

Verfassungsfragen des Straßenverkehrs

VON GERRIT MANSSEN, REGENSBURG

I. Einleitung

Das Verhältnis von *Udo Steiner* zum Straßenverkehr und insbesondere zur Straßenverkehrs-Ordnung ist ambivalent. Einerseits ist der durch die vorliegende Festschrift zu Ehrende derjenige Staatsrechtslehrer, der zum Bereich der Straßenverkehrs-Ordnung in den letzten Jahrzehnten wie kaum ein anderer wissenschaftliche Beiträge publiziert hat, mit großer Resonanz gerade auch im Bereich der Rechtsprechung.¹ Der Schwerpunkt lag dabei auf der Einordnung straßenverkehrsrechtlicher Instrumente in das System des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts. Andererseits gerät auch ein Jurist gelegentlich in Konflikte mit gegebenenfalls durch Verwaltungsakt konkretisierten Normbefehlen, zu dessen teleologischer Reduzierung der einfache Rechtsanwender in Gestalt eines Verkehrspolizisten oder kommunalen Parkwächters sich nicht immer in der Lage sieht. Solche Konflikte sind seit Längerem bekannt, nicht erst seit der mit dem 60. Geburtstag am 16.9.1999 begonnenen Porsche-Ära.²

Das Straßenverkehrsrecht ist allerdings nicht nur ein verwaltungsrechtliches, sondern mindestens in gleichem Umfang ein verfassungsrechtliches Problemfeld. Jeden Tag sterben 14 Menschen in Deutschland im Straßenverkehr, pro Jahr sind ca. 5000 Verkehrstote und mehr als 70.000 Schwerverletzte zu beklagen, ein Phänomen mit gefährlichem Gewöhnungseffekt für die öffentliche politische und auch rechtliche Diskussion.³ Das öffentliche Bewusstsein hierzu ist schizophren. Bis zur Grenze des verfassungsrechtlich Tolerierbaren überbetont werden Gefahren, bei denen nach bisherigen Erfahrungen keine oder vergleichsweise geringe Beeinträchtigungen der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu erwarten sind. Genannt seien Atomenergie, BSE oder internationaler Terrorismus. Die Gefahren des Straßenverkehrs werden hingegen in der rechtlichen und politischen Diskussion vernachlässigt und verharmlost. Der bundesdeutsche Normalbürger fürchtet sich vor einem statistisch für das einzelne Individuum unwahrscheinlichen Atomunfall oder Terrorattentat, nicht

1 Vgl. das Publikationsverzeichnis in diesem Band. Nachhaltige Wirkung auf die Rspr. des BVerwG in Verkehrssachen hatte etwa der Aufsatz von *Steiner*, NJW 1993, 3161 ff.; s. etwa BVerwGE 107, 38 ff. zur „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts“ und BVerwGE 95, 333 ff. zur dienenden Funktion von Anordnungen nach § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO bei der Umsetzung von gemeindlichen Verkehrskonzepten. Vgl. als ein weiteres Beispiel auch die Entscheidung BVerwG, DVBl. 1980, 1045 ff. und *Steiner*, ZRP 1978, 277 ff. zur sog. Überlagerungstheorie im Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht.

2 Meistens ging es hierbei um die Missachtung von sachlich als nicht überzeugend empfundenen Regelungen für den ruhenden Verkehr.

3 Zu den Zahlen für das Jahr 2007 s. SZ v. 18.7.2008, S. 6. Im europäischen Vergleich steht Deutschland mit 62 Toten pro einer Million Einwohner an 6. Stelle (2007).

aber davor, Verkehrsregeln zu übertreten und sich damit konkret einer erheblichen Gefährdung aussetzen. Ein bayerischer Ministerpräsident verharmlost im Wahlkampf die Gefahren des Alkoholkonsums. Viele Autofahrer meinen, schwere Unfälle passierten immer den anderen. Psychologisch ist dies möglicherweise darauf zurückzuführen, dass der Einzelne vor allem solche Umstände als bedrohlich empfindet, auf die er keinen Einfluss zu haben glaubt. Im Bereich des Verkehrsrechts gibt man sich hingegen weitgehend kollektiv der Illusion hin, die Gefährdungen im Straßenverkehr seien für einen selbst sicher beherrschbar, obwohl nur kurzes Nachdenken zu der Erkenntnis führen müsste, dass niemand von sich behaupten kann, geringfügiges Fehlverhalten am Steuer eines Autos komme bei ihm nicht vor.

Aus der Sicht des Verfassungsrechts gibt es aber keine wichtigen und weniger wichtigen Toten. Entscheidend für die Entfaltung der verfassungsrechtlichen Schutzwirkung von Grundrechten ist nicht die gefühlte, sondern die effektive Gefährdung oder Beeinträchtigung. Es besteht deshalb Anlass, der Frage nachzugehen, wie das geltende deutsche Verkehrsrecht in verfassungsrechtlicher Sicht zu bewerten ist.

II. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

1. Straßenverkehr als staatliche Veranstaltung

Straßenverkehr ist weitgehend eine staatliche Veranstaltung. Er findet weit überwiegend auf rechtlich öffentlichen, d. h. vom Staat gebauten, gewidmeten und unterhaltenen Straßen unter dem Regime der Straßenverkehrs-Ordnung sowie intensiver staatlicher Kontrolle statt. Schon daraus ergibt sich eine grundsätzliche staatliche Verantwortung für das Unfallgeschehen. Nicht jeder Verkehrsunfall ist durch staatliche Maßnahmen vermeidbar. Die grundsätzliche Entwicklung des Unfallgeschehens ist es gleichwohl. Der beste Beweis dafür ist die Entwicklung der Verkehrsunfallzahlen. Dass heute „nur“ noch knapp 5.000 Verkehrstote zu beklagen sind (2007) und nicht wie noch Anfang der 1970er-Jahre mehr als 20.000, ist auf Änderungen in der staatlichen Verkehrsrechtsordnung zurückzuführen. Die wichtigsten Maßnahmen waren: Einführung von Tempo 50 innerorts in den fünfziger Jahren (1957), Einführung von Tempo 100 auf Landstraßen (1972), 0,8-Promille-Grenze (1973) und bußgeldbewehrte Gurtanlage-

pflicht (1984).⁴ Vom europäischen Ziel der Halbierung der Zahl der Getöteten von 2001 bis 2010 ist man in Deutschland allerdings noch ein gutes Stück entfernt.⁵

Kann der Staat also nachgewiesenermaßen das Unfallgeschehen beeinflussen, stellt sich die Frage, ob und inwieweit er dies auch muss. Dass ihn eine Schutzpflicht zugunsten von Leben und körperlicher Unversehrtheit trifft, ist heute juristisches Allgemeingut.⁶ Diese Pflicht gilt selbstverständlich und sogar zuvörderst für den Straßenverkehr. Vor allem ist der Staat verpflichtet, den Straßenverkehrsteilnehmer vor den Folgen des Fehlverhaltens anderer zu schützen. Die in der Öffentlichkeit oft wenig akzeptierten und oft angefeindeten Verkehrskontrollen sind im Grundsatz verfassungsrechtlich geboten.

Staatliche Eingriffsmöglichkeiten sind dabei keinesfalls auf den Bereich der Fremdgefährdung beschränkt. Der Staat darf den Verkehrsteilnehmer zu verantwortlichem Verhalten sich selbst gegenüber zwingen (Gurtanlegepflicht, Helmpflicht für Motorradfahrer, siehe § 21a StVO).⁷ Straßenverkehr ist – anders als Rauchen oder Alkoholkonsum im privaten Bereich – nicht der Privatsphäre, sondern der Sozialsphäre zuzurechnen. Für die Teilnahme am Straßenverkehr bestimmt der Staat die Regeln und damit auch das Maß notwendiger Eigenverantwortlichkeit.

Des Weiteren trifft den Staat auch die Verkehrssicherungspflicht für den ordnungsgemäßen Zustand seiner Einrichtungen, also insbesondere seiner Straßen. Ob die Ableitung dieser Verantwortlichkeit aus dem Zivilrecht (§ 823 BGB)⁸ letztlich sachgerecht war,⁹ braucht heute nicht mehr entschieden zu werden. Öffentliches und privates Recht sind in diesem Bereich unter Federführung des III. Zivilsenates des Bundesgerichtshofs zu einem Sonderrecht zusammengewachsen.¹⁰

4 S. dazu vor allem *Meewes*, in: Manssen (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 79 (80).

5 Andere europäische Länder wie Frankreich oder Portugal dürften das gesetzte Ziel erreichen, s. SZ (Fn. 3), S. 6.

6 Allgemein zu grundrechtlichen Schutzpflichten s. *Manssen*, Staatsrecht II, Grundrechte. 6. Aufl. 2009, Rn. 50 ff. Speziell zur Schutzpflicht im Straßenverkehr s. *Manssen*, in: ders. (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 53 ff.

7 Zur Verfassungsmäßigkeit der Gurtanlegepflicht s. BVerfG, NJW 1987, 180; zur Verfassungsmäßigkeit der Schutzhelmpflicht BVerfGE 59, 275 ff.

8 Dazu ausführlich *Steiner*, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, IV. Rn. 114 ff.

9 Kritisch v. a. *Bartlspurger*, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970.

10 S. dazu *Rinne*, in: Manssen (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 9 ff.

2. Eingriff oder Schutzpflicht

Angesichts des im Straßenverkehr auf vielen Ebenen präsenten Staates als Baulastpflichtiger, Regelungspflichtiger und Kontrollpflichtiger ließe sich sogar die Frage aufwerfen, ob das Unfallgeschehen auf deutschen Straßen nicht nach Schutzpflicht-, sondern Eingriffsgrundsätzen zu beurteilen ist. Für die Verkehrssicherheit ließe sich damit einiges gewinnen. Maßnahmen im Bereich des Straßenverkehrs, die zu einer Risikoerhöhung für Verkehrsteilnehmer führen, wären einer Übermaß- und nicht lediglich einer Untermaßprüfung zu unterziehen. Die Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen müsste sich vor dem Hintergrund von dadurch verursachten 150 bis 200 Verkehrstoten pro Jahr (im Vergleich mit einer entsprechenden strikten Höchstgeschwindigkeit) einer Abwägung im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung stellen, mit dem klaren Ergebnis, dass die volkswirtschaftlichen Vorteile einer geringfügig verkürzten Reisezeit bei einer „Richtgeschwindigkeit“¹¹ das damit verursachte Maß an Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter nicht rechtfertigen kann. Verbleibt man hingegen wie bisher bei einer Schutzpflichtbetrachtung, lässt sich entsprechend dem verkehrspolitischen Mainstream – wenn auch nicht guten Gewissens – das Gegenteil vertreten: Auf vielen Ebenen wird etwas getan, um die Unfallzahlen zu senken (Ausbau der Straßen, sicherere Autos etwa durch Airbag, ABS, ESP, automatische Verkehrslenkung, Fahrerassistenzsysteme). Genau die eine Maßnahme, nämlich eine bestimmte Höchstgeschwindigkeit einzuführen, wäre verfassungsrechtlich zulässig, aber keinesfalls geboten.

Ansätze für eine Verschiebung der Problematik von der Schutzpflicht- auf die Eingriffsebene sind vorhanden. Emissionen des Straßenverkehrs werden dem Straßenbaulastträger juristisch zugerechnet, auch wenn sie eigentlich von den Straßennutzern stammen.¹² Für eine generelle Inpflichtnahme des Staates nach Eingriffsgrundsätzen fehlt derzeit aber wohl die Überzeugung von der Notwendigkeit der Senkung der Unfallzahlen. Zu sehr ist in deutscher Perspektive die Benutzung von öffentlichen Straßen ein Akt der individuellen Freiheitsausübung, nicht der staatlichen Zulassung zu einer öffentlich-rechtlich geregelten und verantworteten Veranstaltung. Ein Paradigmenwechsel wird höchstens durch europäische Rechtsentwicklungen erzwungen werden. Betont man im Straßenverkehr primär die Freiheit und denkt

11 S. die Verordnung über eine allgemeine Richtgeschwindigkeit auf Autobahnen und ähnlichen Straßen (Autobahn-Richtgeschwindigkeits-V) v. 21.11.1978, BGBl. I S. 1824.

12 S. *Steiner*, in: ders. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7. Aufl. 2003, V. Rn. 146.

erst sekundär an die Verantwortung, sind jedenfalls international vereinbarte Ziele zur Senkung der Unfallzahlen nicht erreichbar.¹³

3. Straßen- und Straßenverkehrsrecht

Das Grundgesetz weist nicht nur dem Staat die grundsätzliche Verantwortlichkeit für das Verkehrsgeschehen zu, es teilt sie auch weitgehend unbehelligt von bisherigen Föderalismusreformen zwischen den staatlichen Verantwortungsträgern in einer Weise auf, die sich an manchen Stellen als für die Verkehrssicherheit nachteilig herausstellt. Sowohl für die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz spielt die Unterscheidung von Straßenrecht auf der einen und Straßenverkehrsrecht auf der anderen Seite eine entscheidende Rolle.¹⁴ Hinzu kommt als dritte Materie das Ordnungswidrigkeitenrecht. Die Unterscheidung des Straßenrechts vom Straßenverkehrsrecht ist von Judikatur und Wissenschaft (unter entscheidender Mitwirkung von *Steiner*) zu einer besonderen Kunst erhoben worden, in gewissem Gegensatz zur praktischen Bedeutung der Unterscheidung (oft handelt ohnehin dieselbe Behörde, nur in unterschiedlicher Funktion).

Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG im Sinne einer Absenkung der Unfallzahlen verlangt aber unabhängig von der einfachgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung nach gemeinsamem Vorgehen der zuständigen Stellen. Eine Verbesserung der Verkehrssituation lässt sich im Regelfall nur bei abgestimmtem Vorgehen erreichen. Die größten Sicherheitsgewinne im Sinne einer Absenkung der Unfallzahlen versprechen im Regelfall straßenbauliche Maßnahmen (Trennung von Fahrstreifen, Schaffung sicherer Überholmöglichkeiten, Abbiegespuren, Beseitigung höhengleicher Kreuzungen etc.),¹⁵ die allerdings auch einen besonderen finanziellen Aufwand erfordern. Funktional ersetzen lassen sich straßenbauliche Maßnahmen vor allem in Kreuzungsbereichen durch

13 Zu den Zielen der europäischen Verkehrspolitik s. auch die Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verkehrssicherheitsvorschriften v. 29.3.2008 KOM (2008) 151 endg.

14 Vgl. dazu den fast schon als legendär zu bezeichnenden Aufsatz von *Steiner*, JuS 1984, 1 ff., der angesichts der geringen Bedeutung dieser Frage für den Studien- und Prüfungsalltag des bundesdeutschen Normalstudenten dem Anspruch der JuS als Habilitanden-Ausbildungszeitschrift alle Ehre macht. Auch im Juristenausbildungsland Bayern spielte die Frage letztlich keine große Rolle, weil das Straßenverkehrsrecht nicht Prüfungsgegenstand war, auch nicht in den in früheren Jahren stark nachgefragten Wahlfachgruppen zum besonderen Verwaltungsrecht.

15 Ausführlich *Meewes* (Fn. 4), S. 79 ff.

stationäre Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen, die die sog. Unfallkostenraten etwa im Kreuzungsbereich besonders bei höhengleichen Kreuzungen auf ein Niveau sinken lassen, das sonst nur mit aufwändiger baulicher Umgestaltung der Kreuzung erreichbar wäre.¹⁶ Die dem deutschen Verkehrsrechtler vertraute strikte Trennung von Straßenbaulast auf der einen und Verkehrsüberwachung auf der anderen Seite steht allerdings einer Finanzierung von Überwachungsanlagen durch den Straßenbaulastträger auf den ersten Blick entgegen, was vor allem bei Straßen in der Baulast des Bundes eine Rolle spielt.¹⁷ Von zentraler Bedeutung für die Verkehrssicherheit ist auch das Zusammenspiel von Straßenverkehrs- und Überwachungsbehörden. Anordnungen auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage, die nicht hinreichend durchgesetzt werden, führen nicht zu mehr, sondern zu weniger Sicherheit.

III. Eine rechtsstaatliche Mängelliste im Bereich des Straßenverkehrs

1. Die mangelnde Nutzerfreundlichkeit der Straßenverkehrs-Ordnung

Grundvoraussetzung für einen sicheren Straßenverkehr ist eine gute Straßenverkehrsgesetzgebung. Aus rechtsstaatlicher Sicht muss der Verkehrsteilnehmer aus der Straßenverkehrs-Ordnung entnehmen können, wie er sich verhalten soll. Eine wesentliche Aufgabe staatlicher Stellen besteht darin, Regeln bekannt zu machen. Dies ist die Grundvoraussetzung für ihre Befolgung.

Die Straßenverkehrs-Ordnung leidet aber schon seit ihrem Erlass 1970 an mehreren Konzeptionsfehlern, die ihre „Nutzerfreundlichkeit“ in Frage stellen. Dies ist zunächst darauf zurückzuführen, dass sie zwei völlig verschiedene Zielgruppen hat. Sie ist Verhaltens- und Vollzugsgesetz in einem, richtet sich einerseits an die Verkehrsteilnehmer, andererseits – und entsprechend ihrer vielen verschachtelten Regelungen sogar vor allem – an die Straßenverkehrsbehörden. Der gesetzestechnische Zustand der Straßenverkehrs-Ordnung ist dementsprechend schlecht. Die einzelnen Verkehrsregeln sind oft nur mit Mühe auffindbar und oft unklar formuliert. Man trifft viel Liebe zum Detail, aber wenig Übersichtlichkeit und kaum ein schlüssiges Konzept. Ein Beispiel ist die praktisch enorm wichtige Bestimmung des § 37 StVO

¹⁶ S. auch dazu *Meewes* (Fn. 4), S. 92 ff.

¹⁷ Obwohl es durchaus begründbar wäre, offen sichtbare, stationäre Überwachungsanlagen, die den primären Zweck haben, die Autofahrer zur Einhaltung der vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeit zu veranlassen, als Straßenbestandteile gem. § 2 Abs. 4 Nr. 3 FStrG zu verstehen.

über „Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeil“. Wer den Unterschied zwischen einem „grünen Pfeil“ und einem „Grünpfeil“ nicht ohnehin kennt, braucht schon fast eine mehrsemestrige verwaltungsrechtliche Ausbildung, um die Unterscheidung aus der Vorschrift abzuleiten.¹⁸ Eine ausreichende Information der Verkehrsteilnehmer findet kaum mehr statt. Die meisten Autofahrer verhalten sich bei einem „Grünpfeil“ falsch, weil sie nicht zunächst anhalten (und erst dann weiterfahren).

Manche Änderungen in der Straßenverkehrs-Ordnung gehen vollständig an den Verkehrsteilnehmern vorbei. Besonders gut zu sehen ist dies an den Regelungen über den Radverkehr, die verschiedentlich als „Novellen“ in den neunziger Jahren auf die Normunterworfenen im Sinne einer Erhöhung der Sicherheit von Radfahrern einwirken sollten. Die Unterscheidung von benutzungspflichtigen und nicht benutzungspflichtigen Radverkehrsanlagen (§ 2 Abs. 4 Satz 2 und 3 StVO) ist weitgehend unbekannt geblieben, ebenso die Bestimmung über die Frage, ob mangels eigener „Ampel“ die Lichtzeichen für den Auto- oder den Fußgängerverkehr gelten (§ 37 Abs. 2 Nr. 6 StVO: „Radfahrer haben die Lichtzeichen für Fußgänger zu beachten, wenn eine Radwegefurt an eine Fußgängerfurt grenzt und keine gesonderten Lichtzeichen für Radfahrer vorhanden sind.“). Eine Änderung dieser Vorschrift noch im Jahr 2009 ist in Vorbereitung und wird die Verwirrung weiter steigern.

Der zweite Konzeptionsfehler der Straßenverkehrs-Ordnung besteht darin, dass sie fast vollständig auf den Kraftfahrzeugverkehr bezogen ist. Andere Verkehrsteilnehmer wie Fußgänger und Radfahrer sind normativ „Beiwerk“ der Kraftfahrzeugführer-Verhaltensregeln. Augenfällig wird dies an dem – allerdings auf einer Streichungsliste des Bundesverkehrsministeriums stehenden – Gefahrenzeichen 134 „Fußgängerüberweg“: der Fußgängerüberweg als Gefahr für den Kraftfahrer (oder seinen Schadensfreiheitsrabatt?). Den Fußgängern ist im ersten Abschnitt über die allgemeinen Verhaltensregeln immerhin noch einer von 38 Paragraphen gewidmet, nämlich der § 25 StVO, systematisch zwischen den Bestimmungen über besondere Fortbewegungsmittel wie Schiebe- und Greifreifenrollstühle (§ 24 StVO) und der Vorschrift über Fußgängerüberwege (§ 26 StVO), die sich bereits wieder an den Fahrzeugführer richtet (Fahrzeuge haben Fußgängern das Überqueren der Fahrbahn zu ermöglichen). Eine eigene Vorschrift über Radfahrer gibt es in den allgemeinen Regeln gar nicht; diese tauchen nur gelegentlich, fast gespensterhaft im Normengeflecht auf, und zwar meist dort, wo sie potenziell den Autoverkehr behindern (etwa § 2 Abs. 4 StVO über die Radwegbenutzungspflicht und ihre Ausnahmen).

18 Sprachlich vollkommen misslungen sind auch die Verhaltensanforderungen beim sog. Grünpfeil. Wichtig ist vor allem die Pflicht zum Anhalten, die auf jeden Fall besteht. Sie fällt dem Leser erst nach mehrfacher Durchsicht auf, weil sie zwischen der Pflicht zum Anhalten bei Rot und der erstmaligen Erwähnung des Grünpfeils erwähnt wird.

2. Fehlender Normbefolgungswille

Verkehrsunfälle entstehen fast immer durch Regelverstöße. „Schuld“ an Verkehrsunfällen sind deshalb immer einer oder mehrere Verkehrsteilnehmer, denn jedenfalls ein Verstoß gegen § 1 Abs. 2 StVO liegt immer vor. Wichtig ist – so die Logik des Ordnungsgebers – deshalb vor allem, die Regelbefolgung durch Bußgeldvorschriften sicherzustellen. Soll mehr für die Verkehrssicherheit getan werden, werden die Bußgelder erhöht: Höhere Bußgelder – mehr Verkehrssicherheit. Ein scheinbarer Beweis lässt sich leicht liefern: Es gibt Länder mit günstigeren Verkehrsunfallzahlen, die Verkehrsverstöße mit sehr viel höheren Bußgeldern ahnden. Grundsätzlich schuldlos an Verkehrsunfällen ist der Normgeber, denn er kann mit der vom formellen Gesetzgeber abgeleiteten Autorität verlangen, dass seine Normen eingehalten werden. Halten sich alle an die Verkehrsregeln, darf kein Unfall passieren.

Ein rechtsstaatliches Gemeinwesen kann im Grundsatz aber nur dann funktionieren, wenn die Bürger grundsätzlich bereit sind, sich normgemäß zu verhalten. Der Staat ist nicht in der Lage, seine Normbefehle flächendeckend zwangsweise durchzusetzen. Normbefolgungswille in der Gesellschaft setzt jedoch einsichtige Regeln voraus; zudem muss der Normunterworfenen das Gefühl haben, dass Normverstöße hinreichend konsequent verfolgt werden, so dass es sich „lohnt“, sich normgemäß zu verhalten.

Neben dem Steuerrecht ist das Straßenverkehrsrecht wohl das zweite Rechtsgebiet, in dem insoweit ein gefährlicher rechtsstaatlicher Erosionsprozess zu beobachten ist. Der Normbefolgungswille nimmt allgemein ab. Zunächst ist dies bei denjenigen Verkehrsteilnehmern zu beobachten, die sich durch Normmissachtung überwiegend selbst gefährden. Fußgänger neigen mehr und mehr dazu, an roten Ampeln nur noch nach eigener Ermessenentscheidung stehen zu bleiben. Ähnliches gilt für Radfahrer. Die Autofahrer kann man im Hinblick auf ihre Normakzeptanz in verschiedene Gruppen einteilen: In der Minderheit sind wohl diejenigen, die sich konsequent an Regeln halten. Die meisten missachten vor allem Geschwindigkeitsbegrenzungen, jeweils nach eigener Risikoeinschätzung: Höchstgeschwindigkeit plus 10 %, plus 20 % oder mehr.¹⁹ LKW fahren auf Autobahnen fast grundsätzlich schneller als die erlaubten 80 km/h (§ 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 StVO). Bei den vor allem bei PKW-Fahrern „beliebten“ LKW-Überholmanövern werden ohnehin schon zu schnell fahrende LKW von noch schneller fahrenden LKW überholt, ohne dass jedoch eine hinreichende Differenzgeschwindigkeit vorliegt (Verstoß gegen § 5 Abs. 2

19 „Nicht angepasste Geschwindigkeit“ war auch 2007 erneut die häufigste Unfallursache, s. Statistisches Bundesamt, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Verkehr/Verkehrsunfaelle/Tabellen/Content75/FehlverhaltenFahrzeugfuehrer,templateId=renderPrint.psm1>, (Abruf am 21.7.2008).

Satz 2 StVO: „Überholen darf ferner nur, wer mit wesentlich höherer Geschwindigkeit als der zu Überholende fährt.“). Im Grundsatz geht daher jeder LKW-Überholvorgang auf deutschen Autobahnen mit der Begehung von zwei Normverstößen durch den überholenden LKW einher: Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit und mangelnde Differenzgeschwindigkeit.

3. Überregulierung

Das deutsche Straßenwesen ist überreguliert.²⁰ Es gibt zu viele Regeln und nach allgemeiner Auffassung auch zu viele Verkehrszeichen. Viele dieser Regeln sind zudem unter dem Gesichtspunkt des Schutzes von Leben und körperlicher Unversehrtheit zweifelhaft. Kritikwürdig ist beispielsweise die Radwegebenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO. Statistische Erhebungen zeigen, dass Radfahrer vor allem auf dem Radweg gefährdet sind (Ausfahrten, Einmündungen), hingegen sehr viel weniger, soweit sie auf der Fahrbahn fahren (weil sie dort von den Kraftfahrzeugführern besser gesehen werden). Die Straßenverkehrs-Ordnung hat den notwendigen Kompromiss zwischen Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs an dieser Stelle zu einseitig zu Lasten der Sicherheit der Radfahrer gefunden. Völlig unsinnig ist auch die Regelung des § 2 Abs. 2 StVO über das Rechtsfahren. Es ist unter Sicherheitsaspekten überhaupt nicht wünschenswert, dass Kraftfahrzeuge möglichst weit rechts fahren (Gefährdung von Fußgängern und Radfahrern, geringe Reaktionsmöglichkeiten bei Querung durch Wild und bei Unaufmerksamkeit des Fahrers höhere Gefahr des Abkommens von der Fahrbahn). Die meisten fahren deshalb auch nicht auf der rechten Fahrbahn rechts, sondern auf der rechten Fahrbahn mit Tendenz zur Mitte, ein Fall von wünschenswerter Normmissachtung.

Zur normativen Überregulierung kommt die administrative in Gestalt des Aufstellens von Verkehrszeichen.²¹ 20 % aller aufgestellten Verkehrsschilder gelten als überflüssig.²² Ein Grund für das ständige Wachsen des „Schilderwaldes“ ist der einfache Vollzug der Straßenverkehrs-Ordnung.²³ Die Aufstellung von Verkehrszeichen ist ein für das deutsche Verwaltungsrecht immer noch vergleichsweise unkompli-

20 Das gilt allerdings nicht nur für den Straßenverkehr, s. allgemein *Manssen*, Verwaltungsrecht als Standortnachteil, Möglichkeiten und Grenzen des Bürokratieabbaus, 2006.

21 „Weniger Verkehrszeichen – bessere Beschilderung“ ist seit den neunziger Jahren ein Dauerprojekt des Bundesverkehrsministeriums, s. *Kramer*, in: *Manssen* (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 69 (71f.).

22 S. *Kramer* (Fn. 21), S. 71.

23 Vgl. dazu etwa die Untersuchung von *Steiner*, Rechtliche Aspekte einer städtebaulich orientierten Verkehrsplanung in den Gemeinden, in: Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 297, 1980.

zierter Vorgang: keine langwierigen Verfahrensanforderungen, überschaubare Kosten, kaum Rechtsschutzmöglichkeiten.²⁴ Dies verleitet in der Praxis dazu, sich auch dort auf die Straßenverkehrs-Ordnung zu verlassen, wo aufgrund der örtlichen Unfalluntersuchung andere Maßnahmen angezeigt wären, vor allem bauliche Veränderungen, die sehr viel mehr kosten und mehr Zeit beanspruchen.²⁵ Das „praktische“ Instrumentarium des § 45 StVO wird missbraucht. Es wird eingesetzt, um die Verantwortung für das Verkehrsgeschehen vom Staat auf den Bürger abzuwälzen. Frei nach *Palmström* wird verboten, dort „Lebendige zu Toten – umzuwandeln“²⁶. Kommt es zu Unfällen, ist nicht der Staat schuld, der den Unfallschwerpunkt nicht baulich umgebaut hat, sondern der Verkehrsteilnehmer, der sich nicht an die sogar noch einmal durch ein Verkehrszeichen konkretisierten Verkehrsregeln gehalten hat.

4. Dein Feind, der Baum

Die meisten schweren Verkehrsunfälle ereignen sich auf Landstraßen (Außerortsstraßen, keine Autobahnen); hier bestehen auch die meisten Sicherheitspotenziale, die eine gute Verkehrspolitik ausschöpfen könnte.²⁷ Von besonderer Bedeutung ist dabei der sog. Baumunfall, also Fälle, in denen von der Fahrbahn abkommende Fahrzeuge (in der Regel PKW – LKW sind aufgrund ihres Gewichts in der Lage, Bäume „umzulegen“) auf am Fahrbahnrand stehende Bäume treffen.²⁸ Mehr als 1800 Verkehrstote pro Jahr gehen auf das Konto solcher Unfälle; ca. 1300 Opfer würden überleben, wenn der Straßenrand frei gewesen oder die Straßen mit Leitplanken gesichert gewesen wäre.²⁹ Der „Baumunfall“ ist *das* Unfall(folgen)problem auf Außerortslandstraßen überhaupt.

24 Zum Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen s. die von *Steiner* angeregte Untersuchung seines damaligen Assistenten *Manssen*, NZV 1992, 465 ff. Zu den besonderen Vorzügen des Straßenverkehrs- gegenüber dem Straßenrecht s. auch *Manssen*, DÖV 2001, 151 ff.

25 S. *Kramer* (Fn. 21), S. 69 ff.; zur örtlichen Unfalluntersuchung und den damit zusammenhängenden Haftungsfragen s. auch *Manssen*, in: ders. (Fn. 6), S. 119 ff.

26 Vgl. *Morgensterns* Gedicht „Die unmögliche Tatsache“, bekannt v. a. durch die letzte Strophe „Und er kommt zu dem Ergebnis: nur ein Traum war das Erlebnis. Weil so schließt er messerscharf, nicht sein kann, was nicht sein darf“.

27 Vgl. *Meewes* (Fn. 4), S. 84 ff.

28 Vgl. *Meewes*, in: *Eid/Ellinghaus/Funck/Kock/Manssen/Meewes/Neumann/Peters*, Schutz von Mensch und Baum, 2005, S. 7 ff.: Die volkswirtschaftlichen Verluste auf Alleen sind dreimal höher als bei Straßen mit freiem Seitenraum. Statistisch gibt es einen Toten pro Jahr auf 20 km Alleenstraße.

29 Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1998, dürften sich aber seitdem wenig verändert haben; vgl. *Manssen*, Der Schutz vor Baumunfällen als Aufgabe der staatlichen Straßen-(Bau-)Verwaltung, 2000.

Umso erstaunlicher ist es, wie schwer sich die Fachkreise tun, dort zu sinnvollen Lösungen zu kommen.³⁰ Während in den fünfziger und sechziger Jahren einseitig die Verkehrssicherheit betont und Alleebeseitigt wurden, besteht heute die umgekehrte Tendenz: Der Baum ist wichtig und unschuldig, weil „der Baum springt ja nicht auf die Straße“.³¹ Mit Hinweis auf landesverfassungsrechtliche Bestimmungen zum Alleenschutz³² oder gar die Umweltschutzzielbestimmung des Art. 20a GG werden Lücken in vorhandenen Alleen geschlossen (Lücken entstehen in der Regel dort, wo Kraftfahrzeuge in der Vergangenheit mit Bäumen kollidiert sind), neue Alleen angelegt, bisher sichere, weil baumfreie Strecken bepflanzt, somit aus bisher sicheren in Zukunft weniger sichere Straßen gemacht und damit planmäßig die Zahl der Verkehrstoten erhöht.³³

Es ist nicht bestreitbar, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle des Abkommens von der Fahrbahn ein Fehlverhalten des Kraftfahrzeugführers vorliegt (nicht angepasste Geschwindigkeit, Alkohol, aber auch Augenblickversagen bei sich im Übrigen vorschriftenkonform verhaltenden Fahrern). Genauso unstrittig ist aber auch, dass die staatliche Pflicht, Leben und körperliche Unversehrtheit zu schützen, nicht dort endet, wo ein möglicherweise nur leichtes Fehlverhalten des Grundrechtsträgers beginnt.³⁴ Verfassungsrechtlich wird vom Staat nicht verlangt, den Einzelnen vor jedem noch so unvernünftigen eigenen Verhalten in Schutz zu nehmen. Das ändert aber nichts daran, dass die jedes Jahr hunderttausendfach vorkommende kurze Unaufmerksamkeit am Steuer eines Kraftfahrzeuges vom Staat beim Bau von Straßen Berücksichtigung finden muss.³⁵ Einer Verfassung, die die Todesstrafe abschafft (Art. 102 GG), entspricht es nicht, für den Fahrfehler auf Alleebeseitigung die Todesstrafe wieder einzuführen.

30 S. die zusammenfassenden Beiträge von *Eid/Ellinghaus/Funck/Kock/Manssen/Meewes/Neumann/Peters*, *Schutz von Mensch und Baum*, 2005.

31 Zur sozialetischen Haltlosigkeit dieser Auffassung s. *Eid*, in: *Eid/Ellinghaus/Funck/Kock/Manssen/Meewes/Neumann/Peters*, *Schutz von Mensch und Baum*, 2005, S. 52 ff.

32 Dazu s. *Manssen* (Fn. 29), S. 17 f.

33 Vgl. *Ellinghaus*, in: *Eid/Ellinghaus/Funck/Kock/Manssen/Meewes/Neumann/Peters*, *Schutz von Mensch und Baum*, 2005, S. 11 ff.

34 Ausführlicher dazu *Manssen*, in: *Eid/Ellinghaus/Funck/Kock/Manssen/Meewes/Neumann/Peters*, *Schutz von Mensch und Baum*, 2005, S. 55 ff. m. w. N.

35 S. *Manssen*, NZV 2001, 149 ff.

IV. Reformperspektiven

1. Reform der Straßenverkehrs-Ordnung

Man kann dem Verordnungsgeber der Straßenverkehrs-Ordnung vieles vorwerfen, fehlende Konzeption, zu viel Detailliebe, widersprüchliche und unübersichtliche Regelungen, aber einen Vorwurf kann man ihm nicht machen, den der Untätigkeit. Ende 2006 ist die 44. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften in Kraft getreten.³⁶ Die vom 16.11.1970 stammende Straßenverkehrs-Ordnung dürfte damit zu den am häufigsten geänderten Gesetzeswerken in Deutschland gehören. Die nächste Reform steht bevor.³⁷ Diesmal geht es – mal wieder – um ein Dauerthema: weniger Verkehrszeichen – mehr Verkehrssicherheit.³⁸ Auf Deutschlands Straßen stehen ca. 20 Millionen Verkehrsschilder.³⁹ Der „Schilderwald“ soll damit bekämpft werden, dass von den in der Straßenverkehrs-Ordnung vorgesehenen 420 Verkehrszeichen 22 abgeschafft werden, vom Gefahrzeichen „Ufer“ (bislang Zeichen 129), über das Vorschriftszeichen „Vorgeschriebene Mindestgeschwindigkeit“ (bislang Zeichen 275) bis zum Richtzeichen „Wandererparkplatz“ (bislang Zeichen 317).

Es ist zweifellos begrüßenswert, wenn der Versuch unternommen wird, die Zahl von Regelungen und Anordnungen zu reduzieren. Grundsätzlich ist es auch zutreffend, dass Ablenkung die Verkehrssicherheit beeinträchtigt. Andererseits erfolgt die Wahrnehmung von Schildern durch den Kraftfahrzeugführer ohnehin selektiv. Wer keinen Wanderausflug macht, wird auf das Schild „Wandererparkplatz“ weder achten noch davon abgelenkt werden. Die zur Abschaffung vorgesehenen Verkehrsschilder sind zudem solche, die ohnehin zu den weniger häufig verwendeten gehören. Es ist daher mehr als ungewiss, ob deren Streichung irgendeinen Sicherheitsgewinn verspricht oder vielmehr umgekehrt dann diejenigen den Verkehr gefährden, die einen Wandererparkplatz suchen und mangels Schild keinen finden.

Ein wichtiger Ansatz zur Reduzierung der Verkehrszeichen wäre ein anderer: die Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) zu §§ 39 bis 43, insbesondere der Nr. 11.⁴⁰ Dort wird eine Kombination von Gefahrenzeichen mit Verkehrs- oder Streckenverbo-

36 V. 18.12.2006, BGBl. I S. 3226.

37 Vgl. Bericht der SZ v. 19./20.7.2008, S. 5.

38 Vgl. etwa den Bericht der SZ (Fn. 37), S. 5: „Weniger Ablenkung bedeutet mehr Sicherheit“, Minister *Tiefensee* will 22 der insgesamt 420 Verkehrszeichen abschaffen/Automobilclubs kritisieren „willkürliche Auswahl“.

39 Vgl. den Bericht der SZ (Fn. 37), S. 5.

40 Abgedruckt etwa im Kommentar von *Jagow/Burmann/Heß*, Straßenverkehrsrecht, 20. Aufl. 2008.

ten zugelassen und für zweckmäßig erachtet (in den einzelnen Bundesländern aber ganz unterschiedlich gehandhabt). Denkbar wäre es, die Straßenverkehrsbehörden über die Verwaltungsvorschriften darauf zu beschränken, entweder ein Gefahrenzeichen oder ein Vorschriftszeichen aufzustellen. Entweder man weist den Autofahrer auf die Gefahr hin und vertraut darauf, dass er seine Geschwindigkeit entsprechend anpasst, oder man schreibt etwa eine Geschwindigkeitsbegrenzung vor, dann braucht man aber nicht noch zusätzlich „erklären“, warum sie angeordnet wird (siehe auch § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG).

Von einer Reform der Straßenverkehrs-Ordnung sind damit nach derzeitigem Stand letztlich wieder nur Detailkorrekturen an Nebensächlichkeiten zu erwarten. Für einen großen Wurf, etwa die Trennung der Straßenverkehrs-Ordnung in eine „Straßenverkehrsverhaltensordnung“ für den Verkehrsteilnehmer und eine „Straßenverkehrsregelungsordnung“ für die Behörden fehlt der politische Schwung.

2. Verbesserte Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten

a) Section-Control

Es ist eine kriminologische Grunderkenntnis, dass das Maß der Normbefolgung steigt, je höher die Wahrscheinlichkeit einer Sanktion ist. Dies gilt in gleicher Weise für den Straßenverkehr. Eine effektive Bekämpfung von Verkehrsunfällen ist ohne eine effektive Überwachung nicht erreichbar.

„Segensreich“ im Sinne der Verkehrssicherheit sind sog. Starenkästen. Sie führen nachweislich zu einer weitgehenden Einhaltung vorgeschriebener Höchstgeschwindigkeiten, vor allem dort, wo sie für den Kraftfahrzeugfahrer erkennbar sind. Aufgrund der Senkung von Unfallkostenraten an Kreuzungen ist ihre Installation funktional eine Alternative zur baulichen Änderung von Kreuzungen.⁴¹ Ein Nachteil besteht allerdings in ihrer nur punktuellen Wirkung. Starenkästen sind mit sehr guten Erfolgen dort einzusetzen, wo es wie in Kreuzungsbereichen auf eine Einhaltung vorgeschriebener Geschwindigkeiten in einem Bereich von wenigen hundert Metern ankommt. Weniger geeignet sind sie für die Erhöhung des Normbefolgungswillens auf längeren Strecken. Eine weitergehende Maßnahme wäre die bisher im deutschen Recht nicht vorgesehene „Section-Control“.⁴² Hierbei wird die Durchschnittsgeschwindigkeit auf

⁴¹ Ausführlicher *Meewes* (Fn. 4), S. 92 ff.

⁴² In anderen europäischen Ländern (v. a. in Österreich) ist die Section-Control mit Erfolg eingerichtet worden, vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Section-Control>; Abfrage am 24.7.2008.

einer bestimmten Strecke gemessen. Dies setzt technisch voraus, dass die Kennzeichen der Fahrzeuge beim Durchfahren zweier Kontrollpunkte erfasst werden. Soweit kein Geschwindigkeitsverstoß festzustellen ist, kann eine sofortige Löschung erfolgen.

In Deutschland (wie auch in anderen Ländern, z. B. Österreich⁴³) werden gegen neuartige Formen der Verkehrsüberwachung schnell verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil des Ersten Senates vom 11.3.2008 eine automatisierte Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen zwecks Abgleichs mit dem Fahndungsbestand aufgrund von Ermächtigungen in einigen Polizeigesetzen der Länder für verfassungswidrig gehalten.⁴⁴ Das Gericht hat darin allerdings vor allem Aspekte des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes betont. Es hatte insbesondere Bedenken gegen die anlasslose und flächendeckende Erfassung von Kraftfahrzeugkennzeichen. Aus der Entscheidung lässt sich nicht ableiten, eine Kennzeichenerfassung im Rahmen einer Section-Control sei in Deutschland grundsätzlich unzulässig. So können solche Kontrollmaßnahmen ohne Gefährdung ihres Zwecks mit Schildern angekündigt werden, da es nur darum geht, dass die Kraftfahrzeuge die vorgeschriebene Höchstgeschwindigkeit einhalten. Die Einsatzkriterien müssen allerdings klar definiert werden (Beschränkung auf wegen Geschwindigkeitsüberschreitungen besonders unfallträchtige Straßenstrecken). Die Nichtverwendung und sofortige Löschung aller Daten von Verkehrsteilnehmern, die nicht auffällig geworden sind, ist verfahrensrechtlich und technisch sicherzustellen.

b) Ausweitung der „Halterhaftung“

In der polizeilichen Praxis wird immer wieder die Ausweitung der sog. Halterhaftung gefordert. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die Probleme bei der Geschwindigkeitskontrolle von Motorrädern, da wegen der zu tragenden Helme keine Identifizierung des Fahrers durch Bildaufnahmen möglich ist. Schwierigkeiten bereiten auch Mietwagenunternehmen, die nur gegen eine Zeugenentschädigung bereit sind, die Daten von Kunden bekannt zu geben, was bei geringeren Verstößen zu einer Einstellung der Verfahren führt. Das Instrument der Fahrtenbuchauflage (§ 31a StVZO) ist in der Praxis wenig effektiv, da den Bußgeldbehörden oft nicht bekannt ist, dass eine solche Auflage besteht (vor allem, wenn Ordnungswidrigkeiten außerhalb der örtlichen Zuständigkeit der nach § 31a StVZO zuständigen Behörde begangen werden).

43 S. dazu die Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs v. 15.7.2007.

44 BVerfG, NJW 2008, 1505 ff. Vgl. auch *Roßnagel*, Kennzeichenscanning, Verfassungsrechtliche Bewertung, 2008.

Eine Form der Halterhaftung ist bisher in § 25a StVG vorgesehen, allerdings beschränkt auf Bußgeldverfahren wegen eines Halt- oder Parkverstoßes; kann der Führer des Kraftfahrzeuges nicht mit angemessenem Aufwand ermittelt werden, werden dem Halter die Kosten des Verfahrens auferlegt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorschrift in einem Beschluss von 1989 für verfassungsmäßig erachtet.⁴⁵ Dort werden aber auch mögliche Grenzen einer Ausweitung aufgezeigt: Vor dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist es rechtfertigungsbedürftig, wenn vom grundsätzlichen Prinzip des Ordnungswidrigkeitenrechts abgewichen wird, dass derjenige die Kosten zu tragen hat, der die Tat begangen hat, die zum Verfahren führt.⁴⁶ Zudem darf es aus rechtsstaatlichen Gründen nicht zu einem faktischen Zwang zur Selbstbeziehung und auch nicht zu einer Aushöhlung der Zeugnisverweigerungsrechte etwa zugunsten naher Angehöriger (§ 46 Abs. 1 OWiG i. V. m. § 52 StPO) kommen.

Grundsätzlich stehen einer Ausweitung der Halterhaftung in dem Sinne, dass der Halter eines Kraftfahrzeuges die Kosten zu tragen hat, die entstehen, wenn die Behörden denjenigen, der mit dem Fahrzeug eine Ordnungswidrigkeit begangen hat, nicht ermitteln können, keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Im Polizei- und Sicherheitsrecht ist der Zustandstörer eine anerkannte Figur.⁴⁷ Er kann dort – neben oder anstatt des sog. Handlungsstörers – verschuldensunabhängig Adressat von Primärmaßnahmen zur Gefahrenabwehr sein. Im Falle der unmittelbaren Ausführung von Maßnahmen (etwa Abschleppen von Fahrzeugen) oder bei Vollstreckungsmaßnahmen kann der Halter auch als Kostenschuldner in Anspruch genommen werden, vor allem, wenn sich nicht ermitteln lässt, wer der Fahrer war.⁴⁸ Der Halter des Fahrzeuges trägt ein polizei- und ordnungsrechtliches Kostenrisiko, ein Gedanke, der auf den Bereich der Ordnungswidrigkeiten durchaus erweiterbar ist. Es kann hierbei allerdings nur um Verwaltungskosten gehen, nicht darum, dass der Halter zahlen soll, was vom Täter nicht zu erlangen ist. Das wäre eine mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht zu vereinbarende Strafe ohne Verschulden.

45 BVerfGE 80, 109 ff.

46 BVerfG (Fn. 45), S. 109 ff.

47 S. W.-R. Schenke/R. P. Schenke, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl. 2006, II. Rn. 171 ff.

48 S. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, *Öffentliches Recht in Bayern*, 4. Aufl. 2008, Rn. 566 f.

3. Sichere Straßenränder

Ein entscheidender Schritt zur Schaffung von mehr Verkehrssicherheit wäre die Schaffung hindernisfreier Seitenräume.⁴⁹ Würde dies flächendeckend erreicht, würde sich die Zahl der Verkehrstoten und Schwerverletzten merkbar verringern. Erste Ansätze dazu sind gemacht. Vor allem die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg haben durch den Einsatz von Leitplanken entlang von Alleen wesentliche Erfolge erzielt.⁵⁰ Die Neuanpflanzung von Alleen darf schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nur dort erfolgen, wo sichergestellt wird, dass Kraftfahrzeuge nur mit geringer Geschwindigkeit oder überhaupt nicht unterwegs sind (z. B. Feld- und Wanderwege).

Zweifelhaft ist aber, ob bei diesem Thema auf die Vernunft der Baum- und Alleenfans vor allem in der deutschen Ministerialverwaltung gehofft werden kann. Möglicherweise kommt die entscheidende Hilfe irgendwann von den ordentlichen Gerichten. Die aus § 823 BGB abgeleiteten Grundsätze der Verkehrssicherungspflicht⁵¹ verpflichten die Straßenbaulastträger zur verkehrssicheren Gestaltung der Straßen.⁵² Dabei müssen sie Fehlverhalten von Nutzern wie im sonstigen Haftungsrecht auch einkalkulieren, insbesondere Unachtsamkeiten mit der Folge des Abkommens von der Straße. Das Fehlverhalten des Kraftfahrzeugführers ist – wie sonst auch – kein Grund für den Ausschluss der Haftung, sondern führt höchstens zu einer Kürzung der Ansprüche wegen Mitverschuldens (§ 254 BGB). Nach diesen Grundsätzen ist daher das Anpflanzen von Bäumen eine schuldhafte Verletzung einer Verkehrssicherungspflicht; man macht vorsätzlich aus einer sicheren Anlage eine unsichere. Insoweit fehlt es allerdings insbesondere den Obergerichten bisher an „brauchbaren“ Fällen.⁵³

49 Vgl. erneut *Meewes* (Fn. 4), S. 96 ff.

50 Vgl. *Meewes* (Fn. 28), S. 7 ff. m. w. N.

51 Dazu ausführlich *Krause*, in: Manssen (Hrsg.), *Verkehrssicherheit und Amtshaftung*, 2003, S. 25 ff.

52 Weiterhin *Manssen* (Fn. 35), S. 149 ff.; *ders.* (Fn. 34), S. 55 ff.

53 Vgl. die Beiträge von *Rinne* (Fn. 10), S. 9 ff. und *Krause* (Fn. 51), S. 25 ff.

V. Fazit

Das Unfallgeschehen auf deutschen Straßen stellt drängende Fragen an die verfassungsrechtliche Schutzpflichtung für Leben und körperliche Unversehrtheit. Wesentliche Potenziale zur Erhöhung der Sicherheit sind bisher nicht genutzt worden. In Zusammenarbeit mit der Polizei und Verkehrssicherheitsforschung sinnvolle Lösungen zu fördern, bleibt für die Zukunft eine wichtige Aufgabe der Verfassungs- und Verwaltungsrechtswissenschaft.