

EU-Aktionsplan „Urbane Mobilität“

Im September 2009 hat die EU-Kommission zwei Jahre nach der Veröffentlichung des Grünbuchs „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ den Aktionsplan „Urbane Mobilität“ angenommen. Darin werden für sechs Themenfelder 20 konkrete Aktionen für den Zeitraum 2009-2012 vorgeschlagen, um die lokalen, regionalen und nationalen Behörden bei der Realisierung ihrer Ziele für eine nachhaltige Mobilität in der Stadt zu unterstützen.

Hintergrund

Der ADAC begrüßte damals zwar die Initiative der EU zur Erstellung eines Grünbuchs zur städtischen Mobilität, positionierte sich aber klar gegen eine Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips, wie es zahlreiche Maßnahmen (z.B. Einführung der City-Maut) zur Folge gehabt hätten. Aufgrund der heftigen Debatten, die das Grünbuch bei Interessensverbänden und EU-Mitgliedsstaaten ausgelöst hat, wurden in den Folgemonaten Konsultationen und Diskussionen durchgeführt, auf deren Grundlage der Aktionsplan zur urbanen Mobilität entstand. Es werden kurz- und mittelfristige „soft-policy“-Instrumente vorgeschlagen, um Städten einen „Werkzeugkasten“ für nachhaltigen Stadtverkehr an die Hand zu geben. Damit wird mit dem Aktionsplan zunächst das Subsidiaritätsprinzip gewahrt.

Zusammenfassung der Aktionen

Thema 1 befasst sich mit der **Förderung integrierter Strategien**, um der hohen Komplexität des städtischen Verkehrssystems und seiner Wechselwirkungen auf Umwelt und Gesundheit gerecht zu werden. Die drei Aktionen, die auf diesem Themenfeld realisiert werden sollen sind die Beschleunigung der Einführung von Plänen für die nachhaltige urbane Mobilität (z.B. durch das Anbieten von Informationen oder Fortbildungsveranstaltungen), die Information über die Beziehungen zwischen nachhaltiger Mobilität in den Städten und Regionalpolitik sowie die Untersuchung von Synergieeffekten zwischen dem Verkehr und einer gesunden Umwelt.

Thema 2 stellt den **Bürger in den Mittelpunkt** und umfasst sechs konkrete Aktionen. Dazu zählen die Stärkung der Fahrgastrechte in öffentlichen Verkehrsmitteln, der verbesserte Zugang zum ÖPNV für Personen mit Mobilitätseinschränkungen, verbesserte Reiseinformationen, die Beauftragung einer Studie über die Zugangsvorschriften von Umweltzonen, die Unterstützung von Kampagnen für nachhaltiges Mobilitätsverhalten sowie die Vermittlung energiesparender Fahrweisen im Rahmen der Fahrschul-ausbildung.

Thema 3 zielt auf die **Umweltfreundlichkeit** des Stadtverkehrs und nennt dabei folgende Aktionen: Unterstützung von Forschungsprojekten über emissionsarme Fahrzeuge, Erstellung eines Internet-Ratgebers über saubere Fahrzeuge, Beauftragung einer Studie zu urbanen Aspekten der Internalisierung externer Kosten, Informationsaustausch über urbane Mautsysteme.

Thema 4 zielt auf die **Stärkung der Finanzierungsmöglichkeiten** nachhaltiger Mobilität. Zunächst soll der entsprechende Finanzierungsbedarf ermittelt werden, dann die Finanzierungsquellen optimiert werden.

Thema 5 beinhaltet den **Erfahrungs- und Wissensaustausch** auf dem Gebiet des Stadtverkehrs. Als Aktionen sind vorgesehen die Aktualisierung von Daten und Statistiken, die Einrichtung eines Beobachtungszentrums für urbane Mobilität und die Förderung des internationalen Dialogs und Informationsaustauschs.

Thema 6 widmet sich der **Optimierung der urbanen Mobilität**, wobei als Aktionen die Durchführung einer Konferenz zum urbanen Güterverkehr und die Beauftragung einer Studie zur Interoperabilität von intelligenten Verkehrssystemen (z.B. elektronisches Ticketing) genannt werden.

Die 20 Aktionen sollen bis 2012 durchgeführt werden. Im Anschluss sollen die Aktionen bilanziert werden und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen geprüft werden.

ADAC-Standpunkt

Der Aktionsplan beinhaltet verschiedene Vorschläge und Initiativankündigungen, die vor dem Hintergrund der Subsidiarität, dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht und der Bemühungen der deutschen Gebietskörperschaften um Bürokratieabbau kritisch zu sehen sind. Es steht zu befürchten, dass die im Aktionsplan genannten Initiativen und angekündigten Studien entgegen der Ankündigungen der Kommission der Vorbereitung von weitergehenden Legislativmaßnahmen, wie sie vom Grünbuch Stadtverkehr vorgesehen waren, dienen könnten. Lokale Verkehrsprobleme in den Innenstädten und Ballungsräumen in Europa sind zu divers und vielschichtig, das jeweilige Mobilitätsverhalten der Bevölkerung zu unterschiedlich, um von EU-Ebene gesteuert werden zu können. Lösungsansätze müssen aus Sicht des ADAC genau dort beschlossen werden, wo die Probleme bestehen – auf der lokalen Ebene.

Die wiederholten Versuche der Kommission, den Stadtverkehr zum Objekt einer aktiven Europäischen Verkehrspolitik zu machen, und somit einer europarechtlichen Harmonisierungspolitik zu unterwerfen, lehnt der ADAC als nicht zielführend zur Lösung urbaner Verkehrsprobleme ab. Städte, Gemeinden und Kreise in Deutschland und Europa bedürfen aufgrund heterogener (z.B. politischer, ökonomischer oder geographischer Art) Ausgangslagen und unterschiedlicher Herausforderungen (z.B. Strukturwandel, Demografie) differenzierte und spezielle Lösungsansätze, denen eine Harmonisierung nicht gerecht werden kann. Diesen An- und Herausforderungen muss dezentral begegnet werden.

Der ADAC erkennt den Mehrwert von Initiativen der EU-Kommission an, wenn es um die Unterstützung großräumiger – insbesondere grenzüberschreitender – Vorhaben im Verkehrsbe- reich geht (Transeuropäisches Verkehrsnetz). Hier kann eine finanzielle Unterstützung der EU insbesondere zur Überwindung struktureller Unterschiede zwischen Regionen und Mitgliedstaaten effektiv sein. Dagegen sollte die „Optimierung“ bestehender Finanzierungsquellen in enger Abstimmung mit den betroffenen Gebiets-

körperschaften erfolgen, um Fehlentwicklungen in der Mittelbereitstellung und –verwendung zu vermeiden. Die mögliche Erhöhung der Fördermittel für den städtischen Verkehr ist insoweit heikel, wenn dadurch eine Verlagerung in der EU-Verkehrspolitik von grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten hin zu rein regionalen Bezügen erfolgt.

Daneben ist die Aufstockung bestehender bzw. die Initiierung neuer Förderprogramme ebenfalls kritisch zu sehen, wenn diese mit dem Ziel einer bestimmten „Verhaltenssteuerung“ gekoppelt werden. Es ist üblich, dass die Bereitstellung von Mitteln etwa aus den EU-Struktur- und Kohäsionsfonds an bestimmte Bewilligungskriterien geknüpft wird. Insoweit bestünde ein Anreiz, den Förderrahmen als Lenkungsinstrument zu gebrauchen. Es wäre mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Planungshoheit der Kommunen aber unvereinbar, wenn die Kommission nun „quasi durch die Hintertür“ über die Vergabe von Fördergeldern unmittelbar auf die Entwicklung des städtischen Verkehrs Einfluss nehmen würde. Insoweit besteht die Gefahr, dass die Kommission über Förderkriterien im Sinne des Grünbuchs ihre Vorstellungen von einer nachhaltigen urbanen Mobilität den Städten diktiert.

Der städtische Verkehr wird bereits heute durch EU-Richtlinien und -Verordnungen beeinflusst. Beispiele im Umweltbereich sind die europäischen Anforderungen zur Luftreinhaltung und zum Lärmschutz, die die Kommunen in der Umsetzung und Zielerreichung vor massive Probleme stellen. Insbesondere die finanziellen Folgen bei kostenintensiven Aufgabenverschärfungen durch die EU werden vom Konnexitätsprinzip nicht ausreichend erfasst.

Die Folgenabschätzung der EU-Kommission zum Aktionsplan lässt erkennen, dass sie das Ziel legislativer Vorschriften in diesem Bereich nach wie vor anstrebt. Zum einen wird offensichtlich der Versuch einer Ausweitung des strittigen Themas „Internalisierung externer Kosten“ vom Güterfernverkehr hin zum Pkw unternommen.

Damit rückt das Thema „Pkw-Gebühren“ (City-Maut und Parkraumbewirtschaftung) in den Regelungsfokus der Kommission. Die Probleme einer City-Maut in sozialer, datenschutzrechtlicher und bürokratischer Hinsicht überwiegen den vermeintlichen Nutzen eines solchen Gebührensystems um ein vielfaches und werden von der Kommission offensichtlich ignoriert. Der Verdacht liegt nahe, dass die Kommission dieses Thema daher nutzt, um eine allumfassende Zuständigkeit für den Bereich der Verkehrspolitik (MIV, ÖV und Güterverkehr) zu konstruieren.

Der ADAC steht insbesondere einer fiskalisch motivierten Anlastung von externen Kosten ablehnend gegenüber, da die belastbare Quantifizierung der externen Kosten nach wie vor nicht möglich ist. Objektive Wertmaßstäbe für externe Effekte gibt es nicht und können auch nicht durch Zahlungsbereitschaftsanalysen ersetzt werden. Preise, welche die gesellschaftlichen Präferenzen und Knappheitsverhältnisse widerspiegeln, können nur auf Märkten gebildet werden. Schon heute ist der Verkehrsbereich einer der am stärksten regulierten Wirtschaftsbereiche (z.B. Zulassungsvorschriften, Euro-Normen). Es bestehen zahlreiche fiskalische Anreizinstrumente, die bereits heute höchste Wirksamkeit zeigen (z.B. Verjüngung des Fuhrparks durch differenzierte Lkw-Maut-Sätze, Mineralölsteuer, Umstellung auf CO₂-basierte Kfz-Steuer). Diese sollten weiter ausgebaut werden, statt Verkehr durch höhere Belastung zu verdrängen. Letzteres wäre ein Risiko für die Volkswirtschaft insgesamt, und für die städtischen Innenstadträume im Konkreten.

Eine effektive Problembekämpfung ist wirksamer als die fiskalisch oder ideologisch motivierte Verteuerung. Ordnungspolitische Maßnahmen (z.B. Grenzwerte) und die intelligente Spreizung bestehender Abgaben führen zu Anpassungen der Fahrzeugtechnologie und somit zu weniger Umweltbelastungen durch den Verkehr. Damit werden die negativen Folgen des Verkehrs reduziert, ohne seine positiven Wirkungen für Wirtschaft und Gesellschaft zu gefährden. Dabei sollte stets ein Kosten-Nutzen-Abgleich der jeweiligen Maßnahmen erfolgen.

Durch die Förderung eines gezielten Informationsaustausches zwischen Kommunen aus verschiedenen Mitgliedstaaten sowie den zuständigen lokalen, aber auch regionalen Verkehrsbehörden und Verkehrsnutzern kann die EU-Kommission einen Mehrwert für die Mobilität in den Städten Europas generieren. Der von der Kommission vorgeschlagene Wissensaustausch über Best-Practice-Verfahren ermöglicht einen Ideenwettbewerb. Allerdings darf dieser nicht zu einer weiteren Bürokratisierung führen. Es sollte auf bestehende Daten und Erfassungswege zurückgegriffen werden.

Die möglichen Angriffspunkte und Themen eines Austausches von Best-Practice-Beispielen sind vielfältig und könnten beispielsweise von der Beschaffung und vom Aufbau umweltfreundlicher kommunaler Flotten sowie intelligenten Verkehrsleitsystemen und Maßnahmen zur Verflüssigung des innerstädtischen Verkehrs bis hin zu Fahrgastrechten, mehr Qualität sowie anwendergerechten Informationen im ÖPNV reichen. Die Sicherung der Mobilität in dünn besiedelten Räumen und die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie die verkehrliche Integration zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen sind zusätzliche Herausforderungen, die vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu beachten sind.