Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/5738 –

Genehmigungspraxis bei Schwertransporten

Vorbemerkung der Fragesteller

Transportunternehmen und Verbände berichten nach Erkenntnissen der Fragesteller immer häufiger von unhaltbaren Zuständen bei der Genehmigungspraxis für Großraum- und Schwertransporte (GST) (vgl. beispielsweise: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/grossraum-und-schwerlasttransport-e-bauindustrie-schreibt-brandbrief-an-verkehrsminister-buerokratie-fuehrt-zu-bau-stopps/28792400.html>). Änderungen bei den Auflagen und im Verfahren führen nach Ansicht der Fragesteller für die betroffenen Unternehmen zu Problemen durch bürokratischen Mehraufwand und deutlich höheren Kosten für das Transportgewerbe.

Insbesondere kritisieren Speditions- und Logistikunternehmen die Folgen der neu eingeführten Vorgaben bei Unterschreitung der angegebenen Abmessungen von Ladung oder Gewicht des Transports (vgl. beispielsweise https://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/Veroeffentlichungen/PosPap_Grossraum-und-Schwertransporte_final_01.pdf). Nach aktuell geltenden Regelungen muss außerhalb des anhörungsfreien Bereichs zwingend eine neue Genehmigung eingeholt werden, wenn das Gesamtgewicht um mehr als 5 Prozent bzw. und/oder die Abmessungen des Transportgutes um mehr als 15 cm unterschritten werden (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), zu § 29 Absatz 3 StVO, Randnummer 95).

In der Praxis entwertet diese Vorgabe nach Auffassung der Fragesteller den Sinn von Dauergenehmigungen und führt zu Änderungsanträgen, für die erneut das gesamte Verfahren wiederholt werden muss und dem Antragsteller erneut Kosten in Rechnung gestellt werden. Dauergenehmigungen sollen eigentlich der verladenen Industrie ermöglichen, über den genehmigten Zeitraum hinweg flexibel beispielsweise Kräne und Baugeräte zur Einsatzstelle zu transportieren (vgl. beispielsweise https://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/Veroeffentlichungen/PosPap_Grossraum-und-Schwertransporte_final_01.pdf). Die neuen Vorgaben bei Unterschreitung schränken diese Flexibilität nach Ansicht der Fragesteller empfindlich ein. In der Folge ist nach Auffassung der Fragesteller sowohl der bürokratische Aufwand auf Behördenseite als auch bei den Unternehmen gestiegen, Letztere haben darüber hinaus die höheren Kosten für die Genehmigungen zu tragen. So werden für Änderungen auch regelmäßig Autobahndirektionen angehört, die von der Durchfahrt des Transportes nicht betroffen sind.

Weitere Belastungen für Transportunternehmen, die Schwertransporte durchführen, sind aus Sicht der Fragesteller absehbar. Im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) für eine Verordnung zum Erlass einer Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21. März 2022 finden sich neue Vorgaben für die Anzahl von Begleitfahrzeugen von Schwertransporten (vgl. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-zum-erlass-einer-strassenverkehr-transportbegleitungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile). Der vorgesehene Ersatz der bisherigen Polizeibegleitung durch beliehene private Unternehmen geht mit einer signifikanten Erhöhung von Begleitfahrzeugen und Personal einher. Die zusätzlichen Kosten hierfür trägt das Transportunternehmen. Dabei sind zusätzliche Begleitfahrzeuge in vielen Fällen unnötig. Auch die Beifahrerpflicht – im Zuge der Corona-Pandemie zeitweise außer Kraft gesetzt – sollte geprüft werden. Als Alternative hat sich das bayerische Modell des E-Beifahrers bewährt.

Der Großteil der Transportrouten von GST verläuft über das Autobahnnetz. Zuständig für die Prüfung und Genehmigung ist hier die Autobahn GmbH des Bundes, die diese Aufgabe seit 2021 schrittweise von den Bundesländern übernommen hat. Mit dem Ziel der Zentralisierung, Beschleunigung und Verfahrensvereinfachung hat die Autobahn GmbH einen Restrukturierungsprozess des Antrags- und Anhörungsprozesses für Schwertransporte begonnen, der vor dem Hintergrund der mitunter sehr langwierigen Genehmigungsverfahren sehr zu begrüßen ist. Dennoch melden Unternehmen auch negative Folgen dieses Prozesses, insbesondere bei der bundesweiten Vereinheitlichung von Regelungen, die in einigen Fällen zur Verschärfung der Auflagen führen. Dadurch können teilweise bisherige Routen für den Transport nicht mehr genutzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nach Ansicht der Fragesteller fraglich, wie das Ziel aus dem Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, „(d)ie Genehmigungspraxis von Schwerlast- und Großraumtransporten [...] [zu] erleichtern“ (vgl. Koalitionsvertrag 2021 bis 2025, S. 40), erreicht werden kann.

1. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus den in der Vorbemerkung der Fragesteller dargestellten Problemen, die für Transportunternehmen durch die Restrukturierung des Antrags- und Anhörungsprozesses für Schwertransporte bei der Autobahn GmbH entstanden sind?
 - a) Welche Probleme sind der Bundesregierung bekannt?
 - b) Hat die Autobahn GmbH des Bundes auf die beschriebenen Probleme reagiert, und wenn ja, wann, und wie konkret?
 - c) Hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr auf die beschriebenen Probleme reagiert, und wenn ja, wann, und wie?

Die Fragen 1 bis 1c werden gemeinsam beantwortet.

Ein wesentlicher Teil der beschriebenen Probleme steht nicht in Zusammenhang mit der Restrukturierung des Anhörungsprozesses für Großraum- und Schwertransporte bei der Autobahn GmbH des Bundes. Dies gilt insbesondere für

- Vorgaben bei Unterschreitung der angegebenen Abmessungen von Ladung oder Gewicht des Transports,
- Status zum Entwurf einer Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung, darin enthaltene Vorgaben für die Anzahl von Begleitfahrzeugen von Schwertransporten sowie der Ersatz der bisherigen Polizeibegleitung durch beliehene private Unternehmen,
- Beifahrerpflicht und E-Beifahrer.

Derzeit führt die Autobahn GmbH des Bundes eine umfassende Restrukturierung des Anhörungsprozesses für Großraum- und Schwertransporte mit dem Ziel der Zentralisierung, Beschleunigung und Verfahrensvereinfachung durch. Sie führt damit die Transformation von der vormals auslegungsabhängigen Vorgehensweise der Länder hin zu einem einheitlichen, weitgehend automatisierten Prüfprozess durch, um damit eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren für den auf der Autobahn verlaufenden Teil des Fahrtwegs zu erreichen.

Als Gesellschaft des Bundes ist die Autobahn GmbH verpflichtet, die durch den Bund eingeführten Regularien bei der Antragsprüfung anzuwenden. Hierzu zählt unter anderem die Berechnungsvorschrift BEM-ING Teil 3, mit der die statische Tragfähigkeit von Bauwerken im Hinblick auf den beantragten Schwertransport überprüft wird. Aus dem Berechnungsergebnis können sich bestimmte Fahrauflagen zum Schutz der Bauwerke ergeben (z. B. Alleinfahrt, Fahrt mit Schrittgeschwindigkeit). Diese wiederum müssen aus Gründen der Verkehrssicherheit mit bestimmten Absicherungsmaßnahmen verbunden werden. Diese dem Schutz der Infrastruktur dienenden Maßnahmen kommen im Autobahnnetz künftig einheitlich zur Anwendung. In einigen Fällen – insbesondere dort wo die Länder vormals abweichende Verfügungen getroffen hatten – kann es daher zu Verschärfungen von Auflagen kommen. Infolgedessen wird geprüft, ob Verschärfungen der Berechnungsvorschrift sinnvoll und vertretbar sind, mit denen die Einschränkungen für die Schwertransporte unter gleichzeitiger Beibehaltung des erforderlichen Schutzes der Infrastruktur abgemildert werden können.

2. Kennt die Bundesregierung den Umstand, dass die in der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) festgehaltene Vorgabe für eine geringe Toleranz von 5 Prozent für Unterschreitungen der Abmessungen für die Ladung und das Gewicht des Fahrzeugs (zu § 29 Übermäßige Straßenbenutzung, Randnummer 95) in der Praxis vielfach zu Problemen führt, insbesondere bei Dauergenehmigungen, und wie wird sie darauf reagieren?
3. Plant die Bundesregierung, diese Vorgabe anzupassen, und wenn ja, wann, und wie, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 2 und 3 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Erlaubnispflichtige Großraum- oder Schwertransporte (GST) stellen einen Eingriff in den Straßenverkehr dar. Höhere Werte, die erlaubt bzw. genehmigt wurden, bedeuten zugleich andere und teils strengere Auflagen, welche eine Auswirkung auf den fließenden Straßenverkehr haben. Dies reicht von bestimmten über die Begleitung des Großraum- oder bis hin zu Vorgaben des Fahrtweges. Liegen die tatsächlichen Werte allerdings unterhalb der Werte des Bescheides, würden richtigerweise andere Auflagen vorgegeben werden, welche auch einen geringeren Eingriff in den Straßenverkehr nach sich ziehen.

Die Bundesregierung berät derzeit in Arbeitsgruppen mögliche Erleichterungen und Beschleunigungsmaßnahmen für GST mit dem Ziel, die identifizierten Maßnahmen anschließend schnellstmöglich umzusetzen.

4. Welche Schritte hat die Bundesregierung konkret zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen aus dem Schlussbericht „Verlagerung von Großraum und Schwerlasttransporten von der Straße auf den Wasserweg und Schiene“ bis jetzt unternommen, welche Schritte befinden sich in Vorbereitung, und welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Umsetzung (bitte unter Angabe der einzelnen Maßnahmen und des Zeitplans darstellen)?

Die Handlungsempfehlungen aus dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV Schlussbericht „Verlagerung von Großraum- und Schwerttransporten von der Straße auf den Wasserweg und Schiene“ werden umgesetzt. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Windenergieausbau werden weitere Maßnahmen vorangetrieben, um die Nutzung der Wasserstraßen als Transportalternative zu steigern.

Um die Möglichkeiten der Binnenschifffahrt im Genehmigungsverfahren sichtbarer und leichter zugänglich zu machen, werden Bundeswasserstraßen und Häfen in das Genehmigungssystem für GST VEMAGS (Verfahrensmanagement für GST) eingebunden. Die Bundesregierung hat die erstmalige Erhebung der Übergabepunkte an Bundeswasserstraßen (private und öffentliche Häfen, temporäre Umschlagstellen und Ersatzübergangsstellen) im Juli 2021 veranlasst.

Die qualitätsgesicherten Daten werden Mitte 2023 an VEMAGS und ELWIS zur Verfügung gestellt. Damit werden erstmals die Bundeswasserstraßen sowie die Häfen inklusive weiterer, für den Umschlag von GST relevanter Informationen in einem Kartenlayer im VEMAGS und in ELWIS sichtbar gemacht. Sowohl für den Antragsteller von GST als auch für die Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden wird dadurch die bei Transportentfernungen von mehr als 250 km vorgeschriebene qualifizierte Prüfung des alternativen Verkehrsweges Wasserstraße einfacher. Damit kann die verstärkte Nutzung der Wasserstraße bei der Planung von Transportrouten bereits in 2023 erfolgen. Darauf aufbauend ist ein Praxistest für eine vorgeschaltete Prüfstelle der alternativen Verkehrsträger für das zweite Halbjahr 2023 geplant.

Darüber hinaus werden Mikrokorridore als Standardrouten vom übergeordneten Straßennetz zu den Häfen ausgewiesen. Auf diesen ausgewiesenen Mikrokorridoren könnte für den Straßentransport eine streckenbezogene Dauergenehmigung zukünftig für den genehmigten Zeitraum ausreichen, was im Genehmigungsverfahren enorm Zeit sparen würde.

Mit der im Dezember 2022 in Kraft getretenen KV-Förderrichtlinie ist die Nutzung von GST an geförderten KV Anlagen möglich. Damit ist bereits eine erste Handlungsempfehlung umgesetzt.

Mit Blick auf die verstärkte Nutzung der Schiene für GST arbeitet die Bundesregierung derzeit an Regelungen, um insbesondere Transporte von Großformatoren zu erleichtern.

5. Kennt die Bundesregierung die Forderung nach der generellen Erhöhung der bestehenden Gewichtsbeschränkungen für Lkw von 40 t auf 44 t, und welche Position hat sie dazu (vgl. <https://trans.info/de/bdi-plaediert-fuer-44-tonnen-251844>)?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 8 der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU auf Bundestagsdrucksache 20/2769 verwiesen.

6. Wie lange dauert nach Erkenntnissen der Bundesregierung durchschnittlich die Bearbeitung von Genehmigungen für Schwertransporte nach Antragstellung über das Portal VEMAGS (Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte) (bitte nach Ländern und der zuständigen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde einzeln aufschlüsseln)?

Die Erteilung von Genehmigungen für die Durchführung von GST liegt in der Zuständigkeit der Länder. Der Bundesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor.

7. Wie lange dauert nach Erkenntnissen der Bundesregierung durchschnittlich das Anhörungsverfahren für GST bei der Autobahn GmbH?

Aufgrund des zurzeit laufenden Restrukturierungsprozesses des Anhörungsverfahrens sind die Verfahrensdauern innerhalb der Autobahn GmbH des Bundes unterschiedlich. In Bereichen, in denen das neue einheitliche und weitgehend automatisierte Prüfverfahren bereits eingeführt wurde, können stabile Bearbeitungsdauern von unter einem bis wenigen Tagen verzeichnet werden. In Bereichen, in denen u. a. Teilaufgaben noch in Form von Kooperationen durch die Länder wahrgenommen werden, kann es derzeit noch zu Überlastungen mit Bearbeitungsdauern von bis zu zwei bis drei Wochen kommen. Diesen Überlastungserscheinungen begegnet die Autobahn GmbH des Bundes mit personeller Verstärkung und Priorisierung von Aufgaben.

8. Welche Faktoren führen nach Erkenntnissen der Bundesregierung zu Verzögerungen im Genehmigungsverfahren für GST?

Zu Verzögerungen im Genehmigungsverfahren kommt es vor allem bei besonders großen und schweren Transportvorhaben mit langen Transportwegen, bei denen eine Vielzahl von Straßenbaulastträgern angehört werden müssen. Dies wird zumindest für den Bereich der Autobahnen durch die Umstellung auf ein zentralisiertes, einheitliches Verfahren derzeit erheblich vereinfacht.

9. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Beschleunigung und Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens für GST (bitte die Maßnahmen nach aktuellem Status und geplantem Umsetzungszeitpunkt aufschlüsseln)?

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die Genehmigungspraxis von Schwer- und Großraumtransporten zu erleichtern. Derzeit werden in unterschiedlichen Arbeitsgruppen umfassende Erleichterungen und Verbesserungen für GST erarbeitet, die anschließend zeitnah umgesetzt werden sollen.

Bei der Autobahn GmbH des Bundes sind mit der Einführung eines autobahnweit einheitlichen und weitgehend automatisierten Verfahrens für die Bearbeitung von Anhörungen der Autobahn GmbH des Bundes unter anderem folgende Verbesserungen verbunden:

1. Konzentration der bisherigen vielfachen Verfahrensschnittstellen mit den einzelnen Niederlassungen der Autobahn GmbH des Bundes auf einen zentralen Zugangspunkt, der die Anhörungen aller Erlaubnisbehörden für die gesamte Autobahn GmbH des Bundes entgegennimmt und eine konsolidierte Stellungnahme für den gesamten über die Autobahn verlaufenden Fahrtweg an diese zurückgibt,
2. Vereinfachung des Genehmigungsbescheids durch Konsolidierung der Stellungnahme bzw. der Auflagen der Autobahn GmbH des Bundes (ein-

heitliche, sinnvoll strukturierte Auflagen, Vermeidung von Dopplungen, fahrtwegchronologische Aufbereitung),

3. Autobahnweit einheitliche Auflagen bei gleichen Voraussetzungen aus Transport- und Fahrtweg, durchgängige Verkürzung des Bearbeitungsprozesses auf wenige Tage.

Die Einführung des autobahnweit einheitlichen und weitgehend automatisierten Verfahrens soll bis Jahresende 2023 abgeschlossen sein. Nach den bisherigen Erfahrungen konnten die Bearbeitungszeiten der Großraum- und Schwertransportanträge bei den bislang betroffenen Niederlassungen der Autobahn GmbH des Bundes durch den Einsatz eines neuen Prüfmoduls signifikant verkürzt werden.

Über weitere Maßnahmen berät die Bundesregierung derzeit.

10. In welchem Umfang ist nach Ansicht der Bundesregierung der Ausbau von Standardisierung und Digitalisierung in den Genehmigungsverfahren der GST zur Verfahrensbeschleunigung notwendig und möglich?
12. Bis wann soll die Plattform VEMAGS nach aktueller Planung der Bundesregierung endgültig fertiggestellt werden (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 81 auf Bundestagsdrucksache 20/2117)?

Die Fragen 10 und 12 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Betrieb und die Weiterentwicklung des VEMAGS-Gesamtsystems wird durch die Steuerungsgruppe VEMAGS (SG VEMAGS) koordiniert, in der die Länder sowie das BMDV und die Autobahn GmbH des Bundes vertreten sind. VEMAGS stellt die Standardisierung der digitalen Prozessschritte sicher. Die vollständige Digitalisierung von der Antragsstellung bis zum Bescheid, die Datenübermittlung aller Auflagen geoverortet zum Fahrer und die digitale Vernetzung aller Transportbeteiligten sind die übergeordneten Ziele der Programmierarbeiten und werden zu einer weiteren Verfahrensbeschleunigung beitragen. Alle Module des VEMAGS-Systems müssen kontinuierlich fortentwickelt und an die jeweils geltenden Rechtsgrundlagen sowie die technischen Regelwerke angepasst werden.

Eine umfassende und vollständige und schnellstmögliche Digitalisierung von VEMAGS liegt auch im Interesse der Bundesregierung.

11. Wann wird die Integration eines Routenplaners für GST in VEMAGS nach aktueller Planung der Bundesregierung abgeschlossen sein?

Die Inbetriebnahme ist für 2025 geplant.

13. Wann plant die Bundesregierung den Erlass der Verordnung zum Erlass einer Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vgl. https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-zum-erlass-einer-strassenverkehr-transportbegleitungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile), und in welchem Stadium befindet sich die Ressortabstimmung?

Der Entwurf der Straßenverkehrs-Transportbegleitungsverordnung wird in absehbarer Zeit im Kabinett behandelt.

14. Welche zusätzlichen Kosten entstehen Transportunternehmen nach Erkenntnissen der Bundesregierung durch die Umsetzung der Verordnung zum Erlass einer Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vor dem Hintergrund, dass Schwertransporte künftig nicht mehr durch die Polizei, sondern durch Begleitfahrzeuge privater Unternehmen begleitet werden?
15. Wie viele Begleitfahrzeuge mit welcher Ausrüstung sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung als Ersatz für ein Polizeibegleitfahrzeug notwendig?
16. Sind nach Ansicht der Bundesregierung ausreichend Begleitfahrzeuge einschließlich des benötigten Bedienpersonals vor dem Hintergrund des akuten Fachkräftemangels für den Ersatz der Polizeibegleitung, wie im Entwurf der neuen Transportbegleitungsverordnung vorgesehen, in Deutschland vorhanden?
 - a) Wenn ja, in welchem Umfang sind Begleitfahrzeuge einschließlich des benötigten Bedienpersonals für den Ersatz der Polizeibegleitung wo in Deutschland verfügbar?
 - b) Wenn nein, können nach Ansicht der Bundesregierung die notwendigen Kapazitäten an Fahrzeugen und Personal in Deutschland kurzfristig aufgebaut werden?
 - c) Plant die Bundesregierung, diesen Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen, und wenn ja, wie, und wenn nein, warum nicht?
 - d) Wie bewertet die Bundesregierung das niedersächsische Modell der Begleitung durch Hilfspolizisten?

Die Fragen 14 bis 16d werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Umsetzung der Straßenverkehrs-Transportbegleitungsverordnung obliegt den Ländern. Der Bund wird sie dabei begleiten.