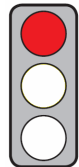


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Bereitung des Terrains für EU-Regulierungen auf dem Gebiet der städtischen Verkehrsplanung.

Betroffene: Stadtbewohner, Nahverkehrsnutzer, Arbeitgeber und Arbeitnehmer von Verkehrsbetrieben, lokale kleine und mittlere Unternehmen, öffentliche und private Erbringer von Nahverkehrsdiensten, Automobilbranche, nationale, regionale und kommunale Behörden.



Pro: -

Contra: Die im Grünbuch vorgeschlagenen EU-Maßnahmen verstoßen nahezu ausschließlich gegen das Subsidiaritätsprinzip. Der Bereich der Stadtplanung und der städtischen Gebührenerhebung fällt nicht in die Kompetenz der EU. Das Grünbuch ist aus ordnungspolitischer Sicht ebenso problematisch wie in seinen Folgen für Effizienz und Wachstum und Beschäftigung.

Änderungsbedarf: Das Grünbuch sollte zurückgezogen werden.

INHALT

Titel

Grünbuch der Kommission vom 25.09.2007 „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“, KOM(2007) 551.

Kurzdarstellung

- ▶ Die Kommission macht fünf Ziele aus, die im Grünbuch beschrieben werden: ein flüssigerer Verkehr in der Stadt, grünere Städte, intelligentere Nahverkehrssysteme, ein zugänglicher Nahverkehr und ein sicherer Nahverkehr.
- ▶ **Erstes Ziel: Ein flüssigerer Verkehr in der Stadt**
 - Um Städte stauärmer und sauberer zu machen, empfiehlt die Kommission die Förderung eines „PKW-unabhängigeren Lebensstils“. Dies umfasst neben der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel auch die Stärkung der Fortbewegung zu Fuß und mit dem Fahrrad.
 - Die Nutzung von Privat-PKWs muss nach Auffassung der Kommission „optimiert“ werden. Zu diesem Zweck befürwortet die Kommission das sog. „Car-Sharing“, bei dem sich mehrere Personen ein Fahrzeug teilen, sowie das sog. „Carpooling“, d.h. das Bilden von Fahrgemeinschaften. Eine weniger vom Auto abhängige Lebensweise könnte auch durch die sog. „virtuelle Mobilität“ mittels Telearbeit und Teleshopping erreicht werden.
 - Es sollte eine angemessene Parkraumpolitik betrieben werden, die insbesondere auf ausreichende Parkplätze am Stadtrand, sog. „Park & Ride“-Einrichtungen, ausgerichtet sein sollte.
 - Städtische Mautprogramme wie z.B. in London und Stockholm haben laut Kommission positive Auswirkungen auf den Verkehrsfluss und könnten auch für andere Städte in Betracht gezogen werden.
 - Der vielseitige Gebrauch der Infrastruktur, beispielsweise mittels flexibler Busspuren, flexibler Be- und Entladezonen sowie Parkplätzen, kann die Verkehrsbelastung senken.
- ▶ **Zweites Ziel: Grünere Städte**
 - Lärmschutz ist in den Augen der Kommission ein zentraler Aspekt: Eine Verschärfung der EU-Normen für Lärmemissionen von Straßen- und Schienenfahrzeugen würde den Lärmschutz verbessern.
 - Um die Städte umweltfreundlicher zu gestalten, sollten die Minimalumweltstandards von Fahrzeugen harmonisiert werden. Eine mit der Zeit stetige Verschärfung dieser Standards kann nach Auffassung der Kommission zu einer schrittweisen technischen Aufrüstung oder zur Ausmusterung alter schadstoffreicher Fahrzeuge führen.
 - Ebenso in Betracht kommen Fahrverbote für schadstoffreiche Fahrzeuge und der bevorzugte Zugang von schadstoffarmen Fahrzeugen zu „empfindlichen Gebieten“. Dies steht aber unter der Bedingung, dass hierdurch der Binnenmarkt nicht beeinträchtigt wird.
 - Das öffentliche Beschaffungswesen soll nach dem Willen der Kommission umweltfreundlicher ausgerichtet werden. Bei der Anschaffung von öffentlichen Personentransportfahrzeugen könnten Energieverbrauch, CO₂-Ausstoß und Schadstoffemissionen verpflichtende Vergabekriterien werden.
 - Um eine Zersplitterung durch neue „Stadtgrenzen“ innerhalb Europas für Bürger und Güter zu vermeiden, favorisiert die Kommission die EU-weite Harmonisierung von Regeln für städtische „grüne Zonen“ (Fußgängerzonen, Zugangsbeschränkungen, Geschwindigkeitslimits etc.).

- Die Kommission fasst die Einrichtung eines EU-Registers aller Fahrzeuge und die grenzüberschreitende Durchsetzung harmonisierter Regeln für städtische „grüne Zonen“ ins Auge.
- ▶ **Drittes Ziel: „Intelligenterer“ Nahverkehr**
 - „Intelligente Verkehrssysteme“ (IVS) unterstützen eine optimierte Fahrplanung, eine bessere Verkehrsleitung und eine einfachere Nachfragesteuerung. Fahrgästen in städtischen Gebieten sollten für die Entscheidung über Art und Dauer einer Fahrt entsprechende Informationen zur Verfügung gestellt werden. Diese müssen nutzerfreundlich, angemessen und verkehrsträgerübergreifend sein. IVS können die bestehende Infrastruktur in diesem Bereich dynamisch verwalten.
 - Intelligente Gebührenerfassungssysteme, verbunden mit dem Einsatz von Reiseinformations- und Fahrscheinsystemen im Personenmassentransport, können ebenfalls zur effektiven Bedarfssteuerung im Verkehr beitragen. Um einen reibungslosen Datenaustausch zwischen den genannten Systemen zu ermöglichen, müssen nach Ansicht der Kommission entsprechende einheitliche Standards, auch für den Einsatz in europäischen Städten, geschaffen werden.
- ▶ **Viertes Ziel: „Zugänglicher“ Nahverkehr**
 - Der öffentliche Nahverkehr ist oft deshalb wenig „zugänglich“, weil die verschiedenen Verkehrsträger unzureichend miteinander verknüpft sind und integrierte Lösungen fehlen.
 - Passagiere, insbesondere solche mit eingeschränkter Mobilität (Behinderte, ältere Menschen, Familien mit kleinen Kindern oder Kinder selbst), sollten nach Auffassung der Kommission grundlegende Rechte im Bereich Fahrgasttransport bekommen. Zu diesem Zweck möchte die Kommission eine „Europäische Charta der Rechte und Pflichten für Fahrgäste im öffentlichen Verkehr“ erarbeiten.
 - Die Kommission wird eine neue „Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ vorschlagen. Sie wird es den zuständigen Stellen erlauben, gemeinwirtschaftliche Anforderungen und Sozialtarife festzulegen.
- ▶ **Fünftes Ziel: Sicherer Nahverkehr**
 - Die EU denkt darüber nach, Maßnahmen zu unterstützen, die den Einsatz von Geräten erweitern, mit deren Hilfe die Regeln für Verkehrsteilnehmer in den Städten besser durchgesetzt werden können.
 - Zugleich wird darüber nachgedacht, auf EU-Ebene Empfehlungen zur Einbeziehung von Sicherheitsnormen für den Nahverkehr in die Konzeption der städtischen Infrastruktur zu formulieren.
- ▶ **Europäische Beobachtungsstelle für städtische Mobilität**

Um bestehende Lücken in europäischen Mobilitätsstatistiken zu schließen, soll eine europäische Beobachtungsstelle für städtische Mobilität geschaffen werden, die als Informationsquelle für öffentliche und private Stellen und als Austauschplattform für vorbildliche Praktiken dienen soll.
- ▶ **Subventionierung städtischer Verkehrspolitik durch die EU**

Die Kommission plant eine umfangreiche Förderung von Maßnahmen der Stadtverkehrspolitik durch die EU.
- ▶ **Eurovignette-Richtlinie und Emissionshandel im städtischen Verkehr**

Die Kommission plant, den Anwendungsbereich der (fälschlicherweise so bezeichneten) „Eurovignette-Richtlinie“, die die Erhebung von Maut-Gebühren für die Benutzung des transeuropäischen Straßennetzes durch schwere Nutzfahrzeuge regelt, auf die städtische Ebene auszudehnen, so dass Straßengebühren auf sämtliche Fahrzeugtypen und in allen Gebieten EU-rechtlich geregelt werden. Auch die Einführung eines Emissionshandelssystems für den städtischen Verkehr ist nach Ansicht der Kommission möglich.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Nach Ansicht der Kommission können die Kommunen die auftretenden Probleme nicht alleine, ohne Zusammenarbeit und Koordinierung auf europäischer Ebene, lösen. Man könne die Kommunen hier nicht alleine lassen: „Die EU ist es sich schuldig, in dieser Frage eine treibende Kraft zu sein.“

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat („Verkehr“)

Offen.

Politischer Kontext

Im Oktober 2006 kündigte die Kommission, als eine von 21 strategischen Initiativen, für September 2007 ein Grünbuch zum städtischen Nahverkehr an. Im Vorfeld der Ausarbeitung des Grünbuchs fand von Januar bis Juni 2007 eine Konsultation statt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Energie und Verkehr
Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 15. März 2008;
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

Ergebnis der Konsultation

Offen.

B. BEWERTUNG

B.1. Ökonomische Folgenabschätzung

B.1.1. Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission will Einfluss auf den individuellen Lebensstil nehmen und dabei auch die Fortbewegung zu Fuß und mit dem Fahrrad befördern. Hierbei läuft sie Gefahr, die individuelle Freiheit der Bürger zu gefährden. Gegen eine Verschärfung der EU-Normen für Lärmemissionen ist dagegen aus ordnungspolitischer Sicht nichts einzuwenden.

Zum Schutz der Umwelt und des Klimas lässt sich gegen ein Emissionshandelssystem, das selbstverständlich auch den städtischen Verkehr einzubeziehen hat, aus ordnungspolitischer Sicht nichts einwenden.

Die **Ausdehnung** des Anwendungsbereichs der **„Eurovignette“-Richtlinie auf die städtische Ebene** ist dagegen **ungeeignet, umweltpolitische Ziele zu erreichen**, weil sie es den Mitgliedstaaten freistellt, eine Maut zu erheben.

B.1.2. Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das vorgesehene EU-Register für alle Fahrzeuge und die vorgesehene europäische Beobachtungsstelle für städtische Mobilität schaffen zusätzliche Bürokratie und erhöhen die Regulierungsdichte. Dies ist der gesamtwirtschaftlichen Effizienz abträglich.

B.1.3. Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine City-Maut schwächt den (mittelständischen) Einzelhandel in den Innenstädten und wirkt sich dadurch negativ auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Es ist eine massive Förderung verkehrspolitischer Maßnahmen durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds zu befürchten. Diese Fonds würden aber stärker zur Lissabon-Agenda der EU für Wachstum und Beschäftigung beitragen, wenn sie auf Bildungs-, Innovations- und Technologiepolitik ausgerichtet würden.

Eine Verschärfung der EU-Normen für Lärmemissionen von Straßen- und Schienenfahrzeugen sowie eine Verschärfung der Minimalumweltstandards von Fahrzeugen könnten sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

Intelligente Verkehrssysteme (IVS) kommen einer optimierten Fahrplanung und besseren Verkehrsleitung zugute. Sie tragen dadurch zur Verringerung von Staus und deren Folgekosten bei und wirken sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Per Saldo sind die Folgen für Wachstum und Beschäftigung nur schwer zu prognostizieren, in der Tendenz aber eher negativ.

B.1.4. Folgen für die Standortqualität Europas

Die Standortqualität Europas wird nicht tangiert.

B.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

B.2.1. Berechtigung hoheitlichen Handelns

Das Grünbuch schafft die politischen Voraussetzungen für zukünftiges hoheitliches Handeln. Die Verkehrspolitik, die Stadtplanung, die Aufstellung von Verkehrsregeln in Städten, die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren in Städten sind Aufgabe hoheitlichen Handelns.

B.2.2. Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Das Grünbuch schlägt nahezu ausnahmslos Maßnahmen der EU vor, die gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen oder für die die EU keine Kompetenz besitzt.

Die Stadtplanung – die Anlage von „grünen Zonen“ – etwa bei der **Einrichtung von Fußgängerzonen** und Geschwindigkeitsbegrenzungen, **hat keinen grenzüberschreitenden Bezug**. Eine EU-weite Regulierung entbehrt daher jeder Notwendigkeit.

Dasselbe gilt für EU-weite Vorgaben in den Bereichen städtische Mautprogramme, Einrichtung von flexiblen Busspuren, Nutzung von Parkplätzen, Gebührenerfassungs- und Fahrscheinsysteme sowie Festlegung von Sozialtarifen und Verbraucherrechten im städtischen Verkehr.

Auch die **Ausdehnung der Eurovignette-Richtlinie auf den städtischen Verkehr** verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip: Städtische Straßen gehören nicht zum transeuropäischen Straßennetz. Für den Umweltschutz ist die Ausdehnung **ungeeignet**, weil sie keine Maut vorschreibt. Für die Verkehrssteuerung ist sie **überflüssig, weil die Städte Mautgebühren auch ohne die EU einführen können** und besser als die EU wissen, wie sie diese im Einzelfall effektiv ausgestalten können.

Da die EU bereits durch die Richtlinie betreffend Lärmemissionen von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, ist eine Aktualisierung dieser Vorschriften nur durch die EU möglich.

B.2.3. Verhältnismäßigkeit

Die Umweltverschmutzung durch Fahrzeuge ist nicht beschränkt auf den Stadtverkehr, so dass die Festlegung von **Minimalumweltstandards für Fahrzeuge** im Stadtverkehr als Gegenmaßnahme **ungeeignet** ist. Die angestrebte **Verbesserung lediglich der städtischen Luft** wiederum ist **kein grenzüberschreitendes Problem**, zumal die Zahl ausländischer Fahrzeuge im Stadtverkehr vernachlässigbar gering ist.

Die **Einrichtung eines EU-Fahrzeugregisters und einer europäischen Beobachtungsstelle** ist **nicht erforderlich**, zumal die Probleme der europäischen Städte ganz erheblich voneinander abweichen. Außerdem tauschen große Städte bei Bedarf schon heute entsprechende Informationen aus.

B.3. Juristische Bewertung

B.3.1. Rechtmäßigkeit des Grünbuchs, Kompatibilität mit EU-Recht

Art. 71 EGV verschafft der EU zwar die Regelungskompetenz für eine gemeinsame Verkehrspolitik. Diese umfasst jedoch mangels europäischer Dimension nicht die **Stadtplanung** und die **Gebührenerhebung abseits des transeuropäischen Straßennetzes**.

Auch **Sozialtarife** im städtischen Nahverkehr fallen als sozialpolitische Maßnahmen grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten; die EU besitzt hierfür **keine allgemeine Kompetenz**.

Bei der Festlegung von Minimalumweltstandards von Fahrzeugen ist auf die Einhaltung der einschlägigen europäischen Rechtsgrundlagen aus dem Bereich „Umwelt“ zu achten.

B.3.2. Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Den Gemeinden wird im Grundgesetz das Recht zugewiesen, im Rahmen der Gesetze, z.B. der Straßenverkehrsordnung, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (Recht auf kommunale Selbstverwaltung, Art. 28 GG). Die Planungshoheit und damit auch der Bereich der Stadtplanung liegt bei den Kommunen. Daher haben diese das Recht, in eigener Verantwortung die städtebauliche Entwicklung durch Bauleitplanung zu ordnen.

Je nach Umfang des künftigen Tätigwerdens der EU besteht daher die **Gefahr, dass** die propagierten **EU-Maßnahmen** zur Stadtplanung **in die Kompetenzen des Bundes- und des Landesgesetzgebers sowie in das grundgesetzlich geschützte Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung eingreifen**.

Alternatives Vorgehen

Das Grünbuch sollte insgesamt zurückgezogen werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nach Abschluss des Konsultationsverfahrens am 15.03.2008 will die Kommission einen Aktionsplan zur Mobilität in der Stadt erarbeiten. Dies und eine zugehörige Folgenabschätzung werden Anfang Herbst 2008 veröffentlicht. In dem Aktionsplan werden Maßnahmen auf EU-Ebene, auf regionaler und lokaler Ebene sowie seitens der Wirtschaft und der einzelnen Bürger vorgeschlagen. Es sollen ein klares Konzept hinsichtlich der einzelnen Aufgaben entwickelt und ein Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen vorgelegt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Das Grünbuch schlägt nahezu ausnahmslos Maßnahmen der EU vor, die gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen. Stadtplanung, städtische Gebührenerhebung und Sozialtarife für den Nahverkehr fallen überhaupt nicht in die Kompetenz der EU. Die mit dem Grünbuch einhergehende Erhöhung der Regulierungsdichte ist der gesamtwirtschaftlichen Effizienz abträglich. Die Folgen des Grünbuchs für Wachstum und Beschäftigung sind in der Tendenz negativ.