



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
WIEN

## Diplomarbeit

# **Tactical Urbanism in Zeiten der Pandemie**

## Analyse und Bewertung der Pop-up-Radwege in Wien

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines  
Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung von  
**Ao.Univ.Prof. Mag.rer.soc.oec. Dr.rer.soc.oec.**  
**Alexander Hamedinger**

E280-06  
Forschungsbereich Soziologie

**eingereicht an der Technischen Universität Wien**  
Fakultät für Architektur und Raumplanung  
von

**Yannick Eckerl, B.A.**  
01247300

Wien, am 18.12.2022

## Zusammenfassung

Um auf ein stark verändertes Mobilitätsverhalten aufgrund der COVID-19-Pandemie zu reagieren, haben weltweit mehrere Städte temporäre Radfahranlagen errichtet. Im Zuge dessen wurden in Wien vier befristete Pop-up-Radwege für einen Zeitraum von knapp sechs Monaten umgesetzt. Dadurch sollte auf einen gesteigerten Radverkehrsanteil reagiert und den Radfahrer:innen rasch und kostengünstig mehr Raum zur Verfügung gestellt werden. Um den Planungs- und Umsetzungsprozess zu beschleunigen, wurde auf die Methode des Tactical Urbanism zurückgegriffen. Dies stellte für die Wiener Stadtverwaltung einen unkonventionellen Zugang zur Praxis der Verkehrsplanung dar.

In diesem Kontext beleuchtet die vorliegende Diplomarbeit den Planungsprozess der Wiener Pop-up-Radwege aus dem Jahr 2020. Hierbei verfolgt die Arbeit zwei komplementäre Forschungsstränge: Einerseits wird der Frage nachgegangen, wie sich taktische und temporäre Maßnahmen in der Stadtplanung mit strategischen und langfristigen Entwicklungsperspektiven in der Stadtentwicklung verknüpfen lassen und wie dadurch Pop-up-Radwege die Erreichung strategischer Ziele im Mobilitätssektor begünstigen können. Andererseits wird untersucht, inwiefern sich der in Wien vorherrschende Modus der Steuerung und Koordinierung von Prozessen in der Verkehrsplanung für die Umsetzung von temporären Pop-up-Radwegen eignet. Auf Basis einer Literatur- und Medienanalyse und leitfadengestützter Expert:inneninterviews zeigt die Diplomarbeit, dass der Planungsprozess der Pop-up-Radwege über die Integrierung eines mehrschichtigen Aushandlungsprozesses unter Beteiligung unterschiedlicher politisch-administrativer Akteur:innen erfolgte. Aufgrund von Kompetenzverteilungen zwischen der Stadt- und der Bezirksebene und damit einhergehenden horizontalen und vertikalen Politikverflechtungen kommt es zu Implementierungsproblemen bei Pop-up-Radwegen. Aus den Ergebnissen der Analyse und Interviews werden schließlich Handlungsempfehlungen für den institutionalisierten Einsatz von temporären Radfahranlagen und Verkehrsversuchen abgeleitet.

## Abstract

In response to a major change in mobility behaviour due to the COVID-19 pandemic, several cities around the world have produced temporary cycling facilities. In the course of this, four so-called pop-up bike lanes were implemented in Vienna for a period of six months. The aim was to react to an increased proportion of bicycle traffic and to provide cyclists with more space quickly, unbureaucratically and cost-effectively. In order to accelerate the planning and implementation process, the method of Tactical Urbanism was used. For the Vienna City Administration, this represented an unconventional approach compared to the administration's common practice of traffic planning.

In this context, this thesis explores the planning process of the Vienna pop-up bike lanes implemented in 2020. In doing so, the thesis pursues two levels of investigation. On the one hand, it examines how tactical and temporary measures in urban planning can be linked to strategic and long-term development perspectives in spatial planning and how pop-up bike lanes can thereby promote the achievement of strategic goals in the mobility sector. On the other hand, it is being investigated to what extent the prevailing mode of governance in traffic planning is suitable for the realisation of temporary pop-up bike lanes in Vienna. Based on a literature and media analysis as well as guided interviews with experts, the thesis shows that the planning process of the pop-up bike lanes a multi-layered negotiation process with the participation of different political and administrative actors. It can be indicated that there are implementation problems with pop-up bike lanes due to the distribution of competences between the city and district level and related political interdependencies. Furthermore, recommended actions for the institutionalised use of temporary bike lanes and traffic trials are derived from the results of the in-depth analysis and interviews.

## Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen bedanken, durch die das Verfassen dieser Diplomarbeit erst ermöglicht wurde.

Zunächst möchte ich mich von ganzem Herzen bei meinen Eltern und meiner Schwester bedanken, die mich auf meinem Weg ausnahmslos unterstützt und mir hierbei alle Freiheiten gegeben haben.

Ein großer Dank gilt auch meinem Diplomarbeitsbetreuer Alexander Hamedinger, der mir bei allen Anliegen hilfreich und ausgesprochen rasch zur Verfügung stand.

Des Weiteren möchte ich mich bei allen Interviewpartner:innen bedanken. Vielen Dank für die offenen und spannenden Gespräche!

Last but not least möchte ich mich bei meinen Freund:innen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Diplomarbeit immer wieder ermutigt haben. Ihr seid die Besten!

## Geschlechtergerechte Sprache

Im Sinne einer gendersensiblen Schreibweise kommt bei dieser Arbeit der Gender-Doppelpunkt zum Einsatz. Ausgenommen hiervon sind die in Kapitel 2.2.3. erläuterten sozialwissenschaftlichen Kategorien von handelnden Akteur:inne. Wenn explizit von individuellen, komplexen, korporativen oder kollektiven Akteuren die Rede ist, entfällt der Gender-Doppelpunkt.

## Abkürzungsverzeichnis

**Abb.:** Abbildung

**bsw.:** beispielsweise

**bzgl.:** bezüglich

**bzw.:** beziehungsweise

**DIY:** Do-it-yourself

**DTV:** durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke

**FPÖ:** Freiheitliche Partei Österreich

**Kfz:** Kraftfahrzeug

**i. d. g. F.:** in der geltenden Fassung

**i. e. S.:** im engeren Sinne

**i. w. S.:** im weiteren Sinne

**MA:** Magistratsabteilung

**MIV:** motorisierter Individualverkehr

**o. Ä.:** oder Ähnliches

**ÖAMTC:** Österreichischer Automobil-, Motorrad- und Touring Club

**ÖPNV:** öffentlicher Personennahverkehr

**RVS:** Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen

**SPÖ:** Sozialdemokratische Partei Österreich

**StRH:** Stadtrechnungshof Wien

**StVO:** Straßenverkehrsordnung 1960 i. d. g. F.

**TU:** Tactical Urbanism

**vgl.:** vergleiche

## Glossar

**Aktive Mobilität:** Fortbewegung mit Hilfe der eigenen Muskelkraft wie Zufußgehen und Radfahren (Umweltbundesamt 2022)

**Modal Split:** prozentualer Anteil der einzelnen Verkehrsmittel an der gesamten Verkehrsleistung (Umweltbundesamt 2022)

**Pop-up:** etwas, das plötzlich auftaucht (Duden 2022)

**Radfahranlage:** zusammenfassender Begriff für Radfahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Radwege, Geh- und Radwege oder Radfahrerüberfahrten (§2 StVO)

**Radfahrstreifen:** für den Fahrradverkehr bestimmter und besonders gekennzeichnete Teil der Fahrbahn, wobei der Verlauf durch wiederholte Markierung mit Fahrradsymbolen und das Ende durch die Schriftzeichenmarkierung „Ende“ angezeigt wird (§2 StVO)

**Radweg:** für den Verkehr mit Fahrrädern bestimmter und als solcher gekennzeichnete Weg (§2 StVO), meist baulich getrennt

**Verkehrswende:** grundlegende Änderung des Verkehrs besonders hinsichtlich umweltfreundlicher Mobilitätsformen (VCD 2022)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1. Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen	3
1.2. Aufbau und Methodik	6
<b>2. Steuerung und Koordinierung in der Stadtentwicklung</b>	<b>10</b>
2.1. Governance	13
2.1.1. Formen und Mechanismen von Governance	15
2.1.2. Verhältnis Government zu Governance	17
2.1.3. Local Governance	18
2.1.4. Governance der Verwaltung	20
2.2. Akteurzentrierter Institutionalismus	23
2.2.1. Hauptannahmen	25
2.2.2. Institutioneller Kontext	26
2.2.3. Akteur:innen	27
2.2.4. Akteurskonstellationen und Interaktionsformen	30
2.2.5. Verhandlungen in hierarchischen Steuerungsmodellen	30
<b>3. Über Strategien und Taktiken</b>	<b>34</b>
3.1. Strategische Raumplanung	37
3.1.1. Grenzen strategischer Raumplanung	39
3.2. Taktische Stadtplanung	42
3.2.1. Tactical Urbanism	43
3.2.2. Planerische Wirkrichtung	45
3.2.3. Anwendungsfelder des Tactical Urbanism	46
3.2.4. Tactical Urbanism und Inkrementalismus	51
3.2.5. Tactical Urbanism als Reaktion auf eine urbane Governance-Krise	53
3.2.6. Strategie vs. Taktik	55
3.3. Zwischenfazit Strategie und Taktik in der Stadt- und Raumplanung	59
<b>4. Strategische Ziele der Stadt Wien im Mobilitätssektor</b>	<b>60</b>
4.1. Stadtentwicklungsplan STEP 2025	63
4.2. Fachkonzept Mobilität	64
4.3. Smart City Wien Rahmenstrategie & Smart Klima City Strategie Wien	66
4.4. Zwischenfazit strategische Ziele	67

<b>5. Pop-up-Radwege in Wien</b>	<b>70</b>
5.1. Hintergrund	73
5.1.1. Verändertes Mobilitätsverhalten	74
5.2. Planungsprozess	76
5.2.1. Verwaltungsstruktur und beteiligte Akteur:innen	76
5.2.2. Kompetenzverteilung	81
5.2.3. Planungsziele	83
5.2.4. Straßenverkehrsrechtliche Grundlage	86
5.2.5. Standortwahl	88
5.2.6. Politischer Abstimmungsprozess	92
5.2.7. Verkehrsbehördliche Ermittlungsverfahren	99
5.2.8. Verkehrsversuch Hörlgasse	104
5.3. Umsetzung, Evaluierung und Verlängerung	106
<b>6. Diskussion</b>	<b>110</b>
6.1. Allgemeine Einordnung	113
6.2. Einschätzung von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele	116
6.3. Einschätzung der Governance-Struktur	120
<b>7. Fazit</b>	<b>124</b>
<b>8. Verzeichnisse und Anhang</b>	<b>130</b>
8.1. Literaturverzeichnis	133
8.2. Online Quellen	137
8.3. Abbildungsverzeichnis	138
8.4. Tabellenverzeichnis	139
8.5. Anhang	140

# 1.

## Einleitung

1.1. Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen

1.2. Aufbau und Methodik





Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 1.1. Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im ersten Quartal 2020 hat grundlegende Auswirkungen auf unsere Gesellschaft und unser alltägliches Zusammenleben. Um die Verbreitung der Infektionskrankheit einzudämmen oder zumindest zu verlangsamen, beschlossen viele Staaten Maßnahmen, die in erster Linie darauf abzielten, die persönlichen Kontakte innerhalb der Bevölkerung zu reduzieren, um so mögliche Transmissionsketten zu durchbrechen („*social distancing*“). Im Zuge dessen hat die österreichische Bundesregierung ab März 2020 vorübergehend die Schließung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben, Schulen und Universitäten, öffentlichen Parkanlagen u. Ä. veranlasst (vgl. Pollak et al. 2020<sup>a</sup>). Darüber hinaus kam es in bestimmten Phasen der Pandemie zu Lockdowns, während denen das Betreten öffentlicher Orte nur in Ausnahmefällen gestattet war und die Bevölkerung dazu aufgerufen wurde, den eigenen Wohnbereich soweit möglich nicht zu verlassen. Ferner wurde ein Mindestabstand von zunächst einem Meter verordnet, den haushaltsfremde Menschen im öffentlichen Raum zueinander einhalten mussten.

Die gesundheitsbezogenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie führten – neben einem massiven Wirtschaftseinbruch und anderen, vor allem psychosozialen Folgen – gezwungenermaßen zu tiefgreifenden Veränderungen im Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. So reduzierten sich in Österreich schlagartig die Wege, welche außer Haus zurückgelegt wurden, um 60-80% (vgl. Frey et al. 2020: 8). Die Veränderungen im Mobilitätsverhalten wirkten sich unterschiedlich auf die einzelnen Verkehrsmittel aus. Während es insbesondere im öffentlichen Verkehr zu einem massiven Einbruch bei den Fahrgastzahlen kam und zur Anfangszeit der Pandemie auch die Kfz-Verkehrsmenge gesunken ist, haben individuelle und aktive Mobilitätsformen stark an Bedeutung gewonnen. Allen voran das Fahrrad wurde hierbei schnell als pandemieresilientes Fortbewegungsmittel erkannt, wodurch sich in weiterer Folge die Radverkehrsmenge stark erhöhte (vgl. ebd.).

Diese Entwicklung stellte insbesondere urbane Räume mit hoher Bevölkerungsdichte und begrenzten Raumressourcen vor Herausforderungen. Bei der Ausgestaltung resilienter Mobilitätsformen kommt den Städten bzw. Gemeinden hierbei eine Schlüsselrolle zu, da sie letztlich für die Implementierung von Verkehrsinfrastrukturen auf lokaler Ebene verantwortlich sind (vgl. Götting & Beck 2020: 4). Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und die Sicherheit von Fußgänger:innen und Fahrradfahrer:innen zu erhöhen, haben Städte auf der ganzen Welt kurzfristige Maßnahmen zur raschen Umverteilung des Straßenraums ergriffen. In Wien wurden ab April 2020 neben befristeten Begegnungszonen auch rund 2,5 Kilometer an temporären Radfahranlagen in Form von vier sogenannten Pop-up-Radwegen<sup>1</sup> hergestellt, die für eine Zeitraum von knapp sechs Monaten bestanden.

<sup>1</sup>Pop-up-Radweg ist kein definierter Begriff der StVO. Sofern eine temporäre Radfahranlage nicht baulich von der Fahrbahn abgegrenzt wird, müsste die korrekte Bezeichnung *temporärer Radfahrstreifen* oder *temporärer Mehrzweckstreifen* lauten, je nachdem, ob die Fahrspur mit einer Sperr- oder Warnlinie abgegrenzt wird. Da sich jedoch gemeinhin die Bezeichnung *Pop-up-Radweg* durchgesetzt hat, werden zwecks der Lesbarkeit im Rahmen dieser Arbeit sämtliche temporären Radfahranlagen auch als *Pop-up-Radweg* bezeichnet.

Bei einem Pop-up-Radweg wird für eine gewisse Zeit ein Teil einer Straße für den Kfz-Verkehr gesperrt und Radfahrer:innen zur Verfügung gestellt. Dies geschieht durch temporäre Umwidmung des rechten Fahrstreifens oder Parkstreifens. Die so neu geschaffene Radfahranlage wird mithilfe von Bodenmarkierungen und fallweise Leitbaken oder Betonleitwänden von der restlichen Fahrbahn abgegrenzt und mit entsprechenden Verkehrszeichen beschildert. Pop-up-Radwege haben provisorischen Charakter, denn die Umsetzung erfolgt mit vergleichsweise einfachen Mitteln und ohne die Notwendigkeit baulicher Eingriffe. Durch diese verkehrspolitische Maßnahme soll auf den gesteigerten Anteil an Radfahrer:innen reagiert und dafür schnell und unbürokratisch mehr Raum zur Verfügung gestellt werden.

Pop-up-Radwege zeichnen sich durch einen komprimierten Planungsprozess, verkürzte Verfahrensdauer und eine kostengünstige Umsetzung aus. Dadurch stehen sie im Kontrast zu regulär geplanten, permanenten Radfahranlagen. Die Herstellung von Pop-up-Radwegen stellte hierbei für die Wiener Stadtverwaltung einen unkonventionellen Zugang zur Praxis der Verkehrsplanung dar. Um die zeitnahe Reaktionsgeschwindigkeit zu erhöhen, wurde auf die Methode des Tactical Urbanism zurückgegriffen (vgl. ebd.: 24). Dieser Begriff umschreibt befristete Interventionen im öffentlichen Raum unter Einsatz kostengünstiger und provisorischer Mittel, die unter anderem das Ausprobieren und Testen alternativer Straßenraumgestaltungen ermöglichen. Tactical Urbanism und ähnlich gelagerte Interventionspraktiken werden aktuell als potenzielle Instrumente für die zukunftsfähige Ausbildung einer langfristigen und resilienten Stadtentwicklung diskutiert (Häberlin et al. 2020; Leth et al. 2021). In Anbetracht dessen beleuchtet die vorliegende Arbeit den Planungsprozess der Pop-up-Radwege in Wien aus dem Jahr 2020. Hierbei werden zwei unterschiedliche Analyseebenen verfolgt.

Der erste Forschungsstrang behandelt das Spannungsverhältnis zwischen kurzfristigen, taktischen Maßnahmen in der Stadtplanung und langfristigen, strategischen Ansätzen in der Stadtentwicklung. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die Stadtentwicklung und Stadtplanung auf vielschichtige und komplexe Herausforderungen unserer Zeit wie den Klimawandel, Ressourcenknappheit, soziale Gerechtigkeit und nicht zuletzt auch Pandemien reagieren muss. Die Entwicklungen der letzten Jahre und Jahrzehnte deuten darauf hin, dass solche Krisen in Zukunft verstärkt und häufiger auftreten werden (vgl. Häberlin et al. 2020: 1271). Infolgedessen wird das Paradigma der strategischen Stadt- und Raumplanung als langfristig orientierte Perspektive zur Steuerung der räumlichen Entwicklung zunehmend kritisch diskutiert (Savini et al. 2015; Vallance & Edwards 2021). Argumentiert wird, dass starre und unflexible Planungssysteme allmählich an ihre Grenzen stoßen, wenn es um die Bearbeitung aktueller, großer gesellschaftlicher Herausforderungen geht. Am Beispiel der Wiener Pop-up-Radwege analysiert die vorliegende Diplomarbeit das Themenfeld des Tactical Urbanism als einen möglichen alternativen bzw. ergänzenden Zugang zur Praxis der Stadtplanung und stellt ihn der strategischen Raumplanung gegenüber. Hierbei wird der Frage nachgegangen, inwiefern unser Planungssystem durch flexible und taktische Elemente erweitert und somit resilienter ausgestaltet werden kann

und wo wechselseitige Potenziale zwischen Tactical Urbanism und strategischer Raumplanung bestehen. Dadurch soll aufgezeigt werden, wie Pop-up-Radwege die Erreichung strategischer Zielsetzungen der Stadt Wien im Mobilitätssektor begünstigen können.

Der zweite Forschungsstrang widmet sich dem in Wien vorherrschenden Modus der Steuerung und Koordinierung von raumpolitischen Maßnahmen im Mobilitätssektor. Am Beispiel des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege soll ermittelt werden, inwiefern die institutionellen Voraussetzungen für eine effiziente Implementierung von Pop-up-Radwegen als kurzfristige und taktische Maßnahme im Sinne des Tactical Urbanism gegeben sind. Diesem Themenkomplex nähert sich die Arbeit aus einer analytischen Governance-Perspektive. Im Fokus stehen sowohl die Strukturen und Prozesse, als auch die handlungsleitenden Motive, die die Interaktionen der relevanten Akteur:innen der Planung determinieren. Durch die Betrachtung der implizierten Verfahrensweisen im Planungsprozess sollen prozessbezogene Hürden identifiziert und die institutionellen Rahmenbedingungen erfasst werden, wodurch Rückschlüsse auf die strukturellen Voraussetzungen für die Umsetzung von Pop-up-Radwegen in der Wiener Verkehrsplanung ermöglicht werden.

Basierend auf diesem Forschungsinteresse lassen sich drei übergeordnete Forschungsfragen ableiten. Um den Forschungsgegenstand in Folge weiter zu spezifizieren, werden die Forschungsfragen ausdifferenziert und Unterfragen gebildet.

- **Welche Erkenntnisse lassen sich aus dem Planungsprozess der Pop-up-Radwege in Wien gewinnen?**
- **Wie können temporäre, taktische Maßnahmen langfristige, strategische Leitbilder ergänzen?**
  - Inwiefern können Pop-up-Radwege die Erreichung strategischer Zielsetzungen der Stadt Wien im Mobilitätssektor fördern?
  - Welche potenziell längerfristigen Effekte waren ausschlaggebend bei der Planung der Pop-up-Radwege?
- **Inwiefern eignet sich die in Wien vorherrschende Governance-Struktur für die Umsetzung von Pop-up-Radwegen?**
  - Wie und durch welche Akteur:innen wurden im Rahmen des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege Entscheidungen getroffen?
  - Welche Hürden und Herausforderungen ergeben sich dadurch bei der Implementierung von Pop-up-Radwegen in der Wiener Verkehrsplanung?

Durch die Auseinandersetzung mit den Themenfeldern *Tactical Urbanism*, *Governance* und *formeller Stadtplanung* soll ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Wiener Planungssystems geleistet werden. Hierbei schließt diese Diplomarbeit programmatisch an Forschungsarbeiten an, die sich mit den Potenzialen von Pop-up-Radwegen und Tactical Urbanism im Kontext der Wiener Stadtplanung auseinandersetzen. Während Häberlin et al. (2020) die Rolle der Wiener Stadtplanung für die Krisenbewältigung diskutieren und Frey et al. (2020) die verkehrlichen Wirkungen der temporären Begegnungszonen und Radfahranlagen in Wien untersuchen, rückt diese Arbeit verstärkt die Aspekte der Steuerung und Koordinierung des Planungsprozesses in das Zentrum des Forschungsinteresses. Die dadurch gewonnen Erkenntnisse sollen daher als konstruktive Anmerkung zur Wiener Planungspraxis verstanden werden.

## 1.2. Aufbau und Methodik

Diese Arbeit gliedert sich in einen theoretischen und einen empirischen Teil. Durch den theoretischen Unterbau wird der Zugang zum Forschungsgegenstand dargelegt und in weiterer Folge die Grundlage für die Beantwortung der Forschungsfragen gebildet. Dies soll die Analyse des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege strukturieren und ein systematisches Erfassen der für die Forschung relevanten Aspekte gewährleisten. Hierbei wird auf einen Methodenmix zurückgegriffen. Da diese Forschungsarbeit zwei Forschungsschwerpunkte verfolgt, werden auch zwei unterschiedliche theoretische Hintergründe ausgeführt.

Auf die Einleitung folgt das 2. Kapitel, welches die Steuerung und Koordinierung von Prozessen in der Stadtentwicklung aus theoretischer Perspektive ausführt. Hierbei wird zunächst das sozialtheoretische Verständnis von Governance, welches dieser Arbeit zugrunde liegt, erläutert. Dies erfolgt anhand einer ausführlichen Literaturrecherche von Arbeiten einschlägiger Autor:innen wie Arthur Benz, Renate Mayntz und Nicolai Dose. Darauf aufbauend wird diese analytische Perspektive um den akteurzentrierten Institutionalismus nach Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz erweitert, wodurch neben den strukturellen Rahmenbedingungen auch handlungsleitende Motive der relevanten Akteur:innen berücksichtigt werden.

Das 3. Kapitel widmet sich ebenfalls aus einem theoretischen Blickwinkel strategischen und taktischen Methoden und Instrumenten in der Stadt- und Raumplanung. Im ersten Teil dieses Kapitels werden die Grundzüge strategischer Planung dargelegt und damit verbundene Herausforderungen bei der Steuerung von räumlichen Entwicklungen identifiziert. Dies erfolgt anhand einer eingehenden Literaturrecherche von Autor:innen wie Phil Allmendinger, Graham Houghton oder Patsy Healey. Argumentiert wird, dass die strategische Raumplanung als langfristig orientierte Perspektive unter Umständen keine ausreichende Flexibilität in der Steuerung von Prozessen in der Stadtentwicklung gewährleistet, was vor dem Hintergrund einer Zunahme an krisenhaften Episoden kritisch

zu bewerten ist. Aufgrund dessen wird im zweiten Teil des 3. Kapitels Tactical Urbanism als eine alternative bzw. ergänzende Methode in der Stadtplanung vorgestellt. Basierend auf einer Literaturanalyse von auf diesem Themenfeld bedeutenden Arbeiten von Mike Lydon und Anthony Garcia wird das konzeptionelle Verständnis von Tactical Urbanism ausgeführt und der strategischen Raumplanung gegenübergestellt. Das Kapitel schließt sodann mit einem Zwischenfazit.

Anschließend werden im 4. Kapitel die zentralen strategischen Ziele der Stadt Wien betreffend des Mobilitätssektors herausgearbeitet. Unter besonderer Berücksichtigung des Radverkehrs werden die angestrebten Entwicklungslinien der Stadt identifiziert, um darauf aufbauend Potenziale von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele aufzuzeigen. Dies geschieht anhand einer Dokumentenanalyse publizierter Strategie-papiere der Stadt wie dem Stadtentwicklungsplan STEP 2025, dem damit verbundenen Fachkonzept Mobilität, der Smart City Wien Rahmenstrategie und der Smart Klima City Strategie Wien.

Das 5. Kapitel bildet den empirischen Hauptteil dieser Diplomarbeit. Hier erfolgt eine Rekonstruktion des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege, wodurch Rückschlüsse auf die institutionellen Voraussetzungen für die Herstellung von temporären Radfahr-anlagen in Wien ermöglicht werden. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wird auf unterschiedliche Methoden, insbesondere den Einsatz empirischer Sozialforschung, zurückgegriffen. Als Stütze dient ein Prüfungsbericht des Stadtrechnungshofs Wien aus dem Jahr 2021 (StRH VI - 13/20), der unter anderem rechtliche und verkehrstechnische Aspekte der Pop-up-Radwege zum Gegenstand hat.

Weiterführende Erkenntnisse zum Planungsprozess ergeben sich daraufhin einerseits aus einer Medienanalyse, andererseits maßgeblich aus leitfadengestützten Interviews mit fünf Expert:innen. Basierend auf den eingangs erwähnten Forschungsfragen wurden im Rahmen dieser teilstandardisierten Erhebungsmethode zunächst Annahmen über den Forschungsgegenstand getroffen, welche sich aus den theoretischen Erkenntnissen aus Kapitel 2 und 3 ergeben haben. Anschließend wurden entsprechende Fragen formuliert und zu Fragenkomplexen zusammengefasst, welche in weiterer Folge bei den Interviews als Erzählstimulus dienten.

Die Gespräche wurden im Zeitraum Juni bis August 2022 geführt, mit einem Tonband-gerät aufgenommen und anschließend transkribiert und paraphrasiert. Die Auswertung der transkribierten Interviews erfolgte anhand einer qualitativen und strukturierenden Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (2008<sup>a</sup>) und wurde mithilfe der open source Software *QualCoder* durchgeführt. Hierfür wurde zunächst ein Kodierleitfaden entwickelt, welcher aus dem theoretischen Teil dieser Arbeit abgeleitet wurde (vgl. Mayring 2008<sup>b</sup>: 82ff.). Bei der Analyse der Interviews zeigte sich jedoch, dass die zuvor definierten Codes zur Beantwortung der Forschungsfragen nicht ausreichten. Daher wurden während der Auswertung noch weitere Codes gebildet. Diese Methodik impliziert eine Mischung aus

deduktivem und induktivem Vorgehen. Der Kodierleitfaden ist dem Anhang dieser Arbeit beigelegt.

Als *Expert:in* werden im Rahmen dieser Diplomarbeit Personen definiert, die am Planungsprozess der Pop-up-Radwege mitgewirkt haben. Bei der Auswahl der Interviewpartner:innen wurde insbesondere darauf geachtet, unterschiedliche Perspektiven in die Analyse miteinzubeziehen, um so eine ausgewogene und differenzierte Einschätzung zu ermöglichen. Die Expert:innen sind daher Vertreter:innen politisch-administrativer Akteur:innen der Stadt oder von Bezirken bzw. Mitarbeiter:innen von Fachdienststellen des Magistrats. Bedingt durch ihre berufliche Funktion stehen diese Expert:innen zum Teil in der Öffentlichkeit. Aus diesem Grund, und weil es der Forschungszweck erlaubt, wurde bei der Auswertung der Interviews darauf geachtet, die Anonymität der Gesprächspartner:innen zu wahren. Dementsprechend wurden die Transkripte auch nicht dem Anhang dieser Arbeit beigelegt. Den Interviewpartner:innen wurde in weiterer Folge ein Pseudonym (IP 1 – IP 5) zufällig zugeteilt. Dadurch sollen keine direkten Rückschlüsse auf die Interviewpartner:innen ermöglicht werden. Es lässt sich aber nicht vermeiden, dass sich aus den ausgewerteten Interviews spezifische Kontextinformationen ergeben. Um an dieser Stelle ein nötiges Maß an Transparenz zu ermöglichen, werden im Folgenden die institutionellen Hintergründe der Interviewpartner:innen angeführt.

### **Interviewpartner:innen:**

- 1 Verkehrsreferent:in der Geschäftsgruppe – Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung
- 1 Bezirksrat bzw. 1 Bezirksrätin
- 1 Vertreter:in der Magistratsabteilung für Verkehrsorganisation und technische Verkehrsangelegenheiten (MA 46)
- 1 Vertreter:in der Mobilitätsagentur Wien
- 1 Referent:in für Bezirkskommunikation der Geschäftsgruppe – Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung

Im 6. Kapitel erfolgt die Diskussion, in dessen Rahmen die Erkenntnisse aus dem Theorie- und dem Empirieteil zusammengetragen werden. Hier erfolgt eine allgemeine Einordnung der Wiener Pop-up-Radwege und des damit verbundenen Planungsprozesses. Darauf aufbauend werden Potenziale von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele der Stadt Wien im Mobilitätssektor aufgezeigt und die generelle Eignung von temporären und taktischen Maßnahmen im Sinne des Tactical Urbanism in der Stadt- und Raumplanung bewertet und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Des weitere erfolgt eine Beurteilung der Eignung der in Wien vorherrschenden Governance-Struktur für die

Implementierung von temporären Radfahranlagen.

Im 7. Kapitel erfolgt ein Fazit der Forschungsarbeit. Zentrale Erkenntnisse der Forschung werden hier nochmals zusammengefasst und es erfolgt eine kritische Reflexion des Forschungsdesigns.

# 2.

## Steuerung und Koordinierung in der Stadtentwicklung

### 2.1. Governance

- 2.1.1. Formen und Mechanismen von Governance
- 2.1.2. Verhältnis Government zu Governance
- 2.1.3. Local Governance
- 2.1.4. Governance der öffentlichen Verwaltung

### 2.2. Akteurzentrierter Institutionalismus

- 2.2.1. Hauptannahmen
- 2.2.2. Institutioneller Kontext
- 2.2.3. Akteur:innen
- 2.2.4. Akteurskonstellationen und Interaktionsformen
- 2.2.5. Verhandlungen in hierarchischen Steuerungsmodellen

Den theoretischen Zugang dieser Diplomarbeit bildet das Governance Konzept. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass Aktivitäten und Prozesse in der Stadtentwicklung immer das Resultat des Zusammenwirkens verschiedener Akteur:innen sind (vgl. Kreuzer & Scholz 2011: 1). Diese in Wechselbeziehung stehenden Interaktionen sind hierbei in institutionelle Settings eingebettet, die das Handeln der Akteur:innen in vielfältiger Hinsicht strukturieren und prägen. Um nun beurteilen zu können, inwiefern sich die in Wien vorherrschenden Strukturen der Governance für die Implementierung von Pop-up-Radwegen eignet, bedarf es einem Ansatz, der den Planungsprozess der Pop-up-Radwege beleuchtet und hierbei einerseits die strukturellen Voraussetzungen des Akteurshandelns erfasst und andererseits das Handeln selbst ins Zentrum des Forschungsinteresses rückt. Dadurch lassen sich in weiterer Folge Rückschlüsse auf die institutionellen Voraussetzungen für die Implementierung von temporären Radfahranlagen ziehen.

Aufgrund dessen wird zunächst das für diese Arbeit vorherrschende Verständnis einer analytischen Governance-Perspektive zur Regelung kollektiver Sachverhalte bzw. zur Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Aufgaben ausgeführt. Im Fokus der Betrachtung befinden sich gesellschaftspolitische Steuerungsformen auf lokaler Ebene mit besonderer Beachtung des politisch-administrativen Bereichs und dem Verhältnis zwischen Government und Governance. Darauf aufbauend wird diese analytische Perspektive durch den akteurzentrierten Institutionalismus erweitert, wodurch das Handeln der Akteur:innen stärker ins Zentrum gerückt wird. Durch diesen doppelt-analytischen Zugang lässt sich der Planungsprozess der Pop-up-Radwege differenziert analysieren, da sowohl institutionelle als auch akteurspezifische Aspekte in das Forschungsdesign integriert werden.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 2.1. Governance

Der Begriff *Governance* hat seinen Ursprung im lateinischen Verb *gubernare*, was so viel wie das Steuerruder führen, steuern oder lenken bedeutet. Im Englischen wird das Wort auch mit „*the act or manner of governing*“ oder „*the office of function of governing*“ umschrieben (vgl. The concise Oxford Dictionary 1990: 511; zitiert nach Benz et al. 2007: 10). In den Politikwissenschaften wurde Governance lange Zeit mit dem Begriff des Regierens gleichgesetzt, wodurch politisch-administratives Handeln zum Ausdruck gebracht werden sollte. Seit den 1990er Jahren hat sich die Semantik jedoch stark ausgedehnt und betrifft nicht mehr nur eine staatsorientierte Betrachtungsweise. Mittlerweile dient der Begriff *Governance* als Sammelbegriff für eine Vielzahl unterschiedlicher Arten der sozialen Handlungskoordination (vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 3), welche im Produktionsregime kapitalistischer Staaten beobachtet werden können. Dadurch soll „*die Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte*“ (Mayntz 2010: 37) erfasst werden.

Der Wandel bzw. die Ausdehnung des Begriffs ist Ausdruck von Veränderungen im Steuerungs- und Regelungssystem politisch-gesellschaftlicher Einheiten wie Staaten oder Gemeinden. Das geschieht vor dem Hintergrund, dass der Staat bei der Erfüllung komplexer gesellschaftlicher Anforderungen offensichtlich an Souveränität eingebüßt hat. So ist er vermehrt auf Kooperationen mit unterschiedlichen Akteur:innen (zum Akteursbegriff siehe Kapitel 2.2.3.) angewiesen, welche sowohl aus dem öffentlichen als auch dem privaten Bereich kommen können. Dieser Erkenntnis liegt die Auffassung zugrunde, dass in modernen Staaten Politik als Management von wechselseitigen Abhängigkeiten zu verstehen ist. So kann die Steuerung und Kontrolle politischer Prozesse oft nicht mehr nur anhand einer einzigen Institution, wie beispielweise eines Staates, erfolgen, sondern wird durch die Interaktion einer Vielzahl von kollektiven Akteur:innen geprägt. (vgl. Benz & Dose 2010: 21; vgl. Mayntz 2010: 37)

In diesem Zusammenhang spricht man auch von einem Wandel „*vom hierarchisch-bürokratischen Staat zu neuen, nicht hierarchischen Formen der Kooperation und Koordination unter Einbeziehung privater und zivilgesellschaftlicher Akteure*“ oder von einem „*Wandel von Government zu Governance*“ (Grande 2012: 570). Die Governance-Perspektive schließt daher alle relevanten gesellschaftlichen Akteur:innen als auch politischen Repräsentant:innen mit ein, „*to search for processes and mechanisms through which significant and resource-full actors coordinate their actions and resources*“ (Pierre 2005: 452, zitiert nach Holtkamp 2007: 368). Die Betonung liegt hierbei auf den unterschiedlichen Arten, wie diverse Akteur:innen an politischen Prozessen zur Regelung kollektiver Sachverhalte beteiligt werden und umfasst sämtliche Bezugsrahmen des politischen Systems, also sowohl die lokale und regionale Ebene als auch die nationale und multinationale Ebene (vgl. Mayntz 2010: 37).

---

„[Governance] is a description of the unintended consequences of corporate management and marketization. It is a response, therefore, to the perceived weaknesses of marketization“.

(Rhodes 2000: 54; zitiert nach Jann & Wegrich 2010: 175)

Ein Schwerpunkt der Governance-Perspektive liegt auf der Betrachtung der kausalen Zusammenhänge zwischen Governance-Form bzw. institutionellen Rahmenbedingungen (zum Begriff der Institution siehe Kapitel 2.2.2.), Interessen und Interaktionen. Diese werden zusammengefasst auch als Handlungslogik bezeichnet. Das bedeutet, dass Governance in dem hier dargelegten Verständnis eine gewisse Perspektive auf die Realität darstellt und nicht etwa eine konkrete Realität als solche beschreibt (vgl. Benz et al. 2007: 14). Hierbei wird Governance als Analysebegriff verwendet. Bei einer analytischen Betrachtungsweise werden Muster und Probleme, die sich durch das Zusammenwirken von unterschiedlichen Akteur:innen im Rahmen spezifischer Koordinationsmechanismen ergeben, identifiziert (vgl. Lütz 2007: 132). Dies entspricht auch der Perspektive von Governance, die dieser Arbeit zugrunde liegt.

Der Begriff kann auch deskriptiv gebraucht werden. In diesem Fall wird die politische Entwicklung betont, durch welche gesellschaftsrelevante Entscheidungen in der heutigen Zeit vermehrt das Resultat des wechselseitigen Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteur:innen sind, welche nicht in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen, wie es üblicherweise in Hierarchien vorkommt. Dies bedeutet folglich auch, dass der Staat bei Gesetzgebung und Gesetzesdurchsetzung als autoritativer Akteur an Macht verloren hat. Governance wird dann als Realität der politischen Struktur verstanden, welche netzwerkartig, nicht-hierarchisch oder kooperativ ausgelegt sein kann, und den Zuständigkeitsbereich eines Staates betrifft. (vgl. Benz et al. 2007: 14f.)

Wird der Begriff hingegen normativ benutzt, so soll das Ziel bzw. das gewünschte Ergebnis des „guten“ Regierens hervorgehoben werden. Darunter sind Normen wie Rechtsstaatlichkeit, Transparenz oder demokratische Verantwortung zu verstehen. Diese finden sich in Konzepten wie Good Governance oder New Public Management wieder. Jedoch ist auch hier nicht a priori davon auszugehen, dass diese Ansprüche, die den Konzepten zugrunde liegen, auch tatsächlich erfüllt werden. (vgl. ebd.: 15)

Unabhängig davon, wie man den Begriff Governance schlussendlich verwendet, geht mit der Erweiterung des Begriffs seit den 1990er Jahren eine gewisse semantische Unschärfe einher. So ist in der wissenschaftlichen Literatur auch von einem „*anerkannt uneindeutigen Begriff*“ (Blumenthal 2005: 1150; zitiert nach Schuppert 2008: 13) die Rede. Dementsprechend finden sich im wissenschaftlichen Diskurs unterschiedliche Begriffsverständnisse wieder, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass verschiedene Wissenschaftsdisziplinen unterschiedliche Schwerpunkte in der Betrachtung und Analyse von Governance setzen (vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 3). Da im Rahmen dieser Arbeit eine analytische Perspektive angestrebt wird, scheint es sinnvoll, Governance

als einen Sammelbegriff zu definieren, der alle Arten der gesellschaftlichen Steuerung umfasst und sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Akteur:innen betrachtet (vgl. Benz et al. 2007: 13). Governance wird daher definiert als „*das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure*“ (Mayntz 2005: 15) bzw. vereinfacht gesagt als die Ausführung öffentlicher Aufgaben durch private und/oder staatliche Akteur:innen (vgl. Dose 2008: 78, zitiert nach Möltgen-Sicking & Winter 2019: 5).

In diesem Sinne bedient sich diese Arbeit eines „*weiten*“ Begriffsverständnisses von Governance, da sämtliche Formen der Steuerung umfasst werden, und bezieht sich nicht ausschließlich auf das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Akteur:innen, wie es bei einem „*engen*“ Begriffsverständnis der Fall ist.

## 2.1.1. Formen und Mechanismen von Governance

Der Governance-Ansatz dient zur Erklärung der Koordination kollektiven Handelns und umfasst hierbei die jeweiligen Formen und Mechanismen, die dem kollektiven Handeln zugrunde liegen. Mit *Form* ist hier die Struktur der Interaktion zur Interdependenzbewältigung gemeint, welche sich sowohl aus formalen Regeln oder durch langfristiges Zusammenwirken ergeben kann. Mithilfe der Governance-Form lässt sich die Handlungskoordination anhand des Zusammenhangs von Struktur und Interaktion erfassen und beschreiben. Als die drei wesentlichen Governance-Formen können Hierarchie, Markt und Netzwerk genannt werden, welche auch gegenseitige Verschränkungen aufweisen können. Diese institutionellen Rahmenbedingungen koordinieren die Handlungen der Akteur:innen, welche wiederum als Mechanismus bezeichnet werden. Der Mechanismus beschreibt also den konkreten Prozessablauf der Interdependenzbewältigung, welcher sich aus der jeweiligen Governance-Form ableiten lässt. (vgl. Benz et al. 2007: 14; vgl. Benz & Dose 2010: 256; vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 14)

Für diese Diplomarbeit ist überwiegend die Governance-Form der Hierarchie von Bedeutung. Hierbei besteht meist eine dauerhafte Beziehung zwischen den Akteur:innen. Diese befinden sich in einem Verhältnis der Über- bzw. Unterordnung. Das bedeutet, dass einzelne Akteur:innen auf andere Akteur:innen Macht ausüben können, indem sie die Möglichkeit besitzen, deren Handlungen und Entscheidungen maßgeblich zu beeinflussen. Diese Überordnung bestimmter Akteur:innen fußt auf einer „*positionalen Autorität*“ (Klenk & Nullmeier 2004: 27; zitiert nach Möltgen-Sicking & Winter 2019: 14) und stellt eine Form von Autorität dar, welche unabhängig von der jeweils handelnden Person ist sondern – wie der Name bereits vermuten lässt – sich aus der jeweiligen Position innerhalb eines Ordnungssystems ergibt. Die Einflussnahme auf andere Akteur:innen erfolgt hierbei durch persönliche Weisung. Weisung ist somit der Governance-Mechanismus, der der

Governance-Form Hierarchie zugrunde liegt. Diese Kombination aus der Governance-Form Hierarchie und dem Governance-Mechanismus Weisung ist charakteristisch für die Interventionslogik bürokratischer Verwaltungen. (Möltgen-Sicking & Winter 2019: 14)

Die Governance-Form Markt folgt hingegen dem Grundsatz der Reduktion von monetären Kosten, welche durch rational getroffene Entscheidungen erzielt werden soll. Der entsprechende Governance-Mechanismus ist in diesem Fall der Preis, der einen direkten Vergleich zwischen Leistung und Gegenleistung ermöglicht. Kennzeichnend für den Markt sind ein freier Zugang, soziale Symmetrie der Tauschpartner:innen und Nutzenkalkül (vgl. ebd.). Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit spielt der Markt als Governance-Form keine Rolle.

Ein Netzwerk im Sinne einer sozialen Struktur besteht, „wenn formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber selten formal geregelten Interaktionsbeziehungen gemeinsame Ziele oder Werte verwirklichen“ (Benz & Dose 2010: 262). Akteur:innen können sich im Rahmen der Handlungskoordination wechselseitig beeinflussen, sei es durch Vermittlung von Informationen oder durch Tausch von Ressourcen. Sie stehen – anders als in hierarchischen Systemen – in keinem System der Über- und Unterordnung. Dennoch ist das Potenzial zur Einflussnahme in Netzwerken oft nicht gleichmäßig verteilt, sondern kann meist als asymmetrisch bezeichnet werden (vgl. ebd.). Netzwerke basieren auf dem Governance-Mechanismus des Vertrauens (Möltgen-Sicking & Winter 2019: 15).

Netzwerkstrukturen kommen in unterschiedlichen Bereichen vor. In der Wirtschaft umfassen Netzwerke meist Kooperationen von Unternehmen, welche sodann als *Joint Ventures* bezeichnet werden. Im politisch-administrativen Bereich hingegen betreffen Netzwerke wechselseitige Beziehungen zwischen korporativen und staatlichen Akteur:innen. Hierbei können sich Netzwerkstrukturen zwischen Organisationen herausbilden oder auch innerhalb derselben Organisation auftreten. (vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 15f.)

Die Struktur der Governance unterscheidet sich je nach Politikfeld. Sie ist einerseits davon abhängig, inwieweit öffentliche, private oder intermediäre Regelungsinstanzen vorherrschen. Andererseits ist die jeweilige politische Bezugsebene ausschlaggebend. Je nachdem, ob die lokale, regionale, nationale oder supranationale Ebene betroffen ist, kommen verschiedene Governance-Strukturen zur Anwendung, die sich teilweise in erheblichem Maße unterscheiden. Auch ist ausschlaggebend, ob und wie weit europäische oder internationale Organe das jeweilige Regelungs- und Steuerungssystem beeinflussen. Die Analyse unterschiedlicher Governance-Strukturen der jeweiligen Politikfelder hat sich daher im Laufe der Zeit zu einem eigenen Forschungsthema entwickelt. (vgl. Mayntz 2010: 42)

Im Fokus der Betrachtung liegt hierbei die Beschaffenheit des jeweiligen Regelungsfeldes, denn dieses bestimmt bis zu einem gewissen Grad die vorherrschende Governance

Form bzw. kann andere Formen bereits vorab ausschließen. Und auch die Ziele und die angewandten Instrumente der Regelung unterschieden sich je nach sektoraler Governance-Struktur. (vgl. ebd.)

## 2.1.2. Verhältnis Government zu Governance

Governance hebt grundsätzlich die neuen Formen der Regelung kollektiver Sachverhalte hervor, welche durch das Zusammenwirken von Staat, Markt und Zivilgesellschaft geprägt sind (vgl. Mayntz 2010: 39). In den Politikwissenschaften steht Governance hierbei teilweise im Gegensatz zum Begriff „*Government – verstanden als etatistisch-hierarchische Gesellschaftsteuerung*“ (Benz et al. 2007: 11). Dadurch soll verdeutlicht werden, dass Governance auf die Voraussetzung einer hierarchischen Spitze als oberste Steuerungsinstanz verzichten kann. Für diese Arbeit ist jedoch zu betonen, dass die Möglichkeit einer hierarchischen Spitze im Governance-Konzept nicht kategorisch ausgeschlossen wird. Governance umfasst daher ebenso „*einseitige Steuerung als eine mögliche Variante*“ (Mayntz & Scharpf 1995: 16). Im Rahmen der Governance-Perspektive findet bisweilen auch keine eindeutige Differenzierung mehr zwischen Steuerungssubjekt – vormals dem Staat – und Steuerungsobjekt – der Gesellschaft – statt (vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 3).

Mit der Abkehr einer staatsorientierten Sichtweise sollte man jedoch nicht verkennen, dass es bei gesellschaftlichen Prozessen mitunter auch zu hierarchischer staatlicher Steuerung kommen kann (vgl. Benz et al. 2007: 13). Daher ist nicht außer Acht zu lassen, dass die Steuerung und Kontrolle sämtlicher politischer Prozesse nicht immer in unmittelbarer Kooperation von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen erfolgen muss. Vielmehr existieren im modernen Staat eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungsformen, welche untereinander stellenweise Verschränkungen aufweisen können und nicht rein isoliert zu betrachten sind (vgl. Mayntz 2010: 39). Das Verhältnis zwischen staatlichen Akteur:innen und dem jeweiligen Steuerungs- und Regelungssystem bzw. zwischen Government (= der Staat als Steuerungssubjekt) und Governance kann daher ebenfalls unterschiedliche Formen annehmen.

In Hinblick auf die Beteiligung staatlicher Akteur:innen zur Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Aufgaben können drei grundlegende Arten der Beteiligung definiert werden:

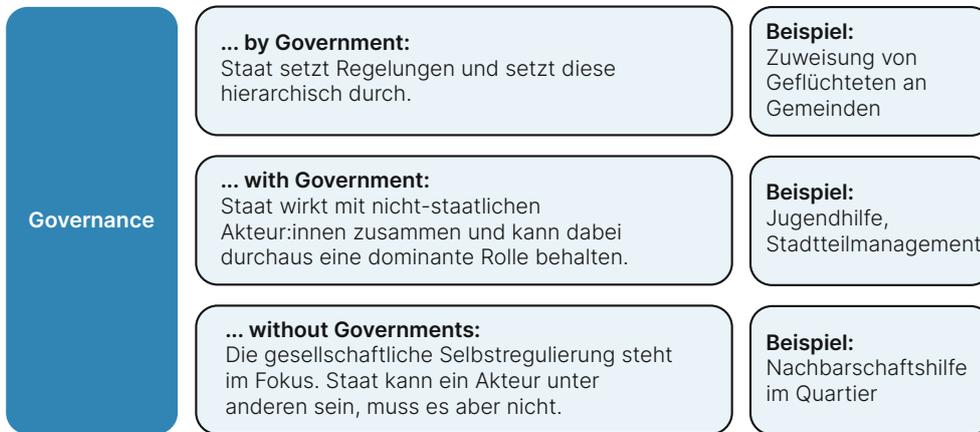


Abb. 1: Verhältnis Government - Governance. Eigene Darstellung in Anlehnung an Möltgen-Sicking & Winter 2019: 4

Für den im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Planungsprozess der Pop-up-Radwege in Wien ist die Governance-Form der staatlichen Bürokratie von Bedeutung. Diese umfasst das in gewissen Bereichen weiterhin vorherrschende hoheitliche Handeln staatlicher Akteur:innen und kann mehrere Ebenen der Bürokratie umfassen. Jedoch zeigt sich, dass auch in diesem Bereich der rein staatlich-hierarchischen Regelung vermehrt Kooperationen zu beobachten sind. So entstehen im Rahmen von sachlichen oder rechtlichen Abhängigkeitsbeziehungen horizontale Verflechtungen zwischen unterschiedlichen Akteur:innen einer Verwaltung, wie beispielsweise Behörden oder Ressorts, welche dadurch mitunter das hierarchische Prinzip der Steuerung durchbrechen können. Es kann aber auch zu vertikalen Kooperationsbeziehungen kommen. Dies ist der Fall, wenn untergeordnete politisch-administrative Entitäten wie Länder oder Gemeinden eine hohe Autonomie genießen und Behörden unterschiedlicher Ebenen dadurch zur Zusammenarbeit veranlasst werden. In gewissen Bereichen kann es hier auch zu gesetzlich verpflichteten Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen kommen. (vgl. Mayntz 2010: 39)

### 2.1.3. Local Governance

In den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten haben sich verschiedene Stränge in der Governance-Forschung herausgebildet, die die Formen und Mechanismen von Governance in unterschiedlichen Teilbereichen beschreiben, analysieren oder normativ behandeln. Local Governance befasst sich hierbei mit dem Steuerungs- und Regelungssystem bzw. der Formulierung und Durchführung von kollektiven Maßnahmen auf lokaler Ebene. Im Fokus der Betrachtung liegen die direkte und indirekte Rolle der formellen Institutionen der lokalen Verwaltung, die Regierungshierarchie sowie die Rolle informeller Normen, Netzwerke, Nachbarschaftsvereinigungen u. Ä. Local Governance definiert außerdem den Rahmen für die Interaktionen zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen oder

privaten Akteur:innen, die kollektive Entscheidungsfindung und die Erbringung lokaler öffentlicher Dienstleistungen (vgl. Shah 2006: 1f.).

Eine Besonderheit von Local Governance bzw. der lokalen Ebene ist Nähe in unterschiedlichen Dimensionen. Zunächst sei die räumliche Nähe zu nennen, welche zwischen den Bürger:innen und den politischen Akteur:innen bzw. den Entscheidungsträger:innen besteht und auf Gemeindeebene am ausgeprägtesten ist. Auf der sachlichen Ebene ist eine größere Problemnähe vorhanden, welche sich aus den guten Ortskenntnissen sowohl der Bürger:innen als auch der politischen Entscheidungsträger:innen ergibt. Sozial gesehen kann sich im lokalen Rahmen eher Nähe im Sinne einer Atmosphäre zwischen Akteur:innen entfalten, welche auf Vertrauen basiert, als es auf oberen Ebenen der Fall ist. Dadurch entsteht auch eine personenbezogene Kommunikation. Es wird versucht, grundlegende Konflikte eher zu umgehen oder zu vermeiden. Auch lassen sich Bürger:innen hier direkt in Planungsprozesse einbinden, was sich auf oberen Ebenen diffiziler gestaltet. Die unterschiedlichen Dimensionen von Nähe sind abhängig von der Größe der Gemeinde. Je größer eine Gemeinde ist, desto eher relativiert sich Nähe als charakteristisches Element von Local Governance. (vgl. Holtkamp 2007: 367)

Unter dem Überbegriff Local Governance werden auch die Veränderungen des Steuerungs- und Regelungssystems auf lokaler Ebene behandelt. So konnten verstärkt interorganisatorische Kooperationen und Koordinationen festgestellt werden, welche zu neuen Verschränkungen von verschiedenen Typen der Steuerung geführt haben. In der wissenschaftlichen Literatur wird Local Governance auf verschiedene Arten verstanden: als Ausdruck einer Zunahme von Institutionen und Steuerungsmodi auf kommunaler Ebene oder als Entwicklung, welche rein die gesteigerte Bedeutung von Politiknetzwerken hervorhebt. Radikalere Positionen verstehen Local Governance hingegen als autonome, selbstorganisierte Netzwerke. (vgl. ebd.: 369)

Holtkamp (vgl. ebd.: 369f.) geht in diesem Zusammenhang eher von einer Zunahme verschiedener politischer Steuerungsmodi aus. Diese Pluralität in der Governance ist hierbei das Resultat von globalen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte sowohl im gesellschaftlichen als auch im wirtschaftlichen Bereich, welche dazu führen, dass in Gemeinden vermehrt Netzwerkorientierungen, Hierarchisierungen und Marktorientierungen zu beobachten sind. Holtkamp identifiziert drei wesentliche sozioökonomische Trends:

1. Das Übertragen von Aufgaben von oberen Ebenen wie der Bundes- oder Landesebene auf die lokale Ebene, ohne eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden zu gewährleisten (vgl. ebd.).
2. Die Überordnung staatlicher Akteur:innen wie beispielsweise der Volksvertreter:innen wird zusehends als unzeitgemäß angesehen. Klassische Steuerungsmodi kommen an ihre Grenzen, wenn es um die Bearbeitung komplexer Herausforderungen geht. Vor diesem Hintergrund lassen sich angestrebte politische Ziele meist nur in Zusammen-

arbeit mit den jeweiligen Adressat:innen der Steuerung erreichen. Auch vor dem Hintergrund der Globalisierung müssen verstärkt Kooperationen eingegangen werden, um im internationalen ökonomischen Wettbewerb zu bestehen. (vgl. ebd.)

3. Während Parteien früher als Bindeglied zwischen dem Staat, der Gesellschaft und den Bürger:innen fungierten, so lässt sich mittlerweile eine zunehmende Politikverdrossenheit auf allen föderalen Ebenen ausmachen. Eine geringere Wahlbeteiligung, weniger Parteimitglieder und eine geringere Identifikation der Wähler:innen mit Parteien können als Defizite der Input-Legitimation des politischen Systems ausgelegt werden. Die Politikverdrossenheit führt dazu, dass Bürger:innen beispielsweise ihre eigenen Vorstellungen über ein geruhames Wohnumfeld gesamtstädtischen Planungsabsichten nicht unterordnen wollen. Bürger:innen wollen sich abseits konventioneller Partizipationsprozesse und politischer Parteien verstärkt themenspezifisch engagieren. Aufgrund der angesprochenen Nähe als charakteristisches Element von Local Governance ist das meist nur auf der Gemeindeebene möglich. (vgl. ebd.)

Diese sozioökonomischen Entwicklungen werfen Fragen hinsichtlich der Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns auf. Auch ist fraglich, welche normative Rolle Local Government im Kontext von Local Governance spielt bzw. spielen sollte. Ein Blick auf die jüngere Entwicklung von Städten zeigt, dass diese äußerst variabel ausgelegt werden kann. Bedingt durch unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen, verschiedene Zugänge zur politischen Kultur und spezifische Akteurskonstellationen entgegenen die Gemeinden den sozioökonomischen Trends auf unterschiedliche Art und Weise (vgl. ebd.: 370). David Harvey sprach in diesem Zusammenhang bereits 1989 von einem sich abzeichnenden „*shift from managerialism to entrepreneurialism in urban governance*“ (Harvey 1989) um ein gewandeltes Verständnis der Regierungsführung von Städten zum Ausdruck zu bringen.

#### **2.1.4. Governance der öffentlichen Verwaltung**

Die öffentliche Verwaltung einer Stadt ist ein Teilbereich des politischen Systems und stellt ein institutionalisiertes und funktionsbezogenes Ordnungskonzept dar, in welches unterschiedliche Einrichtungen und Funktionen integriert sind. Hierbei steht die öffentliche Verwaltung in Wechselbeziehung zu anderen politischen Teilbereichen. Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben erfolgt nach dem Ressortprinzip. So werden den jeweiligen Ressorts bestimmte Aufgaben zugewiesen, welche unter der politischen und rechtlichen Verantwortung einer bzw. eines an der Spitze des Ressorts stehenden Ressortverantwortlichen besorgt werden. (vgl. Neisser 1991: 140ff.)

Politischen Institutionen kann hierbei eine besondere Bedeutung in Zusammenhang mit der Verwaltung zugesprochen werden, da sie einerseits einen starken und vielfältigen Einfluss auf ebendiese ausüben, andererseits aber auch selbst von der staatlichen

Bürokratie betroffen sind und teils sogar von ihr gesteuert werden. An dieser Stelle sei in Erinnerung gerufen, dass der Begriff der Exekutive, als einer der drei staatlichen Gewalten, zwei Ebenen der politisch-administrativen Macht umfasst: einerseits die Regierung und andererseits die Verwaltung. Dementsprechend komplex ist das Verhältnis zwischen den politischen Entscheidungsträger:innen und der Verwaltung. Es besteht nicht nur aus Kooperationen, sondern ist auch durch unterschiedliche Interessen und Konflikte geprägt (vgl. ebd.: 140f.). Diese Komplexität zeigt sich nicht zuletzt im „*Policy-making*“. Denn die öffentliche Verwaltung fungiert letztlich als zentrale Instanz für die Vorbereitung und Umsetzung von Politikgehalten.

Hierbei, bzw. bei der Unterstützung der Ressortführung generell, kommt dem Stadtratsbüro (bzw. auf staatlicher Ebene dem Ministerbüro) eine entscheidende Funktion zu. Die in diesen Büros tätigen Personen können sowohl aus dem Ressort selbst oder aus Fachabteilungen kommen, als auch von außen „hereingeholt“ werden. Das Stadtratsbüro fungiert bei der Vorbereitung oder Umsetzung von Politikgehalten oftmals als Zwischenglied zwischen der Ressortführung und den einzelnen Verwaltungsabteilungen und übernimmt daher eine Transmissionsfunktion. (vgl. ebd.: 148)

Mayntz (vgl. 1991: 181) merkt in diesem Zusammenhang an, dass eine funktionelle Differenzierung zwischen einem rein politischen Teil und einem rein administrativen Teil daher in der öffentlichen Verwaltung nicht besteht. So kommt es hinsichtlich der Willensbildung und der Programmentwicklung durchaus zur Einflussnahme durch das Verwaltungspersonal, indem beispielsweise Anstöße für Programme oder Richtlinien geliefert werden.

Die Form und der Mechanismus der Governance von Verwaltungstätigkeiten ergibt sich aus der Handlungslogik, welche den jeweiligen Akteur:innen der Verwaltung zugrunde liegt. Zwar können auch hier noch weitere Arten von unterschiedlichen Handlungslogiken nebeneinander bestehen, dennoch lässt sich eine dominante Handlungslogik dieser Akteursgruppe zuordnen. Kennzeichnend für die öffentliche Verwaltung ist jedenfalls, dass sie sich auch etliche Jahre nach Einführung des Governance-Konzepts stark an Vorgaben und rechtlichen Rahmenbedingungen zu orientieren hat. Rechtmäßigkeit und Legitimität stellen somit die dominante Handlungslogik der Verwaltung dar (vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 12). Entscheidungen können hierbei streng hierarchisch getroffen werden, es kann aber auch zu interorganisatorischen Verhandlungen kommen, in deren Rahmen Entscheidungen vereinbart werden (vgl. Mayntz 2010: 41).

Im Gegensatz dazu dominiert im politischen Umfeld der Wettbewerb, sei es um Wähler:innenstimmen, Image, Anerkennung u. Ä. Wettbewerb ist somit die dominante Handlungslogik, die den Entscheidungen und dem Verhalten von politischen Governance-Akteur:innen zugrunde liegt (vgl. Möltgen-Sicking & Winter 2019: 12). Auch dieses Spannungsverhältnis unterschiedlicher Handlungslogiken trägt zur komplexen Beziehung zwischen der Verwaltung und der Politik bei.

Die soeben erwähnte Verhandlung als Instrument zur Bewältigung kollektiver Interdependenzen stellt einen Governance-Mechanismus dar, der in vielen unterschiedlichen Governance-Formen Anwendung findet. Entscheidungen werden hierbei im Rahmen von Besprechungen o. Ä. zwischen unterschiedlichen Akteur:innen gefällt und nicht von einer einzelnen Instanz bestimmt. In diesem Sinne stellen Entscheidungen das Resultat von Vereinbarungen zwischen Repräsentant:innen verschiedener Organisationen wie Behörden oder Parteien u. Ä. dar. Dieses Verhandlungssystem, das sich im Wesentlichen von hierarchisch getroffenen Entscheidungen unterscheidet, ist ein fundamentales Element des Governance-Begriffs. Es hebt den grundlegenden Wandel gesellschaftlicher Strukturen hervor, der in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat. (vgl. Mayntz 2010: 37)

Dennoch sei an dieser Stelle erwähnt, dass Verhandlungen ebenso in hierarchischen Autoritätsstrukturen vorkommen können und hierbei einen ähnlichen Output aufweisen, wie Verhandlungen, die unter „freien“ Bedingungen (z.B. im Rahmen von Netzwerkstrukturen) vorkommen. Die Besonderheit von Verhandlungen im Rahmen hierarchischer Steuerungsstrukturen wird in Kapitel 2.2.5. näher ausgeführt und anhand eines spieltheoretischen Modells dargestellt.

Wendet man das Konzept der Governance auf die öffentliche Verwaltung an, ergeben sich zwei Perspektiven bzw. Anwendungsfelder. Einerseits werden durch die analytische Perspektive die zentralen Veränderungen bezüglich der Aufgaben und Funktionen der öffentlichen Verwaltung beleuchtet. Andererseits kann das Governance-Konzept auch normativ genutzt werden, um die argumentativen Voraussetzungen in Bezug auf die Notwendigkeit einer Reform der öffentlichen Verwaltung zu schaffen und sogleich mit theoretischen Konzepten zu ergänzen. Demnach ergibt sich durch das Governance-Konzept ein deskriptiv-analytischer oder ein präskriptiv-normativer Ansatz bezüglich der öffentlichen Verwaltung. (vgl. Jann & Wegrich 2010: 175)

## 2.2. Akteurzentrierter Institutionalismus

Sowohl Aktivitäten in der Stadtentwicklung als auch deren zugrundeliegende politische Entscheidungen sind das Resultat des wechselseitigen Handelns unterschiedlicher Akteur:innen (vgl. Kreuzer & Scholz 2011: 1). Die Eigenschaften und Fähigkeiten der beteiligten Akteur:innen, deren Konstellationen und Interaktionen als auch der implizierte institutionelle Rahmen, in welchem sie agieren, bestimmen hierbei maßgeblich das Ergebnis von raumpolitischen Entwicklungen. Um nun die Eignung der Governance-Struktur und den damit verbundenen Prozess der Meinungs- und Entscheidungsfindung rund um die Pop-Up-Radwege zu beurteilen, bedarf es einem analytischen Ansatz, der die Interaktionen dieser Akteur:innen ins Zentrum des Forschungsinteresses rückt und die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen und Konstellationen berücksichtigt. In der raumbezogenen Politikforschung – und hier insbesondere im deutschsprachigen Raum – hat sich in letzter Zeit diesbezüglich der akteurzentrierte Institutionalismus (in diesem Kapitel mit AZI abgekürzt) als nützliches Analysewerkzeug erwiesen (vgl. Gailing & Hamedinger 2019: 172).

Der AZI wurde in den 1990er Jahren von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entwickelt (vgl. Treib 2015: 277) und basiert auf der sozialwissenschaftlichen Theorieströmung des Neoinstitutionalismus. Ziel ist es, „*einen maßgeschneiderten Ansatz für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche*“ (Mayntz & Scharpf 1995: 39) zu liefern. Durch die Kombination von handlungstheoretischen und institutionalistischen bzw. strukturalistischen Elementen wird der Fokus auf Akteur:innen und ihre jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen gelenkt. Hierbei weicht der AZI von anderen, normativ ausgerichteten Ansätzen ab, indem er anstelle einer verfahrensbezogenen Betrachtungsweise eine aufgaben- und akteursbezogene Perspektive einnimmt. Obwohl der AZI ursprünglich für die Analyse gesellschaftlicher Fragestellungen auf der Makroebene entwickelt wurde, lässt er sich auch auf projektbezogene oder lokale Problemstellungen übertragen (vgl. Kreuzer & Scholz 2011: 3f.).

Der AZI bildet jedoch keine gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie, sondern einen analytischen Ansatz, der als „*Forschungsheuristik [...] die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt*“ (Mayntz & Scharpf 1995: 39). Mayntz und Scharpf (vgl. ebd.) definieren diesen analytischen Ansatz als „*ein der Erfassung und Ordnung empirischer Tatbestände dienendes Gerüst relativ allgemeiner Kategorien, die in der Regel auf einen bestimmten Typ von Erklärungsgegenständen zugeschnitten sind*“.

Der AZI kann daher als qualitativ ausgerichteter Analyserahmen betrachtet werden. In der Politikforschung sind qualitative Studien für gewöhnlich retrospektiv ausgerichtet. In diesem Fall geht man von einer abhängigen Variablen aus, durch die am Ende einer hypothetischen Kausalkette bestimmte politische Entscheidungen im Nachhinein erklärt werden können. Anders als bei quantitativen Studien kann der AZI daher monokausale

Hypothesen nicht bestätigen oder widerlegen (vgl. Scharpf 2000: 57) und es lassen sich auch keine handfesten Hypothesen davon ableiten. Aus diesem Grund wurde der AZI bisher vor allem im Rahmen fallstudienbasierter qualitativer Studien und hier überwiegend von Forscher:innen im Umfeld des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung angewandt (vgl. Treib 2015: 291).

Es lassen sich also politische Prozesse analysieren, die primär von Interaktionen zwischen unterschiedlichen Akteur:innen geprägt werden, wobei die Handlungen der Akteur:innen hierbei von spezifischen Fähigkeiten und kognitiven und normativen Orientierungen in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter bestimmten Bedingungen der Politik-Umwelt erfolgen (vgl. Scharpf 2000: 75). Dadurch lässt sich darstellen, wie in einem spezifischen politischen Rahmen auf konkrete Problemstellungen mit bestimmten Entscheidungen reagiert wird (vgl. Diller 2013: 2). Aus Sicht der Policy-Forschung ermöglicht dieser Ansatz daher eine Analyse des Planungsprozesses und der Entscheidungsfindung rund um die Pop-Up-Radwege. Aufgrund dessen bildet der AZI den konzeptuellen Analyserahmen dieser Arbeit.

Mayntz und Scharpf (vgl. 1995: 67) räumen ein, dass es sich beim AZI um ein komplexes analytisches Konzept handelt. Ein Forschungsdesign, welches den AZI in seiner Gesamtheit anzuwenden vermag, wäre daher in einer einzigen empirischen Untersuchung kaum zu operationalisieren. Hierfür müssten nämlich unterschiedliche Akteur:innen, ihre handlungsleitenden Wahrnehmungen und wechselseitigen Beziehungen und die jeweiligen, mehrschichtigen institutionellen Rahmenbedingungen systematisch erfasst und miteinbezogen werden. Daher beschränken sich die meisten wissenschaftlichen Studien auf gewisse Ausschnitte des AZI. So können einmal Handlungsorientierungen verstärkt im Mittelpunkt des Forschungsinteresses stehen, an anderer Stelle werden Akteur:innen auf unterschiedlichen Ebenen explizit miteinbezogen, andere Studien konzentrieren sich auf wieder andere Aspekte des AZI. Allen empirischen Untersuchungen ist jedoch gemein, dass sie sich auf die Interaktionen zwischen Akteur:innen in wechselseitig abhängigen Konstellationen fokussieren. Die Reduktion der Komplexität auf zentrale Aspekte, die für das jeweilige Forschungsinteresse von Bedeutung sind, kann als Stärke des Konzepts ausgelegt werden.

Im Rahmen dieses Ansatzes werden bereits vorhandenes wissenschaftliches und vorwissenschaftliches Wissen strukturiert und Faktoren identifiziert, die wahrscheinlich ein hohes Erklärungspotenzial in Hinblick auf das Forschungsinteresse besitzen (vgl. Scharpf 2000: 64). Um die Forschungsfragen beantworten zu können, konzentriert sich die vorliegende Forschungsarbeit primär auf Akteur:innen und Akteurkonstellationen, die am Planungs- und Umsetzungsprozess der Pop-up-Radwege mitgewirkt haben. Hierfür liefert der AZI ein spieltheoretisches Modell, mit dessen Hilfe sich darstellen lässt, nach welchen Regeln und Prinzipien politische Entscheidungen im Rahmen von Verhandlungen, die in hierarchische Strukturen eingebettet sind, getroffen werden. Dadurch lassen sich Rückschlüsse auf die Output-Leistung hierarchischer Autoritätsstrukturen hinsichtlich der

Implementierung von temporären Radfahranlagen ableiten.

## 2.2.1. Hauptannahmen

Dem AZI liegt die Annahme zugrunde, dass soziale Phänomene als Produkt von Interaktionen zwischen intentional bzw. zweckgerichtet handelnden Akteur:innen erklärt werden können. Das Handeln der Akteur:innen ist hierbei in einen spezifischen institutionellen Kontext eingebettet, der diese Interaktionen in mehrfacher Hinsicht strukturiert und dessen Ergebnis dadurch beeinflusst und prägt (vgl. Scharpf 2000: 17). Die Qualität und das Ergebnis von (raumpolitischen) Entscheidungsprozessen werden also von den handelnden Akteur:innen, aber ebenso von den jeweils geltenden Institutionen determiniert. Somit besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Handeln und Struktur<sup>2</sup>. Zentraler Forschungsgegenstand des AZI sind daher handelnde Akteur:innen, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen.

Eine weitere grundlegende Annahme des AZI bezieht sich auf die Art, wie Politik gemacht wird. Politische Entscheidungen werden laut dieser nicht von einer Vielzahl unterschiedlicher und unabhängiger Einzelpersonen getätigt, die nach ihren persönlichen Präferenzen entscheiden und somit ihre individuellen Interessen verfolgen. Vielmehr werden politische Entscheidungen von einer begrenzten Anzahl an Personen gefällt, die als Vertreter:innen von Personengruppen agieren. (vgl. Treib 2015: 281)

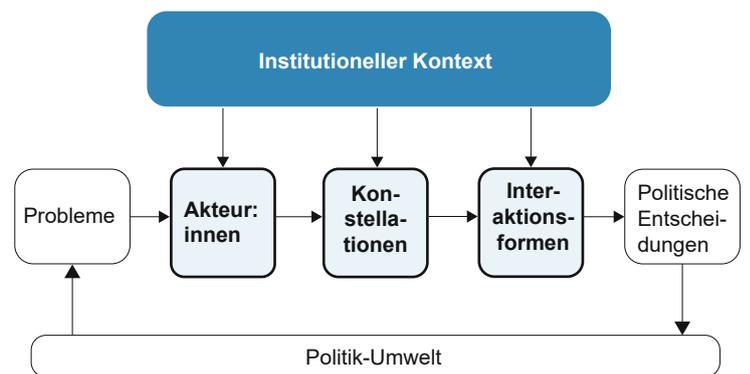


Abb. 2: Gegenstandsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus. Eigene Darstellung in Anlehnung an Scharpf 2000: 85

Obwohl handelnde Individuen als Vertreter:innen von Personengruppen auftreten, basieren ihre Handlungen nicht vollkommen losgelöst von der Wahrnehmung des jeweils handelnden Subjekts. Im AZI wird davon ausgegangen, dass handelnde Individuen nicht alle relevanten Informationen über Handlungssituationen zur Verfügung haben. Entscheidungen, die gefällt werden, basieren daher nicht ausschließlich auf objektiven Tatsachen, sondern spiegeln immer die subjektiv wahrgenommene Realität wider. Infolgedessen sind die Ergebnisse von raumpolitischen Entscheidungen auch immer das Ergebnis von intentionalen Handlungen, welche von den persönlichen Wahrnehmungen und Präferenzen der

<sup>2</sup>Die Erkenntnis, dass ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen Handeln und Struktur bestehe, ist die Grundannahme einer Vielzahl anderer Ansätze, wie zum Beispiel der Strukturierungstheorie von Giddens (1984), dem situationsstrukturellen Ansatz von Zürn (1992) oder dem Ansatz der institutionellen Analyse und Entwicklung von Ostrom et al. (1994). (vgl. Scharpf 2000: 73; Jakobi 2007: 12)

handelnden Individuen abhängig sind. Weiters handeln Menschen auch auf Grundlage ihres subjektiv definierten Wertesystems und ihrer persönlichen Interessen. Die eigenen normativen Vorstellungen über angemessenes Handeln in bestimmten Situationen sind weitere handlungsleitende Aspekte. Zweckgerichtete bzw. intentionale Handlungen müssen daher auch immer in Bezug auf die subjektive Bedeutung, die dieses Handeln für den oder die jeweilige:n Akteur:in hat, beschrieben und erklärt werden. (vgl. Scharpf 2000: 47-48)

## 2.2.2. Institutioneller Kontext

Unter Institution versteht man im AZI – anders als im allgemeinen Sprachgebrauch meist üblich – keine Einrichtungen oder Organisationen wie beispielsweise eine Behörde, sondern ein soziales Ordnungs- und Regelsystem, welches *„einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsabläufe strukturiert“* (Scharpf 2000: 77). Dieses Regelsystem umfasst formale, rechtliche Rahmenbedingungen wie beispielsweise Gesetze, aber auch nicht verschriftliche soziale Normen, *„die im Allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust und soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert werden“* (vgl. ebd.). Darunter fallen Bräuche, Verhaltensweisen und ähnliche gesellschaftliche Konventionen, die für gewöhnlich nicht verschriftlicht werden. Anders als im soziologischen Institutionalismus wird im AZI der Institutionsbegriff wesentlich enger gefasst, da er kulturelle Gesichtspunkte wie Wertvorstellungen, Mythen oder Weltanschauungen nicht mit einbezieht (vgl. Treib 2015: 278).

Der institutionelle Kontext definiert also die Regeln, *„deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten muss“* (Mayntz & Scharpf 1995: 49) und begründet wechselseitige Erwartungssicherheit. Darüber hinaus werden durch den institutionellen Rahmen auch die Zuteilung von Ressourcen bestimmt und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Akteur:innen festgelegt, die allesamt das Handeln grundlegend beeinflussen. Institutionen strukturieren daher Handlungssituationen und prägen die Handlungsspielräume der Akteur:innen in vielfältiger Weise, sie können sie einschränken aber auch Handlungsoptionen eröffnen (vgl. Diller 2013: 3). Somit werden Akteur:innen und Akteurskonstellationen letztlich vom jeweiligen institutionellen Rahmen konstituiert. In diesem Fall betrachtet der AZI Institutionen als unabhängige Variablen, welche zur Erklärung von Handlungen herangezogen werden. Institutionen sind jedoch keine unveränderlichen Konstrukte, die als starr und gegeben betrachtet werden können. So ist es möglich, dass sie von Akteur:innen bewusst gestaltet, angepasst oder geschaffen werden. Unter diesen Umständen betrachtet der AZI Institutionen als abhängige Variablen, wobei auch das auf die Gestaltung gegebener Institutionen gerichtete Akteurshandeln wiederum im Rahmen bestehender Institutionen stattfindet (vgl. Mayntz & Scharpf 1995: 45).

Der institutionelle Rahmen bestimmt laut AZI aber nicht nur die Interaktionen zwischen

handelnden Akteur:innen, indem er festlegt, wer an bestimmten Policy-Entscheidungen beteiligt ist und nach welchen Prinzipien Policy-Entscheidungen getroffen werden. Der institutionelle Rahmen wirkt sich ebenso auf die interne Organisation und Handlungsfähigkeit von Akteur:innen aus und hat auch erheblichen Einfluss auf die Wahrnehmungen und Präferenzen ebendieser. Handlungsleitende Motive und Wahrnehmungen werden im AZI daher auch anhand der institutionellen Beschaffenheit von Akteur:innen erklärt. Das vereinfacht die Analyse von Policy-Prozessen, da diese Informationen nicht erst durch aufwendige Befragungen von handelnden Akteur:innen gewonnen oder durch stark vereinfachte Annahmen ersetzt werden müssen (vgl. Treib 2015: 279, zitiert nach Scharpf 2000: 76-84).

Mayntz und Scharpf merken in diesem Zusammenhang jedoch an, dass nicht sämtliche handlungsleitenden Faktoren oder Handlungen vom institutionellen Kontext umschlossen werden und es auch Handlungen geben kann, die nicht vollständig vom AZI bestimmt werden können (Mayntz & Scharpf 1995: 49).

### 2.2.3. Akteur:innen

Im Rahmen des AZI wird die zentrale Aufmerksamkeit auf Akteur:innen gelegt, die zu strategischem und intentionalem Handeln fähig sind. Hierbei wird unter dem Begriff des bzw. der Akteur:in zwischen individuellen und komplexen Akteuren<sup>3</sup> differenziert. Als individuelle Akteure werden einzelne Personen aufgefasst, die in ihrem eigenen Namen in soziale Handlungen involviert sind. Da einzelne Personen bzw. handelnde Individuen jedoch *„rechtlich und faktisch häufig im Namen und im Interesse einer anderen Person, einer größeren Gruppe oder einer Organisation“* (Scharpf 2000: 96) agieren, werden solche *„Ansammlungen von Individuen“* unter dem Oberbegriff des komplexen Akteurs zusammengefasst. Komplexe Akteure stellen somit Personengruppen dar, die mehr oder weniger einheitlich handeln. Darunter fallen Unternehmen, Organisationen, politische Parteien, Bewegungen oder ähnliches, dessen Mitglieder die gleichen Ziele verfolgen und strategisch handeln.

Komplexe Akteure werden in weiterer Folge nach dem Grad der Integrierung ihrer Mitglieder unterteilt. So lässt sich zwischen kollektiven und korporativen Akteuren unterscheiden. Unter dem Begriff des kollektiven Akteurs sind beispielsweise soziale Bewegungen bzw. Bürgerbewegungen, Verbände oder Clubs zu nennen. Kollektive Akteure zeichnen sich dadurch aus, dass ihr Handeln von den Interessen und Präferenzen ihrer Mitglieder bestimmt und kontrolliert wird. So besteht zwar eine gemeinsame Handlungskoordination, der Wille der Mitglieder stellt aber die handlungsleitende Maxime dar (vgl. Treib 2015:

<sup>3</sup>In diesem Unterkapitel werden unterschiedliche sozialwissenschaftliche Kategorien sozial handelnder Akteur:innen erläutert. Wenn explizit von individuellen, komplexen, korporativen oder kollektiven Akteuren die Rede ist, entfällt der Gender-Doppelpunkt.

280). Als Untersuchungskategorie besitzen kollektive Akteure sowohl im AZI als auch im Rahmen dieser Arbeit eine geringe Relevanz und werden daher an dieser Stelle nicht weiter betrachtet.

Im Gegensatz zu kollektiven Akteuren besitzen korporative Akteure im AZI eine hohe Relevanz. Als korporative Akteure werden Personen-Mehrheiten definiert, die formal und hierarchisch strukturiert sind – zumeist Top-Down-Organisationen. Sie werden von einem oder einer mit Weisungsbefugnis ausgestatteten Eigentümer:in, Leiter:in oder ähnlichem kontrolliert und verfügen über zentralisierte Handlungsressourcen, über deren Einsatz wiederum von der Leitung entschieden wird. Die Mitglieder – individuelle Akteure – stehen in einem Inklusionsverhältnis zum korporativen Akteur und legen bei Inkrafttreten eines Beschäftigungsverhältnisses gewissermaßen ihre persönlichen Interessen und Präferenzen ab. Sie wirken nicht unmittelbar bei der Bestimmung von Handlungsoptionen oder Strategieentscheidungen mit. Von ihnen wird erwartet, dass sie Weisungen und Regeln, welche durch die Führung festgelegt werden, befolgen. Dadurch ist es möglich, dass die Fähigkeiten, Ziele und Identität der korporativen Akteure sich von den Interessen und Präferenzen derer, denen sie dienen sollen, unterscheiden. (vgl. Mayntz & Scharpf 1995: 49; vgl. Scharpf 2000: 105).

Es sei jedoch angemerkt, dass die Unterscheidung zwischen kollektiven und korporativen Akteuren analytischer Natur ist. Es existieren Akteur:innen, die keiner der beiden genannten Kategorien eindeutig zugeordnet werden können. Für diese Arbeit sind in erster Linie korporative Akteure von Bedeutung. Korporative Akteure bzw. hierarchisch strukturierte, regelgebundene Organisationen stellen in der Policy-Forschung die Entitäten dar, die am stärksten zu einheitlichem Handeln fähig sind. Es ist aber möglich, dass unterschiedliche Abteilungen innerhalb des jeweiligen korporativen Akteurs eigene Präferenzen haben und daher auch spezifische Eigeninteressen verfolgen. Abhängig vom Grad der zentralen Kontrolle können diese Eigeninteressen unterschiedlich stark ausgebildet sein. Im Rahmen des AZI ist es daher notwendig, auch immer wieder die individuellen Einstellungen und Positionen der Mitglieder zu beleuchten – das gilt insbesondere für korporative Akteure mit einem geringen Grad an zentraler Kontrolle. (vgl. Treib 2015: 281)

Sowohl individuelle als auch korporative Akteure zeichnen sich durch „*bestimmte Fähigkeiten, bestimmte Wahrnehmungen und bestimmte Präferenzen aus*“ (Scharpf 2000: 86). Unter dem Begriff *Fähigkeit* werden nach Scharpf (vgl. ebd.) alle Handlungsressourcen subsumiert, die es einem bzw. einer Akteur:in ermöglichen, auf Situationen und Prozesse Einfluss zu nehmen. Darunter fallen einerseits persönliche Merkmale wie Intelligenz, Human- und Sozialkapital, physische Stärke, materielle Ressourcen wie Geld oder Land oder der Zugang zu privilegierten Informationen. Andererseits werden Handlungsressourcen durch den jeweiligen institutionellen Rahmen vorgegeben, welcher Akteur:innen mit Kompetenzen, Vetorechten und Befugnissen ausstattet und somit Handlungsspielräume eröffnet oder einschränkt. Das heißt, dass sich die zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen einerseits aus persönlichen Merkmalen und andererseits aus institutionellen

Rahmenbedingungen ergeben, wobei im Kontext der Policy-Forschung institutionell zugewiesene Handlungsressourcen von größerer Bedeutung sind.

Obwohl der institutionelle Rahmen die Handlungen der Akteur:innen bzw. deren Mitglieder strukturiert und Handlungsoptionen eröffnen oder auch einschränken kann und daher einen signifikanten Einfluss auf Handlungssituationen hat, werden Handlungen nicht vollständig und ausschließlich durch Institutionen determiniert (vgl. Jakobi 2007: 11). Hierfür müssten Organisationen für sämtliche Situationen, mit denen ihre Mitglieder konfrontiert sein könnten, bereits festgelegte Strategien besitzen. Dies ist gewiss nicht der Fall. Vielmehr bestehe noch ein – zum Teil erheblicher – Handlungsspielraum, in welchem für eine Organisation tätige Mitglieder agieren können. Zwar werden individuelle Akteure, die im Namen einer Organisation handeln, oft mit ebendieser gleichgesetzt, vor dem soeben genannten Hintergrund erscheint diese Simplifizierung jedoch nicht immer geeignet. Es kann bei Verhandlungen beispielsweise durchaus einen Unterschied machen, wer die jeweilige Organisation vertritt. Der bzw. die Leiter:in einer Organisation besitzt größere Handlungsautonomie als ein:e auf ein Fachgebiet spezialisierte:r Mitarbeiter:in mit niedrigem Organisationsrang. Folglich ist es auch möglich, dass dieselbe Funktion innerhalb einer Organisation von verschiedenen Personen (bei gleichartigen Bedingungen) auf unterschiedliche Art und Weise ausgeübt wird. (vgl. Kreuzer & Scholz 2011: 6)

Es zeigt sich also, dass das Handeln von Akteur:innen nicht immer ausschließlich durch institutionelle Faktoren erklärt werden kann. In vielen Situationen bleibt ein gewisser Handlungsspielraum offen, der je nach Akteur:in unterschiedlich ausgefüllt werden kann. Es gilt daher zu ermitteln, wie solch faktisch verbliebene Handlungsspielräume genutzt werden. Nach Mayntz und Scharpf (vgl. 1995: 52) sind hierfür die spezifischen Handlungsorientierungen der Akteur:innen von großer Bedeutung. Zwar werden Handlungsorientierungen wiederum zum Teil von institutionellen Rahmenbedingungen geprägt, indem Aufgaben und Handlungszwecke vorgegeben werden oder die Stellung eines oder einer Akteur:in innerhalb einer Akteurskonstellation bestimmt wird. Akteur:innen besitzen jedoch auch situationsunabhängige Eigenschaften, die Handlungsorientierungen bestimmen. Darunter fallen beispielsweise sozialisationsbedingte oder historisch bedingte subjektive Charakteristika.

Um Handlungsorientierungen von Akteur:innen identifizieren und beschreiben zu können, muss zunächst geklärt werden, welches institutionelle Bezugssystem ein Individuum für seine Handlungen heranzieht bzw. welche Perspektive er oder sie einnimmt und im Namen welches korporativen (oder kollektiven) Akteurs gehandelt wird. Dies mag auf den ersten Blick trivial erscheinen, ist in manchen Fällen jedoch nicht auf den ersten Blick zu bestimmen. So besteht die Möglichkeit, dass Individuen für unterschiedliche Organisationen tätig sind bzw. Doppelrollen einnehmen. Ein Beispiel ergibt sich aus Verhandlungen in föderalistisch geprägten Bündnissen: Eine Landeshauptfrau bzw. ein Landeshauptmann kann sowohl als Vertreter:in ihrer bzw. seiner Partei oder aber als Repräsentant:in ihres bzw. seines Bundeslandes agieren. Beide Funktionen können divergierende Interessen-

lagen nach sich ziehen. Daher kann eine Bestimmung des handlungsleitenden sozialen Bezugsrahmens hinsichtlich der Handlungsorientierung eines bzw. einer Akteur:in ausschlaggebend sein. (vgl. Treib 2015: 281; vgl. Scharpf 2000: 111ff.)

## 2.2.4. Akteurkonstellationen und Interaktionsformen

Wie eingangs bereits erwähnt wurde, sind raumpolitische Entscheidungen das Resultat des wechselseitigen Handelns mehrerer Akteur:innen. Dies impliziert, dass politische Entscheidungen meist nicht nur von einer einzigen Person getroffen werden. Dementsprechend ist auch der Prozess der Entscheidungsfindung rund um die Pop-up-Radwege durch das Zusammenwirken mehrerer Akteur:innen zu erklären und kann nicht nur auf das Handeln eines einzigen Akteurs bzw. einer einzigen Akteurin zurückgeführt werden. Ausschlaggebend sind daher die Konstellationen, in denen die beteiligten Akteur:innen im Rahmen politischer Interaktionen zusammenkommen. Im Zentrum des AZI stehen hierbei die komplexen Interdependenzen aufeinander bezogener Handlungen (vgl. Mayntz & Scharpf 1995: 60), wobei für die Akteurkonstellation nur die Akteur:innen betrachtet werden, die unmittelbar an politischen Entscheidungen mitwirken und nicht etwa Akteur:innen, die die erstgenannten Akteur:innen beeinflussen (können) (vgl. Scharpf 2000: 126f.). Eine Einbeziehung sämtlicher Akteur:innen wäre in einem analytischen Verfahren schlicht nicht mehr operationalisierbar.

Da die Bewältigung kollektiver Interdependenzen einen hochkomplexen Prozess darstellt, ist man aufgrund analytischer Anforderungen im Rahmen des AZI auf Simplifizierungen angewiesen. Mayntz und Scharpf (vgl. 1995: 61) definieren für den AZI daher vier wesentliche Governance-Mechanismen, die der Handlungskoordination zugrunde liegen können: einseitige oder wechselseitige Anpassung, Verhandlungen, Abstimmungen bzw. Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Entscheidungen. Diese Interaktionsformen sind eng verknüpft mit der Akteurkonstellation und werden ebenfalls durch institutionelle Settings determiniert und von diesen gesteuert (vgl. Scharpf 2000: 90f.). Der Zusammenhang zwischen der institutionell bedingten Akteurkonstellation und der Interaktionsform ist in weiterer Folge ausschlaggebend für die konzeptuelle Beurteilung der Problemlösungsfähigkeit unterschiedlicher Governance-Strukturen.

## 2.2.5. Verhandlungen in hierarchischen Steuerungsmodellen

Wenn institutionelle Strukturen Interaktionsformen determinieren, so bedeutete das, dass die institutionellen Rahmenbedingungen „Möglichkeitsgrenzen“ (Scharpf 2000: 323) darstellen. So können nicht in jedem institutionellen Setting sämtliche Interaktionsformen zur Anwendung kommen. Als Beispiel seien Netzwerkstrukturen genannt, in denen zwar einseitiges Handeln und Verhandlungen möglich sind, nicht jedoch Mehrheitsentscheidungen oder hierarchische Steuerung. Im Kontext der für diese Arbeit wesentlichen

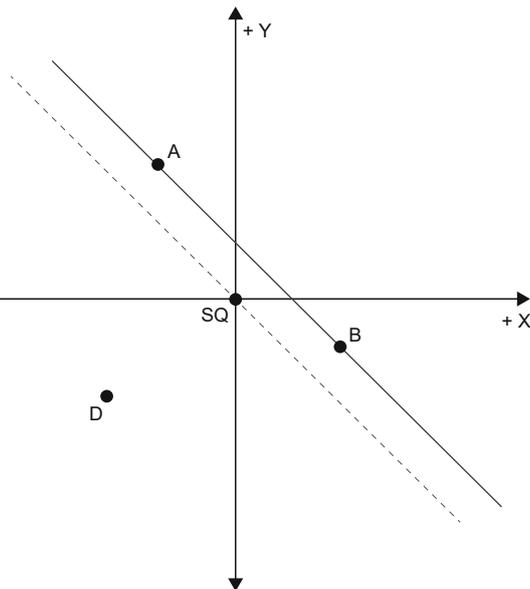
staatlichen Bürokratie bedeutet das folgendes: während diese hierarchisch geprägte Autoritätsstruktur auch eine hierarchische Steuerung i. e. S. nahelegen würde, so muss diese nicht unmittelbar Anwendung finden. Es ist durchaus möglich, dass die Entscheidungsfindung im Rahmen von hierarchischen Autoritätsstrukturen der Natur von Verhandlungen entspricht. Diese Verhandlungen unterscheiden sich aber in einem entscheidenden Punkt von „freien“ Verhandlungen, wie sie beispielsweise in Netzwerken vorkommen. (vgl.ebd.)

Die Besonderheit ergibt sich dadurch, dass die an der Spitze einer politisch-administrativen Einheit stehenden Kanzler:innen, Bürgermeister:innen, Minister:innen, Stadträt:innen o. Ä. schlicht nicht sämtliche Interaktionen auf nachgelagerten Ebenen koordinieren können. Zwar besitzen sie dem hierarchischen Steuerungsmodell entsprechend Weisungsrecht gegenüber Mitarbeitenden, der stetige Prozess der politischen Entscheidungsfindung findet aber überwiegend im Rahmen von horizontalen Verhandlungen zwischen unterschiedlichen, nachgeordneten Verwaltungseinheiten statt. Obwohl die Führungsebene zwar nicht alle Interaktionen koordinieren kann, so hat sie dennoch starken Einfluss auf nachgeordnete Ebenen, weil sich diese an den Präferenzen der verantwortlichen Entscheidungsträger:innen orientieren. In den Prozess der Entscheidungsfindung können sodann auch externe Akteur:innen wie beispielsweise Interessenvertretungen hinzugezogen werden – teilweise besteht auch eine gesetzliche Verpflichtung dazu. Diese Form der horizontalen Selbstkoordination wird durch vertikale Verflechtungen ergänzt, indem einerseits die Intentionen der politischen Führungsebene „nach unten“ kommuniziert werden und andererseits Fragen hinsichtlich der technischen und operativen Umsetzbarkeit von Maßnahmen „nach oben“ getragen werden. (vgl. ebd.: 323f.)

Diese Vorgehensweise impliziert, dass die unteren Ebenen einer Verwaltungsorganisation über die Präferenzen der Spitze ausreichend Bescheid wissen und die Zustimmung (oder Ablehnung) zu unterschiedlichen Handlungsoptionen antizipieren können. Falls die horizontal geführten Verhandlungen zwischen den nachgelagerten Verwaltungseinheiten jedoch scheitern sollten, besteht die perspektivische Möglichkeit, die Führungsebene zu kontaktieren und so einen autoritativen Ausgleich der Interessen herbeizuführen. Dies sollte jedoch eher die Ausnahme darstellen, da sich alle Beteiligten bewusst sind, dass höhere Ebenen nicht allzu oft kontaktiert werden sollten, um sie nicht unnötig zu überlasten. Dies trifft insbesondere zu, wenn es um Angelegenheiten geht, die durchaus auf unteren Verwaltungsebenen gelöst werden können. Dies würde nämlich auch zu einem Reputationsverlust einzelner Beamt:innen führen. Aufgrund dessen ist der Druck, sich zu einigen, in horizontal verflochtenen, selbstkoordinierenden Verwaltungseinheiten besonders hoch, gleichwohl sich jede:r Akteur:in der Möglichkeit bewusst ist, die Führungsebene zu kontaktieren, sollte er oder sie seine oder ihre Position im Rahmen der Verhandlung nicht mehr als durchsetzbar erachten. (vgl. ebd.: 324)

Scharpf (2000) hat den ursprünglich gemeinsam mit Renate Mayntz entworfenen AZI im Jahr 2000 weiterentwickelt und um spieltheoretische Instrumente erweitert. Im Zuge dessen wurde ein spieltheoretisches Modell entworfen, welches die oben angeführte

Besonderheit horizontaler Verhandlungen in hierarchischen Steuerungsmodellen anschaulich darstellt und den Unterschied zu „freien“ Verhandlungen verdeutlicht, indem eine Drohooption für die Verhandlungsteilnehmer:innen hinzugefügt wird. Dieses Modell bezieht sich vordergründig auf unterschiedliche Abteilungen eines bundesstaatlichen Ministeriums, wird im Folgenden aber zur besseren Operationalisierung an das gegenständliche Forschungsthema angepasst und bezieht sich nun auf die städtischen Verwaltungsstrukturen.



Den Ausgangspunkt bilden zwei politisch-administrative Abteilungen (X und Y) innerhalb der Stadtverwaltung, welche stark divergierende Positionen (A und B) bezüglich der Lösung eines politischen Problems einnehmen. Ein positiver X-Wert bedeutet hier, dass der Lösungsvorschlag eine positive Wirkung für Abteilung X hätte, ein negativer X-Wert würde eine Verschlechterung des Status Quo (SQ) bedeuten. Dasselbe gilt für Abteilung Y und Werte auf der Y-Skala. Verglichen mit dem Status Quo befinden sich beide Lösungsvorschläge A und B daher außerhalb einer kompromissfähigen Übereinkunft. Unter diesen Umständen ist im Rahmen einer freien Verhandlung eine Vereinbarung, welche zwischen den ursprünglich bekundeten

Lösungsvorschlägen liegt, nur schwer zu erzielen, da sich die jeweiligen Vorteile für beide Abteilungen in Grenzen halten und nur eine geringfügige Änderung zum Status Quo darstellen. In Rahmen von Verhandlungen, welche in hierarchische Strukturen eingebettet sind, besteht jedoch für beide Abteilungen die perspektivische Möglichkeit, die höhere politische Führungsebene – diesfalls den bzw. die Bürgermeister:in – miteinzubeziehen, indem das jeweilige Anliegen angebracht und ausgeführt wird, dass die jeweils andere Seite wichtige Interessen der Stadt missachte. In Folge wäre aber auch die Gegenseite dazu veranlasst, ihre Sicht der Dinge darzustellen. Hier würde man dann riskieren, dass der bzw. die Entscheidungsträger:in schlussendlich eine sachlich falsche Entscheidung trifft oder gar auf eine Entscheidung verzichtet. Wenn dieses Drohszenario tatsächlich in die Tat umgesetzt werden würde, würde dies nicht nur mit einem Reputationsverlust für beide Abteilungen einhergehen, sondern könnte auch zu einer Lösung (D) führen, welche weit außerhalb der Lösungsvorschläge A und B liegt. Unter diesen Vorzeichen erscheinen die ursprünglichen Lösungsvorschläge A und B für beide Abteilungen wieder gangbar und eine kompromissfähige Lösung leichter zu erreichen. (vgl. ebd.: 325f.)

Diese spieltheoretische Überlegung veranschaulicht den Unterschied zwischen „freien“ Verhandlungen und Verhandlungen, die im Rahmen hierarchischer Steuerungsmodelle stattfinden und bietet einen Erklärungsansatz, wieso Verhandlungen hier eher

zu einer Einigung führen (vgl. ebd.: 326). Auch wird die potenzielle Rolle des bzw. der Bürgermeister:in hervorgehoben, der bzw. die aufgrund von Weisungsbefugnissen in untergeordnete Ebenen koordinierend eingreifen kann, von diesem Recht jedoch meist keinen Gebrauch machen muss. Dennoch müssen die Abteilungen diese faktische Option beachten und eine mögliche Reaktion des bzw. der Bürgermeister:in antizipieren.

Scharpf (vgl. 2000: 326f.) attestiert horizontal verflochtenen Verhandlungen einen ähnlichen Output, wie er durch hierarchische Steuerung i. e. S. erzielt werden könnte. Hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit von hierarchischen Autoritätsstrukturen merkt er jedoch an, dass der doppelte Mechanismus, bestehend aus der antizipierten Reaktion des bzw. der Bürgermeister:in und der Möglichkeit einer Drohooption, einen wesentlich größeren Einfluss auf politische Entscheidungsfindungsprozesse ausübt, als es eine rein hierarchische Koordinierung i. e. S. jemals könnte.

# 3.

## Über Strategien und Taktiken

### 3.1. Strategische Raumplanung

#### 3.1.1. Grenzen strategischer Raumplanung

### 3.2. Taktische Stadtplanung

#### 3.2.1. Tactical Urbanism

#### 3.2.2. Planerische Wirkrichtung

#### 3.2.3. Anwendungsfelder des Tactical Urbanism

#### 3.2.4. Tactical Urbanism und Inkrementalismus

#### 3.2.5. Tactical Urbanism als Reaktion auf eine urbane Governance-Krise

#### 3.2.6. Strategie vs. Taktik

### 3.3. Zwischenfazit Strategie und Taktik in der Stadt- und Raumplanung

Diese Arbeit beleuchtet unter anderem das Verhältnis zwischen langfristig, strategisch orientierter Raumplanung und temporären, taktischen Methoden in der Stadtplanung. Aufgrund dessen wird zunächst ausgeführt, was unter strategischer Planung im Kontext räumlicher Planung zu verstehen ist. Hier soll strategische Planung jedoch nicht in ihrer Gesamtheit, mit all ihren Stärken und Schwächen, beschrieben werden. Vielmehr sollen die Grundrisse strategischer Planung dargestellt und zentrale Herausforderungen identifiziert werden. Darauf aufbauend wird der Tactical Urbanism als ergänzende Methoden in der Stadtplanung dargelegt und die operative Vereinbarkeit von strategischer Raumplanung und Tactical Urbanism bewertet.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 3.1. Strategische Raumplanung

Der Begriff *Strategie* hat seinen Ursprung im griechischen Wort *strategós*, welches sich wiederum aus den beiden griechischen Wörtern *stratos* (Heer) und *agein* (führen) zusammensetzt. *Strategos* war dementsprechend ein Heeresführer bzw. militärischer Befehlshaber. Erste Erwähnung fand der Begriff um etwa 500 vor Christus in den Schriften des chinesischen Militärstrategen Sunzi (vgl. Mödritscher & Mussnig 2013: 17). In Anlehnung an seine militärische Bedeutung hat sich in den 1950er Jahren das strategische Management in den Wirtschaftswissenschaften etabliert und fand in den 1960er Jahren als formalisierte strategische Planung Einzug in die Unternehmensplanung. Anschließend begann der öffentliche Sektor ab den 1980er Jahren mit der Implementierung strategischer Planungs- und Steuerungsansätze, welche zuvor in der Unternehmensplanung beobachtet wurden (vgl. Wiechmann 2018: 2610). Seit etwa Mitte der 1990er Jahre beschäftigt sich auch die Planungswissenschaft verstärkt mit dem Begriff der Strategie bzw. strategischen Planung. Besonders Arbeiten von Autor:innen wie Louis Albrechts oder Patsy Healey trugen dazu bei, eine relativ breit gefasste und normativ orientierte Perspektive von strategischer Planung im Kontext räumlicher Entwicklungsplanung zu schaffen (vgl. Hutter et al. 2019: 14).

Vor etwas mehr als zwei Jahrzehnten kam es schließlich zu einem verstärkten Aufkommen strategischer räumlicher Planung als Steuerungsansatz in der Stadtplanung zahlreicher europäischer Städte. So befassen sich Städte wie London, Wien oder Barcelona seit den 1990er Jahren umfassend mit methodischen und prozessualen Aspekten strategischer Planung (vgl. Hutter 2006: 210) und erarbeiten Konzepte zur gesamtstädtischen Entwicklung. In diesem Zusammenhang wird auch von einer „*Renaissance*“ (Wiechmann 2018: 2611) der strategischen Planung oder „*Renaissance der großen Pläne*“ (Klotz et al. 2005; zitiert nach Frey et al. 2008: 18) gesprochen.

Der Aufschwung der strategischen Planung im Kontext der Raumplanung kann unter anderem als eine Reaktion auf die Defizite unkoordinierter Fachplanungen und anderer, insbesondere seit den 1980er Jahren verbreiteter, projektorientierter Planungsansätze interpretiert werden. Insbesondere komplexe Herausforderungen, wie beispielsweise der Klimawandel, bedürfen eines fachübergreifenden Koordinierungsansatzes (vgl. Fürst 2012: 19). Mittlerweile hat sich in der traditionellen bzw. konventionellen Stadtplanung eine überwiegend strategisch orientierte Herangehensweise als Planungskultur etabliert. Was unter strategisch orientierter Planung bzw. strategischer Raumplanung schlussendlich zu verstehen ist, ist nicht eindeutig geklärt und wird mitunter vieldeutig interpretiert. In den Planungswissenschaften herrscht diesbezüglich kein einheitliches Verständnis bzw. wird der Begriff nicht einheitlich verwendet. Im Folgenden soll eine Annäherung an den Begriff erfolgen, welche sich auf die Definition Louis Albrechts stützt.

Albrechts stützt sich bei seiner Definition von strategischer räumlicher Planung wiederum auf Autor:innen (vgl. Balducci et al. 2011; Motte 2006; Healey 1997), die sich deutlich gegen eine unternehmerische oder militärische Sichtweise aussprechen. Laut Albrechts definiert man strategische Planung als *„a sociospatial process through which a range of people in diverse institutional relations and positions come together to design planmaking processes and develop contents and strategies for the management of spatial change; an opportunity for constructing new ideas and processes that can carry them forward; collective efforts to reimagine a city, urban region, or region and to translate the outcome into priorities for area investment, conservation measures, strategic infrastructure investments, and principles of land-use regulation“* (Albrechts 2015: 511).

Bezugnehmend auf diese Definition stellt strategisch orientierte Planung einen *„weitgehend offenen, reflexiven sozialen Prozess dar“* (Hamedinger 2008: 151). Hierbei ist sie auf Kooperationen und Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteur:innen und Institutionen angewiesen, um die Legitimität und Wirksamkeit von strategischen Planungsdokumenten zu erhöhen. Dies ergibt sich aus einem Mangel an unmittelbarer Steuerungsfähigkeit strategischer Raumpläne, denn im Kontext der Implementation und Umsetzung von Inhalten kann weder auf eigene finanzielle Ressourcen noch auf rechtliche Verbindlichkeiten zurückgegriffen werden. (vgl. ebd.: 151ff.)

In der Praxis variieren die Beweggründe für die Anwendung strategischer Raumplanung, die Ziele sind typischerweise jedoch meist die gleichen: die Entwicklung einer kohärenten, einheitlichen und koordinierten Vision für einen geographischen Teilraum, die Integrierung einer langfristigen räumlichen Logik (welche sich beispielsweise auf nachhaltige Entwicklung, soziale Gerechtigkeit oder Regulierung der Flächennutzung bezieht), Handlungsorientierung für Akteur:innen zu bieten und einen offeneren, mehrstufigen Governance-Ansatz zu fördern (vgl. Albrechts 2015: 511). Der Einsatz von Strategien in der Raumplanung ist insofern von Bedeutung, um angesichts der *„großen Zeitspanne zwischen raumbedeutsamen Entscheidungen und dem Eintreffen ihrer beabsichtigten Wirkungen [...] über Richtschnüre für koordiniertes Handeln und Entscheiden [...] verfügen zu können“* (Scholl 2005: 1123; zitiert nach Altrock 2008: 61).

Strategische Raumplanung bietet demnach eine langfristige Perspektive zur Steuerung der räumlichen Entwicklung einer Stadt oder Region. Infolgedessen versteht sich strategische Planung als Richtungsangabe und geht von einer Gesamtbetrachtung aus, in die weitere untergeordnete Teilaufgaben zu integrieren sind (vgl. Ritter 2007: 129). Die Entwicklung einer räumlichen Strategie, die sich auf die Idee einer kohärenten Stadtregion (oder eines anderen Teilraums) bezieht, schafft daher einen Bezugsrahmen, der unterschiedlichen Rahmenkonzepten und Diskursen als Referenz dient. Dadurch lassen sich in Folge Investitions- und Regulierungsprozesse gestalten (vgl. Healey 2007: 13). Nach Healey (vgl. 2007: 172) dienen räumliche Strategien daher auch *„to guide and give justification for interventions in urban development investment, area management and development regulation“*. In diesem Zusammenhang merken Allmendinger und Haughton

(vgl. 2012: 90) kritisch an, dass strategische Planung auch als ein neoliberales Instrument eingesetzt werden kann, welches im Rahmen des Stadtmarketings im globalen Wettbewerb um Investitionen und Wirtschaftswachstum genutzt wird.

Ihren Ausdruck findet strategische Raumplanung in umfassenden strategischen Planungsdokumenten wie Masterplänen, Rahmenplänen, Entwicklungsplänen, Leitplänen, Richtplänen und der Formulierung von Leitbildern. Diese dienen im Rahmen eines kommunikativen Prozesses als Instrument, um die Interaktion zwischen Akteur:innen zu fördern und eine Handlungsorientierung zu bieten (vgl. Frey et al. 2008: 25).

Strategische Planung ist selektiv. Da es schlicht unmöglich ist, sich mit jeder noch so kleinen Problemstellung zu beschäftigen, implizieren Strategien, dass gewisse Probleme und damit verbundene Entscheidungen und Handlungen von größerer Bedeutung sind als andere. Im Zuge der Entwicklung strategischer Konzepte erfolgt daher eine Priorisierung der Probleme, Herausforderungen und Ansprüche an die räumliche Entwicklung mit dem Ziel, faire und strukturelle Antworten auf ebendiese zu geben (vgl. Albrechts 2004: 751f.). Dies kann nur aus einer möglichst umfassenden und gesamtheitlichen Sicht der Probleme erfolgen. Den Schwerpunkt jeder Strategie bildet also die Bündelung der Mittel auf wenige, als wichtig erachtete Problemstellungen (vgl. Roggendorf et al. 2011: 289).

Die strategische Ebene der Stadtplanung ist mit der operativen Ebene verknüpft und über dieser angesiedelt. Entscheidungen, die auf der strategischen Ebene gefällt werden, steuern sodann Handlungen auf der untergeordneten Ebene der Umsetzung (vgl. Ritter 2007: 111). Der Planung kommt hierbei die Aufgabe der Aushandlung und Vermittlung teils widersprüchlicher Interessen zu (vgl. Hamedinger et al. 2008: 9).

Gute strategische Planung fokussiert sich auf eine wechselseitig vorteilhafte Dialektik zwischen Top-Down gesteuerten strukturellen Entwicklungen und Bottom-Up getriebenen, spezifischen, lokalen Besonderheiten. Ein Ansatz, welcher rein Top-Down und zentral organisiert wäre, würde Gefahr laufen, lokales, historisch gewachsenes Wissen und spezifische örtliche Merkmale zu übersehen oder nicht ausreichend zu würdigen. Eine eindimensionale Konzentration auf Bottom-Up Ansätze neigt wiederum dazu, lokale Traditionen und Gegebenheiten nicht ausreichend mit strukturellen Ansprüchen auf der Makroebene zu verknüpfen. (vgl. Albrechts 2004: 751)

### 3.1.1. Grenzen strategischer Raumplanung

Bezugnehmend auf Vallance und Edwards (vgl. 2021: 708f.) werden im Folgenden vier zentrale Schwächen strategischer Raumplanung identifiziert und beschrieben. Diese können wesentliche Auswirkungen auf die Wirksamkeit und den Erfolg definierter räumlicher Strategien haben. Darauf aufbauend werden im zweiten Teil dieses Kapitels alternative bzw. ergänzende Planungsansätze aufgezeigt.

## Langer Planungshorizont

Strategische Pläne zur räumlichen Entwicklung haben einen langen Planungshorizont. Sie definieren Entwicklungsziele zum Erreichen eines bestimmten Endzustands, welcher 20, 30, 40 oder sogar mehr Jahre in der Zukunft liegt. In einer schnelllebigen Zeit, die mit viel Wandel und Veränderung behaftet ist, sind Entwicklungen, die derart lange Zeiträume betreffen, nur mehr schwer abzuschätzen. Selbst komplexe, dynamische Modellierungen unter dem Einsatz von Big-Data und enormen Rechenleistungen kommen hier schnell an ihre Grenzen, insbesondere wenn es um die Berücksichtigung von kaum vorhersehbaren oder unerwarteten Ereignissen kommt. Darunter fallen beispielsweise Naturkatastrophen, Pandemien, der Ausgang von Wahlen oder wechselhafte globale Finanzmärkte, die allesamt einen starken Einfluss auf räumliche Entwicklungen haben, jedoch meist nur unzureichend antizipiert werden können. (vgl. ebd.: 708)

## Verlust der staatlichen Steuerungsfähigkeit

Der im vorangegangenen Kapitel angesprochene „*shift from government to governance*“ impliziert einen Verlust der staatlichen Steuerungsfähigkeit. So kann gesagt werden, dass der Staat in vielen Bereichen weniger Kontrolle besitzt als noch vor einigen Jahrzehnten. Diese Erosion des Staates als Institution kann auf viele Faktoren zurückgeführt werden, zeigt sich aber nicht zuletzt in unterfinanzierten Sozialprogrammen, einem kleineren öffentlichen Sektor, der Schwächung staatlich dominierter Governanceformen, unterlassenen Infrastrukturprojekten und Privatisierungen. Diese neoliberalen Tendenzen werfen nicht nur zentrale Fragen hinsichtlich der Legitimierung des Staates auf, sondern stellen auch die Fähigkeit des Staates in Frage, die Ziele der strategischen Raumplanung überhaupt erfüllen zu können. Daher muss die strategische Raumplanung Wege finden und Instrumente entwickeln, die es dem Staat ermöglichen, sich mit neoliberalen Konzepten und Praktiken auseinanderzusetzen, sofern die strategische Raumplanung weiterhin als ein sinnvoll erachteter Zugang zur räumlichen Entwicklung angesehen werden soll. (vgl. ebd.)

## Übertragung in untergeordnete Pläne und Programme

Zwar einigt man sich im Rahmen eines räumlich-strategischen Plans auf eine einheitliche und kohärente Entwicklungslinie. Bei der Umsetzung der damit verbundenen Maßnahmen kommt es jedoch zu Implementierungsproblemen, denn es bedarf noch einer Fülle weiterer gesetzlicher oder nicht gesetzlicher Bestimmungen. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass bei der Implementierung und Umsetzung strategischer Planungsdokumente weder auf eine eigene Rechtsgrundlage noch auf explizite finanzielle Ressourcen zurückgegriffen werden kann (vgl. Hamdeinger 2008: 153).

Räumliche Entwicklungsstrategien werden daher in der Regel in mehrere untergeordnete Pläne und Programme aufgeteilt, um wirksam zu werden. Darunter fallen beispielsweise Flächennutzungs- und Bebauungspläne, Infrastrukturbestimmungen, Verkehrskonzepte, finanzielle Förderprogramme und Ähnliches. Das kann jedoch zu konfliktiven und widersprüchlichen Zielen, Richtlinien und Regeln führen. Auch werden die jeweiligen Aktionsfelder von verschiedenen Dienststellen bzw. Arbeitsgruppen verwaltet, welche wiederum auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Maßstäben und unterschiedlichen Geschwindigkeiten arbeiten. Aufgrund der „Übertragung“ der räumlichen Strategie in diese Vielzahl weiterer Programme läuft man Gefahr, die grundlegende visionäre Absicht abzuschwächen, zu verzerren oder gar aus den Augen zu verlieren. (vgl. Vallance & Edwards 2021: 708)

Daher stellen einen zentralen Punkt bei der Umsetzung von Strategien die hierfür benötigten Instrumente dar.

### **Konkrete Umsetzung**

Zwar herrscht oft ein breiter Konsens über die allgemeine Ausrichtung langfristiger und strategischer räumlicher Planung — immerhin streben nur sehr wenige Menschen nach einer nicht nachhaltigen, unbewohnbaren und dysfunktionalen Stadt. Doch reicht eine breite Zustimmung allein nicht aus, um eine zufriedenstellende Umsetzung der Strategie zu gewährleisten (vgl. ebs.: 709). Allmendinger und Haughton (vgl. 2012: 90) merken in diesem Zusammenhang kritisch an, dass breit angelegte Konsultationsverfahren im Rahmen des staatlich gelenkten Planungsparadigmas nur den oberflächlichen Anschein von Engagement und Legitimität erwecken sollen. Tatsächlich steht ökonomisches Wachstum im Vordergrund, in dessen Rahmen durch sorgfältig choreographierte Beteiligungsprozesse all diejenigen ausgeschlossen oder zumindest auf ein Minimum reduziert werden sollen, die konträre Ansichten haben. Die Umsetzung und Auswirkungen strategischer Raumordnungspläne auf reale Menschen in realen Umgebungen können daher unter Umständen zu teils heftigen Widerständen führen. Als Beispiel kann der Ausbau von Radfahranlagen genannt werden. Zwar wird in strategischen Raumplänen oft die Vision nachhaltiger Verkehrsinfrastrukturen propagiert. Sobald es aber um die tatsächliche Umsetzung geht und Parkplätze einer potenziellen Radfahranlage weichen sollen, kann es zu heftigen Widerständen auf unterschiedlichsten Ebenen kommen. Tatsächlich entscheidend ist daher der Weg vom abstrakten Konzept zur konkreten Umsetzung und nicht bloß die Formulierung von Zielvorstellungen (vgl. Vallance & Edwards 2021: 709).

## 3.2. Taktische Stadtplanung

Die COVID-19-Pandemie ist weltweit mit großen Herausforderungen verbunden und hatte massive Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche. Gewiss ist, dass die Pandemie eine Zäsur darstellt. Hierbei reiht sich diese Krise in eine Entwicklung ein, die darauf hindeutet, dass krisenhafte Episoden künftig häufiger auftreten werden (vgl. Häberlin et al. 2020: 1272). In der jüngeren Zeit sind hier vor allem der Klimawandel, Finanz- und Wirtschaftskrisen, Energie- und Ressourcenknappheit oder Fluchtbewegungen zu nennen. Die Gründe für die weltweite Zunahme von Krisen liegen in einer komplexen, global vernetzten und fragmentierten Welt (vgl. Innes & Booher 2018: 11).

Von den Auswirkungen der Krisen sind Städte in entscheidendem Maße betroffen. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Fähigkeit einer Stadt auf, auf unterschiedliche Problemlagen möglichst rasch und adäquat reagieren zu können. So werden die aktuellen Formen der Steuerung als auch die Instrumente, welche zur Lösung von Problemen eingesetzt werden, kritisch betrachtet (Savini et al. 2015; Vallance & Edwards 2021). Argumentiert wird, dass unser starres, bürokratisch gesteuertes Planungssystem womöglich keine ausreichende Flexibilität gewährleistet, mit der plötzlich auftretenden und allumfassenden Problemstellungen entgegnet werden könne. In diesem Kontext wird auch das Potenzial der strategischen Raumplanung als langfristig orientierte Entwicklungsperspektive zur raschen und unmittelbaren Lösung von akut auftretenden Problemstellungen diskutiert.

*„COVID-19 highlighted the rigidity of our traditional bureaucratic planning processes, and their inability, often, to deliver sensible benefits quickly and at low cost.“ (Barners 2020: 18)*

Um insbesondere zur Anfangszeit der COVID-19-Pandemie die Reaktionsgeschwindigkeit in der Stadtplanung zu erhöhen und auf veränderte Mobilitätsmuster in der Bevölkerung zu reagieren, haben viele Städte taktische Anpassungsmaßnahmen im Straßenraum umgesetzt, zu denen auch Pop-up-Radwege zählen. Hierbei wurde auf Methoden des Tactical Urbanism zurückgegriffen (vgl. Frey 2020: 24). Dieser ursprünglich aus der Basis der Bevölkerung stammende, aktionistisch geprägte Ansatz findet nicht zuletzt aufgrund der Pandemie zusehends Einzug in die formale und konventionelle Planungspraxis. Hierbei wird dem Tactical Urbanism ein Potenzial zugesprochen, um starre und langwierige Planungsprozesse in der Stadtplanung flexibler zu gestalten und die Bevölkerung durch eine neue Form der Partizipation in die Stadtentwicklung einzubeziehen. In diesem Kontext wird auch der Bedarf an grundlegenden Veränderungen unseres Verständnisses von Governance und der institutionellen Praxis diskutiert (vgl. Innes & Booher 2018: 11).

Im Folgenden wird daher das konzeptionelle Verständnis von Tactical Urbanism ausgeführt, typische Anwendungsfälle erläutert und auf das Verhältnis zwischen Strategie und Taktik in der Stadtplanung eingegangen.

### 3.2.1. Tactical Urbanism

*Tactical Urbanism* ist die englische Bezeichnung für taktischer Urbanismus. Vergleichbar mit dem Begriff *Strategie* entstammt der Begriff *Taktik* dem Griechischen und hat ebenso einen militärischen Ursprung. Das Wort *taktiké* bedeutet in etwa „die Kunst der Anordnung“ (Duden 2022) bzw. „die Aufstellung (eines Heeres) betreffend“. Das im englischen Sprachraum recht bekannte und häufig genutzte Wörterbuch *Merriam-Webster* definiert *tactical* unter anderem als „of a relating to small-scale actions serving a large purpose“ oder „adroit in planning or maneuvering to accomplish a purpose“ (Merriam-Webster 2022, zitiert nach Lydon & Garcia 2015: 2). Gemäß dieser Definition sind Taktiken also kleinere Maßnahmen, die einem größeren Zweck dienen. Für den Guerillaführer Ernesto „Che“ Guevara muss ein erfolgreicher Taktiker bzw. eine erfolgreiche Taktikerin insbesondere zwei Fähigkeiten besitzen: er bzw. sie muss einerseits über ausgezeichnete Ortskenntnisse verfügen und andererseits immerzu über alle Vorkommnisse im jeweiligen Gebiet Bescheid wissen. Dies ermöglichte ihm bzw. ihr, möglichst schnell auf neue Anforderungen zu reagieren und in weiterer Folge „die Lage auszunutzen, in seine Umgebung hineinzuwachsen und die ihn umgebenden Verhältnisse zu seinen Verbündeten zu machen“ (Guevara 1968: 56, zitiert nach Artl 2010: o. S.).

Im Kontext der Stadtentwicklung wurde der Begriff *Tactical Urbanism* (in diesem Kapitel mit *TU* abgekürzt) erstmals um das Jahr 2010 vom US-amerikanischen Stadtplaner Mike Lydon eingeführt. Als Teil des in New York ansässigen *Street Plans Collaborative*, einer Agentur für Stadtentwicklung und Stadtplanung, suchte er nach einem Überbegriff, um einige ähnliche, jedoch voneinander unabhängige Formen der Raumeignung unterschiedlicher Akteur:innen zusammenzufassen und zu konzeptualisieren, die er zu dieser Zeit in verschiedenen Städten beobachten konnte. Die so beobachteten Projekte hatten miteinander gemein, dass sie mithilfe temporärer und vergleichsweise einfacher Mittel zu langfristigen Verbesserungen geführt hatten (vgl. Lydon et al. 2012: v) und es so den Akteur:innen ermöglicht hatten, aktiv und selbstbestimmt in die Produktion urbaner Räume einzugreifen. Es soll hier jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass Methoden des TU etwas gänzlich Neues darstellen. So gab es bereits weit vor Lydons Engagement ähnliche Initiativen, die durchaus mit den heute definierten Parametern von TU übereinstimmen würden.

Größere Beachtung erfuhr der Begriff *Tactical Urbanism* erstmals durch die vom *Street Plans Collaborative* im Jahr 2011 veröffentlichte Publikation *Tactical Urbanism: Short term action/long term change (Vol. 1)*. Diese Arbeit von Mike Lydon und Anthony Garcia stößt nach wie vor auf besonderes akademisches Interesse, da sie den Fokus auf die Verknüpfung von schnellen, kostengünstigen, kreativen und transformativen Interventionen mit nachhaltigen Veränderungsprozessen im urbanen Raum legen, an denen auch institutionalisierte Akteur:innen wie Stadtverwaltungen oder große (Immobilien-)Entwickler:innen beteiligt sein können. In der wissenschaftlichen Literatur werden hierbei vor allem die Potenziale von Do-It-Yourself- bzw. Ad-hoc-Ansätzen zur nachhaltigen Transformation

von Orten hervorgehoben (vgl. Webb 2018: 59).

Konzeptuell schließt Tactical Urbanism an unterschiedliche wissenschaftliche und stadtplanerische Diskurse an, die sich in den letzten Jahren mit verschiedenen Zugängen zu temporären, improvisierten Nutzungen städtischer Räume auseinandergesetzt haben. Zusammengefasst werden solche urbanen Praktiken unter Begriffen wie Everyday Urbanism (Chase et al. 1999), Guerilla Urbanism (Hou 2020), Pop-up Urbanism, Do-It-Yourself Urbanism (Finn 2014) oder Subversiver Urbanismus. Es existieren noch weit mehr solcher Konzeptualisierungen, wobei es unter den einzelnen Konzepten durchaus auch zu Überschneidungen kommt. Eine strikte Trennung der Begriffe ist daher nicht möglich. In diesem Sinne soll TU nicht als einheitliche Bewegung oder Methode zu verstehen sein, sondern als allgemeine Rubrik, mit der ein breites Spektrum von kurzfristigen, provisorischen, experimentellen und Ad-hoc Maßnahmen in urbanen Räumen zusammengefasst werden kann (vgl. Brenner 2016: 130).

Nach Lydon und Garcia (vgl. 2015: 2) selbst umschreibt TU einen Ansatz zur Aktivierung und Belebung öffentlicher Räume mit Hilfe kurzfristiger, kostengünstiger und kleinräumiger, aber skalierbarer Interventionen. Im Fokus dieser kleinmaßstäbigen städtischen Interventionen standen zunächst Bürger:innen, die – zumeist informell und ohne rechtliche Genehmigung – Verbesserungen ihres Wohnumfelds erzielen wollten, indem sie selbst in die Produktion urbaner Räume eingriffen. Dementsprechend fokussierten sich erste wissenschaftliche Beiträge zu TU überwiegend auf Bottom-Up gerichtete Prozesse in der Stadtentwicklung. Durch die Flexibilität dieses Ansatzes können Methoden des TU aber von unterschiedlichen Akteur:innen angewandt werden und sind nicht nur auf informelle Akteur:innen beschränkt. So haben sich in den letzten Jahren auch zusehends institutionalisierte Akteur:innen damit befasst und Potenziale für die eigene Gemeinde erkannt. Damit einhergehend rücken in jüngster Zeit auch Top-Down initiierte, rechtlich abgesicherte TU-Initiativen verstärkt in das Forschungsinteresse (Herman & Rodgers 2020; Oliver et al. 2020), die bestehende wissenschaftliche Literatur ist diesbezüglich aber noch dünn gesät.

Allgemein umschreiben taktische Interventionen im Kontext der Stadtplanung kostengünstige und temporäre Maßnahmen, die eine stetige und langfristige Umsetzung anstreben oder zumindest andeuten. Lydon und Garcia (vgl. 2012: 1f.) differenzieren dieses Verständnis aus und zeigen fünf Merkmale auf, die dem TU zugesprochen werden können:

- A deliberate, phased approach to instigating change
- An offering of local ideas for local planning challenges
- Short-term commitment and realistic expectations
- Low-risks, with possibly a high reward
- The development of social capital between citizens, and the building of organizational capacity between public/private institutions, non-profit/NGOs, and their constituents

Um es in den Worten Lydon und Garcias zusammenzufassen, offeriert TU demnach lokale Lösungen für lokale Herausforderungen in der Planung. Dies geschieht, indem man ein risikoarmes und kurzfristiges Engagement mit realistischen Erwartungen verknüpft. Dadurch soll ein Prozess der Veränderung bewusst und sukzessive eingeleitet werden, welcher potenziell zu einem stark positiven Ergebnis führen kann. Neben der Ausbildung von sozialem Kapital zwischen Bürger:innen werden dadurch auch Potenziale hinsichtlich der Organisationsgestaltung zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen aktiviert.

*„Because the places people inhabit are never static, Tactical Urbanism doesn't propose one-size-fits-all solutions but intentional and flexible responses.“ (Lydon & Garcia 2015: 3)*

Städte entsprechen keinem statischen Konstrukt, sondern befinden sich immer in Bewegung. Der urbane Raum ist daher auch als dynamischer räumlicher Prozess zu verstehen (vgl. Frank 2012: 126). Aufgrund dessen forciert TU keine einheitlichen Lösungen für sämtliche räumliche Herausforderungen in Städten. Vielmehr ermöglicht TU einen alternativen Zugang zur Planungspraxis, der sich durch zeitliche, räumliche und prozessuale Flexibilität auszeichnet. Lydon und Garcia (2015: 3f.) betonen hierbei, dass taktische Zugänge nicht als Antwort auf alle Belange der Stadtplanung gesehen werden können. So wäre es beispielsweise nicht zielführend, temporäre Materialien zu nutzen, um testweise Brücken, Häuser oder andere aufwändige Infrastrukturen herzustellen. Der Wert des TU bestehe darin, dass festgefahrene Planungsprozesse mithilfe eines zusammenhängenden, inkrementellen Vorgehens durchbrochen werden können, ohne dabei – und dieser Aspekt ist besonders hervorzuheben – langfristige und großmaßstäbliche Ziele aus den Augen zu verlieren.

Aufgrund dessen können sich Initiativen des TU recht unterschiedlich darstellen. So können Projekte auf verschiedenen räumlichen und zeitlichen Ebenen angesiedelt sein. Durch das Adressieren spezifischer lokaler Problemstellungen ergibt sich aber meist ein relativ begrenzter räumlicher Maßstab. Da TU eine unmittelbare und punktuelle Interventionsform darstellt, betreffen die meisten Projekte und Initiativen dementsprechend einen Häuserblock, eine Straße bzw. einen Straßenzug, ein Gebäude oder die unmittelbare Nachbarschaft (vgl. Pfeifer 2013: 4). Durch die Befristung der Initiativen ergibt sich weiters meist ein begrenzter Zeithorizont, welcher mitunter als impulsiv und spontan bezeichnet werden kann.

### 3.2.2. Planerische Wirkrichtung

TU fördert im Allgemeinen eine basisorientierte, partizipatorische, praktisch angelegte „Do-it-yourself“-Vision städtischer Transformationsprozesse. Hierbei werden diejenigen

angesprochen und aktiv mobilisiert, die am unmittelbarsten von einem konkreten (räumlichen) Problem betroffen sind. Aufgrund dessen wird TU häufig als ein „Open-Source“-Modell des Handelns und als eine Form der Wiederaneignung städtischer Räume durch seine Nutzer:innen angesehen. Spezifische Projekte, die dem TU zugeschrieben werden können, entwickeln sich fließend in Abhängigkeit von breiten Veränderungen der politisch-ökonomischen Bedingungen und des institutionellen Kontexts. Die Qualitäten der Offenheit und Flexibilität dieses Ansatzes werden weitgehend gelobt und stehen im Allgemeinen im Gegensatz zu umfangreichen Stadtentwicklungsplänen, starren und unflexiblen planerischen Entwürfen und formal-rechtlichen Vorschriften, die charakteristisch für die moderne Stadtplanung sind. (vgl. Brenner 2016: 130f.)

Impulse des TU kommen daher traditionell „von unten“, indem durch organisatorische, kulturelle oder ideologisch diverse Interventionen städtische Probleme angegangen werden (vgl. ebd.). Sie können folglich oftmals dem grassroots movement (Graswurzelbewegung) zugeschrieben werden. In diesem Fall ist die Wirkweise des Transformationsprozesses Bottom-Up gerichtet. Mit der wachsenden Popularität steigt jedoch auch die Akzeptanz für solche oder ähnlich gelagerte räumliche Praktiken bei institutionalisierten Akteur:innen wie lokalen Stadtverwaltungen, Stadtplaner:innen oder Bauträger:in und Entwickler:innen. Insbesondere im Rahmen der COVID-19-Pandemie konnte ein gesteigertes Interesse offizieller Planungsbehörden an Methoden des TU ausgemacht werden. So zeigte sich in letzter Zeit, dass der ursprünglich aktionistisch geprägte Zugang sukzessive als mögliche Planungsmethode konventioneller Stadtplanungsämter angenommen wird. In diesem Kontext ist die improvisierte Nutzung städtischer Räume mittlerweile zu einer gangbaren Methode räumlicher Interventionen avanciert. Temporäre und taktische Nutzungen werden dadurch zusehends als normativer oder sogar hipper bzw. „angesagter“ Bestandteil in der Produktion der Stadt angesehen, mit dem sich städtische Räume aktivieren bzw. umnützen lassen (vgl. Hou 2020: 117f.).

### 3.2.3. Anwendungsfelder des Tactical Urbanism

Generell ist zu erwähnen, dass sich Projekte und Initiativen des Tactical Urbanism oft nicht definitiv einordnen lassen. Kategorisierungen beschränken sich zumeist auf die planerische Wirkrichtung (Top-Down, Bottom-Up oder intermediär) und die rechtlichen Rahmenbedingungen (formell, informell oder hybrid). Dementsprechend sind auch die Beweggründe und Ansprüche, die hinter Projekten des Tactical Urbanism stehen, vielfältig. Einige Projekte zielen auf eine Steigerung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum ab, andere Initiativen fördern die Sicherheit von Fußgänger:innen und Radfahrer:innen im Straßenverkehr, während andere Projekte wiederum darauf abzielen, Menschen die Möglichkeit zu geben, miteinander in Austausch zu treten.

*„Interventions include illegal, unsanctioned, bottom-up initiatives as well as formal, city-led programs and policies.“ (Lydon & Garcia 2015: 4)*

Wird Tactical Urbanism von Bürger:innen angewandt – dann meist informell – so ermöglicht es die unmittelbare Rückgewinnung, Aneignung, Umgestaltung oder Restrukturierung des öffentlichen Raumes. Für offizielle Planungsbehörden bietet es eine Möglichkeit, Maßnahmen der Stadtentwicklung möglichst rasch in die Praxis umzusetzen, um so eine unmittelbare Wirkung zu erzielen. Für private Entwickler:innen und Unternehmer:innen stellt es ein Mittel dar, Informationen über den Markt zu aggregieren. (vgl. ebd.: 2f.)

Das Spektrum reicht daher von rechtlich abgesicherten, Top-Down initiierten Initiativen bis hin zu informellen und illegalen Bottom-Up Aktivitäten. In diesem Sinne kann TU auch als eine politische Aktivität verstanden werden, die sich in den Diskurs um das Recht auf Stadt einordnet. Für einige Autor:innen (Sarmiento et al. 2018) nimmt TU eine eher neutrale Position ein zwischen dem *Do-It-Yourself-Urbanism* (der tendenziell gemeinschaftsgeleitet und auf funktionale Verbesserung ausgerichtet ist) und dem Guerilla-Urbanism (der nicht genehmigte, kritische und explizit politische Handlungen mit potenziell radikalem Charakter umfasst). Andere Autor:innen (Finn 2014; Lennon & Moore 2018) wiederum fassen De Certeaus Verständnis von Taktiken als Anpassung an die von den Mächtigen geschaffenen Strategien auf (zur näheren Ausführung hierfür siehe Kapitel 3.2.6.) und interpretieren TU notwendigerweise als politische Aktionsform. (vgl. Vallance & Edwards 2021: 710f.)

Lydon und Garcia (vgl. 2015: 12ff.) kategorisieren Projekte des Tactical Urbanism anhand drei wesentlicher Anwendungsfelder. Anzumerken ist, dass sich diese drei Anwendungsgebiete nicht gegenseitig ausschließen. Oft führen Projekte, die unter Punkt 1 angeführt sind, zu Punkt 2 und in weiterer Folge zu Punkt 3:

### **Bürger:innen, die den Bedarf nach Veränderung aufzeigen und ihr „Recht auf Stadt“ wahrnehmen**

Wird TU von Bürger:innen angewandt, so ist es oft ein Ausdruck zivilen Ungehorsams bzw. ein Weg, um gewissen, subjektiv empfundenen räumlichen Fehlentwicklungen zu entgegen, ohne hierbei an Vorschriften und offizielle Zuständigkeiten gebunden oder auf langwierige Verfahren der Stadtplanung angewiesen zu sein. Damit sollen konventionelle Prozesse der Stadtentwicklung bzw. lokale bürokratische Strukturen umgangen und mögliche Veränderungen visuell bzw. sinnlich demonstriert werden. Anstoß für solche Initiativen sind meist überholte Policies oder mangelhafte bauliche Infrastrukturen im öffentlichen Raum. (vgl. ebd.)

<sup>4</sup>Siehe hierfür auch Vallance et al (2017), Fabian & Samson (2016), Sparto (2016); allgemein zum Thema Recht auf Stadt siehe Harvey (2012), Lefebvre (2016)).

Ein Beispiel hierfür sind sogenannte Guerilla-Zebrastreifen. Hierbei werden von Bürger:innen in Eigeninitiative neue Zebrastrassen auf Fahrbahnen aufgemalt. Dies geschieht ohne behördliche Genehmigung und mit der Absicht, die Sicherheit von Fußgänger:innen und anderen, nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmenden zu erhöhen. Solche Eingriffe stellen eine gängige Methode des Tactical Urbanism dar, indem mit kostengünstigen und temporären Veränderungen der baulichen Umwelt die Lebensqualität und Sicherheit in der unmittelbaren Wohnumgebung erhöht wird.

Ein weiteres charakteristisches Beispiel für informellen TU ist das Chair Bombing. Bei dieser Taktik zur Aufwertung des näheren Wohnumfeldes werden Transportpaletten im Rahmen eines Upcycling Prozesses in Sitzmöglichkeiten oder andere Formen von Stadtmobiliar umgebaut, die sodann auf Gehsteigen oder anderen Orten im öffentlichen Raum platziert werden und für alle kostenfrei zugänglich sind. Meist werden die neu geschaffenen und einfachen Sitzmöglichkeiten an Orten aufgestellt, die eine geringe Aufenthaltsqualität aufweisen, wodurch ein Defizit an (konsumfreien) Sitzmöglichkeiten in Städten verdeutlicht wird. Auch wenn Behörden womöglich abweisend auf solch informelle Praktiken reagieren, werden sie in der Regel von der Wohnbevölkerung durchaus begrüßt. Daraus können Spannungen entstehen, die das Resultat einer wachsenden Kluft zwischen städtischen Vorschriften und den tatsächlichen Ansprüchen der Bürger:innen an städtischen Komfort darstellen. (vgl. ebd.: 14)

Es hat sich gezeigt, dass nicht genehmigte, informelle Aktionen und Initiativen, sofern sie effektiv durchgeführt werden und auf Zustimmung innerhalb der Bevölkerung treffen, von Behörden nur schwer revidierbar bzw. sanktionierbar sind (vgl. Webb 2018: 60). Effiziente, ehemals informelle urbane Praktiken können im Laufe der Zeit auch institutionalisiert und legalisiert werden. Im Jahr 2015 hat die Wiener Stadtverwaltung so etwa das Förderinstrument der Grätzloase eingeführt. Hierbei werden bürgerliche Initiativen unterstützt, *„die sich für mehr Aufenthaltsqualität und ein gutes Zusammenleben in den Wiener Grätzeln engagieren“* (Grätzloase 2022). Hierbei kann von Bürger:innen ein Teil eines Parkstreifens – meist ein bis maximal zwei Stellplätze – in einen öffentlich zugänglichen Begegnungsort umgewandelt werden, indem mithilfe von einfachen bzw. kostengünstigen Baumaterialien wie 3-Schicht-Platten oder Europaletten neue Sitzmöglichkeiten geschaffen werden. Dadurch werden Potenziale hinsichtlich einer zukunftsfähigen Straßenumgestaltung sichtbar, die den Aspekt der Aufenthaltsqualität öffentlicher Räume verstärkt in den Fokus rückt.

### **Als Instrument der partizipativen Stadtentwicklung**

Im Zentrum von Initiativen des TU steht oft das Streben nach mehr Gerechtigkeit. Sei es nun, indem man den Zugang zum oder die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessert, den Straßenraum neu aufteilt, indem man Parkplätze in begrünte Oasen zum Verweilen oder Autospuren in Radfahrstreifen umwidmet, oder man das Bewusstsein für

Obdachlosigkeit schärft und Lösungen dafür entwickelt. Freilich ist Gerechtigkeit immer kontextabhängig, weit gefasst und kann daher mitunter schwer zu definieren sein. Was von einer Gruppe von Menschen als fair und gerecht angesehen wird, kann für eine andere Gruppe als unfair empfunden werden. Wenn in Belangen der Stadtentwicklung eine möglichst breite Öffentlichkeit partizipativ in Entscheidungsfindungsprozesse mitbezogen werden soll, so neigen viele gut gemeinte und offene Partizipationsprozesse tendenziell dazu, nur bestimmte Bevölkerungsgruppen anzusprechen: vornehmlich Personen, die gebildet sind, ein Interesse an gesellschaftlichen Fragestellungen haben und – am wichtigsten – über ausreichend Freizeit verfügen. Es stellt deswegen seit jeher eine Herausforderung dar junge, beschäftigte, uninteressierte oder auch von der Stadtplanung frustrierte Personen für partizipative Prozesse zu gewinnen. (Lydon & Garcia 2015: 11)

Obwohl öffentliche Partizipationsprozesse niemals auch nur annähernd eine 100-prozentige Beteiligung erreichen können, stellen gut durchgeführte TU-Projekte eine Möglichkeit dar, Planvorhaben einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und sie in den Prozess der Entscheidungsfindung miteinzubeziehen. Anstatt Bürger:innen einzuladen, an einem bestimmten Datum zu einem bestimmten Ort zu kommen, um an einem Beteiligungsverfahren mitzuwirken, ermöglicht TU es, die entwickelten Konzepte und Ideen dorthin zu bringen, wo sich die betroffenen Personen bereits befinden, und können sodann auch gleich auf ihre Realisierbarkeit überprüft werden. (vgl. ebd.: 12)

Im Kontext diverser Stadtentwicklungsprozesse lässt sich dadurch die Kluft zwischen Städten respektive Stadtverwaltungen und Planer:innen auf der einen Seite und Bürger:innen respektive der Öffentlichkeit auf der anderen Seite überbrücken. Die konkrete Darstellung der formulierten Intentionen durch temporäre Materialien ermöglicht der lokalen Bevölkerung eine räumliche, sinnliche und unmittelbare Wahrnehmung der Planvorhaben. Anstelle abstrakter Pläne und Strategien treten somit physische Aktionen in den Vordergrund. Dadurch bleibt es nicht nur bei der Abfrage zur Einstellung gegenüber theoretischen Plankonzepten, wie es im Rahmen klassischer Partizipationsprozesse geschieht. Da man mit den Plankonzepten „zu den Menschen hingeh“ und verschiedene Handlungsmöglichkeiten in der realen Umgebung aufzeigt, erreicht man eine vielfältigere Öffentlichkeit, mit deren Hilfe man als Planer:in fundierte Entscheidungen treffen kann. Das hat wiederum das Potential, typische NIMBY (*not in my backyard*) Tendenzen in der Bevölkerung deutlich abzumildern, da die Möglichkeiten einer Veränderung in einem zeitlich begrenzten Rahmen demonstriert werden. (vgl. Lydon et al. 2012: 14f.)

Diesbezüglich stellt Tactical Urbanism jenes Medium dar, in welchem schlussendlich der räumlich-zeitlich formulierte Dialog zwischen den Behörden und der Öffentlichkeit stattfindet (vgl. Schuchert et al 2017: 7).

Dadurch wird eine offene Debatte ermöglicht. Denn, so argumentieren Allmendinger und Haughton (vgl. 2012: 90), konventionelle Partizipationsprozesse eignen sich nur bedingt

für einen breit angelegten Diskurs über weitreichende gesellschaftliche Entwicklungsoptionen. So werden in traditionellen Beteiligungsverfahren subtile, aber doch klar definierte Parameter bestimmt, die vorgeben, was überhaupt zur Diskussion steht. Diese öffentlich angelegten Konsultationsverfahren sollen eine allgemeine Zustimmung in der Gesellschaft gewährleisten, würden hier aber nur den oberflächlichen Anschein von Engagement und Legitimität erwecken. Tatsächlich konzentrieren sie sich darauf, durch sorgfältig inszenierte Beteiligungsverfahren Wachstum zu beschleunigen. In diesem Sinne hält Webb (2018: 63; zitiert nach Vallance & Edwards 2021: 711 ) fest:

*„Tactical urbanism has the potential to [...] open up alternative political sites within the city as well as alternative methods of political debate which are not dependent on, or even centred around, verbal and textual exchanges [...] It breaks from traditional planning approaches which have advocated a linear separation of debate from action, instead incorporating action, in the form of experimentation with temporary physical changes and social events, as instrumental within the process of understanding places and their possible futures.“*

Webb unterstreicht das Potenzial des TU, die im Rahmen von Planungsprozessen durch institutionelle Verfahrensregeln geschaffenen Arenen der Entscheidungsfindung auf nicht-diskursive Weise auf Gehsteige, Straßenzüge und Häuserblocks zu verlagern. Dadurch wird die potenzielle Zielgruppe erweitert und eine breitere Öffentlichkeit erreicht (vgl. Vallance & Edwards 2021: 712), sodass mehr Bürger:innen aktiviert werden können, als es bei konventionellen Partizipationsprozessen der Fall ist.

### **Als institutionalisiertes Instrument für Stadtplanungsämter, um Vorhaben in einem frühen Planungsstadium auszutesten (Phase-0-Implementierung)**

Planvorhaben sind für Stadtplanungsbehörden (aber auch für private Entwickler:innen) immer auch mit Risiken verbunden. Die Wirkung, und somit der Erfolg oder Misserfolg von Planungen, kann im Vorhinein nicht vollständig abgeschätzt werden. Auch besteht die Möglichkeit, dass sich relevante Umstände ändern und der Planungsprozess bereits so weit fortgeschritten ist, dass eine Adaptierung des Planvorhabens nur mehr schwer durchführbar ist. Da Planungen immer auch mit Kosten verbunden sind, droht bei Misserfolg ein hoher finanzieller Verlust. Insbesondere die Wirkungen großmaßstäbiger Entwicklungsoptionen sind nicht vorhersehbar und lassen sich auch nicht vollumfänglich abschätzen. (vgl. von Seggern & Werner 2008, zitiert nach Hou 2020: 118)

Der frühe Einsatz von temporären und kostengünstigen Maßnahmen bietet hier die Möglichkeit, diese Risiken entschieden abzuschwächen. Einerseits kann durch das kurzfristige Durchführen eines provisorischen Pilotprojekts eine unmittelbare Wirkung erzielt werden. Andererseits besteht dadurch die Möglichkeit, qualitative und quantitative Daten

zu sammeln und diese in das Projektdesign zu integrieren, noch bevor größere finanzielle Mittel aufgewendet werden. Falls das Pilotprojekt anschließend nicht die gewünschte Wirkung zeigt, können unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse zukünftige Planentwürfe angepasst werden. Falls das Projekt jedoch die gewünschte Wirkung erzielt, dienen die kleinen und vorübergehenden Interventionen als erster Schritt zu langfristigen Veränderungen. Durch den iterativen Zugang in der Prozessgestaltung wird ein effizienterer Mitteleinsatz forciert und Stadtverwaltungsbehörden bzw. Gemeinden vor höheren finanziellen Verlusten aufgrund verfehlter Planungen bewahrt. Lydon und Garcia bezeichnen diese Herangehensweise in der Planungspraxis als Phase-0-Implementierung. (vgl. Lydon & Garcia 2015: 16)

### 3.2.4. Tactical Urbanism und Inkrementalismus

TU weist in einigen Punkten Verscheidungen mit der von Charles E. Lindblom (1959) formulierten gesellschaftstheoretischen „*Muddling-Through*“ („*Sich-Durchwurschelten*“) Methode (vgl. Vallance & Edwards 2021: 710) als auch mit dem Perspektivischen Inkrementalismus auf. Lindblom argumentiert, dass im Sinne der Entscheidungs- und Organisationstheorie das Modell der rationalen Entscheidungsfindung zu zeit- und ressourcenintensiv sei, um wirklich umfassend wirken zu können. Außerdem sei das menschliche Wissen begrenzt und es sei daher auch nicht möglich, vollständige Informationen über komplexe Sachverhalte zu erlangen, was wiederum rationale Entscheidungen nur begrenzt ermögliche (vgl. Hamedinger 2018: 990). Stattdessen plädiert er für einen inkrementellen Zugang der Entscheidungsfindung, bei dem Zweck und Mittel weniger deutlich voneinander getrennt sind. Bei diesem konsensbasierten Konzept der inkrementellen Steuerung werden Ergebnisse durch wechselseitig erfolgende Abstimmungsprozesse unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteur:innen erzielt. Hierbei wird gänzlich auf eine zentral gesteuerte, hierarchische Planung verzichtet. Dementsprechend bleibt auch ein gesamtstädtisches Leitbild als strategischer Orientierungsrahmen aus, denn es wird argumentiert, dass umfassende Pläne keine Garantie für konkrete Auswirkungen haben (vgl. Frey et al. 2008: 22).

Die Entwicklung erfolgt vielmehr anhand von kleinen, leicht revidierbaren und überschaubaren Prozessschritten, welche durch „*teilräumige und punktuelle Lösungen, Lernfähigkeit und Flexibilität sowie Kurzfristigkeit des Handelns gekennzeichnet*“ (Kühn 2008: 232) sind. Hierbei wird die Wichtigkeit der „*Interdependenzen zwischen Teilproblemen*“ (Braybrooke & Lindblom 1963: 162; zitiert nach Frey et al. 2008: 22) betont, welche bei kleinteiligen Schritten besser berücksichtigt werden können. Diesem Verständnis folgend muss sich der Planer bzw. die Planerin an die Aufgabenstellung anpassen, um einen Konsens zu schaffen. Das Lernen von Fehlern ist Teil der Methode und steht im Gegensatz zum Entwerfen großer gesellschaftlicher Modelle im Sinne einer umfangreichen Masterplanung. Es kann daher als prozedurales und „offenes“ Planungsmodell definiert werden. Lindblom stellt sich mit seiner Methode explizit gegen das Modell der

integrierten Entwicklungsplanung (vgl. Hamedinger 2018: 990).

Zwar räumt Lindblom ein, dass diese Methode zu Fehlern und unbeabsichtigten Wirkungen bzw. Ergebnissen führen kann. Andererseits kann dadurch aber ein großes Scheitern strategischer Entwicklungspläne vermieden werden, da im Sinne des „Muddling-Through“ Pläne nie für die Ewigkeit geschrieben werden, sondern durch eine Reihe aufeinanderfolgender, mehr oder weniger zusammenhängender, inkrementeller Änderungen weiterentwickelt werden (vgl. Vallance & Edwards 2021: 710). So gebe es gesellschaftliche Situationen, in denen sich ein einziger, allumfassender Entwicklungsplan als „völlig unangemessen erweist“ (Braybrooke & Lindblom 1963: 163; zitiert nach Frey et al. 2008: 22). Selle (1998: 59, zitiert nach Hamedinger 2018: 991) betont Jahrzehnte später die Aktualität dieses Modells als fehlerfreundlichen und lernfähigen Entscheidungsprozess.

Kritikpunkte am Inkrementalismus betreffen vorwiegend das Ausbleiben einer umfangreichen Steuerung und Koordinierung des Handelns von Akteur:innen. Weiters werde Problemen nur reaktiv und orientierungslos begegnet, was wiederum zu einer lediglich fragmentierten Bearbeitung von Planungsproblemen führe. Dadurch werde letztlich die Reproduktion von Herrschaftsverhältnissen unterstützt (vgl. Hamedinger 2018: 991). Etzioni (1967; zitiert nach Frey et al. 2008: 22) führt als Kritikpunkte ins Treffen, dass einerseits die in kleinen Schritten erfolgende Entscheidungsfindung ebenso grundlegende Steuerungsannahmen beinhalte und andererseits gehäufte Entscheidungen kleiner Schritte auch eine Beziehung zu wesentlichen Entscheidungen besäßen.

Viele Merkmale des Inkrementalismus stimmen mit TU überein: kleinteilige Schritte und ein stufenartiger Prozessablauf, teilräumige und punktuelle Lösungsansätze, Lernfähigkeit und Flexibilität auf Systemebene sowie Kurzfristigkeit im Handeln. Auch lehnen beide Zugänge Planwerke tendenziell ab, vielmehr wird eine projektorientierte Planung angestrebt. (vgl. Kühn 2008: 232)

Trotz eines Wandels des Verständnisses von Governance sind staatlich gelenkte Planungsämter für gewöhnlich bestrebt, aus vielerlei Gründen die Kontrolle über Entwicklungsprozesse zu behalten und so die Richtung zu bestimmen, in die sich eine Stadt (oder ein anderer Teilraum) entwickeln soll. Da projektorientierte Planung im Sinne des Inkrementalismus einen Steuerungsverzicht impliziert, kann der Inkrementalismus daher auch als Kontrollverlust wahrgenommen werden. Das könnte auch ein Grund sein, wieso sich der Inkrementalismus bei Planungsbehörden nicht durchgesetzt hat. (vgl. Vallance & Edwards 2021: 710)

Im Gegensatz zum Inkrementalismus werden beim TU jedoch keine Kontrollansprüche gestellt. So sei auf De Certeau (1984) verwiesen, der Taktiken als die Anpassung an das Diktat der Mächtigen interpretierte. Während nun Lindbloms „Muddling-Through“ Methode ein Sich-Durchwurschteln im Sinne des disjointed incrementalism präferiert, welcher auf einem Mangel an Kontrolle fußt, so verfolgt TU einen bewusst abgestuften Ansatz bzw.

einen zusammenhängenden Inkrementalismus, indem kurzfristige Maßnahmen forciert werden, um langfristige Ziele sukzessive zu erreichen. (vgl. Vallance & Edwards 2021: 710)

### 3.2.5. Tactical Urbanism als Reaktion auf eine urbane Governance-Krise

Das Aufkommen des TU und anderer, provisorischer und befristeter Interventionen in Städten ist auf globale Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten zurückzuführen. Zu nennen sind hier vor allem politische, wirtschaftliche und soziale Umwälzungen, die die bisherigen Formen der Steuerung herausfordern. Neil Brenner (vgl. 2017: 130) sieht in diesem Zusammenhang das verstärkte Interesse am TU im Kontext einer umfassenden Governance-Krise in Städten. Er argumentiert, dass die schnell wachsende Stadtbevölkerung urbane Versorgungssysteme vor große Herausforderungen stelle, auf die mit den bisherig angewandten Governance-Formen keine zufriedenstellenden Lösungen mehr generiert werden können. So haben sowohl Staat als auch Markt bei der Bereitstellung grundlegender öffentlicher Güter versagt. Das betrifft beispielsweise die Verfügbarkeit von Wohnraum, die Bereitstellung nachhaltiger Mobilitätsangebote oder die gerechte Ausgestaltung öffentlicher Räume. Andere Autor:innen (vgl. Webb 2018; Hou 2020) weisen auf eine neoliberale Austeritätspolitik in westlichen Volkswirtschaften in Verbindung mit einer schwachen wirtschaftlichen Erholung seit der Weltfinanzkrise 2008 hin, welche taktische und temporäre urbane Interventionen befördern.

Es zeigt sich, dass viele Projekte des TU von einer „*Anti-Planungs-Rhetorik*“ (Brenner 2017: 132) begleitet werden. In diesem Kontext wird diskutiert, ob und inwieweit TU eine unmittelbare Herausforderung für konventionelle, staatlich gelenkte Planungsprozesse darstellt. Immerhin werden informelle, inkrementelle und Ad-hoc Maßnahmen groß angelegten, langfristigen und öffentlich finanzierten Programmen gegenübergestellt. Vor diesem Hintergrund untersucht Brenner (vgl. 2017: 132) die möglichen Auswirkungen von TU auf eine neoliberal ausgerichtete Stadtentwicklung und wirft die Frage auf, inwiefern TU Konflikte und Reibungspunkte mit der bestehenden neoliberalen Ordnung hervorruft oder diese gar umstürzen kann. Er merkt an, dass in einigen Fällen der TU eher dazu neigt, eine markt- und wachstumsorientierte Stadtentwicklung zu unterstützen, indem einige der negativen sozialen und räumlichen Auswirkungen vorübergehend abgeschwächt oder verlagert werden, ohne jedoch die grundlegende Governance zu ändern oder zu durchbrechen. Es kann daher nicht einfach davon ausgegangen werden, dass taktische Interventionen im Sinne des TU aufgrund ihrer operativen Logik oder der normativen politischen Ausrichtung grundsätzlich einer neoliberalen Stadtentwicklung entgegenwirken.

Brenner (vgl. 2017: 132f.) identifiziert in weiterer Folge fünf mögliche Einflüsse von TU auf die städtische Governance, wobei nur zwei Szenarien (*Szenarium 4* und *5*) in Konflikt mit marktfundamentalistischen Stadtpolitiken treten. In drei Szenarien hat TU entweder vernachlässigbare oder aktiv positive Auswirkungen auf eine neoliberale Governance:

## **Szenarium 1 – Verstärkung**

Der TU mildert einige Unzulänglichkeiten urbaner Governance und der daraus resultierenden störenden sozialräumlichen Folgen, ohne jedoch den ordnungspolitischen Rahmen der Stadtentwicklung zu gefährden. (vgl. ebd.: 132)

## **Szenarium 2 – Konsolidierung**

Der TU verinnerlicht eine neoliberale Agenda (z.B. im Zusammenhang mit einer verminderten Rolle öffentlicher Institutionen) und trägt so zu einer weiteren Verankerung, Konsolidierung und Ausweitung neoliberaler Stadtpolitik bei. (vgl. ebd.)

## **Szenarium 3 – Neutralität**

Der TU entfaltet sich in Zwischenräumen, die weder funktional noch störend für die neoliberale Agenda sind. In diesem Fall koexistiert der TU mit dem neoliberalen Urbanismus in einer Beziehung, die weder symbiotisch noch parasitär oder destruktiv ist. (vgl. ebd.: 133)

## **Szenarium 4 – Kontingenz**

Der TU eröffnet einen Raum des regulativen Experimentierens, welcher unter bestimmten Bedingungen zur Subversion neoliberaler Programme beiträgt. In anderen Kontexten, bei denen viele der gleichen Bedingungen vorherrschen, kann es jedoch unter Umständen zu keiner Subversion kommen. Die Auswirkungen des TU auf die neoliberale Agenda sind in diesem Fall kontingent. Sie hängen von Faktoren ab, die nicht unmittelbar mit dem TU zusammenhängen. (vgl. ebd.)

## **Szenarium 5 – Subversion**

Der TU durchbricht die grundlegenden Logiken der wachstums- und marktorientierten Urban Governance und weist auf eine alternative städtische Zukunft hin, die auf fundierten Formen der Inklusion, Basisdemokratie und sozialen und räumlichen Gerechtigkeit basieren. (vgl. ebd.)

TU soll daher nicht a priori als Alternative zu neoliberaler Stadtentwicklung gesehen werden. Brenner bezieht sich bei seinen Analysen überwiegend auf informelle TU-Praktiken. Doch auch die allmähliche Institutionalisierung vormals illegaler räumlicher Praktiken kann im Kontext einer Governance-Krise gesehen werden. So hat sich nicht zuletzt aufgrund der COVID-19-Pandemie gezeigt, dass unsere bürokratisch dominierten Steue-

Planungsmodelle möglicherweise nicht ausreichend anpassungsfähig und resilient sind, um sowohl auf spezifische, zeitabhängige Herausforderungen als auch lokale Besonderheiten einzugehen. In diesem Kontext werden Planungsprozesse, die flexibel ausgestaltet sind und viele verschiedene Akteur:innen in einem lokalen Prozess zur Problemlösung miteinbeziehen, vermehrt diskutiert (vgl. Pfeiffer 2013: 7).

In vielerlei Hinsicht kann Tactical Urbanism daher auch als eine Reaktion auf langsame und träge Prozesse der konventionellen Stadtplanung gesehen werden. Die wachsende Akzeptanz dieser Praktiken kann also eine wichtige Öffnung und Flexibilisierung der ehemals starren und formalisierten Planungssysteme schaffen. Hier scheint TU den Stadtplanungsbüros selbst eine Möglichkeit zu bieten, auf spezifische lokale Gegebenheiten zu reagieren, indem die Resilienz, Reaktions- und Anpassungsfähigkeit sowohl der Planungsprozesse als auch der von ihnen erstellten Richtlinien verbessert werden (vgl. Pfeiffer 2013: 58). Das wird künftig eine immer größere Rolle spielen, da davon auszugehen ist, dass die COVID-19-Pandemie nicht die letzte Herausforderung dieser Größenordnung für Städte darstellt. Vor dem Hintergrund klimatischer und ökonomischer Umwälzungen ist davon auszugehen, dass nicht nur die Häufigkeit, sondern auch die Intensität krisenhafter Episoden tendenziell zunehmen werden. In diesem Sinne gewinnen Governance-Mechanismen, die zeitnahe Reaktionsmöglichkeiten in der Stadtplanung und -entwicklung ermöglichen, immer mehr an Bedeutung (vgl. Häberlin et al. 2020: 1271).

### 3.2.6. Strategie vs. Taktik

Wie bisher dargestellt wurde, sind sowohl Strategie als auch Taktik zwei wichtige Begriffe im Kontext der Stadtentwicklung. Der oft zitierte französische Philosoph und Soziologe Michel de Certeau beschäftigte sich im Rahmen von Alltagspraktiken mit der Dialektik von Strategie und Taktik. Er führt in seinem wegweisenden Werk *The Practice of Everyday Life* (1984) kritisch aus, dass Strategien aus Machtstrukturen heraus zur Anwendung kommen und somit das formale Werkzeug der Mächtigen (der Regierung) sind. Wohingegen Taktiken als Antwort der Schwachen (der Bürger:innen) dienen und von Subjekten angewandt werden, die nicht über entsprechende Machtstrukturen verfügen (vgl. Benze 2014: 143; vgl. Lydon & Garcia 2015: 9f.). Diejenigen, die Strategien anwenden, stehen im ständigen Wettbewerb mit denjenigen, die Taktiken nutzen.

Hier stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit von strategischer Raumplanung und taktischem, temporärem Urbanismus im Sinne des TU. Bezugnehmend auf de Certeaus Ansichten zu Strategie und Taktik scheint TU dort schwach zu sein, wo eine ausgeprägte strategische Raumplanung vorherrscht. Dementsprechend könnte sich TU dort am besten entfalten, wo strategische Planung einen geringeren Stellenwert aufweist. (vgl. Vallance & Edwards 2021: 711)

Lydon und Garcia (vgl. 2015: 10) selbst stimmen mit der Ansicht de Certeaus nicht überein. Sie argumentieren, dass die Dialektik von Strategie und Taktik für alle Akteur:innen relevant sei, die sich mit der Entwicklung und Transformation urbaner öffentlicher Räume auseinandersetzen. Lydon und Garcia sprechen hier explizit von Bottom-Up gerichtetem TU, dennoch plädieren sie dafür, dass Stadtplanungsämter in ihrer Arbeit taktischer vorgehen sollen, gleichwie Bürger:innen lernen können, strategischer vorzugehen. Strategien und Taktiken sind aufgrund dessen gleichwertig zu behandeln und sollten gemeinsam eingesetzt werden. Gewiss wird in diesem Zusammenhang oft festgehalten, dass Strategien und Taktiken oft unterschiedliche Ziele verfolgen. Im Sinne einer normativ ausgerichteten Good Governance von Städten sollte der Fokus jedoch verstärkt auf die Frage gelegt werden, wie sie wechselseitig eingesetzt werden können. TU kann hierbei eine Methode darstellen, welche das Spannungsverhältnis zwischen Bottom-Up und Top-Down-Prozessen in der Stadtplanung proaktiv angeht.

Aus theoretischer Perspektive kann also der wechselseitige Einsatz von strategischen und taktischen Instrumenten im Kontext der Stadtplanung sinnvoll erscheinen. Dies wirft Fragen hinsichtlich der operativen Vereinbarkeit auf, denn beide wirken auf unterschiedlichen Ebenen, gehen von fast entgegengesetzten Kontrollniveaus aus und bevorzugen sehr unterschiedliche Wege der Umsetzung. So agiert die strategische Raumplanung für gewöhnlich in großem Maßstab und mit umfangreichem Budget, um langfristige und beständige Infrastrukturen bereitzustellen. Im Gegensatz dazu behandelt TU als mikro-räumliche Praxis unmittelbare Problemstellungen, denen mit einfachen Mitteln zeitnah begegnet werden soll. Das bedeutet, dass TU, sofern es als eigenständige Methode betrachtet wird, zur Ergänzung und Verstärkung einzelner Aspekte strategischer Raumplanung dienen kann. Wenn beispielsweise die Finanzierung für die Umsetzung einzelner Komponenten eines strategischen Entwicklungsplans gesichert ist, können davon Mittel für Initiativen bereitgestellt werden, die TU auf der Mikroebene ermöglichen. Während ein strategischer Stadtentwicklungsplan den Ausbau des Radwegnetzes vorsieht, so könnten taktische Ansätze für kontextabhängige Fragestellungen wie Radwegbreiten, Auswirkungen auf den Fließverkehr, Auswirkungen durch den Entfall von Parkplätzen oder ähnliches angewandt werden. TU könnte dann dazu dienen, die konventionelle Planung flexibler und dynamischer zu gestalten. (vgl. Vallance & Edwards 2021: 711, 719)

Man soll jedoch nicht dazu verleitet werden, TU in ein grundsätzlich unverändertes strategisches Raumplanungsparadigma einzuordnen. Hierbei würde man den grundlegenden Beitrag des TU ignorieren. Auch soll man den Wert strategischer Planung in dieser Debatte nicht verkennen. Immerhin sind gut geplante Straßen, aufeinander abgestimmte Zentren und funktionierende und zusammenhängende Grünräume äußerst wertvoll für eine Stadt. Dennoch verdeutlicht der Vergleich mit TU die genannten Schwächen strategischer Raumplanung: ein langer Planungshorizont, der Verlust der staatlichen Steuerungsfähigkeit, die Notwendigkeit der Übertragung strategischer Ziele in untergeordnete Pläne und Programme und eine oft mangelhafte Umsetzung strategischer Pläne. (vgl. ebd.: 719)

Langfristige, strategische Ziele sind wichtig in der Stadtentwicklung, jedoch ist es ebenso wichtig zu ermitteln, wie man die ausgearbeiteten Prinzipien und Leitlinien der strategischen Planung in die Praxis umsetzen kann. Eine bloße Absichtsbekundung ist nicht ausreichend. Der Weg vom abstrakten Konzept zur konkreten Maßnahme ist also ebenso von Bedeutung wie das Ziel selbst. Wenn es nun um das Steuern von Entwicklungen geht, die lange Zeiträume betreffen, kann es sinnvoll sein, einen taktischen Zugang zu wählen. Das bedeutet, dass man einen bewusst abgestuften und explizit iterativen (statt eines unzusammenhängenden inkrementellen bzw. eines disjointed incrementalism) Planungsprozess anregt. Hierbei würde der Planungsprozess von einer adaptiven Einstellung geleitet werden. (vgl. ebd.)

Eine höhere Flexibilität im Rahmen einer adaptiven Planungspraxis hat in weiterer Folge das Potenzial, unser Planungssystem resilienter und widerstandsfähiger auszugestalten, was insbesondere in Hinblick auf vermehrte und verstärkte krisenhafte Episoden in Zukunft von Wichtigkeit ist. Im planerischen Diskurs werden daher aktuell vermehrt Ansätze erforscht, die sich vom Bestreben entfernen, vordefinierte Ergebnisse zu erzielen (vgl. Rauws & de Roo 2016: 1052), wie es im Rahmen strategischer Planung geschieht. Vielmehr sollen Entwicklungsbedingungen geschaffen werden, die die Fähigkeit einer Stadt unterstützen, auf veränderte Umstände zu reagieren. Ein solches Vorgehen würde eine schnelle Erprobung im kleinen Maßstab fördern, um die Entwicklung und Bewertung alternativer Vorgehensweisen zu unterstützen (vgl. Vallance & Edwards 2021: 720).

Die Institutionalisierung und Aufnahme von Methoden des TU in die Planungspraxis formeller Planungsämter könnte ein Schritt in diese Richtung sein. In diesem Sinne können das Experimentieren und Ausprobieren von taktischen und temporären Maßnahmen eine nützliche Erweiterung der strategischen Raumplanung darstellen. Das ist jedoch nur der Fall, wenn TU von der formalen, institutionalisierten und staatlich gelenkten Raumplanung nicht als das Gegenteil von guter und redlicher Planung aufgefasst wird, welche es zu kontrollieren gilt. Bestimmte Formen des TU können dann ein Medium darstellen, in welchem ein breites Spektrum von unterschiedlichen Akteur:innen an staatlich gelenkten Konsultationsverfahren teilnehmen können und in weiterer Folge Erfahrungswerte und Testdaten für die Planentwicklung geliefert werden. (vgl. ebd.: 721)

Bezüglich des Verlustes der staatlichen Steuerungsfähigkeit lässt sich folgendes festhalten: mit dem Wandel im Steuerungsverständnis der letzten Jahre und Jahrzehnte geht auch ein Verlust an staatlicher Gestaltungsmacht einher. Wie bereits ausgeführt kann der Staat in vielen Bereichen seinen hoheitlichen Steuerungsanspruch nicht mehr alleinig durchsetzen. Auch wenn hierarchische Steuerungsstrukturen an Bedeutung verlieren, so spielen diese dennoch eine Rolle. Hier scheint sich mittlerweile jedoch ein Steuerungsmix durchzusetzen, in welchem sich ein kooperativ agierender Staat vornehmlich mit der Lenkung von Rahmenbedingungen in der Stadtentwicklung befasst (vgl. Werner 2008: 245; siehe auch Hamedinger et al. (Hrsg.) 2008). In diesem Zusammenhang kann die Öffnung des Planungsprozesses eine Weiterentwicklung unseres Planungssystems

---

darstellen, indem mithilfe von Methoden des TU neue Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Bürger:innen auf lokaler Ebene gefördert werden. Diese Kooperationen wären dann ein Mittel zur Erreichung der strategischen Zielsetzungen und TU eine zweckmäßige Methode.

### 3.3. Zwischenfazit Strategie und Taktik in der Stadt- und Raumplanung

Die Stadtplanung ist eine Disziplin, die für gewöhnlich langfristig ausgelegt ist und unter Anwendung strategischer Planungsinstrumente beständige Infrastrukturen herstellt. Die COVID-19-Pandemie stellte in diesem Zusammenhang eine Herausforderung für die konventionelle Stadtplanung dar, da vergleichsweise schnell auf stark geänderte Umstände reagiert werden musste. Hierbei kann die Pandemie nicht als einmaliges Ereignis betrachtet werden, sondern reiht sich ein in eine Entwicklung, die darauf hinweist, dass es in Zukunft verstärkt zu krisenhaften Episoden kommen wird (vgl. Häberlin et al. 2020: 1271).

Dies kann als Indiz ausgelegt werden, dass unser Planungssystem flexibler ausgestaltet werden muss, um auch künftig auf unerwartete oder plötzlich auftretende Umstände adäquat reagieren zu können. Es scheint jedoch, dass unser Verständnis von Governance und die damit verbundene institutionelle Praktik von den zwingend notwendigen Veränderungen unseres Planungssystems noch nicht ausreichend erfasst wurde (vgl. Innes & Booher 2018: 11). Anstatt Policies anzupassen, sollten wir uns stärker darauf fokussieren, unsere Praktiken und Strukturen der Steuerung effektiver zu gestalten und Methoden finden, die Flexibilität in der Stadtplanung ermöglichen.

Tactical Urbanism ist eine solche Methode. Durch taktische und temporäre Maßnahmen kann die Steuerungsfähigkeit städtischer Verwaltungen – nicht nur in Krisenzeiten – erhöht werden, indem mit provisorischen Mitteln rasch, unbürokratisch und kostengünstig positive Wirkungen erzielt werden können.

Ein Merkmal des Tactical Urbanism ist das Verknüpfen eines kurzfristigen Engagements mit langfristigen Zielen. In diesem Sinne kann Tactical Urbanism eine Methode darstellen, durch welche sich auch im Rahmen eines inkrementellen Vorgehens langfristige und strategische Ziele der Stadtentwicklung erreichen lassen und trotzdem eine adaptive Planungspraxis gewährleistet wird. Durch diesen, ursprünglich Bottom-Up geprägten Zugang, können Top-Down Mechanismen in der Stadtplanung ergänzt werden, wodurch in weiterer Folge auch eine anpassungsfähigere Governance in Städten ermöglicht wird.

# 4.

## Strategische Ziele der Stadt Wien im Mobilitätssektor

- 4.1. Stadtentwicklungsplan STEP 2025
- 4.2. Fachkonzept Mobilität
- 4.3. Smart City Wien Rahmenstrategie & Smart Klima City Strategie Wien
- 4.4. Zwischenfazit strategische Ziele

Die Stadt Wien erarbeitet und veröffentlicht in regelmäßigen Abständen diverse strategische Plandokumente. In diesen Strategiepapieren werden Zielsetzungen für die räumliche Entwicklung auf gesamtstädtischer Ebene definiert. Dadurch soll eine kohärente und langfristige Perspektive geboten werden, an der sich alle an der Entwicklung der Stadt beteiligten Akteur:innen orientieren können. Bei dieser Richtungsangabe der strategischen Steuerung werden wenige konkrete Maßnahmen genannt. Vielmehr werden unterschiedliche Themenfelder definiert und hierfür allgemeine Ziele formuliert. Diese strategischen Plandokumente stellen ein informelles Planungsinstrument dar, welches weder rechtlich bindend ist noch eigene finanzielle Ressourcen zur Verfügung hat. Für die Umsetzung bedarf es daher noch weiterer, untergeordneter formeller und informeller Programme.

Im Folgenden werden die strategischen Ziele der Stadt Wien betreffend des Mobilitätssektors herausgearbeitet. Unter besonderer Berücksichtigung des Radverkehrs sollen die angestrebten Entwicklungslinien der Stadt identifiziert werden, um darauf aufbauend im Kapitel 6.2. Potenziale von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele aufzuzeigen.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 4.1. Stadtentwicklungsplan STEP 2025

Der Stadtentwicklungsplan STEP stellt das umfangreichste Strategiepapier der Stadt Wien dar. Er wird seit 1984 in 10-Jahres-Schritten veröffentlicht. Der STEP 2025 wurde 2014 veröffentlicht und stellt den zentralen, aktuell gültigen Stadtentwicklungsplan der Stadt Wien dar. Er gibt die räumlichen Zielsetzungen und Entwicklungslinien bis zum Jahr 2025 vor.

Strategien und Zielsetzungen für das Wiener Verkehrssystem werden im Kapitel Wien ist vernetzt – weitsichtig, robust und tragfähig für Generationen bzw. im Unterkapitel Wien bewegt sich – Mobilitätsvielfalt 2025 behandelt. Handlungsbedarf besteht aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen vorwiegend in gesellschaftlichen Fragestellungen und aufgrund eines prognostizierten Bevölkerungswachstums in den nächsten Jahren. So führen unter anderem flexiblere Arbeitsverhältnisse, eine erhöhte Mobilität der Generation 60+, neue Technologien und eine sich wandelnde Einstellung zum PKW insbesondere bei Jugendlichen zu geänderten Mobilitätsmustern. Aufgrund des Bevölkerungszuwachses wird auch das Verkehrsaufkommen steigen. Als übergeordnetes Ziel wird daher der Ausbau des Mobilitätssystems genannt. (vgl. MA 18 2014: 102)

Die Erweiterung des Mobilitätssystems soll primär durch die Förderung des Umweltverbundes erfolgen. Unter dem Begriff Umweltverbund werden hier umweltverträgliche Verkehrsmittel zusammengefasst. Darunter fallen beispielsweise das Zu-Fuß-Gehen, Fahrradfahren, der ÖPNV oder Taxis. Der Umweltverbund steht somit vor allem in Konkurrenz zum MIV.

Auf den Modal Split bezogen wird hier als zentraler Zielwert „80-20“ angegeben. Das heißt, dass bis zum Jahr 2025 zumindest 80% der Wege in Wien mit umweltverträglichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden sollen, die restlichen 20% der Wege können auf den MIV entfallen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Optimierung und der Ausbau des ÖPNV als Leitinitiative definiert. Weiters soll eine Integration und Vernetzung im Umweltverbund erfolgen. Damit soll multimodale Mobilität gefördert und das Wechseln zwischen unterschiedlichen Verkehrsmitteln erleichtert werden. (vgl. ebd.: 106)

Unter der Prämisse „Stadt der kurzen Wege“ sollen auch das Zu-Fuß-Gehen und das Radfahren attraktiver werden. Hierbei werden für den Radverkehr nur wenige konkrete Ziele formuliert. Einerseits sollen Fahrrad-Langstreckenverbindungen, die explizit auch die Stadtgrenze überschreiten, mit hoher infrastruktureller Qualität umgesetzt werden. Andererseits soll das Wiener Radnetz weiterentwickelt werden, indem die Kapazität erhöht wird und auf Radfahrer:innen angepasste, infrastrukturelle Verbesserungen vorgenommen werden. So sollen unter anderem Radwege und Radstreifen ausreichend breit gestaltet werden und an Kreuzungen vorgezogene Haltelinien („Bike Boxes“) realisiert werden. Messbare qualitative Standards werden hierbei keine angeführt. (vgl. ebd.: 108)

Außerdem sollen Straßen an ausgewählten Streckenabschnitten sukzessive rückgebaut werden. Der neu gewonnene Raum soll dann den Fußgänger:innen, Radfahrer:innen und dem ÖPNV zur Verfügung gestellt werden und hierbei besonders auf eine hohe qualitative Ausgestaltung geachtet werden. Die Rückgewinnung des Straßenraubs kann sodann durch lokale, temporäre oder permanente Pilotmaßnahmen erfolgen. (vgl. ebd.: 110)

## 4.2. Fachkonzept Mobilität

Das ebenfalls 2014 beschlossene Fachkonzept Mobilität führt die eher allgemein gehaltenen Zielsetzungen und Aussagen des STEP 25 bezüglich der Entwicklung eines nachhaltigen Verkehrssystems weiter aus und liefert mehr oder weniger konkrete Zielsetzungen mit teilweise messbaren Erfolgsindikatoren.

Demnach soll das Wiener Mobilitätsangebot so ausgestaltet werden, dass es „*fair, gesund, kompakt, ökologisch, robust und effizient*“ (MA 18 2015: 19ff.) ist. In einigen Punkten werden Zielsetzungen für das Zu-Fuß-Gehen und Radfahren gemeinsam genannt, ohne eine inhaltliche Trennung beider Verkehrsarten. Im Folgenden werden die für den Radverkehr in Wien im Fachkonzept Mobilität explizit genannten Wirkungsziele und Indikatoren, oder solche, die mit dem Zu-Fuß-Gehen gemeinsam genannt werden, beschrieben.

Die Aufteilung des Straßenraums soll das angestrebte Modal-Split Ziel „80-20“ widerspiegeln, indem bei allen Straßenumbau- und erneuerungsprojekten die anteilmäßigen Flächen für den Rad- und Fußverkehr als auch den ÖPNV in Summe steigen. Eine konkrete Maßzahl wird im Fachkonzept jedoch nicht genannt. Außerdem soll die aktive Mobilität, welche im Rahmen von Alltagswegen stattfindet, gesteigert werden. Während sich 2013 etwa 23% der Bevölkerung in der Alltagsmobilität täglich zumindest 30 Minuten aktiv bewegt haben, soll dieser Anteil bis 2025 auf 30% gesteigert werden. Weiters soll sich der Anteil der Versorgungs-, Begleit- und Freizeitwege, die zu Fuß oder mit dem Rad erledigt werden, von 38,8% im Jahr 2013 auf 45% im Jahr 2025 erhöhen. Letztlich soll auch die Verfügbarkeit von Fahrrädern im Stadtgebiet steigen. (vgl. ebd.: 19-23)

Da sich der Radverkehrsanteil in den letzten Jahren bereits gesteigert hat, wird im Fachkonzept Mobilität weiters festgehalten, dass die bestehende Radverkehrsinfrastruktur in Teilen an ihre Kapazitätsgrenzen stößt. Daher besteht der Bedarf nach Optimierung der Leistungsfähigkeit und des Nutzungskomforts. Das soll vorrangig durch organisatorische Maßnahmen geschehen (vgl. ebd.: 88). Als Beispiel wird die Umnutzung von Straßenflächen wie Fahr- und Parkstreifen genannt. So sollen neuralgische Stellen für den Radverkehr durch Umwidmungen von Straßenflächen, die für den MIV bestimmt sind, entschärft werden.

Der Rückbau von Fahrstreifen soll dort angestrebt werden (vgl. ebd.: 53):

- wo zu wenig Platz für Fußgänger:innen und Radfahrer:innen besteht
- wo eine Rückwidmung von Fahrstreifen mehr Qualität für den Umweltverbund bringt
- wo parallel neue Straßen gebaut werden oder wurden
- wo zumindest zwei Fahrstreifen auf der jeweiligen Richtungsfahrbahn bestehen

Die Umnutzung von Parkstreifen hingegen soll dort angestrebt werden (vgl. ebd.):

- wo der Stellplatzbedarf abnimmt
- wo parallel öffentliche Garagen angeboten werden

Als weitere Maßnahme zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs wird die temporäre Öffnung von Straßen für aktive Mobilität angeführt. So bestand bereits in den letzten Jahren die Möglichkeit, Flächen, die gewöhnlich für den motorisierten Verkehr vorgesehen sind, vorübergehend den Fußgänger:innen und Radfahrer:innen zur Verfügung zu stellen. Gesah das in der Vergangenheit überwiegend im Rahmen von Flohmärkten, Straßenfesten und anderen Veranstaltungen, so soll dieses Instrument jedoch „in Zukunft ausgeweitet und weiterentwickelt werden“, indem geeignete Straßenabschnitte am Wochenende oder saisonal temporär umgewidmet und dadurch „neue Qualitäten des Raumes spürbar“ werden. Hierbei wird die symbolische Wirkung dieser Maßnahme betont. Als Ziel wird angegeben, dass bis zum Jahr 2025 in jedem Gemeindebezirk eine temporäre Öffnung für Fußgänger:innen umgesetzt werden soll, um so „mehr Aufenthaltsqualität zu erproben und bei Erfolg umzusetzen“ (ebd.: 52).

Das im STEP 2025 definierte Ziel des Ausbaus von Rad-Langstrecken wird im Fachkonzept Mobilität aufgegriffen und weiter verfeinert. Rad-Langstrecken entsprechen keiner eigenen Kategorie von Radfahranlagen, sondern sind von der Stadt Wien definierte Routen, an denen Radfahranlagen mit besonders hohen Qualitätsstandards realisiert werden sollen. Sie sind Teil des Wiener Hauptradverkehrsnetzes (siehe hierfür Kapitel 5.2.2.), sollen das Zentrum Wiens mit den Vororten verbinden und so unter anderem Pendler:innen zum Umstieg auf das Fahrrad bewegen. Hierbei sollen sie besonders komfortabel ausgestaltet werden und ein zügiges Vorankommen ermöglichen, indem ausreichend breite Radfahranlagen mit möglichst wenigen Kurven umgesetzt werden. Die Route Süd wurde bis 2018 umgesetzt, der Ausbau der Route Nord und West soll bis 2025 erfolgen. (vgl. ebd.: 88)

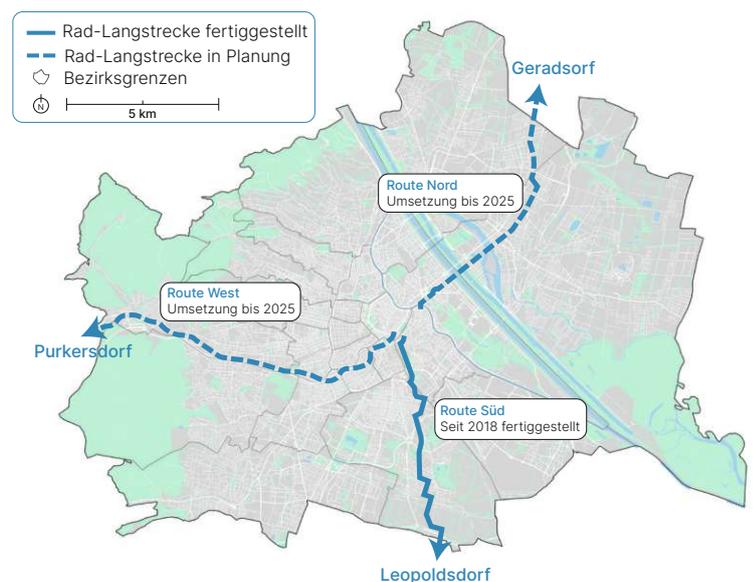


Abb. 4: Rad-Langstrecken. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at). Datengrundlage: Stadt Wien o. J.<sup>f</sup>

## 4.3. Smart City Wien Rahmenstrategie & Smart Klima City Strategie Wien

Weitere strategische Zielvorgaben für die Stadtentwicklung werden in der Smart City Wien Rahmenstrategie festgehalten. Hierbei stellt die Smart Klima City Strategie Wien eine überarbeitete Version der Smart City Wien Rahmenstrategie dar, die die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung verstärkt in den Fokus rückt. Hierbei wird der Zeithorizont weiter gefasst als beim STEP 2025 bzw. Fachkonzept Mobilität. So werden Zielwerte im Mobilitätssektor für das Jahr 2030 bzw. 2050 vorgegeben, welche sich dennoch stark an den Zielvorstellungen des STEP 2025 und des Fachkonzepts Mobilität orientieren. Das entworfene Zukunftsbild geht von vielfältigen Mobilitätsangeboten, welche unter anderem als maßgeschneiderte Dienstleistung angeboten und konsumiert werden („*mobility as a service*“), Funktionsmischung auf lokaler Ebene und damit verbundenen kurzen Wegstrecken, umgenutzten und umgestalteten öffentlichen (Straßen-)Räumen und autonomen Fahrzeugen im Jahr 2050 aus (vgl. MA 18 2019: 62, 68).

Für den Mobilitätssektor werden überwiegend verkehrsträgerübergreifende Wirkungsziele definiert. So wird als übergeordneter Zielwert für den Mobilitätssektor eine Reduktion der CO<sub>2</sub> – Emissionen um 50% bis ins Jahr 2030 bzw. um 100% bis ins Jahr 2050 angegeben. Dies soll unter anderem durch Senkung des Motorisierungsgrades bei gleichzeitigem Ausbau des Umweltverbundes erfolgen. Der Umweltverbund wird weiter gefasst und beinhaltet nun neben dem Zu-Fuß-Gehen, Fahrradfahren und den öffentlichen Verkehrsmitteln auch Carsharing und Ridepooling, wie zum Beispiel App-basierte Fahrgemeinschaften. Als Zielwert für den Umweltverbund wird ein Modal Split Anteil von 85% bis ins Jahr 2030 bzw. „*deutlich über 85%*“ im Jahr 2050 angegeben. (vgl. ebd.)

In der Smart City Rahmenstrategie finden sich nur wenige Aussagen, die explizit den Fahrradverkehr betreffen. Diese sind sehr allgemein gehalten. So soll im Rahmen einer Radwegeoffensive unter anderem der Ausbau von Radlangstrecken bis 2030 forciert werden und die Qualität im bestehenden Radverkehrsnetz erhöht werden (vgl. ebd.: 58).

## 4.4. Zwischenfazit strategische Ziele

Die Stadt Wien formuliert im Rahmen einiger strategischer Plandokumente eine ambitionierte Vision für die künftige Entwicklung des Mobilitätssektors. So sollen bis zum Jahr 2025 nur noch maximal 20% der Wege, bzw. bis zum Jahr 2030 maximal 15% der Wege mit dem MIV zurückgelegt werden. Bis 2050 soll der Verkehrssektor gar vollkommen frei von CO<sub>2</sub>-Emissionen sein. Angesichts der Entwicklung des Modal Splits in den letzten Jahren ist es indes fraglich, ob diese Ziele mit den aktuell eingesetzten Maßnahmen und Instrumenten erreicht werden können.

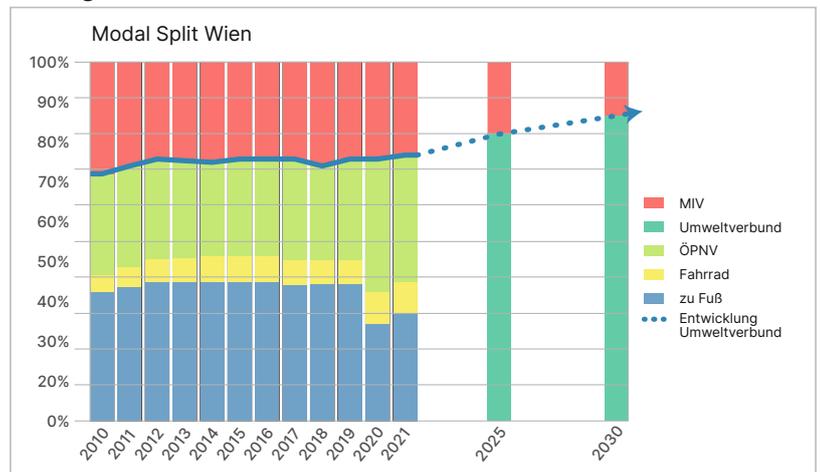


Abb. 5: Verkehrsmittelwahl der Wiener:inne und Zielesetzung bis 2030. Eigene Darstellung in Anlehnung an Frey et al. 2020: 22 und Wiener Linien 2022.

Speziell für den Radverkehr lassen sich wenige konkrete verkehrspolitische Zielsetzungen ableiten. Meist wird der Radverkehr mit anderen, umweltfreundlichen Verkehrsmitteln zusammengefasst. So lässt sich die Zielsetzung, dass bis zum Jahr 2025 80% der Wege mit dem Umweltverbund zurückgelegt werden sollen, theoretisch auch mit einem Rückbau der Radinfrastruktur erreichen. Als Leitinitiative zur Förderung des Umweltverbundes wird explizit die Förderung des ÖPNV genannt. Diese kann daher als prioritär betrachtet werden.

Eine konkrete Maßnahme für den Radverkehr betrifft den Ausbau von Rad-Langstrecken. Während die Route Süd bis zum Jahr 2018 ausgebaut wurde, sollen die Routen Nord und West bis zum Jahr 2025 fertiggestellt werden. Angesichts der Beschlussfassung des Fachkonzepts Mobilität im Jahr 2014 entspricht der Zeitraum zwischen der Ankündigung dieser Maßnahme und einer möglichen Umsetzung der Routen Nord und West elf Jahre, was vor dem Hintergrund der ambitionierten Zielsetzungen der Stadt doch beträchtlich erscheint.

Weiters sieht das Fachkonzept Mobilität den Einsatz institutionalisierter Instrumente zur temporären Umstrukturierung des öffentlichen (Straßen-)Raums vor. So wird durch die Maßnahme *Temporäre Öffnung von Straßen für aktive Mobilität* der Einsatz von temporären Umstrukturierungsmaßnahmen in Erwägung gezogen, um so „neue Qualitäten des Raumes spürbar“ (MA 18 2015: 52) zu machen und „mehr Aufenthaltsqualität zu erproben und bei Erfolg umzusetzen“. Diese Aspekte entsprechen den grundlegenden Prinzipien des Tactical Urbanism. So sollen potenziell neue Qualitäten des Raumes für die Bevölkerung in einem befristeten Kontext sinnlich wahrnehmbar gemacht werden. Durch den provisorischen und temporären Charakter dieser Maßnahme lässt sich Neues erproben, wodurch

---

in weiterer Folge positive Impulse in eine permanente Umsetzung überführt werden können. Im Fachkonzept wird explizit festgehalten, dass dieses Instrument „*ausgeweitet und weiterentwickelt*“ werden soll.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

# 5.

## Pop-up-Radwege in Wien

### 5.1. Hintergrund

5.1.1. Verändertes Mobilitätsverhalten

### 5.2. Planungsprozess

5.2.1. Verwaltungsstruktur und beteiligte Akteur:innen

5.2.2. Kompetenzverteilung

5.2.3. Planungsziele

5.2.4. Straßenverkehrsrechtliche Grundlage

5.2.5. Standortwahl

5.2.6. Politischer Abstimmungsprozess

5.2.7. Verkehrsbehördliche Ermittlungsverfahren

5.2.8. Verkehrsversuch Hörlgasse

### 5.3. Umsetzung, Evaluierung und Verlängerung

In diesem Kapitel wird der Planungsprozess der Pop-up-Radwege in Wien aus dem Jahr 2020 behandelt. Hierfür werden zunächst die Hintergründe der Maßnahme im Kontext der COVID-19-Pandemie dargestellt und auf die damit verbundenen Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten eingegangen. Im Anschluss erfolgt eine Rekonstruktion des Planungsprozesses, wofür zunächst die relevanten Teile der Verwaltungsstruktur Wiens und die am Planungsprozess beteiligten Akteur:innen identifiziert und beschrieben werden. Im Anschluss werden die Planungsziele dargelegt und der Weg der Entscheidungsfindung rekonstruiert. Im Fokus der Betrachtung stehen die Steuerungs- und Koordinierungsprozesse und die implizierten Interaktionsformen. Hierfür werden die Aushandlungsprozesse zwischen der politischen Ebene und der Ebene der Verwaltung und zwischen der Stadtebene und der Bezirksebene und die damit verbundenen Interessenunterschiede der Akteur:innen herausgearbeitet.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 5.1. Hintergrund

Die COVID-19-Pandemie erfasste Österreich im ersten Quartal 2020. Im Jänner 2020 wurde von der österreichischen Bundesregierung noch von keiner besonderen Gefahrenlage aufgrund der neuartigen Viruserkrankung für Österreich ausgegangen. Ende Februar kam es dann zur Registrierung der ersten Virusinfektion in Österreich. Aufgrund der starken Ausbreitung der Krankheit weltweit erklärte die Weltgesundheitsorganisation am 11. März 2020 schließlich den Ausbruch einer Pandemie (vgl. WHO 2020). Bald wurden auch in Österreich immer mehr Infektionen registriert. Um die Ausbreitung der Infektionskrankheit zu verlangsamen, entgegnete die Bundesregierung dieser Entwicklung zunächst noch mit Beschränkungen im Reiseverkehr, der Absage von Veranstaltungen und Schließungen von Schulen und Universitäten (vgl. Pollak et al. 2020<sup>a</sup>). Aufgrund rapide steigender Infektionszahlen sah sich die Regierung jedoch bald dazu veranlasst, striktere Maßnahmen zu ergreifen, um das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren. So wurde ab dem 16. März der erste bundesweite Lockdown angeordnet. Dieser rigorose Lockdown wurde in der ursprünglich verordneten Form bis Ostern aufrechterhalten. Ab 14. April kam es dann zu ersten Lockerungen der Maßnahmen, welche sukzessive über die folgenden Wochen und Monate erweitert wurden (vgl. Pollak et al. 2020<sup>b</sup>), bis schließlich im November 2020 aufgrund einer neuen Infektionswelle der zweite Lockdown verordnet wurde (vgl. Pollak et al. 2020<sup>c</sup>). In der näheren Betrachtung dieser Arbeit liegt der Zeitraum von Anbeginn des ersten Lockdowns bis Herbst 2020.

Die gesundheitsbezogenen Maßnahmen zielten in erster Linie darauf ab, die persönlichen Kontakte innerhalb der Bevölkerung zu reduzieren, um so mögliche Transmissionsketten zu durchbrechen. Infolgedessen kam es zu einer Massenquarantäne. Dadurch wurde die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung massiv eingeschränkt, indem das Verlassen des eigenen Wohnraumes nur noch in Ausnahmefällen gestattet wurde. Darunter fiel beispielsweise der Gang zur Arbeit oder zum Arzt bzw. zur Ärztin, die Deckung der Grundversorgung oder körperliche Bewegung im Freien. Dementsprechend wurden Einzelhandelsunternehmen, die nicht der Grundversorgung dienen, geschlossen. Weiters kam es auch zu Schließungen von Spielplätzen, Parks, Gastronomiebetrieben, Freizeit-, Kultur, Sport- und Bildungseinrichtungen und ähnlichem. Außerdem sprach die Bundesregierung eine Empfehlung für flächendeckendes Home-Office aus und riet der Bevölkerung, öffentliche Verkehrsmittel aufgrund einer möglichen höheren Infektionsgefahr zu meiden – parallel dazu wurde auch das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs stark eingeschränkt. Ferner wurde ein Mindestabstand von einem Meter verordnet, den haushaltsfremde Menschen im öffentlichen Raum zueinander einhalten mussten. (vgl. Pollak et al. 2020<sup>a</sup>; vgl. Pollak et al. 2020<sup>b</sup>; Frey et al. 2020: 7ff.)

## 5.1.1. Verändertes Mobilitätsverhalten

Die Gesundheitsbezogenen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie führten – neben einem massiven Wirtschaftseinbruch und anderen, vor allem psychosozialen Folgen – gezwungenermaßen zu starken Veränderungen im Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. Einerseits kam es zu einer starken Reduktion des Verkehrsaufkommens und eingeschränkten Bewegungsradien der Bevölkerung, andererseits wurde auch die Verkehrsmittelwahl den Umständen angepasst. So hatten sich kurz nach Inkrafttreten des ersten Lockdowns die Wege, welche außer Haus zurückgelegt wurden, um 60-80% reduziert (vgl. Frey et al. 2020: 8).

Die Verkehrsmenge entwickelte sich hinsichtlich der verschiedenen Verkehrsmittel unterschiedlich. Besonders starke Rückgänge verzeichneten die Fahrgastzahlen im ÖPNV. Im Vergleich zum Jahr 2019 konnte hier in den ersten Wochen des Lockdowns eine Reduktion um mehr als 80% festgestellt werden (vgl. ebd.: 11). Der Einbruch in den Fahrgastzahlen ging mit einem massiven Imageverlust der öffentlichen Verkehrsmittel einher. So gaben bei einer repräsentativen Umfrage rund 64% der Befragten an, sie würden das Infektionsrisiko in öffentlichen Verkehrsmitteln als sehr hoch oder hoch einschätzen (vgl. VCÖ 2020<sup>a</sup>: 3). In den Wochen nach den ersten Lockerungen der Maßnahmen stiegen die Fahrgastzahlen dann langsam wieder an, erreichten Ende Juni jedoch nur etwa 70% des Niveaus des Vorjahresmonats (vgl. Frey et al. 2020: 8).

Eine zunächst ähnliche Entwicklung, wenn auch nicht so drastisch, konnte bei der Kfz-Verkehrsmenge an Dauerzählstellen der Stadt Wien beobachtet werden. Zu Beginn des Lockdowns kam es hier zu einer Reduktion der Verkehrsmenge um bis zu 53% (vgl. ebd.: 11). Dieser Rückgang ist – anders als beim ÖPNV – nicht auf einen Imageverlust des Pkws zurückzuführen, sondern auf den Wegfall wichtiger Zielorte für Kfz-Fahrer:innen. In den folgenden Wochen und Monaten stieg die Verkehrsmenge sukzessive an und erreichte Anfang Juni bereits wieder dasselbe Niveau wie vor der Pandemie (vgl. ebd.). Im Gegensatz zum ÖPNV konnte das Kfz als Verkehrsmittel also vergleichsweise schnell eine ähnliche Nutzungsintensität wie vor der Pandemie erreichen.

Anders als beim motorisierten Verkehr verlief hingegen die Entwicklung beim Radverkehr. Zu erwähnen ist, dass es bereits in den Wochen und Monaten vor Inkrafttreten der Maßnahmen zu erheblichen Zuwächsen der Radverkehrsmenge in Wien gekommen ist. So konnten bei den Wiener Radverkehrszählstellen bereits im Jänner – also etwa 2 Monate vor Bekanntgabe des Lockdowns – im Schnitt rund 38% mehr Fahrradfahrer:innen gezählt werden als noch im Vorjahresmonat. Im Februar betrug die Steigerungsrate 30% (vgl. ebd.: 13). Im März kam es zwar im Zuge des allgemein stark reduzierten Verkehrsaufkommens auch zu einem vorübergehenden Rückgang der Radverkehrsmenge, die jedoch schnell ausgeglichen bzw. sogar überkompensiert wurde. Zurückzuführen ist das insbesondere auf den stark angestiegenen Freizeitverkehr der Fahrradfahrer:innen. Bereits im April wurden an den Zählstellen der Stadt im Schnitt 20% mehr Radfahrende gezählt als im

Vorjahresmonat, an Wochenenden betrug die Steigerungsrate sogar bis zu 64% (vgl. ORF 2020<sup>a</sup>). Im Juli schließlich betrug die Zuwachsrate der Radverkehrsmenge an gewissen Zählstellen bis zu 44% im Vergleich zum Mittelwert der Vorjahre (vgl. Frey et al. 2020: 13).

In diesem Kontext hat sich das Fahrrad – nicht zum ersten Mal – schnell als krisen- bzw. pandemieresilientes Verkehrsmittel erwiesen. Das Fahrrad ermöglicht körperliche Aktivität an der frischen Luft, wodurch positive Effekte auf Gesundheit und Wohlbefinden erzielt werden. Neben unmittelbar gesundheitsfördernden Aspekten birgt es zugleich nur ein geringes Ansteckungsrisiko und dämmt somit die Ausbreitung von COVID-19. (vgl. Jarass & von Schneidemesser 2021: 1, 37)

Während also die Fahrgastzahlen des ÖPNV massiv einbrachen und öffentliche Verkehrsmittel als potenziell gefährliche Orte mit hohem Ansteckungsrisiko wahrgenommen wurden, haben individuelle Mobilitätsformen stark an Bedeutung gewonnen. Das Fahrrad und das private Auto wurden hierbei schnell als „Gewinner“ der Pandemie betitelt (vgl. Welt online 2020). Diese Entwicklung hielt auch in der Zeit nach den ersten Lockerungen der Maßnahmen an. Es liegt daher nahe, dass Teile der Bevölkerung während der Pandemie vom ÖPNV auf das Fahrrad oder das private Auto umgestiegen sind (vgl. Frey et al. 2020: 8). Da gewisse Abschnitte der Wiener Radverkehrsinfrastruktur bereits vor der Pandemie an ihre Kapazitätsgrenzen gestoßen sind (vgl. MA 18 2015: 88) und sich diese Problematik aufgrund des gesteigerten Anteils an Fahrradfahrer:innen weiter verschärft hat, wurden von unterschiedlichen Seiten, aber insbesondere von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, recht rasch Forderungen nach Verbesserungen und Erweiterungen der Radverkehrsinfrastruktur im Zuge der Pandemie genannt (vgl. ORF 2020<sup>a</sup>; vgl. Platz für Wien 2020).

Der Umstieg auf das Auto muss hinsichtlich des Klimaschutzes und der Erreichung der strategischen Zielsetzungen der Stadt Wien kritisch betrachtet werden. So wirkt ein vermehrter Umstieg von klimafreundlichen Verkehrsmitteln auf das private Kfz der Zielvorstellung der Stadt Wien entgegen, laut der bis zum Jahr 2025 mindestens 80% bzw. bis zum Jahr 2030 mindestens 85% der Wege mit dem Umweltverbund zurückgelegt werden sollen (vgl. MA 18 2014: 106).

Außerdem wurde durch den eingeschränkten Bewegungsradius der Bevölkerung auch die elementare Bedeutung des öffentlichen Raums unterstrichen. Insbesondere der öffentliche Raum im näheren Wohnumfeld wurde verstärkt zum Zu-Fuß-Gehen oder Fahrradfahren genutzt, um nicht zuletzt das menschliche Grundbedürfnis nach Bewegung zu befriedigen (vgl. Frey et al. 2020: 2). Dies hat auch eine soziale Dimension, da insbesondere ökonomisch schwächer gestellte Bevölkerungsgruppen oft in kleineren Wohnungen ohne eigenen Garten, Balkon oder anderer Freisitze leben und somit auf den öffentlichen Raum als Erholungs- und Bewegungsraum angewiesen sind.

## 5.2. Planungsprozess

Bevor der Planungsprozess der Pop-up-Radwege rekonstruiert wird, erfolgt zunächst eine Erläuterung der für die Planung und Umsetzung relevanten Teile der Verwaltungsorganisation Wiens und der Kompetenzverteilung hinsichtlich der Planung und des Ausbaus von Radfahranlagen. Darauf aufbauend werden die am Planungs- und Umsetzungsprozess beteiligten Akteur:innen erfasst und beschrieben und die Kompetenzverteilung hinsichtlich der Herstellung von Radfahranlagen dargelegt. Anschließend wird die straßenverkehrsrechtliche Grundlage der Verkehrsmaßnahme erläutert. Basierend auf der Definition der Planungsziele wird sodann der Weg der Entscheidungsfindung und der Standortwahl herausgearbeitet. Unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen werden hierfür die Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen und der Ebene der Verwaltung dargelegt und Konfliktlinien identifiziert.

### 5.2.1. Verwaltungsstruktur und beteiligte Akteur:innen

Aufgrund des Zuständigkeitsbereichs der Stadt Wien bezüglich verkehrsorganisatorischer Angelegenheiten sind die maßgeblichen Akteur:innen des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege politische Akteur:innen bzw. Akteur:innen der Verwaltung. Bevor auf diese eingegangen wird, erfolgt eine kurze Ausführung der relevanten Verwaltungsstruktur Wiens.

Wien nimmt als Gebietskörperschaft eine Sonderstellung in Österreich ein. Wien ist sowohl Bundeshauptstadt Österreichs, ein eigenes Bundesland als auch eine Gemeinde mit der besonderen Rechtsform einer Statutarstadt. Somit kommen der Stadt Wien mehrere Aufgaben und Funktionen zu, die über die gewöhnlichen Funktionen einer Gemeinde hinausreichen.

Als Bundeshauptstadt besitzt Wien zwar keine besonderen Vorrechte, stellt aber den Sitz der obersten Organe der Republik dar. So befinden sich das österreichische Parlament, die Bundesregierung und die Höchstgerichte in Wien. Als Bundesland ist Wien Sitz der Wiener Landesregierung. An dessen Spitze steht der Landeshauptmann bzw. die Landeshauptfrau, ihm bzw. ihr folgen 12 Landesregierungsmitglieder, die den Titel Stadträtin bzw. Stadtrat führen. Der Landtag ist außerdem dazu ermächtigt, Landesgesetze zu beschließen. Die Verwaltungsaufgaben des Landes Wien werden hierbei vom Amt der Wiener Landesregierung besorgt. (vgl. Stadt Wien o.J.<sup>a</sup>: 13)

Als Gemeinde umfasst Wien, der Bundesverfassung entsprechend, drei Organe und eine Geschäftsbesorgungseinrichtung. Der Gemeinderat, der Stadtsenat und der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin stellen die drei Organe dar; für die Geschäftsbesorgung ist der Magistrat als Gemeindeamt zuständig. Die Wiener Stadtverfassung definiert weitere

Organe, die jedoch nicht in der Bundesverfassung verankert sind. Darunter fallen beispielsweise die amtsführenden Stadträte bzw. Stadträtinnen oder die Bezirksvertretungen. Die Wiener Stadtverfassung stellt hierbei die Gemeindeordnung Wiens dar. (vgl. ebd.: 14)

Die am Planungsprozess der Pop-up-Radwege beteiligten Akteure ergeben sich einerseits aus der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien (vgl. GOM 2020), andererseits wurden im Rahmen von verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren weitere staatliche Akteure wie beispielsweise Körperschaften öffentlichen Rechts zu einer Stellungnahme eingeladen. Des Weiteren haben sich auch zivilgesellschaftliche Akteur:innen informell in den Planungsprozess eingebracht, indem sie Vorschläge und Forderungen für weitere Pop-up-Radwege einbrachten (vgl. ORF 2020<sup>a</sup>).

Zur Zeit der Pop-up-Radwege wurde Wien von einer Koalition bestehend aus der SPÖ Wien (Wiener Landesorganisation der Sozialdemokratischen Partei Österreichs) und den Grünen Wien (Wiener Landesorganisation der Die Grünen – Die Grüne Alternative) regiert, wobei die Grünen den Juniorpartner darstellten. Während die SPÖ den Bürgermeister und sechs der sieben amtsführenden Stadträt:innen nominierte, wurde die Vizebürgermeisterin, die zugleich auch die Funktion der Landeshauptmann-Stellvertreterin und einer Stadträtin ausführte, von den Grünen nominiert.

### **Der bzw. die Bürgermeister:in**

Der bzw. die Bürgermeister:in stellt das Oberhaupt der Wiener Stadtverwaltung dar und ist zugleich auch Landeshauptmann bzw. Landeshauptfrau. Er bzw. sie wird vom Gemeinderat für die Dauer der Wahlperiode des Gemeinderats gewählt, welche in der Regel 5 Jahre andauert. Der bzw. die Bürgermeister:in ist Vorstand des Magistrats, in dieser Funktion ist er bzw. sie Vorgesetzte:r der amtsführenden Stadträt:innen, der Bezirksvorsteher:innen und sämtlicher Bediensteter der Stadtverwaltung (vgl. Stadt Wien o.J.<sup>a</sup>: 17f.). Im Rahmen dieser Funktion ist der bzw. die Bürgermeister:in gegenüber allen Bediensteten der Stadt weisungsberechtigt. Darunter fallen auch generelle Weisungen gegenüber einzelnen oder mehreren Geschäftsgruppen, welche ansonsten der Weisungspflicht einer ausführenden Stadträtin bzw. eines amtsführenden Stadtrates unterliegen. Ausgenommen hiervon ist der Stadtrechnungshof Wien als Kontrollorgan (vgl. § 73 Abs 8 WStV). Seit dem 24. Mai 2018 wird die Funktion des Bürgermeisters von Dr. Michael Ludwig (SPÖ) ausgeführt.

### **Amtsführender Stadtrat bzw. amtsführende Stadträtin**

Amtsführende Stadträt:innen sind nach der Wiener Stadtverfassung eigene Organe der Gemeinde (vgl. § 36 WStV). Darüber hinaus sind sie Mitglieder des Stadtsenats und Teil des Magistrats. Ihnen ist jeweils eine Geschäftsgruppe zugeordnet (vgl. Stadt Wien o.J.<sup>a</sup>: 18f.). Sie besitzen ihrem Zuständigkeitsbereich entsprechend Verfügungsgewalt.

Gemeinsam mit der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister stellen sie die obersten Verwaltungsorgane der Stadt Wien dar.

Die politische Verantwortung des gesamten Planungsprozesses der Pop-up-Radwege oblag der amtsführenden Stadträtin für *Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung*. In der Zeit von Juni 2019 bis November 2020 wurde diese Funktion von Frau Birgit Hebein (Die Grünen) ausgeführt, die zu dieser Zeit auch die Funktionen der Vizebürgermeisterin und der Landeshauptmann-Stellvertreterin innehatte.

Bei der Unterstützung der Aufgaben einer amtsführenden Stadträtin kommt dem Stadtratsbüro eine wichtige Rolle zu, so auch im Planungsprozess der Pop-up-Radwege. Die in diesen Büros tätigen Mitarbeiter:innen können sowohl aus dem Ressort selbst oder aus Fachabteilungen kommen oder von außen „hereingeholt“ werden. Das Stadtratsbüro fungiert bei der Vorbereitung oder Umsetzung von Politikinhalt oft als Zwischenglied zwischen der Ressortführung und den einzelnen Verwaltungsabteilungen und nimmt daher eine Transmissionsfunktion ein (vgl. Neisser 1991: 148).

## Magistrat

Der Magistrat der Stadt Wien stellt ein Organ der Wiener Stadtverwaltung dar und entspricht sowohl dem Gemeindeamt der Stadt Wien, der Bezirksverwaltungsbehörde des Verwaltungsbezirkes Wien, als auch dem Amt der Wiener Landesregierung. Der Magistrat besteht aus dem bzw. der Bürgermeister:in, den amtsführenden Stadträt:innen, dem bzw. der Magistratsdirektor:in und den Bediensteten (vgl. Stadt Wien o.J.<sup>a</sup>: 19f.) und wird in operative Geschäftsgruppen unterteilt.

## Geschäftsgruppe Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung

Als Teil des Magistrats sind Geschäftsgruppen vom Wiener Gemeinderat bestimmte Verwaltungsgruppen, denen thematisch zusammengehörige Aufgaben der Verwaltung zugeordnet sind. Staatsrechtlich handelt es sich hierbei auch um Ressorts. Den Geschäftsgruppen sind weiters Abteilungen und Unternehmungen zugeordnet (vgl. ebd.: 20f.).

Die Geschäftsgruppe *Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung*<sup>5</sup> (im Folgenden mit *GSK* abgekürzt) ist unter anderem mit Angelegenheiten der Stadtentwicklung samt Verkehrsplanung und -organisation betraut und

<sup>5</sup>Die Geschäftsgruppe „Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung“ wurde im November 2020 in Geschäftsgruppe „Innovation, Stadtplanung und Mobilität“ umbenannt.

nahm daher im Planungsprozess der Pop-up-Radwege eine gewichtige Rolle ein. Sie umfasst insgesamt 14 unterschiedliche Magistratsabteilungen bzw. Dienststellen. Geleitet werden Geschäftsgruppen von einer amtsführenden Stadträtin bzw. einem amtsführenden Stadtrat, im Fall der GSK von Frau Birgit Hebein.

### **Magistratsabteilung 46 – Verkehrsorganisation und technische Verkehrsangelegenheiten**

Den Magistratsabteilungen sind bestimmte Aufgaben der Verwaltung zugeordnet. Diese werden in der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt definiert (vgl. GOM 2020). An der Spitze einer Magistratsabteilung steht ein:e Dienststellenleiter:in. Als monokratisch strukturierte Verwaltungseinheiten tragen Dienststellenleiter:innen die gesamte Verantwortung und besitzen gegenüber den Bediensteten der jeweiligen Dienststelle Weisungsrecht (vgl. Stadt Wien o.J.<sup>a</sup>: 22f.).

Aufgrund der Doppelfunktion Wiens kommt der Magistratsabteilung 46 – Verkehrsorganisation und technische Verkehrsangelegenheiten (im Folgenden mit *MA 46* abgekürzt) ebenfalls eine Doppelrolle zu. So ist sie einerseits die Verkehrsbehörde Wiens, andererseits eine Dienststelle des Magistrats. Sie ist der GSK zugehörig und steht daher in vielen Angelegenheiten im engen Austausch mit dem Stadtratsbüro der GSK.

Die MA 46 regelt sämtliche Angelegenheiten bezüglich der Verkehrsorganisation der Stadt Wien. Dementsprechend bestimmt sie unter anderem Maßnahmen zur Verkehrssicherheit, erarbeitet Pläne zur Organisation und Regelung des Straßenverkehrs und führt Projektierungen durch. In der Planungsphase der Pop-up-Radwege kam der MA 46 eine tragende Rolle zu. So war sie für die gesamte Projektierungsarbeit zuständig und wickelte auch alle zugehörigen Verfahren ab.

### **Magistratsabteilung 28 – Straßenverwaltung und Straßenbau**

Der Straßenerhalter ist für den Bau und den Erhalt bzw. den Zustand von Straßen verantwortlich. Der Zuständigkeitsbereich ergibt sich hierbei aus der StVO (vgl. § 98 StVO). Die in Wien befindlichen Bundesstraßen wie Autobahnen und Schnellstraßen fallen in den Kompetenzbereich des Bundes, wohingegen die Landes- und Gemeindestraßen aufgrund der angesprochenen Doppelfunktion Wiens in den Zuständigkeitsbereich der Stadt Wien fallen. Die Funktion des Straßenerhalters nimmt laut Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt die Magistratsabteilung 28 – Straßenverwaltung und Straßenbau (im Folgenden mit *MA 28* abgekürzt) wahr (vgl. GEM 2020). Sie ist für den Bau, die Erhaltung und Verwaltung der Straßen Wiens verantwortlich. Dies betrifft ebenso die Herstellung von Radfahranlagen.

Einrichtungen zur Regelung und Sicherung des Verkehrs werden hierbei auf Kosten des Straßenerhalters angebracht und auch wieder entfernt. Darunter fallen die im Zuge der Pop-up-Radwege eingesetzten Bodenmarkierungen und Verkehrszeichen.

## **Bezirksvorsteher:innen**

Im Rahmen von Dezentralisierungsmaßnahmen ist es in der zweiten Hälfte des vorangegangenen Jahrhunderts zu Kompetenzverteilungen der politischen Organe und der Verwaltung Wiens gekommen. Um die gewählte Bezirksvertretung verstärkt in Entscheidungsprozesse einzubeziehen, wurde die Verfügungsgewalt der Bezirksvorsteher:innen gestärkt. Hierbei wurden den Wiener Gemeindebezirken genau definierte, bezirksorientierte Aufgaben samt eigenen Finanzmitteln zugeordnet. Dadurch können Bezirke im Rahmen ihres übertragenen Wirkungsbereichs selbst bestimmen, welche Maßnahmen gesetzt werden sollen. Für die Umsetzungen der Maßnahmen ist aber weiterhin der Magistrat verantwortlich. (vgl. Stadt Wien o. J.<sup>b</sup>; Stadt Wien o. J.<sup>c</sup>)

Bei Prozessen der Entscheidungsfindung steht laut Stadtverfassung dem bzw. der Bezirksvorsteher:in ein Mitwirkungsrecht zu. So kann der oder die Bezirksvorsteher:in innerhalb einer gewissen Frist zu geplanten Maßnahmen eine Stellungnahme abgeben, Forderungen müssen jedoch vom Magistrat nicht verpflichtend umgesetzt werden. (vgl. Stadt Wien o. J.<sup>c</sup>)

Im Rahmen des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege kommt den Bezirksvorsteher:innen eine bedeutende Rolle zu. Denn letztlich werden Pop-up-Radwege immer in Gemeindebezirken realisiert. Auch wenn die Kompetenzverteilung zwischen der Stadt- und der Bezirksebene formal-rechtlich geklärt ist, kommt es zu bedeutenden politischen Aushandlungsprozessen, die erheblichen Einfluss auf die Umsetzung von verkehrspolitischen Maßnahmen haben.

## **Akteur:innen im Rahmen der verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren**

Im Zuge von verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren wurden diverse staatliche Akteur:innen zu einer Stellungnahme hinzugezogen. Abgesehen von der MA 28 besaßen die eingeladenen Akteur:innen jedoch kein Einspruchsrecht. Um Stellungnahme wurden gebeten: MA 28, Landespolizeidirektion Wien, Wirtschaftskammer Wien, Arbeiterkammer Wien, fallweise die Wiener Linien und die Magistratsabteilung 45 – Wiener Gewässer (vgl. StRH VI - 13/20: 17f.; vgl. IP 4: Z. 573-576).

## Zivilgesellschaftliche Akteur:innen

Im Zuge des Planungsprozesses traten zivilgesellschaftliche Akteur:innen an die amtsführende Stadträtin heran und unterbreiteten ihr Forderungen nach einer flächendeckenden Implementierung von Pop-up-Radwegen. So erarbeiteten die Initiativen *Platz für Wien* und *Radlobby Wien* eine Liste mit über 60 Straßen bzw. Straßenzügen mit einer Gesamtlänge von rund 130 Kilometern, denen sie ein großes Potenzial für temporäre Radfahranlagen zusprachen (vgl. Platz für Wien 2020; vgl. Radlobby 2020).

### 5.2.2. Kompetenzverteilung

Die Kompetenzen für die Planung und den Ausbau von Radfahranlagen, zu denen naturgemäß auch temporäre Radfahranlagen zählen, sind in Wien zwischen der Stadt- und der Bezirksebene aufgeteilt. Damit verbunden ist auch die Kostentragung für die Herstellung von Pop-up-Radwegen. Diese richtet sich entweder nach der Straßenkategorie oder wird durch das Hauptradverkehrsnetz bestimmt. Auf beide Faktoren wird im Folgenden eingegangen.

Straßen werden in unterschiedliche Kategorien unterteilt, welche sich wiederum aus dem jeweiligen Straßenerhalter ergeben. Der Straßenerhalter ist hierbei für die Herstellung und den Zustand von Straßen und den zugehörigen Flächen für den (Rad-)Verkehr zuständig. Die höchstrangige Kategorie bilden *Bundesstraßen*, welche sich im Kompetenzbereich des Bundes befinden. Darunter fallen *Bundesautobahnen* (Bundesstraßen A) und *Bundesschnellstraßen* (Bundesstraßen S) (vgl. § 2 Bundesstraßengesetz 1971).

Die nächste Kategorie sind *Landesstraßen*. Diese befinden sich im Kompetenzbereich der Bundesländer. Da Wien sowohl ein Bundesland als auch eine Gemeinde ist, sind hier die Landesstraßen zugleich auch Gemeindestraßen. Diese werden auch *Hauptstraßen* genannt und in zwei weitere Kategorien unterteilt: *Hauptstraßen B* sind höher-rangige Straßen, die sich ursprünglich im Kompetenzbereich des Bundes befanden und im Jahr 2002 den Bundesländern übertragen wurden. Die Planung und der Ausbau von *Hauptstraßen B* werden in Wien mit einem zentralen Budget bedeckt und liegen somit im Kompetenzbereich der zentralen Stadtverwaltung (vgl. Stadt Wien o. J.<sup>e</sup>). *Hauptstraßen A* sind ebenfalls Straßen mit einer erhöhten Verkehrsbedeutung, befinden sich jedoch eine Kategorie

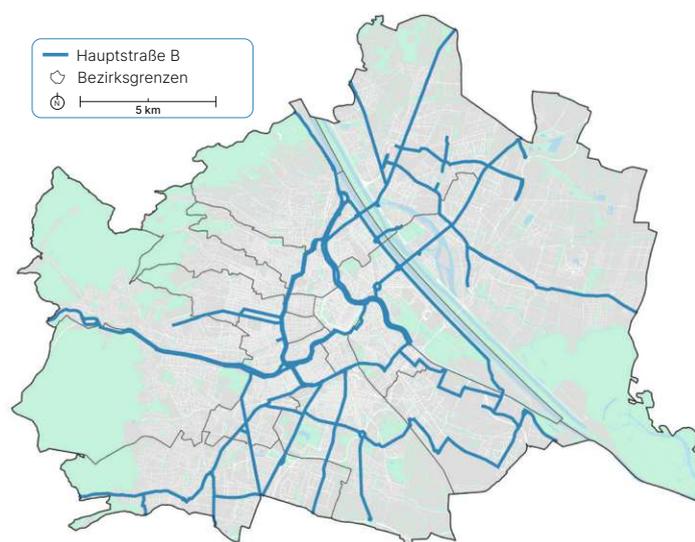


Abb. 6: Hauptstraße B. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at). Datengrundlage: MA 21

unter den *Hauptstraßen B*. Im Gegensatz zu den *Hauptstraßen B* befinden sich diese im Wirkungsbereich der Bezirke (vgl. § 103 WStV). Alle übrigen Straßen werden als Nebenstraßen bezeichnet, welche sich ebenfalls im Kompetenzbereich der Bezirke befinden. Die Festlegung in *Hauptstraße A*, *Hauptstraße B* und *Nebenstraße* wird in der *Verordnung des Gemeinderats betreffend Feststellung der Hauptstraßen und Nebenstraßen* geregelt. Angesichts dieser Kompetenzverteilung kann die zentrale Stadtverwaltung gemäß ihrer Verfügungsgewalt Radfahranlagen auf Hauptstraßen B implementieren

Um jedoch den Ausbau eines umfassenden und bezirksübergreifenden Radverkehrsnetzes zu ermöglichen, welches unabhängig von den Hauptstraßen B umgesetzt werden kann, wurde in Wien ein Hauptradverkehrsnetz konzipiert. Dadurch soll der Ausbau der Radinfrastruktur vorangetrieben werden. Das Hauptradverkehrsnetz ist ein Radwegenetz höherer Priorität und gliedert sich in drei Radnetz-Ebenen: Basisrouten, Grundnetz und erweitertes Grundnetz. Es beinhaltet für den Radverkehr übergeordnete Verbindungen durch die Stadt, wichtige Verbindungen zwischen Bezirken und auch bezirksinterne Verkehrsachsen. Diese liegen im besonderen Fokus der Stadtplanung und sollen früher oder später vollständig ausgebaut sein. Die Stadt Wien erachtet die Erweiterung und Verbesserung des Hauptradwegenetzes als wichtige Maßnahme zur Erreichung des im STEP 2025 festgelegten Zieles, dass bis zum Jahr 2025 zumindest 80% der Wege mit dem Umweltverbund zurückgelegt werden sollen. (vgl. Stadt Wien o. J.<sup>d</sup>)

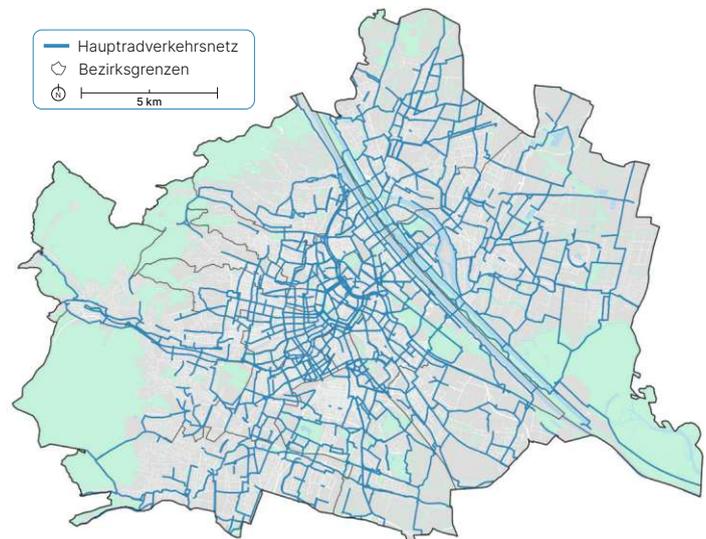


Abb. 7: Hauptradverkehrsnetz. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at). Datengrundlage: MA 18

Seit dem Jahr 2003 erfolgt die Planung und der Ausbau des Hauptradverkehrsnetzes mit Mitteln eines zentralen Radverkehrsbudgets. Alle geplanten und bestehenden Radfahranlagen, welche im Hauptradverkehrsnetz liegen, befinden sich daher im Kompetenzbereich der zentralen Stadtverwaltung. Neben den erwähnten drei Radnetz-Ebenen existiert noch ein Erschließungsnetz, welches als Zubringer zu den Haupttrouten fungiert. Diese befinden sich jedoch im Kompetenzbereich der Bezirke (vgl. Stadt Wien o. J.<sup>d</sup>). Von dieser Kompetenzverteilung sind auch temporäre Radfahranlagen betroffen. Pop-up-Radwege, die entweder Teil des Hauptradverkehrsnetzes oder Teil einer Hauptstraße B sind, können daher im eigenen Wirkungsbereich der zentralen Stadtverwaltung realisiert und auch mit Mitteln des Zentralbudgets bedeckt werden. Die formal-rechtliche Kompetenz hierfür liegt bei der amtsführenden Stadträtin der GSK, welche durch Weisung Aufträge an ihr unterstellte Dienststellen, diesfalls die MA 46, erteilen kann. Für die Umsetzung von Radfahranlagen, welche nicht in ihren Kompetenzbereich fallen, ist die amtsführende Stadträtin auf Kooperation mit den jeweiligen Bezirken angewiesen.

### 5.2.3. Planungsziele

Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie wurden von vielen Staaten weltweit in etwa derselben Zeit gesetzt. Die damit verbundenen Auswirkungen stellten Städte vor große Herausforderungen. Denn das veränderte Mobilitätsverhalten der Bevölkerung, der gesteigerte Bedarf an Freiräumen bzw. Raum für körperliche Bewegung bei gleichzeitigem Bestehen von Maßnahmen zur Infektionskontrolle forderten praktische Lösungen insbesondere in urbanen Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte und begrenzten Raumressourcen. Dadurch kam die Frage auf, wie man in Anbetracht der räumlichen Distanzierung zwischen Menschen schnell mehr Raum für Fußgänger:innen und Radfahrer:innen schaffen kann. So kam es in zahlreichen Städten zu kurzfristigen Infrastrukturmaßnahmen zur Umstrukturierung des öffentlichen Raumes.

In Wien befasste man sich auf politischer Ebene ebenfalls frühzeitig mit unterschiedlichen Handlungsoptionen und Möglichkeiten.

*„Das haben wir eigentlich relativ bald andiskutiert, weil einfach die Frage war: O.k., die Straßen sind leer, es gibt mehr Bedarf an Freiräumen, auch einfach Bedarf an Platz, wo man einfach Abstand halten kann. Das war ein großes Thema, und da haben wir unsere Fühler ausgestreckt in unterschiedliche Richtungen, wie man das machen kann.“ (IP 5: Z. 22-26)*

Um die Flächennutzung des öffentlichen Raumes an neuralgischen Stellen anzupassen, wurde im April 2020 von der zuständigen amtsführenden Stadträtin der GSK der Entschluss gefasst, temporäre infrastrukturelle Maßnahmen für den Fuß- und Radverkehr zu setzen (vgl. StRH VI – 13/20: 17), wobei dem Zu-Fuß-Gehen eine höhere Priorität eingeräumt werden sollte (vgl. IP 5: Z. 36-37). Dadurch kam es zunächst zur Öffnung von Straßenzügen für Fußgänger:innen. Am 11. April 2020 wurden in dicht verbauten Gebieten die ersten temporären Begegnungszonen in Wien eröffnet und Straßen mit Fahrverbot für Fußgänger:innen geöffnet (vgl. Frey et al 2020: 31).

Um auch auf den gesteigerten Radverkehrsanteil zu reagieren, wurden innerhalb der GSK weitere Optionen andiskutiert. Zu dieser Zeit hatten bereits einige Städte temporäre Radinfrastrukturen in Form von Pop-up-Radwegen errichtet. Vor allem Berlin hatte im internationalen Vergleich relativ früh mit der Herstellung von Pop-up-Radwegen begonnen und Anfang April bereits „Regelpläne zur temporären Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen“ (Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz 2020) samt Leitlinien für eine möglichst schnelle Umsetzung ausgearbeitet und veröffentlicht. Hier wurden temporäre Radinfrastrukturen teilweise innerhalb von zehn Tagen geplant und umgesetzt (vgl. Mobycon 2020: 9). Diese Entwicklung diente Wien als Vorbild.

---

*„Da sind diese Pop-up-Radwege international schon sehr bekannt geworden, vor allem durch Berlin und dann hat es auch in Wien geheißten, es soll so etwas auch in Wien gemacht werden. Vor dem Hintergrund, dass einfach ein Einbruch bei den Zahlen des Autoverkehrs und ein Boom in den Zahlen des Radverkehrs stattgefunden hat.“ (IP 3: Z. 40-44)*

Nach einem internen Abstimmungsprozess wurde im April 2020 von der zuständigen amtsführenden Stadträtin gemäß ihrer Verfügungsgewalt der Entschluss gefasst, auch in Wien Pop-up-Radwege herzustellen. Über die gesamte Projektdauer hinweg blieb die offizielle Zieldefinition der Pop-up-Radwege gleich (vgl. StRH VI – 13/20: 11): es sollte für den Radverkehr ein zusätzliches Angebot geschaffen werden, indem temporär bestehende Radinfrastrukturen erweitert oder neue geschaffen wurden. Begründet wurde dies mit dem einzuhaltenden Mindestabstand zwischen Personen – in diesem Fall den Radfahrer:innen – zur Eindämmung der Übertragungsgefahr von COVID-19. Außerdem wurde mit einem Anstieg des Radverkehrsanteils bei einem simultanen Rückgang der Fahrgastzahlen im ÖPNV gerechnet.

Dahingehend stellten Pop-up-Radwege eine kurzfristige Anpassungsmaßnahme dar, die die Sicherheit von Verkehrsteilnehmer:innen durch Flächenumverteilung in zweierlei Hinsicht erhöhen sollte. Einerseits soll durch die Erweiterung von Radfahranlagen den Radfahrer:innen ermöglicht werden, den gesetzlich angeordneten Mindestabstand im Sinne des Infektionsschutzes einzuhalten. Andererseits soll auf den steigenden Anteil an Radfahrer:innen reagiert werden und die Verkehrssicherheit für ebendiese durch Kapazitätserweiterungen erhöht werden.

Die Entscheidung, Pop-up-Radwege einzurichten, kann jedoch auch in einem parteipolitischen Kontext betrachtet werden. So sind aktive Umweltpolitik und der Natur- und Klimaschutz zentrale Punkte des Grundsatzprogramms der Grünen (vgl. Die Grünen 2001: 18ff.). In diesem Zusammenhang erachten die Grünen eine umweltfreundliche Verkehrspolitik als wichtigen Baustein und streben „*radikal reduzierte Verkehrsemissionen*“ (Die Grünen 2008: 10) an. Durch gezielte gesetzliche wie förderpolitische Maßnahmen soll die Kfz-Verkehrsmenge vor allem auf Kurzstrecken unter 5 Kilometer gesenkt werden und dadurch eine „*Trendwende*“ (ebd.) im Verkehrssektor erzielt werden. Als eine der wichtigsten Maßnahmen führen die Grünen hierbei die Stärkung des Radverkehrs und des Zu-Fuß-Gehens an (vgl. ebd.: 11). „*Die Grünen sind schon so, dass sie sagen, sie wollen was für den Radverkehr verbessern. Das ist ja auch quasi ein Teil dessen, was sie machen wollen. Also das, was sie auch nach draußen kommunizieren*“ (IP 2: Z. 278-281).

Hier stellen Pop-up-Radwege ein Instrument zur Erreichung der von den Grünen definierten Ziele dar. Das handlungsleitende Motiv der amtsführenden Stadträtin Frau Birgit Hebein ergibt sich daher auch aus dem institutionellen Kontext der Grünen. So können die Pop-up-Radwege als ein Signal an die eigene Wähler:innenschaft bzw. darüber hinaus gewertet werden. Bei der Einrichtung der Pop-up-Radwege spielten folglich ebenso län-

gerfristige, strategische Zielsetzungen eine Rolle.

*„Ja, nutzen wir das jetzt, um jetzt Platz vom MIV zum Radverkehr umzuverteilen. Natürlich mit dem Hintergedanken, dass man zumindest Teile davon behalten kann, permanent machen kann, Menschen zeigen kann, wie der Straßenraum anders aufgeteilt werden kann und einfach auch Lust darauf zu machen.“ (IP 5: Z. 75-78)*

Die hier angesprochenen Aspekte spiegeln grundlegende Prinzipien des Tactical Urbanism wider. Durch kleinteilige und temporäre Maßnahmen auf lokaler Ebene sollen Möglichkeiten der Veränderung – diesfalls der Verkehrswende – nicht nur aufgezeigt, sondern für die Bevölkerung auch sinnlich wahrnehmbar gemacht werden. Zwar bestehen Pop-up-Radwege zunächst nur für einen bestimmten Zeitraum, dennoch besteht die perspektivische Möglichkeit, dass sie sich in Zukunft verstetigen, indem sie in permanente bauliche Lösungen überführt werden und so einen Beitrag zur Änderung des Modal Splits zugunsten nachhaltiger und klimafreundlicher Mobilitätsformen leisten (vgl. Häberlin et al. 2020: 1274).

Vor diesem Hintergrund sind Pop-up-Radwege nicht nur als kurzfristige Anpassungsmaßnahme in einer akuten Krisensituation zu sehen, sondern auch im Kontext einer längerfristigen Verkehrswende. Durch das Schaffen zusätzlicher Radinfrastruktur soll die aktuelle Dynamik des Mobilitätsverhaltens aufgegriffen und weiter unterstützt werden, indem ein zusätzliches Angebot geschaffen und so künftig die Verkehrsmittelwahl beeinflusst wird. Dies begünstigt wiederum die Erreichung strategischer Zielsetzungen im Mobilitätssektor.

*„Es gibt diese strategischen Ziele und dann gibt es Windows of Opportunity.“  
(IP 5: Z. 61-62)*

Alltägliche Verkehrsmittelentscheidungen folgen der Regel der Gewohnheit, welche sich durch wiederholtes Handeln in einem stabilen Kontext ausbildet (vgl. Busch-Geertsema 2017: 42). Diese wiederkehrenden Verhaltensmuster lassen sich meist nur mühevoll ändern. So lassen sich signifikante Veränderungen des Mobilitätsverhaltens einzelner Personen in einer gewohnten Umgebung nur schwer herbeiführen. Weitreichende Ereignisse wie die COVID-19-Pandemie, welche die Lebensrealitäten erfassen und Alltagsroutinen durchbrechen, können „critical incidents“ (van der Waerden et al. 2003: 2) bzw. kritische Ereignisse darstellen, in denen sich das Mobilitätsverhalten von Menschen vergleichsweise leicht steuern lässt. Je länger nun eine solche Ausnahmesituation anhält, desto stärker werden neue Verhaltensweisen angelernt und desto eher werden neue Routinen ausgebildet, die auch nach dem Ausnahmezustand anhalten. In Hinblick auf das Gelingen der Verkehrswende bzw. die Erreichung strategischer Zielsetzungen im Mobilitätssektor ergeben sich daraus sowohl Chancen als auch Risiken. Auf der einen Seite besteht die Möglichkeit, durch die Krise Personen für umweltfreundliche und aktive Mobilitätsformen

zu gewinnen, welche hierfür ansonsten nur schwer zu erreichen sind. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr der Reduktion öffentlich genutzter Verkehrsmittel zugunsten individueller, motorisierter Verkehrsmittel (vgl. Nobis et al. 2020: 94). In diesem Kontext ist die Politik in der Pflicht, Entwicklungen zu fördern, die den Umstieg auf klimafreundliche Verkehrsmittel erleichtern.

*„Wenn es da irgendwelche Ereignisse gibt, die diese Gewohnheiten aufbrechen, dann ist das immer eine Chance für mehr klimafreundliche Mobilität. Die gilt es halt politisch zu unterstützen. Einerseits durch Bewusstseinsbildung, aber da sind wir ja schon relativ weit, habe ich den Eindruck. Und andererseits – und da sind die Pop-up-Radwege – durch Infrastruktur.“*  
(IP 5: Z. 64-69)

In Hinblick auf ausgearbeitete Mobilitätsstrategien bilden daher kritische Ereignisse bzw. Ausnahmesituationen eine Chance für Stadtverwaltungen, das Mobilitätsverhalten von Teilen der Bevölkerung gezielt zu steuern und somit eine mögliche Verkehrswende aktiv zu fördern. Gewiss ist, dass die COVID-19-Pandemie eine Zäsur darstellt. Daher müssen Wege gefunden werden, wie sich positive Impulse, die durch die Pandemie ausgelöst wurden, auch nach der Krise verstetigen können.

#### 5.2.4. Straßenverkehrsrechtliche Grundlage

Die rechtliche Grundlage der Pop-up-Radwege ergibt sich aus der Straßenverkehrsordnung 1960 i. d. g. F. Wenn aufgrund besonderer Umstände Auswirkungen auf die Verkehrslage zu erwarten sind, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährden, so werden verkehrspolitische Maßnahmen erforderlich. Die österreichische Straßenverkehrsordnung ermöglicht in solchen Fällen ein Eingreifen der Verkehrsbehörde, indem auf einen bestimmten Zeitraum beschränkte „vorbereitende Verkehrsmaßnahmen“ erlassen werden können. Dementsprechend hat sich die MA 46 bei der Herstellung der Pop-up-Radwege auf Abschnitt IV (Regelung und Sicherung des Verkehrs), Punkt C (allgemeine Regelung und Sicherung des Verkehrs) der StVO berufen. Hier heißt es unter § 44a *vorbereitende Verkehrsmaßnahme*, Abs. 1:

*„Wenn auf Grund von Verkehrsbeobachtungen, Verkehrszählungen oder Verkehrserfahrungen aus Anlaß vorhersehbarer Ereignisse oder Umstände Verkehrsverhältnisse zu erwarten sind, für deren Bewältigung besondere Verkehrsmaßnahmen (Verkehrsverbote, Verkehrsbeschränkungen, Verkehrserleichterungen) notwendig sind, hat die Behörde diese unter Bedachtnahme auf die Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des sich bewegenden und die Ordnung des ruhenden Verkehrs durch Verordnung zu bestimmen.“*  
(§ 44a StVO)

Als gewöhnliche Beispiele, die eine temporäre Anpassung der Verkehrsorganisation erfordern, können Dreharbeiten oder Einkaufssamstage genannt werden. Zuweilen findet § 44a Abs. 1 der StVO auch Anwendung, wenn aufgrund des Reiseverkehrs im Sommer mit einer erhöhten Verkehrsbelastung zu rechnen ist (vgl. StRH VI – 13/20: 12).

Die Pop-up-Radwege wurden einerseits mit der zu erwartenden Zunahme der Radverkehrsmenge begründet. Andererseits war aufgrund des Infektionsschutzes ein Mindestabstand von einem Meter einzuhalten, welcher ebenso von Radfahrer:innen einzuhalten war. Daher waren Kapazitätsanpassungen in der Radfahrinfrastruktur vorzunehmen, um die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und die Sicherheit der Radfahrer:innen weiterhin zu gewährleisten. Im Prüfbericht des Stadtrechnungshofs Wiens wird festgehalten, dass die Begründung für die Einrichtung der Pop-up-Radwege bzw. die Anwendung von § 44a StVO, Abs. 1 „zum damaligen Zeitpunkt durchaus berechtigt“ (StRH VI - 13/20: 15) war. Ein gesetzeswidriges Vorgehen der Verkehrsbehörde, so wie es medial von Verkehrsexperten und vom ÖAMTC teilweise kolportiert wurde (vgl. OTS 2020<sup>a</sup>; vgl. OTS 2020<sup>b</sup>), ist in diesem Fall daher nicht festzustellen. Auch hat sich später gezeigt, dass es tatsächlich zu einer Zunahme der Radverkehrsmenge gekommen ist.

Laut StVO muss die zugehörige Verordnung folgendes enthalten (§ 44a Absatz 2 StVO):

- a) die Bestimmung der Strecke, auf der die Verkehrsmaßnahmen wirksam werden sollen*
- b) die Festsetzung der Zeiten, in denen die Verkehrsmaßnahmen wirksam werden sollen*
- c) die Voraussetzungen, unter denen die Verkehrsmaßnahmen wirksam werden sollen*
- d) die in Betracht kommenden Verkehrsmaßnahmen, wie Geschwindigkeitsbeschränkungen, Fahrverbote, Einfahrtverbote, Beschränkungen für Halten und Parken, Einbahnregelungen, Ausnahmen von bestehenden Verkehrsverboten oder Verkehrsbeschränkungen u. dgl.*

Die Verordnung tritt „mit der Anbringung oder Sichtbarmachung der ihnen entsprechenden Straßenverkehrszeichen oder Bodenmarkierungen in Kraft. Die Behörde hat die Person, Dienststelle oder Unternehmung zu bestimmen, welche die Straßenverkehrszeichen oder Bodenmarkierungen anzubringen oder sichtbar zu machen hat. Die Aufstellung oder Sichtbarmachung der Straßenverkehrszeichen oder die Anbringung der Bodenmarkierungen ist der Behörde unverzüglich zur Kenntnis zu bringen; diese hat den Zeitpunkt der erfolgten Anbringung oder Sichtbarmachung in einem Aktenvermerk (§ 16 AVG) festzuhalten.“ (§ 44a Absatz 3 StVO)

Damit § 44a StVO in Kraft tritt, muss zunächst von der zuständigen Verkehrsbehörde ein Bescheid zur Anbringung der entsprechenden Verkehrszeichen und Bodenmarkierungen an den Straßenerhalter, diesfalls die MA 28, erteilt werden. Die Zuständigkeit der Behörde ergibt sich aus § 94b StVO *Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde* und § 94d StVO *eigener Wirkungsbereich der Gemeinde*. Die Kundmachung der Verordnung erfolgt anschließend, indem orangefarbener Bodenmarkierungen und entsprechende

Straßenverkehrszeichen vom Straßenerhalter in den jeweiligen Straßenzügen angebracht werden. Der Stadtrechnungshof Wien erachtet diese Vorgehensweise als legitim (vgl. StRH VI - 13/20: 16).

### 5.2.5. Standortwahl

Bevor auf den mehrschichtigen Prozess der Entscheidungsfindung bezüglich der Standortwahl eingegangen wird, seien zunächst einige besondere Umstände angeführt, die Auswirkungen auf den Planungsprozess hatten.

Zunächst sei erwähnt, dass Pop-up-Radwege in solch einem Kontext und auf solch eine Art und Weise in Wien noch nie geplant bzw. umgesetzt wurden. Zwar kommt es immer wieder zu punktuellen Einrichtungen von temporären Radfahrstreifen oder Radwegen im Zuge von Baustellen o. Ä. Als flächendeckendes Instrument zur raschen Umverteilung des Straßenraums wurden temporäre Radfahranlagen in Wien jedoch noch nie umgesetzt. Aufgrund dessen konnte auch nicht auf etablierte Verfahren und Abläufe in der Planungspraxis zurückgegriffen werden. *„Wir haben das in Wien noch nie gemacht. Wir hatten keine Beispiele, keine Erfahrungen“* (IP 3: Z. 96-97). Die Neuartigkeit des Planungsinstruments stellte die Stadtverwaltung daher vor prozessuale, technische und rechtliche Herausforderungen. So mussten zunächst grundlegende Fragen geklärt werden: *„Was ist überhaupt rechtlich möglich, was haben wir für Planungskapazitäten, personelle Ressourcen, wie schnell geht das, was kostet das etc.“* (IP 5: Z. 116-117). Aber auch Fragen hinsichtlich der materiellen Ausstattung der für den Straßenbau zuständigen Dienststelle mussten beantwortet werden: *„Dann haben wir noch recherchieren müssen, ob die MA 28 genügend Betonleitwände am Lagerplatz irgendwo herumkugeln hat.“* (IP 4: Z. 597-598).

Des Weiteren hatte die Pandemiesituation starke Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation samt den implizierten Kommunikationsformen. Von dieser Umstellungssituation waren auch die einzelnen Geschäftsgruppen und Dienststellen der Stadt Wien betroffen. Vor allem in der Phase der Entscheidungsfindung und der Planung befand sich Österreich bzw. Wien vorübergehend in einem „harten“ Lockdown samt Ausgangsbeschränkungen. Daher befanden sich auch alle Bediensteten im Home-Office, wodurch der Abstimmungs- und Koordinierungsprozess zwischen den einzelnen Akteur:innen beeinflusst wurde. Durch verpflichtendes Home-Office war man zur Aushandlung von Entscheidungen auf das Telefon oder den Computer angewiesen. Dadurch fiel die Face-to-Face Kommunikation weg, welche typisch für Bürosituationen ist und in Aushandlungsprozessen eine wichtige Rolle spielen kann. *„In einer Bürosituation trifft man mehr Menschen zufällig, hat das eine oder andere Gespräch. In dieser ganzen Homeoffice-Situation war man auf das Telefonat angewiesen“* (IP 5: Z. 367-369). Dies stellte für alle Beteiligten eine neuartige Situation dar.

Als weiterer besonderer Umstand ist ein großer Zeit- bzw. Umsetzungsdruck zu nennen. So wurde von Seiten der amtsführenden Stadträtin mehrmals der Wunsch nach einer möglichst raschen und kurzfristigen Umsetzung der Pop-up-Radwege geäußert. „Also das war wirklich ein politischer Zwang, dass man da schnell was tut“ (IP 4: Z. 680-681). Das ist der besonderen Situation geschuldet, die ein schnelles Handeln erforderlich machte. Denn die Planung und Herstellung einer regulären Radfahranlage kann durchaus mehrere Monate in Anspruch nehmen, was in einer akuten Krisensituation zu lange dauern würde. Dadurch war der Druck insbesondere bei den Dienststellen, die mit der Planung und Umsetzung der Pop-up-Radwege betraut waren, hoch. „Also der Druck auf die MA 46 von der politischen Seite war sehr hoch, und auch auf die MA 28“ (IP 4: Z. 624-625).

Das hat den gesamten Planungsprozess nachhaltig beeinflusst, da unter anderem die MA 46 in gewissen Phasen nicht die erforderliche Planungsschärfe erreichen konnte. Der Stadtrechnungshof hielt jedoch fest, dass die MA 46 durchwegs bestrebt war, eine hohe verkehrssicherheitstechnische Qualität sicherzustellen (vgl. StRH VI – 13/20: 2). Als weiterer Faktor kam hinzu, dass zum Zeitpunkt der Entschlussfassung einige Städte wie beispielsweise Berlin, Dublin oder Stuttgart bereits Pop-up-Radwege hergestellt hatten. Hier wollte man als Stadt Wien auch nicht zu stark ins Hinterfeld geraten.

Außerdem soll nicht unerwähnt bleiben, dass im Oktober 2020 die Wiener Landtags-, Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen stattgefunden hatten. Dadurch stand der gesamte Planungs- und Umsetzungsprozess der Pop-up-Radwege im Zeichen des Vorwahlkampfes. In diesem Kontext ist hervorzuheben, dass vor allem verkehrspolitische Debatten, welche Verteilungskonflikte im Straßenraum zum Gegenstand haben, oft sehr emotional geführt werden (vgl. Kühl 2020). Dies erschwert wiederum einen sachlichen Diskurs. Im Rahmen eines (Vor-)Wahlkampfes werden solche Themen schließlich aufgegriffen und kontrovers debattiert. Vor allem in Wien wurden die Pop-up-Radwege sowohl politisch als auch medial strittig diskutiert.

*„Man muss ja auch sagen, das war ja alles vor der Wahl. Also im Frühjahr und im Herbst war die Wahl. Das heißt eine viel stärkere öffentliche Aufmerksamkeit. [...] Wenn das kurz nach der Wahl gewesen wäre, dann hätten wir das ganze viel sachlicher angehen können.“ (IP 5: Z. 322-326)*

Der eigentliche Startschuss der Planungsphase erfolgte mit der Beauftragung der MA 46, die Grundlagen für die anstehenden Entscheidungen bzgl. der Standortwahl und Ähnlichem zu erarbeiten und aufzubereiten. Dies betraf in erster Linie die fachliche Prüfung, die Klärung der verkehrstechnischen Rahmenbedingungen und der rechtlichen Grundlagen, und die Durchführung der verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren. Außerdem stellte die MA 46 auch die zugehörigen Pläne und Bescheide aus. Dadurch kam ihr im gesamten Planungsprozess eine bedeutende Rolle zu.

Da es sich bei den Pop-up-Radwegen nicht nur für Wien sondern auch für zahlreiche

anderen Städte um ein neuartiges Planungsinstrument handelte, waren die damit verbundenen Herausforderungen im Planungs- und Umsetzungsprozess für die meisten Städte recht ähnlich. Aufgrund dessen fand auf internationaler Ebene auch ein Austausch statt, um sich gemeinsam über Schwierigkeiten und Herausforderungen auszutauschen. „Da hat es dann einen Austausch gegeben und man hat gesagt ja, es haben eigentlich die meisten Städte die gleichen Probleme mit diesen Pop-up-Radwegen“ (IP 2: Z. 71-73). Insbesondere mit Berlin wurde von der MA 46 diesbezüglich ein enger Kontakt gepflegt, nicht zuletzt weil Berlin mit der Umsetzung der Pop-up-Radwege einige Wochen vor Wien begonnen hatte und so bereits Erfahrungen sammeln konnte (vgl. IP 3: Z. 97-100).

Basierend auf ersten Sondierungen und Überlegungen wurden von Seiten der MA 46 in Zusammenarbeit mit dem Stadtratsbüro der GSK und unter Beizug von Fachleuten anderer Dienststellen Kriterien definiert, welche als Grundlage für die Frage nach möglichen Standorten der Pop-up-Radwege herangezogen wurden. Zunächst wurde festgehalten, dass eine Umverteilung der Straßenflächen zugunsten des Radverkehrs nur zu Lasten des MIV möglich ist und dies nur durch Umwidmung eines Fahr- oder Parkstreifens ermöglicht wird. Daher fielen einstreifige Fahrbahnen aus Platzgründen von vornherein weg. Als weiteres wichtiges Kriterium wurde die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke (DTV-Wert) von Kfz am anliegenden Fahrstreifen mit maximal 9.000 Kfz/24h definiert. Hier orientierte sich die MA 46 an den rechtlich nicht bindenden *Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (RVS)*, welche von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen veröffentlicht werden. Sie gelten in Österreich als Normenwerk, welches die technischen Grundlagen bei der Planung von öffentlichen Verkehrsflächen vorgibt. Sollte der anliegende Fahrstreifen einen DTV-Wert von über 9.000 Kfz/24h aufweisen, so sollte auf Wunsch der MA 46 ein temporärer Radweg anstelle eines temporären Radfahrstreifens errichtet werden, also eine bauliche Trennung des Pop-up-Radwegs erfolgen. Diese Herangehensweise entspricht ebenfalls den RVS. Die Ermittlung des DTV erfolgte hierbei annäherungsweise anhand bereits in der Vergangenheit erhobener Verkehrsdaten, wobei diese auf einen Fahrstreifen heruntergerechnet wurden. Diese Herangehensweise wurde im Prüfbericht des Stadtrechnungshofs bemängelt. Eine Analyse der Verkehrsstärke auf Fahrstreifenebene würde genauere Daten liefern, sei jedoch aufgrund des hohen Zeitdrucks zum damaligen Zeitpunkt nicht realisierbar gewesen. (vgl. StRH VI – 13/20: 18f.)

Weitere Kriterien betrafen die kapazitätsmäßige Notwendigkeit eines möglichen Pop-up-Radwegs. Hierfür sollte ein Anschluss an das übrige Radverkehrsnetz und damit ein hohes Potenzial an Radverkehr gegeben sein. Das Potenzial hinsichtlich der Radverkehrsmenge wurde nicht durch Verkehrserhebungen ermittelt, sondern basierte auf beobachteten Erfahrungswerten der MA 46. Hier besteht also keine objektive Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsgrundlage (vgl. StRH VI – 13/20: 19).

Zuletzt sollte auch der Aufwand, einen Pop-up-Radweg einzurichten, in einem gewissen Verhältnis zum Nutzen stehen. So würde es wenig Sinn ergeben, eine Reihe an bestehen-

den Lichtsignalanlagen eigens für einen Pop-up-Radweg umzuändern, da nicht zuletzt auch die Auswirkungen auf den Fließverkehr zu berücksichtigen sind. Schienenstraßen stellten ebenfalls einen zu großen Aufwand dar und wurden daher aufgrund von Sicherheitsbedenken als mögliche Standorte a priori ausgeschlossen.

Nach Ausarbeitung der technischen Voraussetzungen und dem Erstellen einer Kriterienliste wurden erste Straßenzüge ermittelt, die sich für die Implementierung von Pop-up-Radwegen eigneten. Hier zeigte sich, dass in Wien die technischen Voraussetzungen für Pop-up-Radwege nicht immer gegeben sind.

*„Wenn Sie sich jetzt die Kriterien anschauen, kommt nicht so wahnsinnig viel in Frage. Weil wo haben sie schon mindestens 2 Fahrstreifen pro Richtung, so viele gibt es nicht. Und dann hat es auch geheißen: Schienenstraßen nein! Netzwirksamkeit ja! [...] Man hat nicht irgendwelche untergeordneten Straßen gesucht, sondern wirklich breite Straßen und da ist man in Wahrheit beim Hauptradverkehrsnetz.“ (IP 4: Z. 207-212)*

So sind in Wien Pop-up-Radwege in aufgelassenen Parkspuren nur schwer realisierbar, da an vielen Kreuzungen Gehsteigvorziehungen bestehen, die in die Fahr- oder Parkspur hineinragen. Diese Vorziehungen des Gehsteiges stellen zwar einen hohen Qualitätsstandard für Fußgänger:innen dar, da sie Querungen erleichtern, verhindern aber eine durchgängig gerade Führung eines Pop-up-Radwegs in einer Parkspur. Weiters ist der Straßenquerschnitt in Wien, insbesondere in den gründerzeitlichen Bezirken, knapp bemessen. Hier ist es oft nur schwer möglich, zusätzlich Raum für Radfahrer:innen zu schaffen. Diese technischen Voraussetzungen in Wien unterscheiden sich von einigen anderen Städten. Als Beispiel sei Berlin genannt, wo an vielen Stellen wesentlich breitere Straßenquerschnitte vorherrschen und es auch zu keinen Aufweitungen des Gehsteigs im Kreuzungsbereich kommt.

Im Zuge der Standortwahl wurde von der amtsführenden Stadträtin der Wunsch geäußert, dass möglichst an allen vorhandenen und geplanten Rad-Langstrecken Pop-up-Radwege implementiert werden sollen (vgl. StRH VI – 13/20: 18). Auf dieser Basis wurden von der MA 46 mögliche Standorte für Pop-up-Radwege ermittelt, wobei auch Straßenzüge lokalisiert wurden, die keinem Rad-Langstreckenkorridor zuzuordnen sind. Daraufhin wurden diese mit der amtsführenden Stadträtin abgestimmt, wobei hier von Seiten der Stadträtin wiederholend der Wunsch nach noch mehr Pop-up-Radwegen geäußert wurde. Hier kam es aber zu starken Sicherheitsbedenken der MA 46.

*„Die MA 46 hat dann die Kriterien vorgegeben und die [amtsführende Stadträtin Frau] Hebein hat schon immer wieder massiv gesagt, das sei ihr zu wenig, das sei ihr zu wenig. Und der Dr. Raab [Anm.: Dienststellenleiter der MA 46] hat gesagt, aus Sicherheitsgründen geht ja nicht mehr und hat immer auf diese Kriterien verwiesen“ (IP 4: Z. 250-253).*

Um dem politischen Ersuchen Folge zu leisten und weitere mögliche Standorte zu bestimmen, wurden die verkehrstechnischen Kriterien für Pop-up-Radwege adaptiert. So wurde der ursprünglich definierte maximale DTV-Wert von 9.000 Kfz/24h angepasst, indem die als Grundlage für den DTV-Wert herangezogenen Zählraten um 20% reduziert wurden. Diese Vorgehensweise wurde damit begründet, dass sich die Verkehrsstärke aufgrund der Änderungen im Mobilitätsverhalten um etwa diesen Wert reduziert hatte und dies daher zum Zeitpunkt der Beurteilung angemessen erschien. In den folgenden Wochen stieg jedoch die Verkehrsstärke wieder kontinuierlich an, wodurch die berechnete Reduktion nicht mehr gegeben war (vgl. StRH VI – 13/20: 22f.). Im Juni 2020 erreichte der Kfz-Verkehr ein ähnliches Niveau wie vor der Pandemie. Bei dieser retrospektiven Betrachtung und Beurteilung ist jedoch festzuhalten, dass künftige Entwicklungen in einer akuten Krisensituation schwer abzuschätzen sind.

In dieser Phase brachten sich auch zivilgesellschaftliche Akteure informell in den Planungsprozess ein. Die Initiative Platz für Wien setzt sich für eine „*klimagerechte, verkehrssichere Stadt mit hoher Lebensqualität*“ (Platz für Wien) ein. Unter anderem kritisieren sie, dass der Straßenraum angesichts der realen Nutzungsansprüche ungerecht aufgeteilt sei. Im Zuge des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege hat die Initiative in Zusammenarbeit mit der Radlobby Wien weitere mögliche Standorte für temporäre Radfahranlagen lokalisiert und in einer Liste mit über 60 Straßenzügen und 130 Kilometern Gesamtlänge verschriftlicht (vgl. Radlobby 2020<sup>a</sup>). Diese Forderungen wurden anschließend der amtsführenden Stadträtin unterbreitet. In weiterer Folge wurden sämtliche Vorschläge von Seiten der MA 46 aufgrund von verkehrssicherheitstechnischen Überlegungen abgelehnt.

*„Und es war eben auch so, dass Platz für Wien eben an die Hebein gekommen ist und einen ganz riesengroßen Umfang an Vorschlägen gemacht hat und die wurden dann von der MA 46 einer nach dem anderen abgelehnt.“ (IP 4: Z. 380-382)*

Als politisch Verantwortliche muss sich die amtsführende Stadträtin schlussendlich an die Sicherheitsanforderungen der Verkehrsbehörde halten. Schließlich einigte man sich innerhalb der GSK auf eine gewisse, dem Autor unbekannt Anzahl an Straßenzügen, in denen Pop-up-Radwege von Seiten der MA 46 geplant werden können.

*„Und ein Politiker hat sich dann natürlich nach den Sicherheitsanforderungen seiner Fachleute zu orientieren.“ (IP 4: Z. 253-254)*

### 5.2.6. Politischer Abstimmungsprozess

Nach Abschluss der Vorauswahl an möglichen Standorten für Pop-up-Radwege begannen die politischen Abstimmungsprozesse zwischen dem Stadtratsbüro der GSK und den jeweiligen Bezirken. Dies betraf in erster Linie Bezirke, in denen die Bezirksvorsteher:in-

nen nicht derselben politischen Partei angehörten wie die amtsführende Stadträtin, hier ist der politische Abstimmungsbedarf gewohntermaßen höher.

*„In einem politischen Abstimmungsprozess ist dann nochmals ausgesiebt worden.“ (IP 3: Z. 28-29)*

Diese Abstimmungsprozesse sind von großer Bedeutung für die Standortfrage der Pop-up-Radwege. Da für gewöhnlich solche Abstimmungen bilateral und unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, sind dem Autor die diesbezüglichen Details größtenteils nicht bekannt. Im Folgenden werden die Grundzüge der politischen Aushandlungsprozesse soweit möglich dargestellt.

*„Diese politischen Abstimmungen, speziell mit der SPÖ, mit den Bezirksvorsteher:innen, sind schon primär über die Stadträtin gelaufen.“  
(IP 5: Z. 369-371)*

Solche Abstimmungen haben den Charakter von horizontal gelagerten, interorganisatorischen Verhandlungen, welche zwischen der amtsführenden Stadträtin und den örtlich zuständigen Bezirksvorsteher:innen geführt werden. Dennoch hatte auch der Bürgermeister einen großen Einfluss auf diese Verhandlungen. Dies ergibt sich aus der Weisungsbefugnis des Bürgermeisters gegenüber jeder Mitarbeiterin bzw. jedem Mitarbeiter der Stadt. Dadurch hatte er ein gewisses Veto-Recht, welches ihm ermöglichte, jederzeit die Umsetzung von Pop-up-Radwegen zu verhindern. Seine Einflussmöglichkeit resultiert aus der Governance-Form der Hierarchie und dem Mechanismus der Weisung in der öffentlichen Verwaltung. Da die amtsführende Stadträtin ihrem Zuständigkeitsbereich entsprechend ebenso weisungsberechtigt ist, ergibt sich dadurch eine doppelte Weisungsbefugnis im Planungsprozess der Pop-up-Radwege. Aufgrund dessen war es bereits im Vorfeld zu Abstimmungen zwischen der amtsführenden Stadträtin und dem Bürgermeister gekommen.

*„Es konnte sie der Bürgermeister jederzeit zurückpfeifen. Er hat die Kompetenz dazu. Und da hat es auch schon Abstimmungen zwischen der Vizebürgermeisterin und dem Bürgermeister gegeben. (IP 4: Z. 635-637)*

Selbst wenn der Bürgermeister von seinem Weisungsrecht keinen unmittelbaren Gebrauch machte, so war dies ein Faktor, der bei der Planung der Pop-up-Radwege immer beachtet werden musste. Dadurch wurde die Position der Bezirksvorsteher:innen, die derselben Fraktion angehörten wie der Bürgermeister, gestärkt. Sie konnten jederzeit versuchen, über den Bürgermeister die Umsetzung eines Pop-up-Radwegs auf formal-rechtlichem Wege zu verhindern, *„weil natürlich die roten (SPÖ) Bezirksvorsteher zum Bürgermeister gegangen sind“* (IP 4: Z. 637-638).

*„Da hat es auch immer gegolten abzuwägen, damit man sich nicht zu sehr aus dem Fenster lehnt, damit der Bürgermeister kein Veto einlegt.“*

(IP 5: Z. 319-320)

Die perspektivische Möglichkeit, den Bürgermeister in den Aushandlungsprozess zwischen der amtsführenden Stadträtin und den jeweiligen Bezirksvorsteher:innen miteinzubeziehen und dadurch ein Veto zu provozieren, stellt eine „Drohoption“ (Scharpf 2000: 325) dar, welche charakteristisch für Verhandlungen ist, die in hierarchische Steuerungsmodelle eingebettet sind und einen entscheidenden Unterschied zu „freien“ Verhandlungen darstellt, so wie sie beispielsweise in Netzwerken stattfinden. Durch die Weisungsbefugnis ist es dem Bürgermeister grundsätzlich möglich, koordinierend bzw. intervenierend in untergeordnete politisch-administrative Aushandlungsprozesse einzugreifen. Die Drohoption kann aber nur dort Anwendung finden, wo von Seiten der Bezirksvorsteher:innen glaubwürdig argumentiert wird, dass die wohlverstandenen Interessen des Bürgermeisters missachtet werden und sie daher auf seine Unterstützung zählen können. Folglich musste die amtsführende Stadträtin die Präferenzen des Bürgermeisters antizipieren, wodurch es im Vorfeld zu den bereits angesprochenen Abstimmungen gekommen war.

Hier zeigen sich latente Hindernisse bei der Implementierung von Pop-up-Radwegen im Zusammenhang mit der doppelten Weisungsbefugnis, welche dann zu Tragen kommen können, wenn beide weisungsbefugten Akteur:innen (die amtsführende Stadträtin und der Bürgermeister) verschiedenen politischen Parteien angehören und unterschiedliche Interessen verfolgen.

Neben der Möglichkeit, über den Bürgermeister intervenierend einzugreifen, besitzen Bezirksvorsteher:innen selbst jedoch auch viel Macht. Als Vorsitzende eines Gemeindebezirks stehen ihnen laut Stadtverfassung gewisse formal-rechtliche Kompetenzen zu. Diese Kompetenzen sind jedoch nicht sonderlich weitreichend. Die große Bedeutung der Bezirksvorsteher:innen in politischen Abstimmungsprozessen ergibt sich in erster Linie aus informellen Machtverhältnissen.

*„Das ist ja in Wien immer so zwischen formal und informell... Die Stadtverfassung ist ja ein ganz schöner Unterschied. Die Bezirksvorsteher:innen haben formal – wie soll ich sagen – natürlich gewisse Rechte, aber informell haben sie noch viel mehr Macht „Nein!“ zu sagen.“* (IP 1: Z. 72-74)

Der hier angesprochene Aspekt entspricht dem gelebten „Hausbrauch“ (Andel et al. 2016: 128) der stadtpolitischen Praxis Wiens. Zwar besitzen Bezirksvorsteher:innen gemäß § 103h Abs. 1 der Wiener Stadtverfassung ein formelles Mitwirkungsrecht und damit die rechtmäßige Option, Stellungnahmen zu bestimmten Themen abzugeben. Der oder die Entscheidungsträger:in muss sich sodann auch mit dieser Stellungnahme auseinandersetzen, ist aber nicht dazu verpflichtet, diese auch umzusetzen (vgl. § 103k Abs 2 WStV). Darüber hinaus besitzen Bezirksvorsteher:innen jedoch viel Macht, um bestimmte

Maßnahmen zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Die Wirksamkeit der Einflussnahme von Bezirksvorsteher:innen auf Entscheidungsfindungen begründet sich hierbei nicht primär im formalen Zuständigkeitsbereich, sondern in gelebten Gepflogenheiten in der Stadtpolitik. So werden auf Stadtebene nur selten Entscheidungen getroffen, die sich gegen die Interessen eines Bezirks richten. Dies lässt sich insbesondere im Verkehrssektor beobachten (vgl. Andel et al. 2016: 128). Daher kann nicht nur der formal-rechtliche Rahmen zur Beurteilung herangezogen werden, ob Pop-up-Radwege in gewissen Straßenzügen von Seiten der GSK umsetzbar sind. So ist die GSK in entscheidendem Maße auch auf Kooperation mit der örtlich zuständigen Bezirksvorstehung angewiesen, selbst wenn der gegenständliche Straßenzug Teil des Hauptradverkehrsnetzes oder einer Hauptstraße B ist und somit klar im Kompetenzbereich der zentralen Stadtverwaltung liegt.

*„In Wahrheit kann man nur sehr bedingt über einen Bezirk drüberfahren, weil man ja auch eine Zusammenarbeit mittel- bis langfristig braucht. Wenn ein Bezirk absolut dagegen ist, dann tut sich auch die Zentrale schwer.“*  
(IP 4: Z. 365-368)

Hier ist anzumerken, dass neben formal-rechtlichen Kompetenzen klarerweise auch ein gutes und kooperatives Arbeitsverhältnis zwischen verschiedenen Fraktionen einer politischen Koalition und zwischen der Stadt- und der Bezirksebene von Bedeutung ist. So hat ein Beharren auf formal-rechtliche Zuständigkeiten, welche sich jedoch gegen Interessen einer Bezirksvorstehung richten, Auswirkungen auf die künftige Zusammenarbeit zwischen der Stadt- und der Bezirksebene. Aufgrund dessen ist man schlussendlich meist um eine gute Zusammenarbeit bemüht. Für eine erfolgreiche Implementierung von Pop-up-Radwegen ist daher eine wechselseitige Kooperation zwischen der GSK und den Bezirken von Bedeutung, unabhängig von formal-rechtlichen Rahmenbedingungen.

*„Man braucht den Bezirk immer auf seiner Seite und darum werden auch viele Projekte im Zentralbudget nicht umgesetzt, wenn man den Bezirk gegen sich hat. Vor allem jene Bezirke, die nicht so affin sind zum Radverkehr, wo die Stellplätze oder wo der Autoverkehr noch eine sehr hohe Bedeutung haben.“*  
(IP 4: Z. 351-354)

Als Beispiel für einen Pop-up-Radweg, der aufgrund informeller Machtverhältnisse schlussendlich nicht umgesetzt wurde, kann das Projekt in der Herndl gasse angeführt werden. Für diesen Straßenzug im 10. Gemeindebezirk gab es bereits fertig ausgearbeitete Detailpläne für einen Pop-up-Radweg. Wurde hier anfangs von Seiten des Bezirksvorstehers Herrn Marcus Franz (SPÖ) noch Zustimmung signalisiert, so änderte sich diese Perspektive im Laufe der Zeit.

*„Und zur Zusammenarbeit mit den Bezirken: es gab einen fertig ausgearbeiteten Pop-up-Radweg über die Herndlgasse [...] Und das war eben auch so eine mehrspurige Straße, wo man gesagt hat: o.k., da gibt es die Möglichkeit eine Autospur zu einem Radweg zu machen. War schon relativ weit gediehen. Es gab auch positive Signale vom Bezirksvorsteher und relativ spät hat der dann gesagt, nein, sie wollen das nicht machen.“ (IP 5: Z. 334-335, 337-341)*

Obwohl die Herndlgasse Teil des Hauptradverkehrsnetzes ist, den technischen Kriterien der MA 46 für die Einrichtung eines Pop-up-Radwegs entspricht und bereits detaillierte Pläne hierfür ausgearbeitet worden waren, kam es dort schlussendlich zu keiner Realisierung. Der mögliche Grund hierfür kann in einem kooperativen Arbeitsverhältnis zwischen der amtsführenden Stadträtin und dem Bezirksvorsteher liegen, welches man sich nicht aufgrund formal-rechtlicher Zuständigkeiten nachhaltig zerstören und somit mit der gelebten politischen Praxis in Wien brechen wollte, indem man die Interessen eines Bezirks übergeht.

*„Es kann aber auch eine Rolle spielen, dass der Bezirksvorsteher dort schon eher einen kooperativen Ansatz gehabt hat mit der Stadträtin. [...] Und da hat man gemerkt: ok, gut, da gibt es eine gute Zusammenarbeit mit dem Marcus Franz bei verschiedenen Projekten. Das will man sich jetzt nicht zerstören dadurch, dass man über seinen Kopf hinweg etwas dort macht.“  
(IP 5: Z. 347-353)*

In diesem Zusammenhang soll die damals bevorstehende Wahl im Herbst nicht außer Acht gelassen werden, die die politischen Aushandlungsprozesse möglicherweise stark beeinflusste. Vor diesem Hintergrund gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen dem von den Grünen geführten Stadtratsbüro der GSK und den von den Grünen geführten Bezirken naturgemäß leichter, da hier von keinen groben Konfliktlinien auszugehen war. So hat man die Pop-up-Radwege *„im zweiten Bezirk [...] halt leicht umsetzen können, weil es halt die gleiche Partei war“* (IP 2: Z. 269-270) - wohingegen sich die Kooperation mit Bezirken anderer politischer Fraktionen schwerer gestalten kann, aber nicht zwingend muss.

*„Wenn der Bezirk nein sagt, dann geht es nicht. Dann kann man sich kopfstellen, dann kann sich die Stadträtin kopfstellen. Also wenn es dieselbe Fraktion ist, dann ist es schon leichter.“ (IP 1: Z. 614-616)*

Zwar wurde nur ein Beispiel für einen geplanten, aber nicht umgesetzten Pop-up-Radweg genannt, es ist aber davon auszugehen, dass noch weitere Standorte aufgrund von politischen Abstimmungsprozessen zwischen der Stadt- und der Bezirksebene nicht umgesetzt wurden. So führt der Stadtrechnungshof in seinem Bericht noch vier weitere Straßenzüge im 10., 12., 20., und 23. Gemeindebezirk an, *„die als weitere Standorte angedacht, aber nicht weiterverfolgt wurden“* (StRH VI – 13/20: 25).

Nach Abschluss der Grobprüfung und dem politischen Abstimmungsprozess zwischen der Stadtebene und der Bezirksebene wurden schließlich vier Straßenzüge in drei Gemeindebezirken lokalisiert, in denen Pop-up-Radwege hergestellt werden sollten. Namentlich waren dies im 2. Wiener Gemeindebezirk die Praterstraße zwischen Aspernbrückengasse und Praterstern und die Lasallestraße zwischen Venediger Au und Vorgartenstraße, im 9. Wiener Gemeindebezirk die Hörlgasse zwischen Roßauer Lände und Universitätsstraße und im 22. Wiener Gemeindebezirk die Kagraner Brücke auf der Wagramer Straße. Darauf aufbauend wurden die verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren eingeleitet.



Abb. 8: Pop-up-Radweg Lassallestraße.  
Quelle: Radlobby Wien/Tatjana Alotina



Abb. 9: Pop-up-Radweg Praterstraße.  
Quelle: Radlobby Wien/Peter Provaznik

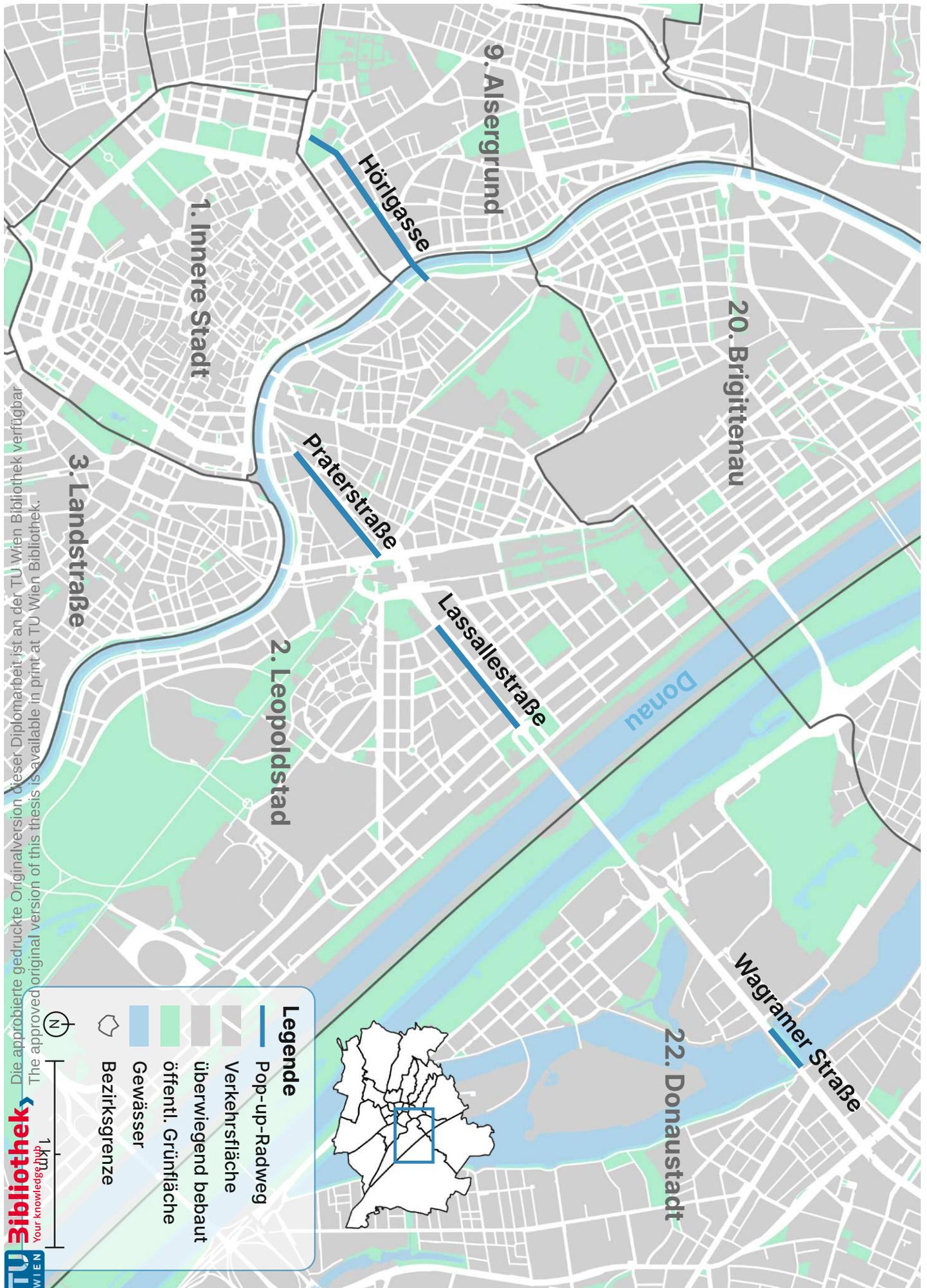


Abb. 10: Verortung der Pop-up-Radwege. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at)

## 5.2.7. Verkehrsbehördliche Ermittlungsverfahren

Bevor die Einrichtung einer temporären Radfahranlage im Rahmen einer Verordnung umgesetzt werden kann, werden von Seiten der MA 46 als zuständiger Verkehrsbehörde verschiedene Akteur:innen zu einer Stellungnahme eingeladen. Damit soll sichergestellt werden, dass unterschiedliche Interessen, Ansprüche oder Verbesserungsanregungen im Planungsprozess berücksichtigt werden und das Anliegen nochmals hinsichtlich der Verkehrssicherheit überprüft wird. In diesem amtswegig eingeleiteten verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren werden sodann die erforderlichen Maßnahmen beschlossen und ein Planentwurf angefertigt, welcher alle Inhalte der Verordnung umfasst. Anschließend ergeht ein Bescheid an den Straßenerhalter, welcher zur zeitnahen Umsetzung der Maßnahme beauftragt wird. Hierbei muss für jeden einzelnen Akt bzw. jeden Pop-up-Radweg ein gesondertes Ermittlungsverfahren durchgeführt werden. Anzumerken ist, dass ein verkehrsbehördliches Ermittlungsverfahren nicht Teil des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 (AVG) ist. Die eingeladenen Akteur:innen haben zwar die Möglichkeit, einen Einwand vorzubringen, sie besitzen jedoch kein Einspruchsrecht. Es besteht auch generell kein Rechtsanspruch auf eine etwaige Einstellung des verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahrens. Einzig dem Straßenerhalter ist laut StVO das Recht auf einen Einspruch vorbehalten (vgl. § 98 StVO).

Um die Verkehrserfordernisse besser abschätzen zu können, finden unter gewöhnlichen Umständen Verhandlungen im Rahmen des verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahrens meist vor Ort statt. Ist dies nicht möglich, wird eine Büroverhandlung durchgeführt. Aufgrund der restriktiven COVID-19-Maßnahmen konnten zu dieser Zeit keine persönlichen Kontakte wahrgenommen werden. Daher wurden die Ermittlungsverfahren telefonisch und per E-Mail durchgeführt.

*„Eine Besonderheit damals war, dass wegen Corona diese ganzen Ermittlungsverfahren, die sonst Face-to-Face stattgefunden haben und mittlerweile jetzt auch wieder tun, das heißt, dass man sich getroffen hat, vor Ort, Ortsverhandlungen durchgeführt hat, dass das so nicht stattgefunden hat, sondern schriftlich via E-Mail und Telefon durchgeführt wurden.“ (IP 3: Z. 63-67)*

Eine weitere Besonderheit der verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren im Zuge der geplanten Pop-up-Radwege war der erhebliche Zeitdruck. Da eine schnelle Umsetzung angestrebt wurde, war auch die Verfahrensdauer im Vergleich zu einem gewöhnlichen verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren verkürzt. Zwar gibt es keine standardisierten Verfahrensabläufe und die Verfahrensdauer ist abhängig vom jeweiligen Projektumfang, dennoch wird den eingeladenen Akteur:innen meist rund zwei Wochen Bedenkzeit eingeräumt, bevor es zur Verhandlung kommt.

*„Also, Usus ist definitiv ein längerer Zeitraum. Normalerweise läuft das so ab – also je nach Projektgröße, es gibt da keine Standardregel – aber normalerweise wird zwei Wochen vorher zur Ortsverhandlung eingeladen. Das heißt, da haben Leute dann natürlich auch oft schon Zeit, sich damit auseinanderzusetzen und da schon Rückfragen zu stellen. Da gibt es die Ortsverhandlung, dann wird das niedergeschrieben. Das war sehr, sehr komprimiert damals mit den Pop-up-Radwegen.“ (IP 3: Z. 83-88)*

Während die Einladung zur Verhandlung also für gewöhnlich rund zwei Wochen davor erfolgt, so dauerten die verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren der Pop-up-Radwege nur sechs oder sieben Tage. Die verkürzte Verfahrensdauer des verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahrens unterstreicht hierbei den stark reduzierten Planungsprozess, der Pop-up-Radwegen zugrunde liegt und charakteristisch für sie ist.

*„Es sollte möglichst schnell auf die Straße gebracht werden. Das heißt, es gab sehr kurze Fristen.“ (IP 3: Z. 68-69)*

Die im Zuge der geplanten Pop-up-Radwege zur Stellungnahme eingeladenen Akteur:innen umfassten die MA 28 als Straßenerhalter, die jeweiligen Bezirke in Form der Bezirksvorstehung, die Landespolizeidirektion Wien, die Arbeiterkammer Wien und die Wirtschaftskammer Wien. Weiters wurden bei Straßenzügen, in denen der ÖPNV verkehrt, die Wiener Linien hinzugezogen. Das betraf alle geplanten Pop-up-Radwege außer jenen in der Hörlgasse. Zum Ermittlungsverfahren bzgl. des geplanten Pop-up-Radwegs auf der Wagramer Straße wurde zusätzlich die MA 45 – Wiener Gewässer hinzugezogen. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen oder Anrainer:innen und dergleichen wurden hingegen zu keiner Stellungnahme eingeladen. (vgl. StRH VI - 13/20: 17f.)

Das erste verkehrsbehördliche Ermittlungsverfahren betreffend des geplanten Pop-up-Radwegs in der Praterstraße wurde mit dem Ansuchen um Stellungnahme am 29. April 2020 eingeleitet und endete am 4. Mai 2020 (vgl. StRH VI - 13/20: 21). Abzüglich des Wochenendes und des Feiertages am 1. Mai blieb den Akteur:innen lediglich ein voller Werktag, um sich mit dem Sachverhalt vertraut zu machen, diesen intern zu prüfen und eine entsprechende Stellungnahme zu formulieren. Die MA 46 hat hierbei den zeitlichen Druck auf die eingeladenen Akteur:innen erhöht, indem bei der Aussendung bereits erwähnt wurde, dass mögliche Stellungnahmen nur bis zum gewünschten Datum eingebracht werden können, andernfalls wird von einer Zustimmung ausgegangen (vgl. StRH VI – 10/19: 26).

Die weiteren verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren wurden allesamt im Mai 2020 durchgeführt (vgl. StRH VI - 13/20: 21). Auch hier betrug der Zeitraum zwischen der Einladung zur Verhandlung und dem Einholen der Stellungnahmen nur wenige Tage. Die Bewilligung erfolgte daraufhin jeweils am Folgetag.

Eine starke Polarisierung der Pop-up-Radwege zeigte sich nicht zuletzt in den eingeholten Stellungnahmen. So wurden bei jedem Ermittlungsverfahren Einwände gegen die geplanten Pop-up-Radwege eingebracht, die teilweise beträchtlich ausfielen (vgl. StRH VI – 13/20: 21). Die Landespolizeidirektion Wien meldete beispielsweise bei allen vier Projekten massive Bedenken an und stimmte den Planvorhaben nicht zu.

Generell betrafen die Einwände verkehrssicherheitstechnische Bedenken oder eine mangelhafte Verfahrensabwicklung. Angeführt wurden etwa Bedenken hinsichtlich einer Verkehrsüberlastung aufgrund der reduzierten Anzahl an Fahrspuren für den MIV oder ein erhöhtes Konfliktpotenzial samt erhöhtem Unfallrisiko (vgl. StRH VI – 13/20: 21). Die so bei der MA 46 eingelangten schriftlichen Stellungnahmen wurden im Rahmen eines Vorlageberichts dem jeweiligen Akt beigelegt und anschließend der amtsführenden Stadträtin der GSK weitergeleitet. Die Würdigung der Stellungnahmen und Einsprüche obliegt dann der Entscheidungsgewalt der Stadträtin. Hierbei muss sie keine weitere Begründung für ihre Entscheidungen anführen. Anschließend wird der Akt nochmals der Stadtbaudirektion vorgelegt und ergeht dann zurück an die MA 46, die infolgedessen einen Bescheid an die MA 28 erlässt und sie dadurch mit der Umsetzung der Vorhaben beauftragt.

*„Die Einsprüche werden an die Dienststelle abgegeben, die die Einladung ausgeschiedt hat. Sprich die MA 46. Und die MA 46 legt den Akt dann der Politik vor zur Entscheidung. Sie entscheidet und muss das dann gar nicht begründen.“ (IP 4: Z. 583-585)*

Die im Stadtratsbüro der GSK eingelangten Einwände wurden allesamt ausgesprochen schnell beurteilt. Es wurde hierbei keinem Einwand stattgegeben. Ob in solch einem kurz bemessenen Zeitraum Einwände ausreichend geprüft und gewürdigt werden können, ist zu hinterfragen – ein Punkt, der ebenso vom Stadtrechnungshof Wien bei seiner Prüfung bemängelt wurde (vgl. StRH VI – 13/20: 26). Die Bewilligung der Pop-up-Radwege erfolgte jeweils einen Tag nach Abschluss der verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren. Hierbei wurden sämtliche Pop-up-Radwege zunächst bis 4. September 2020 genehmigt (vgl. StRH VI - 13/20: 22).

Das verkehrsbehördliche Ermittlungsverfahren rund um den geplanten Pop-up-Radweg in der Hörlgasse gestaltete sich etwas komplexer; das Ermittlungsverfahren bezüglich des geplanten Pop-up-Radwegs im 22. Wiener Gemeindebezirk verlief besonders kontrovers.

Der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse wurde unter anderem auf Wunsch der Bezirksvorsteherin des 9. Wiener Gemeindebezirks, Frau Saya Ahmad (SPÖ), geplant und umgesetzt (vgl. IP 3: Z. 147-149) (siehe hierfür auch Kapitel 5.2.8.). Anders als bei den anderen drei geplanten Pop-up-Radwegen ist die Hörlgasse nicht Teil des Hauptradverkehrsnetzes und auch keine Hauptstraße B. Damit liegt die Kompetenz hinsichtlich des Ausbaus von Radfahranlagen bzw. allgemein sämtlicher Umbaumaßnahmen in dieser Straße beim Bezirk und nicht bei der zentralen Stadtverwaltung. Somit fällt der Pop-up-Radweg auch in den

budgetären Zuständigkeitsbereich des Bezirks, wodurch eine Kooperation zwischen der Stadtebene und der Bezirksebene in diesem Fall unerlässlich ist. Damit verbunden war ein erhöhter verkehrspolitischer Abstimmungsbedarf (vgl. StRH VI - 13/20: 21), um nicht zuletzt die Finanzierung des Pop-up-Radwegs zu sichern.

Im Fall der Wagrainer Straße im 22. Wiener Gemeindebezirk können die inhaltlichen Differenzen zwischen dem Stadtratsbüro der GSK und der örtlich zuständigen Bezirksvorsteherung hingegen als erheblich bezeichnet werden (vgl. StRH VI - 13/20: 21). So äußerte sich der Bezirksvorsteher Herr Ernst Nevrivy (SPÖ) wiederholt ablehnend gegenüber dem Pop-up-Radweg auf der Wagrainer Straße. Auf Twitter bezeichnete er den Pop-up-Radweg als „*Steuergeldverschwendung*“. Medial ließ er ausrichten: „*Der Pop-up-Radweg ist ein Pfuscher und ein grüner Werbegag*“ und „*Hebein will nur den Individualverkehr behindern*“ (Kurier 2020<sup>a</sup>).

Dadurch umfasste das Pop-up-Projekt rund um die Kagraner Brücke eine nicht unwesentliche parteipolitische Dimension. Verschärft wurde diese Thematik durch eine von der FPÖ Donaustadt ins Leben gerufene Resolution, welche in einer Bezirksvertretungssitzung von allen im Bezirk vertretenen Parteien – außer den Grünen – unterzeichnet wurde. In diesem lediglich symbolischen Akt sprachen sich die Parteien gegen die Herstellung und Erhaltung von Pop-up-Radwegen im 22. Bezirk aus. Hierbei wurde insbesondere der Entfall von Fahr- und Parkspuren für den MIV kritisch ins Treffen geführt (vgl. FPÖ Donaustadt 2020: 1).

Seine Haltung diesbezüglich brachte der Bezirksvorsteher auch im Rahmen des verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahrens ein. Ein Einwand betraf hierbei die „*indiskutable Vorgangsweise bei der Verfahrensabwicklung*“ (StRH VI – 10/19: 27).

*„Man muss ja auch sagen, im 2. Bezirk wurde es mit Zustimmung der Grünen Bezirksvorsteherin gemacht. Im 22. Bezirks wurde es gegen den vehementen Widerstand des Bezirksvorstehers gemacht. Das war einfach möglich, weil es dort sowohl eine Hauptstraße B als auch Teil des Hauptradverkehrsnetzes ist und sich dementsprechend in Ressortverantwortung befindet.“*

(IP 5: Z. 267-271)

Der Pop-up-Radweg in der Wagrainer Straße wurde daher trotz erheblichen Widerstandes der Bezirksvorsteherung des 22. Wiener Gemeindebezirks umgesetzt. Möglich wurde das aufgrund der Kompetenzverteilung hinsichtlich des Ausbaus des Hauptradverkehrsnetzes und weil die Wagrainer Straße eine Hauptstraße B ist, daher im Zuständigkeitsbereich der Stadt Wien liegt. Hier wurde also mit dem gelebten „*Hausbrauch*“ (Andel et al. 2016: 128) der stadtpolitischen Praxis Wiens gebrochen, indem die amtsführende Stadträtin bei der Herstellung des Pop-up-Radwegs unüblicherweise die Interessen des örtlich zuständigen Bezirksvorstehers übergang.

Vor allem die verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren zur Hörlgasse und der Wagramer Straße zeigen recht deutlich, dass Pop-up-Radwege in Wien polarisieren und kontrovers diskutiert werden und es Parteien dadurch schwerfallen kann, eine einheitliche Linie zu finden. Während sich der 9. Bezirk in Form der zuständigen Bezirksvorsteherin Frau Ahmad Saya (SPÖ) positiv gegenüber geplanter Pop-up-Radwege äußerte und proaktiv eine Umsetzung im eigenen Bezirk unterstützte, zeigte die SPÖ Donaustadt im 22. Wiener Gemeindebezirk eine deutliche Ablehnung.

### Prozessschiene:

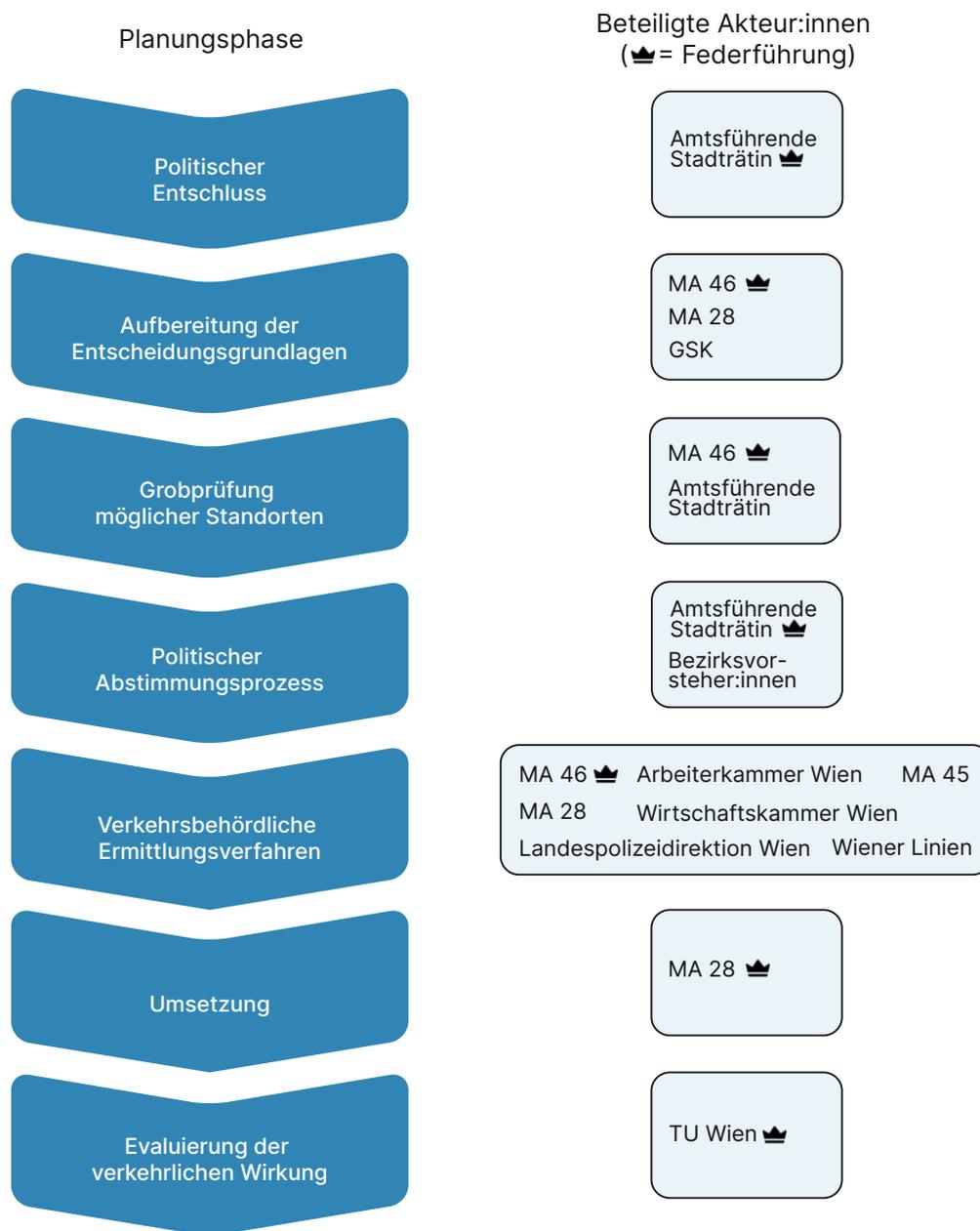


Abb. 11: Darstellung des Planungsprozesses. Eigene Darstellung. Quelle: StRH VI - 13/20 und IP 4: Z. 573-576

## 5.2.8. Verkehrsversuch Hörlgasse

Wie bereits erwähnt war der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse der einzige unter den beschriebenen, der weder im Hauptradverkehrsnetz liegt noch Teil einer Hauptstraße B ist.

Die gegenständliche Straße ist bereits seit einigen Jahren ein Thema im Bezirk, da hier eine sehr hohe Verkehrsbelastung aufgrund des MIV besteht. Die stark frequentierte Straße besteht grundsätzlich aus einer Richtungsfahrbahn mit drei Fahrstreifen, die vom Donaukanal bergaufwärts Richtung Votivkirche führen und auf beiden Seiten von jeweils einem anliegenden Längsparkstreifen begrenzt werden.

*„Ich meine, das ist eine innerstädtische Autobahn fast dort, die geht ja dreispurig. Es ist nicht mehr zeitgemäß.“ (IP 2: Z. 551-553)*

Aufgrund dessen bestehen schon seit längerem Bestrebungen, die Lebensqualität rund um die Straße zu erhöhen, indem sie umgestaltet und verkehrsberuhigt wird: *„Aber gerade in der Hörlgasse gibt es immer wieder seitens des Bezirks Bestrebungen, dort einfach den Straßenraum abzuändern“* (IP 3: Z. 154-155). Diesbezüglich hat sich im Jahr 2014 auch die Bürgerinitiative Allee Hopp gegründet, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Verkehrsberuhigung und Umgestaltung der Hörlgasse voranzutreiben. Sie fordert eine Reduktion der Fahrspuren, mehr Raum für Fahrräder und mehr Bepflanzung (vgl. VCÖ 2015). Als ersten Meilenstein konnte die Bürgerinitiative eine Geschwindigkeitsreduktion erreichen. So wurde im Jahr 2015 auf der gesamten Hörlgasse die Höchstgeschwindigkeit mit 30 km/h festgelegt. Solch eine Maßnahme zur Temporeduktion ist mit einem verhältnismäßig geringen finanziellen Aufwand verbunden, da keine baulichen Änderungen an der Straße vorgenommen werden müssen. Eine umfangreichere Umgestaltung der Straße, so wie es sich der Bezirk, Anrainer:innen und auch die Bürgerinitiative wünschen, ist jedoch mit einem weit höheren finanziellen Aufwand verbunden. Diese hohe finanzielle Hürde ist für den Bezirk nicht ohne weitere Unterstützung zu bewältigen.

*„Und das ist ein Finanzierungsthema für den Bezirk, weil sie halt sagen: ‚Alleine stemmen wir die Straße nicht!‘ Sie ist im Bezirksnetz, die Hörlgasse, auch wenn sie nicht so aussieht. Aber es ist eigentlich Bezirkskompetenz. Und deswegen ist es ein bisschen so ein Kompetenzding.“ (IP 2: 553-556)*

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sowohl von Anrainer:innen als auch der Bezirksvorstehung der Wunsch besteht, die Hörlgasse umzugestalten, indem unter anderem die Anzahl der Fahrspuren von drei auf zwei reduziert werden soll. Das größte Hindernis stellen hierbei die aufzuwendenden finanziellen Mittel dar. In diesem Kontext wurde ein Pop-up-Radweg als taktisches und kurzfristiges Instrument erkannt, welches zu einer permanenten Umgestaltung der Straße beitragen kann.

Einerseits kann mithilfe eines Pop-up-Radwegs zumindest eine temporäre Fahrspurreduktion erreicht werden und somit rasch und kostengünstig für eine gewisse Verkehrsberuhigung gesorgt werden.

*„Damals, 2020, haben sie [Anm.: die Bürgerinitiative Allee Hopp] sich ganz stark für eine Spurreduktion eingesetzt. Und das war eben auch eine Möglichkeit, wie man diesem Punkt entgegenkommen konnte...schnell!“*  
(IP 5: Z. 293-294)

Andererseits besteht durch einen Pop-up-Radweg die Möglichkeit, die verkehrlichen Auswirkungen einer Fahrspurreduktion zu erproben und so weiterführende Erkenntnisse für eine künftige permanente Umgestaltung zu liefern.

*„Es gibt in der Hörlgasse ein Vorhaben, eine Idee, die Hörlgasse von 3 Fahrspuren auf 2 zu reduzieren. Und dann hat man gesagt okay, man macht das in der Hörlgasse als Pilot um zu schauen, wie funktioniert das, wenn man im Vorfeld einmal 2 Fahrstreifen macht und man hat dann als dritten Fahrstreifen den Pop-up-Radweg.“* (IP 4: Z. 37-341)

Vor diesem Hintergrund kann der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse als Zwischenschritt zu einer permanenten Umgestaltung betrachtet werden und entspricht dem, was Lydon & Garcia (vgl. 2015: 16) unter einer Phase-0-Implementierung verstehen. Durch die zunächst temporäre Umstrukturierung des Straßenraums kann eine unmittelbare Wirkung erzielt werden. Darüber hinaus können im Rahmen des provisorischen Pilotprojekts qualitative und quantitative Daten gesammelt und in das künftige Projektdesign integriert werden, wodurch die Qualität der Planung gesteigert werden kann.

*„Es war dann auch ein Versuch, um zu schauen, wie würde die Hörlgasse ausschauen, wenn man dort eben die Fahrstreifen reduziert.“* (IP 4: Z. 345-346)

Der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse stellte somit einen Verkehrsversuch dar. Um diesen Verkehrsversuch durchführen zu können, musste ein rechtliches Umgehungs-konstrukt angewandt werden, da die österreichische StVO keinen Verkehrsversuch i. e. S. vorsieht. Ein Pop-up-Radweg im Sinne einer vorbereitenden Verkehrsmaßnahme nach § 44 StVO kann nur durchgeführt werden, wenn eine besondere Gefahrenlage vorliegt, welche in diesem Fall durch die COVID-19-Pandemie gegeben war.



Abb. 12: Pop-up-Radweg Hörlgasse.  
Quelle: Radlobby Wien/Alexandra Kromus

## 5.3. Umsetzung, Evaluierung und Fortsetzung

Im Rahmen der verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren wurden sämtliche Pop-up-Radwege zunächst bis zum 4. September 2020 bewilligt (vgl. StRH VI - 13/20: 21). Anschließend wurde mit der Realisierung begonnen. Hierfür erging zunächst von der MA 46 ein Bescheid an die MA 28, womit die MA 28 zur Anbringung der entsprechenden Verkehrszeichen und Bodenmarkierung beauftragt wurde. Mit der Anbringung der Verkehrszeichen trat die Verordnung sodann in Kraft.

Der erste Pop-up-Radweg wurde am 7. Mai 2020 auf der Praterstraße im 2. Wiener Gemeindebezirk eröffnet (vgl. ORF 2020<sup>b</sup>). Auf einer Länge von rund 700 Metern (vgl. Radlobby 2020<sup>b</sup>) wurde stadtauswärtsführend zwischen Ferdinandstraße und Praterstern die rechte Fahrbahnspur zu einem temporären Radfahrstreifen umgewidmet. In diesem Abschnitt besteht in beide Fahrtrichtungen jeweils bereits ein baulich getrennter Einrichtungsradweg. Insbesondere in den Sommermonaten wird dieser Streckenabschnitt zwischen Urania und Praterstern intensiv von Fahrradfahrer:innen genutzt, da er eine wichtige Verbindung zwischen dem Zentrum und der Freizeitdestination Donauinsel, aber auch den Gemeindebezirken östlich der Donau, darstellt. An der nahegelegenen Zählstelle am Praterstern werden hier täglich bis zu 8.000 Radfahrer:innen gezählt (vgl. Nast 2022). Aufgrund der Routenhierarchie und der hohen Radverkehrsmenge ist in diesem Streckenabschnitt gemäß den RVS eine Gesamtbreite der Radfahranlage von 2,60 Meter anzustreben (vgl. Radkompetenz 2022). Der bestehende Radweg hat eine Breite von etwa 1,80 Meter und ist daher unterdimensioniert. Der Pop-up-Radweg in der Praterstraße diente somit der Entlastung der bereits bestehenden Radinfrastruktur und befand sich auf einem Abschnitt der geplanten Nordroute der Rad-Langstreckenverbindung.

Auf den ersten Pop-up-Radweg folgte am 16. Mai 2020 die Eröffnung des zweiten auf der Wagramer Straße im 22. Gemeindebezirk (vgl. Fahrrad Wien 2020). Mit lediglich rund 200 Metern Länge (vgl. Radlobby 2020<sup>b</sup>) war er der kürzeste der beschriebenen Pop-up-Radwege. Zwischen Kagraner Brücke und Arbeiterstrandbadstraße wurde ebenfalls der rechte der drei stadteinwärts führenden Fahrstreifen umgewidmet. In diesem Abschnitt besteht bereits ein kombinierter Geh- und Radweg. Der Pop-up-Radweg sollte somit ebenfalls zur Entlastung der bestehenden Radinfrastruktur beitragen und befand sich auch auf einem Abschnitt der geplanten Nordroute der Rad-Langstreckenverbindungen.

Am 3. Juni 2020 wurde der dritte Pop-up-Radweg in der Hörlgasse eröffnet (vgl. Kurier 2020<sup>b</sup>). Auch hier wurde auf einer Länge von rund 1 Kilometer (vgl. Radlobby 2020<sup>b</sup>) der rechte von drei Fahrstreifen umgewidmet. Dies stellte den längsten Pop-up-Radweg Wiens dar. Anders als die anderen drei Pop-up-Radwege war diese temporäre Radfahranlage kein Teil einer Rad-Langstrecke und diente auch nicht der kapazitätsmäßigen Erweiterung bereits bestehender Radfahranlagen. Er stellte eine gänzlich neue Verbindung für Radfahrer:innen dar.

Als vierter und letzter Pop-up-Radweg wurde am 9. Juni 2020 der Pop-up-Radweg in der Lassallestraße eröffnet (vgl. Mobilitätsagentur 2020). Er war somit der zweite Pop-up-Radweg im 2. Wiener Gemeindebezirk. Dieser führte auf einer Länge von rund 600 Metern (vgl. Radlobby 2020b) am rechten Fahrstreifen stadtauswärts. Auf diesem Straßenabschnitt besteht bereits ein Zweirichtungsradweg auf der stadteinwärts führenden Straßenseite. Auch dieser Pop-up-Radweg befand sich im geplanten Korridor Nord der Rad-Langstrecken.

Die drei Pop-up-Radwege im 2. und 22. Wiener Gemeindebezirk wurden somit alle entlang des geplanten Nordkorridors der Rad-Langstrecken errichtet. Sie stellten keine neu geschaffenen Radverbindungen dar, sondern ergänzten bereits bestehende Radfahranlagen. In Summe wurden im Mai und Juni 2020 somit rund 2,5 Kilometer an temporären Radfahranlagen in Wien hergestellt, welche bis September bzw. Anfang November bestanden. Die verkehrliche Wirkung der Pop-up-Radwege wurde im Auftrag der Mobilitätsagentur Wien im Rahmen einer Begleituntersuchung der Technischen Universität Wien evaluiert (Frey et al. 2020). Hier konnte gezeigt werden, dass die Pop-up-Radwege von den Radfahrer:innen generell gut angenommen wurden und zu einer Entlastung bestehender Radfahranlagen beigetragen haben. Stark genutzt wurden hierbei die Pop-up-Radwege in der Praterstraße, Wagramer Straße und Lassallestraße, hier konnten teilweise mehr als 2500 Radfahrende täglich gezählt werden. Einzig der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse wurde nur mäßig angenommen. Hier wurden deutlich weniger Radfahrer:innen gezählt als auf den anderen Pop-up-Radwegen. Die Gründe hierfür liegen in parallel bestehenden und bereits etablierten Radverkehrsachsen. So befinden sich in der unmittelbaren Umgebung in der Maria-Theresien-Straße, Berggasse und dem Schottenring gute Radverbindungen, die von der Bevölkerung auch angenommen werden. Im Rahmen der Begleituntersuchung konnte auch gezeigt werden, dass die Nutzungshäufigkeit der Pop-up-Radwege im Laufe der Zeit zugenommen hatte, da die Radfahrer:innen die neuen Radfahranlagen erst entdecken mussten. (vgl. Frey et al. 2020: 64ff.)

Der Bewilligungszeitraum der vorbereitenden Verkehrsmaßnahmen erstreckte sich anfangs bis zum 4. September 2020. Da die Pop-up-Radwege in der Praterstraße, Lassallestraße und Wagramer Straße gut angenommen wurden, wurde von der amtsführenden Stadträtin eine Prüfung der Verlängerung der Verkehrsmaßnahme angeordnet. Aufgrund dessen wurde von der MA 46 abermals ein verkehrsbehördliches Ermittlungsverfahren eingeleitet, welches am 2. September abgeschlossen wurde. Im Zuge dessen kam es zu einer Verlängerung der Pop-up-Radwege bis zum 1. November 2020. Einzig die Bewilligung des Pop-up-Radwegs in der Hörlgasse wurde aufgrund der geringen verkehrlichen Wirkung für den Radverkehr nicht verlängert und dieser wurde somit am 4. September 2020 rückgebaut (vgl. Stadt Wien 2020). Mit 1. November 2020 wurden schließlich die temporären Bodenmarkierungen und Verkehrszeichen der restlichen drei Pop-up-Radwege wieder entfernt und die temporären Radfahranlagen in Fahrspuren rückgewidmet.

Im Februar 2022 kündigte die Stadt Wien die Errichtung neuer Radfahranlagen an, die unter anderem entlang der ehemaligen Pop-up-Radwege in der Praterstraße, Lassallestraße und der Wagramer Straße führen sollen. Die geplanten, zusammenhängenden Radfahranlagen sollen insgesamt 7 Kilometer betragen und sind Teil der Nord-Route der Rad-Langstrecke. Die diesbezüglichen Bauarbeiten in der Lassallestraße starteten im Herbst 2022, weitere Abschnitte sollen ab 2023 umgesetzt werden. Die Fertigstellung soll bis 2024 erfolgen. (vgl. Stadt Wien 2022)

<b>Straße</b>	<b>Praterstraße</b>	<b>Wagramer Straße</b>	<b>Hörlgasse</b>	<b>Lassallestraße</b>
<b>Bezirk</b>	2. Leopoldstadt	22. Donaustadt	9. Alsergrund	2. Leopoldstadt
<b>Bezirksvorsteher:in</b>	Ursula Lichtenegger (Die Grünen)	Ernst Nevrivy (SPÖ)	Saya Ahmad (SPÖ)	Ursula Lichtenegger (Die Grünen)
<b>Temporäre Anlageart</b>	Radfahrstreifen stadtauswärts	Baulicher Radweg stadteinwärts	Radfahrstreifen stadteinwärts	Radfahrstreifen stadtauswärts
<b>Länge</b>	700m	200m	1.000m	600m
<b>Laufzeit</b>	7. Mai - 1. November	16. Mai - 1. November	3. Juni - 4. September	9. Juni - 1. November
<b>Hauptradverkehrsnetz</b>	Ja	Ja	Nein	Ja
<b>Straßenkategorie</b>	Hauptstraße A	Hauptstraße B	Hauptstraße A	Hauptstraße B
<b>Rafahranlage im Bestand</b>	Beidseitig baulicher Ein-Richtungs-Radweg	Geh- und Radweg stadteinwärts	Nein	Getrennter Geh- und Radweg stadteinwärts

Tabelle 1: Liste der Wiener Pop-up-Radwege. Eigene Darstellung



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

# 6.

## Diskussion

- 6.1. Allgemeine Einordnung
- 6.2. Einschätzung von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele
- 6.3. Einschätzung der Governance-Struktur

In diesem Kapitel werden die zentralen Erkenntnisse aus dem Theorie- und dem Empirieteil zusammengetragen und diskutiert. Zunächst erfolgt eine allgemeine Einordnung der Wiener Pop-up-Radwege und des damit verbundenen Planungsprozesses. Darauf aufbauend werden die Potenziale von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele der Stadt Wien im Mobilitätssektor aufgezeigt und die generelle Eignung von temporären und taktischen Maßnahmen im Sinne des Tactical Urbanism in der Stadt- und Raumplanung bewertet. Die Erkenntnisse münden sodann in Handlungsempfehlungen zum institutionellen Einsatz von Pop-up-Radwegen in Wien als auch zur Weiterentwicklung der StVO, um die rechtlichen Rahmenbedingungen für Verkehrsversuche in Österreich zu schaffen. Anschließend erfolgt eine Beurteilung der Eignung der in Wien vorherrschenden Governance-Struktur für die Implementierung von temporären Radfahranlagen.



Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 6.1. Allgemeine Einordnung

**Welche grundlegenden Erkenntnisse lassen sich aus dem Planungsprozess der Pop-up-Radwege in Wien gewinnen?**

Die Herstellung von Pop-up-Radwegen stellte für die Wiener Stadtverwaltung einen neuartigen Zugang zur Praxis der Verkehrsplanung dar, durch den die Reaktionsgeschwindigkeit merklich erhöht werden konnte. Mit der Neuartigkeit des Planungsinstruments und dem pandemiebedingten Erfordernis, möglichst rasch zu handeln, gingen eine Reihe prozessualer, verkehrstechnischer und politischer Herausforderungen einher, auch zeigten sich Hindernisse in der Steuerung und Koordinierung des Planungsprozesses. Durch das Ausbleiben institutionalisierter und etablierter Planungsabläufe konnte auf keine Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Dies setzte ein agiles Verwaltungshandeln voraus, da von den Fachabteilungen zunächst rechtliche und verkehrstechnische Grundlagen erarbeitet werden mussten. Die Rechtskonformität der Pop-up-Radwege war durch eine vorbereitende Verkehrsmaßnahme gemäß § 44 StVO gegeben.

Kennzeichnend für die Planung und Umsetzung von Pop-up-Radwegen sind ein komprimierter Planungsprozess, eine stark verkürzte Verfahrensdauer und die vergleichsweise geringen Kosten in der Herstellung. Während die Planung und Umsetzung permanenter Radfahranlagen ohne weiteres mehrere Monate bis Jahre beanspruchen kann, wurden die Pop-up-Radwege innerhalb kürzester Zeit umgesetzt. So betrug in Wien der Zeitraum zwischen der Entschlussfassung und der Eröffnung des ersten Pop-up-Radwegs auf der Praterstraße im 2. Gemeindebezirk in etwa vier Wochen, was in Anbetracht der Planungszeiträume regulärer Radfahranlagen als ausgesprochen kurz erachtet werden kann. Um eine möglichst rasche Umsetzung zu forcieren, wurde von Seiten der Politik der Umsetzungsdruck auf die planende Dienststelle erhöht (vgl. IP 4: Z. 624-625). Dadurch konnte die MA 46 in gewissen Planungsphasen nicht die nötige Detailtreue erreichen. Dennoch kann festgehalten werden, dass insbesondere in Angelegenheiten der Verkehrssicherheit danach gestrebt wurde, die gewohnt hohen Anforderungen zu gewährleisten (vgl. StRH VI - 13/20: 20).

In Summe wurden auf diese Weise rund 2,5 Kilometer temporärer Radfahranlagen in Wien im Jahr 2020 hergestellt. Dies entspricht im internationalen Vergleich einem unterdurchschnittlichen Wert. Eine Studie des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (Kraus & Koch 2021) hat die Auswirkungen von Pop-up-Radwegen während der Pandemie auf den Radverkehr in 106 europäischen Städten – unter anderem auch Wien – untersucht. Im Durchschnitt wurden hier pro Stadt 11,5 Kilometer temporärer Radverkehrsinfrastruktur hergestellt. In Berlin waren es beispielsweise 21,5 Kilometer und in Paris 80 Kilometer (vgl. Kraus & Koch 2021: 6). Im Zuge dieser Studie konnte gezeigt werden, dass temporäre Radfahranlagen als verkehrspolitische Maßnahme die Radverkehrsmenge zwischen 11% und 48% steigern. Aufgrund der gesundheitlichen Vorteile des Radfahrens konnten dadurch in den ersten Monaten der Pandemie Einsparungen von

0,5 bis 1,7 Milliarden US-Dollar im Gesundheitssektor erzielt werden. Die Studienautoren führen weiter aus, dass eine permanente Umsetzung der Pop-up-Radwege einem jährlichen Einsparungspotenzial von 2,2 bis 6,9 Milliarden US-Dollar entspricht (vgl. ebd.: 1ff.). Auch für Wien konnte eine Begleituntersuchung evaluieren, dass die Pop-up-Radwege generell gut von der Bevölkerung angenommen wurden und zur gewünschten Entlastung bestehender Radinfrastrukturen geführt haben (vgl. Frey et al.: 90ff.). Es kann daher angenommen werden, dass die Wiener Pop-up-Radwege sowohl verkehrlich als auch gesundheitlich eine positive Wirkung erzielt haben.

Aufgrund des provisorischen Charakters temporärer Radfahranlagen wird eine hohe prozessuale Flexibilität ermöglicht, durch die die Umsetzung laufend evaluiert und adaptiert werden kann. In Wien führte dies dazu, dass der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse im 9. Gemeindebezirk im September 2020 wieder rückgebaut wurde, während die restlichen drei gut angenommenen temporären Radfahranlagen in der Praterstraße, Lassallestraße und Wagramer Straße im 2. und 20. Gemeindebezirk bis Anfang November 2020 verlängert wurden. Dadurch bestanden die Pop-up-Radwege in Wien für einen Zeitraum von knapp 6 Monaten.

Die Standortwahl der Pop-up-Radwege orientierte sich überwiegend am geplanten Nord-Korridor der Rad-Langstrecken, einer Maßnahme aus dem Fachkonzept Mobilität (vgl. MA 18 2015: 88). So wurden die drei temporären Radfahranlagen in der Praterstraße, Lassallestraße und Wagramer Straße entlang dieser Route errichtet. Hier folgte man dem politischen Wunsch, möglichst an allen geplanten Rad-Langstrecken Pop-up-Radwege zu errichten (vgl. StRH VI – 13/20: 18).

Abgesehen von der Hörlgasse stellten die Wiener Pop-up-Radwege überwiegend Kapazitätserweiterungen bereits bestehender Radfahranlagen und keine neuen Verbindungen dar. Und auch im Fall der Hörlgasse bestanden im Umfeld bereits parallel verlaufende, etablierte Radfahranlagen, wodurch dieser von den Radfahrer:innen auch am wenigsten genutzt wurde (vgl. Frey et al. 2020: 86f.). Es erfolgten daher keine signifikanten Lückenschlüsse oder Ergänzungen des Hauptradverkehrsnetzes. Dieser Umstand hat die potenzielle Wirkung der Pop-up-Radwege reduziert. Dies lässt die Vermutung zu, dass es sich bei den Pop-up-Radwegen in Wien in erster Linie um ein verkehrspolitisches Signal handelte.

*„Aber man muss auch sagen, im Endeffekt war es mehr ein Signal als eine Infrastruktur.“ (IP 5: Z. 485-486)*

Oder anders formuliert:

*„Man muss natürlich sagen, ein Pop-up-Radweg ist natürlich auch etwas, was so quasi wie ein Signal ist: „Schaut’s her, Radfahrer! Wir geben euch jetzt den Platz, und zwar relativ schnell!“ Das hat also auch was mit Bewusstsein zu*

tun... *Das ist eine Marketinggeschichte.*“ (IP 2: Z. 382-385)

Die Umstände des Pop-up-Radwegs in der Hörlgasse verdeutlichen, dass ein Bedarf an experimentellen und provisorischen Instrumenten in der Verkehrsplanung besteht. So bestehen dort schon seit längerem Bestrebungen, den Straßenraum abzuändern und – abgesehen von einer bereits erfolgten Geschwindigkeitsreduktion – Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und Steigerung der Aufenthaltsqualität umzusetzen. Diese scheiterten bislang jedoch an der Frage der Finanzierung, da sich diese Straße als Hauptstraße A im Kompetenzbereich des Bezirks befindet und sich dieser nicht in der Lage sieht, selbständig die nötigen finanziellen Mittel aufzuwenden. In diesem Kontext stellte der Pop-up-Radweg in der Hörlgasse zwar auch ein neues bzw. erweitertes Angebot für Radfahrer:innen dar, im Vordergrund stand aber die probeweise Reduktion einer Fahrspur und die damit einhergehenden Auswirkungen auf den Verkehr. Weiters konnte man durch den temporären Pop-up-Radweg eine Lösung finden, durch die zumindest eine befristete Umgestaltung des Straßenraums ermöglicht wurde. Dieser Anwendungsbereich des Tactical Urbanism entspricht dem, was Lydon und Garcia als Phase-0-Implementierungsprojekt definieren (vgl. Lydon & Garcia 2015: 16). Durch den temporären Einsatz von provisorischen Materialien kann die Dynamik des Prozesses der Umgestaltung aufgegriffen und eine unmittelbare Wirkung erzielt werden. Gleichzeitig können qualitative und quantitative Daten gesammelt werden, die in das Planungsdesign einer permanenten Umgestaltung integriert werden können, noch bevor größere Investitionen getätigt werden. Sollte die temporäre Maßnahme nicht die gewünschten Wirkungen erzielen, so können die daraus gewonnenen Erfahrungen ebenso in künftige Planentwürfe einfließen. Diese Flexibilität und Offenheit gegenüber Ergebnissen kann als Stärke im Planungsprozess der Pop-up-Radwege ausgelegt werden.

Um jedoch einen Pop-up-Radweg als Instrument eines Verkehrsversuches umsetzen zu können, musste ein rechtliches Umgehungskonstrukt angewandt werden, da die österreichische StVO keinen Verkehrsversuch i. e. S. vorsieht. So können Pop-up-Radwege im Sinne einer vorbereitenden Verkehrsmaßnahme nach § 44 StVO nur umgesetzt werden, wenn aufgrund besonderer „Umstände Verkehrsverhältnisse zu erwarten sind, für deren Bewältigung besondere Verkehrsmaßnahmen (Verkehrsverbote, Verkehrsbeschränkungen, Verkehrserleichterungen) notwendig sind“ (§ 44a Abs. 1 StVO). Um § 44 StVO anwenden zu können, sind daher außergewöhnliche Bedingungen bzw. eine gewisse Gefahrenlage von Nöten. Dieser Umstand war durch die COVID-19-Pandemie gegeben. Der Verkehrsbehörde ist es dementsprechend nicht möglich unabhängig Verkehrsversuche durchzuführen. Dies zeigt, dass ein Mangel an entsprechenden rechtlichen Grundlagen für das Erproben von Maßnahmen im Straßenverkehr vorherrscht.

In diesem Zusammenhang kann Verkehrsversuchen bzw. allgemein experimentellen Methoden in der Verkehrsplanung ein großes transformatives Potenzial zugeschrieben werden (vgl. Oltmanns et al. 2022: 103). Durch den gezielten Einsatz von befristeten Experimenten in urbanen Straßenräumen lassen sich Städte klimagerechter und nachhaltiger

gestalten und Veränderungsprozesse anstoßen, welche wiederum die Verkehrswende aktiv fördern können. Um künftig nicht auf besondere Umstände angewiesen zu sein, müssen in Österreich die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, damit Verkehrsbehörden proaktiv Verkehrsversuche durchführen können. Hier erfolgt eine klare Handlungsempfehlung, die Durchführung von Verkehrsversuchen als Instrument in der Verkehrsplanung durch die StVO zu ermöglichen. Als Vorbild können hierfür die Erfahrungen aus Deutschland dienen. So ermöglicht die deutsche StVO seit Kurzem den Einsatz von Verkehrsversuchen zur Erprobung neuer Maßnahmen im Straßenverkehr.

§ 45 Abs. 1 Z. 6 der deutschen StVO 2013 ermöglicht es der Straßenverkehrsbehörde „zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen“ die „Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken [...] zu beschränken“ (§ 45 dt. StVO). Hierdurch wird der Handlungsspielraum von Entscheidungsträger:innen erweitert und die rechtliche Grundlage geschaffen, in einem befristeten Kontext probeweise Umgestaltungen des Straßenraums vorzunehmen. Pop-up-Radwege können dann als Zwischenschritt dazu eingesetzt werden, geplante Umgestaltungen des Straßenraums für die Bevölkerung vorstellbar und erfahrbar zu machen. Werden solch temporäre Maßnahmen kommunikativ begleitet und die Bevölkerung bereits in einer frühen Planungsphase partizipativ in den Umgestaltungsprozess miteinbezogen, so kann dadurch die Akzeptanz und das Verständnis für Planvorhaben erhöht werden (vgl. Aichinger & Frehn 2017: 72).

## 6.2. Einschätzung von Pop-up-Radwegen zur Erreichung strategischer Ziele

Die Stadt Wien formuliert in einer Reihe strategischer Plandokumente ihre Vision für die künftige Entwicklung des Mobilitätssektors. Die damit verbundenen Zieldefinitionen können durchaus als ambitioniert bezeichnet werden. So sollen bis zum Jahr 2025 nur noch maximal 20% der Wege (vgl. MA 18 2014: 106) bzw. bis zum Jahr 2030 maximal 15% der Wege (vgl. MA 18 2019: 68) auf den MIV entfallen. Bis 2050 soll der Verkehrssektor gar vollkommen frei von CO<sub>2</sub>-Emissionen sein (vgl. MA 2019: 62). Um diese Ziele erreichen zu können, müssen entsprechende Instrumente entwickelt und angewandt werden.

### Welche potenziell längerfristigen Effekte waren ausschlaggebend bei der Planung der Pop-up-Radwege?

Ein grundlegendes Merkmal des Tactical Urbanism ist das Implementieren von temporären Maßnahmen als ersten Schritt einer längerfristigen Veränderung. Insofern ist es von Interesse, ob bei der Planung temporärer Radfahranlagen im Zuge der COVID-19-Pandemie auch potenziell dauerhafte Effekte ausschlaggebend waren. Die Pop-up-Radwege

dienten in erster Linie als unmittelbare Reaktionen auf starke Änderungen im Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. In Wien wurde die Verkehrsmaßnahme mit Aspekten der Gesundheit und Verkehrssicherheit begründet. Das offizielle Planungsziel lautete, durch Kapazitätserweiterungen der Radinfrastruktur räumliche Distanzierung zwischen Radfahrer:innen zu ermöglichen und auf einen kurzfristigen Anstieg der Radverkehrsmenge zu reagieren (vgl. StRH VI – 13/20: 11). In dieser Hinsicht wurde bei den Interviews mit Expert:innen die Handlungsorientierung der an der Planung beteiligten Akteur:innen untersucht.

Bezüglich der Planungsziele der Pop-up-Radwege zeigte sich ein differenziertes Bild. Generell kann gesagt werden, dass die handlungsleitenden Motive und Wahrnehmungen stark vom institutionellen Kontext der Akteur:innen abhängig sind. Dementsprechend stimmte die planende Fachdienststelle des Magistrats weitestgehend mit dem offiziellen Planungsziel überein. Hier lagen eindeutig die kurzfristigen Effekte und verkehrssicherheitstechnischen Aspekte der Pop-up-Radwege im Vordergrund. Für politische Akteur:innen hingegen war die verkehrspolitische Maßnahme durchaus auch mit langfristigen, strategischen Zielsetzungen verbunden. So lag eine verkehrspolitische Motivation darin, im Sinne des Tactical Urbanism unter Einsatz von temporären Infrastrukturen ein zusätzliches Angebot für Radfahrer:innen zu schaffen, um so in weiterer Folge mehr Menschen für klimafreundliche Mobilitätsformen zu gewinnen (vgl. IP\_5: Z. 56-69). Hier wurde die veränderte Dynamik im Mobilitätsverhalten der Bevölkerung als Chance erachtet, auch langfristige Effekte, die über das Bestehen der Pop-up-Radwege hinausreichen, zu erzielen.

Um langfristige Effekte erzielen zu können und einen Beitrag zur Änderung des Modal-Splits zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsmittel zu leisten, müssen temporäre Radfahranlagen früher oder später verstetigt werden (vgl. Häberlin et al. 2020: 1274). Die nun tatsächlich anvisierte Umsetzung der Nord-Route der Rad-Langstrecken (vgl. Stadt Wien 2022) entlang der ehemaligen Pop-up-Radwege in der Praterstraße, Lasallestraße und Wagramer Straße ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

### **Inwiefern können Pop-up-Radwege die Erreichung strategischer Zielsetzungen der Stadt Wien im Mobilitätssektor fördern?**

Die Umstände der Pop-up-Radwege zeigen auch, dass der vorherrschende Planungshorizont in den strategischen Plandokumenten der Wiener Stadtentwicklung mitunter als zu weitläufig bezeichnet werden kann. So wurde von politischer Seite der Wunsch geäußert, dass möglichst an allen geplanten Rad-Langstrecken Pop-up-Radwege implementiert werden sollen. Schließlich wurden drei der vier temporären Radfahranlagen entlang der geplanten Nord-Route errichtet. Rad-Langstrecken als Radverbindungen höchster Priorität und Qualität wurden erstmals im Fachkonzept Mobilität im Jahr 2014 angekündigt (vgl. Magistratsabteilung 18 2015: 88). Im Fachkonzept wurde eine mögliche

Herstellung bis zum Jahr 2025 anvisiert. Somit kann der Zeitraum zwischen Ankündigung der Rad-Langstrecke und der tatsächlichen Herstellung über ein ganzes Jahrzehnt betragen. Diese Zeitspanne kann vor den Erfordernissen der Stadtplanung, resiliente Stadtstrukturen auszubilden, zu denen auch die Ausgestaltung umweltfreundlicher und krisensicherer Mobilitätsformen zählt, als zu lange erachtet werden. Dahingehend stellen die Pop-up-Radwege in der Praterstraße, Lasallestraße und Wagramer Straße einen Zwischenschritt zur permanenten Einrichtung einer Rad-Langstreckenverbindung dar und stehen im Kontext strategischer Planungsziele der Stadt Wien.

Ermöglicht wurde dies durch die Methode des Tactical Urbanism. Unter Einsatz von temporären Materialien konnte mithilfe der Pop-up-Radwege der hohe Planungszeitraum verkürzt und zumindest eine befristete Lösung für Radfahrer:innen geschaffen werden. In Zukunft können temporäre Radfahranlagen dann eingerichtet werden, wenn der Planungszeitraum einer baulichen Radfahranlage einen gewissen Wert überschreitet. Sollte beispielsweise absehbar sein, dass die Zeitspanne für Planung und Herstellung einer permanenten Anlage 12 Monate übersteigt, könnte als Zwischenschritt ein Pop-up-Radweg eingerichtet werden – selbstverständlich unter der Prämisse, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs weiterhin gegeben sind. Dadurch kann unmittelbar und rasch ein Nutzen erzielt werden und der Zeitraum bis zur Umsetzung einer baulichen Maßnahme überbrückt werden. Hier erfolgt eine Handlungsempfehlung an die Wiener Stadtplanung, Pop-up-Radwege als institutionalisiertes Instrument in der Verkehrsplanung zu etablieren und weiterzuentwickeln. Denn nur durch konkrete Maßnahmen lassen sich auch die ambitionierten Ziele in der Stadtentwicklung erreichen.

Neben dem Ausbau von Rad-Langstrecken werden in den Strategiepapieren weitere Maßnahmen genannt, für die sich Pop-up-Radwege als Instrument zur Zielerreichung eignen. Insbesondere das Fachkonzept Mobilität sieht den Einsatz von institutionalisierten Instrumenten zur temporären Umstrukturierung des öffentlichen (Straßen-)Raums und zur Förderung des Radverkehrs vor. So wird durch die Maßnahme *Temporäre Öffnung von Straßen für aktive Mobilität* der Einsatz von temporären Fußgängerzonen, in denen auch das Radfahren erlaubt sein soll, in Erwägung gezogen, um so „neue Qualitäten des Raumes spürbar“ zu machen und „mehr Aufenthaltsqualität zu erproben und bei Erfolg umzusetzen“. Hierbei soll dieses Instrument „in Zukunft ausgeweitet und weiterentwickelt werden“ (MA 18 2015: 52f.). Ein konkretes Ziel dieser Maßnahme sieht vor, dass bis zum Jahr 2025 in jedem Wiener Gemeindebezirk eine temporäre Öffnung einer Straße erfolgen soll. Und auch die Maßnahme *Umnutzung von Straßenflächen* sieht die Umwidmung nicht mehr benötigter Fahr- und Parkstreifen vor, um diese den Fußgänger:innen und Radfahrer:innen zur Verfügung zu stellen (vgl. MA 18 2015: 53 f.).

Hier erfolgt eine Handlungsempfehlung an die Wiener Stadtverwaltung, den Einsatz von Pop-up-Radwegen künftig zu forcieren. Zur Umsetzung der angestrebten Maßnahmen und Ziele empfiehlt es sich, in jedem Wiener Gemeindebezirk eine Fahrspur oder einen ganzen Straßenzug temporär in eine Radfahranlage umzugestalten. Dies soll in

Kooperation zwischen der Stadt- und der Bezirksebene erfolgen und mit Mitteln des Zentralbudgets bedeckt werden. Die temporäre Umwidmung kann entweder saisonal erfolgen, indem beispielsweise in den Sommermonaten stark frequentierte Radrouten entlastet werden oder an Wochenenden, um so die Möglichkeiten einer Verkehrswende aufzuzeigen und für die Bevölkerung wahrnehmbar zu machen. Dies würde ebenso der angestrebten Ausweitung und Weiterentwicklung des Planungsinstruments entsprechen. Sollte die temporäre Radfahranlage gut angenommen werden, so können die positiven Impulse zu einer permanenten Umgestaltung der Straße beitragen.

### **Wie können temporäre, taktische Maßnahmen langfristige, strategische Leitbilder ergänzen?**

Der Hintergrund der Pop-up-Radwege zeigt jedoch auch generell das Erfordernis eines profunden Wandels im Verständnis der traditionellen Stadtplanung auf. So kann die COVID-19-Pandemie nicht als einmaliges Ereignis betrachtet werden. Viel mehr reiht sich diese Krise in eine Entwicklung ein, die darauf hindeutet, dass es künftig vermehrt und verstärkt zu krisenhaften Episoden kommen wird (vgl. Häberlin et al. 2020: 1271). Zu nennen sind hier unter anderem der Klimawandel, Ressourcen- und Energieknappheit, Pandemien oder Bevölkerungsbewegungen, die allesamt einen erheblichen Einfluss auf räumliche Entwicklungen haben. Auf diese Herausforderungen muss adäquat und oft auch kurzfristig reagiert werden. Die Stadt- und Raumplanung als weitreichende Planungsdisziplin mit einem Planungshorizont, der mitunter mehrere Jahrzehnte betragen kann, muss daher neue Methoden und Instrumente entwickeln und anwenden, die ein flexibles Handeln ermöglichen, um so auch bei plötzlich auftretenden bedeutsamen Herausforderungen Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

*„Rasche Veränderungen mit unabsehbaren Folgen erfordern Robustheit und Anpassungsfähigkeit des Systems Stadt. Es ist Aufgabe der Stadtplanung, diese Offenheit der Stadt gegenüber Veränderungen bei gleichzeitiger Sicherung eines auf stabilen Werten beruhenden, nachhaltigen Entwicklungspfades zu gewährleisten.“ (Häberlin et al 2020: 1271)*

In diesem Kontext stellt die Methode des Tactical Urbanism einen ergänzenden Zugang in der Praxis der Stadtplanung dar. Diese hat das Potenzial, die strategisch dominierte Stadtplanung zu bereichern, indem durch prozessuale Flexibilität die Steuerungsfähigkeit der formellen Stadtplanung erhöht wird (vgl. Vallance & Edwards 2021: 720). Die Vorteile des Tactical Urbanism liegen jedoch auch in einem unbürokratischen und kostengünstigen Zugang, durch den sich unter Einsatz provisorischer Mittel vergleichsweise rasch positive Wirkungen in der Stadtentwicklung erzielen lassen. Außerdem können durch gut durchgeführte Projekte des Tactical Urbanism wesentlich mehr Bürger:innen in Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen werden, als es bei klassischen Partizipationsprozessen der Fall ist (vgl. Lydon & Garcia 2015: 12). Die konkrete Darstellung

der Planvorhaben durch temporäre Maßnahmen ermöglicht der lokalen Bevölkerung eine räumliche, sinnliche und unmittelbare Wahrnehmung der Planvorhaben. Anstelle abstrakter Pläne und Strategien treten somit physische Aktionen in den Vordergrund. Dadurch wird schlussendlich auch die Kluft zwischen konventionellen Stadtplanungsämtern auf der einen Seite und Bürger:innen respektive der Öffentlichkeit auf der anderen Seite überbrückt und das Spannungsverhältnis zwischen Top-Down und Bottom-Up proaktiv angegangen (vgl. ebd.).

## 6.3. Einschätzung der Governance-Struktur

### Wie und durch welche Akteur:innen wurden im Rahmen des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege Entscheidungen getroffen?

Die Planung, der Bau und der Erhalt von öffentlichen Straßen samt Radfahranlagen stellt eine hoheitliche Aufgabe dar. Diese Aufgabe kommt in Wien dem Magistrat als zuständigem Straßenerhalter zu. Die Planung von Pop-up-Radwegen obliegt somit der öffentlichen Stadtverwaltung. Die Wiener Stadtverwaltung entspricht hierbei einem hierarchisch strukturierten Steuerungsmodell. Die Steuerung und Koordinierung von Verwaltungsaufgaben erfolgt dementsprechend in einem System der Über- und Unterordnung. Folglich waren die maßgeblichen Planungsakteur:innen der Pop-up-Radwege staatliche Akteur:innen. Die konkrete Umsetzung stellt hierbei das Resultat des wechselseitigen Zusammenwirkens einzelner Dienststellen und Fachabteilungen des Magistrats, politischer Akteur:innen und Vertreter:innen der jeweiligen Bezirke dar.

Obwohl die Wiener Stadtverwaltung hierarchisch strukturiert ist, wurden Entscheidungen im Rahmen des Planungsprozesses vorrangig nicht oktroyiert. So erfolgte die Entscheidungsfindung rund um die Anzahl und Auswahl der Standorte der Pop-up-Radwege über die Integrierung eines mehrschichtigen Aushandlungsprozesses unter Beteiligung unterschiedlicher politisch-administrativer Akteur:innen. Diese interorganisatorischen Aushandlungen haben den Charakter von Verhandlungen, sind aber weiterhin in ein hierarchisch strukturiertes Steuerungsmodell eingebettet und unterscheiden sich daher von „freien“ Verhandlungen, wie sie beispielsweise im Rahmen von Netzwerkstrukturen stattfinden.

Hervorzuheben sind hier vor allem zwei wesentliche, unterschiedlich gelagerte Aushandlungsprozesse. Der erste betrifft die Vorauswahl der Straßenzüge, die aufgrund technischer bzw. verkehrssicherheitstechnischer Aspekte für die Realisierung von Pop-up-Radwegen in Betracht kommen. Er erfolgte rein auf Stadtebene, im Rahmen von Verhandlungen innerhalb der GSK, ohne Beteiligung von Bezirksakteur:innen. Dieser Abstimmungsprozess zwischen der amtsführenden Stadträtin und der MA 46 verdeutlicht das komplexe Verhältnis zwischen der politischen und der administrativen Ebene der Verwaltung, welches auf verschiedenen Handlungslogiken der Akteur:innen fußt. So

ist die MA 46 als Verkehrsbehörde in erster Linie für die Verkehrssicherheit der Verkehrsteilnehmer:innen verantwortlich und muss geplante Maßnahmen daran ausrichten. Als dominante Handlungslogik der MA 46 kann daher vor allem Sicherheit (neben Rechtmäßigkeit und Legitimität) ausgemacht werden. Die amtsführende Stadträtin Frau Hebein steht als politische Akteurin jedoch im Wettbewerb um Wahlstimmen und Ansehen. Wie bereits ausgeführt, können die Pop-up-Radwege auch als Signal an die eigene Wähler:innenschaft bzw. generell an Radfahrer:innen gewertet werden. Dadurch liegt es im Interesse der amtsführenden Stadträtin, möglichst viele Pop-up-Radwege umzusetzen. Die Wettbewerbsorientierung ist also die dominante Handlungslogik, welche die Entscheidungen und das Verhalten der amtsführenden Stadträtin zumindest bis zu einem gewissen Grad determiniert. Das Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen an die Verkehrssicherheit und dem Werben um Wahlstimmen prägte in Folge den Abstimmungsprozess zwischen der MA 46 und der amtsführenden Stadträtin. Schlussendlich muss sich eine Politikerin bzw. ein Politiker an die Sicherheitsanforderungen ihrer bzw. seiner Behörde halten. Deshalb wurden aufgrund von Sicherheitsbedenken von Seiten der MA 46 weniger Pop-up-Radwege umgesetzt, als es politisch gewünscht war.

Der zweite wesentliche Aushandlungsprozess ist politisch dominiert und betrifft Vereinbarungen zwischen der Stadt- und der Bezirksebene. Diese sind das Resultat von Dezentralisierungsmaßnahmen der politischen Organe und der Verwaltung Wiens, welche bis in die 1970er Jahre zurückreichen (vgl. Stadt Wien o. J.<sup>b</sup>). Obwohl in der Wiener Stadtverfassung die Kompetenzen hinsichtlich der Herstellung von Radfahranlagen formal-rechtlich klar definiert sind, ist die reale Umsetzung von Pop-up-Radwegen schlussendlich von bilateralen Einigungen zwischen der zuständigen amtsführenden Stadträtin und den örtlich zuständigen Bezirksvorsteher:innen abhängig. Hier sei zunächst erwähnt, dass Maßnahmen der Verkehrsorganisation letztlich immer in Bezirken umgesetzt werden und Bezirke naturgemäß ein Interesse an Policies und Maßnahmen haben, die ihren Bezirk betreffen. Den Bezirksvorsteher:innen kommt hierbei die Rolle zu, die Interessen ihres Bezirks gegenüber der Stadt durchzusetzen. Diese besitzen aber formal-rechtlich relativ wenig Macht. Trotz klar geregelter Zuständigkeitsbereiche kam es zu Aushandlungen zwischen der amtsführenden Stadträtin und den Bezirksvorsteher:innen. Diese waren jedoch von informellen Machtstrukturen geprägt.

Die informelle Macht der Bezirksvorsteher:innen im Planungsprozess der Pop-up-Radwege ergibt sich aus einem „Hausbrauch“ (Andel et al. 2016: 128) in der Praxis der Wiener Stadtpolitik. So werden Entscheidungen in der Regel nicht entgegen den Interessen eines Bezirkes gefällt. Dies zeigte sich unter anderem im Aushandlungsprozess um einen möglichen Pop-up-Radweg in der Herndlasse im 10. Gemeindebezirk. Trotz der formal-rechtlichen Möglichkeit, der ausreichenden finanziellen Bedeckung und bereits vorhandenen Detailplanungen, wurde dort schlussendlich kein Pop-up-Radweg umgesetzt, weil sich der Bezirksvorsteher dagegen ausgesprochen hatte.

Die Analyse des Planungsprozesses zeigt jedoch auch, dass der angesprochene „Hausbrauch“ nicht immer angewandt wird. So wurde der Pop-up-Radweg in der Wagramer Straße im 22. Gemeindebezirk entgegen den Interessen der örtlichen Bezirksvorstehung umgesetzt. Dennoch kann hervorgehoben werden, dass die Implementierung von Pop-up-Radwegen in erster Linie von wechselseitigen Kooperationen zwischen Stadt und Bezirk abhängig ist und nicht auf formal-rechtliche Rahmenbedingung zurückgeführt werden kann.

Ein weiterer erwähnenswerter Faktor, der Auswirkungen auf den Planungsprozess hatte, ist die rechtmäßige Weisungsbefugnis des Bürgermeisters gegenüber jeder Mitarbeiterin bzw. jedem Mitarbeiter der Stadt. Dadurch besitzt der Bürgermeister ein Veto-Recht bezüglich der Umsetzung der Pop-up-Radwege. So konnte er jederzeit die Herstellung der temporären Radfahranlagen verhindern. Seine Einflussmöglichkeit resultiert aus der Governance-Form der Hierarchie und dem Mechanismus der Weisung in der öffentlichen Verwaltung. Da die amtsführende Stadträtin ihrem Zuständigkeitsbereich entsprechend ebenso weisungsberechtigt ist, ergibt sich eine doppelte Weisungsbefugnis im Planungsprozess der Pop-up-Radwege, welche sich hinderlich auf die Umsetzung auswirkte. Um eine effiziente Implementierung von temporären Radfahranlagen zu ermöglichen, müssen Pop-up-Radwege als Planungsinstrument daher vom an der Spitze der Hierarchie stehenden Bürgermeister angeordnet oder aktiv mitgetragen werden.

*„Also es muss wirklich getragen werden von ganz oben. Wenn man sowas macht, dann muss das eigentlich vom Bürgermeister kommen“*  
(IP\_2: Z. 341-342)

Neben den genannten Akteur:innen wurden im Zuge von verkehrsbehördlichen Ermittlungsverfahren weitere staatliche Akteur:innen und Interessenvertreter wie beispielsweise die Wirtschaftskammer oder die Arbeiterkammer zu Konsultationszwecken hinzugezogen. Ihr Wirkungsbereich auf den Planungsprozess kann aber allenfalls als gering bezeichnet werden. So wurden eingebrachte Stellungnahmen innerhalb eines Tages beantwortet und fanden keine Berücksichtigung im weiteren Planungsprozess. Daher liegt die Vermutung nahe, dass die Ermittlungsverfahren pro forma durchgeführt wurden und nur den Anschein einer partizipativen Möglichkeit erwecken sollen. Abseits der eben genannten Akteur:innen wurden keine weiteren, insbesondere zivilgesellschaftliche Akteur:innen, zum Planungsprozess hinzugezogen. In diesem Zusammenhang ist jedoch hervorzuheben, dass die Herstellung der Pop-up-Radwege aufgrund der Erfordernisse der Pandemie möglichst schnell erfolgen sollte. Die Beteiligung zahlreicher Akteur:innen und die damit verbundenen Koordinierungsprozesse können zu nicht unwesentlichen Verzögerungen im Planungsprozess führen.

### **Inwiefern eignet sich die in Wien vorherrschende Governance-Struktur für die Umsetzung von Pop-up-Radwegen?**

Basierend auf der analytischen Betrachtung des Planungsprozesses der Pop-up-Radwege lassen sich zusammenfassend Aussagen über die Governance-Struktur der Wiener Stadtverwaltung ableiten. So kommt es innerhalb des staatlich-hierarchischen Steuerungsmodells zu bedeutsamen horizontalen und vertikalen Verflechtungen zwischen unterschiedlichen politisch-administrativen Akteur:innen, die mitunter auch von informellen Machtstrukturen geprägt sind. Diese Verflechtungen und die damit verbundenen Verhandlungen erschweren die Herstellung von Pop-up-Radwegen. Es hat sich gezeigt, dass neben institutionellen Rahmenbedingungen auch informelle, akteursbezogene Kooperationen von großer Bedeutung sind. Durch Differenzen zwischen der Stadt- und der Bezirksebene kann das planerische Instrument des Pop-up-Radwegs weiter an Effektivität verlieren. Aufgrund dessen kann der Schluss gezogen werden, dass sich die Governance-Struktur der Wiener Stadtverwaltung nur bedingt für die Implementierung von temporären und taktischen Maßnahmen zur Reorganisation des Straßenraums eignet, sofern diese nicht vom Bürgermeister getragen werden.



# Fazit





Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

Die COVID-19-Pandemie hat latente Schwächen in der Steuerung von räumlichen Entwicklungen verstärkt zum Vorschein gebracht, insbesondere in Städten, weshalb Stadtplanungsämter auf teils unkonventionelle Methoden in der Stadtentwicklung zurückgegriffen haben. In diesem Kontext hat es sich diese Diplomarbeit zum Gegenstand gemacht, die im Zuge der Pandemie in zahlreichen Städten kurzfristig hergestellten temporären Radfahranlagen wissenschaftlich zu behandeln. Das Ziel war es, einerseits mögliche Potenziale von temporären Radfahranlagen als institutionalisiertes Instrument auch außerhalb von Pandemiezeiten in der Wiener Verkehrsplanung aufzuzeigen und dadurch das Wiener Planungssystem weiterzuentwickeln. Andererseits sollte so eine Bewertung der Eignung der in Wien vorherrschenden Governance-Struktur zur Implementierung von temporären Radfahranlagen als flächendeckendes Instrument zur raschen Umverteilung des Straßenraums erfolgen. Hierfür wurde der Planungsprozess der Wiener Pop-up-Radwege aus dem Jahr 2020 aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet, wodurch weiterführende Erkenntnisse gewonnen werden konnten.

Im Rahmen eines umfangreichen Theorieteils wurde aufgezeigt, dass die strategisch dominierte Stadt- und Raumplanung mit einigen Schwächen in der Steuerung von räumlichen Entwicklungen verbunden ist. Da die Stadtplanung auch bzw. vor allem in Krisenzeiten Handlungsfähigkeit gewährleisten muss, wurde argumentiert, dass zur zielgerichteten räumlichen Planung Methoden und Instrumente benötigt werden, die eine hohe Reaktionsgeschwindigkeit und Flexibilität ermöglichen. Diesbezüglich wurde der Bedarf an taktischen Instrumenten hervorgehoben, die eine zeitnahe und auch kostengünstige Steuerung von räumlichen Entwicklungen ermöglichen. Diese werden in Zukunft noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Durch die theoretische Auseinandersetzung mit diesen Entwicklungen konnte die Arbeit aufzeigen, dass die Methode des Tactical Urbanism eine vielversprechende Ergänzung zur strategischen Stadt- und Raumplanung darstellt und taktischere Zugänge zur Steuerung räumlicher Entwicklungen in Zukunft daher forciert werden sollten. Hierbei betont diese Arbeit, dass Strategien und Taktiken nicht in Konkurrenz stehen, sondern als komplementäre Bausteine für die Ausbildung einer resilienten Stadtentwicklung zu betrachten sind.

Basierend auf diesen theoretischen Erkenntnissen wurden die strategischen Zielsetzungen der Stadt Wien im Mobilitätssektor herausgearbeitet. Hier zeigte sich, dass sich die Stadt ambitionierte Ziele gesetzt hat. Als übergeordnetes Ziel wurde angegeben, dass bis zum Jahr 2025 mindestens 80% der Wege der Wiener:innen mit umweltfreundlichen Mobilitätsformen wie öffentlichen Verkehrsmitteln, Zu-Fuß-Gehen oder Fahrradfahren zurückgelegt werden sollen. Sofern keine weiteren raumpolitischen Maßnahmen ergriffen werden, scheint die Stadt angesichts der aktuellen Entwicklung des Modal Splits (siehe hierfür Kapitel 4.4.) dieses Ziel zu verfehlen.

In diesem Zusammenhang konnte die Arbeit darlegen, dass temporäre Radfahranlagen die Erreichung strategischer Ziele begünstigen können, zumal die Stadt bereits im Rahmen des

Fachkonzepts Mobilität aus dem Jahr 2014 *temporäre Öffnungen von Straßen für aktive Mobilitätsformen* und *Umnutzungen von Straßenflächen* vorsieht und diese Maßnahmen künftig „ausweiten und weiterentwickeln“ will, wodurch mehr Raum für Fußgänger:innen und Fahrradfahrer:innen gewonnen werden soll (vgl. MA 18 2015: 52ff.). Diesbezüglich wurde eine Handlungsempfehlung an die Stadt Wien ausgesprochen, künftig in jedem Wiener Gemeindebezirk eine temporäre Radfahranlage umzusetzen und diese mit zentralen Budgetmitteln zu finanzieren. Auf diese Weise kann eine temporäre Radfahranlage beispielsweise saisonal eingerichtet werden, um bestehende Radinfrastrukturen in Zeiten eines hohen Radverkehrsaufkommens zu entlasten, oder an Wochenenden, um so neue Qualitäten des Raums für die Bevölkerung sinnlich wahrnehmbar und die Verkehrswende erlebbar zu machen. Weiters konnte aufgezeigt werden, dass ein Bedarf an experimentellen und provisorischen Methoden in der Verkehrsplanung besteht. Hier wurde eine Empfehlung ausgesprochen, die rechtlichen Grundlagen für Verkehrsversuche in der österreichischen StVO zu schaffen.

Neben der theoretischen Auseinandersetzung mit den Begriffen *Strategie* und *Taktik* und dem Aufzeigen von wechselseitigen Potenzialen für die Wiener Stadtplanung hat diese Diplomarbeit den Modus der Steuerung und Koordinierung von Prozessen in der Verkehrsplanung untersucht. Diesem Forschungsstrang näherte sich die Arbeit aus einer doppelt-analytischen Perspektive. Durch das Governance-Konzept wurden zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen bei der Steuerung von verkehrspolitischen Maßnahmen erfasst. Anschließend konnte anhand des akteurzentrierten Institutionalismus der Fokus verstärkt auf die handelnden Akteur:innen gelegt werden. Rückblickend zeigt sich diese Herangehensweise als günstig, da akteurspezifische Handlungsmotive und implizierte interpersonelle Kooperationen stärker ins Gewicht fallen, als es anfangs angenommen wurde.

Unter Rückgriff auf Methoden der empirischen Sozialforschung und anhand der Analyse des Planungsprozesses der Wiener Pop-up-Radwege konnte die Arbeit weiters zeigen, dass es aufgrund struktureller Faktoren und informeller Machtverhältnisse zu Hindernissen bei der Implementierung von temporären Radfahranlagen kommt. Hervorzuheben ist hier einerseits die doppelte Weisungsbefugnis im Planungsprozess, resultierend aus der Verfügungsgewalt des Bürgermeisters und dem Zuständigkeitsbereich der amtsführenden Stadträtin für *Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung*, andererseits ein gelebter „Hausbrauch“ in der Praxis der Wiener Stadtpolitik, der vor allem im Verkehrsbereich zu beobachten ist (vgl. Andel et al. 128). So werden Entscheidungen auf Stadtebene nur äußerst selten entgegen den Interessen eines Bezirks getroffen. Daher kommt den Bezirksvorsteher:innen bei der Standortfrage möglicher Pop-up-Radwege eine überaus bedeutende Rolle zu, welche sich nicht aus einer formal-rechtlichen Zuständigkeit ergibt, sondern informell begründet ist. Diese Diplomarbeit kommt daher zu dem Schluss, dass eine effiziente und erfolgreiche Umsetzung von temporären Radfahranlagen vom Bürgermeister bzw. von der Bürgermeisterin in Kooperation mit der zuständigen amtsführenden Stadträtin bzw. dem zuständigen amts-

führenden Stadtrat angeordnet und aktiv mitgetragen werden muss.

In einer retrospektiven Betrachtung des Forschungsdesigns kann festgehalten werden, dass der Theorieteil dieser Arbeit im Verhältnis zur Empirie umfangreich ausfällt. Im Sinne einer zielgerichteten und effizienten Forschung bleibt kritisch zu hinterfragen, ob solch eine umfassende theoretische Einbettung überhaupt notwendig ist, um die gestellten Forschungsfragen zufriedenstellend beantworten zu können. Nichtsdestotrotz kann man der Forschungsarbeit nicht anlasten, auf eine gut fundierte theoretische Einbettung verzichtet zu haben. In diesem Sinne ist die Arbeit auch als allgemeines Plädoyer für mehr Flexibilität und Offenheit gegenüber vordefinierten Ergebnissen in der Stadt- und Raumplanung zu verstehen und soll das Bewusstsein für experimentelle Zugänge schärfen.

# 8.

## Verzeichnisse und Anhang

- 8.1. Literaturverzeichnis
- 8.2. Online Quellen
- 8.3. Abbildungsverzeichnis
- 8.4. Tabellenverzeichnis
- 8.4. Anhang





Die approbierte gedruckte Originalversion dieser Diplomarbeit ist an der TU Wien Bibliothek verfügbar  
The approved original version of this thesis is available in print at TU Wien Bibliothek.

## 8.1. Literaturverzeichnis

**Aichinger W., Frehn M. (2017):** Fachbroschüre. Straßen und Plätze neu denken

**Albrechts L. (2004):** Strategic Spatial Planning Reexamined.- In: Environment and Planning B Planning and Design, 31 (5), 743-758

**Albrechts L. (2015):** Ingredients for a more radical strategic spatial planning.- In: Environment and Planning B. Planning and Design, 42, 510-525

**Allmendinger P., Haughton G. (2012):** Post-political spatial planning in England a crisis of consensus.- In: Transactions of the Institute of British Geographers New Series, 37 (1), 89-103

**Altrock U. (2008):** Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Hamedinger A., Dangschat J., Frey O., Breitfuss A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, 61-86

**Andel A., Krajasits C., Wach I. (2016):** Wien Neu. Passende Strukturen für die wachsende Stadt

**Barners P. (2020):** From tactical to strategic urbanism: turning meanwhile-use into long-term change.- In: Arup (Hrsg.): Research Review. Rethinking Systems, 18

**Benz A., Dose N. (2010):** Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?- In: Benz A., Dose N. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 13-36

**Benz A., Dose N. (2010):** Von der Governance-Analyse zur Policytheorie.- In: Benz A., Dose N. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 251-276

**Benz A., Lütz S., Schimank U., Simons G. (2007):** Einleitung.- In: Benz A., Lütz S., Schimank U., Simons G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 9-25

**Benze A. (2014):** Informelle Raumtaktiken in der Stadtregion.- In: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informeller Urbanismus. Informationen zur Raumentwicklung, 2014 (2), 143-146

**Braybrooke D., Lindblom C. (1963):** Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl et al. (Hrsg.) (1972): 139-166

**Brenner N. (2016):** Is tactical urbanism an alternative to neoliberal urbanism?- In: Brenner N. (Hrsg.): Critique of Urbanization, 128-146

**Busch-Geertsema A. (2017):** Mobilität von Studierenden im Übergang ins Berufsleben. Die Änderung mobilitätsrelevanter Einstellungen und der Verkehrsmittelnutzung.

**De Certeau M. (1984):** The Practice of Everyday Life

**Dose N. (2008):** Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen.- In: Schubert G. F. & Zürn M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, 41/2008, 77-94

**Fabian L., Samson K. (2016):** Claiming participation. A comparative analysis of DIY urbanism in Denmark.- In: Journal of Urbanism. International Research on Placemaking and Urban Sustainability, 9 (2), 166-184

**Finn D. (2014):** Introduction to the special issue on DIY urbanism.- In: Journal of Urbanism. International Research on Placemaking and Urban Sustainability, 7 (4), 331-332

**Frank G. (2012):** Die Dynamik des urbanen Raums.- In: Fakultät für Architektur und Raumplanung. Technische Universität Wien (Hrsg.): Stadt. Gestalten. Festschrift für Klaus Semsroth, 126-130

**Frey H., Laa B., Leth U., Kratochwil F., Schober P. (2020):** Mobilität in Wien unter COVID19. Begleituntersuchung Temporäre Begegnungszonen und Pop-Up Radinfrastruktur

**Frey O., Hamedinger A., Dangschat J. (2008):** Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Eine Einführung. In: Hamedinger A., Dangschat J., Frey O., Breiffuss A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, 14-33

**Fürst D. (2012):** Internationales Verständnis von Strategischer Regionalplanung.- In: Vallée D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung, 18-30

**Gailing L., Hamedinger A. (2019):** Neoinstitutionalismus und Governance.- In: Wiechmann (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 1. Kommunikative Planung. Neoinstitutionalismus und Governance, 167-178

**GEM 2020:** Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien

**GOM 2020:** Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien

**Götting K., Becker S. (2020):** Reaktionen auf die Pop-Up-Radwege in Berlin. Ergebnisse einer explorativen Umfrage zur temporären Radinfrastruktur im Kontext der Covid-19 Pandemie

**Grande E. (2012):** Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme.- In: Politische Vierteljahresschrift, 53 (4), 565-592

**Hamedinger A. (2008):** Strategieorientierte Planung in Wien. Der Weg einer sanften Modernisierung?- In: Hamedinger A., Dangschat J., Frey O., Breiffuss A. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, 151-177

**Harvey D. (1989):** From managerialism to entrepreneurialism. The transformation in urban governance in late capitalism.- In: Geografiska Annals, 71 (1), 3-18

**Harvey D. (2012):** Rebel cities. From the right to the city to the urban revolution

**Healey P. (2007):** Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times

**Herman K., Rodgers M. (2020):** From tactical urbanism action to institutionalised urban planning and education tool. The evolution of park(ing) day

**Hou J. (2020):** Guerrilla urbanism. Urban design and the practices of resistance.- In: Urban Design International, 25 (2), 117-125

**Hutter G. (2006):** Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten

**Hutter G., Wiechmann T., Krüger T. (2019):** Strategische Planung.- In: Wiechmann T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 2. Strategische Planung. Planungskultur, 13-28

**Innes J., Booher D. (2018):** Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy

**Jakobi T. (2007):** Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts

**Jann W., Wegrich K. (2010):** Governance im modernen Staat.- In: Benz A., Dose N. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 175-200

**Jarass J., Schneidmesser D. (2021):** Offene Strassen. Pandemieresiliente öffentliche Stadträume. Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung im Öffentlichen Raum bei beengten Wohnverhältnissen und bei Unterversorgung mit Grünflächen angesichts der COVID-19-Pandemie

**Kraus S., Koch N. (2021):** Provisional COVID-19 infrastructure induces large, rapid increases in cycling.

**Kreuzer V., Scholz T. (2011):** Akteure und ihr Handeln in der Stadtentwicklung. Vorschlag für einen ausgaben- und akteursbezogenen Untersuchungsansatz.- In: pnd online. Ein Magazin mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

**Kühn M. (2008):** Strategische Stadt- und Regionalplanung.- In: Raumforschung und Raumordnung, 66 (3), 230-243

**Lefebvre H. (2016) [1968]:** Das Recht auf Stadt

**Lennon M., Moore D. (2018):** Planning, politics and the production of space. The formulation and application of a framework for examining the micropolitics of community place-making.- In: Journal of Environmental Policy & Planning, 21 (2), 117-133

**Leth U., Laa B., Frey H. (2021):** Wien und die Welt. Antworten auf die COVID-19-Krise im Mobilitätsbereich.- In: ÖGZ. Österreichische Gemeinde-Zeitung. Das Magazin des Österreichischen Städtebundes, 87. Jg. (2021), 7-8, 40 – 41

**Lütz S. (2007):** Policy-Transfer und Policy-Diffusion.- In: Benz A., Lütz S., Schimank U., Simons G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 132-143

**Lydon M., Bartman D., Garcia T., Preston R., Woudstra R. (2012):** Tactical Urbanism 2. Short-term Action. Long-term change

**Lydon M., Garcia A. (2015):** Tactical Urbanism. Short-term action for long-term change

**MA 18 (Magistratsabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung) (2014):** STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien

**MA 18 (Magistratsabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung) (2015):** Fachkonzept Mobilität

**MA 18 (Magistratsabteilung 18 - Stadtentwicklung und Stadtplanung) (2019):** Smart City Wien Rahmenstrategie. Die Wiener Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung

**Mayntz R. (2010):** Governance im modernen Staat.- In: Benz A., Dose N. (Hrsg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 37-48

**Mayntz R., Scharpf F., (1995):** Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.- In: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23, 39-72

**Mayring P. (2008<sup>a</sup>):** Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse

**Mayring P. (2008<sup>b</sup>):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken

**Mobycon (2020):** Temporäre Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen. In 10 Tagen mehr Platz fürs Rad in der Stadt

**Mödritscher G., Mussnig W. (Hrsg.) (2013):** Strategien entwickeln und umsetzen. Speziell für kleine und mittelständische Unternehmen

**Möltgen-Sicking K. & Winter T. (2019):** Governance. Begriff, Varianten, Steuerungsformen, akteure und Rollen.- In: Möltgen-Sicking K. & Winter T. (Hrsg.): Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, 1-21

**Neisser H. (1991):** Verwaltung. In: Dachs H., Gerlich P., Gottweis H., Horner F., Kramer H., Lauber V., Müller W., Talos E. (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. 140-152

**Nobis C., Eisenmann C., Kolarova V., Winkler C., Lenz B. (2020):** Mobilität in Zeiten der Pandemie. Auswirkungen von Corona auf Einstellungen und Mobilitätsverhalten.- In: Internationales Verkehrswesen, 72 (3), 94-97

**Oliver G., Barnes P., Reynolds A., Martin-Austin F., Patterson-Catto T., Wiltshire A. (2020):** Tactical Urbanism and Urban Governance

**Oltmanns A., Knieling J., Kretschmann N. (2022):** Die Transformationskraft von Realexperimenten für die Mobilitätswende in der Stadt

**Pfeifer L. (2013):** The Planner's Guide to Tactical Urbanism

**Rhodes R. (2000):** Governance and Public Administration.- In: Pierre J. (Hrsg.): Debating Governance, 54-90

**Ritter E.-H. (2007):** Strategieentwicklung heute. Zum integrativen Management konzeptioneller Politik. Am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung, 210-214

**Roggendorf W., Scholl B., Scholles F., Schönwandt W., Signer R. (2011):** Methoden der Raumplanung.- In: ARL. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg): Grundrisse der Raumordnung und Raumentwicklung, 279-377

**Savini F., Majoor S., Salet W. (2015):** Dilemmas of planning. Intervention, regulation, and investment.- In: Planning Theory, 14 (3), 296-315

**Scharpf F. (2000):** Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung

**Schuchert L., Mayer A.-T., Limacher A. (2017):** Guerilla Urbanism. An Alternative Approach to Urban Research Practice

**Schuppert G.F. (2008):** Governance. Auf der Suche nach Konturen eines anerkannt uneindeutigen Begriffs.- In: Schuppert G.F., Zürn M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, 13-40.

**Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2020):** Regelpläne zur temporären Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen

**Shah A. (2006):** A comparative institutional Framework for responsive, responsible, and accountable local governance.- In: Shah A. (Hrsg): Local governance in industrial countries, 1-40

**StRH VI – 10/19: Stadtrechnungshof Wien (2020):** MA 46. Prüfung der Festlegung

**StRH VI - 13/20: Stadtrechnungshof Wien (2021):** MA 46. Prüfung der temporären Maßnahmen, Projekte und Installationen, unter anderem „Gürtelfrische West“, Pop-Up-Radwege und „Coole Straßen“ der Geschäftsgruppe Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung, Beantwortung der Fragen 14 bis 19, Prüfungsersuchen gemäß § 73e Abs. 1 WStV vom 14. September 2020

**Treib O. (2015):** Akteurzentrierter Institutionalismus.- In: Handbuch Policy-Forschung, 277-303

**Vallance S., Dupuis A., Thorns D., Edward, S. (2017):** Temporary use and the onto-politics of public space.- In: Cities, 70, 83-90

**Vallance S., Edwards S. (2021):** Charting New Ground. Between Tactical Urbanism and Strategic Spatial Planning.- In: Planning Theory & Practice, 22:5, 707-724

**Van der Waerden P., Timmermans H., Borgers A. (2003):** The influence of key events and critical incidents on transport mode choice switching behaviour. A descriptive analysis.- In: 10th International Conference on Travel Behaviour Research Lucerne, 10-15

**VCÖ (2020<sup>a</sup>):** Repräsentative Befragung von Österreichs Bevölkerung zu Covid-19 und Öffentlicher Verkehr

**Webb D. (2018):** Tactical Urbanism. Delineating a Critical Praxis. In: Planning Theory & Practice, 19 (1), 58-73

**Wiechmann T. (2018):** Strategische Planung.- In: ARL. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2609-2621

**Wiechmann T. (Hrsg.) 2019:** ARL Reader Planungstheorie Band 1

**WStV:** Gesamte Rechtsvorschrift für Wiener Stadtverfassung, Fassung vom 17.12.2022

## 8.2. Onlinequellen

**Arlt P. (2015):** Taktischer Urbanismus: <https://kooperativerraum.at/2015/06/22/taktischer-urbanismus/> (aufgerufen am 16.12.2022)

**Die Grünen (2001):** Grundsatzprogramm der Grünen: <https://gruene.at/organisation/partei/programm/> (aufgerufen am 02.12.2022)

**Die Grünen (2008):** Umweltprogramm 2019: <https://gruene.at/organisation/partei/programm/> (aufgerufen am 19.12.2022)

**Fahrrad Wien (2020):** Pop-Up-Radweg auf der Wagramer Straße öffnet: <https://www.fahrradwien.at/news/pop-up-radweg-auf-der-wagramer-strasse-oeffnet/> (aufgerufen am 15.11.2022)

**FPÖ Donaustadt (2020):** Resolution: <https://www.wien.gv.at/bezirke/donaustadt/politik/sitzungen/pdf/resolution-20200916-pop-up-radwege.pdf> (aufgerufen am 22.11.2022)

**Grätzloase (2022):** <https://www.graetzloase.at/en/home> (aufgerufen am 17.12.2022)

**Kühl J. (2020):** Radfahren ist hochpolitisch. In: Forschung und Lehre: <https://www.forschung-und-lehre.de/zeitfragen/radfahren-ist-hochpolitisch-3148> (aufgerufen am 10.10.2022)

**Kurier (2020<sup>a</sup>):** Ein Pfusch. Bezirk will Hebeins Pop-up-Radweg entfernen lassen: <https://kurier.at/chronik/wien/ein-pfusch-bezirk-will-hebeins-pop-up-radweg-entfernen-lassen/400933487> (aufgerufen am 09.09.2022)

**Kurier (2020<sup>b</sup>):** Dritter Pop-Up-Radweg in Wien in der Hörlgasse: <https://kurier.at/chronik/wien/dritter-pop-up-radweg-in-wien-in-der-hoerlgasse/400928000> (aufgerufen am 16.07.2022)

**Mobilitätsagentur (2020):** Pop-up-Bikelane. Temporäre Fahrradspur kommt auch in der Lassallestraße: <https://www.mobilitaetsagentur.at/presse/pop-up-bikelane-temporaere-fahrradspur-kommt-auch-in-der-lassallestrasse/>

**Nast (2020):** Radverkehrszählungen: <https://www.nast.at/leistungsspektrum/verkehrsmanagement-und-verkehrssteuerung/verkehrsdaten/> (aufgerufen am 15.11.2022)

**ORF (2020<sup>a</sup>):** Im April deutlich mehr Radfahrer unterwegs: <https://wien.orf.at/stories/3048407/> (aufgerufen am 16.12.2022)

**ORF (2020<sup>b</sup>):** Praterstraße wird erster Pop-up-Radweg: <https://wien.orf.at/stories/3047341/> (aufgerufen am 04.07.2022)

**OTS (2020<sup>a</sup>):** Rechtswidrige Pop-up-Radwege?: [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20200724\\_OTS0011/rechtswidrige-pop-up-radwege](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200724_OTS0011/rechtswidrige-pop-up-radwege) (aufgerufen am 04.12.2022)

**OTS (2020<sup>b</sup>):** ÖAMTC. TU-Studie zeigt. Pop-Up-Radfahrestreifen auf der Praterstraße wird nicht länger benötigt: [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20200824\\_OTS0119/oeamtc-tu-studie-zeigt-pop-up-radfahrestreifen-auf-der-praterstrasse-wird-nicht-laenger-benoetigt](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200824_OTS0119/oeamtc-tu-studie-zeigt-pop-up-radfahrestreifen-auf-der-praterstrasse-wird-nicht-laenger-benoetigt) (aufgerufen am 04.12.2022)

**Pollak M., Kowarz N., Partheymüller J. (2020<sup>a</sup>):** Chronologie zur Corona-Krise in Österreich. Teil 1. Vorgeschichte, der Weg in den Lockdown, die akute Phase und wirtschaftliche Folgen: <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog51/> (aufgerufen am 21.09.2022)

**Pollak M., Kowarz N., Partheymüller J. (2020<sup>b</sup>):** Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 2: Von den ersten Lockerungen hinzu einer Normalisierung des öffentlichen Lebens: <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog60/> (aufgerufen am 21.09.2022)

**Pollak M., Kowarz N., Partheymüller J. (2020<sup>c</sup>):** Chronologie zur Corona-Krise in Österreich Teil 3. Vom ruhigen Sommer bis zum Beginn der zweiten Welle: <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog79/> (aufgerufen am 21.09.2022)

**Radkompetenz (2022):** Neue Richtlinien für die Radverkehrsplanung in Österreich: <https://radkompetenz.at/8563/neue-richtlinien-fuer-die-radverkehrsplanung-in-oesterreich/> (aufgerufen am 01.07.2022)

**Radlobby (2020<sup>a</sup>):** Pop-Up-Bikelanes für Wien: <https://www.radlobby.at/pop-up> (aufgerufen am 02.12.2022)

**Radlobby (2020<sup>b</sup>):** Wien. Vier Pop-Up-Radwege: <https://www.radlobby.at/wien/wien-vier-pop-up-radwege> (aufgerufen am 16.12.2022)

**Stadt Wien (2022):** Schnell und bequem von der Donaustadt in die City auf Wiens erstem Mega-Radhighway: <https://www.wien.gv.at/presse/2022/02/04/sima-nikolai-arapovic-schnell-und-bequem-von-der-donaustadt-in-die-city-auf-wiens-erstem-mega-radhighway> (aufgerufen am 05.08.2022)

**Stadt Wien (o. J.<sup>a</sup>):** Organisation der Wiener Stadtverwaltung: <https://www.wien.gv.at/verwaltung/organisation/pdf/verwaltung.pdf> (aufgerufen am 03.08.2022)

**Stadt Wien (2020):** Pop-up-Radwege bis 1. November verlängert: <https://www.wien.gv.at/presse/2020/09/02/pop-up-radwege-bis-1-november-verlaengert> (aufgerufen am 16.07.2022)

**Stadt Wien (o. J.<sup>b</sup>):** <https://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/geschichte.html> (aufgerufen am 22.09.2022)

**Stadt Wien (o. J.<sup>c</sup>):** <https://www.wien.gv.at/bezirke/dezentralisierung/zustaendigkeiten.html> (aufgerufen am 22.09.2022)

**Stadt Wien (o. J.<sup>d</sup>):** <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/verkehrsplanung/radwege/hauptnetz.html> (aufgerufen am 16.12.2022)

**Stadt Wien (o. J.<sup>e</sup>):** <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/verkehrsplanung/strassen/bundesstrassen/hauptstrassen-ab.html> (aufgerufen am 05.12.2022)

**Stadt Wien (o. J.<sup>f</sup>):** Konzept für Rad-Langstrecken in Wien: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/verkehrsplanung/radwege/langstrecken> (aufgerufen am 11.10.2022)

**VCÖ 2015:** Allee hopp. Lebensqualität hat Vorrang: <https://mobilitaetsprojekte.vcoe.at/allee-hopp-lebensqualitaet-hat-vorrang> (aufgerufen am 05.07.2022)

**Welt online (2020):** Corona wird zum Katalysator von autofreien Innenstädten: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article211524629/Mobilitaet-nach-Corona-Gewinner-sind-Rad-und-Auto.html> (aufgerufen am 01.12.2022)

**WHO (2020):** Coronavirus disease pandemic: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (aufgerufen am 01.12.2022)

**Wiener Linien 2022:** Wiener Linien ziehen positive Bilanz zu Öffi-Jahr 2021. Trotz anhaltender Coronakrise positiver Trend zu den Öffis erkennbar: <https://www.wienerlinien.at/jahres%C3%BCckblick-2021> (aufgerufen am 18.12.2022)

## 8.3. Abbildungsverzeichnis

**Abbildung 1:** Verhältnis Government - Governance. Eigene Darstellung in Anlehnung an Möltgen-Sicking & Winter 2019: 4

**Abbildung 2:** Gegenstandsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus. Eigene Darstellung in Anlehnung an Scharpf 2000: 85

**Abbildung 3:** Verhandlungen in hierarchischen Steuerungsstrukturen. Eigene Darstellung in Anlehnung an Scharpf 2000: 325

**Abbildung 4:** Rad-Langstrecken. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at). Datengrundlage: Stadt Wien o. J.<sup>f</sup>

**Abbildung 5:** Verkehrsmittelwahl der Wiener:innen und Zielsetzungen bis 2030. Eigene Darstellung in Anlehnung an Frey et al. 2020: 22 und Wiener Linien 2022

**Abbildung 6:** Hauptstraße B. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at).

Datengrundlage: MA 21

**Abbildung 7:** Hauptradverkehrsnetz. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at). Datengrundlage: MA 18

**Abbildung 8:** Pop-up-Radweg Lassallestraße. Quelle: Radlobby Wien/Tatjana Alotina

**Abbildung 9:** Pop-up-Radweg Praterstraße. Quelle: Radlobby Wien/Peter Provaznik

**Abbildung 10:** Abb. 10: Verortung der Pop-up-Radwege. Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien (data.wien.gv.at)

**Abbildung 11:** Abb. 11: Darstellung des Planungsprozesses. Eigene Darstellung. Quelle: StRH VI - 13/20 und IP 4: Z. 573-576

**Abbildung 12:** Abb. 11: Pop-up-Radweg Hörlgasse. Quelle: Radlobby Wien/Alexandra Kromus

## 8.4. Tabellenverzeichnis

**Tabelle 1:** Liste der Wiener Pop-up-Radwege. Eigene Darstellung

## 8.5. Anhang

### Kodierleitfaden

Kategorie/ Code	Definition der Kategorie	Ankerbeispiel
Entscheidungsfindung	Rekonstruktion der Entscheidungsfindung. Wer hat zu welchem Zeitpunkt wie Entscheidungen getroffen?	„Die MA 46 ist sicherlich zuerst zu den zuständigen Referenten und der Stadträtin im Stadtratsbüro gegangen und die haben das OK gegeben und dann ist es zum Bezirk gekommen. Und dort ist es eigentlich informell gutgeheißen worden.“ (IP 1: Z. 141-143)
Bezirk	Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Bezirksebene	„Und das halt in dieser Erstabklärung mit dem Bezirksvorsteher in anderen Bezirken vielleicht vom Bezirksvorsteher gekommen ist „Nein das will ich nicht!“ und dann haben sie es dort nicht weiter gemacht.“ (IP 1: Z. 85-87)
Interaktionsformen	Formen des sozialen Interagierens	„Es gab dann sicher eine Verhandlung, das definitiv.“ (IP 1: Z. 145-148)
Handlungsorientierung	Maxime, die das Handeln der Akteur:innen beeinflussen und bestimmen	„Man hat hier die Fahrspur gehabt, und dann wollte man an und für sich wirklich nur billig Poller aufstellen damit man das billig abgrenzt so wie es in anderen Ländern der Fall ist. Und die Baudirektion hat sich dann gewehrt und hat dann gesagt „das ist mir zu unsicher.“ (IP 4: Z. 543-546)
Hürden	Hindernisse und Herausforderungen im Planungsprozess	„Und das ist auf jeden Fall eine Hürde gewesen. Ich würd auf jeden Fall sagen diese parteipolitische Schlagseite von Radverkehr.“ (IP 5: Z. 451-453)
Planungshintergrund	Faktoren, die für die Einleitung der Planungsphase verantwortlich sind	„Einerseits war es halt dieser internationale Trend, "jetzt wollen wir auch was machen" quasi. Es war politisch auch so, und das man gesagt hat "nutzen wir jetzt das quasi". (IP 2: Z. 177-179)
Institutionelle Rahmenbedingungen	Ordnungs- und Regelsystem	„O.k., welche Straßen sind überhaupt möglich? Wo haben wir selber die Kompetenz weil es eine Hauptstraße B ist? Und die allermeisten Straßen sind halt geteilte Kompetenz, und da beginnt es halt schwierig zu werden“ (IP 5: Z. 159-162)

Kategorie/ Code	Definition der Kategorie	Ankerbeispiel
Planungskultur	Prozessbestimmende kulturelle Faktoren	„Es braucht halt auch in der Stadt die entsprechende Kultur.“ (IP 2: Z. 364-365)
Evaluierung	Bewertung des Planungsprozesses und der Umsetzung	„Und es war schon auch die Hörlgasse jene wo am wenigsten Radverkehr dann unterwegs war, was ein Grund war auch dafür diesen nicht zu verlängern.“ (IP 3: Z. 287-289)
Standortwahl	Loakilisierung der Standorte für Pop-up-Radwege	„Nein, doch, es gab noch eine grobe Auswahl und da wurde nochmal geschaut: o.k. jetzt haben wir die, wo passt es wirklich gut.“ (IP 3: Z. 197-198)
Strategie vs. Taktik	Strategische Ziele	„Ich sag mal so, da hat sich gezeigt, dort wo die Stadt vorhat strategisch auszubauen gibt es auch einfach mehr Bedarf. Dort hat es sich einfach gestaut. Und darauf hat man reagiert.“ (IP 5: Z. 248-250)
Langfristige Überlegungen	Langfristigkeit als Planungsziel	„Praterstraße war die Besonderheit auch, dass es dieses Langzeitprojekt schon gegeben hat.“ (IP 4: Z. 414-415)
Verwaltung	Bedeutung der Verwaltung	„Das widerspricht halt auch ein bisschen diesem Bild des roten Wien, das sich kümmert, das weiß, was für die Menschen gut ist, wo man vielleicht eher bei der MA48 anruft wenn wo ein Dreck liegt als das man hinget und ihn selber aufhebt und wegschmeißt.“ (IP 5: Z. 550-553)