

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

**Die Straßen verschleißten nicht nur oberflächlich, sondern zunehmend auch in ihrem Aufbau. Wesentliche Ursachen sind der Schwerverkehr und die erhöhten Achslasten.**

**Das Land hat zu wenig Mittel für sein marodes Straßennetz. Deshalb muss es Initiativen ergreifen, um den Schädigungsprozess zu verlangsamen. Die Transportunternehmen sollten an den Folgekosten des Schwerverkehrs über 40/44t beteiligt werden.**

**Darüber hinaus muss das aufwendige Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren für den Schwerverkehr gestrafft werden, um das Transportgewerbe und die Verwaltung gleichermaßen zu entlasten.**

#### 30.1 **Vorbemerkungen**

Der LRH hat in seinen Prüfungen und Berichten mehrfach auf den substanzschädigenden Einfluss des Schwerverkehrs hingewiesen.

Straßen sind unter den Einwirkungen von Klima und Verkehr erheblichen Beanspruchungen ausgesetzt. Insbesondere der Schwerverkehr mit zunehmenden Tonnagen bewirkt Ermüdungs- und Verschleißprozesse in der Bausubstanz, die zur Zerstörung führen. Der Schwerverkehr wirkt auf den gesamten Straßenaufbau bis in die tragenden Schichten hinein. Die Straßen verschleißten nicht nur oberflächlich, sondern zunehmend auch in ihrem Aufbau. Der weitgehend historisch entstandene Straßenaufbau der Landes- und Kommunalstraßen ist dieser Beanspruchung nicht gewachsen. Der LRH hat untersucht, in welchem Maße der Schwerverkehr zunimmt und wie der Schädigungsprozess am Straßenbestand infolge des Schwerverkehrs verlangsamt werden könnte.

#### 30.2 **Schwerverkehr bis 40/44 t nimmt weit weniger zu als befürchtet**

Nach der Prognose 2025 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zum Güterverkehr<sup>1</sup> soll der Straßengüterverkehr in Schleswig-Holstein nur gering zunehmen. Dieser Zuwachs soll im überregionalen Straßengüterverkehr entstehen. Der überregionale Verkehr oder Güterfernverkehr wird überwiegend auf den Bundesfernstraßen ab-

<sup>1</sup> BMVBS, Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2004 - 2025, [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de).

gewickelt. Wenn Ziel und Quelle des Verkehrs Schleswig-Holstein sind, können auch Landes- oder Kreisstraßen betroffen sein.

Das prognostizierte Transportaufkommen wird in Schleswig-Holstein bis 2025 nur um 1 % jährlich zunehmen. Eine ähnliche Entwicklung wird für Niedersachsen vorausgesehen, wogegen für Bremen und Hamburg ein 2- bis 3-facher Zuwachs erwartet wird.

Die Prognose zeigt weiter, dass die südlichen Kreise Schleswig-Holsteins, wie Pinneberg und der Bereich entlang der A 1 sowie Stormarn am ehesten von Zunahmen im Güterverkehr betroffen sein werden. In anderen Bereichen kann es zu einem Rückgang des Schwerverkehrs kommen.

Die Prognose deckt sich mit den Ergebnissen der Straßenverkehrszählungen<sup>1</sup>. Danach stagnierte zwischen 1990 und 2005 über alle Straßengattungen gesehen der Schwerverkehr in Schleswig-Holstein.

### 30.3 **Prognose beachten und Prioritäten bei der Straßenerhaltung setzen**

Bereits der bisherige Schwerverkehr schädigte die Straßen spürbar. Waren 2005 noch 35 % der Landesstraßen erhaltungsbedürftig, so waren es 2009 schon 52 %. Obwohl das Land die Mittel für die Straßenerhaltung in diesem Zeitraum um 27 Mio. € aufstockte, verschlechterte sich der Straßenzustand weiter. Auf 960 km Landesstraßen sind dringende Maßnahmen notwendig. Dafür reichen die aktuell eingeplanten geringen Mittel bei Weitem nicht aus. 2012 sind hierfür nur 5 Mio. € veranschlagt.

Die Erkenntnisse aus der Prognose 2025 sollten das Land und die betroffenen Kreise bei ihren Planungen der systematischen Erhaltungsstrategie berücksichtigen. Die Straßenbaulastträger sollten schwerpunktmäßig die Straßen mit zunehmendem Güterverkehr ertüchtigen. Das Land muss sich überlegen, welche Straßen es überhaupt noch unterhalten kann. Es muss Prioritäten setzen.

### 30.4 **Fahrzeugüberladungen im Schwerverkehr entgegenwirken**

Das zulässige Gesamtgewicht von 40 t (44 t) darf bei Fahrzeugkombinationen wie Zügen und Sattelkraftfahrzeugen mit mehr als 4 Achsen nicht überschritten werden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bundesanstalt für Straßenwesen - BAST - Straßenverkehrsstatistik.

<sup>2</sup> § 34 StVZO.

Das Überschreiten des zulässigen Fahrzeuggesamtgewichts stellt eine Ordnungswidrigkeit dar.<sup>1</sup> Sie kann mit einer Geldbuße geahndet werden. In zurückliegenden Prüfungen hat der LRH bei stichpunktartigen Kontrollen der Lieferscheine Fahrzeuggesamtgewichte bis zu 50,76 t vorgefunden und die Überladungen beanstandet.

Auch andere Rechnungshöfe haben sich mit dem Thema Überladung beschäftigt und festgestellt, dass z. B. nur ein geringer Teil der Baustofftransporte die 40 t eingehalten haben.

#### 30.4.1 **Polizei stellt viele Überladungen fest**

Der Verkehrsüberwachungsdienst (VÜD) der Polizeidirektion Neumünster führt in Schleswig-Holstein mit 18 Mitarbeitern Fahrzeugkontrollen durch. Diese prüfen, ob die Fahrer die zulässigen Achslasten und Gesamtgewichte einhalten. Ziel ist es, Verkehrsunfälle sowie Gefahren und Schäden durch den gewerblichen Schwerverkehr zu reduzieren.

Wurden bei Verkehrskontrollen Lkw gefunden, die vorschriftswidrig überladen waren, wurden diese Ordnungswidrigkeiten geahndet. Die Behörden gehen dazu über, etwaige illegale Vorteile abzuschöpfen. Ein Beispiel dafür ist die durch die Mehrbeförderung erzielte höhere Vergütung. Dabei wurden Zahl und Grad der Überladungen sowie der wirtschaftliche Umsatz der Transportunternehmen ermittelt. Bei 50 Durchsuchungseinsätzen wurden Unterlagen beschlagnahmt und ausgewertet. Über 27.000 Verstöße konnten nachgewiesen werden. Bei einigen Firmen fuhr der gesamte Fuhrpark überladen. Die dabei durch den VÜD errechneten widerrechtlich erlangten Gewinne führten zu festgesetzten Verfallssummen von 404.879 €.

Die festgestellten Verstöße machen nur einen Bruchteil der tatsächlichen Überschreitungen der Achslasten bzw. des Gesamtgewichts aus. Die Polizei kann nur einen kleinen Teil des Gesamtverkehrs überprüfen. Die hohe Zahl der festgestellten Verstöße legt nahe, dass ein bedeutender Anteil aller Fahrzeuge die zulässigen Gewichte überschreitet. Dies kann auch nach Auffassung der Polizei nur mit erheblichen wirtschaftlichen Vorteilen für die Transportunternehmen begründet werden.

#### 30.4.2 **Automatische Achslastmessstellen belegen: Bis zu 20% der 40-Tonner überladen**

Baulastträger haben ein Interesse, die tatsächliche Belastung der Straßen durch den Schwerverkehr zu kennen. Dazu werden die Gewichte und Achslasten der Schwerverkehrsfahrzeuge benötigt. Um die tatsächlichen Achs-

---

<sup>1</sup> § 24 Straßenverkehrsgesetz.

lasten und Gewichte erfassen zu können, hat der Bund z. B. auf Autobahnen ein Netz von Messstellen aufgebaut. In Schleswig-Holstein wurde im Mai 2010 eine Achslastmessstelle auf der A 1 bei Sylsbeck eingerichtet. Sie ist Teil des Bundesprogramms.

Nach ersten Auswertungen auf Bundesebene überschreiten 10 bis 15 % des Schwerverkehrs, in Einzelfällen bis zu 20 %, die Grenzwerte. Dadurch werden die Straßen überproportional beansprucht. Der betriebswirtschaftliche Nutzen der Gewichtsüberschreitungen führt zu volkswirtschaftlichen Nachteilen, z. B. zu zeitlich früher notwendig werdenden Instandsetzungsarbeiten.

Das Bundesamt für Güterverkehr nutzt die Messstellen für Kontrollen. Dazu ist eine Kamera installiert, mit deren Hilfe Fahrzeuge mit Gewichtsüberschreitungen selektiert werden können. Die anschließenden manuellen Nachverwiegungen bestätigen eine stabile Sicherheit der automatischen Messtechnik. Das Bundesamt für Güterverkehr stellte fest, dass zum Teil jeder 3. Lkw (bis 40 t) überladen fährt. Künftig soll auch die Polizei diese Achslastmessstelle für ihre Kontrollen nutzen können.

#### 30.4.3 Technische Lösungen gegen überladene 40-Tonner

Achslastüberschreitungen können reduziert werden. Technisch ist es durch an allen Achsen verbaute Achslastmessgeräte ohne Probleme möglich, Achslasten und das Gesamtgewicht im Bordcomputer des Fahrzeugs anzuzeigen. Der LRH sieht in dieser technischen Lösung eine große Chance, viele Überladungen zu verhindern. Die Achslasten und Gesamtgewichte können im ON-Board-Diagnosesystem im Fahrzeug gespeichert werden. Bei Kontrollen durch die Polizei könnten die Daten wie Lenkzeiten o. Ä. problemlos abgelesen werden. Die aufwendigen Achslastkontrollen könnten damit auf wenige Stichproben reduziert werden. Für den Unternehmer bietet das System einen guten Schutz vor versehentlichen Überladungen. Die schwarzen Schafe unter den Unternehmern, die gezielt überladen, würden in Kenntnis der geladenen Gewichte und Achslasten vorsätzlich ordnungswidrig handeln. Überschaubaren Kosten für die Unternehmer stünde ein erheblicher Gewinn für die Straßen gegenüber. Daneben würde die Verkehrssicherheit gestärkt, denn überladene Fahrzeuge sind ein Verkehrsrisiko.

Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsministerium) sollte eine entsprechende Initiative zum flächendeckenden verbindlichen Einsatz solcher Systeme für Lkw ab 2,8 t an den Bund herantragen.

Das Verkehrsministerium hat darauf hingewiesen, dass es für das Auslesen der im ON-Board-Diagnosesystem gespeicherten Daten durch die Polizei einer entsprechenden Rechtsgrundlage bedürfe. Außerdem müsste die obligatorische Ausrüstung von Schwerlastfahrzeugen mit derartigen Messgeräten im EU-Recht vorgeschrieben werden. Darüber hinaus müssten die Messgeräte geeicht sein, damit eine unmittelbare Verwertung gerichtsfest durch die Polizei und Bußgeldbehörden erfolgen kann.

Eine weitere technische Möglichkeit könnte zukünftig daraus entwickelt werden, dass automatische Achslastmessstellen, wie bei stationären Geschwindigkeitsmessungen, zur Ahndung der Gewichtsüberschreitungen genutzt würden. Messung, Foto und Anzeige der Ordnungswidrigkeit würden in einem Arbeitsgang durchgeführt. Damit könnte ein größerer Teil des Schwerverkehrs von den Messungen erfasst und die hohe Dunkelziffer der Gewichtsüberschreitungen gesenkt werden.

### 30.5 **Von hoher Aktualität: 420.000 Transporte jährlich durch Biogasanlagen**

2010 gab es in Schleswig-Holstein 506 Biogasanlagen mit einer elektrischen Gesamtleistung von 605 MW. Ein Großteil dieser Anlagen steht in den Kreisen Schleswig-Flensburg und Nordfriesland. 2011 sind mindestens 50 weitere Anlagen hinzugekommen.

Der LRH hat für die bestehenden 506 Anlagen die erforderlichen Mengen an Biomasse in Tonnen und die damit erforderlichen Fahrten mit einem Lkw und einer Beladung von 40 t errechnet. Für diese 506 Anlagen sind ca. 8,5 Mio. t Biomasse und 426.250 Fahrten zur Anlage und zurück erforderlich.

Die Transporte kommen aus einem Einzugsbereich von bis zu 80 km. Deutlich längere Transportwege bis zu 400 km sind für Großanlagen erforderlich. Der hauptsächliche Verkehr konzentriert sich auf einen kurzen Zeitraum der Ernte. Dieser Verkehr rollt vor allem über Gemeindestraßen, aber auch über Kreis-, Landes- und über Bundesstraßen.

Viele Straßen im ländlichen Bereich verfügen weder über Fahrbahnaufbauten noch über Tragfähigkeiten, die geeignet wären, diese Verkehrsbelastungen aufzunehmen. Das gilt nicht nur dort, wo Biogasanlagen errichtet wurden. Der LRH hatte bereits 2005 in seiner Prüfung des ländlichen Wegebbaus darauf hingewiesen. Die zuständigen Behörden müssen sich künftig ernsthaft mit diesem Problem auseinandersetzen. Wenn weder die Fahrbahnbreiten noch die Tragfähigkeiten vorhanden sind, um den An- und Abtransport zu den Biogasanlagen aufzunehmen, dürfen die Anlagen nicht genehmigt werden. Die bisherige Praxis, nur festzustellen, ob eine

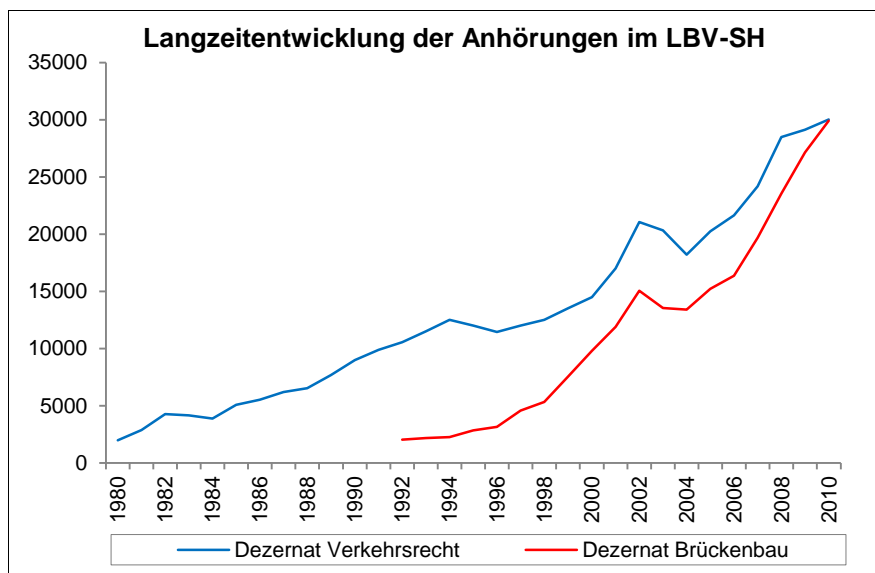
Zuwegung zur Anlage vorhanden ist, reicht nicht aus. Die Genehmigungspraxis ist dem Gebot der Straßenerhaltung anzupassen. Eine Möglichkeit wäre es, die Antragsteller an den Kosten für Neu-, Ausbau und Unterhaltung ihrer Infrastruktur zu beteiligen.

### 30.6 Erlaubnispflichtiger Verkehr mit außergewöhnlichen Maßen und Gewichten - von der Ausnahme zur Regel

**Transporte mit außergewöhnlichen Maßen und Gewichten müssen durch Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden (EGB) zugelassen werden. Das Verfahren ist aufwendig.** Die Zahl der tatsächlich durchgeführten Transporte mit außergewöhnlichen Maßen und Gewichten ist nicht feststellbar. Der genehmigte Transport kann einmal, aber auch unzählige Male die vorgegebenen Strecken befahren. Alle EGB sowie der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV-SH) sahen darin ein großes Manko. Eine Lösung dazu ist nicht in Sicht.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es sich bei der Vielzahl der Anträge und Transporte noch um Ausnahmen handelt oder ob die Ausnahme bereits zur Regel geworden ist.

**Ein Indiz für die starke Zunahme der Transporte ist die Zahl der Anhörungen im Erlaubnisverfahren. Sie hat sich in den letzten 20 Jahren verdreifacht und lag allein beim LBV-SH 2010 bei 30.000.**



Ausnahmen und Abweichungen von den Bau- und Betriebsvorschriften können für bestimmte Arbeitsmaschinen und bestimmte Fahrzeuge genehmigt werden.<sup>1</sup> Neben der Zulassung einer Ausnahmegenehmigung benötigen Großraum- und Schwertransporte für die jeweils konkrete Stra-

<sup>1</sup> §§ 32 ff. StVZO i. V. m. § 70 StVZO.

ßenfahrt weiterhin eine Transporterlaubnis.<sup>1</sup> Die gesetzlichen Vorschriften und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften wurden zwischen 1967 und 1988 entwickelt. Damals ist man sicher von steigenden Verkehrszahlen ausgegangen. Mit den heutigen Verkehrszahlen hätte aber niemand rechnen können. Straßen und Brückenbauwerke, die überwiegend in den 60er-, 70er- und 80er-Jahren gebaut wurden, sind nicht für solch hohe Verkehrsbelastungen bemessen.

### 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.

---

<sup>1</sup> § 29 bzw. § 46 StVO.

### 30.8 Verursacher an den Kosten der Erhaltung beteiligen

Obwohl **Transporte mit außergewöhnlichen Gewichten erheblich zum Straßenverbrauch und zur Straßenschädigung beitragen, zahlen die Verursacher keine Sondernutzungsgebühren.** Eine Landesverordnung<sup>1</sup> regelt zwar für weniger bedeutsame Sondernutzungen wie Zufahrten oder Schilder eine Gebührenpflicht, nicht aber für den bedeutsamen Tatbestand des Straßenverbrauchs. Dabei ist es gerade dieser Straßenverbrauch, der das Land Geld kostet. Damit trägt das Land dem Ansatz keine Rechnung, wonach die Sondernutzungsgebühren nach Art und Ausmaß der Einwirkungen auf die Straße und nach dem wirtschaftlichen Interesse der Nutzungsberechtigten zu bemessen sind. Es dürfte unbestritten sein, dass das wirtschaftliche Interesse und der Vorteil für das Transportgewerbe immens sind. Die dramatische Haushaltslage des Landes lässt es nicht zu, auf Einnahmen zu verzichten und die Unternehmen nicht an den Kosten des von ihnen verursachten übermäßigen Straßenverbrauchs zu beteiligen.

Das **Verkehrsministerium** hat darauf hingewiesen, dass eine Gebührenerhebung an der Schwierigkeit, eine Kausalität zwischen den einzelnen Nutzungen und der Straßenschädigung konkret nachzuweisen, scheitern könnte. Deshalb sollte alternativ auch eine Kostenbeteiligung in Form von Steuern oder Abgaben geprüft werden.

### 30.9 Lang-Lkw: Zurückhaltung empfohlen

Der Bund führt seit dem 1.1.2012 einen Versuch mit Lang-Lkw bis zu 25,25 m Länge und 40/44 t Gesamtgewicht durch. Das Thema GigaLiner mit bis zu 60 t Gesamtgewicht soll zunächst nicht weiter verfolgt werden.

Die Straßensubstanz in Schleswig-Holstein wird durch die Lang-Lkw nach einer Studie der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) vermutlich nicht stärker geschädigt. Erhebliche Kosten sind jedoch für die Reparatur von Kreisverkehren, Banketten, Straßenausstattung und Schutzplanken zu erwarten. Darüber hinaus müssen zusätzliche Stellplätze gebaut werden. Über die erforderlichen Mittel verfügen weder das Land noch die Kreise.

Das Verkehrsministerium hat alle Autobahnen und Zufahrten zu Güterverteilzentren im untergeordneten Netz als für den Versuch geeignet benannt. Grund dafür ist laut **Verkehrsministerium** die Tatsache, dass nicht jedes Transportunternehmen über ein Güterverteilzentrum in unmittelbarer Nähe zur Autobahn verfüge. Um jedoch auch interessierten Transportunterneh-

<sup>1</sup> Landesverordnung über die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen (SoGebV SH) vom 27.02.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 57.



men mit weniger „Lagegunst“ die Teilnahme am Feldversuch zu ermöglichen und zugleich die Anbindung an das Autobahnnetz sicherzustellen, seien auch Straßen im untergeordneten Netz benannt worden. Das Wirtschaftsministerium, der LBV-SH sowie die unteren Straßenverkehrsbehörden hätten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich alle vorgesehenen Strecken eingehend geprüft. Die gemeldeten Strecken in Schleswig-Holstein seien für Lang-Lkw baulich und technisch geeignet. Eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit, des Verkehrsflusses oder der Leichtigkeit des Verkehrs sei nicht zu erwarten.

Der **LRH** empfiehlt Zurückhaltung bis feststeht, welche Zielrichtung der Versuch mit Lang-Lkw hat. Zuvor sollte geklärt werden, wer die Kosten für entstehende Schäden trägt, wenn der Verursacher nicht bekannt ist.

Für den Schutz der Straßeninfrastruktur vor weiterem Verfall sind die Lang-Lkw keine Lösung. Auch wenn erwartet wird, dass das Transportvolumen mit einer geringeren Anzahl Lkw befördert wird. Die proklamierten größeren Lücken in den Fahrzeugflotten dürften nach einer Studie der BASt schnell aufgefüllt werden. Damit entstünde langfristig nicht weniger Verkehr, sondern mehr.

Wenn das Land seine Straßen zukünftig besser gegen den Verschleiß durch hohe Achslasten schützen will, sollte es sich vordringlich für die Forderung einer sechsten Achse beim Sattelzug 98 einsetzen. Das ist das am häufigsten genutzte Schwerlastfahrzeug in Deutschland. Die BASt hat nachvollziehbar berechnet, welche Achslastverteilungen sich schonend auf die Straßensubstanz auswirken würden.<sup>1</sup> Diese Erkenntnisse sollten vom Gesetzgeber genutzt werden, um mittelfristig die zugelassenen Fahrzeugflotten auf schonendere Schwerlastfahrzeuge umzustellen. Einer überschaubaren Investition für das einzelne Transportunternehmen stünde ein großer Nutzen für die öffentliche Straßeninfrastruktur gegenüber.

---

<sup>1</sup> BASt: Auswirkungen neuer Fahrzeugkonzepte auf die Infrastruktur des Bundesfernstraßennetzes, Schlussbericht, 2006.