

Das Grundrecht auf Naturgenuss

von Robert Gmeiner, Bielefeld/Wiesbaden
und Nabil Al-Nasmeh, Halle (Saale)*

In diesem Beitrag untersuchen die Verfasser, ob es sich bei Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf um ein subjektives Grundrecht oder „nur“ um objektives Verfassungsrecht handelt.

I. Einleitung

Während das OVG Lüneburg einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Zugang zur Natur noch nicht in Betracht zog,¹ entschied das BVerwG im Revisionsverfahren Ende 2017: „Der von den Klägern begehrte freie Zutritt zum Strand zum Baden, Spaziergehen und Wattwandern fällt in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG“². Auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG kann allerdings nur zurückgegriffen werden, wenn kein spezielles Freiheitsgrundrecht den Lebensbereich schützt.³ Eine spezielle Regelung zur Erholung in der Natur kennt neben der bayrischen Verfassung (Art. 141 Abs. 3 S. 1 BayVerf) nur noch die sächsische Landesverfassung in Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf. Während es in Bezug auf Bayern unstrittig⁴ ist, dass Art. 141 Abs. 3 S. 1 BayVerf ein Grundrecht darstellt,⁵ ist dies in Bezug auf Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf umstrit-

ten.⁶ Daher stellt sich die Frage, ob die Bürger in Sachsen sich auf die allgemeine Handlungsfreiheit berufen müssen oder ob ihnen ein spezieller Grundrechtsschutz aus Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf zusteht, wenn sie Erholung in der Natur suchen.

II. Keine abschließende Regelung des Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf

Der *SächsVerfGH* lehnt die Existenz anderer als der in Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf aufgezählten Grundrechte ab. Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf enthalte eine abschließende Regelung über die in der Landesverfassung verbürgten Grundrechte.⁷

Zur Verfassungsautonomie der Länder gehört auch die Befugnis zur eigenständigen Regelung der Wahrung des Landesverfassungsrechts durch eigene vom BVerfG unabhängige⁸ Landesverfassungsgerichte.⁹ Eine Pflicht zur Einführung einer Verfassungsbeschwerde besteht für die Länder nicht. Daher können Landesverfassungen auch Grundrechte enthalten, ohne dass es die Möglichkeit einer verfassungsprozessualen Durchsetzbarkeit gibt.¹⁰ Allein aus dem Umstand, dass Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf nicht in Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf aufgeführt ist, führt daher nicht allein deshalb zur Verneinung der Grundrechtseigenschaft.

III. Wortlaut

Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf bestimmt: „Das Land erkennt das Recht auf Genuß der Naturschönheiten und Erholung in der freien Natur an, soweit dem nicht die Ziele nach Absatz 1 entgegenstehen.“ Ausgehend von diesem Wortlaut lehnen der *SächsVerfGH* und ein Großteil der Literatur eine subjektive Komponente ab.¹¹

* Robert Gmeiner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht (Prof. Dr. Hellermann) an der Universität Bielefeld sowie am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht und Rechtstheorie (Prof. Dr. Klocke) an der EBS Law School Wiesbaden. Nabil Al-Nasmeh ist Rechtsreferendar am OLG Naumburg; er ist derzeit am Fachbereich Umwelt der Stadt Halle (Saale) tätig. Die Autoren danken Herrn Rechtsreferendar Tim Neubauer (Landgericht Leipzig) für seine Unterstützung bei der Literaturrecherche.

¹ OVG Lüneburg, NuR 2016, 353, 355 ff.; vgl. jedoch das erstinstanzliche VG Oldenburg, NuR 2015, 142, 143 zur Klagebefugnis.

² BVerwGE 159, 337, 345.

³ BVerfGE 6, 32, 37; *Detlef Horn*, in: Stern, Klaus/Becker, Florian (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., München 2019, Art. 2 Rn. 9.

⁴ *Rudolf Schöfberger*, Das Grundrecht auf Naturgenuss und Erholung, Diss. iur. Univ. München 1971, 115.

⁵ BayVerfGHE 3, 2, 3; 18, 85, 100; 47, 54, 57; 65, 73, 87; 65, 153, 169; *Axel Sander*, Die Individualgrundrechte der Bayrischen Verfassung, Diss. iur. Univ. Würzburg 1971, 87; *Markus Möstl*, in: Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus, Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl., München 2017, Art. 141 Rn. 15; *Theodor Maunz*, Verfassungsrecht und Staatsorganisation, in: ders./Obermayer, Klaus/Berg, Wilfried/Knemeyer, Franz-Ludwig, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 5. Aufl., München 1988, § 19 B; *N.N. von Rauscher auf Weeg/Ludwig Schmidt*, BayVBl 1957, 372, 373; ausführlich: *Schöfberger* 1971, Grundrecht, 102 ff.;

⁶ Ablehnend: LVerfGE Sachsen 6, 221, 237 f. = JbSächsOVG 5, 57, 66 f. = LKV 1997, 251; *Martin Burgi*, Erholung in freier Natur, Berlin 1993, 333 f.; *Christoph Degenhart*, in: ders./Meisner, Handbuch des Verfassungsrechts des Freistaats Sachsen, Stuttgart 1997, § 6 Rn. 30; *Wolfgang Graf Vitzthum*, VBIBW 1991, 404, 407; bejahend: *Bernd Wermeckes*, Der erweiterte Grundrechtsschutz in den Landesverfassungen, Baden-Baden 1999, 196.

⁷ LVerfGE Sachsen 8, 273, 278 = JbSächsOVG 6, 11, 13 = LKV 1998, 233.

⁸ BVerfGK 17, 131, 132: Das BVerfG ist auch „keine zweite Instanz über den Landesverfassungsgerichten.“; *Lukas C. Gundling*, ZLVR 2018, 68, 72 ff.

⁹ *Georg Ott*, Landesgrundrechte in der bundesstaatlichen Ordnung, Würzburg 2002, 38.

¹⁰ Vgl. StGH Baden-Württemberg, ESVGH 51, 6, 7; NdsStGH 5, 165, 168 = BeckRS 2013, 57549; a.A. für Schleswig-Holstein: *Sabine Faisst*, Minderheitenschutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen, Diss. iur. Univ. Tübingen 2000, 181 f., nach der es sich bei verfassungsgerichtlich nicht durchsetzbare Rechte um „grundrechtsähnliche Rechte“ handelt.

¹¹ LVerfGE Sachsen 6, 221, 237 f. = JbSächsOVG 5, 57, 66 f. = LKV 1997, 251; *Burgi* 1993, Erholung, 333 f.; *Degenhart* 1997, in:

Nach der nicht unumstrittenen¹² These *Otto Bachofs* seien „[o]bjektiv-rechtlich gewährte und gewollte Begünstigungen [...] unter der Verfassungsordnung des GG subjektive öffentliche Rechte“.¹³ Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf kennt *das Recht auf* Genuss der Naturschönheiten und Erholung in der freien Natur. „Wenn der Wortlaut solcher als ‚Recht auf...‘ gefasster Staatszielbestimmungen irgendeinen Sinn haben soll, so kann er nur in einem solchen Subjektivierungsauftrag liegen.“¹⁴ Dem Wortlaut ist damit zwar nicht eindeutig ein Grundrecht zu entnehmen; jedoch kann der Wortlaut einer subjektiven Auslegung des Art. 10 Abs. 3 S. 1 nicht entgegengehalten werden.

IV. Systematik

1. Äußere Systematik

Gegen eine subjektive Wirkung des Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf wird auch die Systematik angeführt,¹⁵ da Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf sich außerhalb des zweiten, mit „Die Grundrechte“ überschriebenen Abschnitts liege.

Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf zählt die mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbaren Grundrechte auf. Dazu gehört auch Art. 4 SächsVerf, der ebenso wie Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf systematisch zu den „Grundlagen des Staates“ gehört. Somit können sich auch außerhalb des zweiten Abschnitts Grundrechte befinden.

2. Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf als Staatsziel?

Dem systematischen Argument, wonach Staatsziele auch objektive Rechte seien, ist entgegenzutreten. Staatszielbestimmungen können durchaus subjektive Rechte enthalten.¹⁶

Dabei ist es zweifelhaft, ob Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf überhaupt eine Staatszielbestimmung darstellt. Zwei Punkte sprechen jedenfalls dagegen:

(a) Staatsziele bedürfen der gesetzlichen Konkretisierung und sind – im Gegensatz zu Grundrechten – noch nicht aus sich selbst heraus vollziehbar.¹⁷ Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf

enthält das Verbot, den Zugang zur freien Natur und den Genuss der Naturschönheiten zu beeinträchtigen.¹⁸ Die Norm bedarf zu ihrer Vollziehung daher keiner gesetzlichen Konkretisierung mehr.¹⁹

(b) Staatsziele lassen Bürger an staatlichen Leistungen partizipieren, während Grundrechte in erster Linie dazu dienen,²⁰ Freiräume zu schaffen.²¹ Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf erkennt das Recht auf Genuss der Naturschönheiten und Erholung in der freien Natur an. Bei keinem von den beiden Schutzbereichen handelt es sich um staatliche Leistungen. Vielmehr sollen dem Freistaat Grenzen gesetzt werden. Daher dürfen keine Maßnahmen getroffen werden, welche den Naturgenuss oder die Erholung beeinträchtigen. Somit liegt es nahe, in Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf einen naturbezogenen Freiraum zu sehen.

3. Innere Systematik

Vom übrigen objektiven Verfassungsrecht unterscheiden sich Grundrechte dadurch, dass die Begünstigungen nicht nur im öffentlichen, sondern auch im privaten Interesse erfolgen und eine individuelle Schutzrichtung aufweisen.²² Im Einzelfall kann es bereits Schwierigkeiten bereiten zu beurteilen, ob überhaupt eine Begünstigung vorliegt. Schließlich kann eine Begünstigung für einen anderen wiederum belastend sein.²³

Im Rahmen des Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf kann zwar das Eigentum beeinträchtigt werden, wenn der Grundstückseigentümer den Zutritt Fremder dulden muss.²⁴ Das Eigentum unterliegt nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bzw. Art. 31 Abs. 1 S. 2 SächsVerf sowie nach Art. 14 Abs. 2 GG bzw. Art. 31 Abs. 2 SächsVerf ohnehin starken gesetzlichen Einschränkungen. Die Begünstigungen erfolgen auch nicht nur im öffentlichen Interesse. Dem Menschenbild der sächsischen Umweltverfassung nach ist der Mensch kein Antagonist, sondern Teil der Natur.²⁵ Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf versucht genau dem gerecht zu werden, indem er jedem Menschen ermöglicht die Natur zu erkunden und für die Regeneration zu nutzen.

ders./Meisner, § 6 Rn. 30; *Graf Vitzthum*, VBIBW 1991, 404, 407; *Wermeckes* 1999, Grundrechtsschutz, 196.

¹² Als zu weit gehend kritisieren sie *Walter Jellinek*, VVDStRL 12 (1954), 118, 119 [Ausssprache]; *Ulrich Ramsauer*, JuS 2012, 769, 771.

¹³ *Otto Bachof*, VVDStRL 12 (1954), 36 Leitsatz 26.

¹⁴ *Karl-Peter Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997, S. 418.

¹⁵ LVerfGE Sachsen 6, 221, 237 f. = JbSächsOVG 5, 57, 66 f. = LKV 1997, 251; *Burgi* 1993, Erholung, 333 f.; *Degenhart* 1997, in: ders./Meisner, § 6 Rn. 30; *Graf Vitzthum*, VBIBW 1991, 404, 407; *Wermeckes* 1999, Grundrechtsschutz, 196.

¹⁶ *Sommermann* 1997, Staatsziele, 416.

¹⁷ *Sommermann* 1997, Staatsziele, 428.

¹⁸ Die allgemeinen Grenzen zur Einschränkung von Grundrechten bleiben unberührt.

¹⁹ So auch *Wermeckes* 1999, Grundrechtsschutz, 196; *Degenhart* 1997, in: ders./Meisner, § 6 Rn. 30.

²⁰ BVerfGE 7, 198, 204.

²¹ *Thomas Rincke*, Staatszielbestimmungen des Freistaates Sachsen, Frankfurt (Main) 1997, 27.

²² *Ulrich Ramsauer*, AöR 111 (1986), 501, 509.

²³ *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland III/1, München 1988, § 65 II.4.c) β) ββ) (S. 548).

²⁴ Zu Art. 141 Abs. 3 S. 1 BayVerf: BayVerfGHE 47, 54, 58.

²⁵ Vgl. *Bernd Kunzmann*, in: ders./Harald Baumann-Hasske (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Berlin 1993, Art. 10 Rn. 13.

V. Entstehungsgeschichte

Mit Verweis auf die zweite und fünfte Klausurtagung des Verfassungsausschusses versucht der SächsVerfGH mit einem historischen Argument die subjektive Dimension des Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf abzulehnen.²⁶

Auf der zweiten Klausurtagung enthielt der Verfassungsentwurf noch keine mit Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf vergleichbare Regelung.²⁷ Damit kann selbstverständlich auch nicht diskutiert worden sein, ob Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf neben der objektiven auch eine subjektive Dimension zukommen soll.

Erst zu Beginn der fünften Klausurtagung wurde Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf in den Verfassungsentwurf aufgenommen.²⁸ Die Versammlung hat sich aber nicht zur Grundrechtseigenschaft der Norm geäußert. Aus fehlendem positiven Bekenntnis zur Subjektqualität kann nicht zwingend auf eine objektive Begrenzung geschlossen werden, denn alle zur Auslegung herangezogenen Umstände müssen „irgendwie nach außen sichtbar geworden und damit für jeden erkennbar vorhanden sein.“²⁹ Dies ist hinsichtlich der subjektiven Komponente des Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf jedoch gerade nicht geschehen.

VI. Fazit und Ausblick

Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf ist nicht im Grundrechtskatalog des Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf enthalten. Seine verfassungsgerichtliche Durchsetzbarkeit ist aber keine Voraussetzung für die Einordnung eines Rechts als Grundrecht.

Die äußere Systematik des Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf sowie dessen Entstehungsgeschichte sind für die Bestimmung, ob die Norm ein Grundrecht darstellt oder eine objektive Staatszielbestimmung, ungeeignet. Bei der klassischen Abgrenzung von Staatszielen und Grundrechten zeigt sich, dass Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf die Merkmale eines Grundrechts und nicht die einer Staatszielbestimmung aufweist. Der Wortlaut und die innere Systematik sprechen ebenfalls für ein Grundrecht.

Wie das BVerwG bereits Ende 2017 entschieden hat, muss auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden, wenn kein Grundrecht vorhanden ist, das den Zugang und die Erholung in der freien Natur schützt. Mit einem Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG ist zwangsläufig eine Anwendung der Schrankentrias aus Art. 2 Abs. 1 GG verbunden. Bei der Schrankentrias handelt es sich um einen weitreichenden Rechtsvorbehalt³⁰, der dem weiten Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG geschuldet ist.

Erkennt man Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf nun als Grundrecht an, tritt Art. 2 Abs. 1 GG aufgrund seiner Subsidiarität zurück.³¹ Dementsprechend kann sich der Staat nicht mehr auf die Schrankentrias aus Art. 2 Abs. 1 GG zur Rechtfertigung seiner Eingriffe berufen, sondern muss sein Handeln den strengeren Rechtfertigungsanforderungen des Art. 10 Abs. 3 SächsVerf unterwerfen,³² wenn er den Zugang zur freien Natur bzw. den Naturgenuss beschränken will. Damit stellen sich die Fragen der genauen Reichweite des Schutzbereichs von Art. 10 Abs. 3 S. 1 SächsVerf sowie der Schrankensystematik bezüglich der Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen.

²⁶ LVerfGE Sachsen 6, 221, 238 = JbSächsOVG 5, 57, 67 = LKV 1997, 251.

²⁷ Abgedruckt bei: Volker Schimpff/ Jürgen Rühmann, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen, Rheinbreitbach 1997, 76 ff.

²⁸ Schimpff/Rühmann 1997, Protokolle 232.

²⁹ Georg Lienbacher, ZfV 2015, 194, 196.

³⁰ Udo Di Fabio, in: Maunz, Theodor/Dürig (Begr.), Günther, Grundgesetz-Kommentar, Stand November 2018, Art. 2 I GG Rn. 41.

³¹ BVerfGE 30, 173, 192; 32, 98, 107 jeweils m.w.N.

³² Allgemein: Hans-Jürgen Papier, Vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte III, Heidelberg 2009, § 64 Rn. 14 f.; Michael Sachs, JuS 1995, 984, 986 mit Nachweisen zur Gegenansicht; zur Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG): BVerfGE 32, 98, 107; zur Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, 2 GG): BVerfGE 30, 173, 192.