

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Götz Frömming,
Udo Theodor Hemmelgarn, Tobias Matthias Peterka, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/12566 –**

Nudging als Regierungsinstrument der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

In der Diskussion um optimale Regierungsinstrumente geht es spätestens seit der Veröffentlichung der Arbeit „Nudging – Wie man kluge Entscheidungen anstößt“ (Thaler, Sunstein 2008) vermehrt um das sogenannte Nudging. Gablers Wirtschaftslexikon definiert diese Art der Steuerung von Bürgern oder Konsumenten folgendermaßen: „Beim Nudging (engl. „nudging“ für „Anstoßen“, „Schubsen“ oder „Stupsen“) bewegt man jemanden auf mehr oder weniger subtile Weise dazu, etwas Bestimmtes einmalig oder dauerhaft zu tun oder zu lassen“ (<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/nudging-99919>).

Um bestimmte politische Ziele zu erreichen, erlässt man keine verbindlichen Gesetze oder Verbote; man versucht, die Bürger durch bewusste oder unterbewusste Anreize so zu beeinflussen, dass das gewünschte Verhalten quasi „freiwillig“ eintritt. In Großbritannien ist „Nudging“ bereits Teil der Regierungsverfahren: Um den Anteil Schwarzer oder Angehöriger anderer ethnischer Minderheiten (engl. „black or minority ethnic – BME – background“) unter Polizisten zu erhöhen, veränderte das sogenannte „Behavioural Insights Team“ der Regierung die Bewerbungstests. Aufgrund der veränderten Fragestellung hatten die entsprechenden Bewerber ein besseres Bauchgefühl und schnitten dadurch besser ab, so dass mehr von ihnen im Polizeidienst landeten (www.bi.team/blogs/behavioural-insights-and-home-affairs/).

Auch in Deutschland gibt es vermehrt Anstöße zum (möglichen) Gebrauch von „Nudging“ als Regierungsinstrument:

Seit August 2014 beschäftigt sich ein Forscherteam im Bundeskanzleramt in dem Projekt „wirksam regieren“ unter anderem auch mit „Nudging“-Strategien, um Bürger in ihren Entscheidungen zu beeinflussen. Beispielsweise wurden abschreckende Warnhinweise für Anlageprodukte entwickelt und per Gesetz erlassen (www.bundesregierung.de/breg-de/themen/wirksam-regieren/warnhinweis-zum-kleinanlegerschutz-428938). Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) fördert im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative das Projekt „Mit Green-Nudges klimafreundliches Verhalten in Unternehmen anstoßen“, das sogenannte Nud-

ges in Unternehmen bereits implementiert hat und evaluieren möchte (<https://green-nudging.de/das-projekt/>).

Am 21. September 2016 befürwortete der damalige Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, Heiko Maas, in einer Rede den Einsatz von „Nudging“ im Verbraucherschutz (www.bmfv.de/SharedDocs/Reden/DE/2016/09212016_Berliner%20_Mittwochsgesellschaft.html). Die damalige Bundesverteidigungsministerin Dr. Ursula von der Leyen lobte in einer Rede am 17. Oktober 2018 die Außenbeauftragte der EU, Federica Mogherini, für ihre „Nudging“-Kompetenz in der Debatte um eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion (www.bmvg.de/resource/blob/18984/13673d3c32858e41bf669c33a8d6929c/17-10-17-verleihung-des-kaiser-otto-preises-an-die-hohe-vertreterin-federica-mogherini-data.pdf).

Neben genannten konkreten Maßnahmen der Bundesregierung und Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung gibt es auch zahlreiche der Bundesregierung bzw. den Bundesministerien unterstellte Institutionen, die sich mit „Nudging“-Strategien befassen, sie erforschen und Handlungsempfehlungen an die Politik geben. Im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft verfasste der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik ein Gutachten zum Klimaschutz mit dem Titel: „Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung“ (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf%3Fblob%3DpublicationFile), in dem ein Unterkapitel fordert, „Nudging und Priming als Mittel für eine klimafreundliche Ernährung [zu] nutzen“ (o. g. Publikation, S. 344). Das dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat unterstellte Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung fördert die vom Forschungscampus „SmartCities“ veröffentlichte Publikation „Nudging in der digitalen Stadt“ (www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2018/ak-03-2018-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=5), die „das Konzept einer zielgerichteten Verhaltensbeeinflussung im Kontext der digitalen Transformation betrachtet“ (Dialogplattform Smart Cities, Arbeitsdokumentation der 6. Sitzung am 11. April 2018 in Berlin, S. 12, www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/arbeitsdokumentation-dialogplattform-smart-cities.pdf?__blob=publicationFile&v=8). Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert im Rahmen des Programms „Forschung für nachhaltige Entwicklung (FONA)“ das Projekt „DeCarbFriends – Die Rolle digitaler Spielanwendungen in Freundschaftsnetzwerken zur Dekarbonisierung privater Konsumentscheidungen“ (www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/nachwuchsgruppen-globaler-wandel-4-1/decarbfriends.php). In dem Projekt wird u. a. auch über Strategien zur CO₂-Vermeidung durch „sanfte“ Beeinflussung der Bürger nachgedacht, so etwa durch die dem „Nudging“ verwandte „Gamification“, also der Beeinflussung der Bürger durch spielerische und gruppenpsychologische Anreize (s. o. g. Link, Projektbeschreibung). Auch das dem BMU unterstellte Bundesumweltamt lässt zum Thema Nudging forschen: Es gab beim privaten Politikberatungsinstitut ConPolicy ein Gutachten mit dem Titel „Nudge-Ansätze beim nachhaltigen Konsum: Ermittlung und Entwicklung zum „Anstoßen“ nachhaltiger Konsummuster“ in Auftrag. In der Publikation wird u. a. vorgeschlagen, öffentliche Energiesparkonten einzurichten, in denen Nachbarn sich untereinander vergleichen können (www.umweltbundesamt.de/publikationen/nudge-ansaeetze-beim-nachhaltigen-konsum-ermittlung). Weitere Beispiele für Forschung zu oder Analyse von „Nudging“ stammen aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (www.arbeitenviernull.de/fileadmin/Downloads/BMAS_Werkheft_04.pdf) oder dem Bundesministerium der Verteidigung (www.bmvg.de/resource/blob/20944/205690cd7a12fec8cd14fcd1462be6ea/20180103-jahresbericht-wehrwissenschaftliche-ressortforschung-2016-data.pdf).

Aufgrund der getätigten Aussagen von Regierungsmitgliedern, der bereits implementierten „Nudging“-Maßnahmen und des betriebenen Forschungsaufwandes gehen die Fragesteller davon aus, dass die Bundesregierung ein begründetes Interesse an der weiteren Verwendung von „Nudging“ als Regie-

rungsinstrument hat. Aus Sicht der Fragesteller ergeben sich jedoch beim Gebrauch von „Nudging“ als Regierungsinstrument erhebliche rechtliche, ethische und demokratietheoretisch-normative Bedenken.

Vorbemerkung der Bundesregierung

„Der Begriff „Nudging“ wird in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion unterschiedlich definiert: Die Autoren Thaler und Sunstein (2008) verwenden den Begriff „Nudging“ synonym für die Idee des libertären Paternalismus, nach der Politikrichtlinien so zu gestalten seien, dass die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen erhalten bleibt. Nach Thaler und Sunstein seien „Nudging“-Maßnahmen in ihrer Konzeption per Definition immer transparent; sie sollten sichtbar sein und in der Öffentlichkeit debattiert werden (Sunstein). In der öffentlichen Diskussion wird der Begriff „Nudging“ dagegen zuweilen ähnlich zu der von den Fragestellern verwendeten Definition auf Maßnahmen bezogen, die Personen auf subtile Weise in ihrem Verhalten beeinflussen sollen.

Es gibt keinen übergreifenden „Nudging“-Ansatz der Bundesregierung und daher keinen Anlass einer umfassenden Bewertung des „Nudging“-Ansatzes.

Den Antworten wird die von den Fragestellern gewählte Definition von „Nudging“ zugrunde gelegt.

Zu den von den Fragestellern konkret erwähnten Publikationen und Projekten:

Das BMU bzw. das Umweltbundesamt teilt bezüglich des Gutachtens „Nudge-Ansätze beim nachhaltigen Konsum: Ermittlung und Entwicklung von Maßnahmen zum Anstoßen nachhaltiger Konsummuster“ mit, dass das dem Gutachten zugrunde gelegte Nudge-Konzept zwei konstitutive Kernelemente hat: freie Wahl und vollkommene Transparenz des Designs. Damit handelt es sich nicht um Nudging im Sinne der Fragesteller. Der Abschlussbericht kann eingesehen werden unter: www.umweltbundesamt.de/publikationen/nudge-ansaetze-beim-nachhaltigen-konsum-ermittlung.

Das BMU teilt bezüglich des bis Oktober 2021 im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative laufenden Projektes „Mit Green Nudges klimafreundliches Verhalten im Unternehmen anstoßen“, das mit 840.000 Euro gefördert wird, mit, dass es sich hierbei nicht um eine Nudging-Maßnahme im Sinne der Fragesteller handelt. Vielmehr handelt es sich um eine Zuwendung für ein Klimaschutzprojekt, in dem verschiedene Unternehmen experimentieren, wie sich klimafreundliches Verhalten im beruflichen Alltag erleichtern lässt.

Das BMI teilt bezüglich der in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Publikation „Nudging in der digitalen Stadt“ mit, dass es sich hierbei nicht um einen Auftrag der Bundesregierung bzw. eines Bundesministeriums handelt, wie Nudging für die Regierungsarbeit nutzbar gemacht werden sollte.

Das BMAS weist darauf hin, dass es sich bei dem in der Vorbemerkung der Fragesteller genannten Link um sog. Werkhefte handelt. Diese begleiteten den Dialogprozess Arbeiten 4.0 und dienten u. a. dem fachlichen Austausch über die Zukunft der Arbeit. Der kurze Abriss über Nudging ist als „Debattenbeitrag“ (extern) zu sehen und wurde nicht in Auftrag gegeben. Der Debattenbeitrag ist eher negativ gegenüber Nudging im Sinne von Manipulation eingestellt.

Das BMVg führt eine Studie zum Thema Nudging/Gesundheitsförderliche Speisenauswahl in der Truppenküche auf, die in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnt wird. Diese Studie wurde 2015 unter Koordination der Universität der Bundeswehr München durchgeführt. Es handelt sich nicht um Nudging im Sinne der Fragesteller.

Das BMEL teilt bezüglich des in der Vorbemerkung der Fragesteller angesprochenen Gutachtens zum Klimaschutz mit dem Titel „Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung“ mit, dass die Wissenschaftlichen Beiräte des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in ihren Tätigkeiten unabhängig und nicht dem Bundesministerium in irgendeiner Weise unterstellt sind. Die Beiräte bestimmen die Gegenstände ihrer Beratungen selbstständig.

Das BMBF teilt bezüglich des in der Vorbemerkung der Fragesteller angesprochenen Projektes DeCarbFriends mit, dass Thema hier nicht Nudging in der Definition der Fragesteller ist.

1. Welche konkreten „Nudging“-Maßnahmen sind seit 2013 bereits von der Bundesregierung implementiert worden (bitte nach Ressort und Projekt und ggf. Finanzierungsaufwand aufschlüsseln)?

Kein Bundesministerium hat „Nudging“-Maßnahmen im Sinne der Definition der Fragesteller durchgeführt.

2. Welche Projekte führte die Arbeitsgruppe „wirksam regieren“ im Bundeskanzleramt durch?

Bei wirksam regieren handelt es sich um einen nachhaltigen und transparenten Ansatz, der im Bundeskanzleramt in Zusammenarbeit mit den Ressorts verfolgt wird. Der Ansatz unterscheidet sich ganz wesentlich von einer subtilen oder unbewussten Verhaltensbeeinflussung, vgl. hierzu bereits Bundestagsdrucksache 18/4856 Seite 1 f.

Wirksam regieren hat das Ziel, politische Vorhaben und Verwaltungsprozesse stärker an den Bürgerinnen und Bürgern auszurichten. Dazu werden Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung und Gestaltung von Vorhaben direkt einbezogen. Vielversprechende Lösungsalternativen werden dann nach Möglichkeit mit Bürgerinnen und Bürgern unter realistischen Bedingungen getestet. Zentrale Idee ist, bessere Rechtsetzung und öffentliche Dienstleistungen zu entwickeln und bereits im Vorfeld einer möglichen Einführung auf ihre Wirksamkeit hin zu testen. So können bspw. nichtintendierte Wirkungen frühzeitig erkannt und Maßnahmen vor der Einführung oder Regulierung angepasst werden. Bei diesem nachhaltigen und transparenten Ansatz geht es um gut informierte, individuell freie Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger.

Bisher abgeschlossene Wirksam-regieren-Projekte, deren Projektberichte unter www.bundesregierung.de/wirksam-regieren zu finden sind, sind:

Warnhinweis zum Kleinanlegerschutz, Klare Berufsbezeichnung für unabhängige Anlageberatung, Patientensicherheit im Krankenhaus, Masernschutz, Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen, Formularlabor Einkommensteuer, Lebensdauerlabel für Elektroprodukte, Recht verständlich machen.

3. Wie viele der aus Forschungstätigkeiten gewonnenen theoretischen Erkenntnisse wurden auch in der Praxis umgesetzt?

Die Ressorts berücksichtigen die gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen der laufenden Arbeit an konkreten politischen Vorhaben und darüber hinaus.

4. Wie hoch ist der Finanzierungsaufwand, mit dem die Arbeitsgruppe „wirksam regieren“ gefördert wird?

Im Bundeskanzleramt anfallende Ausgaben sind Personalausgaben für gegenwärtig vier Planstellen für Tarifangestellte des höheren Dienstes. Daneben fielen im Bundeskanzleramt seit 2015 Ausgaben in Höhe von 11.206 Euro für Software-Lizenzen, für die Programmierung von Online-Befragungen und für die Durchführung von zwei Online-Befragungen zur Verständlichkeit des Rechts an.

5. Welche Forschungsarbeiten zum Thema „Nudging“ als Regierungsinstrument hat die Bundesregierung bzw. haben Bundesministerien oder ihnen unterstellte Behörden seit 2013 in Auftrag gegeben oder durch haus-eigenes Personal erstellen lassen (bitte nach Ressort und Projekt und ggf. Finanzierungsaufwand aufschlüsseln)?

Welche grundlegenden Erkenntnisse konnten aus diesen Forschungsarbeiten gewonnen werden?

Die Bundesregierung hat keine Forschungsarbeiten zum Thema Nudging im Sinne der Fragesteller in Auftrag gegeben oder erstellen lassen.

6. Plant die Bundesregierung, zukünftig „Nudging“-Strategien als Regierungsinstrumente einzusetzen?
- a) Wenn ja, welche?
- b) Wenn nein, warum nicht?
7. Erachtet die Bundesregierung „Nudging“ als Teil einer guten Regierungsführung?
- a) Wenn ja, in welchen Bereichen?
- b) Wenn nein, warum sind in der Vergangenheit die in der Vorbemerkung der Fragesteller (und ggf. in der Antwort zu den Fragen 1 und 5) aufgeführten Maßnahmen realisiert, bzw. Forschungen zum „Nudging“ angestrengt worden?
8. Hat die Bundesregierung angesichts der Praxis des „Nudging“ verfassungsrechtliche Bedenken, und wenn ja, welche?
- a) Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, dass „Nudges“ Personengruppen diskriminieren können?
- b) Gerät „Nudging“ als Regierungsinstrument aus Sicht der Bundesregierung über gruppenpsychologische Wirkformen (beispielsweise: www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/nachwuchsgruppen-globaler-wandel-4-1/decarbfriends.php) in Konflikt mit Artikel 2, Absatz 1 des Grundgesetzes („Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“)?
9. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass bei bereits implementierten bzw. zukünftig geplanten „Nudges“ die von „Nudges“ typischerweise angestrebten „guten Entscheidungen“ auch tatsächlich „gut“ sind?
- a) Auf welcher Rechtsgrundlage entscheidet die Bundesregierung über „gutes“ und „schlechtes“, aber strafrechtlich nicht relevantes Verhalten der Bürger?
- b) Welchen ethisch-moralischen Maßstab legt die Bundesregierung hierzu an?

11. Welche juristischen Möglichkeiten bestehen für die Bürger, sich gegen bereits implementierte und ggf. zukünftige „Nudges“ zu wehren, falls sie rechtliche Bedenken gegen diese hegen?
12. Sind der Bundesregierung Erkenntnisse bekannt, wonach „Nudging“ die Akzeptanz von Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt?
Falls ja, welcher Art sind diese Erkenntnisse?

Die Fragen 6, 7, 8, 9, 11 und 12 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hat keine Projekte im Sinne der Fragestellung durchgeführt oder in Planung. Die sich anschließenden Fragen stellen sich der Bundesregierung daher nicht.

10. Geht die Bundesregierung bei der Planung und Umsetzung politischer Maßnahmen davon aus, dass die Bundesbürger rational handelnde Subjekte sind?
Wenn ja, warum investiert die Bundesregierung Geld in die Erforschung von Regierungsinstrumenten, deren theoretische Grundvoraussetzung es ist, dass Bürger sich irrational verhalten?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Bundesbürger mündige und überlegte Entscheidungen treffen. Die Bundesregierung tätigt keine Investitionen im Sinne der Fragestellung.

