



Unterstützung und Förderung regionaler Logistiklösungen – Gestaltungsempfehlungen an die Politik

Susanne Hofmann-Souki¹, Claudia Schreiber², Annemarie Wojtech³

Die wichtigsten Empfehlungen in Kürze

- Logistik als Fördergegenstand aufnehmen und mit weiterer Strukturentwicklung verzahnen
- Richtlinien und Programme auf kleinstrukturierte Akteure ausrichten
- Zuständigkeit und Kooperation öffentlicher Akteure für die Nahversorgung ermöglichen
- Faire Spielregeln, Zugänglichkeit und branchenweite Standards für digitale Strukturen schaffen
- Beratung und Förderlotsen finanzieren

Kontext

Regionale Wirtschafts- und Versorgungssysteme sind gesellschaftlich und politisch erwünscht.

Passfähige logistische Lösungen für den ländlichen Raum bilden eine zentrale Voraussetzung dafür. Geringe oder schwankende Mengen und weite Entfernungen machen den Transport durch einzelne Unternehmen jedoch oft unrentabel und ökologisch fragwürdig. Insbesondere Lebensmittel stellen zudem spezielle Anforderungen an logistische Lösungen, z. B. Gewährleistung von Frische, geschlossene Kühlketten und andere Hygienemaßnahmen. All diese Faktoren machen die ländliche Mikrologistik zum Nadelöhr der regionalen Versorgungswirtschaft.

Gleichzeitig ziehen sich Anbieter der Nahversorgung aus dem ländlichen Raum zurück.

Zahlreiche private und öffentliche Initiativen entwickeln daher bereits Lösungen für die regionale Versorgung auf dem Land bzw. die Unterstützung der Vermarktungsbestrebungen ländlicher Erzeugerbetriebe. Mikrologistikinitiativen für die ländliche oder Land-Stadt-Versorgung zeigen sich äußerst divers in ihren Lösungsmodellen, auch wenn nicht selten eine Bündelungsfunktion im Vordergrund steht. Ein Einblick in die existierenden Lösungen ist in der RegioLogistik-Datenbank (www.regiologistik.org) des Bundesverbands der Regionalbewegung möglich. Verschiedenste Akteure treten als Initiiierende auf:

¹ Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin

² Bundesverband der Regionalbewegung

³ Arbeitsgruppe für Supply Chain Services des Fraunhofer-Instituts für Integrierte Schaltungen IIS

Händler (auch Start-ups), Logistiker, Erzeuger(zusammenschlüsse), Softwareentwickler, Kommunen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Forschungsprojekte oder Regionalvermarktungsinitiativen.

Bei Konzeption und Umsetzung dieser Lösungen gibt es Lücken und Herausforderungen, für die politische Unterstützung auf verschiedenen Ebenen nötig ist. In diesem Papier werden diese auf der Basis der durchgeführten empirischen Erhebungen und der im Rahmen von Veranstaltungen vorgebrachten Punkte zusammengestellt.

Logistik als Fördergegenstand aufnehmen und mit weiterer Strukturentwicklung verzahnen

Unterfinanzierung stellt eine der größten Herausforderungen dar; die Zahlungsbereitschaft für Logistikdienstleistungen ist bei Versendern und Empfängern gleichermaßen gering. Fast keine der Logistikinitiativen kann ihre Lösung ohne externe Finanzierung aufbauen. Bisher ist die regionale ländliche Logistik jedoch nur in sehr wenigen Programmen förderfähig, meist nur im Zusammenhang mit Digitalisierungs- oder Innovationsvorhaben.

Notwendig ist daher eine **Förderung kleinstrukturierter Logistiklösungen**.

Die Erfahrung aus bisherigen Projekten zeigt, dass insbesondere **prozessorientierte Förderprogramme mit längeren Laufzeiten bzw. mehreren Phasen** vonnöten sind.

In den Projekten sollten Lernprozesse und Experimentieren möglich sein, denn nicht immer bestätigen sich die anfänglichen Annahmen der Antragsteller. Die Dynamiken und konkreten Lösungselemente, die sich schlussendlich als passend erweisen, sind vorab oft nicht vorauszusagen – es braucht also Flexibilität bei der Zweckbindung der Mittel. In jedem Fall muss sich eine **Kümmererfunktion längerfristig finanzieren** lassen. So konzipiert sind beispielsweise die Programme „**Digitale Dörfer**“ in Rheinland-Pfalz sowie „**Digitales Dorf Bayern**“: In einer jeweils ersten Projektphase wurden Anwendungsszenarien gemeinsam mit den Kommunen entwickelt und teilweise prototypisch umgesetzt, in darauffolgenden Projektphasen wurden die digitalen Lösungen zur Verbesserung der Versorgung in den ländlichen Kommunen umgesetzt bzw. erprobt, optimiert und erweitert.

Dabei sollte auch das Sichtbarmachen regionaler Logistikleistungen unterstützt werden mit dem Ziel, die Wertschätzung dafür bei den Nutzergruppen zu erhöhen. Denn nicht nur qualitative hochwertige regiona-

le Produktion kostet Geld, sondern auch die Logistik dafür ist nicht umsonst zu haben. Bleibt sie unsichtbar, fehlt auch die Zahlungsbereitschaft dafür.

Unabdingbar ist dabei das **Verzählen mit den Bemühungen um regionale Verarbeitungsstrukturen, Wertschöpfungszentren, Regionalität in der öffentlichen Verpflegung und Ökomodellregionen**. In den letzten Jahren wurden Förderprogramme sehr häufig auf Innovationen ausgerichtet, auf den Aufbau neuer Strukturen. Dabei besteht die Gefahr, dass daneben die bestehenden Akteure wieder verschwinden, weil insbesondere auf dem Land die Märkte zu klein sind für Parallelstrukturen. Anders als in Städten ist in peripheren ländlichen Räumen ein Fokus auch auf bestehende Akteure nicht als Verhinderung von Wettbewerb anzusehen, wenn im Bereich der Nahversorgung ein Marktversagen festgestellt werden kann.

Richtlinien und Programme auf kleinstrukturierte Akteure ausrichten

Gleichzeitig **müssen also auch die regionalen Betriebe abgesichert sein**, die in die Logistik einspeisen sollen. Sie gehen Risiken ein und sind mit Auflagen und Richtlinien konfrontiert, die oft für viel größere überregionale Strukturen formuliert wurden. Werden sie vernachlässigt, ist auch der auf sie aufbauenden Logistikinitiative kein Erfolg beschieden. Von den Akteuren wird als notwendig angesehen:

- eine Vereinfachung der Bestimmungen des Verpackungsgesetzes für kleine Inverkehrbringer,
- eine Vereinfachung der Produktrückverfolgung für kleinste und kleine Akteure,
- rechtssichere Kooperationsmöglichkeiten mit branchenfremden Akteuren für die Nutzung von „Sowieso“-Fahrten.
- Erleichterungen bei der digitalen Vermarktung für kleine Inverkehrbringer; insb. im Lebensmittelinformationsgesetz sollte es Ausnahmen für regionale digitale Vermarktung geben (bislang gelten Vereinfachungen nur für die analoge regionale Vermarktung).

Auch **im Förderwesen braucht es eine konsequente Ausrichtung auf kleinstrukturierte Akteure**:

Verschiedenste private Strukturen, auch Vereine und Netzwerke sind in Förderprogrammen bedarfsgemäß zu berücksichtigen. Dies umfasst vereinfachte und passgenaue Antragsformulare, eine finanzierte Antragstellungsphase, vereinfachte Abrechnungsmodalitäten und juristische Beratung auf Länderebene (falls juristisches Fachwissen für die Projektverwaltung vorausgesetzt wird).

In bisherigen Förderprogrammen werden auch mögliche Ungleichheiten zwischen Akteurstypen vergrößert: Sind beispielsweise Universitäten beteiligt, bekommen diese nicht nur ihre höheren Gehaltssätze erstattet, sondern auch Verwaltungskosten und hausinterne juristische Vertragsprüfungen. Kleine Vereine mit geringeren Gehaltssätzen und viel ehrenamtlicher Arbeit werden hier oft schlechter gestellt; sie können mit ihren Sätzen auch keine Juristen oder Logistikspezialisten bezahlen. Hier besteht Veränderungsbedarf in den Förderrichtlinien, um eine **Gleichbehandlung der Akteure sicherzustellen**. Auch für finanzschwache Kommunen könnte dies notwendig werden⁴.

Zuständigkeit und Kooperation öffentlicher Akteure für die Nahversorgung ermöglichen

Generell ist es Landkreisen und Kommunen nicht erlaubt, sich in marktbasierter Versorgungsstrukturen zu engagieren. In ländlichen Räumen, in denen sich Nahversorger mehr und mehr zurückziehen, entstehen jedoch Versorgungslücken. Soll das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Stadt und Land verwirklicht werden, wird die Lebensmittelversorgung angesichts des Marktversagens damit zur öffentlichen Aufgabe. Um die Daseinsvorsorge sicherzustellen, sollte es öffentlichen Akteuren daher gestattet sein, **Nahversorgung als Pflichtaufgabe der Kommunen oder Landkreise zu definieren** ähnlich dem Betreiben von Bädern und ÖPNV. So können sie rechtlich abgesichert dafür tätig werden und Ressourcen einsetzen.

Nicht wenige Kommunen sind allein allerdings mit dieser Aufgabe überfordert. Es mangelt sowohl an konzeptioneller, juristischer und logistischer Expertise als auch an personellen Ressourcen für diese zusätzliche Aufgabe. Es gibt sogar Fälle, in denen bereits bewilligte Vorhaben deshalb seitens der Kommunen aufgegeben werden mussten. Wenn es von den Kommunen gewünscht wird, sollten solche spezialisierten Konzepte daher eher auf Landkreisebene umgesetzt oder zumindest unterstützt werden können. So wäre es z. B. hilfreich, Expertise im Fördermittel- und Beihilferecht und über die relevanten Verordnungen zum Lebensmittelhandel für die beteiligten Gemeinden gebündelt nutzbar zu machen.

Kooperationen zwischen Kommunen bzw. auf Landkreisebene sind daher für die Aufrechterhaltung der Nahversorgung notwendig. Jedoch mangelt es ihnen nicht selten an positiven Kooperationserfahrungen miteinander. Erfolgreiche interkommunale Kooperationen z. B. in einem Zweckverband haben meistens eine längere Entwicklungsgeschichte, sodass bereits Vertrauen und funktionierende Kommunikationsprozesse etabliert sind, wenn mit solch einem komple-

zen Vorhaben begonnen wird. **Beratung und Austauschmöglichkeiten hierzu** wären daher für neue Initiativen hilfreich.

Für die Gestaltung solcher Kooperationen sind auch die bereits existierenden regionalen Versorgungsstrukturen von großer Bedeutung. So machen Vermarktungswege regionaler Produzenten nicht an Kommunal- oder Landesgrenzen halt. Wenn dann kreisgebundene Förderungen von Logistikinitiativen eingeworben werden, scheitern diese Vorhaben möglicherweise an der abrechnungstechnischen Komplexität: Der Nachweis, dass die Fördermittel nur innerhalb eines Kreises genutzt werden, lässt sich dann kaum erbringen. Geförderte Projekte müssen also **über Verwaltungsgrenzen hinweg** funktionieren können.

Nicht zuletzt wäre den Kommunen – wie in anderen Politikfeldern auch – mit **größerer finanzieller Autonomie** am meisten geholfen. Die Ressourcen, die für die ständige Erarbeitung von Förderanträgen – bei unsicheren Erfolgsaussichten und langen Vorlaufphasen – gebunden sind, fehlen dann für die Umsetzung der Vorhaben. Davon ausgehend, dass in der Kommunalpolitik eine funktionierende demokratische Willensbildung und gute Kenntnisse der lokalen Bedarfe und Möglichkeiten vorhanden sind, sollten sie ihre Lösungen selbstbestimmt umsetzen können. Ein Grund für das Scheitern mancher fördermittelgebundenen Vorhaben ist eben auch, dass die Lösungen dann den jeweiligen Ausschreibungen angepasst und Konzepte auf Förderfähigkeit ausgerichtet werden statt auf die Umsetzbarkeit und Bedarfsgerechtigkeit vor Ort.

Könnten die Gemeinden ihre Vorhaben hingegen selbständig beschließen und finanzieren, wäre dies auch ein großer Schritt hin zur Identifikation der Bevölkerung mit der Initiative und ihrer Kommune. Denkbar wäre als zusätzliche Sicherheit, dass die Gemeinden sich zumindest – wie unten beschrieben – beraten lassen oder **in einem interkommunalen Austauschprozess eingebunden** sind, um typische Anfangsfehler zu vermeiden, in strategischen Entscheidungsmomenten Rückmeldung zu bekommen und von der bereits existierenden Expertise zu profitieren. Dabei geht es weniger um das Kopieren von „Best Practice“-Lösungen anderer, da jede Lösung sehr individuell zugeschnitten werden muss, sondern um die notwendigen Schritte dahin, die Reflexion des eigenen Lernprozesses und das kritische Überprüfen von Annahmen. Hier können die im Projekt entwickelten Werkzeuge hilfreich sein, zu finden unter www.regiologistik.org.

Bei der Erfolgsbewertung solcher Logistikinitiativen braucht es schließlich eine integrierte Betrachtung: Oft greift eine ökonomische Bewertung zu kurz, wenn rein

⁴ Zander, K. (2020). Fördermittel verstärken Disparitäten statt sie zu beseitigen. Ländlicher Raum 3/2020 Gleichwertige Lebensverhältnisse, S. 94-96.

auf die finanzielle Tragfähigkeit einer Lösung geschaut wird. Sinnvoll ist dagegen die Verbindung mit sozialen Zielen und Lösungselementen, die z. B. zum sozialen Zusammenhalt oder der Kooperationsfähigkeit beitragen. In einer integrierten Bewertung können diese Wirkungen erfasst und der Einsatz öffentlicher Mittel damit begründet werden (siehe www.regiologistik.org).

Faire Spielregeln, Zugänglichkeit und branchenweite Standards für digitale Strukturen schaffen

Bei digitalen Lösungselementen gibt es zahlreiche Parallelentwicklungen, die öffentliche Ressourcen bzw. Fördermittel binden. Momentan ist beispielsweise zu beobachten, dass in immer mehr Regionen – getriggert durch verschiedene Förderprogramme für Digitalisierung und Innovation – digitale Marktplätze für regionale Lebensmittel aufwendig entwickelt werden. Einen Überblick gibt die Datenbank des Bundesverbandes der Regionalbewegung unter <https://regiologistik.regionalbewegung.de>. Jede dieser Initiativen durchläuft dabei ihren eigenen notwendigen Beteiligungs- und Lernprozess. Inzwischen sind jedoch bereits zahlreiche erprobte Lösungselemente vorhanden, auf die aufgebaut werden könnte – wenn sie entweder als Open Source -Code oder zumindest mit passenden Schnittstellen zugänglich wären, gemäß dem Grundsatz, dass für öffentliche Gelder öffentliche Güter entstehen sollen.

Ziel sollte daher nun sein, **bestehende digitale Strukturen interkompatibel zu machen** und dabei initiativenspezifische Änderungen und Erweiterungen zu ermöglichen. Ein Argument dafür ist auch die Nachhaltigkeit der erarbeiteten Lösungselemente über die einzelne Initiative hinaus. Scheitert eine Initiative, wären diese Elemente – und die dafür eingesetzten Mittel – sonst verloren. **Öffentlich oder begrenzt öffentlich zugängliche Code-Bibliotheken und branchenweite Standards**, erarbeitet durch erfahrene Initiativen, könnten eine wichtige Grundlage für die dynamische Weiterentwicklung und Diversifizierung digitaler Logistikelemente bundesweit sein – sei es für digitale Marktplätze, Routenplanungsinstrumente, Kommissionier-Apps oder andere Teillösungen. Zudem könnte eine Bedingung für die Bewilligung neuer Fördermittel sein, dass die in geförderten Projekten entwickelten digitalen Lösungen zumindest insoweit extern zugänglich sein müssen, dass die Nachhaltigkeit gesichert ist.

Mehr Aufmerksamkeit verdienen auch die **Spielregeln für die Nutzung und ggf. Mitgestaltung digitaler Elemente**. Statt hier Regeln und Mechanismen

großer Marktakteure zu übernehmen, gilt es, die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten auszuloten: Funktionalitäten und Nutzungsbedingungen, Haftungs- und Risikoverteilung, Festsetzung von Margen und Gebühren und die Rechte an den generierten Daten⁵ lassen sich sehr verschieden formulieren – mit weitreichenden Konsequenzen für alle Beteiligten. Da diese Fragen für die meisten Initiativen eine große Herausforderung darstellen und kleinstrukturierte Akteure meist nicht gewohnt sind, hier eigene Ansprüche konkret zu formulieren, könnte eine **Handreichung zu den verschiedenen Möglichkeiten der funktionellen, rechtssicheren und fairen Ausgestaltung digitaler Logistikelemente** hilfreich sein, neben dem **Aufbau von Expertise hierzu in den Beratungsstrukturen**.

Beratung und Förderlotsen finanzieren

Beratung bei der Ideenfindung zur individuellen Logistiklösung in der Region als auch im Prozess der Ausgestaltung mit den Stakeholdern vor Ort ist ein wesentliches Element, um ländliche Logistiklösungen auf ein gutes Fundament zu stellen. Auch im fortgeschrittenen Prozess, d.h. wenn die Logistiklösung schon erprobt und weiterentwickelt wird, ist Beratung und Reflexion wichtig. Hierbei ist es wünschenswert von erfahrenen Beratern begleitet zu werden. Um ein solches **Regiologistikberater-Netzwerk** aufzubauen, braucht es allerdings eine **bundesweite Koordinationsfunktion**, die ebenfalls finanziert werden muss. Diese Stelle muss bestenfalls länderübergreifend mit bestehenden Strukturen der Behörden verknüpft werden. Sie bringt die Macher der erfolgreichen Logistiklösungen zusammen, trägt Wissen zusammen und bereitet dieses für die startenden Akteure auf. Sie ist fortwährender Ansprechpartner für alle, die sich mit kleinteiliger Regiologistik beschäftigen.

Damit Akteure sich im Dschungel der vielfältigen Fördermöglichkeiten verschiedener Geldgeber zu rechtfinden, empfiehlt sich der Aufbau von Förderlotsen, deren Aufgabe es sein muss, das passende Fördermittelinstrument zu finden und zusätzlich die Antragsstellung, -abwicklung und -dokumentation zu unterstützen. Eine Vielzahl an Rückmeldungen von Akteuren beschreibt hier eine große Hemmschwelle.

Weiterführende Ressourcen

Weiterführende Ressourcen finden Sie unter www.regiologistik.org, z. B. das Working Paper, die Datenbank, den Leitfaden „Mikrologistik im ländlichen Raum“ und vieles mehr.

Impressum und Kontakt

Bundesverband der Regionalbewegung e.V.
Hindenburgstraße 11
91555 Feuchtwangen
Tel 09852 1381

logistik@regionalbewegung.de
www.regionalbewegung.de

Zitieren als:

Hofmann-Souki, S. Schreiber, C., Wojtech, A. (2023): Unterstützung und Förderung regionaler Logistiklösungen – Gestaltungsempfehlungen an die Politik. Bundesverband der Regionalbewegung, Feuchtwangen.

Entstanden im Forschungsprojekt „Intelligente Mikrologistik – Beitrag der Digitalisierung zu effizienten Logistiklösungen in ländlichen Räumen“ zum Thema „Ländliche Räume in Zeiten der Digitalisierung“ im Rahmen des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (BULE)



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

⁵ Scholz et al. (2021): DiDaT Weißbuch -Verantwortungsvoller Umgang mit digitalen Daten - Orientierungen eines transdisziplinären Prozesses, 2021. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783748924111>