

Seminararbeit

Mobilitätswende in Österreich-

Mögliche Hindernisse auf staatlicher Ebene

Leonhard Ulrici

11802460

Datum: 22.01.23

Kurzfassung

In dieser Arbeit sollen staatliche Strukturen im Bereich der Verkehrsplanung beleuchtet werden, die möglicherweise Gründe sind, weshalb eine von der Wissenschaft geforderte Mobilitätswende noch nicht in dem Maß umgesetzt wird, wie es die Klimaziele Österreichs erfordern würde. Zu Beginn wird dafür die besondere, sozioökonomische Stellung des PKWs in unserer Gesellschaft beleuchtet, die als grundlegendes, politische und wirtschaftliche Strukturen übergreifendes, Konzept verstanden werden kann. Anschließend werden darauf aufbauend, die Unverbindlichkeit und fehlende Kompetenzzuweisung von Zielen und Rahmensetzungen politischer Strategiedokumente am Beispiel des Mobilitätsmasterplan 2030 diskutiert. Konkreter sollen im Folgenden noch mögliche Schwachstellen der Strategischen Prüfung Verkehr (SP-V) untersucht werden, die als staatliches Genehmigungsverfahren für die Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der Straße eine zentrale Rolle in der Planung unseres zukünftigen Verkehrswesens einnimmt.

1 Einleitung

Österreich wird die im Pariser Klimaabkommen vereinbarten Ziele der Co2-Reduktion mit immer geringerer Wahrscheinlichkeit erreichen. Die THG-Emissionen sinken zu langsam, man entfernt sich immer mehr vom vorgegebenen Zielpfad und weitreichendere Maßnahmen wären notwendig, um eine Trendwende zu erreichen [Umweltbundeamt (2021)].

Dabei ist die Mobilitätswende eine der größten Herausforderungen auf dem Weg zu einer Klimaneutralität bis 2040 [Rechnungshof (2021)]. Derzeit ist der Verkehrssektor für 30,1% der THG-Emissionen in Österreich verantwortlich. Viel alarmierender sind jedoch die Entwicklungen der letzten 30 Jahre. Während die THG-Emissionen aller anderen Sektoren seit 1990 gesunken sind, sind die des Sektors Verkehr um 74,4% angestiegen, was auf unterschiedliche Faktoren wie gestiegenen Mobilitätsbedürfnissen, steigenden Konsum und dem Trend zu größeren und schwereren PKWs zurückzuführen ist [Umweltbundeamt (2021)].

Eine ökologisch nachhaltige und ganzheitliche Mobilitätswende ist notwendig, um einen weiteren Anstieg der THG-Emissionen zu verhindern und das Erreichen von Klimazielen zu ermöglichen. Dabei existiert schon seit längerem eine Einigkeit in der Wissenschaft über die grundlegenden Veränderungen und Maßnahmen, die notwendig wären, um den Verkehr klimaneutral zu gestalten und auch langsam entwickelt sich ein politischer Konsens, um die Notwendigkeit einer Mobilitätswende. Dadurch stellt sich aber die Frage, wieso es eine derartige Diskrepanz zwischen wissenschaftlich gefordertem und den Umsetzungen in der Realität gibt und wieso es unserer Gesellschaft so schwer fällt ein nachhaltiges Mobilitätskonzept zu etablieren.

2 Forschungsfrage

In dieser Arbeit soll der Frage nachgegangen werden, aus welchen Gründen die Mobilitätswende in Österreich noch nicht in dem Maße gelingt, wie es die Zielsetzungen der Klimaziele erfordern. Da die Notwendigkeit einer nachhaltigen Mobilitätswende von der Wissenschaft klar formuliert wird und auch ein politischer Konsens sich immer mehr dahingehend ausbildet, bleibt die Frage, wieso es eine derartige Diskrepanz zwischen wissenschaftlich gefordertem und den Umsetzungen in der Realität gibt. Ein Grund kann dafür in staatlichen Strukturen gesehen werden, die wissenschaftliche Erkenntnisse noch nicht ausreichend in die Verkehrsplanung umsetzen. Deswegen soll im Folgenden versucht werden aufzuzeigen, welche davon mögliche Hindernisse für die Implementierung einer Mobilitätswende darstellen könnten.

Dabei soll auf den Mobilitätsmasterplan 2030 als Strategiedokument der Bundesregierung und die Strategische Prüfung Verkehr (SP-V) als zentrales Genehmigungsverfahren für den Infrastrukturausbau der Straße genauer eingegangen werden. Beide sind wichtig für die Umsetzung von zukunftsweisenden Maßnahmen hin zu einer Dekarbonisierung des Verkehrssystems und können damit von entscheidender Bedeutung für das Erreichen von Klimazielen für Österreich darstellen. Deshalb sollen in dieser Arbeit mögliche unzureichende Wirkmechanismen innerhalb dieser beiden untersucht werden, die einer ökologisch nachhaltigen Mobilitätswende im Weg stehen.

Aufgrund der vielfältigen Strukturen und Akteure kann in dieser Arbeit nicht allen Kausalitäten nachgegangen werden und es sollen auch keine Personen, Institutionen oder Strukturen direkt anschuldigt werden. Vielmehr soll versucht werden zu zeigen, dass der historisch gewachsene Fokus unserer Mobilität auf den Individualverkehr mittels Personenkraftwagen Schwierigkeiten ergibt, um erfolgreich zu intervenieren bzw. den Verkehr in Österreich im Einklang mit den Klimazielen bis 2040 klimaneutral zu gestalten.

3 Methodik

Für die Bearbeitung der Fragestellung wurde eine Vielzahl an unterschiedlichen Literaturquellen verwendet. Im ersten Teil der Arbeit fand die Literaturrecherche größtenteils mit einem Schneeballsystem ausgehend von einschlägigen Artikeln zu der Bedeutung des PKWs in unserer Gesellschaft statt. Um anschließend ein Überblick über die politischen Strategien im Verkehrsbereich zu erhalten, setzt sich die Arbeit mit der österreichischen Verkehrspolitik und Zielsetzungen der Regierung auseinander. Dies geschah entweder direkt über die von Ministerien veröffentlichten Dokumente oder über diese analysierende Sekundärliteratur. Hierzu wurden ebenfalls auch Berichte und Prognosen zuständiger Ämter hinzugezogen. Für ein Verständnis der SP-V wurde sich außerdem grundlegend mit dem Ablauf dieses Verfahrens auseinandergesetzt und anschließend anhand von mehreren Stellungnahmen die Kritik an dem Verfahren herausgearbeitet.

4 Der Motorisierte Individual Verkehr in unserer Gesellschaft

Um zu verstehen, wieso manche Strukturen eine Veränderung des Systems erschweren und zu erklären, wie diese entstanden sind, muss die besondere und einzigartige Stellung des PKWs in unserer heutigen Gesellschaft verdeutlicht werden.

In unserem heutigen globalisierten und hochkomplexen Verkehrssystem kann von einem regelrechten „Car-Regime“ gesprochen werden, dessen Strukturen die Benutzung des PKWs als das bevorzugte Verkehrsmittel ermöglichen und fördern [Zijlstra & Avelino (2012)].

Das ist insofern problematisch, da sich staatliche und wirtschaftliche Strukturen in den letzten Jahrzehnten auf die fortschreitende Entwicklung des MIV konzentriert haben und dadurch Veränderungen im Mobilitätskonzept hin zu einer sozial ökologischen Wende schwierig zu etablieren sind. Dieses „System der Automobilität“ ist durch die geschaffenen bzw. langjährig faktisch gewachsenen Strukturen, die sozialpolitische Stellung des PKWs in unserer heutigen Gesellschaft und der Vernetzung und Abhängigkeit vieler Akteure sich selbst erhaltend und hat einen dominanten Charakter gegenüber anderen Formen der Mobilität [Urry (2004)]. Dieser dominante Charakter wird auch als Pfadabhängigkeit beschrieben, welche bezogen auf den Verkehr beschreibt, wie Entwicklungen in der Geschichte unserer Gesellschaft zu einer Verengung der Möglichkeiten geführt haben neue Formen der Mobilität zu etablieren. Das gefestigte System geht über die wirtschaftlichen Interessen der Automobilproduktion hinaus und hat sich tief in unserem sozialen Leben, Gewohnheiten, staatlichen Strukturen, Gesetzen und Normen verankert [Kahlenborn et al. (2019)].

Die Gründe dieser historischen Entwicklung sind vielfältig und eine Erläuterung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, deswegen soll dabei auf entsprechende Literatur verwiesen werden [Urry (2004), Featherstone (2004)]. Das Ergebnis dieser Entwicklung lässt sich aber auch ohne die Aufarbeitung des konkreten historischen Zusammenhangs gut nachvollziehen. Große Teile unseres gesellschaftlichen Lebens sind momentan auf den Motorisierten Individual Verkehr (MIV) ausgelegt und ein Umlenken bzw. eine grundlegende Veränderung dieses Systems erweist sich bisher als schwierig.

Das stellt insofern ein Problem dar, da nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen eine Verkehrswende auf Basis von Effizienzsteigerung und neuen Antriebstechnologien nicht annähernd ausreicht, um eine vollständige Dekarbonisierung im vorgegebenen Zeitrahmen der Pariser Klimakonferenz einzuhalten und damit ein PKW und technioptimistischer Ansatz einer Nachhaltigkeitsstrategie kritisch hinterfragt werden muss [BMK (2020), Umweltbundesamt (2018)].

Denn nicht nur die THG-Emissionen, der auf dem Verbrennungsmotor basierenden Fahrzeuge, machen den Verkehrssektor zu einer der größten Herausforderungen der Dekarbonisierung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Bodenversiegelung durch Infrastrukturausbau, der steigende Bedarf an erneuerbaren Energien durch E-Autos und die zunehmende Zersiedelung der räumlichen Struktur sind nur einige Punkte, die mit einem steigenden Verkehrswachstum im Motorisierten Individual Verkehr einhergehen [Umweltbundesamt (2018)].

Das wird auch im Mobilitätsmasterplan 2030 betont, welcher eine Reduzierung des Motorisierten Individual Verkehrs (MIV) im Modal Split von 61% auf 42% im Jahr 2040 als Notwendigkeit für eine Dekarbonisierung des Verkehrssystems betont [BMK (2021)]. Damit das gelingt, muss es neben einer Effizienzsteigerung, „grüneren Antriebstechnologien“ und einer durch Digitalisierung gestützten Verkehrsvermeidung eine Fokusverschiebung weg vom privaten PKW hin zu den Verkehrsmodi des Umweltverbundes (Aktive Mobilität, ÖPNV, Shared Mobility) geben. Im Zuge dieser Fokusverschiebung muss zudem eine Veränderung in dem gesellschaftlichen Konsens darüber entstehen wie wir unser Mobilitätsverhalten als zivile Bevölkerung ändern können und welche Beiträge aus dem alltäglichen Leben hier eine bedeutende Rolle spielen [BMK (2020)].

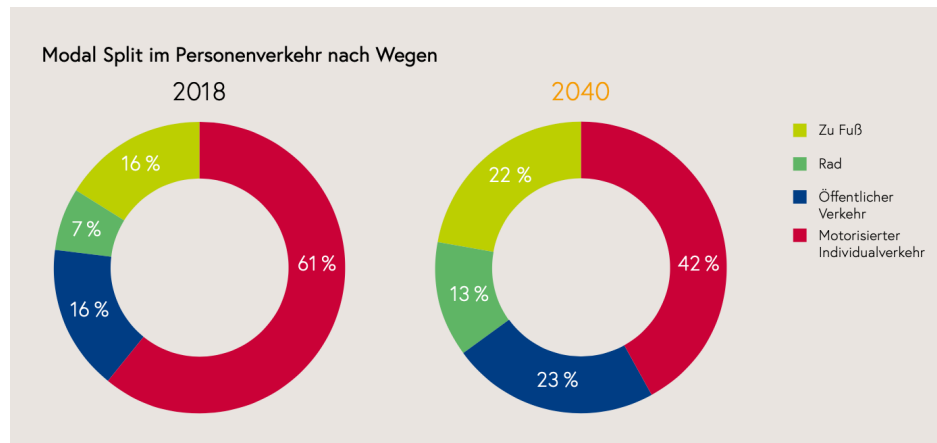


Abbildung 1: Notwendige Veränderung des Modal Splits aus dem „Mobilitätsmasterplan 2030“

Es wurde bewusst hier „grünere“ und nicht „grüne“ Antriebstechnologien verwendet, da die Produktion der Batterien für elektrische PKWs die Schürfung von Metallen und Mineralien wie Kobalt erfordert, welche neokolonialistische und global klimatisch ungerechte Machtstrukturen und Warenströme aufrechterhalten, die Produktion zudem auch immer noch einen hohen Material- und Energieeinsatz erfordert und dadurch eine Externalisierung von CO₂-Emissionen zu Gunsten von nationalen Klimazielen ermöglichen [Sovacool (2020)], was aber in der Diskussion zur Verkehrswende oftmals bewusst oder unbewusst außer Acht gelassen wird wie an dem Mobilitätsmasterplan 2030 zu sehen ist. Daraus ergibt sich auch, dass ein weiterer PKW zentrierter Ansatz der Mobilitätsgestaltung nicht nur auf nationaler, sondern auch auf globaler Ebene nicht die erforderliche Nachhaltigkeit aufweist, wie sie so oft von den Befürwortern auf politischer Ebene geäußert wird.

4.1 Politische Umsetzbarkeit von tiefgreifenden Veränderungen

Neben politisch formulierten Maßnahmen, wie in dem Mobilitätsmasterplan 2030, gäbe es aber noch weitreichendere Möglichkeiten die THG-Emissionen im Sektor Verkehr zu senken. Einige der Maßnahmen, die eine schnelle und effektive Wirkung hätten wie z.B. eine konsequente Herabsetzung von Tempolimits oder auch der Rückbau von Straßeninfrastruktur werden von Entscheidungsträger:innen als politisch nicht umsetzbar und zu radikal adressiert [Gössling and Cohen (2014)].

In ihrer Arbeit argumentieren *Gössling* und *Cohen*, dass diese nach ihnen bezeichneten „Transport Taboos“ unter anderem ihren Ursprung in einer starken Verflechtung der Automobilindustrie mit der Politik auf EU-Ebene und einer emotional aufgeladenen Verbindung von Freiheit und Werten mit dem PKW haben und somit als ein Grund für die Diskrepanz von wissenschaftlich Notwendigem und politisch Umgesetzten sind [Gössling and Cohen (2014)].

Bisher wurden diese Entwicklungen in der Literatur nur auf Ebene der EU-Richtlinien und Politik analysiert, jedoch könnten eine fehlende Umsetzung solcher „Transport Taboos“ in Österreich auch Schlüsse darauf ziehen lassen, dass entsprechende Maßnahmen auch hier als politisch nicht umsetzbar empfunden werden. Ob in Österreich eine ebenso große Verflechtung zwischen der Automobilbranche und der Politik existiert, wie sie auf EU-Ebene oder auch in Deutschland vorliegt, kann im Zuge dieser Arbeit nicht nachgewiesen und nur spekuliert werden.

An *Gössling* und *Cohen* anlehnd können jedoch die Emotionalität in Verbindung mit dem PKW, die tiefe gesellschaftliche Stabilität des Motorisierten Individual Verkehrs (MIV) und die damit verbundene politische Umsetzungsschwierigkeit von grundlegendem Wandel hin zu einer nachhaltigen Mobilität als ein alle staatlichen Strukturen übergreifendes Hindernis im Hinblick auf eine Dekarbonisierung des Verkehrs gesehen werden.

5 Mobilitätsmasterplan 2030

In der Politik Österreichs und auf EU-Ebene hat sich aber in den letzten Jahren auch viel getan und es ist ein gesellschaftlicher Konsens darüber entstanden, dass eine Verkehrswende nötig ist. Alle Parteiprogramme österreichischer Parteien bekennen sich grundsätzlich zu einer Mobilitätswende. Uneinigkeit herrscht jedoch über das Ausmaß der hierfür erforderlichen Veränderungen und des damit einhergehenden gesellschaftlichen Wandels.

Die derzeitige Bundesregierung Österreichs hat mit dem Mobilitätsmasterplan 2030 den Rahmen für eine Verkehrs bzw. Mobilitätswende gesetzt, welcher als Leitfaden dienen und damit Möglichkeiten und Handlungsstrategien beleuchten soll, um eine Dekarbonisierung des Verkehrs bis 2040 zu erreichen. Dieser soll den Gesamtverkehrsplan von 2012 und die „#mission2030 Klima- und Energiestrategie“ um nötige Anpassungen und neue Erkenntnisse erweitern, wobei ein stärkerer Fokus auf eine ökologisch nachhaltige Mobilitätswende gelegt wird als in den strategischen Dokumenten zuvor und dabei neue Rahmenbedingungen wie der European Green Deal berücksichtigt und eingearbeitet wurden [BMK(2021)].

Darin wird von dem Ziel der Klimaneutralität des Verkehrs bis 2040 aus mittels eines „Backcasting Ansatzes“ aufgezeigt welche Prozesse und Veränderungen in Österreich bis 2030 stattfinden müssen.

Backcasting-Ergebnisse:

- 1 Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Personen- und Güterverkehr
- 2 eine Verlagerung des MIV auf die Schiene und den ÖPNV
- 3 Förderung von effizienten Antriebstechnologien

Anschließend werden daraus Maßnahmen abgeleitet, wie diese Ziele erreicht werden können. Die erarbeiteten Punkte adressieren dabei wesentliche Problemfelder unseres Verkehrssystems und geben eine Strategie vor, wie die Regierung eine Dekarbonisierung erreichen will. Am Ende des Planes wird das „Nationale Forum Klimaneutrale Mobilität (NFKM)“ vorgestellt, welches die Umsetzung des Planes kontrollieren soll.

5.1 Fehlende Kompetenzzuweisungen

Dabei impliziert der Mobilitätsmasterplan den Bürger:innen klare Konzepte und Maßnahmen, die in den nächsten Jahren erfolgen werden. Jedoch ist mit diesem Plan kein rechtlich bindendes Dokument geschaffen worden, dass Akteur:innen in der Politik oder Wirtschaft verpflichtet aktiv zu werden, sondern lediglich die Vorlage einer politischen Strategie.

Es fehlen bislang konkrete Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen, sowie Finanzierungspläne und ein zeitlicher Rahmen in dem gewisse Punkte erfüllt werden müssen. Bei Nicht-Einhaltung oder einem Abweichen von dem vorgelegten Leitfaden können Wirtschaft oder Politik nicht dafür belangt werden. Dadurch fehlt dem Plan der nötige Kontaktpunkt zur Realität und die Umsetzung ist nicht garantiert.

Der Rechnungshof kritisierte 2021 ebenfalls ganz ähnliche Punkte an vorherigen Maßnahmenprogrammen zum Klimaschutz [Rechnungshof (2021)]. Des Weiteren fanden sich weiter oben erwähnte „Transport Taboos“ trotz hoher Effektivität nicht in dem Maßnahmenprogramm wieder. Die hohe Aufsplitterung der Kompetenzen auf Bundes- und Landesebene würde zudem eine bessere zentrale Koordination benötigen, um ganzheitliche Maßnahmen erfolgreich umsetzen zu können.

Durch diese ungenauen Formulierungen und offenen Handlungsspielräume in politischen Strategien können wirtschaftliche Konflikte bewusst vermieden und der Einfluss des Automobilsektors muss nicht hinterfragt werden [Stickler (2020)].

Der Mobilitätsmasterplan 2030 zeigt demnach ein politisches Bewusstsein für einen Handlungsauftrag, jedoch fehlen bis jetzt noch die notwendigen Instrumente, um wirksam den Verkehr in Österreich klimaneutral zu gestalten. Er stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar, jedoch erfordert die Dringlichkeit einer Trendwende in den THG-Emissions Entwicklungen eine klarere und strukturiertere Herangehensweise. Dadurch stellt die vage Formulierung von Maßnahmen und Strategien ebenfalls eine mögliche strukturelle Schwäche der aktuellen Politik im Hinblick auf die Mobilitätswende dar.

5.2 Entkopplung Wirtschaftswachstum und Verkehrsaufkommen

Anschließend soll noch in einem kurzen Exkurs ein weiterer Kritikpunkt des Mobilitätsmasterplans beleuchtet werden. Eine der Strategien ist eine Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Verkehrswachstum des Personen- und Güterverkehrs [BMK (2021)].

In der kapitalistischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte korrelierte jedoch das Wirtschaftswachstum eines Landes immer mit einem steigenden Verkehrsaufkommen des Personen- und Güterverkehrs [Schwedes (2021)].

Daraus muss berechtigterweise die Frage entstehen, wie eine Entkopplung dieser beiden Prozesse funktionieren soll und ob sie überhaupt funktionieren kann. Der Mobilitätsmasterplan nennt dafür unterschiedliche Konzepte der Digitalisierung, ohne jedoch konkrete Wirkmechanismen oder Beweise der Wirksamkeit anzuführen.

Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch wird auch als „Grünes Wachstum“ bezeichnet. Eine grundlegende Kritik an diesem Konzept ist, dass entweder die Entkopplung nicht schnell genug verläuft oder sie nicht in dem Maße möglich ist, wie sie die Erreichung von Klimazielen erfordern würde. Hier soll auf Literatur über das *Jevons-Paradoxon* und Rebound-Effekte verwiesen werden, die nur einen der vielen konzeptuellen Kritikpunkte darstellen.

6 Infrastruktur Ausbau der Straße

Die österreichische Politik bekennt spätestens seit dem Kyoto Protokoll 1997 und dem Pariser Klimaabkommen von 2015 zu konkreten Zielen in Bezug auf die Beschränkung der Erderwärmung und damit verbundenen THG- Emissionen. Auch in dem Gesamtverkehrsplan Österreich von 2012 für den Zeitraum 2012-2025 wird betont gezielte Investitionen in den nachhaltigen Verkehr zu tätigen, den ÖPNV auszubauen und die THG-Emissionen bis 2025 um 19% zu senken [BMVIT (2012)]. Das ist nicht gelungen wie an der Graphik des Klimaschutzberichts 2021 zu sehen ist

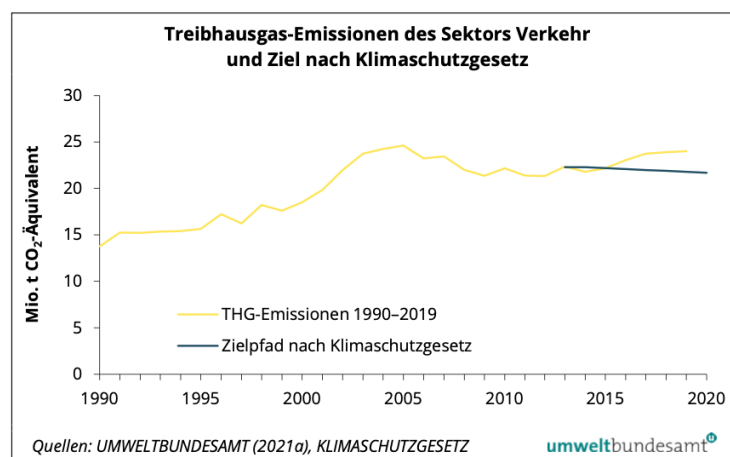


Abbildung 2: Entwicklungen der THG-Emissionen im Klimaschutzbericht 2021

Damit eine großflächige Verlagerung des MIV auf den ÖPNV realisiert werden kann, müssen die nötigen Infrastrukturen geschaffen bzw. zukunftsorientiert und ein ganzheitlich geplantes Verkehrskonzept entwickelt werden, welches den ÖPNV in der Planung bevorzugt und den Ausbau der nötigen Infrastrukturmaßnahmen dafür forciert. Das würde einen sehr viel größeren und wirksameren Hebel darstellen, nachhaltig unser Mobilitätsverhalten zu ändern, als z.B. die Einführung von erneuerbaren Kraftstoffen oder aber auch die Elektrifizierung der PKWs [Angheloiu et al. (2020), Brand-Correa et al. (2020), Umweltbundesamt (2018)], weshalb dieser Entwicklung und den planerischen Strukturen dahinter besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Wenn man aber die Verkehrspolitik und den Infrastrukturausbau des letzten Jahrzehnts betrachtet ist festzustellen, dass dabei zum Teil immer noch der Fokus auf den Ausbau für den Personen- und Güterverkehr auf der Straße stattfindet und nicht die notwendige Verschiebung hin zu einem massiven Ausbau des ÖPNV.

Als medial präsente Beispiele sollen hier unter anderem die geplante S1 Schwechat-Süßenbrunn (Lobautunnel), die A26 Linz-Westring und die S34 Traisental-Schnellstraße angeführt werden, deren öffentliche Aufmerksamkeit durch Proteste der Zivilbevölkerung groß ist und deren Gestaltung und Notwendigkeit bei Expert:innen umstritten bleibt [Hrabalik (2017), Frey (2009)].

Bei diesen und anderen Projekten wird unter anderem die ungenügende Variantenprüfung kritisiert, die in einem Fokus auf die Straße als beste dargestellte Lösung resultiert. Damit werden zwar die Weichen gestellt für eine mögliche Modernisierung und Effizienzsteigerung des PKWs, jedoch gleichzeitig die Möglichkeiten den Personen- und Güterverkehr auf die Schiene zu verlagern eingegrenzt. Denn durch die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur wird Verkehr nicht vermieden oder verlagert, sondern induziert und Anreize geschaffen das PKW, sei es nun elektrisch oder nicht, dem ÖPNV vorzuziehen [Umweltbundesamt (2005)].

7 Strategische Prüfung Verkehr

Mit der Strategischen Prüfung Verkehr (SP-V) ist dabei 2005 eigentlich ein staatliches Genehmigungsverfahren geschaffen worden, welches gerade hier ansetzen und zukunftsweisend Infrastrukturmaßnahmen für den Verkehr gestalten sollte. Dieses stellt die Umsetzung der EU-Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung von möglichen Umweltauswirkungen von großen Infrastruktur Projekten in nationalstaatliches Recht dar und ist das zentrale Genehmigungsverfahren für die Planung von hochrangigen Verkehrswegen. Das Verfahren wurde für die jeweiligen Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserwege in getrennten Gesetzen verabschiedet, wobei die SP-V das Verfahren für die Straße darstellt.

7.1 Ablauf der SP-V

Unter dem hochrangigen Straßenverkehrsnetz belaufen sich alle Straßen, welche eine Änderung des Bundesstraßengesetzes von 1971 darstellen. Im Zuge dieses Verfahrens wird vom Initiator, in diesem Fall der ASFINAG, ein Antrag auf Erweiterung zusammen mit einem Umweltbericht erstellt, in welchem anhand von Verkehrsprognosen und einer Kosten-Nutzen-Analyse die Notwendigkeit einer Erweiterung/Veränderung des Bundesstraßengesetzes dargestellt werden muss, sowie eine Alternativen-Prüfung durch andere Verkehrsträger wie dem ÖPNV.

Ziel dieses Umweltberichtes ist es vor allem, die möglichen erheblichen Umweltauswirkungen des Bauvorhabens aufzuzeigen, zu begründen wieso der Initiator sich für diese Variante entschieden hat und wie dadurch die möglichen Umweltauswirkungen so gering wie möglich gehalten werden können. Zudem gibt es für die Öffentlichkeit die Möglichkeit eine Stellungnahme zu den Varianten abzugeben, die in der Planung und der anschließenden Genehmigung des

Projektes durch das Ministerium berücksichtigt werden müssen. Dabei stellt dieses Verfahren einen wesentlichen Fortschritt zu einer klimagerechten Planung von Infrastrukturmaßnahmen dar.

7.2 Fehlende Wirksamkeit

Dadurch stellt sich aber auch die Frage wie es dazu kommt, dass, obwohl politische Rahmenstrategien einen großflächigen Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel anführen und die SP-V eigentlich diesen in der Planung berücksichtigen sollte, der Ausbau der Infrastruktur des hochrangigen Verkehrsnetzes bei derart ansteigenden THG-Emissionen immer noch auf den Straßenverkehr fokussiert ist.

In den bisherigen durchgeführten Prüfungsverfahren wurde immer die von der *ASFINAG* eingereichte Variante angenommen, obwohl im Zuge des Verfahrens umweltfreundlichere und den ÖPNV bevorzugende Alternativen identifiziert wurden [Rechnungshof (2018)].

Die Durchführung der Verfahren wird unter anderem von mehreren Expert:innen und dem Rechnungshof kritisiert. Anschließend sollen deshalb einige der Kritikpunkte näher beleuchtet werden, um zu zeigen, dass, obwohl die SP-V eine positive Entwicklung in der strategischen Planung von Infrastrukturmaßnahmen und damit einer Realisierung der Mobilitätswende darstellt, strukturelle Mängel in dem Verfahren dennoch eine Priorisierung des PKWs in der Planung und nicht genügend Fokus auf den ÖPNV ergeben.

Dabei bezieht sich die SP-V nur auf das hochrangige Straßennetz, welches unter Bundeskompetenz fällt. Ein Punkt, der dabei zusätzlich angeführt werden soll, obwohl er nur indirekt die SP-V betrifft, ist die fehlende strategische Planung von niederrangigem Straßenverkehrsnetz dessen Auswirkungen durch eine Analyse von Frau Dr. Andrea Stickler für Niederösterreich gezeigt wird.

7.3 Datengrundlage

Als erster Punkt soll hier die durch den Initiator zu erbringende Datenlage angeführt werden. Die Grundlage für die Entscheidung zur Notwendigkeit eines Ausbaus des Straßennetzes sowie der Wahl einer bestimmten Trassenvariante bilden Analysen und Prognosen des Verkehrsaufkommens und Wirtschaftswachstums einer Region. Diese werden von Gutachter:innen im Auftrag der *ASFINAG* erstellt.

Die Durchführung dieser Prognosen und die daraus resultierenden Schlüsse wurden bereits von mehreren Stellen zu unterschiedlichen Bauvorhaben kritisiert. Im Folgenden soll hier exemplarisch eine Stellungnahme des Dipl. Ing. Harald Frey angeführt werden. Dieser wurde im Zuge der SP-V zu der S34 Traisental-Schnellstraße durch Bürger:inneninitiativen zu einer erneuten Bewertung der durch die *ASFINAG* vorgestellten Datenlage gebeten.

Darin widerspricht er der erreichten Verkehrsentlastung durch die neue Straße und weist nach eigener Analyse des Verkehrsaufkommens auf grundlegende Mängel, fehlerhafte Prognosen und falsche Konzepte als Grundlage der Evaluierung in dem Verfahren hin [Frey (2009)].

Zudem wird die Prüfung zu der Erreichung der Ziele durch alternative Verkehrsmittel wie dem Ausbau des ÖPNV als unzureichend und auf grundlegenden Fehlern basierend ausgewiesen, was entweder auf eine einseitige Berichtsentwicklung im Sinne der Initiatoren hindeutet [Frey (2009)]. Durch die das Projekt priorisierenden Analysen und Prognosen, wird das von der *ASFINAG* eingereichte Projekt in der anschließenden Kosten-Nutzen-Analyse bevorzugt. Die Umweltfolgen werden dabei durch volkswirtschaftliches Wachstum in Kauf genommen und rechtfertigt.

Das Beispiel zu der SP-V der S34 trifft selbstverständlich nicht auf alle durchgeführten Prüfungsverfahren zu und die Stellungnahmen dazu ist nicht als allgemeingültige Kritik anwendbar. Dennoch muss festgehalten werden, dass eine derartige Diskrepanz in der Analyse

und Prognose vom Verkehrsaufkommen und den damit verbundenen Schlussfolgerungen zwischen den Gutachtern der *ASFINAG* und unabhängigen Expert:innen problematisch ist.

Die Durchführung der Bewertung und darauf basierenden Alternativen-Prüfung muss die Verkehrsmodi des Umweltverbundes stärker berücksichtigen, wenn eine Verlagerung des Modal Splits auf den ÖPNV erreicht werden soll. Den Infrastrukturausbau der Straße priorisierende Modelle schaffen eine falsche Grundlage für eine anschließende Bewertung und sollten deshalb von unabhängigen Gutachter:innen durchgeführt werden. Zu diesem Schluss kommt auch ein Bericht des Rechnungshofes dessen Kritikpunkte an dem Verfahren im Folgenden angeführt werden sollen.

7.4 Bewertungsmechanismen

Der Rechnungshof kritisierte in einem Bericht über die Strategien, Planung, Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes ebenfalls mehrere Punkte zu dem Prozess der Strategischen Prüfung Verkehr. Im Auftrag des Rechnungshofes wurden die Strategie zum Ausbau der hochrangigen Infrastruktur in den Jahren von 2002-2015 und die Finanzierung dieser im Rahmen von 2012-2015 untersucht.

Unter anderem werden hier als nötige Verbesserungen eine bessere Alternativen-Prüfung von öffentlichen Verkehrsmitteln, eine unabhängigere Bewertung der wirtschaftlichen und ökologischen Folgen, eine strukturiertere und nachvollziehbarere Einbeziehung der Stellungnahmen durch die Öffentlichkeit und eine stärkere Rolle des Ministeriums im Planungsprozess angeführt [Rechnungshof (2018)].

Ein Punkt, der hier genauer angeführt werden soll, ist die Bewertung von Netzveränderungen durch die *ASFINAG*. Ergebnissen des Rechnungshofes zufolge waren die zwei Kriterien „Wirtschaftlichkeit(Kosten-Nutzen-Verhältnis)“ und Charakteristik der Netzveränderung (z.B. Hochrangigkeit durch Netzschluss, Verkehrsaufkommen und Verbindung von Zentren) am stärksten bewertet worden, wobei die Bewertung ausschließlich durch Mitarbeiter:innen der *ASFINAG* erfolgte und dabei nicht dokumentiert wurde auf welcher Entscheidungsgrundlage sie die Kosten und Nutzen Bewertung vornahmen [Rechnungshof (2018)].

Kritisch muss hier angeführt werden, dass die Entscheidungsgrundlage für die Bewertung einer Netzerweiterung immer noch vermehrt aus wirtschaftlichen Maßstäben getroffen wurden, wobei doch gerade das Verfahren die Prüfung von möglichen Umweltauswirkungen hervorhebt und die ökonomischen Aspekte nicht im Vordergrund stehen sollten.

Zusammen mit den durch die *ASFINAG* erstellten Verkehrsprognosen kann daraus eine verengte und einseitige Lösungssuche entstehen, die auf die Infrastruktur Straße und dem damit einhergehenden wirtschaftlichen Wachstum als Ziel konzentriert ist. Dabei wird den Plänen des Initiators gefolgt, ohne den notwendigen Fokus auf eine Verschiebung des Modal Splits zu legen. Dadurch, dass die *ASFINAG* auch die Kosten für die Erbringung der Daten und Prognosen zu tragen hat, ist es aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht wahrscheinlich und auch nicht erwartbar, dass eine Infrastruktur-Gesellschaft einen Umweltbericht innerhalb des Genehmigungsverfahrens erstellt, der sich für einen anderen Verkehrsträger ausspricht [Mittendorfer (2007)]. Da aber gerade die nötige Infrastruktur eine ganz wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Mobilitätswende ist, sollten diese nicht nach wirtschaftlichen Maßstäben bemessen werden, sondern integriert in ein Gesamtkonzept zu einer Dekarbonisierung des Verkehrs beitragen.

7.5 Initiator basierte Planung

Ein weiteres strukturelles Problem innerhalb des Genehmigungsverfahrens ist, dass Österreich seine Infrastruktur nicht verkehrsträgerübergreifend durch das Ministerium plant, sondern es von den jeweiligen Infrastrukturgesellschaften der Verkehrswege Straße, Schiene und Wasser

getrennte Initiativanträge eingebracht werden. Dabei ist auch der Umweltbericht und die Alternativen-Prüfung durch andere Verkehrsmodi des Umweltverbundes durch die jeweilige Infrastrukturgesellschaft zu erstellen.

Diese Prozesse fanden für die jeweiligen Verkehrsträger in Kooperation mit dem Ministerium statt, das BMVIT „verfügte selbst aber über keine verkehrsträgerübergreifenden Planungen des hochrangigen Verkehrsnetzes“ [Rechnungshof 2018: 10]. Die Anträge auf Erweiterung des hochrangigen Straßennetzes folgten daher keiner einheitlichen Strategie in Abstimmung mit dem BMVIT, sondern allein auf Initiative der *ASFINAG* [Rechnungshof (2018)].

Das stellt eindeutig eine Schwachstelle bei der notwendigen ganzheitlichen Planung eines sektorübergreifenden Mobilitätskonzeptes für Österreich dar, da so einer verkehrsträgerübergreifenden Planung nicht in dem Maße genüge getan wird, wie es eine umfassende Dekarbonisierung des Verkehrssystems benötigt [Rechnungshof (2018)].

Für die Erreichung der Umverteilung des Modal Splits in Österreich im Personen- und Güterverkehr muss eine Strategie verfolgt werden, die die Planung der Infrastruktur für die unterschiedlichen Verkehrsträger koordiniert. Der Rechnungshof empfiehlt daher eine stärkere Stellung des Ministeriums in den Planungsprozessen zu etablieren, wobei dieses im Sinne eines gesamtheitlichen Verkehrskonzeptes die Planung der hochrangigen Verkehrswege vornehmen und dabei im Einklang mit gesetzten Klimazielen eine Verkehrswende sicherstellen sollte [Rechnungshof (2018)].

7.6 Die Straße favorisierendes Genehmigungsverfahren

Es scheint als hätte die *ASFINAG* mit dem Recht der Initiativanträge, der Erbringung aller relevanten Daten und der anschließenden Evaluierung möglicher Alternativen eine zu hohe Kompetenz innerhalb des Genehmigungsverfahrens. Daraus resultiert eine die Straße als Verkehrsträger favorisierende Planungsstruktur, die als problematisch aufgefasst werden kann und einen wesentlichen Faktor zu der zukünftigen Entwicklung der Infrastruktur in Österreich darstellt.

Die fehlende Strategie einer koordinierenden Stelle für die Verkehrsträger untereinander und eine ungenügende verkehrsträgerübergreifende Planung können ein Grund für den fehlenden Fokus auf den ÖPNV und einer Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene in Projekten sein, die eine SP-V erfordern.

Diese Punkte können Hindernisse darstellen zukunftsfristig und ökologisch nachhaltig die für die Mobilitätswende nötige Infrastruktur in Österreich zu planen. Dadurch werden weiterhin PKW sowie LKW priorisierende Strukturen erhalten und nicht die notwendigen radikalen Veränderungen angestoßen, die eine Trendwende in den THG-Emissionen benötigen würde. Eine innovative sowie integrative Planung von Infrastrukturprojekten hat das Potential unser Mobilitätsverhalten grundlegend zu verändern und weg von der Straße zu bewegen, weshalb gerade dem Ablauf der Planung und Genehmigung des hochrangigen Straßenverkehrsnetzes eine entsprechende Aufmerksamkeit gegeben werden sollte.

7.7 Niederrangiges Verkehrsnetz

Ein weiterer Punkt, der hier zudem noch angeschnitten werden soll, ist die fehlende Koordination des niederrangigen Straßennetzes in Österreich. Die Kompetenz dafür liegt bei den einzelnen Bundesländern und nicht wie bei dem hochrangigen Straßennetz beim Bund. Das niederrangige Straßennetz macht den Großteil der Straßen in Österreich aus und ist wesentlich für die Entwicklung der Raumstruktur und Zersiedelung in Österreich verantwortlich.

Unter dem niederrangigen Straßennetz belaufen sich alle Bundes-, Landes- und Gemeindestraßen. Wie auch schon für das hochrangige Verkehrssystem fehlt auch hier eine nötige

Implementierung von auf Bundesebene politisch formulierten Strategien und einer Umsetzung in die planerischen Strukturen.

Eine Analyse der Verkehrspolitik, dem Bau und der Planung von Infrastruktur und der dafür vorgesehenen Budgetaufteilung des Landes Niederösterreichs im Zeitraum 2015-2020 von Frau Dr. Andrea Stickler beschreibt diese Vorgänge ebenfalls eindrucksvoll.

Dabei muss betont werden, dass, wie beim Mobilitätsmasterplan 2030 weiter oben angeführt, auch sie ein Problembewusstsein über die Notwendigkeit einer ökologischen Verkehrswende in der Politik und damit verbundene positive Entwicklungen in Bezug auf den politischen Konsens beobachtet [Stickler (2020)]. Sie kommt dennoch zu dem Schluss, dass verkehrspolitische Entscheidungen in Niederösterreich überwiegend immer noch auf einem wirtschaftlichen Wachstumsgedanken und dem Drang nach internationaler Vernetzung basieren und dadurch das Automobil durch weiteren Ausbau der Straßeninfrastruktur auch in Zukunft priorisiert wird [Stickler (2020)].

Der Fokus auf die E-Autos und andere alternative Antriebstechnologien vor einem massiven Ausbau des ÖPNVs geht hier mit der Vorstellung einher, Wirtschaftswachstum und THG-Reduktion im Bereich der Mobilität konfliktfrei und ohne grundlegende Veränderung der wirtschaftlichen und organisatorischen Strukturen erzielen zu können [Stickler (2020)]. Folglich findet eine koordinierte und ökologisch orientierte Planung von Infrastruktur auch nicht auf dem Gebiet des niederrangigen Straßenverkehrsnetzes statt.

8 Ausblick

Durch die vorliegende Arbeit sollten Gründe aufgezeigt werden, weshalb in Österreich eine Mobilitätswende noch nicht in dem Maß umgesetzt wird, wie es die rechtzeitige Dekarbonisierung des Verkehrs erfordert. Dabei wurde versucht zu veranschaulichen, dass die derzeitigen strategischen Dokumente der Bundesregierung und die Strukturen in der Planung von Infrastrukturprojekten im Bereich der Straße noch nicht ausreichen, um ganzheitlich und zukunftsorientiert die Verkehrswende im Einklang mit den Klimazielen Österreich voranzubringen. Es zeigt sich, dass der Fokus immer noch zu stark auf dem PKW als dem bevorzugten Fortbewegungsmittel liegt, Entscheidungen überwiegend aus wirtschaftlichen Aspekten getroffen werden und eine zentrale Koordinierung einer Strategie fehlt.

Dabei konnten nicht alle Zusammenhänge erklärt, sondern nur einige Aspekte angeschnitten werden. Weitere noch zu untersuchende Punkte wären z.B. die Rolle von Lobbyarbeit der Industrie auf die Politik, die Auswirkungen der hohen Einnahmen im Bereich des MIV als Hindernis für politische Entscheidungen, die Partizipation von Bürger:innen in Entscheidungsverfahren etc.

Um die Entwicklungen der THG-Emissionen des Sektors Verkehr zu beeinflussen sind große gesellschaftliche Veränderungen notwendig. Die dafür nötigen Entscheidungen müssen jetzt getroffen werden und das System etablierende Strukturen hinterfragt werden. Die hier aufgezeigten Punkte könnten Möglichkeiten für Interventionen darstellen, eine ganzheitliche und grundlegend transformierende Mobilitätswende zu etablieren und dadurch das Einhalten von Klimazielen zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Angheloiu C., Tennant M.: *Urban futures: Systemic or system changing interventions? A literature review using Meadows' leverage points as analytical framework*, Cities, Volume 104, 2020
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK): *CHANGE! Mobilitätswende in den Köpfen – Transitionsprozesse nutzerorientiert managen lernen!*, Wien, 2020.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK): *Mobilitätsmasterplan 2030 für Österreich*, Wien, 2021.
- Bundesministerium Verkehr, Innovation, Technologie: *Gesamtverkehrsplan für Österreich*, Wien, 2012.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK): *CHANGE! Mobilitätswende in den Köpfen – Transitionsprozesse nutzerorientiert managen lernen!*, Wien, 2020.
- Brand-Correa L., Mattioli G., Lamb W. F., Steinberger J. K.: *Understanding (and tackling) need satisfier escalation*, Sustainability: Science, Practice and Policy, 16:1, 309-325, 2020
- Featherstone, M.: *Automobilities. An Introduction. Theory, Culture & Society*. Vol. 21(4/5), S. 1-24. 2004.
- Frey H.: *Stellungnahme zum Umweltbericht Strategische Prüfung – Verkehr S34 Traisental Schnellstraße*, 2009.
- Gössling S., Cohen S.: *Why sustainable transport policies will fail: EU climate policy in the light of transport taboos*, Journal of Transport Geography, Volume 39, Pages 197-207, 2014.
- Hrabalik M.: (2017): *Der geplante Lückenschluss der S1 im Regionenring Wien. Führt die geplante Trassenführung zu einer positiven räumlichen Entwicklung der Region? Ein Vergleich der Trassenvarianten nördlich der Donau mittels einer Nutzwertanalyse*.
URL: <https://doi.org/10.25365/thesis.50033> letzter Zugriff: 10.01.2023
- Kahlenborn W., Clausen J., Behrendt S., Göll E.: *Auf dem Weg zu einer Green Economy Wie die sozialökologische Transformation gelingen kann*, transcript Verlag, Bielefeld, 2019.
- Mattioli G., Roberts C., Steinberger J. K., Brown A.: *The political economy of car dependence: A systems of provision approach*. Energy Research & Social Science, 2020.
- Mittendorfer C.: *Die Strategische Umweltprüfung im Verkehrsbereich*, Informationen zur Umweltpolitik, Arbeiterkammer Österreich, ÖKOBÜRO, Wien, 2008.
- Rechnungshof Österreich: *Verkehrsinfrastruktur des Bundes – Strategien, Planung, Finanzierung*, Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2018/33, Wien, 2018.
- Rechnungshof Österreich: *Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020*, Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2021/16, Wien, 2021.
- Schwedes O.: *Verkehr im Kapitalismus*. Transcript Verlag, 2021.

- Sovacool B.K., Hook A., Martiskainen M., Brock A., Turnheim B.: *The Decarbonisation Divide: Contextualizing Landscapes of Low-Carbon Exploitation and Toxicity in Africa*, Global Environmental Change, S. 1–19, 2020.
- Stickler A.: *Automobilität im Umbruch? Gegenwärtige Stabilisierungen oder Transformationen der automobilen Hegemonie*, Dissertation, Wien, 2020.
- Umweltbundesamt: *Determinanten der Verkehrsentlastung*, Texte 26/05, Dessau, 2005.
- Umweltbundesamt: *Klimaschutzbericht 2021*, Wien, 2021.
- Umweltbundesamt: *SACHSTANDSBERICHT MOBILITÄT UND MÖGLICHE ZIELPFADE ZUR ERREICHUNG DER KLIMAZIELE 2050 MIT DEM ZWISCHENZIEL 2030*, Wien, 2018.
- Urry, J.: *The "System" of Automobility*. Theory, Culture & Society. Vol. 21(4/5): S. 25- 39, 2004.
- Zijlstra T., Avelino F.: *Socio-spatial perspective on the car regime*. In: Geels F. W., Kemp R., Dudley G. & Lyons G.: *Automobility in Transition? A Socio-Technical Analysis of Sustainable Transport*. New York, London: Taylor & Francis, 2012.