

4. Kadener Gespräch



Tagungsbericht

Weiß der Staat alles besser?

Staatseingriffe und Verbraucherschutz zwischen sinnvoller Marktregulierung und planwirtschaftlicher Bevormundung

*Ein Expertengespräch
der Stiftung Marktwirtschaft
auf Gut Kaden*

Bild Titelseite:
Die Teilnehmer des
Expertengesprächs.

Bild links:
Dr. Lutz Peters,
Gastgeber auf Gut Kaden.

Bild rechts:
Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft,
begrüßt die Teilnehmer.



Referenten

Gerd Billen

*Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz*

Dr. Rainer Hank

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung

Prof. Dr. Lucia A. Reisch

*Copenhagen Business School
sowie Zeppelin-Universität Friedrichshafen,
Vorsitzende des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen
beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
(BMJV)*

Prof. Dr. Ralph Hertwig

Direktor des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung

Prof. Dr. Bruno S. Frey

*Research Director CREMA – Center for Research
in Economics, Management and the Arts*

Dr. Andrea M. Schneider

*Stellvertretende Leiterin
des Stabes Politische Planung, Grundsatzfragen
und Sonderaufgaben im Bundeskanzleramt*

Prof. Dr. Jan Schnellenbach

*Brandenburgische Technische Universität
Cottbus-Senftenberg*

Josef Joffe, Ph.D.

*Die Zeit,
Moderation*

Die im Text genannten Zitate wurden zur Vorstellung / Einführung
der Referenten verwendet und sind nicht Teil der Vorträge.

Das Expertengespräch fand am 4. März 2016 statt.



Die Publikation ist
auch über das Scannen
des QR-Codes
kostenlos abrufbar.



Weiß der Staat alles besser? **Staatseingriffe und Verbraucherschutz** **zwischen sinnvoller Marktregulierung und planwirtschaftlicher Bevormundung**

Staatliche Regulierung aus Gründen des Verbraucherschutzes oder zur Erreichung übergeordneter gesellschaftlicher Ziele steht bei vielen Menschen traditionell hoch im Kurs. Schließlich lässt sich vordergründig wenig dagegen einwenden, potentiellen Schaden von den Menschen abzuhalten oder sie zu gesellschaftlich erwünschtem Verhalten anzuhalten. Für Politikerinnen und Politiker können entsprechende Regulierungseingriffe zudem Nachweis einer aktiven und sich um das Wohl und die Interessen der Bürger „kümmern“ Politik sein, mit der sie bei Wahlen zu punkten hoffen. Angesichts einer immer globaler und damit auch komplexer werdenden Welt scheint das subjektive Schutzbedürfnis vieler Bürger eher zu- als abzunehmen.

Doch (wie) verträgt sich eine solche Politik mit den Grundprinzipien Freiheit, Eigenverantwortung und Konsumentensouveränität? Verleitet eine Politik, die zumindest implizit damit wirbt, den Einzelnen vor den Gefahren und Wechselfällen des Lebens schützen zu können, nicht zu Bequemlichkeit bis hin zu selbst gewählter Unmündigkeit? Wann wird aus sinnvollem Schutz Gängelung und Bevormundung der Bürger durch den Staat? Und könnte das zunehmend Beachtung findende Konzept des Nudgings eine freiheitserhaltende Alternative sein? Diese und weitere Fragen hat die Stiftung Marktwirtschaft am 4. März 2016 mit renommierten Experten aus Wissenschaft, Politik und Medien sowie Vertretern der Wirtschaft auf Gut Kaden in der Nähe von Hamburg diskutiert.

Dr. **Lutz Peters**, Gastgeber auf Gut Kaden und Kuratoriumsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft, zeigte sich in seiner Begrüßung erfreut, dass man die in den vergangenen Jahren begonnene Tradition mit einem eindrucksvollen Teilnehmerfeld fortsetzen könne. Unter dem Titel „Weiß der Staat alles besser?“ wolle man ordnungspolitische Grundsatzfragen im Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und staatlicher Verantwortung diskutieren. Prof. Dr. **Michael Eilfort**, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, erinnerte in seiner Begrüßung daran, dass sich die Stiftung bereits in der Vergangenheit immer wieder mit Verbraucherschutzpolitik und insbesondere dem vergleichsweise neuen Konzept des Nudgings befasst habe. Angesichts der zunehmenden Bedeutung dieses eher „weichen Regulierungsansatzes“ würdigte er die Möglichkeit, die damit verbundenen Chancen, aber auch Risiken ausführlich diskutieren zu können.

Josef Joffe, Ph.D., der pointiert durch die Veranstaltung führte, näherte sich dem Veranstaltungstitel aus einer historischen Perspektive. Aus der Tatsache, dass es der klassische Liberalismus in Deutschland deutlich schwerer als in anderen Ländern gehabt habe, sich gegen staatliches Obrigkeitsdenken durchzusetzen, könnte man einerseits die Vermutung einer vergleichsweise stark regulierten Marktwirtschaft in Deutschland ableiten. Andererseits müsse man konstatieren, dass der Trend zu einer immer weitreichenderen Regulierung ein globales Phänomen darstelle und auch Länder mit einer sehr viel ausgeprägteren Liberalismustradition erfasse.



Gerd Billen

Verbraucherschutz und staatliche Regulierung sind notwendig – auch mündige Konsumenten müssen geschützt werden

„Wo es nicht zwingend notwendig ist, ein Gesetz zu machen, ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“

MONTESQUIEU

Gerd Billen, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, stellte dem liberal inspirierten Zitat von Montesquieu (s.o.), das ihm Michael Eilfort in seiner Vorstellung mit auf den Weg gegeben hatte, eine stärker juristisch geprägte Sichtweise gegenüber, mit der er als Staatssekretär vermehrt konfrontiert werde und gegen die er immer wieder anzugehen versuche: „Wenn es ein Problem gibt, zu dessen Lösung es kein Gesetz braucht,

dann ist es kein Problem“. Für eine gute Verbraucherpolitik im Interesse der Bürger reichten Gesetze allein aber nicht aus, betonte Billen.

Eine moderne Verbraucherpolitik setze zunächst voraus, die Wissensgrundlage über das Verhalten von Konsumenten zu verbessern: Welchen Problemen sehen sich Verbraucher ausgesetzt und was sind die relevanten Themen? Dabei zeigten sich beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Verbrauchergruppen, beispielsweise zwischen Jüngeren und Älteren, auf die die Politik differenziert reagieren müsse. Wenn man wie die Bundesregierung einen verbraucherpolitischen Ansatz verfolgen wolle, der nicht von Skandalen und medialer Aufregung getrieben werde, seien Daten und Fakten unerlässlich, erläuterte der Staatssekretär. Aus diesem Grund habe man auch den Sachverständigenrat für Verbraucherfragen eingerichtet. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse versuche die Politik, verbraucherpolitische Ziele zu definieren.

Im Rahmen der Verbraucherpolitik müsse man sich zudem bewusst sein, dass Menschen in vielen Fällen nicht rational agierten, sondern vom Modell des Homo oeconomicus abweichen – etwa beim Thema private Altersvorsorge, so Billen. Diese Erkenntnisse könne man nutzen, um Entscheidungssituationen für die Menschen einfacher und verständlicher zu machen. Beispielsweise habe er darauf gedrängt, dass die Kosten von Finanzprodukten transparent ausgewiesen werden müssen.

Hinsichtlich der geeigneten Instrumente, die der Verbraucherpolitik bei der Realisierung ihrer Ziele zur Verfügung stehen, skizzierte Billen ein weites Spektrum von Maßnahmen mit unterschiedlicher Eingriffsintensität. Er selbst werbe immer wieder dafür, nicht alles per Gesetz zu regeln, sondern verstärkt alternative, weniger restriktive Instrumente – wie beispielsweise Informationspflichten – in Erwägung zu ziehen. Verbraucherpolitik habe verschiedene Instrumente und man müsse jeweils analysieren, welches das geeignete ist.

Billen räumte abschließend ein, dass es angesichts der Heterogenität der Menschen regelmäßig Zielkonflikte in der Verbraucherpolitik gebe, die schwierige Abwägungen notwendig machten. Verbraucherpolitik beinhalte daher auch einen kontinuierlichen Lern- und Anpassungsprozess, bei dem man die Wirkung von politischen Maßnahmen, aber auch mögliche Nebenwirkungen immer wieder kritisch untersuchen müsse, um nachjustieren zu können.

Dr. Rainer Hank

Staatliche Regulierung und kein Ende – werden wir zur Unmündigkeit erzogen?



„Der Schriftsteller [Journalist] behält den Staat kritisch im Blick wie ein Dompteur den Tiger und weiß doch, dass er sein Gegenüber nicht zu bändigen vermag.“

STEFAN ANDRES

Dr. Rainer Hank, Ressortleiter Wirtschaft und Finanzen bei der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, hielt ein engagiertes Plädoyer für die Entscheidungsfreiheit der Bürger und gegen die aus seiner Sicht zunehmenden Eingriffe des Staates in die Privatsphäre der Menschen. „Der Mensch habe ein grundsätzliches Recht, in Ruhe gelassen zu werden“, formulierte er in Anlehnung an den Staatsrechtler Gregor Kirchhof und befürchtete, dass auch gut gemeinte Vorschriften und Regeln, etwa beim Gesundheitsschutz, am Ende zu einem umfassenden Kontrollstaat führen könnten.

Beunruhigt zeigte sich Hank vor allem über den neuen Trend, dass sich Verbraucherschützer und Politiker zunehmend auf Erkenntnisse der Psychologie und Verhaltensökonomie über die Schwächen der menschlichen Natur beriefen. Der implizit zugrunde liegenden These, die vom Staat verfolgten Ziele würden denen der Menschen entsprechen, sofern diese nur – befreit von Trägheitskräften und kurzfristigen Emotionen – rational entscheiden könnten, vermochte er nichts abzugewinnen. Vielmehr sah er darin Einfallstore für die jeweils gerade herrschende politisch korrekte Mode, der sich dann die Freiheit der Bürger unterordnen müsse. Zudem verkümmerten in einer Welt, in der der Staat im Vorhinein wisse, was gut für die Menschen sei, ihre Fähigkeiten, autonom Entscheidungen zu treffen.

Dementsprechend kritisch sah Hank auch das auf der Verhaltensökonomie aufbauende neue Regulierungskonzept des sogenannten „Nudgings“ bzw. „liberalen Paternalismus“. Dieser stelle eine besonders perfide Form des Paternalismus dar, da er vorgebe, die Menschen besser zu kennen als sie sich selbst, und die Manipulation der Bürger im Dunkeln bleibe. „Mit Liberalismus hat das nichts zu tun“, argumentierte der Journalist und forderte, dass der Staat – anders als private Wirtschaftsakteure – seine Karten offen auf den Tisch legen müsse, wenn er das Verhalten der Menschen beeinflussen wolle. Ansonsten falle man hinter die Erkenntnis der politischen Ökonomie zurück, dass Politiker keineswegs immer das Allgemeinwohl, sondern auch ihre eigenen Interessen verfolgten. Anders als die Befürworter des Nudgings unterstellten, sei der Staat eben kein wohlmeinender Diktator. Unter Bezugnahme auf den jungen Wilhelm von Humboldt empfahl er, auf die Eigenverantwortung des Individuums zu setzen, anstatt auf wohlfahrtsstaatlichen Paternalismus.

Das Bestreben, den Bürgern durch „Social Engineering“ und von Experten entworfenen „Lenkungs-Designs“ Entscheidungen abzunehmen, sei für diese zwar bequem, führe letzten Endes aber auch zu ihrer Entmündigung – selbst wenn es in guter Absicht geschehe –, kritisierte Hank. Demgegenüber plädierte er für einen bewussten und selbstreflektierten Umgang mit den eigenen menschlichen Irrationalitäten.

Nudging hingegen stehe in der fatalen Tradition dessen, was Michel Foucault als Pastoralmacht bezeichne, so der Journalist. Anstatt Mündigkeit, Verantwortlichkeit, Haftung und Entscheidungsfähigkeit der Menschen zu stärken – mithin also Rationalität, wenn schon nicht vorauszusetzen, so doch als Ziel festzuhalten –, führe der „beglückende Paternalismus“ zur Entmündigung und gerate in Gefahr, am Ende totalitär zu werden, schloss Hank seinen Vortrag.

Diskussion

Die Diskussion drehte sich zunächst um die Frage, ob Verbraucher angesichts einer immer komplexeren Welt überhaupt über ausreichend Informationen verfügten, um Vor- und Nachteile rational abwägen und informierte Entscheidungen in ihrem Sinne treffen zu können. Am Beispiel der Lebensmittelindustrie wurde die These vertreten, dass sich Wirtschaft und Unternehmen in einem Maße verändert hätten, das ein regulatorisches Eingreifen des Staates zum Schutze der Bürger – sei es über Aufklärungskampagnen, Steuern oder Nudging – notwendig mache. Staatssekretär Billen wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bereits kleine Veränderungen von Randbedingungen, beispielsweise eine zusätzliche Stunde Sportunterricht oder die Substitution zuckerhaltiger Getränke durch Trinkwasser in Schulen, positive Effekte auf den Gesundheitsstatus von Schülern hätten.

Andererseits wurde kritisch hinterfragt, ob Informationsdefizite der Bürger bereits ausreichten, um Staatseingriffe zu legitimieren. So warnte Rainer Hank davor, Politikern eine überlegene Informationskompetenz zuzusprechen. Darüber hinaus verwies er auf die Rolle der Medien, die schon heute ein breites Spektrum an Informationen für eine gute und gesunde Lebensführung anböten.

Ebenfalls umstritten war die Wirksamkeit staatlicher Eingriffe. So wurde argumentiert, dass man stets unvorhergesehene Ausweichreaktionen der Verbraucher befürchten müsse, die die Wirksamkeit einer Maßnahme konterkarierten. Außerdem bewege sich der Staat in einem mehrdimensionalen Zielsystem: Vor allem bei Lenkungssteuern wie der Tabak- oder einer Zuckersteuer gebe es einen fundamentalen Konflikt zwischen der angestrebten Lenkungswirkung und dem staatlichen Einnahmeziel.



Prof. Dr. Lucia A. Reisch

Verhaltensbasierte Regulierung – ein alternativer Regulierungsansatz

„Es gibt vier Wege im Leben des Menschen, klug zu handeln. Erstens durch Nachahmen, das ist der leichteste. Zweitens durch Nachdenken, das ist der edelste. Drittens durch Erfahrung, das ist der bitterste. Und viertens – ich ergänze – durch Nudging, das ist der angesagteste.“

IN ANLEHNUNG AN KONFUZIUS

Prof. Dr. Lucia A. Reisch erläuterte zu Beginn ihres Vortrages, dass verhaltensbasierte Regulierung nicht mit „Nudging“ gleichgesetzt werden dürfe, sondern deutlich weiter zu fassen sei. Nudges (zu deutsch: Stupser) seien lediglich ein konkretes Instrument, die verhaltensbasierte bzw. verhaltensinformierte Regulierung umfasse hingegen den gesamten politischen Regulierungsprozess. Zudem werde der Begriff Nudging – ähnlich wie Nachhaltigkeit – in der öffentlichen Diskussion häufig verwendet, ohne dass Klarheit und Einigkeit über seine genaue Bedeutung bestehe.

In Anlehnung an Thaler und Sunstein definierte Reisch Nudges im Rahmen der verhaltenswissenschaftlich informierten staatlichen Regulierung als „freiheitswahrende Ansätze, die die Menschen in bestimmte Richtungen lenken wollen, ihnen aber auch eigene, davon abweichende Entscheidungen erlauben“. Konkret gehe es um Verhaltensstimuli, Anstöße oder nicht-finanzielle Anreize, die insbesondere durch die Gestaltung der Entscheidungssituation (Choice Architecture) wirkten. Andere staatliche Eingriffsinstrumente wie beispielsweise Gesetze, Steuern, finanzielle Anreize oder Strafen seien hingegen keine Nudges. Anders als von ihrem Vorredner behauptet, müssten echte Nudges qua definitione transparent sein, soweit sie im

Rahmen staatlichen Handelns eingesetzt werden. Staatliche Eingriffe dürften nie „im Dunkeln“ erfolgen, betonte Reisch, sondern müssten immer für die Bürger transparent und Gegenstand des politischen Diskurses sein. Was gewollt sei und was nicht, sei eine Frage des jeweiligen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses. Das empirisch Interessante sei, dass Nudges – soweit dies bislang erforscht wurde – gleichwohl in die gewünschte Richtung wirkten.

Reisch erläuterte, dass man in der Verhaltensforschung inzwischen wisse, dass die Entscheidungen von Verbrauchern in vielen Fällen nicht dem Rationalitätskriterium genügten, sondern beispielsweise durch Emotionen, Impulse und Gewohnheiten geleitet oder durch mangelnde Selbstkontrolle überlagert würden. Dadurch und aufgrund vereinfachender Entscheidungsheuristiken legten die Menschen Verhaltenstendenzen an den Tag, die zu systematisch verzerrten und in vielen Fällen suboptimalen Ergebnissen führten. Mit Nudging könne man den Menschen helfen, solche Entscheidungen zu treffen, die sie langfristig besser stellen, indem man – je nach Sachlage – Verhaltensverzerrungen entweder abmildere oder diese nutze, erläuterte die Ökonomin.

Instrumente zur Abschwächung von Verzerrungen seien beispielsweise die Bereitstellung zusätzlicher Informationen, Verbraucherberatung, die Förderung der Selbstregulierung durch Vermittlung bestimmter Verhaltensweisen oder geeignete, langfristig ausgerichtete Angebote, beispielsweise bei der Altersvorsorge. Ebenfalls wichtig seien Vereinfachungen, etwa bei komplexen Formularen und bürokratischen Prozessen, um unerwünschte Selektionsmechanismen möglichst auszuschalten. An diesen Beispielen werde deutlich, so Reisch in Richtung ihres Vorredners, dass viele Nudges die Menschen keineswegs uninformiert und unwissend hielten, sondern bis auf wenige Ausnahmen wie Defaults durchaus Lernprozesse ermöglichten und förderten. Verhaltensverzerrungen, die zu einem Status quo-Bias führten, könnten hingegen auch zielorientiert genutzt werden, indem man z.B. im Rahmen der Entscheidungsarchitektur bewusst geeignete Vor- bzw. Standardeinstellungen (sogenannte Defaulteinstellungen) vornehme, betonte Reisch.

Angesichts der Einfachheit und geringen Eingriffsintensität der meisten Nudges konnte sie die in Deutschland immer wieder geäußerten Befürchtungen, Nudging führe zu einem Nanny State bis hin zu einem paternalistischen Überwachungsstaat, nicht nachvollziehen. Nudges seien systematisch transparente Instrumente mit geringer Eingriffstiefe, die die Menschen bei der Erreichung ihrer Ziele unterstützten, ihnen aber immer auch eine Opt-out-Option beließen. Im Übrigen zeigten repräsentative empirische Untersuchungen, dass Nudges bei der Mehrzahl der Menschen auf eine hohe Akzeptanz stießen, schloss Reisch.

Prof. Dr. Ralph Hertwig

Boosting statt Nudging – was ist die bessere Alternative?

„Nichts kann den Menschen mehr stärken als das Vertrauen, das man ihm entgegenbringt.“

PAUL CLAUDEL

Prof. Dr. Ralph Hertwig, Direktor am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, hob zu Beginn seines Vortrags den international stark gewachsenen Einfluss des Nudging-Konzeptes und seiner psychologischen und verhaltensökonomischen Grundlagen hervor. So habe beispielsweise der amerikanische Präsident im Sommer 2015 eine „Executive Order“ erlassen mit dem Ziel, eine stärkere Berücksichtigung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse bei konkreten Politikentscheidungen zu erreichen. Nudging stelle neben Gesetzen und Verordnungen, finanziellen Anreizen wie Steuern sowie Aufklärung durch Information einen neuen, vierten Weg dar, das Verhalten der Menschen zu beeinflussen, erläuterte Hertwig und



sprach sich dafür aus, die dem Nudging zugrundeliegende Evidenzbasierung regulatorischer Eingriffe auch auf die übrigen Regulierungsinstrumente zu übertragen. Wenn man insgesamt zu einer stärker evidenzbasierten Politik käme, wäre das in seinen Augen der eigentliche Erfolg von Nudging, so der Wissenschaftler.

Dem Nudging-Konzept selbst stand Hertwig hingegen durchaus kritisch gegenüber. Seiner Meinung nach berücksichtige es nur einen selektiven Ausschnitt der empirischen Evidenz zu den Entscheidungskompetenzen der Bürger und basiere daher auf einem einseitigen Menschenbild. Den Nudging-Befürwortern zufolge verhalte sich jeder Mensch ein Stück weit wie die amerikanische Comic-Figur Homer Simpson: Menschliche Schwächen, Entscheidungsdefizite und „mentale Illusionen“, die zu Abweichungen von rationalen Entscheidungen führten und suboptimale Ergebnisse nach sich zögen, würden als Normalfall unterstellt und nicht als Ausnahme, erläuterte Hertwig und ergänzte: Der brillante und innovative Gehalt von Nudging sei, die menschlichen Schwächen gezielt auszunutzen, um den Bürgern zu helfen, bessere Entscheidungen zu treffen. „Man schlägt Homer Simpson mit seinen eigenen Waffen.“

Allerdings gebe es auch eine breite gegenteilige empirische Evidenz zu den menschlichen Entscheidungskompetenzen, die uns nicht zu einem Homer Simpson degradieren, die aber vom Nudging-Programm weitgehend ausgeblendet würde, erläuterte der Wissenschaftler. Häufig sei es mit einfachen Mitteln möglich, den Bürgern zu besseren Entscheidungen zu verhelfen, indem man ihre Kompetenzen stärke. Diesen Ansatz, den er anhand verschiedener Beispiele aus den Bereichen Risikokompetenzen und gesunde Ernährung skizzierte, bezeichnete er als Boosting. Die Grundidee sei, die Menschen durch geeignete Hilfestellungen mündig zu machen. Indem Eltern ihren Kindern beispielsweise „Gutenachtgeschichten“ vorlesen, in denen spielerisch Zahlen vorkommen, könnten sie die Angst der Kinder vor Mathematik signifikant verringern und ihre mathematischen Kompetenzen stärken.

Hertwig betonte, dass beide Konzepte – Nudging und Boosting – jeweils ihre Berechtigung hätten und sich einander keineswegs ausschließen. Die jeweilige Anwendung müsse jedoch kontextabhängig erfolgen, um die gewünschten Effekte zu erzielen und unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden. Eine ausschließliche Fokussierung auf Nudging hielt er hingegen für verfehlt: Da die Wirkung von Nudging auf die jeweilige Entscheidungssituation begrenzt sei, könne man nicht ausschließen, dass es – beispielsweise durch den Effekt des Moral licensing – zeitlich nachgelagert zu gegenteiligen, kompensierenden Handlungen der



Die Zeit-Herausgeber Josef Joffe, Ph.D., (re.) moderierte die Tagung.

Menschen käme: Ein aufgrund von Nudging gesünderes Essen in der Schulcafeteria sei nur begrenzt wirksam, wenn nach der Schule verstärkt ungesundes Essen konsumiert würde. Darüber hinaus sei Nudging grundsätzlich manipulationsanfällig und könne dazu genutzt werden, Menschen in Richtungen zu „stupsen“, die nicht in ihrem eigenen Interesse lägen. Um dem entgegenzuwirken, müsse man Boosting einsetzen, die Menschen also mündig machen, Entscheidungen in ihrem eigenen Interesse zu treffen.

Diskussion

Die Diskussion zu den beiden Vorträgen drehte sich zunächst schwerpunktmäßig um die Frage, ob und inwieweit Nudging zielneutral sein könne und wer die Ziele, die erreicht werden sollen, festlegt. Prof. Reisch hob hervor, dass es sich bei Nudging lediglich um ein neues Regulierungsinstrument handle, das komplementär zu bisherigen Instrumenten genutzt werden könne. Die Festlegung der angestrebten Ziele müsse dabei im demokratischen Prozess erfolgen bzw. durch staatliche Einheiten wie Kommunen oder Schulen erfolgen. Es seien aber auch Situationen vorstellbar – etwa bei der Altersvorsorge –, bei denen das Individuum die Ziele selbst vorgebe.

Darüber hinaus stand der Aspekt der Transparenz im Fokus. Inwieweit sind sich die Bürger bewusst, dass sie in eine bestimmte Richtung gestupst würden? Reisch widersprach dabei der These, dass die Transparenzanforderungen beim Nudging vernachlässigt würden. Prof. Hertwig unterschied hingegen zwei Ebenen von Transparenz. Auch wenn die konkrete Nudging-Intervention den Bürgern transparent kommuniziert werde, sei noch nicht sichergestellt, dass diese auch den psychologischen Mechanismus dahinter verstünden. Gegebenenfalls könne es sogar sein, dass der „Stupser“ nur dann wirke, wenn dies nicht der Fall sei – wenn auf der psychologischen Mechanismusebene also keine Transparenz herrsche.

Prof. Dr. Bruno S. Frey

Wie (ir)rational handeln Menschen? Erkenntnisse der Verhaltensökonomie für die Verbraucherschutzpolitik

„Das Rationale am Menschen sind die Einsichten, das Irrationale an ihm ist, dass er meistens nicht danach handelt.“

FRIEDRICH DÜRRENMATT

Prof. Dr. Bruno S. Frey warnte in seinem Impulsvortrag davor, Abweichungen im menschlichen Verhalten vom Rationalitätsideal des Homo oeconomicus als Anlass zu nehmen, dem Staat neue Regulierungsinstrumente an die Hand zu geben, um das Verhalten der Menschen – gegebenenfalls von diesen unbemerkt – zu beeinflussen und zu steuern. Den argumentativen Dreiklang, „die Menschen sind irrational – daher müssen sie geschützt werden – und das soll der Staat machen“, hielt er für weitgehend falsch.



Zwar sei die Diagnose von Verhaltensanomalien und Irrationalitäten im Rahmen von Laborexperimenten gut dokumentiert und habe inzwischen eine lange Tradition. Allerdings könne man diese Erkenntnisse nicht ohne Weiteres auf die Realität übertragen, warnte der Ökonom. Entscheidend sei ein Aspekt, den er als „Reaktivität“ bezeichnete: Sowohl Menschen als auch Institutionen würden beim Auftreten von Verhaltensanomalien reagieren. Solche Anpassungseffekte und Rückwirkungen könnten im Rahmen von Laborexperimenten jedoch nicht erfasst werden. Daraus schlussfolgerte Frey, dass die Menschen letzten Endes nicht in dem Maße irrational agierten, wie es die Ergebnisse von Laborexperimenten nahelegten.

Auf individueller Ebene könnten Menschen lernen, mit ihren eigenen Verhaltensanomalien umzugehen, und beispielsweise freiwillige Selbstbindungen eingehen. Wichtiger noch sei jedoch die aggregierte Ebene: Markt und Demokratie könnten viele Abweichungen von rationalem Verhalten beseitigen, wenn der Wettbewerb ausreichend gut funktioniere, so der Wissenschaftler. Er räumte allerdings ein, dass auch das Gegenteil, also eine Verstärkung von Anomalien durch den Markt möglich sei, da Unternehmen einen Anreiz hätten, diese systematisch auf Kosten der Bürger auszunutzen.

Vor allem aber bezweifelte er, dass der Staat eine geeignete Instanz sei, das Verhalten der Menschen auf Basis verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse durch Nudges zielgerichtet zu steuern. Abgesehen davon, dass Politiker und Beamte nicht notwendigerweise das Allgemeinwohl, sondern auch eigene Interessen verfolgten, unterlägen sie genau den gleichen Entscheidungsanomalien wie die Bürger, die sie von diesen abbringen wollten. Darüber hinaus müsse man sich der Tatsache bewusst sein, dass nur eine kleine Minderheit aller Länder auf der Welt funktionierende Demokratien seien. Bei der überwiegenden Mehrheit handele es sich hingegen um autoritäre Regime bis hin zu Diktaturen. Diese würden nur zu gerne ihre Bevölkerung mit Nudges steuern, ohne dass die Bürger davon etwas mitbekommen.

Stattdessen empfahl Frey, den Umgang mit Anomalien zu verbessern, beispielsweise durch Ausbildung und bessere Informationen. Eine wichtige, allerdings noch weitgehend ungeklärte Frage sei, wie sich die zunehmende Digitalisierung und die damit verbundene, rasant wachsende Menge an verfügbaren Informationen auf das Verhalten der Menschen auswirken werden. Darüber hinaus warb er abschließend dafür, den Wettbewerbsmechanismus zu stärken – sowohl im Hinblick auf den Markt als auch auf den politischen Prozess – beispielsweise durch die Einführung direktdemokratischer Elemente.



Dr. Andrea M. Schneider

Was heißt wirksam regieren? Mehr, besser oder weniger regulieren?

„Ich will mich aus eigener Kraft bewähren, ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, ich will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge Du, Staat, dafür, dass ich dazu in der Lage bin.“

LUDWIG ERHARD

Dr. Andrea Schneider, stellvertretende Leiterin des Stabes Politische Planung, Grundsatzfragen und Sonderaufgaben im Bundeskanzleramt, berichtete über ein Projekt im Bundeskanzleramt unter ihrer Leitung, das dazu beitragen soll, die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zu erhöhen. Dafür werde bei der Umsetzung politischer Ziele durch die Verwaltung die Nutzung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse, Methoden und empirischer Evidenz gestärkt. Politisches Handeln werde bereits vom Planungsstadium an auf Wirksamkeit und Nutzen für die Bürger hin untersucht und optimiert.

Dieses Potential sei noch nicht voll ausgeschöpft, um politisch gesetzte Ziele möglichst effizient und aus Sicht der Bürger nützlich und sinnvoll zu erreichen, erläuterte Schneider. Im Bundeskanzleramt sei daher eine Projektgruppe ins Leben gerufen worden, um die im Koalitionsvertrag verankerte Strategie *Wirksam regieren* mit den Bundesressorts durch konkrete Projekte voranzutreiben. In diesem innovativen und interdisziplinären Ansatz würden für konkrete Vorhaben der Ministerien Zahlen, Daten und Fakten, sprich empirische Evidenz erhoben. Mit ihrer Hilfe könnten Gesetze, Verordnungen, Programme etc. zielgenau, effizient und unter Berücksichtigung möglicher unbeabsichtigter Nebenwirkungen konzipiert werden. Darüber hinaus sei es möglich, alternative Wege zum Ziel hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu testen. Wesentlich sei es dabei, die Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger einzunehmen und Wirksamkeit aus ihrer Sicht zu definieren, betonte die Ökonomin. Als eine Möglichkeit, Wirkungen empirisch zu testen und Kausalzusammenhänge klar zu belegen, nannte sie randomisierte Feldstudien. In Abhängigkeit von den konkreten Projektanforderungen würden auch qualitative Forschungsansätze wie Interviews, Fokusgruppen, Online-Befragungen oder Laborexperimente herangezogen.

Schneider betonte, dass es bei der Arbeit der Projektgruppe um die Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung politisch vorgegebener Ziele durch die Verwaltung gehe, niemals aber um die Bestimmung der Ziele selbst. Letzteres müsse im demokratischen politischen Prozess erfolgen. Sie unterstrich, dass es auch nicht darum gehe, die Bürger in eine bestimmte Richtung zu „stupsen“ und sich das Projektteam keineswegs als „Nudging-Unit“ verstehe. Der mündige Bürger treffe seine Entscheidungen eigenverantwortlich. Vielmehr müsse bei der Ausgestaltung konkreter Maßnahmen die Perspektive und der Nutzen der Bürger in den Vordergrund gestellt werden. Gesetze müssten aus seiner Sicht wirksam, Formulare und Anträge einfach und verständlich sein. Für Entscheidungen müssten den Bürgern alle relevanten Informationen verständlich aufbereitet an die Hand gegeben werden – ohne damit eine Entscheidung vorwegzunehmen oder zu beeinflussen. So könnten Kompetenzen nachhaltig und über die spezifische Entscheidungssituation hinausgehend aufgebaut werden.

Ein Beispiel für eine aus Bürger- bzw. Verbrauchersicht konzipierte gesetzgeberische Maßnahme sei die bereits im Jahr 2000 eingeführte Grundpreisangabe, d.h. die Pflicht im Handel zur Angabe des Produktpreises pro Mengen- oder Gewichtseinheit. Sie erlaube dem Verbraucher auf einfache Weise einen Produktvergleich und erhöhe so die Markttransparenz. Dementsprechend verortete Schneider die Vorgehensweise eher auf einer ordnungspolitischen und weniger auf einer prozesspolitischen Ebene.



Prof. Dr. Jan Schnellenbach

Ordnungspolitische Probleme von Nudging und staatlicher Verbraucherschutzpolitik

„Immerhin hat das den Staat zur Hölle gemacht, dass ihn der Mensch zu seinem Himmel machen wollte.“

FRIEDRICH HÖLDERLIN

Prof. Dr. Jan Schnellenbach erläuterte im Rahmen seines Vortrags zunächst, wieso Nudging überhaupt funktioniert. Neben der gezielten Ausnutzung verhaltensökonomischer Mechanismen bei der Gestaltung von Entscheidungsarchitekturen wirkten Nudges auch über konventionelle Mechanismen, beispielsweise indem Such- und Transaktionskosten erhöht würden. Diesbezüglich erinnerte er u.a. an das Cafeteria-Beispiel und an maximale Portionsgrößen. Ein ebenfalls mit Kostenaspekten verbundener dritter Wirkungsmechanismus sei schließlich die gezielte Beeinflussung sozialer Normen. Indem bestimmte Konsummuster – beispielsweise ein gesunder Lebensstil – als vorbildlich und erstrebenswert postuliert würden, werde sozialer Rechtfertigungsdruck auf Individuen aufgebaut, wenn diese abweichende Entscheidungen trafen.

Aus ordnungsökonomischer Perspektive hielt Schnellenbach Nudging allerdings aus mehreren Gründen für bedenklich und stellte die Frage in den Raum, weshalb der Konsum legaler Güter und Dienstleistungen überhaupt politisiert werden sollte. Staatliche Eingriffe in die individuellen Entscheidungen souveräner Konsumenten mit heterogenen Präferenzen seien in einer freiheitlichen Gesellschaft kaum zu begründen, betonte der Wissenschaftler.

Erstens zeigten empirische Studien, dass ein ungesunder Lebenswandel in einer fiskalischen Gesamtbetrachtung nicht zu höheren Kosten für die Gesellschaft führe. Externe Effekte entfielen daher in vielen Fällen als Rechtfertigungsgrund für staatliches Nudging. Zweitens könne jedes Individuum Nudges privat organisieren, um zu besseren Entscheidungen zu kommen. Es gebe heute zahlreiche Möglichkeiten, antizipiertes eigenes irrationales Verhalten – also den Konflikt zwischen heutigem und morgigem „Ich“ – via Selbstbindung durch private Verträge zu verringern. Und schließlich zeige die experimentelle Evidenz, dass Menschen eine positive Zahlungsbereitschaft für autonomes Handeln ohne paternalistische Beeinflussung durch den Staat hätten. Daher müsse man Umfrageergebnisse, die eine hohe Zustimmung zu staatlichem Nudging zeigten, relativieren, so der Ökonom.

Darüber hinaus gebe es keinen Grund, zu glauben, Nudging erfolge im wahren Interesse der Verbraucher. Schnellenbach knüpfte zum einen an die Argumentation von Bruno Frey an und verwies auf die Unvollkommenheiten des politischen Prozesses, wodurch Irrationalitäten, Verhaltensanomalien und Verzerrungen sogar noch verstärkt werden könnten. So vermutete er bei vielen Politikern einen ausgeprägten „Overconfidence-Bias“. Anders als auf dem Markt fehle im politischen Prozess ein schneller Feedback-Mechanismus, der irrationales Verhalten korrigiere. Zum anderen fehlten stabile Maßstäbe für das „wahre Interesse“ der Verbraucher, da sich die Präferenzen der Menschen ändern könnten. Aus Sicht der Verbraucher sei daher die Offenheit des dynamischen Marktprozesses wichtig. Durch eine einschränkende, paternalistische Politik werde eine Weiterentwicklung der Präferenzen hingegen behindert.

Mit Blick auf die Verbraucherpolitik insgesamt warnte Schnellenbach vor der zu beobachtenden Ablösung des „mündigen Verbrauchers“ durch neue Verbraucherleitbilder. Den gezielten Einsatz der Nirvana-Fallacy, bei der jede Abweichung vom unrealistischen Referenzmodell des Homo oeconomicus als Generalermächtigung für verbraucherpolitische Eingriffe genutzt werde, hielt er für höchst problematisch und schloss mit dem Hinweis, dass man die eigenständigen Problemlösungs- und Entscheidungskompetenzen der Verbraucher nicht unterschätzen dürfe.

Diskussion

In der Diskussion stand zunächst die Rolle evidenzbasierter Politik im Fokus. So wurde kritisch hinterfragt, ob eine evidenzbasierte Politik überhaupt sinnvoll möglich sei, angesichts der Tatsache, dass es sich bei Politik letzten Endes um einen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen politischen Entwürfen, Menschenbildern und Utopien handele. Zudem wurde davor gewarnt, darauf zu hoffen, dass Wissenschaft eindeutige Ergebnisse zu Tage bringe. Gerade bei politisch strittigen Entscheidungen sei das häufig nicht der Fall, sondern es stünden sich widersprüchliche Studienergebnisse gegenüber. Darüber hinaus gebe es in Deutschland angesichts zahlreicher Forschungsinstitute und wissenschaftlicher Beiräte in Ministerien auch gar keinen Mangel an empirischer Evidenz.

Andererseits wurde argumentiert, dass man zwischen unterschiedlichen Ebenen politischen Handelns differenzieren müsse. Im Parlament würden politische Richtungsentscheidungen getroffen, die für die Verwaltung bindend seien. Eine stärkere Evidenzbasierung sei aber vor allem auf der Umsetzungsebene wichtig, um die vorgegebenen Ziele mit möglichst wenig unbeabsichtigten Nebenwirkungen zu erreichen. Es gehe somit vor allem um das „Wie“ und nicht um das „Was“. Auf dieser Instrumentenebene sei auch das Nudging-Konzept als eine weitere Möglichkeit, vorgegebene Ziele zu erreichen, angesiedelt. Dementsprechend wurde dafür plädiert, dieses Instrument nicht allein deshalb abzulehnen, weil man mit den verfolgten übergeordneten Zielen nicht einverstanden sei. Die Zieldebatte müsse an anderer Stelle geführt werden.



Schließlich wurde über die grundsätzliche Rolle und Zielsetzung von Verbraucherpolitik diskutiert. Dabei wurde unter anderem betont, dass es nicht zu den verbraucherpolitischen Aufgaben des Staates gehöre, den Konsum der Menschen aktiv in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die Vertreter dieser Position plädierten stattdessen für eine stärker defensiv ausgerichtete Verbraucherpolitik: Der Staat solle sich darauf beschränken, die Verbraucher vor manipulativen Techniken zu schützen, und nicht selbst in diese Richtung aktiv werden.

IMPRESSUM

Dr. Susanna Hübner (V.i.S.d.P.)
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel. (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Text/Ansprechpartner:
Dr. Guido Raddatz
raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Kay Herschelmann