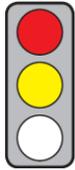


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission schlägt kurz- und mittelfristige Maßnahmen für den städtischen Verkehr vor.

Betroffene: Nahverkehrsnutzer, Verkehrsbetriebe und andere Erbringer von Nahverkehrsdiensten, lokale Unternehmen, Automobilbranche, nationale, regionale und kommunale Behörden.



Pro: Ein Austausch über bewährte Verfahren (Best Practice) fördert den Wettbewerb der Ideen; die Interoperabilität der Ticketing- und Bezahlsysteme würde den Verkehrsfluss verbessern und Kosten senken.

Contra: (1) Fast alle Maßnahmen verstoßen gegen den Grundsatz der Subsidiarität.

(2) Maßnahmen zu Zugangsvorschriften zu Umweltzonen und zur Einbeziehung des Güterverkehrs in die lokale Verkehrsplanung verletzen die kommunale Planungshoheit.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 490 vom 30. September 2009: **Aktionsplan urbane Mobilität** und **Commission Staff Working Document SEC(2009) 1211** vom 30. September 2009: **Impact Assessment**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- 2007 leitete die Kommission mit dem Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ [KOM(2007) 551; vgl. [CEP-Analyse](#)] eine Konsultation ein. Auf Grundlage der Ergebnisse der Konsultation soll der nun vorgelegte Aktionsplan einen „abgestimmten Rahmen“ für „EU-Initiativen“ bis 2012 bilden.
- Nach Angaben der Kommission leben 72% der europäischen Bevölkerung in Stadtgebieten und werden 85% des BIP der EU in Städten erwirtschaftet. 90% der EU-Bürger halten der Kommission zufolge die Verkehrssituation in ihrem Umfeld für verbesserungswürdig.
- Die Wahl der Verkehrsmittel spielt nach Ansicht der Kommission eine entscheidende Rolle für die Entwicklung der Städte, das wirtschaftliche Wohlergehen der Bürger und Unternehmen sowie die Erreichung der Klimaschutzziele der EU. Die Kommission will deshalb die Verkehrspolitik mit dem Umweltschutz, der Raumordnung, sozialen Aspekten und der Industriepolitik in Einklang bringen.
- Die Kommission sieht die städtische Mobilität als einen zentralen Faktor des Fernverkehrs an, da dieser meist in Stadtgebieten beginnt oder endet. Für die Kommission bildet die städtische Mobilität damit die Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit des Verkehrssystems insgesamt.
- Die Kommission betont, dass Stadtgebiete in der EU je nach Lage, Größe und Wohlstand unterschiedlichen Herausforderungen gegenüberstehen. In der Mitteilung bekundet sie, dass sie keine „Standard- oder Top-down-Lösungen“ vorschreiben, sondern eine „freiwillige Zusammenarbeit“ anbieten will (S. 3). In der der Mitteilung beigefügten Folgenabschätzung plädiert sie gleichwohl mehrfach für gesetzliche Vorschriften der EU [[SEC\(2009\) 1211](#), S. 90, 91, 92, 93, 95, 97, 99].
- Im Einzelnen plant die Kommission Maßnahmen zu Nutzerfreundlichkeit, Umweltfreundlichkeit, Finanzierung, Optimierung und Wissensaustausch des städtischen Verkehrs.

► Nutzerfreundlichkeit

- Für die Kommission ist ein qualitativ hochwertiger und bezahlbarer öffentlicher Nahverkehr das „Rückgrat“ eines nachhaltigen städtischen Verkehrs. Zuverlässigkeit, Sicherheit, leichte Zugänglichkeit, ein hoher Informationsgrad der Nutzer, und ein hohes Niveau der Fahrgastrechte seien grundlegende Voraussetzungen. Eine transparente Auftragsvergabe könnte Innovationen fördern.
- Die Kommission will

darauf hinwirken, dass Reiseinformationen besser verfügbar sind und ein Online-Reiseportal für den öffentlichen Nahverkehr auf EU-Ebene zur Verfügung steht;	Beginn alsbald
sich den Zugangsvorschriften für „Umweltzonen“ (Zugangsbeschränkungen, Geschwindigkeitslimits etc.) widmen; in der begleitenden Folgenabschätzung vertritt sie die Meinung, dass gesetzliche Vorschriften auf EU-Ebene, insbesondere die Harmonisierung der Vorschriften für Umweltzonen, die beste Lösung darstellen [SEC(2009) 1211 , S. 91-92];	Beginn alsbald
im Führerschein-Regelungsausschuss mit den Mitgliedstaaten erörtern, wie das Erlernen einer energieeffizienten Fahrweise in die Führerscheinprüfung integriert werden kann;	Beginn 2010
einen Dialog mit den Verbänden der Verkehrsunternehmen, Behörden und Nutzergruppen „moderieren“, um eine „freiwillige Verpflichtung“ über Qualitätsstandards, Fahrgastrechte und gemeinsame Beschwerdeverfahren im öffentlichen Nahverkehr festzulegen;	Beginn 2010

die Frage des Zugangs von Behinderten zu öffentlichen Verkehrsmitteln in die „EU-Strategie für Menschen mit Behinderung 2010-2020“ aufnehmen und geeignete Qualitätsindikatoren ausarbeiten; gesetzliche EU-Vorschriften sind aus ihrer Sicht am besten geeignet, diesen Zugang zu gewährleisten [SEC(2009) 1211, S. 95].	Beginn 2011
---	-------------

► **Umweltfreundlichkeit**

- Nach Ansicht der Kommission können EU-weite Maßnahmen dazu beitragen, die Märkte für saubere Fahrzeugtechnologien sowie alternative Kraftstoffe auszubauen. Die Anlastung der externen Kosten (insbesondere durch Umweltschäden und Staus) nach dem Verursacherprinzip könne die Benutzer von Verkehrsmitteln zum Umstieg auf sauberere Fahrzeuge und Verkehrsträger sowie zur Benutzung weniger überlasteter Infrastrukturen bewegen.
- Die Kommission will

im „7. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung“ (RP7) weiterhin Forschungs- und Demonstrationsprojekte zu emissionsarmen und -losen Fahrzeugen sowie zu alternativen Kraftstoffen unterstützen;	Beginn alsbald
Projekte im Zusammenhang mit Elektrofahrzeugen und ein Demonstrationsprojekt zur Elektromobilität fördern, das u. a. die Normung von Aufladestationen unterstützt;	Beginn alsbald
weiterhin einen Online-Leitfaden zu sauberen und energieeffizienten Fahrzeugen zur Verfügung stellen, der einen Überblick über den Markt, die Rechtsprechung und Fördermittel gibt und „öffentlichen Diensten“ bei der Beschaffung solcher Fahrzeuge hilft;	Beginn alsbald
den Informationsaustausch über städtische Systeme der Kostenanlastung wie der „Citymaut“ erleichtern und die Ergebnisse in die Arbeiten der Kommission zur Internalisierung externer Kosten einfließen lassen;	Beginn alsbald
den Aufbau einer „Partnerschaft für eine gesündere Umwelt“ unterstützen und Synergien zwischen der Verkehrspolitik und der öffentlichen Gesundheit untersuchen;	Beginn 2010
eine „methodische“ Studie zu den städtischen Aspekten der Internalisierung externer Kosten in Auftrag geben, die sich insbesondere mit der Wirksamkeit und Effizienz verschiedener Internalisierungslösungen sowie Umsetzungsfragen, der öffentlichen Akzeptanz und der Kostendeckung befassen soll.	Beginn 2011

► **Finanzierungsmöglichkeiten**

- Die Kommission meint, dass zwar der Finanzbedarf für Infrastruktur, Fahrzeuge und neue Technologien steigen wird, aber immer weniger öffentliche Mittel zur Verfügung stehen werden. EU-Finanzhilfen könnten dazu führen, dass auch private Mittel bereitgestellt werden. Kurzfristig will die Kommission helfen, öffentlich-private Partnerschaften aufzubauen.
- Die Kommission will

den Struktur- und Kohäsionsfonds, die mit jährlich 8 Mrd. € einen umweltfreundlichen Verkehr fördern, weiterhin „eine große Bedeutung“ bei der EU-Förderung zumessen;	Beginn alsbald
weiterhin die Stadt-Nachhaltigkeits-Initiative (CIVITAS), den verkehrspolitischen Teil des Programms „Intelligente Energie Europa“ (STEER) und das Programm zum EU-weiten Erfahrungsaustausch zur integrierten Stadtentwicklung (URBACT) finanziell unterstützen;	Beginn alsbald
neben laufenden Aktivitäten, wie dem Schwerpunktthema „Nachhaltiger Stadtverkehr“ des RP7-Programms, neue „gezielte Forschungs- und Demonstrationsaktivitäten“ prüfen;	Beginn alsbald
im Rahmen der Gesamtüberlegungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen prüfen, wie hoch der künftige Finanzbedarf zur Verbesserung der urbanen Mobilität ist;	Beginn 2010
über bestehende Fördermöglichkeiten von Strukturfonds, Kohäsionsfonds und Europäischer Investitionsbank informieren; dazu will sie „den Zusammenhang zwischen Stadtverkehr und transeuropäischem Verkehrsnetz“ (TEN-V; vgl. CEP-Analyse) „darlegen“.	Beginn 2011

► **Optimierung**

- Als wichtig erachtet die Kommission eine wirksame Verknüpfung verschiedener Verkehrsnetze, um die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu erleichtern. Auch „bezahlbare und familienfreundliche Angebote“ des öffentlichen Nahverkehrs seien dafür notwendig.
- Die Kommission will, dass Unternehmen darauf „Einfluss nehmen, wie ihre Mitarbeiter zur Arbeit kommen.“
- Die Kommission will

ein Hauptaugenmerk auf die Einbeziehung des Güterverkehrs in lokale Verkehrsplanungen sowie auf ein besseres Management und die Überwachung der Verkehrsflüsse legen;	Beginn 2012
helfen, die innerstädtische Anbindung des Güterfernverkehrs zu verbessern, um die „letzte Meile“ bei der Zustellung möglichst effizient zu gestalten;	Beginn 2012
eine Konferenz zum städtischen Güterverkehr veranstalten, auf der auch die Umsetzung des Aktionsplans Güterverkehrslogistik [KOM(2007) 607; vgl. CEP-Analyse] bewertet wird;	Beginn 2012
Unterstützung für Intelligente Verkehrssysteme [IVS; KOM(2008) 887; vgl. CEP-Analyse] wie elektronische Bezahlssysteme, Reiseinformationen und Zugangskontrollen anbieten;	Beginn 2012
eine Studie zur Interoperabilität von Ticketing- und Bezahlssystemen durchführen.	Beginn 2012

► **Wissensaustausch**

- Nach Auffassung der Kommission können Maßnahmen der EU für die Erhebung und den Austausch von Verkehrsdaten ausschlaggebend sein. Diese Daten seien für die öffentlichen Verkehrsdienste, die Internalisierung externer Kosten und die integrierte Verkehrs- und Raumplanung unerlässlich.
- Die Kommission will

zur Aufstellung von Plänen für einen nachhaltigen städtischen Personen- und Güterverkehr den Austausch „bewährter Verfahren“ unterstützen, Vergleichsmaßstäbe („Benchmarks“) ermitteln, Fortbildungen fördern;	Beginn alsbald
ein Beobachtungszentrum für die urbane Mobilität einrichten, das über eine virtuelle Plattform den Informationsaustausch zwischen „Stadtverkehrsfachleuten“ erleichtert;	Beginn alsbald
eine Studie in Auftrag geben, die sich mit der Verbesserung der Datenerhebung für den Stadtverkehr und Synergien mit bestehenden Kommissionsaktivitäten befasst.	Beginn 2010

Änderung zum Status quo

Eine abschließende Einschätzung ist derzeit nicht möglich, da lediglich Maßnahmen angekündigt werden.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission betont zwar, dass die urbane Mobilität vor allem in der Verantwortung der lokalen, regionalen und nationalen Behörden liegt. Diese trafen die Entscheidungen allerdings nicht isoliert, sondern innerhalb des politischen und rechtlichen Rahmens auf nationaler, regionaler und EU-Ebene. Der Aktionsplan soll deshalb „unter Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität“ einen abgestimmten Rahmen für EU-Initiativen bilden.

Politischer Kontext

In ihren Stellungnahmen zum Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ [KOM(2007) 551; vgl. [CEP-Analyse](#)] haben das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und der Rat das Vorhaben der Kommission grundsätzlich begrüßt. In ihrer Mitteilung über eine nachhaltige Zukunft des Verkehrs [KOM(2009) 279; vgl. [CEP-Analyse](#)] zählte die Kommission die Verstädterung und ihre verkehrstechnischen Auswirkungen zu den wichtigsten Herausforderungen der künftigen Verkehrspolitik. Die Kommission hat außerdem einen Vorschlag für einen Rechtsrahmen zur Einführung Intelligenter Verkehrssysteme vorgelegt [KOM(2008) 887; vgl. [CEP-Analyse](#)]. Eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament (EP) steht jedoch noch aus [vgl. [CEP-Monitor](#)]. In einer Mitteilung hat sich die Kommission zudem für die Anlastung der Kosten durch Staus, Lärm, Luftverschmutzung und Klimawandel ausgesprochen [KOM(2008) 435; vgl. [CEP-Analyse](#)]. Über ihren Richtlinienentwurf zur Einführung einer LKW-Maut [KOM(2008) 436; vgl. [CEP-Analyse](#)] haben EP und Rat allerdings noch keine Einigung erzielt. Größter Streitpunkt ist die Frage, ob die Kosten für Staus angelastet werden sollen [vgl. [CEP-Monitor](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Energie und Verkehr

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Es ist auffällig, dass der Aktionsplan keine gesetzlichen Vorschriften auf EU-Ebene ankündigt. In ihrem Grünbuch zum städtischen Verkehr [KOM(2007) 551; vgl. [CEP-Analyse](#)] hatte die Kommission noch offen über Legislativ-Vorschläge gesprochen, etwa hinsichtlich einer EU-weiten Harmonisierung von Regeln für städtische „grüne Zonen“. Die zum Teil massive Kritik am Grünbuch, insbesondere hinsichtlich der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips [vgl. [CEP-Analyse](#)], hat somit ihre Wirkung erzielt.

Dennoch: **Die Kommission lässt** – nicht im Aktionsplan selbst, sondern weniger auffällig in der diesen begleitenden Folgenabschätzung – **durchblicken, dass sie nach wie vor an legislative Maßnahmen denkt**. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften zu Umweltzonen [[SEC\(2009\) 1211](#), S. 91-92] und den Zugang behinderter Menschen zum öffentlichen Nahverkehr [[SEC\(2009\) 1211](#), S. 95].

Die Kommission sollte sich jedoch endgültig von ihren Zielen verabschieden, den städtischen Verkehr zum Gegenstand einer aktiven europäischen Verkehrspolitik zu erheben und insoweit nationale Vorschriften zu harmonisieren. Schließlich stehen die Städte in Europa, wie auch die Kommission selbst anerkennt, aufgrund unterschiedlicher Ausgangslagen vor jeweils unterschiedlichen Herausforderungen. Diesen kann am besten dezentral entgegengetreten werden. So können die Städte selbst am besten entscheiden, wo etwa die Sicherstellung eines barrierefreien Zugangs zum öffentlichen Nahverkehr am dringlichsten ist und wie dies am besten zu erreichen ist.

Zudem ermöglicht eine dezentrale Problemlösung einen Wettbewerb der besten Ideen. **Der von der Kommission vorgesehene Wissensaustausch über bewährte Verfahren (Best Practice) ist daher zu begrüßen.** Die Kommission sollte ihre Tätigkeit aber streng hierauf beschränken.

Das Gegenteil ist jedoch zu erwarten: Die Kommission will auch über die Vergabe von Fördergeldern die Entwicklung des städtischen Verkehrs beeinflussen. Die bereitgestellten Mittel aus den europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds sowie von der Europäischen Investitionsbank dürften nur dann bewilligt werden, wenn die damit finanzierten Maßnahmen den Vorstellungen der Kommission über eine nachhaltige urbane Mobilität entsprechen. Es steht den Städten zwar frei, diese Gelder nicht abzurufen und somit eine Beeinflussung auf ihre Entscheidungen zu verhindern; doch angesichts klammer öffentlicher Haushalte ist dies nicht zu erwarten. Die angekündigte Prüfung einer Erhöhung der Fördermittel für den städtischen Verkehr ist nicht nur deshalb kritisch zu sehen. Denn es würde dadurch auch eine Schwerpunktverlagerung in der EU-Verkehrspolitik von grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten, etwa im Rahmen des TEN-V [KOM (2009) 44, vgl. [CEP-Analyse](#)], die tatsächlich einen europäischen Mehrwert aufweisen, hin zu städtischen Belangen drohen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der Aktionsplan zeigt einmal mehr, dass die Kommission über keine klare umweltpolitische Strategie im Verkehrsbereich verfügt. Mit einer Einbeziehung des Verkehrs in den CO₂-Emissionsrechtehandel würde nicht nur das politisch vorgegebene CO₂-Reduktionsziel effizient erreicht [KOM(2009) 279; vgl. [CEP-Analyse](#)], sondern auch die im Aktionsplan bekräftigte – teure und wettbewerbsverzerrende – Subventionierung der Entwicklung emissionsarmer Fahrzeuge überflüssig. Denn im Markt bestünden ausreichende Anreize dafür. Wenn die Preise die (Umwelt-)Kosten der Verkehrsnutzung angemessen reflektieren, ist auch die vorgeschlagene Beeinflussung des Verkehrsverhaltens der Arbeitnehmer hinfällig. Ohnehin sollte die Wahl des verwendeten Verkehrsträgers den Bürgern selbst überlassen bleiben; sie fällt schon gar nicht in den Verantwortungsbereich der Arbeitgeber. Bei diesen verursacht dies zudem bürokratische Kosten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Wachstums- und Beschäftigungswirkungen sind nicht verlässlich prognostizierbar.

Folgen für die Standortqualität Europas

Es sind keine nennenswerten Auswirkungen auf die Standortqualität Europas zu erwarten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf „zweckdienliche Vorschriften“ zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassen (Art. 91 AEUV; ex-Art. 71 EGV). Dies betrifft grundsätzlich auch Regelungen des städtischen Verkehrs. Für die Regelung von Umweltzonen, die im Wesentlichen den Umweltschutz zum Ziel hat, ergibt sich die Kompetenz der EU aus Art. 192 AEUV (ex-Art. 175 EGV).

Subsidiarität

Die Folgenabschätzung [[SEC\(2009\) 1211](#)] lässt erkennen, dass die Kommission **legislative Vorschriften** und Subventionen plant, insbesondere **für den Zugang zu städtischen Umweltzonen, die „Citymaut“ und den öffentlichen Nahverkehr**. Zum einen fehlt es an jedem grenzüberschreitenden Bezug. Zum anderen können die lokalen Behörden in diesen Bereichen besser als die EU beurteilen, welche Maßnahmen sinnvoll sind. Maßnahmen auf diesen Gebieten **verstoßen** deshalb **gegen den Grundsatz der Subsidiarität**. Maßnahmen zur Interoperabilität von Ticketing- und Bezahlssystemen können dagegen besser auf EU-Ebene geregelt werden, da inkompatible nationale Systeme zu Einschränkungen des Verkehrsflusses und zu Mehrkosten führen.

Verhältnismäßigkeit

Auf Basis des Aktionsplans lässt sich keine Bewertung der Eingriffstiefe der einzelnen Maßnahmen vornehmen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Das Grundgesetz (GG) weist den Kommunen das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (Recht auf kommunale Selbstverwaltung; Art. 28 GG). Insbesondere **Maßnahmen zu Zugangsvorschriften zu Umweltzonen und zur Einbeziehung des Güterverkehrs in die lokale Verkehrsplanung verletzen die Planungshoheit der Gemeinden**.

Alternatives Vorgehen

Die EU sollte sich strikt auf die Koordinierung des Wissensaustauschs (Best Practice) beschränken.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

2012 will sie eine Bilanz ziehen und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen prüfen.

Zusammenfassung der Bewertung

Fast alle Maßnahmen verstoßen gegen den Grundsatz der Subsidiarität und verletzen die Planungshoheit der Gemeinden. Die Kommission sollte sich endgültig von ihrem Ziel verabschieden, den städtischen Verkehr zu gestalten. Lediglich beim geplanten Wissensaustausch über bewährte Verfahren (Best Practice) sowie bei Maßnahmen zur Interoperabilität von Ticketing- und Bezahlssystemen ist ein Mehrwert ersichtlich.