

Aron Buzogány

Bauchgefühle, Faustregeln oder Kopfentscheidungen: Die Rolle von Heuristiken bei Entscheidungen politischer Eliten

Zusammenfassung

Die kognitionswissenschaftliche Entscheidungsforschung hat in den letzten Jahren in einer Reihe von Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft wie der Ökonomie und der Rechtswissenschaft bedeutende Erfolge gefeiert. Nicht nur in der Politischen Psychologie, sondern auch in anderen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen, etwa in der Wahl- und Einstellungsforschung, der Außenpolitikanalyse oder der Politikfeldforschung, sind Erkenntnisse aus dieser Forschungstradition von immer größerer Bedeutung. Dieser Beitrag diskutiert wichtige Entwicklungslinien der Forschungstradition über Heuristiken und bietet eine Übersicht der politikwissenschaftlichen Rezeption dieser Arbeiten. Ziel des Beitrags ist es, die kognitionswissenschaftlich fundierte Perspektive der Entscheidungsfindung für ein breiteres politikwissenschaftlich interessiertes Publikum bekannt zu machen und auf Möglichkeiten ihrer Anwendung in der qualitativ orientierten Regierungsforschung hinzuweisen. Der Beitrag fokussiert dabei auf Eliten als zentrale Akteure der politischen Entscheidungsfindung. Anhand eines Fallbeispiels aus dem Grenzgebiet der Europa- und Regierungsforschung wird illustriert, wie die dargestellte Literatur zu Heuristiken zusammen mit neo-institutionalistischen Ansätzen mit einigem Mehrwert angewendet werden kann.

Schlagwörter: Nudge, Heuristiken, Regierungsforschung, Entscheidungsfindung, Europapolitik

Abstract

Gut feelings, rules of thumb or brain decisions: The role of heuristics in decision-making of political elites

Behavioral perspectives have celebrated significant successes in a number of disciplines such as economics and law. Not only in political psychology are findings from this research tradition becoming increasingly important, but also in other sub-disciplines of political science, such as electoral studies, foreign policy analysis, and policy field research. This article discusses important lines of development in the research program on heuristics and provides an overview of the political science reception of these works. The aim of the contribution is to popularize the behavioral decision-making agenda to a broader political science audience and to point to possibilities of its application in qualitatively oriented research. The contribution focuses on elites as central actors in political decision-making. Using a case study located at the intersection of European and domestic politics, the contribution illustrates the added value of the heuristics literature and how it can be combined with neo-institutionalist approaches.

Keywords: Nudge, Heuristics, Decision-making, European policy-making

1 Einleitung¹

Viele theoretische Ansätze in verschiedenen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen wie der Policy-Forschung, den Internationalen Beziehungen oder der Wahlforschung problematisieren die „heroischen“ Annahmen einfacher Rational-Choice-Ansätze, denen zufolge Individuen vordergründig unter Zuhilfenahme abwägender Sachrationalität entscheiden (Green & Shapiro, 1994). Der zurzeit vielleicht folgenreichste Gegenentwurf zu der dominanten rationalistischen Perspektive entstammt der psychologischen Verhaltensforschung. Diese und die darauf verweisende Forschung aus sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen haben sich das Ziel gesetzt, eine realistischere Perspektive auf Entscheidungssituationen anzubieten. Im Gegensatz zu den oft hochstilisierten „Kopfentscheidungen“ (vermeintlich) nutzenmaximierender Akteure geht das Forschungsprogramm über Entscheidungsheuristiken davon aus, dass in den allermeisten Fällen Entscheidungen auch auf „Bauchgefühle“ oder einfache kognitive „Faustregeln“ zurückzuführen sind. Bei allen Unterschieden teilen diese Ansätze im Wesentlichen die Aussage, dass Deutungsmuster als handlungsleitende heuristische Filter darüber entscheiden, welche Handlungen ausgeführt werden. Solche einfachen, schnell aktualisierbaren kognitiven Entscheidungsheuristiken versetzen Akteure in die Lage, Informationen so zu priorisieren, das mit überschaubaren Informationskosten innerhalb knapper Zeithorizonte Entscheidungen getroffen werden können (James & Jorgensen, 2009, S. 151). Heuristiken werden dabei als Problemlösungsstrategien definiert, die auf mentale Abkürzungen verweisen (Fiedler & Schmidt, 1995). Bei Heuristiken handelt es sich um bewusst oder unbewusst benutzte Entscheidungshilfen, die in komplexen Entscheidungssituationen, in denen oft keine optimalen Lösungen möglich sind, benutzt werden, um pragmatische, schnelle und ausreichend gute Entscheidungen herbeizuführen. Mit Hilfe von Heuristiken können Akteure schwierige und große Informationsmengen leichter strukturieren und komplexe Entscheidungssituationen erheblich vereinfachen. Solche allgemeinen Grundsätze und Deutungsmuster helfen, konkurrierende Ziele zu hierarchisieren und nicht kompatible Wertmaßstäbe zu vereinbaren. Heuristiken helfen in Entscheidungssituationen, in denen Zeit knapp ist und Handlungsbedingungen durch Unsicherheit gekennzeichnet sind, Informationen nach einfachen Regeln zu verarbeiten. Diese weite Definition lässt bewusst offen, ob Heuristiken positiv oder negativ zu bewerten sind: Einerseits können solche kognitiven *shortcuts* beschleunigend wirken – was oft überhaupt erst das Entscheiden unter realistischen Bedingungen ermöglicht. Andererseits kann es aber durch das Verkürzen sehr wohl zu kognitiven Fehlschlüssen kommen, die zu systematisch suboptimalen Entscheidungen führen.

Die Folgen eines Perspektivenwechsels vom nutzenmaximierenden *homo oeconomicus* hin zum *homo heuristicus* (Gigerenzer & Brighton, 2009) sind für die gesamte Politikwissenschaft potentiell von geradezu revolutionärer Bedeutung. Dass man vor allem in der angelsächsischen sozialwissenschaftlichen Forschung von einem „*cognitive turn*“ (McCubbins & Turner, 2012) oder gar einer „kognitiven Revolution“ (Hafner-Burton, Haggard, Lake & Victor, 2017) spricht, wurde einerseits durch Fortschritte in der Verhaltenspsychologie und der Gehirnforschung, andererseits durch ökonomische und politische Entwicklungen ausgelöst. Die Schulden- und Finanzkrise Ende der 2000er Jahre war auch eine Krise der Sozialwissenschaften. Daher erstaunt es kaum, dass angesichts der Krise auch das dominante Theoriegebäude des *Rational Choice*

empfindliche Risse im Fundament bekommen hat und das bereits seit einigen Jahren kohärent formulierte Gegenangebot der kognitiven Schule bereitwillig aufnahm. Vor allem zwei Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft, die Ökonomie und die Rechtswissenschaft, waren an der Speerspitze dieser Entwicklung, was einerseits auf ihre interdisziplinäre Ausrichtung, andererseits auf die durch die *Law-and-Economics*-Tradition eng miteinander verzahnte angelsächsische Forschungslandschaft zurückzuführen ist. Dazu kommt, dass einzelne grundlegende Arbeiten zu Heuristiken wie etwa die Forschung über Risikowahrnehmung von Amos Tversky und Daniel Kahneman in der Ökonomie bereits früh rezipiert wurden (Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991). Doch war es erst die Finanzkrise des Jahres 2008, welche diese Ergebnisse in ein neues Licht rückte. Mit der in ihrem Bestseller „Nudge“ dargelegten Theorie eines „paternalistischen Libertarianismus“ trafen Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein den Nerv der Zeit (2008) und bedienten den Wahlsieg Barack Obamas 2009 begleitenden Ruf nach nicht unbedingt mehr, sondern „intelligenterer“ Regulierung. Mittlerweile sind *Behavioural Insights Teams* in mehrere Regierungszentralen eingezogen, was lebhafte Debatten über die ethisch-moralischen, aber auch pragmatisch-effizienzorientierte Dimensionen des „Anstupsens“ angestoßen hat (Bornemann & Smeddinck, 2016; Halpern, 2016; Lepenies, MacKay & Quigley, 2018; Lodge & Wegrich, 2016; Strassheim, Jung & Korinek, 2015; Strassheim & Korinek, 2016).

Im Gegensatz zu einigen Nachbardisziplinen, allen voran der Ökonomie (Bingham & Eisenhardt, 2011; Kahneman, 2003) und der Rechtswissenschaft mit ihrer seit mehreren Jahren zu beobachtenden Hinwendung zur Verhaltensökonomie (Kelman, 2011; 2013; Korobkin & Ulen, 2000; Persad, 2014; Wolff, 2015), erfuhr allerdings in der Politikwissenschaft das Forschungsprogramm über heuristische Entscheidungsfindung bislang nur recht wenig Resonanz (Brandstätter, Hertwig & Gußmack, 2010; Hafner-Burton, Hughes & Victor, 2013; Wilson, 2011). Das ist insofern verwunderlich, als es dabei im Kern um realistische Aussagen über das Handeln von Akteuren geht – was eines der Hauptinteressen auch der Politikwissenschaft ist. Trotz einer beeindruckenden Popularisierung behaviouralistischer Ansätze (Dobelli, 2011; Gigerenzer, 2007; 2014; Kahneman, 2011; Kahneman, Lovallo & Sibony, 2011; Kaiser, 2012; Thaler & Sunstein, 2008) gilt dieser Befund für die deutschsprachige Politikwissenschaft sogar in verstärkter Form. In der englischsprachigen Politischen Psychologie hat, folgt man der Periodisierung von William J. McGuire (2004), nach der intensiven Beschäftigung mit Persönlichkeit und Politik (1940-1950er Jahre), mit politischen Einstellungen und Wahlverhalten (1960-1970er Jahre), bereits seit den 1980er Jahren eine verstärkte Beschäftigung mit Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung stattgefunden. Allerdings wurde dies in der deutschsprachigen Forschung, die eine starke Tradition im Bereich der Forschung zu Wertewandel, Partizipation, Sozialkapital und Wahlverhalten vorzuweisen hat (Gabriel & Maier, 2009), bisher nur am Rande mit verfolgt (etwa Frank, Schoen & Faas, 2015).

Ziel des Beitrags ist es daher, im Sinne eines Literaturberichts die kognitionswissenschaftlich fundierte Perspektive der Entscheidungsfindung für ein breiteres politikwissenschaftlich interessiertes Publikum bekannt zu machen, gleichzeitig aber auch auf Möglichkeiten ihrer Anwendung in der qualitativ orientierten Politikwissenschaft in konzeptioneller und empirischer Hinsicht hinzuweisen. Zunächst werden dabei in Form eines Überblicks die Grundlagen des Forschungsprogramms zu Heuristiken vorgestellt (Teil 2) und bisherige politikwissenschaftliche Anwendungen bezüglich politischer Eliten diskutiert (Teil 3). Daran anschließend wird der Mehrwert einer Analyse, die auf

die Informationsverarbeitung von politischen Eliten unter Zuhilfenahme von Heuristiken Wert legt, anhand eines aktuellen Beispiels aus dem Grenzbereich der Europa- und Regierungsforschung illustriert (Teil 4).

2 Von Kopfscheidungen zu Bauchgefühlen und Faustregeln: Das Forschungsprogramm zu Heuristiken

Den hier vorgestellten kognitiven Entscheidungstheorien gemeinsam ist die Kritik am rationalistischen Menschenbild und am Grundmodell der Erwartungsnutzentheorie. Dabei lehnen die kognitiven Ansätze der Entscheidungsfindung den Rationalitätsbegriff als solchen nicht ab. Kognitive Theorien unterscheiden meist zwischen der intuitiven *hot cognition* und der reflektiven *cool consideration* (Redlawsk, 2002). Auf ähnliche Weise unterscheidet Daniel Kahneman zwischen dem quasi automatisierten „System 1“, bei dem Entscheidungen mühelos und ohne viel Reflektion getroffen werden, und „System 2“, welches rational und regelgebunden funktioniert und vor allem dann greift, wenn „System 1“ zu versagen droht (Kahneman, 2011).

Kognitive Theorien gehen allerdings davon aus, dass aufgrund der Komplexität der Entscheidungssituation – die etwa von begrenzter Zeit, eigenen und kollektiven Erfahrungen beeinflusst wird – der Rationalität enge Schranken gesetzt sind. Anstelle des letztlich normativen Fokus der Erwartungsnutzentheorie auf dem *homo oeconomicus*, der auf der Grundlage perfekter Information optimale Entscheidungen treffen kann (Gilovich & Griffin, 2010; Redlawsk & Lau, 2012), steht bei kognitiven Ansätzen das Verstehen von Entscheidungsfindung unter realistischen Bedingungen im Mittelpunkt. Entscheidungssituationen sind grundsätzlich durch kostspielige Such- und Selektionsprozesse relevanter Informationen charakterisiert – es ist allerdings gerade dieser zentrale Punkt, der von der *Rational Choice Theory* im Wesentlichen ausgeblendet wird (Redlawsk & Lau, 2012).

Aus diesem Grund ist der Ausgangspunkt der in der Politikwissenschaft weit verbreitete Ansatz der „begrenzten Rationalität“ von Akteuren. Das Konzept wurde zuerst von Herbert Simon formuliert, der davon ausging, dass kognitive Begrenzungen menschlichen Informationsvermögens zur individuellen Vereinfachung von Entscheidungssituationen führen (1997). Im Gegensatz zu den Vorstellungen der Rational-Choice-Theorien geht diese Perspektive davon aus, dass Individuen keine Nutzenmaximierer sind. Sie sind vielmehr „*Satisficer*“, die sich mit ausreichend guten Entscheidungen zufrieden geben. Anstatt dem Idealbild des allwissenden Entscheiders zu huldigen, verwandeln „Modelle begrenzter Rationalität (...) uns wieder in normale Menschen zurück und versuchen die Frage zu beantworten, wie sich Menschen verhalten, die wenig Zeit und Wissen haben“ (Gigerenzer & Gaissmaier, 2006, S. 4).

Zu den Kernelementen des Konzepts der begrenzten Rationalität – das allerdings nie konsequent ausformuliert wurde (Jones, 1999) – gehört die intendierte Rationalität von Akteuren, die allerdings aufgrund kognitiver Schranken, der begrenzten Zeit oder der Komplexität der Aufgaben nicht erfüllt werden kann, auch wenn sich Menschen grundsätzlich adaptiv und rational verhalten (Jones & Thomas, 2012, p. 275). Gleichwohl fällt es ihnen schwer, zwischen verschiedenen Zielen zu priorisieren und die dabei auftretenden Unsicherheiten und Risiken rational zu erfassen und diese bei Entscheidungssituationen abzurufen.

Ausgangspunkt des Forschungsprogramms zu Heuristiken sind die Arbeiten der beiden Nobelpreisträger Daniel Kahneman und Amos Tversky, die in einer Reihe von empirisch untermauerten Untersuchungen zeigen konnten, dass in der Praxis oft gegen Rationalitätsannahmen verstoßen wird und dass Präferenzbildung in hohem Maße von „Framing“-Effekten abhängt (1979). Entscheidungsfindungen beruhen demnach oft auf kognitiven Verknüpfungen, die komplexe Zusammenhänge vereinfachen und praktische „Faustregeln“ für Entscheidungssituationen liefern (Lau, 2003, p. 31). Solche allgemeinen Grundsätze und Deutungsmuster helfen, konkurrierende Ziele zu hierarchisieren und inkompatible Wertmaßstäbe miteinander zu vereinbaren. Mithilfe von Heuristiken können Informationen in Entscheidungssituationen, in denen die Zeit knapp und Handlungsbedingungen durch Unsicherheit gekennzeichnet sind, verarbeitet werden. Diese Bedingungen beschreiben Standardsituationen des politischen Entscheidens und werden in der psychologischen Kognitionsforschung von zwei Schulen vertreten: Die auf Kahneman und Tversky zurückgehende Neue Erwartungstheorie und die *Fast-and-Frugal*-Schule, die vor allem auf die Arbeiten der ABC Group unter Leitung von Gerd Gigerenzer am Berliner Max-Planck-Institut für Bildungsforschung zurück geht.

Im Mittelpunkt der Neuen Erwartungstheorie (*Prospect Theory*) steht die Entscheidungssituation von Individuen. Die darauf aufbauende Forschungstradition der „*Heuristics and Biases*“ knüpft an Simons Konzept der begrenzten Rationalität an. Allerdings interessieren sich Kahneman und Tversky eher für die andere Seite der Medaille: Während Simons Arbeiten sich vordergründig damit befassen, wie Individuen trotz aller Unwägbarkeiten zu Entscheidungen kommen, steht hier die Frage im Vordergrund, warum sogar sehr gut ausgebildete Experten oft nur suboptimale Lösungen finden (Bendor, 2003, p. 441). Dabei geht es bei dieser unter Laborbedingungen empirisch geprüften psychologischen Theorie um Verhaltensmuster, die bei Entscheidungen unter den Bedingungen von Unsicherheit und Risiken (*decision making under risk*) eine Rolle spielen. Kahneman und Tversky zeigen in ihren Arbeiten, dass Entscheidungen durch Abwägungen zwischen relativen Gewinnen und Verlusten beeinflusst werden. Dabei spielen relative Verluste für die meisten Akteure eine wichtigere Rolle als relative Gewinne. Die Eigenwahrnehmung solcher Verluste oder Gewinne hat Auswirkungen auf ihre Handlungen; die meisten Entscheider treffen riskante Entscheidungen innerhalb ihrer Gewinnzone. Allerdings hängt die Gewinn- oder Verlustwahrnehmung auch von kontextuellen Bedingungen ab und kann durch *Framing*, also der Art und Weise, wie ein Problem präsentiert wird, beeinflusst werden. Werden identische Fakten positiv oder negativ im Vergleich zu einem Referenzpunkt präsentiert, kann das zu unterschiedlichen Bewertungen führen (Kahneman & Tversky, 1979, p. 277).

Die Neue Erwartungstheorie formuliert drei zentrale Heuristiken, die auf grundlegende Entscheidungsmodi verweisen und als sogenannte *Higher Order Heuristics* die Grundlage für eine Reihe spezieller Heuristiken sind (Mercer, 2005). Die *Repräsentativitätsheuristik* beschreibt eine Entscheidungssituation, bei der die Eintrittswahrscheinlichkeit von Ereignissen danach beurteilt wird, ob diese Ähnlichkeiten zu bereits bekannten Mustern aufweisen (Tversky & Kahneman, 1974, pp. 1124f.). Charakteristische Ereignisse werden als wahrscheinlicher eingeschätzt als nicht charakteristische. Da aber Wahrscheinlichkeit alleine noch nichts über den vorliegenden Einzelfall aussagt, können sich hier eine Reihe systematischer Urteilsfehler einschleichen; solche gängigen Fehler sind die Nichtberücksichtigung der Stichprobengröße oder die Fehleinschätzung der Zufallsverteilung. Bei der *Verfügbarkeitsheuristik* entscheidet die

Einfachheit, mit der die verfügbaren Informationen aufgerufen werden können, über die Entscheidung. Auch diese Heuristik ist anfällig für Fehlurteile, da die Informationsverfügbarkeit durch Salienz, zeitliche Nähe oder Intensität der Ereignisse beeinflusst werden kann. Im Fall der *Anker- oder Anpassungsheuristik* basiert die Entscheidung auf einer bekannten Vergleichskategorie als Ankerpunkt für Entscheidungen. Allerdings kann bereits die Auswahl des Ankerpunktes zu großen Verzerrungen führen, da positive Ereignisse systematisch über- und negative Ereignisse unterschätzt werden (Tversky & Kahneman, 1974, pp. 1128f.).

Während die *Heuristics-and-Biases*-Schule vor allem die den Entscheidungssituationen innewohnenden Verzerrungen problematisiert, betont die durch die Arbeiten von Gerd Gigerenzer geprägte *Fast-and-Frugal*-Schule, dass perfekte Informationen für gute Entscheidungen weder möglich noch nötig sind (Gigerenzer, 2008b; Gigerenzer & Gaissmaier, 2011; Gigerenzer & Goldstein, 1996). Heuristiken sind vielmehr durch schnelle, einfache und genügsame Regeln gekennzeichnet; ihre Stärke liegt ausgerechnet in der minimalistischen Reduktion auf das Wesentliche. Dabei bleibt die Frage essentiell, inwieweit die Einfachheit zu Lasten der Vorhersagegenauigkeit geht. Ausgangspunkt sind dabei die Betonung des *Satisficing* in den Arbeiten von Simon sowie das Konzept der ökologischen Rationalität, also die Anpassung des Entscheidungsprozesses an die Umwelt, in der die Entscheidung stattfindet, als Bedingung für eine zufriedenstellende Lösung (Todd & Gigerenzer, 2003, p. 147; Gigerenzer & Goldstein, 1996, p. 651). Laut Gigerenzer und Kollegen sind Faustregeln Teil des adaptiven Werkzeugkastens, der beim Problemlösen genutzt wird. Auch wenn in den allermeisten Fällen diese Faustregeln keine rationalistischen Anforderungen erfüllen, können diese im Alltag sehr hilfreich sein. Kognitionswissenschaftliche Studien zeigen, dass die mit Hilfe von Heuristiken getroffenen Entscheidungen oft von einer erstaunlich hohen Qualität sind (Gigerenzer, 2008a; Gigerenzer & Engel, 2006). Ähnlich wie die von Kahneman und Tversky geprägte Forschungstradition arbeitet die *Fast-and-Frugal*-Schule der Entscheidungsforschung auch mit typischen Heuristiken. Heuristiken bestehen aus drei Elementen: Der Suchregel, der Stoppregel und der Entscheidungsregel. Die Suchregel ist eine Strategie, die anhand der verfügbaren Informationen prüft, ob diese für das Treffen einer Entscheidung ausreichen. Die Stoppregel definiert den Abbruch der weiteren Informationssuche. Die Entscheidungsregel beschreibt, wie die Entscheidung herbeigeführt werden soll – z. B. nach dem ersten Hinweis auf einen richtigen Treffer. Nach diesem Muster bieten Gigerenzer und Mitarbeiter eine Reihe von Entscheidungsheuristiken an, die im adaptiven Werkzeugkasten von Entscheidern mit einiger Wahrscheinlichkeit aufzufinden sind (für eine Übersicht siehe Gigerenzer, 2008a, p. 24). Dazu gehören neben der auch von Kahnemann und Tversky genannten Verfügbarkeitsheuristik oder der aus der Spieltheorie bekannten *Tit-for-Tat*-Strategie (Axelrod & Hamilton, 1981) die *Minimalist/Take-the-Best*-Heuristik, bei der Informationen lediglich nach einer zufällig ausgewählten Ausprägung bzw. der wichtigsten Ausprägung ausgesucht werden und andere Merkmale dabei unberücksichtigt bleiben. Im nächsten Schritt wird verglichen, ob eine alternative Lösung besser abschneidet. Ist dies der Fall, wird die Suche nach Lösungen beendet. Andere gängige Heuristiken, die vor allem in der Strategischen Managementforschung thematisiert werden, sind die *Default*-Heuristik, bei der keine situationsbedingte Aktualisierung der Informationen vor einer neuen Entscheidung stattfindet, sondern einfach die im ähnlichen Fall bereits getroffenen Entscheidungen ohne Rücksicht auf potentielle Änderungen der Situation

wieder abgerufen werden (Azar, 2014). Auch das Imitieren der Erfolgreichen oder aber auch der Mehrheit kann durchaus eine erfolversprechende Strategie sein (Shafir, 1992).

Zwar eint beide kognitive Denkschulen eine Reihe von Gemeinsamkeiten, was die theoretischen Grundlagen angeht (Kelman, 2011), allerdings divergieren die Einschätzungen über die Bewertung von Heuristiken stark: Während die *fast-and-frugal*-Schule Heuristiken je nach Situation als rundum sinnvoll ansieht, betrachtet die *heuristics-and-biases*-Tradition (Tversky & Kahneman, 1974) sie eher als notwendiges Übel. Betont wird hier, dass während Heuristiken in der Regel sehr gute, weil schnelle Ergebnisse produzieren, solche Entscheidungen oft auch unter systematischen Verzerrungen (sog. *Biases*) leiden, da sie nicht auf tieferegehenden Analysen beruhen (Fiedler & Schmidt, 1995). Aus einer regulatorischen Perspektive sind die feinen Unterschiede zwischen den beiden Schulen durchaus wichtig. Während es den Ökonomen um das *De-biasing* schlechter und das paternalistische „*Nudging*“ guter Entscheidungen geht (Berggren, 2012; Thaler & Sunstein, 2008), ist das Hauptargument von Gigerenzers Ansatz, dass heuristische Entscheidungen eigentlich oft gute Lösungen produzieren können, falls diese ökologisch rational an ihre Umwelt angepasst werden.

3 Die Rezeption des Forschungsprogramms zu Heuristiken in der Politikwissenschaft

Anknüpfungspunkte für eine politikwissenschaftliche Verwendung kognitionswissenschaftlicher Ergebnisse finden sich nicht nur in der eng gefassten Politischen Psychologie (Kuklinski, 2002; McGraw, 2000; Sniderman, Brody & Tetlock, 1993) und der Wahl- und Einstellungsforschung (für einen Überblick: Schoen, 2006), sondern auch in weiteren Bereichen der Politikwissenschaft. In der Wahlforschung gehört vor allem die Parteiidentifikationsheuristik zu den am häufigsten verwendeten Erklärungsschemata für politische Entscheidungen (Kuklinski & Quirk, 2000; Lau & Redlawsk, 2001). Auch die äußere Erscheinung politischer Kandidaten wird von Wählern durchaus als heuristische Entscheidungshilfe genutzt (Klein & Rosar, 2013). Dass Wähler zu solchen Heuristiken greifen, hat durchaus rationale Gründe: Der Rückgriff auf einfache Heuristiken kann Kosten der Positionsfindung ersparen, liefert aber trotzdem relativ gute Ergebnisse (Lau & Redlawsk, 2001). Die Orientierung an *party cues* kann dabei durchaus „korrektes Wählen“ ermöglichen (Boudreau, 2009; Lau, Andersen & Redlawsk, 2008; Lau & Heldman, 2009). Allerdings bleibt eine Lücke zwischen politisch informierten und nicht-informierten Wählern bestehen, denn Heuristiken verwandeln nicht alle Wähler zu „Musterbürgern“ (Schoen, 2006), sondern helfen vor allem den politisch Vorgebildeten, eine bessere Richtungsentscheidung zu treffen.

Während es in der Wahl- und Einstellungsforschung vor allem um Entscheidungsheuristiken von Wählern geht, beschäftigen sich andere Bereiche der Politikwissenschaft vor allem mit Heuristiken gewählter Eliten. Auch politische Eliten, meist unter beträchtlichem „Entscheidungsstress“ und noch stärker als die Wähler unter zeitlichem Druck stehend, benutzen vielfach *shortcuts* in ihrem Entscheidungsverhalten. Diese können sich sowohl auf die Wahrnehmung des oft schwer deutbaren Wählerwillens beziehen als auch auf Implikationen, die daraus resultieren und gegenüber anderen, sich oft widersprechenden politischen Entscheidungen abgewogen werden müssen. Solche

Ansätze, die auf kognitive Entscheidungsmustern aufbauen, haben sich insbesondere in den Internationalen Beziehungen, der Außenpolitikanalyse sowie der Policy-Analyse etabliert.

Anwendungen der *Prospect Theory* haben bereits früh in die Analysen außenpolitischer Entscheidungsfindung Einzug gehalten (Levy, 1997; 2003; McDermott, 2004; McDermott & Cowden, 1999; McDermott, 2001). Eine wichtige Rolle für die Außenpolitikanalyse spielten die (relativen) Gewinn- und Verlusterwartungen politischer Entscheidungsträger unter Risikobedingungen, die sich in detaillierten qualitativen Analysen nachzeichnen ließen. So wurden etwa die Entscheidungen von Jimmy Carter während der Befreiung amerikanischer Geiseln aus der US-Botschaft in Teheran oder die von John F. Kennedy und Nikita Chruschchow während der Kuba-Krise mit Risikowahrnehmungen beider Führungspersönlichkeiten erklärt (Haas, 2001; McDermott, 2001). Neuere Arbeiten weisen darauf hin, dass auch die (subjektive) Wahrnehmung der Konfliktsituation durch die Bevölkerung einen wichtigen Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen haben kann: So werden externe Interventionen von der Bevölkerung meist abgelehnt, wenn diese den Eindruck bekommt, die Regierung befinde sich in einer Verlustphase (Perla, 2011).

Eine etwas andere Argumentation verfolgen sogenannte poliheuristische Theorien außenpolitischer Entscheidungsprozesse (Mintz, 2007), wobei der Name sowohl darauf verweisen soll, dass viele Heuristiken verwendet werden als auch darauf, dass es sich um essentielle politische Entscheidungen handelt (Mintz, 2004). Diese Theorie integriert kognitive und rationalistische Elemente; kognitive Entscheidungen kommen dabei vor allem in den ersten Entscheidungsphasen vor. Außenpolitiker wählen hier anhand von verschiedenen Heuristiken – eine der wichtigsten ist wieder die öffentliche Meinung – zwischen den außenpolitischen Optionen, die überhaupt in Frage kommen können (Mintz & Geva, 1997, p. 83). Dabei können die politische Salienz einzelner Themen (Oppermann, 2014), Schemata und Interpretationen vorheriger Konflikte oder deren Dynamiken eine Rolle spielen (Bougher, 2012; Kanwisher, 1989). In der zweiten, rationalen Phase dominieren dann Kosten-Nutzen-Kalküle.

Auch die Policy-Analyse bietet eine Reihe weiterer Schnittstellen zu dem Konzept der „Heuristiken“. In der neueren Wohlfahrtsstaatsforschung wird bei der Akzeptanz von Reformen mit Verweisen auf kognitive Heuristiken argumentiert. Einerseits können bereits erfolgreich durchgeführte Reformen oder internationale Blaupausen Reformentscheidungen legitimieren (Weyland, 2005; 2008), andererseits kann die Umsetzung unpopulärer Entscheidungen durch *Re-Framing* des Kontextes durch politische Eliten erklärt werden (Elmelund-Præstekær & Emmenegger, 2013; García, 2013; Wenzelburger, 2014). Im Fall der eher qualitativ orientierten Policy-Analyse hat vor allem die „interpretative Wende“ (Hajer & Wagenaar, 2004; Münch, 2015; Sural, 2000) kognitive Variablen wieder ins Spiel gebracht. Bereits früh wies Paul A. Sabatier darauf hin, dass „*belief systems*“ von Entscheidern konzentrisch angeordnete Schichten aufweisen. Diesem Konzept zufolge umfasst der innere Kern solcher Systeme, der sog. „*deep core*“, fundamentale normative Glaubensgrundsätze, die schwer veränderbar sind (etwa liberale Grundüberzeugungen über die Regelungskraft des Marktes, Gerechtigkeitsvorstellungen, etc.) und die sich über alle Politikfelder erstrecken (Sabatier, 1988). Demgegenüber beinhaltet der „*policy core*“ eines Akteurs politische Positionen, die sich auf ein Politikfeld beziehen (Schlager, 1995). Hier werden vor allem Informationen aufgenommen, die mit den eigenen Grundüberzeugungen übereinstimmen. Wert-

urteile und Ideen senken dabei die Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung; sie steuern die Aufnahme von Informationen, helfen die Realität konstruieren, formen Interessen und ermöglichen eine rasche Transformation von Informationen zu handlungsrelevantem Wissen. Entscheidungsträger vermeiden *trade-offs* zwischen nicht vereinbaren Zielen durch die Verwendung von informationsreduzierenden Heuristiken, die es erlauben, ihren Grundüberzeugungen widersprechende Ziele auszublenden oder zwischen sich widersprechenden Alternativen zu entscheiden (Tetlock, 2000).

Neben Sabatiers *Advocacy Coalition Framework*, welches explizit kognitionswissenschaftliche Bezüge aufweist, bietet eine Reihe weiterer moderner Klassiker der Policy-Analyse Verweise auf Entscheidungsheuristiken (Gouin & Harguindéguy, 2012; Norman & Delfin, 2012; Vis, 2011). Dazu gehört neben der französischen Tradition der Policy-Analyse (Jobert, 1989; Muller, 1995; 2000), die durch ihre stärker soziologische Prädisposition immer schon eine Nähe zu kognitiven Erklärungen aufwies, auch Bryan Jones' und Frank Baumgartners *Punctuated Equilibrium Theory* (Jones & Baumgartner, 2005). Diese bietet Erklärungen an, warum in komplexen politischen Organisationen – nach langen Phasen der Stabilität – plötzlicher Wandel eintritt. Für die Entwicklung dieser Theorie hat Bryan Jones' intensive Beschäftigung mit Simons Arbeiten zur begrenzten Rationalität (Jones, 1999; 2002) eine zentrale Rolle gespielt. Die Theorie überträgt eine Reihe von Überlegungen aus der Kognitionsforschung auf politische Organisationen wie etwa den US-Kongress und argumentiert, dass das Handeln dieser Organisationen vor allem durch eingeprägte Routinen und Verlustaversion geprägt ist. Aufgrund ihrer kognitiven Grenzen können politische Organisationen Aufmerksamkeit nur seriell einsetzen, was in den meisten Fällen zu systemstabilisierenden negativen Rückkopplungseffekten führt. Positive Rückkopplungen, die zum Politikwandel führen, werden maßgeblich durch neue Akteure ermöglicht, die in der Lage sind, Themen von der subsystemischen auf die systemische Ebene zu hieven.

Auch in Untersuchungen parlamentarischer Akteure zeigen neuere Arbeiten aus der US-amerikanischen Parlamentsforschung, dass etwa das Abstimmungsverhalten von Kongressmitgliedern stark von der Verfügbarkeitsheuristik beeinflusst wird. Bei ihren komplexen Entscheidungen im arbeitsteiligen Kongress sind diese gezwungen, sich auf Tipps von Kollegen (Kingdon, 2002), auf Positionen von Fachausschüssen (Bianco, 1997; Krehbiel, 1992) oder auf ihre Mitarbeiter (Miler, 2010) zu verlassen. Dabei zeigt Kristina C. Miler, dass Mitarbeiter der Kongressabgeordneten anhand einfacher Heuristiken entscheiden, welche Interessen relevant sind: Zu den wichtigsten *cues* gehören die Häufigkeit der von Wählern oder Lobbygruppen angebotenen Informationen, die Größe des Wahlkreises oder die Vertrautheit, Salienz und Passfähigkeit dieser Informationen zu der vorherrschenden Meinung. Auffällig dabei ist die praktische, weil durch die Vielzahl von Optionen selektierende, Auswahl, die aber systematisch verzerrende Effekte zugunsten aktiver Gruppen hat. Normativ betrachtet kann also der Rückgriff politischer Eliten auf Heuristiken potentiell problematische Folgen für die politische Repräsentation haben, da durch unvollständige Informationen Wählerpräferenzen verfälscht werden können (Miler, 2010).

Diese Studien machen deutlich, dass bei der Informationsverarbeitung und dem Rückgriff auf Entscheidungsheuristiken zwischen einfachen Wählern und politischen Eliten wichtige Unterschiede bestehen. Während Wähler politische Entscheidungen vor allem bei Wahlen fällen, gehören politische Entscheidungen für politische Eliten zum Alltag. Die Bedeutung politischer Entscheidungen ist für die Wähler eher niedrig, für

politische Eliten dagegen hoch, zudem finden sie oft unter extremem Zeitdruck statt. Viele Studien, etwa aus der Strategischen Managementforschung, bestätigen, dass auch Top-Entscheider bei ihren „Hochgeschwindigkeitsentscheidungen“ (Oliver & Roos, 2005) gezwungen sind, sich auf nur wenige Faustregeln zu verlassen, und ihre Entscheidungen oft anhand von sehr begrenzter Information treffen (Dieckmann & Martignon, 2004; Kahneman, Slovic & Tversky, 1982). Gleichzeitig sind Organisationen versucht, Entscheidungsstrukturen zu etablieren, die durch sogenannte *small world representations* (Gavetti & Levinthal, 2000) möglichst gute Lageeinschätzungen ermöglichen, z. B. indem sie unterschiedliche Arten von Expertise einbringen, bündeln und verarbeiten können (Busenitz & Barney, 1997; Maitland & Sammartino, 2015).

Ähnlich argumentiert auch eine Reihe von Arbeiten aus verschiedenen Subdisziplinen der Politikwissenschaft, die betonen, dass es bedeutende Unterschiede zwischen Eliten und Nicht-Eliten bei der Verwendung von Heuristiken gibt (Lau, 2003). Eliten betreiben nicht nur mehr Aufwand bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung (Converse, 1964), sondern können auch einen besseren Gebrauch von Entscheidungsheuristiken machen und überprüfen diese auch viel effizienter (Hafner-Burton et al., 2013). Dazu kommt, dass Eliten besser in der Lage sind, komplexe Situationen schneller zu überblicken. Auch sind Eliten in ihren Handlungen aufgrund der angesammelten Erfahrung weniger risikofreudig. So zeigt eine Untersuchung, dass Mitglieder des Deutschen Bundestages deutlich risikofreudiger sind als der Durchschnitt der Bevölkerung; sie übertreffen dabei sogar deutlich die als besonders risikofreudig geltenden Selbständigen (Heß, von Scheve, Schupp & Wagner, 2013; Thomas, Heß & Wagner, 2017). Zudem sind politische Eliten oft kooperativer eingestellt und haben ein höheres Vertrauen in ihre Verhandlungspartner, was ihre Entscheidungsfindung oft vereinfacht. Hinweise aus der Experimentalpsychologie zeigen auch, dass Eliten bei ihrer Entscheidung in unterschiedlichem Maße von „rückwärtsgerichtetem Induktion“ (*d-times backward induction*) Gebrauch machen, und dabei die Rationalität ihrer Gegenüber (*K-level awareness*) besser in ihre eigenen Entscheidungen mit einpreisen können. Diese experimentell erhebbaren Maßzahlen geben dabei an, wie weit Entscheider in der Lage sind „vorauszu denken“, verfügbare Information abzurufen oder auf unbekanntere Situationen zu reagieren (Dyson & Preston, 2006; Preston & Hart, 1999). Insgesamt scheint also die von Kahneman und Tversky geäußerte Skepsis gegenüber strukturellen *Biases* in der Entscheidungsfindung auf Eliten weniger zuzutreffen: Die meisten Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass Eliten betont strategisch agieren und dabei wesentlich besser als „normale“ Entscheider abschneiden (Hafner-Burton et al., 2013).

Gleichwohl verdeutlichen diese Befunde einige Kernprobleme der Forschung über Heuristiken. Viele theoretische Grundlagen des Forschungsprogramms basieren auf psychologischen Experimenten, die oft genug die für die Forscher leicht zugänglichen Studenten als Analysesubjekt haben. Dieser Umstand wirft eine Reihe kritischer Fragen auf, die bislang kaum zufriedenstellend beantwortet wurden. Zunächst stellt sich dabei die Frage nach der Übertragbarkeit solcher Experimente auf andere Akteursgruppen, wie etwa die hier diskutierten politischen Eliten. Dass der Übergang von Laborbedingungen „ins Feld“ problematisch ist, sahen bereits Kahneman und Tversky (1979, p. 265). Vielbeschäftigte Eliten im Idealfall sogar während komplexer Entscheidungsprozesse zu analysieren, dürfte sich ungleich schwieriger gestalten und in absehbarer Zeit nicht durchführbar bleiben – auch wenn es mittlerweile einige beeindruckende experimentelle Versuche in diese Richtung gibt (Demaj, 2017; Linde & Vis,

2017; Sheffer & Loewen, 2017; Sheffer, Loewen, Soroka, Walgrave & Sheaffer, 2018). Aus diesem Grund haftet auch den bereits erwähnten noch so detaillierten Arbeiten aus dem Bereich der Außenpolitikforschung, die politische Eliten unter die Lupe nehmen, ein Hauch des Spekulativen an. Politische Entscheidungen beinhalten in der Regel ein Mehrfaches an Komplexität als die meist monetär getriebenen Experimente unter Laborbedingungen modellieren können – worauf allerdings so gut wie alle wichtigen Aussagen dieser Forschungsrichtung aufbauen (Shafir, 1992).

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den grundsätzlichen Schwierigkeiten der Kausalattribution bei der Analyse kognitiver Vorgänge. Dabei kann nicht abschließend sichergestellt werden, welche Faktoren letztendlich die Entscheidungen herbeigeführt haben (Bellur & Sundar, 2014). Hinzu kommt schließlich, dass die Frage der Aggregation individueller Entscheidungsprozesse nur wenig Aufmerksamkeit in dem vordergründig auf individuelles Verhalten fokussierten Ansatz erhalten hat (Reimer, Hoffrage & Katsikopoulos, 2007; für Ausnahmen siehe Reimer & Katsikopoulos, 2004; Vis, 2011, pp. 337-338). Politische Entscheidungen sind in der Regel durch komplexe strategische Interaktionen gekennzeichnet, die hier meist unberücksichtigt bleiben. Trotz dieser Schwächen des Forschungsprogramms werden wir in der nachfolgenden Fallstudie zu zeigen versuchen, dass man Ansätze aus der Heuristikforschung in der Politikwissenschaft durchaus mit einigem Mehrwert anwenden und diese gewinnbringend mit anderen – in unserem Beispiel mit neo-institutionalistischen – Perspektiven kombinieren kann.

4 Heuristiken bei europapolitischen Entscheidungen politischer Eliten

Die empirische Fallstudie illustriert am Beispiel der deutschen Europapolitik, wie bei der Informationsverarbeitung und der Entscheidungsfindung politischer Eliten individuelle Heuristiken und institutionelle Faktoren ineinandergreifen. Der Rückgriff auf die Forschung über Heuristiken ermöglicht dabei eine komplementäre theoretische Sichtweise, welche die Vorteile der verschiedenen neo-institutionellen Denkschulen durch die Betonung der Mikrofundierung politischer Entscheidungen zu bündeln vermag (Kropp, 2010, p. 144).

Bereits lange vor der aktuellen Krise der Europäischen Union wurde vielfach auf integrationsbedingte Verschiebungen im institutionellen Korsett der Mitgliedstaaten hingewiesen. Unter anderem wurde dabei argumentiert, dass die Europäisierung nationalstaatlicher Entscheidungsprozesse zu einem Steuerungs- und Machtverlust von Parlamenten gegenüber den Exekutiven geführt hat (vgl. die Literaturübersichten von Anders, 2018; Kropp, Buzogány & Buche, 2012; Windwehr & Wäschle, 2017). Gleichwohl zeichnete sich im letztem Jahrzehnt auch ein Gegentrend hin zur Reparlamentarisierung ab (Auel et al., 2015). So hat mittlerweile jedes Parlament in der EU einen Europaausschuss ins Leben gerufen, der Kontrolle über die Exekutive in diesem Bereich ausübt. Auch der Lissaboner Vertrag hat die formalen Parlamentsrechte im europäischem Mehrebenensystem weiter gestärkt (Auel et al., 2015; Buzogány & Häsing, 2018; Buzogány & Stuchlík, 2012; Winzen, 2017). Gleichwohl stellt die Literatur fest, dass diese Kontrollrechte kaum in dem Maße genutzt werden, wie es für die Parlamentarier möglich wäre, und schlägt einen verstärkten Fokus auf individuelle und kollektive Anreizstrukturen vor (Kropp et al., 2012).

Angesichts der Krisenhaftigkeit europäischer Integration hat sich die Komplexität politischer Entscheidungsfindung auch in der deutschen Europapolitik im letzten Jahrzehnt deutlich erhöht (Wimmel, 2016). Für politische Akteure bedeutet diese Entwicklung wiederum, dass komplexitätsreduzierenden Heuristiken eine potentiell wichtige Bedeutung zukommen kann. Es ist davon auszugehen, dass politische Akteure dabei sich handlungsbestimmende Grundsätze ansammeln, die sich etwa aus Parteibindungen, aus verschiedenen Aspekten der Gewaltenteilung oder von der – lange nicht weiter hinterfragten – Wahrnehmung der Europäischen Union (EU) als Garant für Frieden und Wohlstand herleiten.

Die Verwendung von Entscheidungsheuristiken wird durch die Neuauswertung von qualitativen Leitfadeninterviews mit parlamentarischen und exekutiven Akteuren der deutschen Europapolitik verdeutlicht. Auf der parlamentarischen Seite gehörten dazu Mitglieder des Deutschen Bundestages, deren Mitarbeiter sowie Fraktionsreferenten und Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung; auf der Seite der Exekutive waren sowohl hochrangige Ministerialbeamte als auch europapolitisch arbeitende Fachreferenten zweier Bundesministerien unter den Befragten. Die insgesamt 44 Interviews wurden zwischen 2009 und 2012 im Rahmen eines am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer durchgeführten Projekts erhoben (siehe auch Buzogány & Kropp, 2013a; Buzogány & Kropp, 2013b; Kropp, 2010; Kropp & Buzogány, 2016). Die Interviewpartner wurden gebeten, neben ihren Berufserfahrungen im politischem Raum, ihre Einstellungen zur Europäischen Integration, Prozesse der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung, die sie nicht zuletzt aus Interaktionen mit anderen Akteuren gewinnen, sowie andere Informationskanäle zu beschreiben und deren Stellenwert für die Parlamentsarbeit in EU-Fragen vergleichend zu bewerten. Die im Durchschnitt ca. 80-minütigen Interviews wurden transkribiert und mit MAXQDA kodiert.

Die Leitfadeninterviews ermöglichen eine über institutionentheoretische Erklärungen hinausreichende Berücksichtigung kognitiver Strategien der Informationsaufnahme und -verarbeitung von politischen Eliten. Ähnlich wie bei einer Befragung von 20 belgischen Spitzenpolitikern zu ihrem Umgang mit politischen Informationen durch Stefaan Walgrave und Yves Dejaeghere (2017) wurde dabei ein offener Ansatz verfolgt. Die Befragten wurden gebeten, ihre Antworten zu erläutern und die eigene Entscheidungssituation zu reflektieren. Heuristiken standen dabei nicht unmittelbar im Mittelpunkt der Interviews, allerdings hat die Fokussierung auf Informationsaufnahme und -verarbeitung im Zusammenhang mit institutionellen Neuerungen im Zuge des Lissaboner Vertrages fast unvermeidbar Einblicke in die praktische Seite der Entscheidungsfindung gewährt. Die hier herausgearbeiteten Heuristiken sind das Ergebnis der Lektüre der geführten Interviews. Es war dabei unmöglich, unmittelbar die Relevanz einzelner Heuristiken zu bestimmen. Zwar handelt es sich um Heuristiken, die von mehreren politischen Eliten erwähnt worden sind, allerdings ist aus der Häufigkeit noch nicht auf die unmittelbare Relevanz zu schließen (Walgrave & Dejaeghere, 2017). Einschränkend muss dabei auch insgesamt angemerkt werden, dass aufgrund der geringen Fallzahl, der expliziten Fokussierung auf europapolitisch aktive Eliten als auch der aus der Natur von Eliteninterviews sich ergebenden Beschränkungen Ziel einer interpretativen Analyse weder eine Repräsentativität der Aussagen noch die Erhärtung von Evidenz für das Heranziehen einzelner Heuristiken sein kann. Auch der dieser Methode innewohnenden Gefahr einer ex-post-Rationalisierung von Handlungen durch die Inter-

viewten kann nicht ausgeschlossen werden. Dafür aber bietet diese Herangehensweise interpretierbare Aussagen der an den Entscheidungen beteiligten politischen Eliten und kann so zur Illustration der obigen Theoriediskussion genutzt werden und in einen weiteren Schritt eventuell sogar zur weiteren Theoriebildung beitragen. Die folgenden Abschnitte befassen sich zunächst mit kollektiven und individuellen Informationsbeschaffungsstrategien politischer Entscheidungsträger. Danach werden beispielhaft vier Heuristiken vorgestellt, die bei der Bearbeitung europapolitischer Fragen eine Rolle spielen.

4.1 Strukturen der Informationsverarbeitung in der deutschen Europapolitik

Der sowohl von der deutschen Öffentlichkeit als auch durch die Parteien getragene „*permissive consensus*“ (Lindberg & Scheingold, 1970; Weldon & Schmitt, 2014) über Grundprinzipien und Richtung europäischer Integration hat dazu geführt, dass europäische Themen lange kaum auf der Agenda des Bundestages präsent waren: „Europa“ wurde im Wesentlichen entweder als Teil der Außenpolitik oder aber als Wirkbereich der Ministerialbürokratie gesehen (Häsing & Buzogány, 2018). Erst ab Mitte der 2000er Jahre zeichnete sich eine allmähliche Trendwende ab (Rauh, 2015); darauf folgte unter dem Eindruck der Verabschiedung des Lissaboner Vertrags und der eskalierenden Finanz- und Schuldenkrise der sukzessive Ausbau parlamentarischer Kontrollrechte. Dieser Prozess führte zu verschiedenen institutionellen Reformwellen im Bundestag, die im Kern alle auf die Verbesserung der Informationsversorgung der Abgeordneten in europäischen Belangen zielten. Der bereits im Jahr 1994 eingerichtete EU-Ausschuss fungiert dabei als Knotenpunkt bei der institutionellen Absicherung der Mitwirkungs- und Informationsrechte in EU-Fragen, allerdings sind bis zu sechs andere Bundestagsausschüsse auch stark in die Gestaltung der Europapolitik eingebunden. Seit 2007 unterhält der Bundestag zudem ein Verbindungsbüro in Brüssel, welches Informationen über politisch bedeutsame Vorgänge auf der europäischen Ebene sondiert, selektiert und dem Bundestag zuleitet. In der Bundestagsverwaltung befassen sich sechs Referate der aufgewerteten Unterabteilung „PE Europa“ mit unterschiedlichen Aspekten der Europapolitik. Diese institutionellen Reformen wurden durch die Einführung eines umfassenden Informationssystems für europarelevante Dokumente (EuDoX) abgerundet, das einen schnellen und thematisch gebündelten Zugang zu verschiedenen EU-relevanten Vorgängen ermöglicht. Zudem erfasst das Informationssystem Verhandlungsergebnisse aus Brüssel, womit die Informationsbedürfnisse des gesamten Bundestages bedient werden können. Insgesamt stellt die Literatur fest, dass der Deutsche Bundestag heute angesichts der verbesserten Informationslage und der gewachsenen Mitwirkungsmöglichkeiten über deutlich bessere formale und organisatorische Möglichkeiten verfügt, in EU-Angelegenheiten gegenüber der Regierung aktiv zu werden, als das noch vor einigen Jahren der Fall war (Beichelt, 2015; Buzogány & Kropp, 2013b).

4.2 Entscheidungsheuristiken

Wie formelle Regeln oder informelle Kanäle für die Steuerung von europäisierten Fachpolitiken entwickelt und genutzt werden bzw. wie sich Akteure gegebene Ressourcen erschließen, hängt wesentlich von Heuristiken ab. Den durchgeführten Interviews zufolge lösen politische Akteure potentielle Konflikte häufig durch Entscheidungs- und Urteilsheuristiken auf, die komplexe Handlungssituationen vereinfachen und nachvollziehbare „Regieanweisungen“ bieten. Solche Faustregeln helfen die durch organisatorische und individuelle Techniken auf politische Akteure einströmende Informationsflut zu filtern, zu priorisieren und zu Entscheidungen zwischen verschiedenen Alternativen zu gelangen (Workman, Jones & Jochim, 2009, p. 79). Welchen Alternativen sich politische Akteure verpflichtet fühlen, ist wiederum wesentlich von ihren parteipolitischen, politikfeldspezifischen und normativen Positionen abhängig. Heuristiken können dabei helfen, zwischen oft inkonsistenten Positionen zu entscheiden. Auf Grundlage der geführten Interviews werden im Folgenden beispielhaft vier typische Heuristiken vorgestellt, die im parlamentarischen Umfeld der deutschen Europapolitik eine Rolle spielen.

Permissiver Konsens und Ignoranz-Heuristik

Die klar dominante Strategie sowohl auf der parlamentarischen als auch auf exekutiver Seite ist der Rückgriff auf die Interpretation der Europäischen Integration im Sinne des „permissiven Konsenses“. Die Integration als quasi nicht hinterfragbares „höheres Gut“ überwölbt dabei bei fast allen Befragten die sich in den Politikfeldern eventuell ergebenden Konflikte; diese werden meist heruntergespielt. Offensichtlich handelt es sich dabei um eine sog. *Minimalist/Take-the-Best*-Heuristik im Sinne von Gigerenzer (s.o.), bei der nicht alle Aspekte einer Problemlage miteinander verglichen werden: Wird der Integration ein höherer Wert zugesprochen, müssen andere, z. B. politikfeldspezifische Aspekte nicht mehr miteinander verglichen werden. Gleichwohl ist festzustellen, dass die andere Seite der Medaille bei dem Verweis auf den permissiven Konsensus oft die schlichte Ignoranz möglicher Konflikte ist. Wie die lange Zeit passive parlamentarische Kontrolle der Europapolitik der Bundesregierung durch den Bundestag zeigt, kann diese Heuristik durchaus zu suboptimalen Lösungen verleiten und parlamentarische Akteure davon abhalten, bestehende Kontrollmöglichkeiten zu nutzen (Kropp, 2010). Anzumerken ist noch, dass diese Interpretation mit zunehmender Thematisierung der Finanz- und Schuldenkrise im Lauf der Untersuchungsperiode eindeutige Risse bekommen hat. Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass diese Erkenntnis sich auch in einer Andersbehandlung europäisch initiiert Policies niedergeschlagen hat, wäre es im Sinne der Verfügbarkeitsheuristik durchaus möglich, dass ein plötzlicher Meinungsumschwung die langjährige Ignoranz europäischer Fragen in ihr Gegenteil kehren würde.

Default-Heuristik und Prokrastination

Eine zweite Heuristik, die von Mitgliedern des Bundestags (MdBs) genutzt wird, geht in der Lageanalyse einen Schritt weiter, zeigt aber vom Ergebnis her in die gleiche Richtung. Zwar werden von Fachpolitikern die Relevanz „Europas“ und die eventuellen Konflikte zwischen europäischen und nationalen Vorgaben im eigenen Politikfeld

erkannt. Auch die individuellen und organisatorischen Möglichkeiten, die potentiell bereit stehen (s. o. „Strukturen der Informationsverarbeitung“), sind weitgehend bekannt. Allerdings werden die sich durch die Ausweitung des Aktionsradius ins Mehrebenensystem hinein ergebenden Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung als unverhältnismäßig hoch eingeschätzt und es wird im Sinne der *Default*-Heuristik (Azar, 2014) davon abgesehen, weitere Schritte zu unternehmen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Abwägung der Kosten und der potentiellen Möglichkeit, durch zusätzliche Informationsbeschaffung Einfluss auf die Entscheidung zu haben. Aus Sicht eines Arbeitsparlaments scheint dies eine durchaus schlüssige Strategie zu sein, denn warum sollten sich Abgeordnete Materien widmen, die sie ohnedies kaum beeinflussen können? In den meisten Fällen geht die Nutzung dieser Heuristik allerdings auch mit der (Selbst-)Wahrnehmung von individueller oder kollektiver Prokrastination einher und wird mit Zeit- und Ressourcenknappheit begründet, während die grundsätzliche Notwendigkeit des Eingreifens oft bejaht wird.

Arbeits- und Gewaltenteilungsheuristik

Eine dritte Heuristik, die sowohl von parlamentarischen als auch von exekutiven Akteuren genutzt wird, verweist entweder auf die im Gewaltenteilungsgrundsatz festgelegte Arbeitsteilung zwischen den Gewalten oder bezieht sich auf die innerorganisatorische Arbeitsteilung innerhalb der Legislative, und zwar einerseits zwischen den Fachausschüssen, andererseits aber auch zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen. Diese Heuristik geht im Prinzip davon aus, dass die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung auch im europäischen Kontext auf klaren Richtlinien beruht – und zementiert damit gleichwohl eine institutionell abgesicherte „Nichtzuständigkeit“ der Abgeordneten. Dies wiederum führt dazu, dass diesen in europäisierten Fachpolitiken von Ministerialbürokraten nicht die gleiche Rolle (z. B. als Fachexperten) oder nicht im gleichen Umfang zugewiesen wird, wie das in nationalen Politiken der Fall ist. Mitunter kann das zu der unter den MdBs verbreiteten Ansicht verleiten, dass es vor allem die Mitglieder des EU-Ausschusses sind, die für europäische Themen zuständig sind. Dabei scheint es eine Dichotomie zwischen den Mitgliedern des EU-Ausschusses, die als „Europapolitiker“ vor allem integrationspolitische Aspekte verfolgen, und den Fachpolitikern zu geben, die sich in den Fachausschüssen des Bundestages vornehmlich nationalen Materien widmen.

Hierarchie und die Follow-the-Majority-Heuristik

Eine vierte Heuristik, die von parlamentarischen Akteuren bei der Lösung europapolitisch relevanter Konflikte genutzt wird, ist der Rückgriff auf Hierarchie als Ordnungsprinzip. Für die in der Ministerialverwaltung tätigen Akteure ist die Befolgung der Hierarchie der Normalfall, auch sind hier aufgrund der klareren Aufgabenzuschreibung weniger komplexe Entscheidungsheuristiken notwendig (Busenitz & Barney, 1997). In den Fraktionen wird im Normalfall auf der Ebene der fachpolitischen Arbeitsgruppen der Fraktionen durch negative Koordination entschieden; erst im Konfliktfall wird die nächste Ebene dazugezogen. Vor allem im Fall der kleineren Oppositionsparteien bleibt allerdings danach oft noch parteiinterner Dissens bestehen; auch die abweichenden Abstimmungen der Regierungsfractionen bei der Euro-Rettung zeigten, dass dabei neben fachpolitischer Expertise die Abhängigkeit der Abgeordneten von

der Fraktionsführung eine Rolle spielen (Wimmel, 2013). Der Großteil der die Fraktionsdisziplin verletzenden Abweichler in den Regierungsfractionen waren direkt gewählte Abgeordnete – i. S. der Neuen Erwartungstheorie kann dieses Verhalten durchaus mit der höheren Risikoneigung dieser Gruppe erklärt werden. Der übergroße Teil der Abgeordneten hielt sich allerdings trotz der vielfach geäußerten Skepsis gegenüber verschiedenen Euro-Rettungsaktionen an die Fraktionsdisziplin und befolgte damit die *Follow-the-Majority*-Heuristik (Hertwig & Herzog, 2009).

Die hier beispielhaft vorgestellten vier Heuristiken gehören zu den Entscheidungshilfen bzw. -routinen, welche europapolitische Akteure erst in die Lage versetzen, die oft widersprüchlichen Informationen und eigene Prädispositionen in handlungsrelevantes Wissen zu transformieren und auf dieser Grundlage eigene Interessen zu verfolgen. Trotz der Betonung individueller Entscheidungsstrategien zeigt die Forschung über Heuristiken, dass individuelle und kollektive *Biases* durch institutionelle Arrangements verstärkt oder aber auch abgemildert werden können. Die Neue Erwartungstheorie geht dann von negativen Entwicklungen aus, wenn kognitive *Biases* mit einer Gruppenwahrnehmung von relativem Verlust zusammentreffen. Andererseits zeigen Arbeiten aus der Experimentalpsychologie, dass durch kollektives Entscheiden sehr wohl bessere Entscheidungen erzielt werden (Reimer & Katsikopoulos, 2004). Dabei besteht für Kahneman (2013, p. 418) der wichtigste Vorteil von Organisationen in der Fähigkeit, sogenannte System-1-*Biases* von Einzelentscheidern abbremsen zu können und auch insgesamt den Entscheidungsprozess verlangsamen zu können. Die Funktion von Organisationen besteht unter anderem auch darin, die Akteure selbst auf den ihren Entscheidungen innewohnenden *Bias* hinzuweisen sowie ein gemeinsames Verständnis für dessen Gründe zu entwickeln. Mit der Entwicklung neuer Strukturen der Informationsverarbeitung hat der Bundestag auch diesen Weg beschritten (Buzogány & Kropp, 2013a). Allerdings warnen die Erkenntnisse aus der kognitiven Entscheidungsforschung auch vor den potentiellen Fallstricken, welche ein schlichtes „Mehr“ an Information erzeugen kann. Entgegen dem rationalistischen Reflex, der immer mehr Information und Analysen für eine immer komplexer werdende Entscheidungsfindung verlangt, geht diese davon aus, dass dabei Selektions- und Filterprozesse vorgeschaltet werden müssen, um brauchbare Ergebnisse zu produzieren.

5 Fazit

Der Beitrag diskutierte zentrale Entwicklungslinien der Forschungstradition zu Heuristiken und bot eine Übersicht der politikwissenschaftlichen Rezeption dieser Arbeiten. Anhand eines Fallbeispiels aus dem Grenzgebiet der Europa- und Regierungsforschung wurde illustriert, wie die dargestellte Literatur zu Heuristiken mit einigem Mehrwert angewendet werden kann. Im Fall der europapolitischen Kontrolle der Regierung und der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament hat die Forschung vor allem institutionell argumentiert und dabei auf formale Kontrollrechte oder auf die Interessen von Regierungs- und Oppositionsparteien fokussiert (Hansen & Scholl, 2002). Auch wenn es bereits zahlreiche Hinweise auf Einflussfaktoren auf der individuellen Ebene gab, etwa aus der Rollenforschung (Wessels, 2005), wurden diese kaum systematisch in die Regierungsforschung integriert (siehe auch Kropp, Buche & Buzogány, 2011).

Die hier skizzierte kognitionswissenschaftliche Perspektive bietet die Möglichkeit, auch kognitive Elemente aufzunehmen und somit einen Schritt in Richtung der Mikrofundierung solcher Analysen zu machen. Im vorliegenden Beitrag wurden dabei beispielhaft vier Heuristiken genannt, die von parlamentarischen und teilweise von exekutiven Akteuren angewendet worden sind. In ihrer Gesamtheit machen diese Heuristiken und vielmehr noch die daraus resultierenden *Biases* deutlich, warum die institutionellen Kontrollmöglichkeiten, welche parlamentarische Akteure bereits lange besaßen, bisher kaum ausgeschöpft wurden. Deutlich wurde allerdings auch, dass das Forschungsprogramm zu Heuristiken keineswegs „omnipotent“ (Gavetti & Levinthal, 2000) ist. Wichtige Fragen, wie etwa nach den Auswahlkriterien spezifischer Heuristiken bleiben bislang unbeantwortet. Für die politikwissenschaftliche Anwendung im engerem Sinne stehen vor allem noch weitere konzeptionelle Überlegungen aus, die kognitionswissenschaftliche Erkenntnisse mit traditionellen, meist neo-institutionalistischen Ansätzen miteinander in Dialog zu bringen vermögen.

Anmerkung

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Das weibliche Genus ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Anders, Lisa H. (2018). Europäische Integration als Ausdruck einer Strategie zur Ausweitung exekutiver Handlungsspielräume? *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28(3), 343-357.
- Auel, Katrin, Rozenberg, Olivier, Tacea, Angela, Hefftl, Claudia, Neuhold, Christine, Rozenberg, Olivier, & Smith, Julie. (2015). *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. Houndsmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Axelrod, Robert, & Hamilton, William D. (1981). The evolution of cooperation. *Science*, 211(4489), 1390-1396.
- Azar, Ofer H. (2014). The default heuristic in strategic decision making: When is it optimal to choose the default without investing in information search? *Journal of Business Research*, 67(8), 1744-1748.
- Beichelt, Timm. (2015). Auf dem Wege zur europäischen Gewaltenverschränkung: der Deutsche Bundestag während der Eurozonenkrisis. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 778-794.
- Bellur, Saraswathi, & Sundar, Shyam. (2014). How Can We Tell When a Heuristic Has Been Used? Design and Analysis Strategies for Capturing the Operation of Heuristics. *Communication Methods and Measures*, 8(2), 116-137.
- Bendor, Jonathan. (2003). Herbert A. Simon: A Political Scientist. *Annual Review of Political Science*, 6(1), 433-471.
- Berggren, Niclas. (2012). Time for behavioral political economy? An analysis of articles in behavioral economics. *The Review of Austrian Economics*, 25(3), 199-221. doi:10.1007/s11138-011-0159-z
- Bianco, William. (1997). Reliable source or usual suspects? Cue-taking, information transmission, and legislative committees. *The Journal of Politics*, 59(03), 913-924.
- Bingham, Christopher B., & Eisenhardt, Kathleen M. (2011). Rational heuristics: the ‘simple rules’ that strategists learn from process experience. *Strategic Management Journal*, 32(13), 1437-1464. doi:10.1002/smj.965
- Bornemann, Basil, & Smeddinck, Ulrich. (2016). Anstößiges Anstoßen? – Kritische Beobachtungen zur „Nudging“-Diskussion im deutschen Kontext. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 47(2), 437-459.

- Boudreau, Cheryl. (2009). Closing the gap: When do cues eliminate differences between sophisticated and unsophisticated citizens? *The Journal of Politics*, 71(03), 964-976.
- Bougher, Lori D. (2012). The case for metaphor in political reasoning and cognition. *Political Psychology*, 33(1), 145-163.
- Brandstätter, Eduard, Hertwig, Ralph, & Gußmack, Manuela. (2010). Entscheiden unter Risiko: Von Bernoulli zu kognitiven Heuristiken. In Joachim Behnke, Thomas Bräuninger, & Susumu Shikano (Eds.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie* (pp. 101-123): VS Verlag.
- Busenitz, Lowell W., & Barney, Jay B. (1997). Differences between entrepreneurs and managers in large organizations: Biases and heuristics in strategic decision-making. *Journal of Business Venturing*, 12(1), 9-30.
- Buzogány, Aron, & Häsing, Jens R. (2018). Explaining subnational parliamentary scrutiny powers: A fuzzy-set analysis of German Landtage. *Regional & Federal Studies*, 28(5), 547-574.
- Buzogány, Aron, & Kropp, Sabine. (2013a). Der Deutsche Bundestag im „Tal der Ahnungslosen“? Fachliche Expertise und die Europäisierung von Wissensbeziehungen zwischen Abgeordneten und Ministerialbeamten. *dms – der moderne staat*, 8, 161-182.
- Buzogány, Aron, & Kropp, Sabine. (2013b). Sisyphos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Eurokrise. *Zeitschrift für Politikberatung – Policy Advice and Political Consulting*, 6(1), 3-14.
- Buzogány, Aron, & Stuchlík, Andrej. (2012). Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache. Nationale Legislativen nach Lissabon. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43(2), 356-377.
- Converse, Philip E. (1964). Nature of Belief Systems in Mass Publics *Ideology and Dicontent* (pp. 206-261). New York: Free Press.
- Demaj, Labinot. (2017). What can performance information do to legislators? A budget-decision experiment with legislators. *Public Administration Review*, 77(3), 366-379.
- Dieckmann, Anja, & Martignon, Laura. (2004). Einfache Heuristiken für gute Entscheidungen. In Rudolf Fisch & Dieter Beck (Eds.), *Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung* (pp. 35-54). Wiesbaden.
- Dobelli, Rolf. (2011). *Die Kunst des klaren Denkens: 52 Denkfehler, die Sie besser anderen überlassen*: Carl Hanser Verlag.
- Dyson, Stephen Benedict, & Preston, Thomas. (2006). Individual characteristics of political leaders and the use of analogy in foreign policy decision making. *Political Psychology*, 27(2), 265-288.
- Elmelund-Præstekær, Christian, & Emmenegger, Patrick. (2013). Strategic Re-framing as a Vote Winner: Why Vote-seeking Governments Pursue Unpopular Reforms. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 23-42.
- Fiedler, Klaus, & Schmidt, Jeanette. (1995). Heuristics. In Tony Manstead (Ed.), *The Blackwell encyclopedia of social psychology* (pp. 296-300). London: Blackwell.
- Frank, Cornelia, Schoen, Harald, & Faas, Thorsten. (2015). *Politische Psychologie: PVS Sonderheft 50*. Baden-Baden: Nomos.
- Gabriel, Oscar W., & Maier, Jürgen. (2009). Politische Soziologie in Deutschland – Forschungsfelder, Analyseperspektiven, ausgewählte empirische Befunde. *Politische Vierteljahresschrift*, 50(3), 506-538. doi:10.1007/s11615-009-0146-1
- García, María José Roa. (2013). Financial education and behavioral finance: new insights into the role of information in financial decisions. *Journal of Economic Surveys*, 27(2), 297-315.
- Gavetti, Giovanni, & Levinthal, Daniel. (2000). Looking forward and looking backward: Cognitive and experiential search. *Administrative science quarterly*, 45(1), 113-137.
- Geva, Nehemia, & Mintz, Alex. (1997). *Decisionmaking on war and peace: The cognitive-rational debate*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Gigerenzer, Gerd. (2007). *Gut feelings: The intelligence of the unconscious*: Penguin.
- Gigerenzer, Gerd. (2008a). *Rationality for mortals: How people cope with uncertainty*. Oxford: Oxford University Press.
- Gigerenzer, Gerd. (2008b). Why heuristics work. *Perspectives on psychological science*, 3(1), 20-29.
- Gigerenzer, Gerd. (2014). *Risk savvy: How to make good decisions*. London: Penguin.

- Gigerenzer, Gerd, & Brighton, Henry. (2009). Homo Heuristicus: Why Biased Minds Make Better Inferences. *Topics in Cognitive Science*, 1(1), 107-143.
- Gigerenzer, Gerd, & Engel, Christoph. (2006). *Heuristics and the law*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gigerenzer, Gerd, & Gaissmaier, Wolfgang. (2006). Denken und Urteilen unter Unsicherheit. Die Rolle kognitiver Heuristiken. In Joachim Funke, Niels Birbaumer, Dieter Frey, Julius Kuhl, Wolfgang Schneider, & Ralf Schwarzer (Eds.), *Theorie und Forschung/Kognition/Denken und Problemlösen* (pp. 529-577). Göttingen: Hogrefe Verlag.
- Gigerenzer, Gerd, & Gaissmaier, Wolfgang. (2006). Denken und Urteilen unter Unsicherheit. Die Rolle kognitiver Heuristiken. In Joachim Funke, Niels Birbaumer, Dieter Frey, Julius Kuhl, Wolfgang Schneider, & Ralf Schwarzer (Hrsg.), *Theorie und Forschung/Kognition/Denken und Problemlösen* (S. 529-577). Göttingen: Hogrefe Verlag.
- Gigerenzer, Gerd, & Gaissmaier, Wolfgang. (2011). Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482.
- Gigerenzer, Gerd, & Goldstein, Daniel G. (1996). Reasoning the fast and frugal way: models of bounded rationality. *Psychological review*, 103(4), 650-669.
- Gilovich, Thomas D, & Griffin, Dale W. (2010). Judgment and decision making. In D Fiske, D. Gilbert, & G. Lindzey (Eds.), *Handbook of social psychology* (pp. 542-588). Hoboken: Wiley.
- Gouin, Rodolphe, & Harguindéguy, Jean-Baptiste Paul. (2012). The Uses of Cognition in Policy Analysis: A First Appraisal. *Journal of Public Administration and Governance*, 2(1), 1-20.
- Green, Donald P, & Shapiro, Ian. (1994). *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*: Cambridge University Press.
- Haas, Mark L. (2001). Prospect Theory and the Cuban Missile Crisis. *International Studies Quarterly*, 45(2), 241-270.
- Hafner-Burton, Emilie, Haggard, Stephan, Lake, David A, & Victor, David G. (2017). The behavioral revolution and international relations. *International Organization*, 71(S1), 1-31.
- Hafner-Burton, Emilie, Hughes, Alex, & Victor, David G. (2013). The cognitive revolution and the political psychology of elite decision making. *Perspectives on Politics*, 11(02), 368-386.
- Hajer, Maarten A., & Wagenaar, Hendrik. (2004). *Deliberative policy analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halpern, David. (2016). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. London: Random House.
- Hansen, Troels B., & Scholl, Bruno. (2002). Europeanisation and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons. *European Integration online Papers*, 6.
- Häsing, Jens, & Buzogány, Aron. (2018). Parteien und Europäisierung in Deutschland. In Lisa H. Anders, Henrik Scheller, & Thomas Tuntschew (Eds.), *Parteien und die Politisierung der Europäischen Union* (pp. 313-334). Wiesbaden: Springer.
- Hertwig, Ralph, & Herzog, Stefan M. (2009). Fast and frugal heuristics: tools of social rationality. *Social Cognition*, 27(5), 661-698.
- Heß, Moritz, von Scheve, Christian, Schupp, Jürgen, & Wagner, Gert G. (2013). Volksvertreter sind risikofreudiger als das Volk. *DIW-Wochenbericht*, 80(10), 17-21.
- James, Thomas E., & Jorgensen, Paul D. (2009). Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal*, 37(1), 141-162.
- Jobert, Bruno. (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Studies*, 37(3), 376-386.
- Jones, Bryan D. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 297-319.
- Jones, Bryan D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice. *Policy Sciences*, 35(3), 269-280.
- Jones, Bryan D., & Baumgartner, Frank R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D., & Thomas, Herschel. (2012). Bounded rationality and public policy decision-making. In Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, & Xun Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 291-304). London: Routledge.

- Kahneman, Daniel. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American economic review*, 1449-1475.
- Kahneman, Daniel. (2013). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahneman, Daniel, Knetsch, Jack L, & Thaler, Richard H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The journal of economic perspectives*, 193-206.
- Kahneman, Daniel, Lovallo, Dan, & Sibony, Olivier. (2011). Before you make that big decision. *Harvard Business Review*, 89(6), 50-60.
- Kahneman, Daniel, & Tversky, Amos (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 47(2), 263-291.
- Kaiser, Walter R. (2012). *Entscheidend: Psychologie und Technik besserer Entscheidungen*: BoD–Books on Demand.
- Kanwisher, Nancy. (1989). Cognitive heuristics and American security policy. *Journal of Conflict Resolution*, 33(4), 652-675.
- Kelman, Mark. (2011). *The heuristics debate* Oxford: Oxford University Press.
- Kelman, Mark. (2013). Moral realism and the heuristics debate. *Journal of Legal Analysis*, 5(2), 339-397.
- Kingdon, John W. (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Longman Classics Edition)*: Longman Publishing Group.
- Klein, Markus, & Rosar, Ulrich. (2013). Pretty Politicians: Die physische Attraktivität von Spitzenkandidaten, ihr Einfluss bei Wahlen und die These der Personalisierung des Wahlverhaltens *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation* (pp. 149-170): Springer.
- Korobkin, Russell B, & Ulen, Thomas S. (2000). Law and behavioral science: Removing the rationality assumption from law and economics. *California Law Review*, 1051-1144.
- Krehbiel, Keith. (1992). *Information and legislative organization*. Minnesota: University of Michigan Press.
- Kropp, Sabine. (2010). German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking – Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs’ Resources. *German Politics*, 19(2), 123-147.
- Kropp, Sabine, Buche, Jonas, & Buzogány, Aron. (2011). Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene. In Gabriele Abels & Annegret Eppler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktion von Parlamenten im politischen System der EU* (S. 227-240). Baden-Baden: Nomos.
- Kropp, Sabine, & Buzogány, Aron. (2016). Europäisierung informaler Regierungskontrolle. Informationsgewinnung im deutschen, schwedischen und ungarischen Parlament. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26(1), 215-230.
- Kropp, Sabine, Buzogány, Aron, & Buche, Jonas. (2012). Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(1), 109-134.
- Kuklinski, James H. (2002). *Thinking about political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuklinski, James H, & Quirk, Paul J. (2000). Reconsidering the rational public: Cognition, heuristics, and mass opinion. In Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, & Samuel Popkin (Eds.), *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality* (pp. 153-182).
- Lau, Richard R. (2003). Models of Decision-Making. In D.O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis (Eds.), *Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 19-59). Oxford: Oxford University Press.
- Lau, Richard R, Andersen, David J, & Redlawsk, David P. (2008). An exploration of correct voting in recent US presidential elections. *American Journal of Political Science*, 52(2), 395-411.
- Lau, Richard R, & Heldman, Caroline. (2009). Self-interest, symbolic attitudes, and support for public policy: A multilevel analysis. *Political Psychology*, 30(4), 513-537.
- Lau, Richard R, & Redlawsk, David P. (2001). Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making. *American Journal of Political Science*, 951-971.

- Lepenes, Robert, MacKay, Kathryn, & Quigley, Muireann. (2018). Three challenges for behavioural science and policy: the empirical, the normative and the political. *Behavioural Public Policy*, 2(2), 174-182.
- Levy, Jack S. (1997). Prospect theory, rational choice, and international relations. *International Studies Quarterly*, 41(1), 87-112.
- Levy, Jack S. (2003). Political psychology and foreign policy. In David O. Sears, Leonie Huddy, & Robert Jervis (Eds.), *Oxford handbook of political psychology* (pp. 253-284). New York, NY: Oxford University Press.
- Lindberg, Leon N., & Scheingold, Stuart A. (1970). *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*: Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Linde, Jona, & Vis, Barbara. (2017). Do politicians take risks like the rest of us? An experimental test of prospect theory under MPs. *Political Psychology*, 38(1), 101-117.
- Lodge, Martin, & Wegrich, Kai. (2016). The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality. *Law & Policy*, 38(3), 250-267.
- Maitland, Elizabeth, & Sammartino, André. (2015). Decision making and uncertainty: The role of heuristics and experience in assessing a politically hazardous environment. *Strategic Management Journal*, 36(10), 1554-1578.
- McCubbins, Mathew D, & Turner, Mark. (2012). Going Cognitive: Tools for Rebuilding the Social Sciences. In Ron Sun (Ed.), *Grounding Social Sciences in Cognitive Sciences* (pp. 387-414).
- McDermott, Rose. (2001). *Risk-taking in international politics: Prospect theory in American foreign policy* Minnesota: University of Michigan Press.
- McDermott, Rose (2004). Prospect theory in political science: Gains and losses from the first decade. *Political Psychology*, 25(2), 289-312.
- McDermott, Rose, & Cowden, J. (1999). Hit or Miss: Sociocognitive Approach to Decisionmaking. *International Studies Review*, 1(1), 123-125.
- McGraw, Kathleen. M. (2000). Contributions of the cognitive approach to political psychology. *Political Psychology*, 21(4), 805-832.
- McGuire, William J. (2004). The Poly-Psy Relationship: Three Phases of a Long Affair. In John T. Jost & Jim Sidanius (Eds.), *Political psychology: Key readings in social psychology*. (pp. 22-31).
- Mercer, Jonathan. (2005). Prospect theory and political science. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 1-21.
- Miler, Kristina C. (2010). *Constituency Representation in Congress: The View from Capitol Hill*: Cambridge University Press.
- Mintz, Alex. (2004). How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective. *Journal of conflict resolution*, 48(1), 3-13.
- Mintz, Alex. (2007). Why Behavioral IR? . *International Studies Review*, 9(1), 157-162.
- Muller, Pierre. (1995). Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris: Ed. l'Harmattan.
- Muller, Pierre. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50(2), 189-208.
- Münch, Sybille. (2015). *Interpretative Policy-Analysis: Eine Einführung* Wiesbaden: VS Verlag.
- Norman, Emma R, & Delfin, Rafael. (2012). Wizards under uncertainty: Cognitive biases, threat assessment, and misjudgments in policy making. *Politics & Policy*, 40(3), 369-402.
- Oliver, David, & Roos, Johan. (2005). Decision-making in high-velocity environments: The importance of guiding principles. *Organization Studies*, 26(6), 889-913.
- Oppermann, Kai. (2014). Delineating the Scope Conditions of the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making: The Noncompensatory Principle and the Domestic Salience of Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 10(1), 23-41.
- Perla, Héctor. (2011). Explaining public support for the use of military force: the impact of reference point framing and prospective decision making. *International Organization*, 65(01), 139-167.
- Persad, Govind. (2014). When, and How, Should Cognitive Bias Matter to Law? *Law & Inequality*., 32, 31-169.

- Preston, Thomas, & Hart, Paul. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory. *Political Psychology*, 20(1), 49-98.
- Rauh, Christian. (2015). Communicating supranational governance? The salience of EU affairs in the German Bundestag, 1991-2013. *European Union Politics*, 16(1), 116-138.
- Redlawsk, David P. (2002). Hot Cognition or Cool Consideration? Testing the Effects of Motivated Reasoning on Political Decision Making. *The Journal of Politics*, 64(4), 1021-1044.
- Redlawsk, David P., & Lau, Richard R. (2012). Behavioral Decision Making. In Leonie Huddy, David O. Sears, & Jack S. Levy (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 130-164). Oxford: Oxford University Press.
- Reimer, Torsten, Hoffrage, Ulrich, & Katsikopoulos, Konstantinos. (2007). Entscheidungsheuristiken in Gruppen. *NeuroPsychoEconomics – Forschung. NeuroPsychoEconomics*, 2(1), 7-29.
- Reimer, Torsten, & Katsikopoulos, Konstantinos V. (2004). The use of recognition in group decision-making. *Cognitive Science*, 28(6), 1009-1029.
- Sabatier, Paul. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Schlager, Edella. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28(3), 243-270.
- Schoen, Harald. (2006). Der demokratische Musterbürger als Normalfall? Kognitionspsychologische Einblicke in die black box politischer Meinungsbildung. *Politische Vierteljahresschrift*, 47(1), 89-101.
- Shafir, Eldar. (1992). Prospect theory and political analysis: A psychological perspective. *Political Psychology*, 311-322.
- Sheffer, Lior, & Loewen, Peter. (2017). Electoral Confidence, Overconfidence, and Risky Behavior: Evidence from a Study with Elected Politicians. *Political Behavior*, 41(1), 31-51.
- Sheffer, Lior, Loewen, Peter John, Soroka, Stuart, Walgrave, Stefaan, & Sheaffer, Tamir. (2018). Nonrepresentative representatives: an experimental study of the decision making of elected politicians. *American Political Science Review*, 112(2), 302-321.
- Simon, Herbert Alexander. (1997). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason*. Cambridge: MIT press.
- Sniderman, Paul. M., Brody, Richard. A., & Tetlock, Philip. (1993). *Reasoning and choice: Explorations in political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strassheim, Holger, Jung, Arlena, & Korinek, Rebecca-Lea. (2015). Reframing expertise: The rise of behavioural insights and interventions in public policy. In Ariane Berthoin Antal, Michael Hutter, & David Stark (Eds.), *Moments of valuation. Exploring sites of dissonance* (pp. 249-268). Oxford: Oxford University Press.
- Strassheim, Holger, & Korinek, Rebecca-Lea. (2016). Cultivating 'Nudge': Behavioural Governance in the UK. In Jan-Peter Voß & Richard Freeman (Eds.), *Knowing Governance: The Epistemic Construction of Political Order* (pp. 107-126). London: Palgrave Macmillan UK.
- Surel, Yves. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, 7(3), 495-512.
- Todd, Peter M, & Gigerezer, Gerd. (2003). Bounding rationality to the world. *Journal of Economic Psychology*, 24(2), 143-165.
- Tetlock, Philipp. (2000). Coping with trade-offs: Psychological constraints and political implications. In Arthur Lupia, Samuel L. Popkin, & P McCubbins (Eds.), *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality* (pp. 239-263). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thaler, Richard H., & Sunstein, Cass R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thomas, Tobias, Heß, Moritz, & Wagner, Gert G. (2017). Reluctant to reform? A note on risk-loving politicians and bureaucrats. *Review of Economics*, 68(3), 167-179.
- Tversky, Amos, & Kahneman, Daniel. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- Vis, Barbara. (2011). Prospect theory and political decision making. *Political Studies Review*, 9(3), 334-343.

- Walgrave, Stefaan, & Dejaeghere, Yves. (2017). Surviving information overload: How elite politicians select information. *Governance*, 30(2), 229-244.
- Weldon, Steven, & Schmitt, Hermann. (2014). European Integration and Party Competition in German Federal Elections. *German Politics & Society*, 32(2), 54-69.
- Wenzelburger, Georg. (2014). Blame avoidance, electoral punishment and the perceptions of risk. *Journal of European Social Policy*, 24(1), 80-91.
- Wessels, Bernhard. (2005). Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context. *Congruence or Difference? Europeanisation or Not*, 11(3-4), 446-465.
- Weyland, Kurt. (2005). Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, 57(2), 262-295.
- Weyland, Kurt. (2008). Toward a new theory of institutional change. *World Politics*, 60(2), 281-314.
- Wilson, Rick. (2011). The Contribution of Behavioural Economics to Political Science. *Annual Review of Political Science*, 14, 201-223.
- Wimmel, Andreas. (2013). Fachliche Expertise und abweichendes Verhalten bei Abstimmungen zur Euro-Krise im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Politikberatung – Policy Advice and Political Consulting*, 6(3-4), 125-136.
- Wimmel, Andreas. (2016). Verhandeln im Schatten von Vetomacht: Der Einfluss der Opposition im Bundestag auf die Euro-Rettungspolitik. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26(1), 195-214.
- Windwehr, Jana, & Wäschle, Manuel. (2017). Mehr, weniger, anders? Europäisierung und Europäisierungsforschung im Zeichen von Dauerkrise und Neuem Intergouvernementalismus. *Integration*, 40(4), 295-307.
- Winzen, Thomas. (2017). *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform: Explaining National Parliaments' Adaptation to European Integration*: Oxford University Press.
- Wolff, Johanna. (2015). Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht. *Rechtswissenschaft*, 6(2), 194-222.
- Workman, Samuel, Jones, Bryan D., & Jochim, Ashley E. (2009). Information Processing and Policy Dynamics. *Policy Studies Journal*, 37(1), 75-92.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Aron Buzogány, Gastprofessor, Freie Universität Berlin, Arbeitsstelle Europäische Integration, und Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Feistmantelstraße 4, 1180 Wien
E-Mail: aron.buzogany@boku.ac.at