

Menschenbild und Politik Die Verhaltensökonomik verschiebt die Maßstäbe für legitimes Regieren

Florian Irgmaier

Die Bundestagsdebatte über die Neuregelung der Organspende im Januar dieses Jahres war auch ein Streit um das Wesen des Menschen. Anhänger*innen der bisher – und, um es vorwegzunehmen, auch weiterhin – geltenden Zustimmungslösung standen Verfechter*innen der sogenannten „doppelten Widerspruchslösung“ gegenüber. Diese sah vor, dass alle Personen ab 16 Jahren als Organspender*innen gelten sollten, solange sie nicht ausdrücklich widersprechen. Interessanterweise beriefen sich beide Seiten auf das Menschenbild des Grundgesetzes, mit dem ihre jeweiligen Argumente in Einklang stünden. Das Beispiel zeigt, dass Menschenbilder mehr sind als eine rein akademische Kategorie, mit denen Erstsemester die Klassiker der politischen Ideengeschichte zu unterscheiden lernen. Sie sind eine wichtige argumentative Ressource, mit der in der politischen Praxis Urteile über die Legitimität oder Illegitimität staatlichen Handelns begründet werden. Deshalb kommt dem Aufstieg eines neuen Menschenbildes, der sich seit etwa einem Jahrzehnt beobachten lässt, besondere Bedeutung zu: Das Menschenbild der Verhaltensökonomik konkurriert mit etablierten Vorstellungen vom Menschen und könnte, wenn es sich durchsetzt, die Kriterien politischer Legitimität und damit auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger*innen nachhaltig verändern.

Menschenbilder und Legitimität

Zunächst ist zu fragen: Welchen Stellenwert hat Legitimität in der Politik? Der Soziologe Max Weber hat Legitimität als ein besonderes Fügsamkeitsmotiv beschrieben – als einen Grund unter mehreren möglichen also, sich den gegebenen politischen Verhältnissen und den mit ihnen verbundenen Zumutungen nicht zu widersetzen. Gegenüber der Fügsamkeit etwa aus Furcht vor Sanktionen oder aus Hoffnung auf ökonomische Vorteile zeichnet sich Legitimität dadurch aus, dass politische Verhältnisse hingenommen werden, weil ihnen eine besondere sittliche Qualität zugesprochen wird. An die Legitimität dieser oder jener Verhältnisse zu glauben, bedeutet also, ein normatives Urteil über die Hinnehmbarkeit einer bestimmten Ordnung zu fällen, kurz: eine Bewertung vorzunehmen. Wie, neben anderen, Peter Graf Kielmansegg und Rainer Forst betonen, hängen die Stabilität und Funktionstüchtigkeit eines Gemeinwesens wesentlich vom Glauben der Mehrheit der Bevölkerung an seine Legitimität ab. Wollen Regierung und Verwaltung dauerhaft mit der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft und Gesetzestreue der Bevölkerung rechnen, müssen sie ihren Handlungsspielraum daher auf die Optionen einschränken, die von den Regierten als legitim anerkannt werden.

Nun kann ein und dasselbe Staatswesen aus einer Perspektive legitim, aus einer anderen illegitim erscheinen. Denn wie eine Sache bewertet wird, hängt nicht allein von der Beschreibung der Sache selbst ab, sondern ebenso von den Maßstäben, die jeweils angelegt werden. Diese triviale Einsicht gilt im Kleinen, etwa bei der Notenvergabe in Schulen, wie im Großen, zum Beispiel eben bei der Beurteilung politischer Verhältnisse. Entscheidend sind die jeweils angelegten Legitimitätsmaßstäbe. Sie bilden zentrale Bestandteile dessen, was oft als politische Philosophie oder, ungenau, als Ideologie bezeichnet wird. Ob Liberalismus, Republikanismus oder Sozialismus: Eine politische Philosophie ist letztlich nichts anderes als eine Richtschnur, anhand derer soziale Ordnungen sich be-

Summary: The criteria against which the legitimacy of governmental action is evaluated depend, among other factors, on the underlying assumptions about human nature. Currently, assumptions about human nature developed by behavioral economics are gaining political relevance, promoting new criteria for legitimate governmental action. If this description of human nature prevails, some of the principles of liberal social order may come under pressure.

Kurz gefasst: Die Maßstäbe, an denen sich Urteile über die Legitimität staatlichen Handelns orientieren, hängen auch von den zugrunde gelegten Menschenbildern ab. Gegenwärtig gewinnt das Menschenbild der Verhaltensökonomik politisch an Bedeutung und mit ihm neue Maßstäbe legitimen staatlichen Handelns. Setzt sich dieses Menschenbild durch, geraten zentrale Prinzipien liberaler Gesellschaftsordnung unter Druck.

gründet rechtfertigen oder kritisieren lassen. Pluralistische Gesellschaften zeichnen sich dadurch aus, dass stets mehrere Legitimitätsmaßstäbe um Geltung konkurrieren. Eingehegt wird diese Konkurrenz durch Verfassungen, mit denen Gemeinwesen einzelne Maßstäbe einer guten Ordnung, etwa die Gleichheit vor dem Gesetz, dem politischen Wettstreit zu entziehen versuchen.

Ob Menschen diese oder jene Legitimitätsmaßstäbe zur Grundlage ihrer politischen Urteile machen, hängt auch davon ab, welche der angebotenen Maßstäbe sich auf überzeugende Begründungen stützen können. Ein wichtiger argumentativer Grundpfeiler überzeugender Legitimitätsmaßstäbe sind die jeweils zugrunde gelegten anthropologischen Annahmen, oder einfacher: Menschenbilder. Dabei handelt es sich um Annahmen über Eigenschaften und Veranlagungen, die allen Menschen jenseits individueller Besonderheiten gemeinsam sind. Spätestens seit der Antike beschäftigen Gesellschaften sich mit der Frage, was den Menschen als Gattungswesen eigentlich ausmache, und bringen dabei höchst unterschiedliche Beschreibungen hervor. Je nach Art der Beschreibung erscheinen dann bestimmte Maßstäbe plausibler als andere: Geht man mit Thomas Hobbes davon aus, dass der Mensch seinen Mitmenschen ein Wolf sei, wird ein Staat sich primär daran messen lassen müssen, ob er diese Wolfsnatur im Zaum halten kann; folgt man dagegen Jean-Jacques Rousseaus Annahme, dass der Mensch über die Anlage zur sittlichen Vervollkommnung verfüge, lassen sich Gemeinwesen danach beurteilen, inwieweit sie die Entfaltung dieses Potenzials fördern.

Annahmen über menschliches Verhalten prägen jedoch nicht nur die normativen Kriterien legitimen Regierens, sondern auch die Strategien technisch erfolgreichen Regierens. Ein berühmtes Beispiel liefert der Florentiner Staatsmann und Gelehrte Niccolò Machiavelli. In seinem zu Beginn des 16. Jahrhunderts verfassten Buch „Il Principe“, einer Art Ratgeber zur Herrschaftssicherung, beschreibt er den Menschen als „undankbar, wankelmütig, unaufrichtig, heuchlerisch, furchtsam und habgierig“ und entwickelt Strategien, mit denen Herrschende genau diese Eigenschaften zur Sicherung ihrer Macht ausnutzen können. Der legitimatorische und der strategische Aspekt von Menschenbildern sind allerdings selten unabhängig voneinander: Oft beeinflussen Beschreibungen des Menschen, die der Entwicklung wirksamer Regierungsstrategien dienen, auch die Maßstäbe legitimen staatlichen Handelns. Auch bei der Debatte um die Legitimität verhaltensökonomisch informierter Politikinstrumente, sogenannter *nudges*, lässt sich das beobachten.

Der libertäre Paternalismus

Bei Nudges, deutsch „Stupsern“, handelt es sich um einen Typ von Politikinstrumenten, der im vergangenen Jahrzehnt an Bedeutung gewonnen hat und mittlerweile in vielen Staaten eingesetzt wird. Geprägt wurde der Begriff durch Richard H. Thaler, Gewinner des Wirtschaftsnobelpreises 2017, und Cass R. Sunstein in dem 2008 erschienenen Bestseller „Nudge“. Als Nudge verstehen die Autoren „alle Maßnahmen, mit denen Entscheidungsarchitekten das Verhalten von Menschen in vorhersagbarer Weise verändern können, ohne irgendwelche Optionen auszuschließen oder wirtschaftliche Anreize stark zu verändern“. Die Umstellung von einer Einwilligungs- auf eine Widerspruchslösung, wie sie auch für die Organspende erwogen wurde, ist ein typischer Nudge: Während bei der Einwilligungslösung Personen ausdrücklich zustimmen müssen, bevor ein bestimmter Zustand eintritt, werden sie bei der Widerspruchslösung so lange so behandelt, als hätten sie diesem Zustand zugestimmt, bis sie explizit widersprechen. Studien zeigen, dass eine solche Umstellung bereits ausreicht, um die Zahl etwa derjenigen zu erhöhen, die in eine private Altersvorsorge einzahlen – es bedarf hierfür keines Zwangs oder Anreizes.

Wie bei Machiavelli liegen auch den Instrumenten des Nudging bestimmte Annahmen über menschliches Verhalten zugrunde. Ihrer Quelle und ihrem Inhalt nach unterscheiden sich diese Annahmen wesentlich von denen Machiavellis – schmeichelhafter sind sie kaum. Das Menschenbild des Nudging setzt sich zusammen aus einer Vielzahl experimenteller Befunde, die die Disziplin der Ver-

haltensökonomik in den vergangenen Jahrzehnten erarbeitet hat. Viele dieser Befunde zeigen, dass die menschliche Kognition systematischen Verzerrungen unterliegt. Aufgrund dieser Verzerrungen werden die Präferenzen und das Verhalten von Menschen durch Merkmale von Entscheidungssituationen beeinflusst, die für einen (fiktiven) vollständig rationalen Akteur unerheblich wären. Zum Beispiel seien Menschen anfällig für Framing, sie ließen sich also von unterschiedlichen Darstellungen ein und derselben Situation in ihrer Entscheidung beeinflussen.

Diese und weitere Annahmen leiten die Gestaltung von Nudges an. Das Menschenbild der Verhaltensökonomik ermöglicht jedoch nicht nur Neuerungen in der Art und Weise, wie regiert wird, sondern auch neue Rechtfertigungen dafür, warum Nudges legitim seien. Legt man liberale Maßstäbe an, geraten Nudges in den Verdacht der Übergriffigkeit, wenn sie in die Entscheidungen von Personen eingreifen, die, wenn überhaupt, nur sich selbst schaden. Thaler und Sunstein dagegen argumentieren, dass es „für Entscheidungsarchitekten legitim ist, das Verhalten der Menschen zu beeinflussen, um ihr Leben länger, gesünder und besser zu machen.“ Dabei berufen sie sich erneut auf das Menschenbild der Verhaltensökonomik, das zeige, wie Menschen sich wirklich verhielten, und entwickeln auf dieser Grundlage die politische Philosophie des „libertären Paternalismus“: Da individuelle Präferenzen – so, wie sie sich in Handlungen und Unterlassungen äußern – systematisch verzerrt seien, sei es akzeptabel, wenn sich der Staat über sie hinwegsetzt, um Personen zu dem Verhalten zu bewegen, das diese rückblickend selbst als klug einschätzen würden. Statt also, wie im Liberalismus, die Legitimität staatlichen Handelns davon abhängig zu machen, dass die faktischen Präferenzen von Personen weitgehend unbeeinträchtigt bleiben (solange sie nicht Dritten schaden), gilt dieser Perspektive dasjenige staatliche Handeln als legitim, das den „eigentlichen“ – das heißt hier: den informierten – Präferenzen der Betroffenen dient. Diese eigentlichen Präferenzen ließen sich, wie Sunstein in „The Ethics of Influence“ darlegt, wissenschaftlich ermitteln. Das verhaltensökonomische Menschenbild verschiebt so die Deutungshoheit über das eigene Wollen: Erst die Annahme kognitiver Verzerrungen stützt die kontraintuitive Behauptung, Andere könnten die eigenen Präferenzen, zumindest die „eigentlichen“, besser kennen als man selbst. Weil faktische Präferenzen als verzerrt, „eigentliche“ Präferenzen aber als wissenschaftlich ermittelbar gelten, tritt der Staat im libertären Paternalismus, wie es der Soziologe Ulrich Bröckling treffend zuspitzt, „als Anwalt des Noch-nicht-Ichs auf und nimmt in dessen Namen das Jetzt-Ich in die Verantwortung“. Entscheidend für diese radikale Umdeutung der Kriterien legitimen Regierens ist das Menschenbild der Verhaltensökonomik, das dem Verhalten von Individuen mit dem Generalverdacht der Verzerrtheit begegnet.

Eine Herausforderung für die liberale Ordnung

Auch wenn Menschenbilder zunehmend nicht mehr religiös oder philosophisch, sondern experimentell fundiert sind, spielen sie weiterhin eine entscheidende Rolle für die Frage, welche staatlichen Handlungen mit öffentlicher Zustimmung rechnen können und welche nicht. Wie würde sich eine politische Ordnung verändern, wenn das Menschenbild der Verhaltensökonomik zur Dominanz aufsteigt? Ein solcher anthropologischer Wandel könnte eine zentrale Stütze liberaler Gesellschaftsordnungen untergraben. Denn das bislang vorherrschende Menschenbild des Liberalismus dient als begründender Unterbau für viele Prinzipien, nach denen das soziale Leben in westlichen Gesellschaften eingerichtet ist. Dass wir von Anderen Rechtfertigungen für ihr Handeln erwarten, dass wir Verbrechen als vermeidbare Verfehlung bestrafen, dass wir das demokratische Votum Anderer ernst nehmen – all dies setzt voraus, dass wir Entscheidungen mündigen Individuen zurechnen, nicht ihren kognitiven Verzerrungen oder der Entscheidungssituation. (Dass die Figur des mündigen Individuums oft genug herangezogen wird, um menschliches Elend als selbstverschuldet zu rechtfertigen, soll allerdings zumindest in Klammern erwähnt werden.) Verliert die Annahme des mündigen Individuums, so fiktiv auch immer sie sein mag, an Plausibilität, geraten auch diese Prinzipien unter Druck.



Florian Irgmaier ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Quantifizierung und gesellschaftliche Regulierung am Weizenbaum-Institut für die vernetzte Gesellschaft. In seiner Dissertation untersucht er, wie die wissenschaftliche und technische Verfügbarmachung menschlichen Verhaltens liberale Normen unter Druck setzt. (Foto: David Ausserhofer)

florian.irgmaier@wzb.eu

Schon 1953 warnte der Philosoph und Soziologe Helmuth Plessner vor den Problemen, die sich aus der wissenschaftlichen Beschreibung des Menschen ergeben: „Für jede theoretische Bestimmung unseres Wesens haben wir zu zahlen, sie ist ein Vorgriff auf die Praxis, von ihr hängt ab, was aus uns wird. So wie der Mensch sich sieht, wird er; [...]“ Daraus muss man kein zwingendes Argument gegen jede Form des Nudging oder gegen die Evidenzbasierung von Politik allgemein ableiten. Eine kritische Öffentlichkeit sollte jedoch bedenken, dass jedes Menschenbild – auch wenn es über wissenschaftliche Autorität verfügt – eine Vorentscheidung darüber enthält, welches Regierungshandeln künftig Chancen hat, als legitim anerkannt zu werden. Die Debatte, von welchem Menschenbild staatliches Handeln auszugehen hat, sollte neben Wohlfahrts- und Effizienzfragen daher auch berücksichtigen, welche sozialen Normen jeweils begünstigt oder geschwächt werden.

Literatur

Bröckling, Ulrich: „Nudging: Gesteigerte Tauglichkeit, vertiefte Unterwerfung“. In: Ders. *Gute Hirten führen sanft: Über Menschenregierungskünste*. Berlin: Suhrkamp 2017, S. 175–196.

Forst, Rainer: *Normativität und Macht: Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*. Berlin: Suhrkamp 2015.

Plessner, Helmuth: „Über Menschenverachtung“. In: Ders.: *Conditio humana* (Hg. Günter Dux/Odo Marquard/Elisabeth Ströker). 2. Auflage. *Gesammelte Schriften*, Bd. VIII. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2015, S. 105–116.

Sunstein, Cass R.: *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. New York: Cambridge University Press 2016.

Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R.: *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt*. Berlin: Ullstein 2011.

Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft: Soziologie. Unvollendet. 1919–1920* (Hg. Knut Borchardt/Edith Hanke/Wolfgang Schluchter). *Max Weber Gesamtausgabe*, Bd. 23. Tübingen 2013: J.C.B. Mohr (P. Siebeck).