

Sonderbericht

**Nachhaltige urbane Mobilität
in der EU: Ohne das Engagement
der Mitgliedstaaten sind keine
wesentlichen Verbesserungen
möglich**



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 12
Nachhaltige urbane Mobilität und ihre Bedeutung	01 - 06
Die Rolle der Kommission	07 - 08
Verfügbare Mittel für die urbane Mobilität	09 - 12
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	13 - 16
Bemerkungen	17 - 69
Ein grundlegender Wandel hin zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität ist nicht eingetreten	17 - 30
Es ist keine eindeutige Tendenz zu nachhaltigeren Verkehrsträgern festzustellen	18 - 20
Die Luftqualität hat sich in städtischen Knoten verbessert, doch die Luftverschmutzung liegt immer noch über den sicheren Grenzwerten	21 - 23
Aufgrund von Verkehrsüberlastung verschlechtert sich die urbane Mobilität für die Verkehrsteilnehmer	24 - 26
Die Abdeckung und Erreichbarkeit des öffentlichen Nahverkehrs in den Städten hat sich verbessert	27 - 30
Die Kommission intensivierte ihre Unterstützung, doch Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität wurden durch zahlreiche Faktoren gehemmt	31 - 56
Die Kommission entwickelte Strategien und gab Leitlinien heraus, die von den Mitgliedstaaten jedoch nicht immer befolgt wurden	32 - 35
Im Zeitraum 2014-2020 wurden mehr EU-Mittel für die nachhaltige urbane Mobilität bereitgestellt, die Finanzierung ist in der Regel jedoch nicht an die Bedingung geknüpft, dass ein Plan für eine nachhaltige urbane Mobilität vorliegt	36 - 40
Die Wirksamkeit der Unterstützung der Kommission für eine nachhaltigere urbane Mobilität wird von mehreren Faktoren beeinflusst	41 - 56

Einige der vom Hof untersuchten Projekte waren nicht in vollem Umfang wirksam, anderen lagen keine fundierten Strategien zugrunde 57 - 69

Einige Projekte waren weniger wirksam als geplant 58 - 59

Den Projekten lagen nicht immer fundierte Strategien für urbane Mobilität zugrunde 60 - 69

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 70 - 75

Anhänge

Anhang I – Übersicht über die bewerteten Projekte

Anhang II – Karten der besuchten Städte

Anhang III – Mittelzuweisungen aus den ESI-Fonds im Zeitraum 2014-2020 nach Interventionsbereich

Anhang IV – Durchschnittliches Alter der Busse in den besuchten Städten

Glossar, Akronyme und Abkürzungen

Antworten der Kommission

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Nachhaltige urbane Mobilität stellt eine der größten Herausforderungen für Städte in der EU dar und ist ein Thema, das vielen Unionsbürgern am Herzen liegt. Zwischen nachhaltigerer urbaner Mobilität, Wirtschaftswachstum und geringerer Umweltverschmutzung besteht ein enger Zusammenhang.

II Hauptfinanzierungsquelle der EU für die urbane Mobilität sind die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), über die im Zeitraum 2014-2020 16,3 Milliarden Euro bereitgestellt wurden. Darüber hinaus wurden über die Fazilität "Connecting Europe" für den Bereich Verkehr über 200 Millionen Euro für eine Reihe größerer Städte in der EU zur Verfügung gestellt.

III Fragen der urbanen Mobilität sind für zahlreiche Unionsbürger von Belang, ist doch der mit Anfahrten verbundene Zeit- und Kostenaufwand für sie ein wichtiges Thema. Die EU investiert erhebliche Beträge, um Städte dabei zu unterstützen, ihre Mobilität zu verbessern und nachhaltiger zu gestalten. Der Bericht des Hofes soll der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Städten dabei helfen, die Mittel für die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen wirksamer und wirtschaftlicher einzusetzen, insbesondere mit Blick auf die nach unserer Prüfung veröffentlichte Mitteilung der Kommission von Dezember 2019 zum "Grünen Deal".

IV Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer Städte, für nachhaltige Lösungen für die urbane Mobilität zu sorgen. Die Rolle der Kommission ist zwar beschränkt, angesichts der Bedeutung des Themas gab sie im Anschluss an ihr Paket zur Mobilität in der Stadt (2013) jedoch eine Reihe von Strategiedokumenten und Leitlinien heraus und stockte die Mittel für Projekte in diesem Bereich auf.

V Der Hof untersuchte, inwieweit die EU-Unterstützung einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der urbanen Mobilität leistet. Insbesondere wurde bewertet, ob die Städte in der EU seit Einführung des Pakets zur Mobilität in der Stadt von 2013 Fortschritte bei der Verbesserung der nachhaltigen urbanen Mobilität erzielt, die EU-Leitlinien befolgt und gezielte EU-Mittel zur Schaffung einer nachhaltigeren urbanen Mobilität bereitgestellt haben und ob die untersuchten Projekte auf fundierten Strategien beruhten und sich als wirksam erwiesen haben.

VI Der Hof räumt ein, dass es möglicherweise noch mehr Zeit braucht, bis bei der nachhaltigen urbanen Mobilität erhebliche Verbesserungen zutage treten. Allerdings gibt es sechs Jahre, nachdem die Kommission einen grundlegenden Wandel forderte, keine eindeutigen Anzeichen dafür, dass die Städte ihre Ansätze wesentlich ändern. Insbesondere ist kein eindeutiger Trend hin zu nachhaltigeren Verkehrsträgern festzustellen. Obwohl die Städte eine Reihe von Initiativen ergriffen haben, um die Qualität und Quantität des öffentlichen Nahverkehrs zu erhöhen, ist die Pkw-Nutzung nicht signifikant zurückgegangen. Einige Luftqualitätsindikatoren haben sich geringfügig verbessert, aber die Treibhausgasemissionen durch den Straßenverkehr sind stetig gestiegen, und die Sicherheitsgrenzwerte der EU werden immer noch in vielen Städten überschritten.

VII Angesichts des fehlenden gesetzlichen Zwangs wurden die Leitlinien der Kommission von vielen Mitgliedstaaten und Städten nur zögerlich befolgt – insbesondere, was die Ausarbeitung von "Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität" angeht. Ebenso wenig ist der Zugang zu EU-Mitteln an das Vorhandensein dieser Pläne geknüpft, auch wenn zwei der im Rahmen der Prüfung des Hofes besuchten Mitgliedstaaten diese Bedingung auf nationaler Ebene eingeführt haben.

VIII Einige Mitgliedstaaten und Städte haben die EU-Mittel nicht wirksam mit angemessenen Ressourcen ergänzt, um den reibungslosen Betrieb und die Instandhaltung ihres öffentlichen Verkehrsnetzes sicherzustellen. Die Nahverkehrslinien sind überdies nicht immer technisch interoperabel, was zu einem zusätzlichen Kostenanstieg führen kann. Außerdem waren politische Maßnahmen im Bereich der urbanen Mobilität auf lokaler Ebene nicht immer auf das Ziel einer nachhaltigeren Mobilität in den Städten ausgerichtet. Der Hof ermittelte Beispiele für positive Initiativen im Bereich der nachhaltigen urbanen Mobilität. Diese setzten in der Regel erhebliche Anstrengungen in den Bereichen politische Führung und Kommunikation voraus, um Akzeptanz seitens der Bürger zu erreichen.

IX Der Hof stellte fest, dass Projekte, für die EU-Mittel bereitgestellt wurden, aufgrund von Mängeln bei der Ausgestaltung und Durchführung der Projekte weniger wirksam waren als geplant. Diesen Projekten lagen nicht immer fundierte Strategien für die urbane Mobilität zugrunde, welchen es häufig an grundlegenden Daten und geeigneten Analysen, relevanten Zielen und der Koordinierung sowohl mit anderen Plänen als auch mit Nachbargemeinden mangelte.

- X** Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof der Kommission,
- o auf ihren bisherigen Erfahrungen aufzubauen, um bessere Daten zur urbanen Mobilität und zur Frage, inwieweit die wichtigsten Städte der EU über Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität verfügen, zu veröffentlichen;
 - o den Zugang zu EU-Mitteln an das Vorhandensein von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität zu knüpfen.

Einleitung

Nachhaltige urbane Mobilität und ihre Bedeutung

01 Urbane Mobilität bedeutet in diesem Bericht, dass Personen sich mithilfe verfügbarer Verkehrsnetze und -dienste zwischen Zielen in städtischen Gebieten problemlos hin- und herbewegen können. Es gibt viele Faktoren, die sich auf die urbanen Mobilitätsmuster auswirken, wie Demografie, Flächennutzung, Verwaltungspraxis, die Verfügbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel, Pkw-Nutzung und die lokale Wirtschaft.

02 Die Steuerung der urbanen Mobilität stellt für städtische Gebiete eine große Herausforderung dar. Neben unvermeidlichen finanziellen Sachzwängen sind Planer und politische Entscheidungsträger mit vielen Anforderungen konfrontiert, die oft in Widerspruch zueinander stehen: die Aufrechterhaltung einer hohen Lebensqualität bei gleichzeitiger Schaffung eines attraktiven Umfelds für Unternehmen und die Einschränkung des Verkehrs in sensiblen Bereichen, ohne den notwendigen Fluss von Waren und Personen zu beeinträchtigen¹.

03 Die urbane Mobilität ist mit vielen Herausforderungen konfrontiert, von denen die Verkehrsüberlastung eine der größten darstellt. Umfangreiche wirtschaftliche Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Kosten der Verkehrsüberlastung für die Gesellschaft hoch sind (Schätzungen zufolge 270 Milliarden Euro pro Jahr in der EU²) und das Potenzial für Wirtschaftswachstum umso höher ist, je flüssiger der Verkehr in einem städtischen Gebiet ist. Aus einer Studie geht hervor, dass durch die Herstellung eines freien Verkehrsflusses die Produktivität der Arbeitnehmer in Regionen mit hoher Verkehrsbelastung um bis zu 30 % gesteigert werden kann³. Da es in der EU häufig in städtischen und stadtnahen Gebieten zur Überlastung des Straßennetzes kommt, ist die Mehrzahl der Einwohner in der EU von diesem Problem betroffen. Die Erfahrung

¹ Europäische Kommission (2013): "*Planning for People: Guidelines on developing and implementing a sustainable urban mobility plan*".

² https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisation-transport-external-costs_en

³ Hartgen, David und Fields, Gregory (2009): "Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance". Politische Studie Nr. 371 der Reason Foundation.

hat jedoch gezeigt, dass eine Erhöhung der Aufnahmekapazität der Straße in städtischen Gebieten zu mehr Verkehr und damit zu Verkehrsüberlastung führt, weshalb nach einer auf anderen Ansätzen basierenden Lösung gesucht werden muss.

04 Viele europäische Städte leiden unter schlechter Luftqualität und die in der Luftqualitätsrichtlinie festgelegten Grenzwerte für den Schutz der menschlichen Gesundheit⁴ werden dort regelmäßig überschritten. 96 % der in städtischen Gebieten lebenden Unionsbürger sind Luftschadstoffkonzentrationen ausgesetzt, die nach Ansicht der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gesundheitsschädlich sind. Im Jahr 2013 schätzte die Europäische Kommission (nachstehend "Kommission"), dass sich die gesamten gesundheitsbezogenen Kosten der Luftverschmutzung auf mehrere Hundert Milliarden Euro pro Jahr belaufen. Die Umweltverschmutzung wirkt sich außerdem negativ auf die Artenvielfalt aus. In neueren Studien wird zudem der Mangel an körperlicher Bewegung als schwerwiegender negativer Nebeneffekt des Autofahrens benannt.

05 Der Straßenverkehr ist eine der Hauptursachen für Luftverschmutzung⁵ und Treibhausgasemissionen. So ist er beispielsweise die größte Quelle für Emissionen von Stickoxiden (NO und NO₂) und die zweitgrößte Quelle für Emissionen von Kohlenmonoxid und Feinstaub. 23 % der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen entfallen auf städtische Gebiete. Neben der Luftverschmutzung und den CO₂-Emissionen ist der Verkehr auch für Lärmbelästigung verantwortlich.

06 In Anbetracht der Auswirkungen der urbanen Mobilität auf das Wirtschaftswachstum und die Umwelt setzt sich die EU für eine nachhaltige urbane Mobilität ein. Dabei geht es um die Entwicklung von Strategien, die Anreize für einen Übergang zu umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Verkehrsarten wie Zufußgehen, Radfahren, öffentliche Verkehrsmittel sowie zu neuen Nutzungs- und Eigentumsmodellen für Pkw schaffen⁶.

⁴ Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa.

⁵ Sonderbericht Nr. 23/2018: Luftverschmutzung: Unsere Gesundheit ist nach wie vor nicht hinreichend geschützt.

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt, COM(2013) 913 final.

Die Rolle der Kommission

07 Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt die Steuerung der urbanen Mobilität auf lokaler Ebene, und sie ist in keinen Verordnungen oder Richtlinien der EU geregelt. Angesichts der Bedeutung des Themas gab die Kommission gleichwohl mehrere Strategiepapiere heraus und wandte erhebliche Mittel für die urbane Mobilität auf, vor allem im Rahmen ihrer Verkehrspolitik. Bei den wichtigsten beteiligten Generaldirektionen der Kommission handelt es sich um die folgenden:

- Die GD Mobilität und Verkehr (GD MOVE) legt die Verkehrspolitik fest und finanziert Verkehrsinfrastrukturprojekte für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V).
- Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) stellt den Mitgliedstaaten und Regionen Finanzmittel zur Verfügung, die für einen nachhaltigen Verkehr und die urbane Mobilität verwendet werden können.
- Die GD Forschung und Innovation (GD RTD) stellt Mittel für Forschung zu Mobilitätskonzepten im städtischen Bereich bereit.

08 In den letzten zehn Jahren hat die Kommission mehrere Strategiedokumente herausgegeben, die in **Abbildung 1** dargestellt sind. Im Jahr 2009 war der "Aktionsplan urbane Mobilität", der einen Rahmen für EU-Initiativen im Bereich der urbanen Mobilität bot, das erste umfassende Paket zur Förderung der urbanen Mobilität. Im Jahr 2013 veröffentlichte die Kommission das Paket zur Mobilität in der Stadt (siehe **Kasten 1**), um die europäischen Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen der urbanen Mobilität stärker zu unterstützen. Im Jahr 2017 veröffentlichte sie die Mitteilung "Europa in Bewegung – Agenda für einen sozial verträglichen Übergang zu sauberer, wettbewerbsfähiger und vernetzter Mobilität für alle", die eine Reihe von Initiativen zur Modernisierung der Mobilität und des Verkehrs in Europa umfasst. Nach Abschluss der Prüfungsarbeit des Hofes im Dezember 2019 gab die Kommission eine Mitteilung heraus, in der sie einen "europäischen Grünen Deal" mit dem Ziel eines klimaneutralen Kontinents vorschlägt⁷, einschließlich des Ziels einer nachhaltigeren urbanen Mobilität.

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Der europäische Grüne Deal" – COM(2019) 640 final.

Kasten 1

Das Paket zur Mobilität in der Stadt

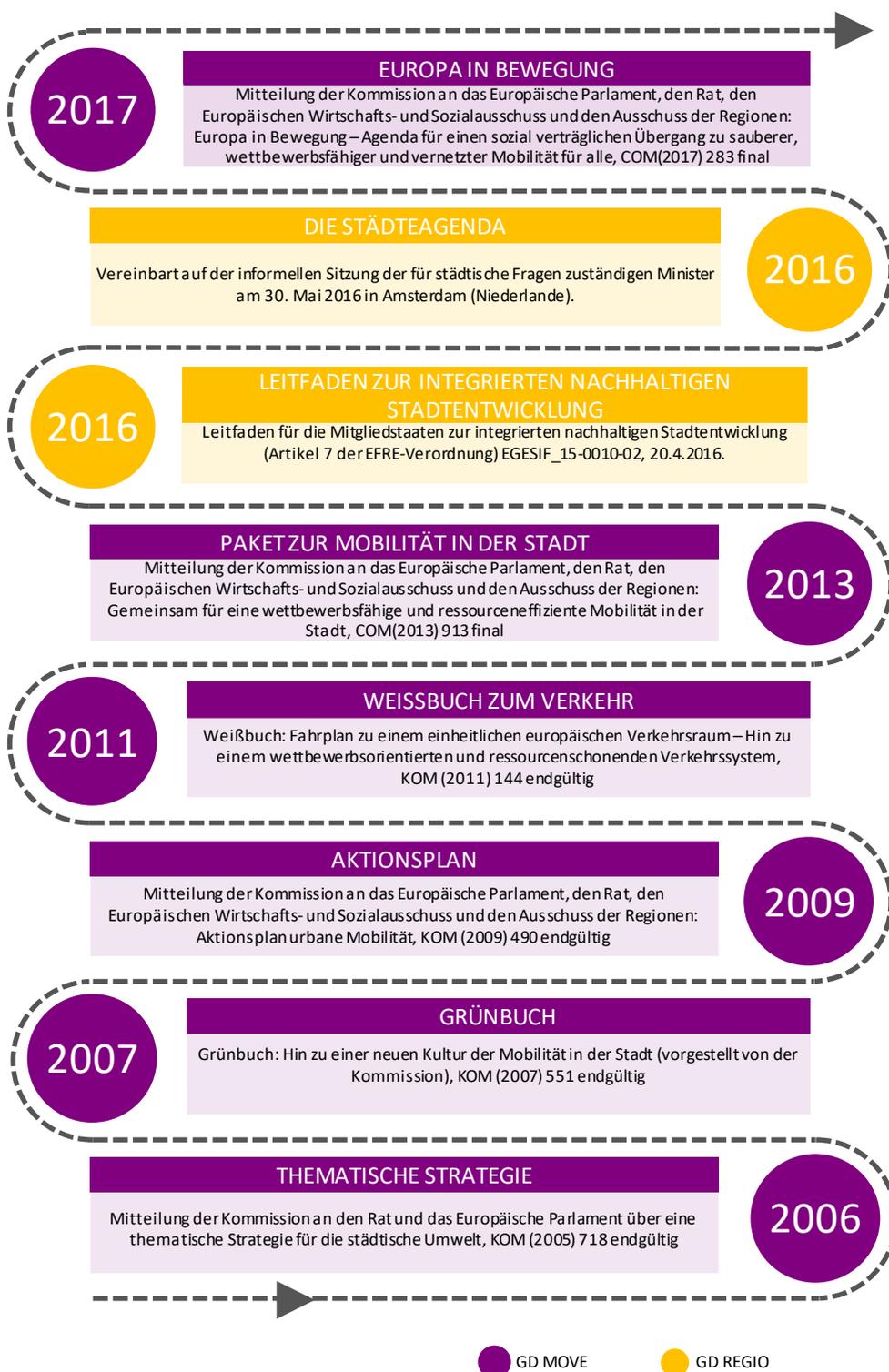
Mit ihrem Paket zur Mobilität in der Stadt wollte die Kommission die europäischen Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen der urbanen Mobilität stärker unterstützen. Sie forderte einen grundlegenden Wandel in der Herangehensweise an die urbane Mobilität, um eine nachhaltigere Entwicklung der städtischen Gebiete in Europa sicherzustellen, und rief die Mitgliedstaaten dazu auf, entschlossener und besser koordinierte Maßnahmen zu ergreifen.

Schwerpunkt des Pakets war die Annahme von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität (*Sustainable Urban Mobility Plans, SUMP*). Darin wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, sicherzustellen, dass in ihren städtischen Gebieten Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität entwickelt und umgesetzt und in eine umfassendere städtische oder territoriale Strategie integriert werden.

Darüber hinaus wurden in dem Paket intelligentere Zugangsregelungen für Städte und Straßenbenutzungsgebühren, der koordinierte Einsatz intelligenter Verkehrssysteme und mehr Sicherheit im Straßenverkehr gefordert.

Im November 2019 wurde das Paket zur Mobilität in der Stadt einer Bewertung unterzogen, um zu beurteilen, ob es zweckmäßig ist und die geplanten Ergebnisse liefert.

Abbildung 1 – Wichtige Strategiedokumente, die von der Kommission angenommen wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Verfügbare Mittel für die urbane Mobilität

09 Hauptquelle der EU-Finanzierung für die urbane Mobilität sind zwei der fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds (KF). Weitere verfügbare Mittel stammen aus dem Programm Horizont 2020 im Bereich Forschung und Innovation und aus der Fazilität "Connecting Europe" im Bereich Verkehr.

10 Der im Rahmen der ESI-Fonds verfügbare Betrag für die urbane Mobilität ist von 11,2 Milliarden Euro im Programmzeitraum 2007-2013 auf 16,3 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 gestiegen. Dies beinhaltet vor allem die Finanzierung von umweltfreundlichem Stadtverkehr (2007-2013: 8,1 Milliarden Euro; 2014-2020: 12,8 Milliarden Euro), intelligenten Verkehrssystemen (IVS), Radwegen und multimodalem Verkehr. Die aus den ESI-Fonds geförderten Projekte werden mit nationalen Mitteln kofinanziert.

11 Die Gesamtmittel für TEN-V im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" belaufen sich im Zeitraum 2014-2020 auf 24 Milliarden Euro. Für den aktuellen Zeitraum werden mit der Fazilität sogenannte "städtische Knoten" anvisiert – darunter die 88 Städte in der EU, die Eintrittspunkte in das TEN-V-Kernnetz darstellen⁸. Zum Zeitpunkt der Prüfung beliefen sich die für städtische Knoten bestimmten Mittel der Fazilität auf 214 Millionen Euro (1 % des Gesamtbetrags).

12 Seit 2014 hat die EIB Darlehen in Höhe von 48,2 Milliarden Euro, einschließlich Mitteln aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen, bereitgestellt, um Projekte im gesamten Verkehrssektor zu finanzieren, darunter Schienen-, Luftfahrt-, See- und Straßenbauprojekte sowie urbane Mobilität. Diese Darlehen sind für Projekte mit Gesamtinvestitionskosten von mehr als 25 Millionen Euro vorgesehen und klimafreundlich, sicher, nachhaltig und innovativ ausgerichtet.

⁸ Siehe Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 1).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13 Im Jahr 2014 veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht über die Wirksamkeit von Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs⁹. Die vorliegende Prüfung des Hofes diente der Untersuchung der Frage, inwieweit die EU-Unterstützung einen wirksamen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der urbanen Mobilität leistet. Insbesondere wurde beurteilt, ob

- 1) die EU-Städte seit Einführung des Pakets zur Mobilität in der Stadt von 2013 Fortschritte bei der Verbesserung der nachhaltigen urbanen Mobilität erzielt haben;
- 2) die Städte die EU-Leitlinien befolgt und die EU-Mittel gezielt einsetzen haben, um eine nachhaltigere urbane Mobilität zu realisieren;
- 3) die untersuchten Projekte auf fundierten Strategien beruhen und sich als wirksam erwiesen haben.

14 Fragen der urbanen Mobilität sind für viele Unionsbürger von Interesse, für die der mit Anfahrten verbundene Zeit- und Kostenaufwand ein wichtiges Thema darstellt. Mehr als die Hälfte von ihnen betrachtet die Verkehrsüberlastung als das gravierendste Problem mit Auswirkungen auf die Mobilität¹⁰. Die EU investiert erhebliche Beträge, um Städte dabei zu unterstützen, ihre Mobilität zu verbessern und nachhaltiger zu gestalten. Der Bericht des Hofes soll der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Städten dabei helfen, die Mittel für die Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen wirksamer und wirtschaftlicher einzusetzen, insbesondere mit Blick auf die Mitteilung der Kommission von Dezember 2019 zum "europäischen Grünen Deal".

⁹ Sonderbericht Nr. 01/2014: "Wirksamkeit von durch die EU geförderten Projekten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs".

¹⁰ Special Eurobarometer 422a, "Quality of Transport Report", Dezember 2014.
https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en.

15 Die Prüfung erstreckte sich auf die politischen und strategischen Grundsatzpapiere seit 2013, als die Kommission das Paket zur Mobilität in der Stadt verabschiedete, um die europäischen Städte bei der Bewältigung der Herausforderungen der urbanen Mobilität stärker zu unterstützen. Der Hof prüfte einschlägige Dokumente, die von der Kommission sowie von Mitgliedstaaten, Städten und Dritten zur Verfügung gestellt wurden, führte Befragungen durch, analysierte Berichte und bewertete Projektdaten, unter anderem für Projekte, die im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" finanziert wurden.

16 Der Hof besuchte zwischen November 2018 und April 2019 acht Städte¹¹ in vier Mitgliedstaaten (Italien, Deutschland, Spanien und Polen), um die Verfügbarkeit und den Inhalt von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität sowie anderer lokaler Strategien und Pläne zu bewerten. Er bewertete 15 von der EU kofinanzierte Projekte¹² in den besuchten Städten (siehe *Anhang I*), davon 14 Projekte, die im Rahmen der ESI-Fonds gefördert wurden, und ein Projekt, das aus dem EFSI finanziert wurde. Außerdem führte er Studienbesuche in Kopenhagen und Stockholm durch, um das Potenzial der Erhebung einer Innenstadtmaut und des Radfahrens zu untersuchen. Der Hof ergänzte seine Analyse mit einer Umfrage zu den 88 Städten des TEN-V-Netzes mit einer Rücklaufquote von über 30 % und von Eurostat im Auftrag des Hofes durchgeführten geodatenbasierten Analysen, unter anderem unter Verwendung von Big-Data-Analysen zur Verkehrsüberlastung. Sofern zweckdienlich, griff der Hof auf das Fachwissen von vier externen Sachverständigen für urbane Mobilität zurück – insbesondere in Bezug auf die aktuellen Entwicklungen in diesem Bereich.

¹¹ Leipzig, Hamburg, Neapel, Palermo, Warschau, Łódź, Madrid und Barcelona. Zur Auswahl dieser Städte wurden verschiedene Kriterien herangezogen, darunter Verkehrsüberlastungsgrad, Bevölkerung und geografische Lage.

¹² Die Projekte wurden anhand der Projekte ausgewählt, die mit größter Wahrscheinlichkeit zu einer nachhaltigeren urbanen Mobilität oder zur Verbesserung der Effizienz der vorhandenen Infrastruktur führen.

Bemerkungen

Ein grundlegender Wandel hin zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität ist nicht eingetreten

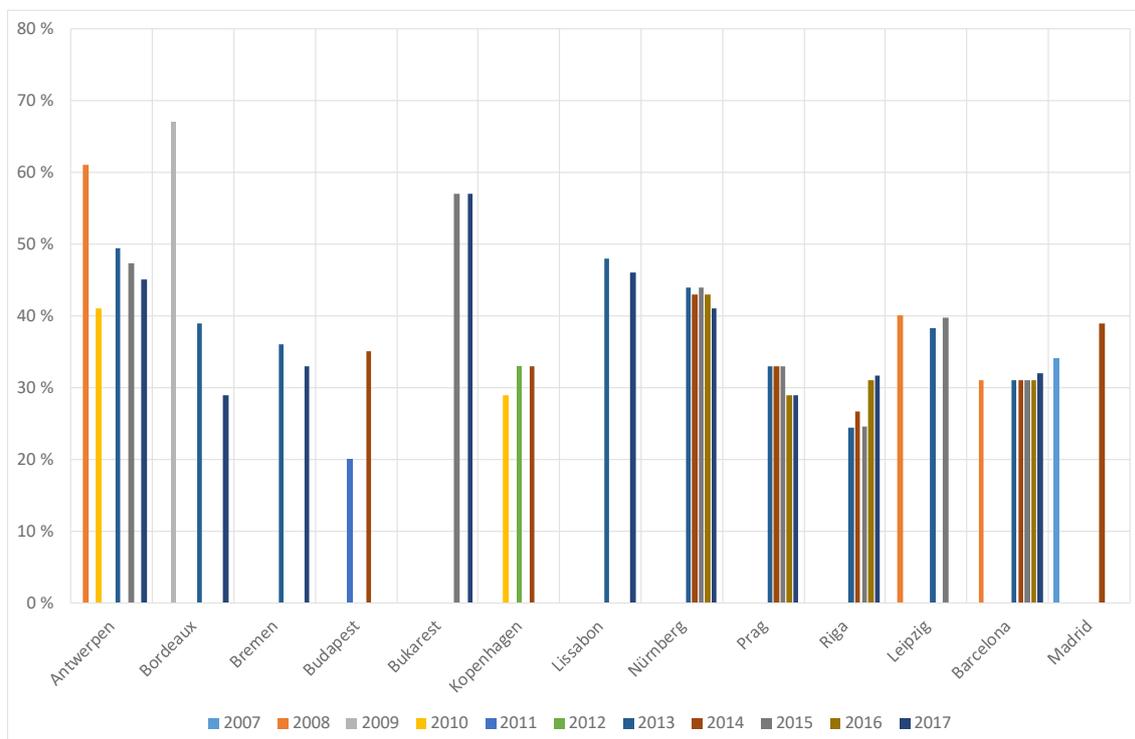
17 Um zu beurteilen, ob die Mobilität im Einklang mit den im Paket zur Mobilität in der Stadt festgelegten Zielsetzungen nachhaltiger geworden ist, untersuchte der Hof den Anteil der verschiedenen Verkehrsträger, die verkehrsbedingte Umweltverschmutzung, den Verkehrsüberlastungsgrad sowie die Abdeckung und Erreichbarkeit des öffentlichen Nahverkehrs in Städten und ihren umliegenden Gebieten.

Es ist keine eindeutige Tendenz zu nachhaltigeren Verkehrsträgern festzustellen

18 Nach Auffassung der Europäischen Plattform für Mobilitätsmanagement (*European Platform on Mobility Management, EPOMM*) ist der "Verkehrsträgeranteil" – das Verhältnis, in dem verschiedene Verkehrsträger genutzt werden – der beste Indikator für die Nachhaltigkeit der Mobilitätspolitik einer Stadt. In Ermangelung einer Quelle mit umfassenden Daten zum Verkehrsträgeranteil in der gesamten EU erlangte der Hof Nachweise von der EPOMM-Website und ergänzte die Analyse um aktuellere Informationen aus seiner Umfrage und seinen Besuchen in acht Städten.

19 Nur 27 der 88 in die Umfrage einbezogenen Städte stellten Daten zum Verkehrsträgeranteil bereit. Aus einer Analyse des Verkehrsträgeranteils von 13 dieser Städte mit vergleichbaren Daten über verschiedene Jahre (siehe [Abbildung 2](#)) geht hervor, dass die Pkw-Nutzung in zwei dieser Städte – Antwerpen und Bordeaux – erheblich zurückging, während sie in Budapest um 80 % anstieg.

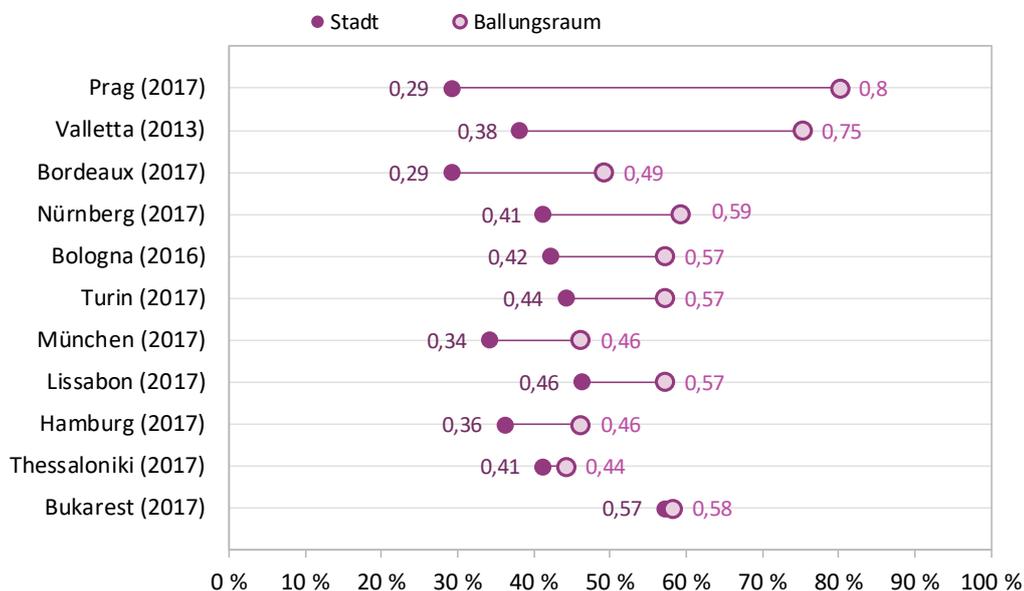
Abbildung 2 – Verkehrsträgeranteil von Privatfahrzeugen in 13 Städten im Zeitraum 2007-2017



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Städte und von EPOMM.

20 Aus den Ergebnissen der Umfrage des Hofes geht zudem hervor, dass der Verkehrsträgeranteil von Privatfahrzeugen in den 14 Städten, die einschlägige Daten zur Verfügung stellten, in den umliegenden Gebieten zumeist erheblich höher war als in der Stadt selbst (siehe [Abbildung 3](#)).

Abbildung 3 – Verkehrsträgeranteil von Pkw in 11 Städten und Ballungsräumen im Zeitraum 2007-2017



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Antworten auf seine Umfrage zur urbanen Mobilität.

Die Luftqualität hat sich in städtischen Knoten verbessert, doch die Luftverschmutzung liegt immer noch über den sicheren Grenzwerten

21 Obwohl die Treibhausgasemissionen in den meisten Sektoren im Zeitraum 1990-2017 zurückgingen, gab es einen Anstieg der verkehrsbedingten Emissionen. Innerhalb dieses Sektors war der Straßenverkehr die Kategorie mit dem stärksten Emissionsanstieg. Im Zeitraum 2014-2017 stiegen die CO₂-Emissionen im Straßenverkehr um 45 Millionen Tonnen bzw. 5 % an und machen damit 25 % aller inländischen CO₂-Emissionen aus¹³. 23 % der verkehrsbedingten Emissionen entfallen auf städtische Gebiete.

22 Die Luftverschmutzung in Städten ist nach wie vor eine Gefahr für die menschliche Gesundheit. Insgesamt wurden bei der Senkung der Stickstoffdioxid-(NO₂) und Feinstaubemissionen Fortschritte erzielt. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur¹⁴ sind Verstöße gegen die in den EU-Luftqualitätsrichtlinien festgelegten Standards in den Städten der EU nach wie vor weit verbreitet.

¹³ Europäische Umweltagentur, Jährliches Treibhausgasinventar der Europäischen Gemeinschaft 1990-2017 und Inventarbericht 2019, 27. Mai 2019.

¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>.

23 Alle acht im Rahmen der Prüfung besuchten Städte sind von den EU-Vertragsverletzungsverfahren¹⁵ gegen die jeweiligen Mitgliedstaaten betroffen. Mit Ausnahme von Leipzig und Palermo wurden in allen diesen Städten im September 2019 weiterhin die zulässigen Grenzwerte für die Luftverschmutzung überschritten.

Aufgrund von Verkehrsüberlastung verschlechtert sich die urbane Mobilität für die Verkehrsteilnehmer

24 Eine deutliche Verlagerung hin zu anderen Verkehrsträgern findet nicht statt, und der Anstieg der Verkehrsüberlastung (siehe **Kasten 2**) deutet darauf hin, dass sich die urbane Mobilität für die Verkehrsteilnehmer verschlechtert.

Kasten 2

Verkehrsüberlastung

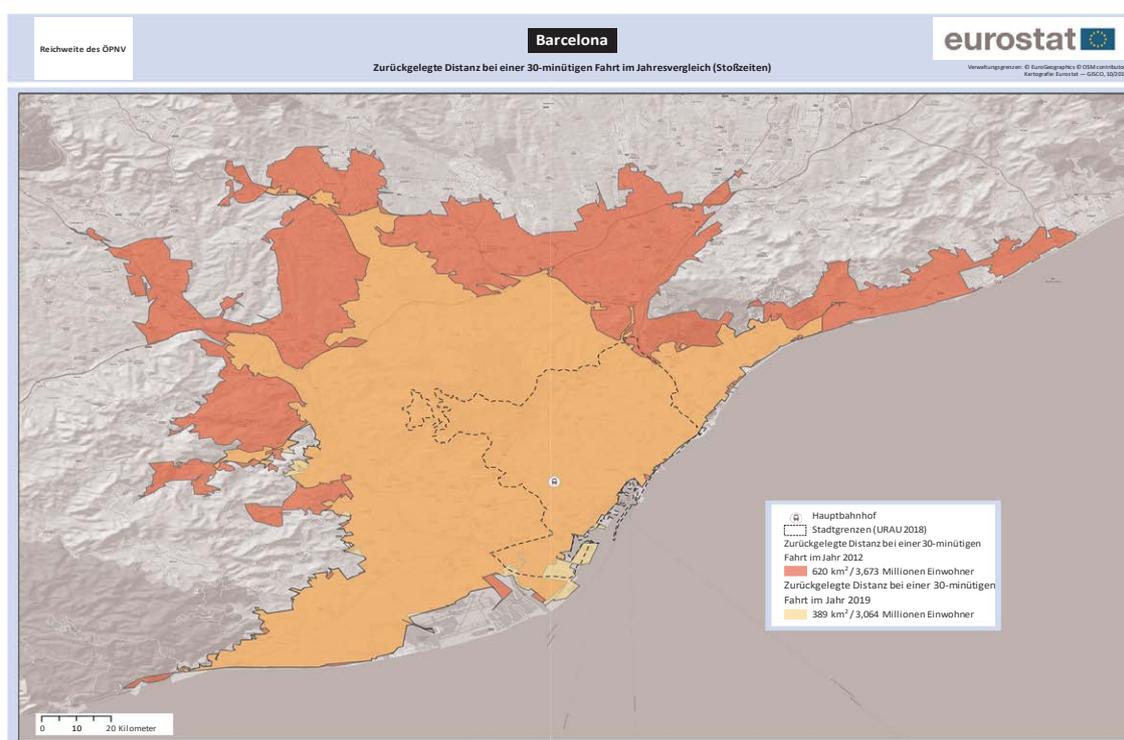
Verkehrsüberlastung ist sowohl ein physikalisches Phänomen hinsichtlich der Art und Weise, in der Fahrzeuge sich mit zunehmender Auslastung des begrenzten Straßenraums gegenseitig beim Vorankommen behindern, als auch ein relatives Phänomen hinsichtlich der Erwartungen der Verkehrsteilnehmer an die Leistung des Straßensystems¹⁶. Der gängigste Indikator für Verkehrsüberlastung beruht auf der Differenz in der Durchschnittsgeschwindigkeit zwischen den Bedingungen des freien Verkehrsflusses (in der Regel basierend auf nachts aufgezeichneten Daten) und den zu verschiedenen Tageszeiten beobachteten Bedingungen, umgerechnet in einen (absoluten oder prozentualen) Anstieg der durchschnittlichen Fahrzeit.

¹⁵ Rechtliche Schritte gegen einen Mitgliedstaat, der Unionsrecht nicht umsetzt.

¹⁶ OECD (2007): "Managing Urban Traffic Congestion".
https://www.oecdilibrary.org/transport/managing-urban-traffic-congestion_9789282101506-en.

25 Laut TomTom¹⁷-Daten hat sich die Verkehrsüberlastung im Zeitraum 2013-2018 in 25 der insgesamt 37 urbanen Knoten, für die Daten verfügbar waren, verschlechtert. Dieser Trend war auch in allen im Rahmen der Prüfung des Hofes besuchten Städten zu beobachten. Aus der Karte in **Schaubild 1** weiter unten geht hervor, um welche Strecke ein Autofahrer in Barcelona innerhalb von 30 Minuten weniger weit kommt als noch im Jahr 2012. Ähnliche Karten für die anderen im Rahmen der Prüfung besuchten Städte sind in **Anhang II** enthalten.

Schaubild 1 – Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019 – Barcelona

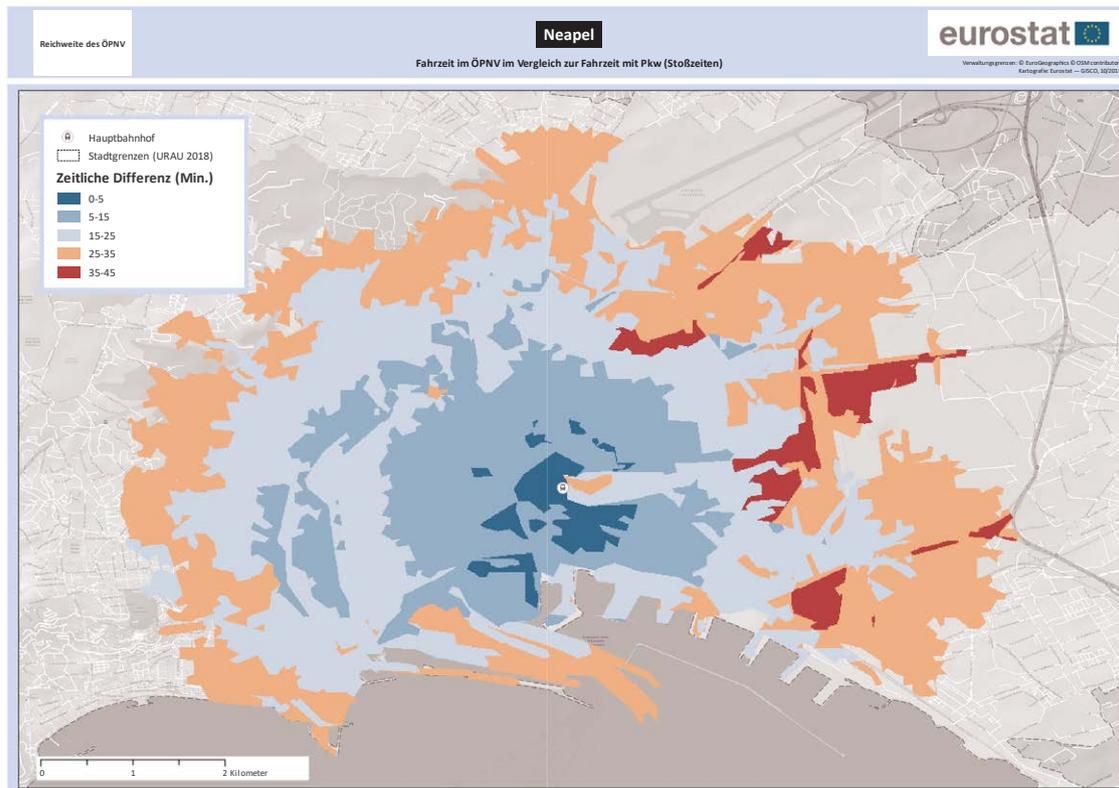


Quelle: Eurostat-Analyse im Auftrag des Europäischen Rechnungshofs.

26 Der Hof stellte jedoch fest, dass neben den Faktoren Kosten und Bequemlichkeit die Pkw-Nutzung im Vergleich zu öffentlichen Verkehrsmitteln in sieben von acht Städten in der Regel nach wie vor zeitsparender ist. Aus **Schaubild 2** geht hervor, dass der Hauptbahnhof von Neapel mit öffentlichen Verkehrsmitteln weniger schnell erreichbar ist als mit dem Pkw. Nur in Madrid war den Feststellungen des Hofes zufolge der Bahnhof Atocha – einer der beiden wichtigsten Bahnhöfe – von einigen Stadtteilen aus mit öffentlichen Verkehrsmitteln schneller erreichbar – siehe **Schaubild 3**. Ähnliche Karten für die anderen im Rahmen der Prüfung besuchten Städte sind in **Anhang II** enthalten.

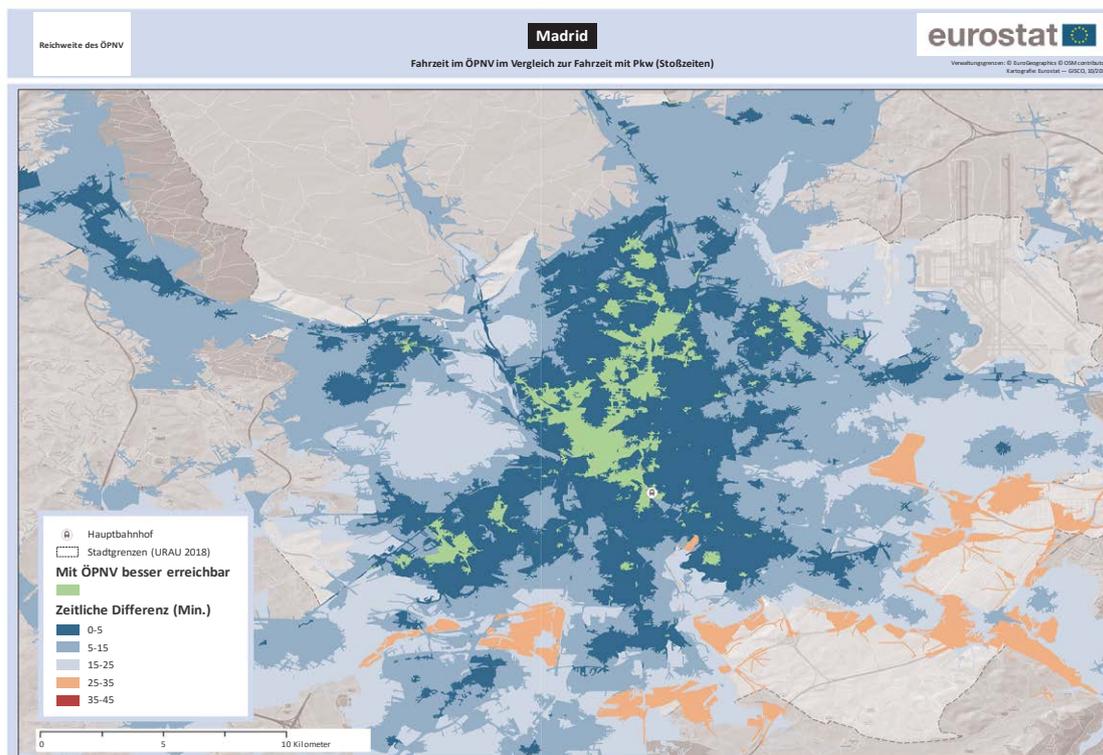
¹⁷ Anbieter von Verkehrsdaten.

Schaubild 2 – Erreichbarkeit des Bahnhofs von Neapel mit dem Auto und mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Vergleich



Quelle: Eurostat-Analyse im Auftrag des Europäischen Rechnungshofs.

Schaubild 3 – Erreichbarkeit des Bahnhofs Madrid Atocha mit dem Auto und mit öffentlichen Verkehrsmitteln (Nahverkehr) im Vergleich



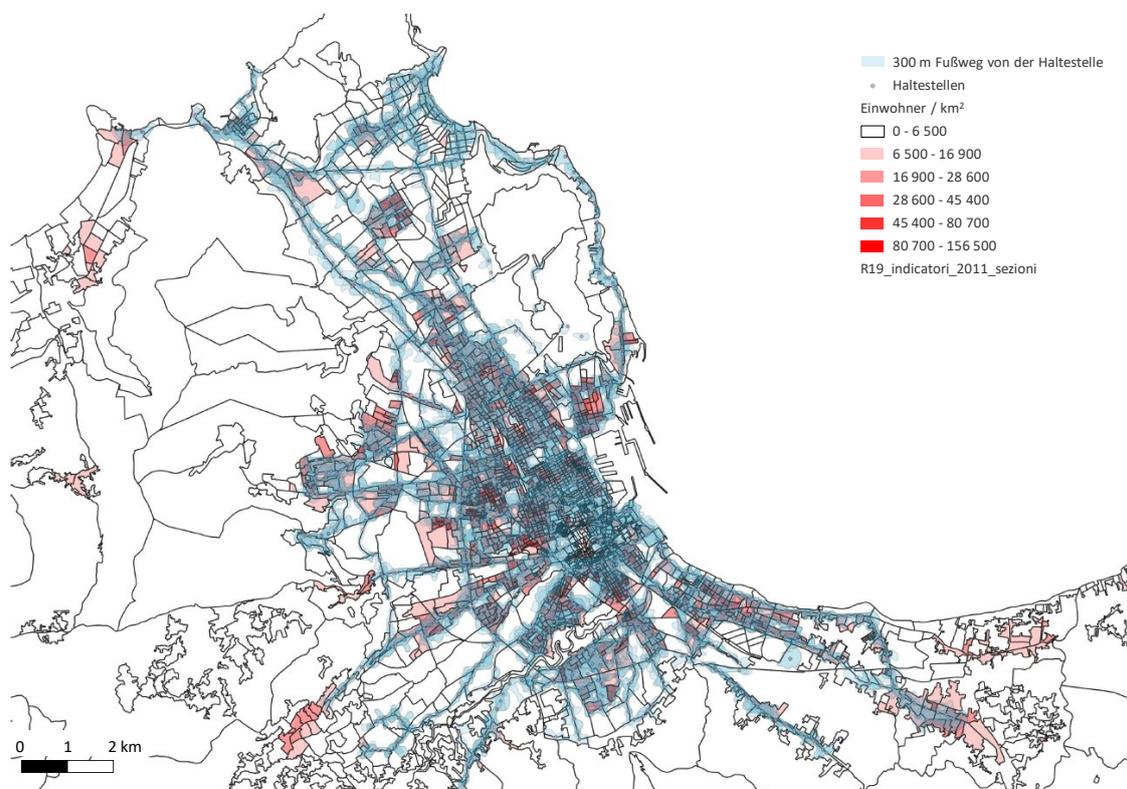
Quelle: Eurostat-Analyse im Auftrag des Europäischen Rechnungshofs.

Die Abdeckung und Erreichbarkeit des öffentlichen Nahverkehrs in den Städten hat sich verbessert

27 Ein gut funktionierender öffentlicher Nahverkehr ist der Schlüssel zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität, da er – zusammen mit der "aktiven Mobilität" (Verkehrsart, die auf körperlichen Aktivitäten des Menschen wie Zuzußgehen und Radfahren beruht) – eine Alternative zur Pkw-Nutzung darstellt. Voraussetzungen für einen gut funktionierenden öffentlichen Nahverkehr sind unter anderem eine gute Erreichbarkeit (d. h., dass ein großer Teil der Bevölkerung in unmittelbarer Nähe einer öffentlichen Verkehrsinfrastruktur lebt), Taktfrequenz, Geschwindigkeit und eine gute Anbindung an das Netz. Die Städte konnten ihre öffentlichen Verkehrsnetze mithilfe von EU-Mitteln durch Investitionen in U-Bahnen, Straßenbahnen und Schienenfahrzeuge ausbauen – siehe Ziffer **36**.

28 Aus einem OECD-Bericht aus dem Jahr 2019 geht hervor, dass der Anteil der Bevölkerung, der in der Nähe von Einrichtungen des öffentlichen Nahverkehrs lebt, in einigen Städten sehr hoch ist (siehe **Tabelle 1**). Die Werte in den Randgebieten sind niedriger – siehe das Beispiel von Palermo in **Schaubild 4**, aus dem hervorgeht, dass ein erheblicher Anteil der Bevölkerung kaum an den öffentlichen Nahverkehr angebunden ist.

Schaubild 4 – Bevölkerungsdichte und Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr in Palermo



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten, die von ISTAT und der Stadt Palermo veröffentlicht wurden.

29 Da diese Städte jedoch Pendler aus den umliegenden Gemeinden anziehen, entscheidet das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln in den Randgebieten und die problemlose Anbindung an das übrige Netz in der Stadt unabhängig von der Qualität des öffentlichen Nahverkehrs in der Stadt selbst darüber, ob Pendler sich dafür entscheiden, die Stadt mit einem Privatfahrzeug oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen.

Tabelle 1 – Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr

Name der Stadt	Innenstadt	Ballungsraum
Leipzig	99,9 %	70,7 %
Hamburg	99,9 %	99,5 %
Neapel	53,5 %	48,5 %
Madrid	99,9 %	96,7 %
Warschau	100,0 %	84,8 %
Durchschnitt*	95,6 %	87,9 %

* Der Durchschnitt bezieht sich auf die 81 Städte, die über GTFS-Daten bereitstellten – von insgesamt 121 Städten, die Gegenstand des Berichts des Internationalen Verkehrsforums waren.

Quelle: Internationales Verkehrsforum, 2019.

30 Die geringere Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr in den Pendlerzonen der Randgebiete und der Umstand, dass die meisten Nahverkehrslinien in den Randgebieten ins Zentrum und wieder zurück führen, während die Zahl der Fahrten von Vorort zu Vorort kontinuierlich zunimmt, tragen dazu bei, dass der Verkehrsträgeranteil von Privatfahrzeugen dort höher ist als in den Städten (siehe [Abbildung 3](#)).

Die Kommission intensivierte ihre Unterstützung, doch Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität wurden durch zahlreiche Faktoren gehemmt

31 Der Hof bewertete die Unterstützung, die die Kommission den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Strategiedokumente und Leitlinien gewährte, sowie den Umfang, in dem die Mitgliedstaaten diese nutzten. Darüber hinaus analysierte der Hof die finanzielle Unterstützung der Kommission im Rahmen der ESI-Fonds und der Fazilität "Connecting Europe", um zu bewerten, ob die Mittel im Einklang mit dem Ziel einer nachhaltigeren urbanen Mobilität eingesetzt wurden.

Die Kommission entwickelte Strategien und gab Leitlinien heraus, die von den Mitgliedstaaten jedoch nicht immer befolgt wurden

32 Die Kommission gab eine Reihe von Strategiedokumenten heraus (siehe [Abbildung 1](#)). Zur Unterstützung ihrer politischen Ziele gab sie eine Reihe von Leitlinien heraus und aktualisierte diese regelmäßig. Als Ergänzung führte sie einschlägige Konferenzen und Seminare durch, um ihre Annahme zu fördern und die EU-Städte für die Notwendigkeit zu sensibilisieren, einen integrierten Ansatz für eine nachhaltige urbane Mobilität zu entwickeln.

33 Im Paket zur Mobilität in der Stadt von 2013 wurde darauf hingewiesen, dass die Umsetzung von nachhaltigeren Formen urbaner Mobilität nur schleppend voranschreitet und ein grundlegender Wandel erforderlich ist. Die ermittelten Maßnahmen zur stärkeren Unterstützung der europäischen Städte umfassten in erster Linie die Erhebung und Verbreitung von Informationen und Beratung sowie Forschungsinitiativen und Initiativen für den Erfahrungsaustausch. Mit diesen Maßnahmen sollen die Herausforderungen der urbanen Mobilität in den Bereichen Verkehrsüberlastung, verkehrsbedingte CO₂-Emissionen, gefährliche Exposition gegenüber Luftschadstoffen und Verkehrstote bewältigt werden. Die Unterstützungsmaßnahmen umfassten unter anderem

- die Einrichtung der ELTIS-Plattform¹⁸, die als Beobachtungsstelle für urbane Mobilität – d. h. Datenpool – und zentrale Anlaufstelle für Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität dient;
- Leitlinien zu Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität, die sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Phase der Aktualisierung befanden, ergänzt durch sechs Konferenzen zu diesen Plänen;
- Beratung zu Fördermöglichkeiten;
- Unterstützung beim Testen und Einsatz innovativer Lösungen für die urbane Mobilität durch Initiativen wie "CIVITAS"¹⁹ und die Europäische Innovationspartnerschaft für intelligente Städte und Gemeinden²⁰.

¹⁸ European Local Transport Information Service: <https://www.eltis.org>.

¹⁹ <https://civitas.eu/>

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>

34 Da die Daten auf freiwilliger Basis auf die ELTIS-Website der Kommission hochgeladen werden, geben sie möglicherweise nicht die aktuelle Lage wieder. Die Umfrage des Hofes bestätigte jedoch die Erkenntnisse von ELTIS, dass zum Prüfungszeitpunkt zahlreiche städtische Knoten immer noch keinen Plan für eine nachhaltige urbane Mobilität verabschiedet hatten, wenngleich eine Reihe von Städten daran arbeitet.

35 Einer der relevantesten Bereiche, in dem die EU nach den geltenden Rechtsvorschriften direkten Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausüben kann, ist die Umwelt. Mit ihren Rechtsvorschriften in diesem Bereich schuf die EU für Städte einen starken Anreiz, Maßnahmen zu ergreifen, um das Risiko der Verletzung von Umweltgrenzwerten zu vermeiden. Die Rechtsvorschriften im Bereich Umwelt umfassen auch die Verabschiedung strengerer Emissionsnormen für Straßenfahrzeuge und ehrgeizigere Ziele für die öffentliche Beschaffung sauberer Fahrzeuge. Ziel dieser Initiativen war die Verringerung verkehrsbedingter Emissionen; in Einzelfällen führten sie zur vorübergehenden Sperrung einzelner Straßen für Dieselfahrzeuge (Hamburg, siehe Ziffer [51](#)).

Im Zeitraum 2014-2020 wurden mehr EU-Mittel für die nachhaltige urbane Mobilität bereitgestellt, die Finanzierung ist in der Regel jedoch nicht an die Bedingung geknüpft, dass ein Plan für eine nachhaltige urbane Mobilität vorliegt

36 Um das politische Ziel einer nachhaltigeren urbanen Mobilität zu unterstützen, wurden die ESI-Fonds-Mittel für die urbane Mobilität im Zeitraum 2014-2020 gegenüber dem vorherigen Zeitraum um 46 % aufgestockt (siehe Ziffer [10](#)). Dies ließ eine deutliche Neuausrichtung erkennen, da beispielsweise die Mittelzuweisungen für nicht zum TEN-V-Netz gehörende Straßen um 25 % von 20,8 Milliarden Euro auf 15,5 Milliarden Euro zurückgingen. Der Betrag von 12,8 Milliarden Euro für den "umweltfreundlichen Stadtverkehr" im Zeitraum 2014-2020 stellte die größte Mittelzuweisung unter den einzelnen verkehrsbezogenen Interventionsbereichen dar (siehe [Anhang III](#)). Großprojekte zur Förderung der urbanen Mobilität bestanden in erster Linie aus Investitionen in U-Bahn- oder Straßenbahnlinien sowie in Schienenfahrzeuge.

37 EU-Städte müssen weder die Leitlinien der Kommission befolgen noch über einen Plan für eine nachhaltige urbane Mobilität oder gar eine umfassende nationale Strategie für den städtischen Nahverkehr verfügen, damit urbane Projekte aus EU-Mitteln gefördert werden. Überlastete urbane Knoten können jedoch die Effizienz des TEN-V-Netzes, das durch Mittel der Fazilität "Connecting Europe" EU-weit unterstützt wird, ernsthaft beeinträchtigen.

38 In zwei der vier besuchten Mitgliedstaaten ist das Vorhandensein von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität eine Voraussetzung dafür, dass Städte für die Förderung durch nationale oder EU-Mittel in Frage kommen.

- In Italien gab das nationale Ministerium für Infrastruktur und Verkehr im Jahr 2017 einen Erlass heraus, durch den Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern dazu verpflichtet wurden, bis Oktober 2019 (später um ein Jahr verlängert) Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität gemäß den Leitlinien der Kommission anzunehmen, um nationale Mittel für die öffentliche Verkehrsinfrastruktur in Anspruch nehmen zu können. Dies führte zu einem Anstieg der Zahl der Städte, die den Prozess zur Annahme von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität einleiteten.
- In Spanien machte die nationale Verwaltung die Annahme von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität zur Bedingung für die Bereitstellung von EU-Strukturfondsmitteln an die regionalen und lokalen Verwaltungen für den öffentlichen Nahverkehr in Städten und Ballungsräumen für den Programmzeitraum 2014-2020. Die Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität müssen im Einklang mit der nationalen Strategie für nachhaltige Mobilität stehen. Laut Aussage der spanischen Behörden haben die meisten Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität angenommen.

39 Das Knüpfen der Annahme eines Plans für eine nachhaltige urbane Mobilität an die Gewährung von Finanzmitteln erwies sich somit für die Städte in Italien und Spanien als starker Anreiz zur Entwicklung von Strategien für die urbane Mobilität. Allerdings wurde in keiner der Städte, die der Hof in diesen Ländern besuchte, eine externe Bewertung der Qualität der angenommenen Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität vorgenommen. Deshalb besteht die Gefahr, dass sich der Annahmeprozess zu einer Verwaltungsformalität für den Zugang zu Finanzmitteln entwickelt und der Plan daher unter Umständen nicht die Qualität aufweist, die erforderlich ist, um Verbesserungen auf dem Gebiet der urbanen Mobilität herbeizuführen.

40 Im Jahr 2019 begann die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters in ihren länderspezifischen Empfehlungen (*Country Specific Recommendations, CSR*) damit, sich des Themas der urbanen Mobilität anzunehmen. Vor 2019 fanden urbane Mobilität und Verkehrsüberlastung in den länderspezifischen Empfehlungen nur sporadische Erwähnung (siehe [Tabelle 2](#)). Für den nächsten Programmplanungszeitraum schlug die Kommission vor, die Verknüpfung zwischen der Verwendung von EU-Mitteln und den länderspezifischen Empfehlungen zu stärken²¹, aber es ist nicht klar, ob dieser Vorschlag, der im Januar 2020 immer noch Gegenstand von Diskussionen in den Rechtsetzungsbehörden war, in die endgültige Fassung der Rechtsvorschriften übernommen wird.

Tabelle 2 – Länderspezifische Empfehlungen zu Verkehrsüberlastung, urbaner Mobilität und nachhaltigem Verkehr

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgien	VÜ	NV	VÜ/NV	VÜ/NV	VÜ/NV	VÜ/U/NV
Bulgarien	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	NV	NV
Tschechien	k. A.	k. A.	NV	k. A.	k. A.	U/NV
Dänemark	k. A.	k. A.	k. A.	NV	k. A.	VÜ/NV
Deutschland	k. A.	NV	k. A.	k. A.	k. A.	VÜ/U/NV
Estland	NV	k. A.	NV	NV	k. A.	VÜ/NV
Irland	k. A.	k. A.	NV	k. A.	VÜ/U/NV	NV
Griechenland	/	/	/	/	/	NV
Spanien	NV	NV	k. A.	k. A.	NV	NV
Frankreich	NV	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Kroatien	k. A.	U/NV				
Italien	NV	NV	NV	k. A.	k. A.	U/NV
Zypern	/	/	k. A.	k. A.	k. A.	VÜ/U/NV
Lettland	NV	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	NV
Litauen	k. A.	U/NV				
Luxemburg	k. A.	k. A.	k. A.	VÜ	NV	VÜ/NV
Ungarn	NV	k. A.	k. A.	NV	k. A.	VÜ/U/NV
Malta	NV	NV	VÜ/NV	VÜ/NV	VÜ/NV	VÜ/NV
Niederlande	k. A.	VÜ				
Österreich	NV	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Polen	NV	NV	NV	VÜ/NV	VÜ/NV	VÜ/NV
Portugal	NV	NV	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Rumänien	NV	NV	k. A.	NV	NV	VÜ/U/NV
Slowenien	k. A.	NV				
Slowakei	k. A.	NV	k. A.	k. A.	k. A.	U/NV
Finnland	k. A.	k. A.	k. A.	NV	k. A.	VÜ/NV
Schweden	k. A.	NV				
UK	k. A.	k. A.	k. A.	VÜ	NV	VÜ/NV

k. A. - keine Angabe

VÜ - Verkehrsüberlastung

U - Urbane Mobilität

NV - Nachhaltiger Verkehr

Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage der von der Kommission herausgegebenen länderspezifischen Empfehlungen.

Die Wirksamkeit der Unterstützung der Kommission für eine nachhaltige urbane Mobilität wird von mehreren Faktoren beeinflusst

41 Der Hof ermittelte zwei wichtige Bereiche, in denen die Städte vor Herausforderungen stehen, die die Wirksamkeit der Unterstützung der Kommission einschränken: die Finanzierung der Anforderungen einer nachhaltigen urbanen Mobilität sowie die Entwicklung einer kohärenten Politik in den Bereichen Parkraumbewirtschaftung, verkehrsfreie Zonen und Radfahren.

Der Finanzierungsbedarf des städtischen Nahverkehrs

42 Ein effizientes und wirksames öffentliches Verkehrsnetz ist für die Bürger ein entscheidender Anreiz, auf nachhaltigere Verkehrsträger umzusteigen. Die damit verbundenen finanziellen Verpflichtungen umfassen neben Investitionen in die Nahverkehrsinfrastruktur und rollendes Material – für die die EU finanzielle Unterstützung bereitstellen kann – auch Betriebs- und Instandhaltungskosten, die erheblich sein können (siehe **Kasten 3**) und für die die EU keine finanzielle Unterstützung gewährt.

Kasten 3

Die Betriebskosten des öffentlichen Nahverkehrs – Beispiele aus besuchten Städten

In 15 Jahren haben sich die Betriebskosten des öffentlichen Nahverkehrs in Barcelona mehr als verdoppelt: von 646 Millionen Euro im Jahr 2003 auf 1 373 Millionen Euro im Jahr 2017. In diesem Zeitraum erhöhte sich der nationale Beitrag auf 200 Millionen Euro im Jahr 2010, ging jedoch seitdem zurück und belief sich zum Zeitpunkt der Prüfung nur auf etwas mehr als 100 Millionen Euro.

In Madrid stiegen die Betriebskosten des öffentlichen Nahverkehrs von 1 684 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 2 014 Millionen Euro im Jahr 2016, gingen jedoch in der Folge auf 1 842 Millionen Euro im Jahr 2017 zurück. In der Zwischenzeit sind die Beiträge der nationalen Behörden stark gesunken.

In Hamburg stiegen die Kosten für den öffentlichen Nahverkehr insbesondere infolge des Ausbaus der Schnellbahn. Nach Angaben der Hamburger Behörden werden diese Kosten ab 2020 mehrere Hundert Millionen Euro pro Jahr betragen. Um einen Teil des Anstiegs abzufedern, wurden die Fahrkartenpreise im Zeitraum 2012-2016 um mehr als 20 % angehoben.

Leipzig hat seine Preise für Monatsfahrkarten im Zeitraum 2011-2018 um mehr als 40 % erhöht, um einen Teil seiner steigenden Betriebskosten zu decken.

43 Die Städte tragen einen Teil der Betriebskosten des öffentlichen Nahverkehrs durch die Erhebung von Fahrkartengebühren. Damit wird jedoch nur ein Teil der Kosten gedeckt. In den besuchten Städten schwankte der Anteil der durch die Fahrpreise gedeckten Kosten zwischen 81 % in Hamburg und 8 % in Palermo²². Der Internationale Verband für öffentliches Verkehrswesen stellte dem Hof Daten aus 41 EU-Städten zur Verfügung, aus denen hervorgeht, dass die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf in fast zwei Dritteln der 41 untersuchten EU-Städte weniger als 60 % der Betriebskosten deckten. Die Umfrage des Hofes lieferte ähnliche Ergebnisse.

44 Die damit einhergehenden finanziellen Herausforderungen schlagen sich im Alter des Fuhrparks nieder (*Anhang IV*). So lag das Fahrzeugalter der 500 Busse in Neapel Anfang 2013 bei durchschnittlich 11,5 Jahren, und aufgrund von Zuverlässigkeitsproblemen standen weniger als 65 % für den täglichen Einsatz zur Verfügung. Obwohl einige Busse ausgetauscht worden waren, war das durchschnittliche Fahrzeugalter der Busse im November 2018 auf 13,4 Jahre angestiegen. Angaben der Stadtverwaltung zufolge führte diese fortschreitende Verschlechterung des öffentlichen Nahverkehrs zu einem Anstieg der Pkw-Nutzung. Ebenso standen in Palermo nur 71 % der Busflotte, die im Durchschnitt über 12 Jahre alt war, für den täglichen Einsatz zur Verfügung.

45 Laut einem Bericht der Kommission aus dem Jahr 2019²³ werden die verkehrsbezogenen Gesamtkosten für die Gesellschaft in der EU auf 987 Milliarden Euro geschätzt. Sie setzen sich aus umweltbezogenen Kosten (44 %), Unfallkosten (29 %) und Kosten der Verkehrsüberlastung (27 %) zusammen. In Bezug auf den Personenverkehr entfallen auf Pkw 565 Milliarden Euro, was externen Kosten von 0,12 Euro/km entspricht, verglichen mit 19 Milliarden Euro (0,04 Euro/km) für Kraftomnibusse. Durch Steuern (Kraftstoff und Eigentum) und Mautgebühren für Pkw-Nutzern wird etwas weniger als die Hälfte dieser Kosten, d. h. 267 Milliarden Euro, gedeckt. In dem Bericht wurden Optionen zur Erhöhung des von den Pkw-Nutzern getragenen Anteils an den Gesamtkosten genannt, einschließlich der Nutzung spezifischer Mautsysteme für städtische Gebiete, um den hohen Kosten des städtischen Verkehrs Rechnung zu tragen.

²² Die Beförderungsschleichung durch Reisende hat ebenfalls Auswirkungen. So beläuft sich der Anteil der Personen, die ein öffentliches Verkehrsmittel nutzen, ohne zu bezahlen, in Neapel nach Angaben des städtischen Verkehrsunternehmens auf rund 33 %.

²³ Europäische Kommission: "Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities", 2019.

46 Ein weiterer Faktor, der zu höheren Kosten beiträgt, ist das Fehlen harmonisierter Standards zwischen verschiedenen Straßenbahn- und U-Bahnlinien, was den Wettbewerb auf dem Markt beeinträchtigt. In Neapel führte dies beispielsweise dazu, dass nur sehr wenige Unternehmen Züge herstellten, die den erforderlichen Standards entsprachen, was ebenfalls zu Verzögerungen führte. In Warschau hingegen wurden die beiden U-Bahnlinien nach denselben Standards gebaut, was zu Effizienzgewinnen beim Bau der zweiten U-Bahnlinie führte. So war es beispielsweise möglich, während der Bauarbeiten Depots der ersten Stadtbahnlinie zu nutzen. Das Ersetzen der aktuellen technischen Standards der Städte durch EU-weite Standards mit dem Ziel der Kostenreduzierung würde für die Städte eine erhebliche Herausforderung darstellen, deren Bewältigung kostspielig wäre. Häufig sind außerdem politische Hürden zu überwinden, wenn es um eine engere Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Städten geht.

Politikkohärenz

47 Der Hof untersuchte, ob mit den politischen Maßnahmen der Städte im Bereich der urbanen Mobilität die erforderlichen Verbesserungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit auf kohärente Weise in Angriff genommen werden. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf der Parkraumbewirtschaftung, der Erhebung einer Innenstadtmaut und der Bereitstellung von Radverkehrsanlagen.

48 Die besuchten Städte führten Strategien zur Parkraumbewirtschaftung ein, um der Pkw-Nutzung in Städten entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wurden entweder die Parkgebühren erhöht oder die Anzahl der Parkplätze verringert. So wurden in Leipzig anstelle von Pkw-Parkplätzen Abstellmöglichkeiten für Fahrräder installiert, wodurch die Verfügbarkeit von Parkflächen für Pkw verringert und die Attraktivität des Radfahrens erhöht wurde (siehe [Schaubild 5](#)).

Schaubild 5 – Leipzig – Abstellplätze für Fahrräder ersetzen Pkw-Parkplätze



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

49 In einer Reihe von Fällen war die Politik der Parkraumbewirtschaftung jedoch nicht mit der Politik einer nachhaltigen urbanen Mobilität vereinbar:

- In Polen und insbesondere in Warschau ist die Geldbuße für die unterlassene Bezahlung von Parkgebühren niedriger als die Geldbuße für die Beförderungerschleichung.
- In Polen ist selbst in Fällen, in denen das Parken am Straßenrand verboten ist, das Parken auf dem Bürgersteig erlaubt (siehe [Schaubild 6](#)), wodurch der für Fußgänger verfügbare Platz reduziert wird.

Schaubild 6 – Warschau: Auf dem Schild steht: "Parkverbot gilt nicht für Bürgersteige"



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

50 Andere Möglichkeiten, die Pkw-Nutzung unattraktiver zu machen, sind die Einrichtung verkehrsfreier Zonen und die Erhebung einer Innenstadtmaut:

- o Im Jahr 2018 richtete Madrid eine 472 Hektar große verkehrsberuhigte Zone ein (Madrid Central –siehe **Kasten 4**). In der Folge sank die NO₂-Belastung.

Kasten 4 – Beitrag von Madrid Central zur Verringerung der Umweltverschmutzung

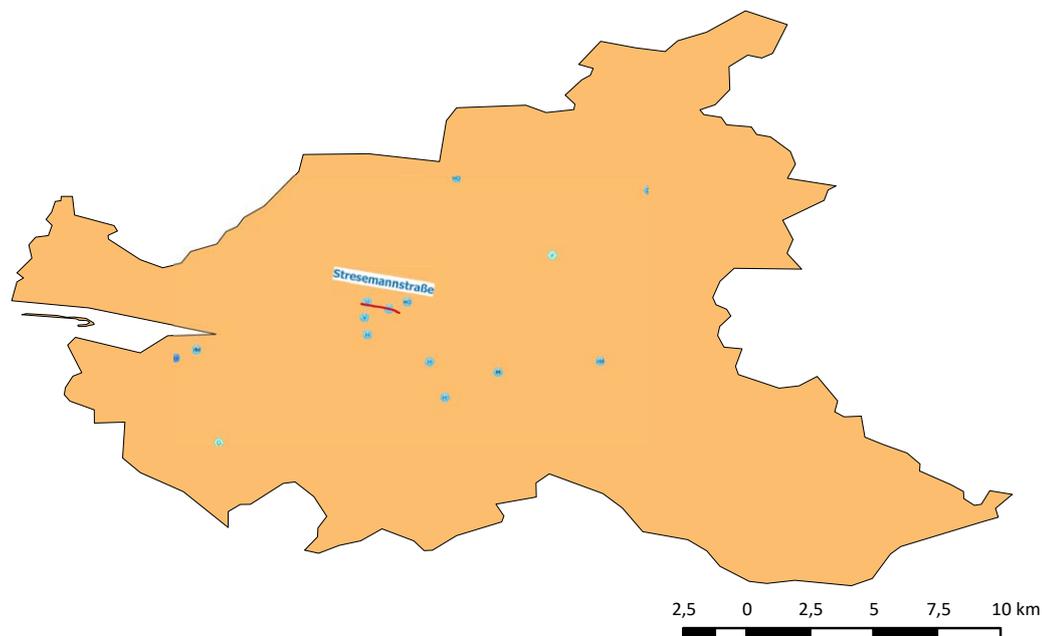
Madrid Central wurde im März 2019 in Betrieb genommen. Die NO₂-Daten von Mai 2019 auf der *Plaza del Carmen* (der einzigen Messstation in der Madrider Innenstadt) zeigen, dass die NO₂-Belastung im Vergleich zum Mai des Vorjahres um 45 % zurückgegangen ist. Die NO₂-Belastung ging an allen 24 Messstationen in Madrid zurück, wobei ein durchschnittlicher Rückgang von 24 % verzeichnet wurde. Auch die Lärmbelastung hat sich verringert.

- Mit der Einrichtung von sogenannten "Superblocks" sperrte Barcelona Straßenraum für Pkw. Diese erstrecken sich auf neun Wohnblocks mit einer Fläche von 400 m x 400 m, die von Straßen mit hohem Verkehrsaufkommen umgeben sind, zu dem auch Busse beitragen. Die inneren Straßen sind für Autos gesperrt oder es gelten dort niedrige Tempolimits. Die Superblocks sind ein Beispiel dafür, wie Städte dem Zufußgehen und Radfahren Priorität einräumen können, indem sie Pkw-Parkplätze in öffentlichen Raum für die Bürger verwandeln.
- Palermo richtete eine 4 Hektar große verkehrsfreie Zone ein und plant, ihre Größe zu verdoppeln. Außerdem soll der für Autos zur Verfügung stehende Platz reduziert werden, um das Straßenbahnnetz zu erweitern.
- Einige Städte, darunter Stockholm und Valletta, erheben eine Innenstadtmaut und gaben an, dass dies zu einer deutlichen Reduzierung der Verkehrsüberlastung sowie in erheblichem Maße zur Umstellung auf nachhaltigere Verkehrsträger beigetragen hat. Durch die Mauteinnahmen wurden außerdem Finanzmittel für die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs zur Verfügung gestellt.

51 Der Hof stellte jedoch fest, dass das Konzept der Innenstadtmaut keine breite Anwendung fand und es Fälle gab, in denen verkehrsberuhigte Zonen nicht einheitlich umgesetzt wurden:

- Obwohl eine Innenstadtmaut potenzielle Vorteile in Bezug auf die Verminderung der Verkehrsüberlastung, die Steigerung der Nachhaltigkeit und die Erzielung zusätzlicher Einnahmen hat, machen nur wenige Städte von ihr Gebrauch. Dies lässt sich teilweise durch die spezifischen Kontexte der einzelnen Städte erklären. Beispielsweise könnte sich eine Stadt der Erhebung einer Innenstadtmaut widersetzen, wenn ihre Attraktivität für Bürger und Unternehmen dadurch im Vergleich zu benachbarten Städten ohne Innenstadtmaut beeinträchtigt würde.

Schaubild 7 – Straße in Hamburg mit vorübergehendem Fahrverbot für ältere Dieselfahrzeuge



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Hamburger Behörden. Karte: © QGIS.

- Um die Luftqualitätsgrenzwerte einzuhalten, verhängte Hamburg in einer Straße in der Nähe von fünf der 15 Luftqualitätsmessstationen der Stadt vorübergehend ein Fahrverbot für ältere Dieselfahrzeuge (siehe Karte – [Schaubild 7](#)). Diese Maßnahmen können eine Verbesserung der Indikatoren bewirken, aber es ist unwahrscheinlich, dass sie zu einer signifikanten Verbesserung der Luftqualität in Großstädten führen.

52 Das Potenzial des Radverkehrs zur Steigerung der Nachhaltigkeit der urbanen Mobilität ist beträchtlich. In Kopenhagen werden rund 40 % der Arbeitswege mit dem Fahrrad zurückgelegt, und sowohl in Antwerpen als auch in Bordeaux wurde aufgrund des Ausbaus der Radwegenetze ein erheblicher Rückgang bei der Pkw-Nutzung verzeichnet (siehe Ziffer [19](#))²⁴. Daten der Stadt Leipzig zeigen, dass sowohl die Instandhaltungs- als auch die Investitionskosten für Radwege deutlich niedriger sind als bei allen anderen Verkehrsmitteln.

²⁴ Nach dem Copenhagenize Index (www.copenhagenizeindex.eu), der eine Rangliste der fahrradfreundlichsten Städte Europas erstellt, belegt Antwerpen den vierten und Bordeaux den sechsten Platz.

53 Trotz der potenziellen Vorteile des Radfahrens und der geringeren Investitionskosten für die Fahrradinfrastruktur stellte der Hof fest, dass viele Städte keine klare Verpflichtung zur Verbesserung der Radwege eingegangen sind.

- In vielen besuchten Städten spielt das Fahrrad als Verkehrsmittel kaum eine Rolle. Beispielsweise betrug die Länge der Radwege in Neapel weniger als 20 km und der Verkehrsträgeranteil des Radverkehrs in Madrid und Barcelona lag zwischen 1 % und 2 %. Der Plan in Barcelona sah für das Jahr 2018 einen Verkehrsträgeranteil von 2,5 % für das Radfahren vor, während der Fahrrad-Masterplan 2008-2016 von Madrid einen endgültigen Verkehrsträgeranteil von nur 1,2 % im Jahr 2016 ergab. Bei der Überarbeitung des Plans im Jahr 2016 wurde ein neues Ziel von 5 % bis 2025 festgelegt.
- Nur wenige der besuchten Städte hatten Zielvorgaben für das Radfahren in ihre Pläne aufgenommen. Sofern es Zielvorgaben gab, wurden diese mitunter mit dem Zufußgehen kombiniert.
- Ferner gibt es keine klaren Vorgaben für die Anzahl oder Art der anzulegenden Radwege. In einigen Städten wie Madrid sind die Radwege nicht vollständig vom motorisierten Verkehr oder von Fußgängern auf dem Bürgersteig getrennt.

54 Die Daten der Städte zum Verkehrsträgeranteil und die Informationen, die in den im Rahmen der Prüfung besuchten Städten wie Madrid und Barcelona erhoben wurden, lassen darauf schließen, dass ein erhebliches Risiko besteht, dass die Zunahme der aktiven Mobilität wie Radfahren und Zufußgehen auf eine Verlagerung weg vom öffentlichen Nahverkehr, nicht aber weg von der Pkw-Nutzung zurückzuführen ist. In Antwerpen beispielsweise gingen sowohl die Nutzung privater Pkw als auch die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs im Zeitraum 2013-2017 um 4,4 % bzw. 2,8 % zurück, während der Anteil des Radverkehrs im selben Zeitraum um 7,3 % zunahm. In Lissabon ging die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs von 34 % im Jahr 2013 auf 22 % im Jahr 2017 zurück. In Zeiten sinkender Kraftstoffpreise nimmt das Risiko eines Anstiegs der Pkw-Nutzung zu. In Hamburg und Leipzig beispielsweise sanken die Kraftstoffpreise im Zeitraum 2012-2018 erheblich, während die Fahrkartenpreise um bis zu 40 % stiegen.

55 An diesen Beispielen wird deutlich, wie wichtig es ist, nicht nur den öffentlichen Nahverkehr und die aktive Mobilität attraktiver zu machen, sondern auch wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Pkw-Nutzung für die Bürger unattraktiver zu machen.

56 Viele der positiven Beispiele, die der Hof im Rahmen seiner Prüfung ermittelte, setzten ein hohes Maß an politischer Führung und eine wirksame Kommunikation voraus. Die Bürger davon zu überzeugen, auf den Komfort ihres Autos zugunsten anderer Verkehrsmittel zu verzichten, stellt oftmals eine Herausforderung dar. Beispielsweise ging der Einführung der Innenstadtmaut in Stockholm eine erste Testphase voraus, nach der sie dann vollständig eingeführt werden konnte. Obwohl die Bürger dem Konzept anfangs ablehnend gegenüberstanden, möchten sie jetzt nicht mehr zu der vorherigen Situation ohne Innenstadtmaut zurückkehren. Sowohl Barcelona als auch Leipzig betonten, wie wichtig die wirksame Kommunikation über die potenziellen Vorteile der vorgeschlagenen Lösungen war, bevor Superblocks eingeführt wurden bzw. die Verringerung von Pkw-Stellplätzen umgesetzt wurde.

Einige der vom Hof untersuchten Projekte waren nicht in vollem Umfang wirksam, anderen lagen keine fundierten Strategien zugrunde

57 Der Hof bewertete die Wirksamkeit der 15 im Rahmen der Prüfung untersuchten EU-Projekte. Darüber hinaus beurteilte der Hof, ob diesen Projekten fundierte strategische Ansätze zugrunde lagen und ob die Strategien auf lokaler Ebene mit den von der Kommission in ihren Strategiedokumenten und Leitlinien festgelegten Strategiegrundsätzen in Einklang stehen.

Einige Projekte waren weniger wirksam als geplant

58 Nicht alle der geprüften Projekte waren in vollem Umfang wirksam. Der Hof ermittelte eine Reihe von Fällen, in denen Projekte in geringerem Maße genutzt wurden als geplant:

- Bei den Projekten in Neapel und Palermo, mit denen die Nutzung von Bussen und Straßenbahnen gesteigert werden sollte, kam es mit Ausnahme der Anschaffung von Bussen in Neapel zu erheblichen Verzögerungen. Nach Abschluss der Projekte war die tatsächliche Anzahl der Fahrgäste deutlich geringer als geplant.

- Die Projekte in Warschau und Łódź wurden wie erwartet abgeschlossen und verbesserten das Angebot des öffentlichen Nahverkehrs für die Bürger, hatten jedoch keine wesentlichen Änderungen des Verkehrsträgeranteils zur Folge. Die Umsetzung des Projekts im Zusammenhang mit Straßenbahnfahrzeugen in Łódź bewirkte zwar eine Verbesserung des Straßenbahnnetzes, es wurde jedoch kein Anstieg der Fahrgastzahlen im Vergleich zum Projektbeginn im Jahr 2014 verzeichnet (Ziel wurde zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projekts festgelegt). In der Zwischenzeit nahm die Verkehrsüberlastung zu.
- In Barcelona war der Bau einer Sonderfahrspur für Busse und Fahrgemeinschaften (High Occupancy Vehicles, HOV) mit erheblichen Verzögerungen und Kostenüberschreitungen verbunden. Die Zielvorgaben im Hinblick auf die Anzahl der die Spur nutzenden Fahrzeuge wurde nicht erreicht.

59 Die Erweiterung der U-Bahn-Linie 11 in Madrid beruhte auf der Annahme eines Verkehrsanstiegs infolge des Baus eines neuen Geschäftszentrums. Dieses Geschäftszentrum befand sich bereits in der Nähe anderer bestehender Geschäftszentren und wurde kurz nach Eröffnung der neuen U-Bahn-Linie geschlossen, sodass die Zahl der Benutzer um 45 % unter der geplanten Zahl lag. Der Hof ermittelte eine Reihe von Gründen, die zu der eingeschränkten Wirksamkeit der besuchten Projekte beitrugen. Dabei handelte es sich um Mängel sowohl in der Projektplanungs- als auch in der Projektdurchführungsphase:

- Die Straßenbahnlinie in Palermo war von Anfang an so konzipiert, dass sie von anderen Verkehrsprojekten anderer Betreiber abhängig war. Dadurch war das Projekt dem Risiko von Verzögerungen bei der Durchführung der anderen Projekte ausgesetzt. Dieses Risiko trat später tatsächlich ein. Die Wirksamkeit des Projekts wurde auch dadurch beeinträchtigt, dass zwischen den verschiedenen beteiligten Betreibern kein integriertes Ticketingsystem bestand, was dazu führte, dass die Fahrgäste mehrere unterschiedliche Fahrkarten kaufen mussten, um die Innenstadt mit der Straßenbahn zu erreichen.
- Die Sonderfahrspur für Busse und Fahrgemeinschaften (HOV) in Barcelona bestand aus einer zusätzlichen Spur, die in einigen Abschnitten oberhalb einer bestehenden Autobahn gebaut wurde. Durch das Projekt wurde eine Zeitersparnis von rund vier Minuten erzielt. Dies bot Pkw-Nutzern jedoch keinen ausreichenden Anreiz für den Wechsel auf die Bus-HOV-Fahrspur, was das Ziel des Projekts gewesen war.
- Im Falle der Erweiterung der U-Bahn-Linie in Neapel haben die örtlichen Behörden nicht rechtzeitig neue U-Bahn-Züge beschafft. Dies bedeutete, dass dieselbe Anzahl von Zügen eine nun längere Strecke bedienen musste, was eine geringere Taktfrequenz und niedrigere Verkehrsqualitätsstufen zur Folge hatte.

Den Projekten lagen nicht immer fundierte Strategien für urbane Mobilität zugrunde

60 Der Hof ermittelte zahlreiche Fälle, in denen EU-finanzierte Projekte nicht auf fundierten Strategien beruhten, weder auf Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität noch auf anderen sektorbezogenen Strategien. Zu den Mängeln der strategischen Ansätze zählen das Fehlen umfassender Daten und angemessener Zielvorgaben sowie die unzureichende Abstimmung auf andere Pläne und Strategien.

Fehlen einschlägiger und zuverlässiger Daten

61 Jeder Politik und jeder Strategie sollte eine fundierte Diagnose zugrunde liegen, die die Erhebung einschlägiger und zuverlässiger Daten voraussetzt. Einheitliche Indikatoren für die urbane Mobilität auf europäischer Ebene sind jedoch nicht vorhanden, und nicht alle Mitgliedstaaten erheben systematisch einschlägige Daten. Die Erhebung aussagekräftiger Daten von Städten und Mitgliedstaaten für diese Prüfung stellte eine erhebliche Herausforderung dar. Da keine aussagekräftigen Daten vorliegen, ist die Kommission kaum in der Lage, sich ein zuverlässiges Bild über den Stand der urbanen Mobilität in der EU zu machen und somit angemessene politische Initiativen zu entwickeln.

62 Die Kommission hat mit ELTIS (siehe Ziffer **33**) eine Beobachtungsstelle für urbane Mobilität eingerichtet, in der Beispiele für empfehlenswerte Verfahren und Erfahrungen aus EU-Städten zusammengetragen werden. Darüber hinaus wurde zum Zeitpunkt der Prüfung ein Pilotprojekt mit rund 50 EU-Städten durchgeführt, um eine Reihe gemeinsamer Indikatoren für die urbane Mobilität zu erstellen, die zur Steuerung der Datenerhebung dienen. Nach Angaben der Kommission wurden im Rahmen des Projekts 21 Indikatoren ermittelt, anhand deren die Städte ihre Politik für die urbane Mobilität auf standardisierte Weise bewerten können.

63 Einige Mitgliedstaaten wie Italien, Deutschland und Spanien begannen auch damit, Beobachtungsstellen für die urbane Mobilität einzurichten und aussagekräftige Daten von Städten zu erheben; zudem legten sie Leitlinien und Standards fest, um diese Daten im Zeitverlauf vergleichbar zu machen und zu vereinheitlichen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die von den Beobachtungsstellen bereitgestellten Daten nicht immer mit den von den Gemeinden bereitgestellten Daten übereinstimmen.

64 Nur 30 von 88 befragten Städten lieferten einige der vom Hof angeforderten Daten, und keine Stadt stellte den vollständigen Datensatz bereit. Etwas mehr als die Hälfte der Befragten lieferte Daten zum Verkehrsträgeranteil in den Jahren 2016 oder 2017, während für die Vorjahre noch weniger Daten angegeben wurden. Ebenso lieferten nur sehr wenige Städte einschlägige und detaillierte Daten zum Ausmaß der Verkehrsüberlastung.

65 Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass einige Städte von den Instrumenten des geografischen Informationssystems, die inzwischen zur Analyse ihrer städtischen Verkehrsnetze zur Verfügung stehen, nicht in vollem Umfang Gebrauch machten. Oft war ihre Analyse auf grundlegende Details (z. B. die Entfernung zur nächsten Haltestelle des öffentlichen Nahverkehrs) beschränkt, ohne den Bedarf umfassend zu berücksichtigen. Bei umfassenden Analysen sollten zumindest Verkehrsströme und Taktfrequenzen des öffentlichen Nahverkehrs sowie die Erreichbarkeit wichtiger Ziele wie Krankenhäuser, Schulen und Arbeitsplätze, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Verkehrsträgern, berücksichtigt werden.

Fehlen quantifizierter Ziele und operativer Pläne zur Umsetzung der Strategien

66 In mehreren Fällen wurden in den Strategien keine Zielvorgaben im Hinblick auf die Ergebnisse oder den Verkehrsträgeranteil festgelegt. Von den acht besuchten Städten legten drei spezifische Ziele für den Verkehrsträgeranteil fest:

- Die Stadt Leipzig hat im Verkehrsplan für das Jahr 2015 für alle umweltfreundlichen Verkehrsträger Zielvorgaben für den Verkehrsträgeranteil festgelegt und diese für die Entwicklung verschiedener Szenarien herangezogen.
- In ähnlicher Weise ermittelte die Stadt Barcelona drei mögliche Interventionsszenarien und legte spezifische Zielvorgaben für die gewählte Option fest, unter anderem für die aktive Mobilität. Die Fortschritte wurden in regelmäßigen Abständen bewertet.
- Die Stadt Madrid legte sowohl die allgemeine Zielvorgabe einer Reduzierung des Verkehrs um 6 % als auch spezifische Zielvorgaben im Hinblick auf den Verkehrsträgeranteil für Pkw, den öffentlichen Nahverkehr und die aktive Mobilität fest.

Andere Städte hatten überhaupt keine Zielvorgaben oder nur Zielvorgaben für einige Verkehrsträger festgelegt:

- Die Stadt Hamburg hat nur für den Radverkehr Zielvorgaben festgelegt, nicht jedoch für andere Verkehrsträger.

- Die Stadt Warschau hat operative Zielvorgaben für die Zufriedenheit der Einwohner mit der Qualität des öffentlichen Raums und der natürlichen Umwelt in der Stadt festgelegt, jedoch keine spezifischen Zielvorgaben für den Verkehrsträgeranteil.
- In Neapel, Palermo und Łódź gab es keine spezifischen Zielvorgaben im Hinblick auf den Verkehrsträgeranteil. Die Stadt Palermo verfolgt mit ihrem Stadtverkehrsplan das allgemeine Ziel eines Umstiegs auf umweltfreundlichere Verkehrsträger mit geringerem spezifischem Energieverbrauch, hat jedoch keine konkreten Zielvorgaben festgelegt. In Łódź wurden im Rahmen der von der Verkehrsbehörde durchgeführten Analyse zur Ermittlung des Verkehrsträgeranteils Fahrräder und Motorräder in derselben Kategorie zusammengefasst, obwohl sie sich hinsichtlich Nachhaltigkeit und Nutzung des öffentlichen Raums grundlegend voneinander unterscheiden.

67 Oft hatten die Städte zwar einschlägige Strategien verabschiedet, doch ihre Pläne enthielten Mängel im Hinblick auf ihre Umsetzung, wie etwa unklare Angaben zu Prioritäten, Kosten und Finanzierungsquellen.

- In Palermo sah der Strategieplan für nachhaltige Mobilität kurz-, mittel- und langfristige Interventionen vor und enthielt einen Zeitplan für die Arbeiten und die voraussichtlichen Kosten. Außerdem umfasste er eine Priorisierung für kurz- bis mittelfristige und mittel- bis langfristige Maßnahmen, die im Wesentlichen auf wirtschaftlichen Erfordernissen beruhte.
- In Neapel basierte der Strategieplan auf veralteten Sektorplänen. Dieser Plan wurde nicht durch einen Umsetzungsplan ergänzt und es ging aus ihm nicht hervor, in welcher Weise die verschiedenen Maßnahmen priorisiert würden.
- In Leipzig umfasst der Plan die allgemeinen Planungsgrundsätze und -ziele, enthält jedoch beispielsweise kein Verzeichnis der Maßnahmen mit den dazugehörigen Finanzierungen oder Zeitplänen. Stattdessen wird auf Maßnahmen für bestimmte Sektoren verwiesen, die in anderen Plänen aufgeführt sind.
- Die Stadt Hamburg hat eine Reihe möglicher Maßnahmen ("Themenspeicher") entwickelt, jedoch keine Angaben zu Prioritäten geliefert oder dazu, wie Maßnahmen ausgewählt werden könnten.
- Die Stadt Madrid hat eine detaillierte Strategie ausgearbeitet, die sich aus acht strategischen Linien, 15 Interventionsbereichen und 95 spezifischen Maßnahmen zusammensetzt, jedoch keine Informationen darüber enthielt, wie die Umsetzung ihres Plans für eine nachhaltige urbane Mobilität finanziert werden würde.

- Weder Warschau noch Łódź verfügen über einen Umsetzungsplan für ihre Strategien.

Unzureichende Koordination mit anderen Plänen und mangelnde Berücksichtigung der Randgebiete

68 Eine wirksame Integration mit den umliegenden Gebieten unter Einbeziehung verschiedener Verkehrsträger und in Zusammenarbeit mit der Stadtplanung ist der Schlüssel für eine nachhaltigere urbane Mobilität. Mit Ausnahme von Barcelona wurden die umliegenden Gebiete in keiner der besuchten Städte in die Pläne für urbane Mobilität eingebunden. In Barcelona gab es eine aktive Koordinierung zwischen verschiedenen Gemeinden zugunsten eines stärker integrierten öffentlichen Nahverkehrs. Zu diesem Zweck wurde eine Verwaltungsstelle eingerichtet, die 36 Gemeinden abdeckt. Diese Stelle erstellte zum Zeitpunkt der Prüfung einen Mobilitätsplan, um die einzelnen 36 kommunalen Mobilitätspläne zusammenzufassen. Die Stadt Kopenhagen, die im Verlauf der Prüfung nicht besucht wurde, bietet gleichwohl ein positives Beispiel (siehe *Kasten 5*).

Kasten 5 – Kopenhagen: Innovative Herangehensweise an die Planung der urbanen Mobilität

In Kopenhagen wird die Planung der urbanen Mobilität in wirksamer Weise mit der Stadtplanung verknüpft. Beispielsweise können Büro- und Arbeitsräume mit mehr als einer bestimmten Anzahl von Mitarbeitern nur in der Nähe einer großen Haltestelle des öffentlichen Nahverkehrs eingerichtet werden.

69 Im Gegensatz dazu sind nur 37 % des Stadtgebiets von Warschau von Raumentwicklungsplänen erfasst, was dazu führt, dass weniger Instrumente zur Verfügung stehen, um eine kontrollierte und koordinierte Entwicklung der Urbanisierung der Stadt in Einklang mit den Plänen für urbane Mobilität sicherzustellen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

70 Um die urbane Mobilität in der EU nachhaltiger zu gestalten, ist ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen aller Beteiligten von entscheidender Bedeutung. Die Kommission hat seit ihrem Paket zur Mobilität in der Stadt (2013) eine Reihe von Strategiedokumenten und Leitlinien herausgegeben und die für Projekte in diesem Bereich bereitgestellten Mittel aufgestockt. Der Hof räumt ein, dass es möglicherweise noch mehr Zeit braucht, bis erhebliche Verbesserungen der nachhaltigen urbanen Mobilität zutage treten. Allerdings gibt es sechs Jahre nach der Forderung der Kommission nach einem grundlegenden Wandel keine eindeutigen Anzeichen dafür, dass die Städte ihre Ansätze wesentlich ändern.

71 Eine eindeutige Tendenz zu nachhaltigeren Verkehrsträgern ist nicht festzustellen. Obwohl die Städte eine Reihe von Initiativen ergriffen haben, um die Qualität und Quantität des öffentlichen Nahverkehrs zu verbessern, ist die Pkw-Nutzung insgesamt nicht wesentlich zurückgegangen. Während sich einige Luftqualitätsindikatoren geringfügig verbesserten, werden die Sicherheitsgrenzwerte der EU immer noch in vielen Städten überschritten. Die durch den Straßenverkehr bedingten Treibhausgasemissionen sind stetig gestiegen. Das Reisen mit öffentlichen Verkehrsmitteln dauert häufig länger als mit dem privaten Pkw.

72 Um die Städte bei der Bewältigung der hiermit verbundenen Herausforderungen zu unterstützen, gab die Kommission im letzten Jahrzehnt eine Reihe von Strategiedokumenten und Leitlinien heraus. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sind die Mitgliedstaaten und ihre Städte nicht verpflichtet, diese Leitlinien zu befolgen, und sie wurden nur zögerlich berücksichtigt – insbesondere, was die Ausarbeitung von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität angeht. Zur Unterstützung ihrer Ziele einer nachhaltigen Mobilitätspolitik hat die EU erhebliche Mittel bereitgestellt. Der Zugang zu EU-Mitteln ist nicht an die Ausarbeitung eines Plans für eine nachhaltige urbane Mobilität geknüpft, auch wenn einige Mitgliedstaaten diese Bedingung auf nationaler Ebene eingeführt haben. In den letzten Jahren hat die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters den politischen Druck erhöht, um die nachhaltige urbane Mobilität zu fördern. Ohne eine klare Verknüpfung zwischen den länderspezifischen Empfehlungen und der Verwendung von EU-Mitteln und wird dieser Druck jedoch begrenzt sein.

73 Einige Mitgliedstaaten und Städte hatten Schwierigkeiten, die EU-Mittel mit angemessenen Ressourcen zu ergänzen, um den reibungslosen Betrieb und die Instandhaltung ihres öffentlichen Verkehrsnetzes sicherzustellen. Die Nahverkehrslinien sind überdies nicht immer technisch interoperabel, was zu einem zusätzlichen Kostenanstieg führen kann. Außerdem war eine Reihe von Verfahren im Bereich der urbanen Mobilität auf lokaler Ebene nicht auf das Ziel einer nachhaltigeren urbanen Mobilität ausgerichtet. Der Hof ermittelte Beispiele für positive Initiativen zur nachhaltigen urbanen Mobilität. Diese setzten in der Regel erhebliche Anstrengungen in den Bereichen politische Führung und Kommunikation voraus, um Akzeptanz seitens der Bürger zu erreichen.

74 Der Hof stellte fest, dass die von ihm untersuchten Projekte, für die EU-Mittel bereitgestellt wurden, aufgrund von Mängeln hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Durchführung weniger wirksam waren als geplant. Diesen Projekten lagen nicht immer fundierte Strategien für die urbane Mobilität zugrunde, welchen es häufig an grundlegenden Daten und geeigneten Analysen, relevanten Zielen und der Koordinierung sowohl mit anderen Plänen als auch mit Nachbargemeinden mangelte.

75 Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen formuliert der Hof die nachstehenden Empfehlungen, die die Kommission im Lichte der Zielsetzungen des "europäischen Grünen Deals" von Dezember berücksichtigen sollte:

Empfehlung 1 – Veröffentlichung von Daten zur urbanen Mobilität

Aufbauend auf ihren Erfahrungen bei der Einrichtung der ELTIS-Beobachtungsstelle und ihrem Pilotprojekt zur Entwicklung einer Reihe gemeinsamer Indikatoren für die urbane Mobilität sollte die Kommission

- a) nach Durchführung einer Folgenabschätzung und vorbehaltlich eines positiven Ergebnisses dieses Prozesses Rechtsvorschriften vorschlagen, in denen die Mitgliedstaaten zur regelmäßigen Erhebung und Übermittlung einschlägiger Daten zur urbanen Mobilität und zur Annahme von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität in allen städtischen Knoten des TEN-V-Kernetzes und des TEN-V-Gesamtnetzes in der EU, einschließlich ihrer umliegenden Gebiete, aufgefordert werden;

- b) auf der Grundlage der Daten, zu deren Übermittlung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, regelmäßig über die erreichten Fortschritte der Mitgliedstaaten und der urbanen Knoten bei der Verbesserung der Nachhaltigkeit der urbanen Mobilität berichten.

Zeitraumen: a) bis 2022 und b) bis 2024.

Empfehlung 2 – Verknüpfung der Finanzierung mit Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität

- a) Im Hinblick auf den EFRE und den Kohäsionsfonds sollte die Kommission sicherstellen, dass in den Programmen der Zugang zu Mitteln für urbane Mobilität an das Vorhandensein eines Plans für nachhaltige urbane Mobilität (oder die Verpflichtung zur Annahme eines Plans für nachhaltige urbane Mobilität innerhalb einer angemessenen Frist) geknüpft wird sowie an die Gewährleistung der Verfügbarkeit ausreichender Mittel für Betriebs- und Instandhaltungskosten.
- b) Bei der Genehmigung von Programmen sollte die Kommission sicherstellen, dass die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen unabhängig davon, ob es sich dabei um eine rechtliche Anforderung handelt, in zweckdienlicher Weise berücksichtigt werden.

Zeitraumen: a) und b) für den Programmplanungszeitraum 2021-2027.

- c) Für die Fazilität "Connecting Europe" sollte die Kommission den Projektvorschlägen an urbanen Knoten, die von einem Plan für eine nachhaltige urbane Mobilität in der jeweiligen Stadt unterstützt werden, höhere Priorität einräumen.

Zeitraumen: Beginn des MFR-Zeitraums 2021-2027.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana Ivanova, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 5. Februar 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Übersicht über die bewerteten Projekte

Land	Stadt	Fonds – Operationelles Programm	Projektbezeichnung und -beschreibung	Voraussichtliche Kosten insgesamt (Millionen Euro)	Geplante Unterstützung durch die EU (Millionen Euro)
Italien	Neapel	EFRE – 2007IT161PO009	Arbeiten an U-Bahn-Linie 1 in Neapel (Großprojekt 2009IT161PR020)	573	430
		EFRE – 2014IT16RFOP007	Erwerb einer Busflotte (Projekte 18014BP000000002 und 18014BP000000004)	14	10,5
	Palermo	EFRE – 2007IT161PO011	Bau der Straßenbahn in Palermo (Großprojekt 2008IT161PR002)	137	103
		EFRE – 2014IT161M2O004	Erwerb einer Busflotte (Projekte D70D16000020006 und D70D17000000006)	11	8,25
Deutschland	Hamburg	EFRE – 2014DE16RFOP006	iPlanB – Interaktive Big-Data-Analysen für die Planung von Baumaßnahmen	0,6	0,06
	Leipzig	EFRE – 2007DE161PO004	Die Mobilitätsstationen sind kleine Vor-Ort-Informationszentren, die die Mobilitätsdienste der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) mit mindestens zwei weiteren Verkehrsträgern und -anbietern verbinden, beispielsweise Car Sharing, Citybike-Stationen oder E-Ladestationen.	7,8	5,5
		EFRE – 2014DE16RFOP012	Erwerb einer Busflotte: 11 neue Gelenkbusse	3,7	1,5
Spanien	Madrid	EFRE – 2008ES162PR002	Erweiterung der Linie 11 der Metro Madrid (Großprojekt)	100	50
		Aus dem EFSI gefördertes Darlehen der EIB	Modernisierung der Infrastruktur der Metro Madrid	402	396
	Barcelona	EFRE – 2007ES162PO006	"Reservierte Fahrspur für Busse und Fahrgemeinschaften auf der Autobahn C-58" (2008ES162PR001) (Großprojekt)	78	39
			"Bauvorhaben der Diagonalkreuzung" (PO011876)	17	8,5

Polen	Warschau	KF – 2007PL161PO002	II U-Bahn-Linie in Warschau – Vorarbeiten, Planung und Bau des Mittelteils zusammen mit dem Erwerb von Schienenfahrzeugen POIS 07.03.00-00-007/10	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			Straßenbahnverkehrsbetrieb in den nördlichen Gebieten von Warschau im Zusammenhang mit dem Ausbau des U-Bahn-Netzes und dem Erwerb von Schienenfahrzeugen POIS 07.03.00-00-009/10	145 ²⁷	116 ²⁸
	Łódź		Erwerb neuer Schienenfahrzeuge zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Nahverkehrs in Łódź (Projektnummer POIS.07.03.00-00-046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			Multimodaler Knoten am Bahnhof Łódź Fabryczna (Projektnummer POIS.07.03.00-00-016/11)	78 ³¹	63 ³²

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

²⁵ 4 501 605 421 PLN.

²⁶ 3 601 284 336 PLN.

²⁷ 620 980 799 PLN.

²⁸ 496 784 639 PLN.

²⁹ 135 219 799 PLN.

³⁰ 108 175 839 PLN.

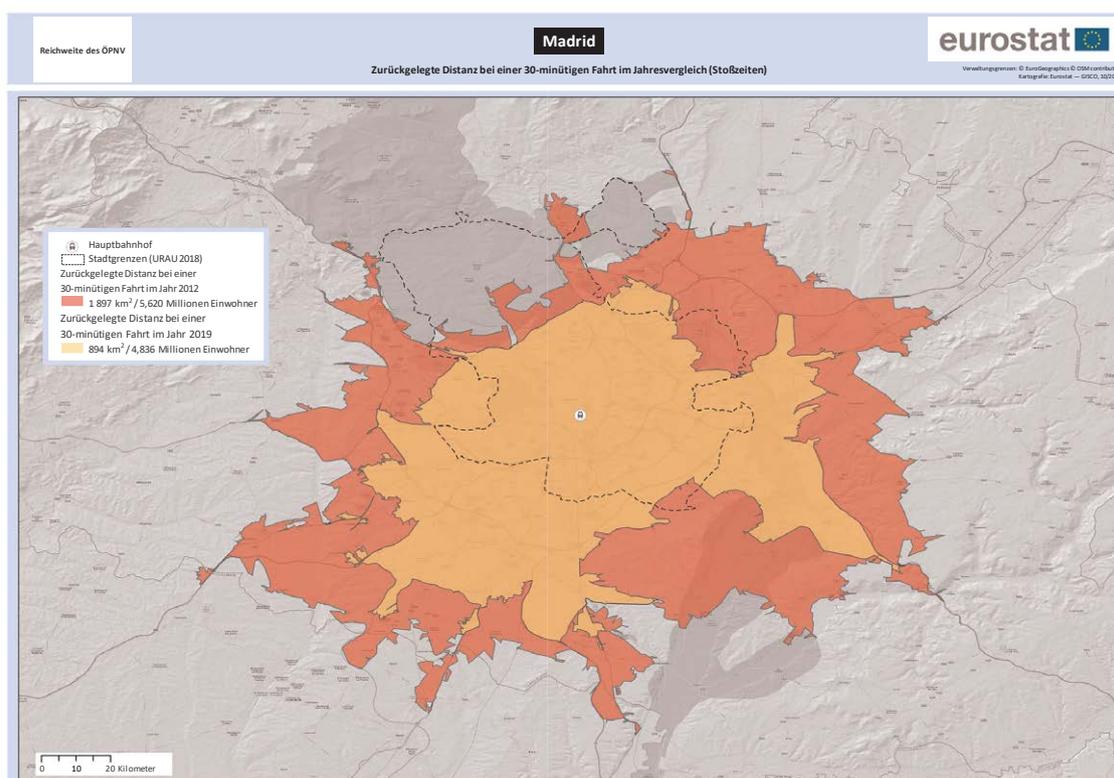
³¹ 335 951 061 PLN.

³² 268 760 848 PLN.

Anhang II – Karten der besuchten Städte

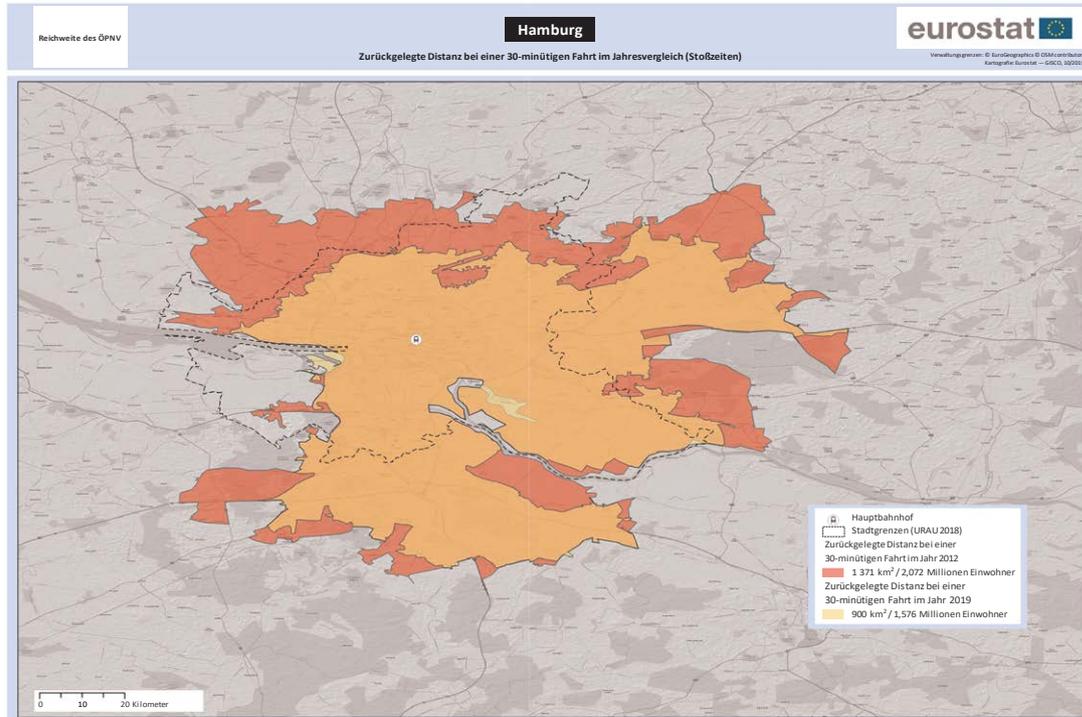
Madrid

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019

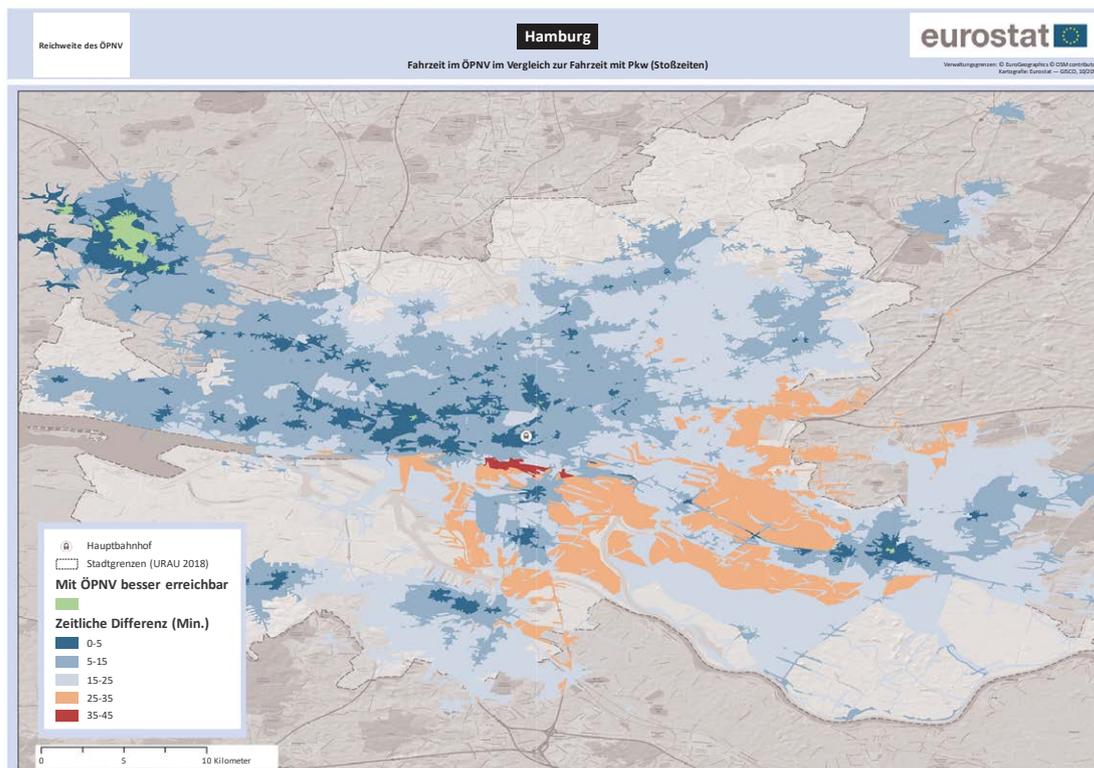


Hamburg

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019

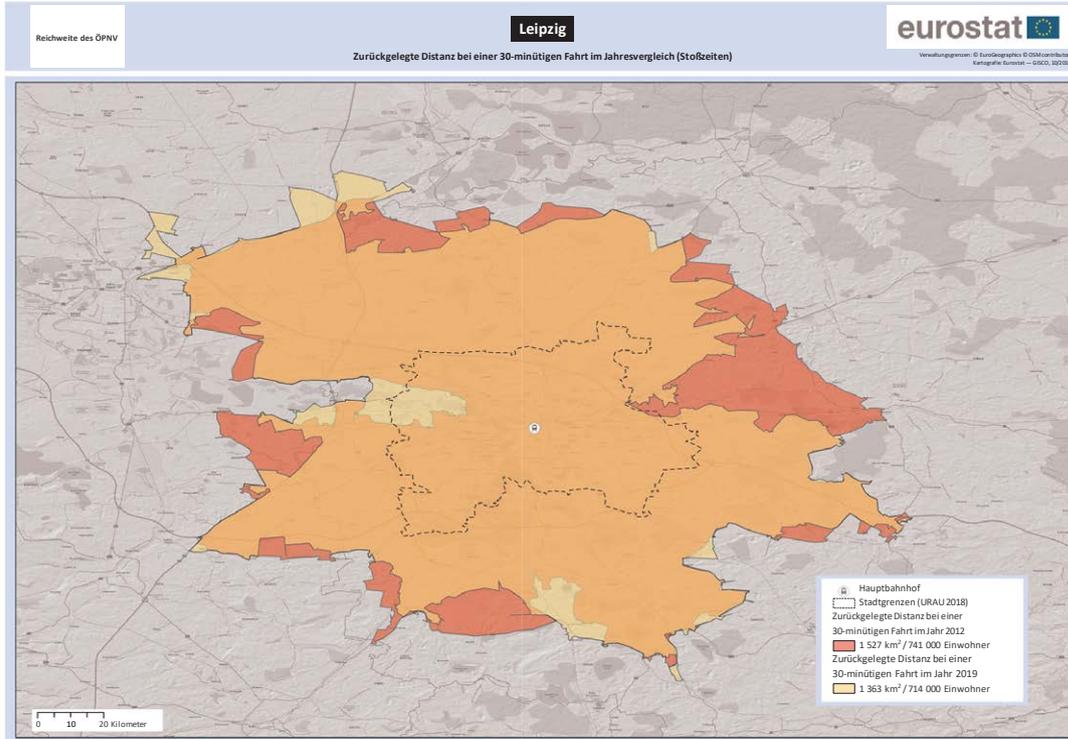


Erreichbarkeit des Hauptbahnhofs mit dem Auto und mit öffentlichen Verkehrsmitteln während der Hauptverkehrszeiten im Vergleich

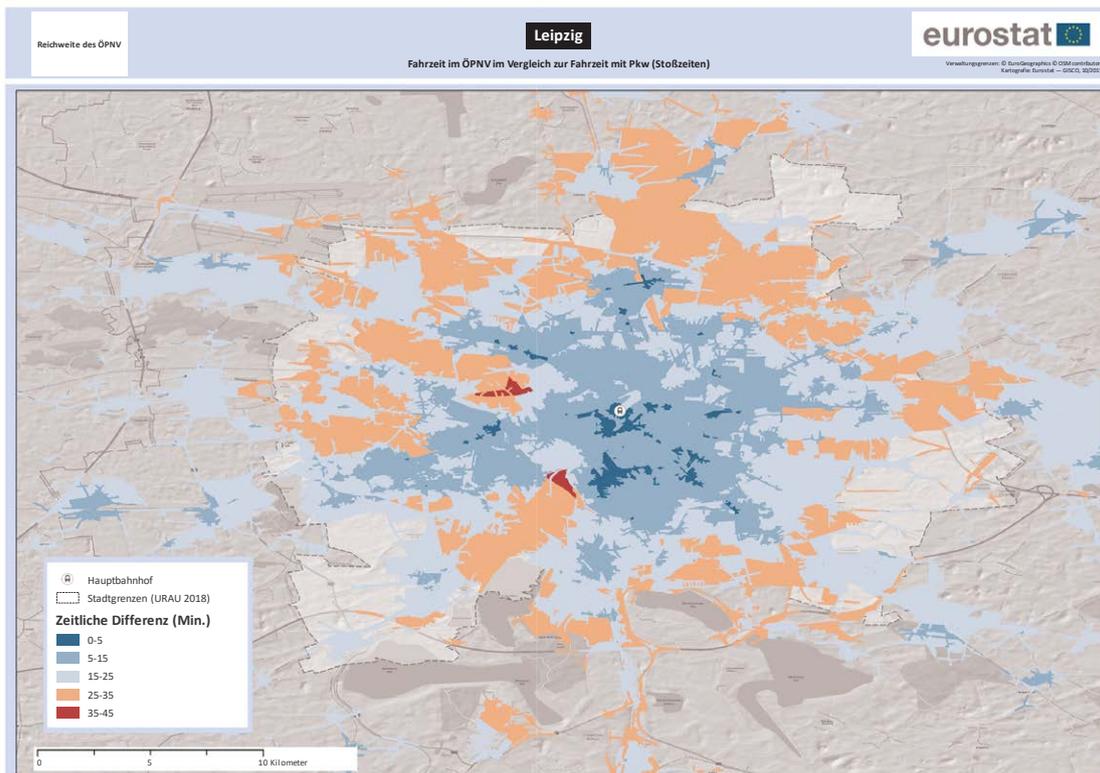


Leipzig

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019

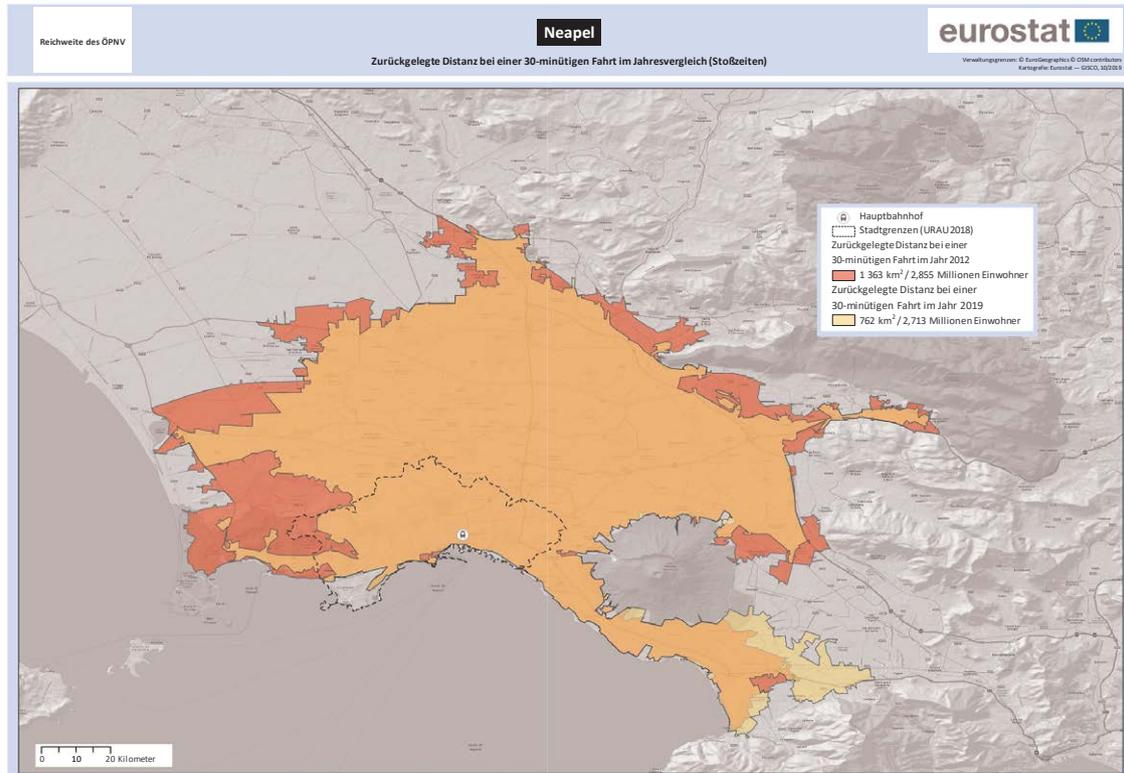


Erreichbarkeit des Hauptbahnhofs mit dem Auto und mit öffentlichen Verkehrsmitteln während der Hauptverkehrszeiten im Vergleich



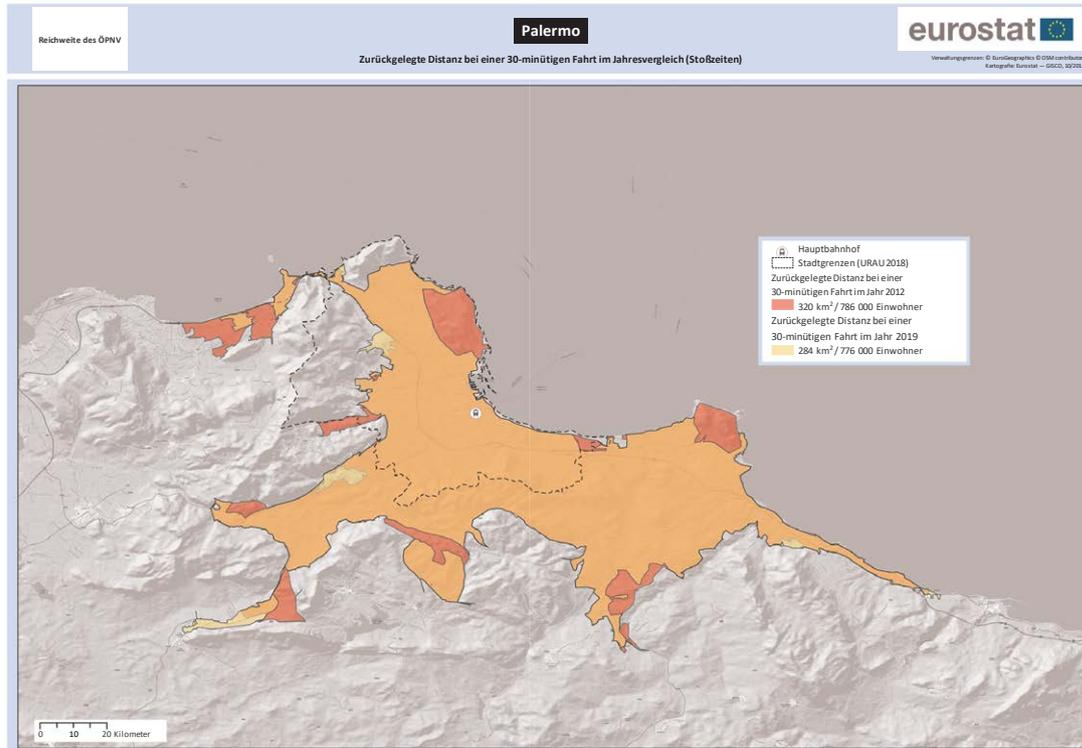
Neapel

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019

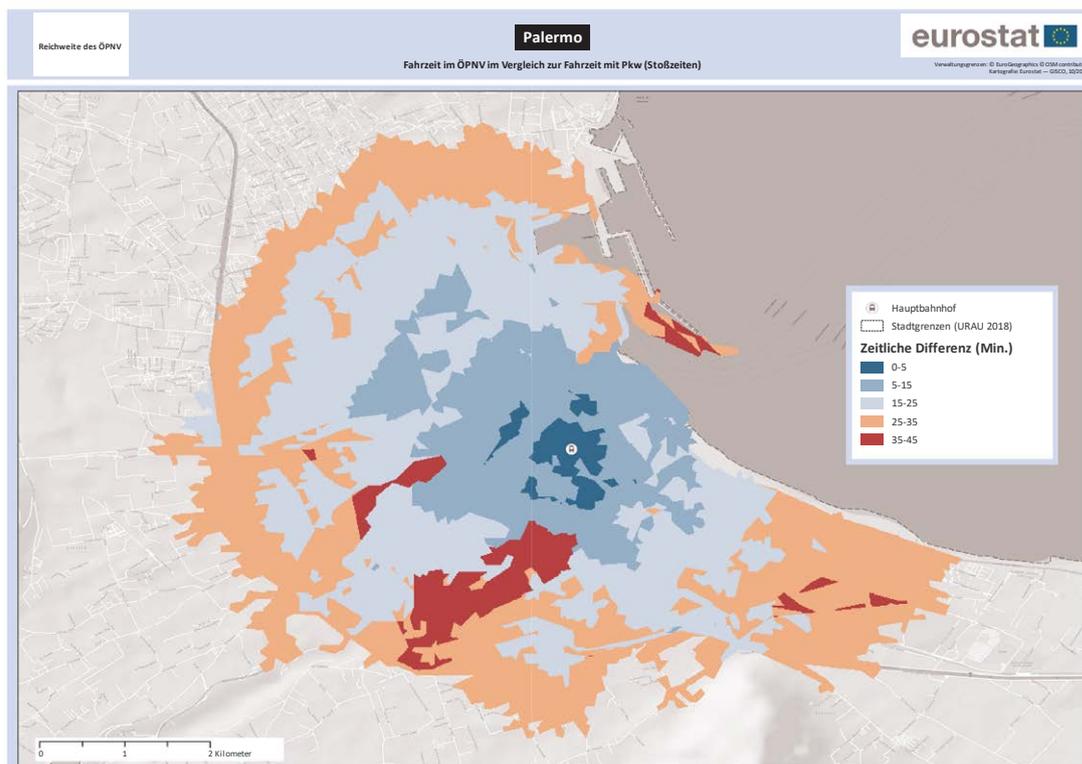


Palermo

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019

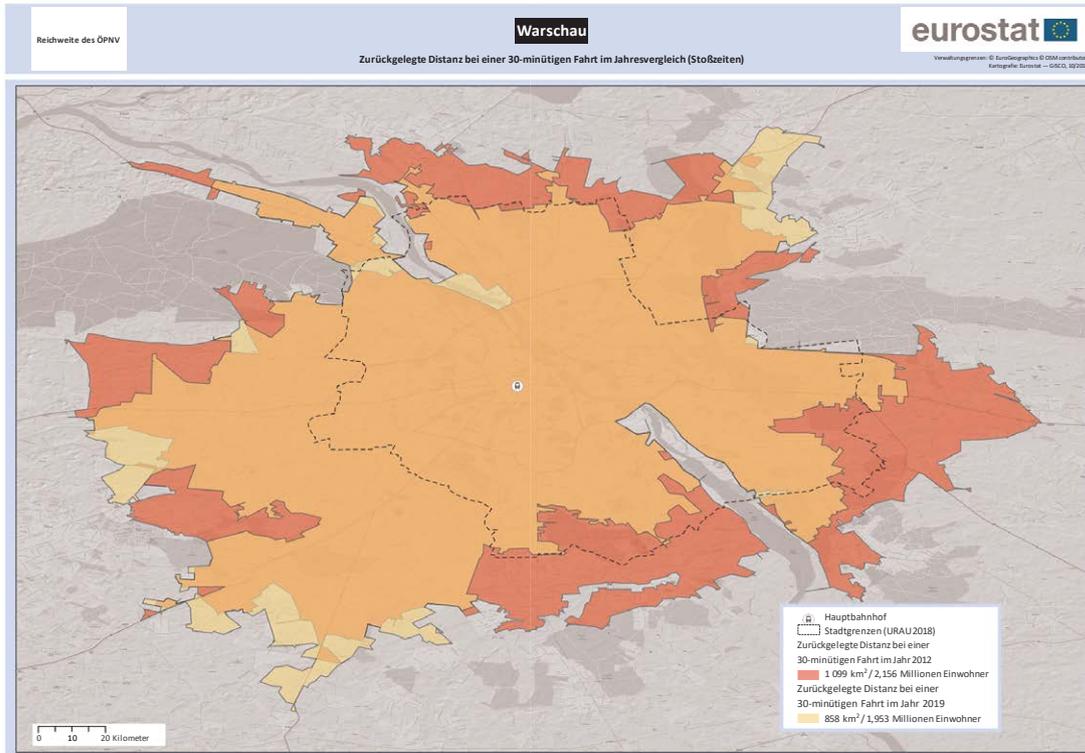


Erreichbarkeit des Hauptbahnhofs mit dem Auto und mit öffentlichen Verkehrsmitteln während der Hauptverkehrszeiten im Vergleich

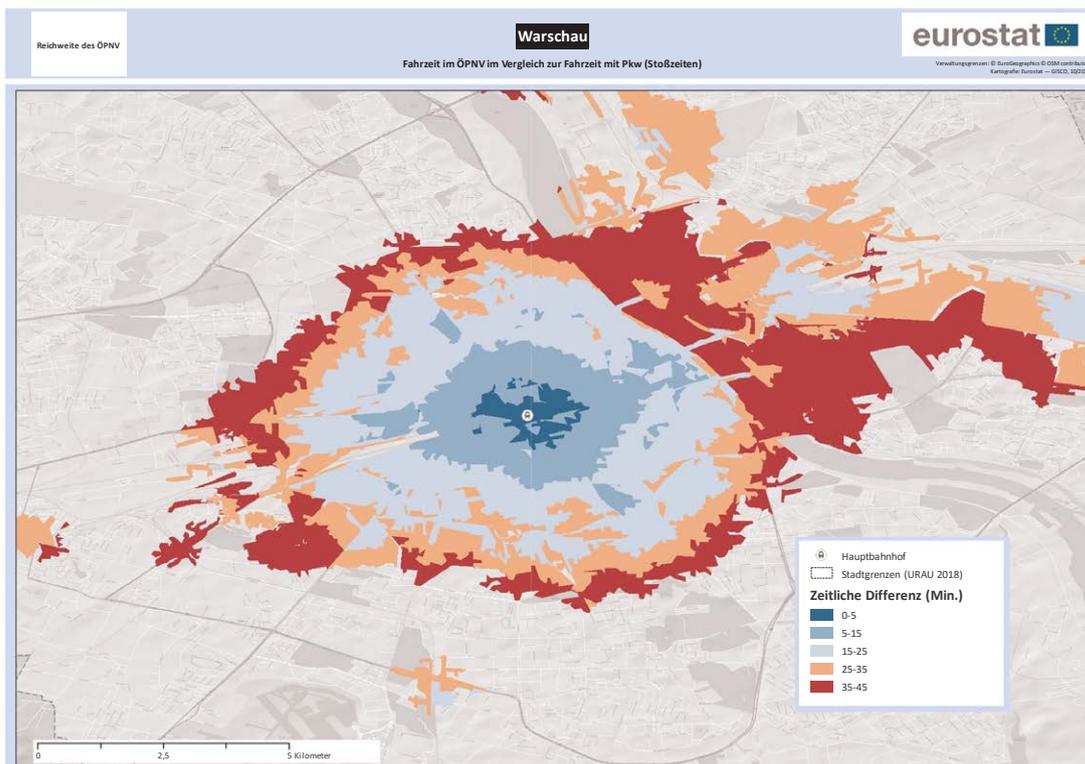


Warschau

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019

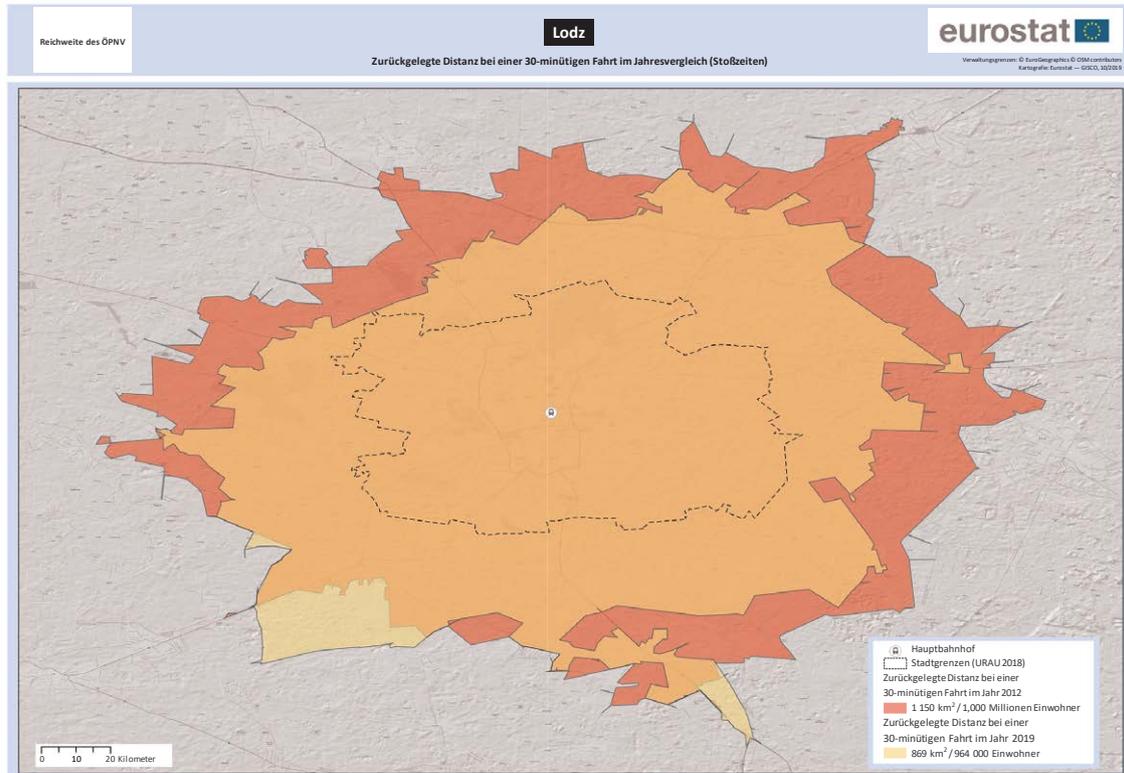


Erreichbarkeit des Hauptbahnhofs mit dem Auto und mit öffentlichen Verkehrsmitteln während der Hauptverkehrszeiten im Vergleich

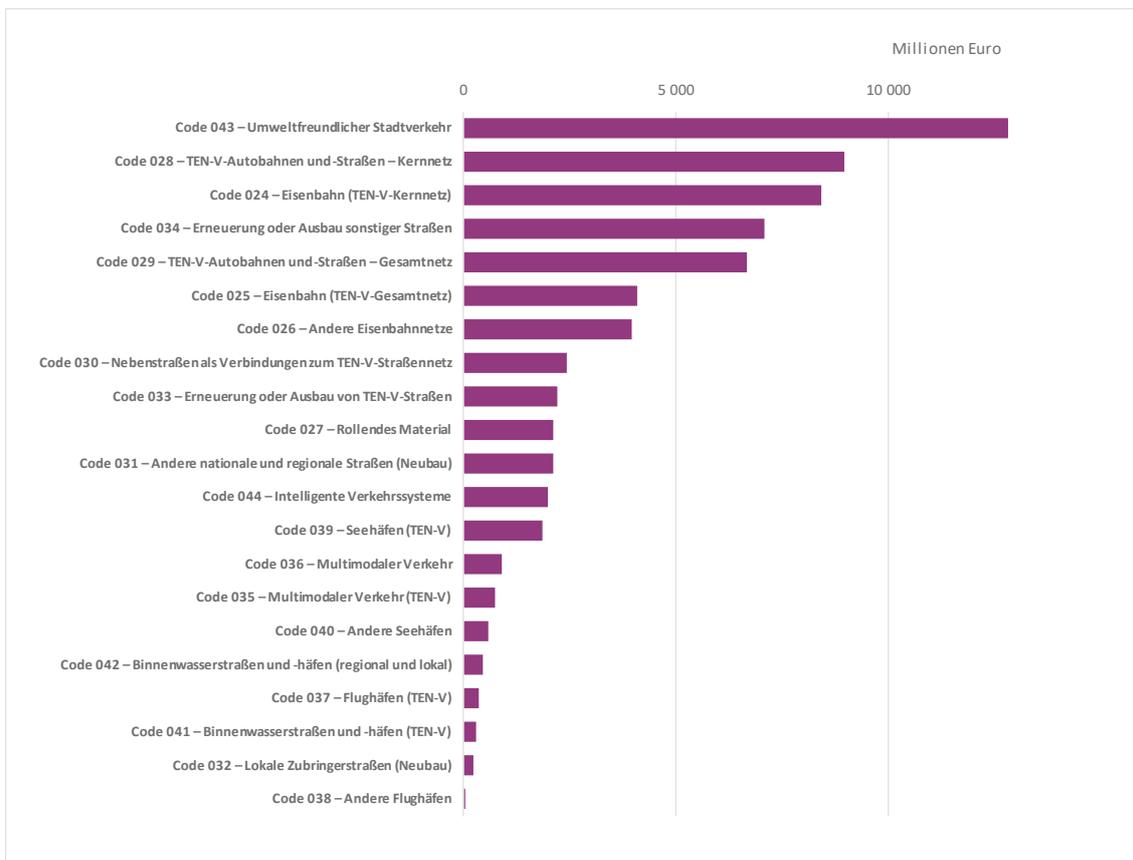


Łódź

Erreichbarkeit innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit während der Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2012 und 2019



Anhang III – Mittelzuweisungen aus den ESI-Fonds im Zeitraum 2014-2020 nach Interventionsbereich



Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission (Infoview).

Anhang IV – Durchschnittliches Alter der Busse in den besuchten Städten

Stadt	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Madrid	5,5	6,0	6,6	6,9	6,7	
Barcelona					9,0	9,0
Hamburg	5,9	5,9	6,4	6,7	5,9	
Leipzig	4,9	5,1	6,1	6,1	6,9	7,3
Neapel	12,1	12,7	13,5	13,9	14,2	13,4
Palermo	10,3	10,8	11,2	10,4	11,4	12,4
Warschau	6,3	6,6	6,7	6,4	6,6	6,6
Łódź	7,2	7,1	6,6	6,8	7,7	8,7

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von den jeweiligen Städten zur Verfügung gestellten Daten.

Glossar, Akronyme und Abkürzungen

Aktive Mobilität: Form der Fortbewegung, die ausschließlich auf körperlicher Aktivität beruht. Die häufigsten Formen der aktiven Mobilität sind Zufußgehen und Radfahren.

CEF (*Connecting Europe Facility*): Fazilität "Connecting Europe". EU-Finanzierungsinstrument für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 zur Entwicklung leistungsstarker, nachhaltiger und effizient miteinander verbundener transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Energie und digitale Dienstleistungen.

CIVITAS: Städtenetzwerk für Städte, die sich für einen umweltfreundlicheren und besseren Verkehr in Europa und darüber hinaus einsetzen. Seit ihrer Einführung durch die Europäische Kommission im Jahr 2002 hat die CIVITAS-Initiative im Rahmen von Demonstrationsprojekten in mehr als 80 Living-Lab-Städten in ganz Europa über 800 Maßnahmen und Lösungen für den städtischen Nahverkehr erprobt und umgesetzt. Das durch diese praktischen Erfahrungen erworbene Wissen wird durch eine Reihe von Forschungs- und Innovationsprojekten ergänzt und unterstützt, die ebenfalls im Rahmen von CIVITAS durchgeführt werden. Gegenstand dieser Forschungsprojekte ist die Untersuchung von Möglichkeiten zum Aufbau eines ressourcenschonenderen und wettbewerbsfähigeren Verkehrssystems in Europa.

CSR (*Country specific recommendations*): Länderspezifische Empfehlungen. Dokumente, die von der Europäischen Kommission für jedes Land erstellt werden, um seine wirtschaftliche Situation zu analysieren und Empfehlungen für Maßnahmen zu geben, die es über einen Zeitraum von 12 bis 18 Monaten ergreifen sollte.

ELTIS: Beobachtungsstelle für urbane Mobilität in Europa, die von der Europäischen Kommission unterstützt wird und deren Hauptaufgabe darin besteht, den Austausch von Informationen, Wissen und Erfahrung im Bereich der nachhaltigen urbanen Mobilität in Europa zu erleichtern. Darüber hinaus erhebt sie Daten zur nachhaltigen urbanen Mobilität in Europa, z. B. über die Annahme von Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität durch europäische Städte.

EPOMM: Europäische Plattform für Mobilitätsmanagement. Hierbei handelt es sich um eine internationale gemeinnützige Organisation, ein Netzwerk von Regierungen europäischer Länder, die sich im Bereich des Mobilitätsmanagements engagieren.

ESIF: Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds oder ESIF). Hierzu gehören die folgenden Fonds: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und Europäischer Meeres- und Fischereifonds. Die

Fonds werden von der Europäischen Kommission und den EU-Ländern gemeinsam verwaltet.

Europäische Innovationspartnerschaft für Intelligente Städte und Gemeinden
(*European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, EIP-SCC*):

Wichtige marktverändernde Initiative, die von der Europäischen Kommission unterstützt wird und Städte, Industrien, KMU, Investoren, Forscher und andere Akteure im Bereich der intelligenten Städte zusammenbringt.

Europäisches Semester: Zyklus, in dessen Verlauf die Wirtschafts- und Fiskalpolitik innerhalb der EU aufeinander abgestimmt wird. Das Europäische Semester gehört zum Rahmenwerk für die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union und erstreckt sich im Wesentlichen über die ersten sechs Monate eines Jahres – daher die Bezeichnung "Semester". Im Laufe des Europäischen Semesters richten die Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und Wirtschaftspolitik an den auf EU-Ebene vereinbarten Zielen und Regeln aus.

Funktionales Stadtgebiet oder Ballungsraum: Diese Begriffe beziehen sich auf das gesamte urbane Kontinuum, das die Stadt und die Pendlerzone gemäß der EU-OECD-Definition umfasst.

Horizont 2020: EU-Programm für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014-2020 mit einer Mittelausstattung von fast 80 Milliarden Euro.

HOV: *High Occupancy Vehicle* (mit Fahrgemeinschaften besetztes Fahrzeug)

Internationales Verkehrsforum: Das Internationale Verkehrsforum (International Transport Forum, ITF) ist eine zwischenstaatliche Organisation mit 59 Mitgliedstaaten. Es fungiert als verkehrspolitische Denkfabrik und organisiert das jährliche Gipfeltreffen der Verkehrsminister. Das ITF ist die einzige globale Organisation, die alle Verkehrsträger abdeckt. Es ist politisch autonom und administrativ in die OECD eingebunden.

Mikromobilität: Kategorie von elektrisch angetriebenen Kleinstfahrzeugen (mit einem Bruttogewicht von weniger als 500 kg). Hierzu gehören unter anderem Elektroroller, E-Skateboards und Elektrofahrräder sowie Solowheels.

Städtischer Knoten: Städtisches Gebiet, in dem die Verkehrsinfrastruktur des transeuropäischen Netzes, wie beispielsweise Häfen einschließlich Passagierterminals, Flughäfen, Bahnhöfe, Logistikplattformen und Güterterminals, die innerhalb oder in der Nähe städtischer Gebiete liegen, mit anderen Teilen dieser Infrastruktur und mit der Infrastruktur für den Nah- und Regionalverkehr verbunden ist;

SUMP: Plan für eine nachhaltige urbane Mobilität (*Sustainable Urban Mobility Plan*)
Planungskonzept, das von lokalen und regionalen Behörden bei der strategischen
Mobilitätsplanung angewendet wird. Es fördert eine Verlagerung auf nachhaltigere
Verkehrsträger und unterstützt die Integration und ausgewogene Entwicklung aller
Verkehrsträger.

Vertragsverletzungsverfahren: Rechtliche Schritte der Europäischen Kommission
gegen ein EU-Land, das EU-Recht nicht umsetzt. Die Kommission kann die
Angelegenheit an den Gerichtshof verweisen, der in bestimmten Fällen finanzielle
Sanktionen verhängen kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

„NACHHALTIGE URBANE MOBILITÄT IN DER EU: OHNE DAS ENGAGEMENT DER MITGLIEDSTAATEN SIND KEINE WESENTLICHEN VERBESSERUNGEN MÖGLICH“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern I-V

Die Kommission erkennt die Bedeutung nachhaltiger urbaner Mobilität sowie die ermittelten Einflussfaktoren an.

Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die finanzielle Unterstützung der EU um 50 % erhöht und hauptsächlich über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Fazilität „Connecting Europe“ gewährt. Dies war eine der Verpflichtungen aus dem Paket zur Mobilität in der Stadt von 2013, in dem ferner festgestellt wurde, dass zur Bewältigung der Herausforderungen, mit denen Städte im Bereich des Nahverkehrs konfrontiert sind, eine Zusammenarbeit zwischen lokalen, nationalen und europäischen Verwaltungsebenen erforderlich ist.

VI. Die Kommission erkennt an, dass in Bezug auf die Anwendung von Mobilitätsplänen auf lokaler Ebene im Einklang mit den EU-Leitlinien weitere Verbesserungen erforderlich sind. Sie betont, dass den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle zukommt.

X. Erster Gedankenstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an. Siehe Antworten auf Empfehlung 1.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an, jedoch können EU-Mittel nur unter Mitarbeit der Mitgliedstaaten bei den Gesprächen zu den Partnerschaftsabkommen und den Programmen erfolgreich an Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität geknüpft werden. Siehe Antworten auf Empfehlung 2.

EINLEITUNG

Kasten 1: Das Paket zur Mobilität in der Stadt

Die Bewertung des Pakets zur Mobilität in der Stadt von 2013 läuft noch und die Ergebnisse werden erst vorliegen, sobald die Bewertung im zweiten Quartal 2020 abgeschlossen ist.

BEMERKUNGEN

38. Obwohl Pläne für eine nachhaltige urbane Mobilität (SUMP) nicht immer eine Bedingung für die Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik sind, erfordern

Programme häufig andere strategische Rahmen. Das ist bei den Programmen der beiden anderen besuchten Mitgliedstaaten der Fall:

- In Sachsen verweist das Programm auf den Energie- und Klimaplan, den Entwicklungsplan, den Verkehrsplan und das Radverkehrskonzept der Region.

- In Polen ist die Bedingung für den Erhalt von EU-Unterstützung für Investitionen in eine nachhaltige urbane Mobilität die Erstellung von und Konformität mit geeigneten Planungsdokumenten wie territorialen Strategien, Plänen für eine emissionsarme Wirtschaft, Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität oder anderen Dokumenten.

39. Die Konformität mit dem SUMP-Konzept erfordert die Anwendung interner Qualitätssicherungsmechanismen im Einklang mit den EU-Leitlinien. Siehe Anhang I der Mitteilung über das Paket zur Mobilität in der Stadt.

Externe Qualitätssicherungsmechanismen gibt es in einigen Mitgliedstaaten/Regionen wie Schweden und Flandern.

40. Die Kommission hat in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2021-2027 eine klare Verknüpfung zwischen den länderspezifischen Empfehlungen des Rates und der Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik vorgeschlagen. Gemäß diesem Vorschlag wären die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, sowohl bei den Partnerschaftsabkommen als auch bei den Programmen die relevanten länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen, und die Kommission wäre bei der Genehmigung dieser Dokumente dazu verpflichtet zu prüfen, ob im Partnerschaftsabkommen und in den Programmen relevante länderspezifische Empfehlungen berücksichtigt wurden. Die Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) laufen zwar noch, aber in der am 10. Dezember 2019 zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erzielten vorläufigen Teilvereinbarung wurden diese Punkte beibehalten.

62. Die Kommission weist darauf hin, dass das Pilotprojekt zu Indikatoren für nachhaltige urbane Mobilität (SUMI), auf das in Ziffer 62 Bezug genommen wird, voraussichtlich im ersten Quartal 2020 abgeschlossen sein wird. Die Kommission beabsichtigt, einschlägige Maßnahmen in Bezug auf Indikatoren auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Pilotprojekts zu bewerten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

70. Die Kommission erkennt an, dass die nachhaltige urbane Mobilität in der EU eine zentrale Herausforderung darstellt und Verbesserungsbedarf besteht.

Sie betont, dass in erster Linie die lokalen Behörden für diesen Bereich zuständig sind und dass den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle zukommt.

71. Die Kommission weist darauf hin, dass die Bewertung des Pakets zur Mobilität in der Stadt von 2013 derzeit erfolgt. Sobald diese abgeschlossen ist, sollte sie ein vollständigeres Bild der Situation vermitteln.

72. Die Kommission hat in den Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2021-2027 eine klare Verknüpfung zwischen den länderspezifischen Empfehlungen des Rates und der Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik vorgeschlagen. Gemäß diesem Vorschlag wären die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, sowohl bei den Partnerschaftsabkommen als auch bei den Programmen die relevanten länderspezifischen Empfehlungen zu berücksichtigen, und die Kommission wäre bei der Genehmigung dieser Dokumente dazu verpflichtet zu prüfen, ob im Partnerschaftsabkommen und in den Programmen relevante länderspezifische Empfehlungen berücksichtigt wurden. Die Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) laufen zwar noch, aber in der am 10. Dezember 2019 zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erzielten vorläufigen Teilvereinbarung wurden diese Punkte beibehalten.

73. Für den Zeitraum 2014-2020 wurde die finanzielle Unterstützung der EU um rund 50 % erhöht und hauptsächlich über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Fazilität „Connecting Europe“ eingesetzt. Dies war eine der Verpflichtungen aus dem Paket zur Mobilität in der Stadt von 2013, in dem ferner festgestellt wurde, dass zur Bewältigung der Herausforderungen, mit denen Städte im Bereich des Nahverkehrs konfrontiert sind, eine Zusammenarbeit zwischen lokalen, nationalen und europäischen Verwaltungsebenen erforderlich ist.

Empfehlung 1 – Veröffentlichung von Daten zur urbanen Mobilität

- a) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.
- b) Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an, da sie dem Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens nicht vorgeifen kann.

Empfehlung 2 – Verknüpfung der Finanzierung mit Plänen für eine nachhaltige urbane Mobilität

- a) Die Kommission nimmt die Empfehlung teilweise an.

Die Kommission kann dem Ergebnis der laufenden Gesetzgebungsverhandlungen nicht vorgeifen.

Ob diese Empfehlung erfolgreich umgesetzt werden kann, hängt von der Mitarbeit der Mitgliedstaaten bei den Gesprächen zu den Partnerschaftsabkommen und den Programmen ab.

Die bei der Auswahl einzelner Vorhaben zu berücksichtigenden Punkte werden auf Programmebene unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörden festgelegt und müssten den Anforderungen in Artikel 67 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) entsprechen.

- b) Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an, soweit sie mit dem vorgeschlagenen Rechtsrahmen und der zwischen den gesetzgebenden Organen am 10. Dezember 2019 erzielten vorläufigen Teilvereinbarung im Einklang steht.

Die Kommission kann jedoch nur insoweit tätig werden, als es eine von den gesetzgebenden Organen ausgehandelte und vereinbarte Rechtsgrundlage für ihre Maßnahmen gibt. Daher ist jede Empfehlung, die über den Rechtsrahmen hinausgeht, den die gesetzgebenden Organe der Union letztlich zur Verzahnung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Programme und der länderspezifischen Empfehlungen des Rates annehmen werden, grundsätzlich an die Mitgliedstaaten zu richten.

c) Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Sie unternahm erste Schritte in diese Richtung mit der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für städtische Knotenpunkte, die 2019 im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ veröffentlicht wurde. Die Kommission ist entschlossen, diesen Ansatz im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ II weiterzuerfolgen.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu politischen Strategien und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes. Frau Ivanova wurde unterstützt von ihrem Kabinettschef Mihail Stefanov und dem Attaché James Verity, dem Leitenden Manager Niels-Erik Brokopp und dem Aufgabenleiter Enrico Grassi. Zum Prüfungsteam gehörten Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych und Mariya Byalkova.



Von links nach rechts: Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych, James Verity, Iliana Ivanova, Mihail Stefanov, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp und Mariya Byalkova.

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	24.10.2018
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	4.12.2019
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	5.2.2020
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (bzw. der sonstigen geprüften Stellen) in allen Sprachfassungen	25.2.2020

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "[Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um nicht im Besitz der EU befindliche Inhalte verwenden oder wiedergeben zu können, müssen Sie möglicherweise eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen:

Schaubild 7: © QGIS unter der Lizenz [CC BY-SA 3.0](#).

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

DE	PDF	ISBN 978-92-847-4348-3	doi:10.2865/56846	QJ-AB-20-003-DE-N
DE	HTML	ISBN 978-92-847-4363-6	doi:10.2865/62498	QJ-AB-20-003-DE-Q

Nachhaltige urbane Mobilität stellt eine der größten Herausforderungen für Städte in der EU dar und ist ein Thema, das vielen Bürgern am Herzen liegt. Der Straßenverkehr ist eine der Hauptursachen von Luftverschmutzung und Treibhausgasemissionen in städtischen Gebieten, und die Kosten, die der Gesellschaft durch die Verkehrsüberlastung entstehen, belaufen sich auf rund 270 Milliarden Euro pro Jahr.

Im Jahr 2013 veröffentlichte die Kommission ein Paket zur Mobilität in der Stadt und stellte mehr Mittel – rund 13 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014-2020 – für umweltfreundlichen Stadtverkehr zur Verfügung, um ihn nachhaltiger zu gestalten.

Auf der Grundlage seiner Prüfungsarbeit bei der Kommission und in acht verschiedenen Städten in Deutschland, Italien, Polen und Spanien fand der Hof keine Anhaltspunkte dafür, dass die Städte in der EU dabei sind, ihre Ansätze grundlegend zu ändern, und stellte keinen eindeutigen Trend zu nachhaltigeren Verkehrsträgern fest.

Der Hof empfiehlt der Kommission, von den Mitgliedstaaten mehr Daten zur urbanen Mobilität zu erheben und zu veröffentlichen sowie den Zugang zu Finanzmitteln an das Vorhandensein solider urbaner Mobilitätspläne zu knüpfen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors