

Die Politik des Anstupsens International gibt es viele Varianten der Verhaltens- politik

Holger Straßheim und Rebecca Lea Korinek

Summary: Over the past decade, public policies that are informed by behavioral insights have spread across the world. While we can distinguish a limited variety across Anglo-Saxon, Scandinavian, Continental and Latin-American countries, behavioral public policy has also reached the European and transnational level. We argue that the global rise of behavioral public policy can only be understood by taking into account boundary-crossing expert networks gaining political and scientific authority.

Kurz gefasst: Verhaltenspolitik hat sich in den letzten Jahren auf allen Kontinenten etabliert. Es geht um politische Instrumente, die auf verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Im internationalen Vergleich lässt sich eine begrenzte Bandbreite von Varianten der Verhaltenspolitiken unterscheiden, die zunehmend auch auf europäischer und transnationaler Ebene eine Rolle spielen. Dieser globale Aufstieg ist nur zu verstehen, wenn er im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Expertennetzwerken gesehen wird, die politisch und wissenschaftlich an Autorität gewinnen.

Seit mehr als zehn Jahren beobachten wir die zunehmende Verbreitung von Verhaltenspolitik. In diesem Jahr kam die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf der Grundlage eines Surveys in 23 Staaten zu dem Schluss, es sei mittlerweile weit mehr als ein Modetrend. Zuvor hatten bereits die Europäische Union, die Weltbank und die Vereinten Nationen ihre Bemühungen um die Umsetzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse in so verschiedenen Feldern wie der Entwicklungs-, Energie-, Verbraucher-, Gleichstellungs-, Migrations- oder Anti-Korruptionspolitik dokumentiert. Man könnte mit der OECD von einem Paradigmenwandel sprechen – oder eben doch in den sich rasant vermehrenden Bekenntnissen zur Verhaltenspolitik die typischen Merkmale von Modewellen erkennen. Paradigmenwandel oder Modewelle: Wir wissen es nicht, denn es existieren derzeit keine theoriegeleiteten, systematisch vergleichenden Studien zum Ausmaß, den Konstitutionsbedingungen und Folgen einer Globalisierung der Verhaltenspolitik.

Ansätze zu einer systematischen Analyse haben wir im Projekt „Studying the Changing Orders of Political Expertise“ (SCOPE) am WZB entwickelt. Diese wurden vertieft mit Netzwerkdaten des von der National University of Singapore geförderten Projekts „Global Networks of Behavioural Expertise“ an der Humboldt-Universität zu Berlin und der Lee Kuan Yew School of Public Policy. Viele Einsichten verdanken wir den Gesprächen mit Praktikerinnen und Praktikern auf einer eigens organisierten Villa-Vigoni-Konferenz im Frühjahr 2017.

Im Kern umfasst öffentliche Verhaltenspolitik („behavioral public policy“) all jene politischen Instrumente und Formen der Koordinierung, die auf individuelles oder kollektives Verhalten gerichtet sind und an Erkenntnisse der Verhaltensökonomie, der Psychologie, der Verhaltens- oder Neurowissenschaften anschließen.

Es gibt ein breites Spektrum von Instrumenten der Verhaltenspolitik. „Nudges“ zielen auf automatische, spontane Elemente des kognitiven Systems und bedienen sich wissenschaftlicher Erkenntnisse über mentale Kurzschlüsse („biases“). Die daraus resultierenden „Stupser“ sollen ohne Zwang und starke Anreize Verhaltensänderungen auslösen. Andere Maßnahmen sollen politische und administrative Kommunikation vereinfachen („simplification“). Genutzt werden auch Methoden der Risikoerziehung für die Entscheidungsfindung in unsicheren Situationen („boosts“) oder soziale Verhaltensnormen („social norms marketing“). Schließlich umfasst das Spektrum die staatliche Regulierung kommerziell motivierter Verhaltensinterventionen („budges“).

Der Aufstieg der Verhaltenspolitik ist eng verbunden mit dem Behavioural Insights Team (BIT), jener von der New York Times als „Britain’s Ministry of Nudges“ bezeichneten, speziell für die Entwicklung und Anwendung von Nudges geschaffenen ministeriellen Strategieeinheit. Das ursprünglich im britischen Cabinet Office angesiedelte BIT ist mittlerweile weltweit zum Vorbild ähnlicher Einrichtungen geworden. Handelte es sich im Jahre seiner Gründung in 2010 noch um ein Team von acht Personen, so expandierte das BIT rasch und beschäftigt gegenwärtig knapp 120 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Zentrale in London sowie in seinen Außenbüros.

Das früheste Beispiel einer verhaltenspolitischen Strategieeinheit allerdings findet sich in Singapur: Am Home Team (HT), einem Zusammenschluss der dem Innenministerium nachgeordneten Polizei-, Sicherheits- und Strafbehörden, wurde bereits 2006 das Home Team Behavioural Sciences Center (HTBSC) gegründet. Es gehört zusammen mit der Behavioural Insights and Design Unit im Arbeitsministerium (Ministry of Manpower, MOM) und weiteren verhaltenspolitischen Expertenteams in Singapurs Regierung zu den ersten internationalen Kooperationspartnern des BIT.

Dass Verhaltenspolitik auch im Kontext autokratischer Regierungssysteme auf fruchtbaren Boden fällt, ist bislang in der Forschung nicht thematisiert worden, obgleich sich gerade anhand dieses Falls die kultur- und ideologieabhängigen Konstitutionsbedingungen und demokratietheoretischen Implikationen untersuchen ließen.

Dieser knappe Überblick deutet die Vielfalt staatlicher Verhaltenspolitik an. Die „varieties of behavioural public policy“ folgen keineswegs einem einheitlichen Modell und weisen erhebliche internationale Unterschiede auf. Dabei lassen sich in einer allerersten, international vergleichenden Auswertung vier verhaltenspolitische Cluster beziehungsweise Länderfamilien ausmachen:

Die Regierungen angelsächsischer Länder und hier insbesondere die USA, Großbritannien, Neuseeland und Australien haben früh damit begonnen, Verhaltenspolitik systematisch und regierungsnah zu institutionalisieren. Der Nudge-Autor und Rechtswissenschaftler Cass Sunstein trieb als Direktor des US Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA) zwischen 2009 und 2012 die Umsetzung des Ansatzes voran. Die von Barack Obama im September 2015 erlassene Executive Order 13707 weist alle Ministerien und Agenturen der amerikanischen Regierung an, Politiken und Programme auf die Anwendbarkeit verhaltenspolitischer Erkenntnisse zu überprüfen und entsprechende Verhaltensinterventionen umzusetzen. Einen Schwerpunkt bildet in den USA ein breites Spektrum der Verhaltenspolitik im Bereich des Verbraucherschutzes (zum Beispiel durch Regulierungen von Kreditkarten im Zuge des Credit CARD Act von 2009), in der Gesundheits-, Renten-, Steuer- und Bildungspolitik sowie in der Verwaltungspolitik. Ähnliche Schwerpunkte verfolgen die Behavioural Insights Unit des New South Wales' Department of Premier and Cabinet (NSW BIU), die Productivity Commission und das Behavioural Economics Team of the Australian Government (BETA) wie auch das Finanzministerium in Neuseeland – alle Organisationen in enger Kooperation mit BIT UK beziehungsweise mit BIT Australia.

In skandinavischen Ländern, insbesondere in Norwegen und Dänemark, sind es vor allem sektorübergreifende Netzwerke, die Verhaltenspolitik entwickeln und erproben. Das Danish Nudging Network (DNN), ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen, politisch-administrativen, wirtschaftlichen und verhaltenswissenschaftlichen Akteuren, wurde ursprünglich 2010 an der Roskilde University und der University of Southern Denmark gegründet und ist auch personell eng mit iNudgeyou, der „Danish Nudge Unit“ verbunden; zudem unterhält es Kooperationsbeziehungen zum MindLab, einem Politiklaboratorium, das von mehreren dänischen Ministerien und der Stadt Odense getragen wird. In ähnlicher Weise bringt auch das norwegische GreeNudge seit seiner Gründung 2011 in verhaltenspolitischen Projekten Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen, um Interventionen mit dem Ziel der Abfallvermeidung, gesunden Ernährung oder Lebensmittelsicherheit zu erproben. Zudem zeichnet der besondere Schwerpunkt auf ökologischen, energie-, umwelt- und gesundheitsbezogenen Interventionen die skandinavischen Ansätze aus.

Kontinentaleuropäische Länder wie Deutschland, Italien, Österreich oder die Niederlande adaptieren Verhaltenspolitik eher ressortbezogen. In Deutschland haben bisher vor allem das Umweltbundesamt, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Kooperation mit dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit dem Sachverständigenrat für Verbraucherfragen bei der Entwicklung und beziehungsweise Bewertung politischer Maßnahmen auf verhaltenspolitische Expertise zurückgegriffen. Das derzeit intensiv diskutierte Konzept der



Holger Straßheim ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und Gast der WZB-Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik. Seine Forschungsinteressen gelten unter anderem der Politischen Soziologie, der Erforschung von Public Policy & Governance und der vergleichenden Politikfeldanalyse.

[Foto: David Ausserhofer]

holger.strassheim@hu-berlin.de

„Deutschlandrente“ greift auf verhaltensökonomische Erkenntnisse zurück. Ressortübergreifende Ansätze verfolgt im Kanzleramt seit 2015 die Projektgruppe Wirksam Regieren. Diese ist mutmaßlich aufgrund eines politisierten Medienechos allerdings bislang kaum öffentlich in Erscheinung getreten und sieht sich selbst in keiner zu den Nudging-Strategieeinheiten der angelsächsischen Länder vergleichbaren Rolle. Ähnlich dezentral läuft die Erprobung verhaltenspolitischer Interventionen in Italien ab. Hier manifestiert sich zudem eine auch verhaltenspolitisch inspirierte Verwaltungsvereinfachung in der Agenda per la Semplificazione 2015-2017 und in der Etablierung des entsprechenden Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione. In den Niederlanden hat der Wissenschaftsrat für Regierungspolitik (WRR) seit 2009 verstärkt auf die Bedeutung verhaltenspolitischer Erkenntnisse hingewiesen, die hier ebenfalls hauptsächlich ressortbezogen politische Anwendung finden. Besonders aktiv in der Entwicklung verhaltenspolitischer Maßnahmen war das Ministerium für Infrastruktur und Umwelt, aber auch die Steuerbehörde (Belastingdienst), die dem Finanzministerium untergeordnet ist. Das Wirtschaftsministerium fungiert als gemeinsames Sekretariat für die Koordination von verhaltenspolitischen Maßnahmen in den einzelnen Ministerien.

Eine vierte Länderfamilie umfasst die zunehmend verhaltenspolitisch aktiven Staaten Lateinamerikas. Den Schwerpunkt bilden hier Verhaltensinterventionen in der Steuer- und Sozialpolitik, die in enger Kooperation mit dem BIT und der Weltbank nun in Costa Rica und Guatemala umgesetzt werden. Mexiko ist mit dem 1997 etablierten Conditional Cash Transfer Programme (CCT) „Prospera“ ein besonders prominenter und auch einflussreicher Fall für die Erprobung verhaltensändernder Maßnahmen. In Zusammenarbeit mit dem Präsidialamt Mexikos, der zivilgesellschaftlichen Organisation Qué Funciona para el Desarrollo (QFD) und UNICEF erprobt BIT ein interaktives SMS-System, das schwangere Mütter zur Wahrnehmung von Untersuchungs- und Vorsorgeterminen anregen soll. „Prospera Digital“ wird seit 2015 in nunmehr über 300 Kliniken erprobt. Geplant sind außerdem Verhaltensinterventionen zur Bekämpfung von Korruption in Zusammenarbeit mit den Behörden in Argentinien, Mexiko und Kolumbien.

In weiteren Ländern ist die Einrichtung von verhaltenspolitischen Expertenteams nach dem Vorbild des BIT geplant oder bereits umgesetzt worden: Beispiele sind Indiens Think Tank NITI Aayog in Kooperation mit der Bill & Melinda Gates Foundation, die Regierung Qatars in Form der Qatar Behavioural Insights Unit (QBIU), das Umweltministerium Japans oder neuerdings NudgeLebanon.

Verhaltenspolitik auf der transnationalen und europäischen Ebene

Die Verbreitung von Verhaltenspolitik hat längst auch Organisationen auf der transnationalen Ebene erreicht. Die Weltbank legte mit ihrem „Mind, Behavior and Development (eMBed)“-Team, 2015 den Entwicklungsbericht „Mind, Society and Behaviour“ vor, der erstmals systematisch die Grundlagen, Anwendungsfelder und Entwicklungsmöglichkeiten von Verhaltenspolitik in einen globalen Zusammenhang gebracht hat. Die Vereinten Nationen haben die UN Behavioural Initiative (UNBI) etabliert und testen derzeit im Rahmen des Agenda-2030-Prozesses Verhaltensinterventionen in den Bereichen Armut, Gleichstellung, Umwelt und Migration. Die OECD hat nun auch einen Bericht vorgelegt, der Interventionen aus den Bereichen Energieeffizienz und Umwelt, Mobilität, Wassermanagement und Nahrungsmittelsicherheit präsentiert und sich damit auf den durch das Weltwirtschaftsforum in Davos 2011 erstmals thematisierten „Nexus“ zwischen diesen Politikfeldern konzentriert. Transnational agierende Nichtregierungsorganisationen wie die Bill & Melinda Gates Foundation, ideas42 oder das Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) experimentieren ebenfalls mit Verhaltensinterventionen quer zu etablierten Politikbereichen.

Wie neuere Studien zeigen, engagiert sich die Europäische Kommission bereits seit mindestens zehn Jahren in diesem Bereich und entwickelt entsprechende

Interventionen in einem zunehmend größeren Spektrum von Politikbereichen, das von gesundheitspolitischen Strategien gegen Übergewicht und dem Einsatz von CO₂-Kennzeichnungen bis zur Bekämpfung der Online-Spielsucht reicht. Im Jahr 2014 gründete die Kommission die Foresight and Behavioural Insights Unit (FBIU), deren Aufgabe die Entwicklung, Koordination und Umsetzung verhaltenspolitischer Interventionen in Europa ist.

Zusammengefasst beruht die Inter- und Transnationalisierung der Verhaltenspolitik also auf Multiakteursnetzwerken, die nationale Grenzen, Regulierungsebenen und Politikfelder überschreiten und dabei Experten und politische Akteure aus verschiedenartigen Kontexten in wechselseitigen Austausch bringen. Sicherlich ist Verhaltenspolitik auch ein Ergebnis des „Zeitgeistes“. Ihr Aufstieg ist jedoch nur zu verstehen, wenn sie im Zusammenhang solcher grenzüberschreitenden Expertenkonstellationen analysiert wird, denen es gelingt, sowohl politisch als auch wissenschaftlich an Bedeutung und Autorität zu gewinnen.

Um die hier skizzierten Fragen und Thesen vertiefen zu können, bedarf es mindestens dreier Forschungslinien jenseits der bisherigen, mitunter etwas aufgeregten Nudging-Debatten: Erstens sollte mithilfe von Analysen der globalen Netzwerke der Verhaltenspolitik präziser ausgelotet werden, wer die zentralen Akteure sind und wie sie sich über die Zeit entwickelt haben. Zweitens wären im Hinblick auf die hier knapp dargestellten Varianten der Verhaltenspolitik die vielfältigen, teilweise gegenläufigen und teilweise einander verstärkenden Faktoren zu bestimmen, die auf nationaler und regionaler Ebene zu einer Übernahme und Übersetzung bestimmter Instrumente in lokale Politiken führen. Dann ließen sich auch Aussagen darüber treffen, unter welchen Bedingungen sich Verhaltenspolitik besonders rasch verbreitet und wo sie auf Widerstand stößt. Drittens wäre dann genauer zu untersuchen, zu welchen bislang unerkannten Nebeneffekten Verhaltenspolitik führt. Derzeit wissen wir noch sehr wenig über ihre langfristigen Folgen, ihre Kombinierbarkeit mit anderen politischen Instrumenten und über die Umstände, unter denen Verhaltenspolitiken schlicht versagen. Während Nudges vielfach in gut kontrollierten Situationen getestet werden, ist noch immer unklar, wie sie sich unter den zunehmend komplexen, vielschichtigen Bedingungen politischer Regulierung verhalten.

Literatur

Straßheim, Holger: „Die Globalisierung der Verhaltenspolitik“. In: Katharina Hirschbrunn/Gisela Kubon-Gilke/Richard Sturn (Hg.): Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch Band 16: Kapitalismus, Globalisierung, Demokratie. Marburg: metropolis 2017, S. 211–242.

Straßheim, Holger/Korinek, Rebecca Lea: „Cultivating ‚Nudge‘: Knowing Behavioural Governance in the UK“. In: Richard Freeman/Jan-Peter Voss (Hg.): Knowing Governance. The Epistemic Construction of Political Order. Palgrave Studies in Science, Knowledge and Policy. Houndmills et al.: Palgrave 2016, S. 107–126.



Rebecca Lea Korinek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Wissenschaftspolitik. Sie widmet sich vor allem der Verbraucherpolitik, der regulativen Politik und Expertise sowie Innovation, Wissen(schaft) und Kultur. *(Foto: Udo Borchert)*

rebecca-lea.korinek@wzb.eu