

9. Wirtschaftsverkehr in Städten nachhaltig gestalten

Prof. Dr.-Ing. Heike Flämig

Institut für Verkehrsplanung und Logistik, Technische Universität Hamburg-Harburg

9.1. Einleitung

Wirtschaftsverkehr entsteht, wenn der Ort der Gütererstellung nicht der Ort des Güterge- bzw. -verbrauchs ist. Dabei bedingen sich die nach ökonomisch-technischen Effizienz- und Effektivitätskriterien optimierten Unternehmens- bzw. Logistikstrategien und die Zusammensetzung, die Struktur und die Abwicklung des (Wirtschafts-)Verkehrs gegenseitig: Auf der Logistik lastet ein stetiger Rationalisierungs- und Optimierungsdruck, der zu Outsourcing und zeitintensiven Transporten führt. Die wachsenden Dysfunktionalitäten des Verkehrssystems, in dem der Wirtschaftsverkehr mit dem privaten Verkehr und mit außerverkehrlichen Nutzungsansprüchen des öffentlichen Raums konkurriert (z. B. Aufenthaltsqualität in Städten), stehen den heutigen Optimierungsansätzen der Unternehmen entgegen.

Die Auswirkungen des Wirtschaftsverkehrs sind nirgendwo so stark wahrnehmbar wie in den Großstädten: Hier treffen Angebot und Nachfrage räumlich konzentriert aufeinander, hier lebt ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung, hochverdichtet und teilweise in unmittelbarer Nachbarschaft zu den gebietsweise (noch) vorhandenen Konzentrationen von Industrie und Gewerbe. In den Städten ballen sich die Verkehre der Distributions- und Entsorgungslogistik.

In den Städten ballen sich insofern einerseits die Probleme durch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen. Zu diesen Wirkungsdimensionen gehören insbesondere die Luft- und Lärmemissionen des Fahrzeugverkehrs, der Flächenverbrauch für Anlagen und Infrastrukturen, die Verkehrsunfallfolgen sowie die ökologischen und ökonomischen Folgen durch Staus oder Engpässe. Andererseits bietet dieses hohe lokale Aufkommen aufgrund seines Volumens aber auch Ansatzpunkte für Entlastungen, wenn dadurch die kritische Masse für Verlagerungen auf umweltschonendere (Massen-)Transportmittel oder für Kooperationen erreicht wird.

9.2. Stand der (Wirtschafts-)Verkehrspolitik und -planung

Aufgrund der Problemlagen in den Städten wurden dort zahlreiche Gestaltungsideen entwickelt, um den Wirtschaftsverkehr stadtverträglich zu gestalten und seine Funktionsfähigkeit zu sichern. Eine Auswertung von Theorie und Praxis zeigt, dass das Maßnahmenspektrum eine Vielzahl an technischen und infrastrukturellen und wenige organisatorische, städtebaulich-planerische,

ordnungs- und preispolitische Ansätze abdeckt¹. Dabei wurden sowohl durch einzelne Akteure bzw. Akteursgruppen als auch gemeinsam (Kooperationen, Public-Private-Partnership) realisierbare Lösungsansätze identifiziert. Selten zu finden waren Umsetzungsfälle außerhalb des Verkehrssystems auf den so genannten vorgelagerten Entscheidungsebenen, beispielsweise der vorausschauende Umgang mit dem Wirtschaftsverkehr in der städtebaulichen Planung.

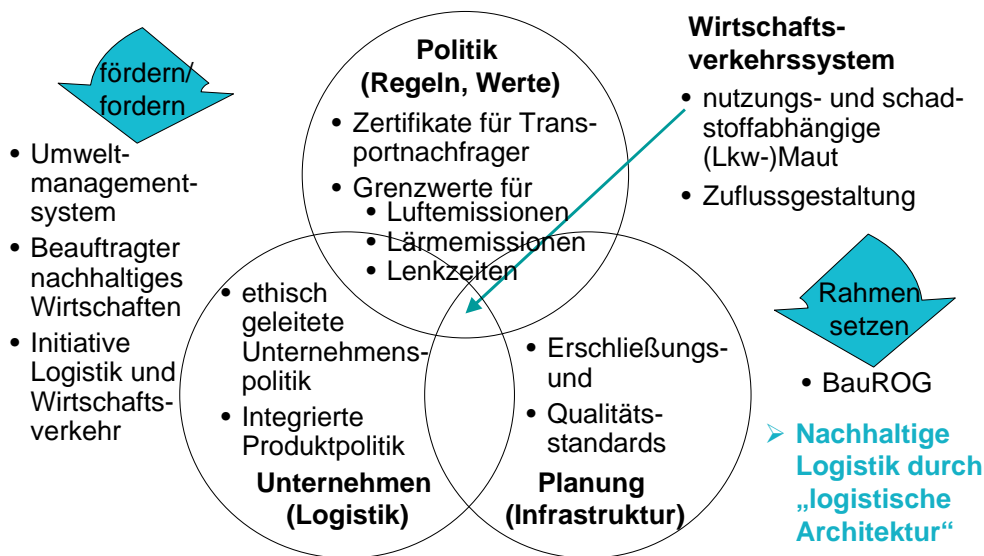
Die institutionellen Rahmenbedingungen der Wirtschaftsverkehrspolitik, insbesondere das Akteurssystem und die politisch-planerischen Regelwerke (einschließlich des betrieblichen Handlungsrahmens) geben allerdings Indizien, dass es durchaus erfolgversprechende Wege einer Gestaltung des Wirtschaftsverkehrs gibt. Bei der im Rahmen des genannten Forschungsvorhabens durchgeführten Politikanalyse zeigte sich, dass es häufig politische oder planerische Regelwerke sind, die den Prozess der Agendaformierung auslösen und die zentralen Akteure veranlassen, neue Wege zu beschreiten. Gefordert sind neue Politikstrategien, die auf Steuerung durch Standards auch im so genannten Verkehrsumfeld setzen.

9.3. Steuerung durch Standards

„Steuerung durch Standards“ basiert auf der Annahme, dass logistische Dispositionen der Unternehmen durch die Planung nur sehr begrenzt über die Vorgaben konkreter Maßnahmen beeinflussbar sind. Sie arbeitet mit einem an der Kontextsteuerung orientierten Steuerungsverständnis, das Zeitvorgaben, Qualitätsstandards, Anreize und Restriktionen setzt, um erwünschte Verhaltensmuster auf Seiten der Nutzer zu fördern und problematische Effekte zu minimieren. Bisher wurden solche Regelungen im Bereich Immissionsschutz oder zur Umsetzung eines CO₂-Minderungskonzeptes getroffen. Es spricht grundsätzlich nichts dagegen, bei Vorliegen der Voraussetzungen auch dezidierte Aussagen zu Verkehr und Logistik zu treffen.

¹ Der Diskussion- und Umsetzungsstand einer integrierten Wirtschaftsverkehrspolitik und -planung wurde im Rahmen eines Forschungsvorhabens des BMVBS aufgearbeitet. Flämig, Heike; Hertel, Christof: Wirtschaftsverkehr in Ballungsräumen. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Direkt - Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, Heft 62/2006. Die umfangreiche Fallsammlung findet sich unter: <http://vsl.tu-harburg.de/gv/fallbeispiele>.

Abbildung 1: Steuerung durch Standards



Quelle: eigene Darstellung

Der Beitrag greift drei Ansätze auf: Auf politischer Ebene wirken vor allem Preise und Grenzwerte. Auf der Ebene der öffentlichen Planung sind vor allem Ansätze für transporteffiziente Ansiedlungen gefragt. Für eine nachhaltige Gestaltung von Logistik und Wirtschaftsverkehr kommt dabei dem Setzen von Erschließungs- und Qualitätsstandards eine besondere Bedeutung zu. Auf der Ebene der Unternehmen/Logistik steht das nachhaltige Unternehmenshandeln im Mittelpunkt, das durch die Unterstützung einer ethisch geleiteten Unternehmenspolitik durch entsprechende Standards unterstützt werden kann.

Am wirksamsten haben sich bisher das Setzen von *ökologischen Grenzwerten und der selektive Zugang* zu den Innenstadtbereichen (z. B. Umweltzonen) oder die Bündelung im Zulauf auf große Senken (z. B. Einkaufszentren) gezeigt. Dort wird entweder das Ordnungsrecht oder die Marktmacht des Empfängers genutzt, um logistische Ströme zu lenken und auf diese Weise das System zu steuern.

Auch die Entwicklung der *Transportkosten* neue Steuerungsfenster. In der Vergangenheit hat der Verfall der Transportkosten die Rahmenbedingungen der Wirtschaftsverkehrsentwicklung massiv beeinflusst und die Nachfrage nach Verkehrsleistungen deutlich steigen lassen. Inzwischen ist die Bedeutung der Transportkosten wieder stärker in den Blickwinkel der Unternehmen gerückt: Dazu hat in Deutschland die Einführung der Maut für den Lkw-Verkehr auf Bundesautobahnen einen wesentlichen Beitrag geleistet und wird in den letzten Jahren durch die steigenden Energiepreise unterstützt. Transportkosten spielen daher bei den Unternehmen inzwischen sowohl operativ, als Standortfaktor, wie auch im Rahmen des Risikomanagements wieder eine größere Rolle und könnten in Zukunft einen entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftsverkehrs leisten.

Eine nachhaltige Logistik wird auch von der Wahl des richtigen Standorts bestimmt. In der Vergangenheit wurden logistische Ansiedlungen von der raumbezogenen Planung oft als unerwünschte Nutzungen eingestuft und weitgehend in das Umland der Städte verlagert. Dabei übernehmen ausgewählte logistische Betriebe eine zentrale Funktion für die Ver- und Entsorgung der Bevölkerung und werden vor Ort benötigt. Sie müssen an den geeigneten Standorten in den Stadtregionen angesiedelt werden. Zudem muss eine raum- und stadtverträgliche Logistik über die *Anpassung des Standortes an die Nutzung* im Rahmen der Erschließungsplanung hinaus gehen und auch eine *Anpassung der Nutzung an den Standort* in Betracht ziehen – etwa durch Festlegungen über den Ausschluss oder Einschluss bestimmter Betriebszeiten. Dazu können in einem ersten Schritt solche Standards herangezogen werden, die das Rechtsinstrumentarium liefert, beispielsweise das Bauordnungs- und -planungsrecht (BauROG), und die einen konkreten Standort qualifizieren. Für eine raum- und stadtverträgliche Logistikan siedlung scheint das Bauordnungs- und -planungsrecht besonders geeignet.

In einem weiteren Schritt ist ein Rahmenwerk zu entwickeln, das Kommunen und Unternehmen bei Ansiedlungsinteresse dabei unterstützt, den geeigneten Standort zu finden und diesen so umweltverträglich wie möglich zu erschließen. Hierbei kommen insbesondere der verkehrssparenden und umfeldverträglichen Standortwahl für die spezifische logistische Nutzung sowie der logistik- und verkehrsoptimierten sowie flächensparenden Erschließung, von der nur ein geringer Einfluss auf den Naturhaushalt und das räumliche Gefüge ausgeht, eine zentrale Rolle zu.

Auch wenn die Umsetzung *nachhaltiger Logistikkonzepte* und erst recht deren Minderungserfolge hinsichtlich der Reduzierung von Verkehr und dessen Folgen heute als eher gering einzustufen sind, öffnet sich durch die neu angestoßene Debatte um den Klimawandel ein politisches Zeitfenster zur Umsetzung eines nachhaltigen Wirtschaftens und insbesondere einer nachhaltigen Logistik von Unternehmen. In den letzten zwei bis fünf Jahren fordern Konsumenten, Stakeholder aber auch Shareholder verstärkt eine höhere Transparenz der Unternehmenstätigkeiten (siehe z. B. das Carbon Disclosure Project (CDP)), nicht zuletzt ausgelöst durch periodisch auftretende Skandale um Kinderarbeit, Gammelfleisch usw. Neben einer höheren Transparenz hinsichtlich des Beitrags des einzelnen Unternehmens zu den Treibhausgasemissionen rückt darüber hinaus immer mehr das Produkt bzw. die Supply Chain in den Mittelpunkt der Betrachtung (Eco Design, Carbon Footprint). Es wundert daher nicht, dass auch schon auf europäischer Ebene – entsprechend des Energieeffizienzlabels – über die Einführung eines Transporteffizienzlabels nachgedacht wird.

Rahmensetzungen durch die öffentliche Hand scheinen dabei notwendig, um den ökologischen Erneuerungsprozess des Wirtschaftssystems zu beschleunigen. Produktbezogene Richtlinien und Verordnungen (wie beispielsweise das Produkthaftungsgesetz) aber auch Richtlinien und Verordnungen im Verkehrssektor (wie beispielsweise die Feinstaubrichtlinie oder die

Grenzwertvorgaben für Abgasemissionen) sowie die Bindung von Fördermitteln an die Einführung eines Umweltmanagementsystems unterstützen diese Entwicklung.

Quellen:

Flämig, Heike: Logistik und Güterverkehr: Strukturwandel, Systemrenitenz und Nachhaltigkeit. In: WIG Wissenschaftliche Gesellschaft zum Studium Niedersachsens e. V. (Hrsg.): Neues Archiv für Niedersachsen. 1/2008. S. 68-85.

Flämig, Heike; Seipold, Peer; Wolff, Jutta; Drewes, Patric: Leitfaden für Unternehmen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten: Schwerpunkt: Reduzierung von transportbedingten CO₂-Emissionen. [Im Erscheinen]