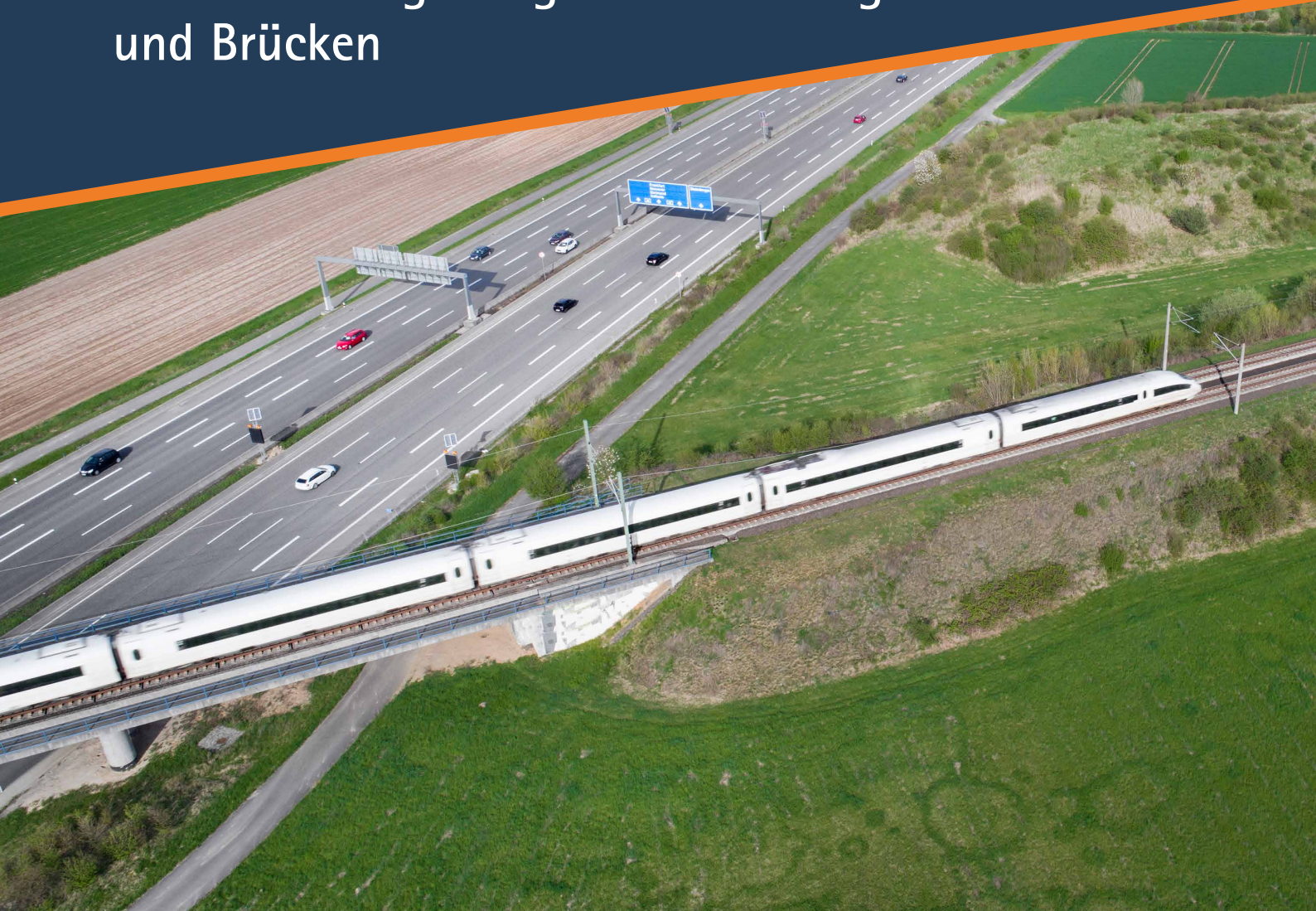


#ihk_standpunkte:

Lebensader Verkehrsinfrastruktur

Erhalt leistungsfähiger Verkehrswege
und Brücken



#ihk_standpunkte:

Lebensader Verkehrsinfrastruktur Erhalt leistungsfähiger Verkehrswege und Brücken

Darum geht's	3
Verkehrswege – Lebensadern für Wirtschaft und Gesellschaft	4
Herausforderung Brückenzustand	5
Aus- und Neubau: Sowohl Planung als auch Umsetzung zu langsam	9
Südschnellweg in Hannover.....	9
Ausbau der Schienenstrecke Hannover-Bielefeld und der Deutschlandtakt	10
Handlungsfelder aus Sicht der IHK Hannover	12
Impressum	14





Darum geht's:

Bedarfsgerechte und leistungsfähige Verkehrswege sind für eine hoch entwickelte Volkswirtschaft eine unverzichtbare Voraussetzung zur Sicherung der Mobilität für Wirtschaft und Gesellschaft. Seit Jahren zeigt sich aber, dass neben Kapazitätsproblemen auch der Erhaltungszustand der Infrastruktur zu massiven Einschränkungen führt. Besonders sensible Teile der Infrastruktur stellen dabei die Brücken dar. Aufgrund deren Altersstruktur und dem erheblichen Anstieg gerade des Schwerverkehrs in den letzten Jahrzehnten sind viele Brücken in Zustand und Tragfähigkeit so eingeschränkt, dass sie grundlegend saniert oder sogar erneuert werden müssen.

Die Folgen kann man inzwischen täglich spüren: Erhebliche Verkehrseinschränkungen und Sperrungen mit Staus, Verzögerungen und Verspätungen sowie Umwegfahrten. Beispiele wie die gesperrte Rahmede-Brücke auf der A45 bei Lüdenscheid und die gesperrte Lambertsbrücke der L47 bei Meppen oder die massiven Verkehrseinschränkungen und drohende Sperrung der Brücke des Südschnellweges (B3) über die Hildesheimer Straße in Hannover zeigen, dass alle Straßenkategorien betroffen sind. Ähnliches gilt auch beim Schienenverkehr, wobei sich hier die Auswirkungen sanierungsbedürftiger Strecken und Brücken, aber auch die generelle Überlastung weiter Teile des Hauptnetzes in den Wirkungen auf Verspätungen und Ausfälle überlagern. Deutlich wird die schwierige Situation des Erhaltungszustandes an den jetzt vorgestellten Planungen der Bahn, in den kommenden Jahren die Hauptkorridore unter teilweise monatelanger Vollsperrung zu sanieren.

Für die Wirtschaft wird die Sanierung der Infrastruktur zur Belastungsprobe. Zum einen steigen die Zeit- und Kostenaufwendungen für die Mobilitätsbedürfnisse deutlich. Zum anderen nimmt die Kalkulierbarkeit von Transporten und damit die Verlässlichkeit deutlich ab. In Kombination mit Fahrer- und Lokführermangel sowie den einzuhaltenden Lenk- und Ruhezeiten ergeben sich hieraus erhebliche Herausforderungen. Besonders betroffen ist der Schwerverkehr. Der schlechte Brückenzustand macht zum Teil große Umwegfahrten notwendig und die Erreichbarkeit mancher Regionen zunehmend zu einer Herausforderung.

Die Probleme des Erhaltungszustandes sind seit Jahren bekannt. Mit der Priorisierung von Finanzmitteln für den Erhalt wurde versucht, hier gegenzusteuern. Um allerdings den Kampf gegen die Zeit nicht zu verlieren, sind aus Sicht der IHK zusätzliche Anstrengungen und Maßnahmen sowie ein klares Bekenntnis zu einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erforderlich. Hierzu macht die IHK konkrete Vorschläge. Schwerpunkt der Betrachtung stellt dabei die Sanierung der Infrastruktur und insbesondere der Brücken dar. Untrennbar verbunden sind damit allerdings auch grundsätzliche Betrachtungen der kapazitiven Situation.

Verkehrswege – Lebensadern für Wirtschaft und Gesellschaft

Seit Jahren nimmt der Mobilitätsbedarf von Gütern und Personen in Deutschland stark zu. So wuchs von 2005 bis 2019 die Güterverkehrsleistung auf der Straße um 96 Mrd. Tonnenkilometer (+24 Prozent) und auf der Schiene um 34 Mrd. Tonnenkilometer (+35 Prozent). Auch die Personenverkehrsleistung hat in diesem Zeitraum erhebliche Zuwächse zu verzeichnen (siehe Abb.). Dies zeigt deutlich, welche Bedeutung die Mobilität für die Entwicklung unserer Wirtschaft und Gesellschaft hat. Die wirtschaftliche Prosperität der Unternehmen hängt in starkem Maße auch von den infrastrukturellen Rahmenbedingungen ab.

Dies zeigt sich in allen Unternehmensbefragungen: Die Verkehrsinfrastruktur wird immer wieder als ein zentraler Standortfaktor bewertet. Die niedersächsischen Industrie- und Handelskammern haben zuletzt Ende 2021 die Unternehmen hierzu befragt¹. Über 92 Prozent der befragten niedersächsischen Unternehmen sehen die „Straßenverkehrsinfrastruktur“ als „wichtigen“ oder „sehr wichtigen“ Standortfaktor. Im krassen Gegensatz dazu steht allerdings die Einschätzung ihrer Qualität. Fast 52 Prozent der Unternehmen äußern sich als „nicht zufrieden“ oder „überhaupt nicht zufrieden“. Dass auch im Schienenverkehr Qualitätsprobleme gesehen werden, zeigt eine Analyse des Umweltbundesamtes zur Wahl des Verkehrsmittels im Güterverkehr.² Als zentrale Faktoren gegen die Wahl der Bahn werden die fehlende Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit aufgeführt. Und diese sind direkt abhängig vom Infrastrukturstand und seiner Kapazität. Anzumerken ist, dass dies dem Ziel höherer Verkehrsanteile im Schienenverkehr klar entgegensteht.

Im Ergebnis kann man feststellen, dass die Belastung der Infrastruktur aufgrund des stetigen Verkehrswachstums in den letzten Jahrzehnten massiv zugenommen hat. Gleichzeitig halten der Erhalt und der Ausbau der Infrastrukturnetze damit schon lange nicht mehr Schritt. Betrachtet man die aktuellste Prognose der Verkehrsleistung (siehe Abb.) und der Fahrleistung (siehe Abb.) für das Jahr 2051 mit ihren weiteren massiven Zuwächsen, so wird deutlich, wie wichtig es ist, die Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur zu beschleunigen, damit nicht mittelfristig die wirtschaftliche, aber auch die gesellschaftliche Entwicklung erheblich negativ beeinträchtigt werden.

Dabei ist festzuhalten, dass sowohl eine bedarfsgerechte Straßen- als auch Schieneninfrastruktur gleichermaßen benötigt werden. Es ist richtig, dass erhebliche Anstrengungen und Maßnahmen für den Klimaschutz ergriffen werden müssen. Das ändert aber nichts daran, dass auch auf längere Perspektive ein erhebliches Verkehrsaufkommen auch auf der Straße vorhanden sein wird. Aktuell liegt der Anteil der Straße an der Güterverkehrsleistung in Deutschland bei rund 72 Prozent. Leistungsfähige Alternativen, die wesentliche Teile des Verkehrs aufnehmen könnten, fehlen gerade im Güterverkehr. Und auch der Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur kommt viel zu langsam voran. Selbst wenn es gelingen sollte, den Anteil der Bahn am Güterverkehr, wie politisch beschlossen, von aktuell rund 20 Prozent auf 25 Prozent zu steigern, wird aufgrund des erwarteten Zuwachses des Güterverkehrs insgesamt auch der Straßengüterverkehr weiter wachsen. Entsprechend ist auf absehbare Zeit eine wettbewerbsfähige Wirtschaft auch auf ein leistungsfähiges und schnelles System bei der Fernstraßeninfrastruktur angewiesen.

Entwicklung und Prognose der Verkehrsleistung auf Straße und Schiene

	2005	2019	2051*	Veränderung in %	
				2005/2019	2019/2051*
Personenverkehr in Mrd. Personenkilometer (Pkm)					
Eisenbahn	76,8	102,0	156,0	+ 32,8	+ 52,9
Öffentlicher Straßenpersonenverkehr	82,5	79,0	99,0	- 4,2	+ 25,3
Motorisierter Individualverkehr	875,7	917,4	951,0	+ 4,8	+ 3,7
Güterverkehr in Mrd. Tonnenkilometer (tkm)					
Eisenbahngüterverkehr	95,4	129,2	172,0	+ 35,4	+ 33,1
Straßengüterverkehr	402,7	498,6	767,0	+ 23,8	+ 53,8

* Prognose

Tonnenkilometer: zurückgelegte Kilometer multipliziert mit der beförderten Gütermenge in Tonnen

Personenkilometer: zurückgelegte Kilometer multipliziert mit der Anzahl beförderter Personen

Quelle: BMDV: Verkehr in Zahlen 2021/2022, 2022; Intraplan, Trimode: Gleitende Langfristverkehrsprognose im Auftrag des BMDV – „Prognose 2022“; 2023

Prognose der Fahrleistung auf Straße und Schiene

	2019	2051*	Veränderung in %
			2019/2051*
Straßenverkehr in Mrd. Fahrzeugkilometer			
Fahrleistung Pkw	644,8	668,1	+ 3,6
Fahrleistung im Güterverkehr	99,2	164,5	+ 65,8
Schienerverkehr in Mio. Zugkilometer			
Betriebsleistung Personenverkehr	1.113,0	1.643,1	+ 47,6
Betriebsleistung Güterverkehr	260,0	379,2	+ 45,8

* Prognose

Quelle: Intraplan, Trimode: Gleitende Langfristverkehrsprognose im Auftrag des BMDV – „Prognose 2022“; 2023

¹ Impulspapier, IHK-Umfrage Niedersachsen zur Landtagswahl 2022, Februar 2022

² Umweltbundesamt Texte 52/2022 „Handlungsoptionen für eine ökologische Gestaltung der Langstreckenmobilität im Personen- und Güterverkehr“

Herausforderung Brückenzustand

Brückenbestand

Der Umfang der Brückeninfrastruktur in Deutschland ist enorm. Im Schienennetz der Deutschen Bahn AG befinden sich rund 26.000 Brücken, knapp 2.100 davon in Niedersachsen. Im Bundesfernstraßennetz gibt es über 40.000 Brücken, wobei diese oft aus mehreren Teilbauwerken bestehen, die sich auf über 52.000 summieren. In der Zuständigkeit des Landes Niedersachsen liegen 2.700 Brückenteilbauwerke an Bundesstraßen und 2.100 Brücken an Landesstraßen. Hinzu kommt eine erhebliche Anzahl Brücken an Kreis- und Gemeindestraßen. Der Erhalt dieser Infrastruktur kommt aufgrund ihrer Wirkung als Nadelöhr eine besondere Bedeutung zu.

Intensive Erhaltungsanstrengungen in den vergangenen Jahren

Der Erhaltungszustand der Verkehrsinfrastruktur ist seit dem sogenannten Pählmann-Bericht aus dem Jahr 2000 und der nachfolgenden Daehrekommission aus dem Jahr 2012 wesentlich stärker in den Blickpunkt der Betrachtungen gerückt. Im Ergebnis kam es zu einer Neubewertung der Investitionen in Verkehrswege mit der Maßgabe, dass Erhaltungsinvestitionen massiv erhöht werden und Priorität vor Ausbauinvestitionen erhalten sollen. Die zur Verfügung stehenden Mittel für den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur sind seitdem deutlich gestiegen, wobei dies allerdings primär für die Verkehrsinfrastruktur in Bundesverantwortung gilt.

Darüber hinaus wurde stärker auf eine systematische Betrachtung der Erhaltungsanstrengungen gesetzt. Seit 2009 wird mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Deutschen Bahn und dem Bund die Finanzierung der Bahninfrastruktur nicht mehr mit Einzelmaßnahmen, sondern auf Basis eines Programms vereinbart. Die LuFV II (2015 – 2019) wird als größtes Infrastruktur-Modernisierungsprogramm in der Geschichte bezeichnet. Das Investitionsvolumen betrug 28 Mrd. Euro. Für Brücken waren davon 3 Mrd. Euro vorgesehen, mit denen 900 Brücken erneuert werden konnten. Im Rahmen der LuFV III (2020 bis 2029) sollen sogar über 86 Mrd. Euro investiert werden.

Bei der Straßeninfrastruktur des Bundes wird seit Jahren die Priorisierung der Erneuerungsmaßnahmen auf Basis insbesondere der Bewertung von Bauwerkszustand und Tragfähigkeit durchgeführt. Seit 2016 ist die alleinige Fokussierung auf kritische Einzelbauwerke durch das sogenannte „Brückenmodernisierungsnetz“ für Autobahnen ergänzt worden. Dafür wurde rund die Hälfte des Autobahnnetzes als Kernnetz definiert, dessen Brücken systematisch bis 2030 saniert werden sollen. Im übrigen Autobahnnetz sollen nur vordringliche Einzelbauwerke erneuert werden.

Brückenzustand bleibt kritisch

Der Investitionshochlauf und die stärkere Fokussierung haben durchaus positive Effekte auf den Erhaltungszustand der Infrastruktur erzielen können. Richtig ist auch die immer wieder betonte Aussage, dass Zustandsnoten noch keine hinreichende Aussage für die zeitliche

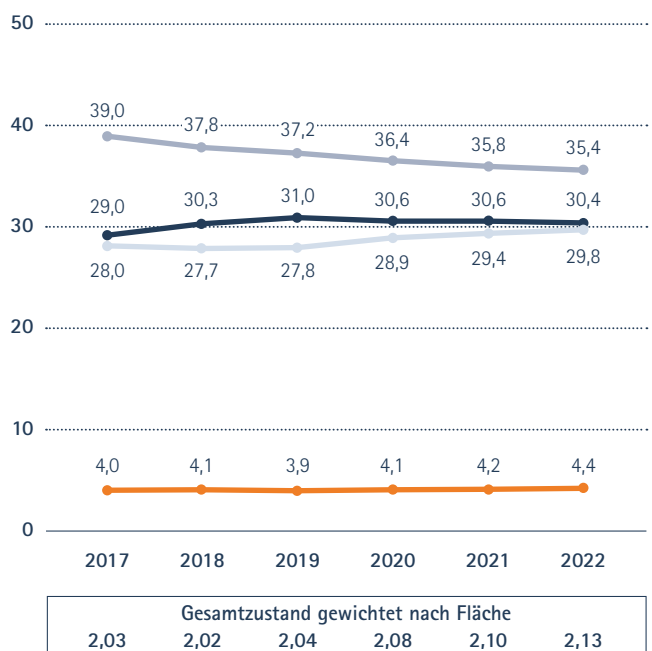
Dringlichkeit der Erneuerung darstellen und dass bei kontinuierlicher Erneuerung immer ein gewisser Prozentsatz schlecht bewerteter Infrastruktur vorhanden sein wird.

Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass der Infrastrukturzustand und insbesondere der Brückenzustand inzwischen so kritisch sind, dass erheblicher zusätzlicher Handlungsbedarf besteht. Sperrungen, Teilspernungen, Tonnagebegrenzungen und Geschwindigkeitsbegrenzungen bzw. Langsamfahrstellen führen, immer häufiger zu Verzögerungen und Umwegfahrten. Die Routensuche für Schwerverkehrsfahrten wird immer problematischer und teilweise sind inzwischen Fahrten gar nicht mehr möglich. Neben diesen täglich sichtbaren Effekten zeigt sich aber auch anhand der Daten, vor welchen Herausforderungen wir stehen.

Bei der Deutschen Bahn ist die Gesamtzustandsnote, also die mittlere Note über alle Brücken von 2,03 im Jahr 2017 auf 2,13 im Jahr 2022 gesunken. Der Anteil der Brücken in der schlechtesten Zustandskategorie stieg in diesem Zeitraum von 4,0 auf 4,4 Prozent – und dies trotz der besonderen Anstrengungen im Rahmen der LuFV II und LuFV III.

Zustandskategorie und Gesamtzustandsnote der Brücken der Deutschen Bahn

Anteil je Zustandskategorie in Prozent



- Zustandskategorie 1 (punktueller Schäden, Sicherheit nicht beeinflusst)
- Zustandskategorie 2 (größere Schäden, Sicherheit nicht beeinflusst)
- Zustandskategorie 3 (umfangreiche Schäden, Sicherheit nicht beeinflusst)
- Zustandskategorie 4 (gravierende Schäden, Sicherheit noch nicht beeinflusst)

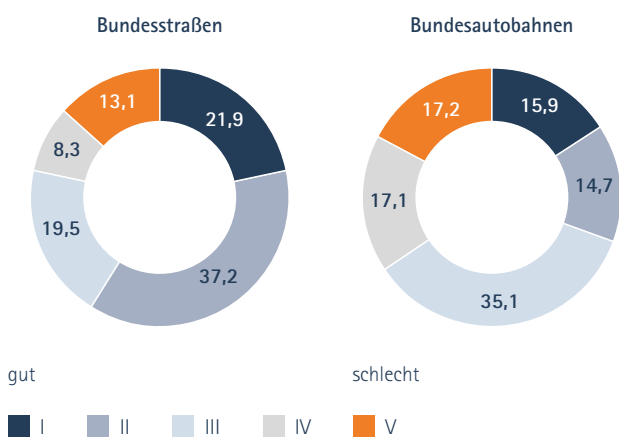
Quelle: DB Netze: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung; Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2022, April 2023

Für das Jahr 2022 wird im Bericht zur LuFV festgestellt, dass für 277 Bauwerke eine Verbesserung der Zustandsnote erreicht werden konnte, während gleichzeitig 763 Bauwerke herabgestuft werden mussten.³

Bei der Straßeninfrastruktur sind knapp 13 Prozent der Autobahnbrücken bezogen auf die Brückenfläche und über 9 Prozent der Bundesstraßenbrücken in den beiden schlechtesten Zustandsnoten „nicht ausreichend“ und „ungenügend“⁴ eingestuft. Auch wenn die Daten aufgrund unterschiedlicher Kategorisierungen nicht direkt vergleichbar sind, zeigt dies, dass der Handlungsbedarf bei Straßenbrücken sogar noch höher ist als bei der Bahn. Auch ein weiterer Indikator, der Traglastindex, zeigt, dass die Dimension des Problems erheblich ist. Der Traglastindex bringt die erforderliche Brückentragfähigkeit mit der vorhandenen ins Verhältnis. Rund 17 Prozent der Brückenflächen auf Bundesautobahnen und 13 Prozent auf Bundesstraßen sind im schlechtesten Traglastindex V eingestuft. Hier ist in den meisten Fällen ein baldiger Handlungsbedarf vorhanden.

Traglasteinstufung der Brücken von Bundesfernstraßen

Traglastindex nach Anteil der Brückenfläche in Prozent



Stand: 01.09.2020
 Quelle: BMDV: Bericht „Stand der Modernisierung von Brücken der Bundesfernstraßen“, Dez. 2020

Bei den Landesstraßen in Niedersachsen zeigt sich anders als bei Bundesstraßen ein negativer Trend bei der Entwicklung der Zustandsnoten. Während die Anzahl der Teilbauwerke mit sehr gutem Erhaltungszustand stark abnahm, stiegen die Anzahl der Brücken in den beiden schlechtesten Kategorien leicht an.

Altersstruktur der Brücken ist problematisch

Eine Ursache des kritischen Erhaltungszustandes der Brücken stellt deren Altersstruktur dar. Die durchschnittliche Eisenbahnbrücke ist bei deutlich steigender Tendenz inzwischen 75 Jahre alt. Von 2.064 Bahnbrücken in Niedersachsen sind 883 älter als 100 Jahre und 499 über 120 Jahre alt. Bei den Bundesfernstraßen liegt ein Löwenanteil bei Brücken aus den 70er Jahren. Ein zweiter Peak ist insbesondere bei den Autobahnen Anfang der 2000er Jahre aufgrund der Baumaßnahmen im Zuge der Deutschen Einheit zu sehen. Auch wenn das Alter kein hinreichender Indikator für die Notwendigkeit von Sanierungsmaßnahmen ist, so besteht dennoch besonders bei der Straßeninfrastruktur ein klarer Zusammenhang. Da heute deutlich höhere Achslasten und zulässige Gesamtmassen vorherrschen, der Güterverkehr massiv angestiegen ist und die physikalische Gesetzmäßigkeit gilt, dass die Straßenbelastung exponentiell zum Fahrzeuggewicht ansteigt, werden die Brücken insbesondere aus den 70er Jahren und älter im wahrsten Sinne des Wortes kaputtgefahren.

Umfangreiche Ersatzneubaumaßnahmen notwendig

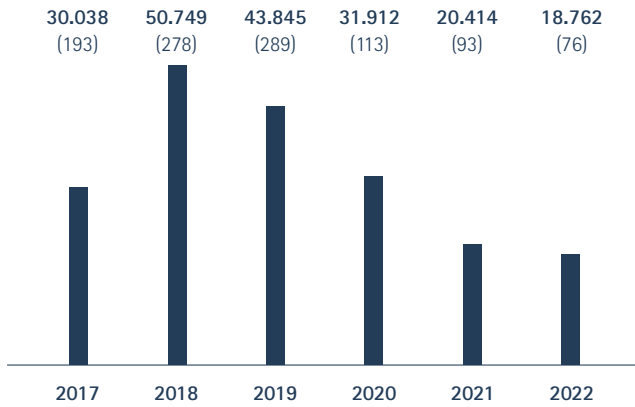
In der LuFV III der Bahn, die von 2020 bis 2029 gilt, wurde vereinbart, dass in diesem Zeitraum mindestens 1.200 Brücken der Deutschen Bahn vollständig oder teilerneuert werden sollen. Betrachtet man die bisherigen jährlichen Fertigstellungen, so fällt ein deutlicher Rückgang seit 2018 auf. Wurde 2018 ein Höchststand von 278 erneuerten Brücken erreicht, fiel dieser Wert im Jahr 2022 auf 76 (siehe Abb.). Begründet wurde dies u.a. mit einer „temporär angespannten Lage am Markt für Brückenbautechnik“ bei gleichzeitig „steigender Komplexität der Vorhaben aufgrund des Anstiegs der Brückenfläche je Vorhaben“. Vor dem aktuellen Hintergrund von Fachkräftemangel, Baukostensteigerungen und generell hohen Planungszeiträumen ist zu bezweifeln, dass es sich lediglich um temporäre Hindernisse handelt. Entsprechend werden zusätzliche Anstrengungen erforderlich sein, um das vorgesehene Ziel zu erreichen.

³ Quelle DB Netze: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung: Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2022, April 2023

⁴ Es ist anzumerken, dass diese Zustandsnoten nicht zwingend eine Nutzungseinschränkung bedeuten. Allerdings ist es „ein Indikator dafür, dass in näherer Zukunft Instandsetzungsarbeiten zu planen sind.“ (Bundesanstalt für Straßenwesen (bast)) „Zustandsnoten für Brücken“: Hierbei kann es sich aber auch um einfache Maßnahmen wie Sanierungen von Geländern handeln.

Brückenerneuerung der Bahn (inkl. Teilerneuerung)

m² Brückenfläche
(Anzahl Brücken)



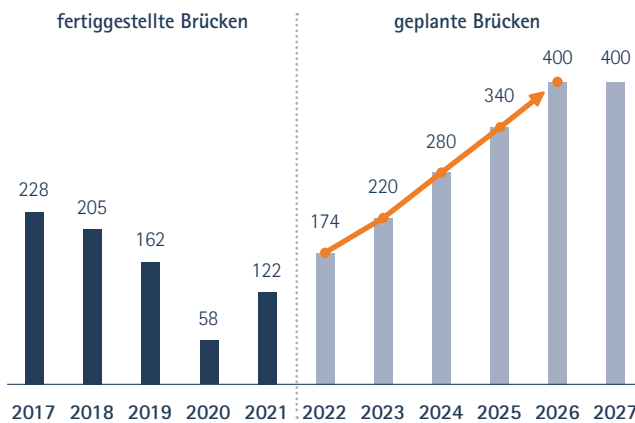
Quelle: DB Netze: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung: Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2022, April 2023

In der Straßenverkehrsinfrastruktur wird im Rahmen des Programms zur Brückenmodernisierung ein Gesamtbedarf von 8.083 zu modernisierender Autobahnbrücken (Teilbauwerke) und von 3.030 Bundesstraßenbrücken festgestellt.⁵ Der besondere Bedarf bei Autobahnen hängt mit der wesentlich höheren Belastung durch schweren Güterverkehr zusammen. Wie bereits ausgeführt, erfolgt bei Autobahnen eine Priorisierung auf das bereits beschriebene „Brückenmodernisierungsnetz“, mit insgesamt 3.946 zu modernisierenden Brücken. Auch wenn es nachvollziehbar ist, ein Hauptnetz zu definieren und dieses vorrangig zu ertüchtigen, dürfen allerdings die übrigen Autobahnbrücken aufgrund ihrer Bedeutung für die Wirtschaft nicht vergessen werden.

Betrachtet man auch hier die Entwicklung der Fertigstellungen von Brücken (siehe Abb.), so zeigt sich, dass eine erhebliche Steigerung erforderlich ist, um auch nur die Brücken des Brückenmodernisierungsnetzes zu sanieren. Gleichzeitig sind die notwendigen Mittel deutlich zu erhöhen. Aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten massiven Baukostensteigerungen wird allerdings der bisher geschätzte höhere Mittelbedarf, der auch noch nicht haushälterisch gesichert ist, bei weitem nicht reichen.

Geplante jährliche Erneuerungen von Autobahnbrücken

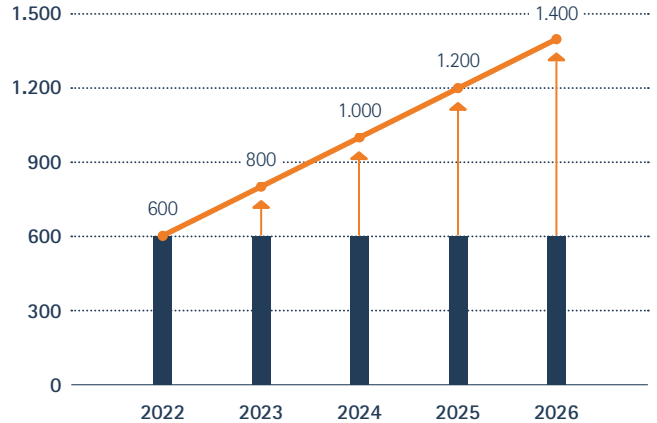
Anzahl



Quelle: BMDV Brücken an Bundesfernstraßen Bilanz und Ausblick, 10.03.2022

Benötigte Finanzmittel zur Erneuerung von Autobahnbrücken

Mio. Euro



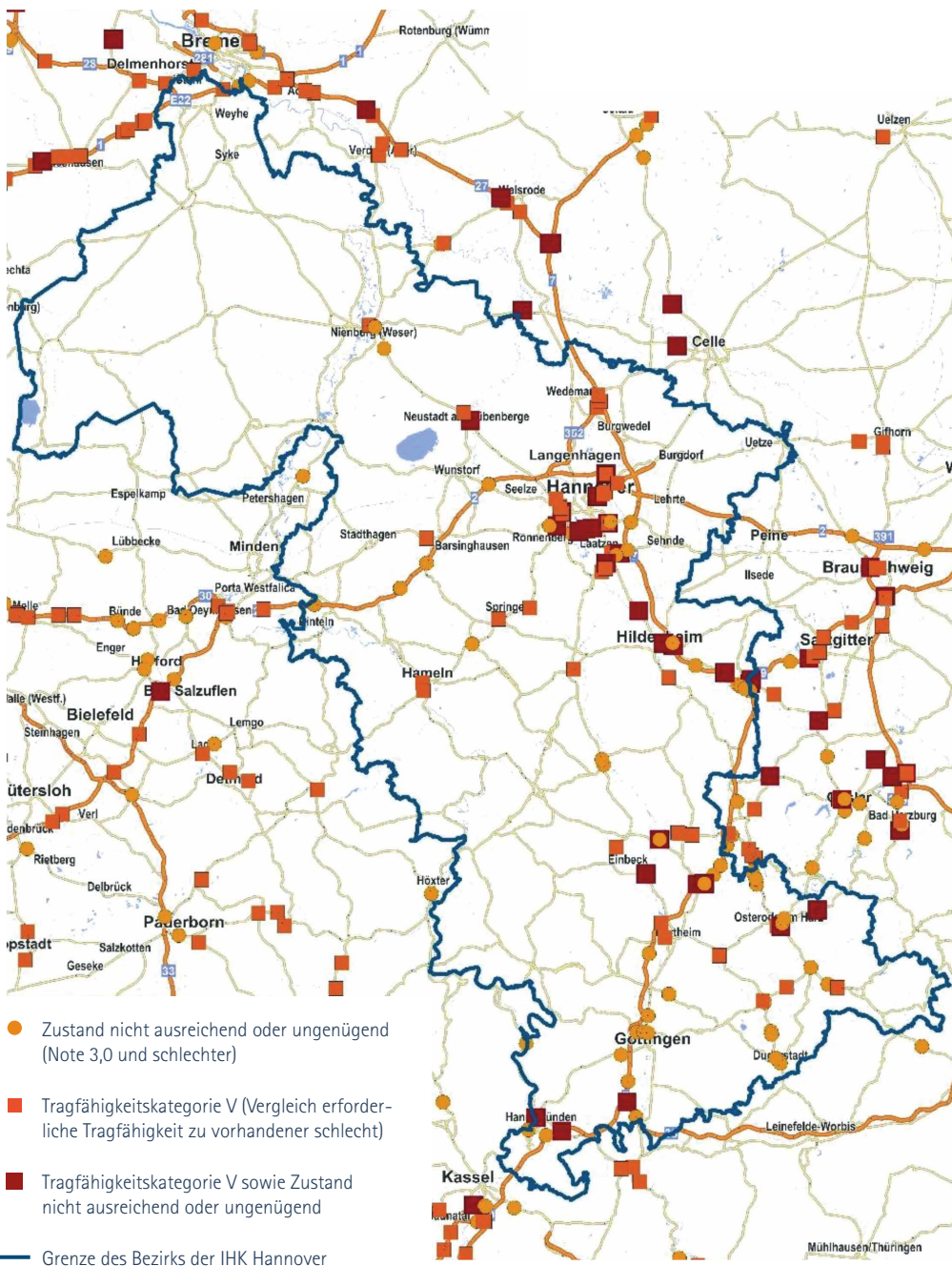
Quelle: BMDV Brücken an Bundesfernstraßen Bilanz und Ausblick, 10.03.2022

⁵ BMDV „Brücken an Bundesfernstraßen Bilanz und Ausblick“, 10.03.2022

Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr hat für die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegende Bundes- und Landesstraßen den Erneuerungsbedarf definiert. Demnach sind in Niedersachsen 50 Brücken so stark beeinträchtigt, dass ihr Neubau bis zum Jahr 2025 begonnen werden muss. 100 weitere Brücken müssen bis 2030 im Bau sein. Nachfolgend müssen noch weitere 800 Brücken ersetzt werden, um Verkehrssperrungen zu vermeiden.

Die Dimension des Problems wird deutlicher, wenn man ins Detail schaut. Allein auf dem Schnellwegsystem in Hannover, dem Rückgrat des Straßenverkehrs in der Region Hannover, sind zehn Brücken in so kritischem Zustand, dass ihr Ersatzneubau vorgezogen werden muss. Die Auswirkungen sieht man bereits heute an der Brücke über die Hildesheimer Straße und am Weidetorkreisel, die nur einspurig und stark beschränkt nutzbar sind. Da aber auf allen Schnellwegen verteilt kritische Bauwerke stehen und die Realisierung eines Neubaus, wie sich am Südschnellweg zeigt, langwierig und sehr konfliktbelastet ist (siehe nächstes Kapitel), ist bisher keinesfalls gesichert, dass der Ausfall von Teilen des Schnellwegsystems verhindert werden kann.

Zustand und Tragfähigkeit der Brücken auf Bundesfernstraßen



Stand: 11.2021
 Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (bast) Zustandsnoten von Brücken, eigene Berechnungen und eigene Darstellung

Aus- und Neubau: Sowohl Planung als auch Umsetzung zu langsam

Wie an den vorangegangenen Ausführungen ersichtlich, sind die Herausforderungen enorm, vor denen wir bei der Sanierung, Ertüchtigung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur stehen. Es ist nicht zu erwarten, dass sie mit den bisher eingeleiteten Maßnahmen möglich sind und schwerer Schaden vom Wirtschaftsstandort abgewandt werden kann. Dabei zeigt sich ein ganzer Strauß an Gründen, warum die Planung und ihre bauliche Umsetzung nicht vorankommen. Die Material- und Baupreise steigen immens und Planende, andere Fachkräfte und Baukapazitäten fehlen. Auch die eingeplanten Finanzmittel werden nicht reichen, wobei der Hochlauf der Mittel sowieso nur für das Schienennetz und die Bundesfernstraßen erfolgt ist. Das riesige Netz der Landes-, Kreis- und kommunalen Straßen und ihre Brücken ist nach wie vor chronisch unterfinanziert.

Ein zentrales Problem stellen zudem die langen Planverfahren dar. Einen großen Anteil daran hat die Erarbeitung der sehr komplexen und immer umfangreicheren Antragsunterlagen und die langwierigen Verfahrensschritte einschließlich der juristischen Nachbearbeitung. Auch die zunehmend kritische Einstellung der Öffentlichkeit gegen vor allem größere Infrastrukturprojekte und die damit verbundenen Widerstände bremsen die Planung und Umsetzung immer öfter aus. Dabei ist es richtig und auch erforderlich, wenn Prämissen und Entscheidungen umfangreich ausdiskutiert werden. Schwierig und mit massiven Verzögerungen verbunden wird es aber, wenn die dann getroffenen und auch politisch beschlossenen Planungsprämissen sowie die darauf beruhenden Entscheidungen im Nachgang in Frage gestellt und erneut diskutiert werden. Ein Umstand, der auch das Bahnprojekt Hamburg/Bremen – Hannover begleitet. Unter Beteiligung von Politik, Bürgern und Verbänden hat das Dialogforum Schiene Nord (DSN) 2015 einen Kompromissvorschlag, das sogenannte „Alpha-E“ erarbeitet. Dieser Vorschlag wurde nachfolgend noch zum sogenannten „optimierten Alpha-E + Bremen“ weiterentwickelt und im Bundeschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) verankert. Damit bildet das BSWAG den rechtlichen Rahmen für Bahnprojekte dieser Art. Immer wiederkehrende Debatten über die bereits im Gesetzesrahmen festgehaltenen Planungsprämissen führen seither zwangsläufig zu zusätzlichen Verzögerungen. Diese Problematik soll mit zwei aktuellen Beispielen weiter verdeutlicht werden.

Südschnellweg in Hannover

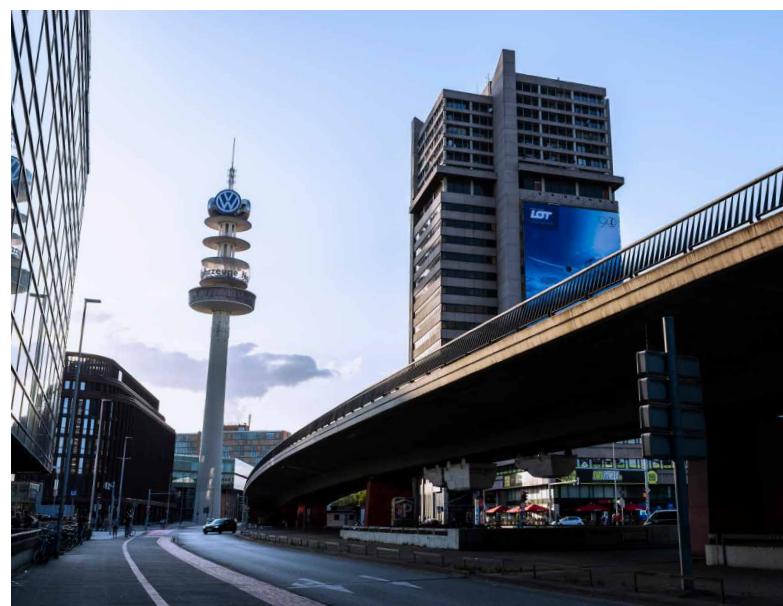
Der Südschnellweg gehört als Teil des Schnellwegsystem zum Rückgrat des Straßenverkehrs in Hannover und ist zentraler Bestandteil der westlichen und südlichen Umfahrung. Er wurde Mitte der 50er Jahre gebaut und entspricht in seinem Ausbau- und Sicherheitsstandard nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Die Fahrspuren sind zu schmal, ein Mittelstreifen entsprechend der heutigen Sicherheitsvorgaben fehlt und Seitenstreifen sind überhaupt nicht vorhanden. Der dringende Handlungsbedarf ergibt sich daraus, dass die vorhandenen Brückenbauwerke marode sind. So kann die Brücke über die Hildesheimer Straße trotz massiver Verkehrsbeschränkungen und Ertüchtigungsmaßnahmen nur noch bis Ende dieses Jahres befahren werden. Die Restnutzungsdauer für weitere Brücken im Westteil, in der Leinemasch, ist auf Ende 2024 beschränkt.

Die Planungen zur Erneuerung des Südschnellweges in Hannover laufen seit 2014. Seitdem wurde die Öffentlichkeit in einem „Planungsdialog“ umfangreich beteiligt. Seit September 2021 ist das Projekt durch die Region Hannover planfestgestellt. Vier Eilanträge vor dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg wurden abgewiesen. Auch wenn die Hauptsacheverfahren noch nicht entschieden sind, konnten Anfang 2023 die Bauarbeiten für Tunnel und Behelfsbrücke im Ostteil über die Hildesheimer Straße beginnen.

Seit Mitte 2022 hat sich, verstärkt durch den Wahlkampf in Niedersachsen, die Diskussion um das Projekt Südschnellweg deutlich intensiviert. Im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung wurde vereinbart, sich erneut damit zu befassen. Hauptkritikpunkt ist der von 14 Meter auf 25,60 Meter zunehmende Querschnitt, der sich aus den heutigen Richtlinien zur Fahrspurweite und insbesondere aus den Sicherheitselementen Mittelstreifen und Seitenstreifen ergibt. Folge dieser Breite ist insbesondere der Wegfall der Böschungsvegetation mit ihren zum Teil hohen Bäumen im Westteil des Projektes.

Nachdem die Kritiker massiven Widerstand gegen Baumfällungen und Baumaßnahmen ankündigten, wurde bei einem Runden Tisch mit Kritikern, Befürwortern, dem Land sowie dem Bundesverkehrsministerium die Einrichtung einer Expertengruppe vereinbart, die Möglichkeiten suchen sollte, den Eingriff zu reduzieren und Auswirkungen auf Umwelt und Klima sowie das Naherholungsgebiet zu verringern. Dabei wurde vereinbart, dass die Änderungen kein neues Planfeststellungsverfahren erforderlich machen dürfen, um nicht jahrelange Verzögerungen zu riskieren.

In der Expertenrunde konnte kein Konsens erzielt werden und bei einem erneuten Runden Tisch wurde vom Bundesverkehrsministerium beschlossen, den Bau entsprechend der planfestgestellten Breite zu realisieren. Während nun mit Zeitverzögerung die Umsetzung des Westabschnittes erfolgen soll, intensiviert sich der Widerstand. Zu



dieser erneuten Befassung mit dem Projekt ist anzumerken, dass das Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Südschnellweges 2021 im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung und Rechtsprechung mit weitestgehender Beteiligung der Öffentlichkeit und unter Abwägung aller Belange abgeschlossen worden ist. Es ist deshalb kritisch zu sehen, im Nachgang das Verfahren selbst und damit sowohl die fachliche Kompetenz der Straßenbauverwaltung als auch die demokratisch legitimierten Prinzipien der Infrastrukturplanung in Frage zu stellen. Höhere Akzeptanz ist auf diese Weise nicht zu erreichen.

Ausbau der Schienenstrecke Hannover–Bielefeld und der Deutschlandtakt

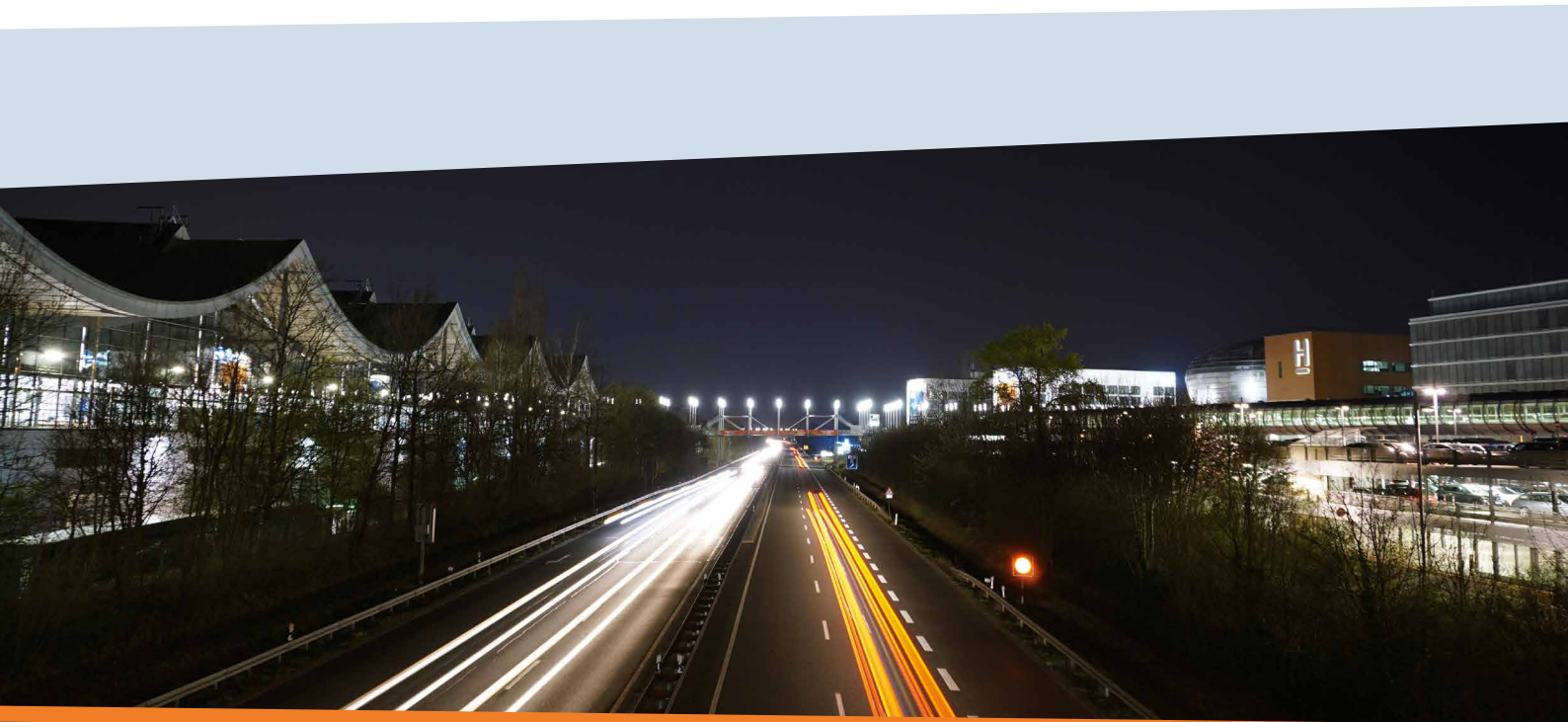
Auch wenn es sich bei diesem Projekt um ein Aus- und Neubauprojekt handelt und es sich aktuell noch in einem frühem Planungsstand befindet, zeigt sich auch hier sehr deutlich, vor welchen Hemmnissen eine erfolgreiche Durchführung von Planverfahren in Deutschland steht. Die Bedeutung des Projektes ist zudem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Kapazitätsausweitung und Qualitätsverbesserung bei der Bahn die zentrale Voraussetzung für die Umsetzung aller politischen Überlegungen und Forderungen nach Veränderungen im „Modal split“ und steigenden Anteilen des Bahnverkehrs sind.

Ziel der Bundesregierung ist es, die Verkehrsleistung im Personenverkehr bis 2030 zu verdoppeln. Der Anteil des Schienengüterverkehrs soll von aktuell 18 Prozent auf 25 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden. Dies entspricht unter Berücksichtigung des Wachstums des Güterverkehrs einer Steigerung von ca. 40 Prozent. Für dieses Wachstum wurde ein ganzheitlicher Taktfahrplan, der „Deutschlandtakt“, nach Schweizer Vorbild entwickelt. Beim Personenverkehr sollen

dabei die Züge an Knotenbahnhöfen vertaktet werden, so dass optimale Umsteigebeziehungen entstehen. Aktuell sind bereits Hauptstrecken der Bahn mit einer Gesamtlänge von 3.500 km mit einer durchschnittlichen Auslastung von 125 Prozent überlastet. Bis 2030 wird ein Anwachsen dieser hoch belasteten Strecken auf rund 9.000 km erwartet. Vor diesem Hintergrund ist im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbart, den Deutschlandtakt finanziell und infrastrukturell umzusetzen. Dafür sind sowohl die Kapazitäten zu schaffen, als auch die für die Vertaktung notwendigen Fahrzeiten zu erreichen.

Das Projekt Hannover – Bielefeld ist ein wesentlicher Bestandteil des dafür notwendigen Ertüchtigungsprogrammes. Zur Umsetzung des Deutschlandtakts ergibt sich damit als Prämisse für das Projekt, dass die Fahrzeit auf diesem Teilstück von 48 auf 31 Minuten reduziert wird. Mit der Kapazitätsausweitung durch den Bau zweier neuer Gleise sind zudem signifikante Ausweitungen im Nah- und Regionalverkehr möglich und für den Güterverkehr kann auf dieser Strecke erstmals eine feste Systemtrasse bereitgestellt werden, womit sich neben Fahrzeitverbesserungen insbesondere eine wesentlich geringere Stör- und Verspätungsanfälligkeit ergeben würde.

Im Zuge der Umsetzung des Deutschlandtaktes wurde Anfang 2021 mit einer öffentlichen Auftaktveranstaltung die Planung des bereits seit langem diskutierten Projektes neu aufgenommen. Seitdem begleitet ein Plenum das Verfahren, zu dem alle Interessengruppen, Träger öffentlicher Belange wie die IHK, Naturschutzverbände, Politik und Verwaltung eingeladen sind. Aktueller Planungsstand ist die Ausweisung mehrerer Trassenkorridore, in denen die Zeitvorgaben



grundsätzlich erreichbar sein sollen. Damit ergeben sich Varianten, die sowohl einen weitgehenden Neubau der Strecke wie auch den Ausbau großer Teile der Strecke mit einzelnen Neubaustrecken beinhalten. Ein ausschließlicher Bestandsausbau kann allerdings die zeitlichen Prämissen des Deutschlandtaktes nicht erfüllen.

Gegen die Planung richtet sich inzwischen massiver Widerstand. Abgelehnt wird die Fixierung auf die Zeitvorgaben des Deutschlandtaktes und grundsätzlich der Neubau von Strecken. Dem angeschlossenen haben sich auch viele Vertreter der Politik von kommunaler bis zur bundespolitischen Ebene. Auch im Koalitionsvertrag sprachen sich die Regierungsparteien in Niedersachsen ausdrücklich für einen trassennahen Ausbau aus. Zwischenzeitlich haben Vertreter der Bundespolitik in einem Positionspapier ebenfalls den trassennahen Ausbau gefordert, und zwar aufgrund des Widerstands gegen eine Neubaulösung, der deshalb nicht zu erwartenden schnellen Realisierung und aufgrund vermuteter geringerer Kosten. Dabei ist anzumerken, dass die Deutsche Bahn darauf hinweist, dass ein Ausbau einer bestehenden Strecke bezogen auf die Bauzeit aufgrund der komplexen Wechselwirkungen mit dem laufenden Verkehr zu höheren Behinderungen des Bestandverkehrs führe und wesentlich langwieriger sowie teurer sei.

Ein grundsätzliches Problem der Forderungen nach einem reinen Bestandsausbau ist, dass damit die Umsetzung des Deutschlandtaktes in Frage gestellt wird. Ob der Deutschlandtakt geeignet ist, die gesetzten Ziele zu erreichen, sei dahingestellt. Andererseits ist bisher

auch kein besseres Konzept erarbeitet worden. Würde man nun die Prämissen des Deutschlandtaktes ändern und ihn – was mehrere Jahre dauern würde – neu konzipieren, so dass die Anforderungen an die Fahrzeitverbesserungen im Streckenabschnitt „Hannover – Bielefeld“ geringer wären, wäre ohne Zweifel an anderer Stelle eine höhere Betroffenheit mit entsprechenden Widerständen zu erwarten. Diese übergeordneten Planungsprämissen auf der Ebene eines konkreten Projektes zu erörtern, ist nicht sinnvoll, da sie dort nicht gelöst werden können.

Darüber hinaus sind Vorfestlegungen auf einen reinen Bestandsausbau aus zwei weiteren Gründen überaus problematisch:

- Ein Planverfahren ist so konzipiert, dass unter Berücksichtigung und Abwägung aller Belange eine möglichst gute Lösung gefunden werden soll. Zu einem Zeitpunkt, an dem lediglich mögliche Korridore entwickelt worden sind, gibt es keine hinreichenden Informationen für oder gegen Varianten. Wird eine Vorfestlegung getroffen, beschädigt man das ergebnisoffene Planverfahren.
- Darüber hinaus hätte eine Vorfestlegung auf den Bestandsausbau ohne ausreichende Variantenprüfung und Abwägung gravierende rechtliche Folgen. Denn bei einer Klage gegen einen beschlossenen Bestandsausbau ist zu erwarten, dass aufgrund der fehlenden hinreichenden Abwägung von Varianten der Planfeststellungsbeschluss für ungültig erklärt werden würde und der Ausbau gestoppt werden müsste.



#ihk_standpunkte:

Handlungsfelder aus Sicht der IHK Hannover

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur und der zunehmenden Mobilitätsbedürfnisse bei Gütern und Personen stellen die massiven Probleme beim Zustand und der Kapazität der Verkehrsinfrastruktur ein grundsätzliches Problem für die weitere Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland dar. Die Erneuerungs- und Ausbauvorhaben müssen schneller vorankommen. Aus Sicht der IHK Hannover ist deshalb ein entschlossenes Vorgehen in mehreren Handlungsfeldern erforderlich, um die bestehenden Hemmnisse und Hürden zu verringern.

1. Politischer und gesellschaftlicher Konsens zur Verkehrsinfrastruktur

Es wird dringend ein politischer und gesellschaftlicher Konsens benötigt, der die Bedeutung des Erhalts und Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur als grundsätzliches Ziel der Verkehrspolitik anerkennt. Denn Mobilität ist Grundvoraussetzung für wirtschaftliche und gesellschaftliche Prosperität. Entsprechend ist die Verkehrsinfrastruktur ein wesentlicher Teil der Daseinsvorsorge. Sie ist wichtiges volkswirtschaftliches Vermögen, dessen Erhalt gewährleistet werden muss. Um die Mobilitätsanforderungen zu erfüllen, werden alle Verkehrsträger benötigt.

Es ist dabei wichtig, die grundsätzlichen verkehrspolitischen Ziele und die Umsetzung von Einzelprojekten nicht zu vermischen. Einzelprojekte werden immer aufgrund regionaler Betroffenheiten entsprechende Widerstände auslösen. Hier sind die Belange abzuwägen. Voraussetzung für eine schnellere und konfliktärmere Umsetzung ist es deshalb, die grundsätzlichen Ziele der Verkehrsinfrastrukturpolitik ausreichend detailliert festzulegen, gesellschaftlich abzustimmen und politisch zu beschließen. Genau dies funktioniert aktuell beispielsweise weder beim Ziel „Erhalt vor Neubau“ noch beim Ziel, die Kapazität der Bahninfrastruktur wesentlich zu verbessern in hinreichendem Maß.

Vorbild eines solchen Konsenses könnte Skandinavien sein. Einzelprojekte werden hier in der Regel länger kontrovers diskutiert. Nach einer Entscheidung wird aber der gesamtgesellschaftliche Konsens über die grundsätzlichen Vorteile der verkehrspolitischen Ziele nicht mehr infrage gestellt.

2. Schulterchluss der Akteure, um Projekte voranzubringen

Eine zeitnahe Umsetzung von Projekten setzt einen breiten Schulterchluss der handelnden Akteure voraus. Entsprechend wichtig ist es, neben den gesamtwirtschaftlichen insbesondere auch die regionalen Vorteile deutlich zu machen. Gerade die regionale Ebene hat hier großen Einfluss, aber auch große Verantwortung.

3. Projektplanung nicht mit politischer Diskussion von Zielvorgaben überlasten

Eine Projektplanung basiert auf rechtlichen Grundlagen und politisch vereinbarten Vorgaben wie Fahrbahnbreiten, Sicherheitselementen, gewünschten Fahrzeiten oder Klimaschutzaspekten. Auf Basis dieser Prämissen erfolgt die Abwägung der Belange. Eine Projektplanung kann eine politische Diskussion dieser Vorgaben nicht leisten. Wie die aufgeführten Beispiele zeigen, ergeben sich daraus massive Verzögerungen und auf dieser Ebene nicht lösbare politische Konflikte. Es ist deshalb zwingend erforderlich, die Diskussion der Prämissen an anderer Stelle zu führen und die Planverfahren davon freizuhalten.

4. Verlässlichkeit von Planungsentscheidungen und Vertrauen in demokratisch legitimierte Planverfahren wiederherstellen

Die Planfeststellung von Projekten basiert auf aufwändigen demokratisch legitimierten Verfahren, bei denen alle berechtigten Einwände eingebracht werden können, abgewogen werden und dessen Ergebnisse gerichtlich überprüfbar sind. Werden getroffene Entscheidungen im Nachgang politisch infrage gestellt, so führt dies unweigerlich zu einer Belastung und Beschädigung dieser Planverfahren und der planenden Stellen. Entsprechend wird auch das Vertrauen der Bürger in die Planverfahren sowie die Akzeptanz von Entscheidungen sinken. Widerstände gegen Projekte werden damit zusätzlich befördert. Dieser Entwicklung ist dringend entgegenzuwirken.

5. Erhalt der Verkehrsinfrastruktur vorrangig verfolgen

Der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur aller Verkehrsträger sollte prioritär erfolgen. Dabei kann „Erhalt“ nicht als reine Sanierung verstanden werden. Erhalt bedeutet gerade bei älteren Verkehrsinfrastruktureinrichtungen i. d. R. auch eine Anpassung an aktuelle Standards (insbesondere zur Sicherheit) und geänderte Anforderungen. Dabei sollte bei entsprechender Nachfrage auch eine kapazitative Anpassung berücksichtigt werden, da dadurch oft geringere Auswirkungen als durch Neubaumaßnahmen hervorgerufen werden.

6. Kapazitätsausbau nachfragegerecht durchführen

Die Wirtschaft ist auf alle Verkehrsträger angewiesen. Priorität hat die Leistungsfähigkeit der Hauptverkehrsachsen, aber auch das nachgeordnete Verkehrsnetz ist wesentlich für die Verkehrsabläufe. Nach wie vor hat die Straße beim Güterverkehr die höchste Bedeutung. Entsprechend sind Engpässe zu beseitigen und Lückenschlüsse vorrangig anzugehen. Für die geforderten deutlichen Zuwächse beim Schienenverkehr sind die aktuellen Kapazitäten nicht hinreichend. Ohne eine Beschleunigung und massive Ausweitung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur wird dieses Ziel nicht erreichbar sein. Dabei sind ergebnisoffene Verfahren notwendig, um bestmögliche, nachfragegerechte Lösungen zu erzielen.

7. Auskömmliche Finanzmittel bereitstellen

Gerade vor dem Hintergrund von massiven Preissteigerungen werden die aktuell vorgesehenen Finanzmittel für den Erhalt und die Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur nicht ausreichen. Hier ist dringend nachzusteuern. Besonders problematisch ist die Finanzierung auf Landes-, Kreis- und kommunaler Ebene. Gerade für die in Landesverantwortung liegenden chronisch unterfinanzierten Straßen und Brücken, die aufgrund ihrer Funktion regional und überregional eine besondere Bedeutung haben, wäre ein Sonderprogramm für Erhaltungsinvestitionen erforderlich.

8. Planverfahren beschleunigen

Planungsverfahren bei Infrastrukturprojekten dauern zu lange. Von der Feststellung eines Bedarfs bis zum Baubeginn vergehen oftmals Jahrzehnte. Die Maßnahmen der Politik der letzten Jahre auf Landes- und Bundesebene, Planungsprozesse zu beschleunigen, haben bisher nur geringen Erfolg gehabt. Hier sind weitere Anstrengungen erforderlich, um Planungsprozesse zu straffen.

9. Ausreichende Planungskapazitäten bereithalten

Der Fachkräftemangel zeigt sich auch bei der Planung von Verkehrswegen. Ohne ausreichende Planungskapazitäten wird es aber weder gelingen den Erhalt zu sichern noch Kapazitätserweiterungen zu schaffen. Deshalb müssen alle Anstrengungen unternommen werden, ausreichende Planungskapazitäten zu schaffen. Insbesondere die Attraktivität der Arbeitsplätze ist dabei von entscheidender Bedeutung. Dafür ist es wenig hilfreich, wenn Planer in politische Auseinandersetzungen hineingezogen werden, deren Lösung sie nicht beeinflussen können.



Industrie- und Handelskammer
Hannover

Impressum

Herausgeberin

Industrie- und Handelskammer Hannover
Bischofsholer Damm 91 · 30173 Hannover
Tel. 0511 3107-0 · Fax 0511 3107-333
www.hannover.ihk.de

Redaktion

Dr. Mirko-Daniel Hoppe
Industrie und Verkehr
Tel. 0511 3107-280
mirko-daniel.hoppe@hannover.ihk.de

Frank Wagner
Industrie und Verkehr
Tel. 0511 3107-274
frank.wagner@hannover.ihk.de

Klaus Pohlmann
Kommunikation
Tel. 0511 3107-269
klaus.pohlmann@hannover.ihk.de

Layout und Gesamtherstellung

Frank Loeser grafik+design
Kampstraße 59 · 30629 Hannover
Tel. 0511 668661
info@frank-loeser.com

Bildnachweise

Adobe Stock (S. 10, S. 11 r.), iStockphoto (Titel, S. 9, S. 11 l.)

Stand: September 2023



Die Broschüre finden Sie online unter
www.hannover.ihk.de/ihk_standpunkte