

Das System von Ausnahmegenehmigungen und Erlaubnissen nach der StVO und StVZO, dargestellt am Beispiel der Großraum- und Schwertransporte

Die Straßen sind nur für den normalen Verkehr gebaut¹. Sowohl Straßenquerschnitte als auch die durch den Unterbau bestimmte Tragfähigkeit werden durch technische Normen und Vorschriften festgelegt, die - allein schon aus fiskalischen Gründen - nur für bestimmte Regelstandards angelegt sind.

Es gibt aber Fälle, in denen es notwendig ist, trotzdem einen Verkehr mit Fahrzeugen zuzulassen, der die üblichen Maße sprengt.

So gibt es Ladungen, die so schwer oder hoch oder breit sind, dass sie mit den normalen Fahrzeugen nicht mehr befördert werden können. Für solche Fälle halten die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) und die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) ein System von Ausnahmegenehmigungen und Erlaubnissen bereit, das eine möglichst straßenschonende Abwicklung solcher Verkehre sicherstellt.

I. Definition der Großraum- und Schwertransporte

Eine Legaldefinition dessen, was ein Großraum- oder Schwertransport ist, existiert nicht. Eine Auslegungshilfe gibt aber die Rdnr. 13 der Verwaltungsvorschriften zu § 19 StVO. Danach bedürfen Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtgewichte die nach den §§ 32 und 34 StVZO zulässigen Grenzen überschreiten, einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO. Die StVZO nennt z.B. als zulässige Fahrzeughöhe 4,00 m, als Fahrzeugbreite 2,55 m, als Fahrzeuglänge bei Sattelkraftfahrzeugen 15,50 m bzw. 16,50 m oder als zulässiges Gesamtgewicht einer Fahrzeugkombination (Sattelkraftfahrzeuge und Züge) mit mindestens 4 Achsen 40,00 t. Fahrzeuge, die sich innerhalb dieser Werte bewegen, gelten quasi als „unbedenklich“².

II. Die Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO

1. Notwendigkeit der Ausnahmegenehmigung

Überschreitet bereits das **Fahrzeug** diese Grenzwerte, benötigt der Unternehmer eine Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO. Das ist z.B. der Fall, wenn

- zwar das Leergewicht der Fahrzeugkombination unter 40,00t liegt, es aber mit Zuladung mehr wiegt (Überschreitung des zulässigen Gesamtgewichts),
- das Fahrzeug im „Normalzustand“ mehr als 2,55 m breit ist oder beim Transport einer Ladung mit Ladeflächenverbreiterung dieses Maß nicht einhält,

- ein Sattelkraftfahrzeug länger als 16,50 m ist, ohne dass die Ladung nach hinten hinausragt.

Kein Fall der Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO liegt hingegen vor, wenn die Abweichungen nicht das Fahrzeug betreffen, sondern (ausschließlich) auf die Ladung zurückzuführen sind (z.B. ein Sattel-Kfz mit einer Länge von 14,50 m und einem Ladungsüberstand von 2,50 m).

2. Materielle Voraussetzungen

Wann eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden kann, ist § 70 StVZO nicht unmittelbar zu entnehmen. Die Norm ist vielmehr als Zuständigkeitsvorschrift aufgebaut und legt fest, welche Stellen und Behörden von welchen Vorschriften dispensieren können. Aus § 70 I Nrn. 2 und 3 StVZO³ ergibt sich aber, dass grundsätzlich Befreiungen von **allen** Vorschriften denkbar sind.

Welche **materiellen** Voraussetzungen erfüllt sein müssen, ist aus dem Grundschemata abzuleiten, das jeder Gesetzgebung inne wohnt: dem Spannungsverhältnis von Verbindlichkeit und Flexibilität bzw. Einzelfallgerechtigkeit. Als abstrakt-generelle Regelung liegen der StVZO bestimmte typische Fallgestaltungen zugrunde (Wie muss ein Lkw normalerweise beschaffen sein, um seine Transportaufgabe zu erfüllen?), eine Berücksichtigung jeder Besonderheit ist aber in einer Rechtsnorm nicht möglich. **Ausnahmen** sind deshalb erforderlich, um die Entwicklung der Technik nicht zu hemmen, unnötige Härten zu vermeiden oder die Ungewissheit über die Rechtslage zu beseitigen. Sie ermöglichen z.B. die Erprobung von neuen technischen Vorrichtungen⁴. Die Genehmigung einer Ausnahme kommt in Betracht, um besonderen Ausnahmesituationen Rechnung zu tragen, die bei strikter Anwendung der Bestimmungen nicht hinreichend berücksichtigt werden können. Bei der Erteilung der Ausnahmegenehmigung steht der Behörde ein Ermessen zu. Dabei ist das in der Norm enthaltene Merkmal der Ausnahmesituation nicht als eigenständige Tatbestandsvoraussetzung verselbständigt, sondern Bestandteil der der Behörde obliegenden Ermessensentscheidung. Die Feststellung, ob ein besonderer Ausnahmefall

1) Rdnr. 1 VwV zu § 46 StVO.

2) *Hentschel*, Straßenverkehrsrecht, 37. Auflage, § 29 Rdnr. 8.

3) Nach § 70 I Nr. 2 können Ausnahmen genehmigen die zuständigen obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten oder nach Landesrecht zuständigen Stellen von allen Vorschriften der Verordnung in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte einzelne Antragsteller, es sei denn, dass die Auswirkungen sich nicht auf das Gebiet des Landes beschränken und eine einheitliche Entscheidung erforderlich ist. Nach Nr. 3 kann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen Ausnahmen genehmigen, auch wenn das bundesweite Auswirkungen hat.

4) *Lütkes/Ferner/Kramer*, Straßenverkehr, § 70 StVZO Rdnr. 2.

vorliegt, setzt den gewichtenden Vergleich der Umstände des konkreten Falles mit dem typischen Regelfall voraus, der dem generellen Verbot zugrunde liegt. Die behördliche Ermessensentscheidung hat einerseits zu beachten, ob die Auswirkungen einer Ausnahmegenehmigung den Zielen des Verbots nicht zuwider laufen, andererseits hat sie eine geltend gemachte und bestehende Ausnahmesituation in diesem Lichte zu gewichten⁵.

3. Ansatzpunkt für das Vorliegen einer Ausnahmesituation: die Ladung

Während für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO generell unterschiedliche Gründe vorliegen können, kommt als Ansatzpunkt für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für Schwertransporte nur die **Ladung** in Betracht. Deren außergewöhnliche Dimensionen müssen also den Einsatz eines Fahrzeugs erfordern, das die „Normalmaße“ der StVZO sprengt.

In einer modernen Volkswirtschaft, die auf Mobilität und Güteraustausch angelegt ist, ist es unumgänglich, auch überdimensionierte Ladungen (z.B. Brückenteile, Generatoren, Transformatoren, schweres Arbeitsgerät) befördern zu können.

Der **Ausnahmecharakter** der Genehmigung nach § 70 StVZO verlangt jedoch, dass der Transport auf andere Art und Weise nicht abgewickelt werden kann (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit); rein wirtschaftliche Aspekte i.S. einer Streckenminimierung zählen nicht.

Das stellt besondere Anforderungen an die „Qualität“ der Ladung: entsprechend den Richtlinien des Bundesministers für Verkehr⁶ dürfen Ausnahmegenehmigungen, nur mit der „Auflage“⁷ erteilt werden, dass die entsprechenden Fahrzeuge ausschließlich zum Transport von unteilbarer Ladung verwendet werden dürfen, die mit Fahrzeugen, die dem in der StVZO zugelassenen Abmessungen entsprechen, nicht befördert werden können. Unteilbar ist eine Ladung, wenn ihre Zerlegung aus technischen Gründen unmöglich ist oder die Zerlegung und der Zusammenbau unzumutbare Kosten verursachen würden. Als unteilbar gilt auch das Zubehör von Kränen.

Zulässig ist auch die Beförderung einer aus zwei Teilen bestehenden Ladung, wenn die Teile aus Festigkeitsgründen nicht als Einzelstücke befördert werden können und diese unteilbar sind (das können z.B. zwei Brückenträger aus Beton sein, von denen einer allein beim Transport mit einem Nachläufer durchbrechen könnte). Dasselbe gilt für mehrere einzelne Teile, die je für sich wegen ihrer Länge, Breite oder Höhe die Benutzung eines Fahrzeugs mit einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO erforderlich machen, jedoch unter Einhaltung der nach § 34 StVZO zulässigen Gesamtgewichte und Achslasten⁸ (z.B. Langholz).

Weiterhin lassen die einschlägigen Verwaltungsvorschriften auch noch den Transport von Zubehör zu unteilbaren Ladungen zu, wenn dieses nicht mehr als 10 % der Ladung ausmacht.

4. Wirkung der Ausnahmegenehmigung

Durch den Verwaltungsakt der Ausnahmegenehmigung werden materiell-rechtliche gesetzliche Vorschriften außer Kraft gesetzt und es wird gleichsam neues objektives Recht für den Einzelfall geschaffen. Insofern wird das geltende Recht ad hoc aufgehoben oder geändert. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung kommt deshalb ihrem Wesen nach einer besonderen Art von Rechtsetzung durch einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt gleich⁹. Für den konkreten Einzelfall gelten also nicht mehr die „normalen“ Maße und Gewichte der StVZO als verbindlich, sondern das, was der Ausnahmebescheid festsetzt.

III. Die Erlaubnis nach § 29 III StVO

1. Grundsätzliches und Abgrenzung zu § 70 StVZO

Gem. § 29 III 1 StVO bedarf einer Erlaubnis der Verkehr mit Fahrzeugen und Zügen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtgewichte die gesetzlich allgemein zugelassenen Grenzen **tatsächlich** überschreiten. Im Gegensatz zu der Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO, die die Betriebs-erlaubnis (§§ 18 ff. StVZO) für die Schwer- und Großraumtransporter ermöglicht, setzt die Erlaubnis nach § 29 III StVO diese Zulassung der Fahrzeuge voraus und regelt deren Einsatz¹⁰. Entsprechend bestimmen die Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVO, dass Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtgewichte

5) OVG Münster, Urt. v. 12.05.2000, NZV 2000, 514.

6) Richtlinien für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 70 StVZO für bestimmte Arbeitsmaschinen und bestimmte andere Fahrzeugarten (Richtlinien zu § 70 StVZO)v. 12.05.80 (VkB I S. 433); geändert am 10.12.85 (VkB I 1986, S.13).

7) Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Nebenbestimmung dürfte es sich tatsächlich um eine Bedingung i.S. des Verwaltungsverfahrenrechts handeln. § 71 StVZO spricht zwar davon, dass einer Ausnahmegenehmigung „Auflagen“ beigefügt werden können; es ist aber kein Grund ersichtlich, warum die Vorschrift nicht auch Grundlage für alle anderen Nebenbestimmungen sein soll. Die ansonsten von der Struktur her ähnliche Regelung des § 46 StVO führt in Abs. III ausdrücklich Widerrufsvorbehalt, Bedingung, Befristung und Auflage an; der Bußgeldtatbestand in § 49 IV Nr. 4 StVO erwähnt trotz der Aufzählung in § 46 III StVO genau so wie § 69 a V Nr. 8 StVZO nur den Verstoß gegen eine „Auflage“. Sollte man § 71 StVZO nur als Rechtsgrundlage für Auflagen ansehen, könnte man die übrigen Nebenbestimmungen auf § 36 VwVfG bzw. auf die entsprechenden Vorschriften der Landesverwaltungsverfahrensgesetze stützen.

8) S. 442 Nr. 2c der Richtlinien zu § 70 StVZO, Rdnr. 87 ff. VwV zu § 29 StVO.

9) So zur Abweichung“ im Baurecht: Simon, BayBO, EL 50, Art. 77 Rdnr. 9.

10) Lütke/Ferner/Kramer, [FN 4], § 70 StVZO Rdnr. 14.

die nach den §§ 32 und 34 StVZO zulässigen Grenzen überschreiten, einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO bedürfen bzw. dass diese Ausnahmegenehmigung vorzulegen ist. Die Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO ist fahrzeugbezogen und kann nur bei grundsätzlicher Verkehrssicherheit des Fahrzeugs erteilt werden; sie gilt dann generell. Ob eine **konkrete**¹¹ Strecke dann auch geeignet ist, als Transportweg zu dienen, ist Regelungsgegenstand der Erlaubnis nach der StVO.

Eine Erlaubnis ist dagegen **nicht** erforderlich, wenn¹²

- *nicht das Fahrzeug oder die Fahrzeugkombination, sondern nur die **Ladung** zu breit oder zu hoch ist oder die Vorschriften über die Abmessungen nur deshalb nicht eingehalten werden, weil die Ladung nach vorn oder nach hinten zu weit hinausragt; in diesem Fall ist nur eine Ausnahme von den in Betracht kommenden Vorschriften des § 22 und ggf. des § 18 I 2 StVO zu erteilen,*
- *eine konstruktiv vorgesehene Verlängerung oder Verbreiterung des Fahrzeugs (z.B. durch Ausziehen der Ladefläche oder Ausklappen oder Anstecken von Konsolen usw.) **nicht oder nur teilweise** erfolgt **und** das Fahrzeug in diesem Zustand den Bestimmungen des § 32 StVZO entspricht,*
- *bei einem Fahrzeug, dessen Zulassung einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO bedarf, im Einzelfall das **tatsächliche** Gesamtgewicht und die **tatsächlichen** Achslasten die in § 34 III StVZO festgelegten Grenzen nicht überschreiten.*

2. Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis

Auch die Erlaubnis nach § 29 III StVO ist eine Art „Ausnahmegenehmigung“. Denn grundsätzlich bedarf die Teilnahme am öffentlichen Straßenverkehr keiner spezifischen Zulassung. Die Erlaubnisbehörde hat in einem konkreten Einzelfall nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden und dabei alle betroffenen Interessen sorgfältig abzuwägen¹³. Die Erlaubnis kann erteilt werden, wenn eine unteilbare Ladung¹⁴ transportiert wird. Daneben wird die Erlaubnis auch benötigt für Überführungsfahrten /Leerfahrten eines Fahrzeugs (oder einer Fahrzeugkombination), dessen (deren) **tatsächliche** Abmessungen und Gewichte die Werte der StVZO überschreiten. Da es sich bei der Erlaubnis nach § 29 III StVO um eine straßenverkehrsrechtliche und straßenrechtliche¹⁵ Zulassung handelt, sind auch noch streckenbezogene Voraussetzungen¹⁶ zu prüfen:

- *Für den gesamten Fahrtweg müssen Straßen zur Verfügung stehen, deren baulicher Zustand durch den Verkehr nicht beeinträchtigt wird und für deren Schutz keine besonderen Maßnahmen erforderlich sind, oder es darf wenigstens die spätere Wiederherstellung der Straßen oder die Durchführung jener Maßnahmen vor allem aus verkehrli-*

chen Gründen nicht zu zeitraubend oder zu umfangreich sein.

- *Der Verkehr darf nicht - wenigstens nicht zum größten Teil der Strecke - auf der Schiene auf oder auf dem Wasserweg möglich sein bzw. der Transport per Bahn oder per Schiff müsste unzumutbare Mehrkosten verursachen.*

IV. Ausnahmegenehmigung nach § 46 I Nr. 5 StVO von den Vorschriften über Höhe, Länge und Breite der Ladung (§ 22 II bis IV bzw. § 18 I StVO)

1. Regelungen des § 22 StVO

§ 22 StVO trifft folgende Regelungen:

- *Fahrzeug und Ladung dürfen zusammen nicht breiter als 2,55 m und nicht höher als 4 m sein (§ 22 II 1).*
- *Die Ladung darf bis zu einer Höhe von 2,5 m nicht nach vorn über das Fahrzeug, bei Zügen über das ziehende Fahrzeug hinausragen. Im Übrigen darf der Ladungsüberstand nach vorn bis zu 50 cm über das Fahrzeug, bei Zügen bis zu 50 cm über das ziehende Fahrzeug betragen (§ 22 III).*
- *Nach hinten darf die Ladung bis zu 1,5 m hinausragen, jedoch bei Beförderung über eine Wegstrecke bis zu einer Entfernung von 100 km bis zu 3 m. Fahrzeug oder Zug samt Ladung darf nicht länger als 20,75 m¹⁷ sein (§ 22 IV).*

2. Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 I Nr. 5 StVO und Verhältnis zu § 70 StVZO bzw. § 29 III StVO

Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, die aufgrund ihrer **Ladung** die Abmessungen der § 18 I oder § 22 II bis IV StVO überschreiten, bedürfen einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 5 StVO. Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtgewichte die nach den §§ 32 und 34 StVZO zulässigen Grenzen überschreiten, bedürfen **außerdem** einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO.

11) Diese konkrete Streckenbezogenheit wird allerdings im Bereich der grundsätzlich auch möglichen Dauergenehmigungen (vgl. Rdnr. 135 ff. VwV zu § 29 StVO) aufgegeben, da bei Vorliegen nur geringfügiger Überschreitungen flächendeckende Erlaubnisse (z.B. für das gesamte Bundesgebiet) erteilt werden können.

12) Rdnr. 81 ff. zu § 29 StVO.

13) So zu einer Erlaubnis zur Durchführung eines Rennens das Bayer. Staatsministerium des Innern in: *Bauer/Roos/Götzfried/Kralik, StVO in der Praxis*, § 29/16.

14) Rdnr. 87 ff. zu § 29 StVO; siehe oben Nr. II.3.

15) Siehe hierzu weiter unten.

16) Rdnr. 84 ff. VwV zu § 29 StVO.

17) In diesem Fall spielt es keine Rolle mehr, wie weit die vorhandene Ladung über das Fahrzeug hinausragt.

18) Vgl. Rdnr. 13 VwV zu § 46 StVO.

Solche Fahrzeuge bedürfen **zusätzlich** einer Erlaubnis nach § 29 III StVO¹⁸.

Gegebenenfalls ist es also möglich, dass bei einem Transport

- eine *Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO (Bsp.: Fahrzeug und Ladung überschreiten zusammen das zulässige Gesamtgewicht¹⁹ nach der StVZO)*
- eine *Erlaubnis nach § 29 III StVO (wegen der Notwendigkeit einer Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO vom zulässigen Gesamtgewicht)*
- eine *Ausnahmegenehmigung nach § 46 I Nr. 5 StVO (die Ladung führt nicht nur zu einer Überschreitung des zulässigen Gesamtgewichts, sondern ragt nach hinten zu weit über das Fahrzeug hinaus)*

gleichzeitig erforderlich werden.

Die -isolierte- Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 I Nr. 5 StVO ist jedoch nur möglich, wenn **Abmessungen** (siehe die Regelungen in § 22 II bis IV StVO, von denen befreit werden soll: Höhe, Breite, Länge) nicht eingehalten werden. (Das gilt auch für Ladungen, die aus mehreren einzelnen Teilen bestehen, die je für sich mit ihrer Länge, Breite oder Höhe über die im Fahrzeugschein festgelegten Abmessungen des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination herausragen und unteilbar sind.) Überschreitungen von Gewichten und Achslasten betreffen **immer** § 70 StVZO und § 29 III StVO.

3. Voraussetzungen für die Erteilung der Ausnahmegenehmigung

Wenn eine geeignete Fahrstrecke vorhanden ist und der Transport nicht über die Schiene/mit der Bahn abgewickelt werden kann, ist zusätzliche Voraussetzung²⁰, dass

- die Beschaffung eines Spezialfahrzeugs für die Beförderung unmöglich oder unzumutbar ist
- die Ladung nach vorn nicht über 1 m hinausragt.

Wesentliches Kriterium für das Vorliegen der Ausnahmesituation ist damit, dass der Einsatz eines Spezialfahrzeugs nicht möglich ist, um das **ladungsbezogene** Hinausragen über die Fahrzeugsilhouette zu vermeiden.

V. Sondernutzungserlaubnisse nach § 8 FStrG oder nach Art. 18 BayStrWG i.V.m. Art. 21 BayStrWG

Fahrten mit überschweren, überlangen, überbreiten oder überhohen Fahrzeugen können die Straßen über den Gemeingebrauch hinaus beanspruchen

und sind dann nach den materiellen Bestimmungen der Straßengesetze (§ 8 I 1 FStrG, Art. 18 BayStrWG) Sondernutzung²¹. Nach den straßenrechtlichen Kollisionsnormen (vgl. etwa § 8 VI FStrG, Art. 21 BayStrWG) bedarf es jedoch keiner straßenrechtlichen Zulassung, wenn nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für die übermäßige Straßenbenutzung erforderlich ist. In solchen Fällen ist jedoch die zuständige Straßen**ba**behörde anzuhören²²; die von ihr geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dann dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen (Art. 21 Sätze 1 und 2 BayStrWG).

Zweck dieser Vorschrift ist eine Verfahrenskonzentration für die Fälle, in denen nach Straßenverkehrsrecht eine Erlaubnis nach § 29 StVO oder eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO erforderlich ist. Materiell-rechtlich bleiben diese Sachverhalte aber dennoch Sondernutzungen²³.

VI. Zusammenfassung

Die Abwicklung von Großraum- und Schwertransporten auf öffentlichen Straßen unterliegt wegen ihrer die Straße selbst und den übrigen Verkehr beeinträchtigenden Wirkung einer besonderen straßen(verkehrs-)rechtlichen Zulassung.

Je nachdem, ob bereits das Fahrzeug/die Fahrzeugkombination ungewöhnliche Dimensionen und Gewichte aufweist oder nur die transportierte Ladung, kommen Ausnahmegenehmigungen nach § 70 StVZO und § 46 StVO, eine Erlaubnis nach § 29 III StVO und eine Sondernutzungserlaubnis nach dem Straßenrecht in Betracht. Sieht man von Leer- bzw. Überführungsfahrten eines die Maße der StVZO „sprengenden“ Fahrzeugs ab, ist Voraussetzung für die Zulassung eines Großraum- oder Schwertransportes immer die Unteilbarkeit der Ladung. Rein wirtschaftliche Aspekte, also das Bestreben, eine möglichst umfangreiche Ladung während einer Fahrt zu befördern, kommen dagegen nicht in Betracht.

19) Das zulässige Gesamtgewicht ist die Summe aus dem Leergewicht des Fahrzeugs und der Nutzlast (= mögliche Ladung).

20) Rdnr. 17 f. VwV zu § 46 StVO.

21) Vgl. Zeitler, BayStrWG, Art. 18 Rdnr. 13.

22) Rdnr. 95 VwV zu § 29 StVO.

23) Zeitler, aaO [o. Fn. 21], Art. 21 Rdnr. 11.