

Verkehr, Mobilität, Nudging

apl. Prof. Dr. Ulrich Smeddinck,
Braunschweig / Halle-Wittenberg

Umweltrechtliches Praktikerseminar
Gießen, 22. Juni 2017



Überblick

Ausgangslage

Nudge-Ansatz

Nudging im Verkehr

Rechtliche, regulatorische und ideologie-kritische
Überlegungen

Nachhaltiger Verkehr?

Ausgangslage

- Luftverschmutzung, Lärm, Unfallrisiken, begrenzter Raum, Hindernisse
- **„Einwohner von Städten werden schlecht behandelt“**
- „Stadt als Raum der Begegnung und als gesellschaftliches Forum für die Bürger wurde eingeschränkt, gar abgeschafft“
(vgl. Gehl, Städte für Menschen, 2. Aufl., 2015, S. 14)
- Beitrag zur globalen Umweltverschmutzung
- Digitalisierung

Befunde

- **Ausgeprägte Diskrepanz zwischen programmatischem Anspruch und tatsächlicher Verkehrsentwicklung**
- Reichweite verkehrspolitischer Maßnahmen?
Völlige Einflusslosigkeit bis umfassender Steuerungsoptimismus
- Technisch fixierte Anpassungsplanung, die ihre Aufgabe darin sah, den reibungslosen Verkehrsfluss zu gewährleisten
- Zur Stärkung der Gemeinwohlorientierung wurden Konzepte integrierter Verkehrspolitik erarbeitet, die nie realisiert wurden

(Schwedes, Verkehrspolitik – Ein problemorientierter Überblick, in:
Schwedes/Canzler/Knie (Hg.), Handbuch Verkehrspolitik, 2. Aufl., 2016, S. 3 ff.)

Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs

„`Leichtigkeit` des Verkehrs ist mehr als die bloße `Sicherheit`: Insbesondere ist die Leichtigkeit des Verkehrs schon dann beeinträchtigt, wenn der Gefährdung durch besondere verkehrsrechtliche Anordnungen (Verkehrszeichen) begegnet werden könnte, die ihrerseits wiederum den Verkehr beeinträchtigen.“

(VGH Mannheim, Urt. v. 25.3.1987, 3 S 565/86, ESVGH 38, 80 (Ls.))

Wandel der Leitbilder?

Vom Verkehr zur Mobilität

„Zugleich ist die Mobilität jedoch der Bereich, in dem, eben aufgrund ihrer essentiellen Bedeutung für die modernen Zivilisation, auch eine der **stärksten Innovationsdynamiken überhaupt** beobachtbar ist. Sie entwickelt sich immer stärker von der traditionellen und noch immer dominanten Lösungsstrategie technologischer Effizienzsteigerung weg, hin zu suffizienten (also sozialen), organisatorischen und kollaborativen (also gemeinschaftlichen) Handlungsstrategien.“

(Rammler, Schubumkehr – Die Zukunft der Mobilität, 2014, S. 17)

Psyche und Beton

„Ein Verkehrssystem, das einmal existiert hat, kann nicht ohne weiteres wieder beseitigt werden. Gleiches gilt für die mentale Disposition des modernen Menschen. (...) Handlungen werden zu Gewohnheiten und Gewohnheiten zu Institutionen, die beharrungsmächtiger sein können als stählerne Infrastrukturen. Das gilt immer und überall auch für Veränderungen der Mobilitätskultur.“

(Rammler, Schubumkehr – Die Zukunft der Mobilität, 2014, S. 37)

Nudging - Regulieren durch Anstoßen

Konzept

Nudge = alle Maßnahmen, mit denen **Entscheidungsarchitekten** das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändern können, ohne irgendwelche Optionen auszuschließen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern.

Es geht um anstoßen, nicht um anordnen!

Deshalb muss ein Nudge zugleich leicht und ohne großen Aufwand zu umgehen sein.

(nach Richard H. Thaler/Cass R. Sunstein, Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt, 2009)

sozialwissenschaftlicher Befund

Phlegmatismus und Überforderung

Menschen treffen in vielen Situationen ziemlich schlechte Entscheidungen!

Entscheidungen, die sie nicht treffen würden, wenn sie

- richtig aufgepasst hätten,
- umfassend informiert wären und
- unbegrenzt kognitive Fähigkeiten sowie
- absolute Selbstkontrolle hätten

Konsequent, wenn die Verhaltensbeeinflussung auf die konkreten Entscheidungssituationen des einzelnen Menschen fokussiert

Umweltverhalten wird als routinisierte Form des Verhaltens interpretiert, die automatisch abläuft und dabei bewussten Entscheidungsprozessen nicht mehr zugänglich ist

Die Wahrnehmung von Verhaltensalternativen ist erschwert

Individuelles Verhalten kann ohne Wissen über individuelle Gründe des Verhaltens gezielt verändert werden

Ansatz verändert Bewusstsein nicht!

Transparente Wartezeit: herunterzählende Ampeln

Geschwindigkeitsanzeiger: „Merkel-Mund“ bei Tempo-
Überschreitung

Autos mit Killerfratze oder Kühler in Mosquito-Optik

Autos mit Killer-Fratze - Kommentare von Experten

„Überholprestige: „Solche Signale sind ja durchaus nützlich für den Verkehrsfluss. Man erkennt sofort die schnellen Autos, denen man besser ausweicht.“

(Lutz Fügener, Professor für Verkehrsdesign, Hochschule Pforzheim)

Wichtigste Ursache für Verkehrsunfälle: „Die Autofahrer sind verantwortungslos. Als Fahrlehrer erlebe ich, dass die Leute immer aggressiver fahren. Im Verkehr kämpft jeder gegen jeden.“

(„Die Leute fahren immer aggressiver“ – Interview mit Christoph Stockburger, SPON v. 13.2.2016).

„Auf der Straße haben solche Provokationen eigentlich nichts verloren.“

(Peter Naumann, Professor für Fahrzeugdesign, Hochschule München)

Umbau der Verkehrsangebote

Der Hamburger Senat setzt auf Angebote und verändert so die Entscheidungsarchitektur über die Wahl des Verkehrsmittels, die Autofahrer zum Umsteigen bzw. Nutzen von ÖPNV und Fahrrad bewegen soll.

„Jeder soll mit dem Verkehrsmittel seiner Wahl ans Ziel kommen. Wir setzen dabei auf Angebote, die überzeugen – nicht auf Zwang und Verbote.“

(Olaf Scholz, Erster Bürgermeister)

Ampeln versus Kreisel - Mehr Freiheit und Verantwortung

Bau und Instandhaltung immer teurer / Warten, ohne kreuzenden Verkehr, verbunden mit Benzinverbrauch bei laufendem Motor und zusätzlicher Umweltbelastung in unnützer Wartezeit / richtige Ampelschaltung bei wechselndem Verkehrsanfall als komplexe verkehrsplanerische Herausforderung / Autos rasten bei Dunkelgelb noch durch

keine Wartung der Ampeltechnik / kein sinnloses Warten ohne kreuzenden Verkehr / Autofahrern Verantwortung zurückgegeben; Kreisel mit erhöhter Aufmerksamkeit nutzen / Sinkende Zahl von Verkehrsunfällen in Kreiseln gegenüber Kreuzungen

Ausweitung des Fahrverbots auf alle Straftaten

Diskussion zur Weiterentwicklung des Sanktionensystems

Fahrverbot als Sanktion, die angesichts der zunehmenden Bedeutung individueller Mobilität im beruflichen und privaten Bereich geeignet ist, empfindlich zu treffen und nachhaltig abzuschrecken

Mehr gefürchtet als Geld- oder Bewährungsstrafe

Kritik: Fehlende Kongruenz, wenn Delikt nicht im Zusammenhang mit Straßenverkehr steht

Gegenargument: Fehlt auch bei Geld- und Freiheitsstrafen

Fahrverbot für eine Personengruppe, die anders nicht erreichbar ist?
(Personen, die zu viel oder kein Geld haben)

Zielgruppengenaue Regulierung beim autonomen Fahren?

„Seit Mai hat die Allianz in der Autoversicherung etwas Besonderes für junge Fahrer: **ein Telematik-Angebot belohnt besonnenes Fahren** mit Rabatten bei der Versicherungsprämie. (...) Knapp 8000 junge Fahrer bis 28 Jahre haben eine spezielle App installiert und lassen ihre Fahrten auswerten. Telematik-Tarife sind umstritten, denn für den Prämienrabatt müssen sich die Fahrer im Detail überwachen lassen und geben eine Vielzahl persönlicher Daten preis.“

(Gentrup, Bonus für den Fahrstil, SZ v. 3./4.9.2016, S. 28)

Todesrate bei jungen Autofahrern signifikant hoch

Externe elektronische staatliche Fahrkontrolle (Annäherung an Zugverkehr)

**Regulierung bestimmter Adressatengruppen / Milieus
statt Allgemeinheit des Gesetzes?**

Grundrechtsverletzungen von Dritten?

„Einrichter“ und „Eigentümer“ der Entscheidungsarchitektur

z.B. Eigentümer, die Wasseruhren installieren müssen

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat den **Baustopp einer Bushaltestelle** in Hamburg-Eimsbüttel bestätigt. Der Konflikt wirkt lokal, könnte aber Grundsatzwirkung in Hamburg haben. Schon jetzt überschreite der Lärm alle Grenzwerte, so das Verwaltungsgericht. Hielten die Busse vor der Haustür, erlitten die Anwohner noch mehr Lärm, der ihre Gesundheit gefährde. (...) Das Verwaltungsgericht habe den Begriff des "erheblichen baulichen Eingriffs" weit über das übliche Maß ausgedehnt und die öffentlichen Interessen an dem Bau nicht berücksichtigt.

(Postelt Haltestellen-Verlegung: Baustopp bestätigt, NDR 90,3 Aktuell - 24.05.2017)

Grundrechtsverletzungen von Nudging-Adressaten ?

Nudge als Minus-Belastung gegenüber dem Verbot

Änderung der Verkehrsinfrastruktur: faktische Betroffenheit der allg. Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wegen Finalität (zB des Busbeschleunigungsprogramms), aber auch unmittelbar und erheblich?

„Rechtliche Beschilderung“ der Verkehrsinfrastruktur: Verkehrsteilnehmer kann Verletzung seiner Rechte geltend machen, die Voraussetzungen für eine auch ihn betreffende Verkehrsbeschränkung nach § 45 Abs. 1 StVO seien nicht gegeben - Ermessensentscheidung: Verlangen, dass seine eigenen Interessen ohne Rechtsfehler abgewogen werden – **ordnungsrechtliche Überformung**

Verhaltensbeeinflussung durch Information: „ob nicht doch irgendwo die Schwelle der Grundrechtserheblichkeit erreicht sein könnte“ (J. Wolff, RW 2015, 194, 216)

Kein Eingriff durch zutreffende Sachinfo / Eingriff durch „Schockbilder“ gerechtfertigt

Paternalismus-Vorwurf - Ideologische Verunglimpfung des Ansatzes

Breite mediale Ablehnungsfront gegenüber dem Nudge-Ansatz in Deutschland
(Der Spiegel: Psychotricks, Bürger als Trottel)

Schlechte Pilotvorlagen (zB „Quengelkassen-Verbot“)

Keine Informationen über Tätigkeit der Nudge-Einheit im Kanzleramt seit 2015

„Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, vom Anspruch einer neutralen und umfassenden **Beratung, Aufklärung und Information für mündige Bürger** sowie der **klassischen politischen Steuerung** durch klare und bestimmte Normen und Anreize und den bewährten Beteiligungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen mit dem Deutschen Bundestag abzuweichen.“

(Parl. Antwort des Staatsministers Dr. Helge Braun vom 24. April 2015)

Aufklärung und Reaktionen

Betont freiheitlicher Ansatz

Schutzpflichten des Staates (bei Selbstgefährdungen des Grundrechtsträgers)

Trennung von Regulierungsansatz und ideologischem Unterbau

Testen, testen, testen!

Neuer Steuerungsansatz?

- Idealtypus des „unbewußten“ Nudges ist neuartig
- Konkrete Regulierungsvorschläge lassen sich in die herkömmlichen Steuerungskategorien einordnen
- Betonung bisher wenig genutzter verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse

Schluss

Kann Deutschland / kann die Rechtswissenschaft es sich leisten, auf einen vielversprechenden Regulierungsansatz zu verzichten, der andernorts ohne ideologisches Murren genutzt wird?

Vielen Dank!

u.smeddinck@tu-bs.de