

## Städtischer Wirtschaftsverkehr als Gegenstand der kommunalen Planung

Möglichkeiten und Grenzen privat-öffentlicher Kooperation\*

### I

#### *Wirtschaftsverkehr als Gegenstand kommunaler Planung*

##### *1. Probleme des Wirtschaftsverkehrs, Probleme mit dem Wirtschaftsverkehr*

Die Warenwirtschaft der Unternehmen wurde in den vergangenen Jahren tiefgreifend umstrukturiert. Auslöser hierfür sind grundlegend veränderte ökonomisch-technische Rahmenbedingungen, die Einführung neuer Produktions- und Distributionskonzepte und eine wachsende zwischenbetriebliche bzw. räumlich-funktionale Arbeitsteilung. Veränderte Markt- und Güterstrukturen sowie ein verschärfter ökonomischer Wettbewerb haben das System aus Beschaffung, Produktion, Absatz und Entsorgung von Gütern zum Gegenstand umfassender, „systemischer“ Rationalisierungsstrategien gemacht. Dabei spielen die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien eine tragende Rolle. In der Logistik ist Ende der 90er Jahre offenbar nichts mehr so, wie es noch wenige Jahre zuvor war!

Die veränderten Anforderungen an die Logistik im Unternehmen beeinflussen nicht nur die betriebliche Transportsteuerung und -abstimmung, sondern auch die Verkehrsstruktur insgesamt. Von zentraler Bedeutung ist der Ersatz von Warenbeständen durch Warenbewegung (Abbau der Lagerhaltung usw.), denn die Mobilisierung der Bestände reduziert die gegenüber den Transportkosten dominierenden Kapitalkosten. Räumlicher Ausdruck dieser veränderten Logistik ist der Wirtschaftsverkehr: Dazu gehören alle Transporte, die der Güterbeförderung und Dienstleistung dienen bzw. die in Ausübung eines Berufes durchgeführt werden<sup>2</sup>. Flächen-

\* Der Aufsatz beruht auf der Dissertation des Verfassers „Wirtschaftsverkehr, Stadtentwicklung und politische Regulierung. Zur Bedeutung des Strukturwandels in der Distributionslogistik für Städtebau und Stadtplanung“ (Fakultät für Raumplanung der Universität Dortmund, 1997), erscheint 1998 in der Reihe „Difa-Beiträge zur Stadtforschung“ des Deutschen Instituts für Urbanistik. Die Darstellung konzentriert sich auf Fragen der privat-öffentlichen Kooperation und das originäre planerische (öffentliche) Handlungspektrum im Rahmen solcher Partnerschaften.

1 Zum Strukturwandel in der Logistik in seiner grundsätzlichen Bedeutung für die Städte vgl. *Dieter Läßle*, Transport, Logistik und logistische Raum-Zeit-Konfigurationen, in: derselbe (Hrsg.), Güterverkehr, Logistik und Umwelt, Berlin 1995, S. 23–59.

2 Zur Begriffsbildung vgl. *Wolfgang Schweberdtger*, Städtischer Lieferverkehr. Bestimmungsgänge, Umfang und Ablauf des Lieferverkehrs von Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen, Braunschweig 1976 (Veröffentlichungen des Instituts für Stadtbauwesen, H. 20); *Ulrich Hatjefeld und Markus Hesse*, Städtischer Wirtschaftsverkehr. Empirische Grundlagen, Methoden, planerische Zugänge, in: Hans Boes und Markus Hesse (Hrsg.), Güterverkehr in der Region. Technik, Organisation, Innovation, Marburg 1996, S. 401–422.

ansprüche und Verkehrsaufwand vor allem großvolumiger Fahrzeuge strahlen direkt auf Umfeld und Umwelt der Unternehmen aus. Daraus ergeben sich besondere Konsequenzen für die Städte, die hier mehrfach betroffen sind: in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsstandort, als Umschlagplatz von Waren (Marktplatz), als Ort konkurrierender Nutzungsansprüche.

Die Entwicklung des Wirtschaftsverkehrs wird in zweierlei Hinsicht als problematisch bewertet: Zum einen werden in diesem Sektor erhebliche Umweltbelastungen erzeugt, die vor allem im Gütertransport mit Nutzfahrzeugen überproportional ausgeprägt sind. Belastungen in den Bereichen Verkehrssicherheit (Anzahl und Schwere von Unfällen mit Lkw) und Städtebau (Flächenbedarf für ruhenden und fließenden Wirtschaftsverkehr bzw. Umschlagrichtungen, Infrastruktur-Dimensionierungsforderungen der großmaßstäbigen Fahrzeuge, Gebäudeschäden durch Erschütterungen), hohe Lärmemissionen sowie Umwelt Risiken durch Gefahrguttransporte beeinträchtigen die städtischen Lebensbedingungen und die Stadtentwicklung. Hinzu treten zweitens Störungen des Verkehrsablaufs (Parken im Fahrbereich von Straßen, Manövriervorgänge) sowie die allgemeinen Kapazitätseingänge, auf die der zeit- und kostensensible Wirtschaftsverkehr in besonderem Maße empfindlich reagiert<sup>3</sup>.

Aufgrund der spezifischen „Sperrigkeit“ des Stadtraums für die Logistik ergeben sich immer wieder Engpässe für den Lieferverkehr, die auch als „Brüche“ im traditionellen Distributionskanal betrachtet werden können. Ursache dieser Engpässe sind weniger die von den Unternehmen häufig kritisierten Zeitfenster zur Belieferung der Innenstädte, sondern primär die gestiegenen Verkehrsmengen als Folge einer weitgehend bestandslosen Warenwirtschaft parallel zum gestiegenen gesamten Kfz-Verkehr. Da die Möglichkeiten einer „Rationalisierung“ des Stadtraums nach den Anforderungen der Logistik objektiv begrenzt sind, geben diese Brüche häufig erst den Anstoß für angepaßte Lösungen. Der Problem- und Handlungsdruck auf die Städte wird in Zukunft weiter steigen, denn relevante Prognosen deuten auf eine ungebrochene Zunahme des Wirtschaftsverkehrs hin.

##### *2. Stand der Planungspraxis – Versuch einer Zwischenbilanz*

###### *a) Umsetzungsprobleme und Wirkungsgrenzen*

Mit wachsendem Problemdruck wurde der Wirtschaftsverkehr in den letzten Jahren auch zunehmend im Stadt- und Verkehrsplanung beachtet, nachdem er zuvor über einen größeren Zeitraum stark vernachlässigt wurde. Von „Integration“ im Sinne einer systematischen Einbettung in die kommunale Planung kann man dabei zwar noch nicht sprechen. Allerdings wurden in den letzten Jahren wichtige Grundlagen für eine systematische Auseinandersetzung mit dem Güter- und Wirtschaftsverkehr geschaffen.

3 Zu diesen Problemdimensionen vgl. *IVU GmbH, HaCor GmbH, ZIV*, Verminderung der Luft- und Lärmbelastung durch den städtischen Güterverkehr. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin 1994; *Markus Hesse*, Wirtschaftsverkehr stadtrivertig. Zur Bedeutung der Logistik für die Stadtentwicklung, Basel, Boston und Berlin 1997 (Stadtfor-schung aktuell, Bd. 61). Zu den spezifisch „räumlichen“ Problemen der Logistik vgl. *Markus Hesse*, Logistik und Raumentwicklung. Zwischen „space of flows“ und Zielen der Nachhaltigkeit, in: Raumforschung und Raumordnung, 1998, H. 2/3.

verkehr hergestellt<sup>4</sup>. Aus der Planungspraxis ist vor allem das Konzept der „City-Logistik“ zu nennen, mit dem sich zahlreiche Aktivitäten zur Neuorganisation der innerstädtischen Lieferverkehre verbinden. Mittlerweile ist der Glanz der ersten Logistik-Phase jedoch verfliegen, manches Pilotprojekt hat den Sprung in den Regelbetrieb nicht geschafft. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, eine kritische Zwischenbilanz zu ziehen, vor allem mit Blick auf die Ziele und Strategien der Städte.

In Deutschland wurden 1997 zwischen 70 und 100 Städte bzw. Regionen gezählt, in denen der Güter- und Wirtschaftsverkehr zum Thema gemacht wurde. Vielerorts sind konkrete Projekte der City-Logistik in der Umsetzung. Die bisher praktizierten Ansätze beruhen im wesentlichen auf Kooperationen von Unternehmen des Transportgewebes, vor allem von Speditionen und Frachtführern, die zur Optimierung der Belieferung von aufkommensstarken „Problemkunden“ (Stau an der Empfänger-rampe) oder „Problemzonen“ (Stau in der Innenstadt) eingerichtet wurden. Von der Transportorganisation her sind dabei verschiedene Modelle in der Anwendung: die Tourenverdichtung in einem Verteilzentrum, die Sendungsverdichtung in einem Handlager, gebietsbezogene Belieferungen, kollektive Auslieferysteme. Wesentlich ist, daß Speditionen und Frachtführer ihre Transportkapazitäten teilweise zusammenbringen und damit besser auslasten. Weit entwickelt sind z. B. die City-Logistik-Konzepte in Berlin, Bremen, Düsseldorf, Freiburg, Köln, Kassel oder Stuttgart<sup>5</sup>.

City-Logistik hatte zeitweise den Status eines Modebegriffs, der wie vergleichbare Ideen einen spezifischen Lebenszyklus besitzt: Ist die Zeit „reif“ für ein solches Modewort, setzt eine vorwiegend theoretische Anfangsphase ein. In dieser Phase werden nicht selten hohe Erwartungen an die Wirkungen solcher Konzepte gestellt, die noch nicht fundiert sind. Es folgen Umsetzungsversuche, die aufgrund der Vielzahl der Beteiligten (Komplexitätsproblem), ihrer divergierenden Interessen (Verteilungsproblem) sowie generell ungünstiger Rahmenbedingungen (Kostenproblem) häufig in Ernüchterung umschlagen. Danach bleiben aus der Masse der gestarteten Projekte nur solche Aktivitäten übrig, die ökonomisch tragfähig und attraktiv sind. Ihre Zahl dürfte überschaubar sein. Mißt man die bisherige City-Logistik an überprüfbaren Verkehrs- und Umweltlastungen, so fällt die Zwischenbilanz bescheiden aus.

Dieser Tatbestand sowie praktische Umsetzungsürden der City-Logistik haben in Fachkreisen (Güterverkehrsverbände, Unternehmen) auch zur Grundsatzkritik an der bisher erzielten Relation aus Aufwand und Wirkung geführt. Ein pauschaler Abgang auf die städtische Wirtschaftsverkehrsplanung wäre jedoch verfrüht: Zum einen ist es unredlich, von der Reform eines Teilsystems gleich die Lösung aller Pro-

<sup>4</sup> Vgl. Ulrich Hatzfeld und Markus Hesse, Wirtschaftsverkehr: Stadtlogistik zum öffentlichen Thema machen, in: Informationen zur Raumentwicklung 1996, H. 7/8, S. 412.

<sup>5</sup> Vgl. die zusammenfassenden Darstellungen in der Sonderbeilage „City-Logistik“ der Zeitschrift Logistik heute, 1995, Nr. 10, sowie bei Ines Zehle, City-Logistik. Chancen der koordinierten Versorgung von Städten, Sinzheim 1997 (Uni-Schriften Betriebswirtschaftslehre).

bleme des Stadtrverkehrs zu verlangen. Es wurde vielmehr schon frühzeitig klar, daß es neben dem Transportgewebe weitere Akteursgruppen des städtischen Wirtschaftsverkehrs gibt, die in solche Konzepte zu integrieren sind (Paketdienste und Kurier, der Werkverkehr, die Bahn). Zum anderen müssen weitere Praxiserfahrungen gemacht und Experimente ausgewertet werden, auch mit Blick auf die Handlungsspielräume der Planung.

#### b) Grenzen der Planung: das Dilemma des Städtebaus

Stadtplanung und Wirtschaftsverkehr sind innerhalb eines Grundkonflikts zwischen privaten Verfügungsrechten und der Legitimation hoheitlichen Handelns angesiedelt. Dem Eingriff der Planung in die Disposition der Betriebe sind Grenzen gesetzt, von denen die Ordnungspolitik nur einen Teilaspekt darstellt. Zwar stellen die Stadt- und Verkehrsplanung (ebenso wie flankierend Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung) wichtige Instrumente der Städte dar. Blickt man auf die laufenden Praxisprojekte, dann zeigt sich jedoch ein problematisches Rollenverständnis in der privat-öffentlichen Arbeitsteilung: Die kommunalen Akteure sehen sich häufig – nicht ohne eigenes Zutun – auf die Moderation privater Aktivitäten und Interessen reduziert. Damit werden vorhandene Gestaltungspotentiale verschenkt. Die Gründe dafür liegen nur zum Teil in tendenziell ungünstigen äußeren Randbedingungen (Planungs- und Wirtschaftsklima). Sie resultieren auch daraus, daß der Wirtschaftsverkehr mit den Kompetenzen und Instrumentarien der räumlichen Planung nur begrenzt steuerbar ist.

Die kommunale Planung steht mit dem Gegenstand des Wirtschaftsverkehrs vor einem Dilemma, das sich aus zwei wichtigen Problemen zusammensetzt: Zum einen läuft die öffentliche Planung der betriebsinternen Verkehrsentscheidung (Arbeitsteilung, Verflechtung, Lieferdichte) in aller Regel hinterher. Nachgelagerte Strategien dienen aber oft nur der Schadenbegrenzung bzw. Verkehrsabwicklung. Nach dem traditionellen Verständnis zielt Verkehrsplanung auf die Bewältigung der vorhandenen Verkehrsnafrage, wenn auch zunehmend ergänzt durch Strategien der Verkehrsverlagerung und neue Angebotsformen; die Umweltplanung arbeitet an der Minderung der Folgewirkungen des Verkehrs. Die Kernfunktionen und Dispositionen des Betriebs – seine Verkehrsmittelwahl – sind jedoch in aller Regel nicht Gegenstand der Planung. Ein wichtiges Problem ist die große, auch räumliche Distanz zwischen dem Ort des Problems und dem Ort der Disposition: Die Belastung durch den Lkw-Verkehr tritt häufig am Ende der Transportketten auf. Gesteuert werden diese überwiegend an anderer Stelle, z. B. in den Warenverteilzentren der Kauf- und Warenhäuser, der Handelsketten, in der Logistikabteilung des Herstellers usw. Die kompliziert miteinander verknüpften logistischen Ketten müßten daher, der Perspektive des Städtebaus folgend, im Prinzip rückwärts analysiert, bewertet und gesteuert werden. Gegen diese Logik spricht aber nicht nur die Komplexität des Gegenstandes, sondern auch die dispositive Durchsetzungsmacht „am anderen Ende der Transportkette“, d. h. vor allem bei den Verladern.

Eine weitere Schwierigkeit, die Kommunen im Umgang mit der Logistik „richtig“ zu positionieren, liegt auf der konzeptionellen Ebene. Die Bauleitplanung und die

Verkehrsplanung als wichtige, originär kommunale Handlungsfelder sind vom Charakter her Angebotsplanungen. Werden Flächen (Verteil- und Lagerstandorte) oder Infrastrukturen (Terminals) im Rahmen einer Planungsstrategie vorgehalten, dann bietet dies keine Gewähr für die konkrete Nutzung durch die Unternehmen. Im Zeichen der Käufermärkte, des verschärften Wettbewerbs und einer stark schwankenden Nachfrage nach Transportleistungen wird die trefflichere Platzierung solcher Angebote am Markt unkalkulierbar. Dies haben „am Markt vorbei gepantete“ Güterverkehrszentren und Terminals des kombinierten Verkehrs bereits gezeigt. Hinzu kommt, daß mit einer hinreichenden Marktakzeptanz noch nicht gesagt ist, daß die von der Planung unterstellten Wirkungen auch so eintreffen werden.

In der ersten Phase der praktizierten City-Logistik wurden zudem einige kritische (wenn auch notwendige) Erfahrungen gemacht. Viele Projekte zeugen von der Absicht, eine Neuorganisation der Güter- und Warenströme „von oben“ einführen zu wollen, im makrologistischen Zugriff und gestützt durch moderne Informations-technologien. Dieser Ansatz erscheint jedoch unrealistisch: Eine technisch-organisatorische Beherrschbarkeit des komplexen Systems Wirtschaftsverkehr/Logistik im Sinne hierarchischer Steuerung entbehrt jeder methodischen Grundlage. Zudem setzt eine „top-down“-City-Logistik – neben einer generell veränderten Kostenstruktur – einige wichtige örtliche Bedingungen voraus, die längst nicht in allen Gemeinden vorzufinden sind. Zu nennen sind neben kooperationsbereiten Betrieben ausreichende Mengenvolatilität für Synergien, Transparenz über die Kosten- und Wettbewerbseffekte sowie mittelfristige Gewinnaussichten für die Beteiligten. Aus der Sicht der Stadtplanung bilden fehlende Flächenpotentiale für Umschlag, Kommissionierungs- und Lagerstandorte mitunter die größte Restriktion.

Ein anderer, damit korrespondierender Anfangsfehler der City-Logistik war die Auswahl der Einstiegsprojekte. Aus der Sicht der Kommunen wurde nicht selten mit solchen Maßnahmen und Konzepten begonnen, die den höchsten Komplexitätsgrad hatten, in ihrer Wirkung noch nicht absehbar waren und deren Umsetzung primär in der Hand der (teilweise desinteressierten) Betriebe lagen. Daraus erklärt sich die gelegentliche Frustration in örtlichen Güterverkehrs-Arbeitskreisen, die sich nach euphorischem Start in ein Projekt nicht selten in unterfinanzierten oder subventionierten Pilotphasen wiederfanden. Ein drittes Problem behandelt die Diskrepanz aus allgemeiner Ergebniserwartung und objektivem Leistungsvermögen der Logistikprojekte. Bei den bisher weitgehend auf Speditionskooperationen gestützten Aktivitäten handelt es sich offenkundig um eine Auseinandersetzung mit Teilsstrukturen des städtischen Wirtschaftsverkehrs, deren Entlastungspotentiale und damit Lösungserwartungen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen (s. o.). Eine breite Wirkung der „städtischen“ Logistik setzt voraus, daß den betrieblichen Aktivitäten ein kommunaler Rahmen zur Seite gestellt wird. Diese Flankierung fehlt jedoch bisher noch in den meisten Projekten.

Daß sichtbare Erfolge der City-Logistik trotz ihrer unbestrittenen Potentialität bisher eher die Ausnahme blieben, liegt neben diesen strukturellen bzw. methodischen Problemen der Bündelung komplexer Warenströme sicher auch an der gefestigten Interessenstruktur. Der komplexen Struktur städtischer Transportströme entspricht eine ebenso heterogene Zusammensetzung der im Wirtschaftsverkehr relevanten

Akteursgruppen. Stadtlogistik beinhaltet daher immer auch politische und kommunikative Leistungen, sie bedarf der richtigen Verfahrenssteuerung und eines besonderen Marketings. Dafür gibt es aber weder ein „manual“ noch eine Erfolgsgarantie, erst recht fehlen erprobte Verfahren, zumindest in der Stadt- und Verkehrsplanung. Angesichts der Vielzahl der aufgeworfenen Fragen und Probleme könnte man schnell zu der Meinung kommen, daß es den „kommunalen Handlungsrahmen“ zur Gestaltung des Güter- und Wirtschaftsverkehrs im Sinne der öffentlichen Ziele nicht gibt. Dies ist aber nicht der Fall. Vielmehr bleiben vorhandene Spielräume aus verschiedenen Gründen ungenutzt. Wenn die Kommunen stattdessen verstärkt nach den „richtigen Rahmenbedingungen“ staatlicherseits rufen, vor allem in der Ordnungs- und Finanzpolitik, so ist dies einerseits berechtigt, spiegelt aber nur die halbe Wahrheit wider. Auf der anderen Seite steht eine Mischung aus Routine und Sparzwängen, aus Scheu vor dem politischen Konflikt und Sorge um ein investitionsfreundliches Klima. Solche oberflächlichen, subjektiven Wahrnehmungen verhindern einen offensiven Umgang der Gemeinden mit der Stadtlogistik möglicherweise genauso wie die objektiv vorhandenen Probleme.

## II

### *Konzeptioneller Rahmen einer Stadtlogistik (public/private)*

#### *1. Voraussetzungen für gerichtetes Handeln*

Aufgrund des steigenden Handlungsdrucks für die Städte infolge wachsender Verkehrsmengen und einer tendenziell eingeschränkten Erreichbarkeit kann man die Entwicklung eines Güterverkehrskonzepts als zwangsläufige Notwendigkeit für die Städte betrachten. Da die Zugangsmöglichkeiten in das logistische System jedoch begrenzt sind bzw. die Akzeptanz der Betriebe für Veränderungen vielfach erst geweckt werden muß, sollten konkrete Schritte zur Stadtlogistik im Rahmen eines Stufenkonzepts entwickelt werden. Dieses Stufenkonzept könnte verschiedene Handlungsebenen und Instrumente miteinander verknüpfen und kurz- und mittelfristig wirkende, mit den Nutzern auf Transporteur- und Empfängerseite (Handel) abgestimmte Maßnahmen verbinden.

Erst die Einbeziehung aller Akteure entlang der Transportkette verbindet betriebliche Rationalisierung mit städtebaulicher Entlastung. Eine solche Konzeption, die den Problemen des Wirtschaftsverkehrs aus der Sicht der Städte umfassend gerecht werden soll, steht unter dem Stichwort der „Stadtlogistik“. Damit sind alle Aktiv-

<sup>6</sup> Von 1995-1999 fördert das Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MISK) des Landes Nordrhein-Westfalen kommunale und regionale Modellvorhaben zur Stadtlogistik. Ziel der 20 Vorhaben ist es, verteilte Kenntnisse über Umsetzungsbedingungen, Erfolgsvoraussetzungen und Barrieren im Umgang der Planung mit dem Wirtschaftsverkehr zu erlangen. Im Zentrum stehen die praktische Einlösung des theoretischen Anspruchs der City-Logistik, die Erweiterung ihres Handlungs- und Wirkungsrahmens und eine aktive Rolle der öffentlichen Akteure in Konzepten der Public-Private-Partnership.

täten gemeint, die Beiträge zur Verbesserung des Wirtschaftsverkehrs und zur städtebaulich-ökologischen Entlastung leisten. Zentraler Unterschied zur „City-Logistik“ der ersten Generation ist die Erweiterung des Handlungsrahmens: Ziel der Entwicklung einer „Stadtlogistik“ ist es, von der punktuell agierenden Problemlösungs- oder Problemzonenlogistik (Speditions-Kooperation) zur raumbezogenen Organisation des Wirtschaftsverkehrs zu kommen. Dabei sollen die Kommunen eine aktive Rolle spielen.

Stadtlogistik bedarf der besonderen Vermittlung gegenüber den Unternehmen: Unter den gegebenen Wettbewerbsbedingungen von Handel und Transportwirtschaft werden Eingriffe in die Betriebsstrukturen von den Nutzern nur dann akzeptiert, wenn sie klare Vorteile gegenüber dem Status Quo bieten. Dieser Status Quo ist in den meisten Städten aber weit entfernt von dramatischen Zuständen („Verkehrsinfarkt“), er kann also nicht aus sich heraus für Innovationsdruck sorgen. Insofern wird es besonderer Argumente und Anreize bedürfen, um die Unternehmen für die Stadtlogistik zu gewinnen. Wenn sich Stadtlogistik nicht „von oben“ planen oder einführen läßt, sind gerade als Einstieg in ein Konzept überschaubare Maßnahmen gefragt, die in geringer Dosierung ansetzen und sichtbare Ergebnisse bringen, verknüpft mit Vorteilen für die Nutzer. Auf dieser Basis wächst die Motivation zur Umsetzung weiterer Schritte.

## 2. Der „klassische“ Ansatz: Betriebliche Kooperationen in der Logistik

Die Kooperation von Speditionen bei der innerstädtischen Warendistribution (Auslieferung) stellt ein wichtiges Element der Stadtlogistik dar, gewissermaßen die Basis zur Erweiterung ihres Wirkungsrahmens. Dabei gibt es verschiedene Zugänge: der unternehmensbezogene Zugang zur Güterdistribution (Bündelung im Betriebsablauf) ist bereits tägliche Praxis in Spedition oder Handel – einzelbetrieblich bzw. horizontal gesehen. Aus diesen Ansätzen sind aber bisher nur in wenigen Fällen betriebsübergreifende Kooperationen entstanden, z. B. zwischen Spedition und Handel. Diese müßten im Sinne einer breiten Wirkung aber verstärkt realisiert werden. Für solche Einspareffekte könnten branchenbezogene Ansätze geeignet sein, etwa im Transportgewerbe oder zur Distribution innenstadtrelevanter Sortimente (Textilbereich). Ein zweifellos notwendiger Schritt ist die Integration des Werkverkehrs in die Stadtlogistik, der sehr hohe Anteile an unkoordinierten Transporten aufweist. Deren Bündelung könnte wesentlich mehr Entlastungsmöglichkeiten bieten als bei den bereits teiloptimierten gewerblichen Güterverkehren.

Die unter den branchenbezogenen Ansätzen dominierenden Speditionskooperationen sind verschieden komplex; sie reichen von Einstiegsvarianten über vertragliche Lösungen bis hin zur Gründung spezieller GmbH oder zu gemeinsamen Investition (Terminals). Häufig werden Absprachen über gemeinsame Auslieferungen per Handschlag getroffen, und die City-Logistik besteht dann lediglich in einer Sammelfahrt eines Frachtführers mit mehreren Anlaufpunkten (Speditions-/Umschlageläger) und anschließender Auslösung an einen einzelnen oder mehrere Kunden. Die Verrechnung der Einnahmen erfolgt dann auf der Basis von Erfahrungswerten und „Daumenzahlen“. Auch die Bremer City-Logistik wird in ähnlicher Form

praktiziert: Im Bremer Güterverkehrszentrum werden die für einen bestimmten Empfangspunkt vorgesehenen Sendungen von den dort ansässigen Speditionen gesammelt und anschließend koordiniert ausgeliefert, in diesem Fall von einem durch die GVZ-Entwicklungsgesellschaft als Poolorganisation beauftragten Carrier. Weitere Möglichkeiten bestehen in der Aufteilung von Liefergebieten unter kooperierenden Speditionen, die dann jeweils von einem der Teilnehmer bedient werden. Solche Kooperationen sind an bestimmte Bedingungen geknüpft, die heute unter Rückgriff auf die neue Institutionenökonomik und das Transaktionsproblem beschrieben werden.<sup>7</sup> Pfeiffer (1997) hat diesbezügliche Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung konkretisiert.<sup>8</sup>

Unter bestimmten Bedingungen (hohes Sendungsaufkommen, hohe Nutzungskontakte und Verkehrsdiichte, städtebauliche bzw. Flächenreserven) ist auch eine Standort- oder Terminallösung sinnvoll. Herzstück der Stadtlogistik ist dann das Güterverkehrszentrum (GVZ) bzw. ein separates Umschlagterminal, von dem aus dann die für einen bestimmten Teilraum vorgesehenen Sendungen gebündelt und ausgeliefert werden. Diese Lösungen erlauben je nach Größe, Lage und Infrastruktur auch den Einsatz der Schiene bzw. des Binnenschiffs im Fernverkehr, sowohl für den eingehenden als auch den ausgehenden Transport. Sie setzen allerdings die informationstechnische Vernetzung der beteiligten Segmente und Unternehmen voraus – je größer der Koordinierungsanspruch, umso weitreichender die technischen Voraussetzungen und vermutlich auch finanziellen bzw. verteilungspolitischen Konsequenzen. Über das Transportgewerbe beziehen diese Modelle auch Versender und Empfänger ein, z. B. bei der für die Optimierung der Anlieferung hilfreichen Flexibilisierung der Zeitfenster (Zufahrtsbeschränkungen in den Cities).

## 3. Gegenstand eines „kommunalen Rahmens“ für die Stadtlogistik

Der „kommunale Rahmen“ für eine Logistik-Kooperation besteht vor diesem Hintergrund definitionsgemäß darin, den Unternehmen die richtigen örtlichen Rahmenbedingungen zu geben, um die verschiedenen betrieblichen und überbetrieblichen Maßnahmen zur Optimierung der Warenströme mit den Zielen des Städtebaus zu verbinden. Die öffentlichen Akteure sollten dazu einen spezifischen Instrumentenmix entwickeln und ihre eigenen Handlungskompetenzen aktiv in die pri-

<sup>7</sup> Zur betrieblichen Ausgestaltung, rechtlichen Regelung und praktischen Organisation dieser Kooperationsbeziehungen entlang der Transportketten sei verwiesen auf detaillierte Ausführungen bei *Lothar Thoma, City-Logistik. Konzeption, Organisation, Implementierung*, Leverkusen 1995; *Paul Wittenbrink, Bündlungsstrategien der Speditionen im Bereich der City-Logistik. Eine ökonomische Analyse*, Münster 1995 (Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Münster, H. 136).

<sup>8</sup> Diese beziehen sich u. a. auf die Aufteilung der Einnahmen unter den Akteuren, die Offenheit bzw. Fristigkeit der Kooperation, die Gewährung offensichtlicher Vorteile für die Beteiligten und eine faire Verteilung von Marktinformationen im Pool; vgl. *Thomas Pfeiffer, Koordinationsstrategien in der Nahverkehrslogistik*, Frankfurt/M. 1997 (Materialien zur Automobilindustrie, Bd. 10). Vgl. auch *Hans-Jürgen Ewers u. a., Kooperationen von Speditionen im Güterverkehr*, Bergisch Gladbach 1997 (Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, H. V 42).

vat-öffentliche Partnerschaft einbringen. Einem differenzierten Ansatz von Anreizen und Restriktionen folgend, sind die Ziele des Städtebaus mit der Gewährung von Vorteilen für die Unternehmen zu verbinden, die sich an Kooperations- und Innovationsstrategien beteiligen. Nur über konkrete Anreize ist ihre Beteiligung sicherzustellen, nur so können gleichzeitig die angestrebten Effekte wirksam werden.

Das diesen Gedankengang leitende Grundprinzip könnte man auch als „Territorialprinzip“ beschreiben. Es geht davon aus, daß die Distributionslogistik in Städten durch eine Abstraktion vom konkreten Ort (konkreten Problemen) gekennzeichnet ist. Diese Abstraktion läßt sich an der Größe der Distributionsräume (und der damit verbundenen räumlichen Distanz zwischen Disposition und Transportabwicklung/Anlieferung), der teilweise nicht vorhandenen Flexibilität gegenüber Sperrigkeit und Störungsanfälligkeit des Stadtraums, im Extremfall an der Durchsetzungsmacht der Distributionslogistik gegenüber den städtebaulichen Strukturen festmachen. Voraussetzung zur Ausgestaltung eines „kommunalen Rahmens“ für die Stadtlogistik ist, den konkreten Ort der Anlieferung zum Gegenstand des Dispositionskalküls der Warenwirtschaft zu machen. Dies könnte in Gestalt einer „upstream“-Steuerung von Teilen der Logistikfunktionen geschehen, im Gegensatz zur bisher üblichen „downstream“-Steuerung durch Spediteur oder Expeditur. Zeitfenster, räumliche Zufahrtsbeschränkungen oder städtebauliche Qualitätsstandards sind Elemente der „upstream“-Steuerung, wenn sie in die Disposition der Transportkette integriert werden können.

Im einzelnen bestehen die flankierenden Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Träger in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung, vor allem der Flächennutzungsplanung, in städtebaulichen Maßnahmen (z. B. Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen) sowie in straßenverkehrs- und ordnungsrechtlicher Rahmensezung. Da die Anwendung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums eher unpopulär ist, müssen gleichzeitig Angebotsstrategien verfolgt werden, um Anpassungsreaktionen der Unternehmen (und damit ein ausgewogenes Verhältnis von „push and pull“) möglich zu machen. Ein wichtiges Ziel ist es, den Stadtlogistikinitiativen bzw. Betrieben geeignete Flächen für logistische Nutzungen zu verschaffen, da die Expansionsmöglichkeiten des Verkehrsgewebes in vielen Städten begrenzt sind. Damit bieten sich auch Selektionsmöglichkeiten, etwa zur Bindung städtebaulicher Qualitätsstandards an die Nutzung solcher Flächen („Stadtverträglichkeit“).

### III

#### *Feinsteuerung durch die Planung<sup>9</sup>*

##### *1. Regulierung im Bestand: Straßen- und Ordnungsrecht*

Als originär planerische Handlungsstrategie zur Optimierung des Wirtschaftsverkehrs kommt für kurz- und mittelfristige Maßnahmen das Straßenverkehrs- und

Ordnungsrecht in Frage, in Verbindung mit kooperativen Ansätzen. Versteht man darunter primär die Durchführung verkehrsregelder und -lenkender Maßnahmen, dann ist dieser Schritt sehr nah an der bisherigen kommunalen Praxis und entspricht insofern ihren formalen Handlungsmöglichkeiten. Daher dürfte auch die Umsetzung der privat-öffentlichen Kooperation, dann steigen die Anforderungen an die öffentlichen Träger, aber auch ihre Handlung- und Umsetzungsspielräume.

Als Vorbild kann das Modell der „Plattform Wirtschaftsverkehr“ betrachtet werden, das seit 1995 in Berliner Bezirken praktiziert wird. Kernpunkt der Plattformen ist neben der gemeinsamen Definition von Problemen und der entsprechenden Erarbeitung von Maßnahmen die Bevorrechtigung und städtebaulich vertägliche Unterbringung des Wirtschaftsverkehrs im Straßenraum, vorrangig an dicht bebauten und stark befahrenen Hauptverkehrsstraßen mit hohen Anteilen an Einzelhandelnutzungen. Ziel ist zunächst die Beschleunigung der Liefervorgänge und die Vermeidung von Stauungen im fließenden Kfz-Verkehr durch Unterbindung von Parkvorgängen auf der Fahrbahn, z. B. in zweiter Reihe. Dazu werden besondere „Ladezonen“ ausgewiesen und mit einer Beschilderung (sowie Abschräffung) kenntlich gemacht. Allerdings ist eine solche Beschilderung bisher nicht in der SVO vorgesehen. Gleichzeitig erfolgt eine Öffentlichkeitsarbeit gegenüber Anliegern (Handel), Fahrgewerbe und Dritten. Ziel ist eine möglichst hohe Akzeptanz und Inanspruchnahme der Lademöglichkeiten. Dieses „Marketing“ sowie die gemeinsame Herangehensweise an Probleme und Lösungen unterscheidet den Ansatz der Plattformen vom rein ordnungsrechtlichen Vollzug.

Mit den heutigen Möglichkeiten der SVO für die straßenverkehrsrechtliche Regelung von Nutzungen z. B. in Fußgängerzonen, aber auch im allgemeinen Straßenraum (Ausweisung von eingeschränkten Haltemöglichkeiten für den Liefer- und Ladeverkehr) stehen weitere Instrumente zur Verfügung, sperrige Dimensionen des Lieferverkehrs zumindest den sensiblen städtebaulichen Gegebenheiten anzupassen (statt umgekehrt) und gleichzeitig die Abwicklung des Wirtschaftsverkehrs störungsarm zu gestalten. Regelungsbestände sind: Gewichte, Länge bzw. Höhe der Fahrzeuge, Fahrtrichtungen, Nutzungszeiten. Eine innerstädtische Wegweisung bzw. Beschilderung für ortsfremde Fahrer kann Suchfahrten in Gewerbegebiete vermeiden helfen bzw. stark belastete Innenstadträume schonen. Die konkrete Ausgestaltung sollte in Abhängigkeit von bestehenden Regelungen und den Möglichkeiten der Betriebe erfolgen. Im Zweifel muß sie durch die Verwaltung „gesetzt“ werden. Diese Regulierung ist wenig spektakulär, auch stößt die Kontrolle der Zufahrtsbeschränkungen oft auf Widerstand. Zunächst gibt es jedoch keine Alternative dazu, vor allem bei den „innenstadtrelevanten“ Gutarten<sup>10</sup>.

Ein weitergehender Maßnahmenset besteht in der Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Belieferungsräumen. Dazu gehört die Erteilung

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch Heike Flämig und Markus Hesse, Wirtschaftsverkehr in der Planung: Städtebauliche Integration durch Erschließung, Vermeidungsansätze und „logistische Architektur“, in: Raumplanung, 1998, H. 81, S. 97-102.

<sup>10</sup> Zu den relevanten Branchen gehören vor allem die sog. Innenstadtsortimente: neben dem Lebensmittelsektor (Supermärkte, Frischwaren) und dem Lebensmittelhandwerk die Lieferung von Zeitungen, Textilien/Bekleidung, Braune und Weiße Ware, Blumen und Pflanzen oder der Bau- und Heimwerkerbedarf.

von Benutzervorteilregelungen für die an Kooperationen beteiligten Unternehmen (z. B. zum Befahren von Fußgängerzonen oder anderen Straßenschnitten, Sonderzeitfenster), die entsprechende Förderung des Einsatzes von lärm- und abgasarmen Fahrzeugen durch solche Vorteile bzw. die Sanktionierung des Betriebs nicht lärm- und abgasreduzierter Fahrzeuge durch entsprechende rechtliche Maßnahmen (Fahrverbote, reguläre Zeitfenster, Erhebung von Gebühren). Die rechtlichen Voraussetzungen für solche Schritte sind in der Regel durch § 45 StVO bestimmt, nach dem die Straßenverkehrsbehörden die Nutzung bestimmter Straßen oder Streckenschnitte aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs verbieten oder umleiten können. Das gleiche Recht gilt nach § 45 StVO zum „Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ bzw. „zur Verhütung außergewöhnlicher Schäden an der Straße“<sup>11</sup>.

Obwohl die Unternehmen eine Begrenzung von Größe und Tonnage der Lieferfahrzeuge in aller Regel ablehnen, sollten die Kommunen auf diese Form der Emissionen und Störungen durch den Fahrzeugbetrieb sowie die Notwendigkeit zur Sicherung eines attraktiven Umfelds in den Innenstädten legitimieren diese Maßnahmen weiterhin. Die Rahmensezung durch das Straßenverkehrs- und Ordnungsrecht ist am effizientesten, wenn sie den Betrieben Möglichkeiten zur Ablaufoptimierung offenbart. Dies erklärt auch den relativen „Erfolg“ der Plattformen, die sich bisher aber nicht auf die Verkehrs- bzw. Fahrzeugmengen ausgewirkt haben. Nutzungsbeschränkungen für das Befahren von Fußgängerzonen sollten durch die zeitlich begrenzte Vorhaltung von kleinen Lade- und Lieferplätzen ergänzt werden, von denen aus die Sammel- und Stückgüter (z. B. der Post und der Paketdienste) per Sackgasse straßenabschnittsweise ausgerollt werden können. Diese Plätze können auch improvisiert sein, unter Rücksichtnahme auf die knappen Flächen im öffentlichen Straßenraum bzw. in Innenstädten. Bei der Neuplanung und -einrichtung von Innenstadtbereichen sind ausreichende Flächen zum Abstellen von Lieferfahrzeugen vorzusehen<sup>12</sup>. Flächen, von denen aus die Fußgängerbereiche mit allen kleinteiligen Sendungen bedient werden können, lassen sich durch die Umwidmung von Parkraum oder die Nutzung investitionsloser Areale, Baulücken o. ä. in unmittelbarer Nähe der Innenstadt beschaffen. Schließlich ergibt sich in vielen Fußgängerbereichen, die im Zuge der städtebaulichen Modernisierung der Nachkriegszeit angelegt worden sind, die Möglichkeit der Wiedernutzung von rückwärtig verlegten Ladestraßen. Zum Teil werden diese Optionen baulich beschränkt, durch geringe Durchfahrtsöhnen und -breiten sowie fehlende Wendemöglichkeiten. Häufig ist aber auch Bequemlichkeit

11 Formale Rechtssicherheit zur Anwendung der Benutzervorteilregelungen besteht zunächst nur für die Lärmbelastung; nicht für die Immissionsbelastung; vgl. *Institut für Umweltrecht (IUR)/Büro für Verkehrsökologie*, Umweltrelevanz/Notwendigkeit der Umweltorientierung der bundeseinheitlichen Regelwerke und Rechtsvorschriften mit verkehrspolitischem Bezug – Pilotstudie. Im Auftrag des Umweltbundesamtes, Bremen 1995.

12 Der spezifische Flächenbedarf des Wirtschaftsverkehrs, der aus dem Abstellen von Fahrzeugen (Halten, Laden, Liefern) resultiert, wird in den einschlägigen Regelwerken bspw. der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) bisher nur sehr unvollständig berücksichtigt.

der Empfänger Ursache dafür, daß die Warenannahme ausdrücklich an der Vorderseite bzw. am Hauptzugang des Geschäfts abgewickelt werden soll (da die rückwärtigen Flächen als Parkraum genutzt werden. ...). Daher sollen die Belange von privatem Pkw-Verkehr und Wirtschaftsverkehr im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung bzw. einer Gesamtkonzeption abgewogen werden.

Eine wichtige Quelle für Innovationen ist das Improvisationsvermögen der Transportunternehmen (bzw. des Fahrpersonals), mit dem sich die Belieferung stetig veränderten Bedingungen anpaßt. Diese „Straßenname“-Logistik ist hoch flexibel. So setzt der Paketdienst UPS in Köln seit 1997 auch Fahrräder zur Auslieferung ein; bestimmte Sendungen werden von eigens reservierten Standplätzen aus an den Empfänger ausgeliefert. Kleinstdendungen können in vergleichbarer Form per Sackkarre transportiert werden. In Verbindung mit dem Einsatz von Kurierdiensten, Fahrradkurieren usw. sind weitere Initiativen zur Verbreiterung der Stadtlogistik auf dem Weg, die über die Spediteurskooperation hinausgehen. Interessant ist, daß das Projekt von UPS bei Wettbewerbern bereits Nachahmer gefunden hat.

## 2. Regulierung in der Neuplanung: Bau- und Planungsrecht

Im Bestand ist das Spektrum der mit betrieblichen und überbetrieblichen Maßnahmen erreichbaren Effekte begrenzt, zumal diese ausschließlich auf Freiwilligkeit angelegt und erfahrungsgemäß sehr fragil sind. Größere Chancen für die städtebauliche Gestaltung der Distributionslogistik, für den Zugriff auf die Belieferungsmodalitäten der Unternehmen und die Entwicklung einer stufenweisen Stadtlogistik liegen in der Neuplanung; vor allem im Rahmen der Bauleitplanung für wirtschaftsverkehrsentensive Standorte und Nutzungen. Im Sinne des Vorsorgeprinzips und zur Vermeidung späterer Belastungen und Transporte sollten die Logistikstrukturen von Betrieben bzw. das entsprechende Verkehrsaufkommen gewerblich genutzter Flächen im Vorfeld diskutiert und in Absprache mit Investoren oder künftigen Nutzern zum Gegenstand der Regulierung gemacht werden. Sollte es nicht gelingen, eine solche Prüfung vorzunehmen, geht die Kommune wie bisher das Risiko ein, einen neuen Verkehrszeuger zu genehmigen, der im Zweifel problematische Auswirkungen auf Umfeld und Verkehrsnetz hat. Dieser Umstand ist vielen Verwaltungen bekannt. Gleichwohl führt die theoretische Einsicht nicht zwangsläufig zur Umsetzung<sup>13</sup>. Die Anwendung solcher Regelungen

13 Bei den von den Unternehmen induzierten Verkehrsströmen ist zu prüfen, inwieweit diese von ihrer logistischen Abwicklung her mit der konkreten Standortarchitektur in Einklang stehen. Unternehmen achten i.d.R. von allein darauf, daß entsprechende Kundenparkplätze (Markteffekte) zur Verfügung stehen, werden sogar damit. Von geringeren Interesse scheint dagegen nicht selten zu sein, wie die Warenan- und -ablieferung bzw. die Rampeorganisation auszugestalten sind. An einigen Stellen in der Stadt warten Tag für Tag einige Dutzend Lkw (...) auf ihre Abfertigung! Vom Prinzip her dürfte bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit bestehen, für derartig logistisch ungünstige Standortverhältnisse die Bau- oder Betriebsgenehmigungen zu verweigern. Eine in diese Richtung zielende Prüfung auf „Verkehrsvertägbarkeit“ eines Bauantrages wird jedoch z. Zt. nicht streng genug gehandhabt. Es ist zu prüfen, ob nicht neben der „normalen Baugenehmigung“ auch die verkehrslogistische Architektur zu beurteilen ist.“ (vgl. *Schnittswahlungen für Verkehr und Betriebe*, Materialien zum „Stadtentwicklungsplan Verkehr“, Abschnitt Wirtschaftsverkehr, W 18, Berlin 1995).

unterbleibt sehr häufig, entweder weil der Problemdruck zu gering ist oder aber weil die Unternehmen (vor allem Investoren und Bauträger) ihre Interessen sehr weitgehend durchsetzen können. In Ausnahmefällen wurde jedoch eine Regulierung der Logistik zumindest für die Dauer der Bauphase vorgenommen, wie große Bauvorhaben belegen. Beispielfähig genannt seien die Vorhaben im Zentralen Bereich in Berlin. Ausgehend davon ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Planung und Gestaltung der „logistischen Architektur“ des Gebäudes oder Gebäudekomplexes.

Auch hier wäre daher eine stufenweise Erarbeitung/Anwendung von Maßnahmen sinnvoll, die sich zunächst auf die zur Verkehrsregelung üblichen Verfahren und Instrumente bezieht, um den Grad der Wirkungsstufe dann sukzessive zu erhöhen. Als erster Schritt sollte zunächst im Zuge der Baugenehmigung über eine Regelanfrage an die Bauträger die Anforderung gestellt werden, in der Bauvorlage (Baubeschreibung) die zu erwartende Belastung am Standort durch den Wirtschaftsverkehr in gleicher Form nachzuweisen, wie dies nach Landesbauordnungen für den Parkraum übliche Praxis ist<sup>14</sup>. Grundsätzlich sollte ein solches Verfahren an allen verdichteten Standorten mit Konflikt- oder Problempotential angewendet werden und ggf. auch Eingang sowohl in Vorschriften des Baurechts als auch in eine verkehrsin- tegrierte Stadtentwicklungsplanung finden.

Im zweiten Schritt sollte die Gebädelegistik im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens baurechtlich geprüft werden<sup>15</sup>. Dazu ist eine Reihe von Fragen und Erläuterungen zur künftigen bzw. vorgesehenen logistischen Nutzungen des Gebäudes geeignet. Ziel dieses Verfahrens ist es, bereits während der Entwurfsphase Einfluß auf die spezifischen Anforderungen des Wirtschaftsverkehrs zu nehmen. In systematisierter Form könnte dieses Vorgehen auch zu einem grundsätzlich veränderten Umgang mit dem Prinzip der Erschließung führen, ausgehend von einem veränderten Umgang mit ruhendem und fließendem Verkehr. Dieses neue Verständnis von „Erschließung“ macht sich an einer Umkehrung des Versorgungsprinzips fest: Statt auf die möglichst reibungslose bedarfsgerechte Abwicklung von gegebener bzw. erzeugter Verkehrsnachfrage hin zu planen und zu bauen, sollte Schritt für Schritt eine verkehrsunterlegte Bauleitplanung umgesetzt werden.

### 3. Verhandlungslösungen

Damit es beim „Geben und Nehmen“ nicht zur einseitig funktionsorientierten Durchsetzung der Gebäude- und Straßenraumparameter des Lkw-Verkehrs kommt, muß auf städtebauliche Empfindlichkeiten gesondert Rücksicht genommen werden. Eine großzügige Bemessung des Grundstückszuschnitts und der Infrastruktur bspw.

<sup>14</sup> Derzeit gibt es noch keine Richtzahlen für den Stellplatzbedarf des Wirtschaftsverkehrs; vgl. *Dornier GmbH Planungsberatung Friedrichshagen*, Erfassung und Ausarbeitung von Grundlagendaten des Wirtschaftsverkehrs in fünf großen Städten sowie Erarbeitung eines Handlungsrahmens, F & E-Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Friedrichshagen 1994.

<sup>15</sup> *IVB, Dornier GmbH*, Gemeinsames integriertes Konzept zur Entwicklung des Wirtschaftsverkehrs einschließlich Güterverkehrszentren, Güterverkehrszentren und Zentren der Handelslogistik in den Ländern Berlin/Brandenburg, Schlußbericht, Berlin, Dezember 1993, S. 190-192.

für Volumenfahrzeuge in zentralen Lagen ist ohnehin kaum machbar resp. zu teuer. Insofern sind Anpassungen an den Stadtraum auch auf Seiten der Logistik notwendig (Fz-Größe, -länge, Lieferzyklen). Diese „Gegenleistung“ der Betriebe kann durch eine flexible Erschließungsplanung und ordnungsrechtliche Vorkehrungen unterstützt werden. Was für Projekte gilt, ist im Grundsatz auch für Teilräume wie Innenstadtzentren oder Gewerbegebiete sinnvoll: Kennwerte des Wirtschaftsverkehrsaufkommens zur Prüfung städtebaulicher Wirkungen anlegen, unverträgliche Belastungen erkennen und mindern.

Für logistikintensive Standorte des Groß- und Einzelhandels, die einen entsprechenden Problemdruck aufweisen, sind weitergehende Regulierungen sinnvoll. Dies zeigt sich wiederholt an der Standortplanung von Shopping-Centern oder Verbraucher-/Fachmarktzentren, deren Ansiedlung entsprechende Koordinierungsleistungen zur Sicherstellung einer reibungslosen und stadtrträglichen Verkehrsentwicklung bzw. -erschließung voraussetzt. Über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den Investoren sollte versucht werden, die Belieferung der örtlichen Situation anzupassen (nicht umgekehrt), verbunden mit der Gewährung von Gestaltungsspielräumen bei der Ausführung der Objektplanung als Gegenleistung. Dieses Tauschgeschäft zielt praktisch auf die Einlösung von stadgerechter Logistik gegen logistgerechte Stadtplanung.

Will die raumbezogene Planung auch Einfluß auf die betriebliche Disposition ausüben – der weitestgehende Fall politischer Regulierung – bedarf es gesonderter Vereinbarungen zwischen Planung und Bauträger, Investor oder Nutzer. An dieser Stelle bietet sich der Abschluß einer Anliefervereinbarung oder -satzung an, mit der im Zuge des Planungs- und Genehmigungsverfahrens bestimmte Lieferkonditionen zu definieren sind. Im Gegenzug, dieses kennzeichnet die Vertragsituation, muß den Unternehmen ein Vorteil daraus erwachsen, so daß ein Anreiz besteht, sich überhaupt auf die Regulierung einzulassen und entsprechende Verhandlungsergebnisse zu akzeptieren. In dieser Akzeptanz von Verhandlungslösungen bzw. der Offenheit gegenüber solchen Vereinbarungen liegt sicher die zentrale „Crux“ der Stadtlogistik-Konzeption.

### 4. Stadtlogistik: Von der Einzelmaßnahme zum arbeitsteilig-regulativen Konzept

„Stadtlogistik“ umfaßt nach dem hier skizzierten Verständnis mehr als die Belieferungs- und stadtverträglichen Gestaltung von Transportketten in der Stadt (bzw. Stadtregion) gemeint, die von privaten und öffentlichen Akteuren kooperativ entwickelt und umgesetzt werden. Dies gilt für das Verkehrsgewerbe, Werkverkehr und das Baugewerbe, neben dem Gütertransport auch für die Integration von Zustelldiensten, Kurierfahrten, Dienstleistern usw. Neben der organisatorisch-technischen Gestaltung der Transportketten fallen darunter ausdrücklich auch die flankierenden Tätigkeiten der Stadtplanung, Verkehrsregelung und Bauordnung.

Die folgende Tabelle enthält den Gesamtrahmen einer solchen Stadtlogistik, vorrangig bezogen auf Kooperationen von Spedition, Handel und öffentlichen Akteuren. Er bietet das Spektrum des Machbaren, aber noch keine „Rezepte“ mit Erfolgsgaran-

Tabelle 16: Stufenkonzept zur Stadtlogistik (Beispiel Spedition/Handel)

Stufe	Umsetzungsbedingungen	Output/outcome Maßnahmen- „Projekt“	Aufgaben, Tätigkeiten Kommune Betrieb
1	geringer Zeitaufwand und Kostenaufwand hohe Sichtbarkeit	Regelung/Beschleunigung des (ruhenden) Lieferverkehrs	Anliefervereinbarung für Empfangsstandort Beschuldigung Ladezonen Störungsfreies Abstellen der Fahrzeuge
2	mittlerer Zeitaufwand und Kostenaufwand hohe Sichtbarkeit geringer Abstimmungsaufwand	Regelung des fließenden Liefer-Fahrzeugverkehrs	Abgestimmte Verkehrsregelung und -lenkung Einrichtung Lkw-Leitnetz Verminderung von Schleichtverkehr durch Wohngebiete
3	geringer Zeitaufwand und Kostenaufwand hohe Wirksamkeit mittlerer Abstimmungsaufwand	Verminderung punktueller städtebaulicher Belastungen und Störungen	Definition von Zeitfenstern (Bsp. Fußgängerzonen) Bündelung der Speditionsfahrten führender Speditionen, Transportbetriebe
4	geringer Zeitaufwand und Kostenaufwand hohe Wirksamkeit hoher Abstimmungsaufwand	Flächenhafte Reduzierung von Belastungen (v. a. Verkehr)	Stadtlogistik 2: vertikale Kooperation Definition von Lieferzonen (v. a. Innenstadt, Nebenstraßen); Verkehrsbeschränkungen nach § 45/46 StVO zusätzlich Bündelung von Werkerkehren zwischen Transporten und Empfangern (Einzelhandel)
5	mittlerer Zeitaufwand und Kostenaufwand hohe Wirksamkeit hoher Abstimmungsaufwand	Flächenhafte Reduzierung der Umweltbelastungen	„Green City“ Anwendung von Lärm- und Umweltstandards (z. B. nach § 47 BImSchG) Umweltorientierte Fahrzeugbeschaffung („Green fleets“)

Gemeinsame Stadtlogistik

(Text der Fußnote 16 siehe Seite 255)

tie: Aus dem Maßnahmenpektrum sollte im Rahmen der public-private-partnership das vor Ort jeweils richtige, den Problemen und dem spezifischen Handlungsdruck bzw. Interesse der beteiligten Träger angemessene Verfahren in Gang gesetzt werden, um somit zu Verbesserungen und Entlastungen in der Belieferung bzw. im Stadt-/Straßenraum zu kommen.

## IV

### Privat-öffentliche Kooperation im Wirtschaftsverkehr: kritisches Resümee

Aufgrund der Komplexität des Gegenstandes „Wirtschaftsverkehr“, der zahlreichen konkurrierenden Interessen und seiner besonderen ökonomischen Bedeutung für die Städte erfordert eine erfolgreiche Stadtlogistik die Entwicklung eines besonderen Planungstypus. Dieser setzt die genaue Kenntnis der unterschiedlichen Elemente der Stadtlogistik und ihrer Funktionslogiken voraus. Insofern ist der in Abschnitt III skizzierte Rahmen in eine interessenbezogene, systemtheoretische Betrachtung eingebettet, die nachfolgend erläutert werden soll. Abschließend werden die möglichen planerischen Konsequenzen sowie die Spielräume privat-öffentlicher Kooperationen kritisch resümiert. Im Licht der aktuellen Kräfteverhältnisse zielt das Konzept auf die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen sich ein möglichst hohes Maß an „gerichteter Selbstorganisation“ der Unternehmen entfalten kann.

#### 1. Interessenslagen und Kooperationsnotwendigkeiten in der Stadtlogistik

Wirtschaftsverkehr stellt sich zunehmend als Bündel und Resultat ausgefeilter Einzelansprüche und individueller Rationalitäten dar, die in ihrer Summe nicht gleichzeitig erfüllt werden können, sondern sich tendenziell gegenseitig blockieren. Damit stellt sich die klassische Frage nach den Integrationsmöglichkeiten, die gemeinsame Ziele (Funktionalität, Stadt- und Umweltverträglichkeit) und Maßnahmen realisierbar machen. Während die einzelbetrieblich verfolgten, systemisch rationalisierbaren und bezüglich ihrer Fehlertoleranzen stark ausgereizten Logistikkonzepte einen hohen Modernisierungsstand repräsentieren, geht die Verfolgung dieser individuellen Ziele in vielen Fällen zu Lasten des Gesamtsystems. Dieses Gesamtsystem ist aber in sich nicht steuerbar. Der Wirtschaftsverkehr gibt dafür nur ein Beispiel, wenn auch sicher ein sehr treffendes.

<sup>16</sup> Die Tabelle gibt einen Überblick über das Distributionskonzept, das sich vorrangig an Spedition und Handel sowie die Planung richtet. Einzelmaßnahmen sind variabel kombinierbar; entscheidend für ihre praktische Anwendung ist vor allem die Tatsache, daß sie an die lokale Situation angepaßt sind und daß mit relativ einfachen, handhabbaren Schritten begonnen wird, die auch sichtbare Erfolge zeitigen (Moutaton). Auf dieser Grundlage können dann auch anspruchsvollere Konzepte entwickelt werden, die nicht als Einstieg in die Stadtlogistik geeignet, aber zu ihrer Versteigerung notwendig sind. Bei der Durchführung ist auf eine strigeme Arbeitsteilung zwischen privaten (Durchführung) und öffentlichen (Planierung) Akteuren zu achten.

Die Handhabung der stark segmentierten Teilstrukturen des Wirtschaftsverkehrs erfordert den Ausgleich interessengeleiteter Konflikte, mithin die Entwicklung tragfähiger Kompromisse. Als Voraussetzung dafür tritt neben die klassische Aufgabe der Planung zur Abwägung privater und öffentlicher Ansprüche zunehmend die Notwendigkeit der Kommunikation und Kooperation. Diese Aufgabe wird hier unter dem Begriff der „Politischen Regulierung“ beschrieben. Die praktische, d. h. ergebnisorientierte Einlösung eines solchen kommunikativen Anspruchs ist jedoch keineswegs einfach – zumindest nicht im Verkehrssektor, der gegenüber kooperativen und „prozessualen“ Planungsformen offenbar eine größere Spritrigkeit besitzt als Projekte der Stadterneuerung, Quartiersplanung usw.

Eine Neugestaltung des städtischen Wirtschaftsverkehrs mit „öffentlichen“ Zielen kann nicht implizit davon ausgehen, daß diese Ziele von den privaten Akteuren geteilt werden – selbst wenn sie dezidiert als Kooperationsstrategie angelegt ist. Die Unternehmen verfolgen zudem jeweils höchst unterschiedliche Ziele. Analog zur Analyse der Interessenslage in der (betrieblichen) Logistik ist es daher notwendig, auch die in Konzepten der Stadtlogistik berührten Interessen differenziert wahrzunehmen. Auf der Seite der privaten Unternehmen sind dies die drei zentralen Glieder der Transportkette: *Verlader, Spielteu/Transporteur* und *Empfänger*. Hinzu kommt die *Kommune*, die ihrerseits unterschiedliche Teilziele repräsentiert, wobei in der Konzeption der Stadtlogistik der Bereich der städtebaulichen Planung sowie die städtische Umweltpolitik (im weiteren Sinne) eine herausgehobene Rolle spielen sollten.

Während die regional oft weit gestreuten Verlader (Industrie, Handel) an lokalen Strategien zur Optimierung der Belieferung in den Empfangsräumen kaum beteiligt werden können, besitzt das Transportgewerbe bisher das größte Interesse an einer Rationalisierung der Innenstadtbeflieferung – allein deshalb, weil die Innenstadtbeflieferungen zunehmend unrentabel sind<sup>17</sup>. Die Empfänger von Warenlieferungen in der Innenstadt (vor allem der Einzelhandel) stellen theoretisch die wichtigste Akteursgruppe der Stadtlogistik dar. Sie gliedert sich aber in sehr unterschiedliche logistische Netze und entsprechend disperse Interessenslagen. Großbetriebsformen (Kauf- und Warenhäuser, Textilkaufläuser) verfügen im Regelfall über eine (einzelt betrieblich optimierte) Logistik, auch Teile des filialisierten Einzelhandels arbeiten mit spezifizierten Logistikkonzepten der Ketten. Der nicht-filialisierte Einzelhandel, der in den Innenstädten ohnehin keinen relevanten Stellenwert mehr einnimmt, wird zum großen Teil von Speditionen bzw. Post/Paketdiensten sowie Einkaufsgenossenschaften beliefert. Diese Gruppe ist aus Kosten- und Wettbewerbsgründen der Stadtlogistik gegenüber sehr kritisch eingestellt<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Daraus erklärt sich auch der Tatbestand, daß Speditionen und Nahverkehrsunternehmer i. d. R. mit großem Interesse an Güterverkehrsrumden und Arbeitsreisen zur praktischen Umsetzung arbeiten und bisher die Hauptakteure von City- und Stadtlogistik darstellen. Offenbar fehlen die subjektiven Anreize zur Umsetzung der bisher geübten Praxis. Dies beruht aber auch auf Fehleinschätzungen: Unter den Klein- und Kleinbetrieben des Handels befinden sich viele Selbstabholer, denen eine funktionierende Stadtlogistik Zeiterparnisse und damit Kostensenkung ermöglichen würde.

Die „öffentlichen“ Ziele in der Stadtlogistik richten sich in erster Linie auf die Bereiche Verkehrslenkung, Umweltverbesserung (Reduzierung von Belastungen in bewohnten Quartieren) und Stadenwicklung (Sicherung der Attraktivität und Multifunktionalität des Standortbereiches Innenstadt). Stadtlogistik als Transaktionsriemen für den planerischen Umgang mit dem Güterverkehr eröffnet Handlungsspielräume zur logistikorientierten Gestaltung der Flächennutzung. Die Sicherung von Standortqualitäten und -funktionen könnte schließlich einen Beitrag zur Versachlichung der innerstädtischen Verkehrsdiskussion leisten, in dem sie für einen Teil dessen, was als „notwendiger Verkehr“ verstanden wird, Planungssicherheit und Garantien gibt. Insofern sind Marketing- und Imageeffekte auch auf kommunaler Ebene nicht zu vernachlässigen. Es ist nahelegend, daß Ziele, Leistungsspektrum und Effekte der Stadtlogistik durch ein geschicktes Stadtmarketing ganz wesentlich gefördert werden können.

## 2. Systemverständnis und Planungsstile einer Stadtlogistik-Konzeption

Aus der komplexen Struktur und Dynamik des Wirtschaftsverkehrs leitet sich fast zwangsläufig die Notwendigkeit einer systematischen, systemorientierten Herangehensweise ab<sup>19</sup>. Die Aufbau- und Ablauforganisation der Logistik stellt sich funktional, räumlich und zeitlich extrem ausdifferenziert dar; dies stellt hohe Anforderungen an ihre modellmäßige Abbildung bzw. an die Integration in die Stadt- und Verkehrsplanung. Als erste Konsequenz daraus ist anzuerkennen, daß die städtische Logistik ein zunehmend komplexes Gesamtsystem bildet, das nicht als Ganzes identifizierbar ist, sondern aus einer Vielzahl von ineinander verwobenen, teilautonomen Subsystemen besteht, die nicht notwendigerweise aufeinander abgestimmt sind. In der Systemtheorie werden solche Eigenschaften als „operative Geschlossenheit“ beschrieben<sup>20</sup>.

Ein realistischer, gleichwohl wirksamer Steuerungsansatz könnte an dieser Stelle aus „Kontextsteuerung“ bestehen. Absicht wäre, das Funktionssystem mit seinen unterschiedlichen Logiken aufrechtzuerhalten, gleichzeitig aber Zielkorridore sichtbar und überprüfbar zu machen. Dies wäre insofern eine Alternative zu zentraler, hierarchischer Steuerung durch Organisation oder Plan (städtische „Makrologistik“) und der reinen Selbststeuerung durch Formen spontaner Ordnungsbildung wie Markt oder Konsens (Mikropolitik). Stattdessen erscheint es sinnvoller, aus einer „spezifischen Kombination der beiden scheinbar widersprüchlichen Steuerungsmechanis-

<sup>19</sup> Hier ergibt sich eine Reihe von Bezügen zu systemtheoretischen Ansätzen und Begrifflichkeiten hergestellt, insbesondere vor dem Hintergrund der Ergebnisse sozialwissenschaftlicher und stadtkologischer Forschung (vgl. etwa *Dietrich Fürst*, Komplexitätsreduktion in der Planung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AKW), Jg. 35 (1996), S. 20–37).

<sup>20</sup> Vgl. *Helmut Willke*, Systemtheorie entwickelter Gesellschaften, Dynamik und Risiko moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, 2. Aufl. Weinheim und München 1993, S. 57. So können die über eigene Distributionskanäle lautenden Systemverke von Warenhäusern oder Paketdiensten als „operativ geschlossen“ charakterisiert werden, denn sie entziehen sich bisher den Integrationsversuchen der Stadtlogistik-Konzeption.

men eine neue Steuerungsform zu konzipieren. Diese Kombination basiert auf der dezentralen, reflexiven Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme und der selbstreferentiellen Selbststeuerung jedes Teilsystems<sup>21</sup>.

Eine systemorientierte Herangehensweise der Planung an den Wirtschaftsverkehr führt an dieser Stelle zu den folgenden Konsequenzen bzw. Aufgaben: Erstens geht es darum, zentrale Wirkungsketten im System der Verkehrsnetze und -beeinflussung ausfindig zu machen, was methodisch einen praktischen Kompromiß zwischen (aufwendigen) Totalhebungen bzw. (abstrakten) Modellrechnungen und einer nur begrenzt aussagefähigen Mikrobetrachtung darstellt. Zweitens sind Schnittmengen verschiedener Handlungs- und Wirkungsfelder zu definieren und praktisch zu besetzen, auf denen eine städtebaulich/ökologisch orientierte Gestaltung unter Berücksichtigung der funktionalen Erfordernisse der Betriebe erfolgen kann. Drittens geht es um die Frage, welches Maß an „gerichteter“ Selbstorganisation möglich ist, das den verschiedenen Teilsystemen ein Mindestmaß an gemeinsamer Orientierung vorgibt – aber nicht auf dem Wege der zentral-hierarchischen Entscheidung, sondern durch Diskurs der autonomen Teile. Steuerung löst auf diese Weise das Dilemma zwischen funktionaler Differenzierung und Integration. Diese Überlegungen konkretisieren sich in einem bestimmten Planungsstil: Der Gestaltungsanspruch beruht nicht auf „top down“-Steuerung individueller Ansprüche, sondern auf örtlichen Rahmenbedingungen, in deren Kontext sich individuelle Entscheidungskalküle selbstorganisiert bzw. selbstreguliert entfalten können<sup>22</sup>.

### 3. Kräfteverhältnisse in der public-private partnership

Da die Interessen von Planung und Unternehmen oft nicht deckungsgleich sind, sondern immanente Konflikte hervorrufen, gehört deren zivile Regelung zum Kern jeder modernen Planungsstrategie. Die privat-öffentliche Kooperation gilt insofern zu Recht als ein wichtiges Instrument, denn sie erleichtert die Verfolgung von Planungszielen in einem sozial und ökonomisch sensiblen Umfeld. Aus gutem Grund bedenen sich auch die meisten Modellvorhaben zum Wirtschaftsverkehr „weicher“ Instrumente wie der organisierten Kommunikation in Güterverkehrsrunden, Arbeitskreisen usw. und setzen moderne Kooperationsformen in Gang. Kooperation läßt sich aber naturgemäß weder erzwingen noch installieren. Bisher zielen Kommunikations- und Kooperationsprozesse stark auf konsensfähige Leitbilder und Diskussionsrunden. Sie dürfen sich darin im Sinne eines nachprüfbareren Ergebnisses jedoch nicht erschöpfen. Hinter der modernen, prozessorientierten Außenansicht von Nutzungskonflikten darf der Blick für den „harten“ Kern divergierender Interessen nicht verlorengehen. Die spannende Frage ist sicher diejenige, über welche Anreize die Rationalität von Unternehmen und Städtebau so gesteuert werden kann, daß mit Hilfe von kooperativen Verfahrensweisen nicht nur punktuelle Innovationen und Einzelfalleffekte, sondern allgemeinverbindliche Regeln

und breite Wirkungen entstehen. Von einem bestimmten Punkt an sind solche Entscheidungen und Rahmenseetzungen gefragt. Sie können im Einsatz planerischer und ordnungsrechtlicher Instrumente des States liegen, positiv und negativ gesetzt werden durch Gebote und Verbote. Verstärkt sollte in dieses Wechselspiel auch die Selbstregulation des Marktes eingehen.

Fazit: Aus Sicht der Städte bestehen durchaus realistische Aussichten auf Realisierung der eigenen Ziele – vor allem dann, wenn auf der Seite der öffentlichen Sache aktive, selbstbewußte Akteure stehen, die ihre Verpflichtung zur Abwägung unterschiedlicher Interessen wahrnehmen und ihren Auftrag nicht nur in der „Moderation“ der privaten Ansprüche sehen, sondern fundierte Entscheidungen im Zweifel auch gegen machtvoll organisierte Einzelinteressen durchsetzen. Dazu sollte der *Distributionslogistik* ein *Distributionskonzept* im Sinne des städtischen Rahmens an die Seite gestellt werden. Damit soll den veränderten Ausgangsbedingungen des Planungsprozesses Rechnung getragen werden, ohne pauschal Planungsziele und Gestaltungsanspruch aufzugeben. Vielmehr wird versucht, „Planung“ im Sinne einer Formulierung von individuellen und gesellschaftlichen Zielen, der Abwägung unterschiedlicher Interessen und der Suche nach tragfähigen Kompromissen auch unter zunehmend schwierigen Rahmenbedingungen in Gang zu setzen.

Für die Kommunen ist die erfolgreiche Stadtlogistik zunächst ein Symbol für die Gestaltbarkeit des Verkehrs, erst recht eines „sperrigen“ Teils davon, dessen realer Gehalt nicht überbewertet werden sollte. Mittelfristig dürfte sie sich aber auch ganz praktisch auszahlen: in verbesserter Erreichbarkeit, in positivem Wirtschaftsklima, in nachvollziehbaren Verkehrs- und Umwelteffekten. Vor allem die Verzahnung mit städtebaulich relevanten Handlungsfeldern wie Stadtmaking oder Zentrenkonzepten verspricht ökonomische „benefits“ für die Städte. Schließlich eröffnet ein rationaler Umgang mit dem Wirtschaftsverkehr weitere Handlungsspielräume zur städtebaulichen Integration des gesamten Verkehrs. Es gibt insofern trotz aller skizzierten Probleme gute Gründe, sich weiterhin mit der Stadtlogistik zu befassen. In der Einlösung ihres Anspruchs geht es perspektivisch darum, Wirtschaftsverkehr zum Gegenstand einer Stadtentwicklungsplanung zu machen, für die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, soziale Ausgewogenheit und ökologische Nachhaltigkeit keine unauflösbaren Widersprüche sein müssen. Zu berücksichtigen bleibt allerdings auch die Tatsache, daß wachsender Verkehr nur sichtbar Ausdruck für treibende Kräfte ist, die in der modernen Gesellschaft „hinter“ diesem Phänomen stehen (Wettbewerb und Kostendruck, Technologieentwicklung, räumliche Arbeitsteilung und Ausdifferenzierung usw.). Das zugrundeliegende Steuerungsproblem kann vermutlich nur begrenzt in den Städten bzw. nicht von den Städten allein gelöst werden.

### Zusammenfassung

Städtischer Wirtschaftsverkehr als Gegenstand der kommunalen Planung

Der Beitrag skizziert aktuelle Tendenzen im System der Logistik und ihre Bedeutung für die Stadtentwicklung. Ziel ist es, zu einer Einschätzung des städtischen

21. Ebenda, S. 58.

22. Vgl. Karl Ganser, Walter Siebel und Thomas Sieverts, Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park – Eine Annäherung, in: Raumplanung, 1993, H. 61, S. 112–118.

Wirtschaftsverkehrs als Planungsgegenstand zu kommen. Ausgehend von einer weiteren Wettbewerbslandschaft und der umfassend rationalisierten Warenwirtschaft der Unternehmen werden die Folgen dieses Strukturwandels für die Städte problematisiert. Im Rahmen einer kritischen Zwischenbilanz bisheriger City- oder Stadtlogistik wird den originären Handlungsspielräumen der Städte nachgegangen, Wirtschaftsverkehr vertäglicher als bisher zu gestalten. Kernthese ist, daß der privaten Distributionslogistik ein öffentlicher Handlungsrahmen (Distributionskonzept) an die Seite gestellt werden sollte, um spürbare Entlastungen in den Städten zu erzielen. Die Elemente dieses Handlungsrahmens sind in ein Stufenkonzept eingebettet, das für Bestand und Planung verschiedene Verfahren vorsieht (Straßenraumlogistik, städtebauliche Integration, Anlietervereinbarung). Als Erfolgsvoraussetzung einer Implementierung werden Kommunikations- und Kooperationsstrategien gesehen, die im Ansatz der „politischen Regulierung“ zusammengeführt werden. Im Licht der aktuellen Kräfteverhältnisse zwischen privat und öffentlich zielt das Konzept auf die Schaffung von Rahmenbedingungen, unter denen sich ein möglichst hohes Maß an „gerichteter Selbstorganisation“ der Unternehmen entfalten kann.

### Abstract

#### Urban Commercial Traffic as an Object of Local Government Planning

This study outlines current trends in the logistics system and their significance for urban development. The aim is to assess how effectively urban commercial traffic can be planned. Based on the premise of a changed competitive environment and companies thoroughly rationalizing their merchandise systems, the study discusses the urban consequences of these structural changes. The original scope of action of cities and towns to manage commercial traffic more effectively is investigated as part of a provisional critical appraisal of urban logistics. The central proposal is that private distribution logistics should be complemented by a public network (the distribution concept) to significantly ease the burden on towns. The elements making up this network are set down in a step-by-step concept, which suggests various sustainability and planning procedures (street logistics, city planning interventions, delivery agreements). Communication and cooperation strategies are seen as prerequisites for successful implementation. These strategies need to be merged in the initial stages of "political regulation". In light of the current balance of power between private and public the concept is aimed at creating conditions allowing enterprises as much scope as possible for "targeted self-management".

WOLF GRUNER

## Der Deutsche Gemeindetag und die Koordinierung antijüdischer Kommunalpolitik

Zum Marktverbot für jüdische Händler und zur „Verwertung“ jüdischen Eigentums

### I

#### Einleitung

Der Anteil der lokalen Ebene an der Judenverfolgung im NS-Staat ist von der historischen Forschung bisher meist auf die Ausschreitungen und Boykotte der Parteinbasis reduziert worden. Die antijüdische Politik in deutschen Städten und Gemeinden in den dreißiger Jahren ging aber über solche Aktionen weit hinaus<sup>1</sup>. Wie bereits ein oberflächlicher Blick in einige der zahlreichen Lokalstudien über die Zeit des Dritten Reiches ergibt, entwickelten seit 1933 diverse Kommunalverwaltungen ganze Kataloge örtlicher Bestimmungen, die – gesetzlichen Maßnahmen zum Teil Jahre vorausseilend – die Teilnahme jüdischer Einwohner am städtischen Leben einschränkten und deren Gewerbe- und Berufsausübung behinderten<sup>2</sup>. Während auf der zentralen Ebene außenpolitische bzw. volkswirtschaftliche Rücksichten den Gang der Judenverfolgung beeinflussen, tolerierten Ministerien diese informellen Ausgrenzungsinitiativen der Städte und Gemeinden. Obwohl nach dem Erlaß der „Nürnberger Rassegesetze“ die NS-Führung schließlich Ende 1935 offiziell Einzelaktionen verbot, unterstützte sie zugleich intern eine Radikalisierung durch die Ortsbehörden, so daß kein Gegeneinander von lokaler und zentraler Ebene zu verzeichnen ist, sondern ein dynamisches Wechselverhältnis<sup>3</sup>.

Die Grundlage für die Entwicklung lokalen antijüdischen Handelns bildete die rasche Anpassung der Kommunalverwaltungen an das neue Herrschaftssystem. Seit Errichtung der NS-Diktatur 1933 erfolgte in den meisten Städten und Gemeinden ein Austausch der leitenden Kommunalbeamten. Die „Deutsche Gemeindeord-

<sup>1</sup> Maßnahmen städtischer Verwaltungen als aktives Element antijüdischer staatlicher Politik hat für die Anfangsphase der Diktatur erstmals angesprochen *Horst Matzerath*, Bürokratie und Judenverfolgung, in: Ursula Büttner (Hrsg.), *Die Deutschen und die Judenverfolgung*, Hamburg 1992, S. 105–129.

<sup>2</sup> Vgl. *Dokumente zur Geschichte der Frankfurter Juden*, Frankfurt/M. 1963; *Peter Hanke*, Zur Geschichte der Juden in München zwischen 1933 und 1945, München 1967; *Hans-Joachim Fliedner*, Die Judenverfolgung in Mannheim 1933–1945, 2 Bde, Stuttgart u. a. 1971; *Günther von Roden*, Geschichte der Duisburger Juden, Duisburg 1986; *José Werner*, Hakenkreuz und Judenstern. Das Schicksal der Karlsruher Juden im Dritten Reich, 2., überarb. und erw. Aufl., Karlsruhe 1990; *Wolf Gruner*, Judenverfolgung in Berlin 1933–1945. Eine Chronologie der Behördenmaßnahmen in der Reichshauptstadt, Berlin 1996.

<sup>3</sup> Vgl. Darstellung am Beispiel der staatlichen Wohlfahrt *Wolf Gruner*, Die öffentliche Fürsorge und die deutschen Juden 1933–1942. Zur antijüdischen Politik der Städte, des Deutschen Gemeindetages und des Reichsinnenministeriums, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, Jg. 45 (1997), H. 7, S. 597–616.