

Fürchtet Euch

Verkehrspolitik als Beispiel einer verzerrten Risikowahrnehmung

Stefan Kühn

stefan.kuehl@uni-bielefeld.de

25. Juli 2017

Working Paper 14/2017

Wenn man Menschen fragt, wovor sie Angst haben, hört man Antworten wie Terroranschläge, Gewaltverbrechen oder Impfschäden. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines solchen Ereignisses zu werden, äußerst gering. Andere Gefahren sind viel relevanter – die freiwillige Aufnahme von übermäßig viel Alkohol, das deutlich weniger freiwillige Passivrauchen oder die schleichende alltägliche Vergiftung durch Autoabgase. Angesichts dieser verzerrten Wahrnehmung spricht man in der Soziologie von einem Risikoparadox – der systematischen Überschätzung von gut sichtbaren und der Unterschätzung von nicht so leicht erkennbaren Risiken.¹

Die Fehlwahrnehmung von Risiken in der Bevölkerung hängt mit den Selektionskriterien der Massenmedien zusammen. Für Massenmedien ist es einfacher, Interesse für einen islamistischen Fanatiker zu wecken, der mit einem Lkw in eine Menge von Fußgängern fährt, als für die deutlich höhere Anzahl von Toten, die tagtäglich aufgrund des Stickoxid-Ausstoßes von Lkws sterben. Der Amoklauf vor einem Einkaufszentrum ist für die Konsumenten von Massenmedien interessanter – weil spektakulärer –, obwohl die Wahrscheinlichkeit, durch die Feinstaubbelastung an der vierspurigen Zubringerstraße zum Einkaufszentrum zu Tode zu kommen, deutlich größer ist als die Wahrscheinlichkeit, durch die Kugeln eines rechtsradikalen Einzeltäters zu sterben.

Die Gesundheitsgefährdung durch Autoabgase ist seit Jahrzehnten in Wissenschaft und Politik bekannt. Neuere, in der Fachzeitschrift „Nature“ veröffentlichte Berechnungen haben ergeben, dass es in den Staaten der Europäischen Union jährlich zu knapp 30.000 vorzeitigen Todesfällen allein durch Stickoxide aus Diesellabgasen kommt. Auf Deutschland heruntergebrochen, stimmen die Zahlen mit Berechnungen der EU-Kommission überein, die davon ausgeht, dass die Stickoxide in Diesellabgasen im Bundesgebiet jährlich für über 10.000 Todesfälle verantwortlich sind.² Man muss sich vorstellen, was los wäre, wenn es in Deutschland jährlich eine ähnlich hohe Anzahl von Toten durch Terroranschläge geben würde.

Trotz des Wissens um die Umweltbelastung durch den Automobilverkehr haben erst die aus zwei Richtungen kommenden Klagen dazu geführt, dass das „stille Massensterben“ durch den Automobilverkehr zu einem prominenten öffentlichen Thema gemacht wurde. Schließlich gilt für Massenmedien nicht nur „sex sells“, sondern auch „crime sells“ – selbst wenn die Gesetzesverstöße

¹ Einschlägig ist Renn, Ortwin (2014): Das Risikoparadox. Warum wir uns vor dem Falschen fürchten und was uns wirklich bedroht. Frankfurt a.M.: Fischer.

² Siehe die aufschlussreiche und methodisch innovative Studie in Nature: Anenberg, Susan C.; Miller, Joshua; Minjares, Ray; Du, Li; Henze, Daven K.; Lacey, Forrest et al. (2017): Impacts and mitigation of excess diesel-related NOx emissions in 11 major vehicle markets. In: *Nature* (545), 467-471.

„nur“ durch Großunternehmen oder Landesregierungen begangen werden.³ Dabei ist durch die Penetranz der Klagen besonders der Deutschen Umwelthilfe überhaupt erst deutlich geworden, dass in deutschen Großstädten die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte für Stickoxide systematisch überschritten werden. Gleichzeitig ist durch die US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden und die Androhung entsprechender Klagen herausgekommen, dass die Manipulation der Abgaswerte durch die Automobilindustrie ein zentraler Grund für die systematische Überschreitung der Grenzwerte ist. Die altbewährten Methoden zur Verbesserung der Labortests wurden von einer Reihe von Automobilunternehmen so weit professionalisiert, dass sie – jedenfalls in den USA – den Straftatbestand des Betruges erfüllen.

Die erst durch Urteile der Verwaltungsgerichte für jede Straße spezifizierten gesundheitsgefährdenden Grenzüberschreitungen bei Abgasen sind so unmittelbar für jeden Stadtbewohner greifbar, dass die Bayerische Staatsregierung lieber Strafzahlungen in Kauf nimmt, als die intern bereits vorliegenden Zahlen zu dem vom Verwaltungsgericht verlangten Zeitpunkt öffentlich zu machen. Die Strategie scheint klar zu sein: Man will die plötzlich deutlich gewordene Gefährdung jedes einzelnen Bürgers durch die seit Jahren geduldeten Verstöße gegen Umweltgesetze erst öffentlich machen, wenn man gleichzeitig suggerieren kann, dass man etwas dagegen tut.⁴

Was als politische Maßnahmen – sicherlich in oder kurz vor den Sommerferien – vorgestellt werden wird, deutet sich jetzt schon an: Es wird eine Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs gefordert, und es werden ein paar zusätzliche Millionen dafür freigegeben. Parallel wird der Ausbau von Ladestationen für Elektroautos propagiert und dafür öffentliche Finanzierung in Aussicht gestellt. Dann wird die Abwrackprämie reaktiviert, und Autofahrern, die ihre alten Autos gegen neue eintauschen, wird ein steuerfinanzierter Kaufanreiz in Aussicht gestellt. Die Autoindustrie wird symbolisch zu Maßnahmen zur Senkung des Ausstoßes von Stickoxiden verpflichtet, die sie nicht durch Einbau zusätzlicher Filter umsetzen wird, sondern durch ein erneutes Software-Update. Schließlich hatte der Trick mit dem in Aussicht gestellten Software-Update – so etwas wie das umweltpolitische Pendant zum alten alchemistischen Trick der Umwandlung von Blei in Gold – zur großen Überraschung der Führungsspitze der Automobilkonzerne schon beim VW-Abgas-Skandal ausgereicht, um das Verkehrsministerium und das Kraftfahrtbundesamt zufriedenzustellen. Dann gibt man dem Ganzen einen peppigen Namen wie „Luftreinhaltung jetzt“, „Chance zum Atmen“ oder „Bündnis für bessere Luft“ und tut so, als ob sich durch diese Maßnahmen die Stickoxid-Emissionen und die Feinstaubbelastung in den nächsten vier, fünf Jahren halbieren ließen, darauf hoffend, dass sich dann niemand mehr an diese in Aussicht gestellte Verbesserung erinnert.

Das angedrohte Fahrverbot für Dieselaautos in Innenstädten stellt lediglich die Begleitmusik für die Maßnahmen dar, die jetzt als Werkzeuge zur Senkung der Abgaswerte propagiert werden. Die Androhung des Fahrverbots signalisiert, dass die Politik die Probleme ernst nimmt, und sie kann dann stolz Maßnahmen präsentieren, die es am Ende erübrigen, dieses Verbot einzuführen. Durch die Konzentration der Diskussion auf Fahrverbote für ältere Dieselfahrzeuge erscheinen plötzlich nicht nur Elektroautos, sondern auch neuere Dieselaautos und sogar benzinbetriebene Fahrzeuge als umweltfreundliche Alternativen. Dabei ist nicht nur bekannt, dass Dieselaautos der neueren Generation im Straßenbetrieb teilweise mehr Schadstoffe ausstoßen als Dieselaautos der älteren Generation und dass Autos mit Benzinmotoren durch ihren hohen Kohlendioxid-Ausstoß maßgeblichen Anteil am Klimawandel haben, sondern ebenfalls, dass auch Elektroautos eine erhebliche Umweltbelastung darstellen. Allein die Produktion der Batterien für die Elektroautos verbraucht so viel Kohlendioxid,

³ Zu den Selektionsmechanismen der Massenmedien siehe Luhmann, Niklas (1996): Die Realität der Massenmedien. 2. Aufl. Opladen: WDV.

⁴ Inzwischen sind die Zahlen mit einer Verzögerung von mehreren Wochen veröffentlicht worden, Gevas (2017): Münchner Untersuchungen: Straßen mit Überschreitung des NO₂-Grenzwertes von 40 µg/m³. Online verfügbar unter <http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/>, zuletzt aktualisiert am 18.07.2017.

dass Beobachter schon davor warnen, die Umstellung von einem diesel- auf einen elektrobasierten automobilen Individualverkehr als Lösung zu begreifen.

Diese Strategie der Verkehrspolitik aller großen Parteien wird in der Organisationsforschung als „umgekehrte Kopplung“ bezeichnet. Je weniger eine Organisation einem Anspruch genügt, so die Beobachtung des schwedischen Ökonomen Nils Brunsson, desto stärker wird dieser Anspruch in der Außendarstellung hervorgekehrt. Die Werbekampagne des Elektronikkonzerns Ericsson, in dem die „Swedishness“ des Unternehmens betont wird, wurde in dem Moment gestartet, als der Hauptsitz des Unternehmens aus steuerlichen Gründen ins Ausland verlegt wurde.⁵

Die Verkehrspolitik der letzten Jahrzehnte gilt in der Wissenschaft als ein Musterbeispiel für diese Strategie der „umgekehrten Kopplung“. Der Beschluss einer Regierung, den Straßenverkehr in einer Großstadt in zehn Jahren um 30% zu reduzieren, macht es leichter, Akzeptanz für den Umstand zu schaffen, dass der Straßenverkehr faktisch immer mehr zunimmt. Die Selbstproklamation einer Stadt zur „Radlhauptstadt“ hilft ihr, zu kaschieren, dass es der Kommunalpolitik bei kaum einer relevanten Straße gelingt, eine Vorrangregelung für Fahrradfahrer gegenüber Autofahrern durchzusetzen. Die Werbung für Dieselfahrzeuge mit dem Verweis, dass diese die Euro-6-Norm erfüllen, erleichtert der Automobilindustrie den Verkauf von Personenkraftwagen, die inzwischen größer sind als so mancher Schützenpanzer im Zweiten Weltkrieg, verbirgt aber gleichzeitig, dass die besseren Werte lediglich im Prüflabor erzielt werden, die Fahrzeuge bei Straßenmessungen aber teilweise deutlich mehr Schadstoffe ausstoßen als Autos der Euro-4- oder Euro-5-Norm.

Dabei gibt es jedenfalls für Großstädte seit Jahren eine Alternative zu der verkehrspolitischen Symbolpolitik – die Einführung einer für Autofahrer spürbaren Citymaut in Kombination mit einer deutlichen Erhöhung von Parkgebühren.⁶ Die Logik dahinter ist eine streng marktwirtschaftliche: Wer sich Ressourcen aneignet – ob nun in der Form von Lebensmitteln, Wohnraum, Straßennutzung oder Luftverschmutzung –, muss dafür bezahlen. Während es uns bei der Anmietung von Wohnraum, beim Kauf von Lebensmitteln und bei der Entsorgung von Müll als selbstverständlich erscheint, dafür zu bezahlen, dominiert beim Thema Verkehrspolitik die Haltung, dass die Verschmutzung der Umwelt und die Nutzung von innerstädtischen Straßenflächen selbstverständlich kostenfrei zu sein hat und das Abstellen von Autos kostenlos oder zumindest stark öffentlich subventioniert sein sollte.

Interessanterweise entdecken gerade die Politiker, die sich sonst vergleichsweise wenig um die zunehmende Schere zwischen Arm und Reich interessieren, bei dem Thema Citymaut die soziale Frage. Es wird argumentiert, dass die Citymaut es sozial Schwachen nicht ermöglichen würde, mit ihrem Auto in die Innenstadt zu fahren, und dass sie damit in ihren Mobilitätsrechten beschränkt würden. Politiker, die die kostenlose Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln, Wohnraum oder öffentlichem Nahverkehr als Einstieg in den Sozialismus verdammten würden, dulden ganz selbstverständlich die kostenlose Nutzung öffentlichen Raums für den individualisierten Automobilverkehr – so, als ob das Grundrecht auf Mobilität das Recht beinhaltet, mit dem eigenen Auto überall und jederzeit kostenfrei fahren zu dürfen.

Man wird in der modernen Gesellschaft nicht verhindern können, dass alle Menschen, die nicht zur Selbstversorgungswirtschaft zurückkehren wollen, allein dadurch, dass sie Nahrungsmittel kaufen, ihre Wohnungen beheizen und sich mithilfe von Auto, Bahn oder Flugzeug fortbewegen, die Umwelt belasten und so dazu beitragen, dass andere Menschen zu Schaden kommen. Aber es wäre sinnvoll, wenn sich die Politik wenigstens dazu durchringen würde, dass die durch Vergiftung mit Stickoxiden, Belastung mit Feinstaub und Flächenverbrauch durch den automobilen Individualverkehr anfallenden

⁵ Brunsson, Nils (2007): Organized Hypocrisy. In: Nils Brunsson (Hg.): The Consequences of Decision Making. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 111–134.

⁶ Zum Konzept der Symbolpolitik siehe Edelman, Murray (1971): Politics as Symbolic Action. New York: Academic Press.

Kosten genauso selbstverständlich in Rechnung gestellt werden wie die Kosten für den Verbrauch von Nahrungsmitteln oder die Nutzung von Wohnraum.

Stefan Kühl ist Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld.