



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender  
des Wirtschaftsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herr Christopher Vogt, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom  
1. Februar 2016 - L 214

Unser Zeichen  
LRH 34

Telefon 0431 988-0  
Durchwahl 988-8996

Datum  
8. April 2016

### **Drucksache 18/3408 (neu)**

### **Keine Zentralisierung der Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde für den Großraum- und Schwerverkehr (Antrag von FDP und CDU)**

#### **Anlagen**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu o. g. Antrag danke ich Ihnen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich in seiner Prüfung „Schwerverkehr und Schwerlasttransporte in Schleswig-Holstein“ (Pr 1657/2010) ausführlich mit dem Thema der Genehmigung von Großraum- und Schwerverkehr befasst. Das Ergebnis der Prüfung fand 2012 Eingang in die Bemerkungen des LRH. Einen Auszug aus diesem Beitrag habe ich diesem Schreiben als Anlage 1 beigefügt.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Der LRH spricht sich für die Zentralisierung des Genehmigungsverfahrens aus. Ein etwaiges Optionsmodell würde demgegenüber das gesamte komplizierte Verfahren noch unübersichtlicher machen. Den Verwaltungen und Antragstellern aus dem Logistikgewerbe würde es zusätzlich erschwert, die Zuständigkeiten in Schleswig-Holstein zu durchschauen und voneinander abzugrenzen. Dies würde dem Wirtschaftsstandort schaden und die vom Land angestrebte Verwaltungsvereinfachung konterkarieren.

Die Komplexität des Genehmigungsverfahrens möchte ich etwas ausführlicher erläutern:

### **Zuständigkeiten**

Sachlich zuständig für das Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren nach den §§ 29 und 46 StVO sind gemäß § 44 StVO die Straßenverkehrsbehörden. Die örtlich zuständige Straßenverkehrsbehörde ist gemäß § 47 StVO diejenige Straßenverkehrsbehörde, in deren Bezirk der erlaubnispflichtige Verkehr beginnt oder die Straßenverkehrsbehörde, in deren Bezirk der Antragsteller seinen Wohnort, seinen Sitz oder eine Zweigniederlassung hat.

Die Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO wird in Schleswig-Holstein durch den LBV-SH in Kiel erteilt.

Die Zuständigkeiten sind in der Landesverordnung über die zuständigen Behörden und Stellen nach dem Straßenverkehrsrecht (StrVRZustVO) geregelt.

### **Genehmigungsverfahren von Großraum- und Schwertransporten**

Das Verfahren zur Durchführung von Großraum- und/oder Schwertransporten ist in den §§ 29 Abs. 3 und 46 Abs. 1 StVO in Verbindung mit dem § 70 StVZO sowie den entsprechenden Verwaltungsvorschriften geregelt.

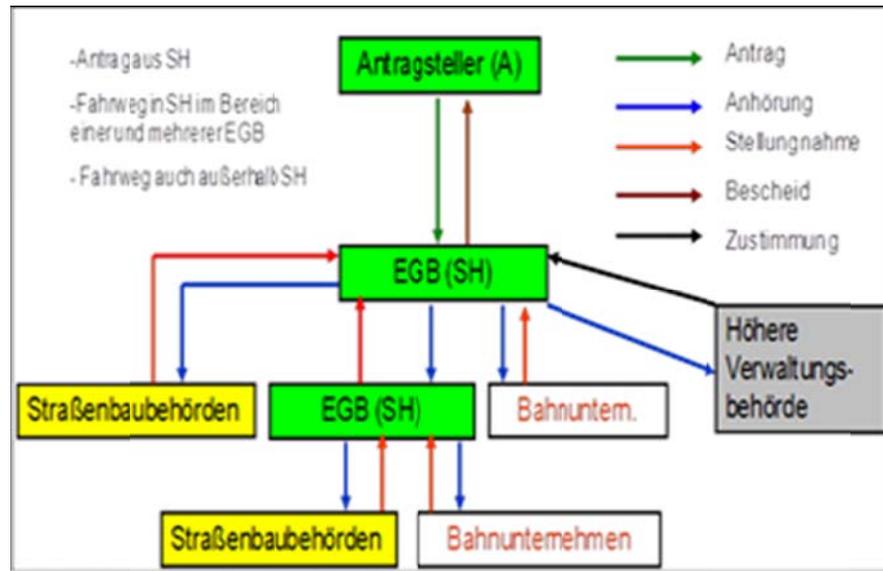
Die nachfolgend aufgeführten Ablaufschemen zeigen, wie das Verfahren zur Erlaubnis und Genehmigung von Großraum- und Schwertransporten zwischen den Beteiligten derzeit organisiert ist.

Dabei gibt es folgende Unterscheidungen:

1. Innerhalb eines Bezirks einer Straßenverkehrsbehörde ist diese für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 StVO sowie einer Genehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO zuständig und erlässt den entsprechenden Verwaltungsakt. Dabei haben die Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden (EGBn) die nach § 8 Abs. 6 des Fernstraßengesetzes (FStrG) oder den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen zu beteiligenden Straßenbaubehörden sowie die Bahnunternehmen, wenn Bahnstrecken betroffen sind, anzuhören.
2. Geht die Fahrt über den Bezirk einer Straßenverkehrsbehörde hinaus, bleibt aber in Schleswig-Holstein, so führen alle betroffenen Straßenverkehrsbehörden das Anhörungsverfahren für ihren Zuständigkeitsbereich durch.
3. Geht die Fahrt über das Gebiet Schleswig-Holsteins hinaus, so ist zusätzlich zu 1. und 2. die Zustimmung derjenigen höheren Verwaltungsbehörden einzuholen,

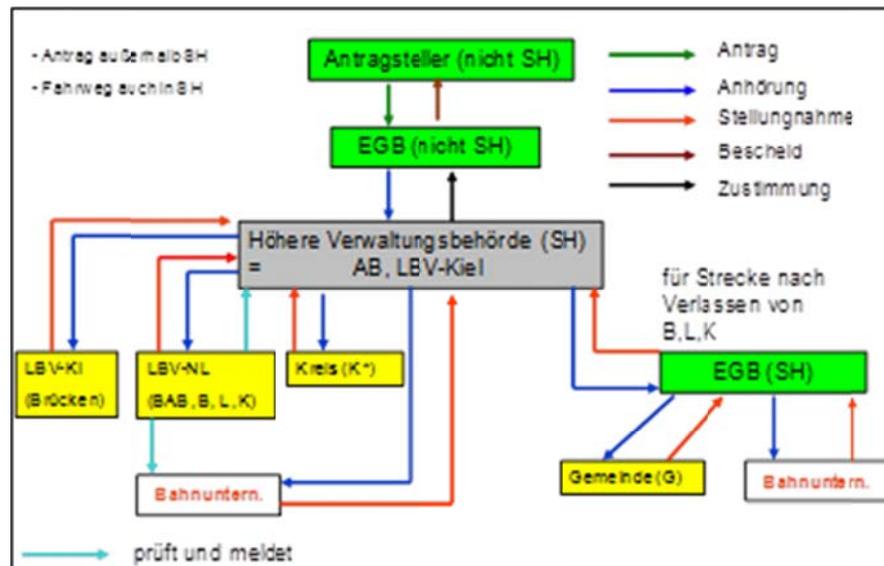
durch deren Bezirk die Fahrt in den anderen Ländern jeweils zuerst geht. Auch diese Behörden haben wiederum das Anhörungsverfahren wie unter 1. beschrieben durchzuführen.

**Abbildung 1: Grundsätzlicher Ablauf des Erlaubnis-/Genehmigungsverfahrens gemäß StVO bei Transporten innerhalb des Landes und in andere Bundesländer**



Quelle: LBV-SH

**Abbildung 2: Grundsätzlicher Ablauf des Erlaubnis-/Genehmigungsverfahrens gemäß StVO, wenn Antragsteller nicht aus Schleswig-Holstein kommt, der Fahrweg durch Schleswig-Holstein geht bzw. hier endet**



Quelle: LBV-SH

Was bedeutet die Erlaubnis/Genehmigung und was ist inhaltlich zu prüfen (einen ausführlichen Auszug aus meiner Prüfungsmitteilung dazu finden Sie in der Anlage 2 zu dieser Stellungnahme)?

### **Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen**

Die EGBn müssen zuerst prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zulassung eines Großraum- oder Schwertransports vorliegen und es sich um eine unteilbare Ladung handelt (VwV-StVO § 29 Rdn 87).

Der Antrag sieht außerdem vor zu prüfen, ob der Transport auf dem Schienen- oder Wasserweg durchgeführt werden kann.

### **Anhörungen der Straßenbaulastträger**

#### **Auswirkungen des Transports auf den Straßenzustand**

Nach den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 29 und 46 StVO darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn für den gesamten Fahrweg Straßen zur Verfügung stehen, deren baulicher Zustand durch den Verkehr nicht beeinträchtigt wird und für deren Schutz keine besonderen Maßnahmen erforderlich werden.

Der Fahrweg muss über ein ausreichendes Lichtraumprofil verfügen und ausreichend tragfähig sein. Wenig tragfähige Straßen oder bereits geschädigte Straßen sollten gemieden werden. Baustellen sollen berücksichtigt werden.

Wir stellten in unserer Prüfung fest, dass die EGBn bei der Auswahl des Fahrwegs nicht darauf achteten, ob der zu genehmigende Schwerverkehr Schaden an der Straße verursacht. Die meisten EGBn sahen weder einen Zusammenhang zwischen dem von ihnen genehmigten Verkehr und dem vorhandenen Straßenzustand, noch war ihnen der vorhandene Straßenzustand bekannt.

Nur in wenigen Einzelfällen gab es Auflagen im Bescheid, die den Straßenzustand betrafen. Im Prüfungszeitraum wurde auf Nachfrage des LRH nur eine Genehmigung mit der Auflage erteilt, den durch den Transport verursachten Schaden festzustellen.

#### **Auswirkungen des Transports auf Brücken, Durchlässe etc.**

Im Gegensatz zu den Straßen werden die im Straßenverlauf liegenden Brücken auf ihre Tragfähigkeit hin untersucht.

Die Vorgehensweise der statischen Prüfung der Brücken ist bei den einzelnen Straßenbaulastträgern unterschiedlich.

Der LBV-SH rechnet im Regelfall alle betroffenen Brückenbauwerke auf dem vorgesehenen Fahrweg für den gesamten genehmigungspflichtigen Schwerverkehr anhand von Vergleichsberechnungen nach. 10 Personen (5,03 Personalvollstellen) sind mit den statischen Prüfungen befasst.

Eine Entscheidung, ob der Transport über die betreffende Brücke fahren kann, wird immer am Einzelfall getroffen. Dabei kommt es nicht nur auf das zu transportierende Gesamtgewicht an, sondern auch auf die Anzahl der Achsen und Verteilung bzw. Abstand der Achsen zueinander.

In den Fällen, in denen die Belastung von Bauwerken kritische Werte erreicht oder überschreitet, wird die Statik der Brückenbauwerke zusätzlich einer Prüfung unterzogen. Folgt daraus, dass ggf. durch Veränderungen, z. B. der Achslasten, die Möglichkeit besteht, den Transport durchzuführen, werden die Informationen an den Antragsteller übermittelt. Dieser muss dann einen statischen Nachweis durch ein Ingenieurbüro aufstellen lassen.

Die Ergebnisse gehen als Fahrauflagen in den Bescheid ein. Vorgeschrieben werden kann z. B., dass das Fahrzeug

- allein über die Brücke fahren muss und vor und nach dem Fahrzeug bestimmte Abstände vom Verkehr freigehalten werden müssen,
- mit maximal 20 km/h fahren darf oder
- in Brückenmitte fahren muss und diese Auflagen durch Polizeibegleitung und/oder Absicherung sichergestellt werden müssen.

Die Brückenprüfung der Städte Kiel und Lübeck verläuft inhaltlich ebenso, wobei die Stadt Lübeck die statische Berechnung von einem Ingenieurbüro durchführen lässt.

Der LBV-SH rechnet auch die Brücken der Kreise, deren Straßen er betreut, nach. Die anderen Kreise erledigen dies selbst. Wie kleinere Gemeinden dies prüfen, hat der LRH nicht ermittelt. Der LBV-SH berichtete, dass es durchaus in Einzelfällen vorkam, dass Gemeinden die Brückenfachleute im LBV-SH um Rat baten.

Die Kreise Pinneberg, Steinburg und Segeberg und die Stadt Neumünster schalten Ingenieurbüros ein, die entweder Brückenverzeichnisse erstellten, womit der Bearbeiter des Kreises dann in die Lage versetzt wird, anhand eines einfachen Vergleichs abzuschätzen, ob eine Brücke befahren werden kann, ob sie mit Auflagen befahren werden kann oder nicht befahren werden kann. In anderen Fällen rechnen die eingeschalteten Büros die Brücke, über die ein Schwertransport fahren soll, für den jeweiligen Fall statisch nach.

Der Kreis Herzogtum Lauenburg erteilt in seinen Stellungnahmen keine Brückenauf-lagen.

## Welchen Wert haben die Antragsprüfungen für die Straßenbaulastträger und für die Verkehrssicherheit?

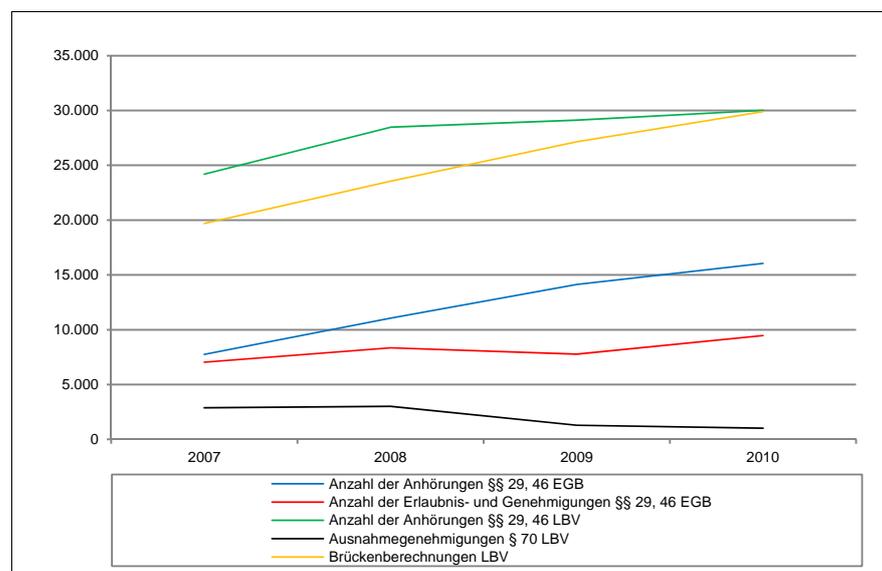
Straßenbaulastträger müssen eine intakte gebrauchstüchtige Infrastruktur vorhalten. Die notwendigen finanziellen Mittel dazu stehen nicht zur Verfügung. Die Straßenbaulastträger müssen also ein Interesse haben, die zusätzliche Abnutzung des Straßennetzes zu minimieren. De facto maßen die EGBn der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit eine größere Bedeutung bei als der Erhaltung der Straßen- und Bauwerkssubstanz. Da jeder Transport genehmigt wird, nehmen die Baulastträger den negativen Einfluss auf den Straßenverbrauch hin. Es ist nicht nur das Recht sondern auch die Pflicht der Straßenbaulastträger, bestimmte Straßenabschnitte zu „schonen“ und Alternativrouten vorzuschlagen. Sie müssen strategisch handeln. Dazu braucht es Fachwissen, welches beim LBV-SH vorliegt.

### Hoher Personalaufwand

Die Antragszahlen für die Erlaubnis und Genehmigung von Großraum- und Schwertransporten entwickeln sich ungebremst steil. Beleg dafür ist die Zahl der Anhörungen des LBV-SH. Zwischen 1990 und 2010 verdreifachten sich die Anhörungen (30.000). Bis 2015 verdoppelten sie sich noch einmal (66.000).

Unsere Prüfung zeigte, dass die EGBn nur die Hälfte der Anträge zu bearbeiten hatten.

**Abbildung 3: Zunahme der Anträge und Erlaubnisse (Quelle: Erhebungen des LRH zum Antragsverfahren 2007 bis 2010)**



Damit leistet der LBV-SH die Hauptarbeit im Antrags- und Genehmigungsverfahren.

Die Anzahl der Anträge ist nicht nur von der gesamtwirtschaftlichen Situation abhängig. Es spielen auch regionale Besonderheiten wie Häfen, Grenzgebiete, der Bau neuer Windkraftanlagen, Ein- und Auslippterminale von Booten oder der Sitz von Dienstleistern, die im Auftrag von Wirtschaftsunternehmen Anträge an die EGBn richten, eine Rolle.

Bei den Kreisen und beim Land besteht für die Genehmigung der Großraum- und Schwertransporte ein hoher Personalbedarf.

Die gravierenden Unterschiede im Arbeitsaufwand zwischen dem LBV-SH und den EGBn spiegeln sich im Personalaufwand wieder.

2010 bearbeiteten die 15 EGBn bei den Kreisen und kreisfreien Städten die Anträge mit 10 bis 11 Vollzeitstellen (Vollzeitäquivalente).

Im LBV-SH sind die Dezernate Straßenverkehrs- und Straßenrecht und Brückenbau zuständig. 2010 arbeitete das Dezernat Straßenverkehrs- und Straßenrecht mit 6 Personalvollstellen an den Verfahren. In 96% aller Verfahren musste der LBV-SH Brückenberechnungen durchführen (2010: 29.897)<sup>1</sup>. Dies leistete der LBV-SH mit 5 Personalvollstellen.

Zusammen waren im LBV-SH 11 Personalvollstellen gebunden. Damit waren im LBV-SH genauso viele Personen wie in den 15 EGBn mit der Bearbeitung befasst.

Die EGBn schalteten nach eigenen Angaben weitere 176 untere Anhörungsstellen in Schleswig-Holstein und bei Transporten über die Landesgrenze hinaus bis zu 30 Anhörungsbehörden in Deutschland ein. Die Anzahl der tätigen Personen in den unteren Anhörungsstellen ist nicht bekannt.

Die durchschnittliche Dauer einer Antragsgenehmigung betrug 2010 mit dem VEMAGS-Modul 3 bis 4 Tage.

Die große Anzahl der Beteiligten und der hohe Personalaufwand sind dem zurzeit vorgeschriebenen Verfahren und den vom Land geregelten Zuständigkeiten geschuldet.

### **Gebühreneinnahmen decken nicht den Gesamtpersonalaufwand**

Gebühren im Rahmen des Erlaubnis- und Genehmigungsverfahrens für Schwertransporte werden ausschließlich bei den EGBn erhoben. Die Kosten, die dem LBV-SH in diesem Verfahren entstehen, werden von keiner Seite erstattet. Er erhält ausschließlich für Ausnahmegenehmigungen nach § 70 StVZO Gebühren.

---

<sup>1</sup> Der LBV-SH betreute 2010 ca. 2.200 Brücken auf Bundesfern-, Landes- und Kreisstraßen.

Die Prüfung 2010 zeigte, dass die Kreise die Gebühren für öffentliche Leistungen weder aufwandsgerecht noch zeitgerecht an neue Aufgaben und veränderte Kosten anpassten. Die EGBn kritisierten die unterschiedlichen Gebührensätze. Diese würden dazu führen, dass Anträge dort gestellt werden, wo es besonders günstig ist. Folge ist ein „Gebührentourismus“. Alle EGBn sprachen sich für einheitliche Gebührenerhöhen in Schleswig-Holstein aus.

Der LRH hat für den Prüfungszeitraum 2007 bis 2010 die Höhe der Einnahmen für Schwertransporte im Rahmen des Erlaubnis- und Genehmigungsverfahrens bei den 15 EGBn und für Ausnahmegenehmigungen beim LBV-SH erhoben. Gleichzeitig wurden die hiermit befassten Personen ermittelt und in Vollzeitstellen zusammengefasst.

**Abbildung 4: Personalaufwand und Gebührenaufkommen in €**

	EGBn			LBV-SH		
	Personalvollstellen	Gebühreneinnahmen	Ausgaben Personal	Personalvollstellen	Gebühreneinnahmen	Ausgaben Personal
2007	10,75	924.970	608.120	11,18	295.928	623.272
2008	10,82	1.076.828	624.072	11,18	285.603	628.665
2009	10,72	1.043.657	638.417	11,18	159.841	648.399
2010	10,32	1.285.655	613.090	11,18	101.262	655.935

Ausgaben Personal: Personalkosten mit Personalgemeinkosten nach Personalkostentabelle für die Landesverwaltung SH

Bei den EGBn waren die Einnahmen durch Gebühren und die Ausgaben für das Personal nicht deckungsgleich. Über- und Unterdeckungen unterschieden sich je nach Kommune erheblich.

In der Stadt Flensburg sowie den Kreisen Ostholstein, Steinburg und Stormarn deckten die Gebühreneinnahmen bei Weitem nicht die Ausgaben für das Personal. Hingegen lagen zwischen 2007 bis 2010 in den Kreisen Dithmarschen und Schleswig-Flensburg die Gebühreneinnahmen deutlich über den Ausgaben für das Personal. Dies ist erklärlich. Der Kreis Dithmarschen hat Servicestellen der Logistikunternehmen in seinem Kreisgebiet zugelassen. Das bescherte dem Kreis hohe Antragszahlen. Der Kreis Schleswig-Flensburg ist Eingangskreis im grenzüberschreitenden Verkehr und hat somit höhere Antragszahlen als andere Kreise. Verstärkt wurden die Einnahmeunterschiede noch durch den oben beschriebenen Gebührentourismus. Auch die unterschiedliche Eingruppierung der Mitarbeiter variierte bei den Kreisen zwischen A 7 bis A 10 und E 6 bis E 9.

Der bei der Vornahme einer öffentlichen Leistung entstehende Verwaltungsaufwand bildet die Grundlage der Gebührenberechnung. Die Prüfung zeigte, dass die Prinzipien der Gebührenerhebung bei den EGBn nicht mehr gewahrt waren. Eine Möglich-

keit, die Gebührensituation zu verbessern wäre, dass die beteiligten EGBn sowie der LBV-SH unter Federführung des Verkehrsministeriums landeseinheitliche Gebühren erarbeiten. Die andere Möglichkeit: Sollte eine zentrale EGB eingerichtet werden, würde damit automatisch auch eine einheitliche Gebührenerhebung erreicht.

### **Das Land sollte die Genehmigungsprozesse vereinfachen und zentralisieren**

Das Verfahren entspricht nicht den Prinzipien moderner Geschäftsprozesse, bei denen Verantwortung und fachliche Entscheidungskompetenz in einer Hand liegen sollten. Es gibt zu viele Prozessbrüche. Die Anträge werden an die Unteren Verkehrsbehörden gestellt, die die Anträge jedoch nicht eigenständig prüfen und genehmigen können. Die EGBn müssen die Straßenbaubehörden anhören, bei denen der fachliche Schwerpunkt der Antragsprüfung liegt. Nur sie können entscheiden, ob der Transport über ihre Straßen fahren kann. Bei einem einzelnen Genehmigungsverfahren befassen sich 10 bis 30 Personen zunächst immer mit den gleichen Eingangsfragen, ehe sie zur Prüfung übergehen. Dies ist vermeidbar.

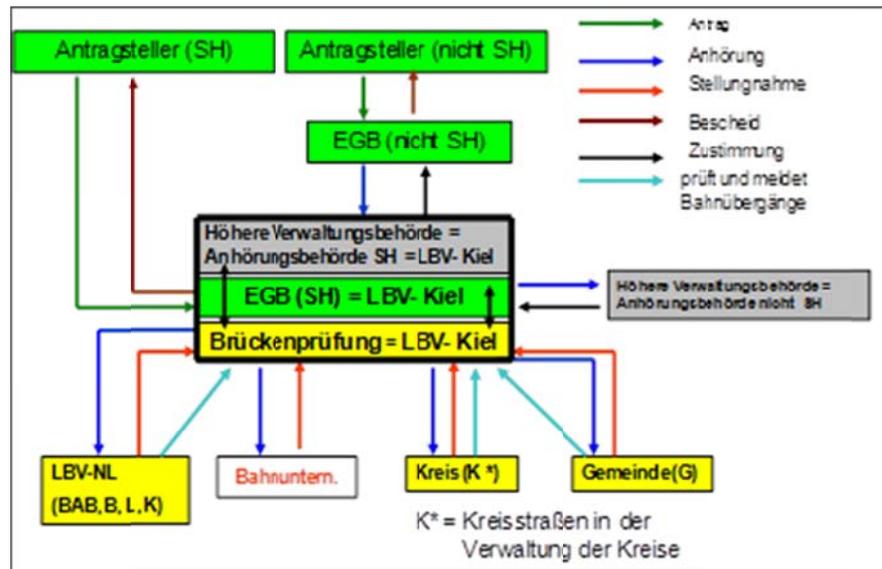
Die Prozesse sollten völlig neu gestaltet werden. Das aufwendige und stark gegliederte Antrags- und Genehmigungssystem nach StVO könnte einfacher und transparenter gestaltet werden.

Anstelle von 15 Erlaubnis- und Genehmigungsstellen sollte nach Auffassung des LRH eine zentrale Stelle als Anhörungs- und Erlaubnisbehörde geschaffen werden. Damit könnte die Ebene der Kreise komplett wegfallen. Organisatorisch und auch fachlich besonders geeignet ist der LBV-SH, da er ohnehin in fast alle Anhörungen involviert ist und den größten Anteil am Gesamtaufwand trägt. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt praktizieren bereits seit vielen Jahren eine landeseinheitliche EGB mit gutem Erfolg.

Der LBV-SH hatte bereits 2012 einen Vorschlag für eine neue Organisationsstruktur erarbeitet.

Diese könnte wie folgt aussehen:

Abbildung 5: Einrichtung einer zentralen EGB (Vorschlag)



Quelle: LBV-SH

Bei diesem Vorschlag würden zukünftig alle Anträge zu den §§ 29, 46 STVO und § 70 StVZO ausschließlich im LBV-SH eingehen und von dort bearbeitet werden. Dieser müsste die 4 Kreise in Schleswig-Holstein, die ihre Kreisstraßen noch nicht vom LBV-SH verwalten lassen, und die betroffenen Gemeinden als Straßenbaulastträger anhören. Mit den Kreisen Pinneberg, Segeberg, Steinburg und Herzogtum Lauenburg sollten Gespräche geführt werden, ob sie die Baulastträgeranhörungen für ihre Kreisstraßen auf das Land übertragen würden. Der Straßenzustand in diesen Kreisen ist dem LBV-SH bekannt. Technische Erweiterungen des VEMAGS-Moduls wie der VEMAGS-Statik-Rechenkern, die Straßennetzgrundlage und andere technischen Vereinfachungen werden zukünftig die zentrale Bearbeitung von Anträgen erleichtern. Die im System hinterlegten Brückendaten könnten die Nachrechnung der meisten Brücken aller Baulastträger vereinfachen. Der LBV-SH, der bisher die Brücken der Bundesfern- und Landesstraßen sowie der von ihm betreuten Kreisstraßen nachrechnet, könnte dies zukünftig auch für die restlichen 4 Kreise übernehmen, ggf. auch für die kreisfreien Städte.

Das Personal im LBV-SH ist spezialisiert, weil es ausschließlich für diesen Aufgabenbereich zuständig ist.

Bei den EGBn würde die Einleitung des Anhörungsverfahrens, die Antragsbearbeitung, die Bescheiderstellung und die Gebührenerhebung entfallen.

Weitere Vorteile wären:

- Die Qualität der Antragsbearbeitung wird vereinheitlicht. Deutliche Defizite hatten die EGBn bei der Prüfung, wie sich die Transporte auf den Straßenbestand auswirken würden. Hier können alle Baulastträger vom Know-how des LBV-SH profi-

tieren. Der LBV-SH sollte besser als 15 EGBn Fahrwege unter Kenntnis des Straßenzustands und verkehrlicher Einflüsse vorgeben können. Das käme dem gesamten Bestand zugute.

- Es ist zu erwarten, dass die Bearbeitungszeiten durch Wegfall einer Verwaltungsebene verkürzt werden können. Das käme den Antragstellern zugute.
- Ein einheitlicher Ansprechpartner vereinfacht das Verfahren. Die Abläufe werden übersichtlicher und verständlicher. Entscheidungskompetenz und Verantwortung liegen in einer Hand.
- Die Kreise können sich kleinteiliger Aufgaben entledigen, für die sie geschultes Personal und Technik vorhalten müssen.
- Die Kreise müssen für die statische Berechnung einzelner Brücken keine Ingenieurbüros einschalten und können damit Kosten sparen.
- Fachlich einwandfreie Brückenberechnungen wären durch die Fachkompetenz im LBV-SH gewährleistet. Die Erteilung von Fahrauflagen aus statischen Gründen wäre einheitlich, wenn die statische Berechnung über die SLW Last 6-Berechnung beim LBV-SH erfolgt. Damit kann die Brückensubstanz geschont und einer Verkürzung der Restlebensdauer entgegengewirkt werden.
- Eine einheitliche Rechtsanwendung und ein einheitlicher Bewertungsmaßstab garantieren den Antragstellern eine zügige, verlässliche und nachvollziehbare Antragsbearbeitung.
- Defizite bei der festgestellten Gebührenerhebung der EGBn können durch einheitliche, rechtlich einwandfreie Gebühren beseitigt werden. Synergieeffekte lassen niedrigere durchschnittliche Gebühren erwarten.

Zusammenfassend halte ich eine Zentralisierung des Genehmigungsverfahrens von Großraum- und Schwertransporten für geboten. Ein Optionsmodell würde das gesamte komplizierte Verfahren noch unübersichtlicher machen. Den Verwaltungen und Antragstellern aus dem Logistikgewerbe würde es zusätzlich erschwert, die Zuständigkeiten in Schleswig-Holstein zu durchschauen und voneinander abzugrenzen. Dies würde dem Wirtschaftsstandort schaden und die vom Land angestrebte Verwaltungsvereinfachung konterkarieren.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Gaby Schäfer

### **Auszug aus den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 30**

#### **30. Straßenerhaltung: Kostenbeteiligung des Transportgewerbes für Schwerverkehr?**

##### **30.7 Erlaubnis - und Genehmigungsverfahren zentralisieren**

Das Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren ist durch die regionalen Zuständigkeiten und vielen Beteiligten bundes- und landesweit sehr aufwendig.

Entlang der Fahrtroute sind alle Verkehrsbehörden und Straßenbaulastträger zu beteiligen. Unter anderem sind für jede Transporterlaubnis alle Brücken im Zuge der Fahrtroute nachzurechnen. Dadurch entsteht ein immenser Personalaufwand, der auch durch das onlinebasierte Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte (VEMAGS) nicht geringer wurde. VEMAGS ist das Online-Genehmigungsverfahren für Großraum- und Schwertransporte der 16 Bundesländer und des Bundes.

Der LRH hat vorgeschlagen, das Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren in Schleswig-Holstein zu zentralisieren und damit zu vereinfachen.

Das Verkehrsministerium und der LBV-SH stehen dem Vorschlag, eine zentrale EGB einzurichten, aufgeschlossen gegenüber. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben mit einer zentralen EGB seit Jahren gute Erfahrungen gemacht. Das gesamte Verfahren kann durch Wegfall der Ebene Kreise und kreisfreie Städte gestrafft und der Personalaufwand reduziert werden. Der LBV-SH ist auch heute schon an fast allen Anhörungen beteiligt. Dies und seine fachliche Kompetenz sprechen dafür, die zentrale EGB dort einzurichten.

Der hohe Personalaufwand der EGB und des LBV-SH für die Erlaubnis und Genehmigung von Transporten mit außergewöhnlichen Maßen und Gewichten wird nicht durch Gebühreneinnahmen gedeckt. Nur wenige EGB nehmen mehr Gebühren ein als sie Ausgaben haben. Das Gebührenaufkommen schwankt stark. 2007 bis 2010 gab es ein Defizit von 2 Mio. €. Der LBV-SH hat daran einen Anteil von 500 T€. Er hat den größten Personalaufwand, nimmt jedoch keine Gebühren ein. Würde das Land eine zentrale EGB einrichten, verlören die Kreise und kreisfreien Städte die Gebühreneinnahmen. Sie könnten den nunmehr nicht mehr durch Gebühren finanzierten Personalaufwand einsparen oder damit andere Aufgabenbereiche verstärken.

**Auszug aus der Prüfungsmitteilung des LRH (Pr 1657/2010)  
„Schwerverkehr und Schwerlasttransporte in Schleswig-Holstein“**

**Was bedeutet die Erlaubnis/Genehmigung und was ist inhaltlich zu prüfen?**

**EGBn vernachlässigen Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen**

Die EGBn müssen zuerst prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zulassung eines Großraum- oder Schwertransports vorliegen und es sich um eine unteilbare Ladung handelt (VwV-StVO § 29 Rdn 87).

Der Prüfung dieser zwingenden Bedingung maßen die EGBn keine große Aufmerksamkeit bei. Der LRH fand Anträge, die unter der Rubrik „Ladung“ Angaben enthielten wie Konstruktionsteil, Maschinenteile, Stahlkonstruktion, Achterbahn oder es wurden keine Angaben gemacht. Einige Angaben waren so ungenau, dass sich anhand der Formulierung nicht feststellen ließ, ob es sich um eine unteilbare Ladung handelte.

Der Antrag sieht außerdem vor zu prüfen, ob der Transport auf dem Schienen- oder Wasserweg durchgeführt werden kann. Die Antragsteller beantworteten diese Frage mit Nein - ein Transport auf dem Schienen- oder Wasserweg sei undurchführbar (VwV-StVO § 29 Rn. 84).

Dies überprüften oder hinterfragten die EGBn nicht. Sie hätten die Erfahrung gemacht, dass die Nutzung von Alternativwegen meistens nicht durchsetzbar sei. Einzig die EGB im Kreis Pinneberg prüfte, ob die Transporte auf dem Wasserweg möglich waren. Zu Recht kritisierten einige EGBn und Anhörungsbehörden, dass Firmen immer wieder versuchten, mit politischer Hilfe Genehmigungen zu erlangen und damit zum Teil auch erfolgreich waren.

## **Anhörungen der Straßenbaulastträger**

### **Auswirkungen des Transports auf den Straßenzustand**

Nach den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 29 und 46 StVO darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn für den gesamten Fahrweg Straßen zur Verfügung stehen, deren baulicher Zustand durch den Verkehr nicht beeinträchtigt wird und für deren Schutz keine besonderen Maßnahmen erforderlich werden.

Der Fahrweg muss über ein ausreichendes Lichtraumprofil verfügen und ausreichend tragfähig sein. Wenig tragfähige Straßen oder bereits geschädigte Straßen sollten gemieden werden. Baustellen sollen berücksichtigt werden.

Bei der Auswahl des Fahrwegs achten die EGBn nicht darauf, ob der zu genehmigende Schwerverkehr Schaden an der Straße verursacht. Die meisten vom LRH interviewten Bearbeiter bei den EGBn sahen weder einen Zusammenhang zwischen dem von ihnen genehmigten Verkehr und dem vorhandenen Straßenzustand, noch war ihnen der vorhandene Straßenzustand bekannt.

Für den Transport von Schwerverkehr über Kreisstraßen schalteten die EGBn die jeweiligen Bauabteilungen im Regelfall nicht ein. Positiv fiel die EGB im Kreis Pinneberg auf, die sich um Alternativrouten zur Straßenschonung bemühte.

Gemeinden waren laut Auskunft der EGBn oft mit der Beurteilung, ob der Transport von Schwerverkehr über ihre Gemeindestraßen geführt werden kann, überfordert. Beim Kreis Dithmarschen hörte die EGB nach eigener Auskunft die Gemeinden als Straßenbaulastträger gar nicht erst an. Die Gemeinden befinden sich oft im Zwiespalt, erläuterten andere EGBn. Einerseits wünschten sie sich wirtschaftliche Ansiedlungen (z. B. Biogasanlage, Windpark, Gewerbegebiet) die erheblichen Schwerverkehr erzeugen. Andererseits kennen sie den schlechten Zustand ihrer Straßen. Sie sind fachlich oft überfordert, die Auswirkungen des zusätzlichen Verkehrs abzuschätzen. Eine weitere Verschlechterung des Zustands wird in Kauf genommen.

Nur in wenigen Einzelfällen gab es Auflagen im Bescheid, die den Straßenzustand betrafen. Im Prüfungszeitraum wurde auf Nachfrage des LRH nur eine Genehmigung mit der Auflage erteilt, den durch den Transport verursachten Schaden festzustellen.

### **Auswirkungen des Transports auf Brücken, Durchlässe etc.**

Im Gegensatz zu den Straßen werden die im Straßenverlauf liegenden Brücken auf ihre Tragfähigkeit hin untersucht.

Die Vorgehensweise der statischen Prüfung der Brücken ist bei den einzelnen Straßenbaulastträgern unterschiedlich.

Der LBV-SH rechnet im Regelfall alle betroffenen Brückenbauwerke auf dem vorgesehenen Fahrweg für den gesamten genehmigungspflichtigen Schwerverkehr anhand von Vergleichsberechnungen nach. 10 Personen (5,03 Personalvollstellen) sind mit den statischen Prüfungen befasst.

Eine Entscheidung, ob der Transport über die betreffende Brücke fahren kann, wird immer am Einzelfall getroffen. Dabei kommt es nicht nur auf das zu transportierende Gesamtgewicht an, sondern auch auf die Anzahl der Achsen und Verteilung bzw. Abstand der Achsen zueinander.

In den Fällen, in denen die Belastung von Bauwerken kritische Werte erreicht oder überschreitet, wird die Statik der Brückenbauwerke zusätzlich einer Prüfung unterzogen. Folgt daraus, dass ggf. durch Veränderungen z. B. der Achslasten die Möglichkeit besteht den Transport durchzuführen, werden die Informationen an den Antragsteller übermittelt. Dieser muss dann einen statischen Nachweis durch ein Ingenieurbüro aufstellen lassen.

Die Ergebnisse gehen als Fahrauflagen in den Bescheid ein. Vorgeschrieben werden kann z. B., dass

- das Fahrzeug allein über die Brücke fahren muss und vor und nach dem Fahrzeug bestimmte Abstände vom Verkehr freigehalten werden müssen,
- das Fahrzeug mit max. 20 km/h fahren darf,
- oder das Fahrzeug in Brückenmitte fahren muss und
- diese Auflagen durch Polizeibegleitung und/oder Absicherung sichergestellt werden müssen.

Die folgende Abbildung zeigt 2 Beispiele aus einer Vielzahl von Lkw-Typen mit verschiedenen Achsen und Achsabständen. Das Bild verdeutlicht den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Lasteintrag auf das Bauwerk, der für eine statische Nachrechnung von Bedeutung ist. Diese Bedeutung ist vielen Transporteuren nicht bekannt. Aus der Anzahl der Achsen und der Achsabstände, der Achslasten sowie der Gesamtgewichte ergibt sich eine fast unendliche Anzahl unterschiedlicher Varianten. In die Berechnung fließen weiter die Bauart der Brücke, die Tragfähigkeit und der aktuelle Brückenzustand ein. So erklärt sich, dass nur ausgewiesene Fachleute prüfen und beurteilen können, ob und wie die Brücke befahren werden kann.

**Abbildung: Lasteintrag in eine Brücke bei unterschiedlichen Fahrzeugen**



2010 wurden durch den LBV-SH 29.897 Brückenberechnungen im Rahmen des Verfahrens durchgeführt. 1992 waren es nur 2.031 Brückenberechnungen,

Die Brückenprüfung der Städte Kiel und Lübeck verläuft inhaltlich ebenso, nur mit dem Unterschied, dass die Stadt Lübeck die statische Berechnung von einem Ingenieurbüro durchführen lässt.

Der LBV-SH rechnet auch die Brücken der Kreise, deren Straßen er betreut, nach. Die anderen Kreise erledigen dies selbst. Wie kleinere Gemeinden dies prüfen, hat der LRH nicht ermittelt. Der LBV-SH berichtete, dass es durchaus in Einzelfällen vorkam, dass Gemeinden die Brückenfachleute des Dezernats 33 im LBV-SH um Rat baten.

Wie die Brückenberechnung in den Kreisen, die ihre Straßen selbst verwalten, und der Stadt Neumünster erfolgt, wurde vom LRH anhand jeweils eines Beispiels geprüft. Die Stadt Flensburg stellte dem LRH keine Unterlagen zur Überprüfung zur Verfügung.

Die Vorgehensweise ist dabei unterschiedlich. Die Kreise Pinneberg, Steinburg und Segeberg und die Stadt Neumünster schalteten Ingenieurbüros ein, die entweder Brückenverzeichnisse erstellten, womit der Bearbeiter des Kreises dann in die Lage versetzt wird, anhand eines einfachen Vergleichs abzuschätzen, ob eine Brücke befahren werden kann, ob sie mit Auflagen befahren werden kann oder nicht befahren werden kann.

In anderen Fällen rechnen die eingeschalteten Büros die Brücke, über die ein Schwertransport fahren soll, für den jeweiligen Fall statisch nach.

Der Kreis Herzogtum Lauenburg erteilt in seinen Stellungnahmen keine Brückenauf-lagen. Es muss davon ausgegangen werden, dass der Verkehr dort immer über Lan-des- und Bundesstraßen geführt wird.

### **Welchen Wert haben die Antragsprüfungen für die Straßenbaulastträger und für die Verkehrssicherheit?**

Die EGBn messen der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit eine größere Be-deutung bei als der Erhaltung der Straßen- und Bauwerkssubstanz.

Da jeder Transport genehmigt wird, nehmen die Baulastträger den negativen Einfluss auf den Straßenverbrauch hin. Die Transporteure haben ein Interesse an den für sie kürzesten bzw. wirtschaftlichsten Routen. Die Straßenbaulastträger müssen ein Inte-resse haben, die zusätzliche Abnutzung des Straßennetzes zu minimieren. Sie haben das Recht, bestimmte Straßenabschnitte zu „schonen“ und Alternativrouten vorzuschlagen. Davon werden sie zukünftig vermehrt Gebrauch machen müssen, denn der Zustand der Straßen wird sich weiter verschlechtern.

Für die Brücken ist die Antragsprüfung existenziell, da Tragfähigkeit und Standfestig-keit überschritten werden können. Dies ist jedoch für den einzelnen Transport eher Theorie. In der Praxis geht es darum, mit der Genehmigung irreparable Schäden zu vermeiden.

Für Brücken und Straßen gilt gleichermaßen: Die Gebrauchsdauer wird durch diese Transporte reduziert. Das hat finanzielle Auswirkungen, denn die Straßen müssen in kürzeren Abständen geflickt bzw. erneuert werden.

An diesen zusätzlichen Kosten wurden die Transportunternehmen bisher nicht betei-ligt.

Es ist unbefriedigend, dass die Anzahl der gefahrenen genehmigungspflichtigen Transporte nicht bekannt ist. Bestimmte Streckenabschnitte werden durch Transpor-te mit sehr hohen Achs- und Gesamtlasten überdurchschnittlich beansprucht werden. Müssen diese Straßenabschnitte erneuert werden, ist es für die Bemessung wichtig, die über den normalen Schwerverkehr hinausgehenden Achslasten und Häufigkeiten zu kennen. Dies gilt auch für die Verteilung der Transporte auf Alternativrouten.

### **VEMAGS, das bundesweite Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte**

VEMAGS ist das internetbasierte Online-Genehmigungsverfahren für Großraum- und Schwertransporte der 16 Bundesländer und des Bundes.

VEMAGS bildet sämtliche Schritte von der Antragstellung bis zur Bescheidzustellung transparent in Echtzeit und komplett elektronisch über eine zentrale Datenbank ab, auf die über das Internet zugegriffen wird.

Die Antragsteller geben die Antragsdaten ein, die Bearbeitung des kompletten Vorgangs wird durch die EGBn über das Internet vorgenommen. Der LBV-SH und alle EGBn arbeiten mit dem Programm. Geplant ist, auch die anzuhörenden Stellen in VEMAGS einzubinden. 2010 arbeiteten 95 % aller Beteiligten in Schleswig-Holstein mit dem VEMAGS-Programm, nur 5 % arbeiteten mit dem herkömmlichen Telefax-Verfahren.

Einheitlich bestätigten alle Bearbeiter, dass seit Einführung des internetbasierten Online-Verfahrens die Bearbeitung wesentlich vereinfacht und verkürzt worden sei. Die Benutzung des VEMAGS-Moduls ist für alle Behörden kostenfrei. Das Land Schleswig-Holstein übernimmt die jährlichen Betriebskosten von etwa 40 T€.