

Die Probleme der letzten Meile – Wie kann die Politik zur Lösung beitragen?

Dr.-Ing. Valerie Wilms

Ehem. Mitglied des Bundestags

Obfrau und Mitglied im Verkehrsausschuss von 2009 bis 2017

Rede anlässlich der Branchenkonferenz KEP der BG Verkehr. Es gilt das gesprochene Wort.

Heute geben Sie mir die Möglichkeit, Ihnen hier ein paar Gedanken zur Arbeitsweise der Politik zu geben. Sowohl in der Politik als auch im Arbeitsschutz geht es um die Abschätzung von Risiken und deren Bewältigung. Risiken in der Politik sind dabei etwas anders gelagert, als die Risiken, mit denen sich der Arbeitsschutz beschäftigt.

Ich selber habe beide Seiten persönlich erleben dürfen: bis 2009 und jetzt wieder bin ich hauptberuflich mit Risiken und Prävention im Arbeitsschutz befasst. In den 8 Jahren im Bundestag habe ich als Bundestagsabgeordnete die Risiken politischen Handelns genauer betrachten und bewerten können.

Mit beiden Tätigkeiten wird der Gesellschaft Sicherheit angeboten. Bei beiden Tätigkeiten werden Abläufe von technischen Verfahren und menschlichem Handeln überprüft. Beide schätzen ab, ob sich ein Problem entwickeln könnte. Wird ein Problem entdeckt, legen beide in Prozessen fest, wie eine Problemvermeidung aussehen soll.

In einem demokratischen System muss die Politik dabei die Öffentlichkeit einbeziehen. Zum einen um überhaupt Interessen zu erfahren und zum anderen um zwischen möglichen Risiken abzuwägen. Die Politik muss der Gesellschaft deutlich machen können, worin ein Risiko besteht. Möglichst transparent muss eine Problemlösung vorgeschlagen – und im besten Falle mehrheitlich akzeptiert werden.

Das Beispiel Atomgesetz zeigt, dass erst bei breiter Akzeptanz eine langfristige Wirkung einsetzt. Die Effekte der Lösungen werden – sehr zum Missfallen der Politiker – meistens erst deutlich später klar. Daran merkt man im Nachhinein aber auch die Qualität der Politiker, die Gesetze gestalten, aushandeln und verabschieden. Kurzfristige Effekte sind manchen Politikern aber leider wichtiger als langfristig die Früchte aus ihrer Arbeit zu tragen.

In jedem Fall gibt die Politik aber gerne ein Versprechen nach Sicherheit ab. Oft wird sogar politische Arbeit darauf reduziert. Es wird von der Politik erwartet, möglichst eine Garantie abzugeben, dass einem Problem vorgebeugt wird. Dem wollen die Politiker selbst auch nachkommen. Sie wollen als Problemlöser oder Garant von Sicherheit auftreten. Politische Kommunikation zielt deswegen auch sehr stark auf das Bedürfnis nach Sicherheit ab. Fast legendär ist inzwischen das Versprechen einer „sicheren Rente“ aus den achtziger Jahren.

Hier ist deutlich das Dilemma der Politik zu erkennen: denn dieses Versprechen nach Sicherheit wird vom Bürger gefordert. Die Politik versucht dann, dies Versprechen einzulösen. Doch man muss vor allem in der langfristigen Betrachtung einsehen, dass es eine endgültige Sicherheit nicht geben kann. Dafür ist die Welt zu komplex.

Ein kluger Mann wie Niklas Luhmann hat deswegen das Wort „Sicherheit“ sogar zu einem Leerbegriff erklärt, also einem Wort, welches nichts aussagt. In seiner Sichtweise ist dieses Wort nur dazu da, gesellschaftliche Konflikte auszutragen. Das macht auch deutlich, wieso Sicherheit in der Politik so häufig thematisiert wird.

Neben der Betonung von Sicherheit wird in der politischen Kommunikation häufig auf den Gegensatz von Sicherheit und Risiko abgezielt. Das Versprechen nach Sicherheit wird verbunden mit der Vermeidung von Risiken. Es ist jedoch ein großer Grundirrtum, dass bei Vermeidung eines Risikos automatisch Sicherheit die Folge wäre. Dem ist leider nicht so. Was bleibt uns also, wenn es keine Sicherheit gibt? Die Antwort ist: Es bleibt uns nur die Wahl zwischen Risiko und Risiko. Einzige Hoffnung für die Politik ist damit das Vertrauen, hoffentlich auch das geringere der möglichen Risiken gewählt zu haben. Genau hier liegen die politischen Konflikte.

Diese Risikowahl mag manchen verzweifeln lassen. Dennoch sollten wir nicht vor Risiken zurückschrecken. Denn Risiken haben auch eine schöne Seite: In jedem Risiko steckt nämlich auch die Chance mit drin, etwas besser zu machen. Wäre das nicht so, würden sich nur Verrückte und Selbstmörder auf Risiken einlassen. Nein: Das Schöne und Spannende am Risiko ist die Hoffnung auf den Gewinn – und die schöne Möglichkeit, darauf Einfluss zu haben.

Natürlich ist die anlaufende Digitalisierung des Lebensumfelds auf den ersten Blick ein Risiko. Aber in diesem Risiko stecken eben auch großartige Chancen für die Wirtschaft und damit zu neuen Geschäftsmodellen für Sie, die KEP-Branche.

Die Sichtweise auf ein politisches Projekt wie die Digitalisierung wird dabei wesentlich von der jeweiligen Perspektive bestimmt. Der bereits zitierte Niklas Luhmann hat seiner Kritik am Begriff der Sicherheit deswegen auch noch etwas sehr Kluges folgen lassen: Nicht Sicherheit und Risiko stehen sich gegenüber, sondern Risiko und Gefahr. Hierbei stellt Luhmann jedoch fest, dass es sich um das gleiche Problem handelt – einziger Unterschied ist die Betrachtungsweise:

- Habe ich ein Problem in der Hand, kann ich selbst entscheiden. Dann ist es ein Risiko.
- Habe ich dagegen keinen Einfluss auf ein Problem, dann bin ich betroffen und sehe das Problem als Gefahr.

An dieser Trennlinie lassen sich letztendlich alle gesellschaftlichen Konflikte erkennen. Es geht am Ende immer um die Frage, ob ich es selbst in der Hand habe und damit ein Problem als Risiko oder als Gefahr wahrnehme. Es geht immer darum, ob ich als KEP-Unternehmer Verantwortung trage und etwas riskiere oder ob ich als Stadtbewohner in meiner Straße ein Betroffener von einem zunehmenden Lieferverkehr bin und mich davon bedroht fühle.

Politiker stehen damit zwischen allen Stühlen: Sie werden von den Betroffenen, also den Wählerinnen und Wählern, damit beauftragt, Gefahren abzuwenden. Damit ist die Politik beauftragt, Entscheidungen über bestimmte Risiken zu fällen. So weit so gut. Das Problem ist jedoch: Die Betroffenen, also auch wieder die Wählerinnen und Wähler, nehmen die politischen Entscheidungen dann vorwiegend als Gefahr wahr. Oft haben Bürgerinnen und Bürger das Gefühl, keinen Einfluss auf Entscheidungen zu haben. Sie fühlen sich belastet. Das Interessante ist, dass die Perspektive eines Betroffenen sehr stark emotional geprägt ist. Viele Bürgerinitiativen argumentieren zum Beispiel emotional, wenn sie sich in ihrem Lebensumfeld beeinträchtigt fühlen: etwa durch die Gefahr einer lauten Straße oder durch immer mehr Lieferverkehr.

So ist es ebenso interessant zu beobachten, wie emotional die Wirtschaft werden kann, wenn sie sich von politischen Entscheidungen beeinträchtigt sieht. Da wird gerne der Verlust von Arbeitsplätzen aufgeführt. Wir alle kennen auch den Ruf nach dem „Bild Deutschlands in der Welt“.

Wer entscheidet, verlässt sich bevorzugt auf Statistiken und Daten. Er versucht eine möglichst rationale Betrachtung. Banken haben das sogar perfektioniert. Sie vertrauen „bis

zur Blindheit“ auf Rechenmodelle, die sie zwar nicht unbedingt verstehen, aber eben logisch hergeleitet sind.

Politik hingegen funktioniert nur äußerst begrenzt rational und anhand von Rechenmodellen. Die meisten Versuche nur mit Daten und Zahlen Politik zu machen, enden ziemlich hilflos. Schauen wir wieder auf das Beispiel Atomkraft: Statistisch gesehen ist die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Super-GAU äußerst gering. Entscheidend war hier das individuelle Gefühl des überwiegenden Teils unserer Bevölkerung. Entscheidend war das Gefühl, einer Gefahr ausgesetzt zu sein und keinen Einfluss auf diese Bedrohung und dessen vielseitige Auswirkungen zu haben.

Um wieder auf Ihre Branche zurück zu kommen: Wie kann Politik zur Lösung der Probleme der letzten Meile beitragen? Allen dürfte mittlerweile klar sein, dass der Weg nicht mehr zurück zum alten Tante-Emma-Laden geht. Die zunehmende Digitalisierung sorgt für den verstärkten Einkauf der Endkunden im Internet. Die Zustelldienste nutzen den öffentlichen Raum in Konkurrenz mit dem Individualverkehr, dem Fahrradverkehr und den Parkplatznutzern. Der Mehrverkehr und vor allem das Halten irgendwo am Straßenrand ohne Rücksicht auf den Verkehrsfluss geht den Bürgerinnen und Bürgern dann mächtig auf die Nerven.

Mittlerweile wird auch immer deutlicher, dass die Luftreinhaltung ein wichtiger Baustein für das Leben in der Stadt ist. Die Vorgaben der Europäischen Union sind da sehr eindeutig. Und diese wurden von Deutschland mit getragen. 2017 überschreiten trotz insgesamt sinkender Tendenz noch immer 65 Städte im Land den Stickoxid-Grenzwert. Spitzenreiter sind München, Stuttgart und Köln. Aber auch kleinere Städte wie Reutlingen oder Limburg an der Lahn sind mit dabei.

Auf diese Entwicklung muss die Politik reagieren. Macht sie das nicht, wird sie früher oder später von den Wählerinnen und Wählern aus dem Amt gefegt. Dazu reicht ein Blick auf die Bundestagswahl 2017. Von knapp 80% ist die Mehrheit der großen Koalition auf nur noch 55% der Abgeordneten geschrumpft. In einem Rechtsstaat können auch die Gerichte eingreifen. Dann kommt so etwas dabei heraus wie die in Hamburg verwirklichten Fahrverbote für LKW.

Politik muss jetzt die möglichen Risiken abwägen: Wem mutet die Politik das größere Risiko zu, wem das kleinere, und was ist vertretbar. Sicherlich wird keine der Interessengruppen ihre Maximalforderungen durchsetzen. Eine Demokratie ist davon geprägt, aus den Wünschen der verschiedenen Interessengruppen einen Ausgleich zu suchen. Denn in einer Demokratie müssen Politiker wiedergewählt werden. Dazu brauchen sie die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler. Das trifft auch für die Wünsche der KEP-Branche zu: sie sind einfach nicht alle erfüllbar.

Mit dem Interessenausgleich bürdet sich die Politik ein gerüttelt Maß an Arbeit auf. Soll das Ergebnis nicht nur eine kurze Wahlperiode halten, muss eine breite Mehrheit, über alle politischen Farben hinweg, gesucht werden. Sonst erfolgt bei einem Wechsel der Regierung ganz schnell ein Einstampfen der gefundenen Lösung. Am Beispiel Atomgesetz wird wieder deutlich, dass dies erst bei einer großen Mehrheit endgültig getragen wurde.

Politik kann nur über zwei Wege regelnd eingreifen: über die Gesetzgebung oder über das Ausschütten von Geldmitteln für Betroffene. Gerade die letztgenannte Lösung wird von der Wirtschaft immer wieder schnell gefordert. Auch die Politik nutzt sie gerne, weil sie so schön einfach ist. Damit hält sich die Politik zunächst den lästigen Interessenausgleich vom Leib. Sie muss so niemandem weh tun.

Leider wird mit Subventionen, also steuerlichen Erleichterungen oder direkten Zahlungen, nur für eine begrenzte Zeit ein Mantel des Schweigens über das politische Problem gelegt.

Vor allem besteht das Risiko, dass Subventionen immer wieder zu neuen Begehrlichkeiten führen. Bislang ist in der Geschichte der Bundesrepublik noch keine einzige Subvention von der Politik wieder ganz gestrichen worden. Dieser Weg wäre für die KEP-Branche ein Irrweg. Denkbar wäre allenfalls eine Anschubfinanzierung für klar definierte und zeitlich begrenzte Projekte. Ein Beispiel dafür ist das im Juni in Berlin gestartete Projekt KoMoDo für eine kooperative Nutzung von Mikro-Depots in der Zustellung (www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.706285.php).

Der Weg über die Gesetzgebung ist sehr viel steiniger. Hier muss dann eine Abwägung der verschiedenen Interessen stattfinden. Bei Verdacht auf Monopolstellungen muss die Politik zu einer Regulierung greifen. Wenn Regeln für das Zusammenleben nicht helfen, muss die Politik auch durchaus zum Ordnungsrecht mit Verboten greifen. Damit schafft sich die Politik keine Freunde.

Für die Abwägung der Risiken einer verstärkten Nutzung der Verkehrsflächen durch KEP-Dienste könnte die Politik eine neue Stadtplanung initiieren. Dazu könnten z.B. Mikro-Depot-Flächen geschaffen werden, wie das heute schon in Hamburg der Fall ist und seit Juni in Berlin. Sicherlich wäre auch das Freihalten von Anlieferflächen eine denkbare Variante. Bei allen diesen Möglichkeiten kommt es auf Akzeptanz sowohl von Seiten der KEP-Branche als auch der Bürgerinnen und Bürger an.

Darum ist die Politik gut beraten, solche Vorschläge nicht mit der Brechstange umzusetzen. Das geht nur mit Reden, Reden und nochmals Reden: und zwar mit allen Betroffenen, nicht nur mit lieb gewonnenen Lobbyisten. Das ist mühsam aber es lohnt sich langfristig. Für solche Dialoge gibt es interessante Instrumente wie die Bürgerforen oder Planungswerkstätten. Die werden mit zufällig ausgewählten Menschen besetzt. Sie erarbeiten dann einen Lösungsvorschlag für ein Problem; ohne die typischen politischen Scheuklappen.

Eine Risikoabwägung darf nicht nur einseitig erfolgen. Sie wird auch die KEP-Branche selber treffen. Warum gibt es noch immer keine anbieteroffenen Paketboxen? Warum gibt es kooperative Mikro-Depots nur in Berlin, als Modellversuch? Da kann ich nur sagen: Aufwachen liebe KEP-Branche. Beliebig viel Fläche steht in den Kommunen nicht zur Verfügung. Erst recht nicht, wenn das Nachhaltigkeitsziel von weniger als 30 ha täglicher Flächenversiegelung bis 2030 wirklich erreicht werden soll. Derzeit krebzen wir bei 70 ha herum.

Ich hoffe hier auf die Einsicht der Branche für solche innovativen Lösungsansätze. Ansonsten wäre die Politik durchaus gezwungen, die schärferen Instrumente anzuwenden. Dann könnte es zu wirksamen ordnungsrechtlichen Regulierungen kommen. Oder es muss über finanzielle Belastungen durch Mautsysteme für Innenstädte zu einer Steuerung kommen.

Noch viel komplizierter wird die Situation in einem föderalen Bundesstaat wie der Bundesrepublik. Denn gerade die für Sie als KEP-Branche wichtige Frage des Planungsrechtes ist Sache der Kommunen. Da ist das Konkurrenzdenken zwischen Städten und dem Umland nicht mehr weit.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen mit meinem Beitrag die Problematik verdeutlichen und gleichzeitig zeigen, was Politiker und Arbeitsschützer verbindet.

Die Entwicklung von Konzepten in Fachkreisen alleine reicht nicht aus, um diesem zur Akzeptanz zu verhelfen. Dazu muss die Debatte in der Politik geführt werden, gerade über die Höhe von gesellschaftlich zumutbaren Risiken.

Denn als Entscheider im Auftrag der Gesellschaft haben Politiker eine besondere Aufgabe zu erfüllen. Lassen Sie uns dies ernsthaft und respektvoll tun und stets daran denken, dass die Menschen in unserem Land Sicherheit wünschen – selbst wenn wir wissen, dass es diese Sicherheit nicht gibt, sondern wir nur zwischen verschiedenen großen Risiken wählen können.

Herzlichen Dank!

Hamburg, den 14.06.2018

Kontakt: bundestag@valerie-wilms.de