



# Berliner Institut für Mobilität und Gesellschaft

Working Paper

## Zehn Thesen zur Verkehrspolitik

*Transportation Policy: Ten Assertions*

Ulrike Heringer, Kevin Schön, Till Runge

Berlin, 11. November 2013

**An english-language executive summary can be found on the next page.**

## **Zusammenfassung**

- 1 *Der automobile Verkehr zerstört Urbanität* und belastet die Menschen in Städten. Reduktionen der Verkehrsbelastung sind daher mehr als wünschenswert.
- 2 Wir betonen die Unterscheidung von Verkehr und Mobilität. Verkehr verstehen wir als die Realisierung von Mobilität, letztere als die Möglichkeit zur Bewegung. *Verkehr ist realisierte Mobilität.*
- 3 *Mobilität und Modernisierung sind nicht zu trennen.* Der andauernde Kampf um die Erlangung von Freiheiten ist essentieller Teil von Modernisierungsprozessen. Mobilität als die Freiheit zur Bewegung erlaubt Menschen, sich vom Raum zu emanzipieren.
- 4 *Nachhaltige Verkehrspolitik bedeutet häufig anti-moderne Verkehrspolitik.* Sie zielt häufig auf eine Einschränkung von Mobilität mithilfe autoritärer, bisweilen reaktionärer Maßnahmen und damit auf den Verzicht auf Errungenschaften der Modernisierung.
- 5 *Verkehrspolitik ist in einem Dilemma gefangen.* Zur Wahl stehen die Einschränkung der Mobilität und ein Weiter-So unter Inkaufnahme von Verkehrsbelastungen. Wir halten beide Wege für falsch.
- 6 *Die Planung teurer Luftschlösser löst kein Verkehrsproblem.* Pläne für massive und schnelle Investitionen in alternative Verkehrssysteme sind unrealistisch. Selbst eine unwahrscheinliche Umsetzung würde aber nicht automatisch Verhaltensänderungen bedeuten.
- 7 *Moralappelle lösen sie auch nicht.* Kampagnen, welche die Moral der Menschen adressieren, halten wir für ungeeignet. Gesellschaft ist hartnäckiger und komplexer, als solche Ansätze voraussetzen.
- 8 *Verkehrspolitik hat ein Theoriedefizit.* Wir schlagen zwei Ansätze vor, um das Verhalten von Menschen besser zu verstehen und zu beeinflussen. Nudges machen sich zu Nutze, dass Menschen sich nicht rational entscheiden, sondern systematisch Fehler machen. Um die Verbreitung von Verhaltensweisen über einzelne Entscheidungen hinaus besser zu verstehen, schlagen wir Methoden und Erkenntnisse der Netzwerkforschung vor.
- 9 *Verkehrspolitik, welche diese Einsichten ernst nimmt, wird dadurch nicht leichter ...*
- 10 *... aber vielleicht erfolgreich.*

## Executive Summary

- 1 *Automobile traffic destroys urbanity* and puts a heavy burden on our cities and their residents. Reductions of negative impacts of traffic are more than welcome.
- 2 We emphasize a discrimination between the terms traffic and mobility. Mobility is the chance to movement, *Traffic is realised mobility*.
- 3 *Mobility and modernization are inseparable*. Ongoing struggles for freedom are at the core of modernization; i.e. the freedom to move: Mobility empowers people to emancipate themselves from space.
- 4 *Sustainable transportation policy often means antimodern transportation policy*. It often aims at limiting mobility and sacrificing accomplishments of modernization by utilizing authoritarian or reactionist means.
- 5 *Transportation policy is trapped in a dilemma*. The choice is between choosing the acceptance of negative impacts of traffic and the restriction of mobility while sacrificing modern achievements. We reject both options.
- 6 *Planning huge investments into alternative transportation systems does not solve traffic problems*. Suchs plans are unrealistic and even if realised do not automatically lead to changes of behaviour.
- 7 *Campaigns appealing to morality are no solution*. Society is more persistent and complex than these approaches presuppose.
- 8 *Transportation policy can be characterized by a deficiency in theory*. We suggest two approaches which might be utilized to understand and influence the behaviour of people. Nudges utilize systematic errors in the decision process of people while maintaining the full freedom of choice. Additionally we suggest to make use of Network Theory which aims at understanding the diffusion of behaviour.
- 9 *Transportation policy taking this insights seriously wont be more easy ...*
- 10 *... but might be successful*.

# 1 Der automobiler Verkehr zerstört Urbanität.

Kein anderes Verkehrsmittel prägt gegenwärtig unsere Städte so sehr wie das Automobil. Autobahnen zerreißen innerstädtische Quartiere. Der öffentliche Raum ist gefüllt mit Karosserien, seien sie in Bewegung oder gelagert. Das Betreten schnell und dicht befahrener Straßen zu Fuß oder mit dem Rad ist für viele Menschen unangenehm. Unfallstatistiken zeigen die objektive Begründung dieser Wahrnehmung: Verkehrsachsen stellen sich zum Teil als schwer überwindbare Barrieren für Fußgänger und Radfahrerinnen dar. Lärm belastet Anwohnerinnen und Passanten gleichermaßen. Alle Bewohner, auch jene, die nicht Auto fahren, leiden unter der städtischen Dominanz des Automobils, wenn auch nicht gleichermaßen verteilt: Oftmals sind insbesondere Ärmere übermäßig betroffen, die sich ihren Wohnort neben lauten Verkehrsachsen nicht aussuchen können und somit der Verkehrsbelastung besonders ausgesetzt sind.

Städte sind nun mehr als eine reine Ansammlung von Menschen, im Idealfall sind sie urbane Räume. Eine Dominanz des automobilen Verkehrs lässt diese Urbanität nicht zu. Im schlimmsten Fall werden Städte so zu reinen Schlaf-, Fortbewegungs- und Arbeitsräumen – ohne, dass sich die Pfade vielfältigster Menschen in nicht geplanter Weise kreuzen. Erst in der ständigen Spannung zwischen öffentlichem Raum und privatem Rückzugsort kann die urbane Stadt entstehen.

Die Reduktion der Verkehrsbelastung ist sowohl wünschenswert als auch notwendig. Doch was heißt das eigentlich – Verkehr?

# 2 Verkehr ist realisierte Mobilität.

*Mobilität* und *Verkehr* gehören zu den Begriffen, die jeder verwendet und die in ihrer Definition dennoch chronisch unterbestimmt bleiben. So können wir nicht arbeiten. Daher gilt im Folgenden: *Mobilität* ist die Möglichkeit zur Bewegung, *Verkehr* die tatsächliche Bewegung. *Verkehr* ist realisierte *Mobilität*.

### **3 Mobilität und Modernisierung sind nicht zu trennen.**

*Modernisierung* lässt sich am besten als die prozesshafte Loslösung von vormaliger *Naturgegebenheit* verstehen. Anstatt einer determinierten Festlegung qua Geburt erzwingt *Modernisierung* die Freiheit des Einzelnen, zwischen Möglichkeiten wählen zu können und zu müssen. Das bisherige *Es war nun mal schon immer so* wird nun hinterfragt; die eigene Stellung in der Welt ist nicht länger vorbestimmt. Auch die fortschreitende Emanzipation von Raum ist in dieser Hinsicht essentiell. Damit ist steigende *Mobilität* bedeutender Bestandteil von Modernisierungsprozessen.

*Modernisierung* ist ein immerwährender Kampf, ein ständiges Hinterfragen des eigenen Grundes, der eigenen Welt. Und eben auch ein Kampf um die eigene Mobilität. Wenn in Saudi-Arabien Frauen um ihr Recht auf automobilen Mobilität kämpfen, dann ist das immer auch ein Kampf um *Modernisierung*, um eine erhöhte Wahlfreiheit, um ein Aufbrechen des Althergebrachten.

Der Prozess der *Modernisierung* ist grundsätzlich und überall unabgeschlossen. *Mobilität* als die Möglichkeit zur Bewegung ist eine Freiheit, die es grundsätzlich zu verteidigen – und weiter auszubauen – gilt. Und das auch, wenn dies mit neuen Problemen verbunden ist. Diesen Problemen müssen wir uns stellen. Es gibt keinen Weg zurück.

### **4 Nachhaltige Verkehrspolitik ist häufig anti-moderne Verkehrspolitik.**

In Konzepten nachhaltiger Verkehrspolitik wird implizit oder explizit eine Bereitschaft signalisiert, auf die Errungenschaften der Modernisierung zu verzichten. Weil sich die moderne Emanzipation von Raum zu häufig in automobilen Verkehr ausdrückt, erscheint schnell eine Beschneidung jener Freiheiten als legitimes Mittel zur Problemlösung. Nicht umsonst kursiert in der Debatte um Nachhaltigkeit der Begriff der *Ökodiktatur*. Autoritäre politische Konzepte setzen die modernen Errungenschaften der Freiheit und Mobilität aufs Spiel. Für manche mag dieser Verzicht ein Preis sein, den sie zu bezahlen bereit wären. Wir sind es nicht. Wir sehen das Problem der Verkehrsbelastung, akzeptieren jedoch keinesfalls die bisweilen reaktionären Forderungen. Konzepte, welche die Einschränkung der Mobilität zum Ziel haben, sind ein Problem, keine Lösung.

## **5 Verkehrspolitik ist in einem Dilemma gefangen.**

Die bisherigen Darstellungen zeigen ein Dilemma: Entweder werden Mobilität und damit Errungenschaften der Modernisierung eingeschränkt. Oder ein *Weiter-So* der Verkehrspolitik nimmt die bekannten Verkehrsbelastungen in Kauf. Beides sind die typischen Positionen in der aktuellen Diskussionen über Verkehrspolitik: auf der einen Seite Vertreter der nachhaltigen, auf der anderen Seite Vertreterinnen einer konventionellen Verkehrspolitik. Beide Positionen halten wir für falsch.

Ohne das Dilemma explizit als solches zu benennen, wird sich in der Regel einfach für eine der beiden Seiten entschieden und die andere Seite als Kollateralschaden in Kauf genommen. Man müsse eben auf Luxus verzichten oder hohe Belastungen in Kauf nehmen. Wir hingegen nehmen das Dilemma als Dilemma ernst. Dies bedeutet, intensivere Denkanstrengungen unternehmen zu müssen, um aus dem Dilemma herauszukommen. Und um die Frage lösen zu können, wie Verkehrsbelastungen reduziert werden können, ohne zugleich Mobilität einschränken zu müssen. Guter Wille allein löst kein Dilemma.

## **6 Die Planung teurer Luftschlösser löst kein Verkehrsproblem.**

Wer statt einer erzwungenen Einschränkung der automobilen Mobilität auf die kostspielige Lösung zur Angebotsverbesserung von alternativen Verkehrsmitteln hofft, wird nicht umsonst von Freunden der Ökodiktatur als Träumer verspottet. Die Entwicklung von groß angelegten Plänen, welche beispielsweise einen schnellen und sehr starken Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs vorsehen, bedeutet, Luftschlösser zu bauen. Wie unrealistisch solche Pläne sind, wird auch klar, wenn man sich vor Augen führt, über wie viele Jahrzehnte und unter welchem hohem Kosteneinsatz auf die Dominanz des Automobils hingearbeitet wurde. Aber selbst wenn der ÖPNV und die Fahrradinfrastruktur deutlich besser wären: alleine deshalb steigt kein Mensch um. Wer daran glaubt, hat eine unterkomplexe Vorstellung von menschlichem Verhalten und der Gesellschaft.

## 7 Moralappelle funktionieren auch nicht.

Immerhin wird mittlerweile in einigen Ministerien erkannt, dass gesellschaftliche Probleme auch gesellschaftlich angegangen werden müssen. Das endet meist in dem Versuch, das Verhalten von Menschen mithilfe von Marketingkampagnen zu beeinflussen. Wir wissen nicht, ob und wie diese Kampagnen ihren Erfolg bemessen. Wir halten Moral jedoch als selten geeignete Lösung – egal wie das gesellschaftliche Problem heißt. Gesellschaft ist nicht so biegsam und einfach zu beeinflussen, schon gar nicht durch Appelle an die Moral. Vielmehr zeichnet sich Gesellschaft durch eine ungewohnte Hartnäckigkeit und Komplexität aus – zumindest, wenn man an der falschen Stelle drückt.

Der so einfach erscheinende Weg über die Moral ist also offensichtlich nicht gangbar. Würde diese Art der Kampagne funktionieren, würden die Menschen auch bereits keine Drogen mehr nehmen und HIV wäre schon längst ausgerottet.

## 8 Verkehrspolitik hat ein Theoriedefizit.

Wie soll man also Verkehrspolitik in gesellschaftlicher Hinsicht gestalten? Ein erster Schritt muss sein, die Komplexität der Problemstellung angemessen hoch zu fassen. Dann kann man überhaupt erst anfangen, Perspektiven zu entwickeln, die Lösungsansätze enthalten können.

Zum einen schlagen wir das Konzept der *Nudges* vor, das Ansätze der Verhaltensforschung nutzt. Dabei wird angenommen, dass Menschen keine vollständig rationalen Wesen sind, sondern systematische Fehler begehen. Ein solcher Fehler ist etwa, dass die Form, in welcher Wahlmöglichkeiten angeordnet sind, einen hohen Einfluss auf die Wahl selbst hat. Will man nun die Verkehrsbelastung reduzieren, ohne die Mobilität einzuschränken, kann man sich das zu Nutze machen. Statt Mobilität einzuschränken, teure Luftschlösser zu bauen, peinliche Moral-Kampagnen zu starten oder gar nichts zu tun, muss man darauf schauen, an welchen Stellen Entscheidungen getroffen werden und diese Entscheidungsräume optimieren. Optimieren in dem Sinne, dass Menschen, wenn sie sich einfach verhalten anstatt bewusst zu handeln, eine geringe Verkehrsbelastung erzeugen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass Menschen keine Mobilitätseinschränkungen erfahren, das heißt, einfach und ohne hohe Kosten eine andere Wahl treffen können. Einen Nudge anwenden heißt, die definitorische Unterscheidung zwischen Mobilität und Verkehr praktisch auszuspielen, es heißt ebenso, das oben skizzierte Dilemma aufzulösen.

Aber was dann? Reicht es, am Verhalten von Individuen anzusetzen? Wir glauben, dies ist der einzig mögliche Ausweg. Aber man muss genau überlegen, an welcher Stelle man intervenieren will, um überindividuelle Wirksamkeit zu erreichen. Hierzu bietet die Netzwerkforschung den theoretischen Rahmen. Grob gesprochen geht sie davon aus, dass sich Verhaltensweisen übertragen, und zwar in einem sehr genau bestimmbareren Sinne, keineswegs rein zufällig. Netzwerktheoretisch lässt sich nachvollziehen, weshalb sich Trends entwickeln, oder eben auch nicht. Setzt man nun an klug ausgewählten Stellen gut durchdachte Nudges, kann man nicht nur das Dilemma lösen, sondern auch effiziente Verkehrspolitik betreiben.

## **9 Verkehrspolitik, welche die besprochenen Einsichten ernst nimmt, wird dadurch nicht leichter ...**

Das Denken des Dilemmas und zumal die Einführung von komplexen Lösungsansätzen entspricht nicht der Tradition der Verkehrspolitik. Hier wurden einfache Entscheidungen getroffen – mehr Geld für die Straße oder mehr Geld für die Bahn – die dann von Ingenieurinnen in komplizierten Berechnungen zu unserer Verkehrsinfrastruktur wurden. Diese Trennung ist nicht länger aufrecht zu erhalten. Verkehrspolitik selbst muss die Komplexität der Fragestellung – das von uns skizzierte Dilemma – erkennen und in einem zweiten Schritt angemessen adressieren. Das ist ungewohnt und wird manchen überfordern. Aber guter Wille ist eben nicht genug. Denkarbeit ist erforderlich.

## **10 ... aber vielleicht erfolgreich.**