

Naturdenkmal-Kontrolle

In der Fragestunde zu Baum und Recht beschäftigt sich der Jurist Rainer Hilsberg diesmal mit der Frage, wer sich um die Verkehrssicherheit von Naturdenkmälern kümmern muss*.

Wer ist für die Verkehrssicherheit von Naturdenkmälern zuständig: der Eigentümer oder die untere Naturschutzbehörde?

Antwort:

Die Verkehrssicherungspflicht trifft nach allgemeinen Grundsätzen denjenigen, der in der Lage ist, über die Sache zu verfügen, also regelmäßig den Grundstückseigentümer. Für Bäume, die als Naturdenkmal (§ 28 BNatSchG) ausgewiesen sind, haftet dagegen nach herrschender Rechtsprechung¹ und Teilen der Literatur² primär die Naturschutzbehörde nach Amtshaftungsgrundsätzen³.

Dies wird meist mit der Regelung des § 28 Abs. 2 S. 1 BNatSchG begründet, wonach alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturdenkmals führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten sind. Die Verkehrssicherungspflicht knüpft nämlich an die Verfügungsgewalt des Eigentümers an, bei als Naturdenkmal geschützten Bäumen ist der Eigentümer jedoch in der Verfügungsgewalt aufgrund dieser gesetzlichen Regelung weitgehend eingeschränkt.

Zu beachten ist, dass die Bestimmung des § 28 Abs. 2 S. 1 BNatSchG zum Teil durch Landesnaturschutzgesetze⁴ und vor allem durch die jeweiligen Unterschutzstellungsregelungen konkretisiert wird. Nach vielen Schutzverordnungen sind dem Eigentümer selbst allgemeine Unterhaltungs- oder Pflegemaßnahmen am Naturdenkmal nicht gestattet. Soweit dem Eigentümer danach Eingriffe verwehrt sind, geht nach der Rechtsprechung die Verkehrssicherungspflicht auf den Träger der unteren Naturschutzbehörde über.

Die Frage, ob bei einem als Naturdenkmal eingetragenen Straßenbaum neben der unteren Naturschutzbehörde auch der Straßenbaulastträger verkehrssicherungspflichtig hinsichtlich des Baumzustands ist, wurde obergerichtlich bislang nicht entschieden⁵. Nach dem VG Frank-

furt (Oder)⁶ trägt die Verkehrssicherungspflicht allein die untere Naturschutzbehörde, die deshalb auch die Kosten für die erforderliche Baumpflege tragen muss. Hinzuweisen ist aber auf ein Urteil des Landgerichts Arnberg⁷, das einen Kreis ausdrücklich in seiner Doppelfunktion als Träger der Straßenbaulast (Kreisstraße) und als untere Landschaftsbehörde (Naturschutzgebiet) für Schäden durch einen umstürzenden Baum haften ließ.

Sichtkontrolle ist erlaubt

Regelmäßig nicht verboten ist dem Eigentümer die Sichtkontrolle. Eine gesetzlich geregelte Beobachtungs- und Meldepflicht des Eigentümers gibt es zwar nur in wenigen Landesnaturschutzgesetzen⁸. Er ist nach überwiegender Meinung⁹ aber dennoch verpflichtet, erkannte Schäden der Behörde zu melden. Tut er dies vorwerfbar nicht, kann er sich Schadensersatzpflichtig machen. Dies kann jedoch nur dann angenommen werden, wenn offenkundige Schadensanzeichen für jeden Laien erkennbar sind. Er ist nicht verpflichtet, einen Sachverständigen auf seine Kosten hinzuzuziehen, um den Nachweis für von seinem Baum ausgehende Gefahren zu führen.

Nach einem Urteil des Landgerichts Paderborn¹⁰ verwandelt sich die frühere Verkehrssicherungspflicht des Eigentümers insoweit in die Form der Meldepflicht, als ihm das Änderungsverbot eigene Eingriffe in die Substanz des Naturdenkmals verwehrt. Danach stellt sich die Meldepflicht als Fortsetzung der ursprünglichen Verkehrssicherungspflicht dar. Der Baueigentümer haftet bei Verletzung seiner Meldepflichten in Schadensfällen mit. Diese Meldepflicht besteht neben der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht der Naturschutzbehörde und umgekehrt. Die Meldepflicht umfasst aber wie dargelegt nur Sichtkontrollen mit den genannten Einschränkungen zugunsten des Laien.

Sonstige erlaubte Maßnahmen

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Naturschutzbehörde insoweit keine Verkehrssicherungspflicht hat, als Maßnahmen des Eigentümers durch Naturschutzrecht nicht verboten sind, was zum Beispiel bei der Beseitigung abgebrochener und vom Baum hängender Äste der Fall ist¹¹. Streitig ist, ob auch die Entfer-



Naturdenkmal mit offensichtlichen Defekten

nung von Totholz verboten ist. Dagegen lässt sich einwenden, dass dadurch das Baumwachstum nicht beeinträchtigt wird.

Dafür spricht, dass sich der Zweck der Erhaltung als Naturdenkmal bei Bäumen nicht allein an den Wachstumsbedingungen orientiert, mit der Folge, dass für das Baumwachstum nicht nachteilige Maßnahmen ohne weiteres zulässig wären. Vielmehr ist der Zweck der besonderen Unterschutzstellung als Naturdenkmal auch der Aspekt der Ästhetik und Gestalt des Objektes, ohne dass es entscheidend darauf ankommt, ob und inwieweit das Naturdenkmal an Vitalität eingebüßt hat oder schon abgestorben ist¹².

Abweichende Auffassung

Nach anderer Auffassung, die beispielsweise vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württem- ▶

*Rainer Hilsberg beschränkt sich auf eine an die Allgemeinheit gerichtete Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen und Rechtsfällen. Für eine individuelle Rechtsberatung wenden Sie sich bitte an die niedergelassenen Rechtsanwälte.

► berg¹³ und Teilen der Literatur¹⁴ vertreten wird, ändert die Unterschutzstellung eines Baumes als Naturdenkmal grundsätzlich nichts an der Eigentümerstellung. Zwar würden dem Eigentümer die Zerstörung, die Veränderung des Erscheinungsbildes und die Beeinträchtigung des Naturdenkmals verboten. Insoweit müsse er vor derartigen Eingriffen regelmäßig aber nur eine Befreiung nach der Naturdenkmalsverordnung bei der Naturschutzbehörde beantragen. Ist die vom Eigentümer beabsichtigte Maßnahme erforderlich, um Gefahren für den Verkehr abzuwenden, werde insoweit regelmäßig eine Befreiung zu erteilen sein. Die Naturschutzbehörde hafte nur, wenn sie die Befreiung schuldhaft abgelehnt hat.

Generell wird gegen das Argument der Befreiungsmöglichkeit eingewendet, dass diese nicht geeignet sei, eine Zuordnung der Verantwortlichkeit zum Baumeigentümer zu bewirken, wenn es um die Prüfung, Begutachtung und Sanierung des Baumes gehe¹⁵. Zwar kann als Befreiungstatbestand § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG (Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses) in Betracht kommen. Das Rechtsinstitut der Befreiung ist jedoch nur für solche Fälle vorgesehen, von denen der Normgeber überrascht wird. Es muss sich um einen atypischen Ausnahmefall handeln, der bei Erlass der Verordnung, von deren Verbot befreit werden soll, noch nicht erkennbar war.

Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Verkehrssicherung bei Bäumen sind dagegen keine derartigen atypischen Fälle, die bei Erlass der Schutzverordnung nicht vorhersehbar sind. Vielmehr ist gerade bei alten Bäumen das Gegenteil die Regel. Hinzu kommt, dass die Entscheidung im Ermessen der Behörde steht. Die bei Erlass einer Schutzverordnung erkennbaren Interessenkonflikte dürfen nicht in das Befreiungsverfahren verlagert werden¹⁶. Im Ergebnis wird jedenfalls in den Fällen, in denen das Landesgesetz oder die Schutzregelung keine Re-

gelung hierzu treffen, der Hoheitsträger die Verkehrssicherungspflicht tragen¹⁷.

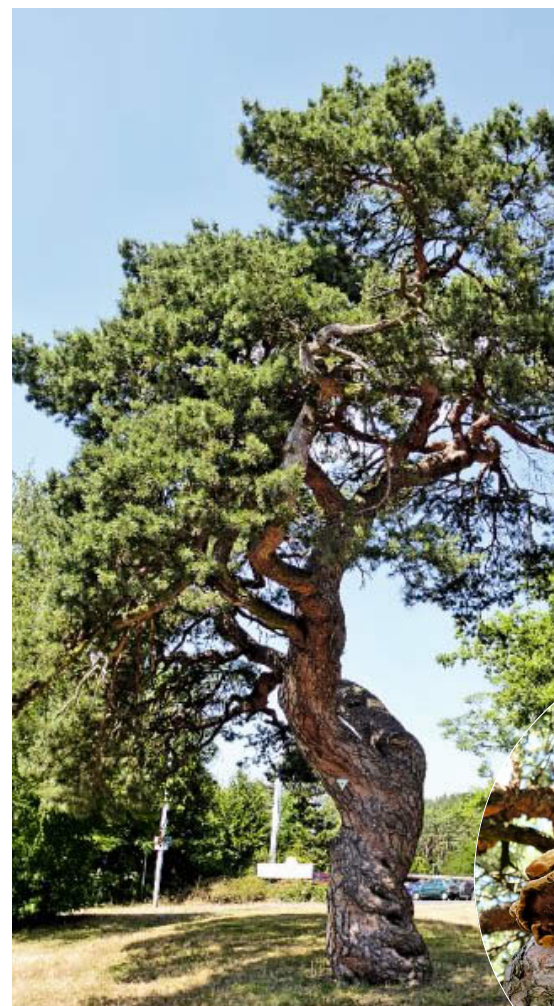
Schutzregelungen und Verkehrssicherungspflicht

Unter Berücksichtigung der in Fußnote 1 aufgeführten Rechtsprechung kann der Hoheitsträger seiner Verkehrssicherungspflicht nur entgehen, wenn die Schutzregelung im Landesnaturschutzgesetz oder in der Schutzverordnung so ausgestaltet ist, dass sie den Eigentümer nicht daran hindert, rechtzeitig die entsprechenden Maßnahmen zur Verkehrssicherung zu treffen¹⁸. Hierfür kommen allgemeine Freistellungsregelungen von den Verboten oder Ausnahmen, auf deren Erteilung ein Anspruch besteht, in Betracht.

Enthält das Landesgesetz oder die Schutzregelung zum Beispiel eine Ausnahme ohne Vorbehalt, etwa dahin, dass von den Verboten „notwendige Maßnahmen zur akuten Gefahrenabwehr und zur Verkehrssicherung“ ausgenommen sind, wird die Behörde nicht die Verkehrssicherungspflicht tragen¹⁹. Problematisch ist dabei, dass die Behörde dann keine Möglichkeit der (präventiven) Kontrolle hat, was mit dem Schutzbedürfnis bei einem Naturdenkmal kollidiert.

In Bayern hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz in einem Ministeriumsschreiben²⁰ auf die in Fußnote 1 zitierte Rechtsprechung ausdrücklich hingewiesen und deshalb empfohlen, in den Schutzverordnungen Ausnahmebestimmungen für unaufschiebbare Maßnahmen bei unmittelbar drohenden Gefahren für Leib und Leben von Menschen oder für erhebliche Sachwerte zu treffen. Allgemeine – also nicht akut dringliche – Sicherungsmaßnahmen, die sich in der Regel mit Pflegemaßnahmen decken werden, sind danach nicht erlaubt. Folglich dürfte es nicht zu einer vollständigen Freistellung der Behörde von der Verkehrssicherungspflicht kommen.

In Mecklenburg-Vorpommern regelt § 14 Abs. 10 S. 2 NatSchAG M-V ausdrücklich, dass die Unterschutzstellung den Eigentümer nicht von der Verkehrssicherungspflicht und den üblichen Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen entbindet²¹. Diese Regelung ist wohl so zu verstehen, dass die üblichen Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen uneingeschränkt erlaubt sind. Sie erfasst wohl auch Maßnahmen zur akuten Gefahrenabwehr, nachdem die Verkehrssicherungspflicht in jedem Fall bestehen bleiben soll. Die „üblichen Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen“ sind nicht defi-



Kiefer-Naturdenkmal: Ungewöhnlicher Wuchs gepaart mit Alter, aber noch gut in Form – bei näherem Hinsehen aber nicht mehr ganz so fit (kleines Foto)

niiert. Möglicherweise ist damit gemeint, dass der Eigentümer nur zu Maßnahmen verpflichtet ist, die sich im Rahmen eines „normalen“ Baumunterhalts bewegen wie das Abschneiden von bruchgefährdeten Ästen oder ähnliche Standardmaßnahmen.

Eine Verpflichtung des Eigentümers wäre insoweit also ausschließlich im Rahmen des Zumutbaren gewollt. Was darüber hinausgeht, wie z. B. Begutachtung und Sanierung, wäre danach nicht Pflicht des Eigentümers. Dies dürfte dem Eigentümer auch nicht zuzumuten sein, denn eine solch weitgehende Verpflichtung stellt wohl eine unzulässige bzw. unverhältnismäßige Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) dar²². Zumindest die Kosten, die sich aus der besonderen Qualität des Schutzobjekts ergeben, müssten daher Sache der Naturschutzbehörde sein²³.

In Niedersachsen sind nach § 21 Abs. 2 NAGBNatSchG Maßnahmen, die der Feststellung oder Beseitigung einer von einem Naturdenkmal ausgehenden Ge-



Rainer Hilsberg ist Jurist in der öffentlichen Verwaltung in Bayern. Er ist mit Seminaren zur Verkehrssicherungspflicht für Bäume erfolgreich als nebenamtlicher Dozent an

der Bayerischen Verwaltungsschule tätig. Mittlerweile leitet er die Rechtsreferendaraus- bildung im Regierungsbezirk Schwaben.

fahr dienen, abweichend von § 28 Abs. 2 BNatSchG nicht verboten. Die Maßnahmen sind der Naturschutzbehörde spätestens drei Werktage vor der Durchführung, bei gegenwärtiger erheblicher Gefahr unverzüglich, anzuzeigen. Zweifelhafte ist bei dieser Regelung, inwieweit die üblichen Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen zulässig sind. Diese müssen nicht zwingend immer der Feststellung oder Beseitigung einer Gefahr dienen. Aber auch bei einschränkender Auslegung bewirkt diese Regelung, dass die Verkehrssicherungspflicht weitgehend beim Eigentümer verbleibt. Allerdings fehlt hier das Kriterium der Zumutbarkeit. Dies kann im Einzelfall zu einer finanziellen Überforderung des Eigentümers führen und ist deshalb verfassungsrechtlich bedenklich (Eigentumsschutz Art. 14 Abs. 1 GG).



In Nordrhein-Westfalen bleiben nach § 34 Abs. 4c S. 1 LG NW Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht von den Handlungsverboten unberührt, sie obliegen den Grundstückseigentümern allerdings ausschließlich im Rahmen des Zumutbaren und sind grundsätzlich vor ihrer Durchführung der unteren Landschaftsbehörde anzu-

zeigen. Es ist davon auszugehen, dass die Behörde gegebenenfalls die beabsichtigte Maßnahme verhindern kann, wenn sie sie für nicht angebracht hält. Anders verstanden macht die Anzeigepflicht keinen Sinn²⁴. Durch das Abstellen auf die Zumutbarkeit wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich Rechnung getragen. Allerdings dürfen auch bei einem Streit zwischen Baumeigentümer und Behörde über die Frage der Zumutbarkeit die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr nicht unterbleiben. Hierfür wird gegebenenfalls die Behörde sorgen müssen²⁵.

Das brandenburgische Naturschutzrecht enthält in § 29 Abs. 4 BbgNatSchAG ebenfalls eine Sonderregelung: „Einer Befreiung bedarf es abweichend von § 28 Abs. 2 BNatSchG nicht für Maßnahmen, die der Feststellung oder Beseitigung einer von einem Naturdenkmal ausgehenden Gefahr dienen. Die Maßnahmen sind der zuständigen Naturschutzbehörde spätestens drei Werktage vor der Durchführung, bei gegenwärtiger, erheblicher Gefahr unverzüglich, anzuzeigen.“ Nach der Gesetzesbegründung²⁶ soll dadurch die Feststellung und Beseitigung von Gefahren nicht durch ein Verwaltungsverfahren behindert werden.

Faktisch sind durch diese Formulierung, ähnlich wie bei der niedersächsischen Regelung, entsprechende Maßnahmen nicht verboten. Es ist fraglich, ob damit auch die Verkehrssicherungspflicht beim Baumeigentümer verbleibt. Dies war nach der Gesetzesbegründung jedoch nicht die Absicht des Gesetzgebers.

Fazit

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass sich die Frage, wen die Verkehrssicherungspflicht bei Naturdenkmälern trifft, nicht pauschal beantworten lässt. Es kommt auf das einzelne Landesnaturschutzgesetz und auf den jeweiligen Inhalt der Schutzverordnung an. Nach der Rechtsprechung ist insoweit entscheidend, ob das Schutzregime es dem Eigentümer zum Beispiel über Freistellungen oder Ausnahmeregelungen erlaubt, erforderliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr vorzunehmen. Lässt die Regelung dies uneingeschränkt zu, kommt es zu keinem Übergang der Verkehrssicherungspflicht auf die Naturschutzbehörde.

Grundsätzlich können in den Landesnaturschutzgesetzen beziehungsweise in den Schutzverordnungen Regelungen über die Verfügungsbefugnis des Baumeigentümers aufgenommen werden, auch wenn dadurch die Verantwortlichkeit für die Verkehrssicherung beeinflusst wird. Allerdings müssen sie klar und eindeutig formuliert sein und dürfen vor allem hinsichtlich der Kosten den Eigentümer nur im Rahmen des Zumutbaren verpflichten.

Noch Fragen?

Haben sie auch noch Rechtsfragen zum Thema „Baum“? Schicken Sie uns einfach eine E-Mail an baumredaktion@gmx.de oder per Post an: **Redaktion BaumZeitung, Postfach 8364, 38133 Braunschweig.**

Literatur

- 1) OLG Celle NJW 1957, 1637; OLG Frankfurt NJW 1989, 2824; s.a. BGH MDR 1962, 378 sowie OLG Frankfurt AgrarR 2000, 107; LG Paderborn AgrarR 1991, 203; nach Ansicht des VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 29.04.03, Az. 7 K 300/00, juris geht die Verkehrssicherungspflicht bei einem ND auf die Naturschutzbehörde über, wenn ein weitreichendes naturschutzrechtliches Verbot dem Eigentümer nahezu jegliche Verfügungsgewalt nimmt (Urteil enthält nähere Ausführungen auch zur Weitergeltung von Unterschutzstellungen nach DDR-Recht); LG Aschaffenburg, Urt. v. 10.11.04, Az. 3 O 664/03
- 2) Breloer, Verkehrssicherungspflicht bei Bäumen, 6. Auflage, S. 54; Wichardt NuR 1980, 145; Günther NuR 1994, 373; Hötzel AgrarR 1997, 37; 1999, 236; Avena NuR 2005, 223; Schneider VersR 2007, 743
- 3) Die Naturschutzbehörde wird „in Ausübung eines öffentlichen Amtes“ tätig. Diese Amtspflicht besteht auch im Interesse der sich im Gefahrenbereich des Baumes aufhaltenden Dritten, vgl. OLG Hamm NZV 1994, 27
- 4) vgl. § 16 Abs. 3 ThürNatG
- 5) vgl. OLG Köln VersR 1992, 1370; Avena/Louis in Landmann/Rohde, Alleien in Deutschland 2006, 174, halten

- bei naturschutzrechtlich geschützten Bäumen/ Alleien, die an öffentl. Straßen stehen, einen Übergang der Verkehrssicherungspflicht vom Straßenbausträger auf die Naturschutzbehörde für nicht angezeigt. Die maßgebliche Risikoursache (die Eröffnung bzw. Aufrechterhaltung des Straßenverkehrs an gefahrenträchtigen Stellen) gehört zum Verantwortungsbereich der Straßenbehörden und diese seien nach § 2 Abs. 2 und Abs. 4 BNatSchG verpflichtet, die Ziele des Naturschutzes zu unterstützen.
- 6) VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 29.04.2003, Az. 7 K 300/00, juris; so auch Breloer AuR 2003, 101: der Verkehrssicherungspflichtige hat auch die Kontrolle und Pflege des Baumes zu übernehmen und die Kosten zu tragen
- 7) AgrarR 1994, 345
- 8) z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, vgl. § 14 Abs. 10 S. 1 NatSchAG M-V
- 9) vgl. Hötzel, AgrarR 1999, 236; Breloer, Verkehrssicherungspflicht bei Bäumen, S. 60
- 10) AgrarR 1991, 203; so auch OLG Celle NJW 1957, 1638
- 11) vgl. Hötzel AgrarR 1999, 239; Günther NuR 1994, 373
- 12) VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 29.04.03, Az. 7 K 300/00, juris; dem VG Frankfurt folgend Schuhmacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2010, § 60 RdNr. 14
- 13) Rundschreiben vom 16.01.02, zit. in Breloer AuR 2003, 101
- 14) Louis/Engelke, BNatSchG, 2. Auflage 2000, § 12 RdNr. 143; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 28 BNatSchG RdNr. 10; Otto NJW 1996, 356; UPR 2006, 143; VersR 2007, 1492
- 15) Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a. a. O., RdNr. 20
- 16) OVG Berlin NuR 1992, 87
- 17) s. Fußnote 16
- 18) Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a. a. O., RdNr. 19
- 19) vgl. Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a. a. O., RdNr. 26
- 20) Schreiben vom 05.05.2006, 62d-U8627-2005/2-6
- 21) Breloer AuR 2003, 101 bezweifelt die Rechtmäßigkeit einer solchen Regelung
- 22) vgl. Hötzel AgrarR 1999, 236; Breloer AuR 2003, 101
- 23) vgl. Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a. a. O., RdNr. 23
- 24) zweifelnd Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a. a. O., RdNr. 25
- 25) Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a. a. O., RdNr. 24
- 26) Landtag Brandenburg Drucksache 5/4349, Gesetzentwurf der Landesregierung (Gesetz zur Bereinigung des Brandenburgischen Naturschutzrechts), S. 36