

GALK-Arbeitskreis Stadtbäume
Fachkommission Stadtgrün des Deutschen Städtetages (DST)

Positionspapier Kommunale Baumkontrolle

Einleitung

Ein allgemeiner Haftungstatbestand der Verkehrssicherungspflichtverletzung existiert ebenso wenig wie eine gesetzliche Definition des Begriffs Verkehrssicherungspflicht. Der Begriff der Verkehrssicherungspflicht ist aus der Rechtsprechung entwickelt worden als Teilaspekt der allgemeinen Deliktshaftung gemäß § 823 BGB¹ bzw. soweit die Verkehrssicherungspflicht hoheitlich wahrzunehmen ist, auch der Amtshaftung nach § 839 BGB².

Die Rechtsprechung stellt darauf ab, dass jeder, der Gefahrquellen - gleich welcher Art - schafft oder andauern lässt, die notwendigen und ihm zumutbaren Maßnahmen treffen muss, um eine Schädigung anderer möglichst zu verhindern. Dies folgt aus der Verantwortlichkeit für den eigenen Herrschaftsbereich, z. B. des Grundstückes. Somit hat jeder, der einen Verkehr eröffnet oder den öffentlichen Verkehr auf dem seiner Verfügung unterstehenden Grundstück duldet, die allgemeine Rechtspflicht, die notwendigen und ihm zumutbaren Vorkehrungen zum Schutz Dritter zu schaffen, das heißt für einen verkehrssicheren Zustand zu sorgen. Der Baumeigentümer bzw. auf andere Weise für den Baum Verantwortliche ist verpflichtet, Schäden durch Bäume an Personen oder Sachen zu vermeiden. Die Verkehrseröffnung ist ein Grund für die Verkehrssicherungspflicht, daneben gibt es aber auch eine Zustands- bzw. Bereichshaftung ohne Verkehrseröffnung, z.B. bei Wald, der an eine öffentliche Straße angrenzt.

Der Grundstückseigentümer ist für seine Bäume verantwortlich, weil er für den Bereich der Gefahrenquelle verantwortlich und in der Lage ist, die zur Gefahrenabwehr erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Grundstückseigentümer können natürliche oder juristische Personen sein. Für Bäume auf Grundstücken der öffentlichen Hand sind Bundes-, Landes- oder Kommunaldienststellen zuständig. Bei den Kommunen sind damit neben den Grünflächenämtern z.B. auch Liegenschafts-, Forst-, Tiefbau- und Sportämter befasst.

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in seinen Urteilen von 1965 und 2004³ grundlegende Aussagen zum Inhalt und Umfang der Verkehrssicherungspflicht getroffen. Seit 1965 sind eine Vielzahl weiterer Urteile gesprochen worden, in denen die Vorgaben von 1965 weiterentwickelt und ausdifferenziert wurden.

Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz

Arbeitskreis Stadtbäume

In dem Urteil des Bundesgerichtshofes von 1965 heißt es: „... Allerdings kann nicht verlangt werden, dass eine Straße völlig frei von Mängeln und Gefahren ist. Ein solcher Zustand lässt sich einfach nicht erreichen.“ Und weiter „Es ist also nicht nötig, dass die laufende Überwachung der Straßenbäume ständig durch Forstbeamte mit Spezialerfahrung erfolgt oder dass gesunde Bäume jährlich durch Fachleute bestiegen werden, die alle Teile des Baumes abklopfen oder mit Stangen oder Bohrern das Innere des Baumes untersuchen. Nicht einmal die Straßenwärter brauchen Bäume ständig abzuklopfen, weil sie die dafür notwendigen Erfahrungen nicht besitzen. Der Pflichtige kann sich vielmehr mit einer sorgfältigen äußeren Besichtigung, also einer Gesundheits- und Zustandsprüfung, begnügen und braucht eine eingehende fachmännische Untersuchung nur bei Feststellung verdächtiger Umstände zu veranlassen.“⁴

Im Falle der Verkehrssicherungspflicht auf ihren öffentlichen Grünflächen, muss sich die Stadt/Gemeinde ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber als Gebietskörperschaft auf der Grundlage des Privatrechts verantworten. Wenn es zu einem Schaden bzw. Streitfall kommt, stehen Gemeinden und Städte den Bürgerinnen und Bürgern somit gleichberechtigt gegenüber, so, als ob die Gemeinde ein privater Grundstückseigentümer wäre.

In anderen Fällen greift hingegen die Amtshaftung. So werden in allen Bundesländern, außer Hessen, die sich aus dem Bau und der Unterhaltung der öffentlichen Straßen und die sich aus der Überwachung der Verkehrssicherheit ergebenden Aufgaben als „Amtspflichten in Ausübung öffentlicher Gewalt“ qualifiziert, so dass alle Schadensersatzansprüche aus Verletzung der Verkehrssicherungspflicht für die öffentlichen Straßen nach Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB zu beurteilen sind.

FLL-Baumkontrollrichtlinie⁵

Mit der FLL-Baumkontrollrichtlinie liegt seit 2004 erstmals, neben den Vorgaben der Rechtsprechung, eine fachliche Empfehlung zur Durchführung von Baumkontrollen vor, die als Orientierungshilfe für die Anwender dienen soll. Die Aussagen der Baumkontrollrichtlinie basieren auf der Grundlage des aktuellen Wissens zum Lebewesen Baum. Die Kontrollrichtlinie entfaltet jedoch keinerlei Bindungswirkung für die Gerichte. Erst durch entsprechende Gerichtsurteile erhalten die Vorgaben der Kontrollrichtlinie eine faktische Bindungswirkung.

Die Vorgaben der FLL-Baumkontrollrichtlinie stehen jedem zur Anwendung frei. Eine Pflicht zur Anwendung kann sich ergeben, wenn sie z. B. im Rahmen einer Dienstanweisung oder im Rahmen von Verträgen mit den ausführenden Firmen für anwendbar erklärt werden.

Organisatorische Vorgaben

Die Verantwortung für die Verkehrssicherheit von Bäumen obliegt den für die Unterhaltung der entsprechenden Bäume zuständigen Dienststellen oder Behörden. Die Verantwortung kann durch Anweisung oder Dienstverteilungsplan auf eine andere Dienststelle oder untergeordnete Einheit delegiert werden. Eine Übertragung von Verantwortung ist aus Gründen

Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz

Arbeitskreis Stadtbäume

der Klarheit und der Beweisbarkeit in Schriftform (Organisationsplan, Dienstanweisung oder Beauftragung) durchzuführen.

Die Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) hat in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer (BADK) ein „Muster einer Dienstanweisung für Regelkontrolle von Bäumen“ erarbeitet.⁶ Die Erstellung von Dienstanweisungen in Anlehnung an die Musterdienstanweisung wird empfohlen.

Die jeweilige Dienststelle muss die Dienstanweisungen an die zuständigen Mitarbeiter*innen so halten, dass diese ihre Sichtkontrollen sachgemäß und Erfolg versprechend vornehmen können, um bei Gefahrenverdacht entsprechend reagieren zu können. Grundlage hierfür ist auch eine entsprechende fachliche Qualifikation und regelmäßige Schulung der Mitarbeiter*innen.

Bei mangelnder Sachkunde der mit der Überprüfung des Baumbestandes befassten Dienststellen muss eine verwaltungsinterne Zuständigkeitsregelung oder eine Übertragung an externe Fachkräfte erfolgen. Wird ein externer Baumkontrolleur mit der Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflichten beauftragt, so ist die verkehrssicherungspflichtige Behörde zur Überwachung verpflichtet.

Der Umfang der Verkehrssicherungspflicht steht unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Grundsätzlich gilt, dass eine vollkommene Gefahrlosigkeit mit zumutbaren Mitteln nicht erreicht werden kann. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit zur Gewährleistung der Verkehrssicherung ist die personelle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit der Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren für die verantwortliche Körperschaft als haftungsbegrenzendes Merkmal zu berücksichtigen. Zwar müssen schutzwürdige Interessen den Vorrang vor Kostenfragen und der Finanzkraft der sicherungspflichtigen Körperschaft haben, doch können die entstehenden Kosten nicht gänzlich außer Betracht bleiben.

Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit ist nicht maßgebend, ob und ggf. in welchem Umfang die konkrete Körperschaft zur Verkehrssicherung in der Lage ist. Entscheidend ist vielmehr, welche organisatorischen Vorkehrungen und welche Sicherungsmaßnahmen von einer Körperschaft bei Abwägung der Interessen aller potentiell Betroffenen erwartet werden können. Zu den organisatorischen Vorkehrungen zählt auch, dass die Kommune eine ausgewogene und nachvollziehbare Bemessung der Personalressourcen in Abhängigkeit zu der Anzahl der zu kontrollierenden Bäume und der Nebentätigkeiten (Rüstzeiten, Dokumentation etc.) durchführt und umsetzt. Bei der Personalbemessung sollen auch unvorhersehbare Ereignisse, wie z.B. Stürme und Trockenperioden und der damit verbundene Mehraufwand, als Puffer eingerechnet werden.⁷

Bei der Verschuldensfrage spielt das Organisationsverschulden eine besondere Rolle. Ist eine Dienststelle in sachlicher und personeller Hinsicht nicht so ausgestattet, dass sie ihren Verkehrssicherungspflichten nachkommen kann, so liegt z. B. bei Nichteinstellung des zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Personals, ein haftungsauslösender Organisationsmangel der Dienststelle vor. Ein Organisationsverschulden liegt auch dann schon vor, wenn die Dienststelle nicht anhand einer Dienstanweisung dokumentieren kann, welche Bereiche durch welches Personal kontrolliert werden müssen.

Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz

Arbeitskreis Stadtbäume

Wer für die Verkehrssicherheit von Bäumen verantwortlich ist, selbst aber nicht über entsprechende Fachkenntnisse oder ausreichend sachkundiges Personal verfügt, muss solche Kräfte hinzuziehen.

Qualifikation der Baumkontrolleure*innen

Eine bestimmte fachliche Qualifikation der Mitarbeiter*innen, die mit der Regelkontrolle des Baumbestandes beauftragt werden, wurde durch das BGH-Urteil von 1965 noch nicht festgelegt. Der Wissensstand zum Thema Baum sowie der Ausbildungsstandard sind seit dem BGH-Urteil aus dem Jahr 1965 jedoch enorm gestiegen. Diese setzten ausreichende Fachkenntnisse und auch praktische Erfahrungen in der Durchführung von Baumkontrollen bei den Mitarbeiter*innen voraus. Fachbezogene Berufsabschlüsse und staatlich anerkannte Ausbildungen beinhalten in der Regel die Kenntnisse, um Baumkontrollen auf Grundlage der Baumkontrollrichtlinien durchführen zu können. Darüber hinaus müssen die Mitarbeiter*innen regelmäßig fortgebildet werden.⁸

Die FLL-Baumkontrollrichtlinie führt dazu aus: „Nach gesicherter Erkenntnis besteht die Notwendigkeit, dass eine zuverlässige visuelle Beurteilung von Bäumen in Form der fachlich qualifizierten Inaugenscheinnahme von Personen durchzuführen ist, die über ausreichende Fachkenntnisse verfügen“.

Hinsichtlich der Qualifikation, formuliert die FLL-Baumkontrollrichtlinie folgendes: „Die Baumkontrolle kann nur an geeignete Kräfte mit entsprechenden fachlichen Kenntnissen übertragen werden. Die beauftragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind fachlich zu schulen und praktisch einzuarbeiten. Sie sollen regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen.“

Fazit:

Die Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit des Baumbestandes ist eine Pflichtaufgabe der Kommunen. Hierfür müssen diese die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen. Durch entsprechende organisatorische Vorgaben können Organisationsverschulden vermieden werden. Die eingesetzten Mitarbeiter*innen müssen über entsprechende Fachkenntnisse verfügen und regelmäßig fortgebildet werden. Beauftragte Kontrolleure*innen müssen diese, als Grundlage für die Auftragsübernahme, nachweisen können.

¹ § 823 Schadensersatzpflicht

(1) Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.

² § 839 Haftung bei Amtspflichtverletzung i. V. m. Art. 34 GG

(1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.

Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz

Arbeitskreis Stadtbäume

(2) Verletzt ein Beamter bei dem Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung.

(3) Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

³ Das BGH Urteil von 2004 bestätigt das Urteil von 1965; Fundstellen können den Baumkontrollrichtlinien 2010 unter 3.1 entnommen werden

⁴ BGH, Urteil vom 21. 1. 1965, VersR 1965, 475, besprochen in Heft 2, Breloer, Verkehrssicherungspflicht für Bäume aus rechtlicher und fachlicher Sicht, Thalacker, 6. Aufl. 2003, S. 13

⁵ Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau e.V. www.fll.de. Anerkannter Regelwerksgeber der „Grünen Branche“.

⁶ GALK/BADK „Muster einer Dienstanweisung für Regelkontrollen von Bäumen“ Sonderheft Organisation BADK 2011 S. 46-47

⁷ Vgl. Deutscher Städtetag. Anpassung an den Klimawandel in den Städten. Stand 11.02.2019

⁸ Hilsberg, R.: Streitthema Vergaberecht und Baumkontrolle. TASPO Baumzeitung 05/2016, S. 45-49. Vgl. auch Baumkontrollrichtlinien 2010 3.2. Die Baumkontrollrichtlinien 2010 haben unter 5.3.2.4 eine etwas kürzere Formulierung, aber inhaltlich gleich