

Holger Straßheim

John, Peter (2018). *How Far to Nudge? Assessing Behavioural Public Policy*. Cheltenham (New Horizons in Public Policy), UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar. 173 Seiten. ISBN: 9781786430564

Abstract:

In the past decade, interventions informed by behavioural economics and psychology have spread across jurisdictions and policy areas. Worldwide, more than one hundred organizations and networks are developing and implementing nudges and other behavioural tools. After an initial phase of curiosity, attention is now shifting to the varieties of behavioural public policy, its institutional and cultural embeddedness, its impact and limitations. In his most recent book, Peter John explores some of the crucial questions related to this next phase of nudge. He discusses the role of nudge units, the limitations of behavioural approaches and the ethics of nudge. Most importantly, John proposes a deliberative and reflective version of nudging, nudge plus. Readers might miss an in-depth discussion of pressing problems such as the globalizing influence of behavioural expertise, the imperialism of evidence hierarchies and the political repercussions of nudging. Despite these deficits, the book will inspire both further research and critical debates.

Als vor einigen Jahren Cass Sunstein, Professor an der Harvard Law School und gemeinsam mit Richard Thaler Ko-Autor des Buches „Nudge“, bei einem Vortrag im Bundesjustizministerium nach seinen politischen Motiven gefragt wurde, antwortete er mit einem Zitat von John Rawls: „We post a signpost: no deep thinking here. Things are bad enough already“. Nudging sei mit einem Navigationsgerät zu vergleichen. Es weise den besten Weg zum Ziel, ohne dieses vorzuschreiben. In der Tat wirken jene Ansätze, die auf verhaltensökonomische und psychologische Erkenntnisse zurückgreifen, um Bürgerinnen und Bürger zu einem Verhaltenswandel zu bewegen, mittlerweile banal. Den abschreckenden Bildern auf Zigarettenpackungen oder der Fliege im Urinal haftet etwas Alltägliches an. Weltweit existieren mehr als 100 Organisationseinheiten in Staat und Verwaltung, die verhaltensbezogene Instrumente entwickeln und umsetzen. Zu einer gewissen Prominenz hat es dabei das Behavioural Insights Team (BIT) in London gebracht. Ähnliche Teams oder Netzwerke finden sich in mehr als 40 Ländern, in der Europäischen Kommission, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), den Vereinten Nationen (UNO) und der Weltbank – auch in Deutschland in Form des Referats „wirksam regieren“ im Bundeskanzleramt. Angesichts der inter- und transnationalen Verbreitung von Nudging und anderen Verhaltenspolitiken („Behavioural Public Policies“) kommt die OECD in ihren jüngsten

Publikationen zu dem Schluss, dass die für viele Innovationen im öffentlichen Sektor charakteristische Phase des teils neugierigen, teils skeptischen Aufgreifens und Ausprobierens nun abgeschlossen sei. In dieser zweiten Phase gelte es, nach den Varianten der Verhaltenspolitik zu fragen, nach ihrer institutionellen und kulturellen Einbettung, nach den Grenzen und auch den Folgen und Nebenwirkungen.

Zehn Jahre nach der Publikation von „Nudge“ legt nun Peter John, Professor am Department of Political Economy des King's College London und Berater des BIT, das Buch „How Far to Nudge?“ vor. Es ist nicht nur dem Titel nach ein Produkt dieser fortgeschrittenen Phase der Verhaltenspolitik und zugleich das Werk eines erklärten Befürworters von Nudging. Wie weitreichend Verhaltenspolitik überhaupt umsetzbar ist, was ihre Ziele sein könnten und wie weit man derzeit von der Erreichung dieser Ziele entfernt ist, diskutiert John in insgesamt neun Kapiteln. Die „Nudge-Agenda“ (p. 5), so stellt der Autor gleich zu Anfang klar, beruht nicht nur auf der Verbreitung verhaltenspolitischer Instrumente; sie zielt auf eine umfassende Reform politischer Institutionen. So geht es ihm nicht allein darum, psychologische Mechanismen möglichst so einzusetzen, dass sich im Sinne politischer Ziele und öffentlicher Güter Verhalten wandelt. Vielmehr sei in Staat und Verwaltung die gesamte „Entscheidungsarchitektur“ („choice architecture“, p. 6) – ein Begriff, der auf Thaler und Sunstein zurückgeht – derart zu gestalten, dass Rationalitätsverzerrungen („biases“, p. 21) im Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern wie auch im Entscheidungsverhalten politischer Akteure verringert werden. Nicht nur die Objekte des Nudgings, sondern auch die Nudger selbst sollen Teil von Verhaltenspolitiken werden. Deswegen gehören für John nicht nur klassische Nudges zum Arsenal des psychologisch informierten Staates, sondern auch (pp. 122ff.) erzieherische („boosts“), die Reflektion anregende („budges“) oder sogar deliberative Verhaltensanstöße („nudge plus“). John schwebt letztlich ein kollektives System der Verhaltenspolitik vor, in dem die Reflektion über und die Umsetzung von Verhaltenswandel zum Leitmotiv öffentlicher und politisch-administrativer Kommunikation wird.

Gemessen an dieser ehrgeizigen Agenda fällt der Band mit knapp 170 Seiten schmal aus. Die einzelnen Kapitel sind dicht geschrieben und nicht immer leicht lesbar, gleichwohl immer anregend. John geht folgendermaßen vor: Zunächst weist er die häufig in Lehrbüchern zu findende Behauptung, Politik zielt auf den Wandel von Verhalten, als zu offensichtlich und letztlich tautologisch zurück. Vielmehr gehe es um hartnäckige Probleme kollektiven Handelns, die aus Sicht der Verhaltenspolitik durch vielfältige kognitive und psychologische Mechanismen verursacht und, trotz möglicherweise bester Absichten und Einsichten, eher noch verschärft werden. Dieses Argument entfaltet John anhand klassischer und aus der Diskussion über Nudging hinreichend bekannter Problemfelder wie Ernährung, Gesundheit oder Armut. Trotz struktureller Erschwernisse, so lautet hier das Kernargument im Sinne des „radikalen Inkrementalismus“ (p. 101), sind es kleinere Verhaltensinterventionen, die letztlich umfassenden Wandel bewirken. Es folgt ein Abriss über die verhaltensökonomische „Revolution“ (pp. 38ff.) in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften wie auch in der Politik. Im Gefolge Daniel Kahnemanns, Amos Tverskys und anderer verändern sich, so Johns These, beide zugleich: Die Erkenntnisgrundlagen und Expertensysteme der Wissenschaft wie auch die Praktiken und Instrumente von Politik. Epistemische und politische Autoritäten geraten mittels der verhaltenspolitischen Agenda in Beziehung zueinander. Diese Parallelbewegung wird noch durch die globalen Aktivitäten verhaltenspolitischer

Einheiten wie dem BIT verstärkt, weil sie für eine Übersetzung („translation“, pp. 69ff.) zwischen wissenschaftlicher Expertise und politischer Praxis sorgen. Verhaltenspolitik ist, falls diese Beobachtung zutrifft, ein Lehrstück über den Einfluss global agierender Expertennetzwerke und -gemeinschaften.

Es folgt eine Auseinandersetzung mit der vielfachen Kritik an verhaltenspolitischen Ansätzen. Die Wirkungen von Nudges sind häufig auf bestimmte Politik- oder Handlungsfelder beschränkt, ihre Effekte teilweise schwächer als erwartet, teilweise nur temporär. Wie insbesondere die neuere Implementations- und Complianceforschung gezeigt hat, versagen manche Nudges aufgrund von Reaktanzen, gegenläufigen Präferenzen auf der Adressatenseite oder Manipulationen durch die Industrie. Manche Nudges mögen auf lange Sicht unerwartete Probleme verursachen, beispielsweise durch Effekte des „moral licensing“ (p. 96), bei denen etwa die Wirkungen von Sport durch den gleichzeitig ansteigenden Konsum kalorienhaltiger Müsliriegel und dergleichen konterkariert werden. Verhaltenspolitik könnte, so eine häufige Kritik, zu einer Entpolitisierung und Vernachlässigung gesellschaftlicher Probleme führen, Teil neoliberaler Selbstoptimierungspraktiken sein und einer Technokratisierung Vorschub leisten. John pariert diese Argumente, indem er die Bedeutung einer experimentellen, evidenzbasierten Politik unterstreicht. Nudges müssten immer auch erprobt, das Wissen über sie durch experimentelle Evaluationen erweitert werden. Sie seien nicht ohne weiteres einer ideologischen Richtung zuzuordnen und tendenziell ohnehin eher marktregulierend als -liberalisierend. Technokratische Entwicklungen müssten dann nicht befürchtet werden, wenn das verhaltenspolitische Instrumentarium entsprechend ausgestaltet und einer öffentlichen Reflektion und Deliberation zugänglich sei.

In der Auseinandersetzung mit der Kritik kommt John auf ein Zentralargument zurück, dass auch seine früheren Arbeiten kennzeichnet und das gleichsam den roten Faden des hier besprochenen Bandes bildet: Verhaltenspolitik bedarf einer reflektierenden und deliberativen Komponente, um gesellschaftsfähig zu werden. Dieses Argument entfaltet John dann im letzten Teil des Buches. Dabei setzt er sich zunächst von dem „libertären Paternalismus“ (pp. 108ff.) ab, der als normative Leitidee der Verhaltenspolitik insbesondere von Sunstein und Thaler entwickelt wurde und in den vergangenen Jahren Gegenstand einer kontroversen Debatte war. John nimmt hier eine agnostische Position ein: Verhaltenspolitik durchzieht als Querschnittsaufgabe das gesamte Policy-Instrumentarium und bedarf daher auch keiner Sonderethik („all tools are informational now“, pp. 55ff.). Solange verhaltenspolitisch inspirierte Interventionen durch demokratisch gewählte Instanzen legitimiert und der kontinuierlichen wissenschaftlichen Überprüfung ausgesetzt sind, so John, unterliegen sie den gleichen ethischen Ansprüchen wie jedes andere Instrument. Allerdings sind solche Nudges grundsätzlich vorzuziehen, die in besonderer Weise eigenständiges Handeln fördern und daher dem Ideal des „democratic self-government“ (p. 122) nahe kommen. Johns Kunstgriff besteht hier darin, den vielfach geäußerten Manipulationsbefürchtungen dadurch entgegenzutreten, dass er bestimmten Nudges („nudge plus“, pp. 122ff.) sogar ein besonders hohes Potential zuschreibt, die Autonomie- und Reflektionsfähigkeit ihrer Adressaten zu steigern.

Mit dieser Konzeption von „nudge plus“ beschreibt John dann tatsächlich Neuland. Dabei geht es nicht um die Kombination von Nudges mit Deliberationsstrategien wie in seinen früheren Publikationen. Er verschärft auch eher noch seine Kritik an der traditionellen Deliberationstheorie und warnt – ähnlich wie Sunstein in seinen Arbeiten

zur Gruppenpolarisierung und Enklaven-Deliberation – vor den Irrationalitäten kollektiver Diskussions- und Aushandlungsprozesse. Vielmehr behauptet er, dass bestimmte „thought-provoking“ Nudges (p. 129) die Aufmerksamkeit von Personen und ihr Bewusstsein für Verhaltensverzerrungen stimulieren können. In der Terminologie der dualen Kognitionsforschung heißt das dann, dass nicht nur das rasch und unbewusst prozessierende „System 1“, sondern zugleich oder zumindest im Nachgang immer auch das langsamere, reflektierende „System 2“ angeregt werden (pp. 122ff.). Wenn Steuerzahler in Erinnerungsnachrichten auf soziale Normen hingewiesen oder gesündere Produkte in Supermärkten am Kassenausgang platziert werden, dann kann das ausgelöste Verhalten in eine Identitätskonzeption eingehen, die auch zukünftig den Ausgangspunkt für eigenes Handeln bildet. Mehr noch, solche Identitätskonzeptionen haben eine soziale Komponente, weil sie den Anknüpfungspunkt für die Kommunikation und Kooperation mit Anderen bilden können („behavioural spill-over“, p. 132). Deswegen empfiehlt John auch ausdrücklich transparente und explizit gekennzeichnete Nudges, die von verhaltenspolitischen Experteneinheiten, aber auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen genutzt und auch gegenüber gesellschaftlichen Eliten und politischen Akteuren zum Einsatz gebracht werden sollen. Es ist die radikalisierte Variante einer verhaltensökonomisch und psychologisch reflektierten Gesellschaft, in der sich Nudging, auch mit Hilfe von Online-Medien, zum Normalfall politischer Kommunikation entwickelt.

Johns Buch verdeutlicht, welchen Komplexitätsgrad die Debatte um die Verhaltenspolitik mittlerweile erreicht hat. Wenn Sunstein noch vor einigen Jahren behaupten konnte, die Nudge-Agenda zeichne sich durch Einfachheit und Simplizität aus („no deep thinking here“), dann hat sich das ganz gewiss geändert. Und so legt John auch keine durchgearbeitete Konzeption der Verhaltenspolitik vor, sondern eher eine Forschungsagenda, die teils mit ihm, teils vielleicht auch gegen ihn vorangetrieben werden muss. Erstens ist keineswegs klar, mit welcher Art von global agierenden Expertengemeinschaft wir es hier zu tun haben und welche institutionellen und kulturellen Folgen mit jenen politisch-epistemischen Organisationseinheiten verbunden sind, die weltweit die verhaltensökonomisch und psychologisch motivierten Reformen des öffentlichen Sektors betreiben. Zweitens schweigt John, selbst experimenteller Forscher, zu der gegenwärtigen Debatte um randomisierte Kontrollstudien, denen von Kritikern wie Angus Deaton ein methodologischer Imperialismus und eine bemerkenswerte Blindheit für strukturelle Kontexte und soziale Mechanismen vorgeworfen wird. Gerade das Wissen über soziale Mechanismen, ihre strukturelle Einbettung und ihre Interaktion mit kognitiven Mechanismen wäre jedoch, wie die Compliance-Forschung gezeigt hat, eine zentrale Voraussetzung, um die Grenzen und Nebenfolgen verhaltenspolitischer Interventionen abschätzen zu können. Insofern wünscht man sich statt des Vertrauens in eine evidenzbasierte, experimentelle Politik zum einen mehr Methodenpluralismus, zum anderen auch eine stärkere Reflektion der Rolle von Expertise in der Politik. Drittens bleibt John, indem er wiederholt insistiert, Nudges seien politisch und ideologisch neutral, weit hinter dem Stand der Policy- und Governanceforschung zurück. Politikinstrumente sind nicht apolitisch und Nudges nicht einfach nur Wegweiser. Mit ihnen verbindet sich eine Mikrofokussierung der Politik, die das Verhalten Einzelner zum Ansatzpunkt von Steuerungsbemühungen macht und dabei tendenziell die kollektive Dimension aus den Augen verliert. Die Konsequenzen eines solchen verhaltenspolitischen Individualismus beispielsweise in der Armuts- oder Entwicklungspolitik werden

von der Literatur derzeit in Ansätzen beschrieben. Für das von John favorisierte Ideal einer Nudging-Gesellschaft verheißt das nichts Gutes. Ihre Beschreibung erinnert doch sehr an jenen Aufstieg der therapeutischen Autorität, den etwa Nikolas Rose und Peter Miller im Anschluss an Michel Foucault skizzieren. Gleichwohl hat John ein Buch vorgelegt, das zukünftige Forschungen zur Weiterentwicklung und zum Widerspruch anregen wird. Die nächste Phase in der Verbreitung und Umsetzung von Verhaltenspolitiken hat begonnen. Man darf gespannt sein.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Holger Strassheim, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft, Arbeitsgruppe Politische Soziologie, Postfach 100131, 33501 Bielefeld
E-Mail: holger.strassheim@uni-bielefeld.de