



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Grüne Nudges. Ein Beitrag zur Instrumentendebatte im
Umweltrecht“**

Dissertation vorgelegt von Janina Essig

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Dissertation

§ 1 Theoretische Grundlagen des Nudgings

1. Die Verhaltensökonomik hat mittels umfangreicher empirischer Experimente aufgezeigt, dass sich das Verhalten der Menschen in systematischer und vorhersagbarer Weise vom ökonomischen Verhaltensmodell, dem Homo oeconomicus, unterscheidet. Der reale Mensch, so konnte gezeigt werden, ist nur begrenzt rational, begrenzt willensstark und begrenzt eigennützig. Als Beispiele für solche Rationalitätsdefizite und Verhaltenstendenzen können die Ankerheuristik, die Status-quo-Bias, und der Framing-Effekt genannt werden.
2. Theoretisch untermauert werden die verhaltensökonomischen Erkenntnisse durch das Zwei-System-Modell von *Daniel Kahnemann*. Demnach entscheiden die Menschen in vielen Situationen nicht bewusst und reflektiert, sondern lassen sich von ihrem automatischen Denksystem leiten, das schnell, intuitiv und mühelos meist zutreffende Ergebnisse generiert. Das automatische Denksystem greift aber auch auf Daumenregeln (sog. Heuristiken) zurück und unterliegt kognitiven Verzerrungen (sog. *Biases*). Diese sind wiederum die Ursache für die Urteils- und Verhaltenstendenzen, die aus ökonomischer Perspektive nicht immer ganz rational sind.

§ 2 Grüne Nudges: Begriffsklärung

3. *Thaler* und *Sunstein* haben mit ihrem Nudging-Konzept aus den Erkenntnissen der Verhaltensökonomik und Psychologie ein Instrument zur Verhaltenslenkung entwickelt.
4. Grünes Nudging ist die planmäßige Umgestaltung der Entscheidungs- oder Verhaltensumstände anhand der verhaltensökonomischen Erkenntnisse über systematische Verhaltenstendenzen, mit dem Ziel, die spontanen Präferenzen der Adressaten so zu beeinflussen, dass diese sich umweltfreundlich verhalten oder entscheiden.

§ 3 Grüne Nudges und Umweltprinzipien

5. Aus den Umweltprinzipien lassen sich, angesichts des weiten Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers, nur vorsichtige Schlussfolgerungen und Rechtfertigungsansätze für den Einsatz von Grünen Nudges im Umweltrecht ziehen.
6. Das Verursacherprinzip liefert vor allem in personaler Hinsicht ein Argument für die Heranziehung der Verbraucher und Konsumenten, die ja auch die primäre Zielgruppe der Grünen Nudges sind.
7. Grünes Nudging bezweckt die Förderung von nachhaltigen Konsummustern und kann daher als Instrument zur Verwirklichung des Nachhaltigkeitsprinzips angesehen werden. Allerdings ist gerade bei umweltpolitischen Entscheidungen dem weiten Nachhaltigkeitsbegriff im Sinne des Drei-Säulen-Konzepts Rechnung zu tragen. Deshalb sollten die sozialen und wirtschaftlichen Folgen eines Grünen Nudges vor dessen Umsetzung gründlich untersucht, abgewogen und ggfs. abgemildert werden.

8. Das Vorsorgeprinzip kann den Einsatz von Grünen Nudges rechtfertigen, die solche Verhaltenstendenzen adressieren und abmildern, die ein vorausschauendes umweltschonendes Verhalten erschweren.
9. Das Kooperationsprinzip weist den Weg für die Umsetzung von Nudges, wenn und weil der Staat auf die Kooperation von und mit Privaten angewiesen sein wird.

§ 4 Grüne Nudges: Erscheinungsformen und Leistungspotenzial

10. Die vielfältigen Erscheinungsformen der Grünen Nudges entfalten jeweils ein ganz unterschiedliches verhaltenslenkendes Potenzial. Dabei kann man grob zwischen reflexionsanregenden und influenzierenden Grünen Nudges unterscheiden, wobei der Übergang manchmal fließend sein kann und Mischformen existieren.
11. Zu den reflexionsanregenden Grünen Nudges gehören die informativen Grünen Nudges, Grüne Selbstbindungsmöglichkeiten und die Pflicht zur aktiven Wahl. Sie zielen darauf ab, die Entscheider zum bewussten Nachdenken zu drängen. Folglich können reflexionsanregende Grüne Nudges nur dann die intendierte Wirkung zeigen, wenn der Schutz der Umwelt zu den reflektierten und langfristigen Präferenzen des Entscheiders gehört.
12. Zu den influenzierenden Grünen Nudges gehören Grüne Standardvorgaben, Grünes Framing und Grüne soziale Normen. Sie beschränken sich nicht darauf, ein bewusstes Nachdenken anzustoßen. Influenzierende Grüne Nudges lösen automatische, emotionale oder intuitive Reaktionen aus, die das Verhalten unmerklich und unbewusst in die gewünschte Richtung lenken. Damit haben influenzierende Grüne Nudges das besondere Potenzial, auch unabhängig vom Umweltbewusstsein der Adressaten zu wirken.
13. Insgesamt sind Grüne Nudges geeignet, einige der psychischen Barrieren, die umweltfreundlichem Verhalten häufig entgegenstehen, zu überwinden. Insoweit können sie auch dazu beitragen, die Kluft zwischen Umweltbewusstsein und Umweltverhalten bei Konsumenten und Verbrauchern ein Stück weit zu reduzieren. Grüne Nudges machen das umweltfreundliche Verhalten nämlich attraktiver, einfacher und intuitiver. Auf diese Weise kann es ihnen gelingen, umweltschädliche Verhaltensroutinen aufzubrechen und die Etablierung neuer umweltfreundlicher Verhaltensroutinen zu begünstigen. Grünes Feedback macht z.B. die ökologischen Folgen des eigenen Handelns sichtbar; Grünes Framing erleichtert umweltfreundliches Verhalten, wenn die Entscheider unachtsam oder instinktiv entscheiden und Grüne Standardvorgaben entlasten, wenn die Menschen keine Zeit oder Lust haben, sich mit komplexen umweltrelevanten Entscheidungen auseinanderzusetzen.
14. Neben ihrer verhaltenslenkenden Wirkung können Grüne Nudges aber auch zur Förderung und Stärkung des Umweltbewusstseins beitragen, wenn sie kumulativ und über einen längeren Zeitraum eingesetzt werden. Sie sind daher auch eine neuartige Form der Umwelterziehung.
15. Gleichwohl sind die Lenkungswirkung von Grünen Nudges wegen ihres liberalen und zwangslosen Charakters von vornherein eingeschränkt und unsicher. Es zeigte sich, dass die Lenkungskraft der Grünen Nudges sehr stark von der Erscheinungsform, der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung, aber auch von dem kulturellen Hintergrund, den kognitiven Kapazitäten und den politischen Einstellungen des Adressatenkreises

abhängt. Zudem verbleiben stets gewisse Zweifel, inwieweit die Ergebnisse aus Laborexperimenten oder Feldstudien die Wirksamkeit eines Grünen Nudges in einer breiten und heterogenen Bevölkerungsgruppe unter realen Lebensverhältnissen vorhersagen können. Außerdem bestehen Unsicherheiten und Forschungslücken im Hinblick auf Langzeit- und nicht intendierte Nebenwirkungen (z.B. Rebound- oder Moral-Licensing-Effekte), die den ökologischen Nutzen der Grünen Nudges möglicherweise zunichtemachen könnten.

16. Grüne Nudges können die strukturellen Barrieren, die umweltfreundlichem Verhalten entgegenstehen, nicht überwinden. Grüne Nudges können nichts ausrichten, wenn die finanziellen Ressourcen oder die notwendige Infrastruktur für das umweltfreundliche Verhalten fehlt. Deshalb versprechen Grüne Nudges in sog. High-Cost-Situationen keinen Erfolg, also in solchen Situationen, in denen das umweltfreundliche Verhalten mit erheblichen Mehrkosten, besonderem Zeitaufwand oder größeren Unbequemlichkeiten einhergeht. In Folge dessen lassen sich einige besonders umwelt- und klimaschädliche Verhaltensweisen, insbesondere im Bereich Verkehr und Mobilität, durch Grünes Nudging nicht effektiv beeinflussen.
17. Für die staatliche Umsetzung von Grünen Nudges kommen drei Möglichkeiten in Betracht: Grünes Nudging direkt durch staatliche Hoheitsträger, wenn sich der Nudge-Adressat in der Einflussphäre des Staates befindet (wie z.B. in Behörden, Ämtern oder Universitäten). Grünes Nudging indirekt über Dritte, wenn sich die Nudge-Adressaten in der Einflussphäre Privater befinden (z.B. im Supermarkt oder Restaurant). Und zuletzt kann auch eine Einwirkung auf die Nudge-Adressaten selbst notwendig sein, um diese überhaupt als Nudge-Adressaten zu erreichen.
18. Insgesamt wird der Staat bei der Umsetzung des Grünen Nudgings zumeist nicht ohne Gebote und Verbote oder ökonomische Anreize auskommen, weshalb auch nicht pauschal behauptet werden kann, dass Grüne Nudges einfach und kostengünstig umsetzbar sind. Ob und auf welche Art und Weise ein Grüner Nudge (sinnvollerweise) umgesetzt werden kann, hängt letztlich von den rechtlichen, politischen und tatsächlichen Umständen des Einzelfalls ab. Insbesondere die Vereinbarkeit mit europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorschriften ist zu prüfen.

§ 5 Grüne Nudges: Verfassungsrechtlicher Rahmen

19. Eine Verletzung der Menschenwürde der Nudge-Adressaten durch die typischen Erscheinungsformen der Grünen Nudges liegt fern.
20. Ein Eingriff in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Entscheidungs- und Willensbildungsfreiheit kann vorliegen, wenn der Grundrechtsträger die willensbeeinflussende Absicht und Wirkung des Grünen Nudges nicht erkennen und sich infolgedessen auch nicht von dem Fremdeinfluss distanzieren kann. Nach diesem Maßstab sind reflexionsanregenden Grünen Nudges regelmäßig kein Grundrechtseingriff, wohl aber die influenzierenden Grüne Nudges (mit Ausnahme der Grünen sozialen Normen), die die Präferenzen der Menschen eher unterbewusst und häufig unmerklich beeinflussen.
21. Grüne Nudges sind regelmäßig zur Förderung von umwelt- und klimafreundlichem Verhalten geeignet, wenn ausreichende empirische Daten vorliegen, die eine Verhaltensänderung als möglich erscheinen lassen.

22. Im Hinblick auf die Erforderlichkeit von Grünen Nudges können ordnungsrechtliche Instrumente und ökonomische Instrumente regelmäßig nicht als mildere Mittel bezeichnet werden. Informationen und reflexionsanregende Grüne Nudges sind zwar gegenüber den influenzierenden Grünen Nudges mildere Instrumente, werden aber häufig nicht gleich wirksam sein.
23. Bei der Angemessenheitsprüfung von Grünen Nudges sind insbesondere die Intensität des Eingriffs in die freie Willensbildung und die Schutzwürdigkeit der betroffenen umweltschädlichen Freiheitsbetätigung in die Abwägung einzustellen. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das relative Gewicht einer umwelt- und klimaschädlichen Freiheitsbetätigung mit fortschreitendem Klimawandel abnehmen wird und künftig selbst gravierende Freiheitseinbußen zum Schutz des Klimas gerechtfertigt sein können, dürften die typischen Erscheinungsformen der Grünen Nudges im Ergebnis regelmäßig verhältnismäßig sein. Freilich sind konkreten Umstände des Einzelfalles von besonderer Bedeutung.
24. Neben den direkten Nudge-Adressaten, können Grüne Nudges aber auch gegenüber Dritten grundrechtsrelevante Wirkungen entfalten. So können zum einen die Beeinflussungsmittler durch eine gesetzliche Verpflichtung zum Einsatz oder zur Umsetzung von Grünen Nudges in ihrer Berufs- oder Eigentumsfreiheit beeinträchtigt sein. Zum anderen können aber auch sonstige Drittbetroffene, unabhängig von einer Stellung als Beeinflussungsmittler, durch die belastenden Auswirkungen von Grünen Nudges in ihrem grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich betroffen sein. Ein (mittelbar-faktischer) Eingriff in die Rechte der Drittbetroffenen ist hier entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht erst bei „funktionaler Äquivalenz“ der Beeinträchtigung anzunehmen, sondern bereits dann, wenn der Staat durch das Grüne Nudging zielgerichtet die Rahmenbedingungen zu Lasten bestimmter Unternehmer verändert, um andere umweltfreundliche Produkte oder Dienstleistungen zu fördern.

§ 6 Grüne Nudges: Abgrenzung zu und Vergleich mit den sonstigen Instrumenten des Umweltrechts

25. Die ordnungsrechtlichen, die ökonomischen und auch die konsensualen Instrumente des Umweltrechts verändern allesamt den äußeren Handlungsspielraum des Individuums, indem sie umweltschädliches Verhalten in irgendeiner Weise mit einem Nachteil belegen oder umweltfreundliches Verhalten mit einem Vorteil belohnen. Demgegenüber setzen Grüne Nudges nicht auf eine Veränderung des äußeren Handlungsspielraums, sondern auf die Beeinflussung der inneren, spontanen und kontextabhängigen Präferenzen.
26. Im Hinblick auf die Steuerungswirkung bestehen die größten Gemeinsamkeiten zu den informationellen Instrumenten, da auch diese neben der Vermittlung des Wissens regelmäßig auf die Beeinflussung des Willens abzielen. Grüne Nudges zeichnen sich allerdings, auch wenn sie umweltrelevante Informationen involvieren, dadurch aus, dass sie (1) der Verhaltenslenkung dienen, (2) sich an die Öffentlichkeit und nicht nur an bestimmte Personen richten, (3) die Informationsaufbereitung einen Bezug zu Rationalitätsdefiziten oder systematischen Verhaltenstendenzen hat und (4), dass sie einen konkreten Entscheidungsbezug aufweisen. Mithilfe dieser Abgrenzungskriterien wird deutlich, dass es zwar Überlappungen zwischen Grünen Nudges und den

informationellen Instrumenten geben kann, aber keine Deckungsgleichheit zwischen beiden Instrumenten besteht.

27. Im Ergebnis kann das Grüne Nudging wegen seiner charakteristischen Wirkungsweise als neuartiges Instrument im Umweltrecht klassifiziert werden, genauer: als neuartiges Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung.
28. Grüne Nudges können die tradierten Instrumente des Umweltrechts keinesfalls ersetzen, sie können den umweltrechtlichen „Instrumentenkasten“ aber sinnvoll ergänzen. Es zeigte sich nämlich, dass die ordnungsrechtlichen, ökonomischen und konsensuale Instrumente des Umweltrechts zur Steuerung des für sich ungefährlichen, aber in der Summation durchaus umweltschädlichen Konsumverhaltens teilweise ungeeignet, unwirksam oder politisch nicht durchsetzbar sind. Das Grüne Nudging kann diese Steuerungsschwächen der traditionellen Instrumente im Hinblick auf die Lenkung des individuellen Konsumverhaltens ausgleichen bzw. abmildern.
29. Gegenüber den klassischen informationellen Instrumenten des Umweltrechts dürften die Grünen Nudges zur Lenkung des Konsumverhaltens sogar effektiver sein.
30. Erkennt man an, dass die Menschen nicht wie ein Homo oeconomicus stets rational und eigennützig handeln, sondern häufig habitualisiert, automatisch und intuitiv, so ist der Einsatz von Grünen Nudges zur Förderung des nachhaltigen Konsums, ergänzend zu den bereits etablierten Instrumenten, d.h. in einem intelligenten Instrumentenmix, konsequent und sinnvoll.
31. Der Einsatz von Grünen Nudges kann aber auch mit einem nicht unerheblichen Durchsetzungs- und Kostenaufwand verbunden sein kann, insbesondere wenn Evaluationsstudien notwendig sind. Zudem sind Grüne Nudges nicht so freiheitsschonend, wie sie auf den ersten Blick scheinen und könnten wegen ihres erzieherischen Charakters oder ihrer häufig unmerklichen Wirkung auf Ablehnung in der Bevölkerung stoßen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

32. Das Grüne Nudging kann zur Bewältigung der sich zuspitzenden Ökokrisen nur einen kleinen Beitrag leisten. Im Hinblick auf den Klimawandel, den Schutz der Biodiversität und das Plastikproblem kann das Grüne Nudging durch die Förderung nachhaltiger Konsummuster zumindest Teil der Lösungsstrategie sein. Eine Abkehr von fossilen Brennstoffen oder der für die Erhaltung natürlicher Lebensräume unverzichtbare Flächenschutz kann allerdings zweifellos nicht durch Grünes Nudging bewirkt werden.
33. Grünes Nudging spricht von vornherein nur einen begrenzten Adressaten- und Verursacherkreis an, die Konsumenten und Verbraucher. Wirtschaftsunternehmen im Energiesektor, in der Industrie, Produktion und Landwirtschaft kann man durch Grünes Nudging nicht zu umweltfreundlichem Verhalten bewegen, denn sie treffen ihre unternehmerischen Entscheidungen rational und gewinnorientiert. Deshalb besteht die Gefahr, dass durch den individualistischen Ansatz der Grünen Nudges die Schuld für die ökologischen Missstände vor allem auf das Verhalten Einzelner geschoben wird. Der Fokus auf das individuelle Verhalten darf aber nicht von den strukturellen Ursachen für Umweltprobleme und den anderen Verursachern ablenken. Angesichts der beschränkten und unsicheren Lenkungswirkungen von Grünen Nudges wäre es eine gefährliche Illusion zu glauben, dass die notwendigen strukturellen Transformationen

im Industrie-, Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiesektor allein durch ein nachfrageseitiges Instrument wie das Grüne Nudging herbeigeführt werden könnten.

34. Der zutreffende Einwand, dass Grünes Nudging allein zur Bewältigung der Ökokrisen unzulänglich ist, ist aber auch kein Grund, sein Potenzial völlig unausgeschöpft zu lassen.
35. Gerade im Bereich „nachhaltiger Konsum“ stoßen ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente wegen ihrer bevormundenden oder sozial ungleichen Wirkung häufig auf Ablehnung. Grünes Nudging, das nur die Rahmenbedingungen des Konsums verändert ohne verbindliche Anordnungen zu machen, könnte daher eine Kompromisslösung sein zwischen Laissez-Faire und strikter Regulierung des individuellen Konsums.
36. Eine Infantilisierung der Menschen oder eine Entpolitisierung der Gesellschaft ist durch den vermehrten Einsatz von Grünen Nudges nicht zu befürchten.
37. Perspektivisch könnten Grüne Nudges im Wege der experimentellen Gesetzgebung umgesetzt werden. Ein Evaluations- und Revisionsvorbehalt ermöglicht es einerseits die Chancen des Grünen Nudgings auszuloten und andererseits eine Nachbesserung oder sogar Revision einzuleiten, wenn sich herausstellt, dass Grüne Nudges unwirksam oder sogar kontraproduktiv sind.