



Brüssel, den 24.2.2021
SWD(2021) 48 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Paket zur Mobilität in der Stadt von 2013

{SWD(2021) 47 final}

Das **Paket zur Mobilität in der Stadt** (Urban Mobility Package, UMP) aus dem Jahr 2013 umfasst die Mitteilung „**Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt**“¹ sowie die im Anhang beigefügten „**Pläne für eine nachhaltige städtische Mobilität**“² und die vier Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen³, die sich jeweils mit einem der folgenden vier Hauptthemen befassen: **Stadtlogistik, Sicherheit im städtischen Straßenverkehr, Zufahrtsregelungen für den städtischen Raum (Urban Vehicle Access Regulations, UVAR) und intelligente Verkehrssysteme in Städten**. Aufgrund der Folgenabschätzung von 2013 wurde die Entscheidung getroffen, auf die Option unverbindlicher statt legislativer Vorgaben zu setzen. Grund hierfür war vor allem die Überzeugung, dass mit ihr die Ziele wirksam erreicht werden würden, und sie die einzige Option war, die von der Mehrheit der Interessenträger unterstützt wurde⁴. Im Kern ging es darum, durch gemeinsames Handeln eine nachhaltigere urbane Mobilität zu fördern und die europäischen Städte durch koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten noch stärker zu unterstützen. Die Verantwortung für die Umsetzung der Ziele des UMP wurde der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten übertragen.

Im Jahr 2018 leitete die Kommission die Bewertung des UMP ein, um seine Ergebnisse im Hinblick auf **Relevanz, Wirksamkeit, Kohärenz, Effizienz und EU-Mehrwert** zu untersuchen. Für diese Bewertung wurden eine externe Studie und mehrere Konsultationen (unter Einbeziehung nationaler, regionaler und lokaler Behörden, von Interessenträgern, der Zivilgesellschaft, von Netzwerken und Akteuren des Privatsektors und deren Vertretern auf verschiedenen Ebenen sowie der breiten Öffentlichkeit) durchgeführt. Der größte limitierende Faktor bestand darin, dass es sich als schwierig erwies, umfassende und genaue Daten zur urbanen Mobilität und damit auch zu den Auswirkungen der verschiedenen politischen Maßnahmen zu finden. Allerdings konnten ausgehend von einer qualitativen und quantitativen Bewertung einige Schlussfolgerungen gezogen werden, deren Ergebnisse als nützliche Grundlage für die Ausgestaltung künftiger politischer Entscheidungen in diesem Bereich dienen sollten.

Zur **Relevanz** des Pakets wurde zwar festgestellt, dass mit Blick auf die identifizierten Erfordernisse die gesteckten Ziele durchaus Sinn machten, dass jedoch seit 2013 **zahlreiche technische, gesellschaftliche, politische, ökologische und gesundheitspolitische Entwicklungen** die Mobilität in der Stadt teils erheblich beeinflusst haben (z. B. die Digitalisierung). Darüber hinaus bleibt festzustellen, dass sich die mit der Mobilität in der Stadt einhergehenden Probleme im Jahr 2020 zwar nicht wesentlich von denen im Jahr 2013 unterschieden, aber für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zum Teil immer schwerwiegendere und gravierendere Folgen haben. Dies betrifft nicht nur die Resilienz städtischer Verkehrsnetze, die während der COVID-19-Pandemie einem Härte-test unterzogen wurden, und die anhaltenden Probleme im Zusammenhang mit Staus und Todesfällen im Straßenverkehr, sondern vor allem den **sich beschleunigenden Klimawandel**. Die EU hat den Klimawandel mittlerweile zu einem Hauptschwerpunkt gemacht, weshalb sie mit dem Europäischen Grünen Deal, dem Klimazielpfad 2030 und der Strategie für nachhaltige und

¹ COM (2013) 913, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013DC0913>

² COM(2013) 913, Anhang, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_4&format=PDF

³ „A call to action on urban logistics“, „Targeted action on urban road safety“, „A call for smarter action on urban access regulations“ und „Mobilising Intelligent Transport Systems for EU cities“.

⁴ Die Optionen, die legislative Vorgaben enthielten, galten im Vergleich zu den nichtlegislativen Optionen als aussichtsreicher im Hinblick darauf, dass die EU-Städte weniger Gefahr laufen würden, die im Verkehrsweißbuch von 2011 festgelegten Kernziele für den Verkehr in der EU zu verfehlen. Allerdings galten sie als zu anspruchsvoll in der Umsetzung, sodass sie von den Interessenträgern nicht unterstützt wurden.

intelligente Mobilität, in der **die notwendige Dekarbonisierung des Verkehrs mit den gesellschaftlich wichtigen Erfordernissen** der Erschwinglichkeit, Zugänglichkeit, Verfügbarkeit und Inklusivität verknüpft⁵ wird, immer ambitioniertere Ziele verfolgt. Die konsultierten Interessenträger stellten fest, dass diesen Bereichen und der Einbindung der Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen sowie der stärkeren Fokussierung auf den öffentlichen Verkehr und eine aktive Mobilität in dem Paket eine größere Bedeutung beigemessen werden sollte. **Damit die Ziele und Maßnahmen des Pakets uneingeschränkt relevant bleiben, müssen also diese neuen Fakten und Entwicklungen berücksichtigt werden.**

Die derzeitigen Entwicklungen im Stadtverkehr lassen nicht erkennen, dass sich der Anteil der einzelnen Verkehrsträger, das Verkehrsaufkommen und die Treibhausgasemissionen seit 2013 signifikant verändert hätten. Während private Pkw nach wie vor dominieren, ist bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel und beim nichtmotorisierten Verkehr nur ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Die Erwartung, dass das Paket die Städte bei ihrem Übergang hin zu einer nachhaltigen Mobilität unterstützen würde, ließ sich nicht uneingeschränkt bestätigen. **Zwar zeichnen sich Verbesserungen ab, doch lässt sich nur schwer feststellen, in welchem Umfang das Paket zur Mobilität in der Stadt zu diesen Entwicklungen beigetragen hat,** da es sich bei dem Paket um unverbindliche Vorgaben handelt, deren politische Ausrichtung sich thematisch mit anderen EU-Rechtsvorschriften überschneidet. Die Daten zeigen, dass **zwischen den Mitgliedstaaten** – und manchmal auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten – **erhebliche Unterschiede** in Bezug auf den Bedarf, die treibenden Kräfte, Hindernisse, institutionelle Rahmenbedingungen und Konzepte für die urbane Mobilität bestehen. Damit war das Paket **nur bedingt darin erfolgreich, den 2013 geplanten Umschwung herbeizuführen.** Die Gründe hierfür lagen vor allem in den auf allen Regierungsebenen nach wie vor festzustellenden Problemen, Maßnahmen für eine nachhaltige Mobilität in der Stadt zu planen und umzusetzen, sowie in den unterschiedlichen nationalen Konzepten und in der ungleichen Unterstützung der Städte bei der Bewältigung ihrer Mobilitätsprobleme. Folglich ergibt sich **unionsweit kein einheitliches Bild hinsichtlich der Umsetzung der mit dem Paket verknüpften Erwartungen an die Reduzierung von CO₂- und sonstigen Luftschadstoffemissionen sowie die Verringerung von Staus und der Anzahl der Todesfälle im Straßenverkehr in Städten,** auch was das reibungslose Funktionieren des TEN-V-Netzes anbelangt, **was nach wie vor mit negativen Folgen verbunden ist.**

Zwar lassen die Ergebnisse der Analysen darauf schließen, dass zwischen dem Paket und anderen Strategien und Initiativen der EU eine gewisse **Kohärenz** besteht, was die Ziele und Visionen eines Übergangs hin zu einer neuen Ära der nachhaltigen Mobilität in der Stadt betrifft, doch ist **angesichts der sich rasch entwickelnden Digital- und Sozialpolitik eine noch größere Kohärenz erforderlich,** zumal einige Aspekte des Pakets Fragen im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Binnenmarkts aufgeworfen haben. So stellen die wachsende Anzahl, die Heterogenität und die unterschiedlichen Methoden zur Umsetzung der Zufahrtsregelungen für Fahrzeuge im städtischen Raum **eine Herausforderung für einige der Grundsätze des EU-Binnenmarkts** dar, insbesondere in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit, die unterschiedliche Behandlung inländischer und ausländischer Fahrzeuge sowie die unzureichende Transparenz und Verfügbarkeit genauer Informationen und Daten.

⁵ Auch ein „gerechter Übergang für alle“ gehört zu den politischen Prioritäten der Kommission für den Zeitraum 2019-2024 (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf).

Was die **Effizienz** betrifft, so deuten die verfügbaren Daten darauf hin, dass die Maßnahmen auf EU-Ebene relativ kosteneffizient sind. Aufgrund des unverbindlichen Charakters des Pakets und der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den institutionellen Rahmenbedingungen für Fragen der urbanen Mobilität war es jedoch nicht möglich, die von den nationalen und regionalen Behörden getragenen Gesamtkosten zu schätzen.

Insbesondere dank der Finanzierung und Unterstützung der EU, die zur Sensibilisierung, zum Kapazitätsaufbau sowie zum Austausch bewährter Verfahren und Erfahrungen beigetragen haben, sowie durch die Förderung von Zusammenarbeit und Kooperation hat das **Paket einen EU-Mehrwert** hervorgebracht. Das zentrale Element des Pakets, das Konzept der **Planung für nachhaltige Mobilität in den Städten (Sustainable Urban Mobility Planning – SUMP)** und die damit verbundenen europäischen Leitlinien wurden weithin genutzt und haben sich als wirksam und nützlich für lokale Behörden, Planer und Interessenträger erwiesen. Die Qualitätssicherung sowie die Erhebung und Verfügbarkeit von Daten zur Mobilität in den Städten erfordern jedoch zusätzliche Aufmerksamkeit, damit sichergestellt ist, dass die Pläne nach dem SUMP-Konzept auch in Zukunft ein wirksames Instrument für die Umsetzung der Ziele der EU (auch im TEN-V-Netz) in den Bereichen Dekarbonisierung, Verkehr und Konnektivität bleiben. Auch wenn die EU-Finanzierung für urbane Mobilität insgesamt positiv bewertet wird und nach Ansicht der Interessenträger fortgesetzt werden sollte, könnte ihre Wirksamkeit durch die Verknüpfung mit dem SUMP-Konzept verbessert werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in der EU im Bereich der Mobilität in der Stadt – mehr noch als 2013 – Handlungsbedarf besteht. Darüber hinaus zeigt die Bewertung, dass es noch stärkerer Instrumente bedarf, damit ein spürbarer Beitrag zu den zunehmend ambitionierten Zielen und Verpflichtungen der EU in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung und Gesellschaft geleistet werden kann.