

# Eike Erdel Rechtsanwalt

Rechtsanwalt Eike Erdel, Hugelstr.2, 35315 Homberg

An die  
Wanderfreunde Hatzbachtal 1982 e.V.  
Im Roten Bach 12  
35260 Stadtallendorf

Hugelstr.2  
35315 Homberg  
Tel.: 06429-826727  
Fax: 06429-826728

Bankverbindung:  
Volksbank Mittelhessen  
IBAN: DE86 5139 0000 0024 5695 00  
BIC: VBMHDE5F  
UstNr.: 00181530593

63.049/23

(bitte stets angeben)

Homberg, den 17.08.2023

## **Rechtsgutachten zur Durchführung von Wanderveranstaltungen im hessischen Staatswald durch als gemeinnützige anerkannte Vereine**

Folgende rechtliche Fragen sind zu beantworten:

- 1.) Bedürfen Wanderveranstaltungen gemeinnütziger Vereine im hessischen Staatswald der Zustimmung des Landesbetriebs Hessen-Forst?
- 2.) Dürfen von gemeinnützigen Vereinen für die Nutzung des hessischen Staatswaldes bei Wanderveranstaltungen Kosten erhoben werden?
- 3.) Müssen sogar von gemeinnützigen Vereinen Kosten erhoben werden?
- 4.) Welche Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Beantwortung der vorstehenden Fragen?

### **Vorbemerkung**

Der Landesbetrieb Hessen-Forst verlangt für die Nutzung des hessischen Staatswaldes für Wanderstrecken bei Wandertagen von gemeinnützigen Vereinen eine „Nutzungspauschale“ in Höhe von 60,00 Euro, wenn weniger als 200 Wanderer teilnehmen und in Höhe von 250,00 Euro, sofern mehr als 200 Wanderer teilnehmen. Dies ist in der „Geschäftsanweisung Nr.: 04/2016 -N 55.7 Sport und Veranstaltungen im Wald“ geregelt. Diese Kosten verlangt Hessen-Forst mit folgender Begründung:

„Veranstaltungen gemeinnütziger Gruppen (dazu gehören u. a. Sportvereine, Schulen, Kindergärten, Geo-/Nationalparkranger, Naturschutzverbände), lassen sich in 3 Kategorien unterscheiden. ...

Kategorie 1

Wird für die Veranstaltung kein Kfz benötigt, ist die Veranstaltung nicht zustimmungspflichtig. Sie ist kostenfrei. Jedoch sollten die Veranstalter ab einer größeren Teilnehmerzahl (Orientierungsgröße > 50 Personen) die Forstämter hierüber informieren, da ansonsten die Veranstaltung durch betriebliche Abläufe (Holznutzung, Jagd) beeinträchtigt werden könnte.

### Kategorie 2

Zu der zweiten Kategorie gemeinnütziger Veranstaltungen zählen Veranstaltungen mit geringem Gestattungsumfang. Werden ein oder mehrere Kfz benötigt, ist diese Veranstaltung aufgrund des Einsatzes eines Pkws zustimmungspflichtig. Das Forstamt erhebt eine Veranstaltungspauschale in Höhe von € 60,00 (€ 50,42 zzgl. der derzeit gültigen MwSt. z. Zt. 19 % = € 9,58) nach Vorlage 1.

Sofern es sich um eine forstamtsübergreifende Veranstaltung handelt, beträgt die Pauschale aufgrund des erhöhten Aufwandes € 100,00 (€ 84,03 zzgl. der derzeit gültigen MwSt. z. Zt. 19 % = € 15,97). Die Zustimmung erteilt das hauptbetroffene Forstamt ebenfalls nach Vorlage 1.

### Kategorie 3

Die dritte Kategorie umfasst die Gestattung größerer Veranstaltungen. Die Teilnehmerzahl ist größer (Orientierungszahl > 200), es findet eine umfangreichere Nutzung von Wald- und Wegeflächen statt (z. B. durch die Beschilderung und Sperrung von Wegen sowie die Einrichtung von Kontrollposten und Zuschauerplätzen), die Bewirtschaftung ist stärker beeinträchtigt. Außerdem werden Wegebenutzungserlaubnisse für mehrere Kfz benötigt. Diese Veranstaltungen sind ebenfalls aufgrund des Einsatzes eines oder mehrerer Pkws zustimmungspflichtig. Die Veranstaltungspauschale beträgt € 250,00 (€ 210,08 zzgl. der derzeit gültigen MwSt. z. Zt. 19 % = € 39,92).“

Diese Regelungen hat der Landesbetrieb Hessen-Forst nach Auskunft der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz „nach längeren intensiven Abstimmungen mit dem Landessportbund Hessen“ festgelegt (Plenarprotokoll 20/136, S. 11248). Es handelt sich also um keine Beschlussvorlage, der durch eine Entscheidung der Landesregierung Rechtskraft verliehen wurde, sondern um einen internen Beschluss des Landesbetriebs Hessen-Forst.

In der „Geschäftsweisung Nr.: 04/2016 -N 55.7 Sport und Veranstaltungen im Wald“ wird zur Regelung ausgeführt:

„Die Geschäftsweisung regelt die Handhabung von Veranstaltungen im Wald durch den Landesbetrieb Hessen-Forst und will Klarheit bei Genehmigung und Kostenerhebung schaffen. Anlass für die Überarbeitung der Geschäftsweisung sind die Neuregelungen zum Betretungsrecht nach dem Hessischen Waldgesetz (HWaldG) vom 27.06.2013 und die Vereinbarung Wald und Sport (Anlage 1), die gemeinsam mit Waldbesitzern und Waldnutzenden geschlossen wurde. ...

Besonders zu beachtende Änderungen gegenüber der Vorversion:

- Organisierte Sport- und sonstige Veranstaltungen sind nicht mehr erlaubnispflichtig, die bisherige Regelungen zu den Entgelten durch den Veranstalter entfallen.
- Mit der GA werden zustimmungsfreie und zustimmungspflichtige Veranstaltungen unterschieden.
- Diese GA ersetzt die Vorgängerregelung GA 07/2008 N55 „Veranstaltungen im Wald“.

Bei der vorgenannten „Geschäftsanweisung N 55.7 Veranstaltungen im Wald“ heißt es unter „0.2 Änderungsgrund“:

„Entfällt (Ersterstellung).“

Damit wurden Kosten für Wanderveranstaltungen erstmals mit Inkrafttreten dieser „Geschäftsanweisung“ am 01.11.2008 erhoben. Zuvor wurden keine Kosten erhoben. Der damalige zuständige Hessische Staatsminister für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz Jörg Jordan hat 1991 zu Wanderveranstaltungen im Wald angeordnet (Staatsanzeiger für das Land Hessen 35/1991 vom 2. September 1991, Seite 2018f. Ziffer 788):

„Im Hinblick auf die besondere gesellschafts- und gesundheitspolitische Bedeutung des Sports, den hohen Freizeitwert derartiger Veranstaltungen und mit Rücksicht auf den i. d. R. gemeinnützigen Charakter der veranstaltenden Vereine bitte ich, die oben genannten Veranstaltungen im Staatswald des Landes unentgeltlich zu gestatten und zu unterstützen.“

Diese Anordnung erfolgte ausdrücklich „im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Inneren und für Europaangelegenheiten“ und im Interesse der Sportförderung.

## **Rechtsgrundlagen**

Es stellt sich die Frage, ob die in der „Geschäftsanweisung Nr.: 04/2016 -N 55.7 Sport und Veranstaltungen im Wald“ festgelegte Kostenregelung rechtmäßig ist.

Der freie Zugang der erholungsuchenden Bevölkerung zum Wald ist in Deutschland erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gesetzlich näher festgelegt worden. Die überkommene Reichsgesetzgebung enthielt ebenso wie die älteren Landesforstgesetze ausdrückliche Regelungen über den Zugang zum Wald und zur Feldflur - insbesondere auch über das Reiten im Walde - nur in Gestalt von Verbotsnormen. So bedrohte § 368 Nr. 9 des Strafgesetzbuchs bis zu seiner Aufhebung durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469) unter anderem denjenigen mit Strafe, der unbefugt „über Schonungen, welche mit einer Einfriedigung versehen sind oder deren Betreten durch Warnungszeichen untersagt ist, oder auf einem durch Warnungszeichen geschlossenen Privatweg geht, fährt, reitet oder Vieh treibt“. In ausdrücklicher Ergänzung hierzu stellte etwa § 8 Abs. 1 des Preußischen Feld- und Forstpolizeigesetzes (in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Januar 1926 [PrGS. S. 83]) generell das unbefugte Reiten über fremde Grundstücke unter Strafe.

Mangels eindeutiger positivrechtlicher Regelung eines Waldbetretungsrechts und aufgrund der zunehmenden Erholungsbedürfnisses der Bevölkerung wurde in der Literatur das Bestehen

eines Gewohnheitsrechts zum Betreten des Waldes diskutiert und überwiegend bejaht. In der Rechtsprechung war das Waldbetretungsrecht eher selten Entscheidungsgegenstand. Aus der älteren Rechtsprechung sind drei Entscheidungen des Oberlandesgerichts Braunschweig zu erwähnen, nach denen ein Betretungsrecht des Waldes auch außerhalb der Waldwege auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage anerkannt wurde (Bischof: Geschichte der Wald- und Forstgesetzgebung im Bundesland Schleswig-Holstein, 2016, S. 158). Das Oberlandesgericht Braunschweig hat in seinem Urteil vom 10. April 1900 dazu ausgeführt (OLG Braunschweig, Urteil vom 10.04.1900, ZfRpfl BS 1900, S. 127 ff.):

„Die geschichtliche Entwicklung der Rechtsverhältnisse am Walde, forstpolizeiliche und Landeskultur-Rücksichten haben bewirkt, dass der Waldeigentümer eine beschränkte Nutzung von dritter Seite zu dulden hat und dass seine eigene Benutzungsfreiheit sich mehr oder minder eingeschränkt findet. ... Wie es hier zu Lande als Rechtens angesehen werden muss, dass jedermann die Befugnis zusteht, den Wald zu betreten und darin sowohl auf Wegen, als außerhalb derselben zu gehen.“

Auch im früheren Kurhessen existierte ein Gewohnheitsrecht, der jedermann das Betreten des Waldes gestattete (Bähr: Der hessische Wald. Eine Darstellung der im vormaligen Kurfürstentum Hessen am Walde bestehenden Rechtsverhältnisse, 1879, S. 8).

Ein solches Recht kann sich nicht nur aus einem etwaigen Gemeingebrauch oder aus naturschutzrechtlichen Vorschriften ergeben, sondern auch aus Art. 2 Abs. 1 GG, sofern das beabsichtigte Wandern im Wald in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit fällt und eine Beschränkung nicht durch die verfassungsmäßige Ordnung gedeckt ist.

Nach den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätzen gewährleistet Art. 2 Abs. 1 GG die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne. Geschützt ist damit nicht nur ein begrenzter Bereich der Persönlichkeitsentfaltung, sondern jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt. Abgesehen von einem absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung, welcher der Einwirkung der öffentlichen Gewalt entzogen ist, ist die allgemeine Handlungsfreiheit allerdings nur in den Schranken des zweiten Halbsatzes von Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. In materieller Hinsicht bietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Maßstab, nach dem die allgemeine Handlungsfreiheit eingeschränkt wird. Sofern eine bestehende Befugnis nachträglich beseitigt wird, muss der nach dem Rechtsstaatsgrundsatz gebotene Vertrauensschutz gewahrt bleiben. Darüber hinaus muss den Anforderungen genügt sein, die sich aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ergeben. Eine die Handlungsfreiheit einschränkende Vorschrift darf nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht so unbestimmt sein, dass das Verbot einer Betätigung praktisch in das unüberprüfbare Ermessen der Verwaltung gestellt wird (BVerfG, Beschluss vom 06.06.1989 - 1 BvR 921/85).

Die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG umfasst auch das Wandern im Walde (BVerfG, Beschluss vom 06.06.1989 - 1 BvR 921/85; Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 03.03.2021 - 5 LA 295/20). Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG steht auch juristischen Personen zu (BVerfG, Urteil vom 14.12.1965 - 1 BvR 413/60). Grundrechtsverpflichtet ist der Staat in seinen Untergliederungen von Bund, Ländern und Gemeinden (Art. 1 Abs. 3 GG).

Eine positive bundesrechtliche Regelung über den Zugang zum Wald wurde dann erstmals in § 14 des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) vom 2. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037) geschaffen, der in der Fassung des Artikels 1 Zweites Gesetz zur Änderung des Bundeswaldgesetzes G. v. 31. Juli 2010 (BGBl. I S. 1050) mit Wirkung vom 6. August 2010 folgenden Wortlaut hat:

#### "§ 14 Betreten des Waldes

(1) Das Betreten des Waldes zum Zwecke der Erholung ist gestattet. Das Radfahren, das Fahren mit Krankenfahrrädern und das Reiten im Walde ist nur auf Straßen und Wegen gestattet. Die Benutzung geschieht auf eigene Gefahr. Dies gilt insbesondere für walddtypische Gefahren.

(2) Die Länder regeln die Einzelheiten. Sie können das Betreten des Waldes aus wichtigem Grund, insbesondere des Forstschatzes, der Wald- oder Wildbewirtschaftung, zum Schutze der Waldbesucher oder zur Vermeidung erheblicher Schäden oder zur Wahrung anderer schutzwürdiger Interessen des Waldbesitzers, einschränken und andere Benutzungsarten ganz oder teilweise dem Betreten gleichstellen.“

Das Bundesland Hessen hat das Betretungsrecht in § 15 des Hessisches Waldgesetzes (HWaldG) vom 27. Juni 2013 geregelt. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

#### „§ 15 Betreten des Waldes, Reiten und Fahren

(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 Krankenfahrrädern 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 Krankenfahrrad angewiesen sind, gebührt in der Regel der Vorrang.

(4) Fahren mit Kutschen ist im Wald auf Waldwegen gestattet, die eine Nutzbreite von mindestens 2 Metern aufweisen.

(5) Jedes Betreten und jede Benutzung des Waldes, die über das nach Abs. 1 bis 4 zulässige Maß hinausgeht, bedarf der Zustimmung der Waldbesitzerin oder des Waldbesitzers. Einer Zustimmung bedürfen insbesondere

1. das Befahren von Waldwegen mit motorgetriebenen Fahrzeugen, für die ein Versicherungs- oder ein amtliches Kennzeichen erforderlich ist,

2. das Reiten und das Radfahren auf Waldwegen, die nicht nach Abs. 3, § 16 Abs. 4 oder § 17 dafür freigegeben sind,
3. das Zelten und Abstellen von Wohnwagen und anderen fahrbaren Unterkünften,
4. das Starten und Landen von motorgetriebenen Modellflugzeugen,
5. Veranstaltungen, wenn sie zu einer deutlichen Beunruhigung der im Wald lebenden Tiere, zu einer Verunreinigung von Waldgrundstücken oder zu einer Beschädigung von Pflanzen führen,
6. die Durchführung von kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung sowie
7. das Rauchen im Wald.

Die Zustimmung zu einer Nutzung nach Satz 1 zieht keine weitergehenden Verkehrssicherungspflichten der Waldbesitzerin oder des Waldbesitzers über das nach § 14 Abs. 1 Satz 3 und 4 des Bundeswaldgesetzes geschuldete Maß nach sich.

(6) Das Anlegen von Wegen durch Waldbesucherinnen und Waldbesucher ohne Zustimmung der Waldbesitzerin oder des Waldbesitzers ist unzulässig.

(7) Vorschriften des öffentlichen Rechts, die das Betreten des Waldes in weiterem Umfange gestatten oder die das Betreten des Waldes einschränken, bleiben unberührt.

(8) Den Bediensteten der Forstbehörden oder den von diesen beauftragten Personen ist das Begehen von Waldflächen oder das Befahren von Waldwegen und Straßen im Wald zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem Bundeswaldgesetz, diesem Gesetz und aufgrund von diesem ergangener Verordnungen zu gestatten. Die nach Satz 1 berechtigten Personen sollen ihr Kommen rechtzeitig in geeigneter Weise ankündigen und haben sich auf Verlangen auszuweisen.“

Das HWaldG hat in § 33 HWaldG dem für das Forstwesen zuständigen Minister ermächtigt durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

„§ 33 Verordnungsermächtigungen

Die für das Forstwesen zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen über:

1. die Aufstellung, Prüfung und Genehmigung sowie die Überwachung der Einhaltung von Betriebsplänen nach § 5,
2. die Höhe und das Verfahren der Erhebung der Walderhaltungsabgabe sowie deren Verwendung nach § 12 Abs. 5,
3. die Art und den Umfang der fachlichen Betreuung für den Körperschaftswald nach § 19 Abs. 1 durch den Landesbetrieb Hessen-Forst,
4. die Organisation von Gemeinschaftswald nach § 20, insbesondere

- a) zu den Organen und deren Befugnissen,
- b) zu den Rechten und Pflichten der Eigentümerinnen und Eigentümer,
- c) zu den Anforderungen an eine Satzung,
- d) zu dem Verfahren von Beschlussfassungen sowie
- e) Übergangsbestimmungen.

5. die Art und den Umfang der allgemeinen und der besonderen Förderung des Privatwaldes nach § 22 Abs. 1 durch den Landesbetrieb Hessen-Forst nach § 27 Abs. 2 Nr. 3,

6. die Dienstkleidung der Forstbeschäftigten sowie über deren Berufsbezeichnung. In der Rechtsverordnung nach Satz 1 Nr. 4 ist auch zu regeln, ob und inwieweit in Satzungen abweichende Regelungen getroffen werden dürfen.“

In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird zu § 15 Abs. 5 HWaldG ausgeführt:

„In Abs. 5 werden Nutzungen und Aktivitäten im Wald aufgeführt, die der vorherigen Zustimmung der Waldbesitzerin oder des Waldbesitzers bedürfen. Indem in Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 in Bezug auf die motorgetriebenen Fahrzeuge auf das Erfordernis einer Versicherungs- oder amtlichen Kennzeichnung abgestellt wird, werden sogenannte "Pedelecs" in das allgemeine Betretungsrecht einbezogen.

Veranstaltungen im Wald in den Bereichen Sport, Tourismus oder Umweltbildung erfreuen sich großer Beliebtheit. Der Wald bietet für solche Veranstaltungen einen geeigneten und vielgestaltigen Erlebnis- und Erfahrungsraum. Grundsätzlich ist bei allen Veranstaltungen im Wald die sogenannte Wohlverhaltensklausel nach § 15 Abs. 2 HWaldG-E zu beachten.

Als Ansprechpartner und Berater zu Veranstaltungen im Wald stehen vor Ort die Forstämter zur Verfügung. Sie können für die Planung von Veranstaltung offene Fragen beantworten und Auskünfte geben.

Eine Veranstaltung ist ein organisiertes, zweckbestimmtes, zeitlich begrenztes Ereignis, an dem eine Gruppe von Menschen vor Ort im Wald oder medial teilnimmt. Der Begriff der Veranstaltung in diesem weiten Sinn umfasst zunächst alle Veranstaltungen - von der privaten Geburtstagsfeier über das öffentliche Rockkonzert bis hin zum geschäftlichen Meeting. Für viele Veranstaltungen im Wald muss aber keine gesonderte Zustimmung der Waldbesitzerin oder des Waldbesitzers eingeholt werden.

Das Hessische Waldgesetz sieht vor, dass für Veranstaltungen insbesondere dann eine Zustimmung der Waldbesitzerin oder des Waldbesitzers einzuholen ist, wenn:

- sie zu einer deutlichen Beunruhigung der im Wald lebenden Tiere, zu einer Verunreinigung von Waldgrundstücken oder zu einer Beschädigung von Pflanzen führen (§ 15 Abs. 5 Nr. 5 HWaldG-E) oder

- es sich um die Durchführung von kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung handelt (§ 15 Abs. 5 Nr. 6 HWaldG-E).

Kommerzielle Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung sind Veranstaltungen, die öffentlich angekündigt oder beworben werden, für deren Teilnahme in der Regel ein Entgelt zu entrichten ist und denen eine Gewinnerzielungsabsicht zugrunde liegt. Zu verzeichnen ist eine zunehmende Freizeit- und Erlebnisorientierung vieler Zielgruppen. Unter diesen Voraussetzungen nimmt die wirtschaftliche Bedeutung speziell von Events im Wald langfristig zu. Der Trend zum Erlebniskonsum rückt den Wald in den Fokus gewerblicher Veranstalter mit kommerziellen Interessen.

Zu kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung zählen zum Beispiel:

- Outdoor-Events von gewerblichen Anbietern,
- Konzerte im Wald von gewerblichen Anbietern,
- Kutschfahrten durch den Wald von gewerblichen Anbietern,
- gewerblicher Betrieb von Kletterseilgärten,
- das Filmen oder Fotografieren im Wald für gewerbliche Zwecke.

Gemeinnützige Veranstaltungen ohne erwerbswirtschaftliche Zielsetzung sind von solchen kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung abzugrenzen. Auch diese gemeinnützigen Veranstaltungen werden zwar des Öfteren öffentlich angekündigt und es werden zum Teil auch Entgelte bzw. Beiträge erhoben. Der wesentliche Unterschied zu den kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung nach § 15 Abs. 5 Nr. 6 ist jedoch, dass sie einen gemeinnützigen Charakter haben und ihnen keine Gewinnerzielungsabsicht zugrunde liegt. Ein Veranstalter verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn seine Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.

Hierzu zählen ehrenamtliche, uneigennützige und lediglich kostendeckende Veranstaltungen von gemeinnützigen Institutionen, insbesondere von Schulen, Kindergärten oder von anderen öffentlichen Bildungsinstitutionen, sowie Veranstaltungen von Vereinen oder Verbänden.

Von diesen Veranstaltern werden zwar mitunter Beiträge, Umlagen, Nenn gelder oder andere Entgelte erhoben, diese sind aber nicht auf eine Gewinnerzielung ausgerichtet, sondern dienen vielmehr der Deckung der Aufwendungen bzw. der "Unkosten" und der Erfüllung des gemeinnützigen Zweckes.

Zu gemeinnützigen Veranstaltungen ohne erwerbswirtschaftliche Zielsetzung zählen zum Beispiel:

- Waldführungen und Veranstaltungen im Wald, die der Waldpädagogik dienen,



- Wanderungen von Wandervereinen, Schulklassen oder Kindergartengruppen in den Wald,
- Gottesdienste im Wald,
- von Vereinen oder privat organisierte Lauftreffs,
- Ausritte von Reitvereinen in kleineren Gruppen,
- naturkundliche Führungen von Naturschutzverbänden,
- naturkundliche Führungen oder Wanderungen im Rahmen des sanften naturverträglichen Tourismus im lokalen oder regionalen Verbund mit Partnerbetrieben der Gastronomie.

Auch bei solchen gemeinnützigen Veranstaltungen, die nicht kommerziell sind und die keine erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung haben, kann eine vorherige Anfrage beim Forstamt und eine vorherige Abstimmung mit der Waldbesitzerin oder dem Waldbesitzer zweckmäßig sein oder ist dann anzuraten, wenn die Veranstaltung einen größeren Rahmen hat (zum Beispiel eine relativ große Teilnehmerzahl) oder wenn ganz bestimmte Wege oder Grundstücke benutzt werden sollen. Durch diese vorherige Abstimmung kann vermieden werden, dass zum Beispiel Überschneidungen mit anderen Veranstaltungen entstehen, Holzerntearbeiten eine Benutzung von Wegen oder Waldflächen ausschließen oder eine Gesellschaftsjagd im geplanten Waldbereich stattfindet.

Veranstaltungen im Wald sind dann erfolgreich, wenn von den Veranstaltern bereits bei der Planung vorsorglich eine gegebenenfalls zweckmäßige Abstimmung erfolgt oder wenn eine nach § 15 Abs. 5 des Hessischen Waldgesetzes erforderliche Zustimmung rechtzeitig eingeholt wird. Die allgemeine Grundregel, dass auf andere Waldbesucherinnen oder Waldbesucher sowie auf die Lebensgemeinschaft der Tiere und Pflanzen im Wald Rücksicht genommen wird, gilt auch für Veranstaltungen.“

Zu § 33 HWaldG wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs ausgeführt:

„In der Vorschrift werden sämtliche Verordnungsermächtigungen der für Forsten zuständigen Ministerin oder des zuständigen Ministers zusammengefasst. Dies dient insgesamt der Übersichtlichkeit und der Rechtsklarheit.

Nr. 1 enthält eine Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Aufstellung, Prüfung und Genehmigung von Betriebsplänen nach § 5.

Die Verordnungsermächtigungen der Nr. 2 bis 5 greifen die bisherigen Ermächtigungen in § 34 hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Forstdienststellen und den Organen der Gemeinde sowie in § 35 Abs. 5 hinsichtlich der für die besondere Förderung vom Privatwald zu entrichtenden Kostenbeiträge, in § 12 Abs. 5 hinsichtlich der Walderhaltungsabgabe und § 20 Abs. 3 HForstG hinsichtlich der Dienstkleidung und Berufsbezeichnung der Forstbeamten und -angestellten auf.“

## Rechtliche Prüfung

Nach alledem stellt sich die Frage, ob eine Volkswanderung im hessischen Staatswald überhaupt der Zustimmung durch den Landesbetrieb Hessen-Forst bedarf.

Maßgeblich ist hier allein § 15 HWaldG. § 14 Abs. 1 Satz 1 BWaldG regelt kein subjektives Recht. Die Norm ist kein für den Bürger unmittelbar verbindlicher Rechtssatz. Normadressaten sind allein die Länder, die zum Erlass entsprechender Außenrechtssätze verpflichtet werden (BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85; Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 03.03.2021 - 5 LA 295/20). Verfassungsrechtliche Grundlage für den Regelungsauftrag ist die Befugnis des Bundes zur Rahmengesetzgebung gemäß Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. Diese Grundlage ist zwar mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 weggefallen. Gemäß Art. 125b Abs. 1 Sätze 1 und 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG gilt § 14 Abs. 1 Satz 1 BWaldG jedoch als Bundesrecht fort, und zwar auch insoweit, als die Norm (lediglich) eine Verpflichtung der Länder zur Gesetzgebung enthält (Schleswig-Holsteinisches OVG, Beschluss vom 03.03.2021 - 5 LA 295/20).

Es ist daher zu prüfen, ob gem. § 15 HWaldG eine Zustimmung des Waldbesitzers zu Volkswanderveranstaltungen im Wald erforderlich ist.

Dazu muss zunächst muss erst einmal kurz dargestellt werden, was eigentlich eine Volkswanderung ist. Als die Volkslauf-Bewegung in den 60er-Jahren die Freizeitsportler in Deutschland erfasste, stand der Gedanke der sportlichen Leistungserbringung im Vordergrund. Doch eigentlich wollten immer mehr Läufer ohne Hast Sport und Naturerlebnis verbinden und sich Seite an Seite mit Bekannten, Freunden oder der ganzen Familie auf den Weg in die Natur machen. So stellten schließlich einige Kritiker des Leistungsprinzips unter dem Motto „Volkssport“ zwanglose Veranstaltungen auf die Beine, die sich schnell wachsender Beliebtheit erfreuten. Es wurde nicht gelaufen, sondern gewandert. Die Volkssport-Idee und der „sanfte Ausdauersport“ waren geboren: Sporttreiben ohne Sollzeiten, ohne Zeitmessung, die nach Zehntel- und Hundertstel-Sekunden in Gewinner und Verlierer einteilt. Im Vordergrund stand nicht die Leistungserbringung, sondern die Gesundheit und die Freude an der Ausübung des Sports in der freien Natur.

Schon bald bildeten sich organisierte Volkssportverbände in Deutschland. Bereits 1968 gründeten Volkssportler aus Deutschland, der Schweiz, aus Liechtenstein und Österreich den Internationalen Volkssportverband (IVV). Mit dabei waren sechs Vereine aus Deutschland.

Im süddeutschen Raum fand diese Bewegung raschen Zulauf. Waren es 1968 20 Vereine, welche Volkswandertage nach den Richtlinien des IVV durchführten, so stieg die Zahl 1969 auf 114 und 1970 auf 365. Am 15. November 1970 wurde in Scheyern/Bayern der Deutsche Volkssportverband (DVV) gegründet, der dem IVV angehört. Bereits kurz zuvor, am 02.11.1970, wurde in Deutschland die Europäische Volkssportgemeinschaft (EVG) gegründet. Diese Volkssportverbände existieren auch heute noch.

Neben diesen durch die in den Volkssportverbänden organisierten Vereinen angebotenen Wandertage führten auch Sportvereine und nicht in Verbänden organisierte Vereine immer mehr Volkswanderungen durch. Die ersten dieser Volkswanderungen wurden schon zu Beginn der 1970er Jahre im Rahmen der Trimm-dich-Bewegung angeboten. Damit sollten breite Teile der Bevölkerung zu körperlicher Betätigung ohne Leistungsdruck animiert werden. Anfangs

waren sogar nicht selten Gemeinden Ausrichter solcher Volkswanderungen. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert, den solche Volkswanderungen im Hinblick auf die Volksgesundheit hatten. Schon bald erfreuten sich Volkswandertage in ganz Deutschland großer Beliebtheit.

Bei einer solchen Volkswanderung bietet der Veranstalter Wanderstrecken in verschiedenen Längen an, die der Teilnehmer alleine oder in einer Gruppe durchwandern kann. Gestartet wird für gewöhnlich in oder bei einer Ortschaft, wobei häufig Bürgerhäuser bzw. Dorfgemeinschaftshäuser, Sportheime, Schützenhäuser, Grillhütten usw. als Startlokal dienen. Die Wanderstrecken werden vom Veranstalter extra für die Volkswanderung ausgeschildert und markiert. Die eigentliche Volkswanderung findet dann an Wochenenden oder Feiertagen statt. An ein oder zwei Werktagen davor wird die Strecke ausgeschildert. Unterwegs gibt es in der Regel mehrere Verpflegungs- und Kontrollposten, so dass man kein schweres Gepäck mitnehmen muss.

Die Teilnehmerzahlen bei solchen Volkswanderveranstaltungen sind unterschiedlich. Bei den Volkswanderveranstaltungen der im Deutschen Volkssportverband (DVV) oder in der Europäischen Volkssportgemeinschaft (EVG) zusammengeschlossenen Vereinen wurden in den Anfangsjahren teilweise mehrere Tausend Teilnehmer gezählt.

Für die Ausschilderung der Wanderstrecken werden in der Regel Kraftfahrzeuge verwendet. Gleiches gilt für die Einrichtung und Versorgung der Verpflegungsstellen an der Wanderstrecke am Wandertag.

Unter Berücksichtigung dieser Tatsachen lässt sich feststellen, dass für solche Wanderveranstaltungen im hessischen Staatswald nicht die Zustimmung durch den Landesbetrieb Hessen-Forst erforderlich ist.

Zwar hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in einer Entscheidung in einem Eilverfahren zu einem organisierten Radmarathon ausgeführt, dass die Gestattung aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesforstgesetz - LFoG), Wald zum Zwecke der Erholung zu betreten, ihrer Natur nach nur individuell und höchstpersönlich ausgenutzt werden könne. Die Vorschrift begünstige nur die jeweilige natürliche Person, die als individualisierter Teil der Allgemeinheit, quasi als „Jedermann“, den Wald betrete. Der Eigentümer habe den damit verbundenen realen Vorgang in den gesetzlichen Grenzen, wie sie sich insbesondere aus der Zweckbegrenzung und dem Wohlverhaltensgebot aus § 2 Abs. 3 LFoG ergeben, zu dulden. Korrespondierende subjektive Rechte Dritter dürften entsprechend allenfalls natürlichen Personen zukommen. In dem Beschluss vom 21.08.2008 wird dazu ausgeführt (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.08.2008 - 20 B 1057/08):

„Zutreffend hat das Verwaltungsgericht insoweit hervorgehoben, dass die Nutzung der streitigen Waldwege durch die Teilnehmer an dem Radmarathon kein Betreten bzw. Befahren zum Zwecke der Erholung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LFoG darstellt. Denn die Teilnehmer befahren die Waldwege nicht als „Jedermann“, sondern im Rahmen einer organisierten Veranstaltung unter Zahlung eines entsprechenden Startgeldes und zum Zwecke des sportlichen Wettbewerbes. Eventuelle Erholungsziele, die einzelne Teilnehmer bei ihrem Tun gleichwohl verfolgen, werden durch das Gesamtbild der Veranstaltung und deren Organisationsgrad überlagert. Zudem deutet schon die Größenordnung der Veranstaltung darauf, dass andere als die Teilnehmer

jener Veranstaltung, wenn auch nur vorübergehend für die Zeit der Veranstaltung, von der Nutzung ausgeschlossen sind, also letztlich eine Sperrung erfolgt, oder jedenfalls eine Nutzung nur eingeschränkt möglich bleibt.“

Letztendlich hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die Rechtsfrage aber nicht entschieden und auf das Hauptsacheverfahren verwiesen. Eine solche Entscheidung erging aber nicht. Betroffen war außerdem Privatwald, deren Besitzer nicht grundrechtlich verpflichtet sind und somit das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG nicht beachten müssen.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat in seinem Urteil vom 27.02.1995 ausgeführt, dass die Durchführung einer Schlepjjagd in erster Linie sportlichen und kommerziellen Zwecken diene. Vom Betretungsrecht gedeckt seien mithin nur vergleichsweise schonende Formen des Aufenthalts und der Betätigung in der freien Landschaft, was bei von Vereinen organisierte Sportveranstaltungen mit Teilnehmern und Zuschauern, deren Interesse nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie auf den Genuß von Natur und Landschaft gerichtet sei, sondern auf sportliche Leistungen bzw. ihren Unterhaltungswert, nicht der Fall sei. Entsprechendes gilt für sonstige Veranstaltungen, bei denen ein wirtschaftliches oder gesellschaftliches Interesse im Vordergrund stehe. Da dieses Betreten der Landschaft nicht mehr der reinen Erholung diene, sei es nicht mehr von dem Recht auf Erholung in Natur und Landschaft gedeckt. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg führt dazu in seinem Urteil vom 27.02.1995 aus (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.02.1995 - 5 S 1281/94):

„Abweichend von der Meinung des Verwaltungsgerichts ist der erkennende Senat der Überzeugung, daß Erholung in Natur und Landschaft nur "extensive" Formen der Erholung meint. Diese - soweit hier erforderlich noch zu präzisierende - Interpretation legt bereits der Umstand nahe, daß § 35 S. 1 NatSchG auf Erholung in der freien Landschaft jedermann "ein Recht" zuerkennt (vgl. auch § 27 Abs. 1 BNatSchG; ferner § 37 Abs. 1 S. 1 LWaldG), das durch Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG als subjektiv-öffentliches Recht grundrechtlich abgesichert ist (vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 06.06.1989 - 1 BvR 921/85 - DÖV 1989, 989 ff.). Führen schon bei diesem Verständnis die sich in Natur und Landschaft überlagernden Nutzungsinteressen zu Zielkonflikten, die in §§ 36 ff. NatSchG zu schwierigen Ausgleichsregelungen zwingen, so würden der Konflikt noch verschärft und der Ausgleich erschwert, wenn auch intensive Nutzung für wirtschaftliche, gesellschaftliche oder Unterhaltungszwecke unter das Erholungsrecht fiel.

Daß das Gesetz eine enge Vorstellung von der Erholung in Natur und Landschaft hat, zeigen auch die in §§ 37, 38 NatSchG genannten Betätigungsformen. Danach werden Wandern, Radfahren, Skifahren und Schlittenfahren vom Betretungsrecht, das Ausfluß des Erholungsrechts ist, erfaßt, nicht aber das Fahren mit motorisierten Fahrzeugen, das Zelten und Aufstellen von Wohnwagen sowie prinzipiell auch das Reiten. Vom Betretungsrecht gedeckt sind mithin nur vergleichsweise schonende Formen des Aufenthalts und der Betätigung in der freien Landschaft, deren Grenzen aus Anlaß des hier zu entscheidenden Falles nicht allgemein gezogen werden müssen. Diese Formen sind jedoch zu unterscheiden von organisierten Veranstaltungen mit einer erheblichen Zahl von Teilnehmern. Hierunter fallen insbesondere organisierte Sportveranstaltungen mit Teilnehmern und Zuschauern, deren Interesse nicht oder jedenfalls nicht in erster

Linie auf den Genuß von Natur und Landschaft gerichtet ist, sondern auf sportliche Leistungen bzw. ihren Unterhaltungswert. Entsprechendes gilt für sonstige Veranstaltungen, bei denen ein wirtschaftliches oder gesellschaftliches Interesse im Vordergrund steht. Darunter fallen beispielsweise organisierte Ausritte im Rahmen des Betriebs eines Reiterhofes (vgl. dazu Beschl. des erk. Senats v. 07.09.1994 - 5 S 2107/94 - UPR 1995, 76). Als unzulässige sportliche Wettkämpfe wegen großer Teilnehmerzahl und Zuschauerzahl sowie wegen umfangreicher oder intensiver Inanspruchnahme des Naturraums sind auch Moto-Cross-Rennen angesehen worden (dazu Schmidt, NVwZ 1991, 35 m.w.N.).“

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat damit die Schlepplagd als eindeutig nicht durch das Betretungsrecht der Landschaft geschützte Betätigung angesehen. Er musste aus Anlass des zu entscheidenden Falles die Grenzen nicht allgemein ziehen. Der Verwaltungsgerichtshof hat aber grundsätzlich anerkannt, dass ein Verein sich bei der Ausrichtung einer Veranstaltung auf dieses Recht berufen kann. Eine Prüfung muss dann im Einzelfall im Hinblick auf die Veranstaltungsform ergehen.

Eine Volkswanderung ist jedenfalls keine organisierte Sportveranstaltungen mit Teilnehmern und Zuschauern, deren Interesse „nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie auf den Genuss von Natur und Landschaft gerichtet ist, sondern auf sportliche Leistungen bzw. ihren Unterhaltungswert“. Vielmehr findet gerade kein Leistungswettbewerb statt. Beim Wandern spielt neben der sportlichen Betätigung das Naturerlebnis eine zentrale Rolle. Volkswanderveranstaltungen sollen die breite Masse der Bevölkerung zu einer ungezwungenen sportlichen Betätigung ohne leistungssportlichen Charakter anregen. Zuschauer gibt es keine bei Volkswanderungen. Eine Volkswanderung macht auch keine Absperrungen notwendig. Erholungssuchende, die nicht an der Volkswanderung teilnehmen, werden durch die Veranstaltung nicht aus dem Wald ausgeschlossen, sondern können auf den Wanderstrecken ihrer Freizeitaktivität individuell nachgehen. Durch eine Volkswanderung wird niemand aus dem Wald ausgeschlossen.

Somit kann sich ein Verein bei der Ausrichtung einer Volkswanderveranstaltung durchaus auch auf das Betretungsrecht gem. § 15 HWaldG berufen. Es geht für Vereine deutlich über das Betretungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG hinaus. Allerdings setzt § 15 HWaldG auch Schranken und macht gewisse Aktivitäten im Wald von einer Zustimmung des Waldbesitzers abhängig.

Einer Zustimmung des Waldbesitzers bedürfen insbesondere gem. § 15 Abs. 5 HWaldG das Befahren von Waldwegen mit motorgetriebenen Fahrzeugen, für die ein Versicherungs- oder ein amtliches Kennzeichen erforderlich ist (§ 15 Abs. 5 Ziff. 1 HWaldG), Veranstaltungen, wenn sie zu einer deutlichen Beunruhigung der im Wald lebenden Tiere, zu einer Verunreinigung von Waldgrundstücken oder zu einer Beschädigung von Pflanzen führen (§ 15 Abs. 5 Ziff. 5 HWaldG) und die Durchführung von kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung (§ 15 Abs. 5 Ziff. 1 HWaldG). Die anderen in § 15 Abs. 5 HWaldG aufgeführten zustimmungspflichtigen Nutzungen sind bei Wanderveranstaltungen offensichtlich nicht einschlägig und brauchen nicht geprüft zu werden.

Wie bereits oben erwähnt, ist bei der Ausschilderung der Wanderstrecken und der Einrichtung und Versorgung der Kontrollposten die Verwendung von Kraftfahrzeugen üblich. Dafür muss die Zustimmung des Waldbesitzers eingeholt werden. Wenn ein Verein für eine

Wanderveranstaltung also zur Ausschilderung der Wanderstrecke und zur Versorgung von Kontrollposten Kraftfahrzeuge benötigt, muss er dafür die Zustimmung des Waldbesitzers einholen. Die gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 1 HWaldG erforderliche Zustimmung wird dann aber nur wegen der Nutzung von Kraftfahrzeugen benötigt. Dadurch wird somit nicht die Wanderveranstaltung an sich zustimmungspflichtig. Verzichtet der Verein auf den Einsatz von Kraftfahrzeugen im Wald, benötigt er nach § 15 Abs. 5 Ziff. 1 HWaldG keine Zustimmung.

Fraglich ist aber, ob Volkswanderungen Veranstaltungen sind, die zu einer deutlichen Beunruhigung der im Wald lebenden Tiere, zu einer Verunreinigung von Waldgrundstücken oder zu einer Beschädigung von Pflanzen führen und daher gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 5 HWaldG einer Zustimmung des Waldbesitzers bedürfen.

Eine eindeutige Definition des Begriffs „deutliche Beunruhigung“ fehlt. Auch in der Begründung des Gesetzesentwurfs wird hierzu nichts Näheres ausgeführt. Der Wald ist Lebensraum zahlreicher Tiere. Prinzipiell kann jede Begegnung mit einem Menschen beunruhigen. Viele freilebende Tierarten sind störungsempfindlich. Sie sind es, weil sie verfolgt worden sind oder werden. Hauptverursacher und Aufrechterhalter der Störungsempfindlichkeit ist die Jagd. Ihren Aus- und Nachwirkungen ist es zuzuschreiben, dass die Nicht-Jäger, die große Mehrheit der Menschen, nur einen Bruchteil der in Mitteleuropa tatsächlich vorhandenen Säugetiere und Vögel auf Vertrautheits-Distanzen zu sehen bekommt (Josef Reichhold: Störungsökologie: Ursache und Wirkungen von Störungen – Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge, 2001, S. 11 (S 14 f.)).

Furcht auslösende Reize können auf zweierlei Weise beantwortet werden: im Falle sog. Signalreize durch angeborene, reflexhafte Verhaltensabläufe, denen keinerlei Vorerfahrung zugrunde liegt, z.B. als Reaktion auf natürliche Feinde, oder aufgrund von Lernvorgängen, weil sich ein Reiz erst durch Erfahrung als bedrohlich erweist. Letzteres gilt z.B. für die Reaktion gegenüber dem Menschen, demgegenüber Wildtiere kein angeborenes Meide- oder Schutzverhalten haben. An der Furcht vor dem Menschen ist in vielen Fällen die Jagd in ausschlaggebender Weise beteiligt. Die verbreitete Meinung jedenfalls, dass Wildtiere von Natur aus menschen scheu seien, ist keinesfalls zutreffend (Bertram Georgii: Auswirkungen von Freizeitaktivitäten und Jagd auf Wildtiere – Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge, 2001, S. 37 (S. 38 f.)).

Auf den Galapagosinseln zeigen Wildtiere gegenüber Menschen keinerlei Reaktion, da sie weder über Selektionsdruck noch über individuelle Erfahrung ein Feindbild Mensch entwickeln konnten. Im Jagdbanngebiet Aletschwald halten sich Gämse wenige Meter neben stark frequentierten Wanderwegen auf. Die selben Gämse reagieren aber außerhalb des Gebiets, wo sie bejagt werden, Menschen gegenüber auf hunderte von Metern mit Flucht. Vor allem unter sozial lebenden Wildarten, wie z.B. Rothirsch, Gämse, Steinbock oder Wildschwein, bei denen die Erlegung von Artgenossen viele Individuen (und oftmals wiederholt) mitbekommen, führt das schnell zu enormer Scheuheit der Art insgesamt. Das erlernte vorsichtige Verhalten wird zudem durch Tradition von den Eltern an Jungtiere weitergegeben. Ebenso deutlich reagieren Wasservögel auf Bejagung bzw. deren Einstellung (Bertram Georgii: Auswirkungen von Freizeitaktivitäten und Jagd auf Wildtiere – Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge, 2001, S. 37 (S. 40)).

Häufig besteht die äußerlich erkennbare Reaktion von Wildtieren auf anthropogene Störreize aber auch lediglich im sogenannten Sichern: Sie versuchen zunächst den Reiz zu identifizieren. Der Ethologe spricht deshalb von einer Orientierungsreaktion. Auf diese Weise schützt sich der Organismus i. S. einer Risiko-Nutzen-Abschätzung – z.B. zwischen Gefahr einerseits und dem Wert der am Ort jeweils nutzbaren Ressourcen andererseits – vor „unnützen“ Fluchten. Wann immer Scheu vor dem Menschen eine erfahrungsbedingt erlernte oder tradierte Verhaltensanpassung an lange anthropogene Verfolgung ist, ist sie in der Regel reversibel. Das dem tatsächlich so ist, wird vor allem in Schutzgebieten deutlich, in denen die Jagd ruht, wie etwa im Schweizerischen Nationalpark. Dort äsen Rothirsche trotz immenser Besucherströme auch am helllichten Tag auf den offenen alpinen Matten. Entscheidende Erfolgsfaktoren für eine solche „Gewöhnung“ sind, dass sich eine Reizsituation (Störung) regelmäßig wiederholt, immer wieder an derselben Stelle oder zur selben Zeit auftritt – also berechenbar ist – und ohne Folgen für ein Tier bleibt. Deshalb können sich Wildtiere mit Wanderern und Mountainbikern auf Wegen und Skibergsteigern auf traditionellen Tourenrouten – sofern Wege und Skirouten nicht gerade besonders sensible Einstands-, Aufzuchtgebiete oder Balzplätze durchschneiden – und in regelmäßig beflogenen Fluggebieten auch mit Drachen und Gleitschirmen durchaus arrangieren. Die Gewöhnung kann jedoch auch wieder verloren gehen und das ursprüngliche Reaktionsausmaß erneut auftreten, wenn die wiederholte Reizung ausbleibt und der Reiz erst wieder nach längerer Zeit erneut erfolgt. Wegen ihrer negativen Konsequenzen gehört andererseits Jagd nicht zu den gewöhnbaren Reizen (Bertram Georgii: Auswirkungen von Freizeitaktivitäten und Jagd auf Wildtiere – Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge, 2001, S. 37 (S. 40).

Eine der unmittelbarsten Folgen intensiven Freizeitbetriebs in der Natur ist, dass Wildtiere ihre Lebensräume nur noch eingeschränkt nutzen können. In stark bejagten und/oder von Erholungssuchenden genutzten Gebieten vermeiden Rothirsch oder Reh – zumindest tagsüber – offene Wiesen oder Weiden und sind in diesen Stunden gezwungen, im Wald zu fressen, oder ihre räumliche Verteilung wird insgesamt verändert. Viele Wildtiere können ein gewisses Maß anthropogener Störungen durch räumliches Ausweichen, durch Distanzregulierung, Verlagerung einzelner Aktivitäten in andere Tageszeiten oder Gewöhnung durchaus verkraften (Bertram Georgii: Auswirkungen von Freizeitaktivitäten und Jagd auf Wildtiere – Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge, 2001, S. 37 (S. 41).

Die Empfindlichkeit der Tiere auf Störeinflüsse schwankt je nach Tageszeit und Saison. Am stärksten auf Wirbeltiere wirken sich plötzlich auftretende Ereignisse aus, beispielsweise Personen (und Hunde) abseits von Wegen. Dringen diese in normalerweise ungestörte Flächen ein und treten sie überraschend (schnell und lautlos) auf, ist die Schädigung am größten. Zur Bewertung der Störeinflüsse sind nicht nur deren direkte und indirekte Wirkung auf Tiere und Pflanzen wichtig, sondern auch die Bedeutung des Ortes: Können betroffene Tiere räumlich und/oder zeitlich ausweichen? Trifft die Störung «nur» einzelne Individuen oder eine ganze Population? Gibt es besonders schützenswerte Arten? Wie groß ist die schon bestehende Grundbelastung des betrachteten Raumes? Um einen Störeinfluss zu beurteilen ist es weniger entscheidend, was für eine konkrete Aktivität oder Sportart ausgeübt wird, als vielmehr wo und mit welchen Mitteln sie stattfindet. Als Richtgrößen wie weit vorhandene Störungsquellen wirken, nimmt man bei bewirtschafteten Waldhütten einen Radius von 50 m an. Bei stark frequentierten Wanderwegen ein Bereich von 20 m beiderseits des Weges (Andreas Bernasconi / Urs Schrott: Freizeit und Erholung im Wald, 2008, S. 27 ff.). Allerdings ist bei

Sportaktivitäten mit größerer Geschwindigkeit als das gemächliche Wandern mit größeren Überraschungseffekten zu rechnen (Hans-Joachim Schemel / Wilfried Erbguth: Handbuch Sport und Umwelt, 3. Auflage 2000, S. 340).

Man kann also davon ausgehen, dass im hessischen Staatswald Wildtiere durch den vorhandenen Jagddruck in der Regel bei Begegnungen mit Menschen beunruhigt sind. Die Nutzung des Waldes als Erholungsraum oder durch Freizeitsportler nimmt stetig zu. Wildtiere sind in ihrem Lebensraum im Wald inzwischen einer Vielzahl von Störungen ausgesetzt, etwa durch den Verkehr, die Forstwirtschaft, die Jagd, den sowie durch die verschiedenen Sport- und Freizeitaktivitäten. Insgesamt hat sowohl die Intensität der Freizeitnutzung im Wald als auch die Vielfalt der Aktivitäten zugenommen. Die Palette an Freizeitangeboten erweitert sich stetig, zum Beispiel in Form von Nachtwandern und Mountainbiking.

Da der Gesetzgeber nur dann eine Zustimmung des Waldbesitzers für eine Veranstaltung verlangt, wenn sie zu einer „deutlichen Beunruhigung“ des Wildes führt, reicht nicht schon jede einfache Beunruhigung des Wildes aus, wie sie alltäglich gegeben ist. Die Wanderstrecken bei einer Volkswanderung führen in der Regel über solche Wege, die auch an Wochentagen von erholungssuchenden Wanderern und Spaziergängern genutzt werden. Nach dem oben Gesagten tritt durch viele Freizeitsportler im Wald auch eine gewisse Gewöhnung ein. Holzernten mit Kettensägen oder Harvester verursachen eine erhebliche Lärmbelastung. Dagegen sind Wanderer, auch wenn sie in größeren Gruppen durch den Wald gehen und sich unterhalten, kaum störend. Im Unterschied zu Radfahrern sind sie auch langsam und Wild wird nicht durch ihr plötzliches Erscheinen in Schrecken versetzt. Die Volkswanderung findet außerdem am Tag statt, an der sich das Wild ohnehin meist abseits von den häufiger vom Menschen genutzten Wege zurückgezogen hat. In der Regel zieht sich eine Volkswanderveranstaltung über einen Zeitraum von ca. 4 – 6 Stunden. Dadurch ist einerseits die zeitliche Beeinträchtigung des Wildes eingegrenzt, andererseits entzerrt sich auch bei mehreren Hundert Teilnehmern das gleichzeitige Auftreten der Wanderer.

Vergleicht man also eine Volkswanderung mit anderen möglichen Veranstaltungen im Wald, wie etwas Wettkampfveranstaltungen zu Fuß oder mit dem Rad, bei denen noch zusätzlich mit Zuschauern zu rechnen ist, die sich längere Zeit an der gleichen Stelle aufhalten und möglicherweise sogar die Sportler anfeuern, so ist kaum eine sportliche Veranstaltung denkbar, durch die das Wild weniger beunruhigt wird. Selbst der Landesbetrieb Hessen-Forst geht bei seiner Gebührenanweisung nicht davon aus, dass es bei Wanderveranstaltungen zu einer „deutlichen Beunruhigung der im Wald lebenden Tiere“ kommt.

Von einer „deutlichen Beunruhigung der im Wald lebenden Tiere“ durch eine Volkswanderung kann also nicht ausgegangen werden.

Eine Volkswanderung führt auch nicht zu einer Verunreinigung von Waldgrundstücken. Es werden bei den Kontrollstellen Abfallbehälter aufgestellt und von den Wanderern auch genutzt. Der einzige Abfall, der entsteht sind in der Regel Servietten für verkaufte Brote oder Brötchen oder Kronkorken bei verkauften Getränken. Beim Abbau der Wanderstrecken wird dann sogar oft noch Müll anderer Waldbesucher mitgenommen.



Abgesehen davon, dass es bei der Benutzung von Graswegen zur Beschädigung von Grashalmen kommt, führen Volkswanderveranstaltungen auch nicht zu einer Beschädigung von Pflanzen.

Eine Volkswanderung bedarf daher nicht einer Zustimmung des Waldbesitzers gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 5 HWaldG.

Zu prüfen ist außerdem, ob eine Volkswanderung eine kommerzielle Veranstaltung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG ist.

Bei Volkswanderungen werden in der Regel Startkarten verkauft. Außerdem erzielt der ausrichtende Verein Einnahmen aus dem Verkauf von Speisen und Getränken. Andererseits hat ein solcher Verein Kosten, z.B. für Versicherungen, Miete des Startlokals, Gebühren für Schankerlaubnis usw. Der Verein ist in der Regel aber bestrebt so zu kalkulieren, dass er keinen Verlust erleidet, sondern vielmehr einen Gewinn erwirtschaftet.

Fraglich ist also, ob diese Absicht, einen Gewinn aus einer Volkswanderung zu erwirtschaften, daraus eine kommerzielle Veranstaltung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung macht.

Was eine kommerzielle Veranstaltung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung ist, wird wiederum im HWaldG nicht näher definiert. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs bleibt in dieser Frage sehr vage. Darin heißt es:

„Kommerzielle Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung sind Veranstaltungen, die öffentlich angekündigt oder beworben werden, für deren Teilnahme in der Regel ein Entgelt zu entrichten ist und denen eine Gewinnerzielungsabsicht zugrunde liegt.“

Als kommerzielle Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung werden Outdoor-Events von gewerblichen Anbietern, Konzerte im Wald von gewerblichen Anbietern, Kutschfahrten durch den Wald von gewerblichen Anbietern, der gewerbliche Betrieb von Kletterseilgärten und das Filmen oder Fotografieren im Wald für gewerbliche Zwecke beispielhaft genannt. Es wird also stets betont, dass die Veranstalter gewerbliche Anbieter sind. Es hätte nun nahegelegen, hier Volkswandertage von gemeinnützigen Vereinen ebenfalls aufzuführen, wenn diese als kommerzielle Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung gesehen würden. Dies ist nicht der Fall.

Solche kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung sind nach der Begründung des Gesetzesentwurfs von gemeinnützigen Veranstaltungen ohne erwerbswirtschaftliche Zielsetzung abzugrenzen. Dazu wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt:

„Gemeinnützige Veranstaltungen ohne erwerbswirtschaftliche Zielsetzung sind von solchen kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung abzugrenzen. Auch diese gemeinnützigen Veranstaltungen werden zwar des Öfteren öffentlich angekündigt und es werden zum Teil auch Entgelte bzw. Beiträge erhoben. Der wesentliche Unterschied zu den kommerziellen Veranstaltungen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung nach § 15 Abs. 5 Nr. 6 ist jedoch, dass sie einen gemeinnützigen Charakter haben und ihnen keine Gewinnerzielungsabsicht zugrunde liegt. Ein Veranstalter verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn seine Tätigkeit darauf

gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.

Hierzu zählen ehrenamtliche, uneigennützig und lediglich kostendeckende Veranstaltungen von gemeinnützigen Institutionen, insbesondere von Schulen, Kindergärten oder von anderen öffentlichen Bildungsinstitutionen, sowie Veranstaltungen von Vereinen oder Verbänden.“

Als gemeinnützigen Veranstaltungen ohne erwerbswirtschaftliche Zielsetzung werden beispielhaft Waldführungen und Veranstaltungen im Wald, die der Waldpädagogik dienen, Wanderungen von Wandervereinen, Schulklassen oder Kindergartengruppen in den Wald, Gottesdienste im Wald, von Vereinen oder privat organisierte Lauftreffs, Ausritte von Reitvereinen in kleineren Gruppen, naturkundliche Führungen von Naturschutzverbänden, naturkundliche Führungen oder Wanderungen im Rahmen des sanften naturverträglichen Tourismus im lokalen oder regionalen Verbund mit Partnerbetrieben der Gastronomie, genannt.

Volkswanderungen sind „Wanderungen von Wandervereinen“, wenn man diese Bezeichnung weit auslegt. Im Zusammenhang mit den anderen Beispielen kann man das Beispiel aber auch nur als Wanderungen von überschaubar großen Gruppen eines Vereins sehen. Die Einordnung von Volkswanderungen wurde trotz deren großer praktischer Bedeutung in der Begründung des Gesetzesentwurfs leider versäumt.

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Ausrichtung einer Volkswanderveranstaltung zunächst mit erheblichen Kosten verbunden ist. Diesen Kosten stehen Einnahmen aus den Startgeldern und dem Verkauf von Speisen und Getränken gegenüber. Die Zahl der Teilnehmer kann im Voraus nicht realistisch geschätzt werden. Schon gar nicht kann das Konsumverhalten der Teilnehmer kalkuliert werden. Eine Kalkulation mit dem Ziel einer exakten Kostendeckung ist unmöglich.

Andererseits will der Ausrichter aber auch durch die Volkswanderung keinen finanziellen Verlust erleiden. Ein Wanderverein wird daher Preise so kalkulieren, dass auf jeden Fall ein Gewinn erwirtschaftet wird. Die Ausrichtung einer Volkswanderung ist dabei einerseits die Verwirklichung des gemeinnützigen Vereinszwecks. Sie soll aber auch andererseits Gewinne erwirtschaften, die dann zur Verwirklichung des gemeinnützigen Vereinszwecks verwendet werden. Solche Wanderveranstaltungen haben also einen gemeinnützigen Charakter, aber ihnen liegt eine, wenn auch bescheidene, Gewinnerzielungsabsicht zugrunde.

Damit sind Volkswanderungen „Veranstaltungen, die öffentlich angekündigt oder beworben werden, für deren Teilnahme in der Regel ein Entgelt zu entrichten ist und denen eine Gewinnerzielungsabsicht zugrunde liegt.“ Somit lassen sich aus der Begründung des Gesetzesentwurfs keine eindeutigen Hinweise entnehmen, ob denn eine Volkswanderung eine kommerzielle Veranstaltung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung ist.

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 28.11.2013 in Bezug auf den Begriff „nicht kommerzieller Zweck“ in § 52a UrhG ausgeführt, dass dieser vorliegt, wenn er „nicht der Gewinnerzielung dient“ (BGH, Urteil vom 28.11.2013 - I ZR 76/12). Das Verwaltungsgericht Berlin hat in seinem Urteil vom 22.04.2022 den Begriff „nicht kommerzielle Veranstaltungen“ in § 6 Abs. 2 Satz 1 GrünanlG ausgelegt und ausgeführt, dass darunter solche Veranstaltungen

zu verstehen sind, die nicht der Gewinnerzielung dienen. Diese Auslegung entspreche dem üblichen Sprachgebrauch (VG Berlin, Urteil vom 22.04.2022 - 24 K 284.20).

Diese dem üblichen Sprachgebrauch entsprechende Auslegung des Begriffs „kommerziellen Veranstaltung“ ist auch bei § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWDG zutreffend.

Eine Einrichtung ohne Gewinnstreben ist schon dann anzunehmen, wenn sie nicht darauf gerichtet ist, für ihre Mitglieder Gewinne zu erzielen. Entscheidend ist der Zweck der Einrichtung, nicht das tatsächliche Ergebnis ihrer Tätigkeit. Insbesondere ist es insoweit unschädlich, wenn die betreffende Einrichtung systematisch danach strebt, Überschüsse zu erwirtschaften, wenn diese Überschüsse allein dafür verwendet werden, die umsatzsteuerlich begünstigten Ziele und Zwecke zu verwirklichen (FG München, Urteil vom 12.03.2017 - 3 K 855/15; FG Köln vom 20. Februar 2008 - 7 K 4943/05). Durch das Erfordernis der Gemeinnützigkeit scheidet eine Gewinnerzielungsabsicht von vornherein aus (OVG Hamburg, Urteil vom 20.09.2022, 3 Bf 198/21).

Die beabsichtigte Gewinnerzielung bezieht sich somit auf die gesamte Tätigkeit, nicht auf einzelne Veranstaltungen.

In der Regel werden Volkswanderungen von Vereinen ausgerichtet, die als gemeinnützig anerkannt sind und die den Volkssport Wandern fördern. Die Mitglieder erhalten keine Zuwendungen vom Verein, sondern leisten im Gegenteil unentgeltlich Arbeit für einen Verein. Die Einnahmen von Veranstaltungen werden wiederum für die gemeinnützigen Zwecke verwendet. In dem Fall dient zwar möglicherweise eine Wanderveranstaltung einer Gewinnerzielung. Der erzielte Gewinn wird aber wieder für die gemeinnützigen Zwecke des Wandervereins ausgegeben.

Gemäß § 52 Abs. 1 Satz 1 AO verfolgt eine Körperschaft gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern. Nach § 55 Abs. 1 AO geschieht die Förderung begünstigter Zwecke selbstlos, wenn dadurch nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke -z.B. gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke- verfolgt werden und die besonderen Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 Nrn. 1 bis 5 AO erfüllt sind. Eine Körperschaft verfolgt „in erster Linie“ eigenwirtschaftliche Zwecke, wenn sie vorrangig und somit nicht nur nebenbei ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen oder (mittelbar) die ihrer Mitglieder fördert. Eine Körperschaft kann allerdings grundsätzlich auf Gewinnerzielung ausgerichtete wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterhalten, ohne gegen das Gebot der Selbstlosigkeit zu verstoßen. Maßgeblich ist dann, ob das Vermögen der gemeinnützigen Körperschaft zweckgerichtet für die ideellen Zwecke eingesetzt wird und die Einnahmen aus der nicht begünstigten Tätigkeit für die begünstigte Tätigkeit verwendet werden. Wirtschaftliche Tätigkeiten zur Erhöhung der Einkünfte mit dem Ziel, den gemeinnützigen Satzungszweck durch Zuwendungen von Mitteln zu fördern, sind nicht schädlich. Ausschließlichkeit liegt gemäß § 56 AO vor, wenn eine Körperschaft nur ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke verfolgt. Dieses Gebot besagt, dass eine Körperschaft nicht gemeinnützig ist, wenn sie neben ihrer gemeinnützigen Zielsetzung weitere Zwecke verfolgt und diese Zwecke nicht gemeinnützig sind. Im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben folgt daraus, dass deren Unterhaltung der Gemeinnützigkeit einer Körperschaft entgegensteht, wenn sie in der Gesamtschau zum Selbstzweck wird und in diesem Sinne neben die Verfolgung des gemeinnützigen Zwecks der

Körperschaft tritt. Die Unterhaltung eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs ist mithin aus der Sicht des Gemeinnützigkeitsrechts nur dann unschädlich, wenn sie um des gemeinnützigen Zwecks willen erfolgt, indem sie z.B. der Beschaffung von Mitteln zur Erfüllung der gemeinnützigen Aufgabe dient (BFH, Urteil vom 12.05.2022 - V R 37/20).

Somit sind auch Volkswanderungen, bei denen ein Gewinn erwirtschaftet wird, schon keine kommerziellen Veranstaltungen.

Auffällig an § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG ist, dass nicht jede kommerzielle Veranstaltung der Zustimmung des Waldbesitzers bedarf, sondern nur die „mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung“.

Die Veranstaltung, die der Gewinnerzielung dient, muss daher außerdem gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung ausgerichtet werden. Es muss also eine erwerbswirtschaftliche Gewinnerzielung gewollt sein.

Mit dem Begriff „erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung“ wollte der Gesetzgeber gewerbliche Veranstaltungen von der Zustimmungsbefreiung ausnehmen. In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird bei allen Beispielen für zustimmungsbedürftige Veranstaltungen betont, dass diese von gewerblichen Anbietern veranstaltet werden. Gewerbliche Tätigkeit ist gekennzeichnet durch ein selbständiges, gleichmäßig fortgesetztes und maßgebend von erwerbswirtschaftlichem Streben nach Gewinn bestimmtes Handeln (BGH, Urteil vom 12. Mai 2011 - III ZR 107/10; BGH, Urteil vom 04.03.1996 - StbSt (R) 4/95; BFH, Urteil vom 17.05.2011 - VII R 47/10; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20.12.2011 - 4 A 1940/10; VG Düsseldorf, Urteil vom 04.08.2010 - 20 K 5091/09). Erwerbswirtschaftliche Zielsetzung meint also, dass die Veranstaltung als Teil einer fortgesetzten Tätigkeit dazu dient, dem Ausrichter einen Erwerb zu verschaffen.

Wandervereine richten aber höchstens ein oder zwei Volkswandertage im Jahr aus. Sie nehmen nicht am allgemeinen Wirtschaftsverkehr mit der Absicht der Gewinnerzielung teil. Es liegt bei diesen Vereinen also kein gleichmäßig fortgesetztes von Streben nach Gewinn bestimmtes Handeln vor. Im Übrigen geht auch der Landesbetrieb Hessen-Forst davon aus, dass Volkswanderungen keine kommerzielle Veranstaltung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG sind.

Ergänzend ist noch anzumerken, dass die in der Begründung des Gesetzesentwurfs betonte Gemeinnützigkeit von nicht zustimmungspflichtigen Veranstaltungen in § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG gar nicht verlangt wird. Eine Volkswanderung muss daher nicht zwingend von einem gemeinnützigen Verein ausgerichtet werden. Allerdings dürfen gemeinnützige Vereine ihre finanziellen Mittel nur für ihre gemeinnützigen Zwecke verwenden und werden dahingehend regelmäßig von den Finanzämtern überprüft. Die Überprüfung der Gemeinnützigkeit umfasst sowohl die Überprüfung der Satzung als auch der tatsächlichen Geschäftsführung. In einem Feststellungsverfahren nach § 60a AO entscheidet das Finanzamt durch Bescheid, ob die Satzung eines Vereins die gemeinnützigen Anforderungen erfüllt oder nicht. Neben dem Feststellungsbescheid erteilt das Finanzamt nach Prüfung der eingereichten Gemeinnützigkeitserklärung nach § 31 Abs. 1a Körperschaftsteuergesetz (KStG) einen Freistellungsbescheid, der die steuerliche Freistellung von der Körperschaft- und Gewerbesteuer bewirkt.

Somit kann bei gemeinnützigen Vereinen grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Volkswanderung keine kommerzielle Veranstaltung mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG ist.

Nach alledem bedürfen Volkswanderungen im Staatswald keiner Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 6 HWaldG durch den Landesbetrieb Hessen-Forst.

Auch wenn es sich bei § 15 Abs. 5 HWaldG um eine nicht abschließende Aufzählung handelt, wie sich aus der Formulierung „insbesondere“ ergibt, wird doch durch die Aufzählung die Grenzen deutlich, die die Norm für zustimmungspflichtige Veranstaltungen zieht. Zustimmungspflichtige Veranstaltungen müssen mit diesen Veranstaltungen vergleichbar sein. Dies ist bei Volkswanderungen nicht der Fall.

Lediglich wenn Kraftfahrzeuge für die Ausschilderung benötigt werden, dann wird hierfür gem. § 15 Abs. 5 Ziff. 1 HWaldG die Zustimmung durch den Landesbetrieb Hessen-Forst benötigt.

Für diese Zustimmung stellt der Landesbetrieb Hessen-Forst 60,00 Euro in Rechnung, wenn es nur um ein Fahrzeug geht und 250,00 Euro, wenn mehr als ein Fahrzeug eingesetzt werden soll. Selbst wenn nur zwei Fahrzeuge benötigt werden, verlangt der Landesbetrieb Hessen-Forst mehr als das Vierfache des Betrages, der bei der Gestattung für ein Fahrzeug verlangt wird. Dies ist nicht nachvollziehbar. Nachvollziehbar wäre es noch gewesen, den Betrag von der Zahl der Fahrzeuge abhängig zu machen.

Es stellt sich im Hinblick darauf die Frage, ob diese Kostenforderung rechtmäßig ist.

Die Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz führt selbst aus, dass der Landesbetrieb Hessen-Forst für die Erlaubnis von Veranstaltungen im hessischen Staatswald Regeln festgelegt hat und dass er dabei auch die zu erhebenden Kosten geregelt hat (Plenarprotokoll 20/136, S. 11248).

Zu prüfen ist, ob der Landesbetrieb Hessen-Forst hierzu berechtigt ist.

Der Landesbetrieb Hessen-Forst ist ein Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO). Er wurde durch das Hessische Forstgesetz ins Leben gerufen. Die maßgebliche Vorschrift des § 4 Abs. 1 u. 2 des Hessischen Forstgesetzes in der seinerzeitigen Fassung vom 10. September 2002 (GVBl I, S. 582) lautet:

„(1) Der Aufbau der Organisation der Forstverwaltung ist im hoheitlichen Bereich dreistufig nach § 48 und im betrieblichen Bereich zweistufig zwischen Ministerium und Landesbetrieb Hessen-Forst.

(2) Im Geschäftsbereich des für das Forstwesen zuständigen Ministeriums wird ein Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 der Hessischen Landeshaushaltsordnung mit der Bezeichnung Hessen-Forst errichtet. Im Landesbetrieb werden alle Aufgaben der Forstämter, der Nebenbetriebe, die Tätigkeitsfelder der Hessischen Landesanstalt für Forsteinrichtung, Waldforschung und Waldökologie und die bisher die Staatswaldbewirtschaftung betreffenden Aufgaben der Regierungspräsidien und des Ministeriums zusammengeführt. Das Fachministerium wird ermächtigt, das Nähere im Einvernehmen mit dem Finanzministerium in einer Betriebsatzung zu regeln.“

Nunmehr sind die Aufgaben des Landesbetriebes Hessen-Forst in § 27 des Hessischen Waldgesetzes (HWaldG) vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 458) in ähnlicher Weise geregelt. § 27 Abs. 4 HWaldG regelt, dass das für das Forstwesen zuständige Ministerium das Nähere im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen in einer Betriebssatzung regeln kann.

Aufgrund des § 27 Abs. 4 HWaldG wurde die derzeit gültige Satzung für den Landesbetrieb Hessen-Forst vom 30. November 2016 erlassen (StAnz. 2016, S. 1628). Dort ist in § 7 Abs. 1 geregelt, dass das für Forsten zuständige Fachministerium die Dienst- und Fachaufsicht über den Landesbetrieb ausübt.

Gem. Ziffer 8 des Beschlusses über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 4. April 2019 (GVBl. S. 82) gehört der Landesbetrieb Hessen-Forst zum Geschäftsbereich der Hessischen Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Eine allgemeingültige gesetzliche Definition der Begriffe Rechts- und Fachaufsicht existiert nicht. Es ist aber Konsens, dass bei der Rechtsaufsicht die Rechtmäßigkeit des Handelns einer Behörde, staatlich kontrolliert wird. Die Fachaufsicht geht darüber hinaus. Sie ist ein Instrument zur Gewährleistung der Recht- und Zweckmäßigkeit sowie der Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Fachaufsicht ist daher bei Ermessensentscheidungen nicht auf die Prüfung der Grenzen des Ermessens beschränkt, sondern ist zu einer inhaltlichen Prüfung der zweckmäßigen Ermessensausübung berechtigt.

Der Landesbetrieb Hessen-Forst ist als Landesbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO keine rechtlich selbstständige juristische Person, sondern ein rechtlich unselbstständiger abgesonderter Teil der Landesverwaltung, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (vgl. Hessischer VGH, Urteil vom 03.03.2016 - 5 A 1345/15). Die seit 15. April 2022 geltende Landeshaushaltsordnung (LHO) enthält nunmehr eine Legaldefinition für Landesbetriebe in § 105 Abs. 1 LHO:

„Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige Teile der Landesverwaltung mit eigener Wirtschaftsführung. Sofern für sie ein Wirtschaften nach dem Haushaltsplan des Landes nicht zweckmäßig ist, gelten der Erste bis Fünfte Teil, der Achte und der Neunte Teil entsprechend. Besonderheiten des Landesbetriebs können abweichende Regelungen erforderlich machen, die das fachlich zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen trifft.“

Der Landesbetrieb Hessen-Forst wird bei der Erteilung von Genehmigungen nach dem HWaldG hoheitlich tätig und erhebt dabei Kosten. Dabei sind verfassungsrechtliche Vorgaben der Art. 104a ff. GG zu beachten.

Die grundgesetzliche Finanzverfassung, wie sie in den Art. 104a ff. GG zum Ausdruck kommt, bildet eine in sich geschlossene Rahmen- und Verfahrensordnung und ist auf Formenklarheit und Formenbindung angelegt. Diese Prinzipien erschöpfen sich nicht in einer lediglich formalen Bedeutung. Sie sind selbst Teil der funktionsgerechten Ordnung eines politisch sensiblen Sachbereichs und verwirklichen damit ein Stück Gemeinwohlgerechtigkeit. Zugleich fördern und entlasten sie den politischen Prozess, indem sie ihm einen festen Rahmen vorgeben. Für Analogieschlüsse, die notwendig zu einer Erweiterung oder Aufweichung dieses Rahmens

führen würden, ist in diesem Bereich kein Raum (vgl. BVerfGE 67, 256 (288 f.); BVerfG, Beschluss vom 13.04.2017 - 2 BvL 6/13).

Über ihre Ordnungsfunktion hinaus entfaltet die Finanzverfassung eine Schutz- und Begrenzungsfunktion, die es dem einfachen Gesetzgeber untersagt, die ihm gesetzten Grenzen zu überschreiten (vgl. BVerfGE 34, 139 (146); BVerfG, Beschluss vom 13.04.2017 - 2 BvL 6/13). Diese Schutzwirkung entfaltet die Finanzverfassung auch im Verhältnis zum Bürger, der darauf vertrauen darf, nur in dem durch die Finanzverfassung vorgegebenen Rahmen belastet zu werden (vgl. BVerfGE 67, 256 (288 f.); BVerfG, Beschluss vom 13.04.2017 - 2 BvL 6/13).

Die Erhebung von Steuern und anderen Abgaben stellt zudem einen Grundrechtseingriff beim Abgabeschuldner dar. Zumindest auch der Schutzbereich der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit wird durch eine öffentlich-rechtliche Zahlungspflicht berührt, so dass es einer formell-gesetzlichen, hinreichend bestimmten Ermächtigung bedarf, Abgaben zu erheben. Insbesondere gehört zur Handlungsfreiheit auch das Grundrecht des Bürgers, nur auf Grund solcher Rechtsvorschriften zu Steuern herangezogen zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind und deshalb zur verfassungsmäßigen Ordnung gehören (BVerfG, Urteil vom 14.12.1965 - 1 BvR 413/60).

Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG steht auch juristischen Personen zu (BVerfG, Urteil vom 14.12.1965 - 1 BvR 413/60).

Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung begründet verbindliche Vorgaben auch für die Gebühren als Erscheinungsform der nichtsteuerlichen Abgaben (BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 - 2 BvL 9/98). Das in Art. 20 Abs. 3 GG und in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip begründet das Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze. Gesetzliche Tatbestände sind so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Welche Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind, lässt sich indes nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt auch von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betroffenen Norm ab sowie davon, in welchem Ausmaß Grundrechte betroffen sind. Auch für öffentlich-rechtliche Abgaben gelten keine einheitlichen, generell-abstrakt formulierbaren Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit des Gesetzes; vielmehr kommt es auch hier auf die Eigenart des geregelten Sachbereichs wie auf das Betroffensein von Grundrechten an. Allerdings gilt für alle Abgabentatbestände als allgemeiner Grundsatz, dass sie so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe in gewissem Umfang vorausberechnen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.05.2018 - 1 BvR 45/15).

Bei kostenorientierten Abgaben ist die hinreichende Bestimmtheit durch Festlegung der Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten herzustellen. Insoweit fordert das Bestimmtheitsgebot im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt (BVerfG, Beschluss vom 30.05.2018 - 1 BvR 45/15).

Grundsätzlich können Gebühren auch gem. Art. 80 Abs. 1 GG durch Rechtsverordnung erlassen werden. Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Durch die Notwendigkeit, das "Ausmaß" der erteilten Ermächtigung zu bestimmen, untersagt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG der Legislative

"maß"-lose Delegationen ihrer Rechtsetzungsgewalt. Bei kostenorientierten Abgaben fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörde ausschließt (BVerwG, Urteil vom 22.01.2015 - 10 C 12.14).

Die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung entfaltet ihre Wirkung auch in Bezug auf landesrechtliche Regelungen (vgl. BVerfGE 92, 91 (115 f.); Beschluss vom 13.04.2017 - 2 BvL 6/13).

In Hessen richten sich der Umfang, in dem Kompetenzen der Rechtsetzung auf die Exekutive übertragen werden dürfen, ebenso wie die Anforderungen, die an die Detailliertheit der Vorgaben des Gesetzgebers in der Verordnungsermächtigung gestellt werden müssen, im Übrigen auch nach Art. 107 und Art. 118 HV. Art. 118 HV verlangt, dass die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entspricht, zu der ermächtigt wird. Diese enthalten eine andere, den genannten Verfassungsprinzipien aber ebenso genügende Konkretisierung des nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG von den Ländern zu beachtenden und im Übrigen der Hessischen Verfassung auch selbst immanenten Gewaltenteilungsprinzips. Art. 107 und Art. 118 HV ermächtigen, ebenso wie das Grundgesetz in Art. 80 GG, den Gesetzgeber, der Landesregierung oder einem einzelnen Minister durch Gesetz die Befugnis zum Erlass von Verordnungen über bestimmte einzelne Gegenstände, nicht aber die Gesetzgebungsgewalt im Ganzen oder für Teilgebiete zu übertragen. Dabei muss der Gesetzgeber beachten, dass die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen muss, zu der ermächtigt wird: Je erheblicher diese in die Rechtsstellung des Betroffenen eingreift, desto höhere Anforderungen müssen an den Bestimmtheitsgrad der Ermächtigung gestellt werden. Es genügt jedoch, dass sich die geforderte Bestimmtheit nach den allgemein gültigen Auslegungsmethoden ermitteln lässt (StGH des Landes Hessen, Urteil vom 12.02.2020 - P.St. 2610).

Aus alledem folgt, dass es für die Erhebung der Kosten in Höhe von 250,00 Euro eine gesetzliche Grundlage geben muss.

Es muss also irgendwo geregelt worden sein, dass der Landesbetrieb Hessen-Forst ermächtigt ist, Kosten für die Nutzung des Waldes zu erheben.

Gem. § 1 Abs. 1 Hessisches Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) erheben Behörden des Landes für Amtshandlungen, die sie auf Veranlassung Einzelner vornehmen, oder die in einer besonderen Rechtsvorschrift für kostenpflichtig erklärt werden, Kosten (Gebühren und Auslagen) nach Maßgabe dieses Gesetzes. Unterliegt die Amtshandlung der Umsatzsteuer, ist diese zu erheben. Amtshandlungen im Sinne des HVwKostG sind auch Verwaltungstätigkeiten wie Prüfungen und Untersuchungen sowie das Zulassen der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen.

Gem. § 2 Abs. 1 HVwKostG bestimmt die Landesregierung durch Rechtsverordnung die Höhe der Kosten für die einzelnen Amtshandlungen, für die Kosten zu erheben sind.

Dazu hat sie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) vom 11. Dezember 2009 erlassen. Die dort geregelten Gebührentatbestände sind aber für Zustimmungen zur Nutzung des Waldes für Wanderveranstaltungen nicht einschlägig.



Für Amtshandlungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz werden Verwaltungskosten nach der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (VwKostO-MUKLV) vom 8. Dezember 2009 nach dem dort beigefügten Verwaltungskostenverzeichnis erhoben.

Unter Ziffer 421 sind im Verwaltungskostenverzeichnis die Gebühren für „Amtshandlungen nach dem Hessischen Waldgesetz“ aufgeführt. Unter den dort aufgeführten Gebühren findet sich keine Gebühr für die Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 HWaldG. Unter der Ziffer 4216 sind die Gebühren für „Anordnungen, Zulassungen und sonstige Genehmigungen nach dem HWaldG“ aufgeführt. Auch unter den dort aufgeführten Gebühren findet sich keine Gebühr für die Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 HWaldG. Geregelt sind dort z. B. unter Ziffer 42166 die Kosten für die „Genehmigung zum Anzünden und Unterhalten von Feuer/offenem Licht im Wald nach § 8 Abs. 3 Nr. 1“ HWaldG.

Die ursprüngliche Fassung vom 8. Dezember 2009 regelte unter Ziffer 4210 noch Kosten für das „Betreten des Walds“ (GVBl. I 2009, 522). Unter dieser Überschrift waren aber nur zwei Kostentatbestände geregelt: Unter Ziffer 42101 die Kosten für die „Anordnung zur Kennzeichnung eines Reitpferds (§ 8 Abs. 2 der Verordnung über Betreten des Waldes und das Reiten und Fahren im Walde in Verbindung mit § 24 Abs. 5 des Hessischen Forstgesetzes)“ und unter Ziffer 42102 die Kosten für die „Genehmigung der Sperrung von Waldflächen oder Waldwegen durch den Waldbesitzer“. Diese wurden erst mit der „Fünften Verordnung zur Änderung der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ vom 30. Juni 2017 aufgehoben (GVBl. 2017, 236). Mit dieser Änderung wurde mit einiger zeitlicher Verzögerung auf das Inkrafttreten des HWaldG reagiert und erstmals unter der Ziffer 421 für „Amtshandlungen nach dem Hessischen Waldgesetz“ Kosten erhoben. Kosten für die für die Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 HWaldG waren darin nicht enthalten.

Die Landesregierung hat damit verfassungskonform gem. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG abschließend die Gebühren für Amtshandlungen nach dem Hessischen Waldgesetz geregelt. Kosten für die Zustimmung zur Nutzung des Waldes für Wanderveranstaltungen hat die Landesregierung nicht beschlossen.

Bei der Kostenregelung des Landesbetriebs Hessen-Forst handelt es sich demnach um eine verfassungswidrige „willkürliche Handhabung durch die Behörde“, die nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (siehe nur BVerwG, Urteil vom 22.01.2015 - 10 C 12.14) durch den Gesetzesvorbehalt gerade ausgeschlossen werden soll.

Zwar hat der Landesbetrieb Hessen-Forst die Rückendeckung der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Aber auch die Ministerin kann sich nicht ohne ausdrückliche Ermächtigung über eine abschließende Gebührenregelung durch die Landesregierung hinwegsetzen. „Die einzelnen Amtshandlungen, für die Kosten zu erheben sind, und die Höhe der Kosten bestimmt die Landesregierung durch Rechtsverordnung (Verwaltungskostenordnung)“ gem. § 2 Abs. 1 HVwKostG. Damit sind Eigenmächtigkeiten einzelner Ministerien oder Behörden eindeutig Schranken gesetzt.

Die Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz darf daher keine Kosten für die Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 HWaldG von Veranstaltern von Wanderveranstaltungen im Wald erheben. Vielmehr hat sie als Fach- und Rechtsaufsicht über den Landesbetrieb Hessen-Forst die „willkürliche Handhabung durch die Behörde“ abzustellen.

Die Rechtsaufsicht wird allerdings im öffentlichen, nicht im privaten Interesse ausgeübt. Sie soll das Interesse der Allgemeinheit am rechtsstaatlichen Handeln der der Aufsicht unterliegenden Behörde sichern. Zweck der Aufsicht ist es nicht, Bürgern zu ihrem Recht zu verhelfen. Diesen steht der Rechtsweg offen.

Der Bürger hat damit keinen Rechtsanspruch auf ein Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde.

Selbst wenn die Hessische Landesregierung eine Gebühr in Höhe von 250,00 Euro für die Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 HWaldG erlassen würde, wäre diese unverhältnismäßig und daher verfassungswidrig.

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014 - 1 BvR 668/10).

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (BVerfG, Beschluss vom 17. 1. 2017 – 2 BvL 2/14; BVerwG, Urteil vom 29.04.2021 - 9 C 1/20; Bayerischer VGH, Beschluss vom 16.05.2018 - 12 N 18.9). Dies gilt für die Abgabenerhebung sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach. Die finanzverfassungsrechtliche Verteilung der steuerbezogenen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen verlöre ihren Sinn und ihre auch den Bürger schützende Funktion, wenn nichtsteuerliche Abgaben beliebig unter Umgehung dieser Verteilungsregeln begründet werden könnten. Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss zudem berücksichtigen, dass der Schuldner einer solchen Abgabe regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger ist und bereits als solcher zur Finanzierung der Lasten herangezogen wird, die die Gemeinschaft treffen. Die Gleichheit der Abgabenbelastung wäre nicht gewahrt, wenn Einzelne daneben ohne besondere, die Abgabenerhebung – auch der Höhe nach – rechtfertigende Sachgründe zusätzlich herangezogen werden könnten (BVerfG, Beschluss vom 17. 1. 2017 – 2 BvL 2/14; Bayerischer VGH, Beschluss vom 16.05.2018 - 12 N 18.9).

Gebühren sind als öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die in Anknüpfung an eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung erhoben werden, um deren Kosten ganz oder teilweise zu decken, dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion gerechtfertigt. Als sachliche Gründe, die die Bemessung der Gebühr rechtfertigen können, sind neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt (BVerfG, Beschluss vom 17. 1. 2017 – 2 BvL 2/14; BVerwG, Urteil vom 29.04.2021 - 9 C 1/20; Bayerischer VGH, Beschluss vom 16.05.2018 - 12 N 18.9).

Daraus folgt allerdings nicht, dass zur Rechtfertigung der konkreten Bemessung einer gesetzlich vorgesehenen Gebühr jeder dieser Zwecke nach Belieben herangezogen werden könnte. Nur Gebührenzwecke, die von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden, sind geeignet, die jeweilige Gebührenbemessung sachlich zu rechtfertigen. Eine – erforderlichenfalls im Wege der Auslegung zu gewinnende – hinreichende Klarheit der Gebührenzwecke ist aus rechtsstaatlichen Gründen wie auch im Hinblick auf die Bedeutung der gesetzlichen Regelung im demokratischen Verantwortungszusammenhang erforderlich. An dem erkennbaren Inhalt getroffener Regelungen muss der Gesetzgeber sich festhalten lassen und der Gesetzesvollzug sich ausrichten können, denn Rechtsnormen dürfen nicht zur Fehlinformation über das politisch Entschiedene und zu Verantwortende führen (BVerfG, Beschluss vom 17. 1. 2017 – 2 BvL 2/14; Bayerischer VGH, Beschluss vom 16.05.2018 - 12 N 18.9).

Eine Gebührenregelung ist als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht. Der mit der Abgabenerhebung verbundene Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG ist in einem solchen Fall unverhältnismäßig und läuft der Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung sowie dem Gleichheitsgrundsatz zuwider (BVerfG, Beschluss vom 17. 1. 2017 – 2 BvL 2/14).

Nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit und mit Blick auf den weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers muss der Gebührenpflichtige - erforderlichenfalls im Wege der Auslegung - erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber bei der Gebührenbemessung verfolgt; als zulässige Zwecke anerkannt sind die Kostendeckung, der Ausgleich von Vorteilen, eine begrenzte Verhaltenslenkung sowie eine Bemessung nach sozialen Gesichtspunkten, letztere unter der Voraussetzung, dass auch die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten nicht deckt (BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9-12/98; BVerwG, Urteil vom 04.08.2010 - 9 C 6.09).

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, gegebenenfalls mit Hilfe der das Gesetzesvorhaben einbringenden Landesregierung, im Wege einer Prognose ein mit dem Grundgesetz zu vereinbarendes Verhältnis zwischen Gebührenhöhe und zu deckender Verwaltungskosten zu ermitteln und herzustellen (BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 2/14). Voraussetzung für eine sachgerechte Ermessensausübung ist das Vorliegen einer Gebührenkalkulation, aus der die kostendeckende Gebührensatzobergrenze hervorgeht (Bayerischer VGH, Beschluss vom 16.05.2018 - 12 N 18.9).

Jedenfalls dann, wenn die Gebühren die entstehenden Kosten um mehr als hundert Prozent übersteigen, ist ein grobes Missverhältnis gegeben (BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 2/14; BVerfG, Beschluss vom 06.11.2012 - 2 BvL 51/06).

Es gibt keinen Verwaltungsaufwand beim Landesbetrieb Hessen-Forst für die Zustimmung zum Befahren der Waldwege mit Kraftfahrzeugen gem. § 15 Abs. 1 HWaldG, der eine Kostenforderung in Höhe von 60,00 Euro für das Befahren der Waldwege mit einem Kraftfahrzeug und in Höhe von 250,00 Euro für das Befahren der Waldwege mit mehr als einem Kraftfahrzeug rechtfertigt. Schon gar nicht ist die Erhöhung der Kosten um mehr als das Vierfache plausibel, wenn die Nutzung für zwei Fahrzeuge beantragt wird.

Im Grunde abwegig, aber dennoch zu untersuchen ist die Frage, ob der Gesetzgeber verpflichtet ist aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Vereinen für die Ausrichtung von Volkswanderungen Kosten zu erheben. Anlass dazu besteht aber, weil zunächst der forstpolitische Sprecher der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag Sebastian Müller in seinem Schreiben vom 22.06.2023 behauptet hatte, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz die Erhebung von Kosten für die Ausrichtung einer Wanderveranstaltung im hessischen Staatswald gebiete. Diese Behauptung wurde mehrfach von anderen Landtagsabgeordneten der CDU wiederholt, so auch von dem Landtagsabgeordneten Hartmut Honka am 23.06.2023 auf der Internetplattform [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de), was insoweit bemerkenswert ist, weil Honka als Rechtsanwalt rechtskundig ist.

Dieses Verständnis vom Gleichbehandlungsgrundsatz scheint auf der falschen Annahme zu beruhen, dass für jede Amtshandlung auch Gebühren erhoben werden müssen nach der Formel: Nehme ich für irgendeine Amtshandlung Gebühren, dann muss ich für alle Amtshandlungen gebühren nehmen.

Dies trifft aber nicht zu.

Der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verbietet, eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders zu behandeln, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Juli 2002 - 1 BvF 1/01 m.w.N.).

Daraus folgt also nicht die Verpflichtung des Staates für alles von jedem Kosten zu erheben.

Wie bereits oben ausgeführt, sind Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Ihre besondere Zweckbestimmung, Einnahmen zu erzielen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken, unterscheidet die Gebühr regelmäßig von der Steuer. Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber aus der Sicht des Grundgesetzes über einen weiten Entscheidungsspielraum und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke, etwa einer begrenzten Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, er mit einer Gebührenregelung anstreben will (BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 - 2 BvL 5/76).

Dies bedeutet, dass es durchaus verfassungskonform möglich ist, für bestimmte Verwaltungshandlungen keine Kosten zu erheben.

Selbst wenn grundsätzlich verfassungskonform Gebühren durch Gesetz oder Verordnung festgesetzt sind, kann eine Behörde gem. § 17 HVwKostG aus Billigkeitsgründen von der Erhebung von Gebühren absehen. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

„Billigkeitsregelungen

(1) Die Behörde, welche die Kosten festsetzt, kann diese ermäßigen oder von der Erhebung absehen, wenn dies mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Kostenpflichtigen oder sonst aus Billigkeitsgründen geboten erscheint.

(2) Das fachlich zuständige Ministerium kann im Benehmen mit dem Ministerium der Finanzen anordnen, dass für bestimmte Arten von Amtshandlungen von der Erhebung von Kosten ganz oder zum Teil abzusehen ist, wenn sie unbillig erscheint oder dem öffentlichen Interesse widerspricht.“

Eine solche Billigkeitsregelung gab es früher: Der damalige zuständige Hessische Staatsminister Jörg Jordan (SPD) hat 1991 zu Wanderveranstaltungen im Wald angeordnet (Staatsanzeiger für das Land Hessen 35/1991 vom 2. September 1991, Seite 2018f. Ziffer 788):

„Nach § 25 Abs. 1 Hess. Forstgesetz kann jeder den Wald zum Zwecke der Erholung auf eigene Gefahr jederzeit, unentgeltlich und ohne Erlaubnis des Waldbesitzers betreten. Das Betretungsrecht umfasst auch Wandern, Waldlauf, Radfahren, Skifahren, Fahren mit Kutschen und Reiten. Radfahren, Fahren mit Kutschen und Reiten ist allerdings nur auf Wegen und Straßen gestattet. Nach § 25 Abs. 3 Hess. Forstgesetz sind bestimmte Flächen wie Pflanzgärten, Verjüngungsflächen, Holzeinschlagsflächen vom Betretungsrecht ausgenommen. Unter den vorgenannten Voraussetzungen kann sich jeder im Wald unentgeltlich und ohne Erlaubnis des Waldbesitzers sportlich betätigen, sofern er den Sport einzeln oder in kleineren Gruppen (z. B. Lauftreffs) ausübt und es sich nicht um eine größere organisierte Sportveranstaltung handelt.

Demgegenüber bedürfen Veranstaltungen von Vereinen und größeren Gruppen, die bestimmte Flächen und Einrichtungen im Wald in Anspruch nehmen, der Erlaubnis des Waldbesitzers:

1. Wander- und Laufveranstaltungen aller Art, Skilangläufe, geführte Skitouren, Radfahrveranstaltungen, Bergturnfeste, örtliche oder regionale Veranstaltungen von Turn-, Reit- und Fahrvereinen u. a.

Im Hinblick auf die besondere gesellschafts- und gesundheitspolitische Bedeutung des Sports, den hohen Freizeitwert derartiger Veranstaltungen und mit Rücksicht auf den i. d. R. gemeinnützigen Charakter der veranstaltenden Vereine bitte ich, die oben genannten Veranstaltungen im Staatswald des Landes unentgeltlich zu gestatten und zu unterstützen.“

Zu diesen Ausführungen ist noch anzumerken, dass nach der damaligen Rechtslage Volkswanderungen im Wald der Zustimmung des Waldbesitzers bedurften. Dies ist nunmehr nach § 15 HWaldG nicht mehr der Fall.

## **Ergebnis**

Als Ergebnis lässt sich also festhalten:

1.) Wanderveranstaltungen gemeinnütziger Vereine im hessischen Staatswald bedürfen nicht der Zustimmung des Landesbetriebs Hessen-Forst. Eine Zustimmung ist aber für den Einsatz von Kraftfahrzeugen im Wald erforderlich.

2.) Da für die Ausrichtung einer Wanderveranstaltung von gemeinnützigen Vereinen für die Nutzung des hessischen Staatswaldes keine Erlaubnis des Landesbetriebes Hessen-Forst erforderlich ist, dürfen für die Nutzung auch keine Kosten erhoben werden.

Grundsätzlich können für die die Genehmigung zum Befahren der Waldwege mit Kraftfahrzeugen Kosten erhoben werden. Diese müssen durch den Gesetzgeber oder durch die Landesregierung im Wege einer Verordnung festgesetzt werden. Derzeit fehlt es an einer solchen Regelung, so dass für die Genehmigung der Nutzung der Waldwege keine Kosten erhoben werden dürfen.

Auch für Veranstaltungen, die der Zustimmung des Landesbetriebs Hessen-Forst bedürfen, dürfen derzeit keine Kosten erhoben werden, weil es für solche Kostenforderungen derzeit keine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage gibt.

3.) Volkswanderungen im Staatswald einschließlich das Befahren der Waldwege mit Kraftfahrzeugen dürfen kostenfrei genehmigt werden. Dies ist eine politische Entscheidung.

4.) a) Die Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz alleine darf keine Kosten für die Zustimmung gem. § 15 Abs. 5 HWaldG von Veranstaltern von Wanderveranstaltungen im Wald erheben. Dies kann nur die Landesregierung durch Verordnung. Vielmehr hat die Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Fach- und Rechtsaufsicht über den Landesbetrieb Hessen-Forst die „willkürliche Handhabung durch die Behörde“ abzustellen.

Sodann muss die Landesregierung entscheiden, ob für die Nutzung des Staatswaldes für Volkswanderungen überhaupt Kosten von gemeinnützigen Vereinen erhoben werden sollten. Auf die Einführung einer verfassungsgemäßen Gebührevorschrift für die Zustimmung zu Wanderveranstaltungen im hessischen Staatswald gem. § 15 Abs. 5 HWaldG könnte im Hinblick auf die besondere gesellschafts- und gesundheitspolitische Bedeutung des Sports, den hohen Freizeitwert derartiger Volkswanderveranstaltungen und mit Rücksicht auf den in der Regel gemeinnützigen Charakter der veranstaltenden Vereine verzichtet werden, so wie dies lange Zeit der Fall war.

Im Falle der gewollten Einführung einer verfassungsgemäßen Gebührevorschrift, ist zunächst der tatsächliche Verwaltungsaufwand des Landesbetriebs Hessen-Forst zu ermitteln und daraus sind die Verwaltungskosten zu berechnen.

Allerdings kann die Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nicht zum Einschreiten verpflichtet werden. Gleiches gilt in Bezug auf die Landesregierung überhaupt. Es besteht hier nur die Möglichkeit eine Petition mit dem Ziel der Beendigung der verfassungswidrigen Verfahrensweise des Landesbetriebs Hessen-Forst einzureichen.

b) Vereine, die eine Volkswanderung im Staatswald durchführen wollen, müssen die vom Staatsbetrieb Hessen-Forst verlangten Kosten aber nicht zahlen, weil diese verfassungswidrig sind. Dies gilt insbesondere auch für die Kosten für das Befahren der Waldwege mit einem Kraftfahrzeug.

c) Auch wenn die Zustimmung des Landesbetriebs Hessen-Forst für die Ausrichtung einer Wanderveranstaltung im Staatsforst nicht erforderlich ist, sollte eine Wanderveranstaltung

angemeldet werden. Dabei sollte betont werden, dass die Ausrichtung einer nicht zustimmungspflichtigen Veranstaltung mitgeteilt wird. Es empfiehlt sich der Hinweis, dass voraussichtlich weniger als 200 Teilnehmer die Veranstaltung besuchen werden. Es sollte dann ausdrücklich eine Zustimmung zum Befahren der Waldwege für die benötigten Kraftfahrzeuge beantragt werden. In dem Antrag sollte die Gemeinnützigkeit des Vereins betont werden. Der Freistellungsbescheid des Finanzamtes sollte beigefügt werden.

Eike Erdel

Rechtsanwalt