

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 30.11.2011

Niedersachsen ist Land der Alleen - Bestandsschutz und Landschaftsbild wahren

Beschluss des Landtages vom 29.06.2011 - Drs. 16/3800

Alleen sind ein wertvoller Bestandteil der niedersächsischen Kulturlandschaft. Bereits in der Antwort der Landesregierung auf die Kleine schriftliche Anfrage des CDU-Landtagsabgeordneten Heiner Schönecke vom 1. Dezember 2010 (Drs. 16/3148) wies das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr auf ihre vielseitige Bedeutung hin: „So sind sie ein prägendes Element des Landschaftsbildes, dienen der Regulierung des Naturhaushaltes oder sind Gestaltungselement zur besseren Erkennbarkeit des Straßenverlaufs“.

Es bestehen vielerorts Sorgen, dass durch verpflichtende Mindestabstände zwischen Fahrbahnrand und Bepflanzung der einprägsame Charakter des Landschaftsbildes nachhaltig zerstört wird. Dieses ist vor dem Hintergrund der Umsetzung von Regelwerken wie den „Empfehlungen zum Schutz vor Anprall auf Bäume“ (ESAB, 2006) und der aktuellen „Richtlinie für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme“ (RPS, 2009), die Gefahren im Straßenverkehr mindern sollen, zu beachten.

Oft werden diese Mindestabstände an bestehenden Straßenalleen nicht eingehalten. Dennoch müssen die Bäume nicht abgeholzt werden, wenn keine erhöhte Unfallgefahr besteht oder die Strecke aus- bzw. umgebaut wird.

Da die konstante Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit ein erstrebenswertes Ziel ist und bleibt und Baumunfälle in Niedersachsen bedauerlicherweise noch immer zu den häufigsten Unfallursachen auf Außerortsstraßen zählen, wendet die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) die gültigen Regelwerke fachgerecht an und legt diese als Standard für die Genehmigung von Fördermitteln nach dem Entflechtungsgesetz zugrunde.

Eine teure Nachrüstung des Fahrbahnrandes durch abweisende oder auffangende Schutzeinrichtungen ist für Bauvorhabenträger, die auf Zuschüsse für Straßenbauvorhaben angewiesen sind, oft nicht möglich. Daher käme es auf lange Sicht zu einer schleichenden Verringerung vorhandener Straßenalleen. Hiervon sind besonders Erholungs- und Freizeitgebiete, die von einem intakten Landschaftsbild leben, betroffen.

Der Landtag bittet daher die Landesregierung,

1. durch die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr prüfen zu lassen, welche Straßen durch schwache verkehrliche Auslastung und eine geringe Unfallgefahr vor dem Hintergrund gültiger Vorschriften von einer Anwendung der RPS 2009 ausgenommen werden können, ohne dass Bauvorhabenträgern der Verlust von Fördermitteln droht und
2. sich gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt.) und insbesondere der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) in Berlin dafür einzusetzen, bei der Aufstellung und Fortschreibung der RPS Kriterien für weniger gefährdete Straßen festzulegen, um diese künftig von einer Anwendung der RPS zu befreien.

Antwort der Landesregierung vom 29.11.2011

Mit Allgemeinem Rundschreiben (ARS) 28/2010 vom 20.12.2010 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die Länder gebeten, die Richtlinien für passive Schutzeinrichtungen an Straßen (RPS 2009) für Bundesfernstraßen anzuwenden. Die Richtlinien wurden von der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen auf der Grundlage der neuesten Unfallforschung erarbeitet und stellen den derzeitigen Stand der Technik dar. Sie gelten für die Absicherung von Gefahrenstellen bei Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen an Außerortsstraßen und für Bundesfernstraßen auch bei grundlegender Erneuerung.

Die ESAB (Empfehlungen zum Schutz vor Unfällen mit Aufprall auf Bäume, Ausgabe 2006) beziehen sich auf das Bestandsnetz, d. h. auf Strecken mit Bereichen, für die keine Bauabsichten im Sinne von Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen in Aussicht genommen sind. Die ESAB unterstützen die Verantwortlichen beim Erkennen unfallauffälliger Bereiche im Zusammenhang mit Baumanprall, bei der Wahl von Maßnahmen zur Verringerung von Unfällen mit Aufprall auf Bäume und bei Überlegungen zur Pflanzung von Bäumen an bestehenden Straßen.

ESAB und RPS sind somit nicht alternativ anwendbar, sondern bilden ein sich ergänzendes Regelwerk mit dem Ziel, in einem ausgewogenen Miteinander sowohl die Verkehrssicherheit zu verbessern als auch den Schutz von Alleen und Baumreihen zu gewährleisten. Da die Förderung kommunaler Maßnahmen nach dem Entflechtungsgesetz an Neu-, Um- oder Ausbaumaßnahmen geknüpft ist, sind Maßnahmen auf Grundlage der RPS 2009 grundsätzlich förderfähig. Nach ESAB sind sie hingegen in der Regel von der Förderung ausgeschlossen.

Wie in anderen Bundesländern ist auch in Niedersachsen die Entwicklung schwerer Unfallfolgen im Zusammenhang mit Baumunfällen rückläufig. Allerdings liegt der prozentuale Rückgang der bei Baumunfällen getöteten Personen innerhalb der Jahre 1995 bis 2010 mit 52 % weit unter dem Bundesdurchschnitt. Und auch absolut liegt Niedersachsen im Vergleich der Bundesländer im Jahr 2010 mit 933 durch Baumunfälle Getötete und Schwerverletzte mit weitem Abstand an der Spitze, gefolgt von Bayern mit 770. In Niedersachsen stirbt jeder dritte Verkehrstote bei einem Baumunfall. Straßenbäume verursachen keine Verkehrsunfälle, wirken sich aber Folgen verschärfend aus. Während der Anteil von Baumunfällen bei den Leichtverletzten lediglich bei ca. 6 % liegt, beträgt er bei schweren Verletzungen bereits ca. 16 % und bei den Verkehrsunfällen mit Getöteten umfasst der Anteil der Baumunfälle ca. 32 %.

Im laufenden Jahr 2011 ist in Niedersachsen bis August sogar eine Zunahme der Verkehrstoten von 319 im Vergleichszeitraum des Vorjahres auf 336 festzustellen. Das entspricht einer Steigerung von 5,3 %. Die Anzahl der Verkehrstoten bei Baumunfällen in diesem Zeitraum beträgt 127 gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 106. Dies ist ein Anstieg um ca. 20 % sowie ein Anteil an der Gesamtzahl der Verkehrstoten von ca. 36 %.

Landesintern weist die polizeiliche Verkehrsunfallstatistik bei Baumunfällen mit schweren Personenschäden regionale Unterschiede auf. So sind in den Zuständigkeitsbereichen der Polizeidirektionen in 2010 jeweils sowohl Rückgänge als auch Zunahmen von Schwerverletzten und Getöteten bei Baumunfällen zu verzeichnen. Gerade in ländlich strukturierten Landkreisen mit oft schwach belasteten Strecken ist der Baumunfall kennzeichnend. Angesichts langer gerader Streckenführungen mit kurz anschließenden unübersichtlichen Kurven und Kuppen mündet fehlerhaftes Fahrverhalten bei nicht angepasster Geschwindigkeit oftmals in ein Abkommen von der Fahrbahn und in der Folge zum Anprall am Baum.

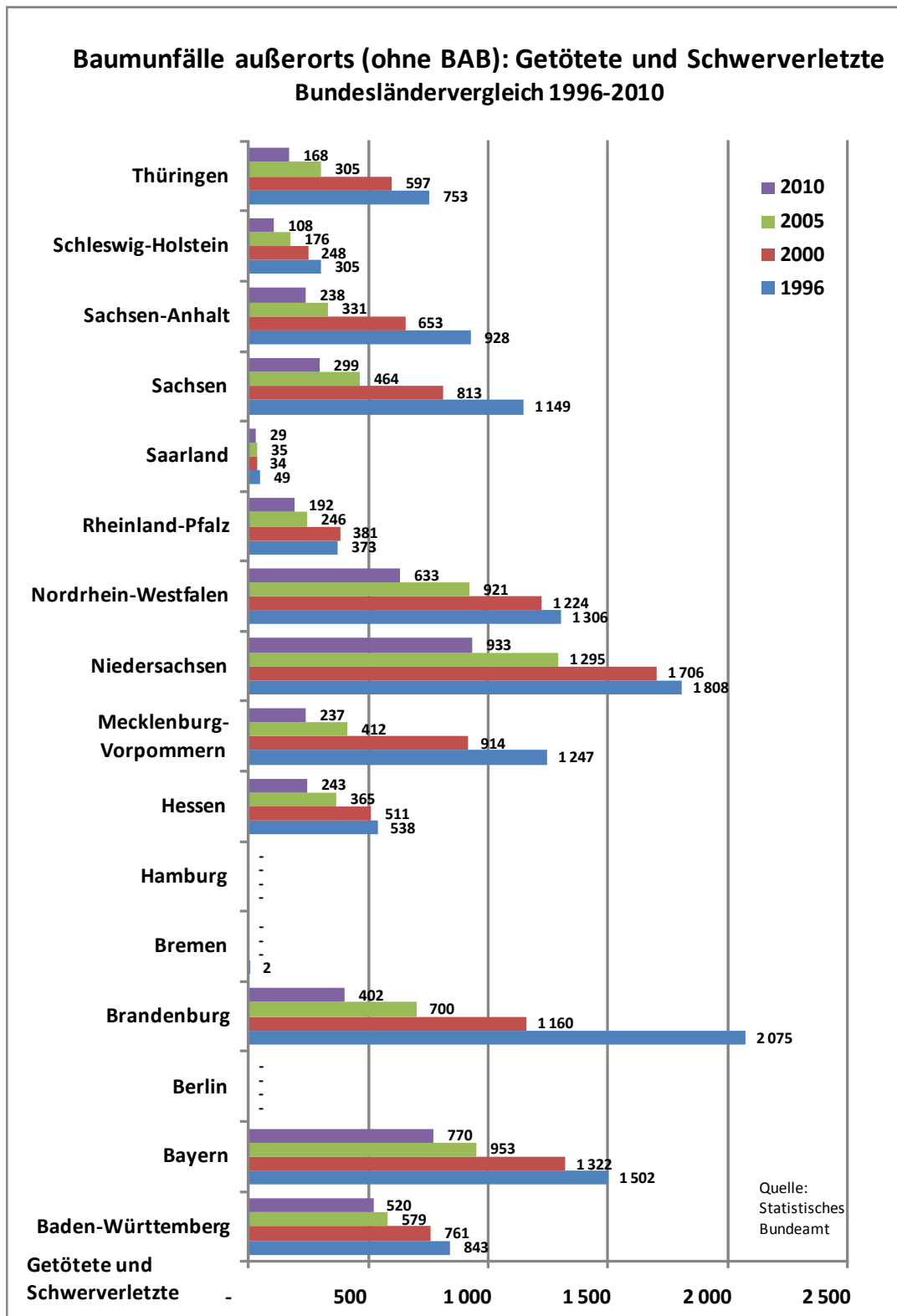
Eine örtliche Unfallhäufung wie sie in den vergangenen Jahren noch festgestellt werden konnte und auf die die in 2007 initiierte Sicherheitsarbeit im Rahmen der „Kompetenzteams Baum“ abzielt¹, ist jedoch aktuell in Niedersachsen nicht mehr deutlich erkennbar. Die Streuung der Baumunfälle innerhalb des Verkehrswegenetzes führt dazu, dass auch an bisher unfallunauffälligen Stellen ein schwerer Verkehrsunfall mit Anprall am Baum mit Schwerverletzten oder Getöteten nicht ausge-

¹ Zur Erhöhung der Verkehrssicherheit wurden bereits im Jahr 2007 örtlich arbeitende „Kompetenzteams Baum“ gegründet. Eingebunden sind neben der federführenden Polizei auch Straßenverkehrsbehörden, Straßenbauämter, Landesverkehrswacht und Unfallforschung. Ziel ist es, besonders unfallträchtige Strecken durch ein abgestimmtes Maßnahmenkonzept zu entschärfen.

geschlossen werden kann. Maßnahmen zur Reduzierung der schweren Auswirkungen bei Baumunfällen sind daher flächendeckend erforderlich.

Die nachfolgende Abbildung, Auswertung der Baumunfälle auf Bundesebene, verdeutlicht die Situation. Betrachtet sind jeweils Verkehrstote und Schwerverletzte bei Baumunfällen außerorts ohne Einbeziehung der Autobahnen. Trotz rückläufiger Tendenz nimmt Niedersachsen aktuell bei den schweren Unfällen im Zusammenhang mit Bäumen unverändert einen bedenklichen Spitzenplatz ein.

Angesichts dieser prägnanten Erkenntnisse aus der Unfallstatistik hat die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau- und Verkehr die RPS 2009 bereits im Februar 2011 für Bundesfern- und Landesstraßen eingeführt. Und wie üblich bei jeder Fortschreibung des technischen Regelwerks wird auch die Förderfähigkeit für kommunale Straßenbauvorhaben nach dem Entflechtungsgesetz an die Anwendung dieser Richtlinien geknüpft. Diese Einbeziehung in die Förderpraxis hat auf regionaler Ebene zu Befürchtungen geführt, dass Alleen oder Baumreihen möglicherweise „Opfer technokratischer Regelungen“ werden könnten und somit das regional durch Baumbestand geprägte Landschaftsbild zukünftig verloren sei. Diese Befürchtungen sind unbegründet.



(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Zu 1:

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) hat angesichts der erschreckend hohen Unfallbilanz im Zusammenhang mit Baumunfällen in den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zu diesem Thema umfassende Untersuchungen und Analysen durchgeführt und diese in der Mitteilung Nr. 39 im Februar 2001² veröffentlicht.

In Bezug auf den Einfluss der Verkehrsstärke kommen die Autoren zu folgenden Erkenntnissen:

- Baumunfälle geschehen überwiegend in den verkehrsschwachen Zeiten.
- Da auch bei geringen Verkehrsstärken die Unfallkosten sehr hoch sind, ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, auch bei einer „durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke“ (DTV) von unter 2 000 Kfz/24 h passive Schutzeinrichtungen mit großen Wirkungsbereichen vor Bäumen zu errichten. (Anmerkung: Zwischenzeitlich sind Schutzplankensysteme technisch weiterentwickelt, sodass auch Systeme mit geringeren Wirkungsbereichen die notwendigen Sicherheitsanforderungen erfüllen und somit sehr nah am Baum realisiert werden können, „Modell Brandenburg“.)

Bei der Beantwortung der Fragestellung, inwieweit Ausnahmen von der Anwendung der RPS 2009 zugelassen werden können, ist auch ein Vergleich mit in anderen Bundesländern getroffenen Regelungen einbezogen worden:

In Nordrhein-Westfalen müssen bei grundhafter Erneuerung³ und bei der Erneuerung von Schutzeinrichtung auf Bauwerken die Schutzeinrichtungen auf Landes-, Kreis oder Gemeindestraßen bei Vorliegen einer unkritischen Unfallsituation nicht nach RPS 2009 errichtet bzw. erneuert werden. Eine generelle Übertragung auf den Förderbereich nach dem Entflechtungsgesetz gibt es nur bei Neubauvorhaben. (Anmerkung: Im Vergleich zu Niedersachsen mit 933 durch Baumanprall außerorts Getöteten und Schwerverletzten im Jahr 2010 wurden in Nordrhein-Westfalen 633 derartige Baumunfälle registriert.)

In Hessen finden die RPS 2009 im Falle der grundhaften Erneuerung auf Landesstraßen nur bei einer DTV von mehr als 3 000 Kfz/24 h Anwendung bzw. sofern eine erhöhte Abkommenswahrscheinlichkeit gemäß der RPS gegeben ist. Unzulässig ist es, Geschwindigkeitsbeschränkungen anzuordnen, um die ansonsten erforderliche Anbringung eines Fahrzeug-Rückhaltesystems zu vermeiden. (Anmerkung: In Hessen gab es im Jahr 2010 im Vergleich mit Niedersachsen nur rund ein Viertel der Baumunfälle mit tödlichen und schweren Unfallfolgen.)

Die Erkenntnisse aus den aktuellen Unfallstatistiken bestätigen für Niedersachsen die besonders große Problematik der Baumunfälle. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit, dieses Thema verstärkt und konsequent in alle Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit einzubeziehen. Die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben in den Vorjahren durch gezielte „Schutzplankenprogramme“ die Unfallbilanz mit Baumaufprall ganz entscheidend verbessern können (siehe vorstehende Abbildung). Eine allgemeine Ausnahmeregelung für die Anwendung der RPS auf schwach belasteten Straßen kann in Niedersachsen daher nicht verantwortbar in Betracht gezogen werden.

Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Fahrzeuginsassen können durchaus so gestaltet werden, dass auch dem Bestand von Alleen und dem Landschaftsbild Rechnung getragen wird. Denn eine Verpflichtung, Alleen bzw. Bäume generell auf Grundlage der RPS 2009 zu fällen, um bestimmte Abstände von der Straße einzuhalten, besteht nicht. Ganz im Gegenteil: Das ARS 28/2010 eröffnet flexible Lösungsmöglichkeiten: „Wo aufgrund der örtlichen Situation Fahrzeug-Rückhaltesysteme nicht den Regellösungen der RPS 2009 entsprechen können, sind Lösungen vorzusehen, die auf den Grundsätzen dieser Richtlinien aufbauen und das unter diesen Umständen bestmögliche Schutzniveau erreichen.“ Sofern bestimmte Abstände zur Fahrbahn nicht eingehalten

² GDV, Abstand von Bäumen zum Fahrbahnrand, Mitteilung Nr. 39 des Institutes für Straßenverkehr, Teil 1 „Aufprallgeschwindigkeiten, Unfälle und Unfallfolgen von Baumunfällen“.

³ Bei der Grunderneuerung handelt es sich um den Ersatz der vorhandenen Bausubstanz ohne Verbreiterung. Im Rahmen der Förderpraxis nach dem Entflechtungsgesetz sind dieses Fälle unter dem Begriff „Ausbau“ subsumiert und damit förderfähig. Die Anwendung der RPS 2009 bei grundhafter Erneuerung ist im ARS genannt, nicht aber in den RPS selbst.

werden, kann der Einsatz von Schutzplanken den Erhalt der Straßenbepflanzung sicherstellen - und zwar auch mit individuell angepassten (Sonder-)Konstruktionen.

Zweifelsohne führen Baumaßnahmen, bei denen die RPS anzuwenden sind, für die Baulastträger zu höheren finanziellen Belastungen. Dies gilt für Vorhaben des Landes und des Bundes ebenso wie für Maßnahmen der Landkreise. Da die Förderung kommunaler Straßenbaumaßnahmen nach dem Entflechtungsgesetz das gesamte Vorhaben berücksichtigt, werden bis zu 75 % der zuwendungsfähigen Kosten, d. h. einschließlich der erforderlichen Schutzeinrichtungen, vom Land gefördert. Bei beidseitigen Schutzplanken bleibt somit für die Landkreise und Kommunen ein relativ geringer Restbetrag zwischen 11 000 bis 12 000 Euro/km: Im Sinne der Verkehrssicherheit gut investiertes Geld.

Diese Argumente belegen nach Ansicht der Landesregierung deutlich, dass für Neu-, Um- und Ausbauvorhaben in Niedersachsen die RPS 2009 anzuwenden sind. Die Errichtung von Schutzeinrichtungen ist sicherlich nicht die alleinige Möglichkeit zur Verbesserung der Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit einem Baumunfall. Es handelt sich aber nachweislich um eine wirksame Maßnahme, sofern keine Alternativen gegeben sind, um das notwendige Sicherheitsniveau zu erreichen. Als ein vertretbarer Kompromiss zwischen dem Alleenschutz einerseits und den Interessen der Verkehrssicherheit andererseits kann zukünftig bei der Grunderneuerung von Landesstraßen und in der Förderpraxis beim vertikalen Ausbau (Erhöhung der Tragfähigkeit ohne Verbreiterung) kommunaler Straßen von der Anwendung der RPS abgesehen werden, sofern im Bedarfsfall andere Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit und somit zur Reduzierung eines Anpralls am Baum geeignet erscheinen.

Zu 2:

Auf Initiative Niedersachsens hat der Bund das Thema „Alleenschutz und Verkehrssicherheit“ in die Tagesordnung der Bund/Länder-Dienstbesprechung über „Verkehrstechnische Angelegenheiten“ (VKT am 12./13.04.2011) aufgenommen. Teilnehmerin dort ist auch die Bundesanstalt für Straßenwesen, die maßgebend für den Inhalt der Richtlinien Verantwortung trägt. In der geführten Diskussion wurde bereits damals deutlich, dass aus Gründen der Verkehrssicherheit für Ausnahmegenehmigungen im Zusammenhang mit der Verkehrsbelastung mehrheitlich kein Ansatz gesehen wird.

Zudem hat Niedersachsen unter Bezugnahme auf die Landtagsentschließung das BMVBS mit Schreiben vom 19.08.2011 um Stellungnahme gebeten. Diese liegt mit Datum vom 14.10.2011 vor. Dabei geht der Bund noch einmal konkret auf die Baumunfälle in Niedersachsen ein und führt aus, „dass bundesweit im Jahr 2009 trotz insgesamt abnehmender Unfallzahlen jedes fünfte Opfer eines Verkehrsunfalls an den Folgen eines Unfalls mit Baumaufprall verstarb. Die Mehrheit der tödlichen Baumunfälle ereignet sich hierbei auf Landstraßen. Jeder fünfte bei Baumunfällen außerorts tödlich Verunglückte ist dabei in Niedersachsen zu beklagen.“ Des Weiteren verweist der Bund auf „die besondere Bedeutung von Abkommensunfällen mit den besonders schwerwiegenden Folgen eines Anpralls auf Hindernisse am Fahrbahnrand. Vor diesem Hintergrund sind die Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeugrückhalte-Systeme auf Grundlage der neuesten Unfallforschungen erarbeitet worden. Neben einer Verbesserung der Verkehrssicherheit auf Brücken und an Mittelstreifen von Autobahnen verfolgen die RPS 2009 die Philosophie, dass neue Straßen und ihr Umfeld so gestaltet werden sollen, dass Verkehrsteilnehmer, die von der Fahrbahn abkommen, bestmöglich vor tödlichen Unfällen geschützt werden.“

Aufgrund des allgemein erklärten Ziels einer weiteren Reduzierung der Anzahl von Verkehrstoten wird die Anwendung der RPS 2009 auf Straßen außerhalb des Bundesfernstraßennetzes ausdrücklich durch das BMVBS begrüßt. Schwerwiegende Abkommensunfälle können bereits bei schwach belasteten Straßen gehäuft auftreten, so das BMVBS. Die Notwendigkeit für die Festlegung eines bundesweiten Schwellenwertes als Ausnahmekriterium für die Anwendung der RPS 2009 für schwach belastete Straßen sieht der Bund nicht als erforderlich an und kann eine derartige Regelung aus diesem Grunde nicht befürworten.