des Waldes nicht behindert, der Wald nicht gefährdet, geschädigt oder verunreinigt und die Erholung anderer nicht beeinträchtigt werden.

(3) Radfahren, Reiten und Fahren mit Krankenfahrstühlen ist im Wald auf befestigten oder naturfesten Wegen gestattet, die von Waldbesitzerinnen und Waldbesitzern oder mit deren Zustimmung angelegt wurden und auf denen unter gegenseitiger Rücksichtnahme gefahrloser Begegnungsverkehr möglich ist. Fußgängerinnen und Fußgängern sowie Menschen, die auf einen Krankenfahrstuhl angewiesen sind, gebührt in der Regel der Vorrang.

Die DIMB - Aufgaben und Tätigkeiten

Die DIMB als gemeinnütziger Verein ist die bundesweit führende Interessenvertretung der deutschen Mountainbiker. Zu ihren satzungsmäßigen Aufgaben gehört unter anderem die Förderung der Öffnung aller Wege (einschließlich Pfade) **unter Berücksichtigung der Natur- und Sozialverträglichkeit**. Die DIMB verfolgt ihre satzungsgemäßen Ziele durch die regelmäßige Zusammenarbeit mit gesetzgebenden Instanzen, mit allen politischen und behördlichen Ebenen des Umwelt- und Landschaftsschutzes, der Forstverwaltung, des Sports, den Naturschutzverbänden sowie den Interessenvertretungen des Sports, der Grundeigentümer und der übrigen Nutzergruppen von Wald und Landschaft.

Die DIMB fördert seit über 20 Jahren das Verständnis für eine umwelt- und sozialverträgliche Ausübung des Mountainbikesports durch umfassende Aktivitäten:

- ◆ Aufklärung über die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern (u. a. Sammlung Betretungsrecht, Veröffentlichung von Stellungnahmen, Urteilsanmerkungen, etc.)
- ◆ Erarbeitung von freiwilligen Verhaltensregeln (u. a. DIMB Trail Rules) sowie Werbung für gegenseitige Rücksichtnahme (u. a. Fair on Trails)
- ◆ Europas umfangreichstes Aus- und Fortbildungsprogramm für qualifizierte MTB-Trailscouts, MTB-Guides (C-Trainer) sowie Kinder- und Jugendleiter als Multiplikatoren
- ◆ Preisgekrönte Förderung von Kinder- und Jugendprojekten (NatureRide - kids on bike)
- ◆ Qualifizierte Beratung über legale Möglichkeiten zur Schaffung neuer Mountainbikestrecken für Downhiller, Freerider und Dirtbiker (Legalize Downhill & Freeride)
- ◆ Bau und Betrieb des Flowtrail Stromberg als Modellprojekt für ein attraktives umwelt- und sozialverträgliches Zusatzangebot für alle Mountainbiker
- ◆ Mitgliedschaft und Mitarbeit in internationalen und nationalen Verbänden, wie z. B. International Mountain Bike Association, Kuratorium Sport und Natur e.V. sowie Zusammenarbeit mit allen führenden Sport- und Umweltverbänden

- ◆ Aktive Mitarbeit an Modellprojekten wie z. B. Natura 2000 und Sport
- ◆ etc.

Die DIMB ist in den letzten Jahren von wenigen Hundert Mitgliedern auf mittlerweile über 60.000 Mitglieder angewachsen. Auch die Zahl der Mountainbiker, die die DIMB Trail Rules als freiwillige Selbstverpflichtung für ein umwelt- und sozialverträgliches Mountainbiken anerkennen und einhalten, wächst von Jahr zu Jahr. Das Engagement der DIMB wird aber nicht nur von Mountainbikern geschätzt und anerkannt. Die DIMB hat sich auch für viele Verbände und Umweltschutzorganisationen sowie für Politik und Verwaltung zu einem anerkannten und geschätzten Gesprächspartner entwickelt.

Mülheim an der Ruhr im Juli 2013

gez. Helmut Klawitter, ass. iur.

Rechtsreferent und Mitglied des Erweiterten Vorstands