

Gutes Regieren – eine verhaltensökonomische Perspektive

Dominik H. Enste

1. Einleitung: Voraussetzungen für verhaltensökonomische Interventionen

Der Titel erfordert, zunächst zu klären, was denn mit *gutem* Regieren gemeint ist. Denn das *Gute* könnte sich auf sehr viele verschiedene Aufgaben und Lebensbereiche beziehen etwa im Sinne von »Gut Leben in Deutschland« (Die Bundesregierung 2016), auf Lebenszufriedenheit und eine hohe Lebensqualität abzielen, also subjektives Wohlbefinden im weitesten Sinne, ergänzt um objektive Indikatoren (Enste et al. 2019). Objektive Tatbestände sind die Gesundheitsversorgung, die Wohnverhältnisse, die wirtschaftliche Lage und die Chancen auf Teilhabe und anderes mehr, was typischerweise auch zu den Zielen einer breit gefassten Wirtschaftspolitik gehört, die sowohl die wirtschaftlichen als auch die sozialen und ökologischen Ziele berücksichtigt (Enste/Klös 2023: 114ff.).

Gutes Regieren kann grundsätzlich auch aus moralphilosophischer Perspektive betrachtet werden. *Gut* meint dann nicht nur die messbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse, sondern muss darüber hinausgehend moralphilosophisch begründet werden. Da sich aber die Moralphilosophen in der zweieinhalbtausendjährigen Geschichte der Ethik auf keinen Satz oder eine Formel einigen konnten, was denn nun als *gut* und moralisch richtig anzusehen ist, soll auch hier nicht versucht werden, dies zu lösen. Denkbar wäre weiterhin ein politikwissenschaftlicher Ansatz, um zu prüfen, was einzelne Akteure in der Politik als *gut* erachteten, wie beispielsweise ihre Wiederwahl oder die Erreichung bestimmter politischer Ziele. Abzuwägen wäre dann, ob das Wohl des deutschen Volkes, oder ganz Europas oder gar der ganzen Welt, wie beim Klimaschutz notwendig, in den Blick genommen wird,

oder nur das der Wohl der jeweiligen Wählerinnen und Wähler. Die Frage, was denn *gutes Regieren* ist, steht angesichts dieser offenen Fragen bei der folgenden Analyse vor der Klammer. Und in der Tat gibt es ja viele Themen, bei denen sich die Akteure zumindest auf das Ziel verständigen können – wie etwa die Verbesserung der Lebensqualität und eine längere Lebenserwartung.

Die Verhaltensökonomik und selbst die speziellere Verhaltensethik versucht nicht, moralische Urteile zu fällen oder vorzugeben. Sie analysiert, mit welchen Instrumenten, die zuvor festgelegten Ziele mit Hilfe der Verhaltensökonomik besser zu erreichen wären. Denn diese bietet statt effektiven Maßnahmen wie Verboten von bestimmten Handlungen (z. B. Rauchverbote in öffentlichen Bereichen), sanfte, weichere Methoden an, *gute* Ziele zu erreichen – und dies effizienter und weniger freiheitseinschränkend als Zwangsmaßnahmen des Staates. Auch wenn Heuristiken und Nudges (»Anstupsen«) selten an die Effizienz von ökonomischen Maßnahmen wie Anreizen in Form von Steuern (beispielsweise der CO₂-Steuer) oder Subventionen (etwa zugunsten von Grundlagenforschung) heranreichen können. Die Verhaltensökonomik bietet einen Mittelweg, der darauf gerichtet ist, die Entscheidungsarchitektur für die Bürgerinnen und Bürger so anzupassen, dass diese quasi automatisch, ohne viel Nachdenken ihre persönlichen, langfristigen Ziele verfolgen (beispielsweise mehr private und betriebliche Altersvorsorge) und so am Ende zugleich die kollektiven Ziele des *guten Regierens* der Politik erreicht werden. Dies setzt voraus, dass bei den Themen weitgehende Einigkeit besteht, was denn als *gut* für eine Gesellschaft angesehen werden kann (Thaler/Sunstein 2003).

Beim Thema Nachhaltigkeit zeigen die Daten, dass Deutschland seit 1990 die Entkoppelung von Wachstum und CO₂-Emissionen beim Konsum und bei der Produktion erreicht hat und auch ansonsten beim Vergleich mit anderen Ländern beim Erreichen der 17 Nachhaltigkeitsziele (SDG) der UN weit vorne liegt (Rang 4 von 164 Ländern) (Enste/Klöß 2023: 114ff.). Die Frage wäre, wie die 17 SDGs, wenn diese als Ziele guten Regierens verwendet würden, zukünftig weiterhin erreicht werden könnten. Die Verhaltensökonomik bietet hier viele Ansätze in Form des *Green Nudging*, die keine Freiheitseinschränkung wie höhere Steuern oder Verbote beinhalten. Diese Instrumente stehen auch zur Erreichung anderer Ziele guten Regierens zur Verfügung. Sie funktionieren, ohne dass die Wählerinnen und Wähler in ihrem Handeln stets rational agieren müssten. Denn es ist ein Mythos, dass Menschen sich tatsächlich als rationaler Wähler oder Wählerin verhalten (Caplan/Bryan 2008). Gutes Regieren für (manchmal) irrational handelnde Bürgerinnen und Bürger kann von

verhaltensökonomischen Erkenntnissen profitieren und helfen, den Status-quo-Bias zu überwinden. Angesichts der mannigfaltigen Herausforderungen und dem Widerstand gegenüber Veränderungen von Seiten der Bevölkerung, mit denen die Ampel-Regierung konfrontiert ist, sollten eben alle Möglichkeiten genutzt werden, die Resilienz zu steigern.

2. Biases – Heuristiken – Nudging: Ziele mit freiheitswahrenden Eingriffen erreichen

Der Politik steht dafür ein großer Kanon an verhaltensökonomischen Instrumenten zur Verfügung, die eine veränderte Entscheidungsstruktur für die Bürgerinnen und Bürger schaffen und so zu Verhaltensänderungen führen können. Dabei wird davon ausgegangen, dass Menschen sich in der Realität nicht so rational, frei von Emotionen und nutzenmaximierend verhalten, wie das die ökonomische Theorie in ihren Modellen annimmt. In zahlreichen Studien wurde mittlerweile nachgewiesen, dass sich viele Entscheidungen durch nur begrenzte Rationalität auszeichnen. Der Mensch macht Fehler in der Informationsaufnahme und -verarbeitung. Darüber hinaus *leidet* er unter begrenzter Willenskraft und trifft somit eher myopische Entscheidungen, obwohl er weiß, dass ihm diese langfristig schaden (Beck 2014).

Die Erklärung für dieses irrationale Verhalten liefern die Psychologen Kahneman und Tversky (1974). Menschen nehmen aus verschiedenen Gründen oftmals eine Art mentale Abkürzung. Sie nutzen ihr intuitives System 1, um schnelle und auf Erfahrung basierende Entscheidungen zu treffen. Rationale Abwägungsprozesse (System 2) finden vor allem bei Entscheidungen statt, die für das Individuum besonders wichtig sind und bei denen ein hohes Involvement besteht. Die Fähigkeiten des menschlichen Geistes, komplexe Probleme zu lösen, sind im Vergleich zur Komplexität dieser vielfach nicht ausreichend. Menschen nutzen daher verschiedene Möglichkeiten der Vereinfachung von Entscheidungen (Enste 1998). Solche mentalen Abkürzungen, sogenannte Heuristiken, sind Daumenregeln, die helfen, schnell Urteile zu fällen, ohne viel Zeit für die Recherche und Analyse von Informationen aufwenden zu müssen. Aber die Entscheidungen des Systems 1 basieren vielfach auf Vorurteilen und kognitiven Verzerrungen, Biases, und sorgen so für Fehlentscheidungen. Mithilfe der Erkenntnisse der Verhaltensökonomik kann nun die Entscheidungsarchitektur so gestaltet werden, dass das System 1 dennoch gute Entscheidungen trifft. Dies gelingt durch sogenannte Nudges,

die nicht auf das System 2, das mit rationalem Denken und Handeln und dem Abwägen zwischen verschiedensten Alternativen und deren Konsequenzen verbunden ist, abzielen, sondern vielmehr auf das intuitive System 1 gerichtet sind, also z.B. auf unser Bauchgefühl. Heuristiken werden dabei genutzt, um die Biases der Menschen konstruktiv, produktiv, effizient und effektiv zu nutzen, um beispielsweise die Ziele *guten Regierens* zu erreichen. Studien belegen die Wirksamkeit u.a. bei der Altersvorsorge, dem Umweltschutz und Energiesparen, bei der gesünderen Ernährung und dem Abnehmen, weil das menschliche Verhalten so darauf ausgerichtet wird, etwas häufiger das zu tun, was langfristig sinnvoll ist und nicht den sofortigen Genuss zu sehr in den Vordergrund stellt (Beck 2014; Enste/Potthoff 2021).

Nudging kann dabei zunächst in der besonders sanften Form der verständlichen Informationsbereitstellung (beispielsweise Storytelling oder Visualisierung) stattfinden, die auf das System 1 gerichtet ist. Weitere Maßnahmen betreffen die Veränderung der Entscheidungsarchitektur selbst. Die wichtigsten zehn Nudges, die u.a. in den USA und dem Vereinigten Königreich von regierungsamtlichen *Nudging Units* getestet wurden, sind dabei für Sunstein (2014):

1. Default Settings (wie zum Beispiel automatische, aber freiwillige Beteiligung an Weiterbildungs-, Gesundheits- oder Altersvorsorgeprogrammen);
2. Vereinfachungen (bei der Beantragung, der Prozesse und Berechtigungen, wobei dies ggf. auf Kosten der Einzelfallgerechtigkeit gehen kann);
3. Soziale Normen (wie zum Beispiel die Betonung, dass fast alle Menschen ihre Steuern pünktlich und korrekt bezahlen);
4. Erleichterung und Annehmlichkeit (Energiesparen kann/darf sogar Spaß machen (Enste et al. 2023));
5. Offenlegung und Information (z.B. von Kosten und Nutzen bestimmter Verhaltensweisen);
6. Warnungen und Hinweise (z.B. in bildlicher Form wie bei Zigaretten);
7. Vorab-Festlegungsstrategie (um Selbstkontrollprobleme und myopische Entscheidungen zu vermeiden, etwa bei der Altersvorsorge);
8. Erinnerungen (z.B. bei Deadlines);
9. Framing (beispielsweise durch positive Formulierungen: »Planen Sie zu wählen?«, »Planen Sie, Ihr Kind zu impfen?«);
10. Informationen über Folgen vergangener Entscheidungen (etwa bei der Stromanbieterwahl), die verdeutlichen, dass sich die Veränderung des Status quo lohnt.

Das bekannteste und vieldiskutierte Beispiel ist die Veränderung der Voreinstellung, dem sogenannten Default Setting, bei der Organspende. In Ländern wie Österreich, wo die Menschen der postmortalen Organspende aktiv widersprechen müssen (*Opt Out*), sind 99 Prozent der Menschen Organspender; in Deutschland – trotz der intensiven Diskussion in den letzten Jahren – haben nur 39 Prozent aktiv einen Organspendeausweis erworben oder ausgedruckt (*Opt In*). Obwohl in beiden Ländern die Entscheidung für oder gegen Organspende in weniger als drei Minuten online getroffen werden und damit die Entscheidungskosten sehr gering sind, zeigen sich diese deutlichen Unterschiede aufgrund des veränderten Defaults – was übrigens auch im internationalen Vergleich mit anderen Ländern gilt (Johnson/Goldstein 2003). Die intensiven Diskussionen in Deutschland über eine Veränderung der Voreinstellung zeigen, wie schwer es ist, einen einmal gewählten Status quo zu verändern, obwohl dieser früher einmal mehr oder wenig willkürlich gewählt wurde. Der Status quo-Bias kann mit der Einstellung der Menschen begründet werden, dass es so wie es ist schon gerecht sei und man dem Schicksal seinen Lauf lassen sollte. Denn man wird Regierungen in Ländern wie Frankreich, Irland, Italien, Österreich und Spanien – und einem Dutzend weiteren Staaten – kaum unterstellen, dass sie mit der Widerspruchslösung nicht *gut* regieren würden und nur die *Opt In*-Lösung moralisch akzeptabel wäre. Dieses Beispiel macht zugleich deutlich, wie schwierig Debatten um die Anpassung von Defaults sind und welche Vorbehalte gegen die Veränderung des Status quo durch die Politik bestehen. Aber da der Staat immer eine Entscheidungsstruktur vorgeben muss, ist es eine Utopie, dass Menschen vollkommen frei und unbeeinflusst rational entscheiden könnten. Schon eine veränderte Formulierung führt dazu, dass Menschen sich anders entscheiden, obwohl der Sachverhalt identisch ist, wie das berühmte Beispiel von Sterbe- und Überlebenswahrscheinlichkeiten zeigt (Tversky/Kahneman 1981).

Statt womöglich unbewusst Menschen zu beeinflussen, sollte *gutes Regieren* sich die Erkenntnisse zunutze machen, um die *guten* Ziele zu erreichen, statt diese sogar aus Unwissenheit über die psychologischen Einflussfaktoren zu verfehlen. Besonders wirkmächtig ist die Veränderung des Status quo durch das bewusste Setzen von Defaults. Für die Politik bietet dies einfache Ansätze für die Veränderung des Verhaltens, um die Ziele ohne Freiheitseinschränkung zu erreichen. Unternehmen nutzen diese Erkenntnisse schon lange – wie zum Beispiel Google, das bei vielen Systemen und Browsern als Suchmaschine voreingestellt ist und kaum verändert wird, obwohl dies einfach möglich wäre. Dies führt zu einer Marktabdeckung von über 90 Prozent (Handelsblatt 2023)

– und nun zu einer Klage wegen Wettbewerbseinschränkung. Dies ist in der Politik kaum zu erwarten; stattdessen wird Nudging als undemokratisch und illiberal gebrandmarkt.

Nudging kann in verschiedenen wirtschaftspolitischen Bereichen empirisch nachweisbar positive Wirkungen entfalten – z.B. beim Klimaschutz durch Green-Nudging: Feedbacks, Selbstverpflichtung und Zielsetzung, Gamification, Sozialer Vergleich und Default-Änderungen zeigen zum Beispiel Einsparpotenziale im Bereich des Energie- und Gasverbrauchs von 4 bis 20 Prozent – je nach Ausgestaltung der Maßnahmen. Insbesondere Gamification und soziale Vergleichsprozesse sind dabei in Kombination mit Feedback besonders effektiv. Die spielerische Komponente sorgt dafür, dass Energiesparen nicht mehr (nur) moralische Pflicht ist, sondern auch Spaß machen darf. Nebenbei kann bei einer geschickten Kombination der Maßnahmen ein 4-Personen-Haushalt beim aktuellen Preisniveau bei Strom- und Gaskosten durchschnittlich bis zu 1.000 Euro im Jahr sparen (Enste et al. 2023).

Auch beim Thema *Inklusion* – welches ausführlich im Koalitionsvertrag behandelt wird – können z.B. berufliche Barrieren für Menschen mit Behinderung durch eine kluge Entscheidungs- und Berichtsarchitektur überwunden werden (Hensen/Trögeler 2023). Bereits das regelmäßige Monitoring und Transparenz verbessern die Chancen für Menschen mit Behinderung deutlich, da das Thema öffentlich gemacht wird und so Stereotypisierung und Vorurteile vermieden werden können – z.B. bei der Einstellung von Menschen mit Behinderung. Studien zeigen, dass eine monatliche, aber mindestens halbjährliche Berichtspflicht hilft, Inklusionsziele besser zu erreichen. Gerade unbewusste Mechanismen, die zu Vorbehalten gegenüber bestimmten Gruppen von Menschen führen, lassen sich mit verhaltensökonomischen Tools überwinden. Hemmnisse wie fehlendes Wissen, vermuteter höherer Verwaltungsaufwand und fehlende Unterstützung durch den Staat, und auch (falsche) Ansichten bzgl. der geringeren Produktivität, höherer Kosten und rechtlicher Probleme bei Menschen mit Behinderung, bestimmen die negative Haltung zur Einstellung dieser Menschen zu bis zu 93 Prozent. Mit den genannten zehn Nudging-Tools kann diese Haltung und letztlich das Einstellungsverhalten zum Wohle aller (nachweislich auch der Unternehmen!) verändert werden (Hensen/Trögeler 2023: 32f).

Die Veränderung der Rentenformel weg von einem bestimmten Rentenzugangsalter (z.B. 67 Jahre) hin zu einem an die Lebenserwartung angepassten Anstieg verringert ebenfalls den Widerstand gegen eine Erhöhung des Rentenzugangsalters – denn es gibt keinen an einer absoluten Zahl salient gemach-

ten Status quo. Sieben OECD-Staaten – Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Niederlande und Portugal – setzen auf die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, welches sich dynamisch an die (steigende oder ggf. sinkende) Lebenserwartung anpasst. In Dänemark, Estland, Griechenland und Italien verlängert sich das Erwerbsleben gleich lang mit der Lebenserwartung, das heißt, ein Jahr längere Lebenserwartung bedeutet ein Jahr späterer Renteneintritt. So stellen diese Länder sicher, dass die Dauer in der aktiven Rente gleich bleibt. In Finnland, den Niederlanden und Portugal beträgt das Verhältnis zwei zu drei. Das gesetzliche Renteneintrittsalter wird um zwei Drittel des Anstiegs der Lebenserwartung angehoben, während sich der Ruhestand um ein Drittel verlängert (Enste et al. 2023: 23ff). Die formelhafte Anpassung wäre auch in Deutschland hilfreich.

3. Ausblick: Transparenz und Effektivität

Nudging ist in der Politik nicht unumstritten, da befürchtet wird, dass die Bürger und Bürgerinnen durch intransparente Maßnahmen manipuliert würden (Hansen/Jespersen 2013; Enste/Hüther 2011). Für die Akzeptanz von Nudges ist es deshalb zentral, dass der Prozess der Entscheidungsfindung und der Entscheidung transparent und nachvollziehbar ist und dies nicht in Hinterzimmern ausgekugelt wird. Die Veränderung der Voreinstellung bei der Organspende, nachdem dies umfassend diskutiert und im Bundestag entschieden wurde, hätte den Ansprüchen an Transparenz und Offenheit sicherlich genügt. Ähnlich wie Gesetze, die die Freiheit der Menschen massiv einschränken (z.B. durch Steuererhöhungen oder Verbote) und den Alltag verändern, sollten auch Nudges verabschiedet werden, obwohl diese immer die legale Möglichkeit offenhalten, sich anders zu verhalten. Während ich Steuern oder Abgaben nur durch Verhaltensänderung vermeiden kann, bieten Nudges auch die Freiheit, das bisherige Verhalten beizubehalten. Dadurch sind sie weniger effektiv im Vergleich zu Zwangsmaßnahmen und finanziellen Anreizen, aber eben auch weniger freiheitseinschränkend. Es lohnt sich somit, diese verhaltensökonomischen Maßnahmen mit in das Repertoire für *gutes Regieren* aufzunehmen und sie komplementär (nicht substitutiv) zu nutzen.

Der Instrumentenkatalog ist vorhanden. *Gutes Regieren* und das Überwinden von Widerständen gegen Veränderungen könnte mit Hilfe der Verhaltensökonomik leichter sein, weil es mit weniger Freiheitsbeschränkungen verbunden ist. Alle Menschen, denen es wichtig ist und die bei einem Thema ein hohes

Involvement (Ich-Beteiligung) haben, können sich ja ohne hohe Kosten anders entscheiden als von der Politik nahegelegt. Der Vorteil dabei ist, dass es nur eine Empfehlung, einen Hinweis bzw. eine Architektur gibt, die das Verhalten steuert, aber am Ende das Individuum trotzdem die Freiheit hat, sich völlig anders zu verhalten, und dafür keine Sanktionen fürchten oder höhere Preise bezahlen muss.

Literatur

- Beck, Hanno (2014): Behavioral Economics – Eine Einführung, Wiesbaden: Springer Verlag.
- Caplan, Bryan (2008): The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies, Princeton: Princeton University Press.
- Die Bundesregierung (2016): Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland, Berlin.
- Enste, Dominik H./Klös, Hans-Peter (2023): Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, in: Kai Thürbach/Rainer Völker (Hg.): Globale Verantwortung – Wert und Werte in der Marktwirtschaft und Unternehmen, Stuttgart, S. 93–121.
- Enste, Dominik H./Eyerund, Theresa/Suling, Lena/Tschörner, Anna-Carina (2019): Glück für Alle? Eine interdisziplinäre Bilanz zur Lebenszufriedenheit, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Enste, Dominik H. (1998): Entscheidungsheuristiken – Filterprozesse, Habits und Frames im Alltag: Theoretische und empirische Ergebnisse der Überprüfung eines modifizierten SEU-Modells, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50. Bd., Nr. 3, S. 442–470.
- Enste, Dominik H./Hensen, Julia/Potthoff, Jennifer (2023): Hilft Nudging in der Krise?. Verhaltensökonomische Maßnahmen für freiheitswahrendes Energiesparen, in: IW-Policy Paper, Nr. 2, Köln.
- Enste, Dominik H./Hüther, Michael (2011): Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik. Zur Psychologie der Freiheit, in: IW-Positionen, Nr. 50, Köln.
- Enste, Dominik H./Potthoff, Jennifer (2021): Behavioral Economics and Climate Protection. Better regulation and green nudges for more sustainability, in: IW-Analyse, Nr. 146, Köln.
- Enste, Dominik H./Werding, Martin/Hensen, Julia (2023): Lebensarbeitszeit im internationalen Vergleich – Die Bedeutung der Silver Worker für die Fachkräftesicherung, Studie 38, Roman Herzog Institut, München.

- Handelsblatt (2023): Prozess: Wettbewerbsklage der US-Regierung gegen Google, Website Handelsblatt, [online] <https://www.handelsblatt.com/dpa/prozess-wettbewerbsklage-der-us-regierung-gegen-google/29387414.html> [abgerufen am 4.10.2023].
- Hansen, Pelle G./Jespersen, Andreas M. (2013): Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy, in: *European Journal of Risk Regulation*, 1. Bd., S. 3–28.
- Hensen, Julia/Trögeler, Philipp Johann (2023): Inklusion am Arbeitsplatz stärken. Wie die Verhaltensökonomik helfen kann, Hürden in der Einstellung von Menschen mit Behinderung zu überwinden, in: *IW-Report*, Nr. 49, Köln.
- Johnson, Eric J./Goldstein, Daniel (2003): Do Defaults Save Lives?, in: *Science*, 302. Bd., Nr. 5649, S. 1338–1339.
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos (1974): *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge: University Press.
- Sunstein, Cass R. (2014): Nudging: A Very Short Guide, in: *Journal of Consumer Policy*, Nr. 37, S. 583–588.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R. (2003): Libertarian Paternalism, in: *American Economic Review*, 93. Bd., Nr. 2, S. 175–179.
- Tversky, Amos/Kahneman, Daniel (1981): The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in: *Science*, 211. Bd., Nr. 4481, S. 453–458.

