

Jan Schnellenbach

Die Politische Ökonomie des Entscheidungsdesigns: Kann Paternalismus liberal sein?

1. Einleitung

Die ökonomische Theorie kennt in ihrer neoklassischen Ausprägung traditionell drei Gründe, die ein staatliches Eingreifen in den Marktprozess rechtfertigen: eine Verbesserung der Allokation von Ressourcen, eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt durch Umverteilung von Einkommen und Vermögen, sowie makroökonomische Stabilisierung.¹ Jüngst ist ein weiterer Grund hinzugekommen, nämlich die unvollständige individuelle Rationalität.

Die ersten drei genannten Gründe beziehen sich auf die gesellschaftliche Interaktion von Individuen. Negative Externalitäten führen beispielsweise zu einer ineffizienten Allokation von Ressourcen, aber fast immer auch zu einem Konflikt zwischen Verursacher und Betroffenen. In einer Welt mit positiven Transaktionskosten, in der beide Parteien diesen Konflikt nicht ohne weiteres unter sich lösen können, kann der staatliche Eingriff effizient sein. Ähnliches gilt für die Umverteilung von Einkommen, die Individuen aufgrund ihrer divergierenden Interessen naturgemäß kaum dezentral und freiwillig regeln können, sowie für die konjunkturelle Stabilisierung, welche die Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft insgesamt verbessern soll und insoweit ein öffentliches Gut darstellt.

Anders sieht es beim vierten Grund aus. Hier geht es, zumindest vordergründig, darum, individuelle Entscheidungsdefizite auf der Ebene des einzelnen Entscheidungsträgers so zu korrigieren, dass das Ergebnis für ihn selbst besser ist. Die Rechtfertigung für eine Intervention liegt also gerade nicht in Konflikten zwischen Individuen oder in über-individuellen, gesellschaftlichen Wohlfahrtskriterien und unterscheidet sich damit wesentlich von den bisher regelmäßig herangezogenen Argumenten für korrigierende Eingriffe in die dezentralen Entscheidungen von Marktteilnehmern. Es geht hier tatsächlich um paternalistische Eingriffe, also um solche, bei denen der Eingreifende mit Sicherheit oder zumindest hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgeht, besser als der Betroffene zu wissen, welches Verhalten in dessen eigenem Interesse wäre.

Der so ansetzende neue Paternalismus nennt sich in seiner Selbstbezeichnung auch »liberaler« oder gar »libertärer« Paternalismus. In diesem Beitrag soll diskutiert werden, inwieweit die Konzeption des neuen Paternalismus überzeugend ist und vor allem, ob es sich hier tatsächlich um ein Instrumentarium handelt, das einer liberalen, also die Auto-

1 Vgl. ursprünglich Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York 1959.

nomie des Individuums so weit wie möglich achtenden, Politik sinnvoll dienen kann. Hierzu wird im folgenden Abschnitt 2 kurz skizziert, auf welchen Wegen die verhaltensökonomische Forschung zum Vorschlag eines neuen Paternalismus kam. In Abschnitt 3 wird die Idee des neuen Paternalismus selbst im Detail vorgestellt. In Abschnitt 4 folgt eine kritische Diskussion und in Abschnitt 5 ein Fazit.

2. Die empirischen Zweifel am neoklassischen Menschenbild

2.1. Ursprünge der Kritik am ökonomischen Verhaltensmodell

Seit mehr als sechzig Jahren wird in der Volkswirtschaftslehre eine Debatte über die Realitätsnähe der Annahmen des neoklassischen Verhaltensmodells geführt. Einen ersten Höhepunkt erreichte diese Debatte, als die Frage im Raum stand, wie die Ökonomik den rationalen Umgang mit risikobehafteten Entscheidungen korrekt modellieren sollte. Auf der einen Seite standen Ökonomen wie Milton Friedman und Leonard Savage,² sowie John von Neumann und Oskar Morgenstern³, die für einen axiomatischen Ansatz plädierten, dessen Axiome einerseits intuitiv nachvollziehbar sein und beobachtbares Verhalten erklären, andererseits aber auch eine widerspruchsfreie, logisch konsistente und in diesem Sinne rationale Präferenzordnung generieren sollten. In der Folge setzte sich die von-Neumann-Morgenstern-Nutzenfunktion als axiomatische Nutzenfunktion durch und die Maximierung des individuellen Erwartungsnutzens⁴ wurde zum dominierenden Ansatz, mit dem Ökonomen menschliches Entscheiden unter Risiko zu erklären versuchten.⁵

Auf der anderen Seite der Debatte standen damals Ökonomen, die ebenfalls keineswegs heterodoxe Außenseiter waren. Paul A. Samuelson etwa, der selbst als ein Gründungsvater der neoklassischen Ökonomik gelten muss, hielt den Erwartungsnutzenansatz für unrealistisch – seine Mutter, so meinte er, würde sich so jedenfalls nicht verhalten.⁶ Bekanntester als der Samuelson'sche Muttertest wurde jedoch das Allais-Paradoxon. Der spätere Nobelpreisträger Maurice Allais konfrontierte 1952 am Rande einer Konferenz seinen Kollegen Leonard Savage mit zwei hypothetischen Entscheidungssituationen. Es zeigte sich, dass Savage selbst sich für zwei Alternativen entschied, die in ihrer

2 Vgl. Milton Friedman / Leonard Savage, »The Utility Analysis of Choice Involving Risk« in: *Journal of Political Economy* 56, Nr. 4 (1948), S. 279-304.

3 Vgl. John von Neumann / Oskar Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton 1944.

4 Dies ist ein tatsächlich intuitiv plausibles Modell, in dem die Individuen stets diejenige Alternative wählen, die ihnen den höchsten erwarteten Nutzen verspricht. Dieser wiederum ergibt sich einfach als die Summe der mit ihren Eintrittswahrscheinlichkeiten multiplizierten, individuellen Nutzenschätzungen, die mit den verschiedenen Zuständen der Welt verbunden sind, welche nach der Entscheidung für eine Handlungsalternative eintreten können.

5 Vgl. von Neumann / Morgenstern, *Theory of Games*, aaO. (FN 3).

6 Vgl. Floris Heukelom, *Behavioral Economics. A History*, Cambridge 2014, S. 37f.

Kombination einen Verstoß darstellten gegen eines der von ihm selbst verfochtenen Axiome der Erwartungsnutzentheorie.⁷

Dies änderte zunächst nichts daran, dass fast alle neoklassischen Ökonomen an der Erwartungsnutzentheorie festhielten. Auf die innerdisziplinären Debatten folgten allerdings rund zwanzig Jahre später interdisziplinäre Auseinandersetzungen um das ökonomische Verhaltensmodell, die sich wieder zuerst vor allem um die realitätsnahe Modellierung des menschlichen Umgangs mit Risiko drehten.⁸ Insbesondere die Psychologen Daniel Kahneman und Amos Tversky bauten ab den späten 1960er-Jahren ein einflussreiches Forschungsprogramm auf, das unter dem Oberbegriff »heuristics and biases« nach und nach immer zahlreichere Abweichungen realen menschlichen Verhaltens vom ökonomischen Verhaltensmodell aufdeckte. Dies geschah teils in experimentellen Studien im Labor, wo die Studienteilnehmer in mehr oder weniger realistischen Kontexten Entscheidungen treffen mussten. Die Studien stützten sich aber auch auf zahlreiche Befragungsexperimente, in denen die Teilnehmer lediglich hypothetisch antworten mussten, wie sie sich in Situationen, die ihnen beschrieben wurden, verhalten würden.⁹

Im Jahr 1987 etablierte der Verhaltensökonom Richard H. Thaler in der einflussreichen Zeitschrift *Journal of Economic Perspectives*, die jedes Mitglied der amerikanischen Ökonomenvereinigung erhält, eine regelmäßige Kolumne mit dem Titel »Anomalies«, die in jeder Folge eine empirisch gut dokumentierte Abweichung vom Modell vollständiger Rationalität diskutierte. Spätestens hier wurde die Verhaltensökonomik, die sich um empirisch motivierte Revisionen des ökonomischen Verhaltensmodells bemühte, Teil des Mainstreams der Volkswirtschaftslehre. Im Rückblick ist es allerdings erstaunlich, dass erst im Jahr 2003 der Frage verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt wurde, welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen der Verhaltensökonomik zu ziehen sind.¹⁰ Zu diesem Zeitpunkt erschienen unabhängig voneinander einige Beiträge, welche paternalistische Interventionen zur Korrektur nicht vollständig rationaler Entscheidungen vorschlugen.¹¹ Die dort formulierten Vorschläge werden in Abschnitt 3 dieses Beitrags ausführlich vorgestellt, zunächst sollen jedoch einige Beispiele für typische Rationalitätsdefizite diskutiert werden.

7 Vgl. Maurice Allais, »Le comportement de l'homme rationnel devant le risque: critique des postulats et axiomes de l'école Américaine« in: *Econometrica* 21, Nr. 4 (1953), S. 503-546.

8 Vgl. Heukelom, Behavioral Economics, aaO. (FN 5), Kapitel 4.

9 Vgl. für eine Übersicht über das Forschungsprogramm Daniel Kahneman / Paul Slovic / Amos Tversky (Hg.), *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases*, Cambridge 1982, sowie Daniel Kahneman / Amos Tversky (Hg.), *Choices, Values and Frames*, Cambridge 2000.

10 Es gab allerdings einzelne Vorläufer, etwa George A. Akerlof / William T. Dickens, »The Economic Consequences of Cognitive Dissonance« in: *American Economic Review* 72, Nr. 3 (1982), S. 307-319.

11 Vgl. insbesondere Cass R. Sunstein / Richard H. Thaler, »Libertarian Paternalism Is Not An Oxymoron« in: *University of Chicago Law Review* 70, Nr. 4 (2003), S. 1159-1202, sowie Colin Camerer et al., »Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for Asymmetric Paternalism« in: *University of Pennsylvania Law Review* 151, Nr. 3 (2003), S. 1211-1254, und Ted O'Donoghue / Matthew Rabin, »Studying Optimal Paternalism« in: *American Economic Review* 93, Nr. 2 (2003), S. 175-179.

2.2. Unvollständige Rationalität: einige Beispiele

Die Abweichungen vom neoklassischen Verhaltensmodell, welche insbesondere die experimentelle Forschung inzwischen diagnostiziert hat, sind zahlreich. Vor allem aber sind es systematische und nicht etwa zufällige Abweichungen: Würden die Menschen nur zufällige, und halbwegs symmetrisch verteilte Fehler machen, so wäre dies für das Modell vollständiger Rationalität kein wesentliches Problem, da es im Durchschnitt immer noch gute Prognosen liefern würde. Gerade dies ist aber nicht der Fall, wie einige Beispiele illustrieren können.

Ein wesentliches Problem scheint zum Beispiel darin zu bestehen, dass Individuen systematisch Wahrscheinlichkeiten und damit auch Risiken falsch einschätzen. Die sogenannte Verfügbarkeitsheuristik führt etwa dazu, dass die Eintrittswahrscheinlichkeiten von Ereignissen teils dramatisch überschätzt werden, wenn man sich ähnliche Ereignisse leicht in Erinnerung rufen kann.¹² Dies gilt insbesondere auch dann, wenn gerade in öffentlichen oder politischen Diskussionen viel von einem spezifischen Risiko die Rede ist.¹³ Auf der anderen Seite kann der Mechanismus der Vermeidung kognitiver Dissonanzen dazu führen, dass andere Risiken systematisch unterschätzt werden. So haben zum Beispiel Arbeitnehmer, die sehr riskanten Berufen nachgehen, oft einen Anreiz, die Gefahren herunterzuspielen, die mit ihrer Arbeit verbunden sind, um psychologische Kosten zu senken. Dies wiederum führt aber im ungünstigsten Fall zu einer ineffizient geringen Nachfrage nach Maßnahmen zum Arbeitsschutz.¹⁴

Auch das Lernen aus Erfahrung funktioniert nicht so, wie man es sich in einem Modell vollständiger Rationalität vorstellt. Hier würde man erwarten, dass die Individuen der Regel von Bayes folgend jede ihnen verfügbar gemachte Evidenz nutzen, um ihre a-priori-Einschätzung einer Eintrittswahrscheinlichkeit zu aktualisieren, und zwar in einer unparteiischen Art und Weise. Tatsächlich aber hindert sie beispielsweise der Bestätigungsfehler daran: Die eigenen Vorurteile bestätigende Evidenz wird üblicherweise hoch gewichtet, während Evidenz, die das eigene Vorurteil infrage stellt, möglichst ausgeblendet wird.¹⁵ Man kann also auch nicht erwarten, dass in jedem Fall mit einer hinreichend langen Zeit des Lernens aus Erfahrung die subjektiven Einschätzungen gegen die objektiven Wahrscheinlichkeiten konvergieren.

Selbst wenn also die Individuen prinzipiell dem Ansatz der Maximierung ihres Erwartungsnutzens folgen würden, so würden sie dieses Modell doch oft mit falschen, und nicht nur zufällig verzerrten Parameterwerten füttern. Die Abweichungen vom Modell reichen allerdings auch noch etwas tiefer. Insbesondere werden erwartete Verluste oft

12 Vgl. bereits Amos Tversky / Daniel Kahneman, »Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability« in: *Cognitive Psychology* 5, Nr. 2 (1973), S. 207-232.

13 Vgl. Timur Kuran / Cass R. Sunstein, »Availability Cascades and Risk Regulation« in: *Stanford Law Review* 51, Nr. 4 (1999), S. 683-768.

14 Vgl. Akerlof / Dickens, *The Economic Consequences*, aaO. (FN 10).

15 Vgl. Raymond S. Nickerson, »Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises« in: *Review of General Psychology* 2, Nr. 2 (1998), S. 175-220.

höher gewichtet als erwartete Gewinne in gleicher Höhe.¹⁶ Diese Verlustaversion ist ihrerseits verbunden mit dem sogenannten Endowment-Effekt, also der Neigung, ein Gut, über das man bereits verfügt, höher zu bewerten als man es täte, wenn man das gleiche Gut noch nicht in seinem Besitz hätte.¹⁷ Wenn dieser Effekt stark ausgeprägt ist, dann ist er aus Sicht der traditionellen Theorie insbesondere deshalb problematisch, weil er dazu führen kann, dass Transaktionen, die eigentlich für alle Parteien vorteilhaft sein können, nicht durchgeführt werden.

Ein weiterer wichtiger Typus von unvollständiger Rationalität tritt dann auf, wenn es zu zeitinkonsistenten Präferenzen kommt. Dies ist immer dann der Fall, wenn ein Widerspruch zwischen langfristigen Präferenzen und kurzfristigem Handeln auftritt. Ein solches Problem wird als hyperbolisches Diskontieren modelliert, bei dem der Diskontfaktor, mit dem die schwächere Gewichtung zukünftiger individueller Wohlfahrt relativ zur Gegenwart abgebildet wird, nicht über die Zeit konstant ist. Vielmehr wird zusätzlich zur normalen Diskontierung noch ein zweiter Diskontfaktor eingeführt, der zu jedem Zeitpunkt die Zukunft etwas weniger interessant erscheinen lässt als die Gegenwart. Dies bildet ab, dass Menschen durchaus in der Lage sind, widerspruchsfreie Präferenzen für die fernere Zukunft zu bilden, aber dann im entscheidenden Moment doch immer wieder der Versuchung erliegen, lieber auf Kosten der Zukunft einen kurzfristigen Nutzen zu realisieren.¹⁸

Schließlich soll insbesondere noch auf die sogenannten Framing-Effekte hingewiesen werden. Hiervon ist die Rede, wenn Individuen in einer objektiv gleichen Situation unterschiedliche Entscheidungen treffen, je nachdem wie man ihnen diese Situation präsentiert – der verbale Entscheidungsrahmen, der eigentlich keine Bedeutung haben sollte, beeinflusst also das Verhalten der Menschen.¹⁹ Ein Beispiel: Man erwartet den Ausbruch einer Seuche, der wahrscheinlich 600 Menschen erliegen werden. Mit Therapie A könnte man 200 Menschen sicher retten, mit Therapie B rettet man 600 mit einer Wahrscheinlichkeit von $1/3$, während mit einer Wahrscheinlichkeit von $2/3$ alle sterben. In diesem hypothetischen Fall entscheiden sich die meisten Probanden für Therapie A, was als Ausdruck von Risikoaversion interpretiert werden kann.

Ein zweites Beispiel: Mit Therapie C werden 400 Menschen sicher sterben. Mit Therapie D hingegen gibt es eine Wahrscheinlichkeit von $1/3$, dass niemand stirbt und eine Wahrscheinlichkeit von $2/3$, dass 600 Menschen sterben. In diesem Fall entscheidet sich die Mehrheit der Probanden für D, was als Ausdruck von Risikofreude interpretiert werden kann. Offensichtlich sind aber – bei genauerem Hinschauen – beide Beispiele objektiv vollkommen identisch, nur der verbale Rahmen ist verschieden. Je nachdem ob man eher einen möglichen Gewinn (200 sicher Gerettete) oder einen möglichen Verlust

16 Vgl. Daniel Kahneman / Amos Tversky, »Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk« in: *Econometrica* 47, Nr. 2 (1979), S. 263-291.

17 Vgl. Jack L. Knetsch, »The Endowment Effect and Evidence of Non-Reversible Indifference Curves« in: *American Economic Review* 79, Nr. 5 (1989), S. 1277-1284.

18 Vgl. David Laibson, »Golden Eggs and Hyperbolic Discounting« in: *Quarterly Journal of Economics* 112, Nr. 2 (1997), S. 443-477.

19 Vgl. Kahneman / Tversky, Choices, Values and Frames, aaO. (FN 9).

(400 sicher Sterbende) in den Vordergrund stellt, kann man entweder Risikoaversion oder Risikofreude induzieren.

Solche Framing-Effekte führen unmittelbar zu einem etwas weiteren Feld, dem Entscheidungsdesign, oder auch der Entscheidungsarchitektur. Dabei geht es darum, durch eine bewusste Planung von Entscheidungssituationen, die aber nicht mehr nur auf der Ebene des verbalen Rahmensetzens erfolgt, die Individuen dazu zu bringen, sich mit höherer Wahrscheinlichkeit für eine bestimmte Alternative zu entscheiden. Dieses Entscheidungsdesign ist das wesentliche Instrument des neuen Paternalismus und wird daher in Abschnitt 3 im Detail diskutiert.

2.3. Ist *homo oeconomicus* gescheitert?

Die Liste der Abweichungen vom Modell vollständiger Rationalität im vorherigen Abschnitt ist keinesfalls vollständig.²⁰ Dennoch stellt sich bereits angesichts der hier referierten empirischen Evidenz die Frage, ob das ökonomische Verhaltensmodell damit endgültig diskreditiert und gescheitert ist. So scheint es etwa mit der von Amos Tversky und Daniel Kahneman entwickelten »Prospect Theory« inzwischen eine Alternative zu geben, die beobachtetes Verhalten besser beschreibt.²¹ Allerdings ist dies zu einem guten Teil dem Vorgehen der Psychologen geschuldet: Im Gegensatz zum axiomatischen Ansatz der Ökonomen gehen diese von der Vielfalt der vor allem experimentell beobachtbaren Verhaltensmuster aus und suchen dann einen formalen Ansatz, der möglichst viele dieser Verhaltensmuster beschreiben kann. Das Modell funktioniert also sehr gut, wenn man es auf die experimentell erzeugten Daten anwendet; es ist aber vergleichsweise schwach, wenn es um die Prognose von Daten geht, die nicht bereits zur Kalibrierung des Modells herangezogen wurden.²²

Es steht daher kein konkurrierendes Modell bereit, welches bessere Prognosen liefert als das ökonomische Verhaltensmodell und sich deshalb als Nachfolger aufdrängt.²³ Parallel dazu ist eine Wandlung des ökonomischen Verhaltensmodells selbst zu beobachten. Während Rationalität früher bedeutete, unter Zugriff auf vollständige Information und ohne Grenzen kognitiver Leistungsfähigkeit berücksichtigen zu müssen stets objektiv korrekte Entscheidungen zu treffen, spielen inzwischen vermehrt Modelle eine Rolle, in denen fehlende Information, Unsicherheit und begrenzte kognitive Kapazitäten ausdrücklich berücksichtigt werden. Aber auch mit diesen Bedingungen kann man rational

20 Vgl. etwa Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, New York, 2011, sowie Richard H. Thaler / Cass R. Sunstein, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven 2008 für einen umfassenderen Überblick.

21 Vgl. für eine Zusammenfassung der Theorie und ihrer Entwicklung Peter P. Wakker, *Prospect Theory: For Risk and Ambiguity*, Cambridge 2010.

22 Vgl. Kenneth Binmore, *Rational Decisions*, Princeton 2009, S. 58.

23 Vgl. auch David K. Levine, *Is Behavioral Economics Doomed? The Ordinary versus the Extraordinary*, Cambridge 2012.

umgehen, etwa indem man Routinen herausbildet,²⁴ Daumenregeln folgt oder Heuristiken anwendet,²⁵ anstatt permanent eine Nutzenfunktion unter Restriktionen zu maximieren.

Im Kern steckt hinter homo oeconomicus die Annahme, dass Menschen interessengeleitet handeln und mit gegebenen Mitteln, unter Restriktionen, ihre Ziele verfolgen. Gebhard Kirchgässner argumentiert, dass dieses Rationalitätsprinzip mit seiner Unterscheidung zwischen Zielen und Mitteln als Schlüssel zum Verstehen menschlichen Handelns funktioniert.²⁶ Das ökonomische Verhaltensmodell ist dann keine empirisch überprüfbare Hypothese, sondern eine forschungsleitende Grundannahme, die dem Sozialwissenschaftler eine Grammatik zur Analyse menschlichen Handelns bereitstellt.²⁷ Eine solche Herangehensweise hat den Vorteil, dass relativ flexibel je nach konkretem Analysegegenstand plausible und empirisch gehaltvolle Zusatzannahmen getroffen werden können, etwa hinsichtlich der verfügbaren Informationen, oder auch hinsichtlich der Anreize, materielle oder kognitive Ressourcen in die Qualität einer bestimmten Entscheidung zu investieren.

Damit ist homo oeconomicus also inzwischen jemand, für den es durchaus je nach Entscheidungssituation auch einmal rational sein kann, nicht vollständig rational im Sinne des früheren, holzschnittartigeren ökonomischen Verhaltensmodells zu sein. Damit werden allerdings, auch darauf sei hingewiesen, längst nicht alle empirisch nachgewiesenen Probleme des traditionellen ökonomischen Verhaltensmodells entschärft. Phänomene wie zum Beispiel die oben angesprochene Zeitinkonsistenz durch hyperbolisches Diskontieren, oder auch die meisten systematischen Fehleinschätzungen von Risiken, bleiben auch aus Sicht eines modernisierten ökonomischen Verhaltensmodells Anomalien, die eine Herausforderung für den Ansatz darstellen.

Interessant ist nun allerdings, dass die Vertreter des neuen Paternalismus ein individuelles Verhalten, das dem traditionellen Maßstab vollständiger Rationalität entspricht, zumindest implizit weiterhin für ein Desideratum halten. Aus den empirischen Problemen des Modells wird die Schlussfolgerung gezogen, dass Menschen, die sich offensichtlich nicht wie der frühere homo oeconomicus verhalten, dennoch so verhalten sollten und möglichst auf dem Weg dorthin unterstützt werden sollten. Aus diesem grundsätzlichen Spannungsverhältnis hat sich seit 2003 der Ansatz des neuen Paternalismus entwickelt.

24 Vgl. z.B. Viktor J. Vanberg, »Rational Choice versus Adaptive Rule-Following: On the Behavioral Foundations of the Social Sciences« in: ders., *Rules and Choice in Economics*, London 1994, S. 25–40.

25 Vgl. Gerd Gigerenzer, *Rationality for Mortals. How People Cope with Uncertainty*, Oxford 2008.

26 Vgl. Gebhard Kirchgässner, *Homo Oeconomicus*, 3., ergänzte und erweiterte Aufl., Tübingen 2008, S. 17ff.

27 Ebenda.

3. Grundzüge des neuen Paternalismus

3.1. Zwei Beispiele

Es ist eine plausible Annahme, dass fast alle Menschen eine Präferenz (wenn auch keine lexikographisch absolut übergeordnete Präferenz) für ihre eigene Gesundheit und ein langes Leben haben. Da es sich dabei um eine langfristige Präferenz handelt, haben wir es hier mit einem offensichtlichen Kandidaten für zeitinkonsistente Präferenzen zu tun.²⁸ Immer wieder geraten die meisten Individuen – manche mehr, manche weniger – in Versuchung sich als Raucher, Alkoholkonsumenten, Schlemmer oder sport-averse Faulenzer kurzfristig für Handlungsoptionen zu entscheiden, die ihrem langfristigen Ziel nicht zuträglich sind. Damit handelt es sich hier auch um ein naheliegendes Anwendungsfeld für den neuen Paternalismus.

Ein eher traditioneller Eingriff bestünde darin, »Sünden-Steuern« auf Zigaretten, Alkohol oder ungesunde Lebensmittel einzuführen, und umgekehrt das Sporttreiben zu subventionieren, um auf diese Weise einen monetären Anreiz zu zeitkonsistentem Verhalten zu geben.²⁹ Hier handelt es sich um neuen Paternalismus nur insoweit, als dass verhaltensökonomische Erkenntnisse die Einführung von solchen Steuern motivieren. Ein Beispiel für im engeren Sinne »libertären« Paternalismus ist dagegen die gezielte Anordnung von Lebensmitteln in einer Cafeteria in einer Weise, die es den Gästen dieser Cafeteria leicht macht, auf gesunde Lebensmittel zu stoßen und die gleichzeitig die Investition in Suchkosten erfordert, um die ungesunden Lebensmittel zu finden.³⁰ Ein solches einfaches Vorgehen vereint alle wesentlichen Elemente des neuen Paternalismus: Durch die bewusste, gezielte Wahl einer Entscheidungsarchitektur werden die Individuen dazu gebracht, mit höherer Wahrscheinlichkeit die vom paternalistischen Planer für richtig gehaltene Wahl zu treffen, sie haben jedoch bei abweichenden Präferenzen weiterhin die Möglichkeit, sich auch anders zu entscheiden.

Ein zweites Beispiel betrifft die Altersvorsorge. Hier besteht das Problem der Zeitinkonsistenz in einem immer weiteren Aufschieben des Sparens, obwohl es eigentlich vernünftig erscheint, frühzeitig für die Altersvorsorge Geld zurückzulegen. Man könnte dem durch einen harten paternalistischen Eingriff begegnen, etwa ein staatlich verordnetes Zwangssparen für eine kapitalgedeckte Zusatzpension. Man könnte aber stattdessen wiederum beim Entscheidungsdesign ansetzen: Richard Thaler und Shlomo Benartzi schlugen ein Programm vor, bei dem die Betroffenen sich *ex ante* verpflichten konnten, einen fixierten Anteil zukünftiger Gehaltserhöhungen automatisch zu sparen.³¹ Auf diesem Weg wird einerseits die Fähigkeit der Individuen zu langfristiger Planung auch bei

28 Vgl. Laibson, Golden Eggs and Hyperbolic Discounting, aaO. (FN 18).

29 Vgl. beispielsweise Ted O'Donoghue / Matthew Rabin, »Optimal Sin Taxes« in: *Journal of Public Economics* 90, Nr. 10-11 (2006), S. 1825-1849.

30 Vgl. Thaler / Sunstein, Nudge, aaO. (FN 20).

31 Vgl. Richard H. Thaler / Shlomo Benartzi, »Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Savings« in: *Journal of Political Economy* 112, Nr. 1 Pt. 2 (2004), S. 164-187.

hyperbolischem Diskontieren genutzt, andererseits aber auch die Status-Quo-Verzerrung. Denn wenn sie sich einmal verpflichtet haben, dann bleiben viele Individuen (möglicherweise aus reiner Trägheit, wenn die Kündigung des Programms einen kleinen Aufwand erfordert) bei dieser Wahl – auch dann, wenn es ernst wird, die ersten Zahlungen anfallen und die starke Kurzfristorientierung wieder greifen könnte. Man sieht also, wie die Entscheidungsarchitekten zwei verschiedene Abweichungen vom ökonomischen Verhaltensmodell gezielt gegeneinander ausspielen, um die Individuen zum gewünschten Verhalten zu bringen. Die Teilnahme ist jedoch vollkommen freiwillig; niemand muss sich für das Programm entscheiden und die Kündigung ist jederzeit möglich.

Ein Vergleich der beiden Beispiele zeigt außerdem, dass zwar der Grundansatz identisch ist, aber trotzdem ein wesentlicher Unterschied existiert. Während die Entscheidungsarchitektur von Thaler und Benartzi vollkommen transparent ist, gilt dies für den Cafeteria-Fall nicht. Im Gegenteil: Würde man am Eingang der Cafeteria ein Hinweisschild auf versteckte Hamburger mit Speck anbringen, so würde der gewünschte Effekt wohl kaum zustande kommen. Auf dieses Transparenzproblem werden wir in Abschnitt 4 nochmals zurückkommen.

3.2. Voraussetzungen für erfolgreiche »nudges«

Im Anschluss an die beiden Beispiele stellt sich die Frage, welches die allgemeinen Voraussetzungen dafür sind, dass der neue Paternalismus erfolgreich ist. Aus der Perspektive des paternalistischen Planers ist die Antwort relativ einfach: Er muss das Instrumentarium aus typischen Verhaltensmustern, das ihm die empirische Forschung bereitstellt, beherrschen und zielgerichtet einsetzen. Das paternalistische Entscheidungsdesign ist schließlich nichts anderes als ein planvolles Ausnutzen der offenen Flanken im Entscheidungsverhalten nicht vollständig rationaler Individuen. Damit ergibt sich aber bereits ein Problem: Zumindest einige paternalistische Interventionen, nämlich die intransparenten, sind manipulativ in dem Sinne, dass sie nicht an die Fähigkeit der Menschen zu rationalem Abwägen appellieren, sondern vielmehr ihr Verhalten beeinflussen, ohne dass den Betroffenen dies bewusst ist.³² Dies kann sogar auch für »nudges« gelten, die auf den ersten Blick transparent zu sein scheinen. Wenn etwa besonders abschreckende Bilder einer sezierten Raucherlunge auf Zigarettenpackungen abgebildet werden, dann ist dies zwar transparent, es appelliert aber an irrationale Bauchgefühle und Ängste anstatt nüchterne Aufklärung über wahre Risiken zu betreiben.³³

Wenn nun klar ist, dass neuer Paternalismus grundsätzlich ein manipulatives Instrumentarium nutzt, dann drängt sich natürlich die Frage auf, wann ein aus Sicht des paternalistischen Planers erfolgreicher »nudge« auch aus Sicht des Betroffenen als erfolgreich gelten kann. Zwei Voraussetzungen müssen notwendig erfüllt sein, damit dies der Fall ist. Erstens ist dies die Benevolenz des paternalistischen Planers. Er muss willens

32 Vgl. Till Grüne-Yanoff, »Old Wine in New Casks: Libertarian Paternalism Still Violates Liberal Principles« in: *Social Choice and Welfare* 38 (2012), S. 635–645.

33 Ebenda.

sein, tatsächlich im Sinne des Betroffenen zu handeln und gerade nicht seine eigenen Präferenzen zu verallgemeinern um den Betroffenen dazu zu bringen, sich so zu verhalten, wie der Planer selbst es täte. Die zweite Voraussetzung ist daher, dass der Paternalist in der Lage ist, zuverlässige Informationen darüber zu finden, wie die Präferenzordnung des von seinen Maßnahmen Betroffenen aussieht.

Ob man die erste Voraussetzung für erfüllt hält, ist eine Frage des Vertrauens in die Motivation des paternalistischen Planers. Man kann allerdings feststellen, dass die Befürworter des neuen Paternalismus hier theoriegeschichtlich betrachtet einen großen Schritt in die Vergangenheit machen.³⁴ Die Vorstellung, dass ein wohlwollender politischer Akteur wie ein *deus ex machina* die Bühne betritt und Marktversagen oder Rationalitätsdefizite in einer wohlfahrtsmaximierenden Art und Weise heilt, ist mit dem Aufschwung der Politischen Ökonomie seit den 1970er-Jahren eigentlich obsolet.³⁵ Stattdessen wäre die Frage zu stellen, ob eigennützige politische Entscheidungsträger unter realistischen Bedingungen einen Anreiz haben, das paternalistische Instrumentarium im Sinne der Betroffenen einzusetzen. Hier sind aber Zweifel angebracht, die sowohl in typischen politisch-ökonomischen Komplikationen wie dem Einfluss von Interessengruppen begründet sind, aber vor allem auch in den spezifischen Anreizen des politischen Prozesses.³⁶ So ergeben sich beispielsweise erhebliche Zweifel, ob eine in Legislaturperioden denkende und damit kurzfristorientierte Politik in der Lage ist, mit Problemen der Zeitinkonsistenz effizient umzugehen. Hinzu kommt das Problem der sehr indirekten Rückkopplungsmechanismen in der politischen Sphäre. Während auf Märkten Fehler relativ schnell und meist auch spürbar bestraft werden, fehlt so generierte Information oft bei politischen Entscheidungen, was das Lernen aus Fehlern stark erschwert und verlangsamt.³⁷

Auch das Wissensproblem ist nicht trivial. Solange die neoklassischen Annahmen über individuelle Rationalität gelten, kann man ohne Probleme von den beobachteten Konsumentscheidungen eines Individuums auf seine Präferenzordnung schließen. Dies ist die Kernaussage der sogenannten Theorie offenbarer Präferenzen.³⁸ Die verhaltensökonomische Argumentation, die dem neuen Paternalismus zugrunde liegt, bestreitet aber die Annahmen gerade dieser Theorie: Individuen haben keine widerspruchsfreie Präferenzordnung, sondern ihre Entscheidungen hängen von der konkreten Entscheidungssituation ab. Eine Präferenzordnung bildet sich gewissermaßen spontan unter dem Einfluss eines konkreten Framings, eines konkreten Entscheidungsdesigns und anderer, vielleicht sogar zufälliger Einflüsse. Dies bedeutet aber auch, dass es für einen paterna-

34 Vgl. Jan Schnellenbach, »Politisch-ökonomische Implikationen der Verhaltensökonomik: eine kritische Bestandsaufnahme und einige Ansätze zu Alternativen« in: Nils Goldschmidt / Stefan Kolev / Joachim Zweynert (Hg.), *Neue Ordnungsökonomik*, Tübingen 2015.

35 Vgl. für einen Überblick z.B. Dennis C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge 2003.

36 Vgl. Edward L. Glaeser, »Paternalism and Psychology« in: *University of Chicago Law Review* 73, Nr. 1 (2006), S. 133-156.

37 Ebenda.

38 Vgl. für einen neueren Überblick Hal R. Varian, »Revealed Preference and Its Applications« in: *Economic Journal* 122 (2012), S. 332-338.

listischen Beobachter unmöglich ist, vom beobachteten Verhalten eines Individuums auf seine »wahre« Präferenzordnung zu schließen, oder auch nur ganz grob die »wahren« allgemeinen Interessen eines Individuums aus seinen beobachtbaren Handlungen zu ermitteln. Hat die Theorie offenkundiger Präferenzen keine Gültigkeit mehr, so entspricht das beobachtbare Verhalten von Individuen einem Puzzle, das zu vielen verschiedenen vollständigen Bildern zusammengesetzt werden kann.³⁹

Selbst wenn wir es also mit einem benevolenten paternalistischen Planer zu tun haben, ist festzustellen, dass die Befürworter des neuen Paternalismus bisher nicht überzeugend darlegen konnten, aus welche Quellen sich das benötigte überlegene Wissen des Paternalisten in der Praxis speisen soll.⁴⁰ Die Umgehung dieses Problems scheint bisher vor allem in dem Hinweis darauf zu bestehen, dass »libertärer« Paternalismus sich ja gerade dadurch auszeichnet, dass die betroffenen Individuen stets aus dem Entscheidungsdesign des Planers ausbrechen können. Der Besucher der paternalistisch durchgeplanten Cafeteria kann seinen Schokoriegel finden, wenn er ihn unbedingt haben will – er muss nur Zeit in die Suche investieren.⁴¹ Damit bewegt man sich aber argumentativ im Kreis und ist wieder am Beginn dieses Abschnitts angelangt: Wenn sich Menschen nicht gegen das paternalistisch gewünschte Verhalten entscheiden, so ist dies ein Indiz für eine erfolgreiche Verhaltenssteuerung, aber kein Indiz für ein Einverständnis mit dieser Steuerung.

4. Ist der neue Paternalismus tatsächlich liberal?

4.1. Kriterien zur Beurteilung des neuen Paternalismus

Um zu beurteilen, ob der neue Paternalismus entsprechend seiner Selbstbezeichnung tatsächlich ein liberales Konzept ist, müssen zunächst einige handhabbare Kriterien für eben diesen Liberalismus gefunden werden. Dabei kann es sich nicht um eine umfassende Definition dessen handeln, was ein liberaler Politikansatz ist. Aber es ist doch mit vertretbarem Aufwand möglich, zumindest zwei notwendige Bedingungen zu formulieren, die ein politischer Instrumentenkasten erfüllen muss, um als liberal gelten zu können.

Das erste Kriterium ist das Anerkennen einer erheblichen Heterogenität in den Präferenzen der Individuen. Man kann aus liberaler Sicht nicht unterstellen, dass es ein »richtiges« Konsummuster oder gar einen »richtigen« Lebensstil gibt. Vielmehr sind die Individuen selbst als Träger von Werten und Präferenzen zu respektieren⁴² und es sollte darauf verzichtet werden, ihnen durch staatlichen Zwang über-individuelle Werte und Präferenzen überzustülpen. Dieser normative Individualismus schließt natürlich nicht

39 Vgl. Jan Schnellenbach, »Neuer Paternalismus und individuelle Rationalität: eine ordnungsökonomische Perspektive« in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 40, Sonderheft (2014), S. 239–257.

40 Vgl. Riccardo Rebonato, *Taking Liberties. A Critical Examination of Libertarian Paternalism*, Basingstoke 2012, Kapitel 6 und 8.

41 Vgl. Thaler / Sunstein, Nudge, aaO. (FN 20).

42 Vgl. James M. Buchanan, »The Foundations of Normative Individualism« in: ders., *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor, 1991, S. 221–229.

aus, dass die Individuen sich freiwillig in öffentlichen Gemeinwesen zusammenfinden, um gemeinsame Ziele zu erreichen.⁴³ Es bedeutet aber, dass politisches Handeln in den Präferenzen und in der Zustimmung der Individuen wurzeln sollte und nicht umgekehrt staatliche Instanzen sich anmaßen sollten, verbindliche Kriterien für ein gelungenes Leben zu formulieren und die Individuen zu einem dieser Blaupause entsprechenden Verhalten zu bewegen. Zurückgewiesen wird damit auch ein organisches Staatsverständnis, in dem der Einzelne gezwungen oder gedrängt werden kann, Opfer zugunsten mehr oder weniger abstrakter Gemeinwohlkriterien zu bringen.⁴⁴

Es ist wichtig zu beachten, dass dieser normative Individualismus nicht (nur) einfach ein Ausdruck epistemischer Bescheidenheit ist, also der Feststellung, dass die Individuen für sich selbst besser wissen, was gut für sie ist, als staatliche Instanzen es wissen könnten. Dies spielt zwar auch eine Rolle, aber wichtiger ist die Einsicht, dass die »necessity of choosing between absolute claims is then an inescapable characteristic of the human condition«⁴⁵ und dass es keinen objektiv richtigen, verallgemeinerbaren Kompromiss zwischen all den absoluten Werten und Vorstellungen vom guten Leben gibt, denen Individuen jeweils in unterschiedlicher Gewichtung anhängen können.

Das zweite zentrale Kriterium für einen liberalen Ansatz ist Offenheit für nicht geplante, dezentral initiierte und im Großen und Ganzen ergebnisoffene individuelle und gesellschaftliche Wandlungsprozesse. Es wird aus liberaler Sicht nicht nur die Existenz deterministischer Entwicklungen in der Geschichte bestritten,⁴⁶ sondern es werden auch Versuche für unerwünscht gehalten, welche die Offenheit und Dynamik langfristigen gesellschaftlichen Wandels einschränken. Diese Offenheit wiederum wird aus liberaler Sicht deshalb geschätzt, weil sie einerseits das natürliche Ergebnis von individueller Freiheit ist, weil andererseits aber auch nur die auf Privatautonomie aufbauende Wettbewerbsordnung die notwendige Anpassungsfähigkeit besitzt und Individuen den nötigen Spielraum verschafft, um ökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen.⁴⁷ Insofern sind also individuelle Freiheit und die langfristige Offenheit gesellschaftlicher Entwicklung zwei Seiten der gleichen Medaille; aus liberaler Perspektive bedingt beides einander. Ein politischer Ansatz, der beides infrage stellt, könnte nicht als liberal bezeichnet werden.

43 Vgl. Viktor J. Vanberg, »Demokratie, Bürgersouveränität und Subsidiarität« in: *Rationality, Markets and Morals* 0 (2009), S. 293-307.

44 Vgl. Jan Schnellenbach, »Does Classical Liberalism Imply an Evolutionary Approach to Policy-Making?« in: *Journal of Bioeconomics* 17 (2015), im erscheinen.

45 Vgl. Isaiah Berlin, »The Two Concepts of Liberty« in: ders., *Four Essays on Liberty*, Oxford, 1969, S. 118-172, das Zitat findet sich auf S. 169.

46 Vgl. Karl Popper, »The Poverty of Historicism« in: *Economica* 11 (1944), S. 86-103 und S. 119-139 sowie *Economica* 12 (1945), S. 69-89.

47 Vgl. etwa die Idee des »Wettbewerb als Entdeckungsverfahren« bei Friedrich A. von Hayek, *Freiburger Studien*, Tübingen 1969, sowie die noch stärkere Betonung evolutorischer Prozesse bei Friedrich A. von Hayek, *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*, London 1989.

4.2. Neuer Paternalismus und individuelle Freiheit

Angenommen, die bereits in Abschnitt 3 angesprochenen Probleme des paternalistischen Ansatzes existierten nicht und man könnte sicher sein, es mit einem perfekt informierten und wohlwollenden paternalistischen Planer zu tun zu haben. Von diesem würde man stets zu den bestmöglichen individuellen Entscheidungen gesteuert werden, so dass die eigene Wohlfahrt, die der Einfachheit halber gemessen wird als Integral der Funktion des subjektiven Konsumnutzens in der Zeit, sicher maximiert wird. Was wie ein verlockendes Angebot klingt, muss es bei genauerem Nachdenken nicht unbedingt sein.

Riccardo Rebonato weist auf ein ursprünglich von Robert Nozick vorgeschlagenes Gedankenexperiment hin, das der hier skizzierten hypothetischen Situation genau entspricht:⁴⁸ Wenn es eine Erfahrungsmaschine gäbe, an die man sich anschließen könnte und die einen dann, anstelle des selbst gelebten Lebens, in einer lebenslangen Simulation in Echtzeit alle die Erfahrungen machen lässt, die man sich eigentlich immer gewünscht hat – würde man sich darauf einlassen, oder würde man nicht doch lieber selbst die Verantwortung für sein Leben übernehmen? Letztendlich wäre ein perfekter paternalistischer Betreuer nichts anderes als ein solcher Nutzen-Automat, eine Art Maschine zur Maximierung des Konsumnutzens, an die man Verantwortung delegiert. Das Problem besteht aus Sicht des Individuums also in beiden Gedankenexperimenten in einer Externalisierung von Verantwortung und einer Aufgabe von Autonomie und die Frage ist, ob man bereit wäre, Autonomie und Verantwortung aufzugeben zugunsten einer Maximierung des Konsumnutzens über die eigene Lebenszeit hinweg.

John Stuart Mill hat dazu bereits 1861 in seinem Essay *Utilitarianism* angemerkt: »it is better to be a human being dissatisfied than a pig satisfied; better to be Socrates dissatisfied than a fool satisfied.«⁴⁹ Die Liebe der eigenen Freiheit und Unabhängigkeit, aber auch ein Sinn für die eigene Würde als Mensch verhindern, so Mill, dass es den meisten Menschen egal ist, auf welchem Weg ihre Wünsche befriedigt werden. Stattdessen gilt dass, zumindest zu einem gewissen Grad, auch der Weg selbst das Ziel ist. Die neuere verhaltensökonomische und psychologische Forschung zur Bedeutung prozeduralen Nutzens stützt Mills Standpunkt sehr überzeugend.⁵⁰ Die individuelle Wohlfahrt, in diesem Fall gemessen als umfassende, selbst berichtete Lebenszufriedenheit, steigt demnach signifikant mit der Möglichkeit, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen, die für das eigene Leben relevant sind. Mehr noch: Selbstbestimmt handeln zu können, autonom zu sein, korreliert mit einem insgesamt positiven Selbstbild der Individuen und übt über diesen Wirkungskanal einen positiven Effekt auf die Lebenszufriedenheit aus. Ein solcher prozeduraler Nutzen existiert weitgehend unabhängig von den Ergebnissen von

48 Vgl. Riccard Rebonato, *Taking Liberties*, aaO. (FN 40), S. 191ff.

49 Vgl. John Stuart Mill, *Essays on Ethics, Religion and Society. The Collected Works of John Stuart Mill*, Toronto 1985, S. 203-259, das Zitat findet sich auf S. 212.

50 Vgl. Bruno S. Frey / Matthias Benz / Alois Stutzer, »Introducing Procedural Utility: Not Only What, but Also How Matters« in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160 (2004), S. 377-401.

Entscheidungen; es kommt tatsächlich auf den Prozess der Entscheidung selbst an.⁵¹ So überrascht es auch nicht, dass Individuen in den ersten Experimenten, in denen paternalistische Entscheidungen untersucht werden, sogar eine positive Zahlungsbereitschaft dafür äußern, nicht den Vorgaben von paternalistischen Planern folgen zu müssen.⁵²

Autonomie bedeutet einerseits, frei von externen Zwängen oder auch nur starkem externem Druck entscheiden zu können. Die Befürworter des neuen Paternalismus argumentieren zwar, dass dies in ihrem Konzept der Fall sei, da das zielgerichtete Design von Entscheidungssituationen ja gerade keinen Zwang darstelle. Gerade der oben bereits diskutierte manipulative Charakter dieses Entscheidungsdesigns lässt daran aber Zweifel aufkommen. Es könnte sogar das Gegenteil der Fall sein: Werde ich durch klassischen Paternalismus, also etwa »harte« Ver- und Gebote zu einem Verhalten gedrängt, so bin ich mir dieses Zwangs bewusst und kann mich autonom entscheiden, mich in einer bestimmten Weise dazu zu verhalten – etwa indem ich bewusst eine Regel breche, oder auch politischen Widerstand gegen eine solche Regel organisiere. All dies werde ich aber nicht tun, wenn ich durch ein subtiles Entscheidungsdesign, dessen Wirkung mir nicht bewusst ist, in Richtung eines bestimmten Verhaltens manipuliert werde. Die Vorstellung, dass der Verzicht auf den Zwang der klassischen staatlichen Regulierung und der Übergang zu einem »libertären« Paternalismus notwendig mit einem Autonomiegewinn verbunden sei, geht also fehl.

Hinzu kommt aber ein weiterer Aspekt von Autonomie, den Mark D. White in die Paternalismus-Diskussion eingeführt hat, nämlich die an Kant anknüpfende interne Autonomie.⁵³ Von dieser ist dann die Rede, wenn sich Menschen die Fähigkeit haben, ihre eigenen Entscheidungen selbst kritisch zu reflektieren und sich die innere Freiheit bewahren, nicht immer den ersten Impulsen scheinbar nutzenmaximierenden Handelns zu folgen. Interne Autonomie impliziert also die Fähigkeit zur Selbstkontrolle in alltäglichen Entscheidungssituationen, aber vor allem auch die Fähigkeit zur kritischen Reflexion der eigenen Ziele, Wertvorstellungen und Lebenspläne durch jedes Individuum.⁵⁴ Es geht hier um die Fähigkeit, Autor des eigenen Lebens zu sein.⁵⁵

Wiederum würden Befürworter des neuen Paternalismus argumentieren, dass sie gerade dies ermöglichen wollen. Sie verweisen auf den Unterschied zwischen kurz- und langfristigen Präferenzen⁵⁶ und weisen darauf hin, dass ihre Instrumente es den Individuen ermöglichen sollen, den rationaleren, langfristigen Präferenzen gegenüber den problematischen, kurzfristigen Präferenzen zum Durchbruch zu verhelfen. Jedoch impli-

51 Vgl. Bruno S. Frey / Alois Stutzer, »Beyond Outcomes: Measuring Procedural Utility« in: *Oxford Economic Papers* 57, Nr. 1 (2005), S. 90–111.

52 Vgl. Jason Lusk / Stephan Marette / F. Bailey Norwood, »The Paternalist Meets His Match« in: *Applied Economic Perspectives and Policy* 36, Nr. 1 (2014), S. 61–108.

53 Vgl. Mark D. White, *The Manipulation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism*, Basingstoke 2013, S. 123ff.

54 Ebenda.

55 Vgl. Thomas Hill, *Autonomy and Self-Respect*, Cambridge 1991.

56 Vgl. etwa die Unterscheidung zwischen System I und System II des menschlichen Denkens bei Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, aaO. (FN 20) sowie Thaler und Sunstein, *Nudge*, aaO. (FN 20).

ziert die Autorenschaft am eigenen Leben die Möglichkeit, die Gewichtung zwischen möglichen Zielen, Werten und auch Präferenzen für Konsumgütern selbst vorzunehmen und auch immer wieder neu zu justieren. Dies entspricht der klassischen liberalen Vorstellung von individueller Freiheit. Genau dem wirkt eine Politik des neuen Paternalismus allerdings systematisch entgegen, indem sie den manipulativen Entscheidungsdesigner zumindest zum einflussreichen Mitautoren von für ihn fremden Leben macht.

Dies ist selbst dann problematisch, wenn zunächst ein perfekt informierter paternalistischer Planer angenommen wird. Denn die liberale Vorstellung interner Autonomie impliziert auch, dass einmal angenommene Präferenzen nicht einfach statisch sind. Dies gilt insbesondere für die übergeordneten, langfristigen Präferenzen, welche in der Theorie des neuen Paternalismus gerne als Maßstab genommen werden.⁵⁷ Diese sind jedoch selbst oft nur vorläufig, etwa weil sie unter Rückgriff auf unvollständige Information gebildet werden, oder weil sonstige individuelle Lernprozesse stattfinden. Je mehr man aber als Individuum von einem paternalistischen Planer betreut und gelenkt wird, desto weniger wird man in diesem Bereich tatsächlich Autor seiner selbst sein, da die Entscheidungen, die man trifft (oder die zu treffen man durch paternalistische Planung veranlasst wird) und die Entwicklung von individuell für richtig gehaltenen Werten und Präferenzen eng miteinander verwoben sind.⁵⁸

Vor diesem Hintergrund erscheint es bereits kaum mehr möglich, den neuen Paternalismus als liberalen Politikansatz zu verstehen. Es kommen aber noch einige weitere Probleme hinzu.

4.3. Neuer Paternalismus und die Offenheit gesellschaftlicher Entwicklungen

Ein weiteres Argument der Befürworter des neuen Paternalismus lautet, dass man der Tatsache, dass es Entscheidungsdesigns gibt, nicht ausweichen kann. Jede Entscheidung, die man trifft, findet in irgendeinem Rahmen statt, der von irgendwem geschaffen wurde – vielleicht zufällig, vielleicht auch bewusst. Wenn dies aber so ist, dann, so das Argument, sei es doch besser, bewusst die Entscheidungsarchitekturen so zu gestalten, dass sie die Individuen zu »besseren« Entscheidungen lenken.

Der erste Einwand gegen dieses Argument besteht nochmals in dem Hinweis darauf, dass eine »bessere« Entscheidung durch einen paternalistischen Eingriff nicht sichergestellt werden kann, da selbst wohlwollende paternalistische Planer nicht wissen können, was tatsächlich im Sinne des Betroffenen ist. Der zweite Einwand ist die Feststellung, dass es tatsächlich einen großen Unterschied macht, ob jemand mit zufällig variierenden

57 Vgl. Jan Schnellenbach, »Wohlwollendes Anschubsen? Liberaler Paternalismus und seine Nebenwirkungen« in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 12, Nr. 4 (2011), S. 445–459.

58 Vgl. Mark D. White, *The Manipulation of Choice*, aaO. (FN 53), S. 133ff. Relevant ist hier auch ein weiteres Argument: Paternalismus könnte auch deshalb problematisch sein, weil er stets eine Art von Betreuungsverhältnis und damit eine Herabwürdigung des von Paternalismus Betroffenen impliziert. Paternalismus ist dann aus den gleichen Gründen normativ skeptisch zu beurteilen, aus denen z.B. auch schwere Beleidigungen problematisch sind, vgl. Nicolas Cornell, »A Third Theory of Paternalism« in: *Michigan Law Review* 113 (2015), im Erscheinen.

Entscheidungsdesigns konfrontiert wird, oder mit bewusst geplanten Architekturen, die das Ergebnis politischer und damit allgemein verbindlicher Entscheidungsverfahren sind.⁵⁹ Der Unterschied auf der individuellen Ebene ist wiederum die bewusste Manipulation von Entscheidungen im zweiten Fall, also die Tatsache, dass man sich nicht nur zufälligen Einflüssen aussetzt, sondern den Intentionen einen paternalistischen Planers. Hinzu kommt aber auch ein Unterschied auf der gesellschaftlichen Ebene: Während der Zufall, der in nicht bewusst standardisierten Entscheidungssituationen immer wieder spielen kann, die Offenheit gesellschaftlicher Entwicklungen begünstigt, gilt für das paternalistische Entscheidungsdesign das genaue Gegenteil.⁶⁰

Um das zu illustrieren, ist es hilfreich, nochmals zum – zugegeben sehr einfachen – Cafeteria-Beispiel zurückzukehren. Wer nicht ohnehin schon starke Präferenzen für Currywurst hat und deshalb arglos immer wieder nur in paternalistisch geplante Cafeterien geht, wird mehr oder weniger automatisch immer zu den Gemüse-Smoothies greifen, die ihm der wohlwollende (oder vielleicht auch nur von der Landwirtschaftslobby unterstützte) paternalistische Planer in allen Cafeterien verlockend präsentiert. Die Präferenzbildung wird systematisch gesteuert und es wird unwahrscheinlicher, dass sich von den Wünschen des paternalistischen Planers abweichende, starke Präferenzen überhaupt erst herausbilden. Noch deutlicher wird diese Wirkung vielleicht, wenn man im Beispiel die allseits bekannte Currywurst durch eine noch nicht bekannte lebensmitteltechnische Innovation ersetzt, die zwar sehr gut schmeckt, aber auch ungesund ist. Wie wahrscheinlich ist es, dass der innovative Unternehmer ein solches neues Produkt in einem Markt etablieren kann, der von paternalistischen Planern gesteuert wird, deren Ziel die Maximierung des Absatzes gesunder Lebensmittel ist?

Man kann mit diesem Effekt natürlich vollkommen einverstanden sein, wenn man ohnehin der Meinung ist, die Menschen sollten sich gesünder ernähren. Dann orientiert man sich jedoch in diesem Moment ausschließlich an seinen eigenen Präferenzen über das Verhalten anderer, aber nicht an deren tatsächlicher Präferenzordnung. Betrachtet man die bisher umgesetzten oder diskutierten Maßnahmen im Bereich des neuen Paternalismus,⁶¹ so fällt auf, dass diesen fast ausschließlich keine differenzierte wohlfahrtsökonomische Analyse zugrunde liegt, die aufzeigen würde, welche Wohlfahrtsgewinne welchen Wohlfahrtsverlusten gegenüberstehen. Denn zweifellos gibt es beides: Im Cafeteria-Beispiel etwa stehen dem Wohlfahrtsgewinn, der aus einer höheren Lebenserwartung bei guter Gesundheit folgt, Wohlfahrtsverluste in Form von entgangenem Genuss gegenüber. Beide Größen variieren individuell und eine paternalistische Politik, welche die höhere Lebenserwartung bei guter Gesundheit zum Ziel hat, wäre selbst im relativ interventionsfreundlichen wohlfahrtsökonomischen Analyserahmen nur dann

59 Vgl. Pelle Guldberg Hansen / Andreas Maaløe Jespersen, »Nudge and the Manipulation of Choice« in: *European Journal of Risk Regulation* 4, Nr. 1 (2013), S. 3–28.

60 Vgl. Jan Schnellenbach, »Nudges and Norms: On the Political Economy of Soft Paternalism« in: *European Journal of Political Economy* 28, Nr. 2 (2012), S. 266–277.

61 Vgl. Thaler und Sunstein, *Nudge*, aaO. (FN 20) sowie Cass R. Sunstein, »Behavioral Economics and Paternalism« in: *Yale Law Journal* 122 (2013), S. 1826–1899.

gerechtfertigt, wenn man zeigen könnte, dass die gesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinne die -verluste überkompensieren.

Eine solche Analyse findet jedoch nicht statt. Vielmehr beruft sich die paternalistische Politik auf diejenigen sozialen Normen, die gerade zufällig den öffentlichen Diskurs bestimmen: »Iss gesünder!«, »Spare mehr fürs Alter!«, »Verbrauche weniger Energie!« – das sind typische Imperative, die dem neuen Paternalismus in der Praxis zugrunde liegen, und die letztendlich durch nichts als ihre momentane Popularität im öffentlichen Diskurs gerechtfertigt werden.⁶² Aber auch solche sozialen Normen sind nicht ein für allemal festgelegt, sondern einem stetigen Wandel unterworfen – jedenfalls in liberalen, offenen Gesellschaften. Mit einer paternalistischen Politik wird dieser Wandel deutlich erschwert: einerseits aufgrund der oben bereits angesprochenen Standardisierung von Entscheidungssituationen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass eine transparente paternalistische Politik oft auch zumindest unterschwellig kommuniziert, welches Verhalten gesellschaftlich erwünscht ist. Es ist dann also eine Stabilisierung derjenigen sozialen Normen möglich, die gerade zufällig zum Zeitpunkt der Einführung paternalistischer Politik dominieren.

5. Schlussfolgerungen

Ist der neue, angeblich »libertäre« Paternalismus liberal? Die in diesem Beitrag diskutierten Argumente sprechen dagegen. Das Kernargument ist hier sicherlich die Externalisierung von Verantwortung nicht nur für eigene Konsumententscheidungen, sondern letztlich auch für die Entwicklung der eigenen Langfristpräferenzen und Werthaltungen an einen paternalistischen Planer. Der neue Paternalismus funktioniert nicht ohne eine manipulative Ausnutzung von Rationalitätsdefiziten, die von der Verhaltensökonomik und der Psychologie aufgedeckt wurden. Damit geht aber ein erheblicher Verlust von Autonomie für die betroffenen Individuen einher.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die für einen neuen Paternalismus argumentierende Literatur keine wichtigen Erkenntnisse hervorbrächte. Sie hat nur den falschen Adressaten, indem sie sich an einen fiktiven, wohlwollenden und allwissenden paternalistischen Planer richtet. Wäre dagegen der Adressat der souveräne Konsument und Bürger, der über typische Defizite seiner Entscheidungen aufgeklärt wird und dem man ein Instrumentarium an die Hand gibt, um für sich selbst herauszufinden, wie er »bessere« Entscheidungen treffen kann, dann wäre eine ganz andere Diskussion zu führen. Denn viele der paternalistischen Instrumente könnten auch als individuelle Selbstbindungen angewendet werden, oder in Gruppen von Individuen, die bei sich selbst ähnliche Rationalitätsdefizite sehen und freiwillig gemeinsame Lösungen für diese Probleme suchen.

62 Vgl. Jan Schnellenbach, *Nudges and Norms*, aaO. (FN 60).

Zusammenfassung

Das Konzept des sogenannten »liberalen« oder »libertären« Paternalismus wird in der akademischen Debatte zunehmend kontrovers diskutiert und findet gleichzeitig immer mehr das Interesse politischer Praktiker. Dieser Beitrag argumentiert, dass es sich beim neuen Paternalismus nicht um ein liberales Konzept handelt. Zunächst wird in einer kurzen theoriegeschichtlichen Zusammenfassung gezeigt, welchen Weg die Ökonomik von traditionellen homo oeconomicus zur modernen Verhaltensökonomik zurückgelegt hat und wieso aus dieser heutigen Perspektive die Frage nach der Effizienz paternalistischer Interventionen naheliegend ist. Darauf aufbauend werden grundsätzliche Probleme paternalistischer Ansätze diskutiert und es wird gezeigt, dass diese Ansätze mit zwei fundamentalen Eigenschaften einer liberalen Politik nicht vereinbar sind, nämlich dem Respekt für die Autonomie heterogener Individuen und der Offenheit für ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel.

Summary

The concept of libertarian paternalism is already the subject of an increasingly intense academic debate. At the same time, it is gaining popularity among political practitioners. This paper argues that, contrary to its own claims, libertarian paternalism conflicts with basic principles of classical liberalism. The paper starts with a short summary of the development economics has taken from classical homo economicus to modern behavioral economics, and goes on to show why the search for efficient paternalist interventions is seemingly plausible from the perspective of behavioral economics. The argument continues with a discussion of some fundamental problems of libertarian paternalism, and it is shown that paternalism, also of the libertarian kind, is conflicting with two tenets of classical liberalism: autonomy of heterogeneous individuals and openness for long-term processes of economic and societal change.

Jan Schnellenbach, The Political Economy of Choice Architectures – Can a Paternalist Policy Be A Classical Liberal Policy?