

Sustainable Urban Mobility Plans: die Europäische Union als Schrittmacherin für nachhaltige Stadtentwicklung?

Johannes Hintermaier

Einleitung

Weltweit leben aktuell ungefähr 55% der Menschen in Städten. Dieser Anteil ist seit 1950 von 30% der Weltbevölkerung stetig angestiegen und wird voraussichtlich 68% im Jahr 2050 betragen (UN 2019). Der Trend zur Urbanisierung ist weltweit feststellbar. Städte haben einen großen Bedarf an Ressourcen zum Erhalt ihrer Funktionsfähigkeit und erzeugen einen entsprechenden Output an Abfällen und Schadstoffen. Das größte Problem unter den Inputs stellen fossile Energieträger dar, deren Verbrennung den Klimawandel befördert (DAVIES 2015a). Aktuell sind die gut 55% Stadtbewohner*innen weltweit für zwei Drittel des globalen Energieverbrauchs und sogar über 70% der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich (IEA 2021). Städte sind also Teil des Problems nicht-nachhaltiger Praktiken, aber auch eine Ebene, auf der große Hebelwirkungen im Sinne nachhaltiger Transformation und Entwicklung möglich sind.

Daher schreiben die Agenda 21 und die Agenda 2030 Städten bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung eine bedeutende Rolle zu. Das Konzept nachhaltiger Entwicklung floss quasi top-down als Leitbild in die Debatten um Stadtentwicklung ein. Nachhaltige Stadtentwicklung kann als Transformationskonzept verstanden werden, das die soziale, ökologische und ökonomische Dimension der Stadtentwicklung integriert betrachtet, der heutigen und allen zukünftigen Generationen die gleichen Möglichkeiten und Chancen für ein gesundes, gelungenes und erfüllendes Leben bietet und dabei die Lebensfähigkeit aller gesellschaftlichen und natürlichen Systeme sichert.

Wesentliche Handlungsfelder sind dabei die Reduktion von Ressourcenverbrauch und Emissionen, Dekarbonisierung aller Lebensbereiche und Transformation des Energiesystems, bauliche Gestaltung mit grüner Infrastruktur, kurzen Wegen, sozialer Durchmischung und höheren Dichten bei der Landnutzung, Bekämpfung sozialer Ungleichheit und Armut sowie eine Transformation des individualisierten, fossilen Mobilitätssystems.

Insbesondere urbane Verkehrssysteme werden in den letzten Jahren verstärkt in der Debatte zu nachhaltiger Stadtentwicklung diskutiert. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) und vor allem der private Pkw gelten als Hauptverursacher zahlreicher Probleme wie Abgase und Luftverschmutzung, Lärm, Staus und Unfälle, versiegelte Flächen für Straßen und Parkplätze. Der Verkehrssektor war im Jahr 2019 für 23% der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich, wovon 70% auf den

Straßenverkehr zurückgehen (IPCC 2022). In großen Städten stammen sogar 33% - 45% der Treibhausgasemissionen aus dem Straßenverkehr (C40 CITIES 2022). Jedes Jahr werden in der EU über eine Million Menschen bei Unfällen im Straßenverkehr verletzt und mehr als 20.000 getötet – wobei es in Städten besonders zu Fuß Gehende und Radfahrende trifft (EUROPEAN COMMISSION 2022).

Seit Anfang des Jahrtausends ist sich auch die Europäische Kommission der Probleme des Stadtverkehrs bewusst geworden, hat ihn als Handlungsfeld von gesamteuropäischer Bedeutung identifiziert und Maßnahmen und Instrumente zur Förderung nachhaltiger urbaner Mobilität entwickelt. Eines davon sind die so genannten Sustainable Urban Mobility Plans, kurz SUMP.

In diesem Paper wird zunächst kurz die Relevanz nachhaltiger Mobilität für nachhaltige Stadtentwicklung skizziert. Anschließend wird die Entwicklung der Sustainable Urban Mobility Plans von einer unverbindlichen Empfehlung zu einem für Städte verpflichtenden Instrument dargestellt – einschließlich der Funktionsweise des Instruments. Abschließend wird diskutiert, ob und wie mit diesem Instrument eine nachhaltige Transformation der Stadtentwicklung – insbesondere hinsichtlich der Mobilität – voran gebracht werden kann.

Nachhaltige Stadtentwicklung und nachhaltige Mobilität

Der Mobilitätssektor ist eines der bedeutendsten Handlungsfelder für eine nachhaltige Transformation von Städten, vor allem hinsichtlich der Reduktion von schädlichen Emissionen (u.a. CO₂, Luftschadstoffe, Lärm, Partikel) und einer Verminderung des Ressourcenverbrauchs.

Der Verkehrssektor war im Jahr 2019 für 23% der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich, wovon 70% auf den Straßenverkehr zurückgehen, 12% auf die Luftfahrt, 11% auf Schifffahrt und nur 1% auf den Eisenbahnsektor (IPCC 2022). Das entspricht einem globalen Anstieg um fast 75% seit dem Jahr 1990. In der EU ergibt sich ein ähnliches Bild: Hier ist der Verkehrssektor für ein Viertel der gesamten CO₂-Emissionen verantwortlich, wovon der Anteil des Straßenverkehrs 72% beträgt. Während alle anderen Sektoren ihren CO₂-Ausstoß seit 1990 verringern konnten, ist er im Verkehrssektor um über 33%, beim Transport auf der Straße um 28% angestiegen (EEA 2022). Dadurch wird der Straßenverkehr zu einer der Hauptquellen für Luftverschmutzung in europäischen Städten (EEA 2020).

Auch der Energieverbrauch des Verkehrs ist beachtlich: 44% der weltweiten Ölproduktion werden als Kraftstoffe für den Straßenverkehr verbraucht, 40% für Autos und Lastkraftwagen. Seit dem Jahr 2000 ist der Bedarf weltweit um 33% angestiegen (IEA 2018). Für die EU 27 beträgt der Anteil des Verkehrs am Endenergieverbrauch 30,5% und innerhalb des Verkehrssektors verbraucht der Straßenverkehr über 93% der Energiemenge (DG MOVE 2020). Insbesondere der

hohe Verbrauch von vor allem fossilen Kraftstoffen und die damit einhergehenden CO₂-Emissionen sind hier kritisch hervorzuheben.

Weitere Probleme nicht-nachhaltiger Mobilität sind neben CO₂ auch andere Emissionen des Verkehrs (Schadstoffe, Lärm) und negative Externalitäten wie Stau, Unfälle und die als ungerecht bewertete Verteilung von öffentlichen Flächen auf die einzelnen Verkehrsträger bzw. auf unterschiedliche Nutzungsformen (RUHRORT 2019).

Im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung ist das gesamte System des MIV mit seinen Teilaspekte zu kritisieren: Abhängigkeit von fossilen Energieträgern; deren negative Konsequenzen für Mensch und Umwelt in Form von Emissionen; massive Auswirkungen auf die Stadt- und Raumplanung mit hohem Flächenbedarf und Erreichbarkeitsproblemen für Nicht-Motorisierte; Privilegierung des MIV zu Lasten kollektiver und aktiver Mobilität.

Trotz vielfältiger kritischer Untersuchungen nicht-nachhaltiger Mobilitätspraktiken und großer Einigkeit, was nicht-nachhaltige Mobilität ausmacht, gibt es aktuell allerdings keine allgemein anerkannte Definition von nachhaltiger Mobilität als Konzept (HOLDEN et al. 2020). In den verschiedenen Ansätzen bei der Annäherung an eine Eingrenzung des Konzepts finden sich allerdings Strategien und Handlungsfelder, die bei einer Definition helfen und einen Ansatz zur Transformation der nicht-nachhaltigen Mobilität liefern können.

Die drei wesentlichen Strategien sind *Avoid – Shift – Improve*. *Avoid* bezeichnet die Vermeidung von Verkehr, beispielsweise durch Videokonferenzen oder Telearbeit. *Shift* bezeichnet die Verlagerung zurückgelegter Wege auf nachhaltigere Verkehrsmittel, beispielsweise Zug statt Flugzeug oder öffentlicher Verkehr statt privatem Pkw. *Improve* bezieht sich auf Verbesserungen im bestehenden System, wie zum Beispiel effizientere Motoren oder Verkehrsmanagement für bessere Nutzung der Infrastruktur.

Handlungsfelder werden meistens aus der Feststellung von Problemen mit dem Status Quo der Mobilität abgeleitet. Von einem problemorientierten Ausgangspunkt werden somit Komponenten eines Konzepts nachhaltiger Mobilität definiert. In *Tabelle 1* findet sich eine überblicksartige Darstellung der am häufigsten genannten Maßnahmen mit einer Einordnung in die drei erwähnten dargestellten Strategien. Auffallend ist die Häufung von Maßnahmen im Bereich der Stadt- und Infrastrukturplanung insbesondere bei der Zuordnung zu den Strategien der Vermeidung von Verkehr und der Verlagerung auf nachhaltigere Verkehrsträger.

Tabelle 1: Handlungsfelder und Maßnahmen für nachhaltige Mobilität. Eigene Darstellung basierend auf BANISTER (2005, 2008); (2011); CAVALCANTI et al. (2017); CHAKRABORTY et al. (2021); DAVIES (2015b); GOLDMAN & GORHAM (2006); GRUNWALD & KOPFMÜLLER (2022); HOLDEN et al. (2020); KARIJALAINEN & JUHOLA (2021); KUSS & NICHOLAS (2022); MOZOS-BLANCO et al. (2018); RAMMLER (2016); RUHRORT (2019).

		Strategie		
		Suffizienz (Avoid)	Konsistenz (Shift)	Effizienz (Improve)
Technologie	<i>Emissionen</i>		Alternative Antriebe (BEV, HFCV), Einsatz alternativer Kraftstoffe	Lärmreduktion am Fahrzeug, Verbrauchs- und Emissionsvorgaben für die Industrie, Motordesign
	<i>Digitalisierung</i>	Videokonferenzen, Telearbeit Leerfahrten vermeiden	Mobility as a service (MaaS), Sharing-Mobilität, integrierte Tarif-, Informations- und Zahlungssysteme, Produktinnovation, Systeminnovation, Nutzungsinnovation	Verkehrsmanagement, Ladefaktoren verbessern
Modal Shift	<i>Maßnahmen</i> <i>MIV</i>	Beschränkung Zulassung und Nutzung, Zufahrtsverbote, Umweltzonen, Verkehrsberuhigung	Geschwindigkeitsreduktion, Straßennutzungsgebühren, Parkraummanagement, Besteuerung (Kraftstoff, Fahrzeug), Staugebühren, Citymaut, Zufahrtskontrollen, automatische Verkehrsüberwachung	Fahrzeugsicherheit
	<i>Umweltverbund</i>		Leistbarkeit, Vorrang für ÖV, Rad- und Fußverkehr, Stärkung Multioptionalität, Zugänglichkeit der Verkehrsmittel	Investitionen in kollektive Mobilitätssysteme, Beschleunigung von Bussen und Straßenbahnen
	<i>Lebensstil</i>	Einstellung der Verkehrsteilnehmer*innen ändern,	Gezielte persönliche Information, Incentivierung gewünschten Verhaltens, Gamification, Entkoppelung von Auto und Freiheit, gesunde Mobilität, Mobilitätsplanung, Paketstationen	
Planung	<i>Stadt- und Infrastrukturplanung</i>	Angemessene Dichte, Nutzungsmischung, dezentrale Zentralisierung, Erreichbarkeit von Einrichtungen, Verteilung von Infrastruktur und Dienstleistungen, Zugänglichkeit	Verteil- und Logistikzentren, Umverteilung öffentlicher Raum zum Umweltverbund, Verteilung von ÖV-Haltestellen, Vernetzung, Widerstandsfähige und sichere Infrastruktur, gleiche Verteilung von positiven und negativen Auswirkungen, lebenswerte Plätze	Gleiche Verteilung von Umweltlasten und -nutzen
	<i>Partizipation</i>			Beteiligungsprozesse, Akzeptanz für Maßnahmen

Zur Verkehrsvermeidung sollten Städte und Siedlungen eine angemessene Bevölkerungsdichte aufweisen, mit gleichmäßiger Verteilung von Einrichtungen des täglichen Bedarfs, Infrastrukturen und Dienstleistungen, die gut erreichbar und zugänglich sind. Gemäß der dezentralen Zentralisierung soll eine Mischung verschiedener Nutzungen – Wohnen, Arbeit, Einkaufen Freizeit usw. – die oft vorherrschende funktionale Trennung aufbrechen und damit die Notwendigkeit von Wegen reduzieren. Innerhalb der bestehenden gebauten Umwelt werden Umverteilung von öffentlichem Raum zugunsten des Umweltverbunds und zur Schaffung qualitativ hochwertiger Aufenthaltsräume, Vernetzung der dezentralen Zentren, eine gute räumliche Verteilung von ÖV-Haltestellen sowie eine sichere und widerstandsfähige Infrastruktur als Maßnahmen der Konsistenzstrategie genannt. Im Bereich der Güterlogistik wären hier dezentrale Paketstationen zu nennen, an denen gelieferte Waren selbst abgeholt werden anstatt nach Hause geliefert zu werden. Die Aspekte einer räumlich gleichmäßigen Betroffenheit von positiven und negativen Externalitäten der Mobilität sowie einer Beschleunigung des existierenden öffentlichen Verkehrs sind als Maßnahmen der Effizienzstrategie zuzuordnen. Abschließend ist der Aspekt der Partizipation in der Planung zu nennen. Hier können Beteiligungsprozesse die Ergebnisse effizienter machen, da die Akzeptanz von Maßnahmen gesteigert wird, Widerstände abgebaut werden und Maßnahmen besser und schneller umgesetzt werden können.

Aufbauend auf den Strategien und Handlungsfeldern kann eine Definition auf abstrakterer Ebene versucht werden. Angelehnt an RAMMLER (2017) kann nachhaltige Mobilität definiert werden als die ökologisch verträgliche, sichere und sozial gerechte Gestaltung und Gewährleistung der Erreichbarkeit von Einrichtungen und Kommunikationszugängen auf der Grundlage minimierten Einsatzes nicht-fossiler energetischer Ressourcen und der Minimierung negativer Externalitäten verbunden mit einem partizipativen Planungsprozess.

Sustainable Urban Mobility Plans als Instrument für nachhaltige Stadtentwicklung

Pläne für urbane Mobilität, später explizit Pläne für nachhaltige urbane Mobilität, werden von der Europäischen Kommission bereits seit über 20 Jahren gefördert und als Instrument für eine Verbesserung der städtischen Mobilität und aus ihr resultierender Probleme propagiert.

Im 2001 veröffentlichten Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ (KOM 2001) spricht die Kommission sehr deutlich die Probleme des Verkehrssystems in der EU an: Überlastung von Straßen durch gestiegenen Personen- und Güterverkehr, zunehmende Mobilitätsbedürfnisse, Staus, Umweltverschmutzung, Unfälle, fehlende Kostenwahrheit und Mängel an der Infrastruktur. Statt diese Probleme isoliert angehen zu wollen, wird

vor dem Hintergrund des Ziels nachhaltiger Entwicklung das Erfordernis einer integrierten Gesamtstrategie betont, die neben der Verkehrspolitik unter anderem Stadtplanungs- und Raumordnungspolitik sowie Wirtschaftspolitik umfassen soll. Zudem entdeckt die Kommission (Groß)Städte als Orte, die einerseits von den Problemen besonders betroffen sind, andererseits einen großen Beitrag zur Lösung leisten können. Mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip macht die Kommission zwar Vorschläge für Maßnahmen, beschränkt sich aber darauf, vorbildliche Praktiken in Vorreiterstädten zu fördern.

Mit dem Urban Mobility Package im Jahr 2013 legte die Kommission dann Grundprinzipien für das Konzept der SUMP fest und definierte Leitlinien, die nun über eine zentrale europäische Plattform verbreitet werden sollten (KOM 2013). Ins Zentrum rückten die Koordinierung für die Zusammenarbeit von Städten, die Weiterentwicklung des Konzepts, Sammlung und Vermittlung von Wissen und Kompetenzen. Die Kommission fordert zudem die Mitgliedsstaaten explizit dazu auf, die Rahmenbedingungen für ihre Kommunen zu schaffen, damit diese SUMP erstellen und umsetzen können.

Acht Jahre später stellt die Kommission in der Kommunikation „Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität“ (KOM 2021a) fest, dass es bei der Umsetzung von SUMP in den Mitgliedsstaaten Mängel gibt – zu große Unterschiede in der Qualität in und zwischen Mitgliedsstaaten, viele Städte ohne SUMP und fehlende Integration in übergeordnete strategische Pläne. Im Rahmen der Überarbeitung der TEN-V-Verordnung (KOM 2021b) schlägt sie nun vor, SUMP für alle städtischen Knoten verbindlich zu machen und die Anforderungen an SUMP im Anhang V der Verordnung in einem bindenden Rechtsakt zu regeln. Die Kommission betont die Bedeutung von Städten und städtischem Verkehr als wesentliche Bestandteile der transeuropäischen Verkehrsnetze und beschreitet somit den Weg des *hard law* – weg von der strikten Subsidiarität in Sachen urbaner Mobilität, hin zur Europäisierung nachhaltiger urbaner Mobilität.

Was genau sind Sustainable Urban Mobility Plans?

Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP) sind ein Instrument der strategischen Planung vorzugsweise für Städte und Metropolregionen, das mittel- bis langfristig ausgerichtet ist, und auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – soziale, ökologische, ökonomische – abzielt. Dabei wird die Perspektive klassischer Verkehrsplanung weg von der reinen Effizienz- und Bedarfsplanung in Bezug auf Infrastrukturen verschoben, der Mensch mit seinen Bedürfnissen in den Mittelpunkt gestellt und ein neues, integriertes Planungsparadigma entworfen (MAY 2015; TORRISI et al. 2020).

Ziel eines SUMP ist es, „die Zugänglichkeit von städtischen Gebieten zu verbessern sowie Mobilität und Verkehr nach, durch und in städtischen Gebieten qualitativ hochwertig und nachhaltig zu gestalten“, wobei es „mehr um den Bedarf einer ‚funktionsfähigen Stadt‘ und ihres Umlands,

als um Fragen der Kommunalverwaltung“ (KOM 2013: 2 ANNEX 1) geht. Das Verkehrssystem soll allen Arten der Mobilitätsnachfrage gerecht werden und für alle Nutzer*innen zugänglich sein, alle Verkehrsträger integriert betrachten und die Sicherheit verbessern. Zudem soll die Effizienz der Infrastruktur- und Raumnutzung und damit auch des europäischen Verkehrssystems gesteigert und durch eine Verringerung der negativen externen Effekte des Verkehrs die städtische Umwelt und Lebensqualität verbessert werden. Das Konzept verlangt eine Einbettung in umfassendere Stadt- und Gebietsstrategien sowie thematische Strategien und eine Verzahnung mit über- und untergeordneten Ebenen und benachbarten Gebieten.

Ein übergeordnetes Ziel ist es, die Planungspraktiken in europäischen Städten zu ändern (vgl. WERLAND 2020: 3). Es erfolgt eine Abkehr vom traditionellen, verkehrszentrierten Planungsparadigma hin zu einem neuem Paradigma der nachhaltigen urbanen Mobilitätsplanung mit dem Menschen im Zentrum. Die Unterschiede und die Verschiebungen sind in *Tabelle 2* dargestellt.

Tabelle 2: Unterschiede zwischen traditioneller Verkehrsplanung und nachhaltiger urbaner Mobilitätsplanung (RUPPRECHT CONSULT 2021: 11)

Traditionelle Verkehrsplanung		Nachhaltige urbane Mobilitätsplanung
Fokus auf Verkehr	→	Fokus auf Menschen
Primäre Zielsetzungen: Kapazität und Geschwindigkeit des Verkehrsflusses	→	Primäre Zielsetzungen: Erreichbarkeit und Lebensqualität, darunter soziale Gerechtigkeit, Gesundheit und Umweltqualität sowie wirtschaftliche Lebensfähigkeit
Fokus auf Verkehrsträger	→	Integrierte Entwicklung aller Verkehrsträger und Verlagerung hin zu nachhaltiger Mobilität
Infrastruktur als Hauptthema	→	Kombination von Infrastruktur, Anreizsystemen, Regulierung, Information und Förderung
Sektorbezogenes Planungsdokument	→	Planungsdokument abgestimmt mit relevanten Sektorplanungen und Politikbereichen
Kurz- und mittelfristiger Umsetzungsplan	→	Kurz- und mittelfristiger Umsetzungsplan, der in ein langfristiges Leitbild und eine Strategie eingebettet ist
Planungsgebiet innerhalb (kommunaler) Verwaltungsgrenzen	→	Festlegung des Planungsgebietes unter Betrachtung verkehrlicher Wechselwirkungen mit dem Umland
Domäne von Verkehrsingenieur*innen	→	Interdisziplinäre Planungsteams
Planung durch Expert*innen	→	Planung mit Einbindung von Interessenträger*innen sowie Bürger*innen anhand eines transparenten und beteiligungsorientierten Ansatzes
Begrenzte Evaluation	→	Systematische Evaluation, um den Lern- und Verbesserungsprozess zu erleichtern

Die Leitlinien für die Erstellung von SUMP berücksichtigen, dass das Konzept nicht als „Einheitslösung für die urbane Verkehrsplanung“ (KOM 2013: 2 ANNEX 1) gedacht ist, sondern eine Anpassung an die jeweiligen spezifischen Herausforderungen und lokalen Gegebenheiten erfolgen soll. So werden beispielsweise der Planungskontext (Größe der Stadt), der strategische Schwerpunkt (spezifisches Problem – allgemeine Situation) oder kommunale Bedingungen (Topographie, sozio-ökonomische Situation) als Auslöser für Anpassungen genannt (RUPPRECHT CONSULT 2021: 24). Zur Verbreitung des SUMP-Konzepts nutzt die Kommission vor allem Netzwerke, Plattformen und andere Möglichkeiten des Lernens und Informationsaustausches. Zu den bedeutendsten Initiativen zählen hier *Eltis* und *CIVITAS*.

*Eltis*¹ – *The Urban Mobility Observatory* ist eine Netzwerk- und Unterstützungsplattform für Themen der nachhaltigen urbanen Mobilität und SUMP, die von der Generaldirektion MOVE der Europäischen Kommission finanziert wird. Sie soll den Austausch von Informationen, Wissen und Erfahrungen befördern und stellt dabei Praxisbeispiele und Werkzeuge zur Verfügung. In diesem Zusammenhang ist das Portal für SUMP hervorzuheben, das umfassende Informationen zu Konzept, Prozess sowie Leitlinien und Unterstützung zur Erstellung von SUMP anbietet. Fallstudien, Werkzeuge für die Praxis und Schulungsmaterial sowie eine jährliche Fachkonferenz zu SUMP ergänzen das Angebot (www.eltis.org).

*CIVITAS*² ist ein 2002 von der Kommission gegründetes Programm, das urbane Mobilität nachhaltiger gestalten soll. In Forschungsprojekten, Living Labs, Workshops, einem Netzwerk und mit Lernangeboten sollen in den Themenbereichen Mobilität und Stadtplanung Innovationen in nachhaltiger urbaner Mobilität vorangebracht werden (www.civitas.eu). In Bezug auf SUMP verantwortet *CIVITAS* unter anderem das Projekt „SUMPS-UP“, das Städtenetzwerke, Städte, Forschungseinrichtungen und Praktiker*innen zusammenbringt, um bestehende Barrieren für Städte bei der Erarbeitung und Verabschiedung von SUMP zu identifizieren und abzubauen (www.sumps-up.eu).

Aktuell haben 1104 Städte und Stadtregionen einen SUMP, weitere 49 sind derzeit in Vorbereitung (ELTIS 2022). *Eltis* selbst gibt an, dass im Jahr 2011 insgesamt 829 Städte und 695 Stadtregionen in der Datenbank verzeichnet waren, von denen aktuell ca. 72% einen SUMP haben. Auch wenn einige Mitgliedsstaaten für Städte SUMP verpflichtend machen, ist die Verbreitung eher auf Mittel der soften Governance der EU zurückzuführen (WERLAND 2020).

Dies ist beachtlich, denn die Kommission hat bis zur Vorlage des Entwurfs für eine Überarbeitung der TEN-V-Verordnung in Bezug auf SUMP keine formal hierarchischen Instrumente in der

¹ Akronym für European local transport information system.

² Akronym für: CIty – VITAlity - Sustainability

urbanen Mobilitätsplanung eingesetzt – Maßnahmen in diesen Bereich indirekt betreffenden Politikbereichen wie Umweltschutz ausgenommen. Selbst die verpflichtende Verabschiedung eines SUMP als Bedingung für Regionalförderung oder für den Erhalt von Mitteln aus der Connecting Europe Facility³ übten keinen wesentlichen Einfluss auf die Aufnahme von SUMP-Planung aus (WERLAND 2020). Beim Wettbewerb um Preise und Auszeichnungen treten hauptsächlich so genannte Vorreiter-Städte an, die sich untereinander ein Race-to-the-top liefern, nicht die breite Masse. Dies lässt den Schluss zu, dass weder finanzielle Anreize noch politischer Zwang Städte motivieren, einen SUMP aufzustellen.

Fazit und Empfehlungen

Die Europäische Kommission hat bereits 2001 das Potenzial von urbaner Mobilitätsplanung erkannt. Unter Rücksicht auf das Subsidiaritätsprinzip beschränkte sie sich lange darauf, Kommunen bei der Erstellung, Entwicklung und Umsetzung von SUMP zu unterstützen und das Capacity Building in Form von Austausch über Best Practice, Wissensplattformen und Informationsaustausch zu fördern. Mit den allgemeinen Leitlinien für die Erstellung von SUMP und dem jüngsten Schritt, städtische Knoten in den Transeuropäischen Verkehrsnetzen zur Erstellung eines SUMP zu verpflichten, verstärkt die Kommission ihren Einsatz.

Von aktuell 829 Städten und 695 Stadtregionen der EU haben bereits 72% einen SUMP. Obwohl teilweise finanzielle Anreize über die Regionalförderung oder spezifische Projektförderung bestehen und in manchen Ländern über nationale Regelungen SUMP vorgeschrieben sind oder gefördert werden, ist der Anteil recht beachtlich und deutet auf ein vorhandenes Problembewusstsein bei den lokalen Akteur*innen hin.

Für das transformative Potenzial der Sustainable Urban Mobility Plans können folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen festgehalten werden:

1. **Integrierte Planung** ist wesentlich für die nachhaltige Stadtentwicklung. Die Verkehrs- und Mobilitätsplanung muss aus der isolierten Betrachtung des reinen Nachfragemanagements zur vermeintlich effizienten Abwicklung von Verkehrsströmen befreit werden und in eine Art der Planung übergehen, die verschiedene Themen (Umwelt, Klima, Energie, Transport, Bildung, Arbeit...) integriert betrachtet, administrative Ebenen und Grenzen überschreitet, mit langfristiger Perspektive agiert und die Bedürfnisse und Interessen der Beteiligten einbezieht.

³ Finanzierungsinstrument der EU für Maßnahmen der Transeuropäischen Netze.

2. **Partizipation** ist wesentlich für das Gelingen transformativer Projekte. Mit der Beteiligung berechtigter Stakeholder an Planungs- und Entscheidungsprozessen, mit klarer Kommunikation von Entscheidungen, der Bereitstellung von Informationen und konstruktivem Feedback werden die Grundlagen für akzeptierte und funktionierende Lösungen geschaffen.
3. **Capacity Building** kann als Grundlage für einen Dominoeffekt über positive Vorbilder dienen. In zahlreichen transformativen Projekten wird Wissen geschaffen, es werden Probleme gelöst und Kompetenzen aufgebaut. Diese zu bündeln und zu verbreiten, sowie sie einfach zugänglich zu machen kann als verstärkende Faktor zur Transformation beitragen.
4. **Erfolgsmessung und Qualitätsprüfung:** Im SUMP-Prozess obliegt die Definition von Zielen und Indikatoren den Städten – und damit auch die Frage, in welchem Grad die Maßnahmen transformativ wirken können. Obwohl es für die Erstellung und Inhalte eines SUMP Leitlinien gibt und sie maximale Anpassbarkeit an die örtlichen Gegebenheiten gewährleisten, bleibt hier offen, in wie weit die Ziele des Plans ernsthaft verfolgt werden, realistisch erreichbar sind und im Einklang mit übergeordneten Zielen stehen. Hier wäre ein allgemeiner Qualitätscheck förderlich.

Die Europäische Kommission folgt mit ihrem Konzept der SUMP dem neuen Planungsparadigma, das eine Abkehr vom effizienzorientierten, rein verkehrszentrierten Ansatz ist, den Menschen in den Mittelpunkt stellt und die Notwendigkeit eines Kulturwandels in der urbanen Mobilität vermittelt. An dieser Stelle könnte der Blick noch intensiver auf starre, unflexible Planungskulturen gerichtet werden. Eine genauere Analyse der Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen, die gegen eine nachhaltige Transformation in der urbanen Mobilität oder der Stadt- und Infrastrukturplanung wirken, wäre lohnend. Exemplarisch sollen hier Straßenverkehrsordnungen oder Bauordnungen genannt werden, die in den jeweiligen Domänen starke Wirkung entfalten und Beharrungskräfte innerhalb der Verwaltung und der Gesellschaft kultivieren und Verhaltensweisen verfestigen.

Städte kämpfen im Zeichen des Klimawandels schon heute mit akuten Problemen. Um die langfristige Perspektive eines bewohnbaren Planeten zu sichern, müssen alle Möglichkeiten einer nachhaltigen Transformation ausgeschöpft werden, gerade auch im Bereich der Mobilität. Das Konzept der Sustainable Urban Mobility Plans mit seinen Leitlinien, einer Vielzahl an Best Practice Beispielen und dem menschenzentrierten Planungsparadigma können dabei wichtige Orientierung bieten und Hilfestellung leisten. Werden sie konsequent und aus Überzeugung erarbeitet und umgesetzt, können sie ein Booster für nachhaltige urbane Mobilität in der EU sein und einen Beitrag für nachhaltige Stadtentwicklung leisten.

Referenzen

- BANISTER, D. (2005): *Unsustainable Transport: City Transport in the New Century*. London.
- BANISTER, D. (2008): The sustainable mobility paradigm. In: *Transport policy*, 15(2), S. 73-80. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>.
- BANISTER, D. (2011): Cities, mobility and climate change. In: *Journal of transport geography*, 19(6), S. 1538-1546. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2011.03.009.
- C40 CITIES (2022): Public Transit Network. <https://www.c40.org/networks/public-transit-network/>
- CAVALCANTI, C. D. O., et al. (2017): Sustainability assessment methodology of urban mobility projects. In: *Land Use Policy*, 60, S. 334-342. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.005>.
- CHAKRABORTY, S., et al. (2021): Selected Aspects of Sustainable Mobility Reveals Implementable Approaches and Conceivable Actions. In: *Sustainability*, 13(22). DOI: 10.3390/su132212918.
- DAVIES, W. K. D. (2015a). Background to Sustainable Cities. In: Davies, W. K. D. (Hrsg.), *Theme cities: solutions for urban problems*. Dordrecht [u.a.], S. 151-206.
- DAVIES, W. K. D. (Hrsg.) (2015b): *Theme cities: solutions for urban problems*. Dordrecht [u.a.].
- ELTIS (2022): City Database. abgerufen am 14.8.2022, <https://www.eltis.org/mobility-plans/city-database>
- KOM - EUROPÄISCHE KOMMISSION (2013): 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. (KOM(2013) 913 final).
- KOM - EUROPÄISCHE KOMMISSION (2021a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der neue europäische Rahmen für urbane Mobilität. (COM(2021) 811 final).
- KOM - EUROPÄISCHE KOMMISSION (2021b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1153 und der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 1315/2013
- EUROPEAN COMMISSION. (2022): Annual statistical report on road safety in the EU, 2021. European Road Safety Observatory. Brussels.
- DG MOVE - EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR MOBILITY AND TRANSPORT (2020): *EU transport in figures: statistical pocketbook 2020*. Luxemburg. <https://data.europa.eu/doi/10.2832/491038>.

- EEA - EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2020): Air quality in Europe - 2020 report. (EEA Report No 9/2020). Luxemburg.
- EEA - EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2022): Decarbonising road transport — the role of vehicles, fuels and transport demand. Transport and environment report 2021. (EEA Report No 2/2022). Luxemburg.
- GOLDMAN, T., & GORHAM, R. (2006): Sustainable urban transport: Four innovative directions. In: *Technology in Society*, 28(1-2), S. 261-273. DOI: 10.1016/j.techsoc.2005.10.007.
- GRUNWALD, A., & KOPFMÜLLER, J. (2022): *Nachhaltigkeit (3., aktualisierte und erweiterte Auflage)*. Frankfurt, New York, Birmingham.
- HOLDEN, E., et al. (2020): Grand Narratives for sustainable mobility: A conceptual review. In: *Energy Research & Social Science*, 65, S. 101454. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101454>.
- IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2022): *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge (UK), New York.
- IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2018): *World Energy Outlook 2018*.
- IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2021): *World Energy Outlook 2021*.
- KARJALAINEN, L. E., & JUHOLA, S. (2021): Urban transportation sustainability assessments: a systematic review of literature. In: *Transport Reviews*, 41(5), S. 659-684. DOI: <https://doi.org/10.1080/01441647.2021.1879309>.
- KOM - KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001): *Weissbuch. Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft*. (KOM(2001) 370 endgültig).
- KUSS, P., & NICHOLAS, K. A. (2022): A dozen effective interventions to reduce car use in European cities: Lessons learned from a meta-analysis and transition management. In: *Case studies on transport policy*. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2022.02.001>.
- MAY, A. D. (2015): Encouraging good practice in the development of Sustainable Urban Mobility Plans. In: *Case studies on transport policy*, 3, S. 11. DOI: 10.1016/j.cstp.2014.09.001.
- MOZOS-BLANCO, M. Á., et al. (2018): The way to sustainable mobility. A comparative analysis of sustainable mobility plans in Spain. In: *Transport policy*, 72, S. 54. DOI: 10.1016/j.tranpol.2018.07.001.
- RAMMLER, S. (2016). *Nachhaltige Mobilität: Gestaltungsszenarien und Zukunftsbilder*. In: Schwedes, O., et al. (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden, S. 899-917.
- RAMMLER, S. (2017): *Volk ohne Wagen. Streitschrift für eine neue Mobilität*. Frankfurt am Main.
- RUHRORT, L. (2019): *Transformation im Verkehr: Erfolgsbedingungen für verkehrspolitische Schlüsselmaßnahmen*. Wiesbaden.
- RUPPRECHT CONSULT (Hrsg.) (2021): *Leitlinien für Nachhaltige Urbane Mobilitätspläne (SUMP)*. Zweite Ausgabe. Frankfurt.

- TORRISI, V., et al. (2020). “Sustainable Urban Mobility Plans”: Key Concepts and a Critical Revision on SUMP Guidelines. In: Gervasi, O., et al. (Hrsg.): Computational Science and Its Applications – ICCSA 2020. Vol. 12255, Cham, S. 628.
- UN - UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2019): World Urbanization Prospects. The 2018 Revision. New York.
- WERLAND, S. (2020): Diffusing Sustainable Urban Mobility Planning in the EU. In: Sustainability, 12(20). DOI: 10.3390/su12208436.