

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

Der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit im Straßenverkehr im Hinblick auf Baumunfälle*

Allein verzeihen keinen Fahrfehler. Jährlich verunglücken zehntausende von Personen bei Baumunfällen. Der vorliegende Beitrag untersucht die Frage, welche Folgen sich ergeben, wenn die Straßenbaulastträger entsprechend den Forderungen aus Krisen von Baum- und Umweltschützern Alleen neu anlegen.

I. Problemstellung

Noch im Jahr 1970 starben bei Verkehrsunfällen im Gebiet der alten Bundesländer mehr als 19 000 Menschen (in der damaligen DDR ca. 2100).¹ Seitdem ist viel erreicht worden. Bis zur Wende ist die Zahl der Verunglückten sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern kontinuierlich zurückgegangen. Gleichwohl werden immer noch jährlich mehr als 7000 Menschen im Zusammenhang mit Verkehrsunfällen getötet. Eine herausgehobene Rolle spielen insoweit sogenannte Baumunfälle. Im Jahr 1998 starben bei Straßenverkehrsunfällen nach Aufprall auf Hindernisse neben der Fahrbahn 3272 Menschen, dies waren 41% aller im Straßenverkehr getöteten Personen. Bäume am Straßenrand stellen das mit Abstand häufigste Hindernis dar. nach Aufprall auf Bäume starben 1998 in Deutschland 1810 Menschen, 12 265 wurden schwer verletzt und 16 177 leicht verletzt. Der volkswirtschaftliche Verlust durch Baumunfälle betrug 4,7 Milliarden DM. 23% aller im Verkehr Getöteten starben nach Aufprall auf Bäume.² Problematisch sind insoweit vor allem sogenannte Landstraßen, also die Außerortsstraßen unter Ausschluss der Autobahnen. Baumunfälle auf Landstraßen verursachen ca. 82% der Unfallkosten der Baumunfälle insgesamt. 86% der bei Baumunfällen Getöteten sterben auf Landstraßen (Autobahn: 6% der Unfallkosten, 5% der Getöteten; innerorts: 12% der Unfallkosten und 9% der Getöteten).

Als Folge der Massenmotorisierung und der dabei auftretenden schweren Unfälle wurden Alleen und Baumreihen im Westen in den sechziger Jahren weitgehend beseitigt. Neue Straßen wurden im Regelfall ohne Baumbestand am Fahrbahnrand angelegt. Durch die deutsche Einigung ist in gewissem Maße ein „Bewusstseinswandel“ eingetreten. Vor allem das Landschaftsbild in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg ist durch viele und schöne Alleen geprägt. Auch in den westlichen Bundesländern werden nun wieder verstärkt Alleen angelegt. Dies geschieht aus Kostengründen im Regelfall auf den Banketten bestehender Straßen, also nah am Fahrbahnrand.

Die Häufigkeit und Schwere von Baumunfällen in Alleen lässt sich durch verschiedene technische Maßnahmen verringern. Ortsfeste Geschwindigkeitsüberwachung können punktuell die gefahrenen Geschwindigkeiten auf ein angemessenes Niveau senken. In Betracht kommt weiterhin die Installation von Leitplanken. Vor allem lässt sich Baumunfällen aber dadurch entgegenwirken, dass entlang von bestehenden oder neuen Landstraßen keine Bäume mehr gepflanzt werden.³

Denn passive Schutzmaßnahmen sind flächendeckend kaum finanzierbar. Der Kostenaufwand beträgt wegen den besonderen Qualitätsanforderungen ca. 160 000 DM pro Kilometer Allee. Es müssen „weiche“ Leitplanken installiert werden, die einem Zurückprallen des abkommenden Fahrzeugs auf die Gegenfahrbahn entgegenwirken. Der Schutz von Motorradfahrern verlangt einen besonderen Unterfahrschutz.

Es stellt sich deshalb verfassungsrechtlich und einfachrechtlich die Frage nach der Vereinbarkeit von Straßenverkehr und Straßenbäumen. Im Vordergrund steht dabei die Frage: Ist die Forderung nach dem Verzicht auf die Neuanpflanzung von Bäumen von Straßenrand ohne entsprechende passive Schutzmaßnahmen verfassungs- oder einfachrechtlich begründbar?

II. Verfassungsrechtliche Aspekte hinsichtlich des Schutzes vor Baumfällen

1. Die Abwehrfunktion der Grundrechte

Art. 2 II 1 GG enthält eine Garantie des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dies ist zunächst ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Ein solcher Eingriff kann nicht nur durch die Verletzung des entsprechenden Rechtsguts, sondern auch durch seine Gefährdung erfolgen. Voraussetzung hierfür soll sein, dass die Gefährdung einer Verletzung „gleich zu erachten“ ist.⁴

Ein als Grundrechtseingriff anzusehende Grundrechtsgefährdung liegt in der Existenz von Bäumen am Straßenrand jedoch nicht, weder in existierenden noch in neu zu pflanzenden. Das Gefährdungspotenzial für den normalen Straßenbenutzer steigt statistisch nur sehr geringfügig. Leben und körperliche Unversehrtheit sind zwar besonders hochrangige Rechtsgüter, was erhebliche Abstriche hinsichtlich der Schadenswahrscheinlichkeit zulässt.⁵ Auch bei einer geringen Schadenswahrscheinlichkeit für ein besonders hochrangiges Rechtsgut kann von einem Grundrechtseingriff ausgegangen werden.⁶ Voraussetzung hierfür bleibt jedoch, dass sich eine individuelle Betroffenheit feststellen lässt. Die Gefährdung durch Bäume am Straßenrand betrifft aber im Grundsatz jeden Verkehrsteilnehmer. Anders als bei der Gefährdung durch technische Anlagen (z. B. Atomkraftwerke) oder militärische Anlagen (z. B. Stationierung von Chemiewaffen) lässt sich bei der Gefährdung von Verkehrsteilnehmern keine Gruppe bilden, die sich von der Allgemeinheit unterscheidet. Die Zahl der Betroffenen ist nicht nur groß, ihr Kreis ist nicht abgrenzbar. Statistisch hauptsächlich betroffen sind zwar PKW-Fahrer zwischen 18 und 35 Jahren, die aufgrund unvorsichtiger Fahrweise besonders oft Opfer von Baumunfällen werden. Eine gewisse Gefährdung trifft aber letztlich jedermann, der auf der betreffenden Straße mit dem Kraftfahrzeug unterwegs ist.

Ein Grundrechtseingriff durch Bäume am Straßenrand liegt also nicht vor. Es gibt deshalb auch keine verwaltungsgerichtlich durchsetzbare Unterlassungs- oder Beseitigungspflichten gegen existierende oder neu anzupflanzende Straßenbäume.

2. Die Schutzfunktion der Grundrechte

Art. 2 II 1 GG beinhaltet nicht nur ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern umfasst auch eine Schutzverpflichtung des Staates.⁷ Daraus folgt die staatliche Verpflichtung, im Sinne von vorbeugender Gefahrabwehr und von Gefahrenvor-

* Der Autor ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Regensburg. – Der Beitrag beruht auf einem Gutachten, das der Autor im Auftrag des Instituts für Straßenverkehr (ISK) in Köln angefertigt hat.

1) Nähere Zahlen bei *Bochymek*, NZV 1993, 169 (170).

2) Siehe hierzu *Meeves/Eckstein*, Informationen des Instituts für Straßenverkehr, Baumunfälle, – Maßnahmen, Entwicklung 1995–1998, Empfehlungen, Stand: Oktober 1999.

3) Nach einer Meldung der SZ vom 1. 8. 2000, S. V 28 wird derzeit über einen Richtlinienentwurf diskutiert, der im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) in Köln erstellt worden ist.

4) BVerfGE 49, 89 (141 f.); 66, 39 (58).

5) Vgl. BVerfGE 49, 89 (142); 53, 30 (57).

6) Vgl. etwa BVerfGE 49, 89 (142); 77, 170 (220). Siehe auch *Eickhoff*, Der Grundrechtseingriff, 1991, S. 284.

7) Vgl. etwa BVerfGE 39, 1 (36 ff.); 45, 187 (254 f.); 77, 170 (174); 88, 203 (251); *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, Grundgesetz, Bd. I, Art. 1–19 (1996), Art. 2 II Rdnr. 47.

sorge Beeinträchtigungen von Leben und körperlicher Unversehrtheit präventiv zu minimieren. Auch hier gilt der Grundsatz: Je größer Art und Schwere der Gefahren sind, desto eher gebietet die grundrechtliche Garantie des Art. 2 II 1 Schutzmaßnahmen auch bei nur entfernter Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts.⁸

Die grundrechtlichen Schutzpflichten werden allerdings oft so verstanden, dass der Staat verpflichtet sei, den einzelnen Bürger vor Übergriffen Privater bzw. vor möglichen Rechtsverletzungen durch nicht grundrechtsgebundene Organisationen zu bewahren (etwa durch auswärtige Staaten).⁹ Man wird jedoch aus den grundrechtlichen Garantien ableiten müssen, dass der Staat auch verpflichtet ist, im Vorfeld von Grundrechtseingriffen schützend tätig zu werden. Eine restriktive Interpretation des Eingriffsmerkmals führt nicht dazu, den Staat im übrigen von grundrechtlichen Bindungen frei zu stellen. Die objektiven Dimensionen der Grundrechte ergänzen insoweit die abwehrrechtliche Komponente.¹⁰

Übertragen auf die Straßenbauverwaltung bedeutet dies, dass die Behörden aus Art. 2 II 1 GG verpflichtet sind, Gefährdungen von Leben und körperlicher Unversehrtheit entgegen zu wirken, unabhängig davon, ob es sich bei den entsprechenden Maßnahmen bereits um Grundrechtseingriffe handelt oder nicht. Ein subjektiver Schutzanspruch liegt jedoch gleichwohl nicht vor. Zwar können mit der objektivrechtlichen Verpflichtung aus Art. 2 II 1 subjektivrechtliche Rechtspositionen korrespondieren.¹¹ Auch hier muss jedoch eine individuelle Betroffenheit vorliegen. Ein subjektiver Schutzanspruch des einzelnen ist nur dann denkbar, wenn er in entsprechend qualifizierter Weise durch die Maßnahme betroffen ist. Hiervon lässt sich bei der Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand nicht sprechen. Insofern gelten die gleichen Regelungen wie bei der abwehrrechtlichen Funktion der Grundrechte.

3. Folgerungen für den Schutz vor Baumunfällen

a) Unter- und Übermaßverbot?

Hinsichtlich des Schutzes der Verkehrsteilnehmer vor Schäden an Leben und körperlicher Unversehrtheit hat der Staat einen weiten Entscheidungsspielraum. Welche Maßnahmen konkret vorzunehmen sind, lässt sich im Regelfall nicht aus der Verfassung ableiten. Es besteht lediglich die Verpflichtung, das sogenannte Untermaßverbot zu beachten.¹² Bei der Neuanpflanzung von Bäumen entlang von bestehenden oder neu gebauten Straßen stellt sich allerdings die Frage, ob insoweit auf das Untermaßverbot oder doch auf das Übermaßverbot abzustellen ist. Zum einen sind die in Frage stehenden Maßnahmen „eingriffsnah“. Entscheidend ist aber, dass sich anders als bei sonstigen Schutzpflichten nicht das Problem einer staatlichen Handlungs- sondern einer Unterlassungspflicht stellt. Im Unterschied zu sonstigen Schutzpflichtfällen gibt es ein mögliches definitives verfassungsmäßiges Gegenteil zur diskutierten Maßnahme, nämlich die Unterlassung der Anpflanzung der Bäume. Bei „normalen“ Schutzpflichtfällen ergeben sich hingegen weite staatliche Entscheidungsspielräume mit mehreren verfassungsmäßigen Handlungsalternativen. Dies spricht dafür, im Grundsatz die Kriterien des Übermaßverbots heranzuziehen. Die Anpflanzung von neuen Bäumen muss einen legitimen Zweck verfolgen, die Maßnahmen müssen geeignet sein, den Zweck zu erreichen, es darf kein milderes Mittel geben, das gleichermaßen effektiv ist und im Rahmen einer Gesamtabwägung muss unter Berücksichtigung aller Interessen die Maßnahme verhältnismäßig sein.

b) Legitime Zwecksetzung und Geeignetheit

Ein möglicher positiver Effekt von Alleen für das Fahrverhalten wird gelegentlich darin gesehen, dass die Kraftfahrer ihre Geschwindigkeit in Alleen reduzieren würden. Dies

wäre ein öffentlicher Zweck. Hierzu ist die Anlegung von Alleen jedoch nicht geeignet. Denn ein solcher Effekt tritt nicht ein. Untersuchungen zeigen, dass die Durchschnittsgeschwindigkeit auf Alleen sogar höher ist als auf sonstigen Landstraßen.¹³

Alleen wird weiterhin ein landschaftsästhetischer Wert zugemessen. Zwar ist fraglich, ob der Staat „ästhetische Zwecke“ verfolgen darf, jedenfalls dann, wenn hiermit Gefährdungen für grundrechtlich geschützte Rechtsgüter verbunden sind.¹⁴ Bäume am Straßenrand dienen aber auch der Landschaftsgliederung und wirken als biotopvernetzende Elemente, wodurch sie einen ökologischen Wert haben. Als weiterer Aspekt wird vorgebracht, sie dienen der optischen Führung für den Kraftfahrer. Die Anpflanzung von Straßenbäumen kann schließlich eine Ausgleichs- bzw. eine Ersatzmaßnahme nach §§ 8, 8a BNatSchG darstellen.¹⁵ Damit liegen öffentliche Zwecke vor, die durch die Anpflanzung von Alleen gefördert werden.

c) Erforderlichkeit

Wendet man die Kriterien des Übermaßverbotes an, müssen die getroffenen Maßnahmen weiterhin erforderlich sein. Dies ist nur dann der Fall, wenn es kein weniger belastendes und gleich effektives Mittel gibt. Hinsichtlich der optischen Führung des Kraftfahrers lässt sich eine solche Wirkung besser mit retroflektierenden Leitpfosten, Markierungen und Verkehrszeichen erreichen. Eine Führung durch Baumpflanzung ist ohnehin nur bei Tageslicht wirksam. Auch hinsichtlich der Erfüllung landschaftsästhetischer Zwecke sind mildere Maßnahmen denkbar. Hierzu gehört die Anpflanzung von neuen Baumreihen und Alleen entlang von Rad-, Feld- und Wanderwegen. Höhere Kosten entstehen hierdurch nicht, vielmehr erspart sich der Straßenbausträger teilweise die Kosten für die Baumschau, das Zurückschneiden von in den Straßenraum hereinragenden Ästen und die Beseitigung von bruchgefährdeten Bäumen oder Baumteilen. Die Bäume müssen insofern nicht entlang von stark befahrenen Straßen stehen. Sie haben dort zudem einen geringeren ökologischen Wert. Als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme nach §§ 8, 8a BNatSchG etwa für eine neu gebaute Straße ist eine Anpflanzung auf dem Bankett ebenfalls nicht geboten. Es genügt ein räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen Ausgleich und Eingriff.¹⁶ Die Bäume können deshalb auch in dem Abstand zur Straße gepflanzt werden, der aus verkehrstechnischen Gründen angezeigt ist (mindestens 10 m, in Kurven 26 m). Damit lässt sich bereits feststellen, dass die Anpflanzung von Bäumen gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit verstößt. Für den angestrebten Zweck bzw. die angestrebten Zwecke gibt es weniger belastende und gleich oder sogar besser geeignete Mittel.

8) Siehe auch hierzu *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (o. Fußn. 7), Art. 2 Abs. 2 Rdnr. 48.

9) So *Hesse*, in: *Bender/Maihofer/Vogel*, Handbuch des Verfassungsrechts (1), 2. Aufl., (1995), § 5 Rdnr. 50.

10) So bereits *Manssen*, NZV 1992, 465 (470). In diesem Sinne dürfte auch die Rechtsprechung des BVerfG zu verstehen sein, vgl. *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 128.

11) BVerfGE 46, 106 ff.; *Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 208 ff.; *Manssen*, Grundrechte, 1. Aufl. 2000, Rdnr. 38 ff.

12) Zur Anerkennung des Untermaßverbotes als Element staatlicher Schutzverpflichtung siehe BVerfGE 88, 203 ff. Die Entscheidung zeigt im übrigen, dass die Geltung des Untermaßverbotes nicht entscheidend davon abhängt, dass ein subjektives Recht im Raum steht.

13) Vgl. dazu *Lipphart/Meeuwes*, Geschwindigkeiten in den neuen Bundesländern, Mitteilungen Nr. 35 der Beratungsstelle für Schadensverhütung, 1994, S. 43.

14) Siehe *Manssen*, Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften, 1990, S. 217 ff. im Hinblick auf die Verfolgung bauästhetischer Belange.

15) Auf die Unterscheidung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kommt es für die vorliegende Problematik nicht an. Siehe dazu etwa *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. (2000), § 15 Rdnr. 84.

16) Siehe *Hoppe/Beckmann/Kauch* (o. Fußn. 15), § 15 Rdnr. 79.

d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Selbst wenn sich spezielle ökologische Zwecke finden lassen, die nur Bäume an Landstraßen erfüllen („Ausbreitungshilfen für Käfer, Spinnen und sonstige Kleintiere“), bleibt die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Leben und körperliche Unversehrtheit sind überragend wichtige Gemeinschaftsgüter. Da sich die landschaftspflegerischen und ökologischen Aspekte weitgehend auch an anderer Stelle und dort sogar besser verwirklichen lassen, ist die Erhöhung des Gefährdungspotenzials für Autofahrer, die von der Straße abkommen, unverhältnismäßig. Ca. 1300 Unfallopfer pro Jahr würden überleben, wenn sie nicht auf einen Baum prallen, sondern im freien Feld „landen“ würden. Das lässt sich eigentlich mit gar keinem Zweck rechtfertigen, erst recht nicht mit Ausbreitungshilfen für Kleintiere.

Als Argument für die Anpflanzung von Bäumen wird oft vorgebracht, dass Baumunfälle in vielen Fällen auf das Fehlverhalten der betroffenen Verkehrsteilnehmer zurückzuführen seien. Das Abkommen von der Fahrbahn geht in der Tat vielfach mit überhöhter Geschwindigkeit oder Fahren unter Alkoholeinfluss einher. Polizeilichen Schätzungen zu Folge fuhr jeder zweite, der gegen einen Baum prallte, zu schnell, jeder sechste hatte Alkohol im Blut.¹⁷ Hieraus ergibt sich jedoch letztlich kein Gegenargument. Auch gegenüber pflichtwidrig handelnden Verkehrsteilnehmern hat der Staat eine Schutzpflicht. Denn es handelt sich um ein typisches, massenhaft auftretendes Fehlverhalten. Zudem: Stimmen die polizeilichen Schätzungen, fuhr jedes zweite „Baumopfer“ nicht zu schnell, fünf von sechs hatten keinen Alkohol im Blut. Erst recht gilt die staatliche Schutzpflicht denjenigen gegenüber, die bei Baumunfällen schuldlos zu Schaden kommen (etwa Beifahrer). Dass es primär im Unfallfolgenvermeidung und weniger um Unfallvermeidung geht, spielt ebenfalls keine Rolle. Kann der Staat die Unfälle nicht völlig verhindern (und dies kann er nach allen Erfahrungen der letzten Jahre nicht), ist er jedenfalls verpflichtet, die Unfallfolgen zu minimieren.

Nach bundesverfassungsrechtlichen Kriterien ist die Abwägung also völlig eindeutig. Die Anpflanzung von Bäumen am Straßenrand durch den Straßenbaulastträger ist nur zu rechtfertigen, wenn die Straßen nicht mit höherer Geschwindigkeit befahren werden (also innerorts sowie entlang von Feld-, Rad- oder Wanderwegen) oder wenn durch geeignete passive Schutzeinrichtungen sichergestellt wird, dass ein Abkommen von der Fahrbahn nicht „mit dem Tode bestraft wird“. Im Landesrecht findet sich allerdings ein teilweise hervorgehobener Schutz der Alleen. Hier ist insbesondere Art. 12 II 2 der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern zu nennen.¹⁸ Das Staatsziel des Art. 12 II 2 LVerf. MV wird durchaus dahingehend verstanden, dass damit auch das Gebot aufgestellt sei, Alleen neu anzulegen.¹⁹ Aus kompetenzrechtlichen Gründen wird die Rechtmäßigkeit des Handelns des Straßenbaulastträgers von landesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen (oder von einfachrechtlichen Bestimmungen des Naturschutzrechts) jedoch nur in dem Umfang beeinflusst, wie das Bundesverfassungsrecht hierfür Spielraum lässt.²⁰ Die Neuanpflanzung von Alleen an Landstraßen lässt sich deshalb im Hinblick auf das bundesverfassungsrechtliche Abwägungsergebnis nicht rechtfertigen. Staatszielbestimmung des Art. 12 II 2 LVerf. MV läuft deshalb nicht leer. Ihr kann entsprochen werden, wenn Alleen an Straßen angelegt werden, die keine Landstraßen sind.

e) Die Behandlung bestehender Alleen

Die Diskussion um Straßenbäume wird immer von der Angst begleitet, auch die Existenzberechtigung bestehender Alleen würde in Zweifel gezogen.²¹ Es ist jedoch festzustellen, dass die oben entwickelten Abwägungsgrundsätze zunächst nur für neu anzulegende Alleen gelten. Bestehende

Alleen haben unzweifelhaft einen höheren ökologischen Wert, da die Bäume bereits ausgewachsen sind und auch nicht an eine andere Stelle verpflanzt werden können. Aus diesem Grund stehen bestehende Alleen auch unter dem Schutz von Art. 20 a GG. Dadurch haben die Straßenbaulastträger einen weiteren Entscheidungsspielraum. Die Beseitigung von bestehenden Alleen ist verfassungsrechtlich nicht generell geboten. Eine flächendeckende Beseitigung wäre in Mecklenburg-Vorpommern wegen Art. 12 II 2 LVerf. MV unzulässig. Eine Beseitigung an Unfallschwerpunkten lässt sich andererseits durch das besonders hochrangige Rechtsgut des Art. 2 II 1 GG rechtfertigen oder ist dort sogar geboten.

Ein schwieriger Konfliktpunkt sind Nachpflanzungen in bestehenden Alleen. Soweit es sich nur um einzelne Lücken handelt, wird man solche Neupflanzungen bundesverfassungsrechtlich gerade noch für zulässig halten können. Voraussetzung wäre aber, dass der ökologische Wert der Allee ansonsten in Frage gestellt wäre. Zudem muss noch eine Allee vorliegen, es dürfen also nur einzelne Bäume „fehlen“. Letztlich ist eine genaue Einzelprüfung erforderlich, auch im Hinblick auf das Maß der Gefährdungserhöhung.

III. Der Schutz vor Baumunfällen als Gegenstand des einfachen Rechts

1. Verpflichtungen aus der Straßenbaulast

Die Anpflanzung von Bäumen erfolgt im Regelfall durch den Straßenbaulastträger. Unter der Straßenbaulast versteht man in Anlehnung an § 3 I 1 FStrG und den entsprechenden Bestimmungen der Landesstraßengesetze die Summe der Aufgaben, die mit dem Bau, Ausbau und der Unterhaltung von Straßen zusammenhängen. Der Straßenbaulastträger ist verpflichtet, die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern.²² Der Straßenbaulastträger muss beim Bau und der Unterhaltung von Straßen die allgemein anerkannten Regeln der Technik beachten sowie zusätzliche Belange, insbesondere des Umweltschutzes und des Städtebaus berücksichtigen (§ 3 I 2, 2. HS FStrG). Die pflichtgemäße Entscheidung über die Anpflanzung von Bäumen auf dem Bankett der Straßen fällt deshalb zweifellos in den Pflichtenkreis des Straßenbaulastträgers. Weil die Anpflanzung solcher Bäume ein Verstoß gegen die aus Art. 2 II 1 GG abgeleitete Schutzpflicht darstellt, gehört es zu den Verpflichtungen des Straßenbaulastträgers, die Neuanpflanzung von Bäumen ohne geeignete passive Schutzeinrichtung zu unterlassen.

Die Straßenbaulast ist allerdings nach überwiegender Meinung eine rein objektiv-rechtliche Verpflichtung des Straßenbaulastträgers. Die Erfüllung kann nur mit straßenaufsichtlichen Mitteln erzwungen werden. Ein Anspruch des einzelnen Verkehrsteilnehmers auf Erfüllung der Pflichten aus der Straßenbaulast gibt es nicht. Ebenso führt eine Verletzung der

17) Vgl. Meldung der SZ vom 1. 8. 2000, S. V 28: „Die Bäume stehen zu schnell am Straßenrand.“

18) Vgl. weiterhin § 4 Naturschutzgesetz MV, § 31 Landesnaturschutzgesetz Brandenburg.

19) Pirsch, in: Thiele/Pirsch/Wedenmeyer, Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Art. 12 Rdnr. 10.

20) Zur Konkurrenz von bundes- und landesrechtlichen Grundrechten siehe Classen, in: Manssen/Schütz, Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern, 1999, S. 23 f.

21) Untertitel des Beitrags der SZ vom 1. 8. 2000, S. V 28: Das Bundesverkehrsministerium wolle die ostdeutschen Alleen mit einer neuen Richtlinie „plattmachen“.

22) Siehe Steiner, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1999, V Rdnr. 96. Vgl. auch Manssen, in: Manssen/Schütz (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Mecklenburg-Vorpommern, 1999, S. 539.

Pflichten aus der Straßenbaulast nicht zu einem Schadensersatzanspruch aus Amtshaftung (§ 839 BGB i. V. m. Art. 34 S. 1 GG).²³ An diesem rein objektiv-rechtlichen Verständnis ist zwar beachtliche Kritik geübt worden.²⁴ Eine Änderung der Rechtsprechung vor allem des BGH ist jedoch nicht erreicht worden. Ohne eine Modifizierung der staatshaftungsrechtlichen Rechtsgrundlagen ist eine Änderung in der Rechtsprechung deshalb nicht zu erwarten.

2. Amtshaftungsansprüche wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht

Neben der Straßenbaulast besteht eine ihren Ausgangspunkt im Zivilrecht findende Verkehrssicherungspflicht für öffentliche Straßen und Wege. Sie wird als gesonderte und selbständige Rechtsverpflichtung gegenüber Dritten verstanden, die im Falle der Verletzung zu einer Schadensersatzverpflichtung nach zivilrechtlichen Grundsätzen führt.²⁵ Anspruchsgegner ist derjenige, der die objektive Gefahrenlage geschaffen hat, also der Träger der Straßenbaulast im Falle öffentlich-rechtlicher Straßen.

Der öffentlichen Hand wird allerdings das Recht eingeräumt, die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Straßenverkehrssicherungspflicht durch Organisationsakt als Amtspflicht auszugestalten. Dies ist durch gesetzliche Anordnung in den meisten Landesstraßengesetzen geschehen.²⁶ Damit löst die schuldhaftige Verletzung der Straßenverkehrssicherungspflicht einen Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 S. 1 GG aus. Dem Umfang nach richtet sich die Verkehrssicherungspflicht jedoch weiterhin nach den Grundsätzen des § 823 I BGB. Die Ersatzpflicht tritt nicht bei reinen Vermögensschäden, sondern nur bei Beeinträchtigungen der in § 823 I BGB geschützten Rechtsgüter und Rechte ein. Die Subsidiaritätsklausel des § 839 I 2 BGB wird in Fällen der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht nicht zur Anwendung gebracht.²⁷

Wenn die Nichtanpflanzung von Bäumen entlang von Straßen Inhalt der Straßenverkehrssicherungspflicht ist, kommt deshalb ein Anspruch aus Amtshaftung zugunsten eines geschädigten Verkehrsteilnehmers in Betracht. Hinsichtlich der Ausgestaltung der konkreten Pflichten der Verkehrssicherungspflicht kann im Wesentlichen auf zivilrechtliche Grundsätze zurückgegriffen werden. Der Grundgedanke der Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht besteht darin, dass jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenstelle oder einen gefährdenden Zustand schafft oder andauern lässt, die Rechtspflicht hat, alle Vorkehrungen zu treffen, um eine Schädigung anderer zu verhindern.²⁸ Die Verkehrssicherungspflicht für öffentliche Straßen und ähnliche Verkehrsflächen ist ein Unterfall der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht.²⁹ Der Straßenbaulastträger ist also verpflichtet, die öffentlichen Verkehrswege möglichst gefahrlos zu gestalten, sie in einem gefahrlosen Zustand zu halten und im Rahmen des Zumutbaren alles zu tun, um Gefahren zu begegnen, die Verkehrsteilnehmern aus nicht ordnungsgemäßen Zustand drohen. Hierbei gehören auch die Bankette zur Straße, auch wenn sie nicht zur regelmäßigen Benutzung für den Fahrzeugverkehr bestimmt sind.³⁰ Hinsichtlich der sicheren Gestaltung der Verkehrswege überschneiden sich die objektiven Pflichten aus der Straßenbaulast und der Straßenverkehrssicherungspflicht. Dies ist jedoch unschädlich. Beide Pflichtenbereiche decken sich teilweise. Es ist denkbar, dass die Schlechterfüllung der Aufgaben aus der Straßenlast zu einem Anspruch nach den Grundsätzen der Verkehrssicherungspflicht führt. Teilweise verpflichtet der Aspekt der Verkehrssicherungspflicht den Straßenbaulastträger zur Vornahme von Maßnahmen, zu denen er aufgrund der Straßenbaulast nur objektiv-rechtlich verpflichtet wäre.

Übertragen auf die Anpflanzung von Bäumen folgt hieraus, dass der Straßenbaulastträger aufgrund seiner Verpflichtung,

keine unnötige Gefahrerhöhung herbeizuführen, die Anpflanzung von Bäumen auch unter dem Aspekt der Straßenverkehrssicherungspflicht zu unterlassen hat. Die Behörden dürfen nicht selbst unnötige neue Gefahrenlagen schaffen.³¹ Es gilt zwar der Grundsatz, dass der Straßenbenutzer die Straßenverhältnisse und die Straßen so hinzunehmen hat, wie sie sich ihm erkennbar darbieten.³² Hiermit wird aber nur den Umständen Rechnung getragen, dass der Straßenbaulastträger lediglich im Rahmen der Zumutbarkeit verpflichtet ist, Verbesserungen an bestehenden Straßen vorzunehmen. Hierum geht es jedoch im vorliegenden Fall nicht. Die Nichtanpflanzung von Bäumen am Straßenrand führt nicht zu höheren, sondern zu geringeren finanziellen Belastungen des Straßenbaulastträgers.

Gegen das Vorliegen einer Verkehrssicherungspflichtverletzung lässt sich erneut nicht einwenden, dass ein Abkommen von der Fahrbahn häufig auf ein Fehlverhalten des Verkehrsteilnehmers zurückzuführen ist. Insofern gelten die gleichen Grundsätze wie bei der staatlichen Schutzverpflichtung. Die Anforderungen aus der Verkehrssicherungspflicht umfassen auch Gefahren, die einem Fehlverhalten von Verkehrsteilnehmern entspringen, mit denen nach der Erfahrung des täglichen Lebens zu rechnen ist.³³ Die Unfallstatistiken zeigen deutlich, dass auf Landstraßen mit einem Abkommen von Fahrzeugen von der Fahrbahn gerechnet werden muss. Auch dass es vor allem um Unfallfolgenvermeidung geht, ist irrelevant. Hierzu ist der Straßenbaulastträger aufgrund der Verkehrssicherungspflicht ebenso verpflichtet.

Ansprüche aus Amtshaftung entstehen allerdings nur dann, wenn die Bediensteten der Straßenbaubehörden schuldhaft gehandelt haben, also die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen worden ist (§ 839 I 1, § 276 I 2 BGB). Die Gefahren, die von Bäumen am Straßenrand für die Verkehrsteilnehmer ausgehen, die von der Straße abkommen, sind jedoch vielfach dokumentiert. Die Erfahrungen der 50er und 60er Jahre sind allgemein bekannt. Es liegt deshalb ein schuldhaftes Verhalten vor, wenn die Straßenbaulastträger Bäume entlang von bestehenden oder neu angelegten Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften neu anpflanzen. Denkbar ist allerdings eine Anspruchsinderung nach § 254 BGB.³⁴ Umstände, die das Mitverschulden begründen können, sind insbesondere überhöhte Geschwindigkeit, Fahren unter Alkoholeinfluss oder sonstige Fahrfehler. Das Ausmaß der Anspruchsinderung hängt vom Gewicht der jeweiligen Verursachungsbeiträge ab. Zu beachten ist allerdings, dass eine Minderung nach § 254 BGB dann nicht in Betracht kommt, wenn den Bediensteten der Straßenbauverwaltung eine vorsätzliche Amtspflichtverletzung vorgeworfen werden kann. In solchen Fällen wird ein fahrlässiges Mitverschulden des Geschädigten nicht zu einem Nachteil berücksichtigt.³⁵

23) Steiner, in: Steiner (o. Fußn. 22), V Rdnr. 97 und vgl. Schäfer, in: Staudinger, Kommentar zum BGB, § 833-853, 12. Aufl. 1986, § 839 Rdnr. 121. Vgl. auch OVG Münster, NVwZ-R, 1995, 482 f.

24) Vgl. vor allem Bartlspenger, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970.

25) Schäfer, in: Staudinger (o. Fußn. 23), § 839 Rdnr. 124.

26) Siehe etwa Art. 72 BayStrWG.

27) BGH, NJW 1979, 2043 ff.; NJW 1981, 682.

28) Vgl. Arndt, Die Straßenverkehrssicherungspflicht, 2. Aufl. (1973), S. 2.

29) BGH, NVwZ-RR 1989, 395 f.

30) Schäfer, in: Staudinger (o. Fußn. 23), § 839 Rdnr. 134.

31) BGH, NJW 1970, 1126; NJW 1972, 1806 (1907), beide Entscheidungen betreffen die Verkehrsregelungspflicht.

32) Dazu Arndt (o. Fußn. 28), S. 97.

33) BGH, NJW 1980, 2194 (2196); VersR 1982, 854 (855).

34) Zur Anwendbarkeit von § 254 BGB im Rahmen von § 839 BGB vgl. Küchenhoff/Hecker, in: Westermann (Hrsg.), Erman, Bürgerliches Gesetzbuch, Band 1, 10. Aufl. (2000), § 839 Rdnr. 77.

35) Vgl. BGH, VersR 1985, 281 (283); vgl. weiterhin Kreft, in: Boujong/Kreft/Nüßgens, RGRK, Band 2, 12. Aufl. (1989), § 839 Rdnr. 318.

IV. Fazit

Die verfassungsrechtliche Garantie des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit durch Art. 2 I 1 GG verpflichtet die Straßenbauverwaltung, im Hinblick auf das Unfallgeschehen risikominimierend und risikovorbeugend vorzugehen. Mit dieser Schutzpflicht ist das Anpflanzen von Bäumen am Straßenrand unvereinbar. Wird hiergegen verstoßen, besteht im Schadensfall ein Schadensersatzanspruch nach Amtshaftungsgrundsätzen, der allerdings gegebenenfalls nach § 254 BGB zu mindern ist.