

Anlage zur Allgemeinverfügung vom 22.08.2019, veröffentlicht am 02.01.2020

## Begründung zur Reitregelung nach dem Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG NRW) in Wuppertal

### - Allgemeinverfügung vom 22.08.2019, veröffentlicht am 02.01.2020

Die Stadt Wuppertal zählt mit ca. 350.000 Einwohnern zu den bevölkerungsreichen Großstädten NRWs. Das Stadtgebiet umfasst neben einem dicht besiedelten Innenbereich große Freiraumflächen, wovon mit 30% vergleichsweise große Teile bewaldet sind. Die Wälder stellen dabei einen wichtigen Erholungsraum für die Bevölkerung dar. Ein Großteil der Erholungsräume im Innenstadtbereich sind bewaldete Flächen, die zwar wie Parkflächen genutzt und bewirtschaftet werden, dennoch aber als „Wald im Sinne des Gesetzes“ gelten und damit von der allgemeinen Reitregelung des § 58 Abs. 2 LNatSchG erfasst sind.

Auch in den Ortsrandlagen des Stadtgebietes besteht der Freiraum bis auf den landwirtschaftlich genutzten Norden nahezu ausnahmslos aus Waldflächen. Mehrere Stadtbezirke, die durch einen hohen Anteil stark zersiedelter Flächen geprägt sind (insbesondere Ronsdorf, Cronenberg und Heckinghausen), erschließen diese als gut erreichbare Erholungsräume. Besondere Naherholungsziele wie das Aboretum, das Waldpädagogische Zentrum, die Ronsdorfer Talsperre oder diverse Ausflugslokale, wie z. B. im Zillertal, erhöhen den Druck auf die Gebiete in noch zusätzlichem Maße.

Die Studie „Freizeit- und Erholungsnutzung urbaner Wälder unter besonderer Berücksichtigung von Konflikten unterschiedlicher Freizeitnutzung untereinander und mit Biotop- und Artenschutzaspekten“ (im Auftrag des MKULNV, 2010) kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass die innerstädtischen Freiflächen in Wuppertal in der Woche und insbesondere am Wochenende intensiv genutzt werden.

Neben seinem Waldreichtum verfügt Wuppertal aber auch über eine Topographie, die sich durch extreme Steigungsverhältnisse auszeichnet. Diese besonderen Bedingungen des Bergischen Landes teilt Wuppertal lediglich mit seinen kleineren Nachbarstädten Remscheid und Solingen. Unter den Großstädten NRWs jedoch stellt Wuppertal damit eine nicht vergleichbare Sondersituation dar, die auch gravierende Auswirkungen auf die Art und das Ausmaß der Erholungsnutzung hat.

Unabhängig von den Parkanlagen sind viele Waldgebiete gleichzeitig auch ausgewiesene Naturschutzgebiete. Die Erholungsnutzung ist hier auf das bestehende Wegenetz beschränkt. Darüber hinaus nutzt ein Großteil der Erholungssuchenden lediglich die gut ausgebauten Wege, welche auch als Waldwirtschaftswege dienen. Ausbau und Streckenführung dieser Wege tragen der extremen Topographie Rechnung, indem starke Steigungen möglichst vermieden werden. Familien mit Kindern (insbesondere mit Kinderwägen), sowie ältere oder untrainierte Personen meiden den Teil des Wegenetzes, welcher neben den Hauptwegen aus kleineren Trampelpfaden und Wanderwegen besteht, weil diese als zu beschwerlich wahrgenommen werden.

Die besondere Topographie ist zudem dafür verantwortlich, dass ein überdurchschnittlich hoher Anteil von Mountainbikefahrern in den Wuppertaler Wäldern zu finden ist. Diese Nutzergruppe besteht nicht allein aus dem Kreis der Naherholungssuchenden, sondern zusätzlich aus einem beachtlichen Anteil von Personen, die aus NRW eigens dafür anreisen. Die große überregionale

Anlage zur Allgemeinverfügung vom 22.08.2019, veröffentlicht am 02.01.2020

Beliebtheit ergibt sich auch aus den einschlägigen Internetforen, wo die Wuppertaler Mountainbikestrecken regelmäßig als besonders interessant hervorgehoben werden.

Die Nutzergruppe der Mountainbikefahrer trägt zu einer erhöhten Gesamtfrequentierung der Waldgebiete bei. Sie stellt aber auch eine besondere Konfliktlage mit anderen Erholungssuchenden dar. Talfahrten finden regelmäßig mit stark erhöhter Geschwindigkeit statt, woraus immer wieder Gefahrensituationen, vor allem mit Hunden und Kleinkindern hervorgehen. Illegale Mountainbikestrecken außerhalb der regulären Wege enden oftmals unvermittelt auf den Hauptwegen. Hier ankommende Mountainbiker „fallen“ oftmals förmlich ohne Vorwarnung auf den Spazierweg und stellen damit eine erhebliche Unfallgefahr dar. Meldungen und Beschwerden von Seiten der Bürger sowie der örtlichen Naturschutzbeauftragten werden hierzu immer wieder an die Untere Naturschutzbehörde gerichtet. Die gemeldeten Vorfälle beziehen sich dabei zunehmend auch auf die weniger stark besiedelten Bereiche im Osten der Stadt.

Der Umgang mit den Problemen, die aus dem Mountainbikefahren erwachsen, stellt neben den im Ballungsraum typischerweise auftretenden Konflikten zwischen anderen Nutzergruppen bereits jetzt die Untere Naturschutzbehörde Wuppertal vor tagtägliche Herausforderungen, die mit den zur Verfügung stehenden Mitteln kaum zu bewältigen sind. Auch die Ausweisung einer legalisierten Downhill-Strecke hat das Problem bisher nur in Teilen entschärfen können.

Die Reiter als eigene Gruppe der Erholungssuchenden sind in Wuppertal ebenfalls zahlenmäßig stark vertreten. Mit ca. 1.200 ausgegebenen Reitplaketten im Jahr 2018 ist die Zahl der darüber erfassten Reiter doppelt bzw. dreifach so hoch wie in den Nachbarstädten Solingen und Remscheid, bewegt sich aber auf fast gleichem Niveau wie die flächenmäßig viel größeren Nachbarkreise Mettmann und Ennepe-Ruhr-Kreis.

Eine Freigabe für das Reiten im Wald auf Waldwirtschaftswegen erhöht die ohnehin schon sehr ausgeprägte Gesamtfrequentierung dieses Hauptwegenetzes. Zusätzlich verschärft sie die bereits bestehenden Konfliktlagen zwischen Mountainbikern und anderen Erholungssuchenden. Unvermittelte Begegnungen zwischen Reitern und Mountainbikern stellen eine erhebliche Gefahrenlage dar, die auch andere Erholungssuchende miteinschließt.

Nach ausführlicher Betrachtung der Situation in den Wuppertaler Wäldern ist die Untere Naturschutzbehörde zum Ergebnis gekommen, dass in überwiegenden Teilen der Waldflächen im Stadtgebiet, Sperrungen für Reiter aufgrund einer hohen Gesamtfrequentierung oder aber auch aufgrund besonderer Gefahrenlagen wie zum Beispiel durch die gleichzeitige Nutzung durch Mountainbiker unerlässlich sein werden. Die Beschränkung auf die nach den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung gekennzeichneten Reitwege für das gesamte Stadtgebiet per Allgemeinverfügung (gemäß § 58 Abs. 4 LNatSchG) wird dabei als die zweckmäßigste Alternative angesehen.

Die zuvor ergangene Beschreibung der Wälder Wuppertals zeigt deutlich, dass eine Einstufung dieser Waldgebiete als „in besonderem Maße zur Erholung genutzt“ zulässig ist. Die Wälder sind aufgrund ihrer Nähe zum Ballungsraum und aufgrund ihrer besonders guten Erschließung sehr stark frequentiert. Die Erholungsnutzung verteilt sich aufgrund der besonderen Topographie dabei nicht gleichmäßig über die Fläche, sondern konzentriert sich auf wenige Hauptwege. Neben der allgemeinen Frequentierung sind die Gruppen der Mountainbiker sowie der Reiter im Stadtgebiet überdurchschnittlich hoch vertreten. In Summe ist damit in den Wuppertaler Wäldern

Anlage zur Allgemeinverfügung vom 22.08.2019, veröffentlicht am 02.01.2020

eine Situation gegeben, die von der Regelannahme des Gesetzgebers abweicht, wonach im Normalfall zwischen Reitern und anderen Erholungssuchenden keine Konflikte zu erwarten sind.

Die Voraussetzung des § 58 Abs. 4 LNatSchG sind damit erfüllt. Die Ermächtigung zum Erlass einer Beschränkung auf das nach den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung gekennzeichnete Reitwegenetz per Allgemeinverfügung ist somit gegeben.

Diese Entscheidung der Beschränkung ist auch ermessensfehlerfrei getroffen worden. Sie verfolgt einen legitimen Zweck; und die zur Erreichung dieses Zwecks getroffene Maßnahme ist zudem geeignet, erforderlich und angemessen.

Der Erlass einer Allgemeinverfügung verfolgt das Ziel, eine Reitregelung für das Wuppertaler Stadtgebiet zu treffen, welche das Reiten im Wald für den Reiter und andere Erholungssuchende nachvollziehbar und konfliktarm regelt. Darüber hinaus dient es auch der Abwehr von Gefahren, die bereits jetzt durch ein erhöhtes Aufkommen von Mountainbikern bestehen und durch das Reiten auf den stark frequentierten Hauptwegen noch verstärkt würde.

Das Mittel der Allgemeinverfügung ist geeignet, die benannten Ziele auch zu erreichen. Wuppertal verfügt über ein gut ausgebautes Reitwegenetz, auf welches die Reiter zurückgreifen können. Eine Beschränkung auf dieses Reitwegenetz vor Gesetzesänderung hat sich in der Vergangenheit konfliktarm bewährt.

In Bezug auf die Erforderlichkeit stellt sich die Frage, ob der Erlass einer Allgemeinverfügung auch das mildeste Mittel darstellt. Neben der Beschränkung auf das nach den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung gekennzeichnete Reitwegenetz für ganze Waldgebiete im Sinne des § 58 Abs. 4 LNatSchG, können die Kreise und kreisfreien Städte gemäß § 58 Abs. 5 LNatSchG „für bestimmte Wege Reitverbote festlegen“. Dies ist möglich „für einzelne, örtlich abgrenzbare Bereiche in der freien Landschaft und im Wald, in denen das Reiten nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 gestattet ist, aber die Gefahr erheblicher Beeinträchtigungen anderer Erholungssuchender oder erheblicher Schäden besteht“.

Einzelne Reitverbote müssten in Wuppertal für sämtliche Parkanlagen erlassen werden, wo die Erholungsnutzung eindeutig gegenüber der Waldwirtschaft im Vordergrund steht. Reitverbote würden hier der Gefahrenabwehr, aber auch dem Schutz vor erheblichen Schäden dienen. Des Weiteren müsste ein Großteil der Hauptwege mit besonders starker Frequentierung gesperrt werden, entweder weil das Reitaufkommen besonders hoch ausfällt oder andere Nutzergruppen neben den Reitern stark vertreten sind. In den Bereichen, in denen eine verstärkte Nutzung durch Mountainbiker bekannt ist, müsste ebenfalls zur Gefahrenabwehr das Reiten auf den betroffenen Wegen eingeschränkt werden. Allein dieser Umstand betrifft einen Großteil der Wege in den Bereichen Burgholz, Sudberg, Marscheid und Heckinghauser Talsperre. In der Gelpe müssten zudem die sogenannten „Schlackewege“ gesperrt werden, in deren Wegekörper Schlacke im Sinne von Verbrennungsrückständen aus der örtlichen Müllverbrennungsanlage verbaut und deren Stäube nachträglich als gesundheitsschädigend eingestuft wurden. Hier besteht die Gefahr, dass das Reiten eine verstärkte Staubentwicklung verursacht, die es zum Schutz der Bevölkerung zu verhindern gilt.

Grundsätzlich stellt die Sperrung einzelner Wege ein milderer Mittel dar. Da die Anzahl der Flächen und Wege, welche gesperrt werden müssten, um die benannten Ziele zu erreichen, jedoch sehr hoch ausfallen würde, ist der damit verbundene Verwaltungsaufwand in Hinblick auf

Anlage zur Allgemeinverfügung vom 22.08.2019, veröffentlicht am 02.01.2020

die notwendige Planung, Umsetzung und der ordnungsrechtlichen Kontrolle unverhältnismäßig hoch und durch die zur Verfügung stehenden Mittel nicht zu leisten. Des Weiteren wären die dabei entstehenden örtlichen partiellen Wechsel aus rechtlich zulässig zu bereitlebenden Wegen und solchen, die mit einem Reitverbot belegt sind, weder für Reiter noch für andere Erholungssuchende nachzuvollziehen und von Seiten der zuständigen Unteren Naturschutzbehörde im Einzelfall nur schlecht zu verdeutlichen. Eine einheitliche nachvollziehbare Regelung hingegen trägt erfahrungsgemäß erheblich zur Konfliktvermeidung bei. Somit ist kein milderes Mittel ersichtlich, welches im gleichen Maße geeignet wäre, die benannten Ziele zu erreichen.

Die Maßnahme ist auch angemessen. Die Änderungen zur Reitregelung im Wald, die mit der Novelle von 2016 ergangen sind, haben u. a. das Ziel, den Reitern das Reiten im Wald in ausreichendem Umfang zu ermöglichen. Diese Regelung macht vor allem in solchen Gebieten einen Unterschied für die Reiter, in denen das Reiten bisher aufgrund eines unzureichend ausgebauten Reitwegenetzes nur eingeschränkt möglich war. Dies ist und war auch in der Vergangenheit in den Wuppertaler Wäldern nicht der Fall. Die Anzahl der für das Reiten zugelassenen Wege erhöht sich zwar auf den ersten Blick durch die geänderte gesetzliche Regelung. Da in Wuppertal jedoch eine große Zahl unvermeidlicher Wegesperrungen im Sinne des § 58 Abs. 5 LNatSchG erfolgen müsste, würde der tatsächliche Zugewinn an Reitmöglichkeiten vergleichsweise gering ausfallen. Die Unvermeidlichkeit von Wegesperrungen an sich, ergibt sich dabei aus dem Ziel der Gefahrenabwehr. Gefahrenlagen treten hier zum einen durch eine besonders hohe Frequentierung der betroffenen Wege auf, aber auch durch die besonders hohe Anzahl von Mountainbikern. Leben und körperliche Unversehrtheit insbesondere von weiteren Gruppen der Erholungssuchenden sind dabei eindeutig höher zu gewichten, als das Interesse der Reiter an einem vergrößerten Reitwegenetz. Der ausgesprochen hohe Verwaltungsaufwand der mit der Sperrung von einzelnen Wegen und Flächen verbunden wäre, steht zudem in keinem Verhältnis zu dem geringen Mehrwert.

Der Erlass einer Allgemeinverfügung für das gesamte Stadtgebiet Wuppertals nach § 58 Abs. 4 LNatSchG wird somit im Rahmen des behördlichen Ermessens als recht- und zweckmäßig erachtet.