

**Bestandserhebung und -analyse in Bezug auf nachhaltige urbane Mobilitätspläne (Sustainable Urban Mobility Plans - SUMPs) in deutschen Kommunen mit über 100.000 Einwohnern**

**Projekt-Nr.: VB970446**

- **Kurzbericht der FE-Ergebnisse**
- **Kurzfassung des Kurzberichts**
- **Schutzrechte**

7. August 2023

Rupprecht Consult – Forschung & Beratung GmbH  
Erftstraße 15-17  
50672 Köln

Tel. +49.221.60 60 55 - 0  
Fax +49.221.60 60 55 - 29  
E-Mail [info@rupprecht-consult.eu](mailto:info@rupprecht-consult.eu)  
[www.rupprecht-consult.eu](http://www.rupprecht-consult.eu)

# 1 Kurzbericht der FE-Ergebnisse

Dieser Dokument-Teil korrespondiert mit der Anforderung gemäß „Allgemeine Bedingungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge für den Bereich des BMDV“ mit der ...

*„Anlage zum Schlussbericht ... Kurzbericht der FE-Ergebnisse (maximal fünf Seiten DIN A 4), gegliedert in Aufgabenstellung, Untersuchungsmethode, Untersuchungsergebnisse und Folgerungen für die Praxis“*

## 1.1 Aufgabenstellung

Die Kernaufgabe des Projektes bestand in der Beantwortung von vier primären Fragen:

- 1) Mit welcher Methodik und anhand welcher Kriterien lässt sich die Qualität von nachhaltigen Mobilitätsplänen beurteilen? Insbesondere bzgl. der Anforderungen eines SUMP?
- 2) Wie ist der Stand in deutschen Großstädten bezüglich der Entwicklung von nachhaltigen Mobilitätsplänen, die dem europäischen SUMP-Konzept genügen?
- 3) Bestehen Möglichkeiten, einen Mobilitätsplan, der den SUMP-Anforderungen noch nicht in Gänze genügt, durch nachträgliche Aktivitäten zu einem vollwertigen SUMP zu machen?
- 4) Wodurch könnte ein nationales Unterstützungsprogramm deutschen Kommunen (v. a. Großstädten) helfen, hochqualitative SUMPs zu erstellen und umzusetzen?

Hintergrund dieser Aufgabenstellung ist zum einen die gute Erfahrung vieler Städte (überwiegend aus dem Europäischen Ausland) mit dem Konzept des „Sustainable Urban Mobility Planning“ (SUMP). Zum anderen deutet Artikel 40 des Entwurfs der anstehenden Novelle der TEN-V Verordnung darauf hin, dass alle zukünftigen „städtische Knoten“ im transeuropäischen Verkehrsnetzwerk in einigen Jahren einen SUMP haben müssen; also auch nahezu alle deutschen Großstädte.

Um die Qualitäten solcher SUMPs sicherzustellen und zu harmonisieren, enthält der Entwurf der TEN-V Verordnung den sogenannten Annex V, in dem Anforderungen an solche nachhaltigen Mobilitätspläne benannt werden. Daran hat sich das bearbeitende Konsortium bei der Entwicklung von Kriterien hauptsächlich orientiert. Zudem floss auch Inspiration aus dem existierenden „SUMP Self-Assessment“ in diesen Arbeitsschritt ein.

Die Anwendung dieser Kriterien auf die Mobilitätspläne von deutschen Städten, die entweder als städtische Knoten vorgesehen sind und/oder mehr als 100.000 Einwohner haben (insgesamt 84 Kommunen)<sup>1</sup>, sollte zu einer empirisch basierten Übersicht über den Stand der Mobilitätsplanung in deutschen Großstädten führen.

Das Ergebnis dieses Analyseschrittes sollte dann als Basis dienen für die Identifizierung von Themenfeldern und Anforderungen, bei denen unter deutschen Großkommunen kein, mäßiger bzw. großer Bedarf an Unterstützung existiert. Dies wiederum war Grundlage für die Formulierung von Empfehlungen, inwiefern deutsche Kommunen bei der Entwicklung von SUMPs bestmöglich unterstützt werden können.

Das Projekt begann im Oktober 2022 und endete im Juni 2023.

---

<sup>1</sup> 84 Städte wurden betrachtet. Zudem ist der Mobilitätsplan der Region Frankfurt/Main einbezogen worden.

## **1.2 Untersuchungsmethode**

Für die Entwicklung des Kriteriensets wurden Anforderungen aus Annex V systematisch extrahiert. Der ursprüngliche Plan war, diese in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen und Bundesländern in Kriterien zu „übersetzen“. Dabei wurde schnell klar, dass es ineffizient, möglicherweise auch kontraproduktiv wäre, wenn ein neues Kriterienset entwickelt würde, das parallel zu, evtl. auch in Kontrast zum existierenden SUMP-Self-Assessment stünde, an dem sich viele deutsche Kommunen bereits orientieren. Daher wurde – nach Rücksprache mit dem BMDV – das SUMP-Self-Assessment als Grundgerüst eines Kriteriensets herangezogen, dieses aber durch sorgfältigen Abgleich mit Annex V erweitert und komplettiert. Im Rahmen eines intensiven Dialogprozess unter den Konsortialpartnern wurden sodann Schwellwerte definiert, ab denen ein Kriterium als „bestanden“ gilt. Dabei wurde weiter differenziert nach Kriterien, die alle Städte oder nur Großstädte erfüllen müssen. Darüber hinaus wurden besondere Qualitäten als Bonus definiert, die aber nicht in die Gesamtbewertung eines Mobilitätsplans einfließen.

Für die Bestandserhebung in Arbeitspaket 2 wurden mittels Online-Recherche, teilweise auch durch persönliche Kontaktaufnahme, die Mobilitätspläne der 77 deutschen TEN-V Städte sowie von sieben weiteren Großstädten in Deutschland mit über 100.000 Einwohnern und einer Region gesammelt und in einer Excel-Liste dokumentiert. Die Liste umfasst 84 Städte sowie die Region Frankfurt am Main, die gleichzeitig auch einen separaten Mobilitätsplan als Stadt führt. Bei Städten mit mehr als einem Mobilitätsplan wurde geprüft, inwieweit sich diese gegenseitig ergänzen und als ein Gesamtplan bewertet werden können. In 16 Fällen wurden mehrere komplementäre mobilitätsrelevante Pläne einer Stadt als ein Summenplan erfasst. Abschließend wurden die Pläne in einem sehr arbeitsintensiven Prozess detailliert gelesen und anhand des zuvor entwickelten Kriteriensets bewertet. Die Anzahl der als „bestanden“ geltenden Kriterien wurde aufsummiert, wodurch sich ein Erfüllungsgrad für jede Stadt errechnen ließ.

Um die Ergebnisse validieren und etwaige Informationslücken füllen zu können, entwickelten die Konsortialpartner einen Online-Fragebogen, mit dessen Hilfe die jeweiligen Städte eine Selbsteinschätzung ihres Mobilitätsplans vornehmen konnten. Das Konsortium übermittelte den Fragebogen vorausgefüllt mit der jeweils vergebenen Bewertung an die Städte und lud diese dazu ein, die Bewertungen kritisch zu prüfen. Insgesamt gaben 27 Städte verwertbare Rückmeldungen, aus denen sich eine ausgewogene Verteilung bezüglich einer positiveren oder kritischeren Selbsteinschätzung der teilnehmenden Städte hinsichtlich der Erfüllung der SUMP-Kriterien ergab. Die kombinierte Auswertung der Plananalyse und der Selbsteinschätzungen ergab teilweise stark variierende Ergebnisse hinsichtlich der Erfüllungsgrade einzelner Kriterien. Dieser variierte zwischen 7 und 78 Prozent aller Städte.

Um ein differenzierteres Ergebnis zu erhalten, nahm das Konsortium eine Gewichtung der einzelnen Kriterien mit Faktoren zwischen 1 und 10 vor. Dies geschah in einem dialogischen Prozess zwischen Senior-Experten der Konsortialpartner. Die Gewichtung führte allerdings nur zu geringfügigen Veränderungen in der Gesamtbewertung. Aus diesem Grund wurde sie weiter gespreizt. Auch dieses Vorgehen resultierte nur in marginalen Veränderungen. Eine weitere Spreizung hätte zwar das Ergebnis der Gewichtung verstärkt, gleichzeitig wären aber gering gewichtete Kriterien bedeutungslos geworden, weshalb von einer weiteren Spreizung abgesehen wurde. Abschließend wurden die Ergebnisse der kriterienbasierten SUMP-Bewertung als Stadt-Steckbriefe aufgearbeitet. Für jede Stadt wurde ein Steckbrief mit Informationen zu den Erfüllungsgraden in tabellarischer Darstellung erstellt.

Die somit erkennbaren Stärken und Schwächen bei der nachhaltigen Mobilitätsplanung deutscher Großstädte bildete die Basis für die Entwicklung von Empfehlungen zur Gestaltung eines nationalen Unterstützungsprogramms. Dabei wurden sowohl inhaltliche als auch methodische Empfehlungen formuliert. Inspiration dafür wurde u. a. aus der langjährigen Erfahrung mit anderen, auch internationalen Unterstützungsprogrammen gezogen, etwa dem Europäischen Programm für nachhaltige städtische Mobilität CIVITAS.

### 1.3 Untersuchungsergebnisse

Die Ergebnisse bzgl. der Erfüllungsgrade pro Themenfeld sind sehr unterschiedlich. (s. Abb. 1) Die Werte für das Themenfeld 1 „Partizipation“ (Fragen 1 bis 5) sind besonders niedrig, weil offenbar die Beteiligungsprozesse am Anfang der Mobilitätsplanerstellung festgelegt werden und oft später nicht mehr oder nicht ausreichend im Bericht des Mobilitätsplans beschrieben wurden. Darauf deuten auch die Ergebnisse der Umfrage hin. Hier werden immerhin 3 von den 5 Fragen im Themenfeld 1 deutlich positiver bewertet von den Städten als vom Konsortium, welches nur die schriftlichen Pläne als Informationsquelle zur Verfügung hatte.

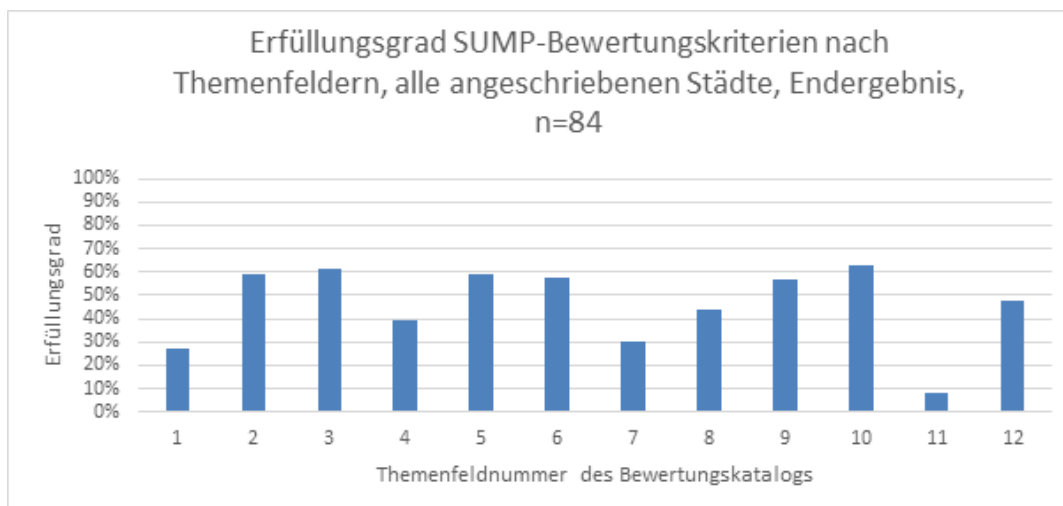


Abbildung 1: Erfüllungsgrad der SUMP-Bewertungskriterien pro Themenfeld

Neben dem Themenfeld 1 „Partizipation“ zeigen auch die Themenfelder 11 „vertikale Kooperation“ (Frage 30) und 7 „Funktionalität im TEN-V Netzwerk“ (Frage 22) über einen geringen Erfüllungsgrad (s. Abb. 1). Diesen drei Themen wird offenbar bei der Erstellung von nachhaltigen Mobilitätsplänen noch keine besondere Priorität eingeräumt.

Außerdem wurden in weniger als 50 % der Städte die Kriterien der Themenfelder 4 „Berücksichtigung des räumlichen Einzugsbereichs – FUA“ (Fragen 16 und 17) und 8 „Monitoring & Evaluation“ (Fragen 23 bis 25) erfüllt. Auch hier ist zu vermuten, dass die strategische Wichtigkeit dieser Themen momentan noch nicht ausreichend wahrgenommen wird. Im Themenfeld 8 „Monitoring & Evaluation“ liegt zudem der Verdacht nah, dass auch hier entsprechende Konzepte möglicherweise vorhanden sind, aber im Bericht zum Mobilitätsplan nicht detailliert beschrieben wurden. Darauf deutet die Tatsache

hin, dass in der Umfrage zwei einschlägige Fragen<sup>2</sup> von den antwortenden Städten deutlich positiver bewertet werden also vom Konsortium auf Grund der vorliegenden Plandokumente.

Im Falle der Green City Pläne stellte sich heraus, dass die meisten Pläne nicht den Bewertungskriterien für SUMP entsprechen. Vor allem fehlt es bei diesen Plänen an der Integration mit anderen Plänen, an Beteiligungsverfahren sowie an Berücksichtigung der vertikalen und horizontalen Kooperation.

Keine der Kommunen hat in ihren Plänen 100 % aller SUMP-Kriterien erfüllt. Es gibt 2 Städte mit über 90 % Erfüllungsgrad und 8 Städte mit 80 % und mehr sowie 12 mit 70 % und mehr. Mehr als die Hälfte der Pläne erfüllt mindestens 50 % der Kriterien.

Erfüllungsgrad	<=10%	<=20%	<=30%	<=40%	<=50%	<=60%	<=70%	<=80%	<=90%	<=100%
Anzahl der Pläne	12	5	15	11	16	13	17	5	6	2
Aufsummiert	102	90	85	70	59	43	30	13	8	2
Pläne, die sich gegenseitig ergänzen, wurden zusammen als ein Summenplan bewertet. Einige Städte haben jedoch Plänen mit Mobilitätsbezug, die nicht sinnvollerweise zusammengefasst werden konnten. Diese Pläne gehen in die Berechnung hier parallel ein.										

Abbildung 2: Erfüllungsgrad für den gesamten Plan

Die verwendete Bewertungsmethode hat insgesamt Stärken und Schwächen. Zu letzten zählt, dass das Team nur die veröffentlichten Unterlagen zu den Mobilitätsplänen erfassen und bewerten konnte. Diese sind jedoch unterschiedlich verfasst; einige sind sehr knapp andere umfassend. Die Städte verfolgen mit den Berichten offenbar unterschiedliche Ziele, aber meist nicht das Ziel, SUMP-Bewertungskriterien zu genügen, zumal diese ihnen auch nicht bekannt waren zum Zeitpunkt der Berichtslegung. Eine wichtige Voraussetzung für die zukünftige effiziente Bewertung der SUMP wäre somit die Empfehlung von einheitlichen Mindestinhalten (entsprechend den SUMP-Bewertungskriterien) für Berichte zu Mobilitätsplänen. Hilfreich wäre sicher ein Musterbericht als Vorlage.

#### 1.4 Folgerungen für die Praxis

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass bisher wenige Städte alle SUMP-Kriterien gemäß Annex V erfüllen. Der Anspruch, alle Kriterien zu erfüllen ist dabei sehr hoch, was weitere fachliche und politische Fragen aufwirft. Daher ist ein transparenter Diskurs angebracht, ob der Anspruch angepasst werden soll, ob nur einige Kriterien als Mindeststandard gelten sollen, ob eine weitere Gewichtung eingeführt werden soll. Aus fachlicher Sicht empfiehlt das Projektkonsortium keine Reduktion des Eigenanspruchs, denn die Bemühungen um eine nachhaltige Mobilität in Deutschland erfordern eine ganzheitliche, professionelle und partizipative Planung, ganz unabhängig von den zu erwartenden TEN-V Anforderungen.

<sup>2</sup> Frage 23 „Wurden im SUMP messbare und zeitgebundene Zielwerte festgelegt, die es ermöglichen Fortschritte beim Erreichen seiner Mobilitätsziele zu messen?“ und Frage 24 „Welche Evaluationsmethoden werden normalerweise verwendet, um die Umsetzung von Mobilitätsmaßnahmen zu bewerten?“

Unabhängig davon sollten deutsche Städte bei der Entwicklung und Umsetzung von hochqualitativen Mobilitätsplänen unterstützt werden. Ein solches Unterstützungsprogramm sollte vor allem Hilfe bezüglich jener Themenfelder anbieten, mit denen sich gemäß vorliegender Analyse die deutschen Großstädte besonders schwer tun; dies sind beispielsweise die Bereiche „vertikale Kooperation“, „Funktionalität im TEN-V Netzwerk“ und „Partizipation“. Sinnvoll wäre auch ein Fokus auf jene Qualitäten, die sich durch nachträgliche Aktivitäten „nacherbringen“ lassen. Dies trifft auf einige Kriterien zu, auf andere jedoch überhaupt nicht.

Wesentliche Elemente eines Unterstützungsprogramms wäre die Förderung eines strukturierten, niederschweligen, unbürokratischen und langfristig angelegten innerdeutschen, aber auch europäischen Erfahrungsaustauschs. Dafür eignen sich verschiedenste Formate wie Fachkonferenzen, Newsletter, Webinare, Arbeitsgruppen, ein Online-Forum, Arbeitsbesuche, Exkursionen, eine gute Praxis-Datenbank, eine Bild-Datenbank, eine Podcast- und/oder Videocast Serie u. v. m. Wichtig ist dabei die akteurs- und ebenen-übergreifende Koordination zwischen und mit Bundesländern, Verbänden, NGOs etc. Des Weiteren wäre es wichtig, die Beziehung zwischen SUMP und SULP (Sustainable Urban Logistics Plan) sowie zu SECAP (Sustainable Energy and Climate Action Plans) zu klären und synergistisch zu verbinden. Im Idealfall übernimmt ein zu etablierendes „Deutsches Clearing-House SUMP“ solche Aufgaben.

Auch die Bewertungsmethodik an sich verdient weitere Reflektionen und Verbesserungen. Sofern das kriterienbasierte Vorgehen prinzipiell beibehalten werden soll, wäre es hilfreich eine klarere Begrifflichkeit zu etablieren, einige Aspekte durch Unterkriterien weiter zu differenzieren, das SUMP Self-Assessment zu modernisieren und vor allem die Dokumentation des SUMP-Prozesses expliziter und einheitlicher zu dokumentieren. Dahinter liegt die Erkenntnis, dass nicht jedes Plandokument ausreichend detaillierte Aussagen macht über den Weg auf dem der Plan erarbeitet wurde. Dafür wäre eine Standard-Vorlage (Template) zur Dokumentation von SUMP aus gesprochen hilfreich.

## 2 Kurzfassung

Dieser Dokument-Teil korrespondiert mit der Anforderung gemäß „Allgemeine Bedingungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge für den Bereich des BMDV“ mit der ...

*„Anlage zum Schlussbericht ... eine Kurzfassung des Kurzberichts (ca. eine DIN A 4 Seite), welche auch als veröffentlichungsfähige Kurzdarstellung der Forschungsergebnisse dienen kann.“*

Das Projekt hatte vier Hauptziele: 1) Die Entwicklung von Kriterien für die Bewertung von nachhaltigen Mobilitätsplänen deutscher Großstädte und/oder städtischen Knoten im Hinblick auf SUMP-Anforderungen; 2) den Stand der nachhaltigen Mobilitätsplanung in deutschen Großstädten und/oder städtischen Knoten zu untersuchen; 3) Möglichkeiten zu prüfen, um nicht vollwertige SUMP nachträglich weiterzuentwickeln; 4) Empfehlungen für ein nationales Unterstützungsprogramm für hochqualitative SUMP in deutschen Kommunen zu erarbeiten.

Hintergrund ist zum einen die gute Erfahrung vieler Städte mit dem Konzept des „Sustainable Urban Mobility Planning“ (SUMP). Zum anderen deutet der Entwurf der Novelle der TEN-V Verordnung darauf hin, dass alle „Urbanen Knotenpunkte“ (also auch alle deutschen Großstädte) demnächst einen SUMP haben müssen, der bestimmte Anforderungen erfüllt. Dies macht zukünftig eine robuste und transparente Überprüfung erforderlich, welche Städte diese Anforderungen erfüllen.

Es wurde ein Kriterienset für nachhaltige Mobilitätspläne entwickelt, das primär auf den im TEN-V Entwurf genannten Qualitäten basiert. Damit wurden die Mobilitätspläne von 84 deutschen Großstädten (+ eine Stadtregion) analysiert. Alle Städte erhielten im Anschluss die Möglichkeit, die Bewertungen zu kommentieren bzw. zu korrigieren; davon haben 27 Städte Gebrauch gemacht. Das Ergebnis wurde einer Sensibilitätsanalyse unterzogen, indem verschiedene Kriterien unterschiedlich gewichtet wurden; dies beeinflusste das Gesamtergebnis nur geringfügig. Die stadtspezifischen Ergebnisse wurden in Stadt-Steckbriefen dargestellt.

Der Erfüllungsgrad der SUMP-Kriterien variiert zwischen 7 % und 78 %. Neben dem Themenfeld 1 „Partizipation“ verfügen auch die Themenfelder 11 „vertikale Kooperation“ (Frage 30) und 7 „Funktionalität im TEN-V Netzwerk“ (Frage 22) über einen geringen Erfüllungsgrad. Keine der Kommunen hat in ihren Plänen 100 % aller SUMP-Kriterien erfüllt. Es gibt 2 Städte mit über 90 % und 8 Städte mit 80 % und mehr sowie 12 mit 70 % und mehr. Mehr als die Hälfte der Pläne erfüllt mindestens 50 % der Kriterien.

Da bisher nur wenige Städte alle SUMP-Kriterien aus der TEN-V erfüllen, stellt sich die Frage, ob der Anspruch an den Erfüllungsgrad angepasst, nur noch bestimmte Kriterien als Mindeststandard festgelegt oder eine stärker differenzierte Gewichtung eingeführt werden sollte. Die fachliche Empfehlung ist jedoch, den hohen Eigenanspruch beizubehalten, um eine ganzheitliche, professionelle und partizipative Planung für eine nachhaltige Mobilität in Deutschland zu fördern. Ein transparenter Dialog mit anderen europäischen Mitgliedsstaaten zur Harmonisierung der SUMP-Bewertung und ein Unterstützungsprogramm für deutsche Städte werden empfohlen. Die Bewertungsmethodik und Dokumentation des SUMP-Prozesses sollten weiter verbessert werden. Idealerweise bietet zukünftig ein „Deutsches Clearing-House SUMP“ effektive, niederschwellige und langfristige Unterstützungen für deutsche Kommunen.

### 3 Schutzrechte

Dieser Dokument-Teil korrespondiert mit der Anforderung gemäß „Allgemeine Bedingungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge für den Bereich des BMDV“ mit der ...

*„Ferner sind in einem besonderen Abschnitt die bei der Durchführung des FE-Vorhabens gemachten und in Anspruch genommenen Erfindungen, Schutzrechtsanmeldungen, erteilte Schutzrechte sowie deren Verwertung aufzuführen“*

Im Rahmen des Projektes wurden keine neuen Schutzrechte, Patente oder ähnliches schützenswertes intellektuelles Eigentum entwickelt. Im Projektverlauf kam das bereits geschützte SUMP Self-Assessment zum Einsatz und wurde die bereits geschützte Handreichung zur Erstellung von SUMP's verwendet.