

# Zu den institutionellen Rahmenbedingungen für die sozial-ökologische Transformation des öffentlichen Raums in Österreich – Barrieren und Lösungsansätze

Autor:innen: Lisa Gallian\* | Barbara Laa\* | Dominik Hölzl\*\* | Paula von Krosigk\*\* | Jonathan Fetka\*\* | Martin Berger\*\* | Harald Frey\*

\*Institut für Verkehrswissenschaften, TU Wien

\*\*Institut für Raumplanung und Raumordnung, TU Wien

## Relevanz

In Österreich ist der Verkehrssektor eine der zentralen Herausforderungen für die gegenwärtige Klima- und Energiepolitik (Frey et al., 2023; Umweltbundesamt, 2019). Die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors haben einen erheblichen Anteil an den gesamten THG-Emissionen (rund 30 % im Jahr 2019) (Anderl et al., 2020; Frey et al., 2023). Während jahrzehntelang Straßenräume in vielen Städten und Regionen ausschließlich für den motorisierten Individualverkehr geplant wurden, wurde er Umweltverbund (Öffentlicher Verkehr, Fuß- und Radverkehr) auf die bestehenden Restflächen verdrängt. Vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen betrachten wir den öffentlichen Raum als räumliche Manifestation von Aushandlungsprozessen als ein zentrales Handlungsfeld für die sozial-ökologische Transformation, welcher durch vorausschauende Raum- und Verkehrsplanung zugunsten alternativer Verkehrsmodi und anderwärtigen Nutzungen neu- bzw. umgestaltet werden muss. Trotz der Dringlichkeit und des vielfältigen Nutzens einer Umgestaltung öffentlicher Räume für Klimagerechtigkeit (und darüber hinaus) erweist sich diese als konfliktträchtiges Feld und Pläne werden oft nicht umgesetzt. Ein Paradigmenwechsel im Mobilitätssystem wird zwar eingefordert, hat aber noch nicht wirklich stattgefunden (Driscoll, 2014; Gössling and Cohen, 2014; Mattioli et al., 2020). Analysen von Koordinations- und Steuerungsmechanismen in Bezug auf öffentliche Räume geben Aufschluss über die Gründe für die Umsetzungslücken bei der Erreichung übergeordneter Ziele der Verkehrsplanung.

## Methodik

Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt auf den Steuerungs- und Koordinationsbemühungen rund um die sozial-ökologische Transformation des öffentlichen Raums. Unter Berücksichtigung der Institutionentheorie (Dacin et al., 2002) wurde versucht, organisatorisches und individuelles Handeln und damit (institutionellen) Wandel zu verstehen und zu erklären. Der institutionelle Wandel kann sich von der Mikroebene (zwischenmenschlich und suborganisatorisch) bis zur Makroebene (gesellschaftlich und global) vollziehen, aber auch in kürzeren oder längeren Zeiträumen, schrittweise oder radikal erfolgen (Dacin et al., 2002). Bei institutionellen Faktoren (Ostrom, 2005) - die sich entweder hinderlich oder förderlich auswirken können - müssen somit verschiedene Analyseebenen berücksichtigt werden: Makro-, Meso- und Mikroebene (Karlsson et al., 2020). Die Verwendung einer Mehrebenenperspektive auf komplexe, interdisziplinäre Handlungsfelder ist sinnvoll, um die empirische Forschung zu strukturieren und damit charakteristische Elemente der sozial-ökologischen Umgestaltung des öffentlichen Raums in Österreich auf verschiedenen Ebenen zu erfassen. Für die empirische Untersuchung wurde ein qualitatives Forschungsdesign mit drei methodischen Ansätzen gewählt. Diese Ansätze umfassen: [1] eine **Fokusgruppe** mit fünf Expert:innen aus dem Mobilitätssektor, [2] eine breit angelegte **Literaturrecherche** sowie [3] **acht leitfadengestützte Expert:inneninterviews** aus insgesamt sieben Fallstudien. Fünf der Fallstudien sind im ländlichen Raum angesiedelt, zwei der Fallstudien im urbanen Raum.

## Forschungsfragen

Welche institutionellen Rahmenbedingungen gibt es in Österreich für die Umgestaltung des öffentlichen Raums im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation und wie beeinflussen sie die lokale Umsetzung?

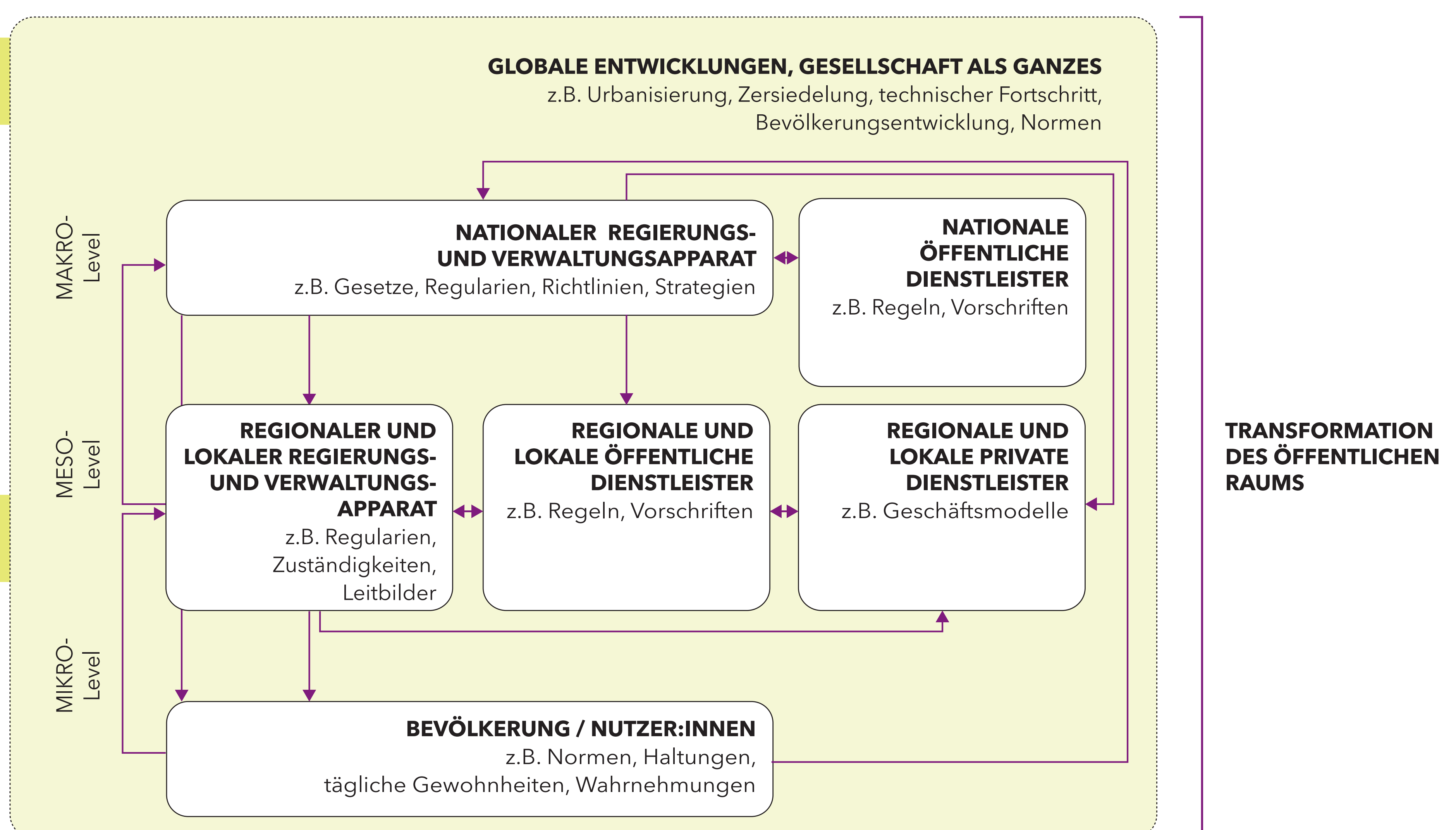
Welche zentralen Barrieren und Lösungsansätze lassen sich für die Umgestaltung öffentlicher Räume ableiten?

Welche Handlungsempfehlungen ergeben sich für Politik, Planung und Verwaltung?

## Ergebnisse

Ziel der Untersuchung war es, einen fundierten Überblick über die institutionellen Rahmenbedingungen, zentrale Barrieren und Lösungsansätze sowie Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Raum in Österreich zu geben und abzuleiten. Wir liefern damit Erkenntnisse auf übergeordneter, strategischer Ebene über die Bereitstellung von Infrastrukturen für nachhaltige Verkehrsmodi in Zukunft gelingen kann, aber auch Erkenntnisse auf lokaler, operativer Ebene für die erfolgreiche Umsetzung von Mobilitätsprojekten.

Dabei unterscheiden wir zwischen [1] **akteursbezogenen Barrieren**, [2] **prozessbezogenen Barrieren**, [3] **finanziellen Barrieren**, und [4] **rechtlichen Barrieren** auf der Makro-, Meso- und Mikroebene und gehen auf mögliche Lösungen ein, um entsprechende Barrieren in Zukunft überwinden zu können. Entscheidungsfindungen im Verkehrssektor unterliegen aufgrund der gegenwärtigen, erhöhten Anforderungen komplexeren Prozessen als in der Vergangenheit. Die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen (rechtlich, finanziell, akteursbezogen, prozessbezogen)



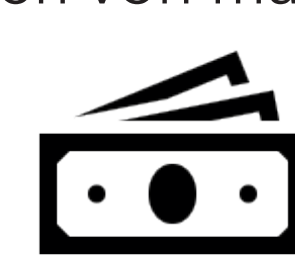
sind zurzeit nicht darauf ausgelegt, diesen erhöhten Anforderungen gerecht zu werden und sozial-ökologische Umgestaltungen des öffentlichen Raums auf den Weg zu bringen. Zusätzlich sind individuelle Handlungsorientierungen aufgrund unterschiedlich aufgefassten Problemsituationen bzw. Interessen in den Entscheidungen wahrzunehmen, die lokale Umsetzungen blockieren. Die öffentliche Aufgabenbewältigung im Bezug auf die Umgestaltung öffentlicher Räume kommt in Österreich einer hoheitlich-hierarchischen Steuerungsform zu, wird aber durch Handlungsorientierungen von marktförmig organisierten Akteur:innen beeinflusst.



**Akteursbezogene Barrieren:** Die Interviews zeigen z.B. die essenzielle Rolle von Stadtverwaltung und Fachplaner:innen, die die Planungsprozesse begleiten und umsetzen. Dabei haben die Interviews auch offengelegt, dass sich mitunter ein autozentriertes Planungsverständnis in lokalen Abteilungen für Verkehrsplanung wie auch bei Landesplaner:innen und Verkehrsjurist:innen findet, die effektiv Verkehrswendeprojekte blockieren können.



**Prozessbezogene Barrieren:** Die Beispiele haben gezeigt, dass auch Teilnehmungsformate teilweise schlecht besucht werden, teilweise einzelne Zielgruppen nicht an Teilnehmungsprozessen teilnehmen wollen. Mit früh beginnenden Teilnehmungsstrategien und einem konsistenten Informationsfluss zur Bevölkerung kann das Interesse aufrecht erhalten und die Beteiligung belebt werden.



**Finanzielle Barrieren** sind Hürden, welche wiederholt in den Planungsprozessen der Praxisbeispiele auftauchen. Gerade kleinere Gemeinden verfügen über keine allzu großen Etats, was eine Umsetzung größerer Transformationsprojekte erschwert. Auch werden für Evaluierungen von etwaigen Wirkungen selten ausreichend Budgets vorgesehen, was die Argumentation neuer Umgestaltungsprojekte erschwert.



**Rechtliche Barrieren:** Gerade Pilotprojekte und innovative Transformationsprojekte gehen oftmals neue Wege, die über die Umsetzung bewährter Maßnahmen hinausgehen. Damit begeben sich die Projekte teilweise in rechtliche Graubereiche, in denen die StVO keine klaren gesetzlichen Rahmenseetzungen vorgibt bzw. Behörden das Risiko zur Bewilligung scheuen.

### Referenzen

Anderl, M., Geiger, K., Guegle, B., Gössling, M., Haider, S., Heller, C., Köther, T., Krutzler, T., Kuschel, V., Lampert, C., Neier, H., Pazdernik, K., Perl, D., Poupas, S., Purzner, M., Rigler, E., Schieder, W., Schmidt, G., Schodl, B., Storch, A., Stranner, G., Vogel, J., Wiesenberger, H. and Zechmeister, A. (2020). Klimaschutzbericht 2020. Umweltbundesamt Wien. URL: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0738.pdf>.

Dacin, M. T., Goodstein, J. and Scott, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. The Academy of Management Journal, 45, 45-56. doi: 10.2307/3069284

Driscoll, P. A. (2014). Breaking Carbon Lock-In: Path Dependencies in Large-Scale Transportation Infrastructure Projects. Planning Practice & Research, 29, 317-330. doi: 10.1080/02697459.2014.929847

Frey, H., Brezina, T. and Emberger, G. (2023). Kapitel 6. Mobilität. ISBN: 978-3-662-66496-4. doi: 10.1007/978-3-662-66497-1\_10

Gössling, S. and Cohen, S. (2014). Why sustainable transport policies will fail: EU climate policy in the light of transport taboos. Journal of Transport Geography, 39, 197-207. doi: 10.1016/j.jtrangeo.2014.07.010

Mattioli, G., Roberts, C., Steinberger, J. K. and Brown, A. (2020). The political economy of car dependence: A systems of provision approach. Energy Research & Social Science, 66, 101486. doi: 10.1016/j.erss.2020.101486

Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity. Princeton University Press, United Kingdom. URL: [https://wtf.tw/ref/ostrom\\_2005.pdf](https://wtf.tw/ref/ostrom_2005.pdf).

Umweltbundesamt. (2019). GHG Projections and Assessment of Policies and Measures in Austria. Reporting under Regulation (EU) 525/2013, 15 March 2019. Umweltbundesamt. Wien.