

8.9.2016

Bericht des Vorsitzlandes Mecklenburg-Vorpommern

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 14./15. September 2016 in Binz/Insel Rügen und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 6./7. Oktober 2016 in Stuttgart

TOP 6.2 Optimierung der Durchführung von Großraum- und Schwertransporten

Die zunehmende und große Zahl von Großraum- und Schwertransporten (GST) erfordert von Seiten der beteiligten Behörden und Antragsteller fortlaufend Überlegungen und Maßnahmen, um die notwendigen Genehmigungsverfahren zeitnah, transparent und effizient zu gestalten. Bei der Durchführung der Transporte sind Wege zu finden, die einerseits die notwendige Sicherheit und Begleitung im Verkehr flexibel gewährleisten und andererseits die Inanspruchnahme der Behörden und Polizei auf das notwendige Maß beschränken. Hier ist schon viel erreicht worden.

Mit dem Bericht, der wesentlich auf Zuarbeiten des Freistaates Bayern und des Landes Hessen sowie auf Informationen des Bundes beruht, sollen der bisher erreichte Sachstand und die bestehenden Herausforderungen und Aufgaben beschrieben werden. Im Wesentlichen geht es um IT-gestütztes Verfahrensmanagement (nachfolgend 1.), die Begleitung von GST durch Privatpersonen (nachfolgend 2.), die Prüfung von Rahmengenutzungen (nachfolgend 3.) sowie die Möglichkeit von Großraum- und Schwerlastkorridoren (nachfolgend 4.).

1. eGovernment-Projekt VEMAGS - Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte (Federführung: Hessen)

Im November 2005 haben die Länder eine Zusammenarbeit im gemeinsamen eGovernment-Projekt Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte (VEMAGS) beschlossen und zur Begleitung eine Länderarbeitsgruppe AG VEMAGS der GKVS gegründet. Dem Projekt sind alle Länder sowie das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Dienststellen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes sowie des Bundesamtes für Güterverkehr durch Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung beigetreten.

In VEMAGS sind aktuell 14.400 Antragsteller registriert. Diese können über das System alle 665 in Deutschland aktiven Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden erreichen. Über 1.600 Behörden arbeiten bundesweit mit VEMAGS. Insgesamt nutzen ca. 31.500 Personen diese Fachanwendung. Im Jahr 2013 wurden über VEMAGS knapp

332.000 Anträge gestellt. Nach 369.000 Anträgen im Jahr 2014 stieg die Fallzahl im Jahr 2015 auf knapp 373.000 Anträge. Nach aktueller Prognose werden in diesem Jahr 420.000 Anträge erwartet.

Die Verfahren zur Genehmigung von GST sind transparent in VEMAGS abgebildet; für zeitkritische Transportvorhaben besteht die Möglichkeit der Priorisierung.

Das Gesamtprojekt VEMAGS besteht aus mehreren getrennten Modulen, die unterschiedlich weit fortgeschritten sind.

- a) Das Verfahrensmodul mit internetbasierter Antrags-, Anhörungs- und Bescheid-Bearbeitung als von Hessen federführend beauftragter und betreuter Projektkern ist am 7. August 2007 in den Probetrieb gestartet. Seit Ende 2009 ist das Verfahrensmodul bundesweit im Einsatz. Inzwischen liegt der VEMAGS-Anteil bei den Verfahren für Großraum- und Schwertransporte bei fast 95%. Die stark gestiegene Zahl der Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren ist nur noch so zu bewältigen. Das Verfahrensmodul hat die Möglichkeiten zur Beschleunigung der Vorgangsbearbeitung vollständig ausgeschöpft. Das Internet bietet keine Beschleunigungspotentiale mehr. Große Beschleunigungseffekte in der Vorgangsbearbeitung sind nicht mehr zu erwarten.

Eine gewisse Verbesserung wird durch die Umsetzung des Statik-Rechenkerns erwartet. Der Statik-Rechenkern ist fertig entwickelt und soll nun in eine Produktiv-Testphase starten. Die Oberfläche für den Stand-Alone-Betrieb, wird aufgrund eines Beschlusses der Dienstbesprechung „Koordinierung der Bund/Länder-Fachinformationssysteme im Straßenwesen- IT-Ko“ zunächst nicht beauftragt. Die Benutzeroberfläche ist einerseits für die Kommunen, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und die Stadtstaaten erforderlich, andererseits aber auch für die anderen Bundesländer. Die Mehrzahl der Bundesländer haben ihre eigenen fachlichen Prüfmodule im Einsatz, so dass die Benutzeroberfläche für diese zunächst entbehrlich erscheint. Im Übergang zur Anbindung des VEMAGS Rechenkerns an die fachlichen Prüfmodule ist die Benutzeroberfläche jedoch ein unverzichtbares Hilfsmittel, um eine Lokalisation etwaiger Fehler zu erleichtern.

- b) Aufgrund der Neufassung der „Richtlinien für Großraum- und Schwertransporte – RGSt 2013“ (Verkehrsblattverlautbarung Nr. 38 vom 27. Januar 2014 (VkB1. 2014 S. 154)) sowie der Entwicklung im IT-Umfeld ist eine umfassende Weiterentwicklung und Neuprogrammierung des VEMAGS-Verfahrens-Modul zwingend erforderlich (Projektbezeichnung: VEMAGS 5). Die Anwendungsentwicklung für VEMAGS 5 soll schrittweise in drei Paketen bis Ende 2017 erfolgen. Nach gegenwärtigem Stand kann dieser Termin nicht gehalten werden. Bei der Entwicklung und Umsetzung des Moduls VEMAGS 5 sind derzeit erhebliche Schwierigkeiten und Verzögerungen zu verzeichnen. Nach Ausschreibungen erhielt im Jahr 2014 die seit 2006 eingesetzte IT-Auftragnehmerin in Hamburg

den Auftrag zur Anwendungsentwicklung für VEMAGS 5. Nunmehr zeigt sich, dass bei dem Paket 1 deutliche Mängel in Qualität und Termintreue und nur geringer Fortschritt bei Paket 2 festzustellen sind. Nach internen Beratungen hat die AG-VEMAGS eine Beendigung des Vertrages zum März 2017 sowie die Neuausschreibung der Leistung des Pakets 3 beschlossen, die Firma ist aufgefordert worden, im Sinne der Ergebnissicherung qualifizierte Abschlüsse der Pakete 1 und 2 zu erstellen.

Die Überführung von VEMAGS in den Regelbetrieb bedarf einer Rechtsgrundlage, die durch Abschluss eines Staatsvertrages geschaffen werden soll. Hessen hat sich bereit erklärt, die dazu notwendigen Vorarbeiten zu leisten. Ein erster Vertragsentwurf wurde Ende März 2012 an die Länder mit der Bitte um Stellungnahme versandt. Mit Ausnahme der datenschutzrechtlichen Regelungen konnte in den meisten Fragen weitestgehend Konsens erreicht werden, so auch hinsichtlich der Kostenschlüssel. Der Staatsvertragsentwurf sowie der Entwurf für eine VEMAGS-Verwaltungsvereinbarung wurden nochmals überarbeitet und im Dezember 2014 den Ländern sowie dem Hessischen Datenschutzbeauftragten zur Prüfung und Stellungnahme übersandt. Die vorgetragenen Änderungswünsche wurden geprüft und im Wesentlichen in den Entwurf eingearbeitet. Offen, und damit nicht gelöst, sind weiterhin die datenschutzrechtlichen Regelungen. Seit dem 25. Mai 2016 ist die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung 2016/679 (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1) in Kraft, die seitdem in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden ist. Der Hessische Datenschutzbeauftragte war bisher noch nicht in der Lage zu beurteilen, welche Auswirkungen diese neue EU-Datenschutz-Grundverordnung auf den nunmehrigen Entwurf des Staatsvertrages hat. Ende September 2016 wird hierzu noch ein Gespräch mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten stattfinden.

Angesichts des seit dem Beginn des bundesweiten Einsatzes 2009 vergangenen Zeitraumes und vor dem Hintergrund der erforderlichen, umfangreichen Weiterentwicklung sowie der Abweichungen zu den tatsächlichen Fallzahlen beim bestehenden Kostenschlüssel von 2003 hat die AG VEMAGS in ihrer Sitzung am 24./25. Februar 2016 beschlossen, dass die bestehende Verwaltungsvereinbarung in Bezug auf die Finanzierung geändert wird. Im Wege des Vorgriffs soll die im Staatsvertrag vorgesehene Finanzierung vorab zur Anwendung kommen. Danach wird der Kostenschlüssel für die Weiterentwicklung in den Finanzierungsschlüssel gemäß der Dienstbesprechung „Koordinierung der Bund/Länder-Fachinformationssysteme im Straßenwesen-IT-Ko“ (IT-Ko-Schlüssel) geändert. Grundlage für die laufenden Betriebskosten sind grundsätzlich die über das System VEMAGS gesteuerten Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen. Diese geänderte Finanzierungsvereinbarung mit Hessen (Projektleiter) haben bisher (Stand 07/2016) die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Hansestadt Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland abgeschlossen.

2. Begleitung durch Private (Federführung Freistaat Bayern)

Die Durchführung von Großraum- und Schwertransporten setzt eine behördliche Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 StVO oder eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 5 StVO voraus. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens werden durch die beteiligten Behörden auf der Fahrtstrecke Auflagen und Bedingungen festgelegt. Derzeit kann durch die Erlaubnis- oder Genehmigungsbehörde eine als erforderlich angesehene Begleitung durch Verwaltungshelfer oder durch die Polizei auf der ganzen Wegstrecke oder auf bestimmten Streckenabschnitten angeordnet werden.

2.1 Verwaltungshelfer

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat mit der Veröffentlichung des „Merkmals über die Ausrüstung von privaten Begleitfahrzeugen zur Absicherung von Großraum- und Schwertransporten“ (VkBli. 2015, S. 404, geä. VkBli. 2015, S.685) und der „Regelpläne für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde zwecks Verlagerung der Standardbegleitfälle der Polizei unter Zuhilfenahme privater Verwaltungshelfer zur Visualisierung der Verkehrszeichenanordnungen im Rahmen der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten“ (VkBli. 2015 S. 686) die rechtlichen Voraussetzungen zur Praxiserprobung des Modells Verwaltungshelfer auf ausgewählten Streckenabschnitten geschaffen.

Nach einem langjährigen Abstimmungsprozess haben sich Bund und Länder auf eine erforderliche Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVO geeinigt. Für die Neufassung der Verwaltungsvorschrift zu § 29 Abs. 3 StVO wird derzeit auf Ebene des BMVI die Kabinettsfassung vorbereitet. Die Befassung des Bundesrates ist für den Herbst zu erwarten.

Die ursprüngliche Idee, Standardregelungen für bestimmte Verkehrssituationen aufzustellen, die dann durch Verwaltungshelfer ohne eigene Verkehrsregelungsbefugnisse umgesetzt werden und eine Transportbegleitung durch die Polizei entbehrlich machen, konnte mit den Regelplänen weitgehend umgesetzt werden. Im Ergebnis umfangreicher und langwieriger Abstimmungen war eine Einigung der Länder auf neun Regelpläne möglich, die Standardverkehrssituationen widerspiegeln. Das BMVI hat sodann auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Länder durch Ländererlass diese Regelpläne bei sich einführen können oder selbst bei planbaren Verkehrssituationen in eigenen Plänen Vorgaben für bestimmte Verkehrssituationen bestimmen und diese Regelungen durch Anordnungen der zuständigen Behörden von Verwaltungshelfern im Verkehrsraum umsetzen.

In Bayern ist beispielsweise durch eine entsprechende Sonderregelung die Begleitung durch Verwaltungshelfer bei Transporten einer Firma von der Fertigungsstelle in Neumarkt zur Autobahn (Wegstrecke ca. 15 km) entsprechend erlaubt worden. Schon der Ersatz eines Polizeifahrzeugs durch ein privates Begleitfahrzeug brachte in diesem Einzelfall eine spürbare Entlastung der betroffenen Polizeidienststelle.

2.2 Beleihung

Auf Fachebene hat der Freistaat Bayern im Jahr 2013 die Idee wieder aufgegriffen, die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch Polizeibeamte durch Beliehene zu ersetzen. Anders als Verwaltungshelfer dürfen Beliehene ebenso wie Polizeibeamte eigenständige verkehrsrechtliche Anordnungen treffen und können damit spezifisch auftretende Verkehrssituationen regeln. Modell dieser Regelung sind private Transportbegleitungen in der Republik Österreich.

Durch den zuständigen Bund-Länder-Fachausschuss StVO/OWi wurde im Januar 2015 eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Freistaates Bayern eingesetzt, welche die wesentlichen Problemfelder dieser Thematik in einem Arbeitsgruppenbericht vom 30.12.2015 niederlegte.

Auf Basis des Berichts und einer entsprechenden Behandlung des zuständigen Bund-Länder-Fachausschusses StVO/OWi hat der Freistaat Bayern in Abstimmung mit dem Bund einen Änderungsantrag zum Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze in den Bundesrat eingebracht. Es soll eine Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung des Bundes geschaffen werden, die Standards auf Bundesebene insbesondere im Hinblick auf Eignung und Befähigung des Beliehenen schafft.

Der Bundesrat hat in seiner 944. Sitzung am 22.04.2016 eine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Straßenverkehrsgesetz des Bundes beschlossen, nach der eine entsprechende Ermächtigung in das Straßenverkehrsgesetz aufzunehmen ist. Auf die Bundesratsdrucksache 126/16 (Beschluss) vom 22.04.2016 wird Bezug genommen. Die Bundesregierung hat mit Schreiben vom 25.05.2016 Bundestagsdrucksache 18/8559 einen Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht, der das Anliegen des Bundesrates aufgreift, aber noch Änderungen in der Formulierung vorschlägt. Zwischenzeitlich hat sich der Bundestag in zweiter und dritter Lesung am 08.07.2016 nochmals mit diesem Gesetzesentwurf befasst und die einschlägige Regelung mit wenigen Modifikationen zwischenzeitlich verabschiedet. Nunmehr ist eine nochmalige Befassung des Bundesrates mit dem Gesetzesentwurf in der aktualisierten Fassung erforderlich.

Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist es dabei, einen Rechtsrahmen zu schaffen, mit dem der Bund Mindeststandards festlegt, um den Ländern die Anerkennung von Beliehenen anderer Bundesländer zu ermöglichen. Eine große Zahl von Großraum- und Schwertransporten, die polizeilich begleitet werden, haben einen Endpunkt der erlaubten oder genehmigten Route außerhalb des Bundeslandes, in dem diese gestartet sind.

Durch gemeinsame Mindeststandards sollen aus Gründen der Verkehrssicherheit länderübergreifend die Begleitung der Transporte durch Beliehene ohne aufwendige Übergaben an den Zuständigkeitsgrenzen ermöglicht und überflüssige Standzeiten der Transporte vermieden werden. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist eine vollständige Bundesregelung nicht möglich, da dadurch in die Organisationshoheit der Länder eingegriffen werden würde.

Im Bundesrat ist nach derzeitigem Sachstand mit einer Zustimmung zu dem geänderten Gesetzgebungsentwurf zu rechnen, da das Anliegen der Länder in wesentlichen Teilen aufgegriffen wurde. Abhängig vom legislativ normierten Inhalt der Ermächtigungsgrundlage und der Ausübung der Ermächtigung durch den Bund müssen auf Länderseite noch entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Auf der Fachebene sind hierzu folgende Punkte angedacht:

- Die fachliche Kompetenz der Beliehenen muss sich am Grundsatz orientieren, dass ein Beliehener anhand des Erlaubnis- oder Genehmigungsbescheides und der aktuellen Verkehrssituation in der Lage ist, selbstständige verkehrsrechtliche Anordnungen zu treffen, die eine Beeinträchtigung sonstiger Verkehrsteilnehmer so gering wie möglich halten.
- Es soll ein duales Ausbildungssystem mit einem theoretischem Teil und einem praktischen Teil (Begleitung Echtransporte) etabliert werden. Als Ausbildungsumfang sind jeweils 100 Stunden Praxis und 100 Stunden Theorie angedacht. Die Ausbildung soll mit einer Prüfung abgeschlossen werden.
- Nach einer Übergangszeit von einem Jahr zieht sich die Polizei sukzessive aus der Transportbegleitung zurück. Ein Entlastungseffekt stellt sich bereits mit dem Einsatz des ersten beliehenen Begleiters ein. Gleichzeitig erfolgt allerdings eine temporäre Belastung durch die Ausbildung der Beliehenen.
- In dieser Übergangszeit wird die Anzahl von Transportbegleitern ständig zunehmen, die sofort nach der Ausbildung als Transportbegleitung eingesetzt werden können.
- Mittels einer Zusatzqualifikation sollen die Transportbegleiter befähigt werden, auch eigene Kräfte ausbilden. Das System kann sich somit mittelfristig selbst tragen.
- Die Länder müssen weitere organisatorische Entscheidungen treffen, insbesondere:
 - Genehmigungsbehörde für den Beliehenen und Verwaltungsverfahren;
 - Aus- und Fortbildungsstätte sowie Umfang der Ausbildung;
 - Überwachungsbehörde und Intensität der Überwachung;
 - Allgemeine Anerkennung von Beliehenen anderer Länder oder Einzelfallentscheide (z.B. im Rahmen der Anhörung) bei länderübergreifenden Transporten;
 - Ausrüstung des Beliehenen und des Begleitfahrzeugs.

Die wesentlichen Punkte sind fachlich bereits fixiert, hängen aber in der Ausgestaltung unmittelbar von der normativen Umsetzung auf Bundesebene ab.

Die Arbeitsgruppe „Begleitung von Großraum- und Schwertransporten“ wird entsprechende Vorschläge für Bundes- und Landesregelungen orientiert am normativen Verfahrensfortschritt erarbeiten und den Fachgremien vorlegen.

3. Variable Achsabstände/Rahmengenehmigung (Federführung Freistaat Bayern)

Als eine weitere Möglichkeit zur Vereinfachung und Reduzierung von Genehmigungsverfahren wird die Zulassung von Toleranzen bei den Achsabständen der Zugmaschinen diskutiert. Die „AG Schwerverkehr“ des BMVI unter dem Vorsitz von Bayern hat sich in der Sitzung vom 13./14. April 2016 mit dem Thema „Achsabstände/Rahmengenehmigung“ beschäftigt. Hierbei geht es um die Frage, ob für bestimmte Typen von Fahrzeugen generelle Genehmigungen für das Befahren bestimmter Brücken erteilt werden können. Die AG kommt zu der Einschätzung, dass eine Fahrzeugkategorisierung und -clustering, die zu einer wesentlichen Vereinfachung und Flexibilisierung führt, aufgrund der verschiedenen Brückentypen und -abmessungen möglicherweise nicht erreichbar ist. Diese Einschätzung ist jedoch nicht einhellig. Auch ist das Vereinfachungspotenzial, das bei der Schwertransportabwicklung über eine Clusterung von Fahrzeugtypen besteht, unklar.

Wenn die Vereinfachungsmöglichkeiten durch Fahrzeugtypenclustering weiter ausgelotet werden sollen, erscheint die Klärung durch einen Forschungsauftrag notwendig. Mit dem Forschungsauftrag wäre insbesondere zu klären:

- der Einfluss unterschiedlicher Achsstellungen in Abhängigkeit von Brückentypen und Stützweiten unter Berücksichtigung verschiedener Transportanhängerkonfigurationen und -lasten;
- die Kontrollierbarkeit, dass durchgeführte Transporte auch tatsächlich den genehmigten Rahmenbedingungen entsprechen.

4. Korridorlösungen

Zur Gewährleistung der Durchlässigkeit der Straßeninfrastruktur und der Erreichbarkeit von Umschlagstellen und Standorten der Industrie könnte über Korridorlösungen für bestimmte Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen des Großraum- und Schwerverkehrs nachgedacht werden. Ziel ist dabei, die Verfügbarkeit von West-Ost und Süd-Nord-Relationen im deutschen Straßennetz sicherzustellen. Die GST-Branche schlägt vor, für diese Relationen Makro- und Mikro-Korridore zu definieren, die eine störungsfreie Nutzung der betroffenen Verkehrswege für festgelegte Fahrzeugkategorien gewährleisten soll. Planungen und Baumaßnahmen an diesen Strecken sollen durch die zuständigen Institutionen frühzeitig kommuniziert und abgestimmt werden. Der Vorschlag der GST-Branche soll im AK Straßenbaupolitik geprüft werden. Dabei sollte erwogen werden, entsprechende Rahmenbedingungen für dessen Umsetzung zwischen Bund und Ländern festzulegen.