

Welten der Verhaltenspolitik: Nudging im inter- und transnationalen Vergleich

HOLGER STRASSHEIM UND REBECCA-LEA KORINEK

Holger Straßheim, Universität Bielefeld, E-Mail: holger.strassheim@uni-bielefeld.de
Rebecca-Lea Korinek, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), E-Mail: korinek@wzb.eu

Zusammenfassung: Der Beitrag möchte ein besseres Verständnis der inter- und transnationalen Verbreitung von Nudging als einem Subtypus von Verhaltenspolitik schaffen. Auf der Grundlage einer Dokumentenauswertung und von Interviews diskutieren wir in zwei Schritten, wie die Entstehungs- und Erfolgsbedingungen für den weltweiten Aufstieg von Verhaltenspolitiken sein könnten. Erstens wird aufgezeigt, dass die Transnationalisierung der Verhaltenspolitik keineswegs einem einheitlichen Modell folgt. Im Ländervergleich finden wir vielmehr eine begrenzte Vielfalt der „varieties of behavioural public policy“, die sich mit Blick auf die Richtung und Tiefe von Institutionalisierungsprozessen sowie hinsichtlich der Politikfeldorientierung unterscheiden. Wir unterscheiden zwischen vier „Welten der Verhaltenspolitik“, einer angelsächsischen, skandinavischen, kontinentaleuropäischen und einer lateinamerikanischen Ländergruppe. Die Verbreitung von Verhaltenspolitik und ihre häufigste, mindestens aber prominente Ausprägung – das Nudging – vollzieht sich im Zusammenspiel nationaler und transnationaler Netzwerke zwischen wissenschaftlichen, politischen und administrativen Akteuren. In einem zweiten Schritt werden die dieser grenzüberschreitenden Vernetzungsdynamik zugrundeliegenden Mechanismen genauer beleuchtet. Abschließend schlagen wir zur Vertiefung der im Beitrag skizzierten Thesen drei weiterführende Forschungslinien vor.

Summary: This contribution aims at a better understanding of the inter- and transnational diffusion of nudging as a subtype of behavioural public policy. It explores the reasons for this rise of behavioural public policies in two steps. First, the spread of behavioural public policy does not follow a uniform model. Rather, we observe 'varieties of behavioural public policy' in terms of both, institutionalization and policy areas. We identify four country-specific clusters of behavioural public policy (Anglo-Saxon; Scandinavian; Continental European and Latin-American). The diffusion of behavioural public policy, and of nudging as its most common form, takes place via the interplay between national and transnational networks connecting scientific, political and administrative actors. Second, the underlying mechanisms will be examined to a greater detail. In conclusion, three lines of further research are suggested.

- JEL classification: A14, B21, C91, D04, D83, I31
- Keywords: Behavioural public policy, behavioural economics, transnational governance, nudging

I Einleitung

Treppenstufen mit Pianoklang zur spielerischen Fitnesssteigerung; Geschwindigkeitsillusionen durch Straßenmarkierungen; abstoßende Darstellungen auf Zigarettenpackungen; die gezielte Reduktion von Reinigungskosten durch ein Fliegensymbol im Pissoir – diesen und anderen Formen des „Anstoßens und Anstupsens“ der Bürger haftet, bei allen kontroversen Diskussionen, längst etwas Banales an. Sie sind sowohl international als auch transnational, also jenseits der staatlichen Ebene, weit verbreitet (OECD 2017a, Straßheim 2017c). Genau diese grenzüberschreitende Verbreitung und stellenweise auch Veralltäglichung von Verhaltenspolitiken in ihren vielfältigen Varianten erscheint erklärbungsbedürftig. Der Beitrag möchte aus der Perspektive der sozialwissenschaftlichen Expertiseforschung ein besseres Verständnis der inter- und transnationalen Verbreitung von Nudging als einem Subtypus von Verhaltenspolitik (*behavioural public policy*) schaffen. Aus dieser Perspektive dürfen Nudging und andere Formen der Verhaltenspolitik nicht als etwas von vornherein Gegebenes verstanden, sondern müssen in ihren Entstehungs- und Erfolgsbedingungen begriffen werden.

Nudges sind spezifische verhaltenspolitische Maßnahmen, die ohne Zwang und ohne signifikante ökonomische, soziale, zeitliche oder sonstige Anreize Verhaltensänderungen auslösen sollen, indem sie auf nichtreflexive, gleichsam „automatische“ Mechanismen des kognitiven Systems zielen. Nudging knüpft an wissenschaftliche Erkenntnisse über Entscheidungsheuristiken und fehlerhafte Verzerrungen von Entscheidungs rationalitäten (*biases*) an (Thaler und Sunstein 2008). Diese Verzerrungen können kostspielig sein: Jahrelang ungelesene Zeitschriften werden weiterhin abonniert; nach Erdbeben steigt trotz der Seltenheit des Phänomens die Zahl der Versicherungen gegen Erdbeben an. Zudem werden Verhaltensweisen durch die Auswahl situation und Art der Präsentation von Optionen („Entscheidungsarchitekturen“) beeinflusst – die Anordnung von Produkten in einer Cafeteria oder der Aufbau einer Internetseite können die Auswahlentscheidung verändern. Entgegen der weitverbreiteten Annahme, dass mehr Informationen die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzen, die mit dem Gebrauch eines bestimmten Produkts verbundenen Risiken richtig zu beurteilen, lösen zusätzliche Informationen nicht immer das Problem. Sie können auch zu mehr Komplexität, mehr Unsicherheit und damit möglicherweise auch weiteren Fehlentscheidungen führen.

Nudging beruht auf einer gezielten Veränderung der „Entscheidungsarchitektur“ und macht sich so Heuristiken zu Nutze, um Verzerrungen im Verhalten auszugleichen – *biases* werden mithilfe von *biases* ausgeglichen. Nudging stellt damit einen Subtypus der *behavioural public policy* dar, also all jener Maßnahmen und Koordinationsmodi der Politik, die auf individuelles oder kollektives Verhalten gerichtet sind und die an Erkenntnisse der Verhaltensökonomie, der Psychologie, der Verhaltens- oder Neurowissenschaften anschließen. Die zunehmende inter- wie transnationale Verbreitung solcher Verhaltenspolitiken können wir seit mehr als zehn Jahren beobachten. In ihrem 2017 veröffentlichten Bericht „Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World“ kommt die OECD (2017a) auf der Grundlage eines Surveys in 23 Staaten zu dem Schluss, man habe es mittlerweile nicht mehr mit einem Modetrend zu tun. Zuvor hatten bereits die Europäische Union (EU), die Weltbank (World Bank) und die Vereinten Nationen (United Nations, UN) ihre Bemühungen um die Umsetzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse in so verschiedenen Feldern wie etwa der Entwicklungs-, Energie-, Konsumenten-, Gleichstellungs-, Migrations- oder Antikorruptionspolitik dokumentiert (Lourenco et al. 2016, United Nations 2016, World Bank 2015). Vor diesem Hintergrund geht der Beitrag in zwei Schritten der Frage

nach, was die Entstehungs- und Erfolgsbedingungen für die inter- und transnationale Verbreitung von Verhaltenspolitiken sind.

In Abschnitt 2 zeigen wir, dass die Verbreitung der Verhaltenspolitik keineswegs einem einheitlichen Modell folgt. Im Ländervergleich finden wir vielmehr eine Vielfalt der *varieties of behavioural public policy*, die sich mit Blick auf die Richtung und Tiefe von Institutionalisierungsprozessen sowie hinsichtlich der Politikfeldorientierung unterscheiden. In einem ersten Schritt sollen deshalb auf Basis eines typologischen Zugangs vier verhaltenspolitische Cluster im Ländervergleich skizziert werden: eine angelsächsische, skandinavische, kontinentaleuropäische und eine lateinamerikanische Variante. Wie sich hierbei insbesondere am Beispiel der angelsächsischen und lateinamerikanischen Länder zeigen lässt, vollzieht sich die Verbreitung von Verhaltenspolitik und ihre häufigste Ausprägung des Nudgings im Zusammenspiel nationaler und transnationaler Netzwerke zwischen wissenschaftlichen, politischen und administrativen Akteuren.

In Abschnitt 3 beleuchten wir die diesen Wechselwirkungen zugrundeliegenden Mechanismen genauer. Verhaltensexerten, also beratende Akteure beziehungsweise Organisationen und Teams, die anders als reine Forschungsinstitutionen an den Schnittstellen von Wissenschaft und Politik agieren, stehen hier im Fokus. Ihre Durchsetzungs- und Deutungsfähigkeit erlangen sie, indem sie sich auf zugleich wissenschaftlich gültiges wie auch für die politische Praxis relevantes, in Problemlösungen übersetzbare und daher tendenziell wenig umstrittenes Wissen berufen und dabei Kompetenzen und Geltung innerhalb und jenseits nationaler Kontexte – also Autorität – beanspruchen. Dies gelingt nicht immer und der verhaltenspolitische Anspruch auf wissenschaftliche wie politische Autorität mag im Konflikt mit konkurrierenden Autoritätsansprüchen und kritischen Expertenzirkeln an seine Grenzen stoßen (Quack 2016, Straßheim et al. 2015). Wenn es jedoch gelingt, so argumentieren wir hier, dann ist dies das Ergebnis einer erfolgreichen Vernetzung, der Verwendung wissenschaftlich anerkannter und politisch leicht zu demonstrierender Formen der Evidenz und eines umfassenden Anspruchs auf Neustrukturierung politischer Entscheidungsprozesse.

Der Beitrag beruht auf einer Dokumentenauswertung und Interviews im Rahmen des von der Volkswagenstiftung geförderten Projekts „Studying the Changing Orders of Expertise“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2011–2015) sowie auf quantitativen Netzwerkdaten des von der National University of Singapore geförderten Projekts „Global Networks of Behavioural Expertise“ an der Humboldt-Universität und der Lee Kuan Yew School of Public Policy (2016–2017).

2 Varianten der Verhaltenspolitik: Inter- und transnationale Verbreitung

Erhebliche internationale Unterschiede von Verhaltenspolitik lassen sich hinsichtlich der Richtung und Tiefe von Prozessen der Institutionalisierung sowie der Politikfeldorientierung identifizieren. Mit Blick auf diese *varieties of behavioural public policy* leiten wir vier verhaltenspolitische Länderfamilien ab.

1. Angelsächsische Länder und hier insbesondere die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Neuseeland und Australien haben relativ früh, seit 2008, damit begonnen, Verhaltenspolitik systematisch in speziell dafür geschaffenen regierungsnahen Nudgingeinheiten ressortübergreifend zu

institutionalisieren. Der Aufstieg der Verhaltenspolitik in dieser Ländergruppe ist eng verbunden mit dem britischen Behavioural Insights Team (BIT). Das 2010 unter Cameron gegründete und ursprünglich im Cabinet Office angesiedelte BIT ist zum Modell für ähnliche Einrichtungen in weiteren angelsächsischen Ländern und mittlerweile weltweit zum paradigmatischen Vorbild geworden. Die vom BIT entwickelten und in entsprechenden Studien evaluierten verhaltenspolitischen Instrumente zielen mittlerweile auf ein denkbar breites Spektrum an Regulierungs- und Politikfeldern wie etwa Nichtraucherkampagnen, Organspende, Lebensmittelsicherheit und Ernährungsverhalten (BIT 2010, BIT 2013b), Verbraucherschutz (BIT und BIS 2011), Energiekonsum (BIT 2011), Finanzbetrug und Steuerpolitik (BIT 2012), gemeinnützige Spenden (BIT 2013a), Erwachsenenbildung, öffentliche Sicherheit, Personalrekrutierung oder Unternehmensförderung (BIT 2016). Schon sehr früh existierten britisch-amerikanische Kontakte zu den beiden Autoren des einflussreichen Buches „Nudge“ (Thaler und Sunstein 2008): Während Richard Thaler als langjähriger wissenschaftlicher Berater des BIT fungierte, leitete in den USA sein Koautor Cass Sunstein als international sichtbarer Direktor das Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA) von 2009 bis 2012 (Lunn 2014, Sunstein 2013). Die von Obama im September 2015 erlassene Executive Order 13707 „Using Behavioural Science Insights to Better Serve the American People“ weist alle Ministerien und Agenturen der amerikanischen Regierung an, Politiken und Programme auf die Anwendbarkeit verhaltenspolitischer Erkenntnisse zu überprüfen. Einen Schwerpunkt bilden in den USA Verhaltenspolitiken im Bereich des Konsumentenschutzes, in der Gesundheits-, Renten-, Steuer- und Bildungspolitik sowie in der Vereinfachung und Effizienzsteigerung von Verwaltungsprogrammen (Lunn 2014, Social and Behavioural Sciences Team 2015). Ähnliche politikfeldübergreifende 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 in enger Kooperation mit BIT UK und mit BIT Australia (BIT 2016, Financial Market Authority 2016).

2. Skandinavische Länder folgen in doppelter Hinsicht einem abweichenden Ansatz: Zum einen entwickeln und erproben in Norwegen und Dänemark neben Expertenteams vor allem Netzwerke gesellschaftlicher Akteure Instrumente der Verhaltenspolitik. Das Danish Nudging Network (DNN), ein Zusammenschluss zivilgesellschaftlicher, politisch-administrativer, wirtschaftlicher und verhaltenswissenschaftlicher Akteure, ist personell eng mit iNudgeyou, der „Danish Nudge Unit“ (so die Selbstauskunft) verbunden und kooperiert mit MindLab, einem von mehreren dänischen Ministerien und der Stadt Odense getragenen und mit Akteuren aus Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft interagierenden Politiklaboratorium (Hansen et al. 2013, Lourenco et al. 2016). In ähnlicher Weise bringt auch das norwegische GreeNudge seit seiner Gründung 2011 in verhaltenspolitischen Projekten Partner aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammen. Zum anderen war es die besondere Konzentration auf ökologische, energie-, umwelt- und gesundheitsbezogene Themen, die für lange Zeit skandinavische Ansätze von anderen Varianten der Verhaltenspolitik unterschied, also etwa die Erprobung von Interventionen mit dem Ziel der Abfallvermeidung, gesunder Ernährung oder Lebensmittelsicherheit (Lourenco et al. 2016). Mittlerweile ist das Aktivitätsspektrum aber deutlich erweitert worden und umfasst nun auch beispielsweise Anwendungen in der Steuer- oder Verbraucherpolitik.

3. In kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland, Italien, Österreich oder den Niederlanden dominiert eine eher dezentrale, ressortbezogene Praxis der Verhaltenspolitik, die nur teilweise durch Netzwerke oder Kooperationen zwischen Ministerien und Behörden koordiniert wird. In Deutschland existiert im Kanzleramt seit 2015 die Projektgruppe „Wirksam Regieren“ (2018)

mittlerweile ein eigenes Referat innerhalb einer neuen Abteilung „Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung“. Zudem haben vor allem das Umweltbundesamt (Beckenbach et al. 2016), das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Kooperation mit dem Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (Altmann et al. 2015) und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit dem Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (Deutscher Bundestag 2016) punktuell auf verhaltenspolitische Expertise zurückgegriffen. Das 2016 vorgestellte Konzept der „Deutschlandrente“ greift mit einer „Opt-Out“-Möglichkeit auf verhaltensökonomische Erkenntnisse zurück (Knabe und Weimann 2017). Ähnlich dezentral läuft die Erprobung verhaltenspolitischer Interventionen in Italien ab; hier manifestiert sich zudem eine verhaltenspolitisch inspirierte Form der Verwaltungsvereinfachung in der „Agenda per la Semplificazione 2015–2017“ und in der Etablierung des entsprechenden Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione (Lourenco et al. 2016, zur verhaltenspolitischen Bedeutung von Verwaltungs- und Regierungsvereinfachungen siehe Sunstein 2013). In den Niederlanden agiert das Wirtschaftsministerium als gemeinsames Sekretariat für die Koordination verhaltenspolitischer Maßnahmen in den einzelnen Ministerien, beispielsweise im Finanzministerium und im Ministerium für Infrastruktur und Umwelt (Stroeker 2016). Seit 2009 haben Institutionen wie etwa der Niederländische Wissenschaftsrat für Regierungspolitik (WRR) verstärkt auf die Bedeutung verhaltenspolitischer Erkenntnisse hingewiesen (WRR 2009, WRR 2014).

4. Die vierte Länderfamilie umfasst die zunehmend verhaltenspolitisch aktiven Staaten Lateinamerikas. Den Schwerpunkt bilden hier steuer- und gesundheitspolitische Verhaltensinterventionen, insbesondere Steuermahnungen (*tax reminder letters*), die in enger Kooperation mit dem BIT und der Weltbank nun in Costa Rica und Guatemala umgesetzt werden. Mexiko ist seit dem 1997 etablierten Conditional Cash Transfer Programme (CCT) „Prospera“ ein besonders prominenter und auch einflussreicher Fall für die Erprobung verhaltensändernder Maßnahmen. Hier kommt es zum Einsatz von Textnachrichten via Mobiltelefon, um die medizinische Regeluntersuchung schwangerer Mütter zur Routine werden zu lassen. Geplant sind außerdem Verhaltensinterventionen zur Bekämpfung von Korruption in Zusammenarbeit mit den Behörden in Argentinien, Mexiko und Kolumbien (BIT 2016).

Insbesondere die lateinamerikanischen Beispiele zeigen, dass die Verbreitung von Verhaltenspolitik längst auch Organisationen auf der transnationalen Ebene erreicht hat. Ein Protagonist ist die Weltbank mit ihrem Team „Mind, Behavior and Development (eMBeD)“, die 2015 mit dem Entwicklungsbericht „Mind, Society and Behaviour“ (World Bank 2015) erstmals systematisch die Grundlagen, Anwendungsfelder und Entwicklungsmöglichkeiten verschiedener Formen der Verhaltenspolitik in einen globalen Zusammenhang gebracht hat. Zudem haben die Vereinten Nationen vor kurzem die UN Behavioural Initiative (UNBI) etabliert, um im Rahmen des Agenda 2030 Prozesses Verhaltensinterventionen in den Bereichen Armut, Gleichstellung, Umwelt und Migration zu testen (United Nations 2016). Die OECD hat 2017 den Bericht „Tackling Environmental Problems with the Help of Behavioural Insights“ 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 interdependenten Politikfeldern konzentriert (OECD 2017a, OECD 2017b, Stirling 2015). Inter- und 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 Politikfeldgrenzen (Berndt 2015, ideas42 2016).

Mit Blick auf die EU ist die Forschung lange Zeit davon ausgegangen, dass Verhaltenspolitiken eher unsystematisch und nur stellenweise Anwendung finden (Alemanno und Spina 2014: 441, Lunn 2014). Neuere Studien zeigen jedoch, dass sich die Kommission bereits seit mindestens zehn Jahren in diesem Bereich engagiert (Lourenco et al. 2016, Reisch und Sandrini 2015, Straßheim 2017a). Dabei lassen sich drei Phasen der Verhaltenspolitik der EU unterscheiden (Straßheim 2017a: 150 ff.): Erste Ansätze verfolgte 2008 die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (DG SANTE, bis 2014 noch DG SANCO) über eine Reihe verhaltenspolitischer Konferenzen (EU Commission 2007a, EU Commission 2007b). Seit 2010 erleichtert die Kommission durch Forschungsförderung und entsprechende Studien verhaltensökonomische Forschungen zur Unterstützung von Regulierungen durch die EU. Die Etablierung des Behavioural Economics Teams am Institute for Health and Consumer Protection (IHCP) des Joint Research Centres (JRC) markiert die Phase der Institutionalisierung. In dem 2013 von diesem Team veröffentlichten Bericht „Applying Behavioural Insights to Policy-Making“ werden Leitlinien und Standards für die Evaluation und Umsetzung verhaltenspolitischer Instrumente im EU-Politikprozess (DG JRC 2013) formuliert. Im Jahr 2014 schließlich gründet das JRC die Foresight, Behavioural Insights and Design for Policy Unit am EU Policy Lab (FBIU), deren Aufgabe die Entwicklung, Koordination und Umsetzung verhaltenspolitischer Interventionen in der Kommission ist. Zu diesem Zeitpunkt hat sich die Zahl der Studien zum Einsatz verhaltensökonomisch inspirierter Politiken auf der Ebene der EU vervielfacht. Mit ihrem Bericht „Applying Behavioural Insights to Public Policy“ legt die Kommission nun einen ersten Überblick zu Maßnahmen auf der Ebene der EU wie auch in den Mitgliedsstaaten vor, um auf diese Weise einen Koordinierungs- und Standardisierungsprozess einzuleiten (Lourenco et al. 2016: 6 ff.).

Diese Zusammenschau der Entwicklung und Varianten verhaltensbasierter Politik zeigen, dass die globale Verbreitung der Verhaltenspolitik auf einem Zusammenspiel transnationaler Netzwerke zwischen wissenschaftlichen, politischen und administrativen Akteuren beruht. Die hier in der gebotenen Kürze dargestellten unterschiedlichen Varianten im Ländergruppenvergleich verweisen darauf, dass verhaltensbasierte Politikkonzepte dabei in ihre jeweiligen Expertise-, Rechts- und Verwaltungskulturen „übersetzt“ werden müssen, um sich in spezifischen nationalen Kontexten durchzusetzen (Straßheim und Korinek 2016).

3 Erfolgsbedingungen von Verhaltenspolitik

Die aktuelle Forschung beobachtet seit geraumer Zeit eine Vervielfachung von Experten, die über Grenzen und Ebenen hinweg agieren und dabei mit anderen Akteuren um inter- und transnationale Autorität und Einfluss konkurrieren (Quack 2016, Straßheim 2015, Zürn 2012). Professionsgemeinschaften, Unternehmen und Unternehmensverbünde, Agenturen, Think Tanks und Consultingfirmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen engagieren sich mit unterschiedlichem Erfolg in trans- und internationalen Deutungs- und Regelungsprozessen. Verhaltenspolitische Akteure sind wie viele Experten dann besonders erfolgreich, wenn sie sich grenzüberschreitend vernetzen, sich auf wissenschaftlich anerkannte und politisch leicht zu demonstrierende Evidenzen stützen und sich systematisch in den Ablauf politischer Entscheidungsprozesse einbringen.

Vernetzung

Dass es verhaltenspolitischen Akteuren gelingt, ihren Expertenstatus in einer großen Zahl von Politikfeldern und Anwendungsbereichen zu behaupten, hängt letztlich mit zwei Umständen zusammen. Zum einen positionieren sich Organisationen wie das BIT oder Netzwerke wie das „Danish Nudging Network“ direkt an den Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik. Es handelt sich um multidisziplinäre Organisationen (*multitasking mediators*) (Botzem und Straßheim 2016), die insbesondere jüngere Forschende mit Abschlüssen in Verhaltensökonomik, Psychologie, Politikwissenschaft, Kultur- und Verhaltensforschung sowie Mathematik rekrutieren. Diese starke akademische Orientierung in der Personalrekrutierung wird außerdem kombiniert mit einem besonderen Interesse an solchen Personen, die Arbeitserfahrungen in Regierungen, Unternehmen oder im Non-Profit-Sektor nachweisen können. Durch ihre strategische Positionierung in Regierungszentralen oder in interministeriellen Netzwerken, ihre Projektfähigkeit und die Fähigkeit zur Entwicklung, Erprobung und Evaluation von Verhaltenspolitiken in ein und derselben Organisation erschließen sie sich den Zugang zu den klar abgegrenzten, relativ überschaubaren Problemfeldern, die sowohl wissenschaftlich als auch politisch von hohem Symbolwert sind, wie etwa die Steuer- oder Energiepolitik. Zum anderen sind Organisationen der Verhaltensexpertise exzellent vernetzt. Sie bilden, wie in Abschnitt 2 bereits angedeutet, miteinander und mit externen Akteuren (Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Forschungsinstituten) relativ enge Konsultations- und Kooperationsbeziehungen. In den vergangenen zehn Jahren hat dies – gemessen an dem relativ kurzen Zeitraum – nicht nur zu einer Verdichtung der Beziehungen und zur Institutionalisierung von Einheiten nach dem Vorbild des BIT geführt, sondern auch zu einer fast explosionsartigen Ausweitung der Netzwerke bis auf die transnationale Ebene (Botzem und Straßheim 2016). Verhaltensexerten und -expertinnen werden in diesem Sinne direkt am Nexus zwischen Wissenschaft und Politik sozialisiert; von ihnen wird beides erwartet: wissenschaftliche Reputation und politischer Realismus (aufschlussreich dazu: Halpern 2016).

Verhaltenspolitische Evidenzen

Für die Verbreitung von Verhaltenspolitiken sind randomisierte Kontrollstudien (*randomized controlled trials*, (RCT)) von nicht zu unterschätzender Bedeutung. RCTs werden eingesetzt, um bei der Ex-ante-Bewertung von Interventionen mögliche Einflussfaktoren zu kontrollieren, Verzerrungen auszuschließen und kausale Zusammenhänge zu identifizieren. Die zufallsgesteuerte Zuteilung von Probanden zur Experimental- oder Kontrollgruppe soll genau dies leisten. Seit einigen Jahren werden RCTs in der Evaluationsforschung als „Goldstandard“ bezeichnet; sie rangieren daher an der Spitze entsprechender Evidenzhierarchien (Munro 2014, Pearce und Raman 2014). RCTs sind nicht nur (verhaltens-)wissenschaftlich anerkannt; mit den Ergebnissen daraus werden Akteure aus Politik und Verwaltung auch mit Daten und Fakten ausgestattet, die in eindrücklicher Weise die Wirkung spezifischer Instrumente belegen und bewertbar machen sollen (kritisch zu den Grenzen und der politischen Instrumentalisierung von RCTs Deaton and Cartwright 2016). Die durch einen einzigen Satz in einem *tax reminder letter* bewirkten Steuerzuflüsse oder die Steigerung der Examensleistungen durch Textnachrichten an Schüler werden so klar bezifferbar und gehen dann als unmittelbar einleuchtende Argumente in die Vorbereitung und Rechtfertigung von politischen Entscheidungen ein (Beispiele dazu in BIT 2016). Mit der Multiplikation von RCTs durch international agierende Organisationen können darüber hinaus Hunderte von Politikinterventionen in verschiedenen Regionen der Welt zugleich getestet werden (Banerjee und Duflo 2012, Berndt 2015, Straßheim 2017b). Damit werden RCTs zu einem Instrument der grenzüberschreitenden Standardisierung und der Expansion eines spezifischen Methodenverständnisses (Pearce und Raman 2014).

Politikdesign

Schließlich gelingt es den Protagonisten der Verhaltenspolitik, auch in zeitlicher Hinsicht Glaubwürdigkeit und Sachverstand geltend zu machen. Empirisch informierte Regulierung, so wird von Anfang an klargemacht, muss systematisch und zu jedem Zeitpunkt in politische Prozeduren und Abläufe eingeklinkt sein (Sunstein 2011). Mehr noch, verhaltenspolitische Experten entwickeln Standards und Leitlinien, damit der gesamte Politikprozess auf die Mikrozyklen und Erkenntnisse experimenteller Studien eingestellt wird. In mehreren Studien für die EU argumentieren die Autoren, dass die Einbeziehung von Verhaltenserkenntnissen eng mit den Zeithorizonten und Rhythmen des Politikbetriebs synchronisiert werden muss (DG JRC 2013). Allein der Titel der Foresight, Behavioural Insights and Design for Policy Unit der EU macht diesen auch zeitlich umfassenden Anspruch deutlich. Es geht letztlich um ein verhaltenspolitisches Design des gesamten Politikprozesses.

4 Schlussfolgerungen

Ob es sich bei Verhaltenspolitiken um eine jener typischen Modewellen des öffentlichen Sektors wie etwa der Qualitätsbewegung (*Total Quality Management*) in den 1980er Jahren oder New Public Management in den 1990er Jahren handelt oder doch um einen tiefgreifenden Wandel, scheint unseres Erachtens angesichts der aufgezeigten länderspezifischen Unterschiede noch nicht ausgemacht. Allerdings hinterlassen Modewellen, selbst wenn sie längst abgeklungen sind, institutionelle Sedimentierungen und Restbestände, die langfristig transformative Wirkung haben können. Im Falle von Verhaltenspolitiken ist das durchaus nicht unwahrscheinlich: Sie erfahren – wie hier gezeigt werden sollte – auf der internationalen, europäischen und transnationalen Ebene in den vergangenen zehn Jahren eine erhebliche Verbreitung. Dazu tragen bereits seit den 1990er Jahren transatlantische Netzwerke bei, die zunehmend einen globalen Verweisungsraum bilden, in dem Autorität auf der Grundlage wissenschaftlich anerkannten und politisch akzeptierten Wissens gewonnen und durch wechselseitige Bezugnahme auch gesteigert werden kann. Sicherlich ist Verhaltenspolitik auch ein Ergebnis eines je nach Perspektive mit Dynamiken der Individualisierung, Ökonomisierung, Deregulierung oder Verwissenschaftlichung verbundenen „Zeitgeistes“ (Bornemann und Smeddinck 2016, Jones et al. 2013, Straßheim 2017c). Ihr Aufstieg ist jedoch nur zu verstehen und einzuordnen, wenn sie im Kontext solcher grenzüberschreitenden Expertenkonstellationen analysiert wird.

Um die hier skizzierten Fragen und Thesen vertiefen zu können, bedarf es mindestens dreier Forschungslinien jenseits der bisherigen, mitunter etwas aufgeregten Nudgingdebatte: Erstens sollte mithilfe quantitativer wie qualitativer Studien zu den globalen Netzwerken der Verhaltenspolitik präziser ausgelotet werden, wer die zentralen Akteure sind, die Strukturmerkmale dieser Netzwerke aufweisen und wie sie sich über die Zeit entwickelt haben. Zweitens wären im Hinblick auf die hier knapp dargestellten *varieties of behavioural public policy* jene vielfältigen, teilweise gegenläufigen und teilweise einander verstärkenden Faktoren zu bestimmen, die auf nationaler und regionaler Ebene zu einer Variation von Organisationsformen und der selektiven Übernahme und Übersetzung bestimmter Instrumente führen. Dann ließen sich auch genauere Aussagen darüber treffen, welche institutionellen und kulturellen Konstellationen die Verbreitung begünstigen. Drittens und auf dieser Grundlage wäre dann einzuschätzen, mit welchen bislang unerkannten Nebeneffekten bei einer Umsetzung von verhaltenspolitischen Interventionen zu rechnen ist. Derzeit wissen wir noch sehr wenig über ihre langfristigen Folgen, ihre Kombinierbarkeit

mit anderen politischen Instrumenten wie Regulierungen, Anreizen oder Informationen – und über die Umstände, unter denen Verhaltenspolitiken schlicht versagen (Weaver 2016, Sunstein 2017). Während Nudges vielfach in gut kontrollierten Situationen getestet werden, ist noch nicht klar, wie sie sich unter den komplexen, vielschichtigen Realbedingungen politischer Regulierung verhalten, mit denen wir in der postnationalen Konstellation (Habermas 1998) konfrontiert sind.

Literaturverzeichnis

- Aleamanno, Alberto und Alessandro Spina (2014): Nudging legally: On the checks and balances of behavioural regulation. *International Journal of Constitutional Law*, 12, 429–456.
- Altmann, Steffen, Armin Falk, Simon Jäger und Florian Zimmermann (2015): Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *IZA Working Paper No 9040*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Banerjee, Abhijit V. und Esther Duflo (2012): *Poor economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York, Random House India.
- Beckenbach, Frank, Christoph Bühren, Maria Daskalakis, David Hofmann, Florian Kollmorgen, Christian Kind, Jonas Savelberg, Walter Kahlenborn und Stefan Puke (2016): *Verhaltensökonomische Erkenntnisse für die Gestaltung umweltpolitischer Instrumente*. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Berndt, Christian (2015): Behavioural economics, experimentalism and the marketization of development. *Economy and Society*, 44, 567–591.
- BIT (2010): Applying behavioural insight to health. Cabinet Office Behavioural Insights Team, London.
- BIT (2011): Behaviour change and energy use. Cabinet Office Behavioural Insights Team, London.
- BIT (2012): Applying behavioural insights to reduce fraud, error and debt. Cabinet Office Behavioural Insights Team, London.
- BIT (2013a): Applying behavioural insights to charitable giving. Cabinet Office Behavioural Insights Team, London.
- BIT (2013b): Applying Behavioural insights to organ donation. Cabinet Office Behavioural Insights Team, London.
- BIT (2016): *Update Report 2015-16*. Behavioural Insight Team, London.
- BIT und BIS (2011): *Better Choices: Better deals. Consumers powering growth*. Cabinet Office Behavioural Insights Team/Department for Business, Innovation & Skills, London.
- Bornemann, Basil und Smeddinck, Ulrich (2016): Anstoßiges Anstoßen? – Kritische Beobachtungen zur Nudging-Diskussion im deutschen Kontext. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, H.2, 237–259.
- Botzem, Sebastian und Holger Straßheim (2016): On her majesty's service? The Behavioural Insights Team and its role in the global rise of behavioural change policies. Paper for the 44th ECPR Joint Sessions 2016, Workshop No. 2: Behavioural Change and Public Policy. Berlin/Bremen.
- Deaton, Angus und Nancy Cartwright (2016): Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *NBER Working Paper no. 22595*. Princeton, Princeton University.
- Deutscher Bundestag (2016): *Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2016*. Drucksache 18/9495.

- DG JRC (2013): Applying behavioural sciences to EU Policy-making. JRC Scientific and policy reports. Europäische Kommission, Luxemburg.
- EU Commission (2007a): EU Consumer Policy strategy 2007-2013. Empowering consumers, enhancing their welfare, effectively protecting them, 13.3.2007 COM(2007) 99 final.
- EU Commission (2007b): White Paper on a strategy for Europe on nutrition. Overweight and Obesity related health issues, 30.5.2007, COM(2007) 279 final.
- Financial Market Authority (2016): Using behavioural insights to improve financial capability. Auckland/Wellington, Financial Markets Authority New Zealand.
- Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation: Politische Essays. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Halpern, David (2016): Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference. London, WH Allen.
- Hansen, Pelle Guldborg und Andreas Maaløe Jespersen (2013): Nudge and the manipulation of choice. A framework for the responsible use of the nudge approach to behaviour change in public policy. European Journal of Risk Regulation, 1, 3–28.
- ideas42 (2016): Nudging for success: Using behavioral science to improve the postsecondary student journey. New York.
- Jones, Rhys, Jessica Pykett und Mark Whitehead (2013): Changing behaviours. On the rise of the psychological state. Cheltenham/Northampton, MA, Edward Elgar.
- Knabe, Andreas und Joachim Weimann (2017): Die Deutschlandrente: Ein Konzept zur Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge. Ifo-Schnelldienst, 70, (18), 25–33.
- Lourenco, Joana Sousa, Emanuele Ciriolo, Sara Rafael Almeida und Xavier Troussard (2016): Behavioural insights applied to policy. European Report 2016. Europäische Kommission, Brüssel.
- Lunn, Peter L. (2014): Regulatory policy and behavioural economics. OECD, Paris.
- Munro, Eileen (2014): Evidence-based policy. In: Nancy Cartwright und Eleonora Montuschi (Hrsg.): Philosophy of social sciences. Oxford, Oxford University Press, 48–67.
- OECD (2017a): Behavioural insights and public policy: Lessons from around the World. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2017b): Tackling environmental problems with the help of behavioural insights. Paris, OECD Publishing.
- Pearce, Warren und Sujatha Raman (2014): The new randomised controlled trials (RCT) movement in public policy: Challenges of epistemic governance. Policy Science, 47, 387–402.
- Quack, Sigrid (2016): Expertise and authority in transnational governance. In: Roger Cotterrell und Maksymilian Del Mar (Hrsg.): Authority in transnational legal theory. Theorising Across Disciplines. Cheltenham/Northampton, MA, Edward Elgar.
- Reisch, Lucia A. und Julia Sandrini (2015): Nudging in der Verbraucherpolitik: Ansätze verhaltensbasierter Regulierung. Baden-Baden, Nomos.
- Social and Behavioral Sciences Team (2015): Annual report. Office of Science and Technology Policy, Washington D. C.
- Stirling, Andrew (2015): Developing Nexus Capabilities: Towards transdisciplinary methodologies. Paper given at the Nexus Network workshop on Transdisciplinary Methods for Developing Nexus Capabilities, held at the University of Sussex on 29–30 June 2015. University of Sussex, Brighton.
- Straßheim, Holger (2015): Politics and policy expertise: Towards a political epistemology. In: Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnová und Michael Orsini (Hrsg.): Handbook of Critical Policy Studies. Cheltenham/Northampton, MA, Edward Elgar, 319–340.

- Straßheim, Holger (2017a): Behavioural expertise and regulatory power in Europe. In: Maria Weimer und Anniek de Ruiter (Hrsg.): *Regulating risks in the European Union*. Oxford, Hart, 143–163.
- Straßheim, Holger (2017b): Trends towards evidence-based policy formulation. In: Michael Howlett und Ishani Mukherjee (Hrsg.): *Handbook of policy formulation*. Cheltenham/Northampton, MA, Edward Elgar, 504–521.
- Straßheim, Holger (2017c): Die Globalisierung der Verhaltenspolitik. *Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik*. Bd. 16. Kapitalismus, Globalisierung, Demokratie, 211–242.
- Straßheim, Holger, Arlena Jung und Rebecca-Lea Korinek (2015): Reframing expertise: The rise of behavioural insights and interventions in public policy In: Antal Berthoin, Ariane, Michael Hutter und David Stark (Hrsg.): *Moments of valuation. Exploring sites of dissonance*. Oxford, Oxford University Press, 249–268.
- Straßheim, Holger und Rebecca-Lea Korinek (2016): Cultivating nudge: Knowing behavioural governance. In: Richard Freeman und Jan-Peter Voss (Hrsg.): *Knowing governance* (Palgrave Studies in Science, Knowledge and Policy). Hounds-mills et al., Palgrave, 107–126.
- Stroeker, Natasha Els (2016): An overview of behavioural economics in Dutch policy making. *The Next Step: How to nudge policy makers*. Applied Studies in Agribusiness and Commerce, 10, 27–32.
- Sunstein, Cass R. (2011): Empirically informed regulation. *University of Chicago Law Review*, 78, 1349–1429.
- Sunstein, Cass R. (2013): *Simpler. The future of government*. New York et al., Simon & Schuster.
- Sunstein, Cass R. (2017): Nudges that fail. *Behavioural Public Policy*, 1 (1), 4–25.
- Thaler, Richard H. und Cass R. Sunstein (2008): *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*. London, Penguin Books.
- United Nations (2016): Behavioural insights at the United Nations. *Achieving Agenda 2030*. United Nations Development Program, New York.
- Weaver, Kent (2016): Getting people to behave: Research lessons for policy makers. *Public Administration Review*, 75, 806–816.
- Wirksam Regieren (2018): Projektpräsentation. www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Wirksam-regieren/_node.html (letzter Zugriff am 19.4.2018).
- World Bank (2015): *Mind, society and behavior*. World Bank, Washington D. C.
- WRR (2009): *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag* (red. W. L. Tiemeijer, C. A. Thomas en H. M. Prast). Den Haag/Amsterdam, Amsterdam University Press.
- WRR (2014): *Policymaking using behavioural expertise* (red. Petra Jonkers, Will Tiemeijer). Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zürn, Michael (2012): Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation. In: Anna Geis, Frank Nullmeier und Christopher Daase (Hrsg.): *Der Aufstieg der Legitimitäts-politik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Leviathan-Sonder-band 27/2012. Baden-Baden, Nomos, 41–62.