

Optimierung von Genehmigungsprozessen im Großraum- und Schwerlastverkehr – Ergebnisse eines Projekts

Ziel des Projekts war herauszuarbeiten, wie das Genehmigungsverfahren im Bereich Großraum- und Schwerlasttransport unter systematischer Verwendung von neuen Informationstechniken (IT) neu gestaltet werden kann. Aufbauend auf einer systematischen Prozesserhebung bei Unternehmen und Behörden in der Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) wurden neue Formen der Leistungserbringung aufgezeigt, die dazu geeignet sind, die bestehenden Probleme, z.B. lange Bearbeitungszeiten und hoher Bürokratieaufwand, im Genehmigungsverfahren zu lösen. Hintergrund ist, dass sich die MRN, zu der Gebietskörperschaften dreier Bundesländer gehören, als einheitlicher Wirtschaftsraum weiterentwickeln will. Dafür sind Strukturen und Prozesse zu schaffen, die organisatorische Grenzen überwinden. Der Bereich der Genehmigungen für solche Transporte kann als Blaupause für andere Genehmigungsprozesse dienen, weil diese grundsätzlich ähnliche Strukturen aufweisen. Es handelt sich um Ergebnisse aus einem Projekt, an welchem das Institut für eGovernment, Potsdam, im Auftrag der Metropolregion Rhein-Neckar beteiligt war.*

Ausgangslage

Über 70 Prozent der wirtschaftlichen Güter werden in Deutschland auf der Straße transportiert. Dazu gehören jährlich auch rund zwei Millionen Großraum- und Schwertransporte (mit steigender Tendenz), deren Bauart oder Ladung die zulässigen Abmessungen oder das erlaubte Höchstgewicht von rund 40 Tonnen überschreitet und deshalb genehmigungspflichtig sind. Aufgrund ihres Gesamtgewichts bzw. hoher Achslasten belasten diese Transporte die Verkehrsinfrastrukturen in besonderer Weise. Dies betrifft vor allem ca. 120.000 Brückenbauwerke in Deutschland, von denen eine Vielzahl aufgrund allgemeiner Finanzknappheit seit Jahren nicht saniert werden konnte und daher von Schwerlasttransporten heute nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr befahren werden können. Für den Güterverkehr bedeuten solche Sperrungen und Einschränkungen häufig weite Umwege und es kommt zu Überlastungen anderer Strecken, da es beispielsweise nur wenige Möglichkeiten gibt, den Rhein oder den Nord-Ostsee-Kanal zu überqueren. Schwerlasttransporte sind auch für den Verkehrsfluss mit besonderen Herausforderungen verbunden. So ist beispielweise für einen überbreiten Transport, der nur durch die Mitnutzung der Gegenfahrbahn passieren kann, die Verkehrssicherheit für die anderen Teilnehmer am Straßenverkehr durch vielfältige Maßnahmen, wie Umleitungen und

Absperrungen, zu gewährleisten. Zudem gilt es bei der Planung und Genehmigung von solchen Transporten eine Vielzahl örtlicher und überörtlicher Schutzbedarfe zu beachten. Entsprechend dieser komplexen Rahmenbedingungen existiert für Schwerlasttransporte ein aufwändiges behördliches Prüf- und Genehmigungsverfahren. Um einen entsprechenden Transport durchzuführen, sind verschiedene fahrzeug- und streckenbezogene Anträge bei einer der ca. 1.300 Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden zu stellen, deren Bearbeitung – aufgrund der hohen Komplexität sowie einer zunehmend angespannten Personalsituation – häufig unverhältnismäßig lange dauert. Aufgrund der aufwändigen und im Ergebnis dennoch unbefriedigenden Verwaltungspraxis und sich kontinuierlich verschärfenden terminlichen Anforderungen (z.B. Just-In-Time-Produktion, Hafenlogistik, etc.) liegt die „Schwarzfahrerquote“ inoffiziellen Schätzungen zufolge bei ca. 50 Prozent. Dies bedeutet, dass entweder keine Genehmigung beantragt oder der Transport bereits gestartet wird, obwohl noch kein Genehmigungsbescheid vorliegt. Zudem wird mitunter nicht der genehmigte Fahrtweg benutzt, sondern eine aus Sicht des Unternehmens besser geeignete Strecke. In allen diesen Fällen entstehen bedeutende Risiken für die Verkehrsinfrastrukturen, für die Verkehrssicherheit und für die Umwelt.

Im Folgenden wird zunächst die gegenwärtige Genehmigungspraxis dargestellt. Auf dieser Grundlage werden Ansatzpunkte für die Verbesserung abgeleitet und abschließend drei Szenarien skizziert, wie der Genehmigungsprozess zukünftig besser gestaltet werden könnte – sowohl für Unternehmen als auch Verwaltungen.

Derzeitiger Ablauf des Genehmigungsverfahrens

Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens basiert auf der Richtlinie zum Antrags- und Genehmigungsverfahren für die Durchführung von Großraum- und Schwerlasttransporten (RGST 2013), die nach einer Novellierung im Februar 2014 in Kraft getreten ist. Sie enthält Regelungen zur Verfahrensabwicklung für die beteiligten Behörden, ein einheitliches Formular sowie einen Katalog von Standardauflagen mit Bearbeitungshinweisen. Genehmigungen werden für alle Fahrzeuge bzw. Fahrzeugkombinationen benötigt, die die zulässigen Fahrzeugabmessungen, Achslasten und/oder das zulässige Gesamtgewicht überschreiten (§32 bzw. §34 StVZO). Damit diese Fahrzeuge am Straßenverkehr teilnehmen können, ist eine Ausnahmegenehmigung nach §70 StVZO

* Die Ergebnisse werden mit freundlicher Genehmigung der Metropolregion GmbH veröffentlicht. Der vorliegende Text wurde von Marco Brunzel und Heidrun Müller verfasst.

zu beantragen. Konkret betrifft dies beispielsweise nicht nur Tieflader zum Transport von Turbinen etc., sondern bspw. auch so genannte Autokrane, die häufig zum Bewegen schwerer Lasten auf Baustellen temporär eingesetzt werden.

Grundsätzlich besteht das Genehmigungsverfahren aus vier Schritten: (1) Antragstellung, (2) Antragsprüfung, (3) Anhörungsverfahren und (4) Bescheiderstellung. Die Genehmigung für einen solchen Transport wird vom Transportunternehmen bei der örtlich zuständigen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde beantragt. Meistens ist dies der Betriebssitz, möglich ist auch die Antragstellung am Ort des Fahrtantritts. Genehmigungsbehörden sind i.d.R. kommunale Straßenverkehrsbehörden oder nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung, wie z.B. der Landesbetrieb Straßenwesen des Landes Brandenburg.

1. Die Antragstellung erfolgt auf der Basis des bundesweit einheitlichen Formulars gemäß RGST 2013. Darin werden sämtliche Informationen zu Größe und Gewicht des Transportguts, Anzahl der Achsen sowie Achslasten der vorgesehenen Transportfahrzeuge sowie zum geplanten Fahrtweg angegeben. Eingereicht wird der Antrag entweder elektronisch über das internetbasierte Fachverfahren VEMAGS oder in Papierform per Fax oder Post. Da es sich um ein fachlich anspruchsvolles und aufwändiges Antragsverfahren handelt, nutzen die Transportunternehmen häufig spezialisierte Dienstleister. Diese füllen häufig nicht das Formular aus, sondern übernehmen auch die Streckenplanung.
2. Die Genehmigungsbehörde überprüft die Plausibilität der Angaben und ob der beantragte Fahrtweg im örtlichen Zuständigkeitsbereich generell genehmigungsfähig ist. Sind von dem Transport z.B. Brücken zu überqueren, wird i.d.R. ein Statiker der örtlichen Bauverwaltung um eine entsprechende Stellungnahme gebeten oder ein externes Ingenieurbüro mit der Prüfung beauftragt.
3. Soll der beantragte Transport durch mehrere Gebietskörperschaften führen, ist ein Anhörungsverfahren durchzuführen. Das Anhörungsverfahren wird von der Genehmigungsbehörde koordiniert, bei der der Antrag gestellt wurde. Welche Behörden zu beteiligen sind, wählt die Genehmigungsbehörde anhand des beantragten Fahrtwegs aus. Nutzen die identifizierten Behörden VEMAGS, werden diese über VEMAGS zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert. Nicht über VEMAGS erreichbare Behörden werden über Fax oder per E-Mail (mit einem angehängten Dokument) beteiligt. Wie in der Genehmigungsbehörde wird in allen zu beteiligenden Behörden für die beantragte Strecke überprüft, ob diese für den Transport geeignet ist. Auch hier werden weitere Akteure auf Arbeitsebene einbezogen, z.B. Straßenbaulastträger, Bahnunternehmen, wenn Bahnübergänge zu überqueren sind, oder externe Ingenieurbüros. Soll ein Transport durch mehrere Bundesländer führen, übernimmt eine Mittelbehörde oder nachgeordnete Behörde des entsprechenden Bundeslandes das Einholen der Stellungnahmen und übermittelt diese gebündelt an die Genehmigungsbehörde. Ist die Prüfung abgeschlossen, werden sämtliche Stellungnahmen in VEMAGS eingestellt oder per Fax oder E-Mail an die Genehmigungsbehörde übermittelt.

Diese Stellungnahmen enthalten i.d.R. Auflagen für die jeweiligen Streckenabschnitte, welche später Bestandteil des Bescheids werden.

4. Sind alle Stellungnahmen bei der Genehmigungsbehörde eingegangen, wird ein Genehmigungsbescheid erstellt, der neben dem geprüften Fahrtweg auch alle Auflagen der angehörten Behörden beinhaltet. Die Genehmigungsbehörde ist nach der RGST angehalten, sämtliche Auflagen so zusammenzustellen, dass der Bescheid für den Antragsteller und auch für die Polizei nachvollziehbar ist. Diese Aufgabe ist in der Praxis vor allem dann nicht einfach zu lösen, wenn die Anhörung inkonsistente oder sich widersprechende Auflagen ergeben hat. Für solche Fälle verfügt die Genehmigungsbehörde über einen Ermessensspielraum und kann entscheiden, welche Auflagen in den Bescheid aufgenommen werden. In der Praxis wird dieses Ermessen jedoch selten ausgeübt, z.B. weil der Bearbeiter manche Auflagen aufgrund fehlender Ortskenntnisse nicht beurteilen kann. In der Folge werden alle Auflagen einfach übernommen und es entstehen Bescheide mit umfangreichen „Auf-

»Das derzeitige Verfahren belastet nicht nur die Unternehmen, sondern bedeutet auch einen hohen Aufwand für die Genehmigungs- und Anhörungsbehörden.«

lagenpaketen“, die vom Antragsteller häufig kaum konfliktfrei umgesetzt werden können.

Im Ergebnis belastet das derzeitige Verfahren nicht nur die Unternehmen, weil zahlreiche Nachweise beizubringen sind, das Verfahren sehr lang dauert oder die Bescheide nicht umsetzbar sind. Auch für die Verwaltungen stellt das derzeitige Verfahren eine hohe Belastung dar, insbesondere für die vielen kleinen Genehmigungs- und Anhörungsbehörden. Dort sind für die Bearbeitung der Anträge häufig Mitarbeiter zuständig, die eine Vielzahl von weiteren fachlichen Aufgaben haben und die nur selten eine Genehmigung für einen Schwerlasttransport erteilen bzw. daran beteiligt. Das aufwändige Genehmigungs- und Anhörungsverfahren für einen Schwerlasttransport wird als zusätzliche Belastung wahrgenommen und dann ggf. verzögert bearbeitet. Die Arbeit in diesem Genehmigungsverfahren erfordert häufig Spezialwissen, über das die jeweiligen Bearbeiter häufig nicht verfügen (können). Daher werden in vielen Genehmigungs- und Anhörungsbehörden – häufig, um sich abzusichern – weitere interne und externe Akteure einbezogen, was die Bearbeitung weiter verzögert.

Ansatzpunkte für eine Verbesserung der bestehenden Verwaltungspraxis

Aus dem grundsätzlichen Genehmigungsprozess und den aufgezeigten Problemen lassen sich Ansatzpunkte ableiten, wie das

Genehmigungsverfahren aus Sicht der Unternehmen und der Verwaltung verbessert werden kann.

Koordinations- und Bündelungsfunktion der Genehmigungsbehörden stärken

Aufgrund der vielfältigen Schutzbedarfe und den daraus resultierenden ebenso vielfältigen Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie der in allen Prozessschritten benötigten besonderen Expertise sind an der Genehmigung eines Schwerlasttransports eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Die derzeitige Organisation und Steuerung der Genehmigungsprozesse entspricht den klassischen Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Auf der Basis einer bundeseinheitlichen Rechtsgrundlage erfolgt der konkrete Verwaltungsvollzug mit unterschiedlichen länderspezifischen Modellen bzw. Umsetzungsvorschriften im Wege der aufgabenorientierten Zusammenarbeit von örtlich und fachlich zuständigen Behörden unterschiedlicher Verwaltungsebenen. Im Anhörungsverfahren sind zudem eine Vielzahl fachlich zuständiger Stellen sowie externer Sachverständiger eingebunden, deren Mitwirken (und damit möglicherweise verbundene Verzögerungen) für den Antragsteller oft nicht transparent ist. Als Instrument der Bündelung und Professionalisierung von Antragsverfahren hat der Gesetzgeber die Genehmigungsbehörden mit der Aufgabe betraut, das arbeitsteilige Zusammenwirken der verschiedenen Verwaltungen aktiv zu steuern und gegenüber einem Unternehmen als allein zuständige Behörde aufzutreten. Im Verwaltungsalltag hat diese Bündelungs- und Koordinationsfunktion bisher jedoch noch nicht die gewünschten Wirkungen erzielt. So existieren beispielweise keine dedizierten Anreiz- bzw. Sanktionsmechanismen im Bereich der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit, dass die angefragten Stellen schnell/fristgerecht liefern. Zudem sind bisher die organisatorischen Gestaltungspotenziale neuer Technologien bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Die aktuell große Bedeutung von Servicepartnern auf der Basis intermediärer Geschäftsmodelle gilt auch als ein starker Indikator dafür, dass an der Schnittstelle zwischen den Unternehmen und der Verwaltung im Bereich Schwerlasttransport Optimierungspotenziale bestehen.

Verbesserung der fachlichen und organisatorischen Abläufe in den beteiligten Verwaltungen

Die Anforderungen an die fachlich fundierte Prüfung sowie rechtssichere Formulierung einer Stellungnahme bzw. eines Bescheides erfordern in den beteiligten Verwaltungen ein hohes Maß an Spezialwissen. Dieses Wissen ist aufgrund der angespannten personellen Situation heute vielerorts immer weniger vorhanden. In zahlreichen Genehmigungs- und Anhörungsbehörden, aber auch bei der Polizei, wurde es – auch aufgrund der Sparmaßnahmen der letzten Jahre – häufig versäumt, das Fach- und Spezialwissen ausscheidender Mitarbeiter systematisch zu sichern und weiterzugeben. Gleichzeitig steigen seit Jahren die Fallzahlen im Bereich des Schwerlastverkehrs. Im Ergebnis fühlen sich viele Mitarbeiter in den entsprechenden Fachabteilungen

überfordert und erteilen mitunter aus fachlicher Unsicherheit mehr Auflagen als erforderlich wären. Die steigende Arbeitsverdichtung befördert mitunter – gerade bei erfahrenen Mitarbeitern – die Tendenz, sich auf der Basis ihrer umfassenden Fach- und Verfahrenskompetenz selbstständig zu machen und als private Dienstleister Unternehmen im Prozess der Antragstellung zu unterstützen.

Im Prozess der Bearbeitung einer Genehmigung benötigen die öffentlichen Verwaltungen eine Vielzahl von Daten. Diese werden in den beteiligten Verwaltungen häufig einzelfallbezogen (und damit immer wieder neu) aus unterschiedlichen Quellen zusammengetragen, da keine integrierten IT-basierten Lösungen existieren. Eine medienbruchreife Übernahme entsprechender Fachdaten, z.B. auf der Basis geographischer Informationssysteme (GIS) – was die entsprechenden Fachverwaltungen erheblich entlasten könnte – ist gegenwärtig bisher nur selten möglich.

Hier gilt es, das erforderliche Fachwissen sowie aktuelle Daten und Informationen einheitlich für die Verwaltungen bereitzustel-

»Zur Bündelung von Antragsverfahren haben die Genehmigungsbehörden die Aufgabe, das Zusammenwirken der verschiedenen Verwaltungen zu steuern, was in der Praxis so nicht umgesetzt werden kann.«

len, so dass die Bearbeitung vereinfacht werden können. Ein Teil der Daten könnte auch den Unternehmen bereitgestellt werden, so dass die Qualität der Angaben in den Anträgen sich erhöht und so ggf. die Prüfung und Bearbeitung der Anträge weniger aufwändig wird.

Prozessintegration verbessern

Zwar existiert mit VEMAGS ein verwaltungsübergreifend genutztes webbasiertes IT-Verfahren, welches in seinen funktionalen Möglichkeiten jedoch deutlich hinter zeitgemäßen Anforderungen an eine optimale IT-Unterstützung von Verwaltungsprozessen zurückbleibt. Viele Transportunternehmen, auch KMU, sowie deren Dienstleister haben in den letzten Jahren umfassende IT-Systeme eingeführt, die ihre Logistik- und Managementprozesse durchgängig unterstützen. Auf der Basis dieser Entwicklungen hat sich auch die Erwartungshaltung von Unternehmen gegenüber der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren deutlich verändert. So ist es für die antragstellenden Unternehmen zunehmend unverständlich, dass bei der Antragstellung Daten zu Fahrzeugen und Transportgut nicht oder nur eingeschränkt aus entsprechenden IT-Systemen medienbruchfrei übernommen und im Fachverfahren hinterlegt werden können. Auf Grundlage dieser Ansatzpunkte wurden im Rahmen des Projekts drei Szenarien

bzw. als Handlungs- und Entwicklungskorridore entwickelt, die im folgenden Abschnitt kurz skizziert werden.

Handlungs- und Entwicklungskorridore für die Verbesserung der Genehmigungsprozesse im Schwerlastverkehr

Auf Grundlage der aufgezeigten Optimierungspotenziale wurden drei Szenarien bzw. Gestaltungsoptionen entwickelt: (1) Optimierung, (2) Neugestaltung und (3) Transformation, deren Umsetzung jeweils einen steigenden Grad an Veränderung erfordert. Diese gehen von einem einheitlichen Set von Umweltbedingungen bzw. Prämissen aus, die zuerst kurz beschrieben werden.

Prämissen der Gestaltung

Die konstruierten Gestaltungsoptionen basieren auf bestimmten Grundannahmen, die sich aus gesicherten Erkenntnissen der Gegenwart, empirisch belegbaren Entwicklungen der letzten Jahre, aber auch auf Annahmen über zu erwartende Entwicklungen zusammensetzen.

- **Zustand der baulichen Infrastruktur:** Die überwiegende Anzahl der Brückenbauwerke in Deutschland ist in den 1970er Jahren gebaut worden und daher für solche Transporte oft nur noch eingeschränkt nutzbar sind. Diese wurden einst für eine deutlich geringere Verkehrsbelastung geplant, weshalb Sanierungen oft aufwändiger und teurer werden als erwartet. Die Sanierung wird sich mit Blick auf finanzielle und personelle Ressourcen über einen Zeitraum von mindestens zehn bis zwanzig Jahren erstrecken. Damit wird es zukünftig vermutlich noch mehr Brücken und Straßen geben, die nur eingeschränkt von Schwerlasttransporten genutzt werden können.
- **Steigende Anzahl an Transporten, größere Ladungen und Termindruck:** Dazu beigetragen hat u.a. der Boom von Windparks. Auch neue Techniken im Bausektor führen dazu, dass immer größere Teile vorgefertigt werden, die dann auf Baustellen zu transportieren sind. Zudem stehen die Transportunternehmen heute unter hohem Druck, Transportgüter termingerecht zu liefern.
- **Demografischer Wandel/fehlende Fachkräfte:** In vielen Genehmigungsbehörden besteht schon heute eine sehr angespannte Personalsituation, da viele erfahrene Fachkräfte bereits altersbedingt ausgeschieden sind und deren Stellen oft nicht neubesetzt werden (können). Im Ergebnis wird zwingend erforderliches Spezialwissen fehlen, während die Anzahl der Anträge weiter ansteigt. Der Fachkräftemangel wird nicht nur die öffentliche Verwaltung betreffen, sondern auch die Unternehmen, die z.B. bereits heute Schwierigkeiten haben, geeignete Fahrer zu finden.
- **Föderales Mehrebenensystem:** Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft die entscheidenden rechtlichen Grundlagen für Schwerlasttransporte auf Bundesebene geregelt werden. Entsprechend der föderalen Arbeitsteilung werden die Bundesländer damit weiterhin festlegen, welche Behörde(n) für die Durchführung der bundesgesetzlichen Vorschriften zuständig

sind. Auf diese Weise verfestigen sich landesspezifische Unterschiede hinsichtlich der Genehmigungspraxis, welche für Unternehmen oft schwer nachvollziehbar sind und in der Praxis mit höheren Bürokratiekosten verbunden sind.

- **Digitalisierung/datenzentrierte Architekturen:** In einigen Branchen haben sich auf der Grundlage digitaler Daten neue Geschäftsmodelle etabliert und bedeutende Transformationswirkungen ausgelöst. Dies betraf und betrifft vor allem datenzentrierte Architekturen und Technologien (Mobile und Cloud Computing). Auf der Basis neuer technischer Möglichkeiten, z.B. im Bereich der Personalisierung, Echtzeitorientierung digitaler Daten (z.B. Sensordaten) werden sich auch für den Bereich der Schwerlasttransporte neue Perspektiven der Automatisierung und Optimierung von Prozessen eröffnen.

Szenario Optimierung

Grundlage für das Szenario Optimierung bildet die Annahme, dass innerhalb der bestehenden rechtlichen Regelungen und institutionellen Strukturen ausreichend Spielräume existieren, um konkrete Verbesserungen für Unternehmen und Verwaltungen zu erreichen. Exemplarisch werden im Folgenden mögliche An-

»Das für die Bearbeitung der Anträge erforderliche Spezialwissen wird zukünftig fehlen, während die Anzahl der Anträge weiter ansteigt.«

satzpunkte zur Optimierung der bestehenden Verwaltungspraxis dargestellt.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen ist, Politik und Verwaltung noch stärker als bisher für wirtschaftspolitische Relevanz des Schwerlastverkehrs und die daraus resultierenden Anforderungen an die Genehmigungspraxis zu sensibilisieren. Dadurch erhalten die im Genehmigungsprozess beteiligten Verwaltungen die nötige Unterstützung, um die Bearbeitung arbeitsorganisatorisch höher zu priorisieren.

Die Genehmigungsbehörden sind in ihrer Rolle als „einheitlicher Ansprechpartner“ für Unternehmen sowie in ihrer Funktion als zentrale Koordinations- und Steuerungsinstanz auf die Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der anderen Verfahrensbeteiligten angewiesen. Die beteiligten Verwaltungen arbeiten kontinuierlich und gemeinsam an der Verbesserungen hinsichtlich der Bereitstellung und Nutzung von Daten sowie der generellen Verbesserung von Prozessen, z.B. VEMAGS flächendeckend zu nutzen, um Medienbrüche weiter zu reduzieren. Dafür könnten verbindliche Servicevereinbarungen zwischen den beteiligten Stellen (innerhalb der jeweiligen Verwaltung und behördenübergreifend) geschlossen werden. Diese Vereinbarungen sind innerhalb

der jeweiligen Verwaltungen über personale Maßnahmen (Zielvereinbarungen) zu verankern und durchzusetzen. Mit privaten Akteuren wie Ingenieurbüros lassen sich Verträge mit entsprechenden Sanktionsmechanismen vereinbaren, die z.B. zur Anwendung kommen, wenn Daten nicht termingerecht bereitgestellt werden.

Zur Unterstützung der Mitarbeiter bei der Bearbeitung sowie zur schrittweisen Harmonisierung von Abläufen in den beteiligten Behörden kann ein Prozess- und Wissensmanagement aufgebaut werden. Dieses enthält umfangreiche Beschreibungen und Anleitungen, wie Anträge zu bearbeiten und welche internen oder externen Stellen zu beteiligen sind. Um zu gewährleisten, dass das Wissensmanagement-System als verbindlich für die Bearbeitung angesehen wird, sind alle Stellen, die für die Bearbeitung der Genehmigungen beteiligt werden, in die Erarbeitung einzubziehen. Nur so entsteht eine solide Informationsbasis, die den Bearbeitern auch nützt. Zu einer solchen gemeinsamen Wissensbasis gehören auch Werkzeuge wie Mustertexte oder auch standardisierte Positivlisten und/oder Karten, welche z.B. genehmigungsfähige Strecken enthalten. Im Ergebnis kann auf dieser Basis schneller und besser entschieden werden, ob und unter welchen Auflagen ein Transport genehmigt werden kann. Der Aufbau und die Pflege von Wissensmanagement-Systemen kann durch ein Fachnetzwerk aus Bearbeitern und Führungskräften unterstützt werden, das bei Bedarf Expertise aus anderen Verwaltungsbereichen oder auch aus der Wissenschaft heranzieht.

Die Unternehmen stellen ihre Anträge über ein verbessertes VEMAGS-System, in das sich Daten zu den transportierenden Gütern bzw. den Transportfahrzeugen prinzipiell medienbruchfrei aus den IT-Systemen der Unternehmen übernehmen und im System bei Bedarf speichern lassen. Hier werden auch Kostensätze hinterlegt sein, so dass für die beantragten Strecken die zu erwartenden Gebühren angezeigt werden.

Szenario Neugestaltung

Kern des Szenarios „Neugestaltung“ ist die Verbesserung der Verwaltungspraxis auf der Grundlage veränderter Arbeits- und Organisationsformen innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie an den Schnittstellen zu den Unternehmen. Dabei kommt den organisatorischen Gestaltungspotenzialen moderner Informations- und Kommunikationstechnologien eine besondere Bedeutung zu. Die im Folgenden ausgeführten Ansätze betreffen einzelne Elemente institutioneller Neugestaltung, deren Vor- und Nachteile vertiefend zu erarbeiten und zu diskutieren sind.

In den Bundesländern, in denen die Genehmigungsbehörden heute noch auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, können regionale Kompetenzzentren gebildet werden. Für den Aufbau dieser Kompetenzzentren bieten sich zwei Optionen an. Denkbar ist einerseits die schrittweise Konzentration von Aufgaben und Fachpersonal in einer Verwaltung, welche dann im Wege der Amtshilfe oder Aufgabenübertragung die anderen Verwaltungen fachlich und organisatorisch unterstützt bzw. die Anträge bearbeitet. Die

zweite Variante ist der dedizierte Aufbau eines regionalen Shared Service Centers (SSC), das im Auftrag der kommunalen Gebietskörperschaften die Anträge bearbeitet. Für beide Varianten ist generell zu prüfen, wie die örtlich wahrzunehmende Prüfungs- und Entscheidungspraxis rechtlich und organisatorisch ausgestaltet werden kann. Ebenso ist zu klären, wie der finanzielle Ausgleich zwischen den beteiligten Verwaltungen erfolgt, sowohl was die Kosten für die eigentliche Leistungserbringung betrifft als auch die Aufteilung von Gebührenanteilen. Entsprechende Regelungen sind auch hinsichtlich des Personals zu finden. In den Kompetenzzentren werden die Anträge mit einem verbesserten VEMAGS-System sowie auf Basis von integrierten Daten und standardisierten Abläufen bearbeitet. Die für die Bearbeitung erforderlichen Daten anderer Verwaltungen bzw. Akteure werden den Kompetenzzentren in standardisierten Formaten bereitgestellt und langfristig über Serviceschnittstellen direkt in VEMAGS integriert. Auch private Akteure, wie Ingenieurbüros werden auf Basis von einheitlichen Standards einbezogen, was z.B. statische Berechnungen betrifft. Fachliches Wissen sowie Daten und Infor-

»In den Bundesländern, in denen die Genehmigungsbehörden auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, könnten regionale Kompetenzzentren gebildet werden.«

mationen werden, wie beim Szenario „Optimierung“, über ein Fachnetzwerk bereitgestellt und im ständigen Austausch aktualisiert. So ist es möglich, Anträge zukünftig einheitlich zu bearbeiten, um auch Entscheidungen für die Unternehmen transparenter zu machen. Voraussetzung dafür sind technische, rechtliche und organisatorische Standards sowie deren Durchsetzung.

Diese Aufgabe könnte eine Geschäfts- und Koordinierungsstelle („GeKo GST“) übernehmen, die sich in Struktur und Aufgabenumfang an bestehenden vergleichbaren Organisationseinheiten orientiert (z.B. die Geschäftsstelle LeiKa oder den überörtlichen Strukturen im Bereich der einheitlichen Behördenrufnummer 115). Den Betrieb der GeKo GST könnte ein Bundesland im Auftrag des Bundes und der anderen Bundesländer übernehmen.

Szenario Transformation

In diesem Szenario bilden technologische, gesellschaftliche und ökonomische Trends den Ausgangspunkt für eine komplette Neugestaltung der Organisation des Schwerlastverkehrs, nicht nur des Genehmigungsprozesses. Die bestehenden rechtlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen werden konstruktiv in Frage stellt.

Auf der Basis einer umfassenden informationstechnischen Kopplung zentraler und dezentraler IT-Systeme stehen eine

Vielzahl strecken- und ortsbezogener Daten sowie rechtlicher Rahmenbedingungen kontinuierlich und nahezu in Echtzeit zur Verfügung. Dazu gehören auch kontinuierlich erfasste und regelmäßig von Sachverständigen überprüfte Daten über die Belastbarkeit und den Zustand von Infrastrukturen, wie Brücken, oder Daten zum Profil und der baulichen Ausstattung von Straßen und Kreuzungen sowie aktuelle Informationen über gemeldete Schäden, bestehende bzw. geplante Baustellen und andere Informationen über generelle bzw. zeitliche Einschränkungen der Benutzbarkeit eines Streckenabschnitts. Auf der Basis dieser Daten lassen sich in Kombination mit den Daten des Antragsstellers (physikalische Daten der zu transportierenden Güter bzw. der zum Einsatz kommenden Fahrzeuge) zur Laufzeit verschiedene Berechnungen durchführen (z.B. Tragfähigkeit, Wendekreise, maximale Geschwindigkeiten, notwendige Streckensperrungen,

sergestützter mobiler Messmethoden Güter und Fahrzeuge sehr präzise und sehr schnell vermessen. Damit kann durch die Anbringung verschiedener Sensoren an den zu transportierenden Gütern sowie an Fahrzeugen eine kontinuierliche Überwachung der Fracht über die gesamte Dauer eines Transports realisiert werden.

Alle mobil erfassten bzw. kontinuierlich von Sensoren gelieferten Daten können in einem On-Board-System gespeichert werden. Dieses System kommuniziert während des Transports mit der IT-Infrastruktur und übermittelt Daten zur genauen Position und zur Geschwindigkeit des Transports. Auf der Basis der kontinuierlich aktualisierten Daten sämtlicher in Bewegung befindlicher Transporte kann in einer Leitstelle zu jedem Zeitpunkt ein aktuelles Lage- und Prognosebild erzeugt werden. Gleichzeitig erhält auch der Fahrer eines Transports über das System aktuelle Streckeninformationen. Solche Informationen können zukünftig auch auf der Basis so genannter Car2x-Kommunikation von baulichen Objekten oder anderen Fahrzeugen bereitgestellt werden.

»Mit dem Einsatz von IT bzw. den Potenzialen, die IT auf der organisatorischen Ebene entfalten kann, ist eine stufenweise, aber dennoch erhebliche Verbesserung der Genehmigungspraxis möglich.«

bauliche Vor- und Nacharbeiten, erforderliche Begleitfahrzeuge, voraussichtliche Staus, etc.). Für die parallele Berechnung von Routen sowie die kontinuierliche Erstellung eines verkehrlichen Lagebildes im nationalen oder sogar europäischen Maßstab sind informationstechnische Hochleistungssysteme (In-Memory-Computing) erforderlich, welche auch mit sehr großen Datenmengen (Big Data) umgehen können.

Bei der Beantragung eines Schwerlasttransports haben Unternehmen vielfältige Möglichkeiten, digitale Daten aus speziellen Vor- oder Erfassungssystemen zu übernehmen. In einem personalisierten Bereich der Antragsplattform lassen sich zu transportierende Güter sowie Fahrzeuge in verschiedenen Varianten speichern und zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer konkreten Routenplanung verwenden. Denkbar ist es, dass Daten aus den IT-Systemen der Unternehmen automatisch und regelbasiert übernommen werden.

Zudem eröffnen neue technische Möglichkeiten im Bereich der mobilen 3D-Erfassung sowie der Sensorik weitere bedeutende Innovationspotenziale. So lassen sich auf der Basis la-

Fazit

Deutlich wurde, dass Schwerlasttransporte enorme wirtschaftliche Bedeutung haben. Die dargestellten Szenarien verdeutlichen die Gestaltungsbreite für die Genehmigungsprozesse solcher Transporte. Mit dem Einsatz von IT bzw. den Potenzialen, die IT auf der organisatorischen Ebene entfalten kann, ist eine stufenweise, aber dennoch erhebliche Verbesserung der Genehmigungspraxis möglich – nicht für Unternehmen, sondern vor allem auch für Verwaltungen ergeben sich Effizienz- und Effektivitätsvorteile. Daher ist eine moderne und vor allem bürokratiearme Genehmigungspraxis ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Voraussetzung ist, dass Politik und Verwaltung stärker als bisher für die herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung sowie die unmittelbare standortpolitische Dimension des Themas Schwerlasttransport sensibilisiert sind. Dadurch erhalten die im Genehmigungsprozess beteiligten Verwaltungen und Unternehmen die nötige Unterstützung, um das Verfahren zu modernisieren und effiziente Strukturen aufzubauen.