

Nudging: nicht wirklich neu und auch – ohne Kontextualisierung – nicht weiterführend

Gunnar Folke Schuppert

2015-04-16T09:00:33

Einige klarstellende Bemerkungen vorweg. Wenn Emanuel Towfigh und Chrisitan Traxler in ihrem Beitrag „Nudges polarize!“ vor allem die unterschiedlichen Denkweisen von staatsgläubigen deutschen Juristen und staats-skeptischen angelsächsischen Juristen und vor allem Nicht-Juristen für diese Polarisierung verantwortlich machen, so hilft dies nicht wirklich weiter. Es mag zwar sein, dass die typischerweise eher begriffskonservative deutsche Juristen-zunft mit neuen Begriffen zunächst etwas fremdelt – dies war und ist beim Governancebegriff nicht anders – aber dass Juristen wegen ihrer Ausbildung und den von ihnen zu absolvierenden Staatsexamen generell und bis an ihr Lebensende staatsvergötternd denken, scheint mit die Realität nicht zu treffen, wie gerade die von Towfigh und Traxler hervorgehobene „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ zeigt; ein Disziplinen-bashing scheint mir daher nicht hilfreich zu sein.

Meine nachfolgenden kritischen Bemerkungen mache ich übrigens nicht als juristischer Dogmatiker, sondern als ein sozialwissenschaftlich informierter Verwaltungswissenschaftler, der sich schon lange mit Steuerung und Governance beschäftigt. Setzt man nun, wie ich dies tue, die verwaltungswissenschaftliche Brille auf, so zeigen sich zwei Dinge: erstens, dass das Nudging-Konzept keinen Neuigkeitswert für sich beanspruchen kann und dass es – zweitens – in den Kontext zeitgemäßer steuerungswissenschaftlicher und kommunikationstheoretischer Einsichten gestellt werden muss.

1. Bei näherem Hinsehen ist – was Sozialwissenschaftler, die Staat gerne mit Hierarchie und „command and control“ identifizieren, nicht sehen wollen – staatliche Steuerung viel differenzierter als das Hantieren mit Geboten und Verboten des klassischen Ordnungsrechts.

Seit jeher werden daher in der Verwaltungswissenschaft verschiedene Steuerungsinstrumente unterschieden, wie dies etwa Werner Jann in einem schon 1981 erschienenen Beitrag in der folgenden Weise vorgeschlagen hat:

Regulative Instrumente	Finanzielle Instrumente	Informationelle Instrumente
-------------------------------	--------------------------------	------------------------------------

Gebots- und Verbotnormen, deren Einhaltung kontrolliert und deren Verletzung geahndet wird	Finanzielle Transfers, d. h. die Übertragung finanzieller Mittel an dazu Berechtigte wie z. B. die Eltern	Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, z. B. durch Appelle und Empfehlungen unter Einsatz von Massenkommunikationsmitteln	Indikative
Genehmigungsvorbehalt	Spielsetzungsmöglichkeiten und Wohngeld	Informative Pläne und Programme, z. B. Regierungs- und Absichtserklärungen sowie das Setzen von Orientierungsdaten	
Vollstreckungszwang	Anreize durch Subventionen, Förderungen und Zuschüsse	Symbolische Belohnungen, z. B. durch Titel, Ordensverleihungen und öffentliche Belobungen	Symbolische
Sanktionszwang	Negative Anreize durch Abgaben, Steuern und Gebühren	Prozedurale Regelungen, z. B. die Festlegung von Verfahrensregeln	
Gesetze und Rechtsverordnungen	Schaffung künstlicher Märkte z. B. durch Bildungsgutscheine		
Verwaltungsakt			

Wie man hieraus lernen kann, war man zu Beginn der achtziger Jahre über die Reduzierung von Regierungs- und Verwaltungshandeln auf dem Command and Control-Typus längst hinaus; dies zeigen auch die folgenden Erläuterungen aus der Feder von Klaus König und Nicolai Dose von 1993:

– *Informationsprogramme* vermitteln bei gegebenen Wertehandlungen lediglich Informationen, die als notwendig erachtet werden, um den jeweiligen Einstellungen gemäß handeln zu können. Wenn beispielsweise vor dem Verzehr verdorbener Lebensmittel gewarnt wird, kann davon ausgegangen werden, daß niemand absichtlich gesundheitsgefährdende Lebensmittel isst.

– Bei den *Überzeugungsprogrammen* geht es hingegen um die häufig erst langfristig wirksam werdende Beeinflussung von Wertehandlungen, wenn z. B. für einen schonenden Umgang mit der natürlichen Umwelt geworben wird. Dabei kann entweder auf eine an moralischen Kategorien anknüpfende und auf Gefühlen aufbauende *emotional ausgerichtete Überzeugungsstrategie* oder auf *eine rational ausgerichtete Überzeugungsstrategie* zurückgegriffen werden. Während sich die *emotional ausgerichtete Überzeugungsstrategie* wegen ihres Bezugs auf vorhandene Werthaltungen, die es emotional zu aktivieren und u. U. zu modifizieren gilt, auch zur Verwirklichung relativ kurzfristiger Ziele eignet, kann bei der *rational ausgerichteten Überzeugungsstrategie* nur mit sich erst langfristig einstellenden Verhaltensänderungen gerechnet werden.

Informations- und Überzeugungsprogramme sind – so können wir zusammenfassen – der Sache nach Nudging in generalisierter Form.

2. Was die notwendige Kontextualisierung des Nudging-Konzepts angeht, so sind zwei miteinander verwandte Kontexte zu unterscheiden:

Der erste Kontext ist ein steuerungstheoretischer und kann mit der Formulierung „ruling through signals“ überschrieben werden. Die Funktionslogik dieser „mode of governance“ ist von Claus Offe wie folgt charakterisiert worden (2010, S. 2.):

The third family of policies [besides coercion and material incentives, G. F. S.] is designed to affect courses of action through the *sending of signals*, defined as the dissemination of information which, if accepted as valid and incorporated into the beliefs of target actors, will modify their course of action. "Signals are suggestions from the government. It encourages or recommends certain choices ... and discourages others. With signals, in contrast to regulations, *there is no enforcement and no compulsory compliance.*" [...] The role of signals and signaling has been widely studied in economics, such as the signaling activity of central banks (concerning the development of interest rates), prospective employees (concerning their productivity) or business partners (concerning their trustworthiness). Public policies of the third type [...] operate by *instilling motivating beliefs* in diffuse audiences with the expectations that courses of action will as a result be modified in intended ways. The considerable attraction of the practice of *ruling through signals* is that it appears less costly compared to the use (or ultimate and credible threat) of coercion as well as the promise of costs and rewards attached to (un)desired courses of action.

Wenn man diese Passage noch einmal auf sich einwirken lässt, so wird einem schnell bewusst, dass man hier gerade ein Kurzporträt des libertären Paternalismus gelesen hat.

Der zweite Kontext ist ein kommunikationstheoretischer und kann mit der Überschrift „governance as and by communication“ überschrieben werden. Was damit gemeint ist, hat Stein Ringen (2005) in seinem inspirierenden discussion paper mit dem Titel „The Powerlessness of Powerful Government“ näher erläutert: Ringen konstatiert – und dem stimmen wir zu, einen Trend von „power“ zu „authority“ und bringt ihr Verhältnis auf die folgende, einfache je-desto-Formel: je weniger sich Regieren sich allein auf „power“ stützen kann, umso wichtiger wird „authority as a resource of public policy“:

Power explains a government's ability to get decisions made. But power is not what regulates its ability to get co-operation from its bureaucracies and compliance from its citizenry. For this, it does not help governments to be able to give orders, at least not very much: *they need to be able to persuade. Persuasiveness is not contained in the weight of power; it depends on the strength of authority.* Power is a necessary condition for a government to be able to rule but not a sufficient one. Once it is in power, its ability to rule depends on *authority*. Weak governments struggle for power. Powerful governments are beyond that but not beyond struggling. *They need to find the authority that can enable them to translate power into rule.*

Diese Leistung von „translation“ funktioniert aber nur, wenn es den Regierenden gelingt, die Adressaten ihrer Politik von der Notwendigkeit ihrer freiwilligen Kooperation zu *überzeugen*; überzeugen kann aber nur, wer über Autorität verfügt:

A government depends, for what is not under its control, on the obedience and compliance of others. Legitimacy, power and so on may oblige and incline others to obey but cannot enforce obedience, at least obedience in the form of willing and active co-operation. [...] Governments that want to rule must [...] give them [their citizens, G. F. S.] reasons to obey. That they can only do by persuasion, never by use of power.

Auch diese Überlegungen Ringens lesen wir als Plädoyer für die Strategie des Nudging. Wir glauben aber, dass ohne eine zweifache Kontextualisierung (ruling through signals, governance by communication) das Nudge-Konzept für sich allein nicht weiterführend ist.

Literatur:

Jann, Werner (1981), Kategorien der Policy-Forschung, Speyerer Arbeitshefte Nr. 37.

König, Klaus/Dose, Nicolai (1993), Klassifikationsansätze zum staatlichen Handeln, in dieselben (Hrsg.), Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln/Berlin/Bonn/München, S. 1ff.

Offe, Claus (2010), Signals and Information as a Resource of Public Policy (unveröffentlichtes Manuskript).

Ringens, Stein (2005), The Powerlessness of Powerful Government (unveröffentlichtes Discussion Paper).

